



UNIVERSITETET I BERGEN  
*Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap*

AORG350  
Masteroppgave

## **Forebygging og Frivillighet**

*En studie av forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i tre norske kommuner*

---

**Thea Tufte**

**Vår 2021**

## Forord

Denne oppgaven markerer slutten på mine fem år som student ved *Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap* ved Universitetet i Bergen. Disse årene har gitt meg faglige utfordringer, personlig utvikling og mange nye venner. Arbeidet med masteroppgaven har både vært omfattende og til tider frustrerende, men også svært lærerikt og engasjerende.

Det er flere som har støttet meg underveis i arbeidet med masteroppgaven og fortjener oppmerksomhet. Først og fremst vil jeg takke min veileder Zuzana Murdoch for konstruktive tilbakemeldinger, motivasjon og uvurderlige innspill gjennom hele prosessen. Takk for at du har delt av kunnskapen din og fått meg inn på rett spor når jeg har sporet av. En takk rettes også til alle medstudenter, professorer og øvrige medlemmer av forskergruppen *Politisk organisering og flernivåstyring* for kommentarer og nyttige innspill underveis i oppgavens utvikling.

Jeg vil og rette en stor takk til alle mine informanter, som tok seg tid til å la seg intervju, og har bidratt med svært viktig informasjon til studien. Uten informasjonen fra dem hadde ikke denne studien latt seg gjennomføre.

Tusen takk til mine medstudenter på Sofie Lindstrøms, og spesielt takk til godjentene for alle litt for lange kaffepauser og for alle de fine stundene vi har hatt sammen i løpet av de to siste årene. Uten dere hadde ikke studietiden blitt det samme.

Sist, men ikke minst – tusen takk til min kjære familie og Fredrik for en kjempeinnsats som korrekturlesere og støttespillere gjennom hele arbeidet med masteroppgaven. Takk for at dere alltid tror på meg!

Torsdag 1. juli 2021



Thea Tufte

## Sammendrag

Vold som virkemiddel for å fremme politiske, ideologiske eller religiøse mål bryter med grunnleggende verdier, truer den enkeltes og samfunnets sikkerhet. Forebygging er sentralt for å sikre de grunnleggende verdiene. Samarbeid mellom frivillige og kommuner blir stadig fremmet av statelige myndigheter som en sentral strategi for å skape gode lokalsamfunn og velfungerende velferdsløsninger. Formålet med denne studien er å undersøke forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, og hvorvidt forholdet er påvirket av kommunens erfaringer med fremmedkrigerproblematikken. Studiens problemstilling er dermed: *«Hva kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med forebygging av radikalisering og ekstremisme, og er dette forholdet påvirket av antall fremmedkrigere i en kommune?»*.

Dette har blitt gjort ved å ta utgangspunkt i Pedersen-Ulrich (2016) sin typologi for samskaping som tilbyr en inndeling av samskaping etter hvilken grad innholdet er forhåndsdefinert og hvilke rolle de ulike aktørene har i prosessen, hvilket gjør det mulig å kategorisere forholdet i ulike typer. Studien anvender teoretiske antagelser blant annet knyttet til offentlig sektor i krisesituasjoner og høy oppgaveusikkerhet til å beskrive hvordan andelen fremmedkrigere fra en kommune kan sies å påvirke dette forholdet. Studiens funn belyser forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeidet med forebygging i Fredrikstad, Sandnes og Tromsø.

Samtidig indikerer studiens funn at forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kjennetegnes av mer involvering av frivilligheten i kommunen som har et høyere antall fremmedkrigere, sammenlignet med kommuner som har mindre erfaring med fremmedkrigerproblematikken. Disse funnene bidrar med kunnskap om tredjesektors rolle i arbeid med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, samt utvikling av kunnskap knyttet til forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i en lokal kontekst.

Det hevdes at det er nødvendig med mer empirisk forskning på samskaping i norske kommuner, og jeg håper at denne studien kan være et bidrag i den sammenheng.

# Kronologisk tabell- og figuroversikt

## Kapittel 2

**Figur 2.1:** *Samfunnssikkerhet som en kjede*

**Figur 2.2:** *Forebyggingsnivåene*

**Figur 2.3:** *Ansvars- og rollefordeling mellom kommune, lokalt politi og PST etter ulike forebyggingsnivåer*

## Kapittel 3

**Figur 3.1:** *Samskaping: en typologi*

**Figur 3.2:** *Samskapingsfaser*

**Tabell 3.1:** *En operasjonalisert samskapings typologi*

## Kapittel 4

**Tabell 4.1:** *Innbyggere 2020*

**Tabell 4.2:** *Partioppslutning valgresultat 2019*

**Tabell 4.3:** *Antall innvandrere 2020*

**Figur 4.1:** *Antall fremmedkrigere fordelt på norske kommuner*

**Tabell 4.4:** *Oversikt over respondenter*

## Kapittel 5

**Tabell 5.1:** *Samskaping i kommunene*

**Tabell 5.2:** *Sammenligning av casene*

# Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1	PROBLEMSTILLING .....	2
1.2	AKTUALISERING OG BEGRUNNELSE FOR PROBLEMSTILLING .....	3
1.3	OPPGAVENS STRUKTUR OG OPPBYGNING .....	5
<b>2</b>	<b>BAKGRUNN OG KONTEKST</b> .....	<b>7</b>
2.1	NORSK FRIVILLIGHETSPOLITIKK .....	7
2.2	SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP.....	9
2.3	RADIKALISERING OG VOLDELIG EKSTREMISME.....	11
2.4	FOREBYGGING AV RADIKALISERING OG VOLDELIG EKSTREMISME.....	14
2.4.1	Forebyggingsnivåer .....	15
2.5	OFFENTLIG SEKTORS ROLLE .....	17
2.5.1	Forebyggingsarbeid i kommunene .....	18
2.6	TREDJESEKTOR.....	20
2.6.1	Tredjesektors rolle .....	22
2.7	OPPSUMMERING AV KAPITTELETS HOVEDTREKK .....	24
<b>3</b>	<b>TEORETISK FORANKRING</b> .....	<b>25</b>
3.1	TVERRSEKTORIELT SAMARBEID .....	25
3.1.1	«Samskaping» – en typologi.....	27
3.1.2	Samskappingsfaser .....	30
3.2	OPERASJONALISERT MODELL .....	32
3.3	FREMMEDEKRIGERES ROLLE .....	34
3.3.1	Kommunens rolle .....	35
3.3.2	Innhold .....	36
3.3.3	Tidspunkt for involvering av frivilligheten .....	37
3.4	OPPSUMMERING AV KAPITTELETS HOVEDTREKK .....	38
<b>4</b>	<b>METODISK GRUNNLAG</b> .....	<b>39</b>
4.1	CASESTUDIE.....	39
4.1.1	Uvalgskriterier .....	40
4.2	METODISKE VALG OG DATAMATERIALE.....	46
4.2.1	Dokumentanalyse .....	46
4.2.2	Intervju.....	47
4.3	TEMATISK ANALYSE.....	51
4.4	VURDERING AV KVALITETEN .....	52
4.4.1	Studiens reliabilitet .....	52
4.4.2	Studiens validitet og generalisering potensiale .....	53
4.5	OPPSUMMERING AV KAPITTELETS HOVEDTREKK .....	54
<b>5</b>	<b>EMPIRISK ANALYSE</b> .....	<b>56</b>
5.1	FOREBYGGING I NORGE .....	56
5.2	FORHOLDET MELLOM OFFENTLIG- OG TREDJESEKTOR .....	58
5.2.1	Fredrikstad .....	59
5.2.2	Sandnes.....	68
5.2.3	Tromsø.....	74
5.2.4	Samskaping: forholdets struktur i kommunene .....	81
5.3	SAMMENLIGNING AV FUNN .....	82
<b>6</b>	<b>AVSLUTNING</b> .....	<b>90</b>
6.1	SVAR PÅ STUDIENS PROBLEMSTILLING.....	90
6.2	BIDRAG OG BEGRENSNINGER.....	92
6.3	VIDERE FORSKNING I LYS AV STUDIENS FUNN.....	93
<b>7</b>	<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>I</b>
<b>8</b>	<b>VEDLEGG</b> .....	<b>VIII</b>



### 1 Innledning

«Alle må ta sin del av ansvaret for å skape et inkluderende samfunn. Forebygging og bekjempelse av radikaliserings og voldelig ekstremisme er et felles samfunnsansvar» uttalte statsminister Erna Solberg da regjeringen la fram sin handlingsplan for å styrke innsatsen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme i 2014 (Regjeringen, 2014b, s. 60). Under lanseringen sa daværende sjef for Politiets sikkerhetstjeneste [PST] Benedicte Bjørnland at dersom det er PST som er det første som møter unge radikalisererte og mulige terrorister, så har det norske samfunnet feilet (Lepperød, 2020).

Terrorisme fremstår som en av vår tids alvorligste utfordringer. Terroraksjonen i New York 11. september 2001 gjorde voldsomme inntrykk og har hatt dramatiske konsekvenser politisk, sosialt og økonomisk (Nordenhaug og Engene, 2008, s. 11). Med 22. juli 2011 nådde også terrorens konsekvenser Norge, hvor angrepet mot regjeringskvartalet og ungdomsleiren på Utøya er de alvorligste voldshandlingene på norsk jord siden andre verdenskrig. Terror er den ytterste konsekvens av radikaliserings og voldelig ekstremisme (Justis og Beredskapsdepartementet, 2014, s. 5). Borgerkrigen i Syria har medført en økt oppmerksomhet knyttet til fremmedkrigere, da privatpersoner som av ideologiske eller idealistiske årsaker velger å kjempe i væpnede konflikter utenfor sitt eget land, og uten betaling (Hegghammer, 2010). Vold som virkemiddel for å fremme politiske, ideologiske eller religiøse mål bryter med grunnleggende verdier, truer den enkeltes og samfunnets sikkerhet (Hofoss, 2018, s. 4). Arbeid med forebygging er da sentralt for å sikre de grunnleggende verdiene (Justis og Beredskapsdepartementet, 2014, s. 5).

Utfordringene knyttet til ekstremisme er komplekse og flerfoldige, hvor aktiviteten og trusselen fra ulike ekstremistiske miljøer har endret seg raskt over de siste årene. Norske myndigheter kjenner til over hundre nordmenn som har knyttet seg til terrororganisasjoner i utlandet, og da hovedsakelig til den Islamske Staten [IS] (Lid mfl., 2016, s. 36). Fremmedkrigerproblematikken har medført en økt oppmerksomhet knyttet til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. I likhet med tidligere år ble ekstrem islamisme og høyreekstremisme i 2021 vurdert til å utgjøre de største terrortrusslene mot Norge. Det vurderes som mulig, da like sannsynlig som usannsynlig, at ekstreme islamister vil forsøke å gjennomføre terrorhandlinger i Norge det kommende året og terrortrusselen i landet er fortsatt ansett som moderat (PST, 2020a, s. 22). Forebygging av voldelig ekstremisme har tidligere blitt ansett for å være en

## Innledning

oppgave sikkerhetstjenesten har ansvar for. I Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (Justis og Beredskapsdepartementet, 2020) fremmes derimot et mål om en bred innsats i det forebyggende arbeidet. Det fremheves i planen at «*tidlig forebyggende innsats er et ansvar som hviler på mange aktører*» og at «*Samarbeid på tvers av fagområder og samfunnssektorer er en nøkkelfaktor for å lykkes med arbeidet*» (Justis og Beredskapsdepartementet, 2020, s. 5). Mye av det forebyggende arbeidet gjøres lokalt, og handlingsplanen gir både kommunene og aktører i sivilsamfunnet en aktiv rolle, oppgaver og ansvar i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

I denne sammenheng er det interessant å undersøke hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i norske kommuner i arbeidet med forebygging, og hvorvidt forholdet mellom offentlig- og tredjesektor påvirkes av en kommunes erfaring med fremmedkrigerproblematikken. Hvilke samarbeid eksisterer det mellom kommuner og frivillige organisasjoner når det kommer til forebyggende arbeid? Hvordan bidrar frivillige organisasjoner til å løse viktige samfunnsutfordringer som forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, samt blir kommunens forhold til tredjesektor påvirket av kommunens erfaring med fremmedkrigerproblematikken?

### 1.1 Problemstilling

Denne studien tar opp forholdet mellom kommuner og frivillige organisasjoner i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Studiets formål er todelt. Studien tar sikte på å undersøke i) hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, og ii) hvordan dette forholdet muligens påvirkes av antallet fremmedkrigere en kommune opplever. Studie er hovedsakelig eksplorerende med hensikt om å undersøke hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig og tredjesektor i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Men studiet vil i tillegg ha et mer forklarende element, da jeg søker å undersøke hvorvidt en variasjon i antall fremmedkrigere påvirker kommunens samhandling med frivilligheten. Studiens problemstilling er dermed som følger:

*«Hva kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med forebygging av radikaliserings og ekstremisme, og er dette forholdet påvirket av antall fremmedkrigere i en kommune?»*



## Innledning

For å besvare studiens problemstilling introduseres det tre forskningsspørsmål. Dette gjøres for å først identifisere hvilke forhold som kan eksistere mellom kommuner og frivillige organisasjoner, før en tar sikte på å forklare hvordan frivillige organisasjoner kan bidra og hvorvidt variasjoner på tvers av kommuner kan forklares ved kommunens antall fremmedkrigere. Studiens forskningsspørsmål vil besvares i tre ledd:

- 1) *Hvilke forhold kan eksistere mellom kommuner og frivillige organisasjoner?*
- 2) *Hvordan bidrar frivillige organisasjoner i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i norske kommuner?*
- 3) *Er forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i norske kommuner påvirket av antall fremmedkrigere? Hvordan?*

### **1.2 Aktualisering og begrunnelse for problemstilling**

I 2014 tok statsministerens kontor i kjølvannet av PSTs advarsler om manglende beredskap og forebyggende aktivitet, direkte kontakt med 23 kommuner. I brevet sendt til ordførerne tydeliggjør statsministeren kommunenes ansvar i arbeidet med å forhindre radikaliserings (Ørstavik mfl., 2014). Norge har gjennom handlingsplanene på feltet aktualisert frivillighetens rolle i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Samtidig eksisterer det lite kunnskap knyttet til hva en slik rolle kan innebære, samt hvilke mål, utfall og under hvilke forhold samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor forekommer (Voorberg, Bekkers og Tummers, 2015).

I denne sammenhengen er det interessant å undersøke hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i norske kommuner, da sett i lys av forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Både internasjonalt, nasjonalt og lokalt i norske kommuner har radikaliserings og voldelig ekstremisme fått en økt oppmerksomhet de siste årene. I et bredt perspektiv, tar denne studien sikte på å gi en innsikt i forholdet mellom frivillige organisasjoner og myndigheter på et lokalt nivå, da kommunen. I Norge har forholdet mellom myndigheter og frivilligheten historisk sett vært nært og basert på tillitt, hvor lokale frivillige organisasjoner lenge har vært viktige medspillere for kommunene i utformingen og iverksettingen av lokal politikk (Trøttestad mfl., 2020, s. 7).

## Innledning

I Norge blir mye av den konkrete velferdsproduksjonen utført i kommunene, og det er dermed i kommunene mye av samspillet mellom frivillige organisasjoner og myndigheter skjer. Frivillig innsats er hovedsakelig organisert gjennom lokallag som finnes i kommunene, og følgelig møtes to av de grunnleggende pilarene i det norske samfunnet, kommunens apparat og frivilligheten og dens apparat, i kommunen (Trøttemann mfl., 2020, s. 9). I et mer snevert perspektiv søker denne studien på å undersøke hvordan forholdet mellom kommunen og frivillige organisasjoner formes og eventuelt endres basert på antallet fremmedkrigere i kommunen, da variasjoner i den lokale konteksten. Det økte presset kommunene står ovenfor knyttet til knapphet på menneskelig og økonomiske ressurser, kombinert med økende forventninger fra innbyggerne, har resultert i fremveksten av en alternativ strategi i offentlig sektor, *samskaping* (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2016). Samarbeid mellom frivillige og kommuner blir stadig fremhevet av statlige myndigheter som en sentral strategi for å skape gode lokalsamfunn og velferdsløsninger. Den tradisjonelle måten velferd produseres på, som i en nordisk kontekst hovedsakelig er i regi av det offentlige, forventes å ville bli stadig mer utfordret (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 8). Jens Pedersen-Ulrich (2016) presenterer fire former for samskaping, hvor det skilles det mellom samskaping som er initiert av sivilsamfunnet, og samskaping initiert av offentlige aktører. Denne studien bygger på Pedersen-Ulrich (2016) samskappings typologi og søker å undersøke om antallet fremmedkrigere medfører en prosess hvor frivillige organisasjoner tar initiativ og er mer delaktige i produksjon og utførelse av velferdsoppgaver.

Temaet radikaliserings og voldelig ekstremisme har i Norge fått en økende oppmerksomhet fra forskningen over de siste tiårene (Førde og Andersen, 2018, s. 32). De tidligste forskningsarbeidene på feltet konsentrerte seg om fremveksten av høyreekstreme miljøer, men fokuset har de siste årene imidlertid vært rettet mot islamistisk ekstremisme, trolig mye grunnet Syria krigen, fremmedkrigervirksomheten og antallet terroraksjoner i vestlige land (Førde og Andersen, 2018; Bjørge og Gjelsvik, 2015). Gjennomgående funn i forskning på fremmedkriegerproblematikken i Norge viser til en kobling mellom rekruttering, fremmedkriegervirksomhet og psykososiale forhold, da særlig sosial eksklusjon og marginalisering (Førde og Andersen, 2018, s. 34). PST publiserte i 2016 en rapport om bakgrunnen til personer som frekventerer i ekstreme islamistiske miljøer i Norge, hvor rapporten tegner et bilde av ekstrem islamisme som et multietnisk fenomen, preget av unge menn med lav utdanning og løs tilknytning til arbeidslivet (PST, 2016). På bakgrunn av

rapporten (PST, 2016) anbefalte PST at forebyggingstiltak skal følge de generelle prinsipper for kriminalitetsforebygging.

I takt med at flere land har økt den forebyggende innsatsen, har forskningen i mange vestlige land og i økende grad fått interesse for temaet. I Norge har det i løpet av de siste årene blitt igangsatt flere studier på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, initiert og finansiert av norske myndigheter<sup>1</sup>. Førde og Andersen (2018, s. 36) viser til at «*Et tilbakevendende tema i denne forskningen er at forebyggingen er i en utprøvnings- og kompetanseutviklingsfase, og at det hefter seg mye usikkerhet rundt hvordan arbeidet best bør organiseres [...]»*. I et større studie av kommunens rolle i det forebyggende arbeidet utført av Kommunenes Sentralforbund [KS] og By- og regionsforskningsinstituttet [NIBR], poengteres kommunen som sentral i det forebyggende arbeidet, samt at frivillige organisasjoner er viktige bidragsytere (Lid mfl., 2016). Frivillige organisasjoners rolle i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er imidlertid lite studert i en norsk kontekst. Også relasjonene mellom kommuner og frivilligheten er i norsk kontekst understudert, i motsetning til det nasjonale nivået, som er bredt belyst (Trætteberg mfl., 2020). Dette studiet bidrar med forskning på forholdet mellom det offentlige og frivilligheten, på et lokalt nivå. Med dette studiet ønsker jeg å belyse tredjesektor i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Studiet bidrar dermed med kunnskap om tredjesektor i en norsk kontekst, samt kunnskap om forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i det forebyggende arbeidet.

### 1.3 Oppgavens struktur og oppbygning

Studien er inndelt i seks kapitler. Det første kapitlet er en *Introduksjon* til studiet der problemstillingen er redegjort for og aktualisert. Kapittel to tar for seg *Bakgrunn og kontekst* og vil gi en videre innsikt i hovedaktørene studie fokuserer på, forholdet staten har til tredjesektoren, samt hva forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme innebærer.

Kapittel tre, *Teoretisk forankring*, viser til det teoretiske rammeverket som videre skal benyttes i analysen. Det teoretiske rammeverket tar for seg Pedersen-Ulrich (2016) typologi for samskaping, samt operasjonaliseringen av den. Kapittel fire, *Metodisk grunnlag*, vil beskrive de metodologiske valgene og vurderingene som er tatt i lys av studiens problemstilling. Det vil redegjøres videre for studiens datagrunnlag, samt en diskusjon knyttet til studiens validitet

---

<sup>1</sup> Se blant annet; Bråten & Sønsterudbråten, 2017; Carlsson, 2018; Fangen & Carlsson, 2013; Guriby & Grødum, 2018; Lid et al., 2016; Sunde, 2013; Winsvold, Mjelde, & Loga, 2017; Overland, Andersen, Førde, Grødum, & Salomonsen, 2018

## Innledning

og relabilitet. Kapittel fem er studiens *Analysekapittel*, her vil de empiriske funnene presenteres og de ulike teoretiske inntakene knyttes opp til de empiriske funnene. Dette gjøres ved å redegjøre for de ulike kommunene sett i lys av de tidligere presenterte indikatorene for samskaping, og videre sammenligne dem. Studiens siste kapittel, *Avslutningskapittelet* svare på studiens problemstilling ved å vise til studiens hovedfunn. Avslutningsvis vil jeg komme med noen betraktninger vedrørende begrensninger, bidrag og videre forskning.

## **2 Bakgrunn og kontekst**

Oppmerksomheten knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme har økt dramatisk i både volum og antall bekymrede aktører, spesielt i etterkant av terrorangrepet 22. juli 2011, den økte terrortrusselen i Europa og IS framvekst og fall (Lid og Heierstad, 2019, s. 15). Parallelt med det økte fokuset på radikaliserings og voldelig ekstremisme, har forebyggingen av fenomenet fått økt fokus (Førde og Andersen, 2018). Et godt forebyggende arbeid er viktig da det kan redusere muligheten for at liv går tapt, lidelse og frykt som følger i etterkant av et anslag med vold som virkemiddel (Lid og Heierstad, 2019, s. 16). Det eksisterer en forståelse av forebygging som et veldig sammensatt felt, hvor de komplekse utfordringene samfunnet står over når det kommer til radikaliserings og voldelig ekstremisme ikke kan løses av en enkelt aktør alene (Lid og Heierstad, 2019, s. 175). Store deler av statsforvaltningen, kommuner og sivilsamfunnet skal mobiliseres i det forebyggende arbeidet (Førde og Andersen, 2018, s. 56).

I dette kapittelet vil konteksten og bakgrunn for studie presenteres. Formålet er å bli bedre kjent med feltet, samt rammene for denne studiens case. Innledningsvis redegjøres det for omstendighetene rundt norsk frivillighetspolitikk og tredjesektor. Her presenteres blant annet forholdet mellom det offentlige og frivilligheten, regjeringens frivillighetspolitikk og rammene for frivilligheten. Videre ses det nærmere på begrepene radikaliserings og ekstremisme, samt forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i lys av en norsk kontekst. Dette gjøres for å belyse sentrale begrep som radikaliserings, ekstremisme og forebygging, samt de ulike forebyggingsnivåene. Avslutningsvis presenteres offentlig- og tredjesektors rolle i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, sett ut ifra nivådelingen universell forebygging, selektiv forebygging, og indikativ forebygging.

### **2.1 Norsk frivillighetspolitikk**

Frivilligheten er en stor og selvstendig del av vårt samfunn som gir en merverdi til den som bidrar og til samfunnet som en helhet (Kulturdepartementet, 2015). Frivilligheten i Norge har en flere hundre år lang historie hvor staten har siden tidlig 1800-tallet støttet og inkludert frivillige organisasjoner i den offentlige politikken. Offentlig sektor har fra tidlige faser i utviklingen av velferdsstaten, frem til i dag, samarbeidet med ulike typer frivillige organisasjoner (Trætteberg mfl., 2020, s. 7). Deler av det som utgjør den norske velferdsstaten stammer fra frivillighetens initiativ hvor lokale organisasjoner gradvis er blitt en del av det offentlige tilbudet, blant annet skole, eldreomsorg og barnehage (Kuhnle og Selle, 1992, s. 165).

## Bakgrunn og kontekst

Forholdet mellom offentlig sektor og frivillige organisasjoner har gjentatte ganger vært gjenstand for diskusjon. I den norske velferdsmodellen spiller offentlig sektor en dominerende rolle, men til tross for det offentliges dominans, viser litteraturen at det både har vært rom for de frivillige organisasjonene, samt et forhold preget av samarbeid (Kuhnle og Selle, 1990, s. 163). Historisk har det eksistert nære tillitsbaserte bånd mellom det offentlige og frivillige organisasjoner. Den offentlige sektoren omtaler frivilligheten som medhjelpere som kan løse omfattende kollektive deloppgaver, hvor de frivillige organisasjonene ser på det offentlige som en tilrettelegger av gode arbeidsvilkår, samt som en viktig finansieringskilde (NOU-1988:17, s. 6). Til tross for at frivillige organisasjoner siden tidlig 1800-tallet har vært en del av samfunnsstrukturen, var det først på 1970- og 1980-tallet en ser en økt politisk oppmerksomhet knyttet til tredjesektoren, hvor ulike organisasjoner fikk viktige roller og ble gjort til en del av den offentlige politikk (Selle og Strømsnes, 2012, s. 13).

Det er et stor spenn når det kommer frivilligheten. Frivillige organisasjoner varierer fra små enkeltprosjekter og ad hoc-frivillighet til store medlemsorganisasjoner med bred aktivitetsportefølje, brukerorganisasjoner og trossamfunn (Kulturdepartementet, 2015). Regjeringens frivillighetserklæring fra 2015 legger rammene for samspillet og de overordnede målene mellom frivillige organisasjoner og offentlig sektor, i håp om å bidra til en helhetlig frivillighetspolitikk (Kulturdepartementet, 2015). Gjennom frivillighetserklæringen anerkjenner regjeringen frivilligheten, men erklæringen er ikke en forpliktende avtale og regjeringen velger selv hvordan den skal følges opp (Regjeringen, 2015). Regjeringens frivillighetspolitikk innebærer å bidra til at frivilligheten kan realisere sin innovasjonskraft og nå sine egne mål. Et grunnleggende prinsipp for frivillighetspolitikken er selvstendighet til frivilligheten, hvor det ikke er regjeringen som setter målene, men det er de frivillige organisasjonene selv ansvarlige for (Meld. St. 10 (2018-2019), s. 7).

I et samarbeid mellom Frivillighet Norge og Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon [KS] ble det etablert en plattform for samspill og samarbeid mellom frivilligheten og kommunal sektor (Frivillighet Norge, 2013). En slik plattform for samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner ble først undertegnet i 2011. I senere tid har fornyede samarbeidsplattformer mellom Frivillighet Norge og KS blitt undertegnet, sist i perioden 2017-2020 (Frivillighet Norge, 2013). Samarbeidsplattformen uttrykker ikke bare et ønske om bred samhandling mellom det offentlige og frivilligheten, men fastsetter prinsipper

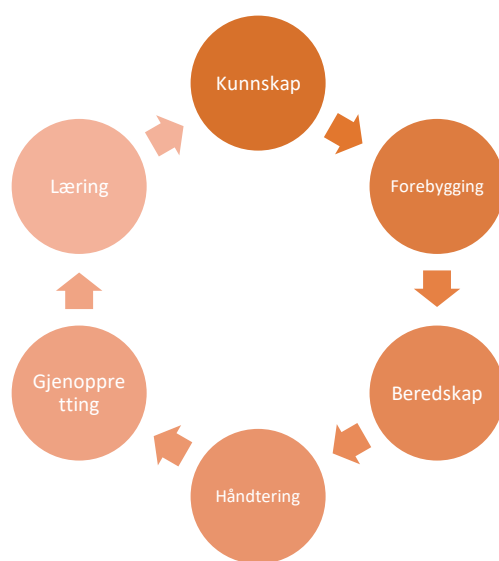
og handlinger for å styrke relasjonen mellom sektorene i Norge (Frivillighet Norge og KS, 2017). I plattformen fremheves det samarbeid og samhandling på tvers av sektorene må baseres på likeverdig partnerskap og gjensidig respekt hvor det bør utarbeides partnerskap mellom kommuner og frivillige organisasjoner der hvor det er naturlig (Frivillighet Norge og KS, 2017).

Regjeringen er klar i sin frivillighetspolitikk hvor frivilligheten har en sentral plass i regjeringens plattform (Regjeringen, 2014a). Frivillige organisasjoner yter uvurderlige bidrag til samfunnet, både gjennom tjenesteproduksjon og omfattende ulønnet innsats, hvor verdien av denne innsatsen er enorm (St.meld. nr. 39 (2006-2007), s. 11). Kommuner og frivillige organisasjoner har flere arenaer for samarbeid om forebygging, helse og velferd, hvor den frivillige aktøren blant annet kan bistå som en del av et allerede eksisterende kommunalt tilbud (Frivillighet Norge og KS, 2017). Et av målene ved frivillighetspolitikken er å sikre utviklingen av et levende sivilsamfunn hvor at alle som bor i Norge skal ha like muligheter for deltagelse i ulike samfunnsarenaer. Politikken skal tydeliggjøre frivilligheten som en selvstendig sektor i samfunnslivet og deres rolle i realiseringen av viktige samfunnsoppgaver (St.meld. nr. 39 (2006-2007), s. 21). De statelige føringene fastsetter likevel ikke noen ikke noen regler, hvilket tillater spillerom i hvordan de ulike føringene implementeres på lokalt nivå, noe som videre kan medføre at samarbeidet mellom offentlig- og frivillig sektor utarter seg ulikt i på tvers av kommune-Norge. På lokalt nivå, i kommunene, har oppmerksomheten rundt samspillet med frivilligheten økt, hvor flere kommuner har vedtatt, eller arbeider med å utarbeide egen frivillighetspolitikk (Frivillighet Norge, 2021). Lokale forhold og utfordringer vil påvirke hvordan kommunene ser for seg samarbeid med den lokale frivilligheten (Trætteberg mfl., 2020, s. 8).

## **2.2 Samfunnssikkerhet og beredskap**

Samfunnssikkerhet handler om forebygging, håndtering av risiko og sårbarhet i samfunnet (Winsvold og Skiple, 2020, s. 10). Arbeidet med samfunnssikkerhet må være systematisk, da de ulike delene av samfunnssikkerhetsarbeidet henger sammen og følgelig vil påvirke hverandre (Meld. St. 10 (2016-2017)). Forutsatt at samfunnet er gode i det forebyggende arbeidet, oppstår sjeldnere hendelser som må håndteres, og dersom en lærer etter en gitt hendelse, vil en kunne håndtere den bedre neste gang den eventuelt oppstår. Det vil derfor være naturlig å se på samfunnssikkerhet som en sammenhengende kjede, hvor de ulike delene er gjensidig avhengig av hverandre (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 21). Figur 2.1 illustrerer dette.

## Bakgrunn og kontekst



**Figur 2.1:** *Samfunnssikkerhet som en kjede* (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 21).

Det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet er tuftet på prinsippene om ansvar, nærhet og likhet. Disse prinsippene ble introdusert i St.meld. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*. Regjeringens arbeid med samfunnssikkerhet tar utgangspunkt i at kriser skal forhindres, samt at de kriser som oppstår skal håndteres effektivt og best mulig (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 3). *Ansvarsprinsippet* omhandler at den organisasjonen som vanligvis har ansvaret for et fagområde, også har ansvaret når det kommer til nødvendige beredskapsforberedelser samt håndtering av ekstraordinære hendelser dersom det skulle oppstå (Regjeringen, 2019a). *Likhetsprinsippet* betyr at den organisasjonen en opererer med under kriser, skal i utgangspunktet være mest mulig lik den organisasjonen en har til daglig. Det er en utdypning av ansvarsprinsippet som understreker at ansvarsforhold internt eller på tvers av organisasjoner ikke skal endres i forbindelse med krisehåndtering (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 39). *Nærhetsprinsippet* innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå, hvor den som har størst nærhet til krisen, vanligvis vil være den som har best forutsetning for å forstå og dermed håndtere situasjonen (Regjeringen, 2019a). Prinsippene ble introdusert i kjølvannet av terrorangrepene 11. september 2001. Terrorangrepene viste det moderne samfunnets sårbarhet, hvor samfunnet ikke står ovenfor en enkelt utfordring, trussel eller risiko, men et mangfold som krever et tilsvarende mangfold av forebyggende tiltak (St.meld. nr. 17 (2001-2002), s. 7). Prinsippene har vist seg hensiktsmessige i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, men det trekkes frem at prinsippene «[...] kommuniserer imidlertid i for liten grad nødvendigheten av godt samvirke



*mellom de ulike ansvarlige aktørene og behovet for å se samfunnets totale ressurser i sammenheng»* (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 39).

I følge Fimreite mfl. (2014, s. 11) er det norske forvaltningsapparatet preget av mektige fagdepartementer og relativt selvstendige offentlige organisasjoner, hvilket medfører en svak samordning på tvers av sektorer og nivåer. Økende grad av kompleksitet i samfunnet og avhengigheter på tvers av sektorer innebærer et stort behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder både når det gjelder det forebyggende arbeidet, beredskapsarbeid og krisehåndtering (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 39). Samarbeid mellom privat-, offentlig- og tredjesektor blir i økende grad ansett som en effektiv strategi for håndtering av nåtidens komplekse samfunnsproblemer (Gajda, 2004, s. 65). Erfaringer fra ulike hendelser, spesielt terrorangrepene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011, illustrerte et forsterket behov for samordning og samarbeid mellom ulike aktører i det forebyggende arbeidet, og under arbeidet med håndtering av kriser. For å sikre et godt samvirke på tvers av etablerte organisasjoner, sektorinndelinger og forvaltningsnivåer, ble *samvirkeprinsippet* introdusert i Meld. St. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*. Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndigheter, virksomheter eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre beste mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering (Meld. St. 29 (2011-2012), s. 39). Samordning er spesielt viktig når det er snakk om forebygging, samfunnssikkerhet og beredskap da det er et område som involverer mange aktører, etater og administrative nivåer, da slike utfordringer sjeldent følger grensene mellom organisasjoner, sektorer eller forvaltningsnivåer (Fimreite mfl., 2014, s. 61). Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme blir fremhevet som et komplekst felt som krever innsats fra flere aktører, både fra det offentlige men gjerne også frivillige aktører.

### **2.3 Radikalisering og voldelig ekstremisme**

I følge Bjørge og Gjelsvik (2015, s. 15) oppstod radikaliseringsbegrepet som et politisk begrep i etterkant av London-bombene i 2005, da europeiske politikere innså at terrorisme ikke bare er noe som kommer utenfra, men også kan oppstå blant egne innbyggere. At begrepet radikaliserings knyttes til terroraksjoner kan medføre negative assosiasjoner til begrepet radikal. Det å ha radikale holdninger vil ikke nødvendigvis føre til ekstreme handlinger, og hva som er å regne som ekstremt vil ikke nødvendigvis være vedvarende eller universelt (Reiss og Noor, 2018, s. 64). Det er uheldig at begrepet radikal i seg selv blir assosiert med noe negativt og gjerne farlig

## Bakgrunn og kontekst

ettersom det i et historisk perspektiv har blitt presset fram positive samfunnsendringer av det som da ble betegnet som radikale bevegelser eller aktivister (Bjørgero og Gjelsvik, 2015, s. 15). Radikalisering begrepet kritiseres derfor gjerne for å være normativt og polarisert, ettersom hva som til en hver tid er å regne som radikalt og eller ekstremt vil være kontekstavhengig, samt at begrepet brukes forskjellig avhengig av politisk ståsted og posisjon (Herz, 2016; Bjørgero og Gjelsvik, 2015).

Veien til politiske voldshandlinger innebærer som regel en prosess der utøveren gradvis blir stadig mer ekstrem og i økende grad aksepterer bruken av vold som virkemiddel (Justis og Beredskapsdepartementet, 2020, s. 9). Radikalisering er i dag et etablert begrep, både hos forskere, samfunnsdebattanter og politikere, men det er ikke et begrep som enkelt lar seg forklare. Det eksisterer mange ulike oppfatninger om hvordan begrepet skal defineres, hvordan radikalisering opptrer og hvordan det best kan forebygges og bekjempes (Hofoss, 2018, s. 10). Følgelig foreligger det ikke en felles definisjon av radikalisering og ekstremisme verken blant myndigheter eller forskere (Lid og Heierstad, 2019, s. 17). I Regjeringens handlingsplan (Justis og Beredskapsdepartementet, 2014, s. 7) defineres radikalisering som *«en prosess der en person i økende grad aksepterer bruk av vold for å nå politiske, ideologiske eller religiøse mål»*. Radikalisering vil i denne oppgaven forstås ut fra definisjonen presentert i Regjeringens handlingsplan (Justis og Beredskapsdepartementet, 2014), da de fleste norske forskere benytter seg av denne definisjonen (Bjørgero og Gjelsvik, 2015).

Radikalisering prosesser kan skje innenfor alle livssyn, politiske retninger eller ideologier. I et historisk perspektiv blir begrepet radikalisering knyttet til prosesser der grupper benytter vold for å framskynde endringer i samfunnet og for å fremme bestemte politiske mål. Bruken av politisk vold er helt sentralt, men radikalisering begrepet omfatter i større grad individer og ikke grupper og organisasjoner (Hofoss, 2018, s. 10). Radikalisering er prosessen som kan medføre at en person blir en ekstremist. En radikalisering prosess som leder frem til voldelig ekstremisme kjennetegnes av:

En utvikling mot en stadig mer ensidig virkelighetsoppfatning, der det ikke er rom for alternative perspektiver – dernest en videre utvikling der virkelighetsoppfatningen oppleves så akutt og alvorlig at voldshandlinger er nødvendige og rettferdige (Meld. St. 10, 2016-2017, s. 89).

## Bakgrunn og kontekst

Radikaliseringsprosessen har ingen satt tidsavgrensning, hvor lang tid en slik prosess vil variere fra person til person. Det er heller ikke gitt at alle radikaliseringsprosesser resulterer i voldelig ekstremisme (Regjeringen, 2019b). I Regjeringens handlingsplanen (Justis og Beredskapsdepartementet, 2014) er voldelig ekstremisme definert som ett av to fenomener sammen med radikaliseringsprosessen som krever forebygging. Begrepet ekstremisme blir ofte;

Knyttet til politiske ideologier som står i motsetning til samfunnets kjerneverdier og prinsipper om demokrati eller universelle menneskerettigheter. Men mer vanlig er det å knytte ekstremismebegrepet til en vilje til å bruke vold som virkemiddel for å nå politiske, religiøse eller ideologiske mål (Bjørger og Gjelsvik, 2015, s. 14).

I Regjeringens handlingsplan mot radikaliseringsprosessen og voldelig ekstremisme (Justis og Beredskapsdepartementet, 2014, s. 7) blir voldelig ekstremisme definert som «*aktiviteten til personer eller grupperinger som er villige til å bruke vold for å oppnå sine politiske, ideologiske eller religiøse mål*». Videre presiseres det at ved ekstremisme «*[...] at man a) kun aksepterer egne meninger og b) mener det er legitimt å ty til vold for å få gjennomslag for sine meninger (politiske mål)*» (Regjeringen, 2016a). Ekstremisme kan forstås som ekstreme meninger, da meninger som skiller seg veldig fra flertallets meninger. Det er imidlertid demokratisk sett viktig å sette et skarpt skille ved legitimering av vold (Regjeringen, 2016a). Ved å bruke begrepet voldelig ekstremisme vektlegger de norske handlingsplanene (Justis og Beredskapsdepartementet, 2014; 2020) i stor grad voldelig atferd og handlinger, hvorimot den svenske handlingsplanen fokuserer mer på ideologi, tro og holdninger ved å definere radikaliseringsprosessen som «*ideologiske og religiøse aktiviteter for introduksjon av radikale forandringer i samfunnet*» (Lid mfl., 2016, s. 45).

Trusselen som voldelig ekstremisme utgjør i dagens Norge er mer kompleks enn tidligere. På 1990-tallet var trusselbildet relativt oversiktlig med små ekstremistiske miljøer med klart definerte lederskikkelser, og hvor miljøene var i liten grad påvirket av internasjonale konflikter og hendelser (Justis og Beredskapsdepartementet, 2014, s. 9). Radikaliseringsprosessen og voldelig ekstremisme i form av militant islamisme, da spesielt fremmedkrigere, har siden 2013 preget det norske mediebildet<sup>2</sup>. Ved flere anledninger har konfliktene i Syria og Irak og fremveksten

---

<sup>2</sup> Begrepet islamisme brukes gjerne som et synonym med begreper som politisk islam eller islamsk fundamentalisme. Det eksisterer en rekke ulike islamistbevegelser, hvorav relativt få er det vi kaller for ekstreme eller militante (Reiss og Noor, 2018, s. 94).

av IS fått ringvirkninger i Europa og Norge (Bjørge og Gjelsvik, 2015, s. 111). Trusselbildet terrorisme utgjør, fremveksten av IS og antallet fremmedkrigere som reiste fra Norge har medført et økt fokus på viktigheten av forebygging. Det er en bred enighet om at radikaliserings og voldelig ekstremisme må forebygges og bekjempes (Lid mfl., 2016, s. 59).

### **2.4 Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme**

Forebygging defineres som «Tiltak for å redusere muligheten for at en uønsket hendelse, eller på forhånd redusere konsekvensene av en mulig hendelse.» (Meld. St. 10, 2016-2017, s. 26).

Forebyggingsbegrepet peker på «bygge før», og «bygge opp en barriere, eller en hindring mot noe som er forventet negativt» (Gundhus, 2014, s. 99). Arbeidet med å bekjempe og forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme skjer på mange måter, alt fra teknologiske og fysiske hindringer, til behandling av enkeltindivider og andre tiltak som oppfattes å ha en positiv virkning for samfunnet (Gundhus, 2014). Forebygging kan dermed i en smal definisjon være tiltak som har direkte formål om å redusere radikaliserings og voldelig ekstremisme, eller ved en bred definisjon; sosiale utjevningstiltak eller holdningsskapende arbeid som mer indirekte vil kunne påvirke (Lid mfl., 2016, s. 60). Forebygging kan derfor være alt fra beskyttelsestiltak, regulering, standarder til holdningsskapende arbeid.

Sentralt for å etablere gode forebyggende tiltak er kunnskap om veien inn i de ekstreme miljøene og hvem som er sårbare for radikaliserings (Reiss og Noor, 2018, s. 126). Årsaker til at individer går inn i og eller blir værende i ekstreme posisjoner kan ligge hos individet eller i miljøet og de sosiale relasjonene rundt individet (Lid og Heierstad, 2019, s. 29). I Norge eksisterer det en forståelse blant politikere, myndigheter og andre forebyggingsaktører hvor årsakene til radikaliserings kan knyttes til en problematisk barndoms- og ungdomstid med tilpasningsproblemer, rus og kriminalitet, samt lav utdanning (PST, 2016). I stor grad handler det om utenforskap, enten materielt eller sosialt, men det eksisterer ikke et bestemt sett med forklaringer på hvorfor noen blir radikalisererte (Lid og Heierstad, 2019, s. 23).

I desember 2010 ble *Felles trygghet – felles ansvar*, en handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme fremlagt. Handlingsplanen var den første på dette feltet i Norge, hvor regjeringen ønsket å sikre en helhetlig tilnærming til forebygging av voldelig ekstremisme og øke kunnskapen på området (Justis og Beredskapsdepartementet, 2010). Endringer i trusselbildet og arbeidet med oppfølging av handlingsplanen medførte

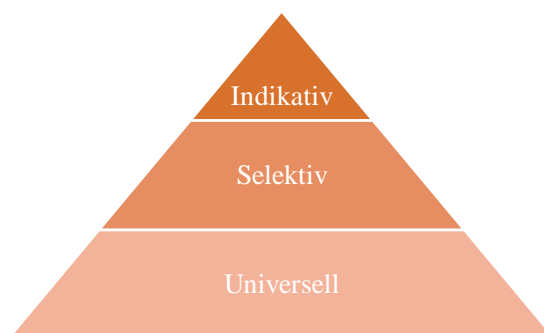
opparbeidelse av ny kunnskap og erfaringer, som videre dannet grunnlaget for de nyere handlingsplanene på feltet (2014; 2020). I handlingsplanen (2020) legges det til grunn at det ikke eksisterer et enkeltstående virkemiddel, en forebyggingsmekanisme eller en enkelt forebyggingsaktør som alene kan redusere et terrorismeproblem tilstrekkelig. Årsaksbildet bak radikaliserings og vilje til voldsanvendelse er komplekst og berører en rekke samfunnsområder. De sosiale og politiske virkemidlene for å motvirke dette er derfor mange og sammensatte (NOU-2012: 14, s. 45). Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme må bygge på en mangfoldig innsats med ulike virkemidler og strategier, og et mangfold av forebyggingsaktører (Lid og Heierstad, 2019, s. 42).

Effektiv forebygging krever et godt samarbeid på tvers av samfunnssektorer, som videre krever etablering av gode strukturer for informasjonsflyt og samarbeid mellom de aktuelle sektorer (Regjeringen, 2016b). I Regjeringens handlingsplan (Justis og Beredskapsdepartementet, 2014) fremheves det at forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme bør bygge på det eksisterende generelle kriminalitetsforebyggende arbeidet, og benytte samme forebyggingsstrategi og tiltak som forebygging av annen type kriminalitet. Forebygging av kriminalitet er en sentral samfunnsoppgave og omhandler å legge til rette for et trygt samfunn med gode levevilkår for hele befolkningen. Den overordnede verdi og målsetting med kriminalitetsforebyggende tiltak er å sikre og trygge samfunnet, samt fremme individers velferd og utvikling (Lid og Heierstad, 2019, s. 28). Gjennom å redusere kriminalitet sparer samfunnet for store økonomiske kostnader og menneskelige lidelser. Satsing på forebygging er dermed en investering i en bedre fremtid (Justis og Beredskapsdepartementet, 2013, s. 9).

### **2.4.1 Forebyggingsnivåer**

Det eksisterer en rekke forskjellige modeller og nivådelinger av forebyggende arbeid innenfor ulike fagområder. Forebygging av radikaliserings omhandler både volds-, kriminalitets-, terrorforebygging, men er også knyttet til det psykososiale aspektet gjennom forebygging ved bruk av helsevesen, utdanning og annet sosialt arbeid (Herz, 2016). I skandinavisk kontekst benyttes gjerne en modell hvor forebyggingsnivåene inndeles etter intervensjonsfaser og målgrupper (Lid mfl., 2016). Begrepene universell-, selektiv-, og indikativ forebygging viser til en tredeling basert på intervensjonsfaser og målgrupper, og vil i dette studie benyttes for å skille de ulike forebyggingsnivåene fra hverandre. Figur 2.2 representerer de ulike forebyggingsnivåene. Videre i studie vil figuren og forebyggingsnivåene brukes til å forklare

ansvars- og rollefordeling mellom kommune, lokalt politi og PST, samt diskuteres mer i detalj sett i lys av hvordan kommunen og tredjesektor arbeider på de ulike forebyggingsnivåene.



**Figur 2.2:** Forebyggingsnivåene (Lid mfl., 2016)

*Universell forebygging* omhandler å motvirke radikaliserings og voldelig ekstremisme i befolkningen (Winsvold, Mjelde og Loga, 2017, s. 11). Formålet med universell forebygging er å sette inn tiltak før et problem har oppstått og har dermed et allmennpreventivt siktemål som tar for seg tiltak rettet mot hele befolkningen, med sikte på å gjøre befolkningen motstandsdyktig i møte med ekstremistiske synspunkter (Khader, 2016, s. 487).

*Selektiv forebygging* innebærer tiltak rettet mot grupper og individer som vurderes i risikozonen for å bli radikalisert, eller som viser tegn til å være i en tidlig fase av radikaliseringsprosessen (Winsvold, Mjelde og Loga, 2017, s. 11). Selektiv forebygging sett i lys av radikaliserings og voldelig ekstremisme fokuserer på grupper eller individer med bestemte kjennetegn som kan gjøre dem mer disponert for radikaliserings, og dermed også på grupper eller individer som viser tegn til å sympatisere med ekstremistiske tankegodt (Khader, 2016, s. 487).

Til tross for at forebygging kan forstås som en strategi for å forhindre at noe skjer og gripe inn i forkant, er ikke begrepet avgrenset til å kun gjelde det som skjer i forkant av en bestemt uønsket handling (Lid mfl., 2016). *Indikativ forebygging*, refererer til tiltak rettet mot tydelig radikaliserede individer som åpent fremholder ekstremistiske synspunkter (Winsvold, Mjelde og Loga, 2017, s. 11). Det er tiltak med formål om å avradikaliseres, da få det radikaliserede individet til å ta avstand fra å benytte vold som politisk virkemiddel, samt å endre atferd ved å ikke lengre delta i voldelige aktiviteter (Bjørge og Gjelsvik, 2015; Winsvold, Mjelde og Loga, 2017; Khader, 2016).

## 2.5 Offentlig sektors rolle

Kompleksiteten i utfordringene knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme berører en rekke samfunnsområder, hvor ansvaret er fordelt mellom ulike offentlige myndighetsorganer på både nasjonalt og kommunalt nivå. Regjeringens handlingsplan representerer en ramme for målrettet og strategisk innsats på feltet, hvor flere sektorer skal bidra i oppfølgingen av tiltakene (Justis og Beredskapsdepartementet, 2014). Ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommune, lokalt politi og PST er sentralt i forebygging av radikaliserings og ekstremisme (Lid og Heierstad, 2019, s. 178).

Det er en utbredt oppfatning om at det er en tredeling i ansvars- og rollefordelingen mellom disse aktørene. Kommunene er ansvarlige for den generelle forebyggingen (universell forebygging), mens det lokale politiet har ansvar for enkeltsaker der personer i risikozonen er identifisert, og hvor det er tilknyttet en middels bekymring (selektiv forebygging) (Lid mfl., 2016, s. 192). PST har ansvaret for de mest alvorlige sakene hvor det er knyttet en reel bekymring for radikaliserings og voldelig ekstremisme (indikativ forebygging) (Lid og Heierstad, 2019, s. 178). En slik tredelt ansvarsfordeling kan beskrive hovedansvarsfordelingen mellom kommune, lokalt politi og PST, men fremstillingen er imidlertid for enkel da de ulike aktørene i praksis arbeider på alle forebyggingsnivåene med saker av ulik alvorlighetsgrad. Figur 2.3 er en nyansert fremstilling av ansvars- og oppgavefordelingen mellom kommunen, lokalt politi og PST, hvor figuren viser hvordan de ulike aktørene arbeider både med universell-, selektiv- og indikativ forebygging (Lid og Heierstad, 2019, s. 179).



**Figur 2.3:** Ansvars- og rollefordeling mellom kommune, lokalt politi og PST etter ulike forebyggingsnivåer (Lid mfl., 2016, s. 193).

PST har hovedansvar i alle saker hvor det er knyttet en reel bekymring til voldsutøvelse som følge av radikaliserings og ekstremisme, samt forebyggende arbeid opp mot mennesker og miljøer som støtter, fasiliteter eller rekrutterer til voldelig ekstremisme (Lid mfl., 2016, s. 193). I tillegg til det forebyggende arbeidet på indikativt nivå, bistår også PST lokalt politi i saker på selektivt forebyggingsnivå, samt arbeider med universell forebygging gjennom utarbeidelse av offentlige rapporter og analyser (Lid mfl., 2016, s. 193). Det lokale politiet er ansvarlige for enkeltsaker hvor det er identifisert en risiko knyttet til bestemte personer, men hvor det ikke foreligger en reell bekymring for voldsutøvelse som følge av radikaliserings eller ekstremisme (Lid mfl., 2016, s. 194). Selv om det lokale politiet er hovedansvarlige på de selektivt forebyggingsnivå, bistår de PST på indikativt nivå og bidrar i universelle forebyggingen med blant annet informasjonsarbeid, holdningskampanjer og foredrag (Lid og Heierstad, 2019, s. 180).

### **2.5.1 Forebyggingsarbeid i kommunene**

Norske kommuner skal bidra til utviklingen av gode og trygge lokalsamfunn. Som en del av dette mandatet har kommunene fått en svært viktig rolle i forebyggingsarbeidet av radikaliserings og voldelig ekstremisme (Lid og Heierstad, 2019, s. 91). Kommuner og lokalsamfunn har ved tidligere anledninger vært involvert i det forebyggende arbeidet mot voldelige ekstremisme. Under oppblomstringen av høyreekstreme ungdomsmiljøer på 1990- og tidlig 2000-tallet ble både kommunene og lokale frivillige organisasjoner mobilisert i det forebyggende arbeidet (Bjørge og Gjelsvik, 2015, s. 45). Offentlig sektor er dominerende i velferdsproduksjonen, og står for 81,2 prosent av alle betalte velferdsarbeidere (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 15). I Norge blir mye av den konkrete velferdsproduksjonen utført i kommunene, hvorav kommunene har ansvaret for de mange velferdstjenester som er viktige i arbeidet med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Mange kommunale virksomheter er relevante i det forebyggende arbeidet grunnet sine primæroppgaver og virkemidler (Lid og Heierstad, 2019, s. 99). Blant viktige virkemidler i arbeidet med forebygging som kommunene besitter finner en helse- og sosialtjenester, arbeid og utdanning (Lid mfl., 2016, s. 8).

Selv om staten ikke direkte kan pålegge kommunene forebyggende arbeid for å forhindre radikaliserings og voldelig ekstremisme, har staten store forventninger til at kommunene engasjerer seg i det forebyggende arbeidet (Lid mfl., 2016, s. 226). Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme inngår i kommunens generelle forebyggingsansvar, en av kommunenes sentrale oppgaver, hvor kommunen skal se på hele mennesket, hele familier



## Bakgrunn og kontekst

og hele lokalsamfunnet. Det er kommunens førstelinjetjeneste som er tettest på innbyggerne, som kjenner de lokale forholdene, har følgelig gode forutsetninger for å fange opp bekymringer og kunne se de ulike områdene i sammenheng og drive forebygging på tvers av sektorene (Justis og Beredskapsdepartementet, 2020, s. 34).

Kommunen arbeider forebyggende på både det universelle, selektive og indikative nivået. Kommunens universelle tiltak i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme tar for seg tiltakene som er rettet mot hele befolkningsgruppen, hvor *universell forebygging* gjerne omhandler å motvirke at et eventuelt problem utvikles i fremtiden, da før en har identifisert individer eller situasjoner som er problematiske (Lid og Heierstad, 2019, s. 29). I en kommunal kontekst bærer denne formen for forebygging ofte preg av å være større kampanjer med opplysning eller undervisning, som da rettes mot hele befolkningen, hvor målet med tiltakene er kunnskapsbygging, bevisstgjøring og motstandskraft mot radikaliserings og ekstremisme (Reiss og Noor, 2018, s. 152). Typiske eksempler på dette vil være konflikthåndtering, dialogkompetanse og kritisk tenkning (Reiss og Noor, 2018, s. 152). Dette er arbeid som ikke nødvendigvis har direkte målsetting om å forebygge ekstremisme, men forebygging kan forekomme som en indirekte følge av tiltakene som settes til verks (Lid og Heierstad, 2019, s. 29).

Kommunene arbeider også med *selektiv forebygging* rettet mot definerte risikogrupper, hvor kommunen søker å bedre livssituasjonen til dem i risikogruppen for å forebygge forekomsten av ekstremisme (Reiss og Noor, 2018, s. 153). Arbeidet med selektiv forebygging i kommunene kan ta form som systemer som fanger opp mennesker, som i korte eller lengre perioder har behov for ekstra tilrettelegging eller bistand. Slike systemer inkluderer blant annet NAV, barnevern og ulike helsetjenester (Reiss og Noor, 2018, s. 153). Som tidligere nevnt har kommunen også en rolle på det *indikative* nivået med forebyggende arbeid. (Reiss og Noor, 2018, s. 153). Det indikative forebyggende arbeidet i denne kategorien vil ha store variasjoner og kan kunne romme alt fra mentortiltak til arbeid for å bistå enkeltpersoner ut av ekstreme miljøer (Lid mfl., 2016s. 154).

Hovedtilnærmingen i det forebyggende arbeidet, både nasjonalt og lokalt, er å bygge på allerede eksisterende strukturer i det kriminalitetsforebyggende arbeidet. Kommune, politi og lokalsamfunn har fulgt oppfordringen fra regjeringen og benytter mange av de samme forebyggingsstrategiene og tiltakene som når de forebygger annen type kriminalitet (Lid og

Heierstad, 2019, s. 27). Det forebyggende arbeidet bygges dermed på de gode erfaringene gjort med lokale samvirkemodeller for kriminalitetsforebygging. Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak [SLT] ble introdusert tidlig på 1990-tallet som en overordnet modell for å skaffe en felles strategi for samordning mellom politi, kommune og andre lokale aktører i det kriminalitetsforebyggende arbeidet rettet mot unge<sup>3</sup> (Gundhus mfl., 2008, s. 37).

Foruten regjeringens anbefalinger om et tverretattlig samarbeid når det kommer til det forebyggende arbeidet, står kommunene relativt fritt til å utforme løsninger og strategier slik det passer dem best (Førde og Andersen, 2018, s. 162). Norge har en kommunesektor som er preget av desentralisering av oppgaver og en vektlegging av lokalt selvstyre. SLT-modellen er laget med hensyn til at Kommune-Norge er svært variert. Det er en overordnet modell, hvor modellen skal sikre koordinering av kunnskap og ressurser mellom politi og relevante kommunale enheter, samt næringsliv og frivillige organisasjoner (Kriminalitetsforebygging, u.å.).

## 2.6 Tredjesektor

Ideen om en frivillig sektor som rommer alle organisasjoner som kan og eller bør underlegges en felles offentlig politikk ble introdusert i en offentlig utgreiing i 1988 (NOU-1988:17).

Begrepet *tredjesektor* ble presentert som en betegnelse på de virksomheter som verken tilhører det private markedet (den første sektoren) eller den offentlige sektoren (den andre sektoren) (NOU-1988:17, s. 5). Frivilligheten, sivilsamfunn, nonprofitsektor, NGOs, ideell sektor eller frivillig sektor er eksempler på begreper som benyttes om aktiviteten og de aktørene som befinner seg i *tredjesektoren*<sup>4</sup> (Meld. St. 10 (2018-2019), s. 15).

Den tredje sektor domineres av private, frivillige organisasjoner drevet på fellesskapelig, ikke-offentlig basis, gjerne med allmennyttig eller ideelt formål. I prinsippet omfatter den tredje sektor virksomhet som er privat initiert uten å ha profit og egen nytte som mål. Den står i alminnelighet for kollektive goder, humanitære verdier og løsning av fellesoppgaver i frivillig regi, uten offentlig styring. (NOU-1988:17, s. 55).

---

<sup>3</sup> Rundt 200 kommuner har etablert et forebyggende samarbeid ovenfor barn og unge gjennom SLT-modellen for å sikre god kommunikasjon på tvers av nivåer og tjenester. Det er imidlertid stor variasjon fra kommune til kommune når det kommer til ressursene SLT-koordinatorene besitter.

<sup>4</sup> I denne studien vil begrepene frivilligheten, tredjesektor og frivillig sektor brukes om hverandre som en betegnelse på det samme.

## Bakgrunn og kontekst

Store deler av samspillet mellom offentligheten og frivillige organisasjoner finner sted i kommunene. Økonomiske forhold og tradisjoner for frivillig engasjement i den lokale konteksten vil forme og ha innvirkning på hvordan samarbeidet utformes (Trætteberg mfl., 2020, s. 7). Tredjesektor er et sted for samfunnsdeltakelse og skaper engasjement, fellesskap, inkludering og kulturell og demokratisk innsikt (Meld. St. 10 (2018-2019), s. 7). Ut fra Frivillighetsregisterloven (2007, § 3) er frivillig virksomhet aktiviteter som ikke er fortjenestebasert. Formålet med loven er å forbedre og forenkle samhandlingen mellom tredjesektor og offentlige myndigheter, legge til rette for offentlig politikk, da uten at det påvirker tredjesektors selvstendige stilling (Frivillighetsregisterloven, 2007).

I en bred definisjon av begrepet vil, i tillegg til organisasjoner, inkludere handlinger fra enkeltpersoner og samfunnsverdisystemer. Smalere definisjoner fokuserer gjerne på «ikke-statelig», «ideelle» eller «veldedige» organisasjoner (Salomon og Sokolowski, 2014, s. 5). I et forsøk på å skape en konsensusdefinisjon av tredjesektor med nok bredde som sammenfaller med oppfatningen av sektoren, benytter Salomon og Sokolowski (2014, s. 22) en definisjon som fokuserer på *institusjonelle komponenter og uformelle og individuelle komponenter*. Det er denne todelte definisjonen av tredjesektor som videre vil danne grunnlaget for tolkningen av tredjesektors aktører i dette studiet.

For å falle inn under det som defineres som tredjesektor sett i lys av de institusjonelle komponentene må det for det første være organisasjoner, da enten formelle eller uformelle. Videre vektlegges det at organisasjonene må være private og selvstyrte (Salomon og Sokolowski, 2014, s. 22). Organisasjonene må være ikke obligatoriske, i form av at deltagelse i organisasjonen må være fri for tvang og innebære en meningsfull grad av fri vilje. Dette medfører at organisasjoner hvor deltagelse er diktert av fødsel, lovlig påbud og eller på andre måter tvunget, ekskluderes (Salomon og Sokolowski, 2014, s. 23). Den siste institusjonelle komponenten en organisasjon må oppfylle for å kunne kategoriseres som tredjesektor innebærer at organisasjonen, på bakgrunn av formelle eller juridisk bindende begrensninger, ikke forbyr og eller begrenser deler av fordelingen av organisasjonens fortjeneste til blant annet medlemmer (Salomon og Sokolowski, 2014, s. 23).

I tillegg til *institusjonelle komponenter*, fokuserer Salomon og Sokolowski (2014) på *uformelle og individuelle komponenter* (Salomon og Sokolowski, 2014, s. 28). Disse komponentene

beskriver aktiviteter som gir fordeler til andre og ikke hovedsakelig for personen som utfører dem. Videre må oppgavene ikke være tilfeldige eller forekomme episodiske. Aktivitetene må dermed foregå over en bestemt periode (Salomon og Sokolowski, 2014, s. 28). Det fremheves at aktivitetene er basert på frivillighet, hvor personen som utfører aktiviteten må blant annet ha mulighet til å velge hvorvidt en skal utføre aktiviteten, samt at personene kan slutte å utføre aktiviteten dersom de ønsker det (Salomon og Sokolowski, 2014, s. 29).

### 2.6.1 Tredjesektors rolle

Offentlige myndigheter kan iverksette politikk og nå sine mål ved hjelp av og i samarbeid med frivillige aktører. Norske myndigheter har historisk sett vært åpen for påvirkning fra og samarbeid med frivilligheten (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 11). Det eksisterer et mangfold av antakelser og teorier knyttet til tredjesektorens potensielle roller (Pestoff, 2012; Kramer, 1981; Salomon og Sokolowski, 2014). En forståelse av tredjesektors rolle er viktig for å kunne beskrive relasjonen mellom det offentlige og tredjesektoren. Grovt sett kan en skille mellom tre sentrale samfunnsroller tredjesektor kan spille, som videre har betydning for samarbeidet med det offentlige.

Tredjesektor kan fungere som *politiske aktører* og *interesserepresentanter*, hvor flere frivillige organisasjoner har viktige roller når det kommer til formidle og forsvare ulike interesser opp mot myndighetene (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 12). Frivillige organisasjoner kan på ulike måter, da gjennom dialogmøter, høringer, råd og veiledning, representere og fremme særinteresser. Frivillige organisasjoner fungerer på denne måten som en kommunikasjonskanal mellom individer og myndigheter og kan dermed fungere som en talsmann for bedring av offentlige tjenester (Eimhjellen og Loga, 2017; Kramer, 1981). Tredjesektor og frivillige organisasjoner kan forventes å ha en overvåkende og påvirkende rolle ovenfor offentlig sektor, hvor tredjesektoren følgelig kan påvirke lover og regler og forbedre kvaliteten på offentlige tjenester (Kramer, 1981). Trætteberg mfl. (2020, s. 49) viser til at det er en sammenheng mellom frivillige organisasjoners rolle i utforming av politikk og utføring av tjenester. Frivillige organisasjoners innflytelse på politikkutformingen vil avhenge av organisasjonens utstrekning av aktivitet på feltet, samt i hvilken grad kommunen er avhengig av frivillighetens innsats for å få gjennomført den bestemte aktiviteten (Trætteberg mfl., 2020, s. 49). Frivilligheten vil følgelig ha potensiale til å involvere seg i politikkutviklingen dersom det er en lokal vilje for det hos kommunen og den frivillige organisasjonen (Trætteberg mfl., 2020, s. 35). Nasjonalt

## Bakgrunn og kontekst

har det vært en tiltakende tendens at kommuner har en mer aktiv politikk ovenfor frivilligheten, noe som blir tydeliggjort gjennom lokale frivillighetsmeldinger og etablering av ulike samarbeidsorgan (Loga, 2012). I arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme kan dermed frivillige organisasjoner formelt delta i råd, utvalg eller høringer hvor etablerte føringer regulerer tilgang og beslutningsmyndighet.

Den andre rollen tredjesektor kan forventes å ha er en rolle som *sosiale møtesteder* hvor mennesker kan finne tilhørighet, mening og bli integrert i sosiale fellesskap (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 12). Tredjesektor kan skape, vedlikeholde og styrke sosial fellesskap og fungere som sosiale møtesteder hvor mennesker kan oppleve tilhørighet. På generelt grunnlag antas frivillige organisasjoner å ha en rolle i universell forebygging da de har en integrerende og samfunnsbyggende funksjon. Dette er også gjeldene når det kommer til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, hvor tredjesektor bidrar gjennom å tilby inkludering, vennskap, meningsbrytning og mestring. Kommunene samarbeider med flere ulike aktører i sivilsamfunnet, da både hjelpeorganisasjoner, idrettslag, etniske foreninger, trossamfunn og familier (Lid mfl., 2016, s. 153). Det er følgelig stor variasjon i hvilke frivillige organisasjoner som er inkludert i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Enkelte av de frivillige aktørene, der i blant Røde Kors og Bymisjonen, arbeider med forebygging av alle typer uønsket atferd mens andre frivillige organisasjoner arbeider mer spesifikt innen forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, gjerne mot konkrete grupper (Justis og Beredskapsdepartementet, 2020, s. 29).

En tredje rolle tredjesektor kan ha er som *leverandør av tjenester* (Kramer, 1981). Med et økende press på offentlig velferdsproduksjon, grunnet blant annet økonomiske nedgangstider, ser en i økende grad mot privat- og tredjesektor for å kunne løse ulike velferdsutfordringer (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 12). Den tredje sektoren kan forbedre, legge til rette for og fremme større deltagelse blant borgerne gjennom fastsettelse, levering og styring av offentlige tjenester (Pestoff, 2012). Nasjonal lovgivning og regulering er en faktor som påvirker hvordan frivilligheten er og eller kan involveres på de ulike områdene (Trætteberg mfl., 2020). På områder hvor kommunene har stor aktivitet, og hvor aktiviteten er rammet inn av nasjonale føringer, må frivillighetens innsats tilpasses kommunens aktivitet. Det klareste eksempelet på dette er i følge Trætteberg mfl. (2020, s. 49) helse- og omsorgstjenestene, hvor det er lite rom for aktivitet som ikke er på kommunens premisser, og kommunene har ikke handlingsfrihet til å gjøre tilpasninger i møte med frivilligheten. Radikaliserings og voldelig ekstremisme er av en

slik karakter at kommunene trolig får til mer om de samarbeider med andre aktører, da særlig politiet og sivilsamfunnsorganisasjoner (Lid mfl., 2016, s. 43). Det eksisterer også få nasjonale føringer som begrenser eller pålegger kommunene et samarbeid med frivilligheten (Frivillighet Norge og KS, 2017; Kulturdepartementet, 2015).

### **2.7 Oppsummering av kapittelets hovedtrekk**

Kapittelet har introdusert bakgrunn og kontekst for studiets case. Hovedtrekkene i kapittelet er at det historisk sett i Norge har vært et nært forhold preget av gjensidig tillit mellom offentlig- og tredjesektoren. I Norge blir mye av velferdsproduksjonen utført i kommunene, hvor kommunene skal bidra til utviklingen av gode og trygge lokalsamfunn og har dermed fått en svært viktig rolle i forebyggingsarbeidet av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Temaet radikaliserings og voldelig ekstremisme har i Norge fått en økende oppmerksomhet over de siste tiårene. Kompleksiteten i utfordringene knyttet til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme berører en rekke samfunnsområder, og krever samarbeid på tvers av samfunnssektorer. I Regjeringens handlingsplaner på feltet (Justis og Beredskapsdepartementet, 2010; 2014; 2020) fremmes et mål om bred innsats i det forebyggende arbeidet, hvor forebyggende innsats er at ansvar som hviler på mange aktører og at samarbeid på tvers av fagområder og samfunnssektorer er en nøkkelfaktor for å lykkes med arbeidet. Alt fra familie, venner, nærmiljøet, skole, NAV, tro- eller livssynssamfunn, frivillige organisasjoner og helsetjenester, politi og PST er sentrale aktører i det forebyggende arbeidet. Mye av det forebyggende arbeidet gjøres lokalt, og handlingsplanen gir både kommunene og aktører i sivilsamfunnet en aktiv rolle, oppgaver og ansvar i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. I skandinavisk kontekst benyttes gjerne en modell hvor forebyggingsnivåene inndeles etter intervensjonsfaser og målgrupper. Vi skiller mellom *universell forebygging*, *selektiv forebygging*, og *indikativ forebygging*. Offentlige myndigheter kan iverksette politikk og nå sine mål ved hjelp av og i samarbeid med frivillige aktører hvor en kan skille mellom tre sentrale samfunnsroller frivilligheten kan forventes å spille; *politiske aktører* og *interesserepresentanter*, *sosiale møtesteder* eller *leverandør av tjenester*. Frivilligheten kan dermed komplementere eller substituerende for offentlig innsats i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

### 3 Teoretisk forankring

Formålet med dette kapittelet er å presentere det overordnede teoretiske rammeverket for denne studien. Ambisjonene er å både beskrive og fortolke forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeidet med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, sett i lys av kommunenes erfaringer med fremmedkrigerproblematikken. Siden samspill og samarbeid mellom offentlige og frivillige aktører kan ta flere ulike former, skal jeg først og fremst diskutere teorier som kan beskrive hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor. Den teoretiske forankringen introduserer videre det analytiske rammeverket som tar utgangspunkt i Pedersen-Ulrich (2016) sin typologi for samskaping. Avslutningsvis presenteres operasjonaliseringen av typologien, samt teoretiske antagelser knyttet til antall fremmedkrigeres mulige påvirkning på forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeidet med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme.

#### 3.1 Tverrsektorielt samarbeid

Kommuneorganisasjonen skal og må ivareta en rekke oppgaver som krever spesialisert kunnskap, hvor spesialisering tillater utvikling av bedre faglig kompetanse, hvilket medfører at organisasjonene kan oppnå økt kvalitet og effektivitet (Difi, 2014, s. 14). Produksjon av tjenester og implementering av offentlig politikk har en økende grad av kompleksitet og fragmentering. Dette medfører en reduksjon i den enkelte organisasjons mulighet til å utforme og iverksette effektive tiltak, og nødvendiggjør samarbeid på tvers av sektorer, fag eller organisasjoner (Røiseland og Vabo, 2016, s. 20). Tverrsektorielt samarbeid kan forstås som «[...] *partnerships involving government, business, nonprofits and philanthropies, communities, and/or the public as a whole*» (Bryson, Crosby og Stone, 2006, s. 44). Samarbeid dannes med et ønske om å løse et problem eller et spørsmål av gjensidig bekymring fra de involverte partene, hvor samarbeidet kan være enten kortsiktige eller langsiktige (Selsky og Parker, 2005s. 850). Tverrsektorielt samarbeid innebærer deling av informasjon, ressurser, oppgaver eller kunnskap på tvers av ulike sektorer med ønske om å oppnå et resultat som sektorene alene ikke kan nå (Bryson, Crosby og Stone, 2006, s. 44).

Offentlig sektor står ovenfor store utfordringer i de kommende årene som følge av at innbyggerne stiller større krav til offentlige tjenester samt at samfunnsutfordringene i økende grad går på tvers av sektorgrensene. En mulig løsning som ofte blir fremhevet for disse typer av utfordringer er å i større grad involvere sivilsamfunnsaktører (Eimhjellen og Loga, 2017, s.

21). Begrepet *co-creation* og *co-production*, eller *samskaping* som det gjerne omtales som på norsk, har vært i bruk i over 30 år, både i offentlig og i privat sektor (Bovaird og Loeffler, 2012). Først på tidlig 2000-tallet har begrepet *co-creation* og eller *co-production* blitt mye brukt og omdiskutert internasjonalt knyttet til nye former for samarbeidsrelasjoner mellom det offentlige og ikke offentlige aktører, da særlig relatert til organisasjoner i tredjesektoren (Eimhjellen og Loga, 2017; Bovaird og Loeffler, 2012; Verschuere, Brandsen og Pestoff, 2013). Begrepet ble utviklet for å beskrive det potensielle forholdet og involveringen av vanlige borgere i produksjon av offentlige tjenester (Pestoff, 2012). I internasjonal litteratur brukes begrepene *co-creation* og *co-production* om hverandre. I en gjennomgang av internasjonal forskning på begrepene, finner Voorberg, Bekkers og Tummers (2015) at begrepene *co-creation* og *co-production* i stor grad er overlappende og dermed kan tillegges samme mening. I dette studiet vil det norske begrepet *samskaping* benyttes som en samlebetegnelse på de to engelske begrepene *co-creation* og *co-production*.

At det eksisterer et mangfold av begreper på feltet kan vise til flere ulike tilnærminger når det kommer til begrepet *samskaping*, og at det ikke eksisterer en felles forståelse av hva begrepet dekker (Pedersen-Ulrich, 2016; Voorberg, Bekkers og Tummers, 2015). I en svært generell definisjon viser begrepet *samskaping* til «[...] *den proces, hvor forskellige aktører udvikler ny velfærd sammen*» (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 2). I denne definisjonen er begrepet knyttet til de prosessene hvor en offentlig aktør utvikler og eller produserer velferdsoppgaver sammen med en ikke-offentlig aktør, da på tvers av sektorer. Bovaird (2007) definerer *samskaping* som «*the provision of services through regular, long-term relationships between professionalized service providers (in any sector) and service users or other members of the community, where all parties make substantial resource contributions*» (Bovaird, 2007, s. 847). Denne definisjonen klargjør at *samskaping* er en felles aktivitet mellom fagpersoner og medlemmer av samfunnet, hvor medlemmene av samfunnet er mer enn bare tjenestemottakere. Nyere definisjoner fokuserer imidlertid ikke fullt så mye på tjenester, men heller resultater, hvilket ikke krever et langsiktig forhold mellom de aktuelle aktørene. Bovaird og Loeffler (2012) definerer *samskaping* som «*The public sector and citizens making better use of each other's assets and resources to achieve better outcomes or improved efficiency*» (Bovaird og Loeffler, 2012, s. 1121). Denne definisjonen understreker gjensidigheten mellom de ulike aktørene, samt fokuserer på oppnåelsen av bedre resultater eller lavere kostnader, snarere enn bare tjenester. Et felles element for *samskaping* vil da være at bidragene kan supplere de eksisterende offentlige bidragene (Voorberg, Bekkers og Tummers, 2015).



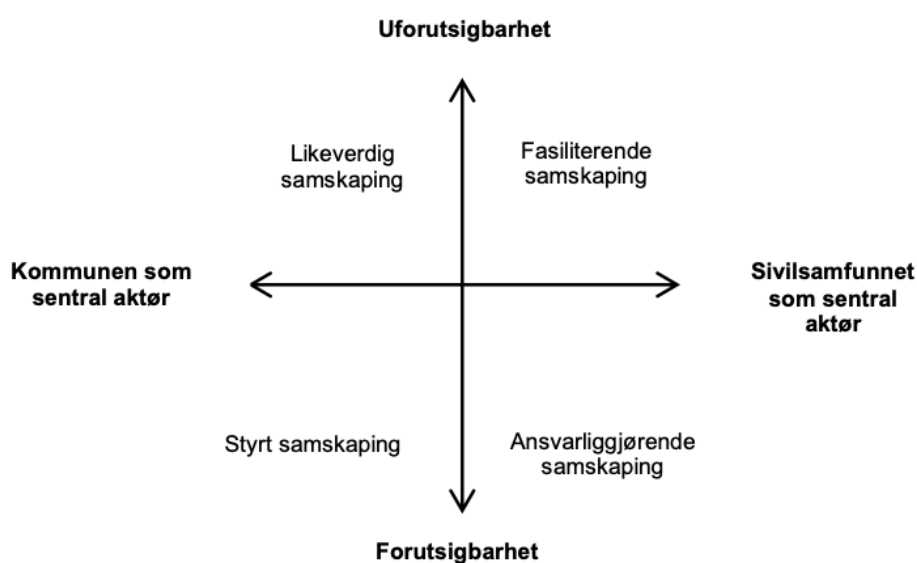
Tross ulikheter i de forskjellige definisjonene, vektlegges det at samskaping baseres på samspillet mellom borgerne og myndighetene, og hvor det innebærer et partnerskap mellom klienter og leverandører av offentlige tjenester. Ut i fra de presenterte definisjonene kan samskaping tolkes som en blanding av aktiviteter, hvor både offentlige tjenesteagenter og borgere bidrar, for å tilby offentlige tjenester. Offentlige tjenesteaktører er å regne som de profesjonelle eller vanlige aktørene, mens borgerne vil være aktører som er basert på frivillig innsats fra enkeltpersoner eller grupper (Pestoff, 2012). Dette prosjektet omhandler samskaping i form av langsiktige eller varige sosiale tjenester, og derfor vil Bovaird (2007) definisjon benyttes, da den ikke bare fokuserer på borgere i form av borgere, men også inkluderer frivillige og samfunnsgrupper som en del av samskaping. Samskaping vil i dette studiet benyttes for å forklare ulike typer av innbyggerdeltagelse i offentlig tjenesteyting. Dette inkluderer et fokus på ulike måter tredjesektor deltar i både politikktutforming og eller gjennomføringen og levering av offentlige tjenester. Samskaping kan dermed foregå «[...] mellom aktører i ulike sektorer og mellom aktører på ulike samfunnsnivå (individ, grupper, organisasjoner, system, lokalt, regionalt, nasjonalt)» (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 23).

### 3.1.1 «Samskaping» – en typologi

Pedersen-Ulrich (2016) presenterer en typologi hvor en kan skille mellom fire ulike former for samskaping. De ulike formene skilles fra hverandre basert på to dimensjoner; i hvilken grad innholdet i og målet for samskaping er forhåndsdefinert og hvilke rolle de ulike aktørene har i prosessen. Den første dimensjonen, grad av forhåndsdefinerte mål og innhold, vil en på den ene siden ha klart definerte mål og innhold for samskaping, hvor en vet hva som skal oppnås samt hvordan det kan oppnås. Mens prosessen med samskaping vil her være relativt styrt av definerte mål og virkemidler, vil utfallet av samskappingsprosessen på den andre siden være mer uforutsigbar, men åpen for nye innspill og løsninger (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 23). Den andre dimensjonen, hvilke roller ulike aktører besitter i prosessen, vil myndighetene på den ene siden ha en helt sentral rolle hvor de har definisjonsmakt over både innhold og mål, mens på den andre siden vil det kunne være sivilsamfunnsaktører som styrer samskappingsprosessen (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 23).

Det er når disse dimensjonene krysses, vist i Figur 3.1, at de ulike formene for samskaping forekommer (Pedersen-Ulrich, 2016). I den ene enden av dimensjonen vil samskappingsprosessen styres av de offentlige aktørene, hvor prosessen er relativt tett kontrollert

og utfallet av prosessen vil dermed være forutsigbart (Pedersen-Ulrich, 2016). I den andre delen av dimensjonen vil det være mer handlingsrom når det gjelder innholdet i samarbeidet, da mer uforutsigbarhet. Uforutsigbarheten i samskaping prosessen vil blant annet kunne føre til utvikling av nye løsninger på velferdsproblemer som ikke er utformet på forhånd (Pedersen-Ulrich, 2016). Basert på disse to dimensjonene kan vi skille ut fire ulike typer samskaping; *Styrt samskaping*, *Ansvarliggjørende samskaping*, *Likeverdig samskaping* og *Fasiliterende samskaping*.



**Figur 3.1:** *Samskaping: en typologi* (Pedersen-Ulrich, 2016; Eimhjellen og Loga, 2017)

### Styrt samskaping

*Styrt samskaping* kjennetegnes ved at de kommunale aktørene, det offentlige, har regien. Det er kommunene som er den sentrale aktøren hvor de har klart definerte mål og virkemidler for samarbeidet (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 24). Som et resultat av kommunens meget sentrale rolle, blir samskappingsprosessen relativt forutsigbar (Pedersen-Ulrich, 2016). I denne formen for samarbeid vil innbyggerne i stor grad anses som tjenestemottakere eller brukere av kommunen, og det er det offentlige som definerer både innbyggernes behov og krav, samt rammene for forholdet mellom myndigheter og innbyggere (Pedersen-Ulrich, 2016). Det kan stilles spørsmål til hvorvidt dette egentlig er en form for tradisjonell offentlig styring heller enn en form for samskaping, men det hevdes at samskaping kan finne sted i implementeringen av de offentlige tjenestene (Pedersen-Ulrich, 2016). Voorberg, Bekkers og Tummers (2015) omtaler de frivillige aktørenes rolle her som co-implementer, hvor de frivillige aktørenes rolle

er avgrenset til implementering av det offentlige sin politikk. Samskaping kan dermed finne sted, men det er kommunen som definerer, avgrenser og bestemmer hva samskaping skal innebære og omhandle (Pedersen-Ulrich, 2016). I de situasjoner hvor det offentlige er avhengig av eksterne aktører for å nå egne, definerte mål eller gjennomføre egne tiltak vil det være den styrte formen for samskaping som er gjeldende (Von Heimburg og Hofstad, 2019).

### **Ansvarliggjørende samskaping**

I *Ansvarliggjørende samskaping* vil kommunene ha en styrende rolle da de definerer mål og virkemiddel. De kommunale aktørene har en ambisjon om å styre samskapingsprosessen, da dette medfører relativt forutsigbare resultater (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 5). Samtidig skal kommunene ha en mer tilbaketrukket rolle for å tillate andre aktører å stå for innholdet i samarbeidsprosjektet. Et prinsipp i denne formen for samskaping er å «*hjelp aktører til å hjelpe seg selv*» (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 25). Kommunen skal legge til rette for og stille ressurser til rådighet slik at aktører blir selvhjulpne og selvstendige. Denne formen for samskaping vil dermed være en involverende prosess, men hvor de offentlige aktørene ønsker å kontrollere hva de frivillige organisasjonene skal være involvert i og hvordan dette engasjementet skal organiseres (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 5). En vil på denne måten være i stand til å kontrollere og følgelig også forutsi resultatet av samskapingsprosessen. I situasjoner hvor det offentlige ikke besitter tilstrekkelige ressurser for å utføre et tiltak eller en tjeneste, kan den ansvarliggjørende formen for samskaping finne sted og frivillige aktører bli involvert for å utføre bestemte tiltak (Von Heimburg og Hofstad, 2019).

### **Likeverdig samskaping**

*Likeverdig samskaping* kjennetegnes ved at resultatene av samarbeidsprosessen ikke er gitt på forhånd. Også i denne formen for samskaping ønsker kommunen eller de offentlige aktørene å ha en sentral rolle i prosessen, men kommunen har gitt slipp på definisjonsmakten over resultater og mål for samarbeidet (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 7). Kommunen har dermed ikke lengre en ambisjon om å styre resultatene av samskapingsprosessen, hvilket medfører at utfallet av prosessen ikke lengre er like forutsigbart. Utgangspunktet er gjerne at kommunen har identifisert et problem eller en utfordring som må løses gjennom samarbeid med andre relevante aktører (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 25). Hvordan dette skal bli løst og hvem som skal stå for implementeringen er likevel ikke klart på forhånd. «*Resultatet er ikke kendt, men problematikken er definert*» (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 7). Kommunen må sammen med andre finne en løsning på utfordringene, for å så finne ut hvem som skal sette løsningen ut i live. En

likeverdig samskapingsprosess vil i første omgang omhandle utvikling av løsninger på problemer som kommunen har identifisert, og i andre omgang hvordan løsningene skal utføres (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 8). I følge Voorberg, Bekkers og Tummers (2015) kan frivillige aktører spille en rolle som co-designer, og på denne måten være med på å utforme løsninger på utfordringene som presenteres. Likeverdig samskaping vil dermed finne sted i situasjoner hvor det offentlige ikke sitter på tilstrekkelig kunnskap eller virkemidler, og hvor det er følgelig nødvendig å involvere en ekstern aktør for å tilnærme seg de nødvendige ressursene (Von Heimburg og Hofstad, 2019).

### **Fasiliterende samskaping**

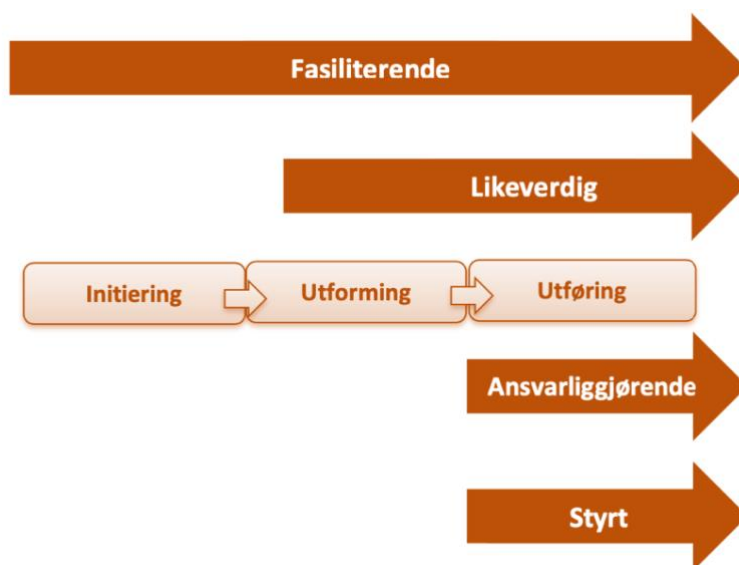
Den siste formen for samskaping, *fasiliterende samskaping*, kjennetegnes av at utfallet for samarbeidet uklart. Kommunen har en tilbaketrukket rolle hvor det typisk vil være andre aktører som tar initiativ til samarbeid, da gjerne frivillige organisasjoner (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 10). Mens det i likeverdig samskaping er kommunen som setter rammer og identifiserer problemer, er dette ikke lengre tilfellet når det kommer til den fasiliterende formen for samskaping. Her er det gjerne frivillige organisasjoner som peker på en utfordring som de ønsker at kommunen skal være med på å løse (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 26). Frivillige aktører vil her fungere som en pådriver for samskaping da de kommunale aktørene har overlatt initiativmuligheten til å starte en samskapingsprosess til aktører utenfor det kommunale (Voorberg, Bekkers og Tummers, 2015). Kommune vil ikke være ansvarlig for løsningen av problemet, men legge til rette for at aktørene selv kan finne løsninger og gjennomføre dem. Kommunens rolle vil dermed først og fremst være en tilrettelegger for samskaping, som stiller ressurser, ekspertise og materiell til rådighet for de andre aktørene i prosessen (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 10). Når de offentlige aktørenes rolle utelukkende er å tilrettelegge slik at andre aktører kan produsere velferd, vil samskaping skje utenfor de kommunale rammer der andre aktører identifiserer problemer, definerer mål og løsninger og gjennomfører disse løsningene. I ytterste konsekvens kan den fasiliterende formen for samskaping medføre en total frakopling av kommunen som aktør (Pedersen-Ulrich, 2016, s. 11). I følge Von Heimburg og Hofstad (2019, s. 39) vil det i situasjoner hvor det offentlige har behov for nye tjenester eller ivaretagelse av nye hensyn, være fasiliterende samskaping som er mest hensiktsmessig.

### **3.1.2 Samskapingsfaser**

De fire ulike formene for samskaping kan, basert på tidspunkt for involvering av de frivillige aktørene i prosessen, skilles fra hverandre. Samskapingsprosessen kan i følge Eimhjellen og

Loga (2017, s. 26) deles inn i tre faser; en *initieringsfase*, en *utformingsfase* og en *utføringsfase*. *Initieringsfasen*, den første fasen, tar for seg utredelse av behovet, ideen eller problemet som skal løses. Det er i denne fasen ulike saker settes på dagsorden. Fasen starter ved oppdagelsen av et behov, hvor dette behovet videre må identifiseres (Knill og Tosun, 2012, s. 119). *Utformingsfasen* tar for seg utformingen av eventuelle løsninger. Etter at behovet, ideen eller problemet som skal løses er identifisert, må det utarbeides en løsning. Det er i utformingsfasen mulige løsningsforslag undersøkes og utformes (Knill og Tosun, 2012, s. 145). I *utføringsfasen* er utfordringene identifisert og utfordringenes løsninger er ferdig utformet. Det er i denne fasen løsningene skal settes i verk og implementeres.

Initieringsfasen handler i stor grad om hvem som tar initiativet til samarbeidsprosjektet. I den fasiliterte formen, den mest åpne formen for samskaping, vil tredjesektor være involvert fra starten. Det er gjerne også på tredjesektorens initiativ at prosessen med identifisering av et problem eller en utfordring blir igangsatt (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 26). Når det kommer til likeverdig samskaping, vil tredjesektoren først bli engasjert i utformingsfasen hvor det skal utarbeides en løsning. Det er her kommunene som starter prosessen, og tredjesektor involveres etter at kommunen har identifisert utfordringen eller problemet som skal løses (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 26). I de to mest styrte formene for samskaping, ansvarliggjørende og styrt samskaping, blir tredjesektor først inkludert og engasjert i utføringsfasen (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 26). I Figur 3.2 presenteres de ulike formene for samskaping basert på tidspunkt for involvering av frivillige aktører i samskappingsprosessen.



**Figur 3.2:** Samskappingsfaser (Eimhjellen og Loga, 2017, s. 27)

### 3.2 Operasjonalisert modell

I forlengelse av den presenterte teorien vil det her foreligge en konkretisering og operasjonalisering av teorien som skal anvendes og hvordan den kan undersøkes empirisk. Det overordnede spørsmålet i denne studien er hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor, da mellom kommuner og frivillige organisasjoner, i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Dette skal undersøkes ved å se på samarbeidsrelasjoner mellom offentlig og frivillige aktører i det forebyggende arbeidet, og hvordan forholdet kan kategoriseres med utgangspunkt i Pedersen-Ulrich (2016) typologi. Her vil de fire formene; *styrt samskaping*, *ansvarliggjørende samskaping*, *likeverdige samskaping* og *fasiliterende samskaping*, benyttes. Typologien til Pedersen-Ulrich (2016) representerer et sett med idealtyper. Det vil ikke være et politikkområde hvor alle relasjoner i alle kommuner befinner seg innenfor en av typologiene (Trætteberg mfl., 2020). Typologiene tilbyr imidlertid en mulighet til å analysere et gitt politikkområde og identifisere aspekter som peker mot de ulike typologiene. For å kunne identifisere ulike aspekter som kan peke mot variantene av samskaping, må typologiene operasjonaliseres og gjøres målbare. Samskaping skal dermed undersøkes basert på de tre indikatorene, trukket ut av diskusjonen av Pedersen-Ulrich (2016), som videre tillater et skille mellom de ulike formene for samskaping. De tre indikatorene er: i) hvilke aktører som styrer samarbeidsprosesser, ii) hvem definerer og avgrenser innholdet i samarbeidsrelasjonen, iii) samt tidspunkt for involvering av frivilligheten (Eimhjellen og Loga, 2017). De ulike indikatorene vil videre diskuteres, hvor en oversikt over diskusjonen vil bli presentert i Tabell 3.1.

*Kommunens rolle* er en indikator som refererer til hvem som styrer samskappingsprosessen og dermed hvem som regnes som den ansvarlige aktøren i samskappingsprosessen. Det vil kunne fortelle noe om hvordan rollefordelingen er i prosessen. Kommunen kan spille en dominerende rolle, en tilretteleggende rolle eller forholdet kan være jevnbyrdig, hvor kommune og frivilligheten er likeverdige aktører (Pedersen-Ulrich, 2016). Kommunens rolle kan observeres ved å undersøkes det offentlige og frivillighetens relasjoner og informasjonsutveksling, hvordan kommunikasjonen og relasjonen oppleves i forholdet mellom partene, hvorvidt partene har kjennskap til hverandres roller i samarbeidet og hvorvidt de har en opplevelse av likeverdighet. Under den styrte varianten av samskaping vil kommunens rolle være dominerende, også i den ansvarliggjørende varianten vil kommunen ha en dominerende rolle, men de vil her være mer tilbaketrukket. Den likeverdige varianten kjennetegnes av at kommunen og frivilligheten har en likeverdige rolle, mens i den fasiliterende typen samskaping

vil kommunen besitte en tilretteleggende rolle. Derfor, ved å observere det offentlige og frivillighetens relasjoner og informasjonsutveksling, kan en utlede hvilke rolle kommunen sannsynligvis besitter i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Indikatoren *innhold* vil måles ved å se på hvilke aktør som definerer innholdet i samskappingsprosessen (kommunen, frivilligheten eller kommunen og frivilligheten samlet). Innhold vil kunne variere fra hvor det er kommunen som definerer både innbyggeres behov og krav, til en kommune som er mer tilbaketrukket hvor andre aktører kan stå for innholdet. Det kan videre være de frivillige aktørene sammen med kommunen, eller alene som definerer innholdet i samskapingen. Under den styrte formen for samskaping vil innholdet være satt av kommunen, hvor under den ansvarliggjørende formen vil kommunen fastsette innholdet, men være åpen for innspill fra andre aktører. Likeverdig samskaping vil kjennetegnes ved at innholdet er besluttet av kommunen og frivilligheten, mens det under fasiliterende samskappingsvarianten vil det være de frivillige aktørene som fastsetter innholdet (Pedersen-Ulrich, 2016).

Ettersom de ulike formene for samskaping kan skilles fra hverandre basert på når i prosessen de frivillige aktørene involveres vil den siste indikatoren ta for seg *tidspunkt for involvering* av frivilligheten. Tidspunkt for involvering av frivilligheten kan variere fra initieringsfasen til utføringsfasen (Eimhjellen og Loga, 2017). Tidspunkt for involvering kan dermed måles ved å undersøke deltakelsesmønstre, altså hvem som starter prosessen, samt hvem som deltar i prosessen og når de ulike aktørene deltar i samarbeidet. Det vil her fokuseres på hvilke aktør som har identifisert utfordringen eller problemet som skal løses, hvem som er engasjert i utformingsfasen samt hvem som utfører eller iverksetter tiltakene. Under den styrte og den ansvarliggjørende varianten av samskaping vil frivilligheten først involveres i utføringsfasen, mens under den likeverdige varianten vil frivilligheten involveres i utformingsfasen. I den fasiliterende varianten av samskaping vil frivilligheten være involvert fra start, fra initieringsfasen (Pedersen-Ulrich, 2016).

De tre presenterte indikatorene fører til følgende operasjonalisert tabell, Tabell 3.1, med oversikt over indikatorene og verdier for de ulike formene for samskaping.

	<b>Kommunens rolle</b>	<b>Innhold</b>	<b>Tidspunkt for involvering</b>
<b>Styrt</b>	Dominerende	Kommunen	Utføringsfasen
<b>Ansvarliggjørende</b>	Dominerende <i>(mer tilbaketrukket)</i>	Kommunen <i>(tillater innspill fra andre aktører)</i>	Utføringsfasen
<b>Likeverdig</b>	Likeverdig	Kommunen og Frivillige aktører	Utformingsfasen
<b>Fasiliterende</b>	Tilrettelegger	Frivillige aktører	Initieringsfasen

**Tabell 3.1:** Operasjonalisert modell

### 3.3 Fremmedkrigeres rolle

Hvilke av de ulike formene for samskaping som benyttes i en gitt kommune vil avhenge av flere ulike forhold: f.eks. i hvilke grad de ulike oppgavene er lovpålagte, hvor mye kunnskap og erfaring en har på det bestemte feltet, samt hvilke relasjonell og styringsmessig kultur som eksisterer internt i kommunen og på tvers av kommunen og de frivillige aktørene (Von Heimburg og Hofstad, 2019). I dette delkapittelet vil jeg argumentere for at ustabile omgivelser og sosiale utfordringer – som fremmedkrigerproblematikken rundt 2014 – også kan påvirke måten offentlig- og tredjesektors aktører velge å samarbeide (Selsky og Parker, 2005). Øren mfl. (2016) visere til at samfunnssikkerhets feltet har et «usynlighetsproblem» i det daglige. Det er først under «kris hendelser» at samfunnssikkerheten får økt oppmerksomhet, og dermed gir politiske og sosiale aktører større gjennomslag for å prioritere samfunnssikkerhet (Øren mfl., 2016, s. 57). Fremmedkrigerproblematikken fikk økt oppmerksomhet, både nasjonalt og kommunalt i årene rundt 2014, og derved fremhevet forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme som en kritisk sosial utfordring. Det kan altså tenkes at kommuner med et høyere antall fremmedkrigere i økende grad ser en nødvendighet i å samarbeide med tredjesektor når det kommer til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, da radikaliserings og voldelig ekstremisme representerer store utfordringer for samfunnet som en helhet og nye typer utfordringer som ingen enkelt aktør alene kan håndtere.



Det kan følgelig forventes at forholdene mellom offentlig- og tredjesektor vil variere på grunnlag av variasjoner i den lokale konteksten – i denne sammenheng, antallet fremmedkrigere. Delkapittelet vil nærmere diskutere hvordan antallet fremmedkrigere fra en gitt kommune kan påvirke de tidligere presenterte indikatorene, og dermed forventes å påvirke formen for samskaping i sammenheng med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

### 3.3.1 Kommunens rolle

Aktuelle offentlige saker er i økende grad preget av forhøyende forventninger og av medieindustriens politisering og skandalisering av hendelser (Hinnterleitner, 2017, s. 243). Det eksisterer flere situasjoner hvor offentlige aktører blir tvunget på defensiven og ønsker å unngå skyld, deriblant krisesituasjoner (Hinnterleitner, 2017). Et større antall fremmedkrigere fra en gitt kommune, kan innebære risikoen for å få skylden for utfallet. I slike situasjoner som kan genere skyld, og som gjerne er utenfor det offentliges kontroll, kan offentlige aktører ty til atferd for å unngå skyld. Først og fremst kan en forsøke å forhindre at en skyldgenererende situasjon oppstår i utgangspunktet, men dersom det mislykkes, kan en prøve å avlede skylden til andre eller i det minste spre skylden diffust bredt (Weaver, 1986; Hinnterleitner, 2017). Det å involvere og gi tredjesektor mer ansvar kan være en måte å dele eller flytte skyld, ofte omtalt i litteraturen som å finne en *syndebukk* (Hood, 2007) eller *lightning rods* (Bækkeskov og Rubin, 2017). Samarbeid mellom det offentlige og frivilligheten for å levere offentlige tjenester kan betraktes som, men trenger ikke nødvendigvis å være, en strategi hvor delegering av arbeid både kan begrense skyld dersom utfallet er ugunstig, samt øke den oppfattede legitimiteten for de påfølgende politiske beslutningene (Jones, 2019).

Når politiske problemer blir mer komplekse, blir eksperter i økende grad ansett som essensielle dersom de har den kompetansen og de ressursene som trengs for å løse slike problemer (Jones, 2019, s. 8). Det å involvere tredjesektor kan dermed også være et resultat av at kommunen ser det som en nødvendighet for å mobilisere ressurser og eller nå bestemte mål (Gajda, 2004). Med bakgrunn i dette kan det forventes at de kommunene som opplever et høyere antall fremmedkrigere, ser en større nødvendighet i å samarbeide med tredjesektor. Samarbeid med tredjesektor kan dermed være en strategi for å mobilisere ressurser (informasjon, kunnskap, arbeidskraft) eller nå bestemte mål (forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme). Ved å gi mer ansvar til eksterne aktører med ulik kunnskap, som frivillige organisasjoner, trossamfunn eller ekspertise på et spesifikt politikkområde, vil føre til at kommunen påtar seg

en mindre dominerende rolle og beveger seg mot en mer tilretteleggende rolle. En mer usikker og kompleks situasjon utenfor det offentliges kontroll, da høyt antall fremmedkrigere, kan føre til en videre integrering av tredjesektor i det forebyggende arbeidet. Med utgangspunkt i Pedersen-Ulrich (2016) typologi kan det forventes at et høyere antall fremmedkrigere fra kommunen medfører at kommunen går fra en dominerende til en mer tilretteleggende rolle, hvor de frivillige aktørene få større rom til å bidra i utforming og definering av samarbeidsforholdet og offentlig- og tredjesektor vil arbeide sammen for å utforske mulige løsninger eller ideer (Von Heimburg og Hofstad, 2019, s. 39).

### 3.3.2 Innhold

Frivillighetserklæringen (Kulturdepartementet, 2015) og plattform for samspill mellom kommuner og frivillige organisasjoner (Frivillighet Norge og KS, 2017) fastsetter prinsipper for relasjonen mellom sektorene i Norge. Disse føringene tillater lokal handlingsfrihet i hvordan føringene utformes i en lokal kontekst, og dermed også hvilke aktør(er) som definerer(r) innholdet for samskaping mellom kommunen og frivilligheten i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Et høyt antall fremmedkrigere kan ikke kategoriseres som normaltilstand, og vil dermed kunne ses på som en situasjon preget av betydelig usikkerhet. Når oppgaveusikkerheten er høy, blir personer med større kunnskap og tilgang på ressurser oftere oppsøkt i arbeidet med å løse oppgaven (Keith, Demirkan og Goul, 2017, s. 207). Utfordringene kan ikke alene løses gjennom regulering eller flere tjenester, men må løses i fellesskap, av fellesskapet (Von Heimburg og Hofstad, 2019, s. 35). Situasjoner, som fremmedkrigerproblematikken, krever å få inn et bredt spekter av kunnskap og dermed vil kommunene oppsøke samfunnsaktører med relevant kunnskap og ressurser (Von Heimburg og Hofstad, 2019). I slike situasjoner kan det være mindre sannsynlig at kommunen er den eneste aktøren som definerer både innbyggernes behov og krav. Med bakgrunn i dette kan det forventes at de kommunene som står ovenfor et høyere antall fremmedkrigere, en samfunnsutfordring som har sammensatte årsaker, blir mer tilbaketrukket da kommuner ikke nødvendigvis besitter all relevant kunnskap eller kapasitet til å håndtere slike samfunnsutfordringer, hvilket kan resultere i at det er mer åpent for innspill fra andre aktører med relevant kompetanse. Fremmedkrigerproblematikken kan betraktes som en utfordring kommunen gjerne ønsker hjelp til å utforske og det vil dermed være oppgaver og eller aktiviteter kommunen enten er avhengig av, eller interesserte i, bidrag fra eksterne aktører

for å løse. Tredjesektor kan dermed bidra i defineringen av innholdet i samskapingsprosessen enten via innspill eller på et mer likeverdig nivå i samspill med kommunen.

### 3.3.3 Tidspunkt for involvering av frivilligheten

Naturen og omfanget av behov og utfordringer for offentlige tjenester er umulig å håndtere isolert, hvor kompleksiteten krever flere aktører og ressurser for å løse. Utfordringer som fremmedkrigerproblematikken, fører til at det offentlige trolig ikke kan skaffe tilstrekkelig med informasjon om det gitte sosiale problemet (Knill og Tosun, 2012, s. 124). Funn fra tidligere forskning (Espegren mfl., 2019) påpeker frivillighetens fleksibilitet som en ressurs i situasjoner hvor kommunal kapasitet er mindre og det er stort behov for å inkludere aktører som kan involverer seg raskt.

Kingdon (1995, s. 94) hevder at «*window of opportunity*» kan åpnes gjennom hendelser som naturkatastrofer eller kriser som får stor oppmerksomhet. I krisesituasjoner kan «*window of opportunity*» eller mulighetene, som en krise har tildens til å gi, være kortere og en må dermed handle raskere dersom en skal oppnå ønsket effekt (Phillips og Rimkunas, 1978). Ved å involvere tredjesektor og benytte seg av frivillighetens fleksibilitet, får kommunen en mulighet til å handle raskt (Espegren mfl., 2019, s. 59). Videre kan en forestille seg at nye problemer krever kreative løsninger. Eksterne aktører med forskjellige typer kunnskap gir forskjellige innsikter, hvor tredjesektor med sine spesifikke organisatoriske fordeler i form av sin fleksibilitet, engasjement og samfunnsrespons, kan være mer i stand til å bringe innovative løsninger for utvikling i kraft av å arbeide mer effektivt og tett med lokalsamfunnet (Mcloughlin, 2011, s. 241). Med bakgrunn i dette kan det forventes at kommuner som opplever et høyere antall fremmedkrigere trolig vil involvere tredjesektor på et tidligere tidspunkt i politikkprosessen, da slike utfordringer kan medføre at det offentlige ikke besitter tilstrekkelig kunnskap eller informasjon om problemet. Fremmedkrigerproblematikken var en krise som fikk stor oppmerksomhet, hvor det kan tenkes at *window of opportunity* var kort, og dermed ble spesielt viktig i å få inn bredt spekter av kunnskap på et tidlig tidspunkt for å effektivt håndtere den potensielle trusselen. Ekspertter og aktører utenfor det offentlige kan levere verdifull informasjon og kunnskap, og ettersom tredjesektor kan være et resultat av engasjement og samfunnsrespons vil de være mer i stand til å bringe innovative løsninger for utvikling da de arbeider tett med lokalsamfunnet. Derfor vil det være viktig å involvere mange aktører ikke bare i den endelige utføringsfasen, men allerede drar nytte av deres innspill i utformingsfasen (eller til og med i initieringsfasen).

### **3.4 Oppsummering av kapitlets hovedtrekk**

Produksjon av tjenester og implementering av offentlig politikk har en økende grad av kompleksitet og fragmentering, hvor offentlig sektor står ovenfor store utfordringer som følge av at innbyggerne stiller større krav til offentlige tjenester samt at samfunnsutfordringene i økende grad går på tvers av sektorgrensene. En mulig løsning som ofte blir fremhevet for disse typer av utfordringer er i større grad involvere sivilsamfunnsaktører. Samarbeid mellom offentlige- og frivillige aktører er ikke et nytt fenomen, men det eksisterer variasjoner i mengde og type samarbeid, samt grad av involvering av frivillige aktører. For å kategorisere hvilke form for samarbeid som finner sted mellom kommuner og frivillige organisasjoner er Pedersen-Ulrich (2016) typologi for samskaping valgt, da typologien skiller mellom ulike elementer i samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor. Samskaping vil bidra til å identifisere og analysere ulike elementer i forholdet, som hvem som er den ansvarlige parten, hvem som definerer innhold samt når i prosessen frivilligheten blir involvert. Dette gjøres med sikte på å forstå hvilke form for forhold som eksisterer mellom kommunene og frivilligheten i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Videre herfra har teoretiske antagelser knyttet til antall fremmedkrigere blitt gjennomgått og knyttet opp til mine forventninger i gjennomførelsen av studien. Her har det blitt trukket fram typiske antagelser fra faglitteraturen knyttet til offentlighetens ønske om å unngå skyld, spesielt i krisesituasjoner, høy oppgaveusikkerheten og window of opportunity. Disse vil følgelig hjelpe å besvare studiens problemstilling knyttet til høyere antall fremmedkrigeres påvirkning på forholdet mellom offentlig- og tredjesektor.

## 4 Metodisk grunnlag

Dette kapittelet vil redegjøre for de metodiske valgene og vurderingene som er tatt for å besvare studiens problemstilling og forskningsspørsmål. Først vil jeg beskrive den metodiske tilnærmingen generelt, før jeg videre gjør rede for valg av metode. Deretter beskriver jeg fremgangsmåten for dataproduksjonen. Videre foreligger det en vurdering av metoden, før kapittelet avsluttes med en drøfting av datakvaliteten, herunder reliabiliteten og validiteten, før jeg undersøker grunnlaget for generalisering og peker på eventuelle utfordringer med et slik design.

Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming da det er godt egnet til å besvare studiens problemstilling. Mens en kvantitativ forskningsstrategi bygger på at sosiale fenomener viser en stor grad av stabilitet slik at måling og kvantitativ beskrivelse er meningsfylt, bygger den kvalitative forskningsstrategien på at sosiale fenomener vil variere basert på konteksten de opptrer i (Ringdal, 2013, s. 104). Kvalitativ metode egner seg godt når en ønsker å gå mer grundig til verks for å finne ut mer om forhold en trenger grundigere forståelse av, eller eksempelvis forhold som ikke har vært forsket mye på tidligere (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2011). En kvalitativ tilnærming gir dette studiet muligheten til å undersøke både forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i tre kommuner, gå i dybden av konteksten, da antallet fremmedkrigere, og gir dermed en annen innsikt enn hva større overordnede undersøkelser kan oppnå. Studiet er en *casestudie*, hvor det benyttes både dokumentanalyse og intervjuer for å få et dypgående innblikk i forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Dette valget er gjort på bakgrunn av at casestudier er intensive studier, hvor en slik tilnærming tillater å studere flere aspekter ved de utvalgte casene (Gerring, 2009, s. 20). Casestudie kan benyttes i en rekke situasjoner for å tilegne seg økt kunnskap om individer, grupper, organisasjoner eller sosiale og eller politiske fenomener (Yin, 2018). Kvalitative metoder og analyser har sine svakheter (Yin, 2018; Gerring, 2009). Disse svakhetene, samt spørsmål knyttet til generalisering og studiens begrensninger vil bli adressert i delkapittel 4.4, som omhandler vurdering av forskningskvaliteten.

### 4.1 Casestudie

Til tross for at casestudie er en mye brukt tilnærming, eksisterer det et mangfold definisjoner av casestudie. Jeg vil imidlertid bruke George og Bennett (2005) forståelse av casestudie, da de fremhever at en casestudie både omhandler en sammenligning av et lite antall case, samt en

intern analyse av enkeltcase. Casestudie bør dermed omfavne komparativ metode og intern casestudie, da det er en økende enighet om at den beste måten å trekke slutninger fra casestudier innebærer en kombinasjon av disse to (George og Bennett, 2005, s. 19). Jeg kategoriserer derfor dette studie som et komparativt casestudie med formål om å undersøke hvorvidt det eksisterer variasjoner i kommunens samarbeid med frivillige aktører, og om antallet fremmedkrigere fra en kommune påvirker samarbeidet. Dermed har studien kombinert intern analyser av enkelt case, da en gjennomgang av forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i den enkelte kommunen, samt sammenlignet et lite antall case, det vil si undersøkt om det eksisterer forskjeller i kommunenes forhold til frivilligheten sett i lys av antall fremmedkrigere.

### 4.1.1 Utvalgsriterier

For å gjennomføre en casestudie er det nødvendig å identifisere caser som skal inkluderes i studien, hvor utvalgsstrategier vil avhenge av hvilken form for casestudie en skal gjennomføre. Det eksisterer flere ulike tilnærminger som kan benyttes når en velger case. I et casestudie med flere caser, er utvalget gjerne planlagt (Ringdal, 2013, s. 178). Studiens casestudie bygger på et most similar system design, et design som innebærer at to eller flere caser er «*Similar on spesified variables other than X, or/and Y*» (Seawright og Gerring, 2008, s. 298). Utvalgsstrategien i dette studiet grunner dermed i at utvalgte caser skal være svært lik hverandre på bestemte punkt, men ulike på det som står sentralt i forskningsinteresse.

I dette studie har jeg valgt å ta utgangspunkt i seks utvalgsriterier som begrunner studiens valg av case, hvor av fem kriterier holdes konstante på tvers av casene og et av kriteriene varierer. I 2014 tok statsministerens kontor, i kjølvannet av PST advarsler om manglende beredskap eller forebyggende aktivitet, direkte kontakt med 23 kommuner<sup>5</sup>, hvor kommunens ansvar i arbeidet med å forhindre radikaliserings blir tydeliggjort (Ørstavik mfl., 2014). Mottagelse av brevet er den første av kriteriene som holdes konstant. Videre er studiens utvalgsriterier inspirert av Sheikmohamed (2018), en mastergradsavhandling som ser på forholdet mellom offentlig- og frivilligsektor i arbeidet med flyktninger i tre norske kommuner. Sheikmohamed (2018) identifiserer to viktige konstante kriterium, antall *innbyggere* og *politikk*, i forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeidet med integrering. Utvalgsriteriet antall innbyggere og politikk vil dermed videreføres i denne studien, da det vil være relevant også for forholdet

---

<sup>5</sup> Kommunene som fikk brevet i 2014 var; Tromsø, Harstad, Bodø, Trondheim, Ålesund, Bergen, Stavanger, Sandnes, Kristiansand, Skien, Porsgrunn, Larvik, Tønsberg, Fredrikstad, Halden, Sarpsborg, Moss, Drammen, Skedsmo, Hønefoss, Gjøvik, Hamar og Lillehammer (Ørstavik mfl., 2014).

mellom offentlig- og frivilligsektor i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Videre er *antall innvandrere* og *antall islamske trossamfunn* valgt som konstante kriterier. Det siste kriteriet, som ikke holdes konstant, er *antall fremmedkrigere*, som er sentralt for å undersøke hvorvidt antallet fremmedkrigere fra en kommune påvirker forholdet mellom sektorene i de utvalgte kommunene. Et most similar system design har en stor fordel, sett i lys av andre metoder, da en automatisk vil kontrollere for mange potensielle forklaringsvariabler ved å velge case som er likest mulig (Anckar, 2008, s. 400). Gjennom et slikt design av studien vil en få mulighet til å styrke antagelsen om en sammenheng mellom antall fremmedkrigere og forholdet mellom offentlig- og tredjesektor, uten at uten at verken mottakelse av brevet i 2014, politikk, antall innvandrere, antall islamske tross- eller livssyn sentre eller kommunestørrelse kan være mulige forklaringer da disse faktorene holdes konstant. Studiet vil selvfølgelig ikke kunne utelukke andre mulige forklaringer.

Fredrikstad var blant kommunene som fikk brevet i 2014, hvor Fredrikstad representerer et case med høyt antall fremmedkrigere (se også seksjon 4.1.1.2). For å undersøke sammenheng mellom antall fremmedkrigere fra en kommune og offentligsektors forhold til tredjesektor er det valgt ut andre caser som er lik Fredrikstad på flere måter, men som er forskjellige når det kommer til antall fremmedkrigere fra kommunen. Tromsø og Sandnes kommune er valgt som studiens case nummer to og tre, da de er så lik Fredrikstad som mulig når det kommer til antall innbyggere, partipolitisk sammensetning og antallet innvandrere, samt at de også fikk brev fra statsministerens kontor i 2014.

### **4.1.1.1 Konstante utvalgskriterier**

Da denne studien tar sikte på å undersøke forholdet mellom offentlig- og tredjesektor, vil det være av interesse at både den offentlige- og tredjesektoren er av en bestemt størrelse. *Antall innbyggere* er valgt som et konstant kriterium da representerer en indikator på den offentlige sektorens størrelse, som videre eventuelt kan gjenspeile størrelsen på den tredje sektoren (Lu og Xu, 2018). Tall fra Statistisk sentralbyrå [SSB] viser til at antallet *innbyggere* er relativt likt på tvers av de tre utvalgte kommunene. Fredrikstad hadde, i tredje kvartal 2020, 82 936 innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2020a), hvor Tromsø hadde 77 075 registrerte innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2020c). Sandnes kommune hadde i fjerde kvartal 2020, registrert 80 450 innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2020b). I tidligere forskning indikeres det at ressurser, gjennom kompetanse og kapasitet, påvirker kommunenes beredskapsarbeid, hvor tilgjengeligheten varierer med kommunens størrelse. I hvilken grad disse forskjellene påvirker

## Metode

samarbeidet med frivilligheten, er ikke åpenbart (Øren mfl., 2016). På den ene siden kan en anta bedre forhold for samarbeid i større kommuner, på den andre siden kan det forventes at det i mindre kommuner er større behov for samarbeid. Ved å velge kommuner som er tilnærmet lik i størrelse, vil en kunne undersøke fremmedkrigerproblematikkens påvirkning på samarbeidet mellom kommune og frivilligheten uten at størrelse vil påvirke utfallet.

<i>Kommuner</i>	<i>Antall innbyggere</i>
<b>Fredrikstad</b>	82 936
<b>Sandnes</b>	80 450
<b>Tromsø</b>	77 075

**Tabell 4.1:** *Innbyggere 2020* (Statistisk sentralbyrå, 2020a; 2020c; 2020b).

*Politisk* sett er det også en likhet mellom de tre ulike casene. Tall fra Valgdirektoratet (2019), oppsummert i tabell 4.2, representerer den prosentvise oppslutningen til landets ni største partier, inndelt etter den partipolitiske aksen, ved kommunevalget i 2019. Venstresiden, bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk venstreparti og Rødt har høyest oppslutning i alle kommunene (Valgdirektoratet, 2019). Arbeiderpartiet hadde høyest oppslutning i alle kommunene ved valget i 2019 og ordførerne i de tre kommunene er representert av politikere fra Arbeiderpartiet (Arbeiderpartiet, 2021). Ved å holde kommunal politikk konstant, kan en hindre at variasjoner i kommuners samhandling med frivillige organisasjoner kan forklares av partipolitiske holdninger. På denne måten vil det være mulig å skille partipolitikk fra effekten av antallet fremmedkrigere de ulike kommunene har erfaring med.

<i>Kommune</i>	<i>År</i>	<i>Partiakse</i>		
		Venstre (Rødt, AP, SV)	Sentrum (KRF, V, SP, MDG)	Høyre (H, FRP)
<b>Fredrikstad</b>	2019	45,7	18,5	27,8
<b>Sandnes</b>	2019	31,9	22	24,3
<b>Tromsø</b>	2019	40,1	23,6	24,1

**Tabell 4.2:** *Prosentvis partioppslutning, valgresultat 2019* (Valgdirektoratet, 2019).

*Antall innvandrere* er tilnærmet likt på tvers av de ulike kommunene. Tall fra integrerings- og mangfoldsdirektoratet [IMDI] (2020b) viser til små prosentvis forskjeller blant kommunene, hvor innvandrere utgjorde 18,2% av befolkningen i Sandnes i 2020, mot 13,4% i Tromsø og



## Metode

14,7% i Fredrikstad. Det eksisterer et stort mengder litteratur som viser til effekten etnisk mangfold har på økonomiske og sosiale resultater (Algan, Hémet og Laitin, 2016). Tidligere studier har også vist at tilstedeværelsen av mangfold kan assosieres med et høyere antall frivillige organisasjoner i en gitt kommune (Matsunaga og Yamauchi, 2004). Ved å holde antall innvandrere konstant på tvers av de utvalgte kommunene, vil en kunne undersøke fremmedkrigere påvirkning på forholdet mellom frivilligheten og det offentlige uten at etnisk mangfold vil påvirke forholdet eller tilstedeværelsen av frivillige organisasjoner.

<i>Kommuner</i>	<i>Antall innvandrere</i>	
<b>Fredrikstad</b>	14,7%	Ca. 15 500
<b>Sandnes</b>	18,2%	Ca. 18 000
<b>Tromsø</b>	13,4%	Ca. 11 600

**Tabell 4.3:** *Antall innvandrere 2020* (integrerings- og mangfoldsdirektoratet, 2020a; 2020c; 2020d).

Når det gjelder islamistisk ekstremisme blir ofte trossamfunn vektlagt som spesielt viktige. Et godt samarbeid om forebygging mellom trossamfunn og myndigheter kan styrke muligheten for at forebyggingstiltak blir gode, oppleves som legitime og treffer slik de er tenkt (Winsvold, Mjelde og Loga, 2017). Det finnes flere offisielle kilder på både registrerte trossamfunn og trossamfunn som mottar medlemstilskudd fra stat og kommune. I Frivillighetsregisteret, Brønnøysundregisteret, eksisterer det en oversikt over trossamfunn i Norge. Her er det imidlertid frivillig å registrere seg, så denne er ikke komplett. I følge en kartlegging gjort av Fylkesmannen (2021) er det to registrerte islamske trossamfunn i Tromsø, fem i Fredrikstad og fem i Sandnes<sup>6</sup>. Det er imidlertid en mulighet for at det eksisterer ikke-registrerte trossamfunn, da uten organisasjonsnummer, som har mindre enn 50 medlemmer og dermed ikke er tilskuddsberettiget. Kartleggingen av Fylkesmannen (2021) tilbyr en oversikt som kan benyttes til studiens formål, til tross for at den muligens ikke er fullstendig. Ved å holde antall islamske trossamfunn likest mulig på tvers av de utvalgte kommunene, vil en kunne undersøke fremmedkrigere påvirkning på forholdet mellom frivilligheten og det offentlige uten at tilstedeværelsen eller mangel på tilstedeværelse av islamske trossamfunn vil påvirke forholdet mellom det offentlige og frivilligheten i det forebyggende arbeidet av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

---

<sup>6</sup> Takk til Marte Slagsvold Winsvold og Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor for hjelp til orientering i det store universet av tross- og livssynsregister

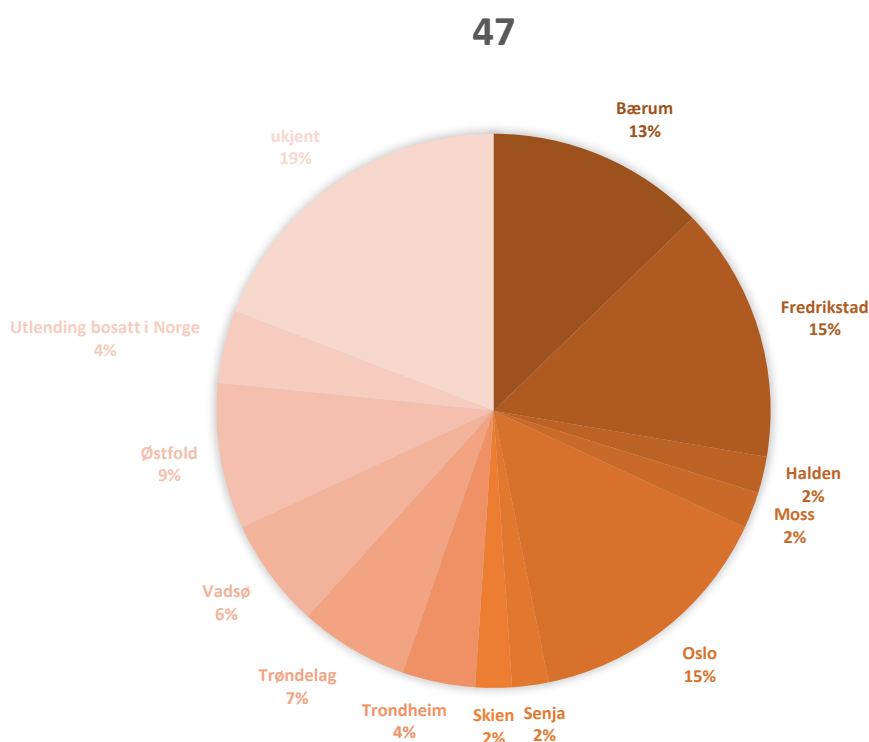
### ***4.1.1.2 Antall fremmedkrigere***

I denne studien er det antallet fremmedkrigere som er punktet som står sentralt i forskningsinteresse, og dermed representerer studiens uavhengige variabel. Det eksisterer ikke en entydig definisjon av begrepet fremmedkriger, men en vanlig definisjon er at det er individer som deltar i en konflikt eller opprør individet ikke har etniske eller familiære tilknytninger til, og som ikke opptrer på vegne av en offisiell militær organisasjon og hvor individet ikke er motivert av materiell gevinst (Hegghammer, 2010; Lia og Nesser, 2014). Begrepet fremmedkriger er blitt en del av et hverdagspråk hvor det brukes med referanse til de frivillige som er reist ut av landet for å slutte seg til ikke-statelige aktører i krigen og på tvers av Syria og Irak (Christensen og Bjørgo, 2017, s. 6). Termen *syriafarer* trekkes frem av Christensen og Bjørgo (2017) som et begrep med bredere betydning enn fremmedkriger, da det også inkluderer personer som har reist til jihadist-kontrollerte områder, men ikke deltatt i militære aktiviteter. I denne studien vil begrepet fremmedkriger benyttes for å betegne dem som har reist fra Norge for å slutte seg til en terrororganisasjon i Syria og eller Irak i perioden 2012 til 2016. Begrepet fremmedkrigere inkluderer i denne studien både de som har deltatt i militær trening og hamphandlinger, samt de som har hatt andre roller i terrororganisasjonen.

På tross av stor mediedekning av fenomenet islamistisk ekstremisme i Norge, foreligger det per i dag få detaljerte studier av norsk islamistisk ekstremisme og de norske fremmedkrigerne. Det er foreløpig ikke publisert noe lengre vitenskapelige arbeid om fremmedkrigerne fra Norge, hvor detaljert informasjon om fremmedkrigerne kun er tilgjengelig i pressekilder og undersøkende journalistikk (Bjørgo og Gjelsvik, 2015, s. 111). Det foreligger per dags dato to relevante kartlegginger, som har forskningsmessig verdi, utført av Norsk Riks Kringkasting [NRK] og etterretningsorganisasjonen Felles kontraterrorsenter [FKTS], en avdeling ved PST. Målet med rapporten fra FKTS var å øke kunnskapen om de norske fremmedkrigerne blant aktører som enten skal arbeide forebyggende mot at norske menn reiser til Syria, eller bistå i arbeidet med de som kommer hjem (Felles kontraterrorsenter, 2014). Rapporten beskriver bakgrunnen til fremmedkrigerne fra Norge, hvor de fleste er unge menn, uten familietilknytning til Syria, født og oppvokst i Norge og hvor majoriteten er fra Østlandet (Felles kontraterrorsenter, 2014). NRK kartla i 2019 nærmener 47 fremmedkrigere med norsk tilknytning. Begrepet norsktilknyttede refererer til personer med ulik grad av tilknytning til Norge. Tall fra PST (2020b) viser til at i overkant av 100 voksne personer siden 2012 har reist fra Norge til Syria og Irak for å tilslutte seg en terrororganisasjon. Dette er den mest omfattende

## Metode

kartleggingen av fremmedkrigere som er gjort i Norge, som er offentlig og tilgjengelig for allmenheten (Svendsen, 2019). Figur 4.1, basert på kartleggingen av NRK (Svendsen, 2019), gir en oversikt over antall fremmedkrigere fordelt etter tilknytning til norske kommuner<sup>7</sup>.



**Figur 4.1:** Antall fremmedkrigere fordelt på norske kommuner (Svendsen, 2019)

Kartleggingen gjennomført av NRK har sine svakheter, hvorav den største svakheten ligger i antallet fremmedkrigere som er inkludert i kartleggingen. Det er bare 47 av 100 fremmedkrigerne som reiste fra Norge som er inkludert i kartleggingen, hvilket tilsvarer 47 prosent. Kartleggingen kan videre kritiseres for sin delvis unøyaktighet når det kommer til fremmedkrigernes geografiske tilhørighet. Flere av fremmedkrigerne i kartleggingen blir ikke tilknyttet en konkret kommune, mens enkelte er oppført tilknyttet et fylke. En kartlegging av norske fremmedkrigere vil være preget av begrensninger knyttet til personvern og etiske normer. Kartleggingene er gjennomført i tråd med etiske normer og begrensninger, særlig i forhold til personvern og informert samtykke, men er publisert for allmenheten og forskere må dermed kunne benytte seg av resultatene (Bjørge og Gjelsvik, 2015, s. 132). Til tross for sine svakheter, er kartleggingen gjort av NRK (Svendsen, 2019), den eneste kartleggingen som

<sup>7</sup> Østfold ble i 2020 slått sammen med Akershus og Buskerud, og er nå en del av Viken fylke. Østfold benyttes da det er mer konkret en å benytte Viken.

er gjennomført og hvor geografisk tilhørighet er tatt i betraktning. Basert på kartleggingen kan en se at Fredrikstad har et betydelig antall fremmedkrigere sett i lys av andre kommuner<sup>8</sup>. Denne kartleggingen gir grunnlag for å anta at casekommunene har ulike erfaringer med forekomst av radikaliserings og voldelig ekstremisme, og da også ulike erfaringer med forebyggingen. Dette gjør det mulig å undersøke hvorvidt antallet fremmedkrigere fra en kommune kan være med å forklare eventuelle variasjoner i forholdet mellom offentlig- og tredjesektor.

### **4.2 Metodiske valg og datamateriale**

Studien baserer seg på kvalitative dokumentanalyser og intervjuer med informanter som er sentrale i det forebyggende arbeidet. Intervju utgjør en kvalitativ og fleksibel metode for datainnsamling, som videre kan benyttes i mange sammenhenger og gjør det mulig å samle fyldige og detaljerte beskrivelser rundt kompliserte spørsmål (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2011). Intervjuene skal videre understøttes med dokumentarisk materiale, da dokumenter som vil kunne inneholde andre elementer enn det som kommer fram av intervjuene. Bruken av flere datakilder er en av casestudiers sterkeste side (Andersen, 2013, s. 157). Jeg mener at det å kombinere innsamlingsmetoder i dette tilfellet er nødvendig, da det bidrar til å belyse problemstillingen på en bedre og mer presis måte. Å kombinere intervju og dokumenter vil gjøre meg i stand til å forstå og beskrive forholdet mellom offentlig- og frivilligsektor, i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, i større grad enn hvis jeg bare hadde benyttet en datainnsamlingsmetode.

#### **4.2.1 Dokumentanalyse**

En viktig informasjonskilde for å belyse forskningsspørsmålet er aktuell litteratur på feltet. Dokumentanalyse er en systematisk gjennomgang av dokumenter med sikte på å kategorisere innholdet og registrering av data som er relevante for problemstillingen (Grønmo, 2011). Denne formen for analyse gir en god mulighet til å innsamle kunnskap om de faktiske og konkrete forholdene denne oppgaven omhandler (Bratberg, 2017, s. 11). Dermed har systematisk analyse av relevante dokumenter blitt gjennomført. Mye av informasjonen som foreligger om forhold mellom frivilligheten og det offentlige kan finnes i offentlige dokumenter og rapporter utgitt av regjeringen. Datautvalget i denne studien består av forskjellige typer dokumenter (se vedlegg 3 for oversikt over studiens viktigste dokumenter).

---

<sup>8</sup> Kartleggingen viser til at Fredrikstad har like mange fremmedkrigere som Oslo, til tross for at Fredrikstad er rundt åtte ganger mindre når det gjelder total befolkning (Statistisk sentralbyrå, 2018).

## Metode

Studien bygger hovedsakelig på regjeringens handlingsplaner på feltet samt lokale dokumenter og handlingsplaner knyttet til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. De nasjonale handlingsplanene (Justis og Beredskapsdepartementet, 2010; 2014; 2020), samt dens statusrapporter har vært nyttig for å få en innsikt i forebyggingsaspektet, spesielt for å få en forståelse for hva som er de mest sentrale utfordringene. De lokale handlingsplanene tilbyr en oversikt over blant annet hvordan situasjoner skal håndteres i de respektive kommunene, samt hvilke aktører som skal og eller kan involveres i håndteringen. Regjeringens stortingsmeldinger vedrørende samfunnsikkerhet (Meld. St. 10 (2016-2017)) og (Meld. St. 5 (2020-2021)), samt rapporten «*Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme – Hva er kommunens rolle?*» (Lid mfl., 2016) har stått sentralt for generell forståelse for det forebyggende arbeidet på det lokale nivået. Artikler fra aviser var også nyttige, både for å etablere en tidslinje over fremmedkrigerproblematikken, men også for å få et inntrykk av hvordan de ulike kommunene eller tredjesektors aktører uttaler seg rund samarbeid og eller forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Eksempelvis har Aftenposten og NRK publisert en rekke artikler om fremmedkrigerproblematikken, hvor håndtering og aktuelle aktørers rolle i det forebyggende arbeidet blir debattert. Vedlegg 3 tilbyr en detaljert beskrivelse av studiens dokumenter, hvor mange dokumenter det er knyttet til de ulike kommunene, hvilke tema de ulike dokumentene omhandler, samt hvilke dokumenter som tilhører lokalt og nasjonalt nivå.

Formålet med dokumentanalyse som metode i denne studien har vært å skape et overblikk over de relevante aktørene, samt en innsikt i mulige handlingsmønstre i arbeidet med forebygging i de ulike kommunene. Bruk av dokumentanalyse har sine svakheter hvor det er viktig å være kildekritisk når det benyttes som kilde, da slike dokumenter ikke nødvendigvis er å anse som fullstendig upartiske (Yin, 2018). Dokumenter er gjerne revidert før endelig ferdigstillelse, og muligheten for at ufordelaktig informasjon er utelatt vil dermed være tilstede (Yin, 2018, s. 114). Det har derfor vært viktig å koble det analyserte materialet med andre datakilder, og dokumenter og avisartikler blir, i dette studiet, i hovedsak benyttet som et supplement til studiens andre kilder.

### 4.2.2 Intervju

En av de viktigste kildene for å innhente data når en benytter casestudie er gjennom intervju og dokumenter, da intervju gir tilgang på informasjon som er vanskelig å få gjennom dokumenter alene (Yin, 2018). Intervju omtales gjerne som «*[...] a conversation with a purpose*» (Marshall

og Rossman, 1999, s. 108). I følge Bleek (1987) referert i Andersen (2013, s. 156) gir en uformell og samtalebasert informasjonsinnhenting et langt mer pålitelig faktabeskrivelse, særlig når det kommer til sosiale ømfintlige områder. Samtaleintervju er benyttet som metode for datainnsamling ved gjennomføring av dette prosjektet. Det ble med utgangspunkt i problemstillingen utarbeidet en intervjuguide (se vedlegg 1), med spørsmål og temaer knyttet til samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Intervjuguiden bestod hovedsakelig av ferdig formulerte åpne spørsmål, hvor respondenten kan beskrive og definere situasjonen som vedkommende ønsker. Intervjuguiden er delt inn i fire hoveddeler, forankret i teorigrunnlaget presentert i kapittel 3, og tar for seg bakgrunnsinformasjon, arbeid med forebygging av radikaliserings, samarbeid mellom offentlig og tredjesektor, samt utvikling i samarbeid.

### ***4.2.2.1 Utvelgelse av informanter***

Ved planlegging av intervjuer innen kvalitativ forskning vil valg av informanter være viktig. Først og fremst må studiens målgruppe, de respondentene en trenger for å kunne samle inn nødvendig data for å besvare studiens problemstilling, identifiseres (Johannessen, Tufte og Christoffersen, 2011). I samtaleintervjuet vil respondenten sees på som en informant som besitter kunnskap, informasjon og livserfaringer som kan bidra i besvarelsen av studiens problemstilling (Ringdal, 2013, s. 242). Nøkkelinformanter vil da være personer som antas å besitte en særlig god innsikt i det fenomenet forskeren ønsker å belyse (Andersen, 2013, s. 120).

Utvelgelsen av studiens enheter er knyttet til studiens problemstilling vedrørende forholdet mellom offentlig- og frivilligsektor i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Informantene er valgt ut basert på sin tilknytning til arbeidet med forebygging i sin kommune. Det viktigste kriteriet var dermed at informantene måtte besitte informasjon som kunne bidra til å belyse forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, samt forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i det forebyggende arbeidet. Derfor var det ønske om at informantene skulle ha sentrale stillinger vedrørende samarbeid mellom kommunen og frivilligheten, og samtidig arbeide med det forebyggende arbeidet i kommunen. På bakgrunn av studiens problemstilling er både den offentlige- og frivillige sektoren representert blant informantene. Informantene fra den offentlige sektoren består av kommuneansatte med koordinerende ansvar når det kommer til det forebyggende arbeidet, da flere norske kommuner har konkrete stillinger knyttet til dette. Det var et ønske om at informantene fra den offentlige skulle besitte samme stillingskategori, stillingsnivå og hvilket ansvarsområde informanten

## Metode

arbeider med, da det kan påvirke kunnskapen og oversikten informantene har om samspillet med frivilligheten i kommunen. Informantene fra tredjesektor er valgt på bakgrunn av deres forhold til den respektive kommunen, og vil dermed kunne si noe om forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i det forebyggende arbeidet av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

Videre ble intervjuene til en viss grad arrangert på bakgrunn av snøballutvelging (Grønmo, 2011). Dette innebærer at studien starter med noen få nøkkelinformanter fra de utvalgte aktørene, hvor start informantene videre ble bedt om å foreslå et andre aktører som kan være relevante for studien. Årsaken til at snøballmetoden ble brukt til utvelging av informanter, var at jeg ikke hadde nøyaktig oversikt over hvor mange, og hvilke tredjesektors aktører som var involvert i arbeidet med forebygging av radikaliserings, samt hvilke frivillige aktører som de ulike kommunene har et forhold til. Dermed var det nødvendig å starte med et lite antall sentrale informanter, og gå videre derfra. I studien er det gjennomført intervjuer med syv informanter fra de to sektorene. En informant fra hver sektor i de ulike kommunene vil gjøre det utfordrende å generalisere og si noe representativt for forskningsfeltet. Tredjesektor er mangfoldig, og en informant fra frivilligheten vil ikke kunne svare for hele tredjesektor i en kommune. Selv om jeg er av den oppfatning at studiens innhentede datamateriale, både dokumenter og gjennomførte intervjuer, er tilfredsstillende nok til for å kunne svare på problemstillingen, utgjør dette en svakhet. Tabell 4.4 gir et overblikk over antall intervjuer fordelt på den offentlige og frivilligheten.

	Offentlig sektor	Tredjesektor
<b>Fredrikstad</b>	1) Kommuneansatt med koordinerende ansvar	1) Dagligleder
<b>Sandnes</b>	1) Kommuneansatt med koordinerende ansvar	1) Dagligleder
<b>Tromsø</b>	1) Kommuneansatt med koordinerende ansvar	1) Dagligleder 2) Ansatt, ansvarlig for inkluderingsarbeid

**Tabell 4.4:** Oversikt over respondenter

### 4.2.2.2 Gjennomføring av intervju

For å gjennomføre intervju ble masterprosjektet meldt inn til Norsk senter for forskningsdata [NSD], som er personvernombudet for forskning. Forespørsel om intervju ble sendt via epost

## Metode

til informanter etter at prosjektet var meldt til og godkjent av NSD [Meldeskjema 293129]. Lengden på intervjuene varierte fra rundt 30 minutter til 50 minutter. Alle intervjuene ble tatt opp og transkribert i sin helhet i ettertid. Informantene ble på forhånd informert om dette, både via et informasjonsskriv, sendt via e-post, og muntlig i forkant av intervjuet. På forhånd ble det også gitt informasjon om formålet med studien, samt hva deltagelse ville innebære og respondentens rettigheter. Informantene har fått mulighet til å se gjennom direkte sitater, en sitatsjekk, før publiseringen av denne studien.

Intervjuene ble styrt av en intervjuguide, utformet med relativt åpne spørsmål. Det første intervjuet var noe eksplorativt og det var vanskelig å ha en flytende samtale med informanten da intervjusituasjonen var relativt ukjent for meg. Dette bedret seg betraktelig etter hvert som flere intervjuer ble gjennomført. Intervjuguiden utviklet seg også underveis da noe informasjon viste seg å være mer relevant enn først antatt, mens annen informasjon var mindre relevant enn hva jeg først hadde forespeilet. Blant annet spørsmål knyttet til utvikling av samarbeid, viste seg mindre relevant enn først antatt. I følge Silverman (2010) kan dette anses som en naturlig prosess der empirien utvikler studien i en bestemt retning.

I løpet av datainnsamlingen gjennomførte jeg syv intervjuer. Alle intervjuene ble gjennomført over Teams, da situasjonen og restriksjoner knyttet til Covid-19 ikke tillot reiser utover det som var strengt nødvendig. Grønmo (2011) fremmer at intervju gjennomført over telefon kan være en utfordring da en ikke får en personlig relasjon til informanten, slik en får ved et fysisk intervju. Ved å benytte Teams som plattform, fikk jeg muligheten til å se informantene under intervjuet og kunne registrere kroppslige uttrykk. Jeg fikk dermed den informasjonen jeg hadde behov for, samt muligheten til å registrere den nonverbal kommunikasjonen.

Informantenes navn er anonymisert, men det vil imidlertid være mulig å identifisere informantene gjennom bakgrunnsopplysninger som arbeidssted, kommunetilhørighet og stillingsbeskrivelse, noe som kommer fram i søknaden til NSD samt informasjonsskrivet til respondentene (se vedlegg 2). Det vil være nødvendig å behandle informantenes arbeidssted, kommunetilhørighet og stillingsbeskrivelse da studien tar sikte på å forklare forholdet mellom kommuner og frivillige organisasjoner i arbeid med forebygging. Informasjon om informantenes kommunetilhørighet og arbeidssted er dermed avgjørende for å svare på studiens problemstilling. Det samles imidlertid ikke inn sensitive personopplysninger og informantene snakker hovedsakelig på vegne av kommunen eller den frivillige organisasjonen som en helet.



Anonymiseringen medfører at informantenes navn, samt bakgrunnsopplysninger, da hvilke frivillig organisasjon de tilhører, eller hvilke stilling de besitter i det offentlige, ikke vil omtales. Informantene vil omtales som «*Informant, offentlig sektor/tredjesektor og kommunetilhørelse*».

### 4.3 Tematisk analyse

For å analysere datamaterialet har jeg anvendt tematisk analyse inspirert av (Braun og Clarke, 2012). Denne analysemodellen er en fleksibel tilnærming for analyse av kvalitative data som tillater forskeren å se og gi mening til kollektive eller delte meninger eller opplevelser. Tematisk analyse er en metode for identifisering, analyse og rapportering av mønstre eller temaer i det innsamlede datamaterialet (Braun og Clarke, 2012, s. 57). Tema forstås i denne sammenheng som en term som fanger noe vesentlig i dataene relatert til studiens problemstilling og forskningsspørsmål. Analyseprosessen foregår over fem ulike faser som inkluderer koding, søk etter, evaluering og definering av tema (Braun og Clarke, 2012). Analysen er ikke en lineær prosess, men innebærer en konstant bevegelse frem og tilbake mellom hele datasettet, kodede utdrag fra data som er analysert og den analysen som produseres.

Da analysen gjennomføres på bakgrunn av en forhåndsbestemt problemstilling, ble kodene utarbeidet med utgangspunkt i problemstillingen. Arbeidet med å identifisere temaer tok dermed utgangspunkt i tidligere forskning og teorier på området, og allerede eksisterende koder og kategorier ble benyttet. I denne studien er det samskaping som er det overordnede temaet, og hvor de underordnede temaene representerer indikatorene; *kommunens rolle, innhold og tidspunkt for involvering*. Koder skiller seg fra temaer ved at de er mer spesifikke, mens temaer ofte er bredere. To typer koding ble benyttet. En type kode var deskriptiv og nært knyttet opp til informantenes egne opplevelser, hvor den andre kategorien koder var mer teoretisk knyttet opp mot forholdet mellom sektorene og virkninger av fremmedkrigerproblematikken. Kodingen vil muliggjøre identifisering av mønstre som dukker opp i datasettet, og videre gjøre det tilgjengelig for analyse. Dette ble gjennomført ved å sette kodene sammen (for eksempel alle koder knyttet til tredjesektor i det forebyggende arbeidet) for å se etter sammenhenger.

Kodene ble gjennomgått på nytt for å forbedre kodene der det var nødvendig, for å videre samle alle kodene i overordnede temaer. For å sikre kvaliteten ble hele prosessen gjennomført to ganger med hensikt å sammenligne for å se hvilke koder og temaer som gikk igjen på tvers av

gjennomgangene og følgelig sikre en god representasjon av datasettet som en helhet (Braun og Clarke, 2012)

### **4.4 Vurdering av kvaliteten**

Et godt forskningsdesign må oppfylle gitte krav, hvor dette delkapittelet adresserer en vurdering av studiens forskningskvalitet. Å vurdere kvaliteten på dataen og selve forskningsdesignet er en nødvendighet for at funn og problemstillingens svar skal være så legitime som mulig (Thagaard, 2018, s. 187). For å sikre kunnskapsutvikling og høy forskningskvalitet i casestudier, foreslår (Yin, 2018, s. 42) fire kriterier som skal bidra til dette; *begrepsvaliditet*, *intern validitet*, *ekstern validitet* og *reliabilitet*.

#### **4.4.1 Studiens reliabilitet**

Reliabilitet handler om pålitelighet, og i hvilke grad resultatene er konsistente over gjentatte målinger, hvor en undersøkelse er pålitelig dersom en ny gjennomføring fører til de samme resultatene (Van Thiel, 2014, s. 49). Formålet er å minimere feil og partiskhet i studiet (Yin, 2018, s. 46). Et reliabelt forskningsprosjekt vil dermed, gjennom benyttelse av data, metode og teori, kunne gjenskapes av andre. I prosjekter med lav grad av pålitelighet kan variasjon i data og funn være forårsaket av metodiske forhold og ikke faktiske forskjeller i fenomenene som undersøkes (George og Bennett, 2005, s. 142). Det hevdes at det ikke er mulig å teste studiens pålitelighet gjennom standardiserte tester i kvalitative studier som denne, men det vil være mulig å etablere et empirisk grunnlag for vurdering gjennom bruk av eksempelvis stabilitet (Grønmo, 2011, s. 249). Stabilitet forutsetter at undersøkelsesopplegget fungerer likt på ulike tidspunkt. Studiens undersøkelsesopplegg er universelt utformet, hvor intervjuene er gjennomført likt med like spørsmål til alle studiens informanter. Dokumentanalysen er gjennomført på likt uavhengig av hvilke kommune dokumentene tilhører. Eventuelle forskjeller i data innsamlet på ulike tidspunkt må da skyldes forskjeller i samfunnsforholdene som her studeres, og er dermed ikke et resultat av undersøkelsesoppleggets utforming og eventuell ustabilitet (Grønmo, 2011, s. 250).

For å ivareta spørsmålet om pålitelighet, har jeg i studien tatt noen grep for å øke studiens pålitelighet. For det første skildres alle dataene jeg benyttet i analysen nøyaktig, samt at prosessen og metodene som benyttes redegjøres for i detalj. Dette vil kunne muliggjøre fremtidige gjenskapelser av forskningen. Videre er alle intervjuer, som tidligere nevnt, gjort opptak av. Dette har muliggjort en nøyaktig transkribering og dataregistrering i etterkant.

Dokumentene som benyttes i studien er tilgjengelige fra åpne kilder på nettet, der i blant regjeringens nettside samt kommunenes nettsider. Graden av datamaterialets tilgjengelighet og åpenhet knyttet til bruk av datamaterialet, bør styrke studiens mulighet for en tilfredsstillende etterprøvbarehet.

### **4.4.2 Studiens validitet og generalisering potensiale**

Validitet forteller noe om datamaterialets gyldighet (Ringdal, 2013; Yin, 2018), og kan deles inn i *intern* og *ekstern validitet*, samt *begrepsvaliditet*.

*Begrepsvaliditet* sikrer at en måler det teoretiske begrepet som en har tenkt å måle (Yin, 2018, s. 42). Dette handler om i hvilke grad operasjonalisering og måling av konseptet reflekterer konseptet som ønskes målt. Komplekse fenomener er vanskelige å undersøke i sin fulle bredde, og kan forenkles ved at en finner indikatorer som kan tenkes å være typiske for det fenomenet som undersøkes (Adcock og Collier, 2001). Grunnlaget for operasjonaliseringen av forholdet mellom offentlig og frivilligheten i dette studiet er samskapingstypologiens fire distinkte kategorier (se kap. 3.1.1). De fire formene for forhold mellom det offentlige og frivilligheten (styrt, ansvarliggjørende, likeverdig og fasiliterende) må operasjonaliseres korrekt slik at det forekommer konkrete operasjonelle mål for konseptene knyttet til teorien. Modellen tar for seg kommunens rolle, innhold, da hvem som definerer innholdet, samt tidspunkt for involvering av frivilligheten, som kan indikere hvilke form for samskaping som finner sted. Det er sentralt at koblingen mellom nøkkelkonseptet, da samskaping, og valgte indikatorer (disse finner prosjektet innenfor det teoretiske rammeverket) ligger tett til teoriens kjerne slik at det kan bevises eller motbevises (Adcock og Collier, 2001). Under analysen av den innsamlede dataen er det bevisst gått frem og tilbake mellom konsept, teori og data for å vurdere hvorvidt de systematiserte konseptene (Pedersen-Ulrich (2016) samskapelsestypologi) kan benyttes for å gi mening og forståelse til fenomenet studie tar sikte på å undersøke, da forholdet mellom offentlig- og tredjesektor.

*Den interne validiteten* uttrykker hvorvidt datamaterialet tilstrekkelig belyser studiens problemstilling (Yin, 2018). Dette sikres gjennom grundige og sikre kilder. For at den interne validiteten skal være høy må jeg sørge for at riktig operasjonalisering, riktig data og at data som ikke er relevant for studiens problemstilling utelukkes. I arbeidet med denne studien er det benyttet flere teknikker for å hente inn et bredt kunnskapsgrunnlag, som sammen belyser flere aspekt med utgangspunkt i problemstillingen. For å øke studiets gyldighet er det kombinert

## Metode

analyse av offentlige dokumenter og intervjuer med aktører som er relevant i det forebyggende arbeidet, hvor det er intervjuene med nøkkelinformantene som står som det viktigste datagrunnlaget i studien. Informantene ble valgt på bakgrunn av sin tilknytning til det forebyggende arbeidet, hvilket medførte at de klarte å svare utfyllende og reflektert på de spørsmål som ble stilt. Formålet med å gjennomføre datainnsamlingen likest mulig i alle kommunene og på tvers av sektorene, er å få mest mulig sammenlignbare data. Ved at informantene i offentlig sektor fikk spørsmål om egen, samt frivillighetens rolle, og motsatt, er det mulig å kryss-validere den innhentede informasjonen, noe som øker dataens interne validitet (Murdoch og Geys, 2014, s. 1800).

Den *eksterne validiteten* omhandler hvorvidt resultatene fra studien kan generaliseres. I et forskningsprosjekt er et sentralt aspekt studiens generaliseringspotensiale. Å generalisere resultatene av en studie, slik at dem kan benyttes i studier av andre nærliggende fenomener, er et sentralt mål i forskning (Yin, 2018). Gerring (2017, s. 220) fremhever at grunnet en case inneholder et fåtall av analyseenheter, er det utfordrende å generalisere. Yin (2018, s. 20) påpeker imidlertid at selv om et ikke er mulig å generalisere statistisk eller til en populasjon, er det mulig å analytisk generalisere fra casestudier, da det gir mulighet til å utvikle, samt generalisere teorier. På et overordnet nivå kan resultatet fra dette arbeidet gi et innblikk i hvordan kommuner påvirkes av et høyere tall fremmedkrigere i samspill med frivilligheten, når det arbeides med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Prosjektet har imidlertid rom for forbedring grunnet den manglende mulighet til å generalisere grunnet få observasjoner (George og Bennett, 2005). Studien bygger på observasjoner fra tre norske kommuner, en relativt liten andel kommuner. Videre er det viktig å poengtere at frivilligheten er mangfoldig, hvor utvalg av en frivillig organisasjon i arbeidet med forebygging ikke nødvendigvis representerer mangfoldet av ulike frivillige organisasjoner. I dette prosjektets tilfelle gjelder utfordringene spesielt den eksterne validiteten, å generalisere prosjektet til populasjonen vil dermed være åpen for forbedring.

### **4.5 Oppsummering av kapitlets hovedtrekk**

Dette kapitlet har gjort rede for, diskutert og reflektert over de metodiske valgene studien har gjennomført. Studiens forskningsdesign er en casestudie av forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Casestudier er utbredt tilnærming, hvor dette kapitlet har redegjort og argumenter for hvorfor dette er en

## Metode

hensiktsmessig strategi i dette studiet. Studien søker å svare på hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i det forebyggende arbeidet, samt hvorvidt forholdet påvirkes av antall fremmedkrigere i en kommune, og med utgangspunkt i det er studiens seks utvalgs-kriterier presentert. I denne studien er det antallet fremmedkrigere som er punktet som står sentralt i forskningsinteresse, og dermed representerer studiens uavhengige variabel. Avslutningsvis ble vurderinger knyttet til studiens pålitelighet, gyldighet og begrensninger gjennomgått.

## 5 Empirisk Analyse

I dette kapittelet vil jeg ta for meg indikatorene som er presentert i det analytiske rammeverket for å si noe om forholdet mellom kommunen og de frivillige aktørene som denne studien tar for seg. Kapittelet vil presentere resultatene fra intervjuene med informantene og dokumentanalysen, samtidig som det tolkes opp mot teorien gjennomgått i kapittel 3. Kapittelet danner et overblikk over hvordan arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er på det lokale nivået i Fredrikstad, Sandnes og Tromsø, for å videre kunne undersøke hva som kjennetegner dette forholdet med utgangspunkt i Pedersen-Ulrich (2016) typologi. Jeg vil derfor presentere de tre ulike casene hver for seg og gjøre rede for hvordan arbeidet er organisert, hvem som står ansvarlig for definisjon av innhold og mål samt hvordan aktørene ser på forholdet og interaksjonen seg i mellom. Videre vil kapittelet ta for seg likheter og ulikheter mellom de tre casekommunene, og hvorvidt det er variasjoner i forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i de kommunene som har en større erfaring med fremmedkrigerproblematikken.

### 5.1 Forebygging i Norge

Temaet forebygging er gjentatte ganger viet oppmerksomhet i ulike offentlige dokumenter. I stortingsmeldingen «*Risiko i et trygt samfunn*» (Meld. St. 10 (2016-2017)) får forebygging generelt, samt forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme oppmerksomhet da det er en del av samfunnssikkerhetsskjeden. Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme omtales kort som en viktig samfunnsoppgave, hvor det henvises videre til handlingsplanene på feltet som er sentrale i dette arbeidet (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 88). I stortingsmelding «*Samfunnssikkerhet i en usikker verden*» (Meld. St. 5 (2020-2021)) rettes oppmerksomheten særlig mot forebygging, hvor dagens risikobilde gjør forebygging stadig viktigere. Forebygging er et gjennomgående tema i stortingsmeldingen og fremstår som et viktigere tema enn i den tidligere samfunnssikkerhetsmeldingen, noe som også tydeliggjøres gjennom delkapittelet som tar for seg forebygging og prioriterings-avveininger. Også frivilligheten får oppmerksomhet i den nyeste samfunnssikkerhetsmeldingen, hvor bred deltagelse fremmes som et overordnet politisk mål som skal nås ved blant annet en samordnet og forutsigbar frivillighetspolitikk og tilskudd som støtter opp en strek og uavhengig sektor (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 121). Til tross for det økte fokuset på forebygging, er det i hovedsak forebygging knyttet til covid-19 pandemien og digital sikkerhet som er fokuset, og ikke særlig knyttet til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det understrekes imidlertid

## Empirisk analyse

viktigheten av å jobbe kontinuerlig med beredskap mot terror og ekstremisme. Med utgangspunkt i dette kan en se et fokusskifte, hvor det forebyggende arbeidet i økt grad blir vektlagt i den nyeste samfunnssikkerhetsmeldingen. Samfunnets motstandsdyktighet skal gjennom økt vektlegging av det forebyggende arbeidet aktualiseres (Meld. St. 5 (2020-2021), s. 15). Det er imidlertid skiftende hvilke samfunnsutfordringer som vektlegges i det forebyggende arbeidet, hvor *Samfunnssikkerhet i en usikker verden* i stor grad omhandler pandemier, noe som er naturlig gitt situasjonen i 2020-2021.

Det norske arbeidet mot radikaliserings og voldelige ekstremisme har, i følge regjeringens handlingsplan (Justis og Beredskapsdepartementet, 2020) fått oppmerksomhet internasjonalt. Likevel gir aktuelle hendelser og polariseringen vi finner i samfunnet grunn til å videreutvikle arbeidet. Regjeringen satt i 2019 i gang arbeidet med å videreutvikle handlingsplanen fra 2014 mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, hvilket resulterte i den reviderte 2020 versjonen. Den reviderte handlingsplanen viderefører de fem prioriteringsområdene som har ligget fast siden 2014, hvorav prioriteringsområde to, *samarbeid og koordinering*, og tre, *forebygge tilvekst til ekstreme miljøer og bidra til reintegrering*, tar for seg frivilligheten i det forebyggende arbeidet. Her trekkes blant annet samarbeid mellom ulike sektorer fram som en nøkkelfaktor for å lykkes med det forebyggende arbeidet. Til tross for at frivilligheten anses som en nøkkelfaktor for å lykkes i det forebyggende arbeidet, er det ingen tiltak i den reviderte handlingsplanen som er direkte knyttet til frivillige organisasjoner eller støtte til frivilligheten i det forebyggende arbeidet.

Ved sammenligning av handlingsplanene av 2014 og 2020, oppleves en større oppmerksomhet i handlingsplanen av 2014 knyttet til frivillige organisasjoner og deres sentrale posisjon i det forebyggende arbeidet. Tiltak 14 tar blant annet for seg støtte til frivillige aktører som arbeider med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Her vektlegges det hvordan frivilligheten er sentrale og bidrar på en rekke ulike måter i det forebyggende arbeidet (Justis og Beredskapsdepartementet, 2014, s. 21). Handlingsplanen beskriver også hvordan det skal satses på samarbeid mellom relevante aktører, herunder økt samarbeid mellom frivillige organisasjoner og kommunene i det lokale forebyggende arbeidet. Frivilligheten nevnes imidlertid ikke like ofte i handlingsplanen av 2020. Tiltak 14 knyttet til støtte til frivillige aktører i det forebyggende arbeidet, rapporteres som gjennomført, og blir dermed ikke videreført i den reviderte handlingsplanen (Justis og Beredskapsdepartementet, 2019, s. 7). Den reviderte handlingsplanen fra 2020 har følgelig ingen tiltak som omhandler frivillighetens rolle,

samarbeid med frivilligheten eller støtte til frivillighetens arbeid. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved at tiltak 14 rapporteres som gjennomført, da handlingsplanene gjennomgående beskriver hvordan det skal satses på samarbeid mellom frivilligheten og kommunene i det lokale forebyggende arbeidet, og tiltak 14 søkte å stimulere til samarbeide med frivillige aktører (Justis og Beredskapsdepartementet, 2019). Hvorvidt dette skyldes at det ikke lengre er behov for samarbeid på tvers av sektorene, at det er tilstrekkelig samarbeid mellom kommuner og frivillige aktører, eller om det er andre årsaker til dette, kan studien imidlertid ikke si noe om.

Kommunene gis imidlertid en aktiv rolle i forebyggingsarbeidet. Som en støtte til gjennomføringen av dette oppdraget lokalt, har regjeringen utviklet en Nasjonal veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Hensikten med veilederen er å gjøre det enklere for det enkelte lokalsamfunn å gi rask respons når utfordringen oppstår (Justis og beredskapsdepartementet, 2015). Den nasjonale handlingsveilederen oppfordrer til mobilisering og medvirkning i lokalsamfunnet «*Det bør settes fokus på dialog og samarbeid mellom både offentlige, frivillige og private aktører gjennom medvirknings- og mobiliseringsprosesser*» (Justis og beredskapsdepartementet, 2015, s. 20). Samarbeid og fordeling av ansvar for oppfølging av ulike oppgaver må på plass i alle lokalsamfunn, både internt i kommunen, og mellom politi, kommune og privat/frivillig sektor, lag og foreninger.

Til tross for oppfordringen, presiserer verken samfunnssikkerhetsmeldingene, handlingsplanene eller handlingsveilederen ytterligere hvordan frivilligheten har et eventuelt ansvar. Samlet sett sier dokumentene lite om kommunens og frivillighetens rolle i det forebyggende arbeidet, og hvordan det forebyggende arbeidet og samarbeid på tvers av sektorgrenser skal utformes i en lokal kontekst. De nasjonale dokumentene påpeker viktigheten av det forebyggende arbeidet lokalt, men fastsetter følgelig få føringer og det er opp til hver enkelt kommune å utforme konkrete lokale løsninger på problematikken. Intervju med informanter vil dermed muliggjøre informasjon konkret knyttet til forholdet mellom kommunen og frivillige organisasjoner i det forebyggende arbeidet, og bidra i besvarelsen av studiens problemstilling.

### **5.2 Forholdet mellom offentlig- og tredjesektor**

Situasjonen i 2014 var uoversiktlig, hvor flere kommuner ikke hadde tilstrekkelig oversikt eller kunnskap om fenomenet, hvilket synliggjøres i statsministerens brev til flere kommuner, der i blant Fredrikstad, Sandnes og Tromsø i 2014 (Ørstavik mfl., 2014). Studiens informanter fra



offentlig sektor forklarer at det var en situasjon høsten 2014, tidlig 2015, hvor fremmedkrigerproblematikken og forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme fikk økt oppmerksomhet.

*«Så da kastet vi jo oss rundt da i forhold til at det var veldig fokus på det som problematikk da i 2014-2015»*

(Informant, offentlig sektor Tromsø)

Etter forespørsel og skriftlig anmodning fra både den nasjonale handlingsplanen på feltet samt gjennom brev fra statsministerens kontor, har kommunene vedtatt lokale handlingsplaner i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, men det er imidlertid forskjeller i hvordan situasjonen utartet seg i de ulike kommunene. Fredrikstad representerer en kommune med et forholdsmessig stort antall som reiste, sammenlignet med andre Norske kommuner, hvilket gjorde at det ble en del ekstra fokus på problemstillingen i kommunen. I Sandnes og Tromsø har situasjonen imidlertid vært mindre preget av problematikken.

*«[...] i 2014, 2015 hadde vi knapt saker på dette her i Tromsø»*

(Informant, offentlig sektor Tromsø)

*«Vi er en kommune som jeg vil si har hatt relativt få saker, og fremdeles så har vi relativt få saker»*

(Informant, offentlig sektor Sandnes)

I denne delen vil kommunene hver for seg presenteres i lys av indikatorene, for å videre kunne diskutere hvorvidt forskjeller i den lokale konteksten, da antall fremmedkrigere, påvirker forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

### **5.2.1 Fredrikstad**

Fredrikstad var en av de norske kommunene som fikk særlig oppmerksomhet knyttet til sitt arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme da det ble kjent at syv unge menn reiste til Syria (Østby, 2016). Fredrikstad fikk mye medieoppmerksomhet i kjølvannet av dette, både nasjonalt og internasjonalt. 4. april 2015 ble det publisert en artikkel om Fredrikstad i New York Times (Kristoffersen, 2015). Også norske medier rettet oppmerksomheten mot

Fredrikstad, hvor gaten det reiste flere unge gutter fra for å krige for IS, fikk tilnavnet «terrorgata» (Østby, 2016).

Siden 2015 hevder kommunen å ha tatt grep, noe som også bekreftes gjennom flere avisartikler da Fredrikstad trekkes fram som foregangskommuner når det gjelder forebygging av voldelig ekstremisme (Slettholm, 2015). Fredrikstad er en av 20 nordiske byer som er med i Nordic Safe Cities, en allianse av byer som arbeider for å sikre trygge og motstandsdyktige byer i Norden og som jobber sammen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (Fredrikstad kommune, 2020). Blant Fredrikstads fokusområder er tett samarbeid med lokalt politi og sivilsamfunn for å forebygge og motvirke voldelig ekstremisme (Nordic Safe City, 2020).

### **5.2.1.1 Kommunens rolle**

Informanten fra den offentlige sektoren forklarer at kommunens rolle i det forebyggende arbeidet er knyttet til en diskusjon om hvem som har hvilket ansvarsområde, hvor det er en pågående diskusjon mellom politi, etterretning og kommuner. I denne diskusjonen råder det til tider ganske mye forvirring. Informanten beskriver videre at Fredrikstad er en kommune som har tatt mye ansvar i denne problematikken, og dermed ikke tilhørt de kommunene som lener dette arbeidet på politiet og etterretningstjenesten.

*«Vi er veldig tydelig på at det er noen ting politiet har mandat til å gjøre, men at mye av svarene på å gjøre gode tiltak i disse sakene er det kommunale virkemidler som kan svare ut. [...] Det er et sånt valg vi har tatt, hvor mange kommuner henviser bare direkte til politiet»*

(Informant, offentlig sektor Fredrikstad)

Sitatet antyder at i det forebyggende arbeidet eksisterer en klar arbeidsdeling hvor kommunen har valgt å håndtere situasjonen ved å ta en stor del av ansvaret. Dette er også noe som kommer tydelig frem i kommunens handlingsveileder ved bekymring for radikaliserings, hvor kommunen oppnevnes som kontaktpunkt for henvendelser knyttet til bekymring for radikaliserings (Fredrikstad kommune, 2015). I kommunen jobber de bredt med forebygging, hvor forebygging av radikaliserings og voldelig ekstreme tar utgangspunkt i begrepene universell, selektiv og indikativ forebygging. Informanten beskriver hvordan kommunen har en stor verktøykasse, mange instanser og en tiltaksportefølje på hva de gjør når det er bekymring knytte til et individ eller en gruppe. Det er i følge informanten fra Fredrikstad kommune spesielt

## Empirisk analyse

i sammenheng med det universelle forebyggingsnivået interessant å snakke om frivilligheten. Det handler både om å motvirke hatytringer, hatkriminalitet, voldelig ekstremisme, samt å bygge opp det samfunnet ønsker i form av lokaldemokrati, bygge demokratisk kompetanse medborgerskap.

*«Så dette er på den universelle biten, også har vi også et samarbeid med veldig mange andre også egentlig. Alt fra små lokale aktører, til større instanser da. [...] det å bygge demokrati og medborgerskap ikke noe du kan gjøre alene som kommune, det må gjøres i samarbeid med sivilsamfunnet. Det blir både bedre og større av det»*

(Informant, offentlig sektor Fredrikstad)

Videre beskriver den samme informanten frivillighetens rekkevidde som spesielt nyttig i det forebyggende arbeidet. Som kommune er det ikke alltid lett å nå enkeltpersonene eller miljøene, da de ikke ønsker kontakt med kommunen. I slike situasjoner blir frivilligheten og deres evne til å følge opp spesielt viktig.

*«[...] hvem er det som kan nå inn til disse brukerne som ikke er interessert i kontakt med det offentlige og kanskje unndrar seg kontakt med det offentlige, de når vi jo ikke»*

(Informant, offentlig sektor Fredrikstad)

*«Jeg tror det er en viktig bit at, hvis vi skal tenke at vi skal klare å nå ut, med vårt budskap, enten det handler om enkeltpersoner eller miljøer, så er vi helt avhengig av å samarbeide med sivilsamfunnet. [...] Vi har jo lokale demokrati arenaer, vi har jo lokalesamfunnsutvalg, vi har jo lokale idrettsforeninger, et ganske levende sivilsamfunn, som igjen jo treffer folk. Hvor folk treffes. Og der kommer vi jo ingen vei hvis vi ikke kan samarbeide med de, og at de kan hjelpe oss da med de litt sånn store samfunnsoppdragene».*

(Informant, offentlig sektor Fredrikstad)

I Fredrikstad er det også flere aktører fra tredjesektor som jobber med forebyggende arbeid og frivillig sektor er mangfoldig. Frivillighetens sentrale posisjon poengteres i kommunens frivillighetsmeldingen, da frivillig sektor er *«viktig både for den enkelte deltaker, mottaker, utprøver og for samfunnet»* (Fredrikstad kommune, 2014). Informanten fra den frivillige sektoren i Fredrikstad trekker imidlertid fram kommunen som sentral i det forebyggende

## Empirisk analyse

arbeidet, og beskriver hvordan det har vært klare rolleavklaringer i det forebyggende arbeidet. Informanten fra frivilligheten beskriver sin rolle i det forebyggende arbeidet som informasjonsformidlere, hvor de ønsker å sørge for at borgere får så mye informasjon som mulig, og dermed gjør borgerne i stand til å være kildekritiske og bygger en evne til å reflektere.

*«Det at det er viktig å la de som er eksperter eller fagfolk, og de sitter som regel i kommunen eller gjennom kommunens områder om det være seg politi eller skole, å la disse få jobbe med det de er fagpersoner om»*

(Informant, tredjesektor Fredrikstad)

Videre forklarer den samme informanten:

*«Vi har jobbet med kommunen og politiet, hvis du skiller dem og ikke ser på dem som en enhet, i dette med at de er de profesjonelle på enkeltsaker og på dette med lovlighet og ulovlighet, mens vi prøver å bidra i forholdt til kommunikasjon og informasjon»*

(Informant, tredjesektor Fredrikstad)

Slik informanten fra tredjesektor beskriver sin rolle samsvarer med det Eimhjellen og Loga (2017) beskriver som tredjesektors potensielle rolle. I arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme tilbyr ikke tredjesektor en erstatning for offentlige tjenester, da offentlig sektor har et meget omfattende tjenestetilbud på alle de ulike forebyggingsnivåene. Slik informantene beskriver det besitter tredjesektor verktøy og ressurser som kommunen kan nyte godt av i det forebyggende arbeidet. Frivilligheten har et annet mandat enn kommunen, noe som muliggjør en annen innsikt i lokalsamfunnet enn hva kommunen kanskje har tilgang på. Gjennom deltagelse i ulike møter kan frivilligheten formidlet kunnskap og interesser opp mot myndighetene. Dette er i tråd med beskrivelsen til Eimhjellen og Loga (2017) av tredjesektor som politiske aktører og interesserepresentanter.

Dette indikerer at det er kommunen som leder det forebyggende arbeidet i kommunen, hvor de omtales som *eksperter eller fagfolk*. Det eksisterer en klar rollefordeling i kommunen hvor tredjesektor hjelper i hovedsak med informasjon, hvor de *prøver å bidra*. Den klare rolleavklaringen tyder på at det er begrenset når og hvor frivillige organisasjoner kan hentes inn for å bidra. Kommunen ser dermed ut til å legge føringer, samtidig som at tredjesektor «hjelper oss» (kommunen), noe som innebærer et forhold der kommunen er den ledende

aktøren og inviterer andre til å hjelpe. I lys av teorien er dette eksempler på hvordan forholdet mellom offentlige- og tredjesektor preges av en kommune som tar en ganske dominerende rolle i Fredrikstad. Dette er en oppfatning som deles av både informantene fra det offentlige og frivilligheten. Likevel tillater kommunen innspill fra frivillige organisasjoner og gir dem noe ansvar, da frivilligheten blant annet har tilgang til mennesker kommunen ikke selv kan nå. På bakgrunn av funnene presentert ovenfor vil jeg kategorisere, med utgangspunkt i tabell 3.1, kommunens rolle som en dominerende, men med en mer tilbaketrukket rolle.

### **5.2.1.2 Innhold**

Informanten fra offentlig sektor poengterer at forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, samt fremmedkrigerproblematikken er sammensatte utfordringer som ikke enkelt lar seg løse av en enkelt aktør eller kommunen alene.

*«Dette er et komplisert fagfelt i seg selv, og det er ikke en enkelt aktør eller en person som vet svarene, det må finnes ut av i felleskap»*

(Informant, offentlig sektor Fredrikstad)

I Fredrikstad ble det høsten 2014 arrangert flere store dialogmøter hvor både trossamfunn og andre frivillige organisasjoner var en viktig del. Offentlig sektor inviterte inn ulike organisasjoner av interesse for å se på hvordan de konkret kan jobbe sammen. Informanten fra offentlig sektor forklarer at dette ble gjort nettopp fordi de ønsket innspill på hvordan en skulle håndtere utfordringen som radikaliserings og voldelig ekstremisme representerer.

*«Dette tror jeg sendte et ganske tydelig signal ut i samfunnet om at dette er et felles ansvar og at vi håper at sivilsamfunnet også kan ta en del av jobben her da»*

(Informant, offentlig sektor Fredrikstad)

Det var et ønske om å ha med hele samfunnet i Fredrikstad i den jobben fremmedkrigerproblematikken krever. Kommunens invitasjon til dialogmøter kan vitne om et ønske at aktørene sammen skulle finne løsninger på problematikken hvor aktørene kan arbeide som likeverdige parter. Imidlertid kan kommunens invitasjon og det å «sendte ut et signal» tyde på at det er kommunen som har kontrollen, men ønsker at tredjesektor skal «ta en del av jobben». Det presiseres imidlertid ikke hvor stor del av jobben tredjesektor skal ta, men informanten fra det offentlige forklarer at frivilligheten er blitt utfordret på å bidra.

## Empirisk analyse

I Fredrikstad er det i følge informantene i begge sektorene etablert et forhold som karaktereres som et godt samarbeid mellom de ulike aktørene i det forebyggende arbeidet. I 2014 vedtok Bystyret en egen frivillighetsmelding for Fredrikstad, som ble utformet i samarbeid med tredjesektor (Fredrikstad kommune, 2014). Fredrikstad kommune tilrettelegger for dialog og samhandling mellom frivilligheten på flere områder, blant annet gjennom flere møtepunkter med frivillig sektor. Gjennom kommunens frivillighetsmelding gis en «*økt forståelse av samfunnsendringer som både påvirker organisasjonene i samfunnet og det offentliges ønsker og behov for økt samarbeid*» og en «*større forståelse frivillighetens rolle i samfunnet og dets betydning*» (Fredrikstad kommune, 2014, s. 6). Informanten fra tredjesektor forklarer at Fredrikstad kommune har vært flinke til å innhente informasjon og at kommunen også viser at de er tilgjengelige for frivilligheten i det arbeidet dersom de kan bidra og gjøre frivillighetens arbeid lettere.

*«[...] jeg får inntrykk av at de ønsker å vite mer sånn at de kan bruke det i arbeidet sitt for å kunne gjøre en bedre jobb»*

(Informant, tredjesektor Fredrikstad)

Noe som også bekreftes i kommunens frivillighetsmelding hvor samarbeid mellom offentlig og tredjesektor muliggjør styrking av offentligsektors kompetanse til å utføre ønskede samfunnsoppgaver (Fredrikstad kommune, 2014). Til tross for at det tidlig var arrangert åpne dialogmøter hvor frivilligheten ble invitert for å finne ut hvordan kommunen som en helhet best kunne håndtere denne utfordringen, beskriver både informanten fra frivilligheten og fra kommunen at det er representanter fra kommunen som er senterpunkter for hvordan frivilligheten skal benyttes. Informanten fra kommunen forklarer videre at det er mye samarbeid med sivilsamfunnet på andre felt, hvor en går inn i en åpen dialog rundt den gitte problemstillingen. Dette er det imidlertid mindre av i sammenheng med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

*«Så det korte svaret er at vi har lagt mye premisser for dialogen, og at jeg tenker at det har vært viktig, men jeg tror og håper at vi også har vært åpne på de tingene som handler om de ulike sivilsamfunnsaktørene sine kompetanser»*

(Informant, offentlig sektor Fredrikstad)

## Empirisk analyse

Informantene fra begge sektorene beskriver viktigheten av ekspertisen, og at de som er eksperter på et felt dermed skal arbeide med det de er eksperter på. I det forebyggende arbeidet er det viktig at alle parter anerkjenner sine ekspertområder og har klare linjer for sitt arbeid. Likevel er det rom for frivilligheten i det forebyggende arbeidet og informantene opplever engasjement fra hverandre i arbeid med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme.

*«Men så opplever jeg at en del av minoritetsorganisasjonene og kanskje særlig de muslimske trossamfunnene, har vært litt på oss også. De har både vært tydelig på at de vill bidra og at de forventer at vi samarbeider med dem, har dialog med dem og at de gjerne vill bidra»*

(Informant, offentlig sektor Fredrikstad)

*«[...] så tror jeg at det er helt avhengig. Hvis vi skal sitte på hver vår tue å redde verden så kan det godt tenkes at vi ødelegger for hverandre uten at det er intensjonen. Så jeg tror at det er veldig viktig at vi har kommunikasjon med alle ledd hvor vi forstår, og enten har en klar ansvarsfordeling eller en klar forståelse av hva den enkelte har som fokusområde, eller jobber med sånn at vi kan i det minste støtte hverandre om ikke direkte hjelpe hverandre»*

(Informant, tredjesektor Fredrikstad)

Dette indikerer at forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kjennetegnes av kommunikasjon som går begge veier, hvor de ulike aktørene har jevnlig kontakt med hverandre og formidler de roller og forventninger sektorene har til hverandre. Offentlig sektor opplever engasjement fra tredjesektor, hvor det kommer tydelig frem at de ønsker å bidra. Invitasjonen til åpne dialogmøter hvor eventuelle løsninger på problematikken ble drøftet kan antyde et samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor i definering av innhold, men det blir imidlertid tydelig at det i forhold til det forebyggende arbeidet er det naturlig at kommunen tar hovedansvaret, men samarbeid og innspill fra tredjesektoren er ønsket. På bakgrunn av funnene vil jeg, i lys av tabell 3.1, beskrive kommunen som sentral når det kommer til definering av innholdet i relasjonen og samarbeidet med tredjesektor, hvor tredjesektor gjennom kommunikasjon og informasjonsarbeid bidrar eller hjelper til med det kommunen på forhånd har definert som innhold.

### 5.2.1.3 Tidspunkt for involvering av tredjesektor

I etterkant av at Fredrikstad kommune i 2014 mottok brev fra statsministerens kontor, ble det høsten 2014 arrangerte flere dialogmøter i kommunen hvor trossamfunn, andre representanter fra frivilligheten, politiet, kommunerepresentanter og ordføreren deltok. I og med at kommunen mottok brevet hvor det ble påpekt manglende forebyggende aktivitet, og videre inviterte til dialogmøter, kan det tolkes som at det offentlige initierte til samarbeid rundt problematikken i 2014. Fredrikstad var en to kommuner som kort tid etter mottakelsen av brevet hadde arrangert dialogmøter samt «*oppgir at de har et beredskapsteam i tilfelle konkrete bekymringer*» knyttet til fremmedkrigerproblematikken (Slettholm, 2015). Informanten fra tredjesektor beskriver hvordan kommunen var vennlig innstilt og positive til tredjesektors arbeid i forhold til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

*«De inviterte først og adresserte altså noen av de utfordringene de opplevde [...] Det var at dette er utfordringen vi har, er det riktig at vi møtes, er det greit at vi jobber sammen. Det var et helt åpent møte og prøve å finne formatet på hvordan vi skulle gjøre dette her»*

(Informant, tredjesektor Fredrikstad)

*«Til å begynne med så følte vi at vi var veldig involvert og at vi fikk inntrykk av at vi var veldig involvert»*

(Informant, tredjesektor Fredrikstad)

Sitatene ovenfor kan indikere at selv om offentlig sektor initierte, var det rom for tredjesektor å delta aktivt i utformingen av de aktuelle tiltakene for å løse de utfordringene kommunen opplevde. Til tross for de åpne møtene hvor det ble forsøkt å finne formatet på problematikken løsninger, fremmer informanten fra offentlig sektor at det i Norge er veldig naturlig å peke på velferdsstaten hvis en skal forebygge ekstremisme, mens i andre deler av verden vil det kanskje være vanligere og mer hensiktsmessig å peke på frivilligheten, ideelle organisasjoner og stiftelser i det forebyggende arbeidet. Det ligger i den norske velferdsstatens mandat å drive forebyggende arbeid, noe som kan vitne om at kommunen i stor grad vil stå for både initiering, utforming og utføring av forebyggende tiltak. Men dette betyr imidlertid ikke at samarbeid mellom den offentlige og tredjesektoren i det forebyggende arbeidet ikke er viktig. Både informanten fra kommunen og fra frivilligheten trekker fram samarbeid som en viktig faktor i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.



## Empirisk analyse

*«Også tror jeg at, selv om vi som kommune tenker at vi har blitt ganske gode på dette (les; forebygging), så er det fortsatt et veldig komplisert fagfelt, og det å samarbeide med mange forskjellige aktører som har forskjellige perspektiver tror jeg er en verdi i seg selv. Og at det sånn sett er viktig for oss også da, at vi skal bli så gode som mulig»*  
(Informant, offentlig sektor Fredrikstad)

Informanten fra offentlig sektor forklarer at ved å involvere sivilsamfunnet, signaliserer en at dette er et feller samfunnsansvar, et felles anliggende. Dette kommer også frem i kommunens frivillighetsmelding som presiserer at *«offentlig- og frivillig sektor har ulike, men komplementerende roller i samfunnet og samarbeidet mellom sektorene må bygge på et prinsipp om at frivillig sektor skal supplere, ikke erstatte offentlige tjenester»* (Fredrikstad kommune, 2014, s. 54). Forebyggingsfeltet handler ikke bare om kriminalitet, informanten presiserer at det også handler om lokalsamfunn og demokrati. Informanten understreker videre at involvering av frivillige organisasjoner er viktig:

*«[...] nettopp fordi at sivilsamfunnsaktører når befolkningen på en annen måte enn vi som kommune gjør. De har et annet mandat, annen type stemme og kan bidra med andre ting»*

(Informant, offentlig sektor Fredrikstad)

I lys av teorien er dette eksempel på hvordan kommunen starter prosessen og selv identifiserer en utfordring som må løses (etter press i form av et brev fra statsministerens kontor), og hvor tredjesektor først blir involvert etter at kommunen har identifisert utfordringen som skal løses. Det helt åpne møtet hvor offentlig sektor inviterte tredjesektor for å prøve å finne formatet på hvordan utfordringen skulle møtes kan indikere at tredjesektor ble involvert eller engasjert i utformingsfasen. Imidlertid påpekes det at det er vanlig å se til velferdsstaten når en snakker om forebygging, hvor kommunen gjerne står ansvarlig for alt fra initiering til utførelse av tiltak. Foruten regjeringens anbefalinger om et tverretatlig samarbeid når det kommer til det forebyggende arbeidet, står kommunene relativt fritt til å utforme løsninger og strategier slik det passer dem best, og det kan dermed tenkes at kommunen vil involvere tredjesektor på et tidligere tidspunkt. Tidspunkt for involvering av tredjesektor i Fredrikstad kommune kan dermed kjennetegnes av at tredjesektor deltar i utformingsfasen og bidrar i utforming av eventuelle løsninger.

## 5.2.2 Sandnes

I kommunens plan for inkludering og integrering (Sandnes kommune, 2015c) heter det at det viktigste for å fremme et samfunn preget av likeverd og toleranse er å legge til rette for at alle kan oppleve tilhørighet og inklusjon, noe som er også er det grunnleggende i forebygging av radikaliserings og voldelige ekstremisme. I likhet med den nasjonale handlingsplanen på feltet, skal det i følge kommunens handlingsplan «*vektlegges kunnskap og samarbeid på tvers av samfunnssektorer*» i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme (Sandnes kommune, 2015c, s. 28).

### 5.2.2.1 Kommunens rolle

Informanten i offentlig sektor beskriver hvordan det forebyggende arbeidet omhandler å forhindre noe negativt, eller at noe som er under oppseiling skal begrenses. Det er flere risikofaktorer i forhold til dette med radikaliserings og voldelig ekstremisme, hvor det forebyggende arbeidet handler om å ha gode forebyggende tiltak generelt i kommunen. Dette blir også tydelig i kommunens plan for inkludering og integrering, hvor tiltak mot radikaliserings skal bygge videre på de gode erfaringene med lokale samvirkemodeller (Sandnes kommune, 2015c, s. 28). Arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme skal dermed legges til det allerede forebyggende sporet kommunen har.

*«Vi har en velferdsstat som er bygd ut på en litt annen måte, og du kan si på ett vis så skal i veldig stor grad kommunen klare å gjøre det selv det meste selv i forhold til dette»*  
(Informant, offentlig sektor Sandnes)

I Norge blir mye av den konkrete velferdsproduksjonen utført i kommunene, og det er med andre ord kommunen og dens tjenesteapparat som skal håndtere utfordringer som fremmedkrigerproblematikken. Informanten fra offentlig sektor beskriver hvordan ulike sivilsamfunnsaktører i andre land blir løftet opp og frem i det forebyggende arbeidet, da de tilbyr og leverer noe det offentlige ikke kan. Informanten poengterer at i Norge er imidlertid den offentlige sektoren større, og dermed gjør mer enn i mange andre land.

Sandnes er med i det regionale samarbeidsforumet *Samver*. Samver står for samordningsgruppe mot voldelig ekstremisme i regionen, og består av kommuner<sup>9</sup>, PST, Sør-Vest politidistrikt,

---

<sup>9</sup> Stavanger, Sandnes, Rennesøy, Randaberg og Sola

## Empirisk analyse

Kriminalomsorgen region sørvest, Rogaland fylkeskommune og Regionalt ressurscenter om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging [RVTS]. Samver ble etablert etter regjeringens ønske om en bred innsats i det forebyggende arbeidet (Bakkeli, 2018). Det virker dermed å være et godt forhold mellom de ulike offentlige instansene, både innad i kommunen og på tvers av kommunene i regionen. Dette er imidlertid ikke aktører i tredjesektor involvert i, men informanten fra offentlig sektor forklarer viktigheten av en felles dugnad på det forebyggende feltet, hvor både kommuner og aktører fra tredjesektor må være oppdatert og forberedt på det behovet som eksisterer samfunnet. I Sandnes kommune er det vedtatt en strategi for frivilligheten (Sandnes kommune, 2015b). Ved strategien skal «*kommunen legge til rette for samarbeid med frivillig sektor*» for å fremme blant annet folkehelse og at tjenestemottakerne kan oppleve meningsfulle hverdager med hjelp av frivillig innsats (Sandnes kommune, 2015b, s. 5).

*«Frivillige organisasjoner generelt er jo en del av offentligheten, det er jo en del av de som møter barn og unge og voksne i vår kommune»*

(Informant, offentlig sektor Sandnes)

Videre poengterer den samme informanten:

*«[...] i tillegg til at hjemmet og skolesektor forebygger, så må en også tenke på det frivillige som en av de største aktørene inn mot det. Ut i fra hvor mange mennesker de møter rett og slett»*

(Informant, offentlig sektor Sandnes)

Aktører fra frivilligheten er i det forebyggende arbeidet viktig da innbyggerne treffer frivilligheten mer en de treffer offentligsektor. Informanten fra tredjesektor beskriver hvordan de i det forebyggende arbeidet arbeider for å gi kommunen kunnskap og informasjon, et verktøy og skape et miljø rundt ungdommene hvor de føler at det som de kan blir sett og anerkjent.

*«Mens kommunen er ute og skal løse sitt mandat, å lage et godt samfunn for alle, så er våres rolle å gi de et verktøy til å bruke ressursene riktig»*

(Informant, tredjesektor Sandnes)

En felles oppfatning blant informantene fra begge sektorene er at en er avhengig av det frivillige sektoren for å lykkes i det forebyggende arbeidet. Tredjesektors evne til inkludering i samfunnet fremmes, hvor frivillige organisasjoner kan bidra i det forebyggende arbeidet ved å trekke mennesker med i sine aktiviteter, og på denne måten hindre utenforskap. Samtidig beskriver informanten fra tredjesektor hvordan de tilbyr kunnskap og informasjon som kan påvirke kommunens arbeide med forebygging og forbedre kvaliteten på det forebyggende arbeidet gjennom å dele av sine ressurser. Tredjesektor kan dermed fungere både som sosiale møteplasser og som interesserepresentanter (Eimhjellen og Loga, 2017; Kramer, 1981)

Funnene presentert over indikerer at det i Sandnes kommune er det offentlige som leder arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, hvor kommunen sammen med andre kommuner i regionen, samt politiet, PST, RVTS og fylkeskommunen har etablert et regionalt samarbeid for å møte utfordringene knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme. I lys av tabell 3.1 kan dette være et eksempel på hvordan offentlig sektor, da kommunen har en dominerende rolle og er den ansvarlige aktøren i forholdet med tredjesektor. I den grad samskaping finner sted i kommunen, er det kommunen som styrer prosessen.

### **5.2.2.2 Innhold**

I etterkant av at Sandnes kommune mottok brev fra statsministerens kontor vedrørende manglende forebyggende arbeid, forklarer informanten fra offentlig sektor at det i 2015 ble arrangert stormøte hvor det deltok aktører fra både offentlig- og tredjesektor. Stormøtene var initiert av kommunen og tok opp utfordringen knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme i kommunen.

*«Det ble diskutert hvordan skal kommunen håndtere denne utfordringen best mulig for våre innbyggere»*

(Informant, offentlig sektor Sandnes)

Til tross for at det ble arrangert stormøte hvor aktører fra frivilligheten ble invitert, beskriver informanten hvordan dette feltet, forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, er tungt forankret i det offentlige. Dette bekreftes også i kommunens plan for inkludering og integrering, hvor arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme skal gjennomføres av kommunen sammen med politiet (Sandnes kommune, 2015c, s. 45). Offentlig sektor inviterte inn ulike organisasjoner av interesse for å se på hvordan kommunen, og ikke vi

## Empirisk analyse

som et samfunn, skal håndtere denne utfordringen best mulig for innbyggere. Dette kan være et eksempel på hvordan kommunen inntar en dominerende rolle også når det kommer til hva som er innholdet i samarbeidsrelasjonene, der det er kommunen som skal håndtere dette med det tjenesteapparatet det offentlige har å tilby. Samtidig beskriver informanten fra offentlig sektor en situasjon hvor det er enkelte frivillige organisasjoner som peker seg ut og selv synliggjør at de besitter spisskompetanse.

*«Og i den sammenheng så tenker jeg at, iallfall er erfaringen i vår kommune at det er en kombinasjon av frivillige organisasjoner som rett og slett synliggjør selv, [...] også inngår man i samarbeid litt sånn generelt der»*

(Informant, offentlig sektor Sandnes)

Kommunen påpeker selv i kommuneplanen 2015-2030 at «Sandnes har en stor og meget aktiv frivillig sektor» og kommunen skal samarbeide aktivt med frivillige organisasjoner for å stimulere til økt frivillighet (Sandnes kommune, 2015a, s. 28). Informanten fra tredjesektor forklarer at kommunen har tatt kontakt med dem, da kommunen ser at frivilligheten kan tilby noe som de har bruk for. I slike situasjoner er det gjerne en åpen inngang, hvor aktørene sammen ser på mulighet for å skape et mer bærekraftig tilbud.

*«De (les: kommunen) vet hva vi kan, også har de noen tanker om hva de har lyst på, så ser vi på muligheter for å kunne utvikle det som vi sitter på»*

(Informant, tredjesektor Sandnes)

Dette forholdet som beskrives av informanten i tredjesektor gjenspeiles i det informanten i offentlig sektor forklarer, hvor det etableres samarbeid men på forhånd avklares roller i forholdet. Avklaringene kan omhandle alt fra økonomisk ansvar, til produksjon og drift underveis.

*«Da lager en rett og slett skiftelige avtaler om det, også har en og jevnlig treffpunkt eller evalueringer da for å justere hvis det trengs»*

(Informant, offentlig sektor Sandnes)

Etablering av avtaleverk følgelig muliggjør tredjesektors påvirkning på forholdets innhold, hvor kommunen sammen med frivilligheten kan definere innholdet. Informanten fra tredjesektor forklarer at velferdsstaten og kommunen er gode på å levere tjenester til sine innbyggere, men at i møte med nye utfordringer er det en styrke å ha noen som står utenfor den kommunale settingen. Det offentlige er et stort og sammensatt system, som gjerne ikke rekker å ta innover seg all den nye kunnskapen, eller alle de nye erfaringene like raskt som aktører utenfor det offentlige.

*«Så min opplevelse og erfaring med kommunal sektor er at den lukker seg litt om seg selv og de forskjellige tjenestene de har. En ønsker og snakker varmt om at en skal samarbeide på tvers, men når det kommer til stykke så er tidspresset og arbeidspresset og det å levere på egen sektors mål såpass styrende for de prioriteringene som blir gjort»*

(Informant, tredjesektor Sandnes)

Slik det fremgår av funnene presentert ovenfor er det i de fleste situasjoner kommunen som står for definering av innholdet. På kommunens initiativ ble det tidlig 2015 avholdt stormøter knyttet til utfordringen ved radikaliserings og voldelig ekstremisme hvor det til tross for tredjesektors tilstedeværelse ble tatt stilling til hvordan kommunen skal løse denne utfordringen. Informantene fra begge sektorene viser til hvordan det er etablert avtaler, hvor det på forhånd er avklaringer. Det tyder imidlertid på at kommunen, når de kontakter frivilligheten, vet hva de ønsker ut av samarbeidet og allerede delvis har definert innholdet i samarbeidet før tredjesektor blir involvert. Informanten fra tredjesektor forklarer hvordan det offentlige preges av budsjetter og generelt press som påvirker forholdet mellom offentlig- og tredjesektor, hvor det kommunale lukker seg om seg selv. Dette kan tyde på at det er lite rom for tredjesektor, da kommunen preges av press for å nå sine mål og dermed benytter de tjenester som allerede eksisterer innad i kommunen. Med utgangspunkt i tabell 3.1 vil jeg i Sandnes kategorisere kommunen som den mest sentrale aktøren når det kommer til definering av forholdets innhold.

### **5.2.2.3 Tidspunkt for involvering av frivilligheten**

I Sandnes kommune er det etablert samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor i det forebyggende arbeidet. Informanten fra tredjesektor forklarer at de over en lengre periode har hatt et samarbeid med kommunen i det forebyggende arbeidet, hvor de kunne tilby et verktøy kommunen ønsket å benytte seg av i arbeidet med inkludering og integrering.

## Empirisk analyse

*«Det var sånn sett et initiativ som ble tatt fra kommunen sin side»*

(Informant, tredjesektor Sandnes)

Informanten fra offentlig sektor forklarer hvordan kommunen har fått økt bevissthet rundt det å benytte frivillige organisasjoner. Sandnes kommune har tatt initiativ til et samarbeid med tredjesektor. Dette er i tråd med det som fremmes i strategi for frivillighet i kommunen, hvor det fokuseres på hensiktsmessigheten ved samarbeid på tvers av sektorer (Sandnes kommune, 2015b). I følge kommunens plan for 2015-2030 *«I utvikling av tjenestene spilles det på lag med frivillig sektor»* (Sandnes kommune, 2015a, s. 39). Samarbeidet på tvers er imidlertid i strategien begrenset til å *gjelde helse, sosial og omsorgstjenestene* (Sandnes kommune, 2015b, s. 10). I arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er det i kommunen eksempler på situasjoner hvor initiativet gikk både fra kommunen til frivilligheten, men også motsatt vei.

*«Det går begge veier, vi har eksempler på at både kommunen har vært litt ute å leitet etter hvem som kan tilføres denne kompetansen, eller hvem som har visse tiltak. [...] Men så er det også det motsatte»*

(Informant, offentlig sektor Sandnes)

Informanten fra offentlig sektor beskriver en situasjon i 2014-2015 hvor kommunen fikk et større antall henvendelser fra frivilligheten, da hele samfunnet rettet seg etter den utviklingen som var og da det behovet som oppstod. Dette har medført at kommunen nå har «hvilende» potensielt samarbeid som kan aktiveres ved behov. Informanten påpeker imidlertid at når det kommer til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er det et arbeid som kommunen i stor grad håndterer alene. Sandnes har sammen med flere kommuner i Rogaland, blant annet gjennom Samver, en felles strategi for håndtering og forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme (NTB, 2015).

*«Det meste håndteres i det offentlige sporet rett og slett fordi at behovet har ikke vært større enn det»*

(Informant, offentlig sektor Sandnes)

Funnene over indikerer at det i Sandnes er offentlig sektor som initierer, samt utformer og i stor grad utfører de tiltak som settes inn. Velferdsstatens utforming gjør at kommunen i stor grad, i følge informanten fra offentligsektor, klarer å håndtere utfordringen, uten særlig innblanding fra frivilligheten. Det tydeliggjøres av informantene fra begge sektorene at det er det offentlige som starter prosessen og selv identifiserer den utfordringen som krever en løsning. I denne prosessen eksisterer det også eksempler på at kommunen går ut for å finne mulige samarbeidspartnere på den utfordringen de har identifisert. Selv om kommunen søker etter noen som kan tilføre en bestemt kompetanse, poengteres det at det meste av slike saker i Sandnes håndteres av det offentlige. Det vil da være kommunen eller det offentlige som også utformer eventuelle løsninger på den identifiserte utfordringen. Tidspunkt for involvering av tredjesektor i Sandnes kommune vil dermed kunne kjennetegnes av at tredjesektor deltar i utføringsfasen og bidrar i realiseringen av kommunens ønsker eller mål.

### **5.2.3 Tromsø**

Tromsø kommune sin lokale veileder, *Handlingsveileder ved bekymring for radikaliserings og voldelig ekstremisme*, trekker fram at det forebyggende arbeidet er sentralt for å sikre grunnleggende verdier som demokrati, rettigheter og trygghet. Den lokale handlingsveilederen presiserer at i det forebyggende arbeidet kan det benyttes en rekke metoder, tiltak og tjenester innenfor ulike sektorer og på tvers av forvaltningssystemer (Tromsø kommune, 2018). Det økte fokuset nasjonalt på problematikken førte til at noen politidistrikt fikk egne radikaliseringskontakter, da ansatte i politiet med dette som hovedansvar. Å utpeke slike kontakter i relevante politidistrikt var ett av tiltakene i den nasjonale handlingsplanen fra 2014 (Justis og Beredskapsdepartementet, 2014). Informanten fra den offentlige sektoren i Tromsø påpeker at de imidlertid ikke fikk dette, da det ikke var konkrete saker i Tromsø knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme.

#### **5.2.3.1 Kommunens rolle**

Informanten i offentlig sektor beskriver hvordan det forebyggende arbeidet kan deles inn i byggende, forebyggende og kriminalitetsforebyggende. Det byggende er det som skal bygge samfunnet, forebyggende er det som gjelder når det er tendenser til utfordringer, og kriminalitetsforebyggende som går direkte mot innbyggere som viser tegn på kriminalitet og andre typer atferd som vekker grunn til stor bekymring. I Tromsø kommune er det forebyggende arbeidet delt mellom kommunen, lokale politiet og RVTS, hvor det er etablert



## Empirisk analyse

faste møtepunkt og de møtes for å drøfte eventuelle enkeltsaker eller mulig utviklingsarbeid. Når det kommer til frivilligheten og det forebyggende arbeidet, forklarer informanten at mye av det forebyggende arbeidet ligger på kommunens pult, men det er sentralt i arbeidet å koble de tilgjengelige ressursene.

*«Prøver jo i størst mulig grad å koble det konkrete arbeidet opp mot det andre forebyggende arbeidet vi gjør. [...] (min) sin rolle er å koble og koordinere de ressursene som finnes i lokalsamfunnet»*

(Informant, offentlig sektor Tromsø)

Videre beskriver den samme informanten:

*«Det handler vel så mye om å klare å koordinere, jobbe side ved side og at en kan supplere hverandre i det daglige. Det er veldig ofte det som blir mye av jobben»*

(Informant, offentlig sektor Tromsø)

I arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme forklarer informanten fra offentlig sektor om et godt forhold mellom de ulike offentlige instansene, noe som også blir bekreftet gjennom samarbeidsavtalen mellom kommunen og politiet (Tromsø kommune og Tromsø politistasjonsdistrikt, 2018). Dette er imidlertid ikke tredjesektor inkludert i, men de kobles på dersom det er behov. I første omgang setter offentlig sektor seg ned å kartlegger hva som skjer i offentligsektor, før de nærmer seg tredjesektor. Det er en gjennomgående enighet blant informantene fra begge sektorene knyttet til viktigheten av å ha et ryddig forhold og klarhet i hvilken rolle de ulike aktørene har i det forebyggende arbeidet. En informant fra tredjesektor gjør det helt klart at de deler offentligsektors syn på kommunens ansvar.

*«Det er kommunen som har måtte ta den rollen som en koordinerende part»*

(Informant, tredjesektor Tromsø)

Til tross for at det er kommunen og det offentlige som styrer det forebyggende arbeidet, er det i Tromsø også rom for aktører i tredjesektor i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i lokalsamfunnet. Informantene i tredjesektor beskriver hvordan arbeid innenfor dette feltet innebærer et tett samarbeid mellom ulike aktører, da særlig kommunen. Videre forklarer informantene at inkludering ene og alene er verken et kommunalt ansvar eller

## Empirisk analyse

frivillighetens ansvar. Hvilket samsvarer med den lokale handlingsveilederen hvor forebygging krever en helhetlig tenkning og innsats på tvers av samfunnssektorer (Tromsø kommune, 2018).

*«For selv om vi inkluderer i vår organisasjon så er dette faktisk inkludering i samfunnet vi snakker om»*

(Informant, tredjesektor Tromsø)

Det gjøres klart fra tredjesektor at de verken kan eller skal påta seg det offentliges ansvar når det kommer til det forebyggende arbeidet av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Tredjesektor har sine begrensninger da det ofte bygger på frivillighet og er ildsjel-basert. Aktivitetene de legger opp til skal være av en sosial og inkluderende karakter. Videre forklares det at dersom ildsjelene dør ut, vil frivilligheten bli borte.

*«At ikke det offentlige, kommuner, fylke eller staten legger et større ansvar på frivilligheten enn hva frivilligheten klarer, for da dreper vi også frivilligheten»*

(Informant, tredjesektor Tromsø)

Dette er i tråd med det Eimhjellen og Loga (2017) beskriver som tredjesektors rolle i å tilby sosiale møteplasser hvor innbyggeren kan finne tilhørighet, mening og bli integrert i det sosiale fellesskapet. Frivillighetens arbeid vil trolig foregå på det universelle nivået da inkludering og samhold ofte ligger til grunn for ulike frivillige organisasjoners formål, samt at essensen i den universellforebyggende innsatsen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, da generell inkludering og forhindre at enkeltindivider faller utenfor det sosiale fellesskapet. Forebygging av radikaliserings vil dermed ikke være hovedmålet til en del av de ulike frivillige organisasjonene, men en heldig bieffekt av organisasjonens opprinnelige formål (Winsvold, Mjelde og Loga, 2017).

Funnene presentert over indikerer at det i Tromsø kommune er det offentlige som i stor grad leder arbeidet når det kommer til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Det presiseres at det forebyggende arbeidet er fordelt mellom de ulike offentlige aktørene (politi, RVTS, kommune), men at i arbeidet kobles relevante aktører fra tredjesektor ved behov. I lys av teorien og tabell 3.1 kan dette være eksempler på hvordan kommunen spiller en dominerende rolle og hvor både offentlig- og tredjesektor oppleves å være enige i ha kjennskap til hverandres roller (kommunen som koordinerer).

### 5.2.3.2 Innhold

Både informantene fra offentlig- og tredjesektor fokuserer på at årsakene til radikaliserings og voldelig ekstremisme ofte bygger på utenforskap i forskjellige settinger, og av forskjellige årsaker. Forebygging må dermed bygge på inkludering, hvor et inkluderende samfunn der marginalisering hindres, også vil omfavne mye av det som inngår i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Dette kommer også fram i kommunens handlingsplan hvor det presiseres at «*på alle områder i samfunnet må arbeide for å motvirke utstøtelsesmekanismer [...] arbeide aktivt for å forhindre at noen føler at de står på utsiden av det store fellesskapet*» (Tromsø kommune, 2018).

*«Tenker at metodikken og tankegodset som ligger i forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme skal vi bruke til å utvikle også det arbeidet som foregår på fritids arenaen. Og da er det helt naturlig at idrett, moskeer og bymisjoner, at vi kommuniserer rundt hvordan vi supplerer hverandre rundt dette arbeidet».*

(Informant, offentlig sektor Tromsø)

I Tromsø kommune ble det invitert til et stort folkemøte da problematikken rundt radikaliserings og voldelig ekstremisme fikk en oppblomstring rundt 2014-2015. Informanten fra offentlig sektor forklarer at det var offentlig sektor som tok initiativet, men at det ble samlet bredt av ulike aktører. Dette kommer også frem i en rekke nasjonale og lokale nyhetsartikler hvor statsministeren oppfordrer Tromsø kommune til å arrangere dialogmøter mot radikaliserings, en utfordring kommunen tok (Nitteberg, 2014; Eilertsen og Mikalsen, 2014).

*«Jeg tenker at dem (frivilligheten) var veldig med når vi skulle initiere arbeidet med handlingsveilederen og det store folkemøtet [...] og de sentrale aktørene ble mobilisert i forhold til tematikken».*

(Informant, offentlig sektor Tromsø)

Informanten fra tredjesektor forklarer at det under folkemøtet ble tatt en generell tilnærming til problemstillingen.

## Empirisk analyse

*«Også var det utgangspunktet, hvordan kan vi på våre områder gjøre det beste ut av det».*

(Informant, tredjesektor Tromsø)

Dette følger informanten opp ved å understreke hvor viktig det er med kort vei mellom det offentlige og frivilligheten, da dette vil tjene alle som jobber med den samme saken. Det vil med andre ord være viktig å skape kjennskap mellom de som jobber med forebygging på ulike nivåer, men informanten fra tredjesektor forklarer at det kan være vanskelig å ha samme tankesett, at det ikke er noe som nødvendigvis kommer av seg selv.

*«Jeg bare tenker i et sånt større perspektiv så er det ofte utfordrende å få alle til å tenke samme tanke, men jeg tror at hvis man klarer det så er det, da har man gjort en alvorlig god forutsetning for å lykkes. [...] Det var veldig berikende å være med på samlingen om radikaliserings når det var, for da skjønner vi og i et større bilde hvor viktig jobben de (kommunen) gjør».*

(Informant, tredjesektor Tromsø)

Det blir tydelig at det er kommunen som er knutepunktet i det forebyggende arbeidet, hvor fellesmøtet tydeliggjorde den viktige jobben kommunen gjør i det forebyggende arbeidet. Selv om det ble tatt en generell tilnærming til problemstillingen, fremstår det som lite enhetlig innsats, hvor aktørene arbeider hver for seg på sine områder. Informantene beskriver imidlertid en relasjon hvor initiativene fra ulike aktører blir godt mottatt og hvor aktørene blir tatt på alvor.

*«alle kan være med å definere og komme med innspill på problemer og løsninger, men ofte ligger det jo til en kommune å rigge og koordinering av samarbeid, over tid har det vært en forventning om at dette skal kommunen gjøre»*

(Informant, offentlig sektor Tromsø)

Videre beskriver informanten at de i etterkant av stormøtet:

*«Men etter det har det ikke vært spesielle signaler fra frivillig sektor om at det her må de ta mer tak i eller. De som har holdt i trådene er de jeg nevnte her, politiet, RVTS og kommunen».*

(Informant, offentlig sektor Tromsø)

Dette indikerer at kommunen har en sentral rolle i fastsettingen av innholdet i forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i det forebyggende arbeidet i Tromsø. Informantene fra begge sektorene fremmer at kommunen spiller en sentral rolle, og at det også er viktig at det er kommunen som spiller denne rollen. Invitasjonen til det åpne dialogmøtet kan tyde på at et samarbeid mellom kommunen og frivilligheten i fastsettingen av innholdet, hvor informanten fra offentligheten påpeker at det eksisterer muligheter for tredjesektor å komme med innspill på både problemer og løsninger. Kommunen opplever imidlertid ikke spesielt engasjement fra tredjesektoren, og det ligger en forventning om at forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er kommunens og det offentliges ansvar. På bakgrunn av dette vil jeg i lys av tabell 3.1 beskrive kommunen som sentral, hvor det foreligger muligheter for andre aktører å delta, men dette blir ikke benyttet i stor grad når det kommer til definering av innholdet i forhold til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

### **5.2.3.3 Tidspunkt for involvering av frivilligheten**

I Tromsø kommune er det etablert kontakt mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Dette bekreftes da Tromsø var blant kommunene som søkte om økonomisk støtte fra regjeringen til arbeid mot ekstremisme. Pengene skulle bidra til å «stimulere videre, det etablerte samarbeidet mellom moskeen og domkirken i Tromsø» (Rostad og Pedersen, 2015). Involveringen av den frivillige sektoren betegnes av informantene fra både den frivillige- og den offentlige sektoren som åpen men samtidig langsiktig hvor det eksisterer formelle avtaler mellom kommunen og ulike frivillige aktører.

*«Jeg tenker at i Tromsø har den frivillige sektoren spilt en veldig viktig rolle i det sosialfaglige og forebyggende arbeidet [...] flere av de tunge aktørene har jo avtaler med kommunen om drift av sine tiltak opp mot, forebyggingsfeltet og sosialfaglige arbeidet»*

(Informant, offentlig sektor Tromsø)

Sitatet over antyder at selv om det eksisterer samarbeidsavtaler med flere relevante frivillige aktører og kommunen, er ikke aktørene integrerte i hverandres arbeid. Det fremstår ikke som felles arbeid, men heller at aktører i tredjesektor opererer med sine egne tiltak som kommunen støtter.

## Empirisk analyse

Ettersom det er etablert en avtaler mellom kommunen og aktører i tredjesektoren, forklarer informanten fra tredjesektor at de får en naturlig inngang og at de er del av en plan. Samarbeidsavtalen er imidlertid ikke direkte knyttet til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, men går mer generelt på inkludering og er dermed en del av kommunens forebyggende arbeid. Det forebyggende arbeidet beskrives av informanten som en jobb de gjør implisitt. I arbeidet med den lokale handlingsveilederen og folkemøtet forklarer informanten fra offentlig sektor at kommunen er åpne og ærlig i forhold til de forskjellige rollene de ulike aktørene spiller, noe som informanten fra tredjesektor bekrefter ved at de føler seg både sett og akseptert av kommunen.

*«Så du kan si at vi føler absolutt at vi er en del av det lagspillet, men gjør vår jobb isolert sett»*

(Informant, tredjesektor Tromsø2)

På spørsmål under intervjuet om hvorvidt informantene er tilfredse med forholdet mellom offentlig- og tredjesektor, svarer informantene fra begge sektorene ja. Fra offentligsektors side beskrives et stabilt forhold hvor samarbeid løftes frem ved jevne mellomrom når det er ønskelig eller behov. Informantene fra tredjesektor er tilfreds med hvordan de blir involvert, men forklarer videre at de selv ikke har deltatt i grupper eller utvalg som jobber med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, med unntak av oppstartsmøtet.

*«Og vi har vært på flere sånne fellesseminarer på en måte. Det er jo kanskje noen år siden sist kommune innkalte eller hadde det».*

(Informant, tredjesektor Tromsø)

I lys av teorien er også dette et eksempel på hvordan kommunen starter prosessen og selv identifiserer en utfordring som må løses. Selv om Tromsø kommune inviterte flere aktører fra tredjesektor til oppstartsmøter, virker det å være lite samarbeid knyttet til utarbeidelse av mulige løsningsforslag. Offentlig- og tredjesektor virker å ha egne mål og tiltak, som de jobber med uavhengig av hverandre. Dette betyr imidlertid ikke at de ikke støtter hverandre i arbeidet. Ved at kommunen har avtaler med flere av aktørene i tredjesektor om drift av *deres* tiltak opp mot, forebyggingsfeltet og sosialfaglige arbeidet, kan det tyde på at tredjesektoren først blir engasjert og involvert i utførelsen, når eventuelle løsninger skal iverksettes. Tidspunkt for involvering av

tredjesektor i Tromsø kan dermed kjennetegnes av at kommunen selv identifiserer utfordringene og utformer løsninger, og tredjesektor bidrar i implementeringen av løsningene.

#### 5.2.4 Samskaping: forholdets struktur i kommunene

Teorier om samskaping vil her anvendes for å belyse nærmere hvilke former for samskaping som er gjenkjent i kommunene i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Utgangspunktet er det fire formene for samskaping som er presentert og operasjonalisert i studiens teorikapittel; *Styrt samskaping* som er styrt og initiert av kommunen der tredjesektor inkluderes gjennom innspill i implementering og iverksetting av tiltak; *Ansvarliggjørende samskaping* hvor kommunen initierer mens tredjesektor har større rolle i utføring og iverksetting; *Likeverdig samskaping* der tredjesektor blir inkludert i utformingsfasen for å løse et problem, og *Fasiliterende samskaping* hvor samarbeidet er initiert med et problem fra tredjesektor, hvor de er inkludert i utformings- og implementeringsfasen (Pedersen-Ulrich, 2016; Eimhjellen og Loga, 2017).

<i>Case</i>	<i>Kommunens rolle</i>	<i>Innhold</i>	<i>Tidspunkt for involvering av tredjesektor</i>	<i>Forhold mellom sektorene</i>
<b>Fredrikstad</b>	Dominerende (mer tilbaketrasket)	Kommunen (tillater innspill fra andre aktører)	Utformingsfasen	<b>Ansvarliggjørende samskaping</b>
<b>Sandnes</b>	Dominerende	Kommunen	Utføringsfasen	<b>Styrt samskaping</b>
<b>Tromsø</b>	Dominerende	Kommunen	Utføringsfasen	<b>Styrt samskaping</b>

**Tabell 5.1:** Samskaping i kommunene

Typologier, slik som Pedersen-Ulrich (2016) samskapingstypologi, kan være et inngangspunkt for å forstå hvordan relasjoner er strukturert, samt for å sammenligne hovedtrekkene. Likevel, uavhengig av hvor dynamisk eller komplisert typologien vil være, tiltrekker de seg kritikk for å være ute av stand til å beskrive hele spekteret av mulige utfall av relasjoner eller redegjøre for deres flerdimensjonale natur og evolusjon over tid. Mcloughlin (2011) hevder at ettersom forhold ikke er faste, men utvikler seg over tid, vil de sannsynligvis ha egenskaper som samsvarer med mer enn en kategori av samarbeid, og organisasjoner vil sannsynligvis være involvert i mer enn en type forhold med forskjellige eller samme partnere. Dette er noe som

tydeliggjøres i funnene fra analysen, fremstilt i tabell 5.1. Fredrikstad har trekk som kan samsvare med mer enn en typologi, i motsetning til Sandnes og Tromsø, hvor trekkene mer eller mindre faller inn under samme typologi. Til tross for at teorier og typologier om forholdet mellom stat og frivillige organisasjoner sjelden blir brukt strengt i casestudier, vil dette fungere som inngangspunkt for videre analyse.

Som det går frem av tabell 5.1 er det forskjell i forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i kommunen som har et høyere antall fremmedkrigere sammenlignet med kommunene med mindre kjennskap til fremmedkrigerproblematikken. Sandnes og Tromsø representerer to kommuner hvor det, utfra NRKs kartlegging, ikke er kjent at kommunen har erfaringer med fremmedkrigerproblematikken. Både Sandnes og Tromsø kan beskrives som det Pedersen-Ulrich (2016) kaller *styrt samskaping*, da kommunen spiller en dominerende rolle, står for defineringen av innholdet og dermed gjør det meste av tjenesteproduksjonen selv, både initiering, utforming og utførelse. Det er lite rom for tredjesektor til å komme med innspill, og frivilligheten bidrar i situasjoner hvor det offentlige er avhengig av eksterne aktører for å nå egne, definerte mål eller gjennomføre egne tiltak. Fredrikstad har hatt en større andel fremmedkrigere, og forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kan her betraktes som det Pedersen-Ulrich (2016) betegner som *ansvarliggjørende samskaping*. Forholdet mellom kommunen og frivilligheten i Fredrikstad er preget av en mindre dominerende kommune, hvor innspill fra aktører i tredjesektoren tillates og hvor det er rom for frivilligheten til å bidra også i utformingen av løsninger.

### **5.3 Sammenligning av funn**

Formålet med dette studiet er å undersøke hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i tre utvalgte kommuner. I tillegg er fokuset rettet mot å undersøke hvorvidt antall fremmedkrigere i en kommune vil ha en betydning for forholdet i det forebyggende arbeidet. Dette delkapittelet tar for seg en diskusjon rundt hvorvidt antallet fremmedkrigere fra en kommune har betydning for forholdet mellom sektorene, eller hvorvidt det er andre faktorer som kan sies å påvirke forholdet i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Studiens utvalgskriterier, samt funnene i analysen fremstilles i tabell 5.2.



## Empirisk analyse

	Forhold mellom sektorene	Antall fremmedkrigere	Populasjon	Politikk/ Ordfører	Antall innvandrere	Antall islamske trossamfunn
<b>Fredrikstad</b>	Ansvarliggjørende	7	82 936	AP	14,7%	5
<b>Sandnes</b>	Styrt	Ingen kjente	80 450	AP	18,2%	5
<b>Tromsø</b>	Styrt	Ingen kjente	77 075	AP	13,4%	2

**Tabell 5.2:** *Sammenligning av casene*

Studiens sentrale funn kan ses i lys av teorier knyttet til årsakene bak hvorfor kommuner kan velge å samarbeide med tredjesektor i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Den økte oppmerksomheten til forebyggingsfeltet i årene rundt 2014-2015, kan betraktes som et eksempel på det Øren mfl. (2016) beskriver som samfunnssikkerhetsfeltets *usynlighetsproblem*. Det er først under en krisehendelse, da fremmedkrigerproblematikken, at samfunnssikkerhet får økt oppmerksomhet og politiske eller sosiale aktører får større gjennomslag til å kunne prioritere arbeid med forebygging. Dette kommer tydelig frem gjennom utgivelsen av både nasjonale handlingsplaner og handlingsveiledere, samt gjennom vedtak av lokale handlingsplaner på feltet i denne perioden. Studiens informanter fra offentlig sektor beskriver hvordan det var en forventning knyttet til kommunens forebyggende arbeid, noe som gjenspeiles i brevet fra statsministerens kontor med en presisering av kommunens ansvar i det forebyggende arbeidet (Ørstavik mfl., 2014).

### **Kommunens rolle**

Slike situasjoner, hvor økende forventninger og press fra både politisk hold, medieindustrien og sivilsamfunnet, kan tenkes å påvirke hvem som er den ansvarlige aktøren i samskappingsprosessen og dermed *kommunens rolle*. Kommunen kan involvere tredjesektor som en strategi for å unngå eller avlede det eventuelle skyldspørsmålet for utfallet til andre aktører (Weaver, 1986; Hinnterleitner, 2017). Basert på studiens funn er det imidlertid lite som tyder på at aktørene i offentlig sektor i denne studien velger å inkludere tredjesektor i det forebyggende arbeidet for å unngå eller avlede eventuelle skyldspørsmål. Informantene fra begge sektorene beskriver gjennomgående samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor som en nøkkelfaktor for å lykkes med det forebyggende arbeidet.

*«[...] i tillegg til at hjemmet og skolesektor forebygger, så må en også tenke på det frivillige som en av de største aktørene inn mot det»*

(Informant, offentlig sektor Sandnes)

Samarbeid mellom det offentlige og frivilligheten i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme kan dermed tolkes som en strategi for å delegere arbeidet og bedre kunne imøtekomme de utfordringene arbeide med forebygging og arbeid mot radikaliserings og voldelig ekstremisme representerer. Frivilligheten møter innbyggerne på en annen måte enn hva kommunen gjør, noe som gjentatte ganger fremmes av informantene i studien. Fredrikstad kan betraktes som en kommune, hvor erfaringen med antall fremmedkrigere har resultert i at aktørene i offentlig sektor ser tredjesektoren som en nødvendighet både for å mål knyttet til det forebyggende arbeidet og for å mobilisere ressurser da i form av kunnskap, informasjon og arbeidskraft (Gajda, 2004). I tråd med Jones (2019) beskrivelse av økende kompleksitet som årsak til involvering av eksperter, kan det argumenteres for at kompleksiteten i fremmedkrigerproblematikken i Fredrikstad gjør at frivillige organisasjoner, trossamfunn og eksperter i større grad blir ansett som essensielle da de besitter kunnskap og ressurser som trengs for å løse problemet eller utfordringen.

Aktørene fra offentlig sektor i alle kommunene poengterer at kommunen besitter en rekke virkemidler som kan benyttes i det forebyggende arbeidet. Sandnes og Tromsø har valgt å holde tredjesektor mer på avstand og lar velferdsstaten tar seg av det forebyggende arbeidet. Dette kan tolkes som offentlig sektor ikke ser nødvendigheten av å samarbeide med tredjesektor i det forebyggende arbeidet, på lik linje som i Fredrikstad. En årsak til dette kan være at Sandnes og Tromsø ikke har lik erfaring som Fredrikstad når det kommer til antall fremmedkrigere. Manglende erfaring med fremmedkrigerproblematikken lokalt kan tenkes å medføre at kommunen ikke opplever kompleksiteten i problematikken og dermed ikke ser behovet for eksperter for å svare ut utfordringen.

I tråd med det Selsky og Parker (2005) beskriver som sosiale utfordringer som en av årsakene til samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor, kan det argumenteres for at et høyere antall fremmedkrigere fra en kommune har skapt større oppmerksomhet rundt og utfordringer knyttet til arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Dette kan ha resultert i at kommuner med et høyere antall fremmedkrigere, slik som i Fredrikstad, velger å samarbeide med frivilligheten for å bedre kunne møte utfordringene (Selsky og Parker, 2005). Dette kan

## Empirisk analyse

settes i sammenheng med samvirkeprinsippet, hvor det i arbeid med samfunnssikkerhet ligger et ansvar på de offentlige aktørene å sikre samarbeid med relevante aktører, også i det forebyggende arbeidet. Kommuner, private og frivillige organisasjoner skal da bruke sine ressurser og sin kompetanse for å løse oppgaver sammen (Meld. St. 10 (2016-2017), s. 21).

Å skape en relasjon mellom ulike aktører, da på tvers av sektorgrenser, krever tid samt det krever etablering av møteplasser og kommunikasjon mellom de ulike aktørene. I Sandnes er det etablert et regionalt samarbeid hvor Sandnes sammen med andre kommuner og andre offentlige instanser arbeider sammen med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Et samarbeid mellom offentlige instanser finner en også i Tromsø, hvor kommunen sammen med politiet og RVTS har etablert faste møter. Slike interkommunale eller regionale samarbeid kan tolkes som det er kort avstand mellom de ulike offentlige organene og det eksisterer systemer for kommunikasjon mellom de ulike organene. I disse samarbeidene er imidlertid ikke tredjesektoren involvert. I Fredrikstad er det i arbeidet med *Safe Cities* etablert samarbeid med flere ulike frivillige aktører. I det forebyggende arbeidet vektlegges et tett samarbeid mellom kommunen, politi og frivilligheten. Tett og organisert dialog, utveksling av informasjon ligger til grunn for samarbeidet, hvor ekstremisme og hat blant annet skal motvirkes gjennom arenaer som ungdomsklubber.

### **Innhold**

Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme inngår i kommunens generelle forebyggingsansvar, en av kommunens sentrale oppgaver. Det er dermed store forventninger knyttet til kommunens engasjement i det forebyggende arbeidet. Arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er følgelig i Norge er en kommunal oppgave, men det eksisterer få føringer på utførelsen, noe som muliggjør involvering av tredjesektor i det forebyggende arbeidet. Et høyt antall fremmedkrigere fra en kommune kan kategoriseres i tråd med det Keith, Demirkan og Goul (2017) beskriver som en situasjon preget av betydelig usikkerhet. Slike situasjoner preget av usikkerhet kan tenkes å påvirker hvilke aktører som *definerer og avgrensner innholdet* i samarbeidsrelasjonen.

*«(vi) måtte finne ut hvordan vi skulle gjøre dette egentlig, dette var jo nytt for oss som for mange andre norske kommuner»*

(Informant, offentlig sektor Fredrikstad)

Når oppgaveusikkerheten er høy, slik som informanten fra offentlig sektor i Fredrikstad beskriver, vil trolig kommunen oppsøke andre relevante aktører i arbeid med å løse oppgaven. I Fredrikstad, Sandnes og Tromsø kommune ble det høsten 2014, våren 2015 gjennomført dialogmøter. I tråd med Von Heimburg og Hofstad (2019) kan dette tolkes som en situasjon hvor kommunen oppsøker samfunnsaktører med relevant kunnskap og ressurser for å kunne håndtere utfordringen. Det er imidlertid ikke mulig å si, basert på studiens funn, hvorvidt kommunen inviterte tredjesektor til dialogmøter da de ønsket hjelp til å utforske problematikken, eller hvorvidt tredjesektors invitasjon kun var et resultat av brevet fra statsministerens kontor hvor det ble oppfordret til mer forebyggende aktivitet.

I Fredrikstad kommune eksisterer det et forhold mellom flere frivillige organisasjoner i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Slike forhold mellom offentlig- og tredjesektor i det forebyggende arbeidet finner en ikke i Tromsø og Sandnes, til tross for at kommunene samarbeider med frivilligheten på andre felt. Dette kan tolkes som at Fredrikstad i større grad har sett nødvendigheten av å få inn et sett med andre aktører som kan tilby et bredere spekter av kunnskap og ressurser enn hva kommunen alene klarer (Von Heimburg og Hofstad, 2019). En mulig forklaring vil dermed være den usikre situasjonen et høy antall fremmedkrigere medbragte, hvor kommunen alene ikke besitter all nødvendig kunnskap eller kapasitet til å håndtere samfunnsutfordringen, noe som videre har resultert i at det er mer åpent for andre aktører å komme med innspill og bidra i defineringen av innholdet.

### **Tidspunkt for involvering**

På lik linje som at usikkerheten og kompleksiteten fremmedkrigerproblematikken representerer kan antas å påvirke *kommunens rolle* og hvem som definerer og fastsetter *innholdet* i samarbeidet, vil det trolig også påvirke *tidspunkt for involvering av tredjesektor*. Fremmedkrigerproblematikken vil antageligvis føre til at det offentlige ikke besitter tilstrekkelig med informasjon om utfordringen og utfordringens eventuelle løsninger (Knill og Tosun, 2012). Det er offentlig sektor som har tatt initiativ til å skape et samarbeid med tredjesektor i alle kommunene. Ved å kalle inn til oppstartsmøter, dialogmøter eller stormøter og inviterer aktører som kan være relevante i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme er det skapt en arena for samarbeid. Dette kan dermed tolkes som at kommunen har identifisert utfordringen som skal løses, og inviterer deltagere fra frivilligheten i prosessen ved å utforme eventuelle løsninger. Til tross for at det fremstår som kommunen er

## Empirisk analyse

aktøren som starter prosessen, indikerer studiens funn forskjeller i deltagermønstre på tvers av studiens tre case kommuner.

Fredrikstad skiller seg ut i gjennomføringen av dialogmøtene, noe som gjenspeiles særlig i informanten fra tredjesektor sitt sitat. I Sandnes og Tromsø ble det under møte(ne) vektlagt hvordan kommunen best skal håndtere denne utfordringen eller hvordan de ulike aktørene på sine områder skal gjøre det beste ut av situasjonen. I Fredrikstad var tilnærmingen hvordan *vi skal gjøre dette*, da kommunen sammen med frivilligheten og de aktørene som deltok på dialogmøtene. Dette antyder at det i Fredrikstad ble tatt en åpen tilnærming under møtene, hvor aktører fra tredjesektor fikk mulighet til å være med i utformingen av eventuelle løsninger og dens format. Videre så kan det tenkes at Fredrikstad ønsket hjelp til å utforske problemstillingen, da dette var nytt for kommunen. Å involvere frivilligheten kan kommunen dra nytte av frivillighetens organisatoriske fordeler, som fleksibilitet og engasjement, og dermed få være mer i stand til å utvikle innovative og effektive løsninger på utfordringer som forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme (McCloughlin, 2011). Ved å involvere tredjesektor på et tidligere tidspunkt, i utformingsfasen, kan kommunen dra nytte av deres innspill i arbeidet med å finne eventuelle løsninger.

Fredrikstad og Sandnes kommune har begge etablert en frivillighetspolitikk, hvor frivillighetspolitikken legger til rette for frivillige organisasjoner, og forteller noe om hvordan kommunen og frivillige organisasjoner skal samarbeide (Fredrikstad kommune, 2014; Sandnes kommune, 2015b). Tromsø kommune arbeider med å vedta en slik frivillighetspolitikk (Frivillighet Norge, 2021). Dette antyder at samarbeid mellom kommunen og frivilligheten var tidligere på agendaen i Fredrikstad, med etablering av sin frivillighetspolitikk i 2014, mot Sandnes som vedtok frivillighetspolitikk i 2015. Dette er noe som også går igjen når det kommer til kommunenes lokale handlingsplan ved bekymring for radikaliserings. Fredrikstad publiserte den lokale handlingsplan i 2015, hvor Tromsø publiserte sin i 2018 (Fredrikstad kommune, 2015; Tromsø kommune, 2018). Sandnes kommune har ikke en lokal handlingsplan knyttet til bekymring for radikaliserings, kommunens arbeid skal bygge på den nasjonale handlingsveilederen (Sandnes kommune, 2015c). Basert på tidspunkt for vedtak og publisering av de lokale dokumentene, kan det antydes at både samarbeid på tvers av sektorer og forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme var tidligere på agendaen i Fredrikstad sett i sammenheng med Sandnes og Tromsø. En mulig forklaring på dette kan knyttes til det Kingdon (1995) beskriver som årsaker til *window of opportunity*. Krisesituasjoner som får mye

oppmerksomhet, slik som et høyt antall fremmedkrigere fra kommunen, gir politiske aktører større gjennomslag til å kunne prioritere arbeid med forebygging. Situasjonen i Fredrikstad kan ha medført et økt fokus på det forebyggende arbeidet i kommunen, hvor kommunen har handlet raskt for å oppnå ønsket effekt i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme (Espegren mfl., 2019). Dette er også noe som tydeliggjøres da Fredrikstad var blant de to kommunene som kort tid etter mottakelsen av brevet fra statsministerens kontor opplyste at de hadde etablert et beredskapsteam i møte med konkrete bekymringer knyttet til fremmedkrigerproblematikken.

Informanten fra tredjesektor i Sandnes fremmer at samarbeid på tvers av sektorer er gjerne noe som snakkes varmt om, men i realiteten preges av offentligsektors tidspress og arbeidspress. Med utgangspunkt i informanten sitt sitat kan en stille spørsmål om samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor er noe som kun snakkes om, men ikke gjennomføres. Og dersom det er slik at samarbeid på tvers er noe en ønsker og snakker varmt, hvordan kan tidspresset og arbeidsmengden tilpasses for å tilrettelegge for et samarbeid på tvers av sektorgrenser i møte med grenseoverskridende samfunnsutfordringer?

### **Oppsummerende refleksjoner**

Funnene i studien indikerer at antall fremmedkrigere fra en kommune påvirker forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, og hvordan forholdet mellom kommunen og frivilligheten kan karaktereres på en bestemt måte ut fra Pedersen-Ulrich (2016) typologi. Med dette sagt vil det likevel være behov for videre forskning, gjerne med et større antall caser, for å bekrefte eller avkrefte antall fremmedkriegers påvirkning på forholdet mellom offentlig- og tredjesektor.

Studiens informanter beskriver gjennomgående hvor viktig et samarbeid med det norske sivilsamfunnet er i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Til tross for kommunens relative store handlingsrom og oppfordring til samarbeid med tredjesektor når det kommer til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, viser studienes funn at kommunen i stor grad er den sentrale aktøren i det forebyggende arbeidet. Det er ikke mulig å trekke klare slutninger basert på dataen i denne undersøkelsen, men funnene i studiet samsvarer likevel med dimensjonene i Pedersen-Ulrich (2016) typologi for samskaping, hvor prosessen styres av offentlige aktører og dermed er en relativt tett kontrollert prosess hvor utfallet er mer forutsigbart. En teoretisk generalisering vil derfor være mulig. Studiet belyser Pedersen-Ulrich

## Empirisk analyse

(2016) samskapings typologi empirisk, samt tilbyr en operasjonalisering av typologien, hvor studien bekrefter at typologien kan benyttes for å beskrive forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Studien viser imidlertid at i arbeid med forebygging er det, i de utvalgte kommunene, begrensninger fra offentligsektors side knyttet til involvering av frivilligheten, gjerne sammenlignet med andre sektorområder.

*«Også samarbeider vi jo mye med sivilsamfunnet på andre felt og der har vi kanskje åpnet mer for en samskaping sånn som vi ofte snakker om i samarbeid med frivilligheten. At man åpent går inn i en dialog. Det hadde sikkert vært et fint mål på dette temaet også egentlig»*

(Informant, offentlig sektor Fredrikstad)

I en studie av frivillige organisasjoners innsats under og i etterkant av de store ankomstene, trekkes frivilligheten frem som helt avgjørende i innsatsen for flykninger og migranter ved de store ankomstene til Norge, og til Europa, sommeren og høsten 2015 (Regjeringen, 2017). En kan dermed stille spørsmål om hvorvidt det er enkelte sektorområder som er bedre egnet til samskaping enn andre. Som tidligere nevnt vil nasjonal lovgivning og regulering påvirke hvordan frivilligheten er og kan involveres i det forebyggende arbeidet, hvor det imidlertid eksisterer få føringer som vil begrense offentligsektors mulighet til å involvere tredjesektor i det forebyggende arbeidet. Hva kan da forklare en mindre åpenhet for samskaping med frivilligheten i det forebyggende arbeidet? Dette er et interessant spørsmål for fremtidig forskning, da det er viktig for å forstå utviklingen av samskaping i møte med ulike velferdsutfordringer.

### 6 Avslutning

Innledningsvis ble det presentert et økt fokus på både forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, samt et økt fokus på tredjesektor i det forebyggende arbeidet. Samarbeid mellom frivilligheten og kommuner blir stadig fremmet at statelige myndigheter som en sentral strategi for å skape gode og velfungerende lokalsamfunn. Det er siden 2010 publisert flere handlingsplaner på feltet, samt en rekke rapporter og stortingsmeldinger som vektlegger viktigheten av samarbeid mellom offentlig sektor og frivilligheten i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Mye av det forebyggende arbeidet skjer lokalt, hvor det har vært fokus på å løfte frem kommunens rolle og ansvar på feltet. Det eksisterer imidlertid lite kunnskap og forskning på hvordan tredjesektor bidrar i det forebyggende arbeidet. Staten setter få føringer i det forebyggende arbeidet, hvilket tillater spillerom i hvordan det forebyggende arbeidet utføres på lokalt nivå. Dette muliggjør at samarbeid mellom offentlig og tredjesektor utarter seg ulikt på tvers av kommune-Norge. Dette prosjektet har hatt som formål å undersøke hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig og tredjesektor i tre utvalgte kommuner, samt hvorvidt dette forholdet påvirkes av antallet fremmedkrigere fra en kommune. I denne delen vil studien oppsummeres og konkluderes i lys av problemstillingen. Avslutningsvis presenteres det refleksjoner knyttet til studiens bidrag og begrensninger, samt videre forskning i lys av studiens funn.

#### 6.1 Svar på studiens problemstilling

Samfunnssikkerhet tar utgangspunkt i at kriser skal forhindres, samt at de kriser som oppstår skal håndteres effektivt og best mulig. Erfaringer fra tidligere hendelser har illustrert et forsterket behov for samordning mellom ulike aktører i det forebyggende arbeidet. Kriser følger sjeldent grensene mellom organisasjoner eller sektorer. Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme fremheves som et slikt komplekst felt som krever innsats fra flere aktører, både fra det offentlige men gjerne også frivilligheten. På det lokale nivået har oppmerksomheten rundt samspillet med tredjesektoren økt, hvor stadig flere kommuner har vedtatt eller arbeider med å vedta en egen frivillighetspolitikk. Rundt 18 prosent av kommunene i Norge har vedtatt en egen frivillighetspolitikk, der i blant Fredrikstad og Sandnes. I følge Frivillighet Norge (2021) arbeider Tromsø med å utvikle egen frivillighetspolitikk.

Analysekapittelet har vist hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig og tredjesektor, i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, i hver av de tre utvalgte



## Avslutning

kommunene. I lys av Pedersen-Ulrich (2016) samskapings typologi, og operasjonaliseringen av den, kan forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i Fredrikstad kategoriseres som *ansvarliggjørende samskaping*. I kommunen er det skapt en arena for samhandling mellom offentlig- og tredjesektor som muliggjør innspill og påvirkning fra frivilligheten. Sektorene arbeider sammen for å nå felles mål i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, da forebygging er en utfordring som må løses av felleskapet. Tendensen i analysekapittelet antyder at det, til tross for at alle aktørene i studiens casekommuner beskriver viktigheten av frivilligheten i det forebyggende arbeidet, kan tolkes som at frivilligheten i større grad blir involvert i det forebyggende arbeidet i Fredrikstad kommune. Løsningene på utfordringene kommunen har hatt knyttet til fremmedkrigerproblematikken har gjort at kommunen omtales nasjonalt som et forbilde i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme.

I Sandnes kommune kan forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kategoriseres som *styrt samskaping* (Pedersen-Ulrich, 2016). Det er et fokus på forutsigbarhet som et resultat av kommunens sentrale rolle. Likevel er det fokus på samarbeid mellom kommunen og frivilligheten i det forebyggende arbeidet, men det begrenser seg til at frivilligheten bidrar på kommunens premisser. I Tromsø kommune kan også forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kategoriseres som styrt samskaping (Pedersen-Ulrich, 2016). Relasjonene kjennetegnes av at det er de kommunale aktørene som har regien. I likhet med Sandnes er det kommunen som definerer målene og virkemidlene for samarbeidet. Det antydes fra både offentlige og frivillige aktører at kommunen står for mesteparten av det forebyggende arbeidet, hvor tredjesektor bidrar i implementeringen, eller iverksettingen av kommunens tiltak.

Det er altså en forskjell i forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i de ulike casene. Funnene peker i retning av at det er mer involvering av tredjesektor i Fredrikstad, som representerer den kommunen som har et høyere antall fremmedkrigere, sammenlignet med kommuner som har mindre erfaring med fremmedkrigerproblematikken (Sandnes og Tromsø). En mulig forklaring på dette kan være at Fredrikstad, grunnet et høyt antall fremmedkrigere fra kommunen, ser nødvendighet av å samarbeide med tredjesektor for å kunne håndtere utfordringen knyttet til radikaliserings og ekstremisme som kommunen opplevde. En bakenforliggende årsak kan dermed være at Fredrikstad ser nødvendigheten ved å samarbeide med frivilligheten for å mobilisere ressurser i form av kunnskap og arbeidskraft, for å nå sine mål i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme (Gajda, 2004). Frivillige organisasjoner

## Avslutning

har viktige funksjoner i å være inkluderende møteplasser og kan bidra i det forebyggende arbeidet ved å trekke mennesker med i sine aktiviteter, og på denne måten hindre utenforskap (Eimhjellen og Loga, 2017). Oppgaveusikkerheten knyttet til det forebyggende arbeidet medfører at frivilligheten involveres dersom de besitter relevant kunnskap og eller ressurser (Keith, Demirkan og Goul, 2017). En tidligere involvering av tredjesektor kan forklares med at Fredrikstad kommune ikke nødvendigvis besatt all relevant kunnskap eller kapasitet til å håndtere samfunnsutfordringen fremmedkrigerproblematikken medførte. Ved å involvere tredjesektor på et tidlig tidspunkt kan kommunen skaffe seg verdifull informasjon og kunnskap, noe som vil være nødvendig for å håndtere den gitte samfunnsutfordringen.

Funnene indikerer dermed at antallet fremmedkrigere mulig kan påvirke hvordan forholdet mellom offentlig- og tredjesektor kan kategoriseres med utgangspunkt i Pedersen-Ulrich (2016) typologi for samskaping. Studiet antyder at usikre krisesituasjoner, slik som et høyt antall fremmedkrigere fra en kommune, kan medføre at kommunen går fra en dominerende til en mer tilbaketrukket rolle, hvor andre aktører med relevant kunnskap og ressurser får større rom til å bidra i arbeidet. Tredjesektor kan dermed bidra med definering av innhold og arbeide sammen med kommunen for å utforske mulige løsninger eller ideer (Von Heimburg og Hofstad, 2019). Alt tatt i betraktning vil det likevel være behov for videre forskning, med et større antall caser for å bekrefte eller avkrefte hvorvidt det er en kausalitet mellom antallet fremmedkrigere fra en kommune og forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med forebygging. Studien kan ikke utelukke andre mulige årsaksforklaringer på sammenhengen mellom antall fremmedkrigere og forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i det forebyggende arbeidet, med unntak av de som er inkludert i studiens utvalgs-kriterier.

### **6.2 Bidrag og Begrensninger**

Det kan alltid diskuteres i hvilke grad teorier som er anvendt, gjør seg gjeldene som mest passende til å besvare studiens problemstilling. I denne studien er Pedersen-Ulrich (2016) typologi for samskaping benyttet og operasjonalisert for å kunne forstå hvordan relasjoner er strukturert mellom sektorene. Det er imidlertid viktig å merke seg at studien benytter seg av typologier, som tydelig presisert er forenklinger av virkeligheten, og det vil dermed eksistere samarbeid som har egenskaper som samsvarer med mer enn en kategori av samarbeid, og organisasjoner vil sannsynligvis være involvert i mer enn en type forhold. I denne studien brukes det et bredt teoretisk grunnlag, der antagelser fra faglitteraturen knyttet opp til

## Avslutning

forventninger i gjennomførelsen av studien. Der samskappings typologien er benyttet for å kunne kategorisere hva som kjennetegner forholdet mellom offentlig- og tredjesektor på tvers av case kommunene, er teorier knyttet til offentlighetens ønske om å unngå skyld, spesielt i krisesituasjoner, høy oppgaveusikkerhet og bruk av frivillige organisasjoner for å nå mål og tilgang på ressurser, samt window of opportunity benyttet for å forklare et høyere antall fremmedkrigeres påvirkning på forholdet mellom offentlig- og tredjesektor.

Det eksisterer et mangfold at teorier knyttet til forholdet mellom offentlig- og tredjesektor. Samskaping presenteres som en innovativ løsning for å møte fremtidens velferdsutfordringer (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2016). Forskning viser til manglende kunnskap om samskaping i norske kommuner, ettersom begrepet er ansett som relativt nytt i norsk kontekst. Studien bidrar med en økt forståelse av forholdet mellom sektorene i det kommunale forebyggingsarbeidet. Frivillighet Norge (2021) arbeider for mer forskning på frivillighet, slik at organisasjoner og myndigheter skal kunne bedre forstå tredjesektoren. Studien bidrar til mer forskning på frivilligheten og belyser hva tredjesektor kan bidra med i det forebyggende arbeidet. Studien belyser videre at det eksisterer samarbeid mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, samt at det er variasjoner i forholdet mellom offentlig- og tredjesektor på tvers av ulike kommuner.

Som nevnt tidligere, må det påpekes at denne studien gir begrenset grunnlag for generalisering. En casestudie vil kun gi tentative konklusjoner på hvor mye en bestemt variabel påvirker utfallet i en bestemt case (George og Bennett, 2005). Etersom studien bygger på en kvalitativ tilnærming for å belyse studiens problemstilling vil det være naturlig at datamaterialet er begrenset. Intervjuer med et fåtall informanter kan legge føring for at resultatene ikke nødvendigvis er representative for offentlig- eller tredjesektor i sin helhet. Studiens funn vil dermed trolig ikke kunne overføres til andre norske kommuner, da kommune-Norge er mangfoldig og det eksisterer en rekke ulike aktører i tredjesektor. Det kan likevel være mulig for studien å fortelle noe om samarbeid mellom kommune og frivilligheten i arbeid med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i studiens casekommuner.

### **6.3 Videre forskning i lys av studiens funn**

De overnevnte refleksjonene viser at det er rom for forbedring i studien, men samtidig skaper arbeidet muligheter for videre forskning på forholdet mellom offentlig- og tredjesektor som

## Avslutning

felt, og særlig med fokus på samskaping i forholdet mellom kommuner og frivilligheten. For å kunne bekrefte det studiens sentrale funn indikerer, *at antall fremmedkrigere fra en kommune vil påvirke forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i det forebyggende arbeidet*, må det gjennomføres flere studier. En alternativ tilnærming med et større antall caser eller en kvantitativ tilnærming vil kunne muliggjøre en bekreftelse eller avkreftelse av studiens funn. For å vurdere hvorvidt offentlig sektor i Fredrikstad og deres arbeid sammen med frivilligheten kan være en løsning på problemer knyttet til radikaliserings og voldelig ekstremisme, bør fremtidig forskning også se på målbare resultater i form av følt utenforskap, sosial inkludering og faktisk radikaliserings til ekstreme grupperinger.

I denne oppgaven er fokuset forebygging knyttet til ekstrem islamisme, da det i 2014, tidlig 2015 ble viet mye oppmerksomhet til samfunnsutfordringen grunnet borgerkrigen i Syria og fenomenet fremmedkrigere. I et større forskningsprosjekt kunne det vært interessant å se på forebygging i ulike ekstremistiske miljøer. Utfordringene knyttet til ekstremisme er komplekse og flerfoldige, hvor aktiviteten og trusselen fra ulike ekstremistiske miljøer har endret seg raskt over de siste årene. Et komparativ studie for å sammenligne for eksempel ekstrem islamisme og høyreekstremisme, for å se om det eksisterer forskjellige faktorer for utenforskap og forutsetninger for inkludering og dermed for forebygging, ville vært veldig interessant. Ved å sammenligne ulike ekstreme miljøer kan det tenkes at en vill finne flere interessante likhetstrekk, til tross for motstridende ideologier og eventuelle polariseringstendenser.

Underveis i arbeidet med denne studien har det blitt pekt på nærliggende problemstillinger det og ville vært interessant å undersøke nærmere. En av disse er diskusjonen knyttet til hvorvidt enkelte velferdsutfordringer eller sektorområder egner seg bedre til samskaping enn andre. Dersom dette stemmer, hvilke faktorer muliggjør og hva hindrer eventuelt samskaping i arbeidet med ulike samfunnsutfordringer? Gjennom arbeidet med studien ble det innhentet mye informasjon om det organisatoriske ved forholdet mellom offentlig- og tredjesektor – både antatte fordeler og ulemper. Det ble i tillegg til tider observert en antydning til ulikheter i uttalelsene til informantene. Med bakgrunn i dette og studiens informasjon knyttet til hvordan forholdet mellom offentlig- og tredjesektor er utformet på tvers av case kommunene, kunne det vært interessant å se på offentlig sektor og hvordan de arbeider for å muliggjøre samarbeid på tvers av sektorer. Offentligsektors prioriteringer, tidspress, arbeidsmengde og mål kunne eksempelvis vært utforsket nærmere for å få en økt forståelse av årsaksforklaringer knyttet til

## Avslutning

eksisterende eller manglede samarbeid på tvers av sektorgrenser i møte med grenseoverskridende samfunnsutfordringer.

Videre vil det være interessant i årene som kommer hvor en andel fremmedkrigere er ferdig å sone sine fengselsdommer og skal reintegreres i samfunnet, og hvorvidt dette er et arbeid tredjesektor kan bidra i.

## 7 Litteraturliste

- Adcock, R. & Collier, D. A. (2001) Measurement Validity: A shared standard for qualitative and quantitative research. . *American political science review* 95(3), s. 529-546.
- Algan, Y., Hémet, C. & Laitin, D. D. (2016) The Social Effects of Ethnic Diversity at the Local Level: A Natural Experiment with Exogenous Residential Allocation. *Journal of Political Economy*, 124(3), s. 696 - 733.
- Anckar, C. (2008) On the Application of the Most Similar System design and the Most Different System design in Comparative research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(5), s. 389-401.
- Andersen, S. S. (2013) *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. 2. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Arbeiderpartiet (2021) *Ordførere* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.arbeiderpartiet.no/ordforere/> [Hentet: 3. mars 2021].
- Bækkeskov, E. & Rubin, O. (2017) Information dilemmas and blame-avoidance strategies: From secrecy to lightning rods in Chinese health crises. *Governance*, 30(3), s. 425-443.
- Bakkeli, A. (2018) *Kfk på Rogalandsbesøk* [Internett]. Kriminalitetsforebygging.no. Tilgjengelig fra: <https://kriminalitetsforebygging.no/15972-2/> [Hentet: 21. april 2021].
- Bjørge, T. & Gjelsvik, I. M. (2015) *Forskning på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme - En kunnskapsstatus*. Oslo: Politihøgskolen.
- Bovaird, T. (2007) Beyond engagement and participation—user and community co-production of public services. *Public Administration Review*, 67, s. 846–860.
- Bovaird, T. & Loeffler, E. (2012) From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations* 23, s. 1119-1138.
- Bratberg, Ø. (2017) *Tekstanalyse for samfunnsvitere* 2. utg. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Braun, V. & Clarke, V. (2012) Thematic analysis, I COOPER, H., CAMIC, P. M., LONG, D. L., PANTER, A. T., RINDSKOPF, D. & SHER, K. J. (red.) *APA handbooks in psychology*. American Psychological Association.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Stone, M. M. (2006) The design and implementation of Cross-Sector collaborations: Propositions from the literature. *Public administration review*, 66(1), s. 44-55.
- Christensen, T. W. & Bjørge, T. (2017) *Hvordan håndtere hjemvendte fremmedkrigere og andre syriafarere?* 1/2018. Oslo.
- Difi (2014) *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. 2014:07. Oslo.
- Eilertsen, J. & Mikalsen, K. S. (2014) Radikaliserings har skutt i været: kommuner i nord tar grep. *NRK*, 20. oktober. Tilgjengelig fra: Radikaliserings har skutt i været: kommuner i nord tar grep [Hentet: 3. juni 2021].
- Eimhjellen, I. & Loga, J. (2017) *Nye samarbeidsrelasjoner mellom kommuner og frivillige aktører - Samskaping i nye samarbeidsforhold?* Bergen/Oslo.
- Espegren, A., Eimhjellen, I., Ervik, R., Guribye, E. & Lindén, T. S. (2019) *Samarbeid mellom offentlig, privat og frivillig sektor i gjennomføringen av introduksjonsprogrammet*. Rapport 9. Bergen.
- Felles Kontraterrorsenter (2014) *Norske fremmedkrigere i Syria*. 201400187-22.
- Fimreite, A., Lango, P., Lægreid, P. & Rykkja, L. H. (2014) *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fredrikstad Kommune (2014) *Frivillighetsmelding for fredrikstad 2014-2017*.

## Litteraturliste

- Fredrikstad Kommune (2015) *Hva gjør jeg ved bekymring for radikaliserings eller voldelig ekstremisme?* .
- Fredrikstad Kommune (2020) *Safe City Tour* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.fredrikstad.kommune.no/aktuelt/safe-city-tour/> [Hentet: 5. april 2021].
- Frivillighet Norge (2013) *Plattform for samarbeid mellom kommuner og frivillige organisasjoner videreføres* [Internett]. 17.12.19. Tilgjengelig fra: <https://www.frivillighetnorge.no/nyheter/plattform-for-samarbeid-mellom-kommuner-og-frivillige-organisasjoner-videreføres/> [Hentet: 08. januar 2021].
- Frivillighet Norge (2021) *Lokal frivillighetspolitikk gjør samarbeidet bedre* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.frivillighetnorge.no/politikk/lokal-frivillighetspolitikk-gjør-samarbeidet-bedre/> [Hentet: 15. mai 2021].
- Frivillighet Norge & Ks (2017) *Plattform for samspill og samarbeid mellom frivillig og kommunal sektor 2017-2020* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/contentassets/d43a21fe850c4c51ad75e6977caa1c27/plattform-for-samspill-og-samarbeid-mellom-frivillig-og-kommunal-sektor.pdf> [Hentet: 10. januar 2021].
- Frivillighetsregisterloven (2007) *Lov 29. juni 2007 nr. 88 om register for frivillig virksomhet*
- Fylkesmannen (2021) *Tros- og livssynssamfunn* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://trussamfunn.fylkesmannen.no/trossamfunn/#> [Hentet: 20. april 2021].
- Førde, K. E. & Andersen, A. J. (2018) *Bekymringsarbeidet. Dilemmaer og muligheter i lokal forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i Norge* NKVTS-rapport 4:18. Oslo.
- Gajda, R. (2004) Utilizing Collaboration Theory to Evaluate Strategic Alliances. *American Journal of Evaluation*, 35(1), s. 65-77.
- George, A. L. & Bennett, A. (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: Belfer Center of Science and International Affairs.
- Gerring, J. (2009) The Case Study: What it is and What it Does, I BOIX, C. & STOKES, S. C. (red.) *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York Cambridge University Press.
- Gerring, J. (2017) *Case study research - principles and practices*. 2. utg. Cambridge: Cambridge university press.
- Grønmo, S. (2011) *Samfunnsvitenskapelige metoder* 4. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gundhus, H. I. (2014) Forebyggende politiarbeid - i spennet mellom kriminalitetskontroll og trygghet., I LARSSON, P., GUNDHUS, H. I. & GRANER, R. (red.) *Innføring i politivitenskap*. Cappelen Daam akademisk.
- Gundhus, H. I., Egge, M., Strype, J. & Myhrer, T. (2008) *Modell for forebygging av kriminalitet? - Evaluering av Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT)*. 2008:4. Oslo.
- Hegghammer, T. (2010) The Rise of Muslim Foreign Fighters: Islam and the Globalization of Jihad. *International Security*, 35(3), s. 53-94.
- Herz, M. (2016) *Socialt arbete, pedagogik och arbetet mot så kallad våldsbejakande extremism: En översyn*. Rapport 1. Göteborg.
- Hintherleitner, M. (2017) Reconciling Perspectives on Blame Avoidance Behaviour. *political Studies Review*, 15(2), s. 243-254.
- Hofoss, E. (2018) *Radikalisering* Lillestrøm.
- Hood, C. (2007) What happens when transparency meets blame avoidance? . *Public Management Review*, 9(2), s. 191-210.
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet (2020a) *Integreringen i Fredrikstad kommune* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K3004> [Hentet: 20. mars 2021].

## Litteraturliste

- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet (2020b) *Integreringen i Norge - Tall og statistikk over integreringen i Norge* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk> [Hentet: 20. mars 2021].
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet (2020c) *Integreringen i Sandnes (f.o.m. 2020) kommune* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K1108> [Hentet: 20. mars 2021].
- Integrerings- Og Mangfoldsdirektoratet (2020d) *Integreringen i Tromsø kommune* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.imdi.no/tall-og-statistikk/steder/K5401> [Hentet: 20. mars 2021].
- Johannessen, A., Tufte, P. A. & Christoffersen, L. (2011) *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. 4. utg. Oslo: Abstrakt forlag.
- Jones, C. W. (2019) Adviser to The King: Experts, Rationalization, and Legitimacy. *World Politics*, 71(1), s. 1-43.
- Justis Og Beredskapsdepartementet (2010) *Felles trygghet - felles ansvar. Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*
- Justis Og Beredskapsdepartementet (2013) *Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013-2016)*.
- Justis Og Beredskapsdepartementet (2014) *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*
- Justis Og Beredskapsdepartementet (2015) *Nasjonal veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme*.
- Justis Og Beredskapsdepartementet (2019) *Rapportering - regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme oktober 2019*.
- Justis Og Beredskapsdepartementet (2020) *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme - Revisjon 20200*.
- Keith, M., Demirkan, H. & Goul, M. (2017) The role of task uncertainty in IT project team advice networks. *Decision Sciences*, 48(2), s. 207-247.
- Khader, M. (2016) What We Know and What Else We Need to Do to Address the Problem of Violent Extremism Online: Concluding Chapter, I KHADER, M., NEO, L. S., ONG, G., MINGYI, E. T. & CHIN, J. (red.) *Combating Violent Extremism and Radicalization in the Digital Era*. Hershey, PA: IGI Global.
- Kingdon, J. (1995) *Agendas, alternatives, and public policies*. 2. utg. Boston: Little, Brown.
- Knill, C. & Tosun, J. (2012) *Public policy*. New York: Palgrave Macmillan.
- Kramer, R. M. (1981) *Voluntary agencies in the welfare state* California University og California Press.
- Kriminalitetsforebygging (u.å.) *Hva er SLT-modellen?* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://kriminalitetsforebygging.no/slt/slt-modellen/> [Hentet: 26. oktober 2020].
- Kristoffersen, M. L. (2015) Lisebyveien i søkelyset til New York Times. *NRK* 5. april. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/osloogviken/lisebyveien-i-sokelyset-til-new-york-times-1.12248775> [Hentet: 30. oktober 2020].
- Kuhnle, S. & Selle, P. (1990) *Frivillig organisert velferd - alternativ til offentlig?* Bergen: Alma Mater Forlag AS.
- Kuhnle, S. & Selle, P. (1992) *Government and voluntary organizations*. Vermont: Avebury.
- Kulturdepartementet (2015) *Frivillighetserklæringen*.
- Lepperød, T. (2020) Ruster Nav og kommunene i kampen mot ekstremisme *Nettavisen*, 17. juni Tilgjengelig fra: <https://www.nettavisen.no/nyheter/ruster-nav-og-kommunene-i-kampen-mot-ekstremisme/3423983303.html> [Hentet: 18. oktober 2020].
- Lia, B. & Nesser, P. (2014) Norske muslimske fremmedkrigere. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 31(4), s. 399-416.



## Litteraturliste

- Lid, S. & Heierstad, G. (2019) *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme - Norske handlemåter i møte med terror* Oslo: Gyldendal.
- Lid, S., Winsvold, M., Søholt, S., Hansen, S. J., Heierstad, G. & Klausen, J. E. (2016) *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme - Hva er kommunenes rolle?* Oslo.
- Loga, J. (2012) *Trossamfunn, innvandring, integrasjon - en kunnskapsoversikt 2012(3)*. Bergen/Oslo.
- Lu, J. & Xu, C. (2018) Complementary or Supplementary? The Relationship Between Government Size and Nonprofit Sector Size. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2018(29), s. 454-469.
- Marshall, C. & Rossman, G. B. (1999) *Designing qualitative research*. 3. utg. California: Sage Publications.
- Matsunaga, Y. & Yamauchi, N. (2004) Is the Government Failure Theory Still Relevant? A panel analysis using US state level data. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 75(2), s. 227-263.
- McLoughlin, C. (2011) Factors affecting state-non-governmental organisation relations in service provision: key themes from the literature. *Public Administration and Development*, 31(4), s. 240-251.
- Meld. St. 5 (2020-2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*.
- Meld. St. 10 (2016-2017) *Risiko i et trygt samfunn – samfunnssikkerhet*. .
- Meld. St. 10 (2018-2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig*. .
- Meld. St. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*.
- Murdoch, Z. & Geys, B. (2014) Institutional Dynamics in International Organizations: Lessons from the Recruitment Procedures of the European External Action Service. *Organization Studies*, 35(12), s. 1793-1811.
- Nitteberg, H. (2014) Erna vil ha dialog-møte i Tromsø: Skal forhindre at ungdom drar til Syria som fremmedkrigere. *Nordlys*, 20. oktober. Tilgjengelig fra: <https://www.nordlys.no/erna-vil-ha-dialog-mote-i-tromso-skal-forhindre-at-ungdom-drar-til-syria-som-fremmedkrigere/s/5-34-8626> [Hentet: 3 juni 2021].
- Nordenhaug, J. & Engene, J. E. (2008) *Norge i kamp mot terrorisme*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Nordic Safe City (2020) *Blueprint*
- Nou-1988:17 *Frivillige organisasjoner*.
- Nou-2012: 14 *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.
- Ntb. (2015) Tiltak mot terrortrussel i Rogaland *Altaposten*, 3. februar. Tilgjengelig fra: [https://www.altaposten.no/lokalt/NTB/NTB\\_innenriks/article10607798.ece](https://www.altaposten.no/lokalt/NTB/NTB_innenriks/article10607798.ece) [Hentet: 20. mai 2021].
- Pedersen-Ulrich, J. (2016) *Samskabelse - en typologi*. 2016(001).
- Pestoff, V. (2012) Co-production and Third Sector Social Services in Europe: Some Concepts and Evidence. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23, s. 1102–1118.
- Phillips, W. & Rimkunas, R. (1978) The Concept of Crisis in International Politics. *Journal of Peace Research*, 15(3), s. 259-272.
- Pst (2016) *Temarapport. Hvilke bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikaliseret?* Oslo.
- Pst (2020a) *Nasjonale trusselvurdering 2020* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/nasjonale-trusselvurdering-2020/> [Hentet: 26. september 2020].
- Pst (2020b) *Oversendelse - tall på norske/norsktilknyttede fremmedkrigere pr. januar 2020*, PST referanse: 19/07738-6.

## Litteraturliste

- Regjeringen (2014a) *Om frivillighetspolitikken* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kultur-idrett-og-frivillighet/frivillighet/innsiktsartikler/om-frivillighetspolitikken/id2076537/> [Hentet: 24. oktober 2020].
- Regjeringen (2014b) *Sammen mot radikaliserings og voldelig ekstremisme* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Sammen-mot-radikaliserings-og-voldelig-ekstremisme/id762411/> [Hentet: 6. oktober 2020].
- Regjeringen (2015) *Frivillighetserklæringen* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/frivillighetserklaringa--frivillighetserklaringen/id2458656/> [Hentet: 14. oktober 2020].
- Regjeringen (2016a) *Begreper, ord og uttrykk i arbeid mot radikaliserings og ekstremisme* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikaliserings/veileder/begreper-ord-og-uttrykk/id2398413/> [Hentet: 22. november 2020].
- Regjeringen (2016b) *Samarbeid og informasjonsutvikling* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikaliserings/veileder/informasjon-og-samarbeid/id2398423/> [Hentet: 19. oktober 2020].
- Regjeringen (2017) *Rapport: Frivillighetens ressurser langs asylsøkerkjeden* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rapport-frivillighetens-ressurser-langs-asylsokerkjeden/id2551394/> [Hentet: 22. mars 2021].
- Regjeringen (2019a) *Hovedprinsipper i beredskapsarbeid* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/> [Hentet: 5. mars 2021].
- Regjeringen (2019b) *Hva er radikaliserings og voldelig ekstremisme?* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikaliserings/om-forebyggende-arbeid/hva-er-radikaliserings-og-voldelig-ekstre/id663761/> [Hentet: 30. oktober 2020].
- Reiss, E. & Noor, L. (2018) *Radikaliserings - Fenomen og Forebygging* Minotenk.
- Ringdal, K. (2013) *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utg. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rostad, I. L. & Pedersen, A. H. (2015) Søker om støtte til arbeid mot radikaliserings og ekstremisme *NRK* 10. juli. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/soker-om-stotte-til-arbeid-mot-radikaliserings-og-ekstremisme-1.12450142> [Hentet: 4. juni 2021].
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016) *Styrings og samstyrings - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Salomon, L. M. & Sokolowski, W. (2014) *The third sector in Europe: Towards a consensus conceptualization*. 2. European Union. Brussels.
- Sandnes Kommune (2015a) *Kommuneplan for Sandnes kommune 2015 - 2030: Samfunnsdel*.
- Sandnes Kommune (2015b) *Levekår - strategi for frivillighet 2015-2020*.
- Sandnes Kommune (2015c) *Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022*.
- Seawright, J. & Gerring, J. (2008) Case Selection Techniques in Case Study Research - A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*, 61(2), s. 294-308.
- Selle, P. & Strømsnes, K. (2012) *Organisasjonene og det offentlige - Har vi fått en ny frivillighetspolitikk?* Oslo.
- Selsky, J. W. & Parker, B. (2005) Cross-sector partnerships to address social issues: Challenges to theory and practice. *Journal of management*, 31(6), s. 849-873.
- Sheikmohamed, I. (2018) *Frivillighet-, og integreringspolitikk*. Masteroppgave. Universitetet i Agder

## Litteraturliste

- Silverman, D. (2010) *Doing qualitative research*. 3. utg. London: SAGE Publications
- Slettholm, A. (2015) Kommuner vet ikke hva de skal gjøre for å forebygge radikaliserings. *Aftenposten*, 23. februar Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/J1L16/kommuner-vet-ikke-hva-de-skal-gjoere-for-aa-forebygge-radikaliserings> [Hentet: 21. april 2021].
- St.Meld. Nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet - veien til et mindre sårbart samfunn*.
- St.Meld. Nr. 39 (2006-2007) *Frivillighet for alle*.
- Statistisk Sentralbyrå (2018) *Norges 100 mest folkerike kommuner* [Internett]. 23. februar 2021. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/norges-100-mest-folkerike-kommuner> [Hentet: 2. mars 2021].
- Statistisk Sentralbyrå (2020a) *Kommunefakta, Fredrikstad* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/kommunefakta/fredrikstad> [Hentet: 1. februar 2021].
- Statistisk Sentralbyrå (2020b) *Kommunefakta, Sandnes* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/kommunefakta/sandnes> [Hentet: 2. mars 2021].
- Statistisk Sentralbyrå (2020c) *Kommunefakta, Tromsø* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/kommunefakta/tromso> [Hentet: 1. februar 2021].
- Svendsen, C. (2019) De som valgte vold og terror *NRK*, 13. april. Tilgjengelig fra: <https://www.nrk.no/dette-er-nordmennene-som-valgte-krig-og-terror-i-syria-1.14511716#straffetgalleri> [Hentet: 20. november 2020].
- Thagaard, T. (2018) *Systematikk og innlevelse: en innføring i kvalitative metoder*. 5. utg. Bergen: Fagbokforlaget
- Torfin, J., Sørensen, E. & Røiseland, A. (2016) Samskaping er bedre og billigere. *Stat & Styring*, 26(1), s. 10-14.
- Tromsø Kommune (2018) *Handlingsveileder ved bekymring for radikaliserings og voldelig ekstremisme*
- Tromsø Kommune & Tromsø Politistasjonsdistrikt (2018) *Samarbeidsavtale*.
- Trætteberg, H. S., Eimhjellen, I., Ervik, R., Enjolras, B. & Skiple, J. K. (2020) *Kommunal frivillighetspolitikk og lokale organisasjoner*. Bergen/Oslo.
- Valgdirektoratet (2019) *Tall for hele Norge - kommunestyrevalg 2019* [Internett]. Tilgjengelig fra: <https://valgresultat.no/?type=ko&year=2019> [Hentet: 1. mars 2021].
- Van Thiel, S. (2014) *Research methods in public administration and public management* New York: Routledge.
- Verschuere, B., Brandsen, T. & Pestoff, V. (2013) Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 23(4), s. 1083-1101.
- Von Heimburg, D. & Hofstad, H. (2019) *Samskaping som samarbeids- og styringsform for kommunenes folkehelsearbeid: Hva vet vi? Hva er utfordrende? Og hvor går vi videre?* NIBR-rapport 2019:11. Oslo.
- Voorberg, W. H., Bekkers, V. M. & Tummers, L. G. (2015) A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. *Public Management Review*, 17(9), s. 1333-1357.
- Weaver, R. (1986) The Politics of Blame Avoidance. *Journal of public policy*, 6(4), s. 371-398.
- Winsvold, M., Mjelde, H. L. & Loga, J. (2017) *Trossamfunn som arena for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme* 4. Bergen/Oslo.
- Winsvold, M. & Skiple, J. K. (2020) *Lokalt beredskapsamarbeid - Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*. 2020: 4. Bergen/Oslo.
- Yin, R. K. (2018) *Case Study Research: design and methods*. Los Angeles: Sage Publications

## Litteraturliste

- Øren, A., Wasilkiewicz, K., Mohammad, A. B., Almklov, P., Albrechtsen, E., Schiefloe, P. M. & Antonsen, S. (2016) *Kommunal beredskapsplikt - Gir nye krav en bedre beredskapsevne?* Trondheim.
- Ørstavik, M., Slettholm, A., Glomnes, L. M. & Gjerde, R. (2014) Erna Solberg ber 23 kommuner ta grep mot radikaliserings *Aftenposten*, 17. oktober Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/norge/i/4dQqE/erna-solberg-ber-23-kommuner-ta-grep-mot-radikaliserings> [Hentet: 30. oktober 2020].
- Østby, L. (2016) Slik skal kommunen hindre at flere reiser fra «terrorgata». *tv2*, 14. august. Tilgjengelig fra: <https://www.tv2.no/a/8516588/> [Hentet: 30. oktober 2020].

## 8 Vedlegg

### 8.1 Vedlegg 1: Intervjuguide

Tema	Tematiske spørsmål	Oppfølgingsspørsmål
<b>Informasjon om prosjektet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Prosjektet er meldt til NSD (Norsk senter for forskningsdata)</i></li> <li>• <i>Fortelle hvordan intervjuet skal dokumenteres</i></li> <li>• <i>Informere om anonymitet</i></li> </ul>	
<b>Innledning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan du si litt om deg selv?</li> </ul>	Stilling, utdanning, ansvarsområde
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hva innebærer forebygging for deg?</li> </ul>	
<b>Arbeid med forebygging</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kan du beskrive hvordan din organisasjon jobber med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hva opplever du er oppgaven til tredjesektor i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme</li> </ul>	Hva opplever du som kommunens rolle?
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan deltar frivilligheten i arbeid med forebygging av radikaliserings?</li> </ul>	I enkeltsaker eller enkeltprosjekter? I planprosesser Utviklingsprosjekter I den kommunale tjenesteytingen
<b>Samarbeid mellom sektorene</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eksisterer det et samarbeid mellom kommunen og tredjesektor i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme?</li> </ul>	Eksempler på samarbeidsrelasjon mellom kommune og tredjesektor

## Vedlegg

		<u>Dersom nei:</u> hvorfor ikke etablert samarbeid? Er det ønskelig å etablere et samarbeid?
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan var dialogen rundt etableringen av samarbeidet?</li> </ul>	Hvem tok initiativ til samarbeidet?
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Når i samarbeidsprosessen ble frivilligheten involvert?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvem har definisjonsmakt og kontroll over målet og innholdet for samarbeidsforholdet i samarbeidsrelasjonen?</li> </ul>	Hvem styrer/styrte prosessen i samarbeidet med forebygging av radikalisering?
<b>Utvikling av samarbeid</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvor viktig er samarbeid mellom kommunen og tredjesektor når det kommer til det forebyggende arbeidet?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hvordan har samarbeidet mellom tredjesektor og kommunen i arbeid med forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme utviklet seg?</li> </ul>	Mer samarbeid/tettere samarbeid?
<b>Avslutning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er det noe jeg ikke har spurt om som du mener jeg burde spørre om?</li> </ul>	Er det noe vi ikke har snakket om underveis som du mener er viktig å få frem?
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kjenner du til eventuelle andre dokument/kildemateriale som kan være nyttig for oppgaven min?</li> </ul>	

## 8.2 Vedlegg 2: Informasjonsskriv til respondenter

### **Vil du delta i forskningsprosjektet "Forholdet mellom offentlig- og tredjesektor i arbeid med forebygging av radikaliserings"?**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan ulike kommuner samarbeider med frivillige organisasjoner i arbeidet med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. I dette skrevet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Prosjektet fokuserer på forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i kommunen. I 2014 tok statsministerens kontor kontakt med 23 kommuner for å tydeliggjøre kommunens ansvar i det forebyggende arbeidet. I Regjeringens handlingsplan på feltet blir det lagt opp til en bred satsning, hvor kommuner og andre sivilsamfunnsaktører skulle inkluderes i det forebyggende arbeidet. Formålet med dette prosjektet er å studere hvordan ulike kommuner samarbeider med frivillige organisasjoner når det kommer til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Eksisterer det et samarbeid mellom kommunen og frivillige organisasjoner? Hvilke samarbeid eksisterer, hvem initierte samarbeidet og hvilke rolle har de ulike aktørene i det forebyggende arbeidet?

Prosjektet er en masteroppgave i tilknytning til forskergruppen «Politisk organisering og flernivåstyring», ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Du mottar denne henvendelsen fordi du er ansatt i en kommune eller en frivillig organisasjon som arbeider med forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, hvor kommunen fikk tilsendt brev fra statsministerens kontor i 2014.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Dersom du deltar i dette prosjektet innebærer det at du, på et senere tidspunkt, blir kontaktet for avtale om intervju. Intervjuet vil vare under en time. Intervjuet inneholder spørsmål om forholdet (les: samarbeidet) mellom kommunen og frivillige organisasjoner når det kommer til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme. Jeg tar lydopptak og/eller notater fra intervjuet.

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

**Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- Thea Tufte (Masterstudent) vil alene ha tilgang på de lagrede opplysningene så lenge prosjektet er aktivt.

Som respondent vil du kunne være indirekte gjenkjennelig i den avsluttede masteroppgaven. Opplysninger du gir som kan brukes til å svare på prosjektets problemstilling vil kunne bli koblet til arbeidskommune og rolle. Dersom jeg vil bruke sitat direkte sitat fra intervjuet med deg i oppgaven, vil jeg ta kontakt med deg for godkjenning før prosjektet publiseres.

**Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes 1. juni 2021. Det innsamlede datamaterialet, slik som intervjuopptak av respondenter, vil da bli slettet.

**Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

**Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

**Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Masterstudent Thea Tufte: [redacted] tlf.: [redacted]
- veileder for prosjektet Zuzana Murdoch: [redacted] tlf.: [redacted]
- Vårt personvernombud: Janecke Helene Veim: [redacted] tlf.: [redacted]

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost [redacted] eller på telefon: [redacted]

Med vennlig hilsen,

Thea Tufte  
Masterstudent ved UiB

Zuzana Murdoch  
Professor, veileder



### 8.3 Vedlegg 3: Oversikt over studiens viktigste dokumenter

Nivå	Aktør	Tema	Dokumentnavn
Nasjonalt/ Lokalt	By- og regionforskningsinstituttet	Forebygging, fremmedkrigere, samarbeid, frivillighet, kommune	<i>Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme – hva er kommunens rolle?</i>
Nasjonalt/ Lokalt	Aftenposten	Forebygging, kommuner	<i>Erna Solberg ber 23 kommuner ta grep mot radikaliserings</i>
Nasjonalt	Justis- og beredskapsdepartementet	Forebygging, samarbeid,	<i>Meld. St. 10 (2016-2017) Risiko i et trygt samfunn</i>
Nasjonalt	Justis- og beredskapsdepartementet	Forebygging, samarbeid,	<i>Meld. St. 5 (2020-2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden</i>
Nasjonalt	Justis- og beredskapsdepartementet	Forebygging, fremmedkrigere, samarbeid, frivillighet	<i>Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme (2014)</i>
Nasjonalt	Justis- og beredskapsdepartementet	Forebygging, fremmedkrigere, samarbeid, frivillighet	<i>Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme – revisjon (2020)</i>
Nasjonalt	Justis- og beredskapsdepartementet	Forebygging, samarbeid	<i>Rapportering – Regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme</i>
Nasjonalt	Justis- og beredskapsdepartementet	Forebygging, samarbeid	<i>Nasjonal veileder for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme</i>
Nasjonalt	Felles kontraterrorsenter	Fremmedkrigere	<i>Norske fremmedkrigere i Syria</i>
Nasjonalt	Kulturdepartementet	Frivillighet	<i>Frivillighetserklæringen</i>
Lokalt	Fredrikstad kommune	Forebygging, fremmedkrigere, samarbeid	<i>Hva gjør jeg ved bekymring for radikaliserings eller voldelig ekstremisme</i>
Lokalt	Fredrikstad kommune	Samarbeid, frivillighet	<i>Frivillighetsmelding for Fredrikstad 2014-2017</i>
Lokalt	Fredrikstad kommune	Fredrikstad, forebygging	<i>Safe City Tour</i>
Lokalt	Aftenposten	Forebygging, fremmedkrigere, samarbeid, Fredrikstad	<i>Kommuner vet ikke hva de skal gjøre for å forebygge radikaliserings</i>
Lokalt	TV2	Forebygging, fremmedkrigere, samarbeid, Fredrikstad	<i>Slik skal kommunen hindre at flere reiser fra «terrorgata»</i>

## Vedlegg

Lokalt	NRK	Fremmedkrigere, Fredrikstad	<i>Lislebyveien i søkelyset til New York Times</i>
Lokalt	Nordic Safe City	Fredrikstad, forebygging, samarbeid	<i>Blueprint</i>
Lokalt	Tromsø kommune	Forebygging, fremmedkrigere, samarbeid	<i>Handlingsveileder ved bekymring for radikaliserings og voldelig ekstremisme</i>
Lokalt	Tromsø kommune og Tromsø politi	Samarbeid, forebygging	<i>Samarbeidsavtale</i>
Lokalt	NRK	Forebygging, Tromsø	<i>Radikaliserings har skutt i været: Kommuner i nord tar grep</i>
Lokalt	NRK	Forebygging, samarbeid, Tromsø	<i>Søker om støtte til arbeid mot radikaliserings og ekstremisme</i>
Lokalt	Nordlys	Forebygging, Tromsø, Fremmedkrigere	<i>Erna vil ha dialog-møte i Trømsø: skal forhindre at ungdom drar til Syria som fremmedkrigere</i>
Lokalt	Sandnes kommune	Frivillighet, samarbeid	<i>Levekår – Strategi for frivillighet 2015-2020</i>
Lokalt	Sandnes kommune	Forebygging, fremmedkrigere, samarbeid	<i>Plan for inkludering og integrering i Sandnes 2015-2022</i>
Lokalt	Sandnes kommune	Frivillighet, samarbeid	<i>Kommuneplan for Sandnes kommune 2015 – 2030 Samfunnsdel</i>
Lokalt	Kriminalitetsforebygging	Forebygging, samarbeid, Sandnes	<i>Kfk på Rogalandsbesøk</i>
Lokalt	Altaposten	Forebygging, Sandnes	<i>Tiltak mot terrortrusselen i Rogaland</i>