



# Kommunenes forebyggende terrorsikkerhetsarbeid og partnerskap med politiet

## Municipal terrorism prevention and partnership with the police

Stian Lid

Forsker, By- og regionsforskningsinstituttet NIBR, OsloMet  
[stianl@oslomet.no](mailto:stianl@oslomet.no)

### Sammendrag

Kommunene har fått større ansvar for forebyggende terrrorsikkerhetsarbeid de siste årene. Et viktig spørsmål er hvordan kommunene håndterer ansvaret med å sikre offentlige byrom mot terror. Med utgangspunkt i at et velfungerende system for samfunnssikkerhet er avhengig av både *styringskapasitet* og *styringslegitimitet*, analyserer jeg i denne artikkelen spenningene og dilemmaene i samordningen og samarbeidet mellom kommunene og sikkerhetsmyndighetene. Analysene bygger på intervjuer med ansatte i kommunale etater og politiet i Oslo og Stavanger samt nasjonale sikkerhetsmyndigheter i tillegg til dokumentanalyse. Artikkelen viser at kommunene har begrenset styringskapasitet innenfor forebyggende terrrorsikkerhetsarbeid. Jeg argumenterer for at dette også svekker kommunenes styringslegitimitet. Kommunenes strategi for å styrke sin posisjon er et tettere partnerskap med politiet. Klarer kommunene å sikre politiets tilslutning til deres beslutninger, styrker det kommunenes styringskapasitet, styringslegitimitet og omdømme. I tillegg gir det kommunene mulighet til å delegere deler av ansvaret til politiet. Samtidig gir partnerskapets tilslørte ansvarsforhold politiet mulighet til å delegere ansvaret til kommunen. Partnerskapets fleksibilitet gjør dette til en akseptabel strategi for både kommunene og politiet, samtidig som den bidrar til å styrke kommunenes forebyggende terrrorsikkerhetsarbeid.

### Nøkkelord

Kommune, politi, terrrorsikkerhetsarbeid, styringskapasitet, styringslegitimitet

### Abstract

The municipalities have been given greater responsibility for urban counterterrorism in recent years. An important question is how the municipalities handle the responsibility of securing public urban space against terrorism. Since a well-functioning system for social security depends on both governance capacity and governance legitimacy, this article analyses the tensions and dilemmas in the coordination and cooperation between the municipality and the security authorities. The analyses are based on interviews with employees of municipal agencies and the police in Oslo and Stavanger and national security authorities, in addition to document analysis. The article shows that the municipalities have a limited governance capacity within urban counterterrorism. I argue this also weakens the municipalities' governance legitimacy. The municipalities' strategy for strengthening their position is closer partnership with the police, which might strengthen the municipalities' governance capacity, legitimacy and reputation. In addition, it gives the municipalities opportunity to delegate parts of the responsibility. The partnership's veiled responsibilities also give the police the opportunities to delegate responsibility to the municipality. The partnership provides much-needed flexibility to the actors, while at the same time helping to strengthen the municipality's urban counterterrorism.

### Keywords

Municipal, police, urban counterterrorism, governance capacity, governance legitimacy

## Innledning

Byer og dens innbyggere blir i økende grad sett på som mål for terrorisme. De senere årene har flere europeiske byer vært åsted for terrorangrep hovedsakelig mot sivile i offentlige byrom (Hemmingby, 2017). I 2016 og 2017 ble både Paris, Nice, Barcelona, London, Brussel, München og Stockholm rammet av terrorangrep med bruk av kjøretøy mot større folkeansamlinger. Disse angrepene utløste en diskusjon i norske byer om behovet for å sikre utsatte offentlige byrom. Enkelte kommuner utplasserte fysiske sikringstiltak for å forebygge denne formen for terror. Dreiningen det siste tiåret fra hardere høyprofilerte terrormål, som departementer, til mykere terrormål, som byrom med større folkeansamlinger (Hemmingby, 2017), har gjort kommunene til en langt viktigere forebyggingsaktør mot terrorisme (Jore, 2019). Kommunenes ansvar for fysiske terrrorsikringstiltak i offentlige rom ble også tydeliggjort etter 22. juli. Samtidig ble sikkerhetsmyndighetenes oppgave om å gi råd til og veilede kommuner og andre virksomheter spesifisert (Nasjonal sikkerhetsmyndighet et al., 2015; Sikkerhetsloven, 2019).

Samfunnssikkerhetsfeltet generelt og forebygging av terrorisme spesielt har vært preget av styringsutfordringer som fragmentering, ansvarspulverisering og svak koordinering mellom ansvarlige aktører (Boin et al., 2005; Ansell et al., 2010; Christensen et al., 2015, 2016; Almklov et al., 2018; Nilsen et al., 2018). I tillegg til å belyse disse styringsutfordringene har forskningen både internasjonalt og nasjonalt vært opptatt av å synliggjøre utfordringer ved å forebygge denne typen kriser, som kjennetegnes av betydelig uforutsigbarhet, usikkerhet og kompleksitet (Hopkins, 2011; Dillon et al., 2009; Petersen, 1978; Jore et al., 2018, 2019; Bjørge, 2015).

Å planlegge og forberede for uventede og ukjente kriser, som terrorisme, og samtidig håndtere innbyggernes forventninger tester grensene for hva offentlig forvaltning er designet til å gjøre (Boin et al., 2005). Ifølge Christensen et al. (2016, s. 888) er et robust og vel fungerende statlig system for samfunnssikkerhet avhengig av både *styringskapasitet* og *styringslegitimitet*. I tillegg til at det trengs kapasitet – eller evne – til å forebygge, er det også avgjørende at iverksatte sikringstiltak aksepteres og er i tråd med borgernes forventninger. Selv om tidligere forskning har studert sentrale styringsutfordringer, har forskningen i mindre grad studert betydningen av statlige systemers avhengighet av både styringskapasitet og styringslegitimitet. Kommunenes forebyggende terrrorsikkerhetsarbeid av offentlige byrom og deres samordning og samarbeid med sikkerhetsmyndighetene har også i mindre grad blitt belyst i forskningen.

Denne artikkelen bidrar til ny kunnskap om disse forholdene ved å analysere spennin-gene og dilemmaene i samordningen og samarbeidet mellom kommunene og sikkerhetsmyndighetene i det forebyggende terrrorsikkerhetsarbeidet knyttet til offentlige rom, hvordan kommunene forsøker å håndtere disse utfordringene, og hvilke implikasjoner dette har for kommunenes styringskapasitet og styringslegitimitet.

Disse problemstillingene belyses gjennom analyser av terrrorsikringsarbeidet i to norske kommuner, Oslo og Stavanger, som begge har erfaring med forebyggende terrrorsikkerhetsarbeid i offentlige byrom. Artikkelen starter med en kort beskrivelse av sentrale kjennetegn ved samfunnssikkerhetsarbeid, terrorisme og terrorforebygging. Det analytiske rammeverket jeg anvender i artikkelen, presenteres deretter. Kommunenes styringskapasitet og styringslegitimitet analyseres ved å undersøke tre sentrale forhold ved kommunenes forebyggende terrrorsikkerhetsarbeid: ansvarsfordeling, vurdering av risiko og implementering av sikringstiltak. Videre drøfter jeg hvordan kommunene forsøker å styrke sitt forebyggende arbeid. Avslutningsvis peker jeg på potensielle implikasjoner for forebyggende terrrorsikringsarbeid og forslag til nye problemstillinger for videre forskning.

## Samfunnssikkerhet, terrorisme og terrorforebygging

Samfunnssikkerhet er en kjerneoppgave for myndighetene, men er vanskelig å innfri (Boin et al., 2005). Fra et planlegging- og styringsperspektiv er de mest krevende krisene de som går på tvers av administrative nivåer og sektorer, og samtidig er unike, komplekse og innebærer en stor grad av usikkerhet, såkalte wicked problems (Rittel & Webber, 1973; Ansell et al., 2010; Christensen et al., 2016). Terrorismen er en slik type krise som krever et samarbeid og samvirke mellom ulike organisasjoner på forskjellige forvaltningsnivåer (Fimreite et al., 2014). Terrorismen kjennetegnes også ved høy grad av kompleksitet, usikkerhet og uforutsigbarhet (Almklov et al., 2018; Dillon et al., 2009; Ericsson, 2006; Fischbacher-Smith, 2016; Jore et al., 2018; Jore, 2019). Terrorhandlinger er definert av norske myndigheter som «ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer og eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål» (Sikkerhetsloven, 1998, § 3). Terrorhandlingene gjennomføres hovedsakelig av strategisk tenkende personer som revurderer mål og metoder til endrede omstendigheter (Bjørge, 2015; Hemmingsby, 2017; Ranstorp & Normark, 2015; Fischbacher-Smith, 2016). Terrorismen skjer sjelden og gir slik svært begrenset historiske data å anvende i vurderingene av behovet for terrorsikring (Dillon et al., 2009; Fischbacher-Smith, 2016). Til sammen fører dette til en høy grad av usikkerhet i risiko- og effektvurderinger (Dillon et al., 2009; Fischbacher-Smith, 2016; Hopkins, 2011). Denne usikkerheten forsterkes ytterligere i lang-tidsplanlegging, da det er enda vanskeligere å forutsi truslene langt frem i tid (Jore et al., 2018).

Gjørvt-kommisjonens evaluering av terrorangrepet mot regjeringskvartalet i Oslo og AUFs sommerleir på Utøya 22. juli 2011 pekte på mange av disse utfordringene ved samfunnssikkerhetsarbeid generelt og terrorforebygging spesielt som årsaker til terrorangrepet (NOU 2012: 14; Christensen et al., 2015; Nilsen et al., 2018). Det var en svikt i evnen til å erkjenne risiko, implementere planer og beslutninger, koordinere og samhandle samt klargjøre ansvar (NOU 2012: 14, s. 16). For å styrke det forebyggende terrorarbeidet innførte Norges sikkerhetsmyndigheter en risikostyrt tilnærming, slik mange andre land gjorde etter terrorangrepene mot World Trade Center i New York 11. september 2001 (Jore & Moen, 2015). Tilnærmingen skal anvendes av offentlige aktører innen sikkerhetsarbeid og bygger på en antagelse om at terrorismen er mulig å styre ved å skaffe kunnskap om sannsynligheten for og konsekvensen av et angrep. Iverksettingen av forebyggende sikkerhetstiltak skal bygge på vurderingene av risiko og effekten av tiltak (Forskrift om objektsikkerhet, 2011; Nasjonal sikkerhetsmyndighet et al., 2015; Sikkerhetsloven, 2019; Standard Norge, 2012, 2014). Målet er at risiko- og effektvurderinger skal bli utgangspunktet for å ta rasjonelle, optimale, kostnadseffektive beslutninger om hvordan man kan få et tryggere samfunn (Petersen, 1978; Jore et al., 2018). En kritikk mot denne tilnærmingen er at en risikostyrt tilnærming har betydelige begrensninger og generelt ikke gir mye veiledning til dem som skal ta avgjørelser. Risikoen faller ofte et sted mellom ytterpunktene av en risikoskala. Organisasjonen selv må bestemme om risikoen er stor nok til at sikkerhetstiltak skal iverksettes eller ikke (Hopkins, 2011; Dillon et al., 2009).

Innen byplanlegging er det en lengre tradisjon å se på hvordan uorden, utrygghet og kriminalitet kan forebygges ved å endre de fysiske omgivelsene (Cohen, 1985; Jacob, 1961; Newmann, 1972). Etter 9/11 ble urban planlegging forsterket som en sentral mekanisme for risikostyring av terrorismen. Ved å installere fysiske sperrer og barrierer, for eksempel pullerter og gjerder, eller andre tilpasninger i miljøet er målet å forhindre fremtidige terrorangrep (Coaffe, 2010). Denne formen for forebygging, såkalt situasjonell forebygging, har som målsetting å redusere mulighetene eller insentivene for kriminalitet eller terrorismen

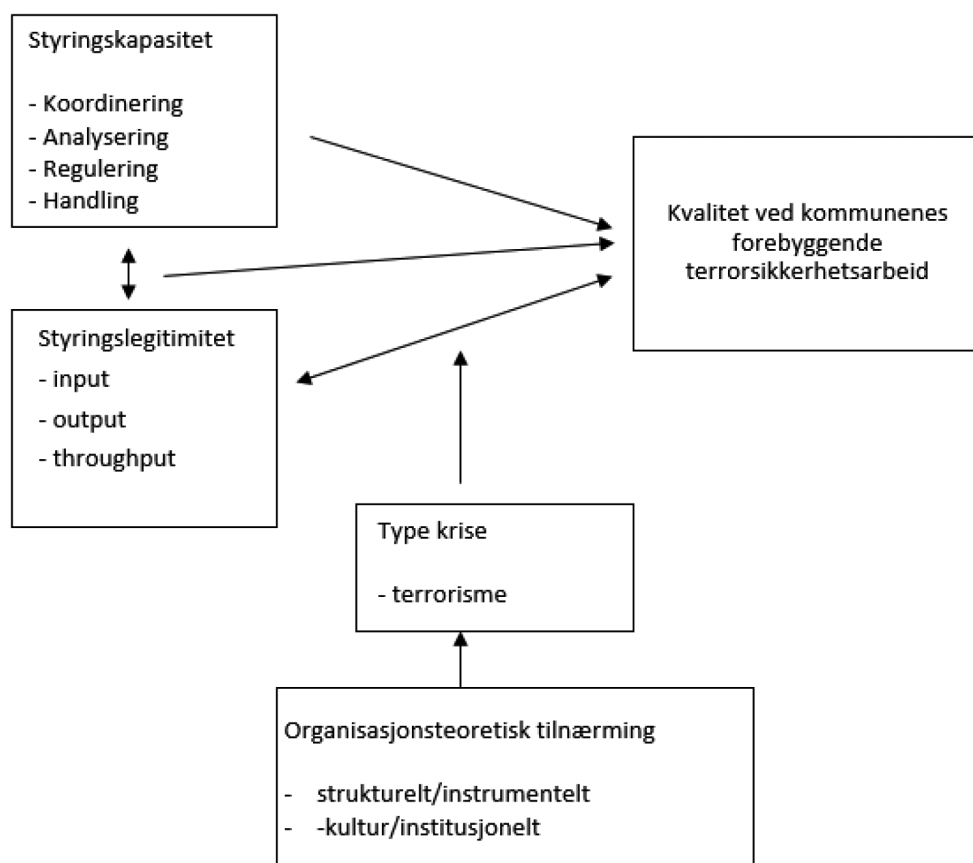
(Gundhus, 2014; Smith & Clarke, 2012). Innvendingen er at slike fysiske sikringstiltak ikke egenhendig løser problemet med sikkerhet i byen, da de ikke endrer potensielle terroristers intensjoner (Bjørge, 2015; Lid & Heierstad, 2019). I tillegg er effekten av sikringstiltakene omstridt. Fysiske sikringstiltak kan være effektive overfor de formene for terrorhendelser tiltakene er spesifikt rettet inn mot, og hvor sikringstiltakene er plassert ut (Bjørge, 2015; Clarke & Newman, 2012), som sikring av departementer mot kjøretøy med eksplosiver. Sikring av et område kan imidlertid flytte risikoen for terror til andre områder, men i hvilken grad sikringstiltak har en slik effekt, er omdiskutert (Hsu & Apel, 2015).

Gjørsv-kommisjonen synliggjorde også svakheter i samarbeidet og samordningen mellom ulike offentlige myndigheter (NOU 2012: 14). Samfunnssikkerhetsfeltet i Norge har vært dominert av fragmentering, ansvarspulverisering og svak koordinering (Almklov et al., 2018; Christensen et al., 2015, s. 1; Nilsen et al., 2018). Etter terrorangrepet 22. juli har norske myndigheter arbeidet med å forbedre organiseringen av samfunnssikkerhetsfeltet, blant annet ved å tydeliggjøre ansvarsforhold og oppgaver samt styrke samarbeid og koordinering (Nasjonal sikkerhetsmyndighet et al., 2015; NOU 2016: 19; Sikkerhetsloven, 2019; Standard Norge, 2012, 2014). Tradisjonelt har beskyttelse av befolkningen mot terrorisme blitt ansett å være statens ansvar (Jore & Moen, 2015). Myndighetene har nå gjennom lover, forskrifter og veiledere tydeliggjort at forebyggende terrorsikkerhetsarbeid er et felles ansvar for både nasjonale myndigheter, kommuner og sivile sektor (Nasjonal sikkerhetsmyndighet et al., 2015; NOU 2016: 19; Sikkerhetsloven, 2019; Standard Norge, 2012, 2014). Offentlige og private virksomheter har ansvaret for forebyggende sikringstiltak på egen eiendom (Nasjonal sikkerhetsmyndighet et al., 2015; Sikkerhetsloven, 2019), som fysiske sperringer og videoovervåking. Sikkerhetsmyndighetenes oppgave er å innhente og vurdere informasjon som har betydning for forebyggende sikkerhetsarbeid, og gi relevant informasjon, råd og veiledning om forebyggende sikkerhetsarbeid til virksomheter, deriblant kommunene (Nasjonal sikkerhetsmyndighet et al., 2015; Sikkerhetsloven 2019, § 2-2; Jore & Moen, 2015). Statens rolle har i økende grad blitt å hjelpe de andre aktørene med det forebyggende terrorsikkerhetsarbeidet (Jore & Moen, 2015). For politiet kommer dette i tillegg til oppgaven med å beskytte objekter og borgerne ved spesielle anledninger med forhøyet risiko, for eksempel slik politiet har gjort under barnetogene på 17. mai i enkelte byer. Ansvarsfordelingen myndighetene her legger opp til, setter kommunene i en utfordrende posisjon. Kommunene er gitt ansvaret for å sikre offentlige byrom, men andre aktører, hovedsakelig de statlige sikkerhetsmyndighetene, besitter sentrale virkemidler som kunnskap om terrortrusselen.

## Analytisk rammeverk og modell

I denne artikkelen vil jeg analysere kommunenes forebyggende terrorsikkerhetsarbeid ved å bruke det analytiske rammeverket og modellen til Christensen et al. (2016, s. 888). En tilpasning av modellen er beskrevet i figur 1. Deres utgangspunkt er at kvaliteten ved myndighetenes samfunnssikkerhetsarbeid preges av både *type krise*, organisasjonens *styringskapasitet* og *styringslegitimitet*.

*Krisers* forskjellige karakter gir ulike typer utfordringer for myndighetene (Christensen et al., 2016, s. 888). Terrorismen er, som beskrevet ovenfor, en krevende krise på grunn av dens kompleksitet, gjenstridighet og usikkerhet, samtidig som ansvaret går på tvers av administrative nivåer og sektorer. Terrorismen og forebyggende terrorsikkerhetsarbeid er slik å forvente en type krise som utfordrer kommunenes styringskapasitet og styringslegitimitet.



**Figur 1** Analysemodell

*Styringskapasitet* forstås som organisasjoners evne til å håndtere bestemte utfordringer, og det skilles mellom fire typer av styringskapasitet. *Koordineringskapasitet* er evnen til å bringe sammen ulike organisasjoner til felles innsats. *Analytisk kapasitet* er evnen til å analysere informasjon og gjennomføre risiko og sårbarhetsanalyser. *Reguleringskapasitet* er evnen til å regulere, styre, overvåke og føre tilsyn. *Handlingskapasitet* er evnen til å omsette kunnskap til konkret handling og i praksis gi befolkningen tjenester (Christensen et al., 2016, s. 888). Disse fire kapasitetstypene vil i artikkelen bli brukt som analytisk redskap for å belyse kommunenes evne til å vurdere og eventuelt iverksette effektive terrrorsikringstiltak, og hvilke dilemmaer og utfordringer kommunene står i. Forebyggende terrrorsikkerhetsarbeid er, som beskrevet tidligere, generelt utfordrende gitt terrorismens uforutsigbare og komplekse karakter, og for kommunene er dette en relativt ny oppgave. Dette gir grunn til å anta at forebyggende terrrorsikkerhetsarbeid er særlig utfordrende for kommunene. Kommunenes styringskapasitet blir viktig å studere. I tillegg er det viktig at sikringstiltakene som iverksettes aksepteres av borgerne, og derfor må styringslegitimiteten også vurderes (Christensen et al., 2016).

*Styringslegitimitet* handler først og fremst om relasjonen mellom myndighetene og borgerne. Myndighetenes styringslegitimitet vokser frem fra borgernes oppfatninger av om myndighetenes handlinger er ønsket, akseptabelt og passende innenfor et sosialt konstruert system av normer og verdier. Kommunenes styringslegitimitet innenfor forebyggende terrrorsikringsarbeid påvirkes dermed ikke bare av hva de gjør, men også av borgernes forventninger til og vurderinger av kommunenes arbeid (jf. Christensen et al., 2016, s. 888). Scharpf (1999) skiller mellom tre former for legitimitet. Relevant her er «throughput»-legitimitet, som knyttes til forhold ved beslutningsprosessen og dens kvalitet, mens «output»-

legitimitet bygges på bakgrunn av resultatene som kommer ut av de politiske eller byråkratiske prosessene, og om disse oppfyller borgerens ønsker og behov og sammenfaller med deres verdier og identitet (Scharpf, 1999; Christensen et al., 2016, s. 888). I artikkelen analyserer jeg kommunenes styringslegitimitet ut fra en diskusjon om hvordan kommunenes styringskapasitet påvirker kommunens styringslegitimitet, og ikke på bakgrunn av empiri om borgernes oppfatninger og forventninger til kommunens terrorsikringsarbeid.

Relasjonen mellom styringskapasitet og styringslegitimitet er kompleks (Christensen et al., 2018, s. 16). Sentralt er i hvilken grad styringskapasiteter transformeres til legitimitet, som avhenger blant annet av synligheten for borgerne. Generelt er borgernes innsikt i og interesse for hva som skjer i byråkratiet, begrenset. Det endres ofte når kriser inntreffer; resultatet er viktig for befolkningen eller når beslutningsprosesser er omstridte og/eller får betydelig medieoppmerksomhet (Christensen et al., 2016, 2018). Når det gjelder terrorsikring av offentlige byrom, er det å forvente at borgerne har interesse for kommunenes håndtering, da trygghet og sikkerhet er grunnleggende sett viktig for borgerne. I tillegg er beslutningene om sikringstiltak ofte omstridte, slik vi så ved utplasseringen av sikringstiltak på Karl Johans gate og det nye regjeringskvartalet. Dette gjør at denne typen saker ofte omtales i mediene. Medieoppmerksomhet gir borgerne noe innsikt i kommunenes styringskapasitet innenfor en tematikk som tradisjonelt er lite transparent (Fischbacher-Smith, 2016). Har kommunene begrenset styringskapasitet til å forebygge terror, og den synliggjøres i mediene, gir det grunn til å tro at det reduserer borgernes tillit til kommunen. I så fall kan det svekke kommunenes styringslegitimitet.

Ifølge Christensen et al. (2018) kan styringskapasitet og styringslegitimitet kobles til to andre nærliggende fenomener: ansvarlighet og omdømme. Disse forholdene bør forstås som gjensidige påvirkningsprosesser som samvirker, hvor styringskapasitet og ansvarlighet både påvirker og er påvirket av styringslegitimitet og omdømmestyring. Et sentralt aspekt ved legitimitet innen offentlig forvaltning er å gjøre aktører ansvarlige (Christensen et al., 2018, s. 25). Ansvarlighet forstås ofte som «'social relation' between 'an actor and a forum'» (Lindberg, 2013, s. 203). Aktørene er ut fra det tildelte ansvaret ansvarlig overfor et forum, for eksempel politisk eller administrativ ledelse, kollegaer eller befolkningen. De er forpliktet til å forklare og redegjøre for beslutningene og handlingene til forumet, og forumet kan stille spørsmål og eventuelt sanksjonere (Lindberg, 2013; Bovens, 2007). Det er flere typer ansvarlighet. I denne artikkelen er de relevante typene *politisk*, *administrativ*, *profesjonell* og *juridisk ansvarlighet* (Lindberg, 2013; Christensen et al., 2018). I tillegg til disse bindende formene for vertikal ansvarlighet viser Bovens et al. (2010) til *horisontal valgfri ansvarlighet*, såkalt *samfunns-/sosial ansvarlighet*. Denne formen for ansvarlighet er knyttet til aktørers opplevde press fra omgivelsene til å rettfærdiggjøre eller forsvare sine handlinger. Den aktualiseres særlig hvis myndighetenes legitimitet eller omdømme står på spill.

Omdømmestyring er også tett knyttet til ansvarlighet og legitimitet (Christensen et al., 2018, s. 13). Ansvarlighet handler i stor grad om å forvalte en organisasjons omdømme overfor interessenter og publikum (Jann, 2017). Organisasjoners omdømme springer ut fra interessenters oppfatning av hvor vel organisasjonen møter deres forventninger (Christensen et al., 2018, s. 11–13). Ansvaret kommunene har for å sikre byrom mot terrorangrep, skaper forventninger hos borgerne til kommunenes håndtering. I tillegg vil kommunene bli ansvarliggjort hvis det fatale skjer (Hood, 2010), som et terrorangrep mot sivile i offentlige byrom. Ifølge Hood (2010) eksisterer det flere risiko-begrensende strategier for å begrense eller unngå å bli stilt ansvarlig. En sentral aktørstrategi er å delegere deler av ansvaret for beslutninger til andre aktører. Denne strategien er særlig relevant å studere innen samfunnsikkerhet generelt, og terrorforebygging spesielt, da ansvarspulverisering er en kjent

utfordring (Ericsson, 2006; Dillon et al., 2009; Fischbacher-Smith, 2016). Resultatet av aktørers forsøk på å delegere ansvar over til andre aktører kan raskt ende i et «blame game», altså en kamp mellom aktører om å flytte ansvaret over til andre aktører (Hood, 2010). I artikkelen vil jeg benytte begrepene styringslegitimitet, omdømme og ansvarlighet, og relasjonene mellom dem, til å diskutere hvordan kommuner forsøker å styrke styringslegitimiteten og omdømmet ved å forhandle om ansvarsdelingen med politiet.

## Metodisk tilnærming og data

Artikkelen baserer seg på et casestudie i 2018 av forebyggende terrorsikkerhetsarbeid i offentlige byrom. Et casestudie forstås som «an intensive study of a single unit for the purpose of understanding a larger class of (similar) units» (Gerring, 2004). Oslo og Stavanger kommune ble valgt ut som case-kommuner ut fra at de kan være «nøkkel-caser» (jf. Thomas, 2011), altså kommuner som er særlig egnet til å belyse muligheter og utfordringer ved kommuners forebyggende terrorsikringsarbeid av offentlige byrom. Oslo og Stavanger kommune har konkret erfaring med forebyggende terrorsikringsarbeid. I 2017 utplasserte de terrorsikringstiltak i enkelte offentlige byrom. Oslo kommune satte blant annet ut betonggrør, som etter kort tid ble skiftet til blomsterpotter i Karl Johans gate, hovedstadens og hele Norges paradegate. I Stavanger ble blomsterpotter og heve og senke-pullerter satt opp for å forhindre kjøretøy i å komme inn i byens havneområde, Vågen. Området samler særlig på sommeren store folkemengder, spesielt ved festivaler, arrangementer og cruiseanløp. I etterkant av disse ad-hoc-tiltakene ble det i begge kommunene satt ned arbeidsgrupper for å jobbe videre med å vurdere terrorsikringstiltak.

I de to case-kommunene har jeg intervjuet personer som var involvert i det pågående arbeidet med å sikre byrommet mot terrorisme. Utvalget av informanter er i Stavanger avgrenset til medlemmene i arbeidsgruppen. I Oslo ble det i løpet av intervjuene identifisert andre relevante aktører utenfor arbeidsgruppen som er intervjuet og inngår i materialet. De kommunale etatene som er intervjuet i de to byene, er beredskap, byplanlegging og byutvikling, drift av byrom og havn (kun Stavanger) i tillegg til byrådssekretær ved byrådslederens kontor i Oslo. Temaene i intervjuene var knyttet til både terrorsikring generelt og kommunenes nylige og pågående terrorsikringsarbeid. At intervjuene kunne sentreres rundt arbeidet med nylige eller pågående konkrete saker, gjorde at informantene enkelt kunne referere til muligheter og utfordringer i terrorforebyggende arbeid. For å belyse case-kommunens samarbeid og samvirke med eksterne aktører intervjuet jeg representanter fra lokalt politi og handelsstandsforeningene, som var to av de mest sentrale lokale samarbeidspartnerne til kommunen. I de to case-kommunene har jeg gjennomført totalt 16 intervjuer, ni i Stavanger og syv i Oslo, med representanter fra kommunale etater, politisk ledelse, lokalt politi og lokale interesseorganisasjoner.

Utover case-kommunene har jeg gjennomført tre intervjuer med representanter fra nasjonalt nivå, Politidirektoratet (POD), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Næringslivets Sikkerhetsråd (NSR). Disse nasjonale institusjonene jobber med å styrke det lokale forebyggende arbeidet blant annet gjennom å utarbeide veiledere, retningslinjer og seminarer. Informantene bidro med kunnskap om muligheter, utfordringer og dilemmaer i lokalt forebyggende terrorsikringsarbeid generelt. I tillegg fungerte intervjuene som et korrektiv til datamaterialet fra case-kommunene og bekreftet hovedsakelig beskrivelsene gitt av informantene fra case-kommunene.

Alle de 19 kvalitative dybdeintervjuene varte mellom en og to timer. De ble tatt opp med diktafon, transkribert og kodet i NVIVO ut fra en kategoribasert analyse basert på identifi-

serte prosesser og praksiser som fremstår som vanlige eller betydningsfulle for informantene, og sett i lys av forskningsspørsmålene (Holter, 1996, s. 17).

Datamaterialet består i tillegg av dokumentanalyse av lover, forskrifter, veiledere, avisartikler og relevant litteratur. Det er ikke gjennomført noen systematisk analyse av medieoppslag om forebyggende terrorsikringsarbeid. I artikkelen vises det kun til enkelte avisartikler for å illustrere hvordan lokalt terrorforebyggende arbeid synliggjøres i mediene.

Studiet anvender slik triangulering av metoder og datakilder. Resultatene fra intervjuene i case-kommunene og på nasjonalt nivå var sammenfallende ved at de påpekte liknende muligheter, utfordringer og spenninger i det lokale forebyggende terrorsikkerhetsarbeidet. Dette vurderes å styrke studiens interne validitet (Kvale, 1997). Case-kommunene er imidlertid vesentlig forskjellig fra mange andre norske kommuner med henhold til ressurser og antagelig kompetanse og erfaring med å jobbe med tematikken. Mindre kommuner har antagelig mindre styringskapasitet enn de valgte case-kommunene, som det er grunn til å tro at gjør utfordringene enda større. Samtidig er flere av de sentrale resultatene fra dette studiet om muligheter, utfordringer og dilemmaer ved lokalt forebyggende terrorsikkerhetsarbeid liknende allerede etablert kunnskap innen samfunnsikkerhetsfeltet. Det kan indikere at studiet også har relevans utover case-kommunene.

## Kommunenes styringskapasitet og styringslegitimitet

Kommunenes styringskapasitet og styringslegitimitet er sentralt for deres evne til å forebygge terrorisme. I denne artikkelen analyserer jeg kommunenes styringskapasitet og styringslegitimitet ved å undersøke tre sentrale forhold ved deres forebyggende terrorsikkerhetsarbeid: ansvarsfordeling, vurdering av risiko og implementering av sikringstiltak. Mens kommunenes styringskapasitet analyseres på bakgrunn av innsamlede data, diskuterer jeg styringslegitimitet ved bruk av annen forskning.

### Ansvars- og rollefordeling mellom kommune og politi

Kommunene er ansvarlige for å implementere fysiske terrorsikringstiltak i de offentlige byrommene de eier (Nasjonal sikkerhetsmyndighet et al., 2015; Sikkerhetsloven, 2019). Kommunene og kommunestyrene har i tillegg ansvar for å planlegge og regulere byutviklingen gjennom deres planleggingsmyndighet (Plan- og bygningsloven, 2008, §§ 3-2, 3-3). Innenfor forebyggende sikkerhetsarbeid er planleggingsmyndigheten begrenset til objekter eller infrastruktur som ikke defineres som nasjonal sikkerhetsinteresse eller grunnleggende nasjonale funksjon<sup>1</sup>, slik som offentlige byrom (Sikkerhetsloven, 2019, §§ 2-1, 2-2). Kommunene og kommunestyrenes planleggingsmyndighet i saker som omhandler sikring av offentlige byrom, gir dem *reguleringskapasitet*, evne til å regulere, styre og kontrollere gjennom forskrifter, lover og regler (Lodge & Wegrich, 2014). Kommunene har i denne typen saker *juridisk ansvarlighet*, altså forpliktelse til å følge lover og formelle regler (Christensen et al., 2018, s. 10) etter både sikkerhetsloven og plan- og bygningsloven.

Oslo og Stavanger kommune erkjente ansvaret for å sikre offentlige byrom de eier, mot terror. Oppgaven med å vurdere terrorsikring av byrom ble prioritert etter at flere europeiske byer hadde blitt utsatt for terrorangrep i 2015 og 2016. Begge kommunene opprettet egne arbeidsgrupper som besto av representanter fra kommunale etater med ansvar for offentlige byrom. Arbeidsgruppene mandat var å utarbeide et notat til kommunal ledelse

1. Objekter eller infrastruktur som defineres som nasjonal sikkerhetsinteresse eller grunnleggende nasjonal funksjon, reguleres av sikkerhetsloven, og departementene har myndigheten og ansvaret for sikringen og sikkerhetsarbeidet (Sikkerhetsloven, 2019).



om behovet for terrrorsikringstiltak og forslag til eventuelle sikringstiltak. I tillegg til representantene fra de kommunale etatene deltok lokalt politi, byens handelsstandsforening og private vekterbedrifter permanent i arbeidsgruppen i Stavanger. I Oslo deltok lokalt politi ved behov, men var ikke formelt en aktør i den kommunale arbeidsgruppen.

Begge kommunene beskrev et inngående samarbeid med lokalt politi når det gjelder forebyggende terrrorsikkerhetsarbeid. Hovedsakelig er det beredskapsetaten i kommunene og beredskapsavdelingen i politiet som samarbeider. Ansatte i beredskapsavdelingen i kommunen har sikkerhetsklarering og kan motta gradert informasjon som PSTs trusselvurderinger både på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Beredskapsavdelingene både i Stavanger og Oslo kommune opplever samarbeidet med lokalt politi som tett, tillitsfullt og godt.

Vi har et veldig godt forhold til polititjenestemenn, enten de er på ledernivå eller lavere nivå. De er våre beste «venner». Det er ingen hindre for å ringe dem for å diskutere og ha fortrolige samtaler. Tilsvarende er det med PST (kommunalt ansatt).

Lokalt politi beskrev samarbeidet med kommunene også som tillitsfullt og konstruktivt. Hovedsakelig samarbeider kommunene med lokalt politi, men kommunene kan ved behov, enten på ledelses- eller saksbehandlernivå, ha direkte dialog med PST.

Politiinformantene i Oslo og Stavanger oppfattet at deres oppgave er å få oversikt over trusselbildet, videreformidle relevant informasjon og veilede om risikoreduserende tiltak. Politiinformanter både på lokalt og nasjonalt nivå var samtidig opptatt av å tydeliggjøre grensene for politiets ansvar:

Det er viktig å understreke at når det gjelder ansvar for sikkerhet, blir det feil å dytte det over på politiet. Fordi utgangspunktet er at det er objekteierne selv, altså enten kommunen eller de næringsdrivende som eier området, som selv er ansvarlig for sikkerheten. Der vi har vært for dårlig, er å være tilgjengelig for bistand og råd inn i prosessene. Vi skal ikke ta over det ansvaret, men vi skal komme inn som bidragsytere (informant fra politidirektoratet).

Politiinformantenes oppfatninger av politiet og objekteiernes oppgaver samsvarer slik med rollefordelingen myndighetene har lagt til grunn (Nasjonal sikkerhetsmyndighet et al., 2015; Sikkerhetsloven, 2019). Samtidig erkjente informanten fra Politidirektoratet at politiet har forbedringspotensial i sin råd- og veiledningsrolle.

For politiet handler det om å balansere oppgaven med å gi råd og veiledning til kommunene samtidig som de ikke skal bli gjort ansvarlige. En av de lokale politibetjentene gav uttrykk for at denne balansegangen har blitt enda viktigere etter 22. juli, hvor politiet fikk mye kritikk (NOU 2012: 14):

Så derfor er vi rimelig rigide på at vi foreslår og anbefaler tiltak, og så må objekteierne selv vurdere ut fra det trusselbildet og de opplysningene de har, hva dem er villig til å leve med av restrisiko, kontra sine verdier (politibetjent).

Politiinformantene var opptatt av at hver enkelt objekteier kjenner til hvilke verdier de trenger å beskytte, identifiserer hvilke sårbarheter de har, og basert på dette iverksetter tiltak for å kunne redusere risikoen for å bli utsatt for kriminelle handlinger. De vektla at det er opp til kommunene å beslutte hvilken risiko de er villige til å leve med, og på bakgrunn av dette vurdere om de ønsker å iverksette sikringstiltak. Politiet ønsker ikke å si hva kommunene skal gjøre, men overlate beslutningen til kommunene. Dette illustrerer at innenfor den gjeldende ansvars- og oppgavefordelingen foregår det kontinuerlige fortolkninger av aktørers

ansvarsforhold og oppgaver som indikerer spenninger og koordineringsutfordringer mellom aktørene.

Disse spenningene i samarbeidet mellom kommunene og politiet kan tyde på at kommunene har begrenset *koordineringskapasitet*, altså evne til å bringe sammen ulike organisasjoner til felles innsats (Christensen et al., 2016). For kommunene kan det være en utfordring siden koordineringskapasitet er en type styringskapasitet som ofte har stor offentlig interesse, og slik høy relevans for «throughput»-legitimitet (Christensen et al., 2018). I forkant av utplasseringen av sikringstiltak i Karl Johans gate ble spenningene i ansvarsforholdene og koordineringsutfordringene mellom kommunen og politiet synliggjort for borgerne gjennom oppslag i mediene. Oslos byrådsleder Raymond Johansen uttalte til VG: «Vi har tett dialog med politiet om dette, på alle nivåer. Oslo-politiet er en sentral samarbeidspartner for Oslo kommune, og har viktig kompetanse, kunnskap og erfaring som vi benytter oss av for å sikre at vi gjør de beste tiltakene» (byrådsleder, Oslo kommune). I samme mediasak uttaler Oslo politidistrikt: «Når det gjelder sikringstiltak i det offentlig rom, er dette kommunens ansvar. Politiets rolle er i denne sammenheng å gi råd når vi blir bedt om det» (kommunikasjonsrådgiver, Oslo politidistrikt) (Haugan & Skjetne, 2017). Uttalelsene indikerer en relativt samstemt oppfatning om rollefordelingen mellom aktørene. Samtidig fremsnakker kommunens ledelse, ved byrådslederen, politiets betydning, mens politiet ønsker å synliggjøre avstand fra ansvaret for beslutningene. For kommunene kan denne eksponeringen av koordineringsutfordringene i offentligheten potensielt svekke deres «throughput»-legitimitet, da denne formen for legitimitet bygger på borgernes oppfatninger om kvaliteten i interaksjonen mellom aktørene (Scharpf, 1999). Får borgerne inntrykk av at det er utfordringer i samarbeidet og koordineringen mellom kommunen og politiet som hemmer effektiviteten og ansvarligheten, kan det potensielt svekke befolkningens tillit til beslutningsprosessene. I så fall kan det redusere kommunens styringslegitimitet.

### Vurdering av risiko

Norske myndigheters innføring av en risikobasert tilnærming gjør at vurderingene av risiko skal danne grunnlaget for å iverksette forebyggende sikkerhetstiltak. I utarbeidelsen av risikovurderinger er rollefordelingen mellom sikkerhetsmyndighetene og virksomhetene som er ansvarlig for å iverksette sikringstiltak, sentral. Ifølge sikkerhetsloven (2019) skal den enkelte virksomheten gjennomføre regelmessige risikovurderinger (§ 4-2) i tillegg til å vurdere effekten av sikkerhetstiltakene (§ 4-3). Sikkerhetsmyndighetene skal innhente og vurdere informasjon som har betydning for forebyggende sikkerhetsarbeid (§ 2-2, c) og gi relevant informasjon, råd og veiledning om forebyggende sikkerhetsarbeid til virksomhetene (§ 2-2, d), som for eksempel å dele trusselvurderinger (§ 2-3). Hvordan foregår politiets informasjonsutveksling og råd og veiledning? Hvilken verdi har informasjonen og veiledningen for kommunenes risikovurderinger? Hvilke kapasitet har kommunene til å gjennomføre risiko- og effektvurderinger?

For norske kommuner er forebyggende terrorsikkerhetsarbeid en relativt ny tematikk. De fleste av informantene både i Oslo og Stavanger beskrev en begrenset erfaring med forebyggende terrorsikkerhetsarbeid. Kommunenes begrensede erfaring ble også bekreftet av en informant utenfor kommunene med god innsikt i det kommunale arbeidet:

Det meste som finnes av høy fagkompetanse, er i privat næringsliv og hos forsvarsbygg. I Kommune-Norge finnes det svært få som har denne kompetansen. Også blant de som har ansvar for å bygge byrom (sikkerhetsrådgiver).

Enkelte kommunalt ansatte refererte til eksempler hvor kommunale etater har leid inn eksterne aktører, enten statlige eller private, til å bistå med risikovurderinger. Andre kommunalt ansatte, særlig med erfaring innen samfunnssikkerhet, oppfattet at de har analytisk kompetanse som er relevant også innen forebyggende terrorsikkerhetsarbeid, for eksempel kunnskap om risiko- og sårbarhetsanalyser. Denne metodiske kunnskapen har kommunene tatt i bruk til å kartlegge hvilke byrom som er mest utsatt for terror, og identifisere sårbarheter knyttet til disse byrommene. Kommunenes begrensede kunnskap om trusselbildet gjør dem imidlertid avhengig av at politiet utveksler informasjon om truslene.

Sikkerhetsmyndighetene bistår kommunene gjennom både utveksling av skriftlig materiale og gjennom dialog. Kommunalt ansatte oppfattet at særlig de årlige nasjonale trusselvurderingene utgitt av Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) og Etterretningstjenesten har begrenset verdi når kommunen skal vurdere behovet for terrorsikkerhetstiltak:

For denne type sikringstiltak må man ha et mye lengre perspektiv enn det som inngår i PSTs årlige trusselvurderinger. Så det å greie, i den grad det er mulig, å se trender og utviklingstrekk og forstå hva som egentlig skjer, jeg tror ikke PST kan hjelpe oss med det. Det er litt ubehjelpelig, det vi får av dem. Vi kan jo ikke bruke PST sin trusselvurdering til noe, kan vi det? Jeg kan ikke det, i alle fall (kommunalt ansatt).

Kommuneansatte påpekte at de årlige nasjonale risiko- og trusselvurderingenes begrensede verdi for kommunens vurderinger av permanente sikringstiltak i byrommene skyldes at risiko- og trusselvurderingene hovedsakelig beskriver den nåværende trusselsituasjonen. Særlig for permanente sikringstiltak har kommunene behov for et langsiktig perspektiv. I vurderingene av kortsiktige og midlertidige tiltak tillegges i bestemte situasjoner PSTs justerte trusselvurderinger mer vekt. PSTs oppjusterte trusselvurdering våren 2017 som beskrev at terrorangrep var sannsynlig, og at angrep med kjøretøy var den mest sannsynlige metoden (PST, 2017), ble tillagt sentral vekt da Oslo kommune besluttet å implementere midlertidige sikkerhetstiltak i Karl Johans gate høsten 2017.

Kommunene får også kunnskap om terrortrusselen gjennom dialog med de nasjonale sikkerhetsmyndighetene og det lokale politiet. Sikkerhetsmyndighetene er pålagt å sikre at det etableres nødvendige fora for informasjons- og erfaringsutveksling (Sikkerhetsloven, 2019, § 2-3). Beredskapsavdelingen i politiet og beredskapsetaten i kommunene har jevnlig møter for å sikre informasjons- og erfaringsutveksling, som inkluderer at kommunene mottar relevant gradert informasjon både på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Denne dialogen intensiveres ved spesielle situasjoner. I forkant av implementeringen av sikringstiltak i Karl Johans gate hadde Oslo kommune flere møter og samtaler med politiet for å få mer informasjon om trusselsituasjonen og ikke minst få politiets vurdering av behovet for å sikre gågaten. Dette var, som beskrevet mer inngående senere i artikkelen, viktige møter for Oslo kommune og deres beslutning om å iverksette sikringstiltak.

Særlig de bilaterale møtene med politiet om konkrete saker fremstår å styrke kommunenes *analytiske kapasitet*, evnen til å analysere informasjon og gjennomføre risiko- og effektanalyser (Christensen et al., 2016). Likevel forblir usikkerhet om risikoen for terror betydelig. Kommunene må selv avgjøre om risikoen er stor nok til at sikkerhetstiltak skal iverksettes eller ikke. En kommunalt ansatt forklarte at denne usikkerheten medfører at «vi må gjøre en skjønnsmessig vurdering og bruke beste faglige skjønn. I tillegg er det en kost-nytte vurdering oppi dette». Særlig ved mer omfattende permanente sikringstiltak er kostnadene ved sikringstiltakene versus den potensielle effekten av eventuelle tiltak sentralt i vurderingene. I arbeidet med å sikre offentlige byrom mot terror, hvor det er så mange potensielle mål og metoder som kan anvendes, fremstår en risikobasert tilnærming å gi kommunene

begrenset veiledning til beslutningsprosessene. Beslutningsgrunnlaget forblir i de fleste situasjoner relativt usikkert.

Usikkerheten ved beslutningsgrunnlaget er ikke kun en utfordring for kommunenes analytiske kapasitet; den kan også svekke kommunenes styringslegitimitet. Christensen et al. (2018) hevder at hvis etatenes «throughput»-legitimitet utfordres, blir aktørenes analytiske kapasitet viktigere fordi befolkningens oppmerksomhet ledes mot beslutningsprosessene og dens kvalitet. I saker som er omstridt og/eller får stor medieoppmerksomhet, som sikringen av Karl Johans gate, øker også borgernes interesse for beslutningsprosessene (Christensen et al., 2018). Innen offentlig forvaltning fremheves ansvarlighet som et sentralt aspekt ved legitimitet (Christensen et al., 2018, s. 9). Ansatte er underlagt en forpliktelse gjennom deres *administrative ansvarlighet* om at prosedyrene og reglene som følges i beslutningstaking, er tilstrekkelige og følger etiske standarder (Schmidt 2013, s. 4–7). I dette ligger det også et prinsipp om åpenhet og transparens. I tillegg er fagansatte i kommunale etater underlagt *profesjonell ansvarlighet*, en forventning om teknisk kunnskap og ekspertise (Christensen et al., 2018, s. 10). Christensen et al. (2016, s. 889) viser til at en sentral link mellom styringskapasitet og styringslegitimitet er graden av samsvar eller mangel på samsvar mellom byråkratiets kapasitet og handlinger på den ene siden og borgernes forventninger på den andre. Innen forebyggende terrorsikkerhetsarbeid ser vi at kommunene på grunn av sin begrensede analytiske kapasitet har utfordringer med å imøtekomme prinsippene innen kommunal forvaltning om profesjonalitet, faglighet og regelstyring. Hemmeligholdet av sentrale deler av beslutningsgrunnlaget følger heller ikke det sentrale prinsippet om åpenhet og transparens innen kommunal forvaltning. Manglende samsvar mellom kommunenes kapasitet og praksis, og sentrale prinsipper for offentlig forvaltning, kan ha negativ påvirkning på befolkningens oppfatning av kommunenes arbeid. Befolkningen kan sette spørsmålsteget ved kvaliteten og legitimiteten til kommunenes beslutninger. Kommunenes begrensede analytiske kapasitet kan slik svekke kommunens styringslegitimitet.

### Implementering av sikringstiltak

Implementering av fysiske terrorsikringstiltak handler om å vurdere hvilke type sikringstiltak som bør anvendes, f.eks. pullerter, vannspeil og blomsterpotter, hvordan tiltakene skal dimensjoneres, og hvor de skal plasseres. De kommunalt ansatte oppfattet at de hadde begrenset kompetanse på å implementere sikringstiltak. De prøvde å styrke handlingskapasiteten ved å søke rådgivning fra private konsultantselskaper om utfordringen og utplassering av sikringstiltak. De fysiske sikringstiltakene ble kjøpt fra private aktører.

Kommuneinformantene var opptatt av at utplassering av fysiske terrorsikringstiltak ikke kun er et teknisk spørsmål om type og dimensjoner. De vektla at mange andre faktorer også er gjeldende, spesielt at byrommene forblir tilgjengelige for byens brukere, sikre fremkommelighet for utrykningskjøretøyene, varelevering, estetikk og økonomi. Mange informanter i kommunene var opptatt av at sikkerhetstiltakene ikke måtte føre til begrenset tilgjengelighet for brukerne av byen. Kommunenes målsetting var at sikringstiltakene skulle integreres i bybildet og gjøre byrommene hyggeligere og mer attraktive:

Vi har fått skrevet inn i vårt mandat at vi må ha en type proaktive og multifunksjonelle tiltak som også har andre type funksjoner bygd i seg. Det kan være en benk, blomsterkasse, ståbord og så videre (kommunalt ansatt).

Hovedprinsippene kommunene arbeider etter, er at sikkerhetstiltakene skal ha et integrert sikkerhetsdesign og gi merverdi.<sup>2</sup> Kommuneinformantene viste til at utfordringen er å klare å oppnå disse målsettingene, da byen har fragmenterte eier- og ansvarsforhold, ulikt regelverk samt separate og begrensede budsjetter (se Lid, 2021 for utdypning). Forhandlingene av disse ulike hensynene opplevde representantene fra kommunene som krevende. De erfarte at de i varierende grad lykkes med å klare å gjøre ambisjoner om til realiteter. Dette illustrerer kommunenes begrensede handlingskapasitet og evnen til å omsette kunnskap til konkret handling og gi befolkningen service (Christensen et al., 2016).

Kommunenes vektlegging av sikkerhetstiltakenes utforming kan forstås i lys av at tiltakenes design og plassering kan påvirke borgernes tilslutning til sikringstiltakene, altså kommunens «output»-legitimitet. «Output»-legitimitet, som dannes på bakgrunn av om resultatene av de politiske eller byråkratiske prosessene oppfyller borgerens ønsker og behov (Scharpf, 1999; Christensen et al., 2016, s. 888), er tett knyttet til handlingskapasitet, da resultatet av de politiske eller byråkratiske prosessene ofte er synlig for borgerne (Christensen et al., 2016, s. 889). Kommuneinformantene bekreftet imidlertid at de i liten grad har kunnskap om borgerne ønsker terrorsikkerhetstiltak, generelt eller i konkrete situasjoner. De har også liten kunnskap om befolkningens oppfatninger om implementerte sikringstiltak. Kommunene besitter dermed begrenset kunnskap om beslutningene som fattes om hvorvidt sikkerhetstiltak samsvarer med borgernes ønsker og behov, og vil styrke eller svekke kommunens «output»-legitimitet.

### Kommunenes styringskapasitet og styringslegitimitet oppsummert

Beskrivelsene ovenfor synliggjør kommunenes utfordrende posisjon når det gjelder terrorsikring av offentlige byrom. Kommunene har som eiere av offentlige byrom og planleggingsmyndighet en betydelig reguleringskapasitet, som gir kommunene muligheter til å implementere forebyggende terrorsikringstiltak. Reguleringskapasiteten gjør imidlertid også kommunene ansvarlige. Samtidig har kommunene begrenset analytisk kapasitet og koordinerings- og handlingskapasitet, selv om de har tatt flere grep for å styrke det. Kommunene har altså et betydelig formelt ansvar, men begrenset kapasitet til å håndtere ansvaret. Terrorsikring er samtidig en tematikk med stor offentlig interesse. Gjennom medieoppslag synliggjøres kommunenes ansvar og deres begrensede kapasitet for borgerne. Dette kan utfordre kommunenes styringslegitimitet. Styringslegitimiteten bygger på borgernes oppfatninger av myndighetenes håndtering. Får borgerne inntrykk av at kommunene har begrenset kapasitet til å sikre byrom mot terror, kan det påvirke borgernes vurderinger av kommunenes håndtering og svekke borgernes tillit til kommunene og slik redusere kommunenes styringslegitimitet. Basert på innsamlede data om kommunenes styringskapasitet, og diskusjonen om kommunenes styringslegitimitet, fremstår kommunenes forebyggende terrorsikkerhetsarbeid å ha både begrenset styringskapasitet og styringslegitimitet. Hvordan håndterer kommunens forvaltning og politikere denne sårbare situasjonen? Hvordan forsøker de å styrke sin posisjon?

## Partnerskap som legitimitetsbygging

Kommunenes strategi for å styrke det forebyggende terrorsikkerhetsarbeidet er å knytte politiet tettere til beslutningene for å øke styringskapasiteten, styringslegitimiteten og redu-

2. I Oslo er disse prinsippene nedfelt i prinsiplanen «Oslo Sentrum – Gatebruk og grunnsikring» (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Oslo kommune, 2014).

sere mulighetene for alene bli ansvarliggjort. Her oppstår det imidlertid raskt en tydelig interessekonflikt og en forhandling om ansvarsforholdene mellom kommune og politi. Prosessen med å sikre Karl Johans gate illustrerer dette tydelig:

Informant, Oslo kommune : Det var viktig å få avklart om det er en trussel som Oslo-politiet stilte seg bak. Og nå er vi inne på det rent politiske her. Det er klart at Raymond Johansen [byrådsleder i Oslo] kan gjøre hva han vil, men han vil ikke sette i gang noe som er direkte upopulært hvis han ikke også har ryggdekning og kan si at dette har også politiet stilt seg bak. Oslo politidistrikt har vist seg gang på gang å være en god og nær samarbeidspartner for oss. De er suverene på alt, men de vegrer seg veldig mot å stikke hodet for langt frem. De vegrer seg veldig mot å si at dette her må dere gjøre. De kan anbefale til nød, men det å få dem til å si til meg i et sånt møte og få det i et møtereferat «at vi anbefaler at dere setter opp sikringstiltak på Karl Johan». Det var svært. Det trodde jeg ikke skulle skje. Og da var det i alle fall lett å «pushe» dette videre.

Intervjuer: Men du hadde ikke forventet å få den anbefalingen?

Informant, Oslo kommune: Nei, jeg hadde forventet at de kom til å si at det må dere bestemme selv.

Intervjuer: På bakgrunn av hvilken erfaring du har med dem fra tidligere?

Informant, Oslo kommune: Ja. Det har litt med rollefordelingen å gjøre. Hvem sitter med svarteper hvis noe skjer [...]. Det handlet rett og slett om at ingen ville risikere at de ble stående igjen med ansvaret [...] Oslo politidistrikt ville ikke på noen måte ha en situasjon der Raymond Johansen kommer ut og sier at «vi gjorde dette eller vi gjorde ikke dette fordi Oslo politidistrikt sa vi skulle gjøre det». Og så snur media seg etter dem. Men Raymond Johansen vil heller ikke si at «nei, dette gjorde jeg på egen hånd». Han vil jo ha ryggdekning for å si at «Oslo politidistrikt har sagt at vi må gjøre dette, da tar jeg det på største alvor, og da gjør jeg dette». [...] Forventningen av «the blame game» blir veldig styrende på hvordan man snakker med hverandre, og hva man vil ha ut.

Som sitatet tydelig illustrerer, ønsker verken Oslo kommune eller politiet å stå ansvarlig for beslutningene. De tar i bruk velkjente strategier for å begrense ansvaret. Ifølge Hood (2010) er delegering en tydelig risikobegrensende strategi, men også en strategi som gir begrenset anerkjennelse ved positivt utfall. Diktering er imidlertid en strategi som kan gi høy anerkjennelse ved positivt utfall, men har samtidig høy risiko for at man blir tildelt ansvaret hvis resultatet av beslutningen blir dårlig. Kommuneinformantens utsagn indikerer at kommunen i prosessen med å vurdere sikringstiltak i Karl Johans gate hadde foretrukket at politiet dikterte hva kommunen skulle gjøre, noe som ville redusert kommunens ansvar. Ifølge Weaver er politikere særlig opptatt av ikke å ta avgjørelser som er direkte upopulære hos befolkningen. Politikere er primært motivert av å unngå kritikk for upopulære handlinger heller enn å få ros for populære. En sentral strategi for å unngå kritikk er nettopp å skyve ansvaret for beslutninger over til andre («pass the buck») (1986). Dette er linket til deres *politiske ansvarlighet*; de står ansvarlig for den utøvende politikken og kan bli kastet ved neste valg (Christensen et al., 2018). Beslutningen om å sikre Karl Johans gate ble løftet opp til høyeste politiske nivå og avgjort av byrådslederen i Oslo. Som informant fra Oslo kommune antydet i sitatet ovenfor, var nettopp Oslos byråd opptatt av å unngå kritikk for beslutningen om å utplassere fysiske sikringstiltak på Karl Johans gate. Kommunens generelle erfaring, som også bekreftes av politiinformantene, er at politiet ikke ønsker å si hva kommunen eller andre objektere skal gjøre. Politiet begrenser seg hovedsakelig til å gi anbefalinger og rådgivning og er tydelige på at kommunene selv er ansvarlig for den endelige beslutningen. Politiets foretrukne strategi er å delegere ansvaret for beslutningene til

kommunen, noe som begrenser politiets ansvar for beslutningene. For kommunens administrative og politiske ledelse er dette en utilfredsstillende situasjon, da de blir sittende igjen alene med hele ansvaret.

Kommunen forsøker en middelvei mellom diktering og delegering. Deres strategi er å søke tettest mulig partnerskap med politiet. Ifølge Hood (2010) eksisterer det flere metoder for delegering. Partnerskap er en strategi med målsetting om å spre ansvaret. Horisontalt partnerskap gjør samtidig ansvarsforholdene mellom organisasjonene mer uklare og gir aktørene mulighet til å skyldre på hverandre.

Kommunene ser ut til å bruke to ulike tilnærminger for å oppnå tettere partnerskap og knytte politiet så tett som mulig til kommunenes egne beslutninger. For det første kan kommunene spørre politiet direkte om deres oppfatninger om hva kommunen bør gjøre, slik som ved sikringen av Karl Johans gate. Politiets uttalelser blir en direkte og tilsiktet måte å gi kommunen tilslutning på. Den andre måten å oppnå støtte av politiet på er å inkludere dem i en tverretattlig arbeidsgruppe. Både i Stavanger og Oslo har politiet deltatt i kommunens tverretattlige arbeidsgruppe, men med noe ulik grad av formalisering. Politiets deltakelse i arbeidsgruppene knytter dem, hvis ikke de tar tydelig avstand fra kommunens beslutninger, indirekte og eventuelt utilsiktet til kommunens beslutninger. Resultatet av begge tilnærmingene er en styrking av partnerskapet mellom kommunen og politiet. Organisasjonene fremstår å stå sammen om beslutningene. Et tettere partnerskap vil redusere kommunens ansvar og delegerer mer av ansvaret for beslutningen til politiet. Kommunen vil slik være mindre utsatt for kritikk for å ha iverksatt unødvendige sikringstiltak eller alene bli ansvarliggjort ved et eventuelt terrorangrep. Kommunenes strategier for å knytte politiet så tett som mulig til deres egne beslutninger, slik som i prosessen med å implementere sikkerhetstiltak i Karl Johans gate, viser hvordan kommunene prøver å utfordre politiets ståsted og den formelle ansvarsfordelingen fastsatt i lover og retningslinjer om objekterens ansvar for egen sikkerhet.

Christensen et al. (2018, s. 25) hevder at styringskapasitet, styringslegitimitet, ansvarlighet og omdømmestyring bør forstås som gjensidige påvirkningsprosesser som samvirker. Et tettere partnerskap med politiet fremstår også som viktig for kommunene utover å delegerer ansvar og sikre omdømme. Hvis kommunen klarer å knytte politiet tettere til sin egen organisasjon ved at politiet gir indirekte eller direkte tilslutning til kommunenes beslutninger, vil det kunne styrke kommunenes koordineringskapasitet. Koordineringskapasitet handler om å bringe organisasjoner sammen til en felles innsats (Christensen et al., 2016). En styrking av koordineringskapasiteten kan også virke positivt på styringslegitimiteten. For kommunens politiske og administrative ledelse er det i en del sammenhenger en forutsetning at kommunen har konferert med politiet og har deres tilslutning. En politiinformant beskrev politiets legitimerende funksjon overfor kommunen slik:

[...] så må jeg igjen si at nå høres det ut som om politiet har all IQ-en som finnes her. Kommunen er veldig flinke [...], så dette er jo ting som kommunen vet om selv. Men så trenger de [kommunene] politiets tilstedeværelse for å kunne legitimere i forhold til politisk ledelse, ordfører og rådmann. De vil gjerne stille spørsmålet: Er politiet inne i bildet? For hvis de skal betale penger for dette, så vil de gjerne at kommunen har jevnlig møter og har vært på befaring med politiet, og at politiet er helt enige i at sånn kan vi gjøre det (politibetjent).

Sitatet illustrerer kommunens behov for politiets tilslutning mer generelt. Politiet er etaten som har særlig kunnskap om trusselbildet og ansvar og kompetanse for å forebygge og etterforske kriminalitet og terrorisme. Politiets oppfatning tillegges spesiell vekt, slik sitatet antyder. Kommunens forvaltning og politisk ledelse kan lettere forsvare sine beslutninger

overfor byrådet og befolkningen som de står ansvarlig overfor hvis de har støtte hos politiet. Kommunenes behov for politiets tilslutning vil antagelig øke ved sakens alvorlighet og allmenne interesse, slik tilfellet var i prosessen med å sikre Karl Johans gate. I forbindelse med den prosessen uttrykte en representant fra den politiske ledelsen i Oslo: «Forestill deg hvis vi ikke hadde fulgt oppfordringen fra politiet, og noe hadde skjedd. Det er et helt utenkelig scenario. Vi må følge et sånt råd».

Ved å vise at de følger politiets oppfordringer, kan politikerne styrke både sin politiske og samfunns-/sosiale ansvarlighet. Ifølge Christensen et al. (2018, s. 19) er et sentralt forhold ved samfunns-/sosial ansvarlighet at det kan bidra til å styrke styringslegitimiteten. Ansvarlighet handler i stor grad om å forvalte en organisasjons omdømme overfor interessenter og publikum. Omdømme kan manipuleres ved å påvirke interessenters oppfatninger av organisasjonens arbeid. At kommunen følger politiets anbefalinger, vil antagelig være i tråd med befolkningen og samarbeidspartneres oppfatninger av hva kommunen bør gjøre hvis ikke kommunen har andre gode argumenter. Slik kan kommunenes styringslegitimitet og omdømme styrkes. Christensen et al. (2018, s. 17) argumenterer for at styringslegitimitet også kan påvirke styringskapasiteten. Når borgernes tillit til myndighetene er høy, gjør det at det kreves mindre av de ulike formene for styringskapasiteter. Høy tillit gir større frihet for myndighetene til å koordinere, analysere, regulere og handle. Med andre ord kan sterkere partnerskap med politiet gjøre at kommunen i større grad unngår kritikk, selv om beslutningsgrunnlaget forblir usikkert.

Innenfor forebyggende terrorsikkerhetsarbeid hvor kommunene ser ut til å ha begrenset styringskapasitet og styringslegitimitet, i tillegg til en betydelig risiko for å bli sittende alene med ansvaret for beslutningene og potensielt redusert omdømme, fremstår et tettere partnerskap med politiet som en strategi som kan styrke kommunenes styringskapasitet, styringslegitimitet og omdømme. I tillegg gir det kommunene mulighet til å vise ansvarlighet, samtidig som de kan delegerer noe av ansvaret til politiet hvis katastrofen inntreffer. Partnerskapets tilslørte ansvarsforhold gir også politiet anledning til å fraskrive seg ansvar og skyld på kommunen. Partnerskapets fleksibilitet med henhold til forhandlinger om ansvarsforhold fremstår som vesentlig for at både kommunen og politiet aksepterer denne tilnærmingen for å nå målet om å beskytte byen og borgerne mot terrorisme.

## Avslutning

På bakgrunn av funnene i denne artikkelen vil jeg avslutningsvis kort peke på noen mulige praktiske implikasjoner samt relevante problemstillinger for videre forskning. Artikkelen viser sentrale utfordringer ved å anvende risikostyrt tilnærming særlig i langtidsplanleggingen av terrorsikring av offentlige byrom, samtidig som ansvarsfordelingen myndighetene legger opp til, er utfordrende spesielt for institusjoner som er avhengig av styringslegitimitet. Alternativene til risikostyrt tilnærming og gjeldende ansvarsfordeling er foreløpig uklart. Denne studien viser imidlertid at implikasjonen av disse utfordringene for kommunene er at de søker tettere partnerskap med politiet for å styrke styringskapasiteten og styringslegitimiteten. For kommunene og politiet kan tettere partnerskap være et akseptabelt middel for å nå det felles målet om å sikre byrommene og borgerne. Partnerskapets tilsløring av ansvarsforhold gir aktørene mulighet til å forhandle om ansvaret og plassere ansvar hos den andre aktøren. For å håndtere utfordringene med begrenset styringskapasitet og styringslegitimitet kan større åpenhet om usikkerheten i beslutningsgrunnlaget være en alternativ tilnærming særlig for kommunene. Om åpenhet fremmer eller hemmer styringslegitimiteten, er omstridt og avhenger av mange forhold (Hood & Heald, 2006). Tradisjo-



nelt har forebyggende terrorsikkerhetsarbeid vært preget av lukkethet (Fischbacher-Smith, 2016). Etter 9/11, 22/7 og flere andre omfattende terrorangrep i Europa diskuteres terrorisme og dilemmaene og utfordringene ved terrorforebygging offentlig. Diskusjonene i offentligheten kan muligens øke borgernes forståelse for kommunens utfordringer og gjøre kommunen mindre sårbar for redusert styringslegitimitet.

Interessante problemstillinger for videre forskning er hvordan begrensninger i styringskapasitet og styringslegitimitet håndteres av ulike aktører. Det er relevant om og eventuelt hvordan partnerskap med politiet eller andre sikkerhetsmyndigheter er en akseptert og foretrukket strategi i andre kontekster, blant andre aktører og i andre typer kriser, i tillegg til om og på hvilken måte større åpenhet innen forebyggende terrorsikringsarbeid styrker eller svekker aktørenes styringslegitimitet. Flere studier om relasjonene og samvirket mellom styringskapasitet, styringslegitimitet, ansvarlighet og omdømme innen ulike typer kriser og kontekster er også nødvendig for å få mer kunnskap om disse prosessene, som er komplekse og utfordrende å identifisere. Dette vil være tematikker som alle kan bidra til både teori- og praksisutvikling på feltet.

## Takksigelse

Takk til *Tidsskrift for samfunnsforskning*s redaksjon, to anonyme fagfeller og kollegaer ved By- og regionsforskningsinstituttet NIBR for verdifulle kommentarer på tidligere utkast. Takk også til informantene for at de delte raust og innsiktsfullt om sine erfaringer.

## Referanser

- Almklov, P.G., Antonsen, S., Bye, R. & Øren, A. (2018). Organizational culture and societal safety. *Safety science*, 110, 89–99. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2017.12.029>
- Ansell, C., Boin, A. & Keller, A. (2010). Managing transboundary crises: Identifying building blocks of an effective response system. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), 205–17. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x>
- Bjørge, T. (2015). *Forebygging av kriminalitet*. Universitetsforlaget.
- Boin, A., Hart, P., Stern, E. & Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management*. Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490880>
- Bovens, M. (2007). Analyzing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 837–68. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0386.2007.00378.x>
- Christensen T., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (2015). The challenges of coordination in national security management – the case of the terrorist attack in Norway. *International Review of Administrative Sciences*, 81(2), 352–372. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852314564307>
- Christensen, T., Egeberg, M., Læg Reid, P., Roness, P.G. & Røvik, K.A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (2016). Organizing for Crisis Management. *Public Administration Review*, 76(6), 887–897. DOI: <https://doi.org/10.1111/puar.12558>
- Christensen, T., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (2018). The Co-evolution of Reputation Management, Governance Capacity, Legitimacy and Accountability in Crisis Management. I R. P. Gephart, C. Miller & K. S. Helgesson (red.), *The Routledge Companion to Risk, Crisis and Emergency* (s. 177–191). Routledge.
- Coaffe, J. (2010). Protecting Vulnerable Cities: the UK's resilience response to defending everyday urban infrastructure. *International affairs*, 86(4). DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2010.00921.x>
- Cohen, S. (1985). *Visions of social control: crime, punishment and classification*. Polity Press.
- Dillon, R.L., Liebe, R.M. & Bestafka, T. (2009). Risk-based decision making for terrorism applications. *Risk Analysis*, 29(3), 321–335. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2008.01196.x>

- Ericson, R. (2006). Ten Uncertainties of Risk-Management Approaches to Security. *Canadian J. Criminology and Criminal Justice*, 48(3), 345. DOI: <https://doi.org/10.3138/cjccj.48.3.345>
- Fimreite, A.-L., Lango, P., Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (2013). After Oslo and Utøya: A Shift in the Balance between Security and Liberty in Norway. *Studies in Conflict & Terrorism*, 36(10), 839–856. DOI: <https://doi.org/doi:10.1080/1057610X.2013.823754>
- Fischbacher-Smith, D. (2016). Framing the UK's counter-terrorism policy within the context of a wicked problem. *Public Money & Management*, 36(6), 399–408. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2016.1200801>
- Forskrift om objektsikkerhet. (2011). *Forskrift om objektsikkerhet (FOR-2010-10-22-1362)*. Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2010-10-22-1362>
- Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for? *The American Political Science Review*, 98(2), 341–354. DOI: <https://www.jstor.org/stable/4145316>
- Haugan, B. & Skjetne, O.L. (2017, 2.november). Britisk antiterror sjef advarer mot bilterror i Oslo. VG. <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/MxvJE/britisk-antiterror-sjef-advarer-mot-bilterror-i-oslo>
- Hemmingby, C. (2017). Exploring the Continuum of Lethality: Militant Islamists' Targeting Preferences in Europe. *Perspectives on Terrorism*, 11(5), 25–41. DOI: <https://www.jstor.org/stable/26297929>
- Holter, H. (1996). Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning. I H. Holter & R. Kalleberg (red.), *Kvalitative metoder i samfunnsforskning* (s. 9–25). Universitetsforlaget.
- Hood, C. (2010). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self-Preservation in Government*. Princeton University Press.
- Hood, C. & Heald, D. (2006). *Transparency: The key to better governance?* Oxford University Press.
- Hopkins, A. (2011). Risk-management and rule-compliance; Decision-making in hazardous industries. *Safety Science*, 49(2), 110–120. DOI: <https://doi.org/doi:10.1016/j.ssci.2010.07.014>
- Hsu, H. & Apel, R. (2015). A Situational Model of Displacement and Diffusion Following the Introduction of Airport Metal Detectors, *Terrorism and Political Violence*, 27(1), 29–52. DOI: <https://doi.org/10.1080/09546553.2014.962989>
- Jacobs, J. (1961). *The death and life of great American cities*. Jonathon Cope.
- Jann, W. (2017). Accountability, performance and legitimacy. I T. Christensen & P. Læg Reid (red.), *The Ashgate Research Companion to Accountability and Welfare State Reforms in Europe*. Ashgate.
- Jore, S. (2019). Ontological and epistemological challenges of measuring the effectiveness of urban counter-terrorism measures. *Security Journal*, 34, 231–246. DOI: <https://doi.org/10.1057/s41284-019-00221-6>
- Jore, S., Utland, I. & Vatnamo, V. (2018). The contribution of foresight to improve long-term security planning. *Foresight*, 20(1), 68–83. DOI: <https://doi.org/10.1108/FS-08-2017-0045>
- Jore, S. H. & Moen, A. (2015). A discussion of the risk-management and the rule-compliance regulation regimes in a security context. I T. Nowakowski et al. (red.), *Safety and Reliability: Methodology and Applications* (s. 677–684). Tayler & Francis Group.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Oslo kommune (2014). *Oslo Sentrum – Gatebruk og grunnsikring*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Oslo kommune.
- Kvale, S. (1997). *Det kvalitative forskningsintervju*. Gyldendal.
- Lid, S. (2021). Terrorsikring og demokratiske aspekter. I G. Hansen & M. Millstein (red.), *Demokratiske byrom* (s. 401–419). Universitetsforlaget.
- Lid, S. & Heierstad, G. (2019). *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Gyldendal.
- Lindberg, S. (2013). Mapping accountability: core concept and subtypes. *International Review of Administrative Sciences*, 79(2), 202–226. DOI: <https://doi.org/10.1177/0020852313477761>
- Lodge, M. & Wegrich, K. (red.) (2014). *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*. Oxford University Press.
- Læg Reid, P. & Rykkja, L.H. (red.) (2018). *Societal Security and Crisis Management. Governance Capacity and Legitimacy*. Palgrave.
- Nasjonalt sikkerhetsmyndighet, Politidirektoratet & Politiets sikkerhetstjeneste (2015). *Terrorsikring. En veiledning i sikrings- og beredskapstiltak mot uønskede handlinger*. Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste. <https://www.pst.no/globalassets/artikler/utgivelser/veileder-i-terrorsikring.pdf>

- Newman, O. (1972). *Defensible space: Crime prevention through urban design*. Macmillan.
- Nilsen, M., Albrechtsen, E. & Nyheim, OM (2018). Changes in Norway's societal safety and security measures following the 2011 Oslo terror attacks. *Safety Science*, 110, 59–68. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.ssci.2017.06.014>
- NOU 2012: 14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Departementenes servicesenter.
- NOU 2016: 19. (2016). *Samhandling for sikkerhet. Beskyttelse av grunnleggende samfunnsfunksjoner i en omskiftelig tid*. Forsvarsdepartementet.
- Petersen, D. (1978). *Techniques of safety management*. Imprint New York.
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov om planlegging og byggesaksbehandling* (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan%20og%20byggningsloven>
- PST (2017). *Vurdering av trusselbildet i Norge – april 2017*. PST. <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/vurdering-av-trusselbidelt-i-norge---april-2017/>
- Ranstorp, M. & Normark, M. (2015). *Understanding Terrorism Innovation and Learning*. Routledge.
- Rittel, H.W.J. & Webber, M.M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Scharpf, F.W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford University Press.
- Schmidt, V. A. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput. *Political Studies*, 61(1), 2–22. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2012.00962.x>
- Sikkerhetsloven. (2019). *Lov om nasjonal sikkerhet* (LOV-2018-06-01-24). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24>
- Standard Norge, NS 5830. (2012). *Samfunnssikkerhet – Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger – Terminologi*.
- Standard Norge, NS 5831. (2014). *Samfunnssikkerhet – Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger – Krav til sikringsrisikohåndtering*.
- Thomas, G. (2011). A Typology for the Case Study in Social Science Following a Review of Definition, Discourse, and Structure. *Qualitative Inquiry*, 17(6), 511–521. DOI: <https://doi.org/10.1177/1077800411409884>
- Weaver, R.K. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*, 6(4), 371–398.