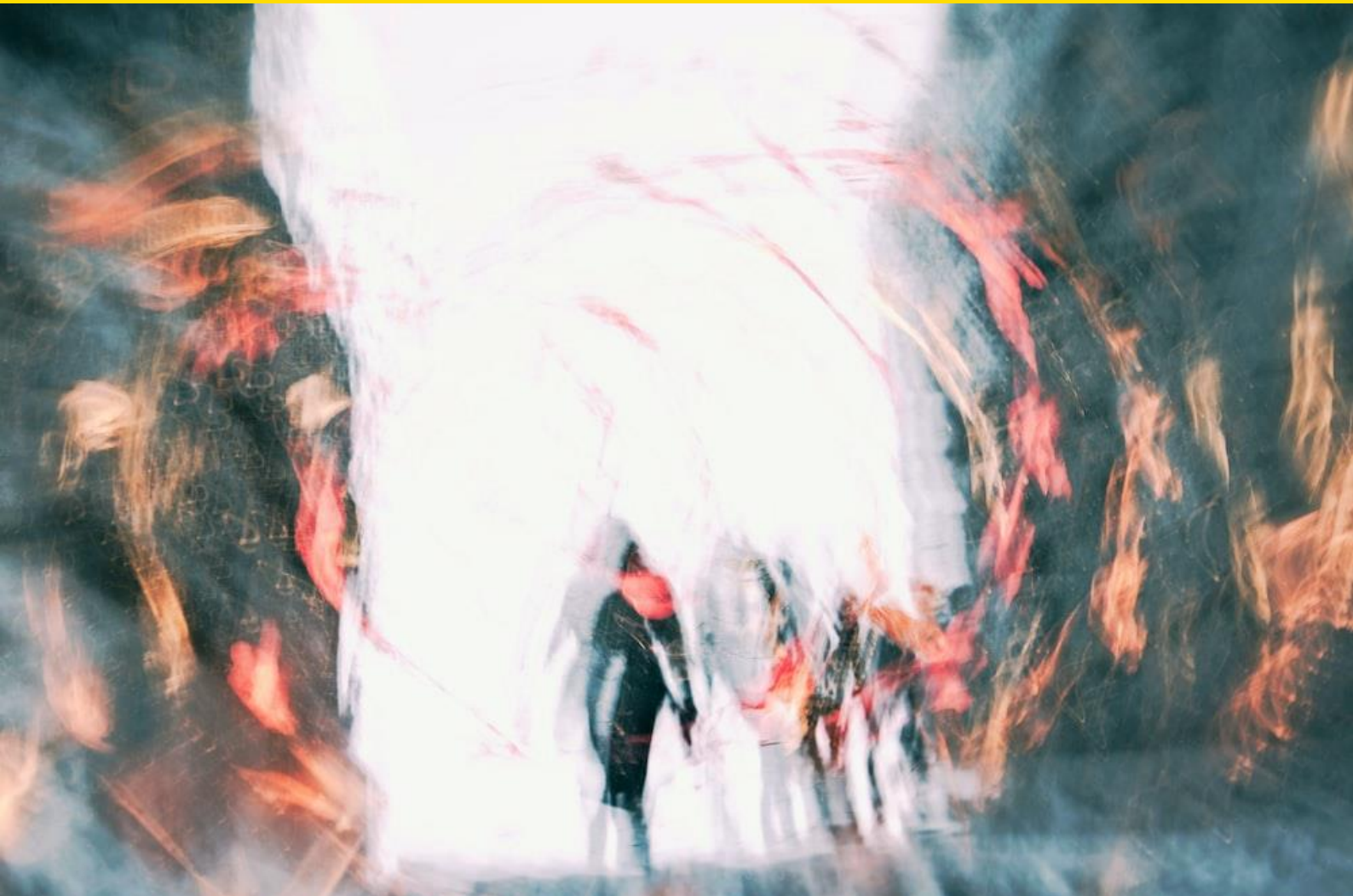


BY- OG REGIONFORSKNINGSINSTITUTTET NIBR

Risikovurderinger og reintegrering av radikalisererte individer i Norden

Stian Lid og Tina Wilchen Christensen

OSLO METROPOLITAN UNIVERSITY
STORBYUNIVERSITETET



Stian Lid
Tina Wilchen Christensen

Risikovurdering og reintegrering av radikaliserte individer i Norden

NIBR-rapport 2023:6

Tittel: Risikovurdering og reintegrering av radikalisererte individer i Norden

Forfatter: Stian Lid og Tina Wilchen Christensen

NIBR-rapport: 2023:6

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-391-9 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 203059

Prosjektnavn: Risikovurdering og reintegrering av radikalisererte individer i Norden

Oppdragsgiver: Justisdepartementet

Prosjektleder: Stian Lid

Referat: Rapporten belyser arbeidet med risikovurdering og reintegrering av radikalisererte individer i de fire nordiske landene, Danmark, Sverige, Norge og Finland. Vi har intervjuet praktikere og andre myndighetspersoner med særlig erfaring med denne typen arbeid i Norden, samt gjennomgått forskning og annen litteratur. På bakgrunn av dette belyser vi sentrale praksiser og tiltak innen risikovurderinger og reintegrering, samt vurderinger av hvordan disse praksisene og tiltakene fungerer. Vi peker på sentrale utfordringer, og kommer med anbefalinger som vil kunne forbedre arbeidet på disse to områdene.

Sammendrag: Norsk

Dato: September 2023

Antall sider: 79

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet – storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

© NIBR 2023

Forord

Rapporten viser resultater fra prosjektet «Risikovurdering og reintegrering av radikaliserede individer i Norden».

«Forskningsprosjektet er initiert av Justis- og beredskapsdepartementet, som ledd i oppfølgingen av den nasjonale kontraterrorstrategien. Ett av de prioriterte tiltakene i strategien er å legge til rette for en kunnskapsbasert metodeutvikling og erfaringsdeling om risikovurderinger og effektive tiltak innenfor reintegrering. Prosjektet er finansiert av Nordisk ministerråd. Prosjektet er gjennomført av forskerne Stian Lid ved By- og regionsforskningsinstituttet NIBR, OsloMet og Tina Wilchen Christensen, Human Culture.

Vi vil takke alle informantene som har delt sine erfaringer og innsikter, i intervjuer og/eller deltakelse i workshop i Oslo. Deres bidrag har vært helt avgjørende for å kunne løfte frem viktige erfaringer, utfordringer og problemstillinger innenfor et krevende felt. Vi vil også takke alle dere som har lest utkast til rapporten og gitt viktige tilbakemeldinger. Takk også til Linn Andrea Meinert Schønning i Justis- og beredskapsdepartementet for god prosjektoppfølgning.

NIBR, september 2023

Erik Henningsen
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	3
Summary.....	9
1 Innledning.....	15
1.1 Problemstillinger, avgrensninger og datagrunnlag	16
1.2 Om rapporten	19
2 Forebygging av voldelig ekstremisme i Norden.....	20
2.1 Nordisk ekstremismeforebygging	20
2.2 Sikkerhet, risiko og risikostyring i polisiært arbeid	22
2.3 Forståelsen av målgruppen	24
3 Risikovurdering.....	27
3.1 Innledning	27
3.2 Terrorismerelaterte risikovurderinger i Norden	31
3.3 Danmark	31
3.4 De andre nordiske landene	36
3.5 Oppsummering og drøfting av arbeidet med risikovurderinger i Norden	45
4 Reintegrering.....	56
4.1 Innledning	56
4.2 Reintegrering i teorien	57
4.3 Reintegrering i praksis – hvem er involvert, og hvilke oppgaver har de?	58
4.4 Målet for en reintegreringsprosess	59
4.5 Målsetting og betydning av samarbeid på tvers av statlige aktører, kommunale aktører og sivilsamfunnsaktører	61
4.6 Behov og problematikker i en reintegreringsprosess og eksempler i Norden.....	62
4.7 Oppsummering og drøfting av arbeidet med reintegrering.....	66
Litteratur.....	73

Sammendrag

Denne rapporten belyser arbeidet med to sentrale tematikker innen forebygging av voldelig ekstremisme; Risikovurderinger av radikalisererte individer hovedsakelig i det forebyggende sporet utført av politiet og helse- og velferdstjenestene, og reintegrering av radikalisererte individer.

Vi belyser sentrale praksiser og tiltak innen risikovurderinger og reintegrering, samt vurderinger av hvordan disse praksisene fungerer. Vi har intervjuet praktikere og andre myndighetspersoner i Danmark, Sverige, Norge og Finland samt gjennomgått tidligere forskning og annen litteratur. Målsettingen er å gi beslutningstakere og praktikere et grunnlag for å videreutvikle arbeidet med risikovurdering av radikalisererte individer og innsats for å reintegrere radikalisererte individer.

De nordiske landene er alle forankret i den nordiske velferdsmodellen og har betydelige ideologiske, juridiske og kulturelle likheter, samt liknende organisering og tjenesteutøving. I tillegg har de siste tiårenes fremvekst av sikkerhet- og risikotenkning bidratt til grunnleggende endringer innen offentlig forvaltning, som sikkerhetisering av helse- og velferdstjenestene, samt et proaktivt politiarbeid bygd på økende grad av sikkerhetslogikk.

På tvers av de nordiske landene ser vi en betydelig endring i praktikerens og myndighetspersoners forståelse av hva som er årsaken til radikalisering og hvem som er radikaliseret. Det fremstår psykologisert og uklart hvem som forstås som radikalisererte individer og hva deres spesifikke behov er. Nå snakkes det i liten grad om politisk, religiøst eller ideologisk overbeviste individer, men nesten utelukkende om den psykisk syke 'enkeltaktør'. I det perspektiv er det også uklart, når og hvorledes radikalisering som problematikk atskiller seg fra annen kriminalitet.

Mens myndighetene ofte definerer *radikalisering* som en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå ideologiske, politiske eller religiøse mål, ser vi en tendens til at innsatsen mot radikalisering generelt dekontekstualiseres og avpolitiseres ved at politiske, ideologiske og internasjonale faktorer i liten grad vektlegges. Derimot har mistrivsel, omsorgssvikt, traumatisering og utenforskap blitt de sentrale årsaksforklaringene til radikalisering. Disse faktorer kan ha avgjørende betydning i forhold til den enkeltes deltakelse. Samtidig mener vi at det i større utstrekning bør vektlegges hvordan deltakelse i et ekstremt miljø kan transformere deltakeren. Det betyr at uansett hvilke årsaker som ligger til grunn for personens rekruttering til og identifisering med miljøet bør det i praksis være fokus på *både* de bakenforliggende årsaker til deltakelsen, hvor lang tid den enkelte har deltatt i miljøet, hvilken posisjon(er) den enkelte har inntatt kombinert med en oppmerksomhet på personens ideologiske orientering.

Risikovurdering

Individuell risikovurdering kan forstås som både å vurdere mulighetene for at en person skal begå terrorhandlinger, men også identifisering av behov og egenskaper hos individet som kan tas tak igjennom intervensjoner. Vurderinger av personers handlinger i fremtiden er alltid heftet med stor usikkerhet og består av betydelige metodologiske, etiske og praktiske utfordringer.

Analysene av politiet og helse- og velferdstjenestenes arbeid med risikovurdering av radikalisererte individer i Norden omhandler særlig *lovgivning, organisering og metoder*. Vi skiller mellom Danmark og de tre andre nordiske landene, da arbeidet er markant annerledes i Danmark.

Risikovurderingsarbeid i Danmark

Danmark har en annen lovgivning, organisering og risikovurderingsverktøy enn de andre nordiske landene. Helt sentralt for disse forskjellene er dansk lovgivning. Retsplejeloven § 115 gir offentlige myndigheter mulighet til å gi videre til andre myndigheter opplysninger om

den enkelte, hvis den vurderes relevant for saken. Risikovurderinger gjøres i det tverretatlige samarbeidsforumet, Infohus, hvor representanter fra kommunale tjenester samt politiet bringer inn relevant kunnskap de besitter om en persons liv. For å hjelpe aktørene i Infohus-samarbeidet til å holde fokus og retning i analysene om personens situasjon er det utviklet et dialogbasert vurderingsverktøy. Vurderingsverktøyet medvirker til å strukturere praktikernes vurdering av risiko og beskyttelsesfaktorer utfra ni dimensjoner. Denne organiseringen er iverksatt i hele landet, og danske myndigheter har utviklet egne håndbøker og retningslinjer til arbeidet.

De danske praktikerne og andre myndighetspersoner vi har intervjuet, mener at når ulike myndigheter sammen gjør vurderingene nyanseres de ulike aktørenes forståelse og tolkning, og det gir en mer helhetlig vurdering av personen. Metoden medvirker også til at deltakerne opplever et felles ansvar for vurderingene. Vurderingsverktøyet systematiserer den faglige samtalen mellom representantene fra ulike sektorer og bidrar til at de ulike aktørene utvikler over tid et felles språk ved at dimensjonene og tilhørende begreper er definert. En systematisk gjennomgang av personen fungerer som en «baseline», som danner utgangspunktet for å vurdere personens progresjon ved senere progresjonsmøter. Verktøyets søkelys på risiko- og beskyttelsesfaktorer hjelper til å utarbeide en balansert vurdering av personen, i tillegg til å kartlegge hva som kan gjøres for å bedre situasjonen. Enkelte praktikere fremhevet imidlertid at hele vurderingsprosessen og vurderingsverktøyet er omfattende og tidkrevende, og at strukturering av analysen kan føre til «tunnelsyn».

Risikovurderingsarbeid i Sverige, Norge og Finland

Risikovurderingsarbeidet i disse landene har vesentlige likheter. Arbeidet er i liten grad standardisert og formalisert, slik som i Danmark. Det gir store variasjoner i hvordan arbeidet gjøres internt i landene. Lovgivningen, organiseringen og metodene skiller seg også markant fra Danmark.

I Sverige, Norge og Finland setter lovgivningen omfattende begrensninger for informasjonsdeling mellom tjenester. Helse- og velferdstjenester kan kun dele opplysninger om personen med politiet i tilfeller der de vurderer at informasjonen kan forhindre alvorlig kriminalitet som terror. Mange praktikere i disse landene er også usikre på hvordan loven skal tolkes, som gjør at praksisen for når man vurderer det som nødvendig å dele informasjon varierer mellom tjenester.

Risikovurderinger gjøres i hovedsak av politiet og/eller sikkerhetstjenestene, og i mindre grad i fellesskap med representanter fra helse- og velferdstjenester. Organiseringen av arbeidet internt i politiet varierer. Erfaringene fra politibetjentene er at arbeidet med risikovurderinger av radikalisererte individer i politiet med fordel kan formaliseres, standardiseres og differensieres. En differensiering av arbeids- og ansvarsoppgaver hvor etterretningsarbeidet, risikovurderinger og tiltaksarbeidet ble fordelt mellom flere personer, var å foretrekke. En slik organisering ble oppfattet å styrke både informasjonsgrunnlaget til vurderingen, selve risikovurderingen og bidra til å redusere usikkerheten og engstelsen hos ansatte.

Styrkingen av samarbeidet mellom politiet og sikkerhetstjenesten som har vokst frem de siste årene ble oppfattet som viktig av ansatte i politiet. Mest formalisert fremstår samarbeidet å være i Sverige med etableringen av Redex. I hvilken grad slike samarbeidsgrupper brukes til å utveksle informasjon mellom politiet og sikkerhetstjenesten, eller om tjenestene også i fellesskap utarbeider risikovurderinger, synes å variere. Politiansatte erfarer fortsatt utfordringer i samarbeidet, for eksempel sikkerhetstjenestens begrensede deling av informasjon med politiet.

Det er ikke utarbeidet noen nasjonale retningslinjer eller standarder for samarbeidet mellom politiet og helse- og velferdstjenestene i de tre landene. Lokalt er det utviklet mer eller mindre formaliserte samarbeid. Enkelte steder foregår kontakten mer ad hoc mellom politiet og relevante tjenester steder, mens andre steder er det opprettet faste team med representanter fra politiet og helse- og velferdstjenestene. I noen av teamene vurderes risikoen i fellesskap mellom helse- og velferdstjenestene og politiet i saker hvor personopplysninger kan deles.

Hvilke metoder som skal brukes for å gjøre risikovurderinger av radikalisererte individer er heller ikke standardisert. Politiet har frem til helt nylig først og fremst anvendt sine tradisjonelle etterretningsmetoder for innhenting, analyse og risikovurdering i arbeidet med risikovurdering av radikalisererte individer. Disse metodene fremstår å variere fra mer ustrukturerte til strukturerte risikovurderinger. I Sverige har enkelte politidistrikt de siste årene tatt i bruk risikovurderingsverktøyet TRAP-18 for vurdering av enslige aktører (lone actors). Det tilbys nå utdanning i verktøyet til alle politidistrikt. Det fremstår imidlertid uklart om TRAP-18 kun er tenkt å brukes for å vurdere enslige aktører eller om dette verktøyet skal anvendes også overfor ikke enslige aktører. Enkelte politidistrikt i Norge vurderer også å ta i bruk TRAP-18.

Erfaringer og vurderinger av arbeidet med risikovurderinger i Norden

Sammenstill vi erfaringene fra arbeidet med risikovurderinger i de fire nordiske landene, og tidligere forskning, kan vi trekke noen sentrale lærdommer som er viktige for videreutviklingen av arbeidet i de nordiske landene.

Arbeidet med risikovurderinger av radikalisererte individer er svært krevende og er beheftet med stor usikkerhet. Risikovurderinger består av betydelige metodologiske, etiske og praktiske utfordringer. Ingen vurdering kan med sikkerhet bedømme risikoen for om en person kommer eller ikke kommer til å begå terrorhandlinger. Arbeidet skal også balansere samfunnets behov for beskyttelse og individets frihet. Samtidig er lovgivning, organisering og valg av metode avgjørende for risikovurderingsarbeidet.

Lovgivning

Graden av informasjonsdeling mellom offentlige myndigheter er avgjørende for hvor nyanserte risikovurderingene av radikalisererte individer blir. Lovgivning legger også premisser for samarbeidet mellom aktørene og valg av risikovurderingsverktøy. Det er den danske lovgivningens vide muligheter for informasjonsdeling som gjorde det mulig å etablere infohus samarbeidet og utvikle det dialogbaserte vurderingsverktøyet.

De nordiske landenes ulike lovgivning for informasjonsdeling plasserer landene forskjellig på vektningen mellom beskyttelse av borgerens frihet og beskyttelse av samfunnet mot voldelig ekstremisme. Hvor Danmark sammenliknet med de andre nordiske landene i større grad vektlegger beskyttelse av samfunnet og mindre borgerens personvern.

Praktisk usikkerhet om når personinformasjon kan deles mellom tjenester er, særlig i Sverige, Norge og Finland, en gjentagende utfordring som bør adresseres. Det er samtidig behov for at politiet og politiets sikkerhetstjenestenes forespørsel til helse- og velferdstjenestene om å dele personinformasjon uten samtykke må bli tydeligere

Organisering

Et sentralt funn i denne studien er hvilken betydning organisering har for både kvaliteten av vurderingene og ivaretagelsen av ansatte. Differensiering av oppgaver og ansvarsområder, hvor aktører som besitter forskjellig informasjon, kunnskap og kompetanse samles til en systematisk, koordinert og kvalifisert analyse og vurdering, ser ut til å fremme kvaliteten i vurderingene og spre ansvaret for vurderingen blant ansatte. Dette er gjeldende både i organiseringen av arbeidet internt i politiet, i samarbeidet mellom politi og sikkerhetstjenesten og i samarbeidet mellom politi og kommune/helsetjenestene.

Metoder for risikovurderinger

Metoder for risikovurderinger av radikalisererte individer er omstridt, også i Norden. Det er imidlertid enighet, blant de vi har intervjuet og i forskningen, om noen forhold ved risikovurderinger. Risikovurderinger er ikke et hjelpemiddel for å predikere voldshandlinger, men er heller et redskap for å prioritere mellom saker og få kunnskap om individets behov for å kunne sette inn relevante forebyggende tiltak. Risikovurderinger er et «øyeblikksbilde», da endringer i personens situasjon skjer som gjør vurderingen mindre relevante. Det trengs betydelig kompetanse til å gjennomføre risikovurderinger. Ustrukturerte vurderinger oppfattes

av mange som en sårbar tilnærming, da det er mer sannsynlig å gå glipp av vesentlige forhold, og at slike vurderinger i særlig grad er avhengig av fagpersonenes skjønnsutøvelse.

Strukturerte risikovurderinger, som er en kombinasjon av en strukturert evaluering og faglig skjønn, er den anbefalte metoden innen risikovurderinger av vold og voldelig ekstremisme. Det danske risikovurderingsverktøyet og TRAP-18 er eksempler på strukturerte risikovurderinger. De fleste vi har intervjuet ønsker bruk av strukturerte risikovurderinger, fremfor ustrukturerte risikovurderinger. De pekte på at strukturerte vurderinger bidrar til å etablere en ramme for risikovurderingen, og hvilke sentrale temaer som bør belyses i vurderingen er identifisert på bakgrunn av eksisterende forskning. Strukturerte risikovurderinger er med på å profesjonalisere vurderingene, og reduserer at beslutninger tas på magefølelse. En standardisering av metoder for risikovurdering vil også kunne gjøre praksisen likere på tvers av landet, og redusere ansvaret lokalt ansatte nå opplever med selv å måtte utvikle metodene for risikovurdering.

Det er imidlertid ulike oppfatninger om i hvilken grad vurderingene skal struktureres. Enkelte av de vi intervjuet, og tidligere forskning, har pekt på noen sentrale innvendinger mot standardisering og strukturerte vurderinger, for eksempel at standardisering øker de ansattes følelse av trygghet, plasserer ansvaret utenfor seg selv og begrenser alternative perspektiver og løsninger. Risikobildet kan ofte endres raskt, som fordrer heller diversifisering heller enn standardisering. Spesifikke risikovurderingsverktøy krever også betydelig opplæring som vil ta ressurser. Når resultatet av vurderingene er så usikre, blir verdien av spesifikke risikovurderingsverktøy begrenset.

I vurderingen av hvilke typer risikovurderinger man skal bruke må man vurdere mulighetene for uønskede resultater av de ulike tilnærmingene. Etter vår oppfatning, som samsvarer med annen forskning på risikovurderinger av vold og voldelig ekstremisme, er det flere ulemper med manglende standardisering av metoder for risikovurderinger og bruk av ustrukturerte vurderinger i risikoarbeidet, enn å standardisere metodene og anvende en form for strukturerte vurderinger. Standardiseres metodene og anvendes det strukturerte vurderinger kreves det imidlertid en betydelig bevissthet om mulige negative konsekvenser og iverksettelse av tiltak for å motvirke slike.

Valg av metode må også vurderes opp mot formålet med risikovurderingene, hvilken type risiko man er interessert i å fange opp og målgruppe, samt hvem som skal gjøre risikovurderingene og hvor mye trening det kreves for å opparbeide seg tilstrekkelig kompetanse, i tillegg til hva slags informasjon som er mulighet å innhente.

Ser man samlet sett på erfaringene kartlagt i dette studiet og hva tidligere forskning vektlegger, har alle de nordiske landene, betydelig forbedringspotensial i sitt risikovurderingsarbeid. Forbedringene omhandler både ivaretagelsen av borgerens rettsikkerhet, forståelsen av lovgivningen og når aktører kan dele informasjon, organiseringen av arbeidet og metoder for risikovurderinger.

Reintegreing

Innsatser for å fremme reintegrasjon vektlegger både å beskytte samfunnet og støtte den enkelte. Målet er å tilby en støtte som bidrar til å skape reelle muligheter for at den enkelte kan delta i utdanning, arbeid og/eller andre former for aktiviteter og derigjennom bli en del av samfunnet.

En vellykket reintegrasjon avhenger av en helhetlig tilnærming som innebærer både at den enkelte støttes i å utvikle alternative sosiale og profesjonelle kompetanser, samtidig som samfunnet muliggjør en tilbakekomst. Prosessen er kompleks og kan involverer alle aspekter av en persons liv. De former for støtte den enkelte kan ha behov for kan oppdeles i seks overordnede domener: psykiske behov, kognitive behov, sosiale behov, atferdskorrigerende behov, funksjonelle behov og sikkerhetsrelevante behov.

Praktikernes mandat, insitusjonelle logikk og de innsatser de anvender er betinget av velferdsstatens vektlegging av den enkeltes mulighet for inklusjon og deltakelse i samfunnet samt statens investering i individet.

Hvordan gjøres det?

Arbeidet med reintegrering fremstår som relativt likt i alle de nordiske landene. Kommune og sosialtjenestene har særlig ansvar for å tilby bosted, økonomiske stønader ved behov, arbeid og/eller utdanning. Helsetjenestene har ansvar for å gi helsehjelp, politiet har spesielt ansvar for individenes sikkerhet og trygghet, i tillegg til å monitorere utviklingen i individenes risiko. Kriminalomsorgen skal gjennom rehabilitering forhindre ny kriminalitet.

Denne studien viser at praktikerne utvikler målet for prosessen i samarbeid med den enkelte. Men undersøkelsen viser også at praktikernes handlingslogikk og dermed perspektiv på hva målet med prosessen er, er informert av gjeldende lover og deres respektive mandater. I tillegg spiller bevisste og ubevisste forståelser av radikaliseringsprosess inn. Praktikere handler slik på bakgrunn av den implisitte forandringshypotese (theory of change), som ligger til grunn for velferdsstatstenkningen i Norden. Samtidig fikk det også betydning for innsatsen at forståelsen av radikaliseringsprosess var redusert til individualiserte psykososiale problematikker

Samarbeid og rettmessig deling av opplysninger, utvikling av felles mål og handlingsplaner samt tydelighet i sakskoordinering og ansvarsfordeling er av helt sentral betydning for å lykkes med reintegrering av radikaliserede individer. Til tross for at målsetning er viktig for en innsats, viser forskningen også, hvor vanskelig det i praksis er å begrepsgjøre mange av de aspekter som gjør seg gjeldende i en reintegrasjonsprosess og som muliggjør operative mål som fungerer i praksis.

Utfordringer og anbefalinger – et utdrag

I de nordiske landene er det mange gode innsatser som skal hjelpe den enkelte med å utvikle et ikke-kriminelt liv og med å bli reintegrert. Men til tross for de mangefasettede innsatsene er det grunn til å vurdere flere aspekter.

Vår undersøkelse viser at praktikere på tvers av kommuner og NGO-er argumenterte for 'holistiske' innsatser, uten at disse var knyttet til tydelige og konkrete mål.

De problematikker som er et resultat av deltakelse i ekstreme miljøer synes å by på andre utfordringer enn hva den eksisterende praksis håndterer. De nordiske innsatser for å fremme reintegrering springer ut av allerede eksisterende praksis for sosiale innsatser, og det er en tendens til uoverensstemmelser mellom innsatsene og den enkeltes behov i praksis. Det kan derfor være viktig at man i større grad identifiserer de begrensninger som synes å være i den etablerte innsatsen.

Videre får en uklar forståelse av målgruppen noen negative betydninger i praksis. Mens utenforskap og sosiale og psykologiske årsaker kan være en av årsakene til deltakelse, synes innsatsene ikke å forholde seg til deltakelsens innvirkning på deltakeren. Det betyr at noen av de årsaker, oppfatninger og handlinger, som er knyttet til den enkeltes radikaliseringsprosess, sosialisering og engasjement i en ekstrem gruppe forblir uidentifisert, ikke - forstått eller ikke- imøtekommet.

Praksisene synes i mindre grad å vektlegge de ideologiske informerte forklaringsmodeller og hvordan politiserte følelser av utilfredshet kan forme den enkeltes perspektiv, identitet og potensielle handlingsrepertoar. Samtidig er det viktig også å anerkjenne at deltakelsen er uttrykk for en søken etter noe eller/og en opplevelse av samfunnsskapt forhold, som har ført til et engasjement i en sosial sammenheng og en tilhørende politisk sak. Engasjementet kan være viktig å støtte opp under i en reintegrasjonsprosess, men fortolket og utøvet innenfor demokratiets spilleregler. Men spørsmålet er om innsatser som hovedsakelig tar utgangspunkt i en psykososial målgruppeforståelse også i tilstrekkelig grad fokuserer på, og dermed bidrar til at den enkelte utvikler redskaper til å agere politisk innenfor grensene av et liberalt demokratisk samfunn.

Denne studien har også identifisert en forskjell mellom innsatser i regi av det offentlige og NGO-er. Den innsatsen NGO-er som har deltatt i undersøkelsen utøver, er basert på detaljert innsikt i den praksis, kultur og sosialisering som gjør seg gjeldende i de miljøer deres målgruppe har vært involvert i. De har dermed detaljert kunnskap om sammenhengen og især følelser knyttet til utøvelse av vold, ideologi og deltakelse. Vi argumenterer derfor for at en større utveksling mellom forskjellige aktører på området kunne styrke innsatsene i et ytterst komplekst felt ved at det kommer flere forskjellige former for kunnskap i spill.

Ideologi utgjør en særlig størrelse i dette arbeidet. Argumentene for og imot at arbeidet direkte med ideologi er mange og det er mange måter å gjøre det på. Vi mener med utgangspunkt i vår tidligere forskning og denne undersøkelsen at arbeid med ideologi er viktig. For det har stor betydning å skape innsatser som sikter på å bevisstgjøre den enkelte om ideologisk informerte antakelser og å medvirke til å utvikle den radikaliseres perspektiver og tankemåter og fremme sosiale og profesjonelle ferdigheter og atferdsmønstre som er forenlig med verdier og praksiser i et liberalt demokrati.

Et ideologisk informert perspektiv som deler mennesker inn i venner og fiender, kan, hvis disse aspektene ikke håndteres, raskt ødelegge inklusjonen på en arbeidsplass, isolere personen i utdanningen og på annen måte medvirke til å ødelegge en reintegrasjonsprosess.

Vi ser det derfor som vesentlig at det fokuseres mye mer på bakgrunnen til den enkeltes perspektiver, men også på hvordan ideologi fungerer – det vil si hvordan enhver ideologi kategoriserer og inndeler verden, og hvordan man som praktiker kan ha dialoger om konsekvensene av ideologisk betingede argumenter og perspektiver – uten at det er snakk om en konfronterende diskusjon om for og imot et gitt ståsted.

Vi mener med bakgrunn i dette studiet at reintegreringsinnsatser kan styrkes ved at det utarbeides tydelige forandringsteorier, strategier og mål for reintegreringsprosessen. Det kan synliggjøre om forskjellige praktiker er enige om problematikken og om hvilke innsatser som kan hjelpe. Dette kan også medvirke til å etablere en mer ensartet praksis praktikerne imellom. Tydeligere mål for innsatsen kan også gjøre det lettere å identifisere medarbeidere med den beste kompetansen og å evaluere om innsatsen fungerer etter hensikten – eller hvorfor den ikke fungerte etter hensikten. Utover dette vil det være en styrke for reintegrasjonsinnsatsen om et sterkere samarbeid ble etablert mellom myndighetene og NGO-er, for å få mer nyansert kunnskap og innsatser.

Summary

This report explores the work on two key topics in the prevention of violent extremism: risk assessments of radicalised individuals, primarily in the preventive work carried out by the police and the health and welfare services, and the reintegration of radicalised individuals.

We cast light on central practices and measures related to risk assessment and reintegration, and evaluations of how these practices work. We have interviewed practitioners and other representatives of the authorities in Denmark, Sweden, Norway and Finland, in addition to reviewing previous research and other literature. The aim is to provide decision-makers and practitioners with a basis for further developing the work on risk assessment of radicalised individuals and initiatives to reintegrate radicalised individuals.

The Nordic countries all adhere to the Nordic welfare model and have much in common in terms of ideology, legal system and culture, as well as similar organisational structure and service provision. In addition, the emergence of security and risk thinking in recent decades has contributed to fundamental changes in the public administration, such as the securitisation of the health and welfare services, as well as proactive policing based on an increasing degree of security logic.

Across the Nordic countries, we are seeing a significant change in practitioners' and government officials' understanding of what causes radicalisation and who is radicalised. The field has become "psychologised", and it is becoming increasingly unclear who is perceived as a radicalised individual and what their specific needs are. These days there is little talk of politically, religiously or ideologically convinced individuals; instead people are almost exclusively referred to as a mentally ill "lone actor". From this perspective, it is also very unclear when and how radicalisation differs from other crime.

While the authorities often define *radicalisation* as a process in which a person increasingly accepts the use of violence to achieve ideological, political or religious goals, there is a general tendency for initiatives to combat radicalisation to be decontextualised and depoliticised, by according little weight to political, ideological and international factors. By contrast, unhappiness, neglect, traumatisation and exclusion are widely cited as the main causes of radicalisation. These factors may be of decisive importance in relation to the individual's participation in an extremist environment. At the same time, we believe that greater importance should be attached to how participation in an extremist environment can transform the participant. This means that regardless of the underlying causes of the individual's recruitment to and identification with the environment, there should in practice be a focus on the underlying reasons for their participation, the length of time the individual has participated in the environment, the position(s) the individual has assumed, and the individual's ideological orientation.

Risk assessment

Individual risk assessment can be understood as both an assessment of the possibility of a person committing a terrorist act, but also work to identify the needs and characteristics of the individual that can be addressed through interventions. Assessments of people's future actions will always be laden with great uncertainty, and they entail significant methodological, ethical and practical challenges.

The analyses of the work done by the police and the health and welfare services on risk assessment of radicalised individuals in the Nordic region tend to focus in particular on *legislation, organisation and methods*. We distinguish between Denmark and the other three Nordic countries, as there are marked differences in the work in Denmark.

Risk assessment work in Denmark

Denmark has different legislation, organisation and risk assessment tools than the other Nordic countries. The main reason for these differences is the Danish legislation. Section

115 of the Administration of Justice Act ("*Retsplejeloven*") gives public authorities the opportunity to pass on information about individuals to other authorities, if it is deemed relevant to the case. Risk assessments are carried out in an inter-agency crime-preventive forum called "Infohus", where representatives from various local government services and the police share relevant knowledge they possess about an individual's personal circumstances and life. A dialogue-based assessment tool has been developed to help the parties in the Infohus collaboration maintain focus and direction in the analyses of an individual's situation. The assessment tool helps structure the practitioners' assessment of risk and protective factors on the basis of nine dimensions. This organisation has been implemented throughout Denmark, and the Danish authorities have developed their own manuals and guidelines for this work.

The practitioners and government officials we interviewed in Denmark stated that when different authorities collaborate on joint assessments, the different actors' understanding and interpretation become more nuanced, resulting in a more holistic assessment of the individual. The method also contributes to the participants feeling that the responsibility for the assessments is shared. The assessment tool systematises the discussion between the representatives from the different sectors and helps the various actors develop a common language over time, by defining the dimensions and associated concepts. A systematic review of the individual under assessment serves as a "baseline", which then forms the starting point for assessing changes at subsequent progression meetings. The tool's focus on risk and protection factors helps ensure a balanced assessment of the person, in addition to mapping what can be done to improve the situation. However, some practitioners highlighted that the assessment process using the tool is very extensive and time-consuming, and that the structuring of the analysis can lead to "tunnel vision".

Risk assessment work in Sweden, Norway and Finland

There are many similarities in the risk assessment work in these three countries. The work is not very standardised or formalised, compared with Denmark, resulting in large variations in how this work is done internally within the countries. The legislation, organisation and methods also differ markedly from Denmark.

In Sweden, Norway and Finland, the legislation places extensive restrictions on information sharing among the various services. Health and welfare services can only share information about individuals with the police in cases where they believe that the information may prevent serious crime, such as terrorism. Many practitioners in these countries are also uncertain about how the law should be interpreted, meaning practices for when it is considered necessary to share information also vary among the services.

Risk assessments are mainly carried out by the police and/or security services, and to a lesser extent together with representatives from the health and welfare services. The organisation of this work within the police also varies. Police officers report that the work on risk assessments of radicalised individuals in the police would benefit from being formalised, standardised and differentiated. Ideally, tasks and responsibilities should be differentiated, such that intelligence work, risk assessments and intervention work are distributed among several persons. It was held that this kind of organisation would strengthen the information base for the assessment, improve the actual risk assessment, and help reduce uncertainty and anxiety among the people involved in the work.

The growing collaboration between the police and the security services in recent years was perceived as important by police employees. Sweden appears to have the most formalised collaboration, through the establishment of Redex. There is variation in the extent to which these kinds of collaborative groups are used simply to exchange information between the police and the security services, or whether the services also work together to prepare joint risk assessments. Police officers continue to experience challenges in the collaboration, such as the security services' limited sharing of information with the police.

No national guidelines or standards have been drawn up for the collaboration between the police and the health and welfare services in these three countries. Formalised collaboration has been developed locally to varying degrees. In some places, the contact between the police and relevant services takes place on a fairly ad-hoc basis, while in other places permanent teams have been established with representatives from the police and the health and welfare services. In some of the teams, the risk is jointly assessed by the health and welfare services and the police together in cases where personal data may be shared.

Nor is there any standardisation regarding which methods are used to carry out risk assessments of radicalised individuals. Until very recently, the police have primarily used their traditional intelligence methods for collecting, analysing and assessing risk in their work on risk assessment of radicalised individuals. These methods appear to vary, from relatively unstructured to highly structured risk assessments. In Sweden, some police districts have recently started using the risk assessment tool TRAP-18 for lone actors. Training in the tool is now offered in all police districts. However, it is unclear whether TRAP-18 is only intended to be used to assess lone actors or whether this tool can also be used for non-lone actors. Some police districts in Norway are also considering starting to use TRAP-18.

Experiences and evaluations of the risk assessment work in the Nordic region

By comparing experiences from the work on risk assessments in the four Nordic countries and previous research, we can draw a number of important conclusions that will be central in the further development of this area in the Nordic countries.

The work on risk assessments of radicalised individuals is very demanding and is fraught with great uncertainty. Risk assessments face significant methodological, ethical and practical challenges. No assessment can judge with certainty the risk of whether a person will commit terrorist acts or not. The work must also strike a balance between society's need for protection and the individual's rights and freedom. At the same time, legislation, organisation and choice of method all lay down constraints for risk assessment work.

Legislation

The degree of information sharing among public authorities is decisive for the degree of nuance that can be achieved in risk assessments of radicalised individuals. Legislation also sets important premises for the collaboration among the actors and the choice of risk assessment tools. It is the broad opportunities for information sharing in the Danish legislation that enabled the establishment of the Infohus collaboration and the development of the dialogue-based assessment tool.

The Nordic countries' differing legislation on information sharing entails differences in the countries' weighting between protection of citizens' individual freedoms and protection of society against violent extremism, with Denmark attaching greater importance to the protection of society and less importance to protection of the individual citizen's privacy, compared with the other Nordic countries.

Practitioners' uncertainty about when personal information can be shared between services is a recurring challenge, particularly in Sweden, Norway and Finland, that needs to be addressed. At the same time, the police and the police security services' ability to request personal information from the health and welfare services without consent needs to be defined more clearly.

Organisation

A key finding in this study is the significance of organisation for both the quality of the assessments and the safeguarding of the employees who perform them. Differentiation of tasks and areas of responsibility, where actors who possess different information, knowledge and competence gather to perform a systematic, coordinated and qualified analysis and assessment appears to promote high quality in the assessments and spread the responsibility for the assessment among employees. This applies in the organisation of work

internally within the police, in the collaboration between the police and the security services, and in the collaboration between the police and the municipal authorities/health services.

Risk assessment methods

Methods for risk assessment of radicalised individuals are controversial, also in the Nordic countries. However, there is widespread consensus, both among the people we have interviewed and in the research, on certain aspects of these risk assessments. Risk assessments are not a tool for predicting acts of violence, but rather a tool for prioritising between cases and gaining knowledge about the individual's needs, in order to be able to implement relevant preventive measures. Risk assessments are a "snapshot", and changes in the person's situation may render the assessment less relevant. Considerable expertise is needed to carry out risk assessments. Many people perceive unstructured assessments as a vulnerable approach, as they are more likely to miss aspects of significance and are highly dependent on the assessor's exercise of judgement.

Structured risk assessments, which are a combination of a structured evaluation and professional judgement, are the recommended method for risk assessments of violence and violent extremism. The Danish risk assessment tool and TRAP-18 are examples of structured risk assessments. Most of the interviewees prefer the use of structured risk assessments to unstructured risk assessments. They pointed out that structured assessments help establish a framework for the risk assessment, and that the key topics that ought to be highlighted in the assessment have been identified on the basis of existing research. Structured risk assessments serve to professionalise the assessments and reduce the likelihood of decisions being made based on gut instinct. Standardisation of risk assessment methods could also make practices more similar across the country and reduce the responsibility that local employees currently experience as a result of having to develop their own methods for risk assessment.

Nevertheless, opinions differ regarding the extent to which the assessments should be structured. Some of the people we interviewed – as well as previous research – have voiced a number of major objections to standardisation and structured assessments; for example, that standardisation increases the assessors' sense of security, places responsibility elsewhere, and limits alternative perspectives and solutions. The risk outlook can often change rapidly, which calls for diversification rather than standardisation. Specific risk assessment tools also require training, which takes resources. When the outcome of the assessments is so uncertain, specific risk assessment tools are of limited value.

When considering which types of risk assessments to use, the possibilities for undesirable results of the various approaches must be assessed. In our opinion, which is consistent with other research on risk assessments of violence and violent extremism, the disadvantages ensuing from a lack of standardisation of methods for risk assessments and the use of unstructured assessments in risk work outweigh the disadvantages of standardising the methods and using structured assessments. However, standardising the methods and using structured assessments requires great awareness of the potential negative consequences and implementation of measures to counteract them.

The choice of method must also be aligned with the purpose of the risk assessments, the type of risk the assessment is intended to identify, and the target group. In addition, factors such as who is going to perform the risk assessments, how much training is required to develop sufficient expertise, and what kind of information it is possible to obtain must also be taken into account.

Based on the experiences mapped in this study and the findings of previous research, there is considerable potential for improvement in risk assessment work in all the Nordic countries. The improvements pertain to protection of the citizens' legal rights, understanding of the legislation and when actors can share information, the organisation of the work, and methods for risk assessments.

Reintegration

Initiatives to promote reintegration emphasise both protecting society and supporting the individual. The goal is to offer support that helps create real opportunities for the individual to participate in education, work and/or other forms of activities with a view to becoming integrated into society.

Successful reintegration depends on a holistic approach that entails both supporting the individual in developing alternative social and professional competencies, at the same time as society enables their return. The process is complex and can involve all aspects of a person's life. The forms of support the individual may need can be divided into six overarching domains: mental health needs, cognitive needs, social needs, needs relating to behaviour correction, functional needs and needs relating to security.

The practitioners' mandate, institutional logic and the approaches they employ are contingent on the welfare state's weighting of the individual's opportunity for inclusion and participation in society, as well as the state's investment in the individual.

How is it done?

The work on reintegration appears to be relatively uniform in all the Nordic countries. The local authorities and social services are responsible for providing housing, financial benefits when needed, work and/or education. The health services are responsible for providing health care. The police are responsible for the safety and security of individuals, in addition to monitoring developments in the risk associated with individuals. The correctional service has been charged with preventing new crime through rehabilitation.

This study finds that the practitioners develop the goal for the process in collaboration with the individual concerned. However, the study also shows that practitioners' logic of action – and thus their perspective on the goal of the process – is informed by the laws that apply and their respective mandates. In addition, conscious and subconscious understandings of radicalisation come into play. Practitioners act in this way on the basis of the implicit theory of change that underlies all welfare state thinking in the Nordic countries. At the same time, the efforts are also shaped by an understanding of radicalisation that reduces it to individualised psychosocial problems.

Collaboration and lawful sharing of information, the development of common goals and action plans, and clarity in the coordination of case work and the division of responsibilities are essential for the successful reintegration of radicalised individuals. However, despite the fact that objectives are important for the work in any given case, research also shows how difficult it is in practice to conceptualise many of the intertwined aspects that come into play in a reintegration process and that enable the definition of operational goals that work in practice.

Challenges and recommendations – a brief summary

There are many good initiatives in the Nordic countries to help individuals develop a non-criminal life and reintegrate into society. However, despite the multifaceted initiatives, there are grounds to consider various aspects.

Our study found that practitioners across local authorities and NGOs all called for a “holistic” approach, without linking this to clear, concrete goals.

The kinds of problems ensuing from participation in extremist environments seem to present different challenges than are addressed by existing practices. The Nordic schemes to promote reintegration stem from existing practices in social work, and there is a tendency towards non-alignment between the initiatives and the needs of the individual in practice. It may therefore be important to take steps to identify the limitations in the established schemes.

Moreover, an unclear understanding of the target group can lead to some negative consequences in practice. While alienation and social and psychological factors may be one of the reasons for participation in extremist environments, the current initiatives do not seem to take into account the impact of participation in these environments on the participant. As a result, some of the causes, perceptions, and actions linked to the individual's radicalisation, socialisation and involvement in an extremist group remain unidentified, misunderstood or unaccommodated.

The practices seem to attach less importance to ideologically informed models of explanation and how politicised feelings of dissatisfaction can shape the individual's perspective, identity and potential repertoire of actions. At the same time, it is also important to recognise that participation in extremist environments is an expression of a search for something and/or an experience of socially created conditions, which has led to involvement in a specific social milieu and an associated political cause. It may be important to support this involvement in a reintegration process, but now interpreted and exercised within the rules of democracy. However, the pivotal question is whether initiatives that are mainly based on a psychosocial understanding of the target group also focus sufficiently on, and thus contribute to, the individual developing tools to act politically within the bounds of a liberal democratic society.

This study has also identified a difference between public-sector initiatives and initiatives run by NGOs. The initiatives run by NGOs that participated in the study are based on detailed insight into the practices, culture and socialisation norms in the environments in which their target group has been involved. They thus have detailed knowledge about the context and especially emotions related to the exercise of violence, ideology and participation. We therefore argue that increased interaction between the various actors in the field could serve to strengthen the initiatives in this extremely complex field, by including multiple different forms of knowledge.

Ideology constitutes a unique element in this work. The arguments for and against working directly on ideology are numerous, and there are many different approaches. Based on our previous research and this survey, we hold that work on ideology is important. This work is pivotal to create initiatives aimed at making the individual aware of ideologically informed assumptions and that can help develop the radicalised person's perspectives and ways of thinking and promote social and professional skills and patterns of behaviour that are compatible with the values and practices of a liberal democracy.

An ideologically informed perspective that divides people up into friends and foes can – if these aspects are not addressed – quickly impede inclusion in a workplace, isolate the person in education, and otherwise disrupt the reintegration process.

We therefore regard it as essential that much greater focus is placed on the background for the individual's perspectives and also on how ideology works – that is, how each ideology categorises and subdivides the world, and how the practitioners can discuss the consequences of ideologically conditioned arguments and perspectives – without this degenerating into a confrontational discussion about the pros and cons of a given point of view.

Based on our findings in this study, we believe that reintegration efforts can be strengthened through the development of clear theories of change, strategies and goals for the reintegration process. This would help clarify whether the various practitioners agree on the issues in this specific case and on which initiatives will be best suited to help. This may also serve to establish more uniform practices among the various practitioners. Clearer goals for the work may also make it easier to identify the employees best qualified to do this work and to evaluate whether the initiative is working as intended – or why it did not work as intended. In addition, reintegration initiatives would benefit from stronger collaboration between the authorities and NGOs, with a view to ensuing more nuanced knowledge and initiatives.

1 Innledning

Risikovurdering av radikalisererte individer har blitt et sentralt virkemiddel for å forebygge voldelig ekstremisme.¹ Et annet viktig tiltak er reintegrering, å støtte radikalisererte individer tilbake til et samfunn basert på liberale demokratiske prinsipper.²

Vi belyser i denne rapporten arbeidet med både risikovurdering og reintegrering i de fire nordiske landene, Danmark, Sverige, Norge og Finland. Rapporten omfatter hovedsakelig politiet og helse- og velferdstjenestenes arbeid med risikovurderinger av radikalisererte individer i det forebyggende sporet. Mens beskrivelsene av innsatsen for å reintegrere radikalisererte individer også omfatter arbeidet i sivilsamfunnsorganisasjoner og innen kriminalomsorgen.

Vi har intervjuet praktikere og andre myndighetspersoner med særlig erfaring med denne typen arbeid i Norden, samt gjennomgått forskning og annen litteratur. På bakgrunn av dette belyser vi sentrale praksiser og tiltak innen risikovurderinger og reintegrering, samt vurderinger av hvordan disse praksisene og tiltakene fungerer. Vi peker på sentrale utfordringer, og kommer med anbefalinger som vil kunne forbedre arbeidet på disse to områdene. Målsettingen er å gi beslutningstakere og praktikere et grunnlag for å videreutvikle arbeidet med risikovurdering av radikalisererte individer og innsats for å reintegrere radikalisererte individer. Rapporten er laget på oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet og er finansiert av Nordisk ministerråd.³

Risikovurdering og reintegrering av radikalisererte individer er kompliserte og utfordrende oppgaver. Samtidig er dette områder det har vært forsket lite på, og det er betydelige kunnskapshull.⁴

Uavhengig av hvilken type risiko som skal vurderes, er det svært utfordrende å vurdere hvilke handlinger en person kommer til å begå i fremtiden. Risikovurderinger av radikalisererte individer kompliseres ytterligere av at det er mange ulike veier inn i voldelig ekstremisme.⁵ Dette har gjort det vanskelig å enes om hvilke risiko- og sårbarhetsfaktorer som er særlig viktige, og om hvordan ulike risiko-, sårbarhets og beskyttelsesfaktorer skal veies opp mot hverandre.⁶ I tillegg kan identifisering av slike faktorer lett føre til stigmatisering av befolkningsgrupper. Myndighetene kan også ha begrenset tilgang til relevant informasjon. Internasjonalt er det utviklet flere spesialiserte verktøy for å vurdere risikoen for at enkeltpersoner skal bli innblandet i terrorismerelaterte aktiviteter. Ulike land har implementert ulike verktøy.⁷ I Norden har slike spesialiserte risikovurderingsverktøy frem til nå i liten grad blitt tatt i bruk.⁸ Uavhengig av hvordan man gjør vurderinger, vil det være stor usikkerhet knyttet til dem. Vurderingene vil også avhenge av de profesjonelles skjønnsutøvelse, og det vil alltid kunne reises spørsmål ved vurderingenes gyldighet og egenskaper og ved samsvaret mellom ulike personers vurderinger.⁹ Metodiske og kontekstuelle forhold vanskeliggjør arbeidet med risikovurderinger.

¹ Cherney et al., 2022; Gill, 2015; Borum, 2015;

² Bjørge, 2015; Hansen & Lid, 2020; Kohler, 2016; Marsden, 2017

³ Nasjonal kontraterrorstrategi. Versjon 2022. Justis- og beredskapsdepartementet

⁴ I Norden har det imidlertid vært betydelig forskning på vurderinger av bekymring for radikalisering (f.eks. Det nordiske forskningsprosjektet «Handling extremism – Nordic Approches» (HEXNA), Førde et al. 2023, Lid et al. 2016. Bekymring for radikalisering er imidlertid caser på et lavere bekymringsnivå enn hva vi undersøker i denne rapporten, med fokus på allerede radikalisererte individer.

⁵ Borum, 2015

⁶ Gill, 2015

⁷ RAN, 2018; Lloyd, 2019; Van der Heide, der Zwan & Leyenhorst, 2020; Knudsen & Stormoen, 2020

⁸ Knudsen & Stormoen, 2020, Christensen et al., 2023

⁹ Salma & Gill, 2020, Cherney, 2022

Når en person forlater ekstremistiske grupperinger og tankegods og reintegreres i det brede samfunnet, er det komplekse psykologiske, sosiale og fysiske prosesser involvert. Disse prosessene har vært gjenstand for betydelig forskning de siste tiårene.¹⁰¹¹ Men selv om kunnskapen om utfordringene ved å forlate ekstremisme og reintegrere øker, mangler det kunnskap om effekten av tiltak. Studier om exit- og reintegreringsprosesser viser at exit- og reintegreringsintervensjoner kan være betydningsfulle faktorer.¹² Internasjonalt har det vært gjennomført få primærstudier som har produsert empiriske data om hvorvidt, hvordan og hvorfor intervensjoner rettet mot å fremme exit og reintegrering har noen effekt. Dette gjør at det fortsatt er begrenset kunnskap om hvordan man bør innrette arbeidet med å hjelpe radikalisererte individer ut av ekstremisme og tilbake til det brede samfunnet.¹³

1.1 Problemstillinger, avgrensninger og datagrunnlag

Problemstillingene vi ønsker å besvare i denne rapporten, er:

- 1) Hvilke former for tiltak er iverksatt, og hvilke praksiser anvendes, i de nordiske landene i arbeidet med risikovurderinger av radikalisererte individer?
- 2) Hvilke former for tiltak er iverksatt, og hvilke praksiser anvendes, i de nordiske landene i arbeidet med reintegrering av radikalisererte individer?
- 3) Hvilke utfordringer oppfattes som sentrale i disse arbeidene?
- 4) Hva er effektive metoder og tiltak?

For å besvare disse problemstillingene har vi anlagt en bred tilnærming. Vi har studert konkrete tiltak og praksiser som anvendes i de nordiske landene, og vi har studert andre sentrale forhold som påvirker hvordan arbeidet løses i de enkelte landene. Analysene av arbeidet med risikovurderinger og reintegrering vil bli sentrert omkring tre forhold: *lovgivning, organisering og metoder*.

De nordiske myndighetene har valgt en bred strategi og ansvarliggjort en rekke aktører, som via et tverretattlig samarbeid skal forebygge radikalisering og reintegrere radikalisererte individer.¹⁴ For å belyse bredden av utfordringer, metoder og tiltak innen risikovurdering og reintegrering i de nordiske landene har vi i vår undersøkelse hatt en målsetting om å inkludere de sentrale aktørene på feltet. Forskjellige aktører har imidlertid i ulik grad valgt å delta i dette studiet. Vi har i begrenset grad fått kunnskap om politiets sikkerhetstjeneste¹⁵ og om kriminalomsorgens arbeid.¹⁶

Rapportens del om risikovurderingsarbeid belyser hovedsakelig risikovurderingsarbeidet politiet gjør i samarbeid med politiets sikkerhetstjeneste og helse- og velferdstjenestene. Skillene mellom politiets sikkerhetstjenestes og politiets ansvarsområder er imidlertid uklare; til dels er ansvarsområdene overlappende. Tydelige retningslinjer for hvor skillet mellom sikkerhetstjenestens og politiets ansvar går i det forebyggende arbeidet mangler, i det minste i Norge.¹⁷ Arbeidsdelingen ser imidlertid ut til å avgjøres av graden av trussel. Politiets sikkerhetstjenestes forebyggende virksomhet retter seg hovedsakelig mot kjente trusler,

¹⁰ Hansen & Lid, 2020; Kohler, 2016; Mattsson & Johansson 2019; Moghaddam 2009; Rabasa et al. 2010; Christensen 2015, 2019; Altier et al. 2014; 2021; Feddes, 2015; Bjørge 2009

¹¹ Pistone et al. 2019; Feddes & Gallucci, 2016; Justis- & beredskapsdepartementet, 2021

¹² Marsden 2017, Altier et al. 2021

¹³ Pistone et al. 2019; Feddes & Gallucci, 2016; Justis- & beredskapsdepartementet, 2021

¹⁴ Justis- og beredskapsdepartementet 2014, 2020; Dalgaard-Nilsen & Ilum 2020; Sivenbring & Malmros, 2020; Lid & Heierstad 2019; Johansen 2018; Fangen og Kolås, 2016; Fangen og Carlsson 2013

¹⁵ I rapporten vil vi benytte betegnelsen politiets sikkerhetstjeneste for alle de nordiske sikkerhetstjenestene i politiet, altså Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i Norge, National efterretnings- og sikkerhedstjeneste (PET) i Danmark, Säkerhetspolisen (SÄPO) i Sverige og Suojelupoliisi (Skyddspolisen, SUPO) i Finland.

¹⁶ Risikovurderingsarbeidet i kriminalomsorgen er belyst i enkelte andre rapporter, se Knudsen og Stormoen (2020), Bjelkerapport (2020), Cornwall og Molenkamp (2018)

¹⁷ 25 juni-utvalget, (2023), Al-Noor-utvalget, (2020)

altså personer, grupper eller nettverk man mener har en intensjon (vilje) og en kapasitet (evne) til å utføre en politisk ekstremistisk voldshandling. Politiets ansvar er å forebygge at personer man mener vil kunne utvikle intensjon og kapasitet til å begå ekstremistiske voldshandlinger, faktisk utvikler slik vilje og evne. I arbeidet med disse personene vurderer politiet om det foreligger intensjon og kapasitet til å utføre en politisk ekstremistisk voldshandling.¹⁸ I rapporten er det altså i hovedsak dette risikovurderingsarbeidet i politiets forebyggende virksomhet som tematiseres – et risikovurderingsarbeid som er på nivået under politiets sikkerhetstjenestes risikovurderingsarbeid, men over politiets første kartlegging av om det foreligger bekymring for radikaliseringsarbeid. Hovedsakelig er dette et risikovurderingsarbeid som gjøres før personer har vært involvert i terrorismerelaterte aktiviteter, altså i en før-kriminell (pre-crime) fase, men det kan også være risikovurderingsarbeid i forbindelse med reintegrering av for eksempel hjemvendte syriafarere.

Rapportens del om reintegrering inkluderer arbeidet som gjøres av politiet, helse- og velferdstjenestene, sivilsamfunnsorganisasjoner og kriminalomsorgen. Herunder faller reintegreringsarbeid overfor både terrordømte og personer som er radikalisert, men som ikke har vært involvert i terrorismerelaterte aktiviteter. Delen omfatter imidlertid ikke reintegrering av barn av radikaliserede individer, f.eks. hjemvendte barn fra Syria. Rapportens del om risikovurdering og reintegrering omhandler slik noe ulike målgrupper.

Radikaliserede individer forstår vi som et begrep som strengt tatt omfatter personer som er vurdert å ha vilje og evne til å begå politisk ekstremistiske voldshandlinger, og slik er det et noe upresist begrep, særlig for risikovurderingsarbeidet beskrevet i rapporten. Vi velger likevel å anvende begrepet *radikaliserede individer*, men da i betydningen personer som er vurdert å ha en vilje og evne til å begå politisk ekstremistisk voldshandlinger, eller som er vurdert å ha en betydelig risiko for å utvikle slik vilje og evne.¹⁹

1.1.1 Datagrunnlag

Prosjektets begrensede økonomiske ramme, i tillegg at vi skulle belyse to til dels separate tematikker, risikovurdering og reintegrering, i fire nordiske land, har lagt betydelige føringer for datainnsamlingen. Samlet sett oppfatter vi at datamaterialet gir inngående kunnskap om sentrale utfordringer, praksiser og tiltak innen både risikovurderinger og reintegrering i de enkelte landene og på tvers av landene, men at det i mindre grad gir kunnskap om variasjonene i praksis innad i hvert enkelt land.

Datainnsamlingen har bestått av dokumentanalyse, intervjuer og en workshop. Dokumentanalysen har bestått av analyse av lovgivning, offentlig tilgjengelige veiledere, håndbøker og retningslinjer, og av publiserte nasjonale og internasjonale rapporter og akademiske artikler. I de fire nordiske landene har vi totalt gjennomført 26 intervjuer, hvorav de fleste har vært fysiske gruppeintervjuer. Totalt har vi intervjuet nærmere 50 personer. Enkelte intervjuer er gjort digitalt. Tabell 1.1 gir en oversikt over intervjuene gjennomført i prosjektet.

¹⁸ 25 juni-utvalget (2023)

¹⁹ Med dette har vi ønsket å avgrense oss fra vurderinger av bekymring for radikaliseringsarbeid, for eksempel vurderinger av bekymringsmeldinger fra skoler basert på elevers enkeltutsagn. Sistnevnte vil være en vurdering av lavere bekymring, som er inngående undersøkt i tidligere forskningsprosjekter, senest og mest utførlig i HEXNA-prosjektet (2018–2022).

Tabell 1.1: Oversikt over intervju i de nordiske landene.

	Nasjonalt				Politiet		Kommune	NGO	Totalt
	Nasjonalt senter	Politi	Kriminalomsorgen	Helse og velferd	Sikkerhetstjenesten	Lokalt politi			
Norge	Regionale ressursentrene om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS)	Politi-direktoratet	Kriminalomsorgs-direktoratet	NAV	Nei	2 intervju (4 politidistrikt)	1 intervju (SLT-koordinatorer i 3 kommuner)	Nei	7
Danmark	Center for Dokumentation og Indsats mod Ekstremisme	Rigspolitiet	Nei	Nei	Nei	1 intervju (1 politidistrikt) 1 intervju Infohus (torvholdere i kommune og politi)	1 intervju (torvholdere i 2 kommuner) 1 intervju Infohus (torvholdere i kommune og politi)	Nei	5
Sverige	Center mot våldsbejakande ekstremism	Nationella operativa avdelningen	Kriminalvården	Nei	Redex-team 1 politidistrikt	1 intervju Redex-team 1 Kommunepolis	1 intervju i 1 kommune (3 representanter)	1 NGO	7
Finland	Finnes ikke	Justisdepartement	Nei	Finnish Institute for Health and Welfare Psykiatrisk fengselspsykiatri	Nei	1 intervju (1 politidistrikt)	Nei	2 NGOs	6
Totalt	3	4	2	3	1	6	4	3	26

Vi har intervjuet praktikere som *særlig* arbeider med risikovurdering og reintegrering i politiet, i kriminalomsorgen, i kommuner, i helse og sosialtjenester og hos sivilsamfunnsaktører. Hovedsakelig har intervjuobjektene vært koordinatører. I tillegg har vi intervjuet ansatte i direktorater med ansvar for å videreutvikle praksisen innen sine etater, og i de nasjonale sentrene for forebygging av voldelig ekstremisme. I all hovedsak arbeider disse med både risikovurdering og reintegrering. I Sverige og Finland har vi også intervjuet representanter for NGO-er som arbeider spesifikt med exit og reintegrering av radikaliserede individer.

I Norge og Danmark har vi hovedsakelig rekruttert praktikere som vi visste arbeidet særlig med tematikkene. I Sverige og Finland har rekrutteringen av praktikere enten skjedd ved at forskere og praktikere vi kjenner, har videreformidlet vår henvendelse, eller ved at vi har tatt kontakt direkte med institusjonene sentralt.

Hvilke aktører vi har lyktes med å intervju i det enkelte land, varierer, slik det fremgår av tabell 1.1. Dette skyldes delvis at ulike aktører er relevante i de ulike landene. I Danmark og Norge eksisterer det for eksempel ikke noen sivilsamfunnsaktører som er særlig delaktige i dette arbeidet, mens Finland ikke har noe nasjonalt senter for forebygging av voldelig ekstremisme. Og delvis skyldes det variasjon i hvilke aktører som har stilt opp til intervju. Det er kun kriminalomsorgen på nasjonalt nivå i Norge og Sverige som har stilt opp til intervju. Datatilfanget for kriminalomsorgen var for begrenset til å kunne redegjøre for etatenes risikovurderingsarbeid, men kunnskapen fra intervjuene med kriminalomsorgen er brukt i kapitlet om reintegrering. Med unntak av i Sverige, hvor sikkerhetstjenesten deltok i et gruppeintervju med lokalt politi (Redex-team), avsto sikkerhetstjenestene i politiet i de andre nordiske landene forespørselen om å delta i intervju.

Om lag 15 praktikere fra politiet, kommuner og helsetjenester²⁰ i tillegg til fire forskere fra de nordiske landene deltok i en workshop om risikovurdering og reintegrering av radikaliserede individer i Oslo våren 2023. Målet med workshopen var å styrke praktikernes kompetanse, i tillegg til å være en arena for datainnsamling for forskningsprosjektet. Workshopen besto av plenumspresentasjoner og -diskusjoner, og av gruppeoppgaver. Vi utarbeidet med grunnlag i de gjennomførte intervjuene et kort notat med hovedresultater fra intervjuene. Dette notatet dannet grunnlaget for tematikken for workshopen og ble sendt til deltakerne i forkant. Vi tok

²⁰ Dette var i hovedsak praktikere vi hadde intervjuet tidligere i denne studien.

notater fra gruppearbeidene og plenumsdiskusjonene, og disse notatene er anvendt som datagrunnlag for analysene i rapporten.

1.2 Om rapporten

Rapporten har følgende oppbygning: I kapittel to vil vi belyse noen felles bakenforliggende forhold i de nordiske landene som påvirker arbeidet med risikovurderinger og reintegrering. I kapittel 3 og 4 beskriver vi arbeidet med henholdsvis risikovurderinger og reintegrering. I hvert av disse kapitlene vil vi først belyse dagens arbeid og utfordringer, og deretter oppsummere og drøfte noen hovederfaringer fra de nordiske landene. Avslutningsvis vil vi presentere våre anbefalinger. Kapittel 3 og 4 har imidlertid ulik oppbygning. Arbeidet med risikovurderinger av radikalisererte individer varierer mellom landene, og det er forskjellige oppfatninger om hvordan arbeidet bør utføres. For å få frem ulikhetene på tvers av land og perspektiver beskriver vi mer inngående praksiser, utfordringer og tiltak i de ulike landene. Arbeidet med reintegrering er imidlertid i langt større grad liknende på tvers av de nordiske landene, og det er i større grad liknende oppfatninger om hvordan arbeidet bør utføres. Vi har derfor valgt i større grad å gi en samlet fremstilling av reintegreringsarbeidet i Norden.

2 Forebygging av voldelig ekstremisme i Norden

De nordiske landene er alle forankret i den nordiske velferdsmodellen og har slik betydelige ideologiske, juridiske og kulturelle likheter, samt liknende organisering og tjenesteutøving. Dette gjør at det på tvers av de nordiske landene er flere felles faktorer som vi mener påvirker arbeidet med risikovurderinger og reintegrering. Samtidig påvirkes de nordiske landene av internasjonale endringer.

Vi vil i dette kapitlet belyse noen overordnende forhold vi mener har betydning for arbeidet med risikovurderinger og reintegrering i de nordiske landene. Først belyser vi noen sentrale forhold ved nordisk ekstremismeforebygging, deretter ser vi på nye trender i polisisert arbeid, og til sist undersøker vi forståelsen av målgruppen og oppsummerer hvilken betydning denne har for praksisen.

2.1 Nordisk ekstremismeforebygging

De nordiske regjeringenes hovedstrategi for å forebygge voldelig ekstremisme har vært liknende. Den går ut på å ansvarliggjøre sentrale offentlige institusjoner som politi, kriminalomsorg, kommuner og helsetjenester. Disse institusjonenes arbeid med å forebygge voldelig ekstremisme skal bygge på deres allerede eksisterende kriminalitetsforebyggende arbeid. Arbeidet skal koordineres gjennom et tversektorielt samarbeid.²¹

Velferdsinstitusjonene har sammen med politi og kriminalomsorgen blitt helt sentrale i myndighetenes arbeid med å motvirke voldelig ekstremisme. Disse institusjonene kan tilby viktige velferdstjenester som sosiale, helsemessige og økonomiske tjenester.²² I Norden er politiets og kriminalomsorgens arbeid også påvirket av at etatene opererer innenfor den nordiske velferdsstaten. Nordisk politis forebyggende arbeid innebærer å gi hjelp og støtte til enkeltpersoner og deres familier med mål om å skape endring.²³ Fengslene på sin side har rehabilitering som et av sine viktigste formål.²⁴ I de nordiske landene er forebygging av voldelig ekstremisme slik tydelig forankret i, og en del av, den nordiske velferdsstatens kontekst og systemer²⁵, og de forebyggende strategiene har en klar sosial, forebyggende profil basert på inkluderende prosesser dominert av dialog, støtte og hjelp.²⁶

Sikkerhetstiltak, kontroll og strafferettslige virkemidler er imidlertid også sentralt i forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i Norden. Flere av de nordiske landene har utvidet straffeloven for i større grad å kunne straffeforfølge deltakelse i og støtte til terrororganisasjoner.²⁷ Politiet og sikkerhetstjenestene har fått mer ressurser og virkemidler. I tillegg har velferdstjenestene i økende grad blitt dratt inn i kontrolloppgaver, blant annet å hjelpe til med å identifisere personer i risikozonen og dele informasjon med politiet for å utarbeide risikovurderinger av radikaliserede individer.²⁸ I Norden ser vi altså at de ulike aktørenes oppgaver overlapper, og at deres opprinnelige institusjonelle logikker sammenblandes.

Institusjonelle logikker vil si at praktikerne har forskjellige perspektiver på de grunnleggende mål, strategier og oppmerksomhetsgrunnlag som nettopp er utviklet på bakgrunn av forskjellige profesjoner, institusjonelle ordener og målsettinger og forskjellige organisatoriske normer. En institusjonell logikk utgjør de formelle og uformelle normer som styrer eller

²¹ Lid og Heierstad, 2019; Johansen, 2018, Sivenbring & Malmros, 2020

²² Lid & Heierstad 2019; Dalgaard-Nilsen & Ilum 2020; Johansen 2018; Fangen og Kolås, 2016; Fangen og Carlsson 2013; Sivenbring & Malmros, 2020

²³ Gjelsvik & Bjørge, 2019, Lid & Heierstad, 2019c; Gundhus, 2014, Førde et al. 2023

²⁴ Smith & Ugelvik, 2017

²⁵ Gundhus 2014; Johansen 2018; Lid & Heierstad, 2019, Christensen et al. 2023, Sivenbring & Malmros, 2019

²⁶ Gundhus 2014

²⁷ Høgestøl 2018

²⁸ Lid & Heierstad, 2019, Haugstvedt & Tuastad, 2021

veileder praktikeres handlinger, interaksjoner og fortolkninger av situasjoner. Slike normer utvikles gjennom utdanning og praksis, slik at grunnleggende institusjonelle tilnærminger, profesjonelle normer og logikker er annerledes innenfor for eksempel politiet enn for lærere eller sosialrådgivere.²⁹

På bakgrunn av de ulike aktørenes mandater og lovverk kan man si at innsatsen grovt sagt organiseres av to dominerende former for *institusjonell logikk*: (1) en samfunnssikkerhetslogikk (SSL), som fokuserer på beskyttelse av borgere, offentlige fasiliteter og rettsstatsprinsippet, og (2) en sosial omsorgslogikk (SOL), som fokuserer på aspekter som individuell trivsel og behov for støtte og relasjonelt arbeid.³⁰

Samtidig indikerer vår undersøkelse og tidligere forskning at forebygging av voldelig ekstremisme i Norden har gjennomgått en betydelig transformasjon.³¹ Tidligere agerte en sosialarbeider med utgangspunkt i en tydelig sosial omsorgslogikk (SOL), mens politiet agerte ut fra en samfunnssikkerhetslogikk (SSL). Men introduksjonen av «holistiske løsninger og modeller» har medført at de før tydelig adskilte institusjonelle logikkene i lang større grad er blitt blandet, og at de institusjonelle grensene blitt uklare.³² Vår undersøkelse viser sammen med annen forskning at i for eksempel i Danmark, Norge, Sverige og Finland legger praktikere, herunder også politiet, stor vekt på sosiale faktorer som sosialt utenforskap, familieproblemer, arbeidsledighet, stoffmisbruk, negative sosiale nettverk og relasjoner som forklaring på at noen blir involvert i voldelig ekstremisme. Det betyr at også politiet beskriver voldelig ekstremisme som et resultat av for eksempel «utsatthet». På samme måte anerkjenner sosialforvaltningen og lærerne behovet for å vurdere og diskutere i hvilken grad individer kan betraktes som «en risiko». Denne sammenblandingen av institusjonelle logikker ved risikovurderinger var mest uttalt og institusjonalisert i dansk kontekst, hvor et formalisert risikovurderingsverktøy sikret et konstant dobbeltblikk på sakene.³³

Tverretattlig samarbeid, som er en bærebjelke i det forebyggende arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme, er utfordrende, siden de ulike aktørene arbeider etter hvert sitt mandat, hvert sitt lovverk og hver sine logikker. Dette gir forskjellige betingelser for deling av informasjon, noe som har stor betydning for hvordan det arbeides med risikovurderinger og reintegrering i de forskjellige nordiske land. Tidligere studier viser imidlertid at det er viktig med standardiserte løsninger for samarbeid. Jo mindre standardiserte praksisene er, desto vanskeligere blir det for den enkelte aktør å få overblikk over og utføre sin del av oppgaven, å forstå og respektere andre aktørers mandat og den logikken som følger av den, og å forstå rekkevidden av en taushetsplikt.³⁴

Informasjonsdeling muliggjør mer omfattende og nyansert vurdering av radikaliserede individer og et effektivt samarbeid mellom myndighetspersoner. Men deling av informasjon gjør samtidig at det oppstår et betydelig dilemma vedrørende vektingen mellom *beskyttelses av borgerens personlige data og rettssikkerhet* på den ene side og *beskyttelse av samfunnet mot voldelig ekstremisme* på den andre. Dette avspeiler seg i de store forskjellene mellom de nordiske land når det gjelder lovgivning og de forskjellige myndigheters mulighet for å dele informasjon. I alle de nordiske land er det mulighet for å dele informasjon mellom offentlige etater, men når man kan dele, avhenger av trusselnivået. Her plasserer Danmark og Sverige seg i hver sin ende av et kontinuum. Danmark har den bredeste muligheten for informasjonsdeling i Norden, Sverige den mest begrensede, mens Finland og Norge plasserer seg et sted midt imellom.³⁵

²⁹ Thorthon et al. 2012, Christensen et al. 2023

³⁰ Sivenbring & Malmros 2023

³¹ Christensen et al. 2023, Sivenbring & Malmros 2023, Malmros forthcoming

³² Sivenbring & Andersson Malmros 2023, Christensen et al. 2023

³³ Christensen et al. 2023

³⁴ Christensen et al. 2023, Sivenbring & Malmros, 2020

³⁵ Christensen et al. 2023

Overordnet har det blant sosiale og sikkerhetsorienterte myndigheter skjedd en tydelig dreining mot et sterkere fokus på samfunnssikkerhet.³⁶ Endringen er radikal, ved at allmenne innsatser forbundet med velferdsstaten nå er forbundet til terrorbekjempelse. I tillegg har dette bidratt til å legitimere innsatser som tidligere ble oppfattet som en trussel for borgerlige frihetsrettigheter. For eksempel finner det sted en desentralisering av sikkerhetsoppgaver, og lokale velferdsaktører og individer gjøres til en slags førstelinjeforsvar som skal identifisere bekymringsverdig radikaliserende atferd.³⁷

Den sterke offentlige dominansen innen nordisk ekstremismeforebygging gjør at sivilsamfunnsaktører mer unntaksvis er involvert i intervensjoner overfor enkeltpersoner i risikozonen. Dette er noe som skiller de nordiske landene fra en del andre land i og utenfor Europa.³⁸ Dominansen av statlige aktører i Norden kan sees som en hemsko, da en del radikalisererte ikke har tillit til statlige organisasjoner.³⁹ Samtidig vil utveksling av informasjon kunne være enklere mellom statlige aktører.⁴⁰

Selv om det er noen forskjeller mellom de nordiske landene, er det overordnet betydelige likheter i forankringen og organiseringen av det forebyggende arbeidet. At arbeidet er forankret i og en del av den nordiske velferdsstatens kontekst og systemer, danner særlig en felles ramme for de nordiske landene og utgjør en sentral faktor for arbeidet med risikovurderinger og reintegrering. En sentral forskjell er Danmarks langt mer vidtgående lovgivning for deling av personinformasjon uten personens samtykke, som også gir muligheter for et langt tettere tverrsektorielt samarbeid.

2.2 Sikkerhet, risiko og risikostyring i polisiært arbeid

De siste tiårene har altså fremveksten av sikkerhet- og risikotenkning bidratt til grunnleggende endringer innen offentlig forvaltning. Målsettingen om å avgjøre risiko for å foregripe katastrofe har blitt en dominerende logikk ved risikosamfunnet.⁴¹ Sikkerhet og argumenter for vedvarende skjerpelse av kontroll, for å styrke sikkerheten blir også fremstilt som et udiskutabelt gode, særlig etter terrorangrepet 11. september og som følge av den økte terrortrusselen. Forebygging og forhindring av kriminalitet, trusler og terrorisme er derved blitt et hovedmål, noe som har ført til en økt innsats for å søke å stoppe potensielle angrep i tide.⁴² Denne fremveksten av sikkerhet- og risikotenkning har ikke bare bidratt til en «sikkerhetisering» av helse- og velferdstjenestene, men den har også ført til markante endringer i politiets arbeid.⁴³ De endrede praksisene i politiet er også drevet frem av ny teknologi, rasjonalitetslogikk, globalt press og økt profesjonalisering.⁴⁴ Disse endringene i politiets institusjonelle logikk ser vi som vesentlige for fremveksten av risikovurderinger av radikalisererte individer.

Studier av endringer i norsk politi peker på tre sentrale utviklingstrekk i politiet: 1) Det proaktive politiarbeidet bygger i økende grad på en sikkerhetslogikk, 2) det er et mål at politiarbeid skal være mer kunnskapsstyrt, og 3) man har fått en mer tverretattlig tilnærming til forebygging av kriminalitet.⁴⁵

Når det gjelder det første utviklingstrekket, bygger polisiær forebygging, som i Norden tradisjonelt har hatt en sosialforebyggende innretning, nå i økende grad på en

³⁶ Sivenbring & Malmros, 2019, Lid & Heierstad, 2019a

³⁷ Jore 2020, s.180

³⁸ Hansen & Lid 2020

³⁹ Christensen, 2020

⁴⁰ Christensen, 2020; Kohler, 2016; Dalgaard & Ilum, 2020, Sivenbring & Malmros 2020

⁴¹ Beck, 1992

⁴² Zedner, 2003

⁴³ O'Neill and Fyfe, 2017, Dahl et al. 2023

⁴⁴ Sanders et al. 2015

⁴⁵ Dahl et al. 2023

sikkerhetslogikk, med bruk av etterretning og teknologi. Proaktivt politiarbeid, altså forebygging før kriminalitet har skjedd, har blitt politiets hovedmålsetting, men oppmerksomheten rettes i økende grad mot å identifisere de «farlige». Dette henger sammen med det andre utviklingstrekket.

For det andre er det altså et mål at politiet og politiarbeidet skal være kunnskapsstyrt. Etterretningsbasert politiarbeid er orientert mot fremtiden og skal hjelpe politibetjenter med å forebygge og foregripe hendelser⁴⁶ ved hjelp av proaktiv sikkerhet, overvåking og risikohåndtering.⁴⁷ Denne typen kunnskapsbasert politiarbeid bygger igjen på en risikobasert logikk, hvor datainnhenting og analyse med hjelp av informasjonsteknologi står sentralt. Formålet er å anvende etterretning til å lage kunnskapsbaserte beslutninger.⁴⁸

Denne dreiningen til kunnskapsstyrt politiarbeid har medført større organisatoriske endringer, som profesjonalisering, spesialisering og standardisering av politiet. Oppgaver og prosesser spesialiseres. Ledere og spesialister er ansvarlige for styring og kontroll, mens ansatte i førstelinjen er ansvarlig for å handle. Datainnhenting, analyse og beslutninger standardiseres, og dette begrenser politibetjenters skjønnsutøvelse.⁴⁹ I Norge har disse endringene manifestert seg i etterretningsdoktrinen som ble implementert i 2014.⁵⁰

Flere studier har problematisert disse endringene i politiet. Resultatet er mer fragmentering av arbeidsoppgaver og ansvarsområder, endrede maktforhold i organisasjonen, ved at analytikere og ledere har fått større innflytelse, økt vektlegging av abstrakt politiarbeid, og mer «policing-at-a-distance».⁵¹ I tillegg står denne risikobaserte forebyggingslogikken i kontrast til den tidligere dominerende sosialfaglige forebyggingen⁵², som var bygget på personlige relasjoner, tillitsbygging, kontekstilpasning, og profesjonell skjønnsutøvelse og ekspertise.⁵³

Studier av forebyggende politiarbeid rettet mot barne- og ungdomskriminalitet viser at kunnskapsbasert politiarbeid, etterretning og risikobasert tilnærming forstås ulikt av betjenter i henholdsvis etterretnings- og forebyggingsavdelinger – både med hensyn til hva som er relevant kunnskap, hvordan kunnskapen skal vurderes, og hvordan kunnskapen kan brukes. Etterretning- og risikologikken har imidlertid ikke blitt en altomfattende logikk i hele politiorganisasjonen. Forebyggerne nede i organisasjonen har kjempet for at det fortsatt skal være rom for autonomi og skjønnsmessige vurderinger.⁵⁴ En konsekvens av kunnskapsbasert politiarbeid er en «politification of social problems».⁵⁵ Konsekvensen er at sosiale problemer kan bli redefinert, spesielt gjennom at etterretning tar over for forebygging.⁵⁶

Det tredje utviklingstrekket er altså at det er utviklet en tverretattlig tilnærming til forebygging av kriminalitet, hvor en rekke offentlige aktører er antatt ansvarlige for å forebygge slike handlinger.⁵⁷ Innen forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme har vi sett at dette har vært sterkt fremtredende.⁵⁸ En konsekvens av slikt tverretattlig samarbeid er at grensene mellom aktørene vektlegges mindre, og at informasjonskilder og sanksjoner betraktes som en del av en felles verktøykasse for å kjempe for det «gode».⁵⁹

⁴⁶ Ratcliffe 2016

⁴⁷ Sanders et al. 2015

⁴⁸ Gundhus, Talberg and Wathe, 2023

⁴⁹ Dahl et al. 2023

⁵⁰ Politidirektoratet, 2014

⁵¹ Dahl et al. 2023

⁵² Gundhus, Skjevraak & Watne, 2023

⁵³ Terpstra & Salet, 2019

⁵⁴ Gundhus, Skjevraak & Watne, 2023

⁵⁵ Millie, 2014 i Dahl et al. 2023

⁵⁶ Dahl et al. 2023

⁵⁷ Dahl et al. 2023

⁵⁸ Lid & Heierstad, 2019c, Sivenbring & Malmros, 2019; Solhjell et al. 2022, Christensen, et al. 2023

⁵⁹ Dahl et al. 2023

Denne økende innflytelsen av sikkerhets- og risikologikker innen offentlig forvaltning generelt og politiet spesielt, som har bidratt til sentrale organisatoriske endringer, er etter vår oppfatning vesentlige forhold for arbeidet med risikovurderinger og reintegrering i de nordiske landene.

2.3 Forståelsen av målgruppen

Hvordan vi definerer radikaliserede individer og forstår hvem de er, er helt avgjørende for hvem vi mener utgjør en risiko, hvilken risiko vi mener de utgjør, og hva vi mener er relevante intervensjoner med tanke på reintegrering.

2.3.1 Radikaliserede individer, en uklar og psykologisert målgruppe

Med *ekstremisme* menes politiske ideologier og bevegelser som mener at det er legitimt å bruke vold for å nå ideologiske mål, og som avviser og overskrider de lovbundne prinsippene i et liberalt-demokratisk samfunn. Med *radikalisering* menes prosessen med å utvikle ekstreme synspunkter. Radikalisering og ekstremisme brukes vanligvis til å beskrive holdninger, verdier, normer og praksiser som står i kontrast til majoritetens standpunkter i en gitt kontekst.⁶⁰ Både radikalisering og ekstremisme er relative begreper som brukes på tross av vedvarende kritikk fra både den akademiske verden og blant policygivere og praktikere.

Kritikken retter seg mot begrepet ekstremismes implisitte normativitet, da det som anses for ekstremt i én sammenheng, ikke nødvendigvis er det i en annen.⁶¹ En annen sentral kritikk er at selv om holdninger, verdier og normer kategoriseres som avvikende av majoritetssamfunnet, er de ofte beskyttet av demokratiske borgerrettigheter, og de som har slike synspunkter eller holdninger, tyr som regel ikke til vold.⁶² Imidlertid blir ekstremisme en antidemokratisk praksis når den kobles med favorisering av bruk av vold – derav uttrykket *voldelig ekstremisme*.⁶³

Et individ betraktes som *radikaliseret* når vedkommende aksepterer, oppildner til eller utøver vold som et middel til å nå politiske mål, eller endrer atferd og blir involvert i ekstremistiske grupper og disse gruppenes aktiviteter. Radikalisering knyttes oftest til en ideologisk skolering som oppstår i dialog med andre – det være seg online eller offline.⁶⁴

Kontekst og lovgivning har betydning for hva som kan kategoriseres som radikaliseret. Dette kan illustreres med Rasmus Palludans koranabrenning. For mens Palludan brenner koranen med politiets beskyttelse i Danmark, kategoriseres koranabrenning i Finland som oppildning til hets mot befolkningsgrupper og dermed som en straffbar handling. Eksemplet viser både det relative aspekt og den kompleksitet som gjør seg gjeldende i forståelsen av radikalisering og vurderingen av radikaliserede individer.

Diskursen om ekstremisme og radikalisering har imidlertid flyttet fokus. Frem til starten av 2000-tallet ble et individ kategorisert som «radikaliseret» på bakgrunn av en større samfunnsmessig kontekst, en politisk ideologi og tilhørighet til en gruppe. Terrorisme og/eller ekstremisme ble altså fortolket med referanse til en ideologisk fundert politisk kamp. På 2000-tallet er det imidlertid en tendens til å knytte «radikaliserede» til en psykososial og sosioøkonomisk marginalisert og individualisert ramme uten referanse til en ideologi, en samfunnsmessig kontekst, en konflikt eller en kamp. Disse aspektene er nedtonet, underkjent eller ignorert; «de radikale» fremstilles som rebeller uten en sak.⁶⁵

⁶⁰ Schmid, 2013 i Svinbring & Malmros 2023

⁶¹ Ranstorp & Hyllengren, 2013 i Svinbring & Malmros 2023

⁶² Horgan, 2008 i Svinbring & Malmros 2023

⁶³ Svinbring & Malmros 2023

⁶⁴ Bjørge 1997, 2011, Christensen 2009, 2015, forthcoming

⁶⁵ Christensen & Mørck 2017, s. 40, Jore 2020

Det er som tidligere nevnt fortsatt – i forskning og i praksis – umulig å identifisere grunnleggende årsaker til radikaliserings eller finne ut om den enkeltes engasjement vil føre til voldelig ekstremisme.⁶⁶ Den endelige handlingen synes å være et resultat av et ytterst komplekst samspill av individuelle kompetanser, relasjoner, kontekstuelle forhold og tilfældigheter. På tross av denne usikkerheten forstås og anvendes radikaliserings i en hel rekke kontekster i relasjon til risikovurdering, sikkerhet og reintegrering, men ofte på forskjellige måter. Dette forsterker forvirringen om hva som egentlig menes når det snakkes om «radikaliserings», om årsaker til «radikaliserings» eller om at noen er blitt «radikaliseret».⁶⁷

Disse problematikene, som forskningen løpende dokumenterer, finner vi også i praksis. *Radikaliserings* fremstår i intervjuene vi har gjennomført, ofte som en løsrevet type diagnostisering av et farlig problem i den daglige diskurs. En tendens som også har gjort seg gjeldende i intervjuene, er at innsatsen mot radikaliserings generelt dekontekstualiseres og avpolitiseres ved at politiske og internasjonale faktorer i beste fall bagatelliseres eller ignoreres. Selv når vi i intervjuene var tydelige på at dette prosjektet handlet om radikaliseret individer, var det langt fra entydig hvem som egentlig utgjorde målgruppen. Den psykisk syke «enkeltaktør» er imidlertid nesten det eneste som fokuseres på av størstedelen av praktikerne og de andre offentlig ansatte vi intervjuet. De snakker i liten grad om politisk, religiøs eller ideologisk overbeviste individer når de snakker om radikaliseret individer. De snakker derimot om personer som har psykiske lidelser/diagnoser. Traumatisering, mistriksel, omsorgssvikt, ofre for en dysfunksjonell familiestruktur eller utenforskap ansees som sentrale bakenforliggende årsaksforklaringer til radikaliserings.

Hvem som forstås som radikaliseret individer, og hva deres spesifikke behov er, fremstår dermed psykologiseret og uklart. I det perspektivet er det også uklart når og hvordan radikaliserings som problematikk skiller seg fra annen kriminalitet.

Traumer, mistriksel og utenforskap kan ha avgjørende betydning for den enkeltes deltakelse. Samtidig vil vi peke på at mennesker kan forandre seg på særlige måter når de deltar i og identifiserer seg med ekstreme miljøer eller grupper – det være seg online eller offline. Deltakelse i ethvert sosialt miljø medfører læring relatert til det spesifikke miljøet. Den enkelte – i den grad personen identifiserer seg med miljøet – blir en del av en sammenheng, hvor særlige forståelser og sosiale praksiser allerede er etablert og gjør seg gjeldende.⁶⁸ Disse perspektivene og praksisene vil med tiden influere den enkeltes identitet, perspektiver, handlinger og etikk.⁶⁹ Slik utvikles identiteten og handlingsrepertoaret på *bakgrunn av deltakelsen* i en gruppe.⁷⁰ Ideologi er dermed oftest *ikke årsaken til deltakelse* i en ekstrem gruppe, noe praktikerne også argumenterer for. Samtidig er det viktig å understreke at deltakelse medfører at den enkelte i miljøet introduseres for bestemte tegn, aktører, holdninger og handlinger som tildeles betydning i motsetning til andre, som nedtones, ignoreres eller sanksjoneres.⁷¹ Deltakelse kan således medføre at det utvikles en ideologisk informert forståelses- og fortolkningsramme og et endret refleksjonsgrunnlag. Følelser og opplevelser forstås gjennom ideologiske forklaringer og en fortolkningsramme og fremstår dermed på nye måter.⁷² I det perspektiv fører deltakelsen til at deltakeren transformeres og gjennomgår en radikal forandring. På samme måte kan den enkeltes handlinger gjennomgå en forandring når vold aksepteres, oppmuntres og potensielt utløser prestisje i miljøet.

Det betyr at uansett hvilke årsaker som måtte ligge til grunn for at personen har blitt rekruttert til og identifiserer seg med miljøet, synes det i praksis viktig å være bevisst på at deltakelsen kan ha forandret vedkommende, og å undersøke om og hvordan dette er tilfelle. Dermed bør

⁶⁶ Christensen & Mørck 2017, Sivenbring & Malmros 2023

⁶⁷ Christensen & Mørck 2017

⁶⁸ Lave & Wenger 2003

⁶⁹ Holland & Lave 2001, Christensen 2009, forthcoming

⁷⁰ Bjørge 1997, Christensen 2009, 2015

⁷¹ Holland et al. 1998, Christensen 2009, 2015, forthcoming

⁷² Bjørge 1997, Christensen 2009, 2015, Porta 2013

det i praksis være fokus *både* på de bakenforliggende årsakene til deltakelsen, på hvor lenge den enkelte har deltatt i et ekstremt miljø, på hvilken eller hvilke posisjoner vedkommende har hatt i miljøet eller miljøene, og på hva som er vedkommendes ideologiske orientering og ståsted.

3 Risikovurdering

3.1 Innledning

I dette kapitlet beskriver vi risikovurderingsarbeidet politiet, eventuelt i samarbeid med sikkerhetstjenesten og helse- og velferdstjenestene, gjør av radikaliserede individer i de nordiske landene. Vi belyser hovedsakelig risikovurderingsarbeid innenfor politiets forebyggende virksomhet, altså arbeid som finner sted før en person blir involvert i terrorismerelaterte handlinger, dvs. i den såkalte før-kriminelle (pre-crime) fasen.

Vi starter kapitlet med å beskrive hva risikovurdering⁷³ er, og hvordan risikovurderinger kan gjennomføres. Med utgangspunkt i internasjonal forskning vil vi belyse hvorfor arbeidet med risikovurderinger er så vanskelig og omstridt. Deretter vil vi beskrive arbeid med risikovurdering av radikaliserede i Norden. Vi tar da utgangspunkt i myndigheters beskrivelse av arbeidet i offentlige dokumenter, og i intervjuer med praktikere og myndighetspersoner i politi og helse- og velferdstjenester med særlig erfaring innen risikovurdering av radikaliserede individer. Analysene omhandler særlig de tre forholdene ved risikovurderingsarbeid: *lovgivning, organisering og metoder*. Videre belyser vi hvordan, etter intervjuobjektene erfaring og vurdering, tiltak og praksiser fungerer. Vi har valgt å skille mellom Danmark og de tre andre nordiske landene, da praksisen i Danmark er markant annerledes. Vi avslutter kapitlet med en oppsummering og drøfting av praksisene og utfordringene, og avslutter med anbefalinger.

3.1.1 Hva er risikovurdering?

Risiko har blitt definert som sannsynligheten for at noe vil gå galt.⁷⁴ Risikovurdering er en vurdering av hvor sannsynlig det er at en negativ hendelse vil skje. Borum⁷⁵ argumenterer imidlertid for at en individuell risikovurdering også bør identifisere hvilke handlinger som er passende med tanke på å begrense den identifiserte risikoen og minske den potensielle faren. Slik har individuell risikovurdering to formål: Det første er å vurdere mulighetene for at individer skal begå terrorismerelaterte handlinger. Det andre formålet er relatert til identifisering av behov og egenskaper hos individet som kan tas tak igjennom intervensjoner.⁷⁶ På bakgrunn av en slik todelt målsetting definerer Borum⁷⁷ individuell risikovurdering

“as the process of collecting and considering information about a person and the situations and contexts that person is likely to encounter in order to describe and evaluate the potential that the person will engage in jeopardous behavior and prevent or mitigate the behavior and its adverse consequences”.

En slik forståelse av individuell risikovurdering, hvor man inkluderer en vurdering av både individuell risiko og behov, er en blandet styringsmodell som sammenkobler ulike policyorienteringer, og hvor risiko smelter sammen med rehabilitering. En slik risikovurdering skiller seg fra en risikostyrt tilnærming som fokuserer utelukkende på risiko og risikostyring.⁷⁸

⁷³ Etter arbeidet med denne rapporten ble ferdigstilt ble det publisert en meget relevant antologi redigert av tre sentrale forskere innen risikovurderingsarbeid. Boken «Violent extremism. A Handbook of risk assessment and management» (Logan, Borum & Gill, 2023) samler en del helt sentral kunnskap innen risikovurderingsarbeid innen voldelig ekstremisme.

⁷⁴ Pressmann & Davis, 2022

⁷⁵ Borum, 2015

⁷⁶ Pressmann & Davis, 2022

⁷⁷ Borum, 2015

⁷⁸ Hannah-Moffat, 2012

Sentralt i individuelle risikovurderinger for radikalisererte individer er å identifisere hvordan risikoer, motivasjoner, sårbarheter og beskyttelsesfaktorer samvirker på et gitt tidspunkt og innenfor en gitt kontekst.⁷⁹ I dette inngår det en vurdering eller et forsøk på å kartlegge personens ideologiske orientering, personens begrunnelse for bruk av vold for å oppnå ønskede mål, personens intensjoner om å engasjere seg i slik vold og personens kapasitet til å planlegge og handle på et gitt tidspunkt.⁸⁰ I tillegg til slike risikofaktorer argumenterer flere sentrale forskere for at risikovurderinger også bør baseres på beskyttelsesfaktorer, slik at man får et så helhetlig bilde av individet som mulig. Utfordringen er imidlertid å vurdere betydningen av de identifiserte beskyttelsesfaktorene.⁸¹ Andre nyligere studier om risikovurderinger innen voldelig ekstremisme peker også på andre særlige utfordringer for risikovurderinger av radikalisererte individer. Et individs risiko for å bli involvert eller reengasjert i voldelig ekstremisme kan ikke vurderes summarisk ut fra en sammenstilling av mulige risikofaktorer. Det vi vet fra forskningslitteraturen, er at det er mange ulike veier inn i voldelig ekstremisme.⁸² I tillegg kan kun enkelte risikofaktorer gi betydelig risiko for voldelig ekstremisme.⁸³ Tidligere voldshistorikk ser også ut til å ha mindre betydning for individers involvering i voldelig ekstremisme, selv om slik historikk ofte utgjør en risikofaktor for «ordinær» vold.⁸⁴ Hva som vurderes som radikalisering, er også omstridt og utfordrende å definere. Dette vanskeliggjør risikovurderingene⁸⁵, og det gjør at det er vanskelig å få et informasjonsgrunnlag som gir troverdige risikovurderinger. I tillegg er det en overordnet utfordring at vurderingene på den ene siden skal ivareta befolkningens trygghet og på den andre siden kan medføre at individer urettmessig blir identifisert som radikalisererte. Risikovurderinger krever dermed en holistisk tilnærming som inkluderer begge disse perspektivene.⁸⁶ Risikovurderingers begrensninger gjør at dette ikke er et hjelpemiddel for å predikere voldshandlinger, men heller et redskap som gjør det lettere å prioritere mellom flere saker med bekymringsfulle signaler.⁸⁷

3.1.2 Måter å gjøre risikovurderinger på

Hovedsakelig skilles det mellom tre ulike måter å gjøre individuelle voldsrisikovurderinger på, og de har varierende grad av oppslutning.⁸⁸

- Ustruktureerte vurderinger

Ustruktureerte eller semi-struktureerte vurderinger gjøres ved at profesjonelle fagfolk anvender sin erfaring, kunnskap og ekspertise til å vurdere personers risiko. Metoden er betydelig kritisert, da den er ustrukturert, slik at man kan gå glipp av viktige indikatorer/forhold. I tillegg gjør avhengigheten av fagpersonen(e)s profesjonelle skjønn metoden sårbar for fagpersonen(e)s fordommer og begrensninger.⁸⁹ En fordel med denne tilnærmingen er at slik faglig skjønnsutøvelse og vurdering er en godt kjent metode for fagpersonene. Tilnærmingen bygger på etablert kunnskap og teknikker hos fagpersonene.

⁷⁹ Lloyd, 2019

⁸⁰ Pressman, 2009; Roberts & Horgan, 2010; Van der Heide, der Zwan & Leyenhorst, 2020

⁸¹ Borum, 2015, Gill, 2015

⁸² Borum, 2015, Christensen & Mørck 2017

⁸³ Pressman, 2009

⁸⁴ Lloyd, 2019

⁸⁵ Knudsen, 2020; Christensen et al. 2023

⁸⁶ Christensen et al. 2023

⁸⁷ Gill, 2015

⁸⁸ Borum, 2015; Van der Heide, der Zwan & Leyenhorst, 2020

⁸⁹ Borum, 2015, Cherney et al., 2022

- Aktuariske vurderinger

Den mest strukturerte metoden for å gjøre risikovurderinger er aktuariske vurderinger. Aktuariske risikovurderinger er statistisk baserte vurderinger av personers risiko. Fagpersoner svarer på et sett spesifiserte spørsmål, og for hver indikator gis det en skår som etterfølges av en totalskår som danner grunnlaget for risikovurderingen. Disse vurderingene er slik formelle, algoritmiske og objektive. Generelt er de kritisert for å overse individuelle variasjoner og inkluderer ikke risikohåndtering som en del av utredningen. De kritiseres også for å være for statiske og for at de mangler sensitivitet for endringer. På grunn av dette er aktuarisk risikovurdering vurdert som mindre egnet for å vurdere risiko for voldelig ekstremisme.⁹⁰

- Strukturerte vurderinger

Strukturerte vurderinger er en kombinasjon av en strukturert evaluering og faglig skjønn, og forsøker å lukke gapet mellom aktuariske og ustrukturerte profesjonelle tilnærminger. Vurderingene gjøres basert på vurdering av bestemte tematikker og/eller spørsmål, eller lister over kriterier som må vurderes. Disse indikatorene/tematikkene er utviklet på bakgrunn av eksisterende kunnskap. Vurderingene skal imidlertid ikke avgrenses til de identifiserte forholdene, men andre relevante forhold skal også trekkes inn i vurderingene. Beslutningen om risiko skal tas på grunnlag av en helhetsvurdering som bygger både på vurderingene basert på de forhåndsbestemte faktorene og på profesjonsutøverenes skjønn. Denne tilnærmingen beskrives ofte som «guidet tilnærming», men ofte vil det ikke være en beskrivelse tilgjengelig av hvordan den endelige vurderingen skal utarbeides, herunder hvordan de ulike faktorene skal vektas.

Fordeler ved tilnærmingen er at den anvender både statiske og dynamiske risikofaktorer basert på foreliggende kunnskap. Den er strukturert, men beholder en rolle for fagpersonenes faglige vurderinger og gir en fleksibilitet og individuell tilpasning til målgruppene. Samtidig er det en klar kobling mellom risikofaktorer og risikostyringsstrategier. Ulempene som ofte påpekes, er at metoden er tids- og ressurskrevende å gjennomføre, og at den krever inngående forståelse av risikovurderinger og av det spesifikke fagområdet i tillegg til opplæring. En annen inngående kritikk er at selv om denne metoden skal strukturere og standardisere vurderingen, og dermed redusere den profesjonelles skjønnsutøvelse, er skjønnsutøvelsen fortsatt sentral, med de usikkerhetene det medfører. Erfaringer viser at de som vurderer, ikke nødvendigvis følger retningslinjene og heller vektlegger sine egne vurderinger, potensielt basert på personlige begrensninger, fordommer osv. I tillegg er det en innvendig at å forenkle kompliserte oppgaver som å vurdere risiko til enkle vurderingsoperasjoner kan medføre partiskhet eller feil i vurderingene.⁹¹

Strukturerte vurderinger er den tilnærmingen som har sterkest posisjon innen kliniske miljøer internasjonalt når det gjelder vurdering av risiko for vold generelt. Innen risikovurdering av terrorismerelaterte handlinger er dette også vurdert som den foretrukne tilnærmingen av flere forskere.⁹²

⁹⁰ Borum, 2015, Cherney et al., 2022

⁹¹ se f.eks. Gill et al. 2020 for en omtale av sårbarheter ved profesjoners skjønnsutøvelse i strukturerte vurderinger.

⁹² Borum, 2015, Gill et al. 2020, Cherney et al. 2022, Lloyd 2019, Pressmann 2009

3.1.3 Terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy

Internasjonalt er det utviklet flere spesialiserte⁹³ risikovurderingsverktøy for å vurdere enkeltpersoners risiko for å bli innblandet i terrorismerelaterte aktiviteter.⁹⁴ Av de mer enn 15 ulike risikovurderingsverktøyene som er utviklet, kan de aller fleste kategoriseres som strukturerte vurderingsinstrumenter. Verktøyene har ulike formål. Enkelte instrumenter anvendes i arbeidet med å forebygge at individer skal begå terrorhandlinger, mens andre brukes overfor de som er mistenkt for eller dømt for former for voldelig ekstremisme, for å vurdere sikkerhetskategoriseringen i fengslene og/eller risikoen for nye terrorhandlinger ved løslatelse. Violent Extremism Risk Assessment (VERA-2R) er et av de mer brukte risikovurderingsverktøyene, særlig overfor terrordømte innenfor kriminalomsorgen.⁹⁵ Terrorist Radicalization Assessment Protocol (TRAP-18), som ble utviklet for å vurdere personer som på egen hånd planlegger å utføre terrorhandlinger (lone actors), anvendes i en før-kriminell (pre-crime) fase.⁹⁶ Ulike land har i varierende grad implementert risikovurderingsverktøy, og de har implementert ulike verktøy.⁹⁷

Bruk av slike verktøy er omstridt. Som beskrevet ovenfor er det utfordrende å identifisere hvilke risiko- og beskyttelsesfaktorer som burde vurderes, og ikke minst hvordan de ulike faktorene skal veies opp mot hverandre. Spesifikke risikovurderingsverktøy er også omstridt på grunn av de mange metodologiske problemene, ikke minst problemene med valideringen av slike verktøy. Hyppigheten av caser, den såkalt base-raten, er svært lav, og dette gjør det vanskelig å teste verktøyenes pålitelighet og nøyaktighet. I tillegg er det problemer knyttet til såkalt interrater-reliabilitet, altså om to ulike ansatte som undersøker den samme saken, kommer til samme konklusjon. Dette problemet forsterkes av at verktøyene mangler klare retningslinjer for hvilken informasjon som skal registreres, og for hvordan ulike faktorer skal vektas. I tillegg vil den endelige vurderingen være påvirket av profesjonelles skjønnsutøvelse.⁹⁸ Marsden (2017) peker også på at slike verktøy autonomiserer den enkelte i oppdelte og atskilte faktorer. Til tross for alle disse utfordringene sprer bruken av spesifiserte terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy seg internasjonalt.

Forskning på risikovurderinger av radikaliserede individer har hovedsakelig omhandlet innholdet i vurderingene. Langt mer oppmerksomhet burde rettes mot prosessen med å utarbeide risikovurderingene, og mot de som gjør vurderingene, og deres skjønnsutøvelse. Risikovurderinger er uansett om de anvender risikovurderingsverktøy eller ikke, avhengig av profesjonens skjønnsutøvelse. Studier av hvordan de som arbeider med risikovurderinger, faktisk gjør risikovurderinger, og hvilke erfaringer de har med ulike metoder, kan gi viktig kunnskap.⁹⁹ I tillegg har samfunnssikkerhetsfeltet generelt og forebygging av terrorisme spesielt vært preget av styringsutfordringer som fragmentering, ansvarspulverisering og svak koordinering mellom ansvarlige aktører.¹⁰⁰ Manglende arbeids- og ansvarsfordeling, blant annet mellom lokalt politi og sikkerhetstjenesten, har også vært en av hovedkonklusjonene i alle evalueringene av de tre terrorangrepene i Norge.¹⁰¹

⁹³ Risikovurderinger har vært utbredt for å vurdere voldsutøvers sannsynlighet for igjen å utøve vold. Disse risikovurderingsverktøyene er imidlertid vurdert som mindre egnet til å vurdere risikoen for at individer engasjerer seg i voldelig ekstremisme (Van der Heide, der Zwan & Leyenhorst, 2020; Knudsen & Stormoen, 2020).

⁹⁴ For en oversikt over og en mer inngående beskrivelse av de mest sentrale risikovurderingsverktøyene se LLloyd, M. (2019) og Van der Heide, der Zwan & Leyenhorst, (2020)

⁹⁵ Van der Heide, der Zwan & Leyenhorst, 2020

⁹⁶ Meloy, 2015

⁹⁷ Van der Heide, der Zwan & Leyenhorst, 2020

⁹⁸ Gill et al. 2020, Knudsen og Stormen, 2020

⁹⁹ Salman & Gill 2020, Gill et.al. 2020; Cherney et.al. 2022

¹⁰⁰ Boin et al., 2005; Ansell et al., 2010; Christensen et al., 2015, 2016

¹⁰¹ NOU 2012:14, Al-Noor-utvalget (2020), 25 juni-utvalget (2023)

For å få en mer helhetlig forståelse av arbeidet med risikovurderinger i Norden har vi valgt å fokusere både på selve innholdet i risikovurderingen og på prosessen med å utarbeide vurderingene.

3.2 Terrorismerelaterte risikovurderinger i Norden

Det er en del likheter mellom de nordiske landene, men også noen betydelige forskjeller, når det gjelder hvordan terrorismerelaterte risikovurderinger gjøres. I den videre presentasjonen skiller vi som nevnt mellom Danmark og de andre nordiske landene, da praksisen i Danmark er markant annerledes enn i de andre landene. Den danske lovgivningen gir andre muligheter når det gjelder informasjonsdeling og organiseringen av arbeidet, noe som har konsekvenser for hvordan vurderinger faktisk gjøres. Vi vil som nevnt innledningsvis vektlegge tre forhold: lovgivning, organisering og metoder for risikovurdering. Etter beskrivelsene av arbeidet med risikovurderinger diskuterer vi enkelte utfordringer og kommer med anbefalinger.

3.3 Danmark

Danmark har en annen lovgivning, en annen organisering og andre risikovurderingsverktøy enn de andre nordiske landene. Helt sentralt for disse forskjellene er dansk lovgivning. Retsplejeloven § 115 gir offentlige myndigheter mulighet til å gi videre «opplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheter, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til det kriminalitetsforebyggende samarbejde». Så lenge opplysningene ansees som nødvendige for samarbeidet om å forebygge voldelig ekstremisme, har politiet, sosial- og helsemyndigheter, skoler og andre kommunale etater muligheter for å dele relevante personopplysninger. Justisdepartementet utga i 2020 «Vejledning om udveksling af personoplysninger som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme».¹⁰²

Organiseringen av arbeidet i Danmark er nært knyttet til hvilke muligheter aktører har til å dele informasjon og samarbeide. Med bakgrunn i § 115 har danskene etablert «infohus», som er et tverretattlig kriminalpreventivt samarbeidsforum hovedsakelig bestående av representanter¹⁰³ fra kommune og politi. Samtidig gis det mulighet til å kalle inn andre aktører som vurderes relevante for saken, som for eksempel helsepersonell eller den lokale læreren, hvis vedkommende vurderes å ha særlig kunnskap å tilføre saken. Det overordnede formålet med infohus er «at skabe et lokalt myndighedskoordinerende samarbejde, hvor relevante kompetencer samles til en systematisk, koordineret og kvalificeret analyse og vurdering af bekymringer». Målet er å sikre «at personer i risiko for å begå kriminelle handlinger med ekstremistisk motiv identifiseres rettidigt med henblik på forebyggelse».¹⁰⁴ I infohus utarbeider de respektive myndighetene, politiet og relevante kommunale og statlige myndigheter i fellesskap en helhetsvurdering av bekymringen. De enkelte myndigheter som deltar i møter i infohus, fremlegger relevant informasjon vedrørende personen bekymringen gjelder, slik at bekymringen kan vurderes på et opplyst grunnlag.

Infohus skal kun behandle saker hvor det er bekymring for at personer skal bli involvert i voldelig ekstremisme (kriminelle handlinger med ideologisk motiv). Men politiet eller politiets sikkerhetstjeneste kan komme til at en bekymring av sikkerhetshensyn eller av hensyn til politiets etterforskning ikke skal bringes inn for infohuset, men håndteres av politi og sikkerhetstjenesten alene.¹⁰⁵ Det er slik en nedre og øvre grense for hvilke typer saker et infohus skal kunne behandle. Det er den ansvarlige i infohusnettverket i politiet og kommunen som samler inn eksisterende kunnskap om personen, og som på den bakgrunn

¹⁰² Vejledning om udveksling af personoplysninger som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme (Justitsministeriet.dk)

¹⁰³ Omtales som *infohustovholdere*

¹⁰⁴ Samarbeidsmodel for infohus (2020).

¹⁰⁵ Samarbeidsmodel for infohus (2020).

vrderer om saken har en karakter som er relevant for et infohusmøte. Hvis det er tilfelle, bringes all relevant informasjon inn i et felles møte med andre relevante myndigheter, hvor det gjennomføres en helhetlig analyse av personens situasjon.

For å systematisere tilnærmingen til og prosessen for hvordan en holistisk vurdering av bekymringer om ekstremisme skal gjøres i de tverrfaglige samarbeidene i alle de tolv politikretsene i Danmark, er det utviklet et vurderingsverktøy.¹⁰⁶ Det samlede vurderingsverktøyet består av tre faser med tilhørende redskaper (verktøy/skjemaer): 1) mottak og beskrivelse av bekymring, 2) analyse av personens situasjon, og 3) samlet vurdering og anbefalinger. I denne sammenheng er fase to og tre mest relevant.

For å hjelpe aktørene i infohusene med å holde fokus og retning i analysene om personens situasjon er det utviklet et dialogbasert vurderingsverktøy, som er nærmere beskrevet i tekstboks 1. Dette verktøyet er et strukturert vurderingsverktøy som vurderer både risiko og trussel, samt individets motstandskraft, trivsel og forandringspotensial.

Tekstboks 1. Danmarks dialogbasert vurderingsverktøy

Vurderingsverktøyet består av to deler. Den første delen er en analyse av risiko og trussel, og har til formål å analysere om det er en reell bekymring for ideologisk motivert vold og kriminalitet. Denne delen består av fire dimensjoner: 1) voldstilbøyelighet, 2) kriminalitetshistorikk, 3) bekymringsfulle overbevisninger og 4) retorikk og bekymringsfull sosialisering og bekymringsfulle relasjoner. For hver av dimensjonene er det satt opp en rekke oppmerksomhetspunkter, observerbare handlinger som kan være indikasjon på at en person er involvert i nettverk og/eller grupperinger – det være seg online eller offline – av voldelige ekstremistisk karakter. Disse er ikke uttømmende og skal ikke forstås som sjekkpunkter, men kan brukes i dialogen og analysen av den enkelte dimensjon.

Del to analyserer personens trivsel og motstandskraft og skal gi et bilde av personens motstandskraft og forandringspotensial med tanke på bekymring for voldelig ekstremisme. Den består av fem dimensjoner: 5) personlighetsfaktorer, 6) psykisk sårbarhet, 7) familie, 8) nettverk og fritid og 9) utdanning og arbeid. Dimensjonene bygger på et ressursyn og analyseres med tanke på å avdekke både beskyttelses- og risikofaktorer for hver dimensjon.

For hver av de ni dimensjonene skal deltakende myndigheter gi en skår fra 0 til 4, og forklare hvorfor de skårer dimensjonen slik. I del 1 gis skåren for hvor bekymret de er, og i del 2 graden av ressurser. Alle de ni dimensjonene drøftes i møte, men det er dimensjonene trusler om vold, en aktiv voldshistorikk, og erfaring med – eller/og adgang til – våpen via nettverk som gjør at en bekymring utvikler seg til en sak for infohusnettverket. Mangler det vesentlig informasjon for å vurdere bekymringen, skal relevante myndigheter innhente ytterligere informasjon.

I fase tre, samlet vurdering og anbefaling, er det utviklet et skjema for å gjøre en samlet helhetsvurdering basert på analysen av og dialogen om bekymring. Den helhetlige vurderingen skal i tillegg til å analysere risiko og voldstrusselen belyse og kartlegge hvilke behov, problematikker og styrker personen har som det kan arbeides med for å skape forandring.

¹⁰⁶ Vurderingsverktøyet er utviklet av Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme i samarbeid med andre nasjonale myndigheter, en rekke lokale praktikere og forskere. Vurderingsverktøyet er resultat av en omfattende kartlegging og systematisering av internasjonal forskning og allerede eksisterende vurderingsverktøy, samt kartlegging av praksiskunnskap, lovgivning, behovene blant forebyggingsaktørene og en utviklingscamp med sentrale praktikere, forskere og eksperter (Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme. *Håndbog. Vurderingsverktøi til anvendelse ved bekymring for ekstremisme*). [haandbog-til-vurderingsvaerktøj.pdf \(stopekstremisme.dk\)](#)

3.3.1 Erfaringer med og oppfatninger av risikovurderinger i Danmark

Intervjuene vi har gjennomført med representanter («infohustovholdere») fra kommune og politi i infohussamarbeidet, ansatte i Nationalt Center for Forebyggelse av Ekstremisme og ansatte i Rigspolitiet, belyser noen sentrale erfaringer med og oppfatninger om den danske tilnærmingen til risikovurderinger. Vi skiller mellom erfaringer og oppfatninger om lovgivning, organisering og metode for risikovurderinger.

Lovgivning

Erfaringene blant praktikere vi har intervjuet, er at retsplejeloven gir dem relativt vide muligheter for å dele personinformasjon mellom politi, sosial- og helsemyndigheter, skoler og andre kommunale etater i infohussamarbeidet. Etter deres erfaring forekommer det betydelig deling av personopplysninger i arbeidet med å vurdere bekymring for voldelige ekstremisme. De peker imidlertid på at informasjonsdelingen i henhold til loven skal begrenses til tilfeller hvor det er rimelig og nødvendig, men at hva som skal forstås som rimelig og nødvendig, og dermed hvor mye som kan deles, kan oppfattes ulikt blant praktikere.

Justisdepartementets «Vejledning om udveksling af personoplysninger som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme»¹⁰⁷ oppfattes å være til hjelp for å forstå hvilken informasjon som kan deles når.

Mens de fleste av dem vi har intervjuet, hovedsakelig er positive til de svært vide fullmaktene retsplejeloven § 115 gir myndighetene til å dele personinformasjon, mente enkelte at disse vide fullmaktene utfordret borgernes rettssikkerhet. Danske myndigheter har generelt vide muligheter til å samle inn detaljerte opplysninger om borgerne, og når myndighetene har anledning til å dele mye av denne informasjonen, vil flere ansatte ha en betydelig mengde kunnskap om personen.

Organisering

- Sikrer en mer helhetlig vurdering av personen

Ved at representanter fra ulike deler av kommunen og eventuelt andre helse- og velferdstjenester samt politiet kan ta med seg den kunnskapen de besitter om en persons liv, til det samme møtet, kan man få en langt mer helhetlig vurdering av personen. For det første kan de ulike aktørene bringe inn kunnskap om personen som de andre representantene ikke besitter. I tillegg vil ulike aktører tilhørende forskjellige profesjoner bringe inn ulike måter å forstå og tolke kunnskapen på som vil kunne nyansere de ulike aktørenes forståelse og tolkninger. Behovet for å samle ulike etater, også utenfor kommunen, er særlig fremtredende for saker som gjelder personer over 18 år, hvor kommunen i mindre grad selv kan belyse «alle» sidene ved personen.

- Opplevelsen av felles ansvar, reduserer frykt

Gjennomgående mente informantene at de mulighetene institusjonene har til å dele informasjon og gjøre risikovurderinger sammen, bidrar til at de involverte representantene i infohussamarbeidet ikke føler seg alene om vurderingene. I tillegg ga de uttrykk for at den helhetlige vurderingen de har anledning til å gjøre av personen, også styrker kvaliteten ved vurderingen. Samlet sett gir dette mindre engstelse og frykt blant de involverte fagpersonene for at de skal gjennomføre risikovurdering av svak kvalitet. Det tilgjengelige verktøyet og den grundige prosessen gjør praktikerne trygge på at saken er grundig vurdert, og de kan vise til vurderingen og dokumenteringen hvis det fatale skjer og personen begår terror. Ut over dette beskrev informantene også at denne måten å organisere arbeidet på gjør det tydelig hvem som har ansvaret for å bringe saken videre i systemet, og for å få igangsatt de prosesser som vurderes å kunne støtte personen i en positiv utvikling på møtet.

¹⁰⁷ Vejledning om udveksling af personoplysninger som led i indsatsen mod radikaliserings og ekstremisme (justitsministeriet.dk)

- Manglende kompetanse til å vurdere informasjonen

Enkelte påpekte at det kan mangle relevant kompetanse i infohussamarbeidet til å vurdere relevant informasjon. Infohusene kan invitere inn relevante fagpersoner som besitter relevant informasjon, i tillegg til de faste representantene fra kommune og politi. De erfarer imidlertid at tjenester gir informasjon til de faste representantene fra kommunene uten selv å delta i møtene. Fagpersonene kan også ha begrenset kompetanse til å vurdere betydningen av informasjonen for personens radikaliseringsprosess og evne og vilje til å begå terrorhandlinger. Særlig gjelder dette vurderinger om individers psykiske sårbarhet. Enkelte «infohustovholdere» pekte på utfordringene med å tolke relevansen av informasjonen om personers psykiske sårbarhet til risikoen for å begå terror. I enkelte regioner vurderes det å knytte psykologer/psykiater til infohusene.

Metode for risikovurdering

- Strukturere og standardisere arbeidet gir felles språk

Vurderingsverktøyet er med på å systematisere den faglige samtalen mellom representantene fra ulike sektorer. Verktøyet gjør at de ulike aktørene over tid utvikler et felles språk, ved at dimensjonene og tilhørende begreper er definert. Felles språk gjør kommunikasjonen enklere mellom aktørene. Verktøyets ni dimensjoner strukturerer samtalen om personen. Det er tydelig hvilken del av personens liv man til enhver tid diskuterer. I tillegg sikres det at alle de viktigste dimensjonene ved personens liv blir belyst, og at det eventuelt blir identifisert hvilke dimensjoner ved personens liv man mangler kunnskap om. Verktøyet er med på å redusere muligheten for at sentrale dimensjoner som bør belyses om personen, ikke blir belyst. En systematisk gjennomgang av personen fungerer som en «baseline» som danner utgangspunktet for å vurdere personens progresjon ved senere progresjonsmøter.

Vurderingsverktøyet, mottaksskjemaer og senterets kurs og veiledning av praktikere i bruk av verktøy er også med på å standardisere arbeidet på tvers av kommuner/regioner. Med dette er det utarbeidet en metodikk for vurdering av bekymring. Arbeidet standardiseres og profesjonaliseres, og vurderinger blir i mindre grad basert på «magefølelsen». Standardisering gjør det også enklere for andre aktører å bidra i vurderingene. Forskning peker imidlertid på at den standardiserte metoden medfører fare for tunnelsyn.¹⁰⁸ Vår undersøkelse viser at denne kritikken er tatt hensyn til i noen kommuner ved at infohusdeltakere tilbys veiledning og at vurderingene som gjøres kontrolleres av andre ansatte.

- Belyse beskyttelsesfaktorer gir mulighet for hjelp

Verktøyet fokuserer ikke bare på risikofaktorer, men belyser også personens ressurser, hva som fungerer hos personen. Etter praktikernes erfaring hjelper dette dem til å utarbeide en mer balansert og helhetlig vurdering av personen. De har erfart at bekymringer «tas ned» raskt, eller at man identifiserer problemområder og utfordringer i borgerens liv som øker bekymringer. Noen praktikere pekte også på at beskyttelsesfaktorene medvirket til å myke opp trusselbildet og nyansere det. Hvis en person ble vurdert som av stor bekymring, kunne identifiseringen av gode sosiale relasjoner og stabilt skolefremmøte for eksempel medvirke til at bekymringen fremsto i et annet og mer balansert perspektiv.

Verktøyets kartlegging av beskyttelsesfaktorer i personens liv gjør for det første at man ikke stirrer seg blind på hva som ikke fungerer, og på potensielle risikofaktorer, men også ser hva som fungerer. Slik rettes oppmerksomheten også mot hva man kan bygge videre på i personens liv for å forhindre ytterligere radikalisering. Ved å anvende verktøyet kan man også kartlegge hva som kan gjøres for å gjøre noe med situasjonen.

- Dokumentering gir mulighet for å vurdere progresjon

¹⁰⁸ Christensen et al. 2023

Dokumenteringen av den første vurderingen oppfattes av de intervjuede som en «baseline», og danner utgangspunkt for vurderingene som gjøres i progresjonsmøter (gjerne hver 3. måned). Det ble løftet frem at dokumentering av alle dimensjonene gir en mulighet til å se progresjon innenfor hver av dimensjonene. Som tidligere påpekt oppfattet praktikerne at dokumentasjon av vurderingene er viktig, ikke bare for å vurdere utviklingen, men også for å kunne vise til vurderingene som er gjort, hvis personen skulle ende opp med å begå politisk ekstremistiske voldshandlinger.

- Omfattende og tidkrevende

Enkelte praktiskere fremhevet at hele vurderingsprosessen og vurderingsverktøyet er omfattende og tidkrevende. Mye informasjon skal fremskaffes før det felles møtet, og det tar tid i det felles møtet å belyse alle de ni dimensjonene og de tilhørende underspørsmålene. Noen av disse praktikerne mente at vurderingsverktøyet er viktig å ha og anvender det i sin helhet i en del tilfeller, men i andre tilfeller følger de ikke skjemaet systematisk. De bruker heller dimensjonene som «oppmerksomhetspunkter» i sin vurdering. Noen ønsker seg en forenklet versjon som vil være enklere å anvende i praksis.

Enkelte representanter pekte på at de på andre problemområder de arbeider med innenfor SSP-samarbeidet, ikke bruker noe risikovurderingsverktøy, men heller alminnelig sosialfaglig kunnskap om risiko og beskyttelsesfaktorer. På disse andre problemområdene oppfattes dette som tilstrekkelig, og faglig sett mente de at det også var tilstrekkelig for vurdering av bekymring for radikaliserings. Samtidig pekte de på at ekstremisme er mer «fluffy», enkelte kan vegre seg for å gå inn i det, og det er en mer alvorlig sakstype. Så selv om de anså at deres opprinnelige metoder for å vurdere bekymring for sosiale problemer faglig sett var tilstrekkelige, mente de at de prosessene og det risikovurderingsverktøyet som nå er utarbeidet for å vurdere bekymring for ekstremisme, er formålstjenlig.

- Begrenset kunnskap om virkeligheten

En begrensning ved prosessen og vurderingsverktøyet er hvilken informasjon som er tilgjengelig. Vurderingen skjer på bakgrunn av den informasjonen myndighetene besitter. Det kan være tilfeller hvor myndighetene har begrenset eller ingen kjennskap til personen. Informasjonen som allerede eksisterer i kommunen og politiets registre, er enklere tilgjengelig, mens private forhold som personenes nære relasjoner og reaksjoner på hendelser i livet ofte kan være langt mer utfordrende å få kunnskap om hvis ikke personen vil snakke med myndighetspersonene. Samtidig vil slike private forhold være svært betydningsfulle. Dette belyser at selv om det er betydelige muligheter for informasjonsutveksling og vurderingsverktøyet bidrar til å at mange relevante aspekter ved personens liv belyses, vil det i mange tilfeller være viktige dimensjoner som er vanskelig å få kunnskap om.

- Er vurderingsverktøyet et risikovurderingsverktøy?

Vurderingsverktøyet som har blitt utviklet, blir ikke i offentlige dokumenter eller av personene vi har intervjuet, omtalt som et risikovurderingsverktøy. Det omtales som et vurderingsverktøy som anvendes ved bekymring for radikaliserings og (voldelig) ekstremisme. Representanter fra senteret som har vært sentrale i utviklingen av verktøyet, pekte på at det ikke er et verktøy utviklet for å vurdere risiko for terrorisme. Målet er ikke kun å vurdere risiko. Verktøyet er utviklet for å vurdere hvordan man kan forebygge og gi mennesker andre muligheter. Det danske verktøyet er slik et verktøy som inkluderer både en vurdering av individuell risiko og en vurdering av behov, og det skiller seg slik fra risikovurderinger der man utelukkende fokuserer på risiko og risikostyring.¹⁰⁹ Flere av de intervjuede praktikerne omtalte heller ikke verktøyet som et risikovurderingsverktøy. De viste til at for dem ligger risikovurdering tett opp til de sikkerhetsvurderinger som politiet og sikkerhetstjenestene har

¹⁰⁹ Hannah-Moffat, (2012)

ansvaret for. Som nevnt tidligere kan politiet eller politiets sikkerhetstjeneste komme til at en bekymring av sikkerhetshensyn ikke skal bringes inn for infohuset, men håndteres av politi og sikkerhetstjenesten alene.¹¹⁰ Hvilke metoder for risikovurderinger som da anvendes av politiet eller sikkerhetstjenesten, har vi ikke fått kunnskap om.

Oppsummering av den danske tilnærmingen og noen erfaringer

Danske myndigheter har altså med bakgrunn i den vide fullmakten til å dele personopplysninger mellom myndigheter, utviklet en særegen organisering, en særegen ansvarsdeling og et særegent samarbeid. I tillegg har det altså blitt utviklet et eget vurderingsverktøy. Vurderinger av bekymring for ekstremisme gjøres dermed i et samarbeid mellom politi, kommune og andre offentlige tjenester med hjelp av vurderingsskjemaet. Hovedsakelig oppfatter de involverte aktørene vi har intervjuet, den danske tilnærmingen som god. Den gir muligheter for helhetlige og grundige vurderinger, den gjør at man kan belyse hva som kan gjøres videre for å forbedre situasjonen, og den fordeler ansvaret mellom aktørene.

3.4 De andre nordiske landene

I Sverige, Finland og Norge har arbeidet med risikovurderinger i liten grad vært standardisert og formalisert fra myndighetene slik som i Danmark. Den manglende standardiseringen gjør at det er betydelig variasjon internt i landene i hvordan arbeidet gjøres. Denne studiens begrensede omfang har også gjort det vanskelig å kartlegge variasjonene i praksisene. Vi har derfor ikke grunnlag for å gi en detaljert og presis beskrivelse av arbeidet i de tre landene. Beskrivelsene nedenfor er først og fremst enkelte sentrale forhold knyttet til lovgivning, organisering og metode som vi har fått kunnskap om.

3.4.1 Sverige

Lovgivningen i Sverige setter betydelige begrensninger for helse og velferdstjenestenes muligheter til å dele personinformasjon med politiet uten individets samtykke.¹¹¹

Hovedsakelig kan sosial, helse og andre offentlige myndigheter kun dele personinformasjon med politiet i tilfeller der de mener at det er fare for liv og helse, og at informasjonen kan forhindre alvorlig kriminalitet som terror.

I Sverige gjøres risikovurderinger i hovedsak av politiet og/eller sikkerhetstjenestene, og ikke i fellesskap med representanter fra helse- og/eller velferdstjenester. Svensk politi etablerte i 2019 Redex¹¹², som er en modell for enhetlig regionalt samarbeid mellom

sikkerhetsmyndigheten og politimyndigheten for å forebygge voldelig ekstremisme.¹¹³

Modellen innebærer et utdypende etterretnings samarbeid mellom sikkerhetspolitiet og politimyndigheten for å skape et bedre lokalt situasjonsbilde, som igjen skal danne grunnlag for planlegging av tiltak, iverksetting av tiltak og vurdering av virkningene av tiltakene. I tillegg skal modellen bidra til å styrke samordningen og samarbeidet, samt tydeliggjøre ansvars- og rollefordelingen mellom sikkerhetspolitiet og politimyndigheten. I Redex arbeider representanter fra politiet og sikkerhetstjenesten sammen daglig/ukentlig, og i enkelte politidistrikt etableres det nå felles kontor for Redex-teamene.

Redex-modellen består av to deler: en etterretningskomponent og en tiltakskomponent. Til sammen utgjør komponentene et forum for prioriteringer, planlegging og vurdering av tiltak.

¹¹⁰ Samarbeidsmodel for infohuse (2020)

¹¹¹ For en mer inngående beskrivelse av lovgivningen i de ulike nordiske landene se kapittel 5 i Sivenbring & Malmros (2019).

¹¹² Tidningen Svensk Polis (2019)

¹¹³ Redex' ansvarsområde er bredere enn forebygging av voldelig ekstremisme. Redex har også ansvar for hva svensk politi omtaler som «ensamagerande» voldsutøvere, f.eks. skoleskyttere. Noe av bakgrunnen for dette er at politiet ikke skal tape avgjørende tid i en innledende etterforskning med å definere hvilken avdeling i politiet som skal ha ansvar for saken, ut fra om personen er drevet / ikke drevet av ideologiske eller politiske motiver.

Etterretningskomponenter består av analytikere fra politiet og sikkerhetstjenesten som gjennomfører etterretningsarbeid overfor enkeltpersoner og miljøer. Samarbeidet mellom sikkerhetstjenesten og politiet brukes hovedsakelig til å utveksle etterretning/informasjon. Sikkerhetstjenesten og politiet gjør risikovurderinger hver for seg basert på sine metoder, men kunnskapen fra disse vurderingene deles om mulig mellom tjenestene for å skape et best mulig helhetsbilde av situasjonen som anvendes i vurderingene av tiltak. Om sikkerhetstjenesten og politiet i fremtiden kan gjennomføre risikovurderinger i fellesskap, fremsto som et noe uavklart spørsmål.

Tiltakskomponenten består av forebyggere (handleggare/samordnare), som har ansvar for å iverksette tiltak. Redex iverksetter ikke selv tiltak, men støtter andre operasjonelle enheter i politiet i gjennomføringen av operative tiltak, som for eksempel spaning eller samtale med den radikaliserede personen. Kunnskapen de operasjonelle enhetene tilegner seg, føres tilbake til Redex-teamet for nye vurderinger av situasjonen, prioriteringer og tiltak. Redex har slik et tydelig skille mellom etterretnings- og tiltakskomponentene.

I Sverige er det ikke utarbeidet noen nasjonale retningslinjer eller standarder for samarbeidet mellom politiet og helse- og velferdstjenestene. Redex-teamene har, særlig i de større byene, etablert kontakt med helse- og velferdstjenester lokalt for å sikre lokal samordning av innsatser i de enkelte sakene. Redex bistår også med å styrke det lokale samarbeidet om forebygging av voldelig ekstremisme mellom lokalt politi og kommune, som varierer betydelig. Lokalt er det utviklet ulike former for mer eller mindre formaliserte samarbeid. Enkelte steder er det opprettet faste team med representanter fra politiet og helse- og velferdstjenestene som møtes regelmessig og/eller ved behov, mens andre steder foregår kontakten mer ad hoc mellom politiet og relevante tjenester. I disse samarbeidene deles personinformasjon mellom politiet og helse- og velferdstjenestene hvis man mener at saken har en alvorlighetsgrad som tillater dette.

Svensk politi har frem til helt nylig først og fremst anvendt tradisjonelle etterretningsmetoder for innhenting av informasjon, analyse og risikovurdering i arbeidet med risikovurderinger av radikaliserede individer. Enkelte politidistrikt har de siste årene tatt i bruk risikovurderingsverktøyet TRAP-18 for vurdering av enslige aktører (lone actors), se tekstboks nedenfor for nærmere beskrivelse av TRAP-18. Fra 2023 tilbyr Nationella operativa avdelningen (NOA) utdanning i TRAP-18 til alle politidistrikt. Det fremstår imidlertid uklart om TRAP-18 kun er tenkt brukt til å vurdere enslige aktører, eller om verktøyet også skal anvendes på ikke-enslige aktører. Svensk politi har også utviklet et eget vurderingsverktøy (CHECK-15) for vurdering av vold mot personer som er truet. Politiet anvender slik i økende grad ulike former for strukturerte risikovurderingsverktøy.¹¹⁴

¹¹⁴ Center mot våldsbejakande extremism har også utviklet et digitalt verktøy

TRAP-18 – Terrorist Radicalization Assessment Protocol

TRAP-18 er et risikovurderingsverktøy utviklet av den kanadiske rettsmedisinske psykologen Reid Meloy. Verktøyet er utviklet for å vurdere individer som på egen hånd planlegger å utføre terrorhandlinger, men verktøyet testes nå for bruk også overfor individer som deltar i ekstremistiske grupperinger.

Verktøyet består av to sett med indikatorer: Først er det åtte indikatorer for risikoatferd. Disse er utviklet for å identifisere mønstre av risiko for tilsiktet eller målrettet ekstremistisk vold. Deretter er det ti indikatorer for personlige kjennetegn ved personer som utøver individuelle terrorhandlinger. Disse er utviklet på bakgrunn av hva studier av empirisk og teoretisk forskning på terrorisme har vist er særlige relevant personlige kjennetegn (Meloy & Gill, 2016).

Indikatorerne for risikoatferd (warning behavior) er:

- 1) Forberedelse til angrep
- 2) Fiksering, økende fokus på person eller en sak
- 3) Identifisering, ønske om å gjennomføre massedrap uten bekymring for personlige konsekvenser, krigermentalitet, stor interesse for våpen osv.
- 4) Testing av egne evne til å bruke vold
- 5) Økt interesse for et mulig mål
- 6) Selektiv kommunikasjon
- 7) Oppfatning om at eneste løsning på situasjonen er vold
- 8) Direkte og eksplisitt kommunikasjon, direkte trusler om vold kommuniserer

Indikatorer for personlige kjennetegn:

- 9) Moralsk opprørt og opplevelse av urettferdighet
- 10) Tilknytning til en ideologi
- 11) Mislykket forsøk på å høre til og samarbeide med den ideologiske gruppen
- 12) Internett som base for støtte og utvikling
- 13) Ikke lykkes med å oppnå den tiltenkte karrieren
- 14) Endret måte å tenke på og endret humør
- 15) Ingen kjærlighetsrelasjoner og seksualisering av vold
- 16) Sammenhengen mellom ideologi og grad av psykisk lidelse
- 17) Kreativ og innovativ som person
- 18) Historie med instrumentell vold

I tillegg åpnes det opp for at andre dimensjoner bør vurderes.

Disse dimensjonen besvares med ja / nei / vet ikke. På bakgrunn av de 18 dimensjonene utarbeides det et risikoscenario og tiltak for risikohåndtering.

3.4.2 Norge¹¹⁵

Lovgivningen i Norge likner på lovgivningen i Sverige, og den gir kun helse- og velferdstjenestene anledning til å dele personinformasjon med politiet uten samtykke fra individet i tilfeller der de mener at det er fare for liv og helse, og at informasjonen kan forhindre terror og annen alvorlig kriminalitet. Et tiltak i Norge for å bedre informasjonsdelingen og samarbeidet mellom NAV og politiet er etableringen av et nasjonalt kompetanseteam i NAV. Teamet skal gi råd- og veiledning til lokale NAV-kontorer og være et kontaktpunkt for politiet og politiets sikkerhetstjeneste. Hensikten er blant annet å styrke NAV-kontorenes kompetanse om fenomenet og om mulighetene lovgivningen gir for å dele personopplysninger.

I Norge gjøres risikovurderinger i hovedsak av politiet og/eller sikkerhetstjenestene. Organiseringen av arbeidet i politiet fremstår mindre formalisert i Norge enn i Sverige. Politidirektoratet har imidlertid initiert en modell for samarbeid mellom politiet og sikkerhetstjenesten som skal styrke samarbeidet mellom tjenestene blant annet ved økt informasjonsdeling og tydeliggjøring av ansvars- og rollefordelingen i enkeltsaker. I disse samarbeidsforumene diskuterer man eksisterende bekymringssaker og eventuelle nye bekymringer, man diskuterer hvilke tiltak som eventuelt skal iverksettes på taktisk nivå, og man evaluerer tiltak som er satt inn. Samarbeidet mellom politiet og politiets sikkerhetstjeneste fremstår å variere fra distrikt til distrikt, både med hensyn til hvor ofte de møtes, og hvem som deltar fra politidistriktene. Enkelte samarbeidsforum møtes ukentlig, andre cirka hver tredje uke. I enkelte distrikt møter kun de spesialiserte forebyggerne innen radikaliserings- og voldelig ekstremisme, omtalt som radikaliseringskontakter. I andre distrikt møter også ansatte (ofte ledere) fra etterretning og forebygging, og ved behov etterforskere og jurister.

Forskjellene i hvem som møter, ser ut til å være knyttet til ulikheter i den interne organiseringen i politiet. I enkelte politidistrikt er arbeidet organisert slik at radikaliseringskontakterne hovedsakelig gjør alle fasene og prosessene i etterretningsarbeidet. De mottar saken, de innhenter informasjon fra politiets systemer, samarbeidspartner og den berørte personen, og de analyserer og vurderer informasjonen. I tillegg iverksetter de flere av tiltakene og evaluerer tiltakene. I distrikt som har en slik organisering, ser arbeidet med voldelig ekstremisme og radikalisererte individer i mindre grad ut til å være støttet av politiets etterretningsavdeling og ledelsen. I andre distrikt bidrar flere aktører i de ulike fasene av etterretningsprosessen. Etterretningsavdelingens analytikere bidrar i innhenting av informasjon og i vurderingene. I tillegg deltar lederne fra etterretning og forebygging i de felles møtene med sikkerhetstjenesten, og kan gi styring og prioritering. Disse forskjellene mellom politidistriktene i hvilken grad roller og oppgaver i etterretningsprosessen er differensiert, fremstår som vi vil komme tilbake til, som viktig for arbeidet med risikovurderinger.

I hvilken grad slikt samarbeid mellom sikkerhetstjenesten og politiet brukes til kun å utveksle etterretning/informasjon eller også i fellesskap gjøre risikovurderinger, ser ut til å variere. Enkelte steder fremstår det som at det hovedsakelig utveksles informasjon og avklares hvem som skal ha hovedansvaret for saken, mens andre steder gjøres selve risikovurderingene i fellesskap mellom representanter fra sikkerhetstjenesten og politiet.

I Norge er det som i Sverige heller ikke utarbeidet noen nasjonale retningslinjer eller standarder for samarbeidet mellom politiet og helse- og velferdstjenestene, men det er lokalt

¹¹⁵ I Norge har det parallelt med dette studiet vært gjennomført to andre relevante arbeider som vi ikke har hatt innsikt i før ferdigstilling av denne rapporten. Det er «Evaluering av politiets radikaliseringskontaktordning (Tandberg og Ravndal, 2023)», som er en offentlig evaluering. Politidirektoratet, Kriminalomsorgen og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet en intern rapport med forslag til hvordan arbeidet med risikovurderinger av radikalisererte individer bør utvikles fremover. Dette er en del av Justis- og beredskapsdepartementets oppfølging av tiltak 21 i regjeringens kontraterrorstrategi, om «Kunnskapsbasert metodeutvikling og erfaringsdeling om effektive tiltak innenfor reintegrering og risikovurdering».

utviklet mer eller mindre formaliserte samarbeid. Noen steder foregår kontakten mer ad hoc mellom politiet og relevante tjenester, mens andre steder er det opprettet faste team med representanter fra politiet og helse- og velferdstjenestene. I enkelte av de lokale tverretatlige teamene hvor det er etablert langvarige og tillitsfulle relasjoner mellom representantene fra politiet og helse- og velferdstjenestene vurderes risikoen i felleskap. Politiansatte bringer med seg disse vurderingene tilbake til drøftingene internt i politiet og til dialogen med politiets sikkerhetstjeneste. Anonym drøfting av saken gjøres i tilfeller hvor det ikke er vurdert å være juridisk grunnlag til å dele personinformasjon.

Norge har heller ikke standardisert hvilke metoder som skal anvendes for å gjøre risikovurderinger av radikaliserede individer. Metodene som anvendes i politidistriktene, ser ut til å variere fra ustrukturerte til mer strukturerte vurderinger. Enkelte politidistrikt anvender trefaktormodellen, hvor man vurderer trussel (personens intensjon, kapasitet og kapabilitet), verdi og sårbarheter. Ut fra dette vurderes hvilken risiko vedkommende utgjør, og hvilke risikoreducerende tiltak som er iverksatt og kan iverksettes. Andre distrikt bruker ikke risikotrekanten aktivt, og fokuserer mest på sårbarhetsfaktorene. I et annet distrikt har de prøvd å utvikle en egen standard/mal med tilhørende brukerveiledning for hvordan risikovurderinger gjøres. De har inkludert elementer både fra politiets tradisjonelle etterretningsmetoder, som trusselaktørens intensjon, kapasitet og kapabilitet. Samtidig har de inkludert elementer som er spesielt relevante å belyse for å vurdere risiko for voldelig ekstremisme, og har da sett til internasjonale risikovurderingsverktøy. Enkelte politidistrikt vurderer å ta i bruk risikovurderingsverktøyet TRAP-18.

3.4.3 Finland

I Finland er lovgivningen om deling av informasjon fra helse- og velferdstjenestene til politiet liknende som lovgivningen i Sverige og Norge. Uten samtykke fra individet er det en høy terskel for at disse tjenestene skal kunne dele personinformasjon med politiet.

Organiseringen av arbeidet i politiet i Finland fremstår som i Norge mindre formalisert. Etter det vi kjenner til, er det ikke etablert noen nasjonal modell for samarbeidet mellom politiet og sikkerhetstjenesten. I de regionale politidistriktene gjør ansatte med ansvar for forebygging av voldelig ekstremisme vurderinger av graden av risiko. De deler informasjon med politiets sikkerhetstjeneste hvis de vurderer risikoen som så høy at dette er politiets sikkerhetstjenestes ansvar. I Finland har den nasjonale enheten Sentralkriminalpolisen (CKP) også en sentral rolle innen både etterretning og forebygging av voldelig ekstremisme.

Finland har imidlertid formalisert samarbeidet mellom lokalt politi og kommune gjennom den såkalte Ankkuri-modellen («Anker-modellen»), der fagpersoner fra politi, sosialforvaltning, helsevesen og ungdomstilbud samarbeider i tverrfaglige team (sammensetningen av teamet varierer fra sak til sak).¹¹⁶ Helsepersonalet er mer integrert i teamet i den finske modellen enn i resten av Norden.¹¹⁷

Finland har heller ikke standardisert hvilke metoder som skal anvendes for å gjøre risikovurderinger av radikaliserede individer. Politiet har tidligere utviklet noen indikatorer, former for atferd, som bør gi spesiell bekymring for risiko for voldsutøvelse (warning behaviours / red flags). Disse er ikke utviklet spesielt for voldelig ekstremisme, men for å vurdere risiko for vold generelt. Politibetjentene vi intervjuet, mente at etter å ha jobbet i politiet i lengre tid var dette innarbeidet kunnskap. De anvendte ikke lenger konkret disse indikatorene. Dette indikerer en praksis hvor lokalt politi anvender ustrukturerte risikovurderinger, at risikovurderingene gjøres på bakgrunn av politibetjentenes erfaring, kunnskap og ekspertise.

¹¹⁶ <https://ankkuritoiminta.fi/en/anchor-work-in-finland>

¹¹⁷ Solhjell et al. 2022

3.4.4 Erfaringer med og oppfatninger av risikovurderingsarbeidet i Sverige, Norge og Finland

Arbeidet med risikovurderinger av radikalisererte individer i Sverige, Norge og Finland har som gjennomgangen viser, mange sentrale likheter. Mulighetene for å dele personinformasjon mellom ulike aktører er svært begrenset. Arbeidet er i liten grad standardisert og formalisert. Det er i mindre grad utarbeidet felles modeller for organisering og samarbeid, og for hvilke metoder som skal anvendes for å vurdere risiko. Den begrensede standardiseringen gir en del forskjeller innenfor og mellom landene. Intervjuer med representanter fra kommuner, helsetjenester, politi og nasjonale sentre i Norge, Sverige og Finland belyser noen sentrale erfaringer med og oppfatninger om arbeidet med risikovurderinger.

Lovgivning

Felles for Sverige, Norge og Finland, i tillegg til den strenge lovgivningen for deling av personinformasjon, er usikkerheten blant helse- og velferdstjenestene med hensyn til hvordan loven skal tolkes. Praktikerne pekte på at det var behov for en klargjøring av lovverket, og at kunnskapen i tjenestene om når man kan dele informasjon med politiet og sikkerhetstjenestene, må styrkes. Praktikere i Norge viste til at veiledningen for informasjonsdeling i liten grad hjalp dem til å forstå loven. Veiledningen var for komplisert, og den hjalp dem i mindre grad til å forstå i hvilke situasjoner de kan dele informasjon med politiet.

Denne usikkerheten om hvordan loven skal tolkes, fører til forskjellig praksis ulike steder når informasjon deles mellom helse- og velferdstjenestene og politiet. Praktikerne vi har intervjuet, pekte på at mange tjenester deler informasjon hovedsakelig først når tjenestene mener at det er fare for at personen skal begå ideologisk motivert vold. Dette mente mange skaper for store begrensninger i mulighetene til å forebygge voldelig ekstremisme. Denne oppfatningen var særlig fremtredende blant betjenter i politiet. De fleste praktikerne så behov for at helse- og sosialtjeneste og andre kommunale tjenester får mulighet til å dele relevant informasjon med politiet før situasjonen blir så prekær at det er konkret fare for at personer utfører et ideologisk motivert angrep. Samtidig fortalte praktikere at terskelen for informasjonsutveksling ved enkelte tjenestesteder var noe lavere. Her ble informasjon delt i saker med høy alvorlighet og hvor informasjonen ble ansett som viktig for å vurdere risikoen og for å kunne sette inn relevante forebyggingstiltak. På steder med slik erfaring var det en oppfatning av at i mange av tilfellene hvor det trengs, utveksles det relevant informasjon. Det ble også pekt på, slik tidligere undersøkelser har vist¹¹⁸, at gode og tillitsfulle relasjoner mellom tjenestene og de enkelte ansatte bidrar til økt informasjonsutveksling.

Enkelte praktikere var i tvil om hvorvidt det er behov for endringer i loven, eller om det bare trengs en avklaring om mulighetene i dagens lovverk. En del praktikerne, særlig i politiet, ønsket en paragraf etter mønster av retsplejeloven § 115 i Danmark. De pekte på at økt informasjonsdeling mellom relevante offentlige etater vil styrke det forebyggende arbeidet. En slik lovendring kan også gjøre det mulig for helse- og velferdstjenestene og politiet å gjøre vurderingen sammen, slik som i Danmark. Ansatte i helse- og velferdstjenestene var imidlertid mer i tvil om de ønsket en slik utvidelse. De ønsker muligheter for å dele informasjon noe tidligere enn ved avverging av en terrorhandling. En så vid utvidelse som retsplejeloven § 115 var de mer tilbakeholdne til. De pekte på viktigheten av strenge regler for informasjonsdeling for at pasienter skal kunne være sikre på at private opplysninger ikke blir delt. De fryktet at en markant utvidelse av loven vil gjøre at borgerne får mindre tillit til myndighetene, og dermed i mindre grad oppsøker hjelp og/eller er åpne om sine utfordringer. En innføring av en lovgivning etter mønster av retsplejeloven § 115 vil også

¹¹⁸ Solhjell et al. (2022), Christensen et al. (2023).

være et brudd med annen lovgivning og lange tradisjoner innen offentlig forvaltning, noe som kan gjøre implementering av en slik lovgivning utfordrende.

Videre pekte representanter fra helse- og velferdstjenestene på at politiet må bli langt tydeligere i sin henvendelse til kommunene på hva de trenger informasjon om, og hvorfor de trenger informasjonen. Hvis helse- og velferdstjenestene skal gjøre et unntak fra det overordnede prinsippet om ikke å dele personopplysninger uten vedkommendes samtykke, må de kunne foreta en vurdering på bakgrunn av konkrete og tydelige opplysninger. Vesentlig informasjon er politiets vurdering av risikoen for at personen skal begå voldelig ekstremisme. De var kritiske til at politiet eller sikkerhetstjenesten ringer rundt til saksbehandlere i helse- og velferdstjenestene for å innhente personopplysninger, slik de har opplevd.

Erfaringene med å få samtykke fra personen til å dele personinformasjon til andre aktører er delte. Politibetjenter fortalte om både positive og negative erfaringer med å spørre individet om samtykke til at offentlige etater kan dele informasjon. Enkelte pekte på at de oppfattet det som vanskelig å innhente slikt samtykke, og at det raskt kan få en kontraproduktiv effekt. Konfronterer politiet eller andre tjenester vedkommende med sin bekymring for radikaliserings, fryktet ansatte i politiet at bekymringen kan bli en selvoppfyllende profeti. Enkelte politidistrikt hadde best erfaring med saker hvor personen ikke var klar over bekymringen. Andre distrikt viste til positive erfaringer med å be om samtykke. De pekte på at enkelte politibetjenter hadde særlig gode personlige egenskaper, som gjorde at personen ga samtykke, og at slike forespørsler ikke fikk kontraproduktiv effekt. Samtidig fremhevet man viktigheten av å ha noe konkret å tilby som personen finner relevant for seg selv.

Organisering

Når det gjelder organisering av arbeidet med risikovurderinger av radikaliserede individer, ser vi noen forskjeller mellom de tre landene når det gjelder formalisering, standardisering og differensiering av oppgaver og ansvarsområder. Sverige har i større grad enn Norge og Finland formalisert, standardisert og differensiert oppgavene og ansvarsområdene i politiet. Organiseringen av samarbeidet mellom politiet og kommunen er bare formalisert i Finland.

Erfaringene fra politibetjentene er at arbeidet med risikovurderinger av radikaliserede individer i politiet med fordel kan formaliseres, standardiseres og differensieres. En differensiering av arbeids- og ansvarsoppgaver hvor etterretningsarbeidet, risikovurderinger og tiltaksarbeidet ble fordelt mellom flere personer, var å foretrekke. I tillegg til var det å foretrekke at selve risikovurderingen ble gjort i felleskap. En slik organisering ble oppfattet å styrke både informasjonsgrunnlaget til vurderingen og selve risikovurderingen.

Ansatte som i større grad har vært alene med både etterretningsarbeidet, risikovurderingene og tiltaksarbeidet var langt mer kritiske til organiseringen. Deres erfaring var at en slik organisering var sårbar. Deres tid og ressurser til å gjøre gode risikovurderinger var for begrenset. I tillegg økte risikoen for blindsoner og følgefeil i arbeidet. De ansatte opplever at en slik organisering gir et for stort ansvar. Med en slik organisering kan man bli redd for å ta feil i vurderingene sine og frykte at man vil bli sittende med ansvaret hvis personen man har vurdert, faktisk begår et terrorangrep. Etter terrorangrepene i Norge er det blitt gjennomført evalueringer av arbeidet i den enkelte sak med mål om å lære.¹¹⁹ Denne studien viser imidlertid at konsekvensen av slike evalueringer er økt frykt blant de ansatte for å gjøre feilvurderinger.

Styrkingen av etterretningssamarbeidet mellom politi og sikkerhetstjenesten som har vokst frem de siste årene, særlig i Sverige og Norge, ble også fremhevet som viktig av ansatte i politiet. Dette har bidratt til å tydeliggjøre ansvarsfordelingen, styrket delingen av etterretningsinformasjon og en del steder medført bedre drøftinger av tiltak. Enkelte ansatte

¹¹⁹ NOU 2012:14, Al-Noor-utvalget (2020), 25 juni-utvalget (2023)

vi intervjuet i politiet påpekte imidlertid fortsatt utfordringer i samarbeidet med politiets sikkerhetstjeneste. En vedvarende utfordring er sikkerhetstjenestenes begrensede deling av informasjonen med politiet, særlig i tilfeller hvor de ber politiet om å utføre oppgaver. Politiet kan for eksempel ut fra informasjonen de besitter, vurdere det til at det ikke er grunnlag for å følge personen videre, mens sikkerhetstjenesten sier at politi bør følge personen videre. Utfordringen for politiet er at de blir bedt om å handle på bakgrunn av informasjon de ikke besitter. Enkelte politidistrikt er da av den oppfatning at sikkerhetstjenestene selv får følge opp saken. Et annet eksempel er at sikkerhetstjenesten ønsker at politiet skal kontakte helse- og velferdstjenester for å få informasjon i en sak, uten at sikkerhetstjenesten deler informasjon om saken. Politiet kan da ikke forklare tjenestene hvorfor de ønsker denne informasjonen, og kontakten med helse- og velferdstjenestene blir som «å fiske uten fiskekort», slik enkelte omtaler det.

Politiet i alle de tre nordiske landene ønsket seg et multiprofesjonelt team etter mønster av det de har i Danmark, hvor politi og relevante representanter fra kommunen og helsetjenestene sammen kan gjennomføre risikovurderingen og vurdere og implementere egnede tiltak. Argumentene de fremhevet for etablering av et slikt tverretattlig team, var erfaringene i Danmark. Et slikt tverretattlig team, hvor hver enkelt aktør bringer inn relevant informasjon om personen, vil gi en langt mer helhetlig vurdering av personen. I tillegg vil man få bedre vurderinger av hva som er egnede tiltak, og man vil enklere kunne koble på de aktørene som kan iverksette relevante tiltak. Flere fremhevet også at et slikt tverretattlig samarbeid, hvor flere aktører var med på å ta ansvar for vurderingene, også ville medføre en redusert frykt og engstelse, særlig blant politiansatte, som har opplevd å stå alene med vurderingene. Flere av de intervjuede kommuneansatte var imidlertid av den oppfatning at risikovurderinger av radikaliserede individer var politiets ansvar. De var mest komfortable med å dele personinformasjon med politiet og la politiet selv gjøre den endelige vurderingen. Vi vil senere diskutere mulighetene for etablering av et slikt tverretattlig samarbeid også i Sverige, Norge og Finland.

Oppfatninger om metoder for risikovurdering

I Norge, Sverige og Finland er det som beskrevet ovenfor ingen felles måter å gjøre risikovurderinger på. Metodene varierer fra mer ustrukturerte til strukturerte risikovurderinger. I våre intervjuer i disse landene og i den nordiske workshopen var behovet for standardisering og hva som er best metode for risikovurderinger, et sentralt tema.

Når det gjelder standardisering av metoder for risikovurderinger, var hovedvekten av praktikerne og enkelte representanter fra nasjonale myndigheter enige om at det trengs en standardisering av metoder for risikovurderinger. Særlig i Norge, hvor metodene for risikovurderinger ikke er standardisert, var praktikerne tydelige på at de ser det som en nasjonal oppgave å avgjøre/utvikle metoder for risikovurderinger som praktikerne i de ulike politidistriktene kan ta i bruk. De ønsker mer veiledning i hvordan vurderingene skal gjøres, og større likhet på tvers av politidistriktene. De pekte på at det er et stort ansvar at metodene for risikovurderinger av radikaliserede individer skal utvikles lokalt. De viste også til at deler av det som er utviklet, ikke er egnet til deres formål. For eksempel er indikatorsettet for utøvelse av terrorisme utviklet av ekstremismeforskeren Paul Gill på et høyt risikonivå – et nivå der personen snarlig vil utføre terrorismerelaterte handlinger. Innvingingen er at da er det vanskelig å forebygge, og mange av de som jobber forebyggende i politiet, arbeider i vel så stor grad opp mot individer i tidligere faser. De pekte på behov for forskningsbasert kunnskap og indikatorer på et noe lavere nivå enn de indikatorene som brukes i dag.

Det var også bred enighet om noen overordnede utfordringer ved å gjøre risikovurderinger av radikaliserede individer, som også er vektlagt i tidligere forskning:

- Sikre prediksjoner av om en person kommer til å utføre terrorismerelaterte handlinger eller ikke, er umulig. Uansett metodikk vil det være stor usikkerhet knyttet til vurderingene.

- En risikovurdering er en vurdering på et bestemt tidspunkt, og personens situasjon kan raskt endre seg, slik at vurderingen blir mindre relevant og eventuelt må gjøres på nytt.
- Aktuariske risikovurderinger alene vurderes som en lite egnet metode for risikovurdering av radikalisererte individer, da kompleksiteten som skal vurderes, er for omfattende.
- Risikovurderinger er krevende, og de som skal gjøre slike vurderinger, trenger betydelig kompetanse.

I tillegg til disse forholdene var det bred enighet om at man får den beste informasjonen om en persons risiko ved å snakke med vedkommende. Å tilnærme seg denne målgruppen krever gode relasjonelle ferdigheter og et møysommelig arbeid med å opparbeide seg tillit og med å bygge allianser. I tillegg kreves det gode kommunikasjonsevner, både verbale og non-verbale. Det ble fremhevet som viktig at man ivaretar personenes integritet, og at man ser individet og anvender en nedenfor-og-opp-tilnærming. Man pekte også på viktigheten av å anvende et ressursfokus, ikke bare et risikofokus, fra begynnelsen av. Slik kan man lettere oppnå tillit, og individet kan selv i større grad eie sin egen prosess og forandring.

Utover disse mer generelle enighetene varierer hva som vurderes som best egnede metoder. Hovedvekten av de vi har intervjuet, og av deltakerne på workshopen, anser strukturerte risikovurderinger som mest formålstjenlig, men var på bakgrunn av begrenset kunnskap avventende til om de ønsket å bruke spesifiserte terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy. De pekte på flere styrker ved bruk av strukturerte risikovurderinger, som det også er vist til i tidligere forskning.

- Strukturerte risikovurderinger hjelper praktikere med å etablere en ramme for risikovurderingen.
- Sentrale temaer som bør belyses er identifisert, og da basert på hva den eksisterende forskningen sier er sentrale indikatorer for risiko for å begå terrorismerelaterte handlinger. Samtidig skal temaene som ifølge verktøyet skal belyses, ikke forstås som eksklusive, det er alltid rom for å vurdere andre relevante forhold som er relevante i den enkelte sak.
- Strukturerte vurderinger er med på å profesjonaliseres vurderingene. Man går bort fra at vurderinger og beslutninger tas kun på skjønnsutøvelse og magefølelse. Dette reduserer mulighetene for at sentrale forhold oversees, vurderingene blir mer objektive, og vurderingene gjøres likere på tvers av tjenestesteder.

Av praktikerne vi har intervjuet, har kun noen få argumentert mot strukturerte vurderinger. Argumentet deres er at strukturerte vurderinger, inkludert bruk av risikovurderingsverktøy, ikke er bedre egnet enn skjønnsmessige vurderinger, da en del voldelige ekstremister ikke vil vise, eller det er svært vanskelig å identifisere, noen risikofaktorer før de utfører terrorismerelaterte handlinger. Og mange av de som vil bli vurdert å stå i fare for å utføre terrorismerelaterte handlinger, vil aldri begå slike handlinger. Gevinsten av å bruke strukturerte metoder for risikovurderinger er dermed begrenset. Enkelte ansatte vi intervjuet på nasjonalt nivå, og som var kritiske til strukturerte risikovurderinger, og særlig risikovurderingsverktøy, pekte på noen ytterligere begrensninger:

- Risikovurderingsverktøyenes svakhet til faktisk kunne predikere risiko for terrorismerelaterte handlinger. Selv i de tilfeller hvor man har mye informasjon som kan belyse mange sider ved en person, vil slike risikovurderingsverktøy ikke kunne gi en fasit, men være beheftet med en betydelig usikkerhet. Verdien av slike verktøy er begrenset, mens troen på dem er for høy.
- Generelt er det som følge av det lave antallet caser vanskelig å validere spesifikke risikovurderingsverktøy for terrorismerelaterte handlinger. Å teste verktøyenes validitet i forskjellige kontekster, altså i ulike land, blir ytterligere komplisert av at det

er så få caser i hvert enkelt land. I tillegg kommer utfordringene knyttet til interater-reliabilitet, altså om to ulike ansatte som undersøker den samme saken, kommer til samme konklusjon.

- Politiet vil i mange tilfeller ha for begrenset informasjon til at de faktisk kan besvare tematikkene i de strukturerte terrorismerelaterte risikovurderingsverktøyene. Politiet får i begrenset grad tilgang til relevant informasjon fra helse- og velferdstjenestene.
- For å ta i bruk slike risikovurderingsverktøy må det brukes betydelig ressurser til utdanning og vedlikehold av kompetanse. En fare er også at man begynner å øve seg på en måte som er skadelig, ved at man igangsetter risikovurderinger overfor personer som egentlig ikke er i målgruppen, for å få trening.
- Risikovurderinger i «pre-crime» har særlige utfordringer. Hvis myndighetene igangsetter en risikovurderingskartlegging av en person, kan det virke kontraproduktivt, ved at personen det gjelder, føler større mistillit til samfunnet og autoriteter og utvikler mer hat. Risikovurderinger kan slik bli en selvoppfylgende profeti. Dette er en særlig utfordring innen forebygging av voldelig ekstremisme, da enkelte bekymringsfulle aktiviteter, for eksempel at en person legger ut en post på sosiale medier, raskt kan føre til et behov hos myndighetene til å gjennomføre «full scanning» av personen. I tillegg er det etiske utfordringer knyttet til å avgjøre hvilken informasjon politiet og sikkerhetstjenesten skal få fra helse- og velferdstjenestene til å vurdere personer, når vurderingene uansett er så usikre.
- Bruk av risikovurderingsverktøy øker risikoen for falske positive funn, dvs. at personer som reelt ikke kommer til å begå terrorismerelaterte handlinger, vurderes å stå i fare for å begå slike handlinger. Risikoen for at flere blir vurdert som en risiko uten at de reelt utgjør en risiko, øker når man leter etter neste terrorist og har tiltro til verktøyene.
- Praktikeres behov for risikovurderingsverktøy eller sjekklister henger sammen med deres egen utrygghet. De som har arbeidet med fagfeltet over lengre tid, håndterer usikkerheten annerledes og har mindre behov for sjekklister.
- Troen på standardiserte måter å gjøre risikovurderinger på henger ofte sammen med en sterk tro på standardiserte programmer, som man for eksempel har i England. I Norden og særlig i Norge har vi hatt større tro på individualiserte tilnærming.
- En innvending mot å anvende strukturerte risikovurderingsverktøy utviklet spesifikt mot én målgruppe, gjelder spesielt for politiet, som skal arbeide opp mot flere målgrupper samtidig. Spesialiserte risikovurderingsverktøy kan kun anvendes på en mindre del av målgruppen de arbeider med. For eksempel er TRAP 18 særlig utviklet for å vurdere lone actors' risiko for å utføre terrorismerelaterte handlinger. Politiet arbeider også med lone actors som kan komme til å utøve vold alene uten at det er ideologisk eller politisk motivert. I tillegg arbeider de med radikalisererte individer som er del av ekstremistiske grupperinger, og ikke er lone actors.

I disse tre landene er det altså varierende oppfatninger om hvilke metoder som er best egnet for å vurdere risikoen for radikalisererte individer, og særlig omstridt er spesifiserte terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy. Samtidig ser det ut til å vokse frem en økende erkjennelse av at arbeidet i større grad bør standardiseres og struktureres.

3.5 Oppsummering og drøfting av arbeidet med risikovurderinger i Norden

Hva kan vi lære fra de fire nordiske landenes arbeid med risikovurderinger av radikalisererte individer? Vi vil avslutningsvis oppsummere og drøfte en del av de sentrale erfaringene, når vi samlet sett ser på arbeidet i Danmark, Sverige, Norge og Finland.

Innsikten denne rapporten gir om arbeidet med risikovurderinger av radikalisererte individer i de fire nordiske landene, bekrefter hva tidligere forskning har synliggjort. Risikovurderinger er et svært krevende arbeid, og det er beheftet med store metodiske utfordringer. Ingen vurdering kan med sikkerhet bedømme risikoen for om en person kommer til å begå terrorhandlinger. Samtidig er arbeidet krevende da det skal balansere både samfunnets behov for beskyttelse og individets rettssikkerhet. Dette studiet bidrar også til å synliggjøre hvor avgjørende organiseringen av arbeidet er for både kvaliteten av vurderingene og for de ansatte som arbeider med risikovurderinger. Videreutviklingen av arbeidet med risikovurderinger av radikalisererte individer bør vektlegge både samfunnets behov for beskyttelse, individets rett til personvern og prosessen med å utarbeide risikovurderingene. Vi har sett at de ulike tilnærmingene i de nordiske landene på ulik måte vektlegger disse dimensjonene.

Vi vil nå peke på noen sentrale lærdommer fra de nordiske landene angående nasjonal styring, lovgivning, organisering og metoder for risikovurderinger. Tabell 3.1 gir en oversikt over sentrale forskjeller i praksis mellom de nordiske landene innen disse områdene.

Tabell 3.1: Praksiser i risikovurderingsarbeidet i Norden.

	Nasjonal styring	Informasjonsdeling		Organisering			Metode
		Deling av personinformasjon	Usikkerhet om lovgivningen	Differensiering av arbeids- og ansvarsoppgaver internt i politiet	Standardisert samarbeid sikkerhetstjeneste og politi	Standardisert samarbeid politi og kommune	Bruk av strukturerte risikovurderinger
Danmark	Høy	Høy	Lav	Ukjent	Ukjent	Høy	Høy
Norge	Lav	Lav	Høy	Middels	Middels	Middels	Lav
Sverige	Middel	Lav	Høy	Høy	Høy	Middels	Middels
Finland	Lav	Lav	Høy	Ukjent	Ukjent	Høy	Lav

Nasjonal styring vs. lokal autonomi

En overordnet forskjell mellom de nordiske landene er hvilket ansvar nasjonale myndigheter har tatt for å utvikle arbeidet med risikovurderinger og graden av standardisering av nasjonal praksis. Danske myndigheter har sammenliknet med de andre nordiske myndighetene tatt et langt større ansvar i å utvikle og standardisere arbeidet med å forebygge voldelig ekstremisme generelt og risikovurderinger spesielt. I Danmark har organiseringen og vurderingsverktøyet blitt skreddersydd gjeldende lovgivning, tidligere praksis og praktikerens behov. Særlig vurderingsverktøyet ble utarbeidet på bakgrunn av et omfattende utviklingsarbeid.¹²⁰

Danske myndigheters betydelige utviklingsarbeid står i kontrast til det begrensede ansvaret nasjonale myndigheter i de andre nordiske landene har tatt. Her har man hovedsakelig overlatt ansvaret til det regionale eller lokale nivået til å utvikle praksis, med den konsekvens at praksisen varierer betydelig mellom ulike steder i landet. I tillegg til at de ansatte opplever ansvaret for å utvikle arbeidet med risikovurderinger som belastende. Praktikere i disse landene etterspør at nasjonale myndigheter tar mer ansvar for å utvikle felles praksiser og metoder for arbeidet med risikovurderinger.

Vi har ikke gjort en grundig kartlegging av bakgrunnen for innføringen av TRAP-18 i svensk politi, men på bakgrunn av våre intervju med ansatte sentralt plassert i NOA ble verktøyet valgt siden det dekket et av politiets behov, enslige aktører er en økende utfordring som er vanskelig å vurdere, samtidig som verktøyet var økonomisk rimelig sammenliknet med andre verktøy. At det i og utenfor svensk politi var fagpersoner med særlig kompetanse på strukturerte risikovurderinger kan også ha medvirket til innføringen av verktøyet. Sentrale fagpersoner på nasjonalt nivå i Norge fremstår imidlertid langt mer tilbakeholdne til

¹²⁰ Se kapittel 3.3 for nærmere beskrivelse

spesialiserte risikovurderingsverktøy. Dette illustrerer at utviklingen av arbeidet med risikovurderinger påvirkes av ulike prosesser og beslutninger. Knudsen & Stormoen (2020) viser også til andre forhold som kan avgjøre valg av risikovurderingsverktøy, det kan vært policy-fremstøt (vise at man «gjøre noe» innenfor kontraterrorisme) og markedsdominans.

Slik vi vurderer det viser denne rapporten at risikovurderinger er et område innen forebygging av voldelig ekstremisme som bør standardiseres ved at det utvikles tydelige retningslinjer fra myndighetene hvordan lovgivningen om informasjonsdeling skal forstås, hvordan arbeidet skal organiseres og hva som er de foretrukne metoder. Vi mener det vil styrke både samfunnssikkerheten ved at kvaliteten ved vurderingene øker, individets rettsikkerhet ved at deling av personinformasjon mellom aktører i større grad blir i tråd med gjeldende rett og bedre ivaretagelse av de ansatte. Som vi vil komme tilbake til er det imidlertid potensielt betydelige utfordringer ved økt standardisering, som det vil kreves særlig bevissthet om.

Lovgivning

Sammenlikner vi de fire nordiske landene blir det meget tydelig at graden av informasjonsdeling mellom offentlige myndigheter er avgjørende for hvor omfattende og nyanserte risikovurderingene av radikaliserede individer blir.¹²¹ Lovgivning om informasjonsdeling har ikke kun betydning for omfanget av deling av personinformasjon, den legger også premisser for samarbeidet mellom aktørene og valg av risikovurderingsverktøy. Det er den danske lovgivningens vide muligheter for informasjonsdeling som gjorde det mulig å etablere info-hus samarbeidet og utvikle det dialogbaserte vurderingsverktøyet.

De nordiske landenes ulike lovgivning for informasjonsdeling plasserer landene forskjellig på vektingen mellom beskyttelse av borgerens rettsikkerhet og beskyttelse av samfunnet mot voldelig ekstremisme. Hvor Danmark sammenliknet med de andre nordiske landene i større grad vektlegger beskyttelse av samfunnet og mindre borgerens personvern. Dette gjenspeiles i noe av kritikken mot den danske lovgivningen, organiseringen og vurderingsverktøyet som har kommet i dette studie, men også tidligere studier.¹²² For de andre landene er problemstillingen motsatt, her er spørsmålet om terskelen for informasjonsutveksling er for høy. Altså at borgerens personvern står for sterkt i saker som truer samfunnets sikkerhet. Jore¹²³ og Lid¹²⁴ hevder at det har vært lite offentlige diskusjon omkring avveiningene mellom sikkerhet og borgeres frihet i Norge, noe som henger sammen med at forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme er presentert som en forlengelse av den norske velferdsstatsmodellen.

I videreutviklingen av arbeidet med risikovurderinger av radikaliserede individer i alle de nordiske landene er en kritisk diskusjon av vektingen av borgerens frihet og beskyttelse av samfunnet sentralt.

En annen sentral utfordring særlig i Sverige, Norge og Finland er at ansatte i helse- og velferdstjenestene og politiet har utfordringer med å forstå det eksisterende lovverket for deling av personinformasjon mellom aktører. Denne usikkerheten gir ulik praksis for informasjonsdeling. Denne usikkerheten om lovgivningen som fører til ulik praksis er en tilbakevendende utfordring som er dokumentert i mange tidligere studier.¹²⁵ Det trengs en tydeligere avklaring av hvordan lovgivningen skal tolkes, og lokale praktikeres kunnskap må styrkes. Relevante tiltak kan være gode skriftlige veiledere som faktisk hjelper lokale aktører til å forstå lovgivningen, i tillegg til at lokale praktikerer kan få rådgivning av noen regionale/nasjonale eksperter. Både i Danmark, Sverige og Norge er det etablert slike regionale/nasjonale rådgivningstjenester. Bruken av disse kan være relevant å evaluere for å

¹²¹ se også Christensen et.al. 2023

¹²² Christensen et.al., 2023

¹²³ Jore, 2020

¹²⁴ Lid, 2020

¹²⁵ Lid og Heierstad, 2019c, Solhjell et.al, 2020; Christensen et.al. 2023

finne ut av hvor godt kjent de er, hvem som bruker dem og hva praktikere lokalt trenger veiledning til. Systematisering av denne kunnskapen kan gi viktig kunnskap i videreutviklingen av praksisfeltet.

Det er samtidig behov for at politiet og politiets sikkerhetstjenestenes forespørsel til helse- og velferdstjenestene om å dele personinformasjon uten samtykke må bli tydeligere. For at helse og velferdstjeneste skal kunne vurdere om det er grunnlag for å dele personinformasjon med politiet og sikkerhetstjenestene, trenger forespørslene å være konkrete og tydelige om informasjonsbehovet og trusselnivået. Politiets og sikkerhetstjenestenes «bestillerkompetanse» må styrkes. Da denne kompetansen henger så tett sammen med helse- og velferdstjenestene behov, fremstår et felles utviklingsarbeid mellom politiet, sikkerhetstjenestene, helse- og velferdstjeneste som formålstjenlig.

Organisering

Innen og på tvers av de nordiske landene har vi identifisert betydelige forskjeller i organiseringen av arbeidet med risikovurderinger av radikaliserede individer. Et sentralt funn i denne studien er hvilke betydning organisering har for både kvaliteten av vurderingene og ivaretagelsen av ansatte. Differensiering av oppgaver og ansvarsområder, hvor aktører som besitter forskjellig informasjon, kunnskap og kompetanse samles til en systematisk, koordinert og kvalifisert analyse og vurdering, ser ut til å fremme kvaliteten i vurderingene og spre ansvaret for vurderingen blant ansatte. Dette er gjeldende både i organiseringen av arbeidet internt i politiet, i samarbeidet mellom politi og sikkerhetstjenesten og i samarbeidet mellom politi og kommune/helsetjenestene.

I Norden er de nylige opprettede Redex-teamene i Sverige et eksempel på en organisering som følger slike prinsipper. Analytikere fra både politi og politiets sikkerhetstjeneste bidrar inn i etterretningsarbeidet. Det er et skille mellom etterretnings- og tiltaksarbeidet. Ledelsen involveres i vurderingene, prioriteringene og beslutningene. En slik organisering er i stor grad også i tråd med sentrale prinsipper i kunnskapsstyrt politiarbeid, som er idealet for nåtidens politiarbeid.¹²⁶ Disse prinsippene om profesjonalisering, spesialisering og standardisering av politiet, som har kommet med idealet om kunnskapsstyrt politiarbeid, har blitt kritisert. Kritikken er blant annet at det har ført til mer fragmentering av arbeidsoppgaver og ansvarsområder, endrede maktforhold i organisasjonen hvor analytikere og ledere har fått større innflytelse og en vektlegging av en mer abstrakt måte å gjøre politiarbeid på, «policing-at-a-distance».¹²⁷ Når det gjelder arbeidet med risikovurderinger av radikaliserede individer i politiet fremstår imidlertid nettopp profesjonalisering, spesialisering av arbeidsoppgaver og ansvarsområder og mer standardisering som forhold som er viktige for kvaliteten ved arbeidet. Det er også en arbeidsdeling som verdsettes av de ansatte. Dette henger antagelig sammen med de iboende utfordringene med å vurdere risiko, samt kompleksiteten og alvorlighetene i sakene. Grundighet og objektivitet blir viktige verdier. I arbeidet med å videreutvikle politiets organisering av arbeidet med risikovurderinger kan politiet med fordel se mot de allerede rådende idealene for oppgave og ansvarsdeling innen kunnskapsstyrt politiarbeid.

Samarbeidet mellom politiet og sikkerhetstjenesten er intensivert det siste tiåret, som har medført et økt behov for å tydeliggjøre ansvars- og oppgavefordelingen mellom dem. Blant annet hva skiller mandatet til politiet og sikkerhetstjenesten når det gjelder forebygging av voldelig ekstremisme, hva er målgruppe de har ansvar for, hvilke informasjon skal deles og hvordan samarbeide. Evalueringene av terrorhendelsene i Norge¹²⁸ spesielt, men også dette

¹²⁶ Ratcliffe 2016, Gundhus 2017, Politidirektoratet 2014

¹²⁷ Dahl et.al. 2022

¹²⁸ Al-Noor-utvalget (2020), 25 juni-utvalget (2023), se også Tandberg og Ravndals (2023) evaluering av radikaliseringsordningen i Norge som svært tydelige viser mangel på tydelig ansvar og oppgavefordeling mellom politi og sikkerhetstjenesten. Tandberg og Ravndal stiller også spørsmål ved hvilke mandat politiet har til å arbeide med radikalisering og voldelig ekstremisme.

studiet, viser at det fortsatt eksisterer betydelig uklarheter i ansvars- og oppgavefordelingen mellom politiet og sikkerhetstjenesten i hvert fall i Norge, men antagelig også i de andre nordiske landene. Tydeliggjøring av ansvars- og oppgavefordelingen mellom politiet og sikkerhetstjenestene fremstår som avgjørende i videreutvikling av arbeidet med risikovurderinger og arbeidet mot voldelig ekstremisme mer generelt.

Når det kommer til samarbeidet mellom politiet og helse- og velferdstjenestene er det mange av de vi intervjuet i Sverige, Norge og Finland, særlig innen politiet, men også blant enkelte representanter fra kommunene, som ønsket implementering av en lignende samarbeidsmodell som i Danmark. Forskjellene i lovgivning gjør det åpenbart ikke mulig å implementere en lignende modell i Sverige, Norge og Finland i mindre alvorlige saker med mindre loven endres. Spørsmålet er om den danske samarbeidsmodellen er relevant i saker med høy risiko hvor helse- og velferdstjenestene har lov til å dele informasjon, kan helse- og velferdstjeneste og politiet sammen gjøre risikovurderinger slik som i Danmark?

Vi vil peke på to forhold som trenger å utredes. For det første trengs det en juridisk avklaring for å vite hvilke typer saker politiet og helse- og sosialtjenestene kan samarbeide om. Kan helse- og velferdstjenestene kun dele informasjon når de har informasjon som kan avverge liv og alvorlige kriminalitet som terrorisme, eller kan de dele informasjon noe tidligere hvor det fortsatt er mulig å drive helse- og sosialforebyggende arbeid?

I tillegg til det juridiske spørsmålet må andre barrierer undersøkes, særlig institusjonenes institusjonelle logikk og de ansattes forståelse av denne logikken. Hvordan helse- og velferdstjenestene vurderer sin rolle fremstår å variere i de tre landene. Enkelte tjenester oppfatter at deres rolle er å dele informasjon med politiet i tilfeller hvor loven tillater det, men at selve risikovurderingen er politiets ansvar. Mens tjenester andre steder også deltar i vurderingene, for eksempel via etablerte samarbeidsteam. Forskjellen mellom tjenestene har antagelig mange forklaringer, blant annet opplevelsen av kompetanse til å gjøre risikovurderinger, noe som kan ha betydning for villigheten til å være med å ta ansvar for vurderingene. I tillegg kan det skyldes variasjoner i forståelsen av tjenesters mandat og institusjonelle logikk. Er risikovurderinger av radikalisererte individer politiets ansvar eller et felles ansvar for politiet og helse- og velferdstjenestene? Knudsen og Stormoen (2020) viser til at aktører innen helse- og omsorgstjenestene vil kunne oppleve det som «spesielt problematisk å delta i en risikovurderingsprosess drevet av sikkerhets- eller enn behandlings- eller rehabiliteringshensyn». Dette indikerer at formålet med vurderingene kan være viktig for om helse- og velferdstjenestene oppfatter det legitimt å delta i vurderingene. I Danmark er formålet med infohussamarbeidet og risikovurderingene ikke utelukkende å vurdere en borgers risiko for å utøve ideologisk, politisk eller religiøst motivert vold. Formålet med vurderingsprosessen er også å forebygge, hjelpe personer ut av den situasjonen de er i. Formålet er slik koblet til både samfunnssikkerhet og behandling og hjelp. Det sterke hjelpeperspektivet i arbeidet i infohusene, og i risikovurderingene, bidrar antagelig til å gjøre det legitimt for helse- og velferdstjenestene å delta. Samtidig viser nordisk studie at danske sosialarbeidere og lærere oppgir å ha sterke innslag av samfunnssikkerhetslogikk sammenliknet med de andre nordiske landene. En forklaring som trekkes frem er at samfunnssikkerhetslogikken er mer fremtredende i de danske policy dokumentene og er adoptert av praktikerne (Gøtzsche-Astrup m.fl. 2023). I så fall kan det være med å gjøre det legitimt for helse- og velferdstjenestene å delta i risikovurderingsarbeidet.

Dette peker på at hvis helse- og velferdstjenestene i Sverige, Norge og Finland i større grad skal delta i risikovurderingsprosessen vil det for det første forutsette at loven tillater at de deler informasjon på et stadium hvor det fortsatt er mulig å forebygge, ikke kun avverge terrorhandlinger, og at risikovurderingsarbeidet inkluderer et behandlingsperspektiv i tillegg til sikkerhetshensynet. Et sentralt spørsmål er imidlertid om risikovurderingsprosesser bør sammenblande sikkerhetshensyn og behandlings- og rehabiliteringshensyn, eller om disse dimensjonene bør vurderes atskilt? Argumenter for en slik sammenblanding er at det styrker kartleggingen av individets behov som øker mulighetene til å sette inn relevante hjelpetiltak. For personen *kan* tilbudet om bistand til å løse ulike livsutfordringer øke motivasjonen til å

samarbeide med myndigheter.¹²⁹ Motforestillinger er at en kartlegging av personens behov gjør vurderingen langt mer omfattende og inngripende for individet da flere dimensjoner ved personers liv skal belyses. En sammensmelting av risiko og hjelp kan også lede inn i flere behandlingsmessige utfordringer knyttet til formål, omfang, taushetsplikt, etikk og tillit. Et for tett samarbeid mellom helse- og velferdstjeneste og politiet kan få kontraproduktiv effekt ved at tilliten til helse- og velferdstjeneste reduseres hos de individene tjenestene ønsker å nå. Konsekvensen kan altså bli at helse- og velferdstjeneste ikke lenger kommer i posisjon til individene, som vil redusere både mulighetene til å få kunnskap om individenes utvikling og tilby relevante tjenester.¹³⁰ Nærmere undersøkelser av barrierer og muligheter for tettere samarbeid mellom politi og helse- og velferdstjenestene fremstår som viktig i videreutviklingen av arbeidet med risikovurderinger.

Forståelsen av hvem radikalisererte individer er, er som beskrevet innledningsvis endret. Radikalisererte individer fremstilles som en uklar og psykologisert målgruppe, hvor sosialpsykologiske faktorer tilskrives en sentral betydning i forståelsen av årsakene til radikalisering og deltakelse i ekstreme grupper. Psykososiale utfordringer har blitt sentrale dimensjoner i risikovurderinger. Dette setter imidlertid krav til teamet som skal utføre vurderingen. Flere team vurderer nå å ta inn psykologer eller andre med psykososial kompetanse til de tverretatlige teamene. I videreutviklingen av arbeidet med risikovurderinger må det identifiseres hvilke kompetanse og kvalifikasjoner som trengs, og ikke minst unngå at enkelte profesjoner tar over andre profesjoners ansvarsoppgaver, og «leker» psykologer. Rolleblandinger må forhindres.

Metoder for risikovurderinger

På tvers av og innen de nordiske landene varierer metodene for risikovurderinger betydelig. Enkelte anvender ustrukturerte vurderinger, hvor innsamlingen av informasjon og vurderingene ikke er knyttet til bestemte tematikker, men avgjøres ut fra den enkelte sak og den profesjonelles skjønnsutøvelse. Mens andre bruker mer eller mindre strukturerte vurderinger, altså en kombinasjon av strukturerte vurderinger av bestemte tematikker og faglig skjønn. De strukturerte vurderingene som brukes varierer i grad av strukturering og standardisering. Hva kan vi lære fra erfaringene i Norden og annen internasjonal forskning om hvilke metoder for risikovurdering av radikalisererte som bør tas i bruk?

Erfaringene og oppfatningene blant de fleste nordiske praktikere er på mange måter sammenfallende med hva internasjonal forskning vektlegger. Ustrukturerte vurderinger er sårbare da det er mer sannsynlig å gå glipp av vesentlige forhold. I tillegg gjør avhengigheten av fagpersonen(e)s profesjonelle skjønn metoden sårbar for de profesjonelles fordommer og begrensninger.¹³¹ Vår studie peker også på hvor belastende lokale praktikere opplever det er å gjennomføre vurderinger på bakgrunn av begrenset veiledning og retningslinjer. De fleste vi har intervjuet ønsker bruk av strukturerte risikovurderinger, fremfor ustrukturerte risikovurderinger. Strukturerte risikovurderinger er også den anbefalte metoden innen forskning på risikovurderinger av vold og voldelig ekstremisme.¹³²

Tidligere forskning, erfaringene fra bruk av det strukturerte risikovurderingsverktøyet i Danmark og intervjuer med øvrige praktikere i Norden peker på mange argumenter for bruk av strukturerte risikovurderinger. Strukturerte risikovurderinger er med på å profesjonalisere vurderingene, de hjelper til med å ramme inn og strukturere analysen og det bidrar til at beslutninger ikke tas på magefølelse.¹³³ Standardisering er også viktig for samarbeid. Standardisering gjør det enklere for aktørene å få overblikk over og utføre sin del av oppgaven, samtidig forstå og respektere andre aktørers mandat, logikk og rekkevidden av

¹²⁹ Hannah-Moffat, 2012

¹³⁰ Haugstvedt & Tuastad 2021, Lid og Heierstad, 2019b

¹³¹ Borum, 2015, Cherney et.al. 2022

¹³² Gill, 2015, Borum, 2015, Cherney et.al. 2022

¹³³ Gill, 2015, Borum, 2015

deres taushetsplikt.¹³⁴ Erfaringene fra Danmark er at risikovurderingsverktøy hjelper de ulike aktørene til å utvikle et felles språk som forenkler kommunikasjonen mellom aktørene. Strukturerte vurderinger som kartlegger både individets risiko og behov, slik som det danske, gir en mer helhetlig vurdering av individet. I tillegg er kartleggingen av personens problematikker og behov relevant for å identifisere egnede forebyggende tiltak. Dette og tidligere studier belyser altså mange styrker ved strukturerte risikovurderinger.

Samtidig er det, som belyst i dette studiet og tidligere forskning, mange utfordringer ved bruk av strukturerte risikovurderinger, og særlig spesifikke terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy. Sentrale utfordringer er at selv om vurderingene struktureres vil det alltid være betydelig usikkerhet om resultatene. Verdien av strukturerte vurderinger er derfor begrenset og kan ikke forsvare ressursbruken for opplæring og gjennomføring. Standardisering og strukturering av vurderingene gir en risiko for tunnelsyn, og øker mulighetene for falske positive. Videre løser ikke strukturerte vurderinger utfordringene med profesjonsutøverenes skjønnsutøvelse, da skjønnsutøvelse fortsatt er sentral i strukturerte vurderinger. Og hvordan de ulike dimensjonene i vurderingene skal veies opp mot hverandre.¹³⁵

Utover de erfaringene og perspektivene som har kommet frem i denne studien, har annen forskning på risikoarbeid løftet frem andre kritiske innvendinger til standardisering av risikoarbeid. Mens usikkerhet er en sentral del av risiko, er standardisering et verktøy for å fremskaffe forutsigbarhet, kontroll og trygghet. Slik kan standardisering av sikkerhetsstyring fremstå som en god ide. Men når det kommer til risiko som er karakterisert av kompleksitet og mangfoldighet kan nettopp standardisering bli misledende og lede til negative konsekvenser.¹³⁶ Standardisering kan gi en økt følelse av trygghet, plassere ansvaret utenfor seg selv og begrense alternative perspektiver og løsninger.¹³⁷ Avgjørende faktor for å kunne håndtere risiko er derimot mangfold, variasjon og evnen til raskt kunne tilpasse seg endringer i risikobildet. Dette fordrer heller diversifisering heller enn standardisering. En standardisering må i det minste kunne skille mellom ulike typer risiko og ta hensyn til dynamikken som ligger i enhver form for risiko. Samtidig som standardiseringen ikke tar fokuset bort fra de normative vurderingene som utgjør kjernen både i standardisering og vurdering.¹³⁸ I tillegg er radikalisererte individer en uklar målgruppe, og det er vanskelig å vite hvem man trenger å gjøre vurderinger av. Hvilke indikatorer som er relevant er også komplisert da det er mange ulike veier inn i voldelig ekstremisme. En fare ved standardisering av risikoindikatorer er derfor at man overser personer som har annerledes profil enn hva indikatorene måler.¹³⁹

Dette illustrerer at det er mange potensielle negative konsekvenser av standardisering av risikovurderinger. Juhl (2020) viser til at i vurderingen av hvilke typer risikovurderinger man skal bruke må man vurdere mulighetene for uønskede resultater av de ulike tilnærmingene. Etter vår oppfatning, som samsvarer med annen forskning på risikovurderinger av vold og voldelig ekstremisme,¹⁴⁰ er det flere ulemper med manglende standardisering av metoder for risikovurderinger og bruk av ustrukturerte vurderinger i risikoarbeidet, enn å standardisere metodene og anvende en form for strukturerte vurderinger. Standardiseres metodene og anvendes det strukturerte vurderinger kreves det imidlertid en betydelig bevissthet om mulige negative konsekvenser og iverksettelse av tiltak for å motvirke slike. For eksempel har enkelte Infohus i Danmark etablert kvalitetssikring av risikovurderingene, andre medarbeidere enn de som gjør selve vurderingen kontrollerer vurderingene, for å motvirke mulighetene for at det utvikles et tunnelsyn i teamene som gjør vurderingene.

¹³⁴ Thornton et al. 2012, Solhjell et al. 2022, Christensen et al. 2023

¹³⁵ Gill, 2015, Borum, 2015, Cherney et.al. 2022

¹³⁶ Olsen, 2020

¹³⁷ Jore, 2020

¹³⁸ Juhl, 2020

¹³⁹ Borum, 2015

¹⁴⁰ Gill, 2015, Borum, 2015, Cherney et.al. 2022, Van der Heide, der Zwan & Leyenhorst, 2020

Det er imidlertid viktig å si at vi legger til grunn en nøktern og pragmatisk forståelse av strukturerte risikovurderinger. Risikovurderingsverktøy for terrorisme mangler predikativ verdi, og som blant annet Van der Heide m.fl.¹⁴¹ påpeker så forblir slike risikovurderingsverktøy eller andre strukturerte vurderinger først og fremst et hjelpemiddel til å strukturere informasjon og analysene til fagfolk. Sammen med de profesjonelles skjønnsutøvelse kan disse analysene danne et beslutningsgrunnlag for prioriteringer av saker og intervensjoner. Slike verktøy eller struktureringer må ikke forstås å kunne gi vurderinger om fremtidig atferd. Van der Heide m.fl.¹⁴² argumenterer for at vi trenger å avmystifisere både språkbruken, ordet verktøy kan gi misvisende assosiasjoner til at slike verktøy faktisk kan predikere handlinger, og forståelsen av hva strukturerte risikovurderinger faktisk kan brukes til.

Vi vil avslutningsvis diskutere kort hvordan de nordiske landene, som i stor grad bruker ustrukturerte vurderinger, kan forbedre sine metoder? Ut fra erfaringene i dette studiet og internasjonal litteratur er svaret ikke åpenbart. Vi vil peke på tre alternativer.

Ett alternativ er at de andre nordiske landene implementerer det danske vurderingsverktøyet. Siden dette verktøyet er spesialtilpasset den danske lovgivningen som tillater stor grad av informasjonsdeling, og er designet for at vurderingene gjøres i fellesskap mellom samarbeidspartnerne, fremstår ikke en implementering av det danske vurderingsverktøyet så relevant om ikke loven endres. Samtidig viser denne undersøkelsen og tidligere undersøkelser i Norden at en del steder foregår risikovurderingsarbeidet i saker med høy alvorlighet hvor politiet, helse- og velferdstjenestene vurderer at det er anledning til å dele personinformasjon, på lignende måter som i Danmark. Politiet og helse- og velferdstjenestene bringer med seg relevant informasjon fra sine respektive tjenester inn i et felles møte og på bakgrunn av denne informasjonen diskuterer partene sammen risikoen personen utgjør, og hvilke forebyggende tiltak som kan iverksettes. Hvis en legger en slik praksis til grunn fremstår det danske risikovurderingsverktøyet som relevant å bruke. Det danske risikovurderingsverktøyet er også spesielt utviklet for bruk av politiet og helse- og velferdstjenestene i et forebyggingsperspektiv. Det danske verktøyet vurderer både individets risiko og behov, og skiller seg slik fra en mer rendyrket risikostyrt tilnærming som fokuserer utelukkende på risiko og risikostyring. Ved å kartlegge behov, problematikker og styrker hos personen rettes oppmerksomhet også på hva man fremover kan arbeide med for å støtte personen i en positiv retning. Formålet og innretningen til verktøyet er slik særlig tilpasset det forebyggende mandatet til både politiet og helse- og velferdstjenestene. En innvending mot å bruke verktøyet er at verktøyets validitet og reliabilitet foreløpig ikke er testet, men som denne og tidligere undersøkelser viser er praktikernes erfaringer samlet sett gode.¹⁴³

Det andre alternativet er å implementere et av de internasjonale spesifikke terrorismerelaterte risikovurderingsverktøyene selv med de usikkerhetene som eksisterer om verktøyenes validitet og reliabilitet. Ulike spesifikke vurderingsverktøy har ulike kvaliteter.¹⁴⁴ I Sverige implementeres nå TRAP-18 og flere politidistrikt i Norge vurderer å ta i bruk dette verktøyet. Er TRAP-18 løsningen for disse landene? Kommende erfaringer fra brukerne av TRAP-18 i svensk politi kan gi viktig kunnskap på sikt. Våre intervjuer gir noen foreløpige erfaringer.

Verktøyet oppfattes som anvendelig for bruk i politiet. Verktøyet består av 18 faktorer, som er færre en enkelte andre terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy. Verktøyet oppfattes slik mer overkommelig å gjennomføre, i tillegg er det tilgjengelig og relativt billig. Det er også utviklet opplæringsprogram som kan brukes for trening. En fordel vi vil trekke frem ved TRAP-18 er at kunnskapen om kvaliteten av verktøyet øker raskt. TRAP-18 brukes

¹⁴¹ Van der Heide, der Zwan & Leyenhorst, 2020

¹⁴² Van der Heide, der Zwan & Leyenhorst, 2020

¹⁴³ se også Christensen et.al. 2023

¹⁴⁴ Van der Heide, der Zwan & Leyenhorst, 2020; Lloyd, 2019

fortrinnsvis i før-kriminell (pre-crime) fase som øker bruken av verktøyet sammenliknet med verktøy som rettes inn mot den langt mindre gruppen av straffedømte. TRAP-18 anvendes også stadig flere steder internasjonalt, som gir større muligheter for kvalitetstesting av verktøyet. Bare de siste årene er det gjennomført flere tester. En sentral innvending mot TRAP-18 er at verktøyet fortrinnsvis er laget for å vurdere risikoen fra enslige aktører. Generelt anbefales det ikke å anvende spesifiserte risikovurderingsverktøy i andre kontekster og overfor andre målgrupper enn de verktøyet opprinnelig var tiltenkt å brukes overfor.¹⁴⁵ TRAP-18 testet nå imidlertid også overfor andre målgrupper for å teste dens relevans.¹⁴⁶ Hvis verktøyet også er egnet til å vurdere risikoen for andre grupper radikaliserede individer så vil det gjøre verktøyet mer anvendelig. Et annet avgjørende spørsmål er hvor godt passer verktøyet politiets mandat, og eventuelt helse- og velferdstjenestenes mandat og logikk? Verktøyets innretning mot risikostyring gjør at verktøy virker å treffe godt politiets arbeid med å vurdere om det foreligger intensjon og kapasitet hos personen til å utføre en politisk ekstremistisk voldshandling, men bare delvis det bredere mandatet om å forebygge at personer skal utvikle intensjon og kapasitet til å begå ekstremistiske voldshandling. Formålet er først og fremst risikostyring, og avverging av terrorhandlinger, som er et sent stadium i radikaliseringsprosessen. Slik sett treffer verktøyet også i mindre grad helse- og velferdstjenestes mandat om forebygging.

Det tredje alternativet er å utvikle egen metode for hvordan risikovurderinger skal gjøres, fortrinnsvis da etter et omfattende kartleggings- og utviklingsarbeid lignende hva som ble gjort i Danmark. Utviklingen av egen metode kan være på to nivåer. Enten utvikle et fullendt spesialisert risikovurderingsverktøy slik som danske myndigheter. Eller utvikle en mindre omfattende metode som veileder praktikere hvordan risikovurderinger kan gjennomføres og hvilke risiko- og beskyttelsesfaktorer som er særlig relevante å vurdere. For begge disse variantene må det identifiseres noen særlig relevante faktorer som skal vurderes for at det skal bli en strukturert vurdering. Disse faktorene kan gjerne identifiseres ved å se til andre risikovurderingsverktøy (for eksempel TRAP-18 og det danske vurderingsverktøyet) og forskning om risiko- og beskyttelsesfaktorer. Retningslinjer for hvordan vurderingene skal gjøres må følge med. Begge disse variantene vil bidra i varierende grad til å strukturere og standardisere vurderingene sammenliknet med en ustrukturert vurdering. Samtidig vil utvikling av egen metode medføre usikkerhet om metodens kvalitet.

De tre alternativene har forskjellige styrker og svakheter, som må vurderes opp imot hverandre. Ingen av dem fremstår som den perfekte løsning, men de må vurderes opp mot dagens praksis med å bruke mer ustrukturerte vurderinger og den usikkerheten det medfører. Diskusjonen har belyst at forskjellige metoder/verktøy har ulike innretninger, og de kan i varierende grad passe brukerens formål, i vårt tilfelle politiet og helse- og velferdstjenestene. Dette leder oss til noen avsluttende betraktninger om sentrale forhold som bør danne utgangspunkt for beslutningene om hvilke metoder for risikovurderinger som skal anvendes.

Vurderingen av metode må starte med en tydelig definering av formålet med risikovurderingen. Formålet må ta utgangspunkt i institusjonens (brukerens) ansvar og oppgave. Slik blir det et samsvar mellom metode og ansvarsområde. For det andre må hvilken type risiko man er interessert i å fange opp, og målgruppe defineres (for eksempel person som er i risiko for å utvikle intensjon og vilje til å begå terrorhandlinger, eller personer som har slik intensjon og vilje). Hvem som skal gjøre risikovurderingene og hvor mye trening det kreves for å opparbeide seg tilstrekkelig kompetanse er også vesentlige forhold å vurdere (for eksempel er det politibetjenter, sosialarbeidere eller psykologer som skal gjøre vurderingene). I tillegg til hva slags informasjon som er mulighet å innhente. En grundig vurdering av disse aspektene vil være vesentlig for å kunne identifisere hva som er relevante

¹⁴⁵ Knudsen & Stormoen, 2020

¹⁴⁶ Callacombe et.al. 2018

metoder for risikovurderinger, og om noen av de eksisterende metodene/verktøyene vil være egnet for formålet.

Denne studien har imidlertid tydelig vist at kvaliteten ved risikovurderingsarbeidet avhenger ikke kun, og muligens ikke først og fremst av, metodene for selve risikovurderingen, men i stor grad av lovgivningen og mulighetene for å dele informasjon samt organiseringen av arbeidet.

Ser man samlet sett på erfaringene kartlagt i dette studiet og hva tidligere forskning vektlegger har alle de nordiske landene betydelige forbedringspotensialet i sitt risikovurderingsarbeid. Forbedringene omhandler både ivaretagelsen av borgerens rettsikkerhet, forståelsen av lovgivningen og når aktører kan dele informasjon, organiseringen av arbeidet og metoder for risikovurderinger. På bakgrunn av de identifiserte utfordringene vil vi avslutningsvis komme med våre anbefalinger for videreutvikling av arbeidet med risikovurderinger av radikalisererte individer i Norden.

3.5.1 Anbefalinger

Vi gir våre anbefalinger knyttet til de tre forholdene lovgivning, organisering og metoder for risikovurdering

Lovgivning

- Tydeliggjøre lovgivningens handlingsrom for å dele personinformasjon mellom aktører for å forebygge voldelig ekstremisme. Denne tydeliggjøringen må utarbeides på en slik måte at aktørene i helse og velferdstjenestene, utdanningsetaten og politiet forstår hvilke muligheter de har til å dele informasjon.
- Politiets og sikkerhetstjenestenes bestillingskompetanse må styrkes. Hvis helse og velferdstjenestene skal gjøre et unntak fra det overordnede prinsippet om ikke å dele personopplysninger uten vedkommende sitt samtykke trenger de å kunne vurdere dette på bakgrunn av konkrete og tydelige bestillinger fra politiet eller sikkerhetstjenesten. Det bør utvikles strukturer og retningslinjer for hvordan politiet eller sikkerhetstjenesten skal henvende seg for å få utlevert personinformasjon om radikalisererte individer fra helse og velferdstjenestene.
- I videreutviklingen av arbeidet med risikovurderinger av radikalisererte individer trengs det en kritisk diskusjon av vektningen av borgerens frihet og beskyttelse av samfunnet.

Organisering

Anbefalinger knyttet til organisering i politiet og sikkerhetstjenesten

- Tydeliggjøre skille mellom politiet og sikkerhetstjenestens mandat, ansvar og oppgaver.
- Differensiering av arbeids- og ansvarsoppgaver hvor etterretningsarbeidet, risikovurderinger og tiltaksarbeidet utføres av flere personer. Ledelsen deltar i de endelige vurderingene og beslutningene om prioriteringer og tiltak.
- Samarbeidet mellom politi og sikkerhetstjenesten bør formaliseres og standardiseres. Tydelige retningslinjer bør utarbeides om hensikten med samarbeidet, hvem som skal delta, de ulike aktørenes arbeidsoppgaver og ansvarsområder, hvordan arbeidet skal organiseres og innhold. Det må avklares om samarbeidet kun skal være et etterretningssamarbeid, hovedsakelig bestående av utveksling av etterretningsinformasjon, eller om samarbeidet også skal innebære at tjenestene i fellesskap utarbeider risikovurderinger av radikalisererte individer i de tilfeller hvor det er uavklart hvilke av tjenestene som har ansvaret for saken.
- Som en del av arbeidet med å styrke samarbeidet mellom politiets sikkerhetstjeneste og politi bør barrierer og muligheter i samarbeidet utforskes.

Anbefalinger knyttet til organiseringen mellom politiet og helse og velferdstjenestene

- De nasjonale myndighetene i Norge og Sverige bør skissere hvordan politi og helse- og velferdstjenester kan samarbeide i risikovurderingsarbeidet. Nasjonale myndigheter kan ikke instruere organiseringen i kommunene, men de nasjonale myndighetene bør komme med anbefalinger om hvordan samarbeidet kan organiseres, hensikten og innholdet i samarbeidet samt muligheter/begrensninger i informasjonsdeling mellom aktørene.
- I Norge, Sverige og Finland bør det utredes om helse- og velferdstjenestene og politiet sammen skal utarbeide risikovurderinger i de tilfeller hvor saken er så alvorlig at helse- og velferdstjenestene kan dele informasjon med politiet.
- Tverretatlige samarbeidsteam bør bestå av ansatte med helsekompetanse med tanke på at helseutfordringer oppfattes som en sentral utfordring i mange av sakene.

Metoder for risikovurderinger av radikalisererte individer

- Strukturerte risikovurderinger er å foretrekke fremfor ustrukturerte vurderinger. Det bør utvikles nasjonale metoder for strukturerte risikovurderinger av radikalisererte individer i de landene som ikke har det.
- Danmark og etter hvert Sverige bør evaluere bruken av de implementerte risikovurderingsverktøyene. Dette kan gi viktig kunnskap for å videreutvikle arbeidet spesifikt i disse landene, men også internasjonalt.
- Sikre tilstrekkelig kompetanse hos ansatte som skal utføre risikovurderinger.

Til slutt i rapporten presenterer vi fire anbefalinger som gjelder både arbeidet med risikovurderinger og reintegrering av radikalisererte individer.

4 Reintegrering

4.1 Innledning

Reintegrering omfatter alle de innsatser som gjøres for å hjelpe en person tilbake til et samfunn basert på liberale demokratiske prinsipper. Innsatsene involverer sosiale, psykologiske, økonomiske og politiske forhold.¹⁴⁷ Reintegrering vektlegger å støtte den enkelte til å utvikle en robusthet og en trivsel som kan bidra til at vedkommende utvikler en motivasjon til vedvarende å avstå fra ideologisk begrunnede og voldelige, intimiderende og hatefulle handlinger rettet mot særlige kategorier av mennesker og annen kriminalitet. Reintegreringsinnsatser sikter slik på både å beskytte samfunnet og støtte den enkelte.¹⁴⁸

Sammenliknet med arbeidet med risikovurderinger i Norden, som varierer betydelig i praksis og oppfatninger om hva som er gode metoder, er arbeidet med reintegrering langt mer enhetlig. Praktikerne i Danmark, Sverige, Norge og Finland arbeider med utgangspunkt i en felles grunnforståelse av hva som kreves for at en reintegreringsprosess kan lykkes.

Utgangspunktet for innsatser er at den enkeltes identitet forstås som flytende og som betinget av miljøet personen identifiserer seg med og deltar i. Slik knyttes deltakelse, forandring og identitetsutvikling tett sammen. Dette utgangspunktet har stor innflytelse på hvordan forandring forstås, og hvordan det i praksis arbeides med å skape endring. Dermed har det også stor innflytelse på hvilke innsatser som vurderes som virkningsfulle i en reintegreringsprosess. Overordnet er identitetsforståelse og anvendte praksiser i Skandinavia bestemt av prinsippene som ligger til grunn for den universelle velferdsstaten.

Praktikernes mandat, deres institusjonelle logikk og innsatsene de anvender, er betinget av velferdsstatens vektlegging av den enkeltes mulighet for inklusjon og deltakelse i samfunnet og av statens investering i individet. Prinsippet er at staten påtar seg et ansvar for å skape muligheter for og dermed medvirke til å utvikle selvforsørgende, autonome og demokratiske borgere. Målet i en reintegreringsinnsats er derfor å tilby en støtte som medvirker til å skape reelle muligheter for at den enkelte skal kunne delta i utdanning, arbeid og/eller andre former for aktiviteter og derigjennom bli en del av samfunnet.

Selv om praktikerne har et felles utgangspunkt, gjøres reintegrering i praksis på litt forskjellige måter. Hvordan reintegrering gjøres, avhenger av den individuelle saken og av hvilke aktører som inngår i samarbeidet.

Dette utgangspunktet gjør at vi generelt har kunnet identifisere mange likheter i praksis både på tvers av og mellom landene – og i mindre grad forskjeller. For eksempel har vi identifisert en forskjell med hensyn til om en innsats skiller mellom et fokus på handling eller holdning i den overordnede beskrivelsen av innsatsen. Men når vi i dialog med praktikerne har dykket ytterligere ned i hvordan innsatsen gjøres i praksis, synes forskjellene å bli stadig mindre. Med det utgangspunktet har vi derfor, som nevnt i innledningen, i dette kapitlet om reintegrering ikke valgt å beskrive arbeidet i hvert enkelt land slik vi gjorde i kapitlet om risikovurdering. Derimot forsøker vi å fremstille og belyse de måter praktikere arbeider med reintegrering på, uavhengig av land.

Vi har derfor delt inn kapitlet på følgende måte: Vi setter i avsnitt 4.2 fokus på hva forskning sier om reintegrering, for deretter i 4.3 å fokusere på hvem som er involvert i reintegrering i praksis, hvordan innsatsen er organisert i Norden, og hvilke logikker arbeidet er basert på. I avsnitt 4.4. diskuterer vi betydningen av at arbeid tar utgangspunkt i eksplisitte forandringsteorier (theory of change). Tydelige mål medvirker til at forskjellige aktører arbeider med utgangspunkt i en felles handlingsplan som sikter på et felles mål for innsatsen. Jo tydeligere de felles målene og den felles handlingen er, desto mer sannsynlig

¹⁴⁷ Torjesen 2013

¹⁴⁸ Maruna 2004:4-6, Marsden 2017

synes det å være at man lykkes, siden de forskjellige aktørene kan arbeide mot et felles mål. I avsnitt 4.5. fokuserer vi på sentrale utfordringer i reintegreringsprosessen hos den enkelte, for deretter å vise noen av måtene det arbeides på i praksis for å adressere disse utfordringene. Avsnittet viser hvordan det er et tett sammenfall mellom hva forskningen utpeker som viktig, og hva som gjøres i praksis. Samtidig viser vår undersøkelse at man i innsatsen i større utstrekning bør tenke på hvordan deltakelse i en ekstrem gruppe potensielt har forandret den enkeltes identitet, handlingsrepertoar og ideologiske orientering.

For å lage en katalog over de forskjellige innsatsene som gjøres, har vi stilt opp praksisene i punktform basert på seks forskjellige domener av betydning for en suksessfull reintegrering. Vi håper at den punktvisse oppstillingen kan skape et overblikk over de forskjellige måter man i praksis forsøker å imøtekomme viktige aspekter på i en reintegreringsprosess. Vårt håp med fremstillingen er at de forskjellige innsatsene kommer tydelig frem og kan fungere som en inspirasjon for alle praktikere i Norden.

Sist i kapitlet samler vi opp og kommer med anbefalinger til områder hvor vi mener det med fordel kan skje en styrking av praksis.

4.2 Reintegrering i teorien

En vellykket reintegrering avhenger av en helhetlig tilnærming som på samme tid støtter den enkelte i å utvikle alternative sosiale og profesjonelle kompetanser og muliggjør en tilbakekomst til samfunnet. Prosessen er kompleks og kan involvere alle aspekter av en persons liv.¹⁴⁹

Prosessene som medfører at personer ikke lenger deltar i voldelige aktiviteter eller ekstremistiske miljøer, altså en atferdsendring, omtales ofte som disengagement. Reduksjon i holdninger og verdier som støtter bruk av voldelige virkemidler for å oppnå politiske endring, omtales som deradikalisering.¹⁵⁰ Vi velger imidlertid i denne rapporten å bruke begrepet *reintegrering* fremfor å ta utgangspunkt i begrepsparet *deradikalisering* og *disengagement*.¹⁵¹ Ordparet skaper fokus på holdning og handling som atskilte ting og løsriver den enkelte fra en større samfunnsmessig kontekst. Ved å anvende *reintegration* og dermed Sarah Marsdens¹⁵² og Kate Barrelles¹⁵³ forskning ønsker vi å tydeliggjøre at det er snakk om en dobbel prosess, hvor den enkeltes motivasjon, handlekraft og villighet til å bli reintegrert har avgjørende innflytelse på de relasjoner personen utvikler til samfunnet rundt. Samtidig avhenger en vellykket reintegreringsprosess også av at et samfunn muliggjør den enkeltes tilbakekomst.¹⁵⁴

Kate Barrelle¹⁵⁵ har i sin Pro-Integration Model forsøkt å identifisere forskjellige grader av engasjement og tilknytning i en sammenhengende prosess med løsrivelse og reintegrering fra voldelig ekstremisme til et liberalt demokratisk samfunn. Barrelle argumenterer for at i hvilken grad personer forlater et ekstremistiske miljø og redusere sine voldelige ekstreme handlinger og holdninger, må sees i sammenheng med personenes engasjement i det brede samfunnet, altså deres nivå av reintegrering. Samtidig peker forskning på at personer som avslutter sin deltakelse i voldelige og ekstreme grupper og aktiviteter, ikke nødvendigvis reduserer sine ekstremistiske holdninger. De er «disengaged without being deradicalised».¹⁵⁶ I andre tilfeller endrer personene de ekstremistiske holdningene sine gradvis når de ikke lenger deltar i miljøer og aktiviteter hvor de får dette spesielle

¹⁴⁹ Hansen & Lid, 2020; Mattsson & Johansson, 2018, 2019; Christensen, 2015, 2019

¹⁵⁰ Horgan og Bjørgo, 2009

¹⁵¹ Bjørgo & Horgan 2009

¹⁵² Marsden, 2017

¹⁵³ Barrelle, 2015

¹⁵⁴ Marsden 2017

¹⁵⁵ Barrelle, 2015

¹⁵⁶ Bjørgo & Horgan 2009: 3–5

verdensbildet bekreftet av likesinnede. Den enkeltes motivasjon og muligheter for å delta i konkrete sosiale fellesskap er derfor en forutsetning for at personen skal kunne utvikle en tilknytning til et miljø som muliggjør en positiv forandring.

Reintegrering handler dermed om at den enkelte får støtte, men også at personene har den motivasjonen og det engasjementet som skal til for å gjennomgå en ofte krevende prosess. Men det handler i like stor grad om at samfunnet gir tidligere radikalisererte og terrordømte mulighet til å ta del i utdanning, arbeid og/eller andre aktiviteter.¹⁵⁷

Barelle¹⁵⁸ skisserer tre nivåer av samfunnsengasjement for personer som har trukket seg fra voldelige ekstremistiske aktiviteter eller miljøer. På det første nivået, som kalles et *minste nivå av engasjement*, finner vi de som rett og slett ikke ønsker å engasjere seg i det vanlige samfunnet, selv om de har sluttet å bruke vold eller andre radikale metoder. De er «disengaged without being deradicalised».¹⁵⁹

Det neste nivået av reintegrering er et *forsiktig nivå av engasjement* i samfunnet etter å ha forlatt ekstremismen. Det betyr at vedkommende er engasjert på en begrenset eller nølende måte. Etter sin egen og eventuelle observatørers vurdering når hen ikke sitt fulle potensial for trivsel.

Det høyeste nivået, *et positivt nivå av engasjement*, representerer full integrering. Dette er nivået en person befinner seg på når hen har utviklet gjensidig respektfulle relasjoner med mennesker rundt seg. Samtidig er det viktig å påpeke at veiene ut av ekstremisme og inn i en tilknytning til det bredere samfunnet ikke er lineære, og at hvordan man gjenforenes med det liberal demokratiske samfunnet etter å ha trukket seg ut av ekstremistiske miljøer, varierer fra person til person.¹⁶⁰

I vår kartlegging av utfordringer, metoder og tiltak innen reintegrering i de nordiske landene bygger vi dermed på både Marsdens og Barelles holistiske forståelse. Vi vil nå vise noen av faktorene som fremstår som avgjørende for individers reintegreringsprosess, og hvilke metoder og tiltak de ulike aktørene anvender for å stimulere til reintegrering av radikalisererte.

Risikovurdering og reintegrering av radikalisererte er to tematikker som i forskningen tradisjonelt har vært atskilt. Vår undersøkelse viser imidlertid at risikovurderinger og reintegrering i en viss utstrekning bør sees som del av samme prosess, da risikovurdering av radikalisererte individer for beskyttelse av samfunnet kan ha to formål. Det første formålet er, i tillegg til å vurdere risikoen for at individet skal utføre terrorismerelaterte aktiviteter, å identifisere sårbarheter, utfordringer og muligheter hos individet. I tillegg kan risikovurdering være et virkemiddel for å vurdere progresjonen i en reintegreringsprosess. I det perspektivet vil vi argumentere for at risikovurderinger slik kan forstås som et verktøy for å starte en exit- og reintegreringsprosess. Det vår studie viser, i likhet med annen forskningen, er at en reintegreringsprosess er en toveisprosess: Samfunnet må tillate, og ideelt sett aktivt støtte, individets reintegrering, og individet må vise vilje til reintegrering.¹⁶¹

4.3 Reintegrering i praksis – hvem er involvert, og hvilke oppgaver har de?

Arbeidet med reintegrering fremstår som relativt likt i alle de nordiske landene. Det henger sammen med at de involverte offentlige myndighetenes oppgaver er knyttet til myndighetenes opprinnelige mandat, som er relativt likt i de ulike landene. Kommuner og sosialtjenester har særlig ansvar for å tilby bosted, økonomiske stønader ved behov og

¹⁵⁷ Barrelle 2015, Marsden, 2016, 2017

¹⁵⁸ Barrelle 2015

¹⁵⁹ Bjørge & Horgan 2009: 3-5

¹⁶⁰ Barrelle 2015, Bjørge & Horgan 2009

¹⁶¹ Marsden 2017

arbeid og/eller utdanning. Helsetjenestenes ansvar for å gi helsehjelp fremheves av mange som særlig viktig, som følge av praktikernes tidligere omtalte tendens til å fortolke radikaliserings og radikaliserende individer som et uttrykk for utenforskap og mental uhelse. Politiet har spesielt ansvar for individenes sikkerhet og trygghet, i tillegg til at de skal monitorere utviklingen i individenes risiko. Kriminalomsorgen skal gjennom rehabilitering forhindre ny kriminalitet.

Det er imidlertid noen organisatoriske forskjeller. I Finland eksisterer det spesifikke exit-programmer i og utenfor fengslene. Sverige har exit-program i fengslene. I tillegg har enkelte NGO-baserte exitprogrammer en sentral rolle i Finland og Sverige. Norge har ikke noe exit-program, men kriminalomsorgen tilbyr mentorprogrammer, og enkelte kommuner tilbyr mentor. Kriminalomsorgen i Danmark tilbyr terror-dømte og radikaliserende innsatte psykologisk og terapeutisk assistanse. Mentoren kommer fra et korps av særlig utdannede mentorer som hører inn under kriminalomsorgen. Selv om assistansen ikke er en del av et konkret exitprogram.

Utover de spesifikke ansvarsområdene de enkelte aktørene er gitt, er deres arbeid også på flere områder sammenfallende. Sentralt for alle aktørene er at de skal motivere radikaliserende individer til endring og til å ta imot støtte og hjelp. Men flere praktikere argumenterte også for at trygghet/sikkerhet, bolig og økonomi til livsopphold som mat osv. må være på plass for at den enkelte skal kunne ta imot støtten og oppnå en atferdsmessig og kognitiv endring. Dermed ansees arbeid/utdanning som særlig viktig. Dette vurderes som sentrale arenaer for tilegnelsen av ny kunnskap, men også sosiale ferdigheter og nye perspektiver.

De intervjuede fremhever imidlertid at det i mange tilfeller kreves en tett og langvarig sosial/psykologisk oppfølging og veiledning av de radikaliserende, da de radikaliserende bærer med seg praksiser og tankemåter som vil kunne gi dem betydelige utfordringer i møte med arbeidsplasser, utdanningsinstitusjoner, familier, lokalsamfunn osv. Nye kognitive og sosiale ferdigheter må utvikles. I tillegg trengs det aksept i familien og i lokalsamfunnet for at den radikaliserende skal kunne reintegreres. Da innsatser som sikter på endring av atferd og tankemønstre, tar tid, er det viktig at den støtten som gis til personer i en reintegreringsprosess, har et langsiktig perspektiv.

Praktikerne i denne undersøkelsen peker i likhet med forskningen på at det er av sentral betydning at det etableres et tillitsforhold mellom den eller de som står for reintegreringsinnsatsen, og den som skal motta støtte og hjelp.¹⁶² Praktikerne i alle landene peker på at tillit er grunnsteinen i enhver vellykket innsats, siden det er tillit som gjør at offentlige og sivilsamfunnsaktører blir i stand til å hjelpe, og som gjør at den enkeltes motivasjon fastholdes og styrkes over tid. Tillit og tillitsfulle relasjoner og en fordomsfri dialog og omgang er helt essensiell for innsatsen skal bli vellykket.¹⁶³

4.4 Målet for en reintegreringsprosess

Når er en person reintegrert, sett med myndighetenes øyne? Det er et sentralt spørsmål i enhver innsats som forsøker å støtte en radikaliserende og/eller terror-dømt person mot reintegrering. Svaret har betydning for 1) hvilke innsatser som identifiseres som relevante, 2) når den enkelte kan betraktes som reintegrert, og 3) hva som forstås som suksess. Videre er tydelige mål og forandringsteorier for innsatsen viktig for å utvikle felles handlingsplaner på tvers av involverte aktører, men også for å kunne evaluere om en innsats faktisk skaper de ønskede forandringene.

Ytringsfrihet er en av grunnpillarene i de nordiske samfunn. Det har betydning for hva som forstås som tegn på og uttrykk for radikaliserings, i kombinasjon med forskjellige aktørers

¹⁶² Christensen 2015, Dalgaard-Nielsen 2018, Kohler 2016

¹⁶³ Dalgaard-Nielsen 2013, Christensen 2015, 2020

skjønnsmessige vurderinger av forskjellige utsagn og handlinger. Lovgivningen influerer dermed hva som betraktes som uttrykk for radikaliserings og voldelige ekstremisme, og den influerer også – i kombinasjon med en fortolkning – om en person kan forstås som reintegrert.

På dette området er det nyanser mellom de nordiske land. Dette illustreres via eksemplet med Rasmus Palludans koranbrenning, som vurderes forskjellig i Danmark og Finland. Eksemplet understreker det komplekse samspillet mellom innsats og lovgivning, som bør reflekteres i myndighetenes innsatser i saker som vedrører radikaliserings og ekstremisme.¹⁶⁴ Det er derfor viktig med tydelige mål, fordi det i praksis kan være vanskelig å bestemme om et mål om reintegrering er oppfylt hvis personen fortsatt uttrykker rasistiske og hatefulle oppfatninger av særlige befolkningskategorier. Men til tross for at holdningene er foruroligende og sosialt uakseptable, er de fortsatt lovlige i Norden.

Denne studien viser at praktikerne utvikler målet for prosessen i samarbeid med den enkelte. Men undersøkelsen viser også at praktikernes handlingslogikk og dermed perspektiv på hva målet med prosessen er, er informert av gjeldende lover og deres respektive mandater. I tillegg spiller bevisste og ubevisste forståelser av radikaliserings inn. Disse faktorene påvirker hvilke innsatser praktikerne mener er nødvendige og virkningsfulle for å støtte den enkeltes reintegrering, og når målet er nådd. Praktikere handler slik på bakgrunn av den implisitte forandringshypotese (theory of change), som ligger til grunn for velferdsstatstenkningen i Norden, som skissert i innledningen til dette kapitlet. Samtidig fikk det også betydning for innsatsen at forståelsen av radikaliserings var redusert til individualiserte psykososiale problematikker, noe vi skal vende tilbake til avslutningsvis.

I mange av målbeskrivelsene ligger det implisitt at innsatsen skal støtte den enkelte i å utvikle alternative nettverk og muligheter til deltakelse og i siste instans medvirke til at personene utvikler en alternativ identitet. De forandringshypotesene (theory of change) vi er blitt presentert for i undersøkelsen, ofte implisitt i beskrivelsene av innsatsene, kan i grove trekk formuleres slik: Jo mer den enkelte blir sluset inn i prososiale kontekster og aktiviteter koblet til samfunnets normale institusjoner, som arbeidsliv, utdanning, familie, idrett og prososiale nettverk, desto mindre attraktivt er det å fortsette deltakelsen i ekstreme aktiviteter og miljøer, og desto mer vil personens ekstreme holdninger bli nyansert og falle fra hverandre.

Vår undersøkelse avspeiler imidlertid at beskrivelsene av målene for prosessen varierer. Noen pekte på at «suksesskriteriet» var at den enkelte avsluttet sin deltakelse i voldelige ekstreme grupper, med et særlig fokus på å utvikle alternative handlinger og forståelser. Målet var via dialog å støtte den enkelte til å avstå fra all form for aksept av, oppmuntring til og utøvelse av vold, uten at det var avgjørende at vedkommende samtidig reduserte sine ekstremistiske holdninger. Samtidig synes dialogen om årsaken til vold også å ha som formål å forandre den som snakket om volden. For praktikerne synes målet å være *både* å medvirke til at den enkelte stopper volden, og at personen utvikler en alternativ identitet og et handlingsrepertoar som gjør seg gjeldende i praksis.

Vår undersøkelse viser at praktikerne på tvers av kommuner og NGO-er argumenterte for «holistiske» innsatser, uten at disse var knyttet til tydelige og konkrete mål. Målet for reintegreringsprosessen var derimot – i intervjuene og i workshopen – beskrevet i løse termer, som «å gå fra negative fellesskap til positive fellesskap», «å gi dem så mye å stå på at de ikke faller tilbake», «å etablere et nytt nettverk» eller «å komme fra én verden og bli i stand til å handle i en annen». At målene ikke er ytterlig konkretisert, kan skyldes metoden vi anvendte i undersøkelsen, og måten vi gjennomførte intervjuene på.

Målsettingene som skisseres, peker alle mot det mål at personen både er deradikalisert og disengaged eller oppnår det Barelle beskriver som det positive nivå av engasjement, det vil

¹⁶⁴ Schmid 2013, Christensen & Mørck 2017

si et nivå hvor personen er fullt integrert og har positive relasjoner med det omgivende samfunn. Samtidig er det viktig at understreke at det er mange nivåer av reintegrering som aksepteres i samfunnet. Det vil si at en person kan være «disengaged without being deradicalised». Personen kan også være på det nivået Barelle betegner som «et minste nivå av engasjement», hvor den enkelte stopper sin bruk av vold, men uten i særlig grad – om overhodet – å forandre sitt politiske perspektiv.¹⁶⁵

Uansett hvilket mål der er snakk om, peker flere praktikere samtidig på fraværet av felles utarbeidet handlingsplaner og de problematikker dette medfører når innsatsen involverer flere og forskjellige samarbeidspartnere. Problemet er, som forskningen også peker på, at de implisitte antakelser om mål og særlig hvilke innsatser som antas å medvirke til forandring, knytter an til komplekse og ofte vanskelig identifiserbare sammenhenger om samspillet mellom ideologi – i bred forstand – og handling. Samtidig er det relevant å spørre hvordan innsatsen kan kvalifiseres når det er ytterst vanskelig å identifisere om målet er nådd. Når det er vanskelig, er det kanskje også uklart hvor langt myndighetene og den enkelte ansatte har lovhjemmel til å gå i slike saker. På tross av sakenes ofte komplekse natur bør en innsats kunne kvalifiseres ved at målsettingen og/eller handlingsplanen for innsatsen er tydeligere og deles på tvers av de involverte parter enn tilfellet ofte synes å være.

Med den rette innsatsen viser tidligere forskning at den enkeltes sosiale og profesjonelle posisjon kan forsterkes slik at vedkommende potensielt kan utvikle en annen og bedre livssituasjon enn tidligere.¹⁶⁶ At personen blir inkludert i alternative sosiale miljøer og utvikler nye bekjentskaper, er av essensiell betydning for at personen skal kunne utvikle nye og positive muligheter og holde fast ved en ikke-kriminell tilværelse. Det er avgjørende å støtte den enkelte og å skape reell adgang til aktivitetsmuligheter og sosiale nettverk utenfor det ekstremistiske miljøet.¹⁶⁷

4.5 Målsetting og betydning av samarbeid på tvers av statlige aktører, kommunale aktører og sivilsamfunnsaktører

Til tross for at målsetting er viktig for en innsats, viser forskningen også hvor vanskelig det i praksis er å begrepsgjøre mange av de aspekter som gjør seg gjeldende i en reintegreringsprosess, og som muliggjør operative mål som fungerer i praksis. Det kan være ytterst vanskelig å identifisere motivasjon eller hvordan motivasjon kommer til uttrykk. Det kan også være vanskelig å avgjøre hvilke innsatser som understøtter bevegelsen bort fra vold, eller å forstå og begrepsgjøre psykologisk og/eller sosial forandring.¹⁶⁸ Disse aspektene er med på å gjøre det vanskelig å utarbeide og definere tydelige mål for en reintegreringsprosess. Samarbeid og rettmessig deling av opplysninger, utvikling av felles mål og handlingsplaner, og tydelighet i sakskoordinering og ansvarsfordeling er samtidig av helt sentral betydning for å lykkes med reintegrering av radikaliserede individer.

På grunn av den kompleksiteten som er involvert i en reintegreringsprosess, består innsatsen av mange forskjellige tilbud: psykolog, rusbehandling, konflikthåndtering, jobbtrening, utdanning, mentorstøtte osv. Manglende felles mål, ved at forskjellige instanser arbeider med hver sin målsetting, kan være en trussel mot en vellykket integreringsprosess. Derfor synes det av vesentlig betydning at en spesifikk sakskoordinator styrer innsatsen, og at det er en betydelig grad av ensartethet i saksbehandling og innsats innad i landet.

Praktikerne pekte, i intervjuene og i workshopen, på at en vellykket reintegrering også betinges av et vellykket samarbeid på tvers av kommune, sosialtjenestene, helsetjeneste/psykiatri, kriminalomsorgen, politi og etterretningstjenesten, og i noen grad av

¹⁶⁵ Bjørge & Horgan 2009, Barelle 2015

¹⁶⁶ Bjørge 2009, 2011, Christensen 2015, Barelle 2015, Marsden 2017

¹⁶⁷ Barelle 2015, Marsden 2017, Christensen 2015, 2023

¹⁶⁸ Marsden 2017, Elshimi 2022

NGO-baserte innsatser. Innsatser involverer slik både statlige aktører, kommunale aktører og sivilsamfunnsaktører som arbeider med forskjellig mandat og lovgivning. Dette vanskeliggjør samarbeidet, noe både denne undersøkelsen og annen forskning peker på. Jo mindre graden av standardiserte praksiser er, desto vanskeligere blir det for den enkelte aktør å utføre sin del av oppgaven og å forstå og respektere andre aktørers logikk, mandat og taushetsplikt.¹⁶⁹

Vår undersøkelse viser også at mens samarbeidet i Sverige er under utvikling, er samarbeidet særlig i Danmark basert på en høy grad av formalisering med hensyn til hvilke aktører som er involvert, og hvilket mandat de har. Det synes å skape en høy grad av koordinering, og at medarbeiderne opplevde å ha et rimelig overblikk over hvem som var involvert i saken, hvem som hadde ansvar for sakens videre forløp, og, dermed, hvilke innsatser som ble anvendt for å støtte den enkelte. Derimot synes samarbeidet i Norge og Finland i mindre grad å være koordinert, og at det – ifølge noen praktikere – mangler ensartethet i formen på samarbeidet og i innsatsen i landet. Dette frembringer uklarheter og usikkerhet om hvem som har hvilket ansvar, og hvem den enkelte aktør kan kontakte for å bidra i en felles innsats. Samarbeidet har slik en tendens til å bero på personlige forbindelser og nettverk, slik at mandatet for samarbeidet blir uklart og svakt.

4.6 Behov og problematikker i en reintegreringsprosess og eksempler i Norden

Hvilke strategier tar de forskjellige aktørene utgangspunkt i når de skal hjelpe terrordømte og radikalisererte personer med å bli reintegrert? Og hvilke tiltak består de forskjellige tilnærmingene og innsatsmodellene av?

Praktikerne som har deltatt i vår studie, knytter den enkeltes avståelse fra kriminalitet sammen med muligheten for å kunne bli reintegrert i et samfunn som forstås som åpent og støttende. Det vil si at reintegrering ikke bare i teorien, men også i praksis tenkes som en toveisbevegelse – en motivert person støttes i å utvikle alternative sosiale og faglige kompetanser og i å bli inkludert i et samfunn hvor lovverk og institusjoner muliggjør en slik gjeninvolvering.

De sosiale kommunale myndigheter og NGO-er i undersøkelsen siktet – uansett land – på å styrke den enkeltes beskyttende faktorer, slik at personens følelse av tilhørighet til det allmenne samfunnet styrkes. Ideen er, som de ovenstående målsettingene viste, at innsatsene over tid medvirker til at den enkelte opplever at det blir uattraktivt å søke tilbake til det gamle ekstreme og kriminelle miljøet fordi prisen for gjeninvolvering er for høy.

Kriminalomsorgen og de sosiale myndigheter i Finland, Sverige, Norge og Danmark tar alle utgangspunkt i en utredning av den enkeltes problematikk, som undersøker aspekter knyttet til psykiske, kognitive, sosiale, atferdskorrigerende, funksjonelle og sikkerhetsmessige aspekter.

Forskning og erfaringsoppsummering innenfor Radicalisation Awareness Network (RAN) peker på at en vellykket reintegreringsprosess krever endring av særlig fem individfokuserede forhold: sosiale forhold, den enkeltes kapasitet til sosial mestring, ideologisk perspektiv, handlingsrepertoar og selvoppfatning/identitet.¹⁷⁰ Disse aspektene kommer alle i spill når innsatsen også fokuserer på å skape adgang til og å medvirke til at den enkelte inkluderes i konkrete alternative fellesskap, fordi det er avgjørende for den enkeltes mulighet for å utvikle en alternativ identitet og nettverk.¹⁷¹

¹⁶⁹ Thornton et al. 2012, Solhjell et al. 2022, Christensen et al. 2023

¹⁷⁰ Barelle 2015, s. 6, Marsden 2017, Papp et al. 2020

¹⁷¹ Christensen 2015, 2019, Marsden 2017

Tidligere forskning¹⁷² peker på at den enkeltes behov for støtte påvirkes av faktorer som

- hvor lenge vedkommende har vært involvert i miljøet
- hvilken posisjon vedkommende har hatt
- i hvilken grad vedkommende aksepterer – og har deltatt i – voldsutøvelse og voldsepisoder, intimidering og allmenn kriminalitet
- hvor komplekse problematikene er som lå bak at vedkommende ble engasjert i miljøet

Men behovet for hjelp og støtte påvirkes også av beskyttende faktorer som

- intakte sosiale nettverk utenfor miljøet
- utdanning, arbeidserfaring og jobb
- boligforhold
- andre forhold som kan støtte vedkommende i en positiv utvikling

De former for støtte den enkelte kan ha behov for, kan deles inn i seks overordnede domener. Samtidig er det viktig å understreke at innsatser nesten alltid er sammensatt av forskjellige aktører.

De seks domenene er psykiske behov, kognitive behov, sosiale behov, atferdskorrigerende behov, funksjonelle behov og sikkerhetsrelevante behov.

Psykiske behov: Er det misbrukerproblematikker, traumer og/eller post-traumatisk stress eller andre mentale og psykiske problematikker?¹⁷³

Vår undersøkelse viste at støtten knyttet til psykiske behov i praksis besto av

- psykologhjelp, samtaleterapi, motiverende intervju
- misbrukerbehandling
- psykologisk/psykiatrisk oppfølging: samtaler og ev. medisinerer
- støtte til å håndtere eventuelle psykologiske utfordringer; hvis ikke disse håndteres, er det mer sannsynlig at personen vil søke seg tilbake til miljøet. Hjelp den enkelte til å bli i stand til å gjenkjenne sine følelser og å kunne håndtere dem

Kognitive behov: Er det behov for dialog om den voldsfremmede ideologien, bakenforliggende årsaker til deltakelse eller annet som kan gi større selvinnsikt og en mer nyansert forståelse av samfunnsforhold generelt? Er det behov for å introdusere gråsoner i et svart-hvitt verdensbilde og å skape bevissthet om betydningen av refleksjon og kritisk tenkning?¹⁷⁴

Vår undersøkelse viste at støtte knyttet til kognitive behov i praksis besto av dialog

- om hva personen har vært involvert i, hvorfor hen vil ha støtte, hvorfor hen vil forandre livet sitt, og hvordan hen vil gjøre det
- om vold, bruken av vold og voldens konsekvenser
- som igangsetter tanker og refleksjoner: Hva tenker du om dette? Hvorfor ble det slik? Hva gjorde du i den situasjonen? Hvordan kunne det ha endt annerledes? Hva ble konsekvensene? Hvilke konsekvenser tror du at det har for ditt barn at du ser annerledes ut enn de andre foreldrene?
- om personens ideologiske overbevisning, slik at hen også blir bevisst ureflekterte deler av egne ideologiske baserte holdninger, da disse potensielt kan utvikle seg til

¹⁷² Bjørge 2009, Bjørge & Gjelsvik 2015, Christensen 2015

¹⁷³ Papp et al 2020

¹⁷⁴ Christensen & Bjørge 2017

en problematikk som ødelegger muligheter for å bli værende i en jobb eller bli akseptert i et alternativt miljø

- om hvilke erfaringer personen har fra et kriminelt liv, og om hvorvidt disse kan anvendes i et ikke-kriminelt liv
- som forsøker å synliggjøre dissonans mellom hva personen tenker og gjør, og hva hens overordnede mål er. Det vil si at innsatsen via dialog får identifisert hvor hen vil i livet, og hvilke strategier hen har tenkt å bruke. Hvis vedkommende gir uttrykk for at hen vil bruke vold, kan innsatsen søke å skape refleksjon om konsekvensene og for eksempel holde disse opp imot et mål om å bli en god far. Slik kan personen få en opplevelse av ikke å leve det livet hen egentlig vil, noe som kan være en sterk motivasjonsfaktor for forandring.
- som nyanserer forskjellige måter å være på – og forstå verden på. Man kan for eksempel vise at det er mange måter å se verden på, eller at det er mange måter å praktisere en religiøs tro på.
- som skaper flere refleksjoner omkring konsekvensene av egne valg. Her bør innsatsen passe på hvordan den anbefaler eller utpeker fordeler og negative aspekter av et valg, slik at personen ikke skal føle seg skyldig for de valg hen treffer, men er bevisst konsekvensene som følger med og derfor treffer et opplyst valg. Hvis innsatsen gjør forskjellige valg for verdiladede, setter det personen i en situasjon hvor hen kan føle at hen er nødt til å avslutte forbindelsen til innsatsen.
- som skaper refleksjon om samfunnet personen skal være en del av. Det kan dreie seg om hva man sier til foreldrene og på skolen om hvor man har vært. Det kan dreie seg om hvordan man kan utøve sin religion uten å bli truet og uten igjen å bli involvert i ekstreme kretser, og uten å bli stigmatisert i den lokale moskeen.
- om personens drømmer som også avspeiler et fremtidsperspektiv. Selv mindre drømmer og støtte til at disse oppfylles, kan bygge bro til troen på et annet liv, troen på støtte fra samfunnet og at forandring er mulig.

Sosiale behov: Utforskning av tidligere og nåværende sosiale nettverk hvor det er potensial for gjenopprettelse av forbindelse, utforskning og styrking av familiebånd (når familien identifiseres som en positiv faktor i reintegreringsprosessen). Det kan også omfatte identifikasjon av hindringer for sosial reintegrering, for eksempel utforskning av nivåer av isolasjon og stigmatisering, samt utforskning av sosiale ferdigheter, sinne- og konflikthåndteringssevner osv.¹⁷⁵

Undersøkelsen vår viste at støtte knyttet til sosiale behov i praksis besto av

- dialog som skaper refleksjon omkring hvordan vedkommende kan håndtere eventuell stigmatisering, hva man svarer, og hva man gjør
- å bygge opp en «livshistorie», ved at personen får noen «normale» opplevelser. Det kan gjøres via helgeturer, aktiviteter osv. kombinert med samtaler om hvordan hen kan snakke om det med andre og dermed delta i samtaler når andre snakker om det de har opplevd. Målet er å unngå at personen har et stort hull fra soning eller utelukkende har referanser fra ekstremistiske bevegelser. Tanken er ikke dermed at den enkelte for skal lyve om eller unngå å snakke om fortiden sin, men derimot å skape bevissthet om at det kan ha en betydning hvordan og når man forteller kolleger og nye venner om fortiden sin. En slik bevissthet kan også redusere risikoen for at fortiden plutselig oppstår som et uønsket tema og kanskje fører til at vedkommende blir ekskludert.

¹⁷⁵ Papp et al. 2020

- å etablere et samarbeid med familien og tilby støtte og slik skape en tro hos den «radikaliserte» på at det er en vei tilbake, og at man kan ha tillit til kommunale og statlige institusjoner. Synliggjøre at samfunnet har noe å tilby
- dialog som stiller spørsmål som hjelper personen med å se muligheter og mening, og som støtter personen i å tenke nye tanker. Samtalepartneren skal adressere forskjellige aspekter og konsekvenser, men uten å gjøre valg.
- dialog som en del av en mentorinnsats som samtidig søker å fasilitere adgangen til alternative sosiale arenaer for via deltakelse og inklusjon å hjelpe personen med å utvikle alternative perspektiver og nye sosiale ferdigheter. Dermed synliggjøres det også at det er mulig å komme tilbake til samfunnet, noe flere praktikere påpeker som viktig.

Atferdskorrigerende behov: Hvordan reagerer personen i konfliktsituasjoner eller andre situasjoner som vekker vanskelige følelser? Hvordan kan konfliktfylte og vanskelige situasjoner løses uten bruk av trusler, intimidering og vold? Eller er det behov for å forsøke å hjelpe personen med å tilegne seg andre måter å reagere på enn de hen har lært seg via deltakelse i et voldelig og kriminelt miljø (og kanskje også før hen kom inn i dette miljøet)?¹⁷⁶

Undersøkelsen vår viste at støtte knyttet til atferdskorrigerende behov i praksis besto av

- å arbeide med å styrke tilliten til andre, og med å redusere mistenksomhet og frykt. Her kan det blant annet gjennomføres en “realitetssjekk” det vil si at man i samtale med den enkelte undersøker hvor stor eller liten en trussel er. Tidligere deltakere i voldelige og ekstreme grupper kan lenge etter endt deltakelse være redde for represalier fra andre gruppemedlemmer. Det er eksempler på at en praktiker sammen med personen har diskutert om og i hvor stor grad det er realistisk å forvente represalier for å ha forlatt miljøet. For at vurderingen av trusselen skal være i tråd med realitetene, må de som gjennomfører samtalen, ha inngående kjennskap til det aktuelle miljøet.
- dialog omkring hvordan man oppfører seg. Mange tidligere deltakere i ekstreme bevegelser har sterk sosial kompetanse i miljøet de kommer fra, mens det kan være vanskelig for dem å oppføre seg på alternative sosiale arenaer. Her kan mentorstøtte ha avgjørende betydning, fordi en mentor ofte kjenner andre sosiale koder og derfor kan fasilitere en adgang til et alternativt sosialt miljø. Når personen deltar og med tiden identifiserer seg med et alternativt miljø, skapes det muligheter for at personen blir oppmerksom på eventuelle fastgrodde antakelser og perspektiver knyttet til fortiden og samtidig utvikler nye perspektiver og sosiale ferdigheter. Slik synliggjøres det også at det er mulig å komme tilbake til samfunnet, noe flere av praktikerne påpeker som viktig. (Når det gjelder å etablere en relasjon til et alternativt miljø, peker forskning også på at mentorstøtte til å fasilitere adgangen til konkrete, alternative fellesskap kan bedre muligheten for inklusjon i nye fellesskap ved nettopp å støtte den enkeltes utvikling av et nytt atferdsrepertoar og nye normer.¹⁷⁷
- dialog omkring hvilke forskjellige roller personen har og ønsker å ha, samt utvikling av forskjellige perspektiver når det gjelder hvordan hen ønsker å handle. Vedkommende kan ha behov for via dialog å tenke igjennom hva hen skal gjøre i forskjellige sammenhenger.
- å trene på å benytte alminnelige ting, ta offentlig transport, kontakte myndighetene osv.

¹⁷⁶ Christensen 2019

¹⁷⁷ Marsden 2017, Christensen 2015, 2019, 2023, Mørck et al. 2023

- å skape refleksjoner omkring hvordan det er å gå på jobb, og hvordan man kan oppføre seg mot en arbeidsgiver, hva slags tøy kan man ha på, hva man kan snakke med andre ansatte om – eventuelt kombinert med at sosialforvaltningen har kontakt med arbeidsgiveren

Funksjonelle behov: Behov for bolig, utdanning, jobb, økonomisk hjelp, fjerning av tatoveringer, flytting, hjelp til administrative ærender mv.¹⁷⁸

Undersøkelsen vår viste at støtte knyttet til funksjonelle behov i praksis besto av

- å hjelpe personen med å komme i kontakt med de rette instanser i kommunen, skaffe seg bankkonto osv. Slik søker innsatsen igjen å styrke relasjonen og tilliten til samfunnet.
- støtte til å få bolig, komme i arbeid, utdanning eller andre aktiviteter
- å kjøre personen til utdanning til personen vet hvordan hen kan gjøre det selv
- dialog som generer kunnskap via refleksjon omkring deltakelse i det allmenne samfunn; skolevalg, arbeid og arbeidsidentitet. Man forsøker å skape perspektiver på verden og perspektiver på ens eget liv og de mål man har for at få en fremtid.

Sikkerhetsrelevante behov: Vurdering av om deltakeren er truet (f.eks. av tidligere gruppemedlemmer), og om personen utgjør en trussel mot andre.¹⁷⁹

Undersøkelsen vår viste at støtte knyttet til sikkerhetsrelevante behov i praksis besto av

- å sikkerhetsvurdere lokalområdet med tanke på om personen er truet av medlemmer av den tidligere gruppe eller av familiemedlemmer som fortsatt er involvert i den ekstreme gruppen
- at sosialforvaltningen, politi og personen diskuterer om det er et trusselscenario i områdene der personen befinner seg
- at personen kan ringe til en lokal aktør, som for eksempel politi eller liknende personale, når personen blir for urolig

Særlig det siste punktet understreker skjæringspunktet mellom risikovurdering og reintegrering.

Det bør også nevnes at timing for en innsats er helt avgjørende for å lykkes. Innsatsen kan ikke startes opp etter en lengre utredning hvis behovet og motivasjonen er der *nå*, da motivasjon er forbigående og ikke nødvendigvis kan gjenetableres.¹⁸⁰

4.7 Oppsummering og drøfting av arbeidet med reintegrering

I de nordiske landene er det mange gode innsatser som skal hjelpe den enkeltes med å utvikle et ikke-kriminelt liv og med å bli reintegrert, slik vi viser i denne delen av rapporten. Samtidig har vi kun begrenset kunnskap om hvordan arbeidet med reintegrering gjøres i praksis av ulike ansatte i de forskjellige landene, gitt studiets omfang.

Beskrivelsene vi er gitt, fremstår dessuten på en del områder som «ideell praksis» eller sentrale prinsipper for praksis. Vi vil derfor avslutningsvis peke på noen av de aspektene vi mener det er grunn til å vurdere ved den praksisen vi er blitt presentert for fra ulike steder i Norden.

¹⁷⁸ Papp et al. 2020

¹⁷⁹ (ibid.)

¹⁸⁰ Christensen & Bjørgo 2017, Christensen 2020, Dahlgaard-Nielsen, 2013

Vi beskrev innledningsvis i denne delen av rapporten at de nordiske innsatsene har sprunget ut av allerede eksisterende praksis for sosiale innsatser. På tross av mangefasetterte innsatsmuligheter mener vi at det er grunn til å revurdere flere aspekter av dagens praksis, da det kan se ut til at innsatsene ikke alltid tilfredsstiller den enkeltes behov i praksis. Vi mener også at man kan spørre om innsatsen blir sårbar hvis det ikke er stor bevissthet om hvorvidt den allmenne innsatsen faktisk også dekker de særlige behov som knytter seg til reintegrering av denne målgruppen. Her er det viktig i større grad å identifisere begrensningene i den etablerte innsatsen. Derfor vil vi avslutningsvis reise noen spørsmål om de aspektene vi mener det er grunn til å revurdere i den eksisterende praksisen.

Vi har i denne delen av rapporten argumentert for at felles mål og handleplaner for alle involverte aktører er viktig for å styrke innsatsen. Både Danmark og Sverige har nasjonale kompetansesentre for ekstremisme. Det betyr at det er mulighet for å tilby felles skriv og kurs til praktikere i stat og kommune. Kompetansesentrene synes å medvirke til at det utvikles en standardisering av innsatsene og forståelsen av problematikkene knyttet til ekstremisme. Ulempen med denne standardiseringen er at det i likhet med i resten av Skandinavia i overveldende grad er offentlige innsatser som settes i verk for reintegrering og for å forstå radikaliserings og (voldelig) ekstremisme.

Det betyr at når praksis etableres på bakgrunn av eksisterende innsatser og det i tillegg er statlige aktører som produserer den kunnskapen som anvendes, blir det hovedsakelig offentlige aktører som får adgang til å arbeide med målgruppen. Selv om også eksterne forskere og andre eksperter deltar i sentrenes produksjon av kunnskap, er det en liten gruppe praktikere som bestemmer hvilken kunnskap som skal legges til grunn for innsatsen.

Offentlige og statlige aktører har en særlig rolle å spille på dette feltet, men det har også NGO-er og andre ikke-offentlige aktører, fordi disse er posisjonert annerledes og kan tilby andre former for innsatser og relasjoner. Derfor synes det å kunne være flere fordeler ved i større utstrekning å inkludere et samarbeid med andre ikke-offentlige aktører. De problematikker som springer ut av deltakelse i ekstreme miljøer, synes også å by på andre aspekter enn det den eksisterende praksisen kan imøtekomme og håndtere. Våre undersøkelser viser at det kan styrke innsatsen å etablere et tettere samarbeid mellom det offentlige systemet og NGO-er.

For eksempel er den enkeltes vindu for motivasjon og åpenhet for å motta støtte ofte smalt. Dermed kan det ha stor betydning om en aktør er lett kontaktbar og tilgjengelig når en person fra denne målgruppen er motivert for å motta hjelp. Men kan en kommune imøtekomme den enkeltes behov på svært kort varsel? Eller bør det vurderes hvordan en innsats blir lettere å få til når åpningen er der, og om kommuner og andre offentlige instanser er best posisjonert til å etablere kontakt med denne spesifikke målgruppen?

Det offentlige har et solid volum når det gjelder hvilke innsatser de kan tilby og igangsette sammenliknet med en NGO. Samtidig har en kommunal ansatt en ulempe som følge av å være en del av et – i denne sammenhengen – offentlig system. Som flere praktikere påpeker, medfører det å være en del av et system at det kan være vanskeligere å utvikle tillitsfulle relasjoner til personer i målgruppen, fordi de kanskje har negative følelser for dette systemet. Bør det derfor vurderes, som vi så eksempler på i Finland, at NGO-er i større utstrekning inkluderes i en felles innsats – uten at NGO-ene vingeklippes av krav fra stat og kommune?

Generelt er det gode erfaringer med mentorbaserte innsatser, uansett om de er i regi av det offentlige eller NGO-basert.¹⁸¹ En av årsakene synes å være at mentorering er en åpen og mangefasettert tilnærming, hvor mentoren i særlig grad har mulighet til å bygge tillit, fordi det ofte er god tid og det er mulig for mentor og mentee å gjøre forskjellige og lystbetonte aktiviteter sammen. Dette medvirker til at mentorer er godt posisjonert til å utvikle tette

¹⁸¹ Christensen 2015, By a former mentor in Aarhus, Denmark 2019, Oban 2022

relasjoner med den enkelte. Men er det utelukkende mentorer og andre profesjonelle som kan det? Eller bør de forskjellige innsatsene i større utstrekning omfatte bruk – i den grad den enkelte er åpen for det – av venner, familie og andre fra personens nettverk i innsatser rettet mot reintegrering?

På tross av at vi argumenterer for utvikling av felles handlingsplaner og målsettinger, er reintegrering etter deltakelse i ekstreme grupper en mangefasettert problematikk. Spørsmålet er: Hvor standardisert bør innsatsen utformes i utgangspunktet, og kan det være nye aktører som nettopp NGO-er, venner og annet nettverk, som kan, og i noen utstrekning bør, trekkes inn – før handlingsplanen utarbeides?

Reintegrering av radikalisererte individer bygger på både sikkerhets- og omsorgslogikk. Innsatsene inkluderer både kontroll av individene for å beskytte samfunnet og støtte til personene i arbeidet med å bli reintegrert. I praksis er dette krevende å få til fordi kontroldimensjonen kan redusere de radikalisererte individenes tillit til innsatsene, inkludert hjelpeinnsatsen. Konsekvensen kan bli at hjelpetjenestene forhindres i å gi relevante tjenester. For å lykkes med reintegrering må det etableres et «rom» for å gi hjelp. Dette innebærer at kontroldimensjonen ikke må bli for dominerende, slik enkelte hjemvendte fremmedkrigere har erfart.¹⁸² Samtidig krever det at helse- og velferdsaktørene ikke dras for sterkt inn i kontrolloppgaver. Det er også usikkert hvilken betydning det har at politiet inntar rollen som sosialarbeidere slik vi har erfart i denne og tidligere studier. Sammenblandingen av hjelp og kontroll er sterk i reintegrering av radikalisererte individer. Hvordan denne iboende utfordringen ved reintegreringsarbeidet best kan håndteres, bør ha særlig oppmerksomhet i det videre arbeidet.

Videre viser våre undersøkelser også at forståelsen av målgruppen er uklar. Praktikerne generelt etterlyser mer kunnskap og en større problematisering av forståelsen av målgruppen i praksis enn i dag. De peker på at fordommer og synsing påvirker oppfatningen av ulike problematikker. For eksempel viser de til ulike oppfatninger om hvilke utfordringer tidligere syriafarere og returnerte krigere fra Ukraina bringer med seg tilbake. Sistnevnte gruppe forventes for eksempel ikke å få samme type problemer som syriafarere, på tross av at begge grupper kommer fra kriger preget av menneskerettighetsovertredelser og krigsforbrytelser.

De samme problematikker gjør seg gjeldende når det gjelder forståelsen av radikalisering. For mens radikalisering i forskningslitteraturen referer til en prosess hvor den enkelte via deltakelse i radikalisererte og ekstreme politiske miljøer – det være seg online eller offline – tilegner seg radikalisererte oppfatninger av verden og (potensielt) en voldelig praksis, har disse aspektene en tendens til å forsvinne i praksis. I denne nordiske studien har vi identifisert en tydelig tendens til at praktikere reduserer radikalisering og engasjement i en voldelig ekstrem gruppe til et uttrykk for individualiserte sosiale og psykologiske problematikker. For å være helt spesifikk synes denne tekningen særlig å prege offentlige innsatser. Det synes å forholde seg annerledes for innsatsene som utføres av NGO-ene i denne undersøkelsen. Det kommer vi tilbake til.

Som vi utdypet i kapittel 2, får en uklar forståelse av målgruppen noen negative konsekvenser i praksis. Vi antar at den diffuse oppfatningen av målgruppen er et uttrykk for at radikalisering er et komplekst fenomen. Det kan være ytterst vanskelig å identifisere sammenheng mellom årsaker til, og virkningen av, deltakelsen og de innsatsene det er mest behov for. Men som vi beskrev i avsnitt 2.3 om den uklare målgruppen, kan sosiale og psykologiske forhold være en av årsakene til deltakelse. Samtidig synes vi å kunne identifisere en tendens til at innsatsene ikke forholder seg aktivt til om og i hvilken grad deltakelsen har forandret deltakeren. Når innsatsen hovedsakelig fokuserer på å håndtere en individualisert form for utenforskap og derav følgende mistrivsel og psykiske problemer, er

¹⁸² Kristiansen & Lid, 2019

det ikke sikkert at den alltid treffer helt, når noen for eksempel reiser til Syria for å kjempe for Den islamske stat på bakgrunn av utilfredshet med status quo og en opplevelse av rasisme og eksklusjon, mens andre involveres i en høyreekstremistisk gruppe på bakgrunn av en diffus utilfredshet og en søkning etter spenning. Utenforskap er både knyttet til strukturelle problematikker og den enkeltes opplevelse av utenforskap.

I praksis synes det i mindre grad å bli tatt hånd om begge forhold. Både deltakelse i en ekstrem gruppe forstått som et praksisfellesskap, hvor den enkelte tilegner seg ideologisk baserte forklaringsmodeller, og politiserte følelser av utilfredshet – uansett om de er overfladiske eller dype – kan forme den enkeltes perspektiv, identitet og handlingsrepertoar. Det betyr at noen av de årsakene, oppfatningene og handlingene som er knyttet til den enkeltes radikaliserings, sosialisering og engasjement i en ekstrem gruppe, forblir uidentifisert, ikke-forstått eller ikke-imøtekommet.

Deltakelse i radikalisererte og ekstreme grupper kan i varierende grad ha negative sideeffekter. Samtidig er det viktig også å anerkjenne at deltakelsen er uttrykk for en søken etter noe eller/og en opplevelse av samfunnsskapt forhold, som har ført til et engasjement i en sosial sammenheng og en tilhørende politisk sak. Dette engasjementet og potensielle ønsket om å forandre status quo kan være viktig å forholde seg til og søke å støtte opp om i en reintegreringsprosess, men innenfor demokratiske spilleregler.

Tidligere forskning viser at deltakelse i voldelige ekstremistiske grupper ofte medfører en stigmatisering av den enkelte, og at denne stigmatiseringen kan føre til isolering og psykososiale utfordringer.¹⁸³ Men spørsmålet er om innsatser som hovedsakelig tar utgangspunkt i en psykososial målgruppeforståelse også i tilstrekkelig grad fokuserer på, og dermed bidrar til at den enkelte utvikler, redskaper til å agere politisk innenfor grensene av et liberalt demokratisk samfunn. Det vil si: Inkluderer innsatsene i tilstrekkelig grad tiltak som tar sikte på at den enkelte for eksempel får kjennskap til politiske aktiviteter og utvikler demokratiske verktøy og strategier til å kjempe mot rasisme og eksklusjon? Et relevant tiltak kunne være mer mentorinnsats, kanskje med en kobling til mennesker som kjenner følelsen, og vet hvordan stigmatisering og eksklusjon kan håndteres, og som vet hvordan et politisk engasjement mot rasisme og utenforskap for særlige grupper i samfunnet kan utfoldes basert på en ikke-voldelig strategi.¹⁸⁴

Som nevnt har vi identifisert en forskjell mellom innsatser i regi av det offentlige og NGO-er.¹⁸⁵ NGO-ene arbeider på bakgrunn av terapi og mentorering med spesifikt definerte målgrupper – høyreekstremister, hjemvendte syriafarere og deltakere fra andre miljøer, som medlemmer av motorsykkeltjengere og kriminelle gjenger, hvor vold er legitimt og rettes mot utvalgte kategorier av mennesker.

Noen av mentorene fra NGO-ene som har deltatt i denne undersøkelsen, har tidligere vært en del av en voldelig og ekstrem gruppe. Det har bidratt til en av NGO-enes styrker, som synes å være at deres innsats er basert på detaljert innsikt i den praksis, kultur og sosialisering som gjør seg gjeldende i de miljøer målgruppen har vært involvert i. Dette betyr at det er en solid kjennskap til ideologi og ideologisk begrunnet vold. Det betyr også at det kan være en mer detaljert kunnskap om sammenhengen og især følelser knyttet til utøvelse av vold, ideologi og deltakelse, enn blant offentlige ansatte. Det kan bety at den praksis som utvikles er informert av betydningene av deltakelse i voldelige og ekstreme miljøer. Det er ikke dermed sagt at ikke mye kan læres, og vi argumenterer ikke for at kun tidligere deltakere kan opparbeide seg kunnskap om de mekanismer som er virksomme ved

¹⁸³ Bjørge & Horgan 2009, Dalgaard-Nielsen 2013, Papp et al. 2020

¹⁸⁴ Marsden 2017

¹⁸⁵ Denne identifiserte forskjellen mellom offentlige innsatser og NGO-er kan i tillegg til de videre beskrevne forholdene også henge sammen med hvem vi har intervjuet. I NGO-ene intervjuet vi praktikere som selv arbeider som mentorer, mens i det offentlige intervjuet vi ledere eller koordinatører som ikke arbeider direkte som mentorer. Mentorer i de offentlige tjenestene ville muligens fremmet andre perspektiver enn sine ledere, og det er mulig at disse perspektivene ville ligget nærmere perspektivene til representantene fra NGO-ene.

deltakelse i ekstreme miljøer, og dermed om de behov man har i en reintegreringsprosess. Derimot argumenterer vi for at de mentorene som tidligere har vært deltakere i ekstreme grupper, har en annen innsikt og følelse enn de som ikke har det. Andre typer ansatte vil ha andre fordeler. Det er nettopp en større kombinasjon av disse forskjellige formene for kunnskap vi mener vil kunne styrke innsatsene på et ytterst komplekst felt.

Ideologi utgjør en særlig størrelse i dette arbeidet. Argumentene for og imot å arbeide direkte med ideologi er mange, og det er mange måter å gjøre det på. Vi mener, med utgangspunkt i vår tidligere forskning og denne undersøkelsen, at arbeid med ideologi er viktig.¹⁸⁶ For som en praktiker uttalte det, kan det være avgjørende at arbeidet rettes inn mot den radikaliseres ofte ensidige tekning, fiendtlige og dehumaniserende oppfatninger av andre, voldelige praksis og opplevelse av at andre ikke ønsker en vel. For det har stor betydning å skape innsatser som sikter på å bevisstgjøre den enkelte om ideologisk informerte antakelser og å medvirke til å utvikle den radikaliseres perspektiver og tankemåter og fremme sosiale og profesjonelle ferdigheter og atferdsmønstre som er forenlig med verdier og praksiser i et liberalt demokrati. Et ideologisk informert perspektiv som deler mennesker inn i venner og fiender, kan, hvis disse aspektene ikke håndteres, raskt ødelegge inklusjonen på en arbeidsplass, isolere personen i utdanningen og på annen måte medvirke til å ødelegge en reintegrasjonsprosess.

Vi ser det derfor som vesentlig at det fokuseres mye mer på bakgrunnen til den enkeltes perspektiver, men også på hvordan ideologi fungerer – det vil si hvordan enhver ideologi kategoriserer og inndeeler verden, og hvordan man som praktiker kan ha dialoger om konsekvensene av ideologisk betingede argumenter og perspektiver – uten at det er snakk om en konfronterende diskusjon om for og imot et gitt ståsted.

En annen innsats som det etter det vi kunne se, var lite bevissthet om, var støtte til tilgang til alternative opplevelser. Slike opplevelser er relevante for å bygge en ikke-ekstremistisk identitet og er viktige i de sosiale samtale på jobben, skolen osv. For hvordan skal man presentere seg selv på den nye utdanningsinstitusjonen eller på jobben hvis de siste 5 til 15 årene har vært delt mellom en høyreekstrem gruppe og fengselet? Slike problematikker må gjøres til en integrert del av innsatser knyttet til reintegrering.

På denne bakgrunnen ser vi følgende utfordringer:

- Hva vurderer vi, og når vurderer vi om en person er radikalisert?
- På hvilken bakgrunn og med hvilken kunnskap gjøres vurderingene?
- Hvilken faglig kunnskap baserer praktikere seg på når de diagnostiserer en person og slår fast at psykologiske faktorer er de bakenforliggende årsakene til radikalisering?
- Hvordan utvikler man mer refleksjon blant skjønnstøvere om årsaker til radikalisering?
- Utenforskap brukes ofte som forklaring og årsak til radikalisering. Hva mener vi mer konkret når det snakkes om utenforskap? Og er svaret på utenforskap en psykososial innsats?
- Har det noen betydning for innsatsen om vi skiller mellom kriminalitet og voldelig ekstremisme?
- Bør innsatser i større grad utvikles i samarbeide med NGO-er og andre ikke-statlige og offentlige myndigheter, slik at man får større målgruppekjennskap og lettere adgang til målgruppen?

¹⁸⁶ Christensen 2015, s. 196–221

4.7.1 Anbefalinger

Innsatser

- Innsatser for å fremme reintegrering må skreddersys den enkelte og hans bakgrunn, radikaliseringsprosess, behov og motivasjon for å forlate ekstremistiske miljøer/posisjoner og reintegreres i det liberale demokratiske samfunn. Innsatser individuelt tilpasset personenes egne behov, motivasjon og interesser skaper større eierskap til prosessen og slik bedre muligheter for å lykkes.
- Reintegreringsinnsatser kan styrkes ved at det utarbeides tydelige forandringsteorier, strategier og mål for reintegreringsprosessen. Det kan synliggjøre om forskjellige praktiskere er enige om problematikken og om hvilke innsatser som kan hjelpe. Dette kan også medvirke til å etablere en mer ensartet praksis praktikerne imellom. Tydeligere mål for innsatsen kan også gjøre det lettere å identifisere medarbeidere med den beste kompetansen og å evaluere om innsatsen fungerer etter hensikten – eller hvorfor den ikke fungerte etter hensikten.
- Styrke bevisstheten om agent-klient-relasjonen, da denne relasjonen ofte er helt avgjørende for å utvikle tillit og bygge relasjoner. Det er viktig å overveie hvordan medarbeiderne utvikler, eller om de har, den rette kompetansen når det gjelder utvikling av tillit og ikke-konfronterende og fordomsfri dialog.
- Styrke kunnskapen om metoder for å etablere relasjoner og tillit hos målgruppen, slik at aktørene blir i stand til å tilby relevante tjenester.
- Tilrettelegge for helhetlig og langvarig oppfølging. Reintegrering tar ofte lang tid, og arbeidet kan styrkes ved at det allerede fra starten av overveies hvordan det er mulig å sikre både bolig, jobb/utdanning, økonomi og nødvendig sosial/psykologisk oppfølging over tid.
- Igangsettelse av tiltak for reintegrering før løslatelse. Det er viktig å utarbeide en handlingsplan og igangsette tiltak for reintegrering allerede under soning. Innsatsene i fengselet må også kobles til innsatsene utenfor fengselet.
- Styrke mentorinnsatsen. Mentorinnsats er en viktig innsats for å fremme reintegrering, og fremstår å fungere godt i deler av Norden. Det bør vurderes å etablere en profesjonelt utdannet mentorinnsats der hvor det ikke eksisterer. Det bør også vurderes hvordan mentorer kan understøtte en overgang fra fengsel til det allmenne samfunnet. Samtidig er det viktig å inkludere veiledning og vedvarende oppfølging og støtte av mentorer.
- Utvikling av veiledning, støtte og oppfølging av medarbeiderne som arbeider med disse sakene. Disse sakene kan ta mange år og kan være særlig krevende.
- Styrke kunnskapen om hvordan man kan forhindre stigmatisering i lokalsamfunnet, og hvordan man kan få lokalsamfunnet til heller å bidra positivt i reintegreringsprosessen.
- Styrke kunnskapen om målgruppenes erfaringer med innsatsene de har mottatt. En bedre forståelse av hvilke type innsatser som oppleves positivt for hvem og under hvilke betingelser, er viktig for videreutviklingen av innsatsene for reintegrering.

Samarbeid

- Etablering av en kommunal koordinator som kan koordinere arbeidet med reintegrering, slik at det utarbeides felles mål og handlingsplaner, og slik at alle involverte aktører vet hvem de kan kontakte. En koordinator vil også medvirke til at forbindelsen mellom forskjellige involverte aktører stabiliseres – som forbindelsen mellom politi og kommuner. Mange forbindelser mellom aktører fremstår, særlig i Norge, Sverige og Finland, som individuelle og relasjonsbetingede og dermed

sårbare for personellforandringer. Et samarbeid som fungerer dårlig eller bryter sammen, er en trussel mot en reintegreringsprosess.

- Allerede fra starten av bør man tenke på hvordan man kan sikre at ansatte som arbeider med sakene, er kompetente, og at det er gode samarbeidsrelasjoner mellom sentrale partnere. Dette kan særlig være vanskelig når det mange steder er relativt få saker. I Danmark og Sverige er det etablert kompetansesentre som arbeider med innsatser knyttet til voldelig ekstremisme. De medvirker til en standardisering av praksis, men samtidig er sentre en dyr løsning. Etablering av nasjonale «task forces» som hjelper til i disse sakene kan være en løsning.
- Etablering av samarbeid mellom offentlige tjenester og kompetente NGO-er. Enkelte NGO-er har spesialkompetanse på feltet. Offentlige tjenester og NGO-er kan besitte ulike former for innsikter, kompetanser og innsatser. Tettere samarbeid kan potensielt bidra til mer erfaringsutveksling og styrke den samlede innsatsen med å gi støtte til en reintegreringsprosess.

På bakgrunn av resultater fra dette studiet vil vi også gi fire anbefalinger som gjelder både arbeidet med risikovurderinger og reintegrering av radikalisererte individer.

- De nasjonale myndighetene særlig i Sverige, Norge og Finland må ta et langt større ansvar for å utvikle det forebyggende arbeidet mot radikalisering og voldelig ekstremisme generelt, og arbeidet med risikovurdering av radikalisererte individer spesielt. Myndighetene bør standardisere organisering av arbeidet med risikovurderinger, utvikle en systematikk og metodikk for risikovurderinger og gi tydelige retningslinjer for tolkning av lovgivningen om deling av personinformasjon.
- Styrke kunnskapen om radikalisering for å utvikle en felles forståelse av målgruppen. I tillegg til å øke bevisstheten hos den enkelte praktiker om når man beveger seg fra fagkunnskap til personlige antagelser om fenomenet, og på hvilken bakgrunn fortolkningen skjer og hvilke informasjoner som legges til grunn for vurderingen.
- Diagnostisering skjer utelukkende av utdannet personale. Vi har igjennom undersøkelsen hørt mange forskjellige praktikere uten bakgrunn i psykologien eller psykiatrien stiller diagnoser.
- Kritisk vurdere potensielle negative effekter av at innsatsen til politi og helse- og velferdstjenestene overlapper. Vår undersøkelse viser en tendens til en mer holistisk tilnærming, hvor innsatsene og institusjonaliserte logikker overlapper i større grad enn tidligere. Resultatet er, som tidligere beskrevet, at politiet blir sosialarbeidere, og at sosialarbeidere blir kontrollører. Vi mener det er viktig å være oppmerksom på og ta stilling til – i praksis – om dette er ønskelig, med tanke på fordeler og ulemper.

Litteratur

- Al-Noor-utvalget (2019). Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum 10. august 2019.
- Altier, M. B., Thoroughgood, C.N. & Horgan, J.G. (2014). Turning away from terrorism: Lessons from psychology, sociology, and criminology. *Journal of Peace Research*, 51(5), 647–661.
- Altier, Boyle and Horgan (2021).” Returning to the Fight: An Empirical Analysis of Terrorist Reengagement and Recidivism” *Terrorism and Political Violence*
<https://doi.org/10.1080/09546553.2019.167978>
- 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>
- Barrelle, K. (2015). Pro-integration: disengagement from and life after extremism. 7(2), 129-142, DOI: 10.1080/19434472.2014.988165
- Beck, U. (1992). Risk Society. Towards a New Modernity. Sage Publications Ltd.
- Behandling av personoplysninger i SSP-samarbeidet (justitsministeriet.dk)
- Bjelkerapport (2021). Innsatsen over for terrordømte og radikaliserede indsatte under varetægt og afsoning. Rapport 1 - Før løsladelse.
- Bjørge, T. (2011). Dreams and disillusionment: engagement in and disengagement from militant extremist groups. *Crime, Law and Social Change*, 55(4), 277-285.
- Bjørge, T. (2009). “Process of disengagement from violent groups of the extreme right” In T. Bjørge & J. Horgan (Eds.), *Leaving terrorism behind. Individual and collective disengagement*. London/New York: Routledge.
- Bjørge, T. & Gjelsvik, I. M. (2015). *Forskning på forebygging av radikalisering og voldelig Ekstremisme: En kunnskapsstatus*. Politihøgskolen.
- Bjørge, T. & Horgan, J. (2009). Introduction. *Leaving Terrorism Behind*. In Bjørge, T. & Horgan, J. Routledge (red.) (s. 1-13).
- Bjørge, T. (1997). *Racist and Right-wing Violence in Scandinavia, Patterns, Perpetrators, and Responses*, Tano Aschehougs Fonteneserie.
- 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>
- Borum, R. (2015). Assessing Risk for Terrorism Involvement. *Journal of Threat Assessment and Management*, Vol. 2, No. 2, 63–87.
- By a former mentor in Aarhus, Denmark. (2019). Mentoring and deradicalisation. *Terrorism, Radicalisation & Countering Violent Extremism, Practical Considerations & Concerns*. Jayakumar, S. (eds.) (s. 19 – 29), Palgrave – macmillan.
- Callacombe, D. & Lucas, P. (2018) Postdicting Violence With Sovereign Citizen Actors: An Exploratory Test of the TRAP-18. *American Psychological Association 2019*, Vol. 6, No. 1, 51–59. <http://dx.doi.org/10.1037/tam0000105>
- Cherney, A., Grossman, M., & Khalil, L. (2022). Guest Editorial: special issue on violent extremist risk assessment. *Journal of policing, intelligence and counter terrorism 2022*, vol. 17, NO. 3, 235–245 <https://doi.org/10.1080/18335330>.

- 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. W. “When it is said that the police beat people with batons you think; it can’t be true, and all of a sudden you see it”: The becoming of a violent left-wing extremist. I C. Edling & A. Rostami (red.), *Violent extremism: A Nordic outlook*. Lexington Books. (in press).
- Christensen, T. W. & Mørck, L.L. (2017). *Bevægelser i og på tværs av ekstreme grupper og bande- og rockermiljøet - En kritisk undersøgelse og diskussion av "Cross-over"*. DPU, Aarhus Universitet.
- Christensen, T. W. (2009). "Forrest eller bakerst i demo'en, aktivist i Ungdomshusbevægelsen", *Norsk Antropologisk Tidsskrift*, 20 (4), 236–250.
- Christensen, T. W. (2019). Former Right-Wing Extremists' Continued Struggle for Self-transformation After an Exit Program. *Outlines. Critical Practice Studies*, 20(1), 04–25. <https://doi.org/10.7146/ocps.v20i1.114709>
- Christensen, T. W. (2020). Civil actor's role in deradicalisation and disengagement initiatives. *Routledge handbook of deradicalisation and disengagement*. I Hansen, S. J., & Lid, S. (red.) *The Routledge Handbook on Disengagement and Deradicalization*. (s. 143-155). Routledge.
- Christensen, T. W. (2023). Fællesspisningen på det lokale bibliotek falder ikke i alles smag – Betydningen af sociale og kulturelle resourcer i fællesskabende praksis. I Mørck, L.L., Schwartz, I., Christensen, T.W., & Nissen, M. (red.) *Fællesskabende praksisser* (s. 103-121). Frydenlund Academics.
- Christensen, T. W., Lindekilde, L., Sivenbring, J., Bjørgo, T., Gjelsvik, I. M., Solhjell, R., Haugstvedt, H., Andersson Malmros, R., Kangasniemi, M., & Kallio, H. (2023). "Being a Risk" or "Being at Risk": Factors Shaping Negotiation of Concerns of Radicalization within Multiagency Collaboration in the Nordic Countries, *Democracy and Security*, DOI: 10.1080/17419166.2023.2220117
- Christensen, T. W. "I had never reached those Nazi guys with-out their help" Being a former becoming a mentor - and the value of using formers in exit work. I Clubb, G., Scrivens, R., & Islam, M. (red.) *Former Extremists: Roles in Preventing and Countering Violence*, Oxford University Press, (in press).
- Christensen, T. W., (2015). *A question of participation - Disengagement form the extremist right. A case study from Sweden*. Roskilde: Roskilde Universitet,
- 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., W., & Bjørgo, T. (2018). *How to manage returned foreign fighters and other Syria travellers? Measures for safeguarding and follow-up*. Senter for ekstremismeforskning: Høyreekstremisme, hatkriminalitet og politisk vold (C-REX). Universitet i Oslo.
- Cornwall, S and Molenkamp, M. "Developing, Implementing and Using Risk Assessment for Violent Extremist and Terrorist Offenders," Radicalisation Awareness Network (RAN), RAN Ex Post Paper, 9-10 July 2018.
- Dahl, J.Y, Fyfe, N.R., Gundhus, H.O.I., Larsson, P., Skjevraak, P.E., Runhovde, S.E. & Vestby, A. (2022) Old, New, Borrowed and Blue – Shifts In Modern Policing. *The British Journal of Criminology*, 62, 931–947 <https://doi.org/10.1093/bjc/azab085>

- Dalgaard-Nielsen, A. & J. Ilum (2020). Promoting Disengagement from Violent Extremism in Scandinavia: What, Whom, How? I S.J. Hansen & S. Lid (red.), *Handbook of deradicalization*. London og New York: Routledge.
- Dalgaard-Nielsen, A. (2013). Promoting Exit from Violent Extremism: Themes and Approaches. *Studies in Conflict & Terrorism*, 36, 99–115.
- della Porta, D. (2013). *Clandestine Political Violence (Cambridge Studies in Contentious Politics)*. Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9781139043144
- Elshimi, M.S. (2022). The Constraints Hypothesis: Rethinking Causality in Deradicalisation, Disengagement and Reintegration Pathways. A Complex Systems Perspective. *Studies in Conflict & Terrorism*, DOI: 10.1080/1057610X.2022.2043225
- Fangen, K., & Carlsson, Y. (2013). Right-wing extremism in Norway. Prevention and intervention. I R. Meltzer & S. Serafin (red.), *Right wing extremism in Europe. Country analyses, counter-strategies and labor-market oriented exit strategies*. Berlin: Friedrich Ebert Stiftung.
- Fangen, K., & Kolås, Å. (2016). The «Syria traveller». Reintegration or legal sanctioning? *Critical Studies on Terrorism*, 9(3), 414–432, doi: 10.1080/17539153.2016.1192260
- Feddes, A.R. & Gallucci (2016) A Literature Review on Methodology used in Evaluating Effects of Preventive and De-radicalisation Interventions. *Journal for Deradicalization* Winter 15/16 Nr. 5.
- Feddes, A.R. (2015). Socio-psychological factors involved in measures of disengagement and deradicalization and evaluation challenges in Western Europe. Washington, DC: Middle East Institute.
- Gill, P. (2015). Toward a scientific approach to identifying and understanding indicators of radicalization and terrorist intent: Eight key problems, *Journal of Threat Assessment and Management* 2, no. 3-4, s. 187–191, doi: <https://doi.org/10.1037/tam0000047>;
- Gill, P., Marchment, Z., Zolghadriha, S., Salman, N., Rottweiler, B., Clemmow, C. and Vegt, I.V.D. (2020). Advances in Violent Extremist Risk Analysis, *Sociology of Crime, Law and Deviance* 25, s. 55–74, doi: <https://doi.org/10.1108/S1521-613620200000025004>.
- Gjelsvik & Bjørge (2019). Med flere tanker i hodet samtidig: Politiets forebyggende arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. in Lid & Heierstad (ed) *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Oslo: Gyldendal Forlag.
- Gundhus, H.O.G. (2014). Forebyggende politiarbeid – i spennet mellom kriminalitetskontroll og trygghet. I P. Larsson, H. Gundhus & R. Graner (red.), *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Gundhus, H., Talberg, N. and Wathne, C. (2022). From Discretion to Standardization - Digitalization of the Police Organization, *International Journal of Police Science and Management*.
- Gøtzsche-Astrup, O., Lindekilde, L., Fjellman, A.M., Bjørge, T. Solhjell, R. Haugstvedt, H. Sivenbring, J. Malmros, R., Kangasniemi, M., Moilanen, T., Gjelsvik, I.M., Christensen, T.W., Mattsson, C (2023). Trust in interagency collaboration: The role of institutional logics and hybrid professionals. *Journal of Professions and Organization*, Vol 10, (1), 2023, P. 65–79, <https://doi.org/10.1093/jpo/joac022>
- Hannah-Moffat, K. (2012) Punishment and risk. I Simon, J. & Sparks, R. (red). *The Sage Handbook of Punishment and Society*. The Sage Publications Ltd.
- Hansen, S. J., & Lid, S. (2020). Conclusion. I Hansen, S. J., & Lid, S. (red). *The Routledge Handbook on Disengagement and Deradicalization*. Routledge.

- Haugstvedt, H & Tuastad, S.E. (2021). "It Gets a Bit Messy": Norwegian Social Workers' Perspectives on Collaboration with Police and Security Service on Cases of Radicalisation and Violent Extremism. *Terrorism and Political Violence*. ISSN 0954-6553. DOI: 10.1080/09546553.2021.1970541
- Holland, D., & Lave, J. (2001). History in Person: an Introduction. I D. Holland & J. Lave (red). *History in Person: Enduring Struggles, contentious Practice, intimate Identities* (3-37). School of American Research Press.
- Holland, D., Lachiocotte, W., Skinner, D. and Cain, C. (1998). *Identity and agency in cultural worlds*. Harvard University Press.
- Horgan, J. (2008). From profiles to pathways and roots to routes: Perspectives from psychology on radicalization into terrorism. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 681(1), 80–94.
- Høgestøl, S.A.E. (2018). En generell kriminalisering av fremmedkrigere. Den norske modellen og påtaleskjønn i straffeloven § 145. I A. Andersson, S. Høgestøl & A.C. Lie (red.), *Fremmedkrigere. Forebygging, straffeforfølgning og rehabilitering i Skandinavia*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Johansen, M. (2018). «Aarhus-indsatsen». Udvexling og relationsarbejde i den danske velferdsstat. I A. Andersson, S. Høgestøl & A.C. Lie (red.), *Fremmedkrigere. Forebygging, straffeforfølgning og rehabilitering i Skandinavia*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Jore, S.H. (2020). Countering radicalisation in Norwegian terrorism policy. A welfare state approach to societal security. In: Larsson, S., & Rhindard, M. (red). *Nordic societal security. Convergence and Divergence*. Routledge New Security Studies,
- Jore, S.H. (2020). Standardization of terrorism risk analysis: a means or an obstacle to achieving security. I Olsen, E., Juhl, K., Lindøe, P.H., Engen, O.A. (red). *Standardization and risk governance. A multi-disciplinary approach*. Routledge New Security Studies.
- Juhl, K. (2020). Standardization of risk versus the risk of standardization: a conceptual analysis. I Olsen, E., Juhl, K., Lindøe, P.H., Engen, O.A. (red). *Standardization and risk governance. A multi-disciplinary approach*. Routledge New Security Studies.
- Justis- og beredskapsdepartementet (2014, 2020). *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Knudsen, R. A. (2018). Measuring radicalisation: risk assessment conceptualisations and practice in England and Wales, *Behavioural Sciences of Terrorism and Political Aggression* 12, no. 1. doi: <https://doi.org/10.1080/19434472.2018.1509105>
- Knudsen, R.A. & Stormoen, O.M (2020). Risikovurderingsverktøy mot terrorisme og ekstremisme: Erfaringer fra kriminalomsorgen i Nederland, Storbritannia, og Sverige. NUPI-report 10/2020.
- Koehler, D. (2017) *Understanding Deradicalization: Methods, Tools and Programs for countering violent extremism*, Routledge, New York
- Kristiansen, S. & Lid, S. (2019). Mistenkt og dømt for terrortilknytning. Hva nå, og hva med fremtiden? I. Lid & Heierstad 2019, *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Lave, J., & Wenger, E. (2003). *Situeret læring og andre tekster*. Hans Reitzels Forlag
- Lid, S & Heierstad, G. (2019a). Norske handlemåter I møtet med terror Den gjenstridige forebyggingen nå og i framtiden. I: Lid & Heierstad, *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag

- Lid, S. & Heierstad, G. (2019b). Kommunal skreddersøm eller one size fit all? Den norske kommunen som velferdsleverandør og terrokkontrollør. I: Lid & Heierstad, *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Lid, S. & Heierstad, G. (2019c). Samhandling og samrøre, eller kunsten å kjenne sin plass. I: Lid & Heierstad, *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Lid, S. (2020). The role of local governments in deradicalisation, disengagement and reintegration. I S.J. Hansen & S. Lid (red.), *Handbook of deradicalization*. London og New York: Routledge.
- Lloyd, M. (2019). *Extremism risk assessment: A Directory*.
- Logan, C., Borum, R. & Gill, P. (red.) (2023). *Violent extremism. A Handbook of risk assessment and management*. UCL Press
- Marsden, S. (2017). *Reintegrating Extremists: Deradicalisation and Desistance*. Palgrave Pivot.
- Maruna, S. (2004). Desistance From Crime and Explanatory Style: A New Direction in the Psychology of Reform. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 20(2), 184–200. <https://doi.org/10.1177/1043986204263778>
- Mattsson, C., & Johansson, T. (2018). *Radicalization and Disengagement in Neo-Nazi Movements- Social Psychology Perspective*. Routledge Studies in Countering Violent Extremism.
- Mattsson, C., & Johansson, T. (2019). *Life Trajectories Into and Out of Contemporary Neo-Nazism. Becoming and Unbecoming the Hateful Other*. Routledge
- Meloy, J. R. & Gill, P. (2016). The Lone-Actor Terrorist and the TRAP-18. *Journal of Threat Assessment and Management* 3, no.1: pp. 37-52.
- Meloy, R., Roshdi, K, Glaz-Ocik, J. & Hoffmann, J (2015). Investigating the Individual Terrorist in Europe. *Journal of Threat Assessment and Management*. Vol. 2, No. 3-4, 140–152. <http://dx.doi.org/10.1037/tam0000036>
- Moghaddam, F. M. (2009). "Deradicalisation and the Staircase from Terrorism" in Canter (ed) *The faces of terrorism: Multidisciplinary perspectives*, 277-292
- Mørck, L. L., Schwartz, Christensen, T. W., & Nissen, M. (red.) (2023). *Fælleskabende praksisser*. Frydenlund Academic.
- Nasjonal kontraterrorstrategi. Versjon 2022. Justis- og beredskapsdepartementet
- Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme. *Håndbog. Vurderingsverktøi til anvendelse ved bekymring for ekstremisme*. haandbog-til-vurderingsvaerktøj.pdf (stopekstremisme.dk)
- NOU (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. NOU 2012:14. Departementenes servicesenter.
- O'Neill, M. and Fyfe, N. (2017). Plural Policing in Europe: Relationships and Governance in Contemporary Security Systems, *Policing and Society*, 27: 1–5.
- Olsen, O.E. (2020). The standardization of risk governance. I Olsen, E., Juhl, K., Lindøe, P.H., Engen, O.A. (red). *Standardization and risk governance. A multi-disciplinary approach*. Routledge New Security Studies.
- Orban, F. (2018). Mentorordningen i kriminalomsorgen: en prosessevaluering. Justis-og beredskapsdepartementet.

- Papp, S. Z., Örell, R., Meredith, K., Papatheodorou, K. Tadjbakhsh, S., & Brecht, H. (2022). The role of civil society organisations in exit work. The radicalisation awareness network. Office of the European Union.
- Pistone et al (2019). A scoping review of interventions for preventing and countering violent extremism: Current status and implications for future research. *Journal of Deradicalisation* 19.
- Polismyndigheten (2019). Lokalt brottsförebyggande arbete mot våldsbejakande extremism. Tilsynsrapport 2019:4. Polismyndigheten, Rikspolischefens kansli, November 2019.
- Politidirektoratet 2014. Etterretningsdoktrinen. Politidirektoratet.
- Pressman, E. D. (2009). Risk Assessment Decisions for Violent Political Extremism. Public Safety Canada, February 2009. <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/2009-02-rdv/index-en.aspx>.
- Pressmann, E. & Davis, N. (2022). Violent extremism risk assessment and screening analysis: applicability, challenges, and new developments. *Journal of policing, intelligence and counter terrorism*. vol. 17, NO. 3, 235–245 <https://doi.org/10.1080/18335330.2022.2144422>
- Ranstorp, M., & Hyllengren, P. (2013). *Förebyggande av våldsbejakande extremism i tredjeland: åtgärder för att förhindra att personer ansluter sig till väpnade extremistgrupper i konfliktzoner*. Centrum för asymmetriska hot-och terrorismstudier (CATS).
- Ratcliffe, J.H. (2016). *Intelligence-Led Policing*. Abingdon: Routledge.
- Roberts, K. & Horgan, J. (2010). Risk Assessment and the Terrorist. *Perspectives on Terrorism*, no. 6. <http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/38/htm>
- Salma, N.L. & Gill, P. (2020). A Survey of Risk and Threat Assessors: Processes, Skills, and Characteristics in Terrorism Risk Assessment. *American Psychological Association* 2020, Vol. 7, No. 1-2, 122–129. <http://dx.doi.org/10.1037/tam0000135>
- Samarbejdsmodel for infohuse (2020). Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme, PET, Politi. [samarbejdsmodel-for-infohuse-august-2020.pdf](https://www.stopekstremisme.dk/samarbejdsmodel-for-infohuse-august-2020.pdf) (stopekstremisme.dk)
- Sanders, C. B., Weston, C. and Schott, N. (2015). 'Police Innovations, Secret Squirrels and Accountability: Empirically Examining the Integration of Intelligence-Led Policing in Canada', *British Journal of Criminology*, 55: 711–7.
- Schmid, A.P. (2013). *Radicalisation, De-Radicalisation, Counter-Radicalisation: A Conceptual Discussion and Literature Review*. The International Centre for Counter-Terrorism, The Hague. <https://doi.org/10.19165/2013.1.02>
- Simon, C. & Molenkamp, M. (2018). Developing, Implementing and Using Risk Assessment for Violent Extremist and Terrorist Offenders," Radicalisation Awareness Network (RAN), RAN Ex Post Paper, 9-10 July 2018.
- Sivenbring, J., & Andersson Malmros, R. (2023). The good, the bad, and the ugly – Involving civil society organizations in Nordic policy for preventing extremism. *Journal of Civil Society*, Vol.19, No.1.
- Solhjell, R., Sivenbring, J., Kangasniemi, M., Kallio, H., Christensen, T. W., Haugstvedt, H., & Magnæs, I., G. (2022). Experiencing Trust in Multiagency Collaboration to Prevent Violent Extremism: A Nordic Qualitative Study, *Journal for Deradicalisation* 32, 164-91.
- Smith, P. S & Ugelvik, T (2017). Introduction: Punishment, Welfare and Prison History in Scandinavia. I Smith, Peter Scharff & Ugelvik, Thomas (Red.), *Scandinavian Penal History, Culture and Prison Practice: Embraced By the Welfare State?*. Palgrave Macmillan. ISSN 978-1-137-58528-8. doi: 10.1057/978-1-137-58529-5_1

- Tandberg, C. & Ravndal, J.A. (2023). Evalueringen av politiets radikaliseringskontaktordning. Politihøgskolen.
- Terpstra, J. and Salet, R. (2019). 'The Contested Community Police Officer: An Ongoing Conflict Between Different Institutional Logics', *International Journal of Police, Science & Management*, 21: 244–53.
- Thornton, P. H., Ocasio, W. & Lounsbury, M. (2012). *The Institutional Logics Perspective: A new approach to Culture, Structure, and Process*. Oxford University Press.
- Tidningen Svensk Polis (2019). Minsta misstanke stor nog för Redex | Tidningen Svensk Polis.
- Torjesen, S. (2013). Towards a theory of ex-combatant reintegration. *Stability: International Journal of Security & Development*, 2(3): 63, 1-13, DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.cx>
- van der Heide, L., van der Zwan, M, & van Leyenhorst, M. (2020.) 'The Practitioner's Guide to the Galaxy – A Comparison of Risk Assessment Tools for Violent Extremism', *The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT) Evolutions in Counter-Terrorism*, Vol. 1 (November 2020 [2019]): 55-78.
- Zedner, L. (2003). 'Too Much Security?', *International Journal of the Sociology of Law*, 31: 155–84.
- 25.juni-utvalget (2023). Rapport fra 25. juni-utvalget:Evaluering av PST og politiet. Juni 2023.