

# Generalistens rolle i etterretningsstyrt politiarbeid

Jens Erik Paulsen

*Førsteamanuensis, Politihøgskolen, Oslo*

[jens.erik.paulsen@phs.no](mailto:jens.erik.paulsen@phs.no)

Trond Kyrre Simensen

*Politioverbetjent, Politihøgskolen, Oslo*

[trond.kyrre.simensen@phs.no](mailto:trond.kyrre.simensen@phs.no)

## Sammendrag

I denne artikkelen tar vi for oss en viktig funksjon i den norske Nærpolitireformen, nemlig «etterretning». Vi forklarer her hva etterretningsstyrt politiarbeid er, og hvordan det er tenkt operasjonalisert i Norge gjennom Etterretningsdoktrinen. Denne doktrinen medfører, slik vi ser det, vesentlige endringer i politirollen. Vi identifiserer i artikkelen noen av disse endringene og diskuterer hva som kreves av politigeneralisten for å leve opp til denne nye rollen.

Nøkkelord:

etterretning, politi, politirollen, nærpolitireformen

I en klassisk artikkel skriver Egon Bittner (2005) at hvis «noe» skjer som ikke burde skje – og det haster å få ordnet opp – så er dette en politioppgave.<sup>1</sup> En politipatrulje må altså være forberedt på å gripe inn i hva som helst, men logikken er den samme: Man rykker ut og løser oppdraget ved hjelp av den erfaringen og med de maktmidlene man besitter. Én erfaring rikere nullstiller man seg så til neste oppdrag. Slikt *reaktivt* politiarbeid foregår oftest *etter* at noe har skjedd – bare i beste fall *mens* noe skjer.

Hvis politiet skal være *i forkant* av at noe skjer, må aktørenes planer og hensikter være kjent. Dette krever god kjennskap til lokalmiljøet og kriminalitetens hvem, hva, hvor, hvorfor, hvordan og når. Moderne forebygging skjer nemlig ikke ut fra godt sinnelag alene, den skal være *kunnskapsbasert* (Politidirektoratet, 2018). Hvilke utfordringer gir dette for politigeneralisten?

Kunnskapsbasert politiarbeid beskrives i NOU 2009:12 som «systematisk og metodisk innhenting av relevant informasjon og kunnskap som analyseres med formålet å kunne treffe strategiske og operative beslutninger om forebyggende og bekjempende tiltak» (s. 185).<sup>2</sup> Slik systematikk kan anta flere former. I USA (New York) ble COMPSTAT innført i 1994 (Weisburd, Mastrofski, McNally, Greenspan, & Willis, 2003), og prediktivt politiarbeid ble en reell mulighet med stordatarevolusjonen (Haberman & Ratcliffe, 2012).

1. «...something-that-ought-not-to-be-happening-and-about-which-somebody-had-better-do-something-now».

2. Andre opererer med et videre kunnskapsbegrep (Finstad, 2018, s. 104–106).

I Norge var det ikke slike *datadrevne* strategier, men *problemorientert* politiarbeid – POP – som var den førende metoden for kunnskapsbasert politiarbeid fra 2002 (Politidirektoratet, 2002) og frem til Politidirektoratet presenterte Etterretningsdoktrinen i 2014. I sistnevnte heter det at «*etterretningsstyrt politiarbeid*» skal være metoden politiet bruker for å produsere kunnskap som grunnlag for prioritering og utforming av tiltak (Politiet, 2014). Etterretningsstyrt politiarbeid springer ikke ut fra én bestemt ideologi, men er en datadreven måte å strukturere politiarbeidet på, der tanken er at politiet skal bli mer effektivt og «smartere» (Gundhus, 2018).

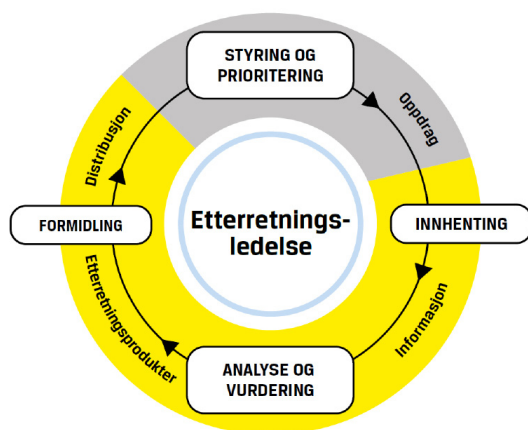
«Etterretning» er ikke et rettslig begrep (Bruce & Haugland, 2018), men tenkes ofte inn i en militær kontekst: etterretning er da typisk sensitiv informasjon man får tak i gjennom spionasje, eller fra utro tjenere i fiendtlige stater. Politiets sikkerhetstjeneste driver, i likhet med E-tjenesten, med etterretning både i form av spionasje og kontrapionasje. Men også «vanlig» politi benytter spanere og informanter, og politiet driver også med avlytting og annen skjult overvåkning – som regel i sammenheng med innhenting av opplysninger i etterforskning (straffeprosessloven § 226).

Ifølge etterretningsdoktrinen skal begrepet «etterretning» forstås langt bredere. Det er ikke bare en politimetode, men også en måte å organisere politiet og politiarbeidet på med vekt på styring og ledelse. Helst skal etterretningsstyrt politiarbeid forebygge at reaktivt politiarbeid blir nødvendig. Jerry Ratcliffe, som er en av de mest toneangivende teoretikerne på feltet, beskriver etterretningsstyrt politiarbeid som følger – en beskrivelse som harmonerer godt med den norske modellen:

Intelligence-led policing emphasises analysis and intelligence as pivotal to an objective, decision-making framework that prioritises crime hot spots, repeat victims, prolific offenders and criminal groups. It facilitates crime and harm reduction, disruption and prevention through strategic and tactical management, deployment, and enforcement (Ratcliffe, 2016, s. 5).

Et arbeidsprosess som er vanlig å benytte i denne sammenhengen er «etterretningshjulet» (Ratcliffe, 2016, s. 78–79), en prosess som minner om vitenskapsteoriens hermeneutiske sirkel, der man søker delforståelse for å utvide sin forståelseshorisont og så på dette grunnlaget søker ny delforståelse (Olsvik, 2013, s. 101). I politiet tenkes denne sykliske prosessen slik (Figur 1):

- Politiledelsen ønsker å undersøke et fenomen nærmere,
- en innhentings plan utformes for å skaffe opplysninger som kan bekrefte eller svekke de hypotesene man har om fenomenet,
- informasjonen innhentes og bearbeides av en operatør (en politibetjent, en etterretningsagent, eller en analytiker),
- analytikere sammenholder all informasjonen og lager så et etterretningsprodukt som sendes til ledelsen,
- ledelsen benytter etterretningsproduktet i prioritering, planlegging, eller til ytterligere informasjonsinnhenting.



Figur 1 etter (Politiet, 2014, s. 26)

Politiet organiserer seg slik bl.a. for å kunne definere behovene, prioritere riktig, samt unngå overdreven informasjonsinnhenting. Poenget er å få oversikt over hva man egentlig vet, og dermed målrettet kan hente inn manglende informasjon og gi beslutningsstøtte til lederne. Uten oversikt kan man ikke drive den kunnskapsbaserte kriminalitetsforebyggingen som politiet skal utføre «planmessig og systematisk [...], alene eller i samarbeid med andre for å redusere risikoen for kriminalitet» (Politidirektoratet, 2018, s. 7).

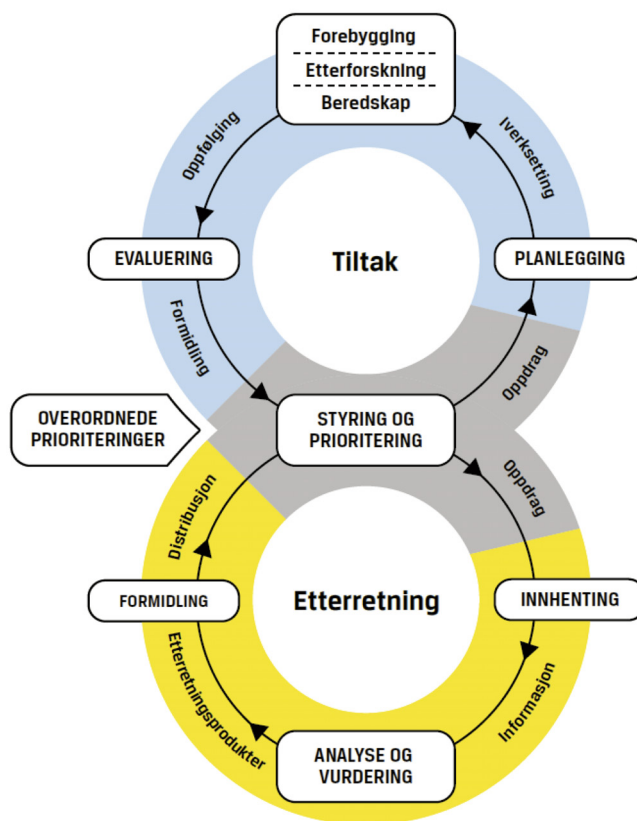
Som nevnt kan hendelsesstyrt politiarbeid omfatte nær hva som helst. Forebyggingsbegrepet favner også vidt (Gundhus, 2014), og to dimensjoner trekkes gjerne frem, nemlig *proaktiv* forebygging, det vil si å være i forkant av kriminaliteten og hindre at den i det hele tatt skjer, og *reaktiv* forebygging, det at man forhindrer at kriminalitet gjentar seg. Hovedvekten skal ligge på den proaktive forebyggingen (politiinstruksen § 3-1), men politiet ivaretar begge dimensjonene. De rendyrkede forebyggingsstrategiene er *personorientert* forebygging, som har fokus på individ og bakenforliggende årsaker til kriminalitet, samt *situasjonell* forebygging, som har fokus på steder og situasjoner der kriminalitet forekommer (Lie, 2015). Disse strategiene kan inngå både i proaktiv og reaktiv forebygging. I tillegg brukes *straff*, *alternative straffereaksjoner* og *gjenopprettende* prosesser (Lie, 2015) for å hindre at kriminaliteten gjentar seg. De sistnevnte er individfokuserte, reaktive metoder. Handlingen har da allerede skjedd.

Norsk politi har tradisjonelt vært et nærpoliti, jfr. de ti grunnprinsippene for politiet (NOU 1981: 35) og har hatt en lokalorientert tilnæringsmåte. Nærpolitireformen (Prop-61-LS (2014–2015)) er ment å skulle videreføre denne strategien, og innføringen av etterretningsstyrt politiarbeid skal bidra til dette lokalorienterte fokuset. Den norske varianten av etterretningsstyrt politiarbeid må forstås i lys av disse føringene.

## Etterretning i Nærpolitireformen

Nærpolitireformen innebærer at alle politidistrikter har seks prioriterte funksjoner (Politiet, u. å.). I tillegg til *etterretning*, er dette er *politiråd* og *politikontakt* som sikrer samarbeidet med lokalsamfunnet, *felles straffesaksinntak* som prioriterer og kvalitetssikrer straffesaker i startfasen, *operasjonssentralen*, som koordinerer operativ virksomhet, *tjenestekontor* for planlegging av polititjenesten, og *politipatruljen*, som er førstelinjetjenesten ute i gatene. Gjennom disse funksjonene skal reformen gi «mer lik kvalitet, bedre samhandling og legge til rette for kunnskapsstyrt fagutvikling» (Regjeringen.no, 2019).

I etterretningsdoktrinen visualiseres etterretningsarbeidet i et etterretningshjul og et tiltakshjul, tenkt koblet sammen som et åttetall (figur 2). Ved å skille ut en tiltaksfunksjon – den øvre sirkelen – klargjøres ansvar og initiativ som et ledelsesanliggende. Etterretningsbegrepet blir da mer komplekst: «Etterretning» refererer til et produkt, en prosess, og til organisasjonen som legger til rette for arbeidet (Politiet, 2014, s. 18).



**Figur 2** etter (Politiet, 2014, s. 52)

Åttetallet visualiserer også hvordan handlings- og beslutningsprosessene skal samvirke, og et særlig ansvar påligger «styring- og prioritering» som bindeledd. Disse er nemlig de eneste som kan initiere og overse hele etterretningsprosessen, og sørge for at hjulene henger sammen. Denne funksjonen involverer ledere, ledergrupper og etterretningsledere (Politiet, 2014, s. 49).

Det forebyggende politiarbeidet i Norge bygger tradisjonelt på kunnskap om samfunnet, og politiet *skal* være desentralisert, virke i samspill med publikum og være integrert i lokalsamfunnet (NOU 1981: 35). Proaktiv forebygging bygger på lokalkunnskap. Så kan man hevde at etterretningsdoktrinen åttetall i liten grad symboliserer en åpenhet overfor verden utenfor, og at en datadreven etterretningsmodell ikke automatisk skaper økt nærhet til publikum. I nærpolitireformen er det *politikontaktfunksjonen* som skal ivareta samarbeidet i lokalmiljøet. Erfaringer fra Danmark (som har vært igjennom en lignende reform) har vist at en slik funksjon gjerne bedrer samarbeidet med *formelle* institusjoner (offentlige etater), men at samarbeidet med *befolkningen* ikke bedres av denne organiseringen (Balvig & Holmberg, 2004). Det som det formelle hjelpeapparatet oppfatter som utfordringer, kommer da kanskje på politiets agenda, mens vanlige folks bekymringer og utfordringer ikke har samme mulighet for å vinne frem. Dette er en strukturell utfordring ved politireformen. Spørsmålet i denne artikkelen er imidlertid hvilken rolle, og hvilke utfordringer, *politigeneralisten* – betjenten på gata – kan tenkes å møte i den reformerte nærpolitistrukturen.

## Politibetjentens (generalistens) rolle i etterretningsdoktrinen

For at etterretningsprosessen skal fungere, kreves det analytikere som tolker data og lager etterretningsprodukter, ledere som kan prioritere og utforme tiltak, noen som evaluerer, etc. Politibetjenten (generalisten) skal hovedsakelig bidra på to steder i åttetallet, nemlig i *innhenting* av informasjon til analyse, og som utfører av de (primært forebyggende) *tiltakene* ledelsen gir. La oss illustrere dette generalistarbeidet gjennom et fiktivt eksempel:

Bruken av kniv i slåsskamper og ran har fått mye medieomtale i hovedstadspressen i senere tid. I Øst-Vest politidistrikt har man ennå ikke sett denne tendensen, men frykter at knivbruken skal spre seg. Politiet ønsker derfor å undersøke forekomsten av stikkvåpen og holdninger til kniv, særlig blant unge i området. For å få en oversikt og forebygge en negativ utvikling på feltet, utarbeider ledelsen en innhenningsplan, som tydeliggjør informasjonsbehovene, angir hvilke metoder som er hensiktsmessige, samt hvilke kilder man skal benytte.

Det finnes mange ulike kilder til informasjon. Betegnelsene på de ulike kildene er hentet fra CIAs terminologi som også Forsvaret benytter.<sup>3</sup> For politigeneralistens del er det, i tillegg til politiets egne registre, følgende to som er særlig aktuelle:

- HUMINT (HUMan INTelligence): menneskelige kilder, det vil si personer politiet snakker med uformelt («stopp og prat») eller også mer formelt, f. eks når SARA:SV benyttes (Aas, 2014, s. 183–189). Fotografier, dokumenter, og lignende, som folk har i sin besittelse, regnes også som HUMINT;
- OSINT (Open Source INTelligence): dette omfatter alle åpne kilder. I dag er internett den viktigste kilden, men både aviser, forskningslitteratur, planverk og annet skriftlig materiale vil kunne gi informasjon av denne typen.

I Øst-Vest politidistrikt får patruljene beskjed om at de skal ha utføre en knivkontroll på busstasjonen en fredag kveld, med hjemmel i politiloven § 7a. Alle under 40 år som er på vei ut av busstasjonen, skal visiteres. Funn av kniv skal dokumenteres, og de som ikke kan vise til en aktverdig grunn (jfr. straffeloven § 189), vil få kniven beslaglagt. Hensikten er å få kunnskap om hvor vanlig det er å bære kniv i området, spesielt blant personer som er på vei inn til sentrum, og dermed antas å skulle «på byen». Denne *innhenting* av informasjon gir en form for HUMINT, som skal rapporteres i etterretningsregisteret Indicia, slik at de blir tilgjengelige for analytikeren.

Mange betjenter deltar i innhenting, og 250 personer blir kontrollert i tidsrommet. Det blir funnet tre kniver. To av disse var til arbeidsformål, mens den tredje innrømte at den lille kniven var til å forsvare seg med i tilfelle bråk. Ingen hadde fortalt ham at dette var ulovlig. På spørsmål fra politiet om det var noe risiko for bråk, spurte mannen tilbake om ikke betjenten leste aviser? Betjenten svarte at knivbruk ikke var kjent for politiet som et problem i Øst-Vest. Mannen sa da at han kjente flere som hadde blitt truet i det siste: Det er særlig de «som bor i den brakkebyen» som er uberegnelige, og «man må kunne forsvare seg mot sånt». Betjenten takker og svarer at det er viktig at man anmelder eventuelle trusler, uansett hvem de kommer fra.

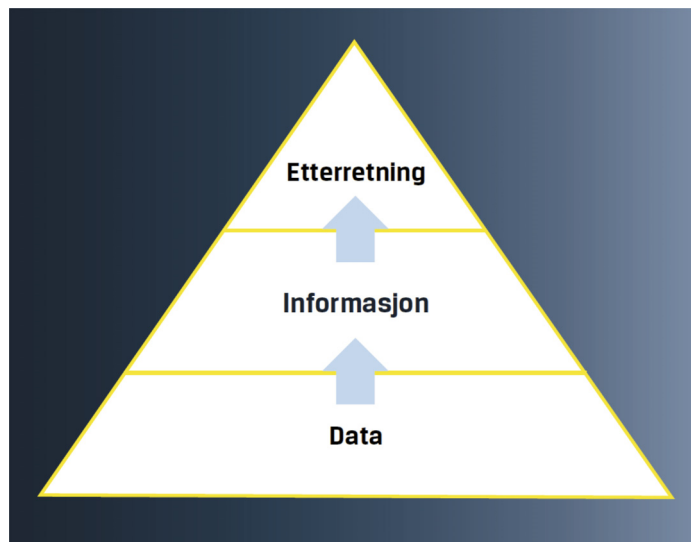
Ved registrering i Indicia skal kvaliteten på informasjonen vurderes. Etterretningsdoktrinen har adoptert PST/Forsvarets modell for vurdering av informasjon, der påliteligheten

3. CIA opererer med ni slike -INTer (Phythian, 2013). Etterretningsdoktrinen opererer også med begrepene «menneskebasert» innhenting (HUMINT) og «teknisk» innhenting som er en samlebetegnelse for mange typer innhenting, bl.a. OSINT (Politiet, 2014, s. 33).

til kilder og korrektheten til informasjonen skal vurderes utfra seks nivåer (figur 3). I vårt eksempel har ikke betjenten kjennskap til mannen fra før og vurderer ham til nivå F («ikke tilstrekkelig grunnlag»). Når det gjelder informasjonen mannen kommer med, mangler uavhengige kilder som kan bekrefte denne, og selv om informasjonen ikke er «ulogisk», bedømmer betjenten informasjonen til å ligge på nivå 6 («ikke tilstrekkelig grunnlag», se figur 3).

Kilde	Informasjon
<b>A Fullstendig pålitelig</b> gjennomprøvd og betrodd; ingen tvil om ekthet, pålitelighet og kompetanse; har alltid levert korrekt informasjon	<b>1 Bekreftet av andre kilder</b> bekreftet av andre uavhengige kilder; logisk; samsvarer med annen informasjon om samme tema
<b>B Vanligvis pålitelig</b> minimal usikkerhet om ekthet, pålitelighet og kompetanse; har stort sett levert korrekt informasjon tidligere	<b>2 Sannsynligvis korrekt</b> ikke bekreftet av andre uavhengige kilder, men virker logisk; samsvarer i stor grad med annen informasjon om samme tema
<b>C Ganske pålitelig</b> noe usikkerhet om ekthet, pålitelighet og kompetanse, men har levert korrekt informasjon tidligere	<b>3 Muligens korrekt</b> ikke bekreftet av andre uavhengige kilder, men virker rimelig logisk; samsvarer med noe annen informasjon om samme tema; ikke i konflikt med etablert mønster/trend
<b>D Vanligvis ikke pålitelig</b> betydelig usikkerhet om ekthet, pålitelighet og kompetanse, men har i gitte situasjoner levert korrekt informasjon tidligere	<b>4 Tvilsom</b> ikke bekreftet av andre uavhengige kilder; mulig, men ikke logisk; ingen annen informasjon om samme tema; tenderer til å være i konflikt med etablert mønster/trend
<b>E Upålitelig</b> fravær av ekthet, pålitelighet og kompetanse; historisk levert informasjon som ikke er korrekt, vist seg uverdige noen form for tillit	<b>5 Usannsynlig</b> ikke bekreftet av andre uavhengige kilder; ikke logisk; i konflikt med annen informasjon om samme tema; tydelig i konflikt med etablert mønster/trend
<b>F Pålitelighet kan ikke bedømmes</b> ikke tilstrekkelig grunnlag til å evaluere kildens pålitelighet	<b>6 Riktighet kan ikke bedømmes</b> ikke tilstrekkelig grunnlag til å evaluere informasjonens riktighet

Figur 3 etter (Politiet, 2014, s. 35)



**Figur 4** etter (Politiet, 2014, s. 21)

Når opplysninger så legges inn i Indicia, kan de dessuten også anonymiseres eller «sanitiseres» (Politiet, 2014, s. 36), slik at ikke identiteten til kildene røpes – hvis dette er et poeng. I dette tilfellet er sanitisering neppe påkrevd.

Resultatene fra innhentingene vurderes så nærmere av analytikeren. Kanskje trekker analytikeren også inn informasjonen fra flere operatører eller sensorer (f. eks. kameraer).

Politigeneralisten står altså ikke for *all* innhenting av HUMINT. Noe kommer fra spesialister, f. eks informantbehandlere, og analytikere innhenter i mange tilfeller selv informasjon fra åpne kilder, som aviser, trendrapporter eller forskning.

Når informasjonen er samlet inn, lager såkalte «flerkildeanalytikere» en etterretningsrapport. Dette produktet sendes til ledelsen (Politiet, 2014, s. 49) som vurderer om saken skal prioriteres, eller om ytterligere informasjon må innhentes først. I vårt eksempel ønsker kanskje ledelsen å hente inn mer informasjon om situasjonen i «brakkebyen». Hvis ledelsen beslutter at knivproblematikk skal prioriteres, nedsettes en gruppe som skal finne egnede tiltak for å forebygge dette potensielle problemet. I gruppen som utarbeider tiltak, sitter som regel spesialister på forebygging, etterforskning og beredskap. På små steder vil også erfarne generalister delta.

Som nevnt ovenfor er politibetjentene involvert både i innhentings- og tiltaksfasen, men sammenhengen mellom innhenting og forebyggende tiltak er ikke nødvendigvis tydelig etter prosessering i flere ledd. Noen ganger utfører patruljen tiltak der de ikke kjenner til innhentingene. Andre ganger har de arbeidet mye med innhenting, men det er kanskje samarbeidende etater som utfører tiltakene.

For at tiltakene skal bli så presise som mulig, bør Indicia-rapportene (altså innhentingene) skrives med forebygging i tankene. I vårt eksempel vil det være nyttig om man oppgir årsaker til at kniv bæres. Her var årsaken frykt for et miljø, kombinert med at mannen angivelig ikke visste at det var ulovlig. Hvis beslutningstakerne kjenner årsakene, kan de lettere sette inn passende forebyggende tiltak. Ledelsen i Øst-Vest ønsket, på grunnlag av analytikerens vurdering, mer informasjon. En ny kontroll ble derfor avholdt en lørdagskveld, og 300 personer ble kontrollert. Fem personer bar da kniv med aktverdig grunn, mens to bar kniv for egensikkerhet. Disse ble også spurt om de kjente til knivepisoder i området. Begge hadde hørt rykter om at noen fra brakkebyen hadde truet med kniv – uten at de hadde observert dette selv. Begge var klare på at politiet burde være mer skeptiske til «de der».



Betjentene hadde heller ikke relevant kunnskap om disse kildene (nivå F) og mente at informasjonen de kommer med var tvilsom (nivå 4). De skrev inn all informasjonen i Indicia og noterte også de aktverdige grunnene de kontrollerte hadde: fire skulle på en speidersamling, mens den siste personen var på et arbeidsoppdrag der kniv var et naturlig verktøy.

Et par uker senere blir to av betjentene som hadde utført knivkontrollene sendt ut til speiderhuset for å orientere om adgangen til å bære kniv på offentlig sted, og at knivbæring bør reduseres til et minimum. De forklarer også grundig at dette er viktig for befolkningens trygghet. De understreker også at de må ta kontakt med politiet straks hvis de observerer at noen bærer eller benytter kniv eller stikkvåpen.

Betjentene opplevde neppe at dette tiltaket var tilstrekkelig til å øke innbyggernes trygghetsfølelse. Senere i uken kom det et oppslag i lokalavisen der politikontakten redegjorde for straffelovens § 189 og fortalte at politiet kom til å ha jevnlig kontroll utover høsten, og hun ba også folk rapportere observasjoner til politiet. En annen sak i avisen fortalte at ansatte protesterte på planene om å montere metalldetektorer i akuttmottaket ved det lokale sykehuset. Betjentene ante en sammenheng mellom kontrollene og det som ble skrevet, og på parolen fikk de dessuten vite at det hadde vært en ransaking i brakkebyen. Så selv om deres bidrag i speidermiljøet syntes lite, inngikk det i en større sammenheng. Rollen som moderne forebygger er slik annerledes enn den reaktive politirollen, der man kanskje ville fulgt opp knivtips selv og fått svar umiddelbart. Nå skal innhenting være *styrt* og de (forebyggende) tiltakene tenkes ut og prioriteres flere ledd over generalistnivået. Arbeidsmåten og dermed politirollen er endret (Gundhus, 2018). Egeninitiativet (Finstad, 2000) får mindre plass, og betjentene føler seg slik mindre autonome. For mange er autonomi i yrkesutøvelsen viktig.

En slik rolleendring skjer ikke av seg selv. Politidirektoratet startet i 2017 opp et pilotprosjekt kalt «Kunnskapsbasert patrulje» (forkortet KUBA) i tre politidistrikter: Agder, Trøndelag og Vest. Målsettingen til prosjektet var at politipatruljen skulle jobbe mer kunnskapsbasert forebyggende og ikke så hendelsesstyrt. KUBA har i pilotfasen hatt fokus på tre prosesser eller nivåer:

- I *prioriteringsprosessen* (nivå 1) skal lederne på GDE-nivå (Geografiske DriftsEnheter) på bakgrunn av en etterretningsoppsummering fra etterretning lage en liste over hvilke kriminalitetsutfordringer i distriktet som skal prioriteres. Som regel består en slik liste av tre utfordringer.
- I *tiltaksprosessen* (nivå 2) utarbeides så tiltak for å løse disse tre utfordringene. «Tiltaksgruppen» består av representanter fra mange virksomhetsområder og utarbeider operative tiltak på basis ovennevnte prioriteringer.
- I *oppdragsprosessen* (nivå 3) benyttes tiltakslisten for å lage oppdrag til patruljene. Dette innebærer typisk at patruljene skal besvare nye informasjonsbehov og gjennomføre forebyggende tiltak.

Denne tredelte arbeidsprosessen i KUBA er ment som en operasjonalisering av etterretningsdoktrinens åttetall. Prosessen med å innføre KUBA ble startet i alle politidistrikter våren 2019 (Skjæret & Heivoll, 2019), og man startet da «ovenfra» med prioriteringsprosessen. Ved den nasjonale innføringen av KUBA ble navnet endret fra «Kunnskapsbasert patrulje» til «Kunnskapsbasert politiarbeid» for å vise at dette er en måte å operasjonalisere etterretningsdoktrinen på for *hele* politiet, og ikke bare en isolert arbeidsmåte for politipatruljen.



## Problematisering

Denne «nye» politirollen kan virke fremmedgjørende for politibetjentene, ettersom de har begrenset innflytelse på – og innsikt i – prosessene mellom innhenting og tiltak. At deres eierskap til prosessene og faglige autonomi slik reduseres under KUBA-regimet, kan dessuten synes paradoksalt når de i dag har langt grundigere utdanning i kriminalforebyggende politiarbeid enn tidligere. Når politigeneralisten slik fungerer som en slags brikke i et større spill, er det, slik vi ser det, særlig tre faktorer som kan skape utfordringer for generalisten, nemlig å holde *fokuset på forebygging* i innhenting, å ha *tillit* til ledelsens helhetstenkning, samt å opprettholde den *disiplinen* som er nødvendig for å arbeide under etterretningsdoktrinen ideologi. Etterretningsdoktrinen vil nemlig neppe fungere hvis ikke generalisten utfører sin definerte del av jobben på en god måte. Vi skal nå se nærmere på disse utfordringene etter tur:

Etterretningsdoktrinen skal gjøre politiet i stand til å komme kriminaliteten i forkjøpet gjennom bedre kvalitet på kunnskapsgrunnet. For å kunne benyttes i analysen må data/rådata vurderes som pålitelige, troverdige og passe inn i en sammenheng. Da først snakker doktrinen om «informasjon», og ikke før flere kilder er trukket inn og vurdert opp mot eksisterende kunnskap, kan man snakke om «etterretning» (Figur 4).

Datainnhenting kan synes uproblematisk: At Peder Ås er i byen (*hvem*) og ble observert på senteret (*hvor*), og at han handlet på REMA (*hva*), er udiskutabelt. Men innhenting av informasjon om relasjoner og personers *hensikter* innebærer større grad av subjektiv vurdering og dermed usikkerhet: *Hvorfor* møttes Peder Ås og Kari Nordmann i køen på REMA – var det tilfeldig? Kanskje er ikke sistnevnte data i samme forstand, skjønt vurderinger må også gjøres også med hensyn på de enklere spørreordene.

Hva vil det f. eks si å «møtes»? Skal en tilfeldig nærhet mellom partene rapporteres? Patruljen må passe seg for ikke å rapportere *falske positive*: «Peder og Kari møttes!», når partene selv knapt registrerte nærheten. De bør også passe seg for å rapportere *falske negative*: «Peder og Kari møttes ikke!», når tilfeldigheten var iscenesatt, og Peder kanskje «mistet» noe på gulvet som Kari plukket opp. Selv om matrisen i Figur 3 antyder noe om observatørens og informasjonens troverdighet (reliabilitet), angir den ingenting om informasjonens relevans eller gyldighet *for formålet*. Observasjoner har uansett et subjektivt element – observatører bidrar aktivt med sin bakgrunn og sitt perspektiv, noe som er velkjent både ut fra vitnepsykologien (Magnussen, 2007) og fra diskusjoner av politiets måte å se verden på, det såkalte politiblikket (Finstad, 2000; Paulsen & Frogner, 2017). Innhenting gjort av mennesker er aldri bare «rådata» (Politiet, 2014). Det er derfor viktig at observasjonene er nøkterne, men også at de gis kontekst. Gyldighetsbetraktninger når det gjelder innhentingens formål, kan derfor med fordel skrives i kommentarfeltet i Indicia. Slike betraktninger krever ofte at patruljen kjenner til hensikten med innhenting, det vil si hvilke hypoteser innhenting skal underbygge eller avkrefte, samt at patruljen også bidrar med sin vurdering av observasjonens gyldighet. Hvis ikke, kan falske positive og negative fort forplante seg i videre i etterretningshjulet. Å redegjøre for mulige årsaksforhold er dessuten som nevnt spesielt viktig i sammenheng med *proaktiv* forebygging. Dette er noe som generalistene – som er de som møter borgerne direkte – bør bidra til å formidle. Ingen av de andre leddene i prosessen kan gi nyansene i samme grad.

Doktrinen er generelt rettet imot tiltak mer enn imot forståelse av kriminalitetens årsaker («tiltak» nevnes 20 ganger i doktrinen, «årsak» kun én gang). Hvis årsaksinformasjon utelates, kan fort de forebyggende *tiltakene* dessuten trekkes i en kortsiktig, personorientert og dermed straffesaksorientert retning. Fokuset blir da atter liggende på *kjenninger* (Gundhus, 2018), og kriminalitetsforebygging får en slagside mot reaktiv forebygging, altså å hin-

dre gjentagelse av kriminelle handlinger. I ytterste konsekvens vil etterretningsproduktene kun understøtte reaktivt politiarbeid og da er forebyggingsintensjonen kommet i bakgrunnen.

I praksis vil betjentenes forståelse, fortolkninger og eventuelle oppfølgingsspørsmål i innhenting og rapporteringen nærmest utgjøre et mini-etterretningshjul i seg selv. En dokumentasjon av denne prosessen gjør i tur at analytikeren får en rikere bakgrunn for sin fortolkning. Slik reduseres risikoen for at doktrinen kun blir en «bekreftelsesmaskin» (Wathne, Talberg, & Gundhus, 2019), der man kun finner det man leter etter.

Generalisten bør orienteres om sammenhengen mellom den informasjonen som skal hentes inn og tiltakene som kommer ut i den andre enden. Hvis ikke, mister de eierskapet til arbeidsprosessene: «Hvorfor legge inn noe i Indicia når jeg aldri får noe tilbakemelding?» Skal etterretningsprosessen fungere uten tydelig sammenheng mellom innhenting og tiltak, må betjenten ha høy grad av *tillit* til ledelsens prioriteringer. Etterretningsdoktrinens åttetall har flere arbeidsnivåer med ulike aktører som skal arbeide sammen, men en tydelig tilbakemeldingsstruktur mangler. Da er det vanskelig å ha tillit til «systemet», og tilliten må rettes til overordnede *personer* snarere enn til rutiner og metodikk. Betjentene må ha tillit til at det i prioriteringsmøtene prioriteres fornuftig og i tiltaksmøtene utformes hensiktsmessige tiltak. Uten høy grad av persontillit i alle ledd kan doktrinen med sine to etterretningshjul neppe fungere optimalt. For patruljen er ikke bare et spørsmål om autonomi, men også om å kunne forklare overfor publikum de tiltakene de skal utføre. Da kreves fort kunnskap om bakgrunnen for tiltaket og hvorfor nettopp dette er et hensiktsmessig tiltak. Ellers er det fristende å ordne opp etter beste evne selv som handlekraftig og engasjert politibetjent. Det samsvarer jo dessuten med den tradisjonelle politirollen å ordne opp når det trengs (Granér, 2004, s. 38–41). Politiet skal ifølge politiloven § 2 både «forebygge kriminalitet» og «avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold». Hvis patruljen f. eks. får beskjed om *ikke* å gripe inn i noe, bør man være orientert om andre aktørers (i politiet eller utenfor) tiltak. Politiforskning påpeker at tilliten til ledelsen ikke kan tas for gitt (Wathne, 2015), spesielt ikke når det er snakk om flere trinn opp til beslutningstaker – både i prosessen og i det formelle hierarkiet.

Det trengs også tillit til at etterretningsprosessen faktisk fungerer. Tidligere forskning (Gundhus, 2009) viser at generalisten ikke nødvendigvis har stor tillit til kunnskapsbaserte prosesser. Involvering i flere av arbeidsprosessene i etterretnings-åttetallet vil kunne føre til større kunnskap om etterretning hos generalisten og da også kanskje eierskap og større tiltro til denne måten å jobbe på.

På den andre siden må ledelsen også ha tillit til at politibetjentenes reaktive arbeid ikke «trækker oppi» de forebyggende tiltakene. De må kunne stole på at ressursene på gatenivå er disiplinerte og styres fornuftig, f.eks. at ikke alle politipatruljene på eget initiativ kontrollerer de samme personene. En slik tillit avhenger av at generalisten har en helhetsforståelse.

Politietaten er hierarkisk og beror allerede på at ordrer følges med mindre de er klart ulovlige (politiinstruksen § 6.1). Disiplin er en selvsagt ting. Samtidig skal politiet ha beredskap og være «tett på» samfunnet de arbeider i. Det å kunne arbeide på eget initiativ og ha engasjement og en viss grad av autonomi er tradisjonelt sett på som viktig i politikulturen (MacVean & Neyroud, 2012).

Spenningen mellom det å gjøre som man blir fortalt og det å ta egne initiativer har alltid vært der (Finstad, 2000; Gundhus, 2009), men det er ekstra viktig å være bevisst på dette med innføringen av etterretningsstyrt politiarbeid. Fortsatt skal politiet arbeide reaktivt, men politireformen innebærer at den etterretningsstyrte, forebyggende strategien er den primære for nær sagt alt politiarbeid (Politidirektoratet, 2018). Dette krever en dobbelt dis-

iplin for patruljen: Man skal gjøre det man bes om, og man skal *ikke* i samme grad selv ta initiativer.

Slik det har vært hittil domineres etterretningsregistret Indicia imidlertid av individorientert informasjon med kobling til narkotika (Eidet, 2019)<sup>4</sup>. Fokuset rettes derfor lett mot «gjengangere», og perspektivet er gjerne straffesaksorientert. Tradisjonelt har Indicia blitt benyttet av patruljer som grunnlag for å ta egne initiativer, gjerne innenfor det kriminalitetsområdet man selv er interessert i. Hvis patruljene ikke ser det bredere bildet, kommer fort egne initiativer i veien for mer langsiktige og kunnskapsbaserte strategier. En helhetsforståelse vil kunne bidra til at patruljene avstår fra å utføre innhentinger og tiltak som ikke står på «listen». Samtidig må patruljene ha disiplin nok til ikke bare å søke de lystbetonte, egeninitierte oppdragene, men i størst mulig grad være lojale mot de informasjonsbehov og tiltak som ledelsen har bestemt. Dette innebærer en ny, mer forebyggende rolleforståelse for det å være politibetjent. Der betjentene før hadde stor mulighet til å arbeide på *egget* initiativ, må man nå i større grad utføre definerte arbeidsoppgaver i det mer langsiktige forebyggende sporet. Doktrinen skal dreie politiarbeid i mer proaktiv retning.

\*

Vi har i denne artikkelen vist hva etterretningsdoktrinen er, og hvordan kunnskapsbasert politiarbeid arter seg for en politigeneralist. Vi har også pekt på noen utfordringer slikt arbeid innebærer. Lykkes politiet med å innføre denne arbeidsformen gjennom nærpolitireformen, vil norsk politi utvilsomt være nærmere idealet om kunnskapsbasering, men det er ikke gitt at denne prosessen kan bringes i havn med doktrinen i versjon 1.0.

Det kan synes uhensiktsmessig at kunnskapsrike politibetjenter som kjenner miljøene, kun skal opptre som lydige brikker, og helst unngå egne initiativ. Dette er en type byråkratisk profesjonalisering som bl. a Klockars (2005, s. 591) påpekte, krever at generalistens grunnleggende motivasjon for politiyrket ligger i å tjene politiets mer abstrakte behov og ønsker. Betjentene skal tjene ledelsens «etterretningsbehov» og gi «beslutningsstøtte» – for å benytte sentrale begreper fra doktrinen. Kanskje trengs kompetansen høyskoleutdannede politibetjenter har for å kunne hente inn informasjon på en god måte, og likeledes for å kunne utføre forebyggende tiltak på en profesjonell måte. Dessuten vil politiarbeid *også* være reaktivt og publikumsstyrt, selv etter at etterretningsdoktrinen er innført. Betjentene må kunne holde flere tanker i hodet på en gang. Det krever som vist disiplin, helhetsorientering og tillit. Men det krever også en bred vitenskapelig, samfunnsfaglig og forebyggende kompetanse.

## Referanser

- Aas, G. (2014). *Politiet og familievolden*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Balvig, F., & Holmberg, L. (2004). *Politi og tryghed : forsøg med nærpoliti i Danmark*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bittner, E. (2005). Florence Nightingale in pursuit of Willie Sutton: a theory of the police. I T. Newburn (red.), *Policing: key readings*. Devon: Willan Publishing.
- Bruce, I., & Haugland, G.S. (2018). *Skjulte tvangsmidler* (2. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Eidet, T. (2019). *Er etterretningregistret Indicia en upålitelig ryktebørs, eller en troverdig kilde til det kunnskapsbaserte politiarbeidet*. (Master), Politi- og høgskolen, Oslo.
- Finstad, L. (2000). *Politiblikket*. Oslo: Pax Forlag A/S.

4. Noe som også var synlig i Ratcliffes definisjon av etterretningsstyrt politiarbeid ovenfor.

- Finstad, L. (2018). *Hva er politi?* Oslo: Universitetsforlaget.
- Granér, R. (2004). *Patrullerande polisens yrkeskultur*. Lund: Lund Dissertations in Social Work 18.
- Gundhus, H.I. (2009). *For sikkerhets skyld : IKT, yrkeskulturer og kunnskapsarbeid i politiet*. [Oslo]: Unipub.
- Gundhus, H.I. (2014). Forebyggende politiarbeid – i spennet mellom kriminalitetskontroll og trygghet. I P. Larsson, H. I. Gundhus, & R. Granér (Red.), *Politivitenskap* (s. 178–204). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Gundhus, H.I. (2018). Smart politiarbeid? Når skillene mellom etterretning, forebygging og etterforskning viskes ut. I A. Rønne & H. Stevnsborg (Red.), *Ret smart. Om smart teknologi og regulering*. København: Jurist- og Økonomforbundets forlag.
- Haberman, C. P., & Ratcliffe, J. H. (2012). The Predictive Policing Challenges of Near Repeat Armed Street Robberies *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 6(2), 151–166. DOI: <https://doi.org/10.1093/police/pas012>
- Klockars, C. B. (2005). The Dirty Harry problem. I T. Newburn (Red.), *Policing: key readings* (s. 581–595). Devon: Willan Publishing.
- Lie, E.M. (2015). *I forkant : kriminalitetsforebyggende politiarbeid* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- MacVean, A., & Neyroud, P. (2012). *Police ethics and values*. London: Sage.
- Magnussen, S. (2007). *Vitnepsykologi. Pålitelighet og troverdighet i dagligliv og rettssal*. Oslo: Abstrakt forlag.
- NOU 1981: 35. *Politiets rolle i samfunnet*. (Norges offentlige utredninger). Oslo: Universitetsforlaget. Innhentet 27.06.19 fra [https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2008060200035](https://www.nb.no/items/URN:NBN:no-nb_digibok_2008060200035).
- NOU 2009: 12. *Et ansvarlig politi — Åpenhet, kontroll og læring*. (Norges offentlige utredninger). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltningen. Innhentet 27.06.19 fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-12/id560793/>.
- Olsvik, E. (2013). *Vitenskapsteori for politiet: tenkemåter for kunnskapsstyrt politiarbeid*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Paulsen, J. E., & Frogner, P. (2017). Et normalvitenskapelig politiblikk. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 1(4), 301–316.
- Phythian, M. (2013). *Understanding the intelligence cycle*. London: Routledge.
- Politidirektoratet. (2002). *Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002–2005*. [Oslo]: Politidirektoratet.
- Politidirektoratet. (2018). *Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018–2020. Politiet mot 2025 – delstrategi*. Hentet 27. juni 2019 fra Oslo:
- Politiet. (2014). *Etterretningsdoktrine for politiet. Versjon 1.0*. Oslo: Politidirektoratet.
- Politiet. (u.å.). *Prioriterte funksjoner 2019*. Innhentet 27.06.19 fra <https://www.politiet.no/om/narpolitireformen/prioriterte-funksjoner/>
- Politiinstruksen (1990). Innhentet 26.06.19 fra <http://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1990-06-22-3963>.
- Politi-loven (1995). Lov av 4. august 1995 nr 53 om politiet. Innhentet 26.06.19 fra <http://lovdata.no/dokument/NL/lov/1995-08-04-53>.
- Prop-61-LS (2014–2015). *Endringer i politi-loven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen)*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltningen Innhentet 27.06.19 fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/0f5847ca5bae4b2996b6441423e5ea09/no/pdfs/prp201420150061000dddpdfs.pdf>
- Ratcliffe, J.H. (2016). *Intelligence-led policing* (2. utg.). Abingdon: Routledge.
- Regjeringen.no. (2019). *Modernisering av politiet*. Innhentet 27.06.19 fra regjeringen.no website: <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/kriminalitet-og-politi/innsikt/narpolitireformen/modernisering-av-politiet/id2398894/>
- Skjæret, M., & Heivoll, K. (2019). *Innføringshåndbok for Kunnskapsbasert politiarbeid*. Oslo.
- Straffeloven (2005). Lov om straff. Innhentet 27.06.2019 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-05-20-28>,
- Straffeprosessloven (1981). *Lov om rettergangsmåten i straffesaker*. Innhentet 26.06.19 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1981-05-22-25?q=straffeprosessloven>.

- Wathne, C.T. (2015). *Som å bli fremmed i eget hus : politiets opplevelse av mening og motivasjon i lys av nye styringssystemer*. [Oslo]: Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.
- Wathne, C.T., Tålberg, N., & Gundhus, H.I. (2019). *Nærpolitireformen og politiets relasjon til publikum*. Innhentet 27.06.19 fra from Oslo:
- Weisburd, D., Mastrofski, S.D., McNally, A.M., Greenspan, R., & Willis, J. (2003). Reforming to preserve: Compstat and strategic problem solving in american policing. *Criminology & Public Policy*, 2(3), 421–456. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1745-9133.2003.tb00006.x>