



POLITIHØGSKOLEN

KUBA: ETTERRETNINGSSTYRT ELLER RISIKOSTYRT?



Maxim Linkevitch

Master i politivitenskap kull 2015



Forord

Med denne masteroppgaven avslutter jeg et fireårig deltidsstudium i master i politivitenskap ved Politihøgskolen. Denne oppgaven skulle ha vært levert i 2019, men ble av flere årsaker utsatt til april 2021. Oppgaven ble skrevet i perioden februar - april 2021, og krevde mye arbeid både i arbeidstiden og på fritiden. Det var flere personer som bidro til å muliggjøre at denne oppgaven ble levert i tide:

- Min nærmeste leder skal ha stor takk for å ha lagt til rette for at jeg kunne jobbe med masteroppgaven i arbeidstiden.
- Min familie for å ha vist tålmodighet og forståelse for at jeg tilbrakte alle kveldene og helgene på jobb og kunne skrive masteroppgaven i fred og ro.
- Min veileder Bjørn Ivar Kruke for godt samarbeid og konstruktive innspill gjennom hele prosessen
- Nina Jon, studieleder for Master i Politivitenskap som hjalp meg med flere praktiske utfordringer
- Biblioteket på Politihøgskolen for god servise og bistand med søk av nødvendige artikler og dokumenter.

Stavanger, april 2021

Maxim Linkevitch

Sammendrag

Politiet har over langt tid hatt et mål om å jobbe mer proaktivt for å være i forkant av kriminalitet. Politiet har innført flere strategier som skulle få politiet jobbe mer kunnskapsbasert, etterretningsstyrt og forebyggende. Men det har også vært et ønske om en mer praktisk operasjonalisering av disse strategiene.

I januar 2021 ble en metode kalt KUBA innført nasjonalt i politiet. KUBA (Kunnskapsbasert politiarbeid) skulle operasjonalisere etterretningsprosessen og tiltaksprosessen slik som den er beskrevet i Etterretningsdoktrinen. KUBA skulle få politiet jobbe mer kunnskapsbasert og forebyggende. Politiledere prioriterer fokusområder og velger tiltak, basert på et kunnskapsgrunnlag som utarbeides av etterretning. KUBA kombinerer og operasjonaliserer på denne måten både etterretningsstyrt, forebyggende og kunnskapsbasert politiarbeid. Felles for alle disse strategiene er at politiet skal jobbe fremtidsrettet og prioritere sine ressurser på de mest alvorligste kriminalitetsutfordringer. Dette innebærer at KUBA blir i stor grad styrt av etterretningsprodukter. Men er det noen utfordringer med at politiets forebyggende innsats i KUBA blir etterretningsstyrt? Etterretning har tradisjonelt fokus på trussel og trusselvurderinger, mens samfunnssikkerhet har tradisjonelt fokus på risiko og risikostyring. Er det noen sammenheng mellom KUBA og risikostyring? Er det mulig å overføre risikobasert tilnærmingen til KUBA? Oppgaven stiller følgende problemstilling:

KUBA: Etterretningsstyrt eller Risikostyrt?

Problemstillingen ble undersøkt med et kvalitativt forskningsdesign, hvor det gjennom dokumentanalyse av offentlige dokumenter ble produsert kunnskap om tre ulike politistategier som KUBA består av, nemlig Forebyggende, Etterretningsstyrt og Kunnskapsbasert politiarbeid. Empirien fra dokumentanalysen ble også brukt for å produsere kunnskap om hvordan trusler og risiko defineres i politidokumentene og hva som vektlegges i vurderinger av trusler og risiko.

Gjennom drøfting av empiri med relevant teori om politimetoder og risikostyring som analyseramme, ble fenomenet KUBA beskrevet fra to vinkler: Hvordan KUBA bør være i lys av de ulike politistategiene den består av, og hvordan prosessen i KUBA bør være basert på teori om trusler og risiko. Funnene viser at KUBA er en strategisk og effektiv metode som kombinerer det beste fra de ulike politistategiene, men det er noen utfordringer ved å la KUBA ukritisk bli styrt av etterretning. KUBA har mange likheter med risikostyring, og bør med fordel bli mer risikostyrt enn etterretningsstyrt.

Abstract

For a long time, the police have had a goal of working more proactively to be at the forefront of crime. The police have introduced several strategies that should make the police work more Evidence-based, intelligence-led and preventive. But there has also been a desire for a more practical operationalization of these strategies.

In January 2021, a method called KUBA was introduced nationally in the police. KUBA (Evidence-based policing) was to operationalize the intelligence process and the action process as described in the Norwegian Police Intelligence Doctrine. KUBA should make the police work more evidence-based and preventive. Police leaders prioritize focus areas and choose measures, based on a knowledge prepared by intelligence. In this way, KUBA combines and operationalizes intelligence-led, preventive and evidence-based policing. Common to all these strategies is that the police must work future-oriented and prioritize their resources on the most serious crime challenges. This means that KUBA is largely lead by intelligence products. But are there any challenges with the police's preventive efforts in KUBA being intelligence-led? Intelligence has a traditional focus on threats and threat assessments, while societal security has a traditional focus on risk and risk management. Is there any connection between KUBA and Risk Management? Is it possible to transfer the risk-based approach to KUBA? The thesis poses the following problem: CUBA: Intelligence-led or Risk-led?

The problem was examined with a qualitative research design, through document analysis of public documents, knowledge was produced about three different police strategies that KUBA consists of, namely Preventive, Intelligence-driven and Knowledge-based police work. The empirical evidence from the document analysis was also used to produce knowledge about how threats and risk are defined in the police documents and what is emphasized in assessments of threats and risk.

Through discussion of empirical evidence with relevant theory of police methods and risk management as an analysis framework, the phenomenon KUBA was described from two angles: How KUBA should be in light of the different police strategies it consists of, and how the process in KUBA should be based on theory of threats and risks. The findings show that KUBA is a strategic and effective method that combines the best of the various police strategies, but there are some challenges in allowing KUBA to be uncritically controlled by intelligence. KUBA has many similarities with Risk Management, and should with advantage be more Risk-led than Intelligence-led.

Innholdsfortegnelse

KUBA: Etterretningsstyrt eller risikostyrt?	1
Forord	2
Sammendrag	3
Abstract.....	4
1.0 Innledning	7
1.1 Problemstilling	9
1.2 Tidligere forskning	10
1.3 Avgrensning av masteroppgave.....	11
1.4 Oppbygning	11
2.0 KUBA-metoden.....	12
3.0 Teori	14
3.1 Politivitenskap	15
3.1.1 Forebygging.....	15
3.1.2 Kunnskapsbasert politiarbeid	17
3.1.3 Etterretnings og etterretningsstyrt politiarbeid	20
3.1.4 Sammenfatning	23
3.2 Risiko og trusler	24
3.2.1 Risikostyring.....	25
3.2.2 Etterretningsstyrt politiarbeid: Trussel- og risikovurderinger	28
3.2.3 Sammenfatning.....	35
4.0 Metode	36
4.1 Forskningsdesign	36
4.1.1 Dokumentstudier	38
4.2 Datakilder	39
4.3 Datareduksjon og analyse.....	40
4.4 Pålitelighet	41
4.5 Gyldighet	42
4.6 Generaliserbarhet.....	43
4.7 Etske hensyn	44
4.8 Forskning på eget fagfelt	44
4.7 Styrker og svakheter	45
5.0 Empiri	46
5.1 Forebyggende politiarbeid i norsk politi	46
”Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002 – 2005”	46
Politiets strategi 2010 -2015	49
Politiets årsrapport 2017	49
Plan -og rammeskriv 2018.....	50
Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018 – 2020.....	50

Årsrapport 2019	52
Årsrapport 2020	52
I FORKANT AV KRIMINALITETEN: Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025).....	53
Oppsummering	55
5.2. Kunnskapsbasert politiarbeid i norsk politi	57
NOU 2009: Et ansvarlig politi.....	57
"Kunnskapsbasert erfaringslæring"	57
Andre rapporter.....	59
<i>Nasjonal strategi for etterretning og analyse</i>	59
I FORKANT AV KRIMINALITETEN: Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025).....	63
Oppsummering	63
5.3 Etterretning i norsk politi.....	64
<i>Nasjonal strategi for etterretning og analyse</i>	65
Etterretningsdoktrine for politiet	65
Andre rapporter.....	66
Oppsummering	67
5.4 Risiko og trussel i norsk politi	67
Krav til produksjon av trussel- og risikovurderinger	67
Flere forståelser for definisjon av trussel og risiko?.....	69
Oppsummering	71
6.0 Drøfting	72
6.1 Hva er KUBA?	72
Forebygging.....	72
Kunnskapsbasert politi	73
Etterretning	76
Sammenfatning.....	77
Hvilke forhold påvirker vurderinger i KUBA?	78
Hendelser/kriminalitetsutfordringer	78
Trusler og risiko	79
Ressurser.....	80
Oppsummering	81
Hva bør vektlegges i KUBA ved i etterretningsoppsummeringer?.....	81
Trusselvurderinger eller risikovurdering?	86
Oppsummering	87
Er det sammenheng mellom risikostyring og KUBA?.....	87
7.0 Avslutning	94
Litteraturliste	97

1.0 Innledning

I begynnelsen av 2021 utga Politidirektoratet en rapport "I forkant av kriminalitet: Forebygging som politiets hovedstrategi" (2021-2025). Rapporten setter forebygging som "kjernen av alle politiets samfunnsoppdrag" (POD, 2020 s.6). Rapporten viser til politiets ambisjon om å være i forkant av kriminalitet, noe som betyr at politiet "skal ha en systematisk, planmessig og kunnskapsbasert tilnærming til forebygging og samarbeide tett på tvers av fagområder og sektorer" (POD, 2020 s:6). Denne setningen kan tolkes slik at ambisjonen for å være i forkant av kriminalitet forutsetter "kunnskapsbasert tilnærming til forebygging".

En av ambisjonene for å styrke forebygging er å videreutvikle det kunnskapsbaserte politiarbeidet– "prioritering av innsatsområder og valg av tiltak skal gjøres på grunnlag av etterretningsprodukter, øvrige analyser samt annen erfarings- og forskningsbasert kunnskap" (POD, 2020 s.12). Denne ambisjonen knytter kunnskapsbasert politiarbeid til både forebygging og etterretning. Her ble min interesse fattet. Hva er forholdet mellom disse tre strategiene, og hvordan disse kan kombineres sammen? Dette ville jeg undersøke nærmere.

I januar 2021 ble det i norsk politi innført en nasjonal metode "KUBA" (Kunnskapsbasert politiarbeid). Formålet med metoden er at politiet skulle jobbe kunnskapsbasert forebyggende, og at etterretning og etterretningsprodukter vil ha en avgjørende funksjon sentralt i produksjon av kunnskap for å redusere risikoen for kriminalitet og uønskede hendelser.

KUBA-metoden inneholder samme målsetninger som "Forebygging som politiets hovedstrategi": politiet skal jobbe kunnskapsbasert, etterretning har en sentral rolle for kunnskapsgrunnlaget for prioritering av innsatsområder og valg av tiltak, og formålet er forebygging av kriminalitet og uønskede hendelser.

KUBA-metoden er en praktisk metode som operasjonaliserer og kombinerer tre sentrale politistراتيجier: Etterretningsstyrt politiarbeid, Kunnskapsbasert politiarbeid og Forebyggende politiarbeid. Jeg ønsker å undersøke og forstå KUBA ved å se nærmere på de tre strategiene som KUBA består av, og å undersøke hvordan disse strategiene kan knyttes til hverandre.

Et annet aspekt som fanget min oppmerksomhet er uttrykket "I forkant av kriminalitet". Dette viser at politiet ønsker å forebygge fremtidige hendelser og har en proaktiv tilnærming til forebygging. Fremtidig kriminalitet og uønskede hendelser er knyttet til usikkerhet og sannsynlighet. Men hvordan identifiserer beslutningstakere hvilke fremtidige trusler og risiko de står over, hvordan prioriterer de hva de skal forebygge og hvilke tiltak de skal velge?

Etterretning spiller en sentral rolle i KUBA. Fremtidige kriminelle handlinger og uønskede hendelser skal forebygges ved at prioritering og valg av tiltak er basert på etterretningsoppsummeringer. Dette setter høye krav til produksjon av etterretning som blir på en måte drivstoff i KUBA-prosessen. Jeg ønsker å undersøke hvorvidt KUBA er en etterretningsstyrt prosess, hvilke utfordringer det kan medføre og hvilke andre alternativer som finnes?

For å svare på disse spørsmålene ville jeg se på definisjonene til "uønskede hendelser" og "kriminalitetsutfordringer". Prioritering av kriminalitetsutfordringer innebærer vurdering av risiko for at disse utfordringene oppstår i fremtiden. Jeg vil sette meg godt inn i begrepene risiko og trusler, forstå hvordan trussel- og risikovurderinger gjennomføres, kartlegge forskjeller og hva som vektlegges i de ulike prosessene. Jeg vil sammenlikne hvordan risiko og trusler vurderes i etterretningsstyrt politiarbeid, og hvordan risikovurderingene gjennomføres i risikostyring i samfunnssikkerhet. Til slutt vil jeg se om det er noen sammenheng mellom KUBA og risikostyring, og svare på spørsmålet om KUBA er etterretningsstyrt og om den bør være risikostyrt.

Oppsummert er hensikten med oppgaven å få en økt forståelse for KUBA-metoden i lys av teoretisk og empirisk kunnskap om etterretningsstyrt, forebyggende og kunnskapsbasert politiarbeid. Jeg vil samtidig undersøke om det er noen utfordringer ved at etterretning har en sentral rolle i vurderinger av kriminalitetsutfordringer som skal prioriteres og forebygges, og undersøke om KUBA kan bruke metoder for prioritering av fokusområder fra risikostyring.

1.1 Problemstilling

Følgende problemstilling danner grunnlaget for prosjektet:

KUBA: Etterretningsstyrt eller Risikostyrt?

Følgende forskningsspørsmål er stilt for å belyse og besvare problemstillingen:

Forskningsspørsmål 1: *Hva er KUBA?*

Dette er et sentralt spørsmål i mitt prosjekt. For å kunne forstå KUBA, er det nødvendig å se på de sentrale politistategiene som metoden består av. Svar på dette forskningsspørsmålet vil gi kunnskap om hvordan disse strategiene kombineres i KUBA, og hva er etterretning sin rolle i KUBA.

Forskningsspørsmål 2: *Hvilke forhold påvirker vurderinger i KUBA?*

KUBA er en metode som skal hjelpe politiet å prioritere både fokusområder og valg av forebyggende tiltak. Prioritering av fokusområder handler om identifisering av kriminelle utfordringer og vurdering av disse. Men hvilke forhold påvirker vurderinger i KUBA? Dette forskningsspørsmålet vil gi svar på hvordan kriminalitetsutfordringer blir definert og hva de består av.

Forskningsspørsmål 3: *Hva vektlegges i KUBA ved trussel- risikovurdering?*

Prioritering av kriminalitetsområder forutsetter at disse blir vurdert opp mot hverandre. Det er vanlig å vurdere uønskede hendelser/ kriminelle handlinger i trussel- og risikovurderinger. I tradisjonell etterretning er det vanlig å fokusere på trusler og trusselvurderinger, mens risiko- og risikovurderinger er mer vanlig i samfunnsikkerhet. Dette forskningsspørsmålet vil gi svar på om KUBA er mer fokusert på trusler som i etterretning, eller på risiko som i samfunnsikkerhet.

Forskningsspørsmål 4: *Er det sammenheng mellom risikostyring og KUBA?*

Både risikostyring og KUBA er metoder som skal bruke kunnskap om potensielle uønskede hendelser, og kunnskap om forebyggende metoder for å bygge forebyggende barrierer. Både KUBA og risikostyring er begge en metode og en prosess som består av faste arbeidsprosesser. Men er det en sammenheng mellom disse prosessene? Svaret på dette forskningsspørsmålet vil kunne belyse problemstillingen om KUBA kan implementere metoder fra risikostyring.

1.2 Tidligere forskning

Etter det jeg kjenner til er det ikke gjort mye forskning på KUBA-metoden. Jeg har gått gjennom forskningsrapporter som ligger tilgjengelig på Politihøgskolens side, og har funnet tre forskningsprosjekter som er aktuelle for min oppgave.

Handegård og Berg (2020) har forsket på hvordan politibetjenter og deres ledere forstår kunnskapsbasert politiarbeid og deres syn på kunnskap. Deres funn viser at det er ulik forståelse av kunnskap og hva kunnskapsbasert politiarbeid innebærer samt at kunnskapsbasert praksis forstås først og fremst som etterretning. Deres funn viser at etterretningsprodukter i stor grad bygger på Indicia (nasjonalt etterretningsregister for norsk politi) og at indiciainformasjonen er mangelfull. Deres funn viser tydelig at politiet benytter etterretningsprosesser og etterretningsprodukter som ikke harmonerer med definisjonen av hva som ifølge etterretningsdoktrinen er etterretning.

Ronny Moen (2019) har undersøkt hvordan etterretningsanalytikere forstår etterretning som beslutningsstøtte. Han viser til at i de siste årene har politiet vist stor interesse for etterretning som strategi for å skape et godt grunnlag for kunnskapsbaserte beslutninger. Funnene i hans oppgave peker i retningen av at praktikerne har ulikt syn og oppfatning omkring etterretning som beslutningsstøtte. Selv om Moen først og fremst har belyst etterretning som beslutningsstøtte gjennom etterretningsanalytikernes perspektiv, utfordrer han også til å se på hvordan beslutningstakere forstår etterretning som beslutningsstøtte, og hvilke forventninger de stiller til etterretningsprodukter som beslutningsstøtte. Han poengterer at i et større perspektiv handler disse spørsmålene om hvor politiet vil med etterretning som strategi for kunnskapsbasert politiarbeid.

Paulsen og Simonsen (2019) har forsket på generalistens rolle i etterretningsstyrt politiarbeid, og hvordan kunnskapsbasert politiarbeid arter seg for en politigeneralist. Generalisten skal hovedsakelig bidra på to steder i prosessen, nemlig i *innhenting* av informasjon, og som utfører av de *tiltakene* ledelsen gir. Forskerne skriver at politibetjentene bør ha innsikt i prosessene mellom innhenting og tiltak. Hvis ikke, mister de eierskapet til arbeidsprosessene, og kunnskapsbasert politiarbeid vil neppe fungere hvis ikke generalisten utfører sin definerte del av jobben på en god måte.

Disse forskerne har undersøkt hvordan ulike begreper forstås i kunnskapsbasert politiarbeid. Deres arbeid viser hvor viktig det er at alle partene har likt syn på ulike definisjoner og prosesser, og forstår sine roller. Deres funn viser tydelig at etterretning har en sentral rolle i kunnskapsbasert politiarbeid, og at det er knyttet flere utfordringer til dette. Jeg vil forske på dette nærmere og undersøke om disse utfordringene kan kompenseres ved å få bedre forståelse for KUBA og de ulike prosessene, samt om det er mulig å bruke kunnskap fra andre fagområder som omhandler risiko og trusler.

1.3 Avgrensing av masteroppgave

Problemstillingen har en ambisjon om å beskrive KUBA-metoden, og hvorvidt den bør bære etterretningsstyrt eller risikostyrt. For å kunne svare på problemstillingen måtte jeg gå i dybden på fenomenet. På grunn av mangel på etablert kunnskap og forskning på KUBA, valgte jeg å se på fenomenet i lys av følgende politistategier: Forebygging, etterretning og kunnskapsbasert politiarbeid. Det finnes flere andre politistategier som er omhandlet og beskrevet i politivitenskap, men jeg avgrenser min forskning kun til de som er nevnt i KUBA.

Jeg ønsket også å undersøke fenomenet i forhold til trusler, risiko og risikostyring. Det er naturlig å bruke teori fra samfunnssikkerhet da denne er begrenset til temaet risikostyring. Jeg har ikke funnet noen teoretisk tilnærming om trusselvurderinger i etterretning. Min teoretiske tilnærming på dette området er begrenset til teori som omhandler etterretningsstyrt politiarbeid.

Både forebygging, etterretning og kunnskapsbasert politiarbeid er store fagområder. Jeg avgrenset valg av teori til pensum i Master i Politivitenskap og videreutdanning i Etterretning ved Politihøgskolen.

1.4 Oppbygning

KUBA-metoden blir presentert i kommende kapittel. Deretter følger teorikapittel, som belyser KUBA ut fra tre teoretiske politistategier: Forebyggende politiarbeid, etterretningsstyrt politiarbeid og kunnskapsbasert politiarbeid. Videre blir begreper risiko og trusler belyst fra teorien om etterretningsstyrt politiarbeid og risikostyring. Dette er de to mest sentrale aspekter for å kunne gi svar på problemstillingen. Valg av metode er redegjort for i kapittel fire, og empiriske funn blir lagt frem i kapittel fem. I kapittel seks vil jeg drøfte empiri på bakgrunn av teori om de tre politistategiene som inngår i KUBA, samt trusler og risiko i etterretningsstyrt politiarbeid og risikostyring. Avslutningsvis svarer jeg på problemstillingen i kapittel sju, og foreslår videre forskning. Litteraturlisten kommer frem i siste del.

2.0 KUBA-metoden

I dette kapitlet skal jeg presentere KUBA-metoden.

I 2017 startet Politidirektoratet 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. I politiets årsrapport (2017) blir KUBA beskrevet på følgende måte:

I 2017 startet pilotering av Kunnskapsbasert politipatrulje som medfører at ledere på de geografiske driftsenhetene i distriktene setter prioriteringer for patruljens arbeid, basert på et kunnskapsgrunnlag som utarbeides av etterretningsfunksjonen i distriktene. Pilotprosjektet er fortsatt i en tidlig fase, men erfaringene så langt tyder på at arbeidsmetoden i større grad setter lederne i stand til å sette kunnskapsbaserte prioriteringer og tiltak for sine områder. (Politiets årsrapport, 2017 s: 14)

I styringsdokumentet til prosjektet kommer det frem at etterretning vil ha en avgjørende funksjon for å redusere risikoen for kriminalitet og uønskede hendelser. I KUBA står etterretning og etterretningsprodukter sentralt i produksjon av kunnskap (Skjæret & Heivoll, 2019).

Det ble videre besluttet at KUBA-prosjektet skulle innføres nasjonalt fra 01.01.19 og alle politidistriktene skulle iverksette, videreutvikle og evaluere prosjektet innen 31.12.20.

Det er besluttet at prosjektet skal avsluttes 31.12.20, og at arbeidsoppgavene forvaltes i linjeorganisasjonen.

KUBA har i pilotfasen hatt fokus på tre prosesser eller nivåer:

- I *prioriteringsprosessen* (nivå 1) skal lederne på GDE-nivå (*Geografiske DriftsEnheter*) på bestille etterretningsoppsummeringer. På bakgrunn av en etterretningsoppsummering fra etterretning gjennomfører GDE- leder prioriteringsmøte med sin ledergruppe, og utarbeider en liste over hvilke kriminalitetsutfordringer i distriktet som skal prioriteres.

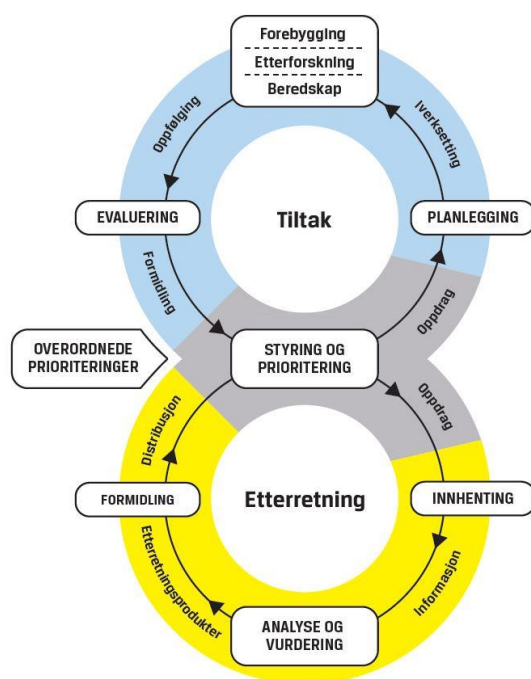
Det skal prioriteres inntil tre områder, og for hver prioritering skal ledelsen oppgi hvilken effekt de ønsker å oppnå. Prioriteringslisten skal sendes som oppdrag til tiltaksgruppe.

- I *tiltaksprosessen* (nivå 2) utarbeides deretter tiltak for å løse disse tre utfordringene. «Tiltaksgruppen» er en tverrfaglig gruppe som består av representanter fra mange virksomhetsområder. Tiltaksgruppa utarbeider forebyggende tiltak på basis i de prioriterte områdene.

- I oppdragsprosessen (nivå 3) benyttes tiltakslisten for å lage oppdrag til patruljene. Dette innbefatter typisk at patruljene skal besvare nye informasjonsbehov og gjennomføre forebyggende tiltak. (Paulsen & Simonsen, 2019)

Denne tredelte arbeidsprosessen i KUBA er ment som en operasjonalisering av etterretningsdoktrinenes åttetall (se Fig.1). 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 (Skjæret & Heivoll, 2019). Oppdragsprosessen ble ikke innført nasjonalt som en selvstendig prosess. Oppdragsprosessen skal inngå i tiltaksprosessen, der målet er å sikre en rød tråd fra prioriteringene er besluttet til tiltakene er gjennomført og evaluert.

Arbeidsformen er en operasjonalisering av etterretningsprosessen som beskrevet i Etterretningsdoktrine for politiet (Politidirektoratet, 2014). Prioriteringsprosessen dekker etterretningshjulet i doktrinen, mens tiltaksprosessen og det som har blitt pilotert som oppdragsprosessen dekker tiltakshjulet



Figur 11. Etterretningsprosessen i sammenheng med tiltak.

Fig. 1 viser sammenheng mellom etterretningsprosessen og tiltaksprosessen (POD, 2014)

Etterretning og etterretningsprosessen blir beskrevet nærmere i kapittel 3.1.3.

3.0 Teori

Under dette kapitlet skal jeg presentere den teoretiske delen av min oppgave. Underkapitlet består av to hoveddeler: Politivitenskap med tre underkapitler om forebyggende, etterretningsstyrt og kunnskapsbasert politiarbeid, og ett underkapittel om trusler og risiko, som er delt inn i et underkapittel om risikostyring og videre om trusler og risiko i etterretningsstyrt politiarbeid.

I politivitenskap vil jeg presentere teori om kriminalitetsforebygging, etterretningsstyrt politiarbeid og kunnskapsbasert politiarbeid. Formålet med dette er å belyse KUBA i forhold til disse strategiene. Deretter vil jeg se på teorien bak trusler og risiko. Alle politimetoder har et primært formål, nemlig å forebygge eller bekjempe kriminalitet. For å kunne forebygge effektivt, må politiet identifisere kriminalitetsutfordringer og vurdere trusler og risiko. Ved å bruke teori om trusler og risiko, vil jeg belyse en annen side ved KUBA: hvordan definerer KUBA hva som skal forebygges, samt hvilke vurderinger foretas i KUBA ved prioritering av kriminalitetsområder og valg av tiltak.

Valg av teori

Både forebyggende politiarbeid, etterretning, kunnskapsbasert politiarbeid og risikostyring er store fagområder med betraktelig teori og faglitteratur. Jeg valgte å bruke fagbøker skrevet av fagpersoner og som er anerkjent i sine fagområder som utgangspunkt. I tillegg har jeg benyttet teori fra andre fagbøker som supplement til disse. Jeg har valgt følgende bøker:

- Forebygging av kriminalitet: Tore Bjørgo (2015) "Forebygging av kriminalitet".

Denne boken beskriver ikke forebyggende *politi*arbeid, men er en beskrivelse av forebyggende arbeid og er ment for alle forebyggingsaktører og ikke bare politiet. Jeg valgte denne boken fordi Bjørgo har utviklet en helhetlig modell for kriminalitetsforebygging. Han beskriver og analyserer de sentrale forebyggingsstrategiene og integrerer dem i en modell. Hans modell for kriminalitetsforebygging er pensum på politihøgskolen og er et naturlig utgangspunkt for å beskrive en teoretisk tilnærming til kriminalitetsforebyggende *politi*arbeid.

- Kunnskapsbasert politiarbeid: Lawrence Sherman (1998). "Evidence-based policing".

I 1998 utga Lawrence Sherman en av de mest kjente beskrivelsene av "evidence-based policing". Hans definisjon og forståelse for kunnskapsbasert politiarbeid har vært diskutert og utviklet av mange forskere, men mange regner Sherman som én av grunnleggerne av dette konseptet (se f.eks. Welsh, 2009)

- Etterretningsstyrt politiarbeid: Jerry Ratcliffe (2008) "Intelligence-led policing"

Jerry Ratcliffe har utviklet en politistrategi som han kaller for "Intelligence-led policing". Hans bok "Intelligence-led policing" er pensum i Etterretning både på Master i Politivitenskap og Videreutdanning i Etterretning.

- Risikostyring: Engen m fl. (2016) "Perspektiver på samfunnssikkerhet"

Denne boken er skrevet av en forsker gruppe ved Universitet i Stavanger, som i en årrekke har bidratt til en faglig utvikling av samfunnssikkerhet som undervisning- og forskningsfelt. Boken gir et godt grunnlag for å forstå hendelser, risiko og trusler i samfunnet.

For å belyse risiko og trusler i etterretningsstyrt politiarbeid, har jeg valgt forskjellige forfattere som har skrevet om dette temaet. Jeg har ikke funnet teori som direkte omhandler trusler og risiko i etterretningsstyrt politiarbeid, og jeg har gått gjennom ulike fagbøker for å finne relevant teori. Jeg har valgt både norske og utenlandske forfattere. Forskjellige forfatterne er valgt fordi de utfyller hverandre og belyser trusler og risiko noe ulikt. Noen forfattere diskuterer trusler og risiko basert på en metodologisk og faglig tilnærming og hvordan trusler og risiko skal forstås og vurderes. Mens andre er opptatt av den subjektive og normative forståelsen av trusler og risiko i etterretningsstyrt politiarbeid og hvilke etiske og moralske utfordringer dette medfører.

3.1 Politivitenskap

3.1.1 Forebygging

Det finnes mye teori om hva forebygging og kriminalitetsforebyggende politiarbeid er. I min oppgave vil jeg bruke teori fra Tore Bjørgo (2015) sin bok "Forebygging av kriminalitet".

Bjørgo (2015) beskriver forebygging som samfunnets innsats for å redusere fremtidig kriminalitet. Bjørgo bruker begrepet forebygging i bred forstand – om å redusere forekomsten av fremtidige kriminelle handlinger og skadevirkningene av disse.

Innledningsvis beskriver han ulike modeller for kriminalitetsforebygging. Den strafferettslige forebyggingsmodellen tar utgangspunkt i at straffens formål er å hindre fremtidige lovbrudd. Den sosiale forebyggingsmodellen vil påvirke de faktorer som gjør mennesker til kriminelle. Den situasjonelle forebyggingsmodellen forsøker å påvirke de situasjonene hvor kriminelle handlinger skjer, og redusere anledningene til å begå kriminalitet. I den risikobaserte forebyggingsmodellen ser man på kriminalitet som en risiko som må håndteres slik at risikoen reduseres til et lavest mulig eller akseptabelt nivå.

Videre skriver Bjørgo (2015) at selv om flere av forebyggingsmodellene overlapper til en viss grad hverandre, fremstår de som ulike tenkemåter. Han tar utgangspunkt i de sentrale forebyggende mekanismene som de ulike forebyggingsmodellene bygger på, og utvikler en generell helhetlig modell for forebygging av kriminalitet.

For å forebygge kriminalitet foreslår han å bruke en helhetlig strategi som baserer seg på å etablere barrierer som kan virke i samspill: de kriminelle handlingene eller aktørene som ikke lar seg stoppe av den første barrieren, kan stanses av en av de andre barrierene. Han beskriver ni ulike barrierer eller forebyggende mekanismer, som i prinsippet kan brukes på alle former for kriminalitet. De ni forebyggingsmekanismene går delvis parallelt og har ikke noen fast rekkefølge. Modellen bygger på at flere mekanismer og tiltak er rettet mot et kriminalitetsproblem, og dette vil føre til mer effektiv bekjempelse og forebygging av kriminalitet.

Den helhetlige modellen forutsetter også at forebygging skjer langs helet tidsaksen: både før, under og etter at kriminalitet oppstår. De ni mekanismene som Bjørgo foreslår kan grupperes i tre grupper: mekanismer som skal forebygge at en kriminell handling skjer (bygge moralske barrierer, redusere rekrutering, å avskrekke, å avverge og beskytte sårbare mål); mekanismer når en kriminell handling har skjedd (inkapasitering, redusere skade) og mekanismer for å hindre at en kriminell handling skjer igjen (redusere gevinster, rehabilitering).

Bjørgo (2015) argumenter for at denne modellen kan brukes for å forebygge alle typer kriminelle handlinger. Disse mekanismene forutser at både etterretning, etterforskning og forebyggende jobber tett sammen. Samlet innsats mot samme mål kan gi store gevinster for å effektivisere bekjempelse og forebygging av kriminalitet.

Selv om mekanismene kan brukes på alle former for kriminalitet, vil virkemidlene som kan aktivere mekanismene, være forskjellige. Siden det kan være andre aktører som besitter de relevante virkningsmidlene, forutsetter strategien at politiet har et tett samarbeid med andre forebyggingsaktører. Politiet er en sentral aktør innenfor det kriminalitetsforebyggende feltet, men er likevel bare en av mange aktører, og har begrenset repertoar av virkemidler. Bjørgo (2015) skriver at politiet kan konsentrere seg om de forebyggingsmekanismene der det er de som besitter de mest relevante virkemidlene. Politiet er primæraktør når det gjelder avskrekking, avverging og inkapasitering, og har en mer tilbaketrukket eller ingen rolle når det gjelder de andre forebyggingsmekanismene.

Bjørgero (2015) tydeliggjør at det finnes mange ulike forebyggingsaktører, som har ulike roller og mangfoldige virkemidler. En helhetlig bruk av denne modellen sammen med andre forebyggingsaktører vil bidra til reduksjon av konkrete kriminalitetsproblemer.

Bjørgero argumenterer at denne modellen brukes ikke bare av praktikere, men også som et rammeverk for studenter som skal skrive bachelor-, master- eller doktoravhandlinger om forebygging av ulike kriminalitetsformer. Han vil etablere en nettbasert kunnskapsbank ved politihøgskolens hjemmeside hvor studenter og forsker kan gjøre sine arbeider tilgjengelig for andre. Da kan dette bli en kunnskapsbase for kriminalitetsforebygging som dekker et bredt spekter av kriminalitetsformer. På denne måten vil forskning spille en viktig rolle i utvikling av kunnskap om forebygging av ulike kriminalitetsutfordringer. Denne kunnskapsbanken kan på sikt være en kunnskapsbase over tiltak som kan brukes i forebygging av ulike kriminelle utfordringer. Det blir samtidig knyttet en forskningsbasert evaluering til disse tiltakene, slik at det blir enkelt å vurdere hva som fungerer eller ikke fungerer i ulike kontekster.

3.1.2 Kunnskapsbasert politiarbeid

Kunnskapsbasert politiarbeid innebærer at politiet bruker kunnskap med best mulig tilgjengelig kvalitet om det som virker best for å redusere et spesifikt kriminalitetsproblem, og tilpasse tiltak til den lokale konteksten og lokale forhold (Welsh in Weisburd & Braga, 2006). For politiledelsen betyr kunnskapsbasert politiarbeid at ledelsen bruker sine ressurser effektivt og bruk av ressurser er forankret i best mulig tilgjengelig kunnskap om forebyggende tiltak.

Kunnskapsbasert politiarbeid handler om å bruke begrensede ressurser på forebygging av kriminalitet ved å bruke kunnskap om forebyggende metoder og velge de tiltakene som gir best effekt. Kunnskapsbasert politiarbeid handler også om at politiet skal bidra til utvikling av kunnskapsbasen om forebyggende metoder, og utvikling av nye erfaringsbaserte kriminalitetsforebyggende tilnærminger. Politiledelsen skal motivere ansatte i politiet til å evaluere og dokumentere effekt av kriminalitetsforebyggende arbeid.

Kriminalitetsforebygging er hovedformålet for kunnskapsbasert politiarbeid. Sherman (1998) skriver at kunnskapsbasert politiarbeid innebærer å akkumulere forskningskunnskap om hva som virker best i kriminalitetsforebygging. Welsh (in Weisburd & Braga, 2006) har også fokus på kriminalitetsforebygging som formål med kunnskapsbasert politiarbeid. Han skriver at kunnskapsbasert politiarbeid kan selvfølgelig brukes på andre forhold som for eksempel

forbedring av politiets treningsstandarder, eller å forbedre politiets forhold med lokal befolkningen, men "bottom line" er kriminalitetsforebygging.

Kvalitet av forebyggende metoder og tiltak er et sentral aspekt ved kunnskapsbasert politiarbeid. Sherman (1998) argumenterer for at politiet bør bruke forskning om hva som virker best for å forebygge kriminalitet. Sentralt i denne strategien står behovet for faktabaserte tiltak: "*We are all entitled to our own opinions, but not to our own facts*" (Sherman, 1998, s.4). Våre beslutninger og valg av tiltak kan ikke baseres på det vi mener fungerer best, men de må baseres på forskningskunnskap. Welsh (in Weisburd & Braga, 2006) har også fokus på bruk av forskningskunnskap i valg av politimetoder. Han mener at politiet bør handle som forskere, altså håndtere kriminelle utfordringer med forskningskunnskap av høyest mulig kvalitet.

Moore (i Weisburd & Braga, 2006) har en mer åpen og fleksibel forståelse av kunnskap i kunnskapsbasert politiarbeid enn Sherman og Welsh. Ifølge Moore kan politiarbeid kalles kunnskapsbasert hvis politiet systematisk og pålitelig samler fakta om spesifikke kriminalitetsutfordringer, og bruker innovative ideer for å håndtere disse utfordringene. En forutsetning er at politiet dokumenterer den erfaringen som blir produsert ved å registrere hvilke tiltak som har vært iverksatt og evaluere mulige konsekvenser av disse tiltakene. Moore (in Weisburd & Braga, 2006) argumenterer for utvidelse av akseptable metoder for kunnskapsbasert politiarbeid. Han mener at de er viktig av tre grunner: enkle forebyggende metoder kan produsere viktig kunnskap, enklere metoder er i noen tilfeller de eneste som er praktisk gjennomførbare og flere fagpersoner kan bli involvert i felles innsats for utvikling av kunnskap om kriminalitetsforebygging. Moore sin forståelse for kunnskapsbasert politiarbeid foreslår en utvidet definisjon på kunnskap som både forskning, "beste praksis" og egen erfaring. Denne forståelsen av kunnskapsbasert politiarbeid deles også av Olsvik (2014), som beskriver kunnskapsbasert politiarbeid på følgende måte:

Forskningsbasert kunnskap knytter seg til det vi først og fremst tenker på som vitenskap. Det er viten som er fremskaffet gjennom strenge metoder og krav om etterprøvnbarhet, og der subjektive innslag er redusert til et minimum. Erfaringsbasert kunnskap er mer personlig og handler om en økt oppmerksomhet knyttet til politiets praksis. Det er kunnskap som oppstår etter aktiv læring, både på institusjons- og på individnivå. Kunnskapsbasert politiarbeid er et resultat av begge disse tilnærmingene.

(Olsvik, 2014, s. 31)

Kunnskapsbasert politiarbeid forutsetter at vi opparbeider en kunnskapsbase om hva som fungerer bra og hva som fungerer dårlig i forebygging av kriminalitet. Politiforskning har allerede en kunnskapsbase med forskning på politimetoder, men Moore (in Weisburd & Braga, 2006) mener at politiforskning har for mye fokus på evaluering av generelle politimetoder som patruljering, rask respons, retroperspektiv etterforskning, og avskrekkende forebygging. Han mener at istedenfor å evaluere veldig få generelle politimetoder som brukes til å forebygge alle typer kriminalitet, bør man evaluere flere skreddersydde metoder for forebygging av spesifikke kriminalitetsutfordringer. Han bruker kunnskapsbasert medisin som eksempel på dette. I kunnskapsbasert medisin er det ingen som tenker at det finnes en generell kur for alle sykdommer, og at sykehus skal kun utføre generelle oppgaver for å beskytte oss fra sykdommer. Det finnes mange ulike typer sykdommer som kan håndteres på ulike måter og behandlingen er tilpasset individuelle forhold. Politiet bør adoptere denne tilnærmingen ifølge Moore. Ideelt bør politiets kunnskapsbase inneholde kunnskap om hvordan ulike tiltak kan påvirke konkrete kriminalitetsproblemer. Samtidig bør kunnskapsbasen inneholde informasjon som beskriver hvordan kan disse tiltakene brukes i ulike kontekster.

Moore (in Weisburd & Braga, 2006) skriver samtidig at utvikling av en kunnskapsbase kan møte noen utfordringer. Det kan bli utfordrende å finne en pålitelig metode for å dele kriminalitetsutfordringer inn i ulike kategorier, som man gjør med sykdommer i medisin, for å kunne utvikle konkrete forebyggende metoder rettet mot spesifikke kriminalitetsutfordringer. En annen problemstilling er at selv om at befolkningen ønsker effektiv kriminalitetskontroll, ønsker befolkningen andre polititjenester også. De ønsker å ha en subjektiv følelse av trygghet i sitt nærmiljø, og denne subjektive følelsen av trygghet kan ha en annen verdi enn en objektiv risiko for å bli utsatt for kriminalitet. Befolkningen ønsker tjenester fra politiet som bidrar til deres liv blir bedre og mer positivt. Noen polititiltak kan likevel føre til negative konsekvenser. Økt fokus på et ungdomsmiljø for å redusere omsetning av narkotika, kan for eksempel føre til at uskyldige medlemmer av lokalsamfunnet vil føle seg stigmatisert og diskriminert av politiet. Utvikling av en kunnskapsbase krever evaluering av alle konsekvenser som polititiltak kan ha for lokalsamfunnet, både positive og negative. Det kan være utfordrende å kartlegge alle mulige positive og negative konsekvenser av forebyggende tiltak.

Evaluering av politimetoder står sentralt i kunnskapsbasert politiarbeid og utvikling av kunnskapsbase. Å bruke forskning i praksis krever like mye oppmerksomhet til implementering av metoder som til evaluering (Sherman, 1998, s.7). Dette innebærer at politiet har kompetanse i

bruk av kunnskapsbasen i daglig arbeid. Politiet kan ikke bare benytte kunnskapsbasen for å oppdatere seg på kunnskap om ulike metoder, men politiansatte må ta metodene i bruk i sitt daglige arbeid. De lærer da å benytte disse effektivt, og bidrar til evaluering og forbedring av metodene.

En kunnskapsbasert tilnærming krever også at det utvikles nye metoder for politiets oppgaveløsning, og at metodene revideres og forbedres i takt med erfaring (Gottschalk og Hansen, 2016). Kunnskapsbasert politiarbeid innebærer systematisk og metodisk innhenting av relevant informasjon og kunnskap som analyseres med det formål å kunne treffe velbegrunnede forebyggende og bekjempende tiltak. Valg av tiltak skal begrunnes, og helst baseres på forskning og/eller erfaring.

Kunnskapsbasert politiarbeid er ledelsesstyrt. Det er politilederes ansvar å implementere denne strategien i organisasjonen. Politiledere må ha kompetanse i bruk av kunnskap ved utarbeidelse av tiltak og må systematisk oppdatere seg på tilgjengelig kunnskap. For å synliggjøre behovet for å kombinere politiledelse og bruk av forskning i kriminalitetsforebygging, bruker Sherman en definisjon av "Evidence cop" (Sherman, 1998). "Evidence cop" er en politileder som innehar både forskningsrolle og lederrolle. Som forsker må vedkommende være oppdatert på politiforskning og komme med forslag til tiltak basert på tilgjengelig forskningskunnskap, men som leder må han eller hun observere hvordan politiansatte jobber i feltet, for å kunne veilede dem og sørge for at de følger de anbefalingene som er gjort.

3.1.3 Etterretnings og etterretningsstyrt politiarbeid

Etterretningsstyrt politiarbeid har et annet fokus på kriminalitetsforebygging enn kunnskapsbasert politiarbeid. Kunnskapsbasert politiarbeid fokuserer på hvordan politiet må forebygge kriminalitet, mens etterretningsstyrt politiarbeid fokuserer på hva som skal prioriteres for å redusere kriminalitet og hvordan den kunnskapen utarbeides.

Ratcliffe (2008) definerer etterretningsstyrt politiarbeid på følgende måte:

Intelligence-led policing is a business model and managerial philosophy where data analysis and crime intelligence are pivotal to an objective, decision-making framework that facilitates crime and problem reduction, disruption and prevention through both strategic management and effective enforcement strategies that target prolific and serious offenders. (Ratcliffe, 2008, s.89)

Ratcliffe (2008) benytter en modell kjent som 3-i modellen (se fig. 4) for å visualisere etterretningsstyrt politiarbeid og forholdet mellom etterretning, beslutningstaker og det kriminelle miljøet. Ifølge denne modellen skal etterretning tolke det kriminelle miljøet og deretter påvirke beslutningstaker til å iverksette tiltak som har effekt mot det kriminelle miljøet.

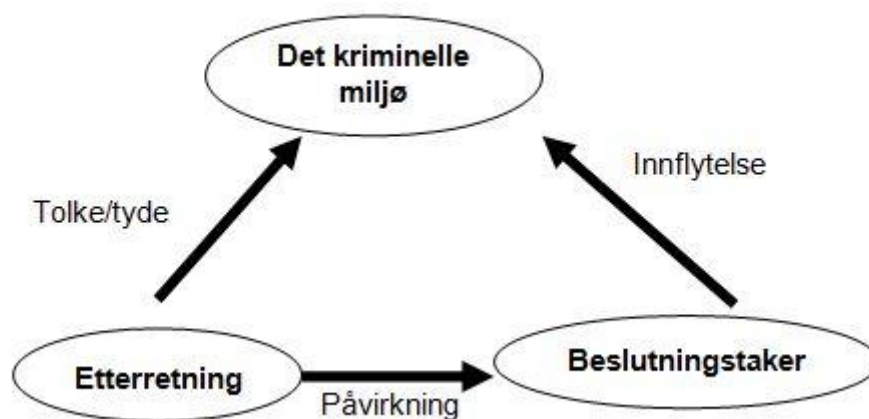


Fig. 4 Viser 3-i modell (hentet fra Ratcliffe, 2008 og oversatt til norsk).

I etterretningsstyrt politiarbeid konsentrerer man seg om følgende fire deler (Ratcliffe, 2008, s.85):

- identifisere gjerningsmenn, spesielt gjengangere
- kriminalitetskontroll
- analysere sammenhengen mellom ulike forbrytelser og hendelser og
- bruk av forebyggende tiltak i samarbeid med lokale aktører for å redusere kriminalitet og ordensforstyrrelser.

Etterretningsstyrt politiarbeid er implementert i Storbritannia. National Criminal Intelligence Service (NCIS) introduserte The National Intelligence Model (NIM) i 2000. NIM er strukturert rundt *ledelses*grupper som kalles TCG's (Tasking and Coordination Group). Ledelsen planlegger, koordinerer og styrer ordentjenesten ut fra etterretningsopplysninger med grunnlag i grundige analyser. Prosessen er tre-delt (Heddlu Gwent Police, u.å, hentet fra www.intelligenceanalysis.net):

1. Etterretning produserer etterretningsprodukter som beskriver lokale trusler og deres omfang
2. Beslutte hvordan trusler skal håndteres, valg av tiltak og ressurser

3. Formidle informasjon til de som skal utføre de ulike tiltakene for å sikre at beslutninger blir operasjonalisert i handlinger og at resultater er evaluert og meldt tilbake.

Ratcliffe (2008) skriver at etterretningsstyrt politiarbeid er en modell for politiarbeid hvor etterretning er en kombinasjon av kriminalitetsanalyse og tradisjonell etterretning om kriminelle personer. Etterretning om kriminelle personer og kriminalitetsanalyse er en del av informasjonskoordinering som gjør det mulig for analytikere å påvirke beslutningstakere og hvor en rekke av kriminalitetsbekjempende og langsiktige forebyggende tiltak er hentet fra en kunnskapsbase som beskriver deres sannsynlige konsekvenser. Ratcliffe (2008) sin modell bygger på at etterretning om kriminelle personer i kombinasjon med kriminalitetsanalyse danner beslutningsstøtte for beslutningstaker som skal sammen med andre samarbeidspartnere iverksette konkrete forebyggende tiltak som er basert på kunnskap om hva som fungerer best (Ratcliffe, 2008, s.89). På denne måten knytter Ratcliffe sin modell for etterretningsstyrt politiarbeid med tanken bak kunnskapsbasert politiarbeid og forebygging.

Ratcliffe (2008) poengterer at etterretningsstyrt politiarbeid handler først og fremst om politiarbeid og ikke etterretning. Modellen skal ha fokus på politiarbeid, dvs. fokus på "forming organisational goals" (Ratcliffe, 2008, s.10). I det følgende beskrives kort hva etterretning er, og hvordan Ratcliffe skiller etterretning i etterretningsstyrt politiarbeid fra tradisjonell forståelse for etterretning.

Etterretning

Etterretning er først og fremst knyttet til militær etterretning og etterretningstjenester. Mye etterretningslitteratur handler om etterretningstjenester, og hvordan de definerer etterretning. Gill & Phythian (2012) har samlet noen av definisjoner i deres bok "Intelligence in an insecure world". Forfatterne har samlet flere kjente definisjoner og viser at selv om de er ulike, har de noen likheter. Etterretning forutsetter at det eksisterer en strategisk konkurrent som utgjør en trussel og som en virksomhet må beskytte seg mot. Det forutsettes at konkurrenten har både intensjon og kapasitet til å påvirke etterretningsprosessen hvis konkurrenten får informasjon om at det er iverksatt informasjonsinnhenting. Derfor må etterretningsaktiviteter holdes hemmelig for konkurrenten. Gill & Phythian (2012) kommer med egen definisjon: etterretningsaktiviteter er hovedsakelig hemmelige aktiviteter- målutvelgelse, innhenting, analyse, formidling og handling – beregnet for å forbedre sikkerhet og/eller oppnå makt relatert til konkurrenter ved å varsle sin beslutningstaker om trusler og muligheter.

I politiet var etterretning tradisjonelt knyttet til å samle opplysninger om det kriminelle miljøet fra kriminelle og spanere fra politiet. Ratcliffe (2008) utvidet forståelsen for etterretning til en kombinasjon med tradisjonell etterretning og strategiske analyser av kriminalitet. Formålet er mer effektiv strategisk beslutningstøtte og fokus på de mest alvorlige kriminelle og kriminalitetsutfordringer. Etterretning skal forutse kriminalitet slik at beslutningstakere kan iverksette tiltak for å redusere eller forebygge det. Etterretning er en systematisk innsamling og analyse av opplysninger for å identifisere, forutse og redusere kriminalitet (Brown et al., 2004). Etterretning er alle tiltak for at politiet skal opparbeide relevant kunnskap som grunnlag for både strategiske og operative beslutninger (Gottschalk & Hansen, 2011).

Etterretning blir i faglitteratur beskrevet som både en prosess og et produkt. I etterretningsprosessen bearbeider man informasjon og produserer kunnskap som kan lede til handling (Innes & Sheptycki, 2004), og etterretningsprodukt har som formål å føre til mulige beslutninger og handlinger og skal brukes i beslutningsprosesser (Bucley, 2014).

Til tross for at det ikke eksisterer en felles definisjon, finnes det noen felles trekk: Etterretning er en prosess som utføres av en organisasjon, prosessen skal resultere i et produkt som brukes for å beslutte tiltak. Etterretning forutsetter at det eksisterer en motpart som utgjør en trussel mot samfunnet. I de tilfellene hvor etterretningsproduktet handler om en motpart som har intensjon og kapasitet til å motarbeide tiltak eller påvirke etterretningsprosessen, må prosessen og produktet holdes helt eller delvis hemmelig. Både tradisjonell etterretning og etterretningsstyrt politiarbeid har fokus på identifisering av alvorlige potensielle trusler for å kunne iverksette forebyggende eller bekjempende tiltak.

3.1.4 Sammenfatning

Forebygging av kriminalitet er en helhetlig strategi som handler om reduisering av omfang av fremtidige kriminelle hendelser og redusere negative konsekvenser som de medfører. Forebygging skal være målrettet mot spesifikke kriminalitetstyper, og bygge forebyggende mekanismer i forkant av kriminalitet. Felles innsats fra flere fagområder i politiet med tett samhandling med andre forebyggende aktører er avgjørende for å bruke flere forebyggende mekanismer samtidig. Metodene og tiltakene brukt i ulike kriminalitetstyper bør evalueres og dokumenteres for å kunne lage en kunnskapsbase over ulike tiltak.

Etterretning og etterretningsstyrt politiarbeid har også et formål å redusere fremtidig kriminalitet, men strategien er ikke opptatt av hvordan politiet skal redusere kriminalitet eller konsekvenser.

Etterretningsstyrt politiarbeid handler ikke om hvilke metoder og tiltak politiet skal iverksette for å forebygge kriminalitet, men er opptatt av at beslutninger om valg av tiltak og metoder er basert på kunnskap om de mest alvorligste kriminalitetsutfordringer og de mest aktuelle gjerningspersonene. Kartlegging og analyse av kriminalitet og vurdering av aktuelle gjerningspersoner og kriminalitetsutfordringer er grunnleggende i etterretningsstyrt politiarbeid. Etterretningsstyrt politiarbeid er også opptatt av utvikling av kunnskapsbase, men den basen inneholder informasjon om aktuelle personer, grupper, områder eller fenomener.

Kunnskapsbasert politiarbeid har fokus på forebygging av kriminalitet, men den er mest opptatt av at de tiltakene som gjennomføres er basert på forskningskunnskap og erfaringsbasert læring. Kunnskapsbasert politiarbeid er også beslutningsstøtte for politiledere, men de er opptatt av at valg av metoder og tiltak er basert på kunnskap om hva som virker best i konkrete tilfeller. Evaluering av politiets tiltak og metoder, monitorering av tilgjengelig kunnskap om forebyggende metoder og utvikling av kunnskapsbase er sentrale aspekter i kunnskapsbasert politiarbeid

3.2 Risiko og trusler

Neste underkapitlet vil presentere teori om trusler og risiko. Dette er teoretiske tilnærminger som er viktige å forstå for å kunne vurdere fordeler og ulemper med bruk av risiko- og trusselvurderinger i etterretningsoppsummeringer som danner kunnskapsgrunnlag for prioriteringer i KUBA.

I etterretningsarbeid refereres trussel til en spesifikk hendelse som kan påføre skade (Ratcliffe, 2018; Buckley, 2014; Tusikov og Fahlman, 2009). Trusselen knyttes til en trusselaktør, og trusselen vurderes ut fra trusselaktørens intensjon og kapasitet til å realisere trusselen. Trusselaktør er en aktør som kan forårsake en hendelse. Dette kan være kriminelle personer, organisasjoner, men også fenomener som værphenomen (Buckley, 2014). Risiko referer til sannsynlighet for at en uønsket hendelse oppstår, og konsekvenser av denne hendelsen. Trusselvurdering vurderer trusselens alvorlighetsgrad, mens risikovurdering vurderer sannsynlighet for denne trusselen realiserer seg og mulige konsekvenser (Buckley, 2014).

I samfunnsikkerhet finnes det ulike definisjoner på risiko. Risiko er et uttrykk for kombinasjonen av sannsynligheten for, og konsekvensen av en ukjent hendelse (Standard Norge, 2008). Risiko er kombinasjonen av konsekvensene C av aktiviteten og tilhørende usikkerhet U (vi vet ikke hva C vil bli) (Aven, 2015). Risiko er muligheten for at hendelser eller menneskelige aktiviteter og beslutninger påvirker (negativt) aspekter som mennesket verdsetter (Rausand og Utne, 2009).

I samfunnssikkerhet er det vanlig å skille mellom to hovedtilnærminger til risiko. Tradisjonell teknisk-naturvitenskapelig tilnærming til risiko og samfunnsvitenskapelige tilnærmingen til risiko. Et teknisk – økonomisk perspektiv anvender matematiske og statistiske beregningsmetoder for å forutsi muligheten for fremtidige hendelser og konsekvenser av disse. Innenfor dette perspektivet finner vi den "vanlige" definisjonen på risiko, som sier at risiko er produktet av sannsynlighet og konsekvens" (Engen mfl., 2016). Dette gir en forventet verdi, og risiko innenfor en slik tilnærming uttrykkes ofte kvantitativt ved bruk av tall (Aven mfl., 2004). Risiko er en kalkulerbar størrelse og definert som sannsynlighet for en hendelse multiplisert med konsekvensene av denne hendelsen. I den sosiale og kulturelle tilnærmingen til risiko, vil forståelse av risiko og sannsynlighet være preget av en subjektiv vurdering, som kommer til uttrykk ved en dimensjon av tro (Aven mfl., 2004). Folks oppfatning av risiko har stor betydning og vesentlig innflytelse når det gjelder beslutninger. Når beslutningstakere på samfunnsnivå skal forsøke å redusere risikoen gjennom styring, må de også ta inn i vurderingene hvordan folk sosialt og kulturelt skaper sin egen risikoforståelse.

Grunnleggende handler risiko om noe som eventuelt kan skje i framtiden, og om mulige konsekvenser dette kan medføre. Risiko er stor sett koplet til trusler og farer som kan gjøre skade i samfunnet og knyttets ofte til negative konsekvenser, men risiko har også en positiv kraft. Viljen til å ta risiko er en viktig drivkraft i samfunnsutviklingen. Denne dimensjonen ved risiko blir ofte neglisjert (Engen mfl., 2016). Det vil ikke nødvendigvis være best å strebe etter å fjerne risiko. Poenget er å begrense risiko for uønskede hendelser og fokusere på å skape positive hendelser (Aven, 2007).

Oppsummert kan en si at forståelsen av begrepet risiko ofte vil være preget av uenighet blant eksperter. Men de fleste er enige om at risiko er et komplett bilde av trusler, sannsynlighet og konsekvenser. Risiko er sannsynlighet for at en uønsket hendelse kan oppstå og konsekvenser hendelsen kan medføre. Forskjellen i risikotilnærmingen ligger i hvordan vi oppfatter risiko, og om det er mulig å beregne objektivt sannsynlighet for at en uønsket hendelse skjer og konsekvenser av denne hendelsen. Trussel er noe som oftest knyttets til en tilsiktet handling, og en aktør som har intensjon og kapasitet til å realisere en handling som vil påføre alvorlige skader.

3.2.1 Risikostyring

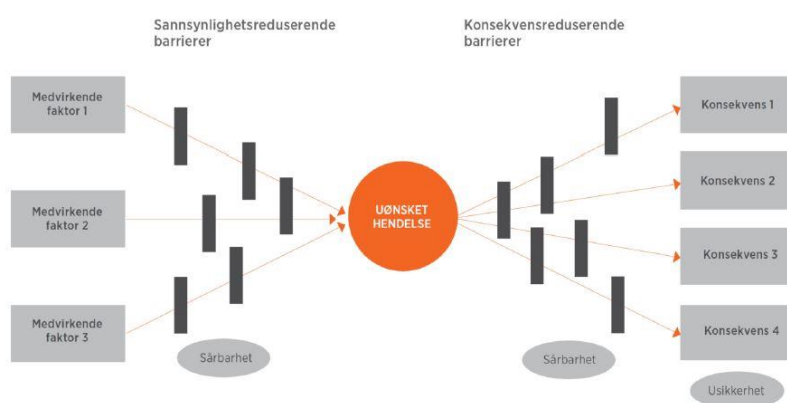
Risikostyring er ikke en del av KUBA, og er heller ikke en politistrategi. Men risikostyring har mange felles trekk med både forebygging, etterretningsstyrt politiarbeid og kunnskapsbasert politiarbeid. Risikostyring handler også om å forebygge at uønskede hendelser finner sted, og å

reduere sannsynlighet for at uønskede hendelser finner sted. I dette underkapitlet vil jeg gi en kort presentasjon av risikostyring.

Tanken bak risikostyring er at risiko kan være styrbar (Smith og Brooks, 2013). «Med risikostyring forstås alle tiltak og aktiviteter som gjøres for å styre risiko» (Aven, 2017, s.19). Risikostyring handler om å få innsikt i risikoforhold, effekten av tiltak, grad av styrbarhet, samt metoder, prosesser og strategier for å kunne kartlegge og styre risiko (Aven, 2015).

Risikostyring er en kontinuerlig prosess som brukes på tvers av virksomheten, på alle nivåer og på alle enheter, for organisasjonen som helhet. Risikostyring er en definert arbeidsprosess, som består av fastlagte trinn. Ifølge Rausand og Utne (2009) er risikostyring en kontinuerlig ledelsesprosess som består av de tre hovedaktivitetene: risikoanalyse, risikoevaluering og risikokontroll og risikoreduksjon. Formålet med risikostyring er å identifisere potensielle hendelser som vil påvirke virksomheten hvis de inntreffer.

Risikostyring startes med en analyse av risiko. Risikoanalyser skal gi politikere og andre myndigheter grunnlag for å fatte viktige beslutninger (Engen mfl., 2016). Denne prosessen skjer ved at risikoanalyser systematiserer usikkerhet og kunnskap, slik at man kan si noe om fremtiden, uttrykke risiko, samt presentere et risikobilde (Aven, 2015). En vesentlig oppgave er å identifisere uønskede hendelser, samt årsaker til og konsekvenser av disse.



Figur 3: Bow tie-modell (sløyfemodell) som illustrerer elementene i risikoanalysen.

Fig. 5 Viser Bow-tie modell som illustrerer elementene i risikoanalyse (hentet fra dsb.no)

En modell som brukes i risikoanalyse er en såkalt Bow tie-modell. Figuren (fig.5) viser sammenhengen mellom mulige årsaker til en uønsket hendelse, mulige konsekvenser av hendelsen og hvilke tiltak som kan iverksettes, både for å redusere sannsynlighet for at hendelsen

inntreffer, og for å redusere konsekvensene av den (Engen m.fl., 2016). Risikoanalyse beskriver og systematiserer hva slags type aktiviteter og risikofenomener vi har med å gjøre. Dersom vi klarer å beskrive og kategorisere risikofenomenerne vi står overfor, klarer vi eventuelt å komme med anbefalinger om hvordan vi kan håndtere dem. Risikoanalysen skal kartlegge og beskrive risiko, slik at man kan sette opp et risikobilde som gir grunnlag for vurderinger og beslutninger.

Resultatene fra risikoanalysene brukes til å vurdere om trusselnivået er akseptabelt, eller om det er nødvendig å iverksette tiltak. En slik evalueringsprosess kan identifisere forskjeller og likheter mellom ulike løsningsalternativer, samt legge grunnlaget for risikohåndtering som å redusere, optimalisere, unngå, overføre eller beholde risiko (Smith og Brooks, 2013). En del av risikostyring er å etablere akseptkriterier for risiko for å sikre balanse mellom det å utvikle og skape verdier, og det å unngå ulykker, skade og/eller tap. I virksomhetsstyring må ledelsen balansere mellom ønske om gevinst og potensiale for tap. Man skaper ingenting hvis man er for forsiktig, og man risikerer store tap hvis man er for uforsiktig (Reason, 1997 gjengitt i Engen m.fl., 2016). En risiko kan representere opp og nedside, muligheter og trusler for virksomheten. Risiko som vi aksepterer er knyttet til nytten vi har av aktiviteten (Engen m.fl., 2016) Risikoakseptkriterier er de kriterier som legges til grunn ved beslutning om akseptabel risiko. Slike kriterier kan være uttrykt med ord eller være tallfestet, eller basert på en kombinasjon av disse (Standard Norge, 2008). Prosess for å sammenligne beskrevet eller beregnet risiko med gitte risikoakseptkriterier defineres som risikoevaluering. Etter evalueringsprosessen skal ledelsen beslutte iverksettelse av forebyggende tiltak for å redusere risiko for uønskede hendelser og redusere skadevirkninger.

Risikostyring er en ledelsesstyrt prosess som forutsetter etablering av målsettinger for å identifisere hendelser, vurdere og håndtere risiko. Overordnede målsettinger etableres på toppledernivå, og danner grunnlag for målsettinger og delmål for de ulike aktivitetene nedover i organisasjonen. Risiko går oppover i organisasjonen, mens mål og målstyring går nedover i organisasjonen. Verdier, strategier og mål må kommuniseres fra ledelsen – og et omforent situasjonsbilde er avgjørende for en god risikostyring. Hvor er vi, og hvor skal vi? Enhver medarbeider må ha et visst ansvar for risikostyringen. Men det er leder som har ansvaret for at risikoen blir håndtert på adekvat måte. Hvis risikostyringen er delegert, er det fare for ansvarspulverisering (Engen m.fl., 2016).

Oppsummert innebærer risikostyring å jobbe systematisk med å understøtte gode beslutninger i en virksomhet for å redusere risiko for uønskede hendelser. Det handler om å jobbe med det som er mest viktig for virksomheten, dvs. å prioritere riktig i en hverdag med store utfordringer og begrensede ressurser. Risikostyring består av faste arbeidsprosesser, hvor trusselvurderinger inngår som en delprosess i risikovurdering.

3.2.2 Etterretningsstyrt politiarbeid: Trussel- og risikovurderinger

I dette underkapitlet skal jeg presentere teori om trusler og risiko i etterretningsstyrt politiarbeid. Jeg vil beskrive hvordan disse blir vurdert og hvilke utfordringer knyttes til ukritisk bruk av trusselvurderinger i etterretningsstyrt politiarbeid. Dette blir viktig i diskusjon om hvilke etterretningsprodukter bør brukes som grunnlag i KUBA.

Parallelt med etterretningsstyrt politiarbeids fokus på kriminalitetsanalyser, proaktivitet og strategiske prioritering av ressurser kommer det et økende krav til politiet om produksjon av risiko- og trusselvurderinger (Tusikov og Fahlman, 2009). Risiko- og trusselvurderinger skal brukes som beslutningsstøtte for prioriteringer og valg av tiltak for å bekjempe og forebygge kriminalitet.

Til tross for økende produksjon av trussel- og risikovurderinger i politiet, uttrykker flere forskere behov for bedre kvalitet i trusselvurderinger og etterlyser endringer i produksjon av trusselvurderinger i politiet.

Ratcliffe (2008) skriver at trusselvurderinger blir brukt av flere nasjonale politiorganisasjoner som SOCA (Serious Organised Crime Agency), CISC (Criminal Intelligence Service Canada) og Europol. De bruker ugraderte og graderte trusselvurderinger for å informere publikum og varsle politiledelsen om kriminelle utfordringer slik at de kan iverksette tiltak for å håndtere alvorlig organisert kriminalitet. Mange politiorganisasjoner på ulike nivåer produserer trusselvurderinger systematisk. Ratcliffe (2008) skriver videre at når han diskuterer bruk av trusselvurderinger med politiledere, viser det seg at det er kun få politiledere som har kapasitet til å etterforske 5-10 prosent av de truslene som de blir varslet om. Ratcliffe (2008) fremhever at prioritering av ressurser kan ikke bli basert kun på trusselvurdering, men også vurdere konsekvensene av disse truslene. Han mener at definisjon på trusselvurdering trenger revisjon. Fokus på konsekvenser og vurdering av risiko er viktig for at befolkningen og samarbeidspartnere skal akseptere politiets prioriteringer og involverer seg i forebygging og håndtering av dagens kriminalitetsutfordringer.

Behovet for å revurdere definisjon på trusselvurderinger støttes av andre forskere. Hestehave (i Rønn, 2016) argumenterer for at etterretningsstyrt og proaktivt politiarbeid har endret måten politiet skal jobbe på, fra hendelses- og sakstyrt til problem- og kriminalitetsstyrt. Denne endringen fra fokus på hendelser som har skjedd til fokus på fremtidig og potensiell kriminalitet, har endret krav til trussel- og risikovurderinger og måten politiet skal innhente informasjon på. Sentralt står monitorering av prioriterte potensielle kriminalitetstrusler med fokus på potensiell kriminalitet og prioriterte gjerningsmenn (Hestehave i Rønn, 2016). Denne proaktive tilnærmingen har hovedfokus på å forebygge fremtidig kriminalitet og kriminalitetsproblemer og redusere fremtidig kriminalitet. Politiet skal ikke vurdere hvorvidt en person har begått kriminalitet og hvilken trussel han utgjør i dag, men må ha fokus på potensiell fremtidsrettet kriminalitet og vurdere hvilken trussel vedkommende vil utgjøre i fremtiden. Vurdering av hvorvidt en handling vil skje er fundamentalt forskjellig fra tradisjonell vurdering av hvorvidt en kriminal handling har blitt begått (Husabø gjengitt i Lomell i Fyfe m.fl., 2018, s. 50). Tradisjonelt må politiet innsamle fakta for å vise hva har skjedd, og vurdere eksisterende trussel. I det fremtidsrettede tilnærmingen har fakta om det som har skjedd en begrenset rolle. Fokus i fremtidsrettede trusselvurderinger rettes på intensjon og utvikling av kapasitet for å vurdere en potensiell trussel i fremtiden.

Andre forskere etterlyser bedre definisjon på ulike begreper brukt i vurderingene. Fyfe (Fyfe, mfl., 2018) skriver at når beslutningstakere i politiet velger å flytte fokus på fremtidens utvikling, fører dette til krav om risiko- og trusselvurderinger på både taktisk og strategisk nivå. Men slike vurderinger inneholder sjelden hvilke definisjoner på risiko og trusler som blir brukt, og vurderingene er produsert på mange ulike måter. Buckley (2014) fremhever at mange politiansatte har begrenset kunnskap om ulike aspekter av risikostyring. Det er ifølge ham vanlig å finne at begreper som risikoanalyse, trusselvurdering og risikostyring blir brukt om hverandre.

For å oppsummere hevder Ratcliffe (2008, s.120) at etterretningsstyrt politiarbeid kan føre til at vi i fremtiden vil erstatte risikovurdering med trusselvurdering. Han skriver at prioritering av ressurser ikke kan bli basert kun på trusselvurdering, men også vurdere konsekvensene av disse truslene.

Men det er flere utfordringer med å bruke trusselvurderinger ukritisk i strategiske beslutninger i kriminalitetsforebygging.

Metodologiske utfordringer

Prioritering og omdisponering av begrensede ressurser er kjernen i etterretningsstyrt politiarbeid. Ratcliffe (2008) mener at strategisk analyse og etterretning kan produsere objektiv beslutningstaking, noe som gjør det mulig å prioritere ressurser. Denne påstanden baserer seg på påstand om at rasjonalisering av kriminalitetskontroll og konseptualisering av kriminalitet som målbare og sannsynlige hendelser (Rønn, 2013). Ifølge Rønn er dette spesielt tydelig i trusselvurderinger knyttet til organisert kriminalitet og alvorlig kriminalitet. Rønn bruker metodikken i vurdering av trusler fra organisert kriminalitet til å peke på metodologiske utfordringer i produksjon av trusselvurderinger. Hun tar utgangspunkt i trusselvurdering av organisert og alvorlig kriminalitet, men disse innvendingene er aktuelle for andre typer kriminalitet.

Trusselvurderinger utgjør en sentral kobling mellom beslutningstakers prioriteringer og et konkret kriminelt miljø (Rønn, 2013). Underliggende antagelse er at trusler fører til prioriteringer, og prioriteringer fører til at ressurser blir fokusert på den alvorligste trusselen. For å gjøre det mulig, må vi ha pålitelig kunnskap om ulike trusler og konsekvenser. Samtidig må vi ha mulighet til å rangere truslene og kunne sammenlikne dem med hverandre. Rønn (2013) har tre innvendinger til gjennomførbarhet og pålitelighet av metoder for trusselvurderinger: konseptuell utydelighet, subjektivitet og usammenlignbarhet.

Konseptuell utydelighet: utydelig definisjon av trusler i organisert og alvorlig kriminalitet fører til upålitelige trusselvurderinger. Zoutendijk har undersøkt ni metodologier for vurdering av trusler fra organisert kriminalitet uten å finne noen klare definisjoner (Zoutendijk, 2010, gjengitt i Rønn, 2013). I akademisk litteratur blir Brown sin definisjon om at trusler er intensjon og kapasitet betraktet som "industry standard" (Hamilton-Smith and Mackenzie, 2010, s.5 gjengitt i Rønn, 2013). Rønn påstår at i dette tilfellet må trusler fra organisert og alvorlig kriminalitet defineres som trussel hvis og bare hvis noen har intensjon og kapasitet til å begå alvorlig og organisert kriminalitet. Hun stiller spørsmål om hva som skal til for at man skal ha tilstrekkelig intensjon og kapasitet til å begå alvorlig kriminalitet, hva er attributter og hvor går grensen?

Zoutendijk (Zoutendijk, 2010 gjengitt i Rønn, 2013) påpeker at noen metodikker inkluderer en liste over attributter som ville prege en gruppe som utgjør en trussel med hensyn til organisert kriminalitet, som for eksempel bruk av vold og infiltrasjon. Imidlertid beskriver disse attributtene bare hva organisert kriminalitet er, uten å beskrive selve trusselen.

Samme utfordring gjelder definisjonen av organisert kriminalitet. Definisjonen av organisert kriminalitet er upresis, og 'hvordan vi definerer organisert kriminalitet påvirker direkte hvordan vi definerer og måler truslene som det utgjør' (Hamilton-Smith og Mackenzie, 2010, s.5, gjengitt i Rønn, 2013). Da oppstår det noe som Rønn (2013) kaller for "Double trap": både konsept av trusler og konsept av organisert kriminalitet blir utydelige. Det kan da stilles spørsmål til objektivitet av slike vurderinger. Hvis et fenomen ikke er tilfredsstillende definert, kan det ikke bli vurdert på en pålitelig måte.

Subjektivitet: For å kunne produsere en objektiv beslutningsstøtte av trusler fra organisert kriminalitet, må trusselvurdering være nøytral. Men Rønn (2013) stiller spørsmålet om trusler fra organisert kriminalitet kan bli definert på en nøytral måte? Hun viser til Zoutendijk (Zoutendijk, 2010 gjengitt i Rønn, 2013) som svarer at trusler og risiko er vanskelig å operasjonalisere, fordi disse er normative konsepter, på lik linje som fare, smak og skjønnhet. Trusselvurdering blir påvirket av subjektive opplevelse. Organisert kriminalitet er i utgangspunktet betraktet som noe negativt, og da er det utfordrende å produsere en nøytral trusselvurdering.

Usammenlignbarhet: Trusselvurderinger skal ikke bare produsere kunnskap om trusler, de må vurdere alvorlighetsgrad og sammenlikne trusler mot hverandre. Da trenger man metodikker som skal på en pålitelig måte redegjøre hvordan trusler bør rangeres i forhold til hverandre. Noen metodologier foreslår matriser og vektning (eks. Sleipnir i Hamilton-Smith and Mackenzie, 2010). Rønn (2013) viser at flere forskere er skeptiske til dette. Forestillingen om at en bestemt type trussel eller skadevirkning er alltid viktigere enn den andre virker ikke holdbar (Hamilton-Smith and Mackenzie, 2010, s. 10). Ratcliffe og Sheptycki, (i Ratcliffe, 2009) skriver at både trusler og skadevirkninger påført av spesifikke kriminalitetstyper er ekstremt avhengig av kontekst, og varierer fra tid og sted. En kriminalitetstype utgjør en større trussel eks. natt til lørdag i bykjernen, men samme kriminalitetstype vil utgjøre mindre trussel på formiddag midt i uka. Det er utfordrende å lage matriser som kan betrakte alle mulige faktorer og kontekster.

Alle disse konseptuelle innvendingene viser at trusselvurderinger gir utfordringer til utarbeidelse av objektiv beslutningsstøtte. Konsekvenser av å ikke ta disse innvendingene i betraktning er at det blir produsert selvoppfyllende profetier, reproduksjon av eksisterende kunnskap, og at subjektivitet og tilfeldighet blir gjemt bak antagelsen om at tiltak er basert på objektiv og pålitelig etterretningskunnskap (Larsson, 2008; Ratcliffe and Sheptycki, 2009 gjengitt i Rønn, 2013).

Bruk av trusselvurderinger i etterretningsstyrt politiarbeid gir flere utfordringer enn bare metodologiske. De mest alvorligste utfordringene er knyttet til valg trusler som skal prioriteres i kriminalitetsbekjempelse og forebygging.

Valg av trusler

Kunnskapsbasert politiarbeid og etterretningsstyrt politiarbeid blir fremstilt som objektiv profesjonalisering av beslutningstaking. Politiledelsen skal basere sine beslutninger på blant annet objektive etterretningsprodukter, som skal identifisere de mest alvorlige trusler. Men flere forskere er skeptiske til at valg av trusler og risiko blir fremstilt som objektiv prosess. Valg av trusler og risiko kan beskrives mer som moralsk og politisk prosess enn som objektiv profesjonalisering av beslutningstaking innenfor politi (Gundhus i Fyfe m.fl., 2018). Produksjon av risiko- og trusselvurderinger er ment til å være politisk nøytral, men denne nøytralitet er bare overfladisk (Fyfe, m.fl., 2018). Trusselvurderingene inneholder menneskelig vurderinger og tolkning som er påvirket av organisasjonskultur og politiske og moralske prioriteringer. Å bestemme hva som er trusler og risiko er langt fra å være et produkt av nøytral informasjonshåndtering.

Maguire (2000) viser at målutvelgelse for ulike proaktive initiativer foregår på ulike måter og er påvirket av forskjellige faktorer. I noen tilfeller velges det spesifikke personer eller grupper, mens i andre velger man fenomener eller lokasjoner. Noen mål blir valgt av politiet, mens andre i samarbeid med andre aktører. Prioriteringer for fokusområder blir basert på ulike kilder.

Noen trusler blir prioritert fordi de er lett tilgjengelig. Vestby (Vestby i Fyfe m fl., 2018) skriver om noe som hun kaller for systematisk nærsynthet. Politiet fokuserer på det som er enklest å oppdage på bekostningen av det som er vanskelig å oppdage. Et sentralt mål for etterretning er å observere kriminalitet, men utfordring er å bestemme hvordan observert kriminalitet er relatert til det som ikke er observert. Formålet med etterretning er å hjelpe beslutningstaker å bruke begrensede ressurser på prioriterte trusler for å redusere kriminalitet, men etterretning eller beslutningstaker har ikke mulighet til å vite hvorvidt trusselen de prioriterer er den som de bør prioritere. Systematisk nærsynthet kan føre til prioritering av "vanlig mistenkt", men "vanlig mistenkt" er kanskje ikke den mistenkte som representerer den mest alvorlige trusselen.

Ratcliffe (2008) peker også på utfordringer med å velge de kjente gjerningsmennene. Han beskriver et fenomen som han kaller for "Self-selecting" hvor gjerningspersoner bringer

oppmerksomhet fra politiet til seg selv ved å begå mange små kriminelle handlinger eller ordensforstyrrelser (Ratcliffe, 2008). Systematisk søk etter konkrete kriminalitetstyper og gjerningspersoner kan resultere i alvorlige feil.

Andre trusler blir prioritert fordi de vurderes som mer attraktive enn andre. Noen trusler blir valgt på grunn av personlige interesser og forståelse for hva som er viktig og attraktivt å jobbe med. Personlig erfaring og interesse blir betraktet som kunnskap, og overordnede prioriteringer blir ikke betraktet som legitim kunnskap. Forståelse av kunnskap som noe som oppstår fra personlig erfaring står i sterk kontrast til kunnskapsbasert politiarbeid som fokuserer på forskningsmetoder. Gundhus (i Fyfe m.fl., 2018) skriver at personlig erfaring om ulike trusler som politibetjenter får i "feltet" er mer verdifull for dem enn analyser produsert for beslutningstakere. Dette synspunktet støttes av flere politiforskere deriblant Lindström og Sempert (2018) som argumenterer for at politibetjenter er kritiske til utenforstående kunnskap, da deres egne erfaringer sees på som mer verdt.

Maguire (2000) skriver at for den type prioritering av fokusområder hvor politibetjenter har en tendens til å ha mest autonomi, gjelder fokus mot små grupper av relativt erfarne lovbrøyttere, spesielt de som flytter seg på tvers av geografiske områder for å begå forbrytelser som innbrudd, ran eller narkotikaomsetning.

Paulsen og Simensen (2019) skriver at tradisjonelt har Indicia (Politiets etterretningsregister) blitt benyttet av patruljer som grunnlag for å ta egne initiativer, gjerne innenfor det kriminalitetsområdet man selv er interessert i. Ifølge Eidet (2019) domineres Indicia av individorientert informasjon med kobling til narkotika. Fokuset rettes derfor lett mot «gjengangere» innenfor narkotikakriminalitet, og perspektivet er gjerne straffesaksorientert. Systematisk bruk av personlig erfaring og interesse for narkotika, kan føre til at dette kriminalitetsområdet blir prioritert til tross for andre overordnede prioriteringer.

Politiske prioriteringer: Noen trusler blir prioritert på grunn av politiske beslutninger.

Maguire (2000) viser til Storbritannia hvor klassifiseringen av bestemte grupper som 'farlig' (dvs. utgjør en mye høyere enn gjennomsnittlig risiko for å forårsake alvorlig skade på andre) fører til politiske beslutninger som produserer stadig strengere restriksjoner for disse gruppene. Dette sees i den formelle "risikostyring" av seksualforbryttere som er løslatt fra fengsel i Storbritannia, og et regjeringsforslag om å innføre mulighet til fengsling av 'farlige psykopater' på ubestemt tid, selv om de aldri har blitt dømt for en straffbar handling (Maguire, 2000). Det er i noen tilfeller politisk bestemt at noen kategorier utgjør en større trussel enn andre.

Larson (2008) skriver at begrepet «organisert kriminalitet» har utviklet seg fra å være et akademisk begrep til å være et kriminalpolitisk slagord. EUs definisjon på organisert kriminalitet er innført i norsk politi. Larson skriver at denne definisjonen er myndighetskraft, og er en liste over forhold som vanligvis assosieres med fenomenet. Slike definisjoner viser at organisert kriminalitet er det vi velger å kalle organisert kriminalitet. Begrepet har mistet sin forskningsmessige betydning og preges av kriminalpolitiske hensyn. Kriminalpolitisering av begrepet har ført til mer politisk press mot politiet med krav om å effektivisere bekjempelse og forebygging av organisert kriminalitet.

Gundhus (i Fyfe m.fl., 2018) skriver om dikotomi som oppstår mellom fokus på samfunnssikkerhet og mennesker. Hun bruker FRONTEX (samarbeid mellom EU-land for å styrke sikkerhet på eksterne grenser) og migranter som eksempel. Migranter blir definert som en potensiell trussel mot staten og det blir brukt risikoindikatorer for å vurdere hvilken trussel de utgjør. Gundhus (i Fyfe m.fl., 2018) hevder at risikoindikatorer er innviklet med politiske prosesser og farget av forestilling om hvem som skal beskyttes og fra hvem.

Forslag til forbedringer av bruk av trusselvurderinger i etterretningsstyrt politiarbeid

Det er flere forskere (Rønn, 2013; Maguire, 2010) som er kritiske til ukritisk bruk av trusselvurderinger i strategiske beslutninger for å forebygge kriminalitet. Flere av dem kommer med forslag om hvordan politiet kan minske utfordringer ved bruk av trusselvurderinger. Flere har påpekt at den beste måten å håndtere disse utfordringene på er å la flere aktører delta i produksjon av trusselvurderinger, innlemme best praksis fra andre fagfelt og erstatte trusselvurderinger med risikovurdering.

Noen forskere foreslår å gjøre trusselvurderinger mer demokratiske og la impliserte partier være med på å definere hva som er en trussel og hvordan denne bør håndteres. Maguire (2010) skriver at det kan stilles spørsmål om hensiktsmessigheten av den oppmerksomheten som gis til forskjellige personer i trusselvurderingene, og stiller spørsmål om effektivitet av ulike prioriteringer og tiltak. Det bør stilles kritiske spørsmål om beslutninger om valg av hvilke kriminalitetsområder skal prioriteres og om valg av tiltak skal forbli hos på politiet eller om at eksterne aktører bør få større muligheter til innspill.

Rønn (2013) foreslår å bruke noe som hun kaller for "Deltakende Model", som innebærer å inkludere flere aktører i vurdering av en utfordring for å få flere perspektiver på utfordringen. Andre ønsker at flere fagfolk bør være med på å produsere trusselvurderinger. Clark (2016)

påpeker at det er viktig med utveksling av kompetanse, samt å identifisere alle som jobber med analyse av samme tema og produserer rapporter om samme tema. Carter (2013) påpeker at politi bør innlemme best praksis fra ulike fagfelt, bl.a. trussel- og risikotilnærminger. Mens Didriksen (i Rønn, 2016) foreslår at trusselvurderinger heller bør foretas av eksterne og offentlige forskningsmiljøer, og at samfunnets kunnskap om viktige trusler kvalitetssikres etter alminnelige forskningsprinsipper.

Ved å la andre involverte partier og fagpersoner delta i prioritering, vurdering og håndtering av trusler vil kunne bidra til at trusselvurderinger blir mer objektive og pålitelige.

3.2.3 Sammenfatning

Det har vært et økende krav i etterretningsstyrt politiarbeid om risiko- og trusselvurderinger. Disse skal brukes som beslutningsstøtte for prioriteringer og valg av tiltak for å bekjempe og forebygge kriminalitet. Forskningen viser at politiorganisasjoner har mest fokus på produksjon av trusselvurderinger, og flere forskere har uttrykt kritikk til kvalitet av disse trusselvurderingene. Det stilles kritiske spørsmål til både kvalitet til innholdet av trusselvurderinger som manglende definisjoner og forståelse av sentrale begreper og definisjoner, samt utydelig og lite pålitelig metodikk. Det stilles også kritiske spørsmål til objektivitet og nøytralitet ved valg av objekter til trusselvurderinger. Flere forskere (Rønn, 2013; Ratcliffe, 2008, Didriksen, 2016) påpeker at disse utfordringene kan forbedres hvis politiet involverer flere deltakere til valg og prioritering av problemområder, samt bruke metoder fra andre felt og produsere risikovurderinger istedenfor trusselvurderinger.

4.0 Metode

Samfunnsvitenskapelig metode dreier seg om hvordan vi skal gå frem for å få informasjon om den sosiale virkeligheten, og ikke minst hvordan denne informasjon skal analyseres, og hva de forteller oss om samfunnsmessige forhold og prosesser. Det dreier seg om å samle inn, analysere og tolke data (Johansen, Tufte og Christoffersen, 2016). Metodisk tilnærming viser hvordan forskning er gjennomført. I dette kapitlet vil det gjøres rede for den metodiske tilnærmingen til hvordan problemstillingen skal besvares.

4.1 Forskningsdesign

Forskningsdesignet har til hensikt å etablere en overordnet plan for gjennomføring av undersøkelsen, herunder hvordan problemstillingen belyses og besvares (Johansen, Tufte og Christoffersen, 2016). Et forskningsdesign kan vi forstå som en overordnet plan for hva en skal gjøre og hvordan en skal gjennomføre forskningen. Blaikie (2010) beskriver forskningsdesignet som fremgangsmåten dvs. de teknikker og prosedyrer man skal bruke i en studie, og hvordan man kommer seg fram for å skaffe kunnskap.

Undersøkelsen min faller inn under et design som heter «casestudie» (Johansen, Tufte og Christoffersen, 2016). I forskning er det særlig to kjennetegn ved en case: avgrenset oppmerksomhet mot den spesielle casen og en mest mulig detaljert beskrivelse. Målet med casestudier er at analyse, tolkning og rapport skal gi leseren forståelse av tematikken som er utforsket (Johansen, Tufte og Christoffersen, 2016).

I min undersøkelse vil jeg beskrive KUBA-metoden med hjelp av analyse av hvordan forebyggende politiarbeid, etterretningsstyrt politiarbeid og kunnskapsbasert politiarbeid er beskrevet og definert i norsk politi. Min intensjon er å undersøke og forstå hvordan KUBA-metoden *bør* være, og bare ikke beskrive hvordan den *er* i norsk politi. En annen side av min undersøkelse er å undersøke og forstå hvordan KUBA-metoden *bør* gjennomføres for å kunne forebygge fremtidige kriminelle utfordringer. Min intensjon er også å beskrive hvordan prosessen *bør* gjennomføres og ikke hvordan den *er* gjennomført i norsk politi.

Neste steg i forskningsdesign er å velge hvilke metoder som skal brukes til å samle inn data.

Samfunnsvitenskapelige metoder kan deles i to kategorier: Kvantitative og kvalitative metoder. I kvantitativ tilnærming er man opptatt av å telle opp fenomener, dvs. kartlegge utbredelse, framheve oversikt og søke forklaring. Kvalitativ metode sier noe om kvalitet eller spesielle egenskaper ved det fenomenet som studeres, dvs. fremhever innsikt og søker forståelse.

Ifølge Jacobsen (2005) er det problemstillingen som avgjør valg av metode. Min problemstilling er *KUBA: Etterretningsstyrt eller risikostyrt?* Min oppgave som forsker er å beskrive et fenomen, og forstå hvordan det blir beskrevet i en organisasjon. I henhold til Jacobsen (2005) vil en ved å benytte seg av kvalitativ datainnsamling, kunne beskrive hvordan mennesker forstår eller fortolker en situasjon. Derfor var det et naturlig valg å bruke kvalitativ tilnærming i min undersøkelse.

Jeg trengte et retroperspektivt syn på utvikling av forebygging, kunnskapsbasert politiarbeid og etterretning i norsk politi for å kunne forstå deres utvikling og deres rolle i forhold til hverandre. Jeg ønsket å undersøke hvordan KUBA-metoden bør være og hvordan KUBA – prosessen bør gjennomføres. Denne tilnærmingen utelukker observasjon og intervju som metode. KUBA-metoden er en metode som nylig er innført i norsk politi. Metoden har vært et nasjonalt prosjekt siden 01.01.19, men den er fremdeles under innføring som en arbeidsmetode. Innledningsvis viste jeg til tre forskningsprosjekter som viser at det fremdeles er uenigheter og misforståelser blant politifolk om bruk og definisjon av ulike begreper og roller i KUBA og etterretningsstyrt politiarbeid. Dette kan tolkes som at det mangler en felles forståelse for hva KUBA er og hvordan den bør gjennomføres.

Observasjon av en politienhet som bruker KUBA i et politidistrikt ville gitt meg forståelse for hvordan akkurat denne gruppen forstår KUBA og gjennomfører den, men ikke hvordan KUBA bør være basert på politistategier som etterretning, forebygging og kunnskapsbasert politi. I tillegg ville det tatt lang tid å gjennomføre en observasjon, siden bruk av KUBA-metode forutsetter strategisk tilnærming og kan ta flere måneder å gjennomføre. Jeg vurderte å gjennomføre intervju og undersøke hvordan politiansatte forstår aktuelle metoder og strategier. Men intervjuer egner seg best når det er behov for at informantene kommer med sine erfaringer og oppfatninger (Johansen, Tufte og Christoffersen, 2016). I min oppgave ønsket jeg først og fremst å forstå ulike definisjoner, metoder og strategier skal brukes i politiarbeid og hvordan de utfyller hverandre. Jeg var ikke interessert i å studere sosiale situasjoner eller hvordan disse strategiene og metodene utføres. Jeg var mer interessert i å forstå innholdet og den historiske utviklingen i disse strategiene. Tjora (2012) understreker at i intervjuer har vi utelukkende fokus på forhold som er knyttet til informantens subjektivitet, eller informanten som subjekt. Ved intervju av ansatte hadde jeg undersøkt hvordan de ulike ansatte forstår KUBA og politistategiene, og hva de subjektivt mener om disse fenomenene.

Den tredje hovedgruppa av kvalitativ datagenerering er dokumentstudier (Tjora, 2012). Jeg valgte å analysere offentlige dokumenter som beskriver forebyggende, etterretningsstyrt og kunnskapsbasert politiarbeid. De er ofte beskrevet som normative strategidokumenter som sier noe om hvordan praksisen bør være, og det er det som er formålet med min empiri. For å kunne svare på min problemstilling, var det nødvendig med en retropektiv undersøkelse av de ulike definisjonene og strategiene i normative offentlige dokumenter.

For å finne ut mer om den casen, og å tilnærme meg oppgavens problemstilling valgte jeg å benytte meg av forskningsdesign, der jeg brukte en kvalitativ dokumentstudie.

4.1.1 Dokumentstudier

Tjora (2012) beskriver *dokumentstudier* på følgende måte:

I observasjon og intervju har vi mulighet til å generere kvalitative data ved å observere folk eller å snakke med dem. I dokumentstudier bruker vi dokumenter som er produsert for andre formål enn forskning. I dokumentstudier generer vi empiriske data uten at ikke-forskede deltakere er involvert. (Tjora, 2012, s.162)

Dokumenter som allerede eksisterer kan gi oss verdifull informasjon om saksforhold som er nedtegnet på bestemte tider og steder, med ulike formål. Ordet dokument refererer til alle skriftlige kilder som er relevante for forskerens analyse. Dokumenter kan være alt fra offentlige dokumenter til dokumenter av privat karakter. I dokumentstudier bruker forsker dokumentene for å få fram en vinkling på temaet som hverken teori eller intervjuer kan gi (Tjora, 2012, s. 166). Dokumenter gir informasjon om et saksforhold nedtegnet på et spesielt tidspunkt og et spesielt sted, ofte med tanke på spesifikke lesere. Dokumenter sier noe om forfatterne, deres virkelighetsforståelse, samt meninger og faktabeskrivelser som forfatterne ønsker å presentere (Johansen, Tufte og Christoffersen, 2016).

I min studie ønsker jeg å studere offentlige dokumenter for å finne ut hvordan politiet definerer kunnskapsbasert politiarbeid, hva er etterretning sin rolle i kunnskapsbasert politiarbeid, hvordan kunnskapsbasert politiarbeid skal bidra til et effektivt forebyggende politiarbeid, og hvordan defineres trusler og risiko i politiets offentlige dokumenter. Svaret på disse spørsmålene kan jeg finne ved å studere politiets offentlige dokumenter. Her kan jeg gå bakover i tid, men det er ikke den historiske utviklingen jeg er ute etter da jeg først og fremst ønsker å forstå hvordan ulike begreper forstås i dag ved å se på den historiske utviklingen.

Tjora (2012) skriver at ved dokumentstudier, som ved bruk av intervjuer eller observasjoner, er det viktig å redegjøre godt for hvorfor de aktuelle dokumentene er valgt ut. I neste kapittel skal jeg redegjøre for valg av datakilder.

4.2 Datakilder

Det er ikke all informasjon som er fritt tilgjengelig for forskningsmessige formål. Noe informasjon er underlagt bestemmelser for taushetsplikt. Mange rapporter og dokumenter som er produsert av politiet er underlagt taushetsplikt. Det første jeg vurderte er behov for tilgang til taushetsbelagt informasjon. Jeg valgte å bruke kun åpne kilder og offentlige dokumenter, siden jeg var mer interessert i politiets strategiske planer, metoder og definisjoner, og ikke praktisk gjennomføring og instruksjer.

Jeg ønsker å forstå hva KUBA er. Jeg begynte å søke etter tilgjengelig forskning på dette området på Politihøgskolen sine sider. Jeg søkte både KUBA og kunnskapsbasert politiarbeid. Jeg fant flere aktuelle forskningsprosjekter. Jeg gikk deretter gjennom litteraturlistene for å finne referanser til aktuelle offentlige rapporter. På samme måte fant jeg dokumenter som omhandler forebyggende politiarbeid og etterretning. De fleste dokumentene var tilgjengelige på internett, slik at jeg kunne laste dem ned. Men noen rapporter måtte jeg bestille fra biblioteket på Politihøgskolen, og fikk dem tilsendt i posten.

Videre brukte jeg politiet.no for å finne rapporter som er produsert av politiet selv. Jeg ville undersøke disse i forhold til hvordan de omhandler de ulike strategiene, beskriver risiko og trusler samt hva de legger vekt på når de beskriver trusler og kriminalitetsutfordringer. Dette skulle jeg bruke for å undersøke hvilke forhold politiet vektlegger i KUBA. Jeg fant flere relevante dokumenter som politiets årsrapporter, disponeringsskriv og plan og rammeskriv.

Jeg vurderte å bruke etterretningsoppsummeringer som er produsert i KUBA i forskjellige politidistrikter for å undersøke hvordan de definerer risiko og trusler og hva som vektlegges ved valg av kriminalitetsutfordringer. Men etterretningsoppsummeringene er gradert "Unntatt offentlighet". Jeg undersøkte mulighet for å få en ugradert versjon av KUBA-rapporter, men det var også andre begrensninger i taushetsplikten i § 22 og §§ 24 til 34 som kunne være gjeldende, som bruk av operative metoder eller kilder. Jeg ble anbefalt å søke om fritak fra taushetsplikten og sende søknaden til Politidirektoratet, men grunnet begrenset tid valgte jeg å begrense empiri kun til offentlige dokumenter.

Jeg vurderte å bruke offentlige rapporter fra andre etater som samarbeider med politiet i kriminalitetsforebygging, men fokuserte på de dokumentene som er produsert av politiet. Jeg gjorde to unntak: NOU (2009) "Et ansvarlig politi", Finstadrapporten og Prop. 61 LS (2014 – 2015) "Trygghet i hverdagen- nærpoltireformen". Begge rapportene er viktige for å forstå definisjon på og utvikling av kunnskapsbasert politiarbeid i Norge, og det er lite tilgjengelig informasjon i offentlige dokumenter om kunnskapsbasert politiarbeid.

Empiriske data i mine undersøkelser er hentet fra nasjonale styringsdokument og politiets offentlige rapporter. De fleste av dem er noen år gamle, men de gir et tidsbilde som kan bidra til å forstå nåtiden på en bedre måte (Tjora, 2012, s. 169). På den andre siden kan utvalget av dokumenter diskuteres. De dokumentene jeg har valgt følger en logisk orden og sier noe om de ulike strategiene som er innført og/eller implementert i norsk politi i de siste årene.

Neste steg i undersøkelsen handler om å avklare og konkretisere en strategi for datareduksjon og analyse (Bukve, 2016). Datareduksjon og analyse spesifiserer hvilke metoder og teknikker vi skal bruke for å innsamle og analysere data. Med utgangspunkt i formål og problemstilling må vi avgjøre hva som er hensiktsmessig strategi for datareduksjon og analyse.

4.3 Datareduksjon og analyse

Data som samles inn krever en omstilling til et mer passende format for analyse. En metode som man kan bruke i kvalitativ dataanalyse er datareduksjon, som vil si å ta i bruk koding underveis i arbeidet med oppgaven. I kvalitativ analyse er det svært vanskelig å skille mellom datareduksjon og dataanalyse, og det er ikke uvanlig at prosessene med innsamling, reduksjon og analyse av data overlapper (Blaikie, 2010). Koding blir et redskap for å skape oversikt gjennom forenkling og sammenfatning av tekstens innhold.

Sentralt innen kvalitativ analyse av data finnes koding som omhandler forklaring, samt analyse og generering av teori. Åpen koding dreier seg om å bryte ned data til ulike kategorier og subkategorier. Aksial koding utføres ved å bruke kodeparadigme som involverer å tenke på ulike årsaksforklaringer, kontekster, inngripende forhold, og handlingsstrategier for respons på ulike strategier samt de mulige konsekvensene av at handling ikke oppstår. Ut ifra denne analyseprosessen velges en kjernekategori (Blaikie, 2010).

Jeg har valgt å bruke enkle elementer, og delte inn empirien etter fire hovedtemaene som er utledet av problemstillingen og forskningsspørsmålene: Forebyggende politiarbeid, kunnskapsbasert politiarbeid, etterretning og trusler og risiko. På denne måten ble det også i neste omgang lettere å analysere funnene, da de allerede var gruppert etter disse temaene. Jeg søkte gjennom de ulike dokumentene for å finne setninger og avsnitt med relevant informasjon. Jeg brukte søkefunksjonen i PDF, men også gikk gjennom dokumentene manuelt flere ganger for å forsikre meg at jeg ikke mistet noen relevant informasjon. Jeg grupperte informasjonen først etter de fire kategoriene og systematiserte dem i et Word-dokument. Videre gikk jeg gjennom disse kategoriene og så etter noen fellestrekk. Deretter ble de ytterligere kategorisert etter ulike årsaksforklaringer og kontekster. Politistategiene var undersøkt både i historisk sekvens for å se på utviklingen av definisjonene og prosessene i strategiene, og hva de vektlegger i ulike strategier. Tema for trusler og risiko ble analysert kun i forhold til definisjonen og forståelse av disse begrepene, og hva som legges vekt på ved vurderinger av trusler og risiko.

Til slutt koblet jeg teori og empiri fra dokumentanalyse opp mot hverandre for å kunne drøfte, konkludere og svare på problemstillingen.

Jeg har redegjort for hvordan jeg har gått frem i arbeidet med min masteroppgave. Videre vil jeg diskutere forskningsdesignen i lys av ulike kvalitetsindikatorer for kvalitativ forskning.

4.4 Pålitelighet

Pålitelighet brukes for å vurdere hvilke data som er samlet inn, hvordan dataene er samlet inn, og hvordan materialet er analysert (Johansen m.fl., 2016). Utgangspunktet for en pålitelig forskning er at andre forskere oppnår det samme resultat ved å bruke samme data og måleinstrument. Dette er derimot ikke nødvendigvis målet ved kvalitativ forskning, da man her anser forskeren selv som et viktig forskningsverktøy. En annen forsker ville mest sannsynlig gjennom sin forforståelse og persepsjon lagt merke til andre nyanser selv om det var det samme fenomenet som ble utforsket. En annen måte å forstå pålitelighet på er å ta utgangspunktet i om en annen uavhengig forsker ville gjøre funn som gjør dine egne funn ugyldige, fremfor å ta utgangspunktet i om en annen forsker ville kommet frem til de samme svarene (Schatzman og Strauss gjengitt av Fangen (2010, s. 251)).

Jeg har redegjort for min fremgangsmåte og hvilke valg av metoder innenfor innhenting og analyse av datamaterialet jeg har tatt. På denne måten har jeg skapt et godt grunnlag for å vurdere forskningen, og leseren selv kan vurdere påliteligheten (Fangen, 2010). Ifølge Tjora (2012) er transparens et middel for å gjøre forskningen pålitelig.

Tjora (2012) fremhever at forsker må være bevisst sin egen rolle i vurderingen om prosjektet er pålitelig. Man er ikke nøytral som forsker, og eget engasjement er en pådriver i prosjektet. Men Tjora (2012) presiserer at forskerens engasjement kan påvirke forskningen. Innledningsvis viste jeg til forskningsprosjekter som har forsket på kunnskapsbasert politiarbeid og etterretningsstyrt politiarbeid, og har funnet noen utfordringer. Min forforståelse for at bruk av etterretningsstyrt politiarbeid i KUBA kan ha noen utfordringer, og kan ha påvirket min forskning. Jeg valgte å se på teori fra risikostyring som et mulig alternativ for etterretningsstyrt politiarbeid i KUBA. Dette kan indikere at jeg hadde en negativ forforståelse for etterretningsstyrt politiarbeid, og valgte å fokusere på negative sider ved etterretningsstyrt politiarbeid uten å nevne positive sider. Jeg har jobbet med etterretningsstyrt politiarbeid i flere år, og har fullført videreutdanning i Etterretning ved politihøgskolen både modul 1 og 2. Etterretning har også vært en del av pensumet på Master i Politivitenskap. Jeg har god forståelse for negative og positive sider ved etterretning. Men jeg var bevisst muligheten for negativ forforståelse, og valgte derfor flere forskere, både internasjonale og norske i teorien om etterretningsstyrt politiarbeid for å belyse etterretningsstyrt politiarbeid fra flere sider. Jeg var også bevisst rundt dette i valget og analysen av empirien. Dokumentene ble valgt på politiet.no og de er produsert av politiet selv. Strategiske dokumentene er valgt i historisk sekvens uten at jeg har utelatt noen dokumenter bevisst.

Dokumentene som jeg har valgt er relevante ut fra min problemstilling. Men min tolkning av dem kan det selvfølgelig stilles spørsmål med. Flere av dokumentene i mitt prosjekt er skrevet av fagpersoner med tung teoretisk bakgrunn, og det kan bli utfordrende å analysere og operasjonalisere disse dokumentene uten tilsvarende teoretisk bakgrunn. I andre dokumenter er begreper eller metoder beskrevet abstrakt, stikkordspreget og uten nærmere forklaring. Alt dette kan ha ført at jeg har brukt min forståelse av det som er skrevet. Dette kan ha påvirket min dokumentanalyse. Jeg mener at min bevissthet rundt min rolle som forsker og vurdering av mine valg er med på å styrke påliteligheten til mitt prosjekt.

4.5 Gyldighet

Validitet eller gyldighet defineres som datamaterialets gyldighet, som vil si at det som studeres samsvarer med datamaterialet (Ringdal, 2013). Man undersøker om de svarene man har fått gjennom prosjektet faktisk svarer på forskningsspørsmålene man har stilt (Tjora, 2012). Gyldigheten øker ved sammenlignbare funn fra annen forskning, sammen med et godt teoretisk og empirisk rammeverk (Fangen, 2010). Jeg har forsøkt å følge denne tilnærmingen ved å søke etter relevant forskning. Det er mye relevant forskning på risikostyring, blant annet ved fagmiljøet i risikostyring og samfunnssikkerhet ved Universitet i Stavanger.

Mitt prosjekt er en del av master i politivitenskap, og hovedfokus ligger på forståelse av strategiske politimetoder med spesiell fokus på kunnskapsbasert politiarbeid. Det er lite forskning som kan relateres til mitt prosjekt, men det er mye teori fra ulike fagfelt som kan bidra til å forklare de funnene som jeg har gjort. For å ivareta gyldigheten i prosjektet, var det vesentlig at jeg var kritisk til forholdet mellom dokumentene i empirien, og de teoriene som var relevante. Jeg forsøkte å sette meg godt i de ulike teoriene før jeg begynte å sortere og analysere de genererte dataene. Kunnskapsproduksjonen som forsker har jeg opprettholdt gjennom det videre arbeidet med å drøfte funnene i empirien mot teori, og selve skrivingen av masteroppgaven.

En mulig svakhet ved mitt prosjekt er at jeg valgte teori fra flere store fagområder. Dette kan ha ført til at jeg hadde ulikt fokus eller vekt på forskjellige teoretiske tilnærminger. Min begrensede kjennskap til ulike teoretiske tilnærminger innenfor de store fagområdene kan ha betydning for mitt valg av teori og empiri, og dermed påvirket resultatet av prosjektet. Jeg var bevisst rundt dette og forsøkte å kompensere ved å balansere mellom henvisninger til den relevante teorien samt kun bruke de teoretiske tilnærmingene som er mest aktuelle og aksepterte.

Prosjektets gyldighet styrkes også av det empiriske rammeverket. Ved å bruke flere dokumenter fra forskjellige år, hadde jeg mulighet til å skille mellom relevant informasjon og mindre relevant. Noen rapporter var flere hundre sider lange, mens andre var stikkordpreget og inneholdt figurer og modeller som forklarte teksten. Dette ga meg variasjon i datagenerering. Jeg har et omfattende empirigrunnlag som styrker prosjektets resultater og oppgavens gyldighet.

4.6 Generaliserbarhet

Innenfor det meste av samfunnsvitenskapelig forskning er det et mål å oppnå en form for generaliserbarhet (Tjora, 2012, s. 207). Dette gjelder også for kvalitativ forskning. Ifølge Tjora (2012) kan man ved generalisering utvikle kunnskap som kan være aktuell utover den konkrete situasjonen man har studert. Generaliserbarhet er ikke relevant for problemstillingen i min masteroppgave. Jeg bruker en kvalitativ tilnærming hvor overførbarhet ikke er målet. Jeg ønsker å beskrive et fenomen – KUBA-metoden – ved å samle inn relevante data. Målet mitt er ikke å samle inn representative data som grunnlag for generalisering, men å beskrive et fenomen. I et større samfunnsperspektiv kan funnene i min oppgave være relevante for bruk i politiet. Jeg har forsøkt å benytte relevant teori for å sette resultatet i drøftingen i en bredere kontekst. Jeg har bruk teori fra flere dagsaktuelle fagområder som forebygging, kunnskapsbasert politiarbeid, etterretning, og risikostyring.

4.7 Ethiske hensyn

Etikk handler om hva som er rett og galt, og innenfor forskning finnes etiske retningslinjer (Johannessen m.fl., 2016). De etiske refleksjonene er gjort med utgangspunkt i Kvale & Brinkmann (2015). Her legger forfatterne vekt på at man skal bevare anonymitet når det er ønskelig, informantene skal være tilstrekkelig orientert, samt at studien ikke må medføre negative konsekvenser for informantene i en grad de ikke kunne forutse. Jeg har også vært bevisst det grunnleggende etiske krav om at informanter skal bli korrekt gjengitt (Jacobsen, 2015).

Mine informanter er offentlige dokumenter, og etiske hensyn er mindre aktuelle i mitt prosjekt. Men jeg har behandlet alle dokumenter ut ifra at disse er skrevet av personer. Jeg var dermed bevisst på å gjengi informasjon i de ulike dokumentene på en korrekt måte, og unngå å tolke informasjonen på en måte som kunne tolkes uetisk. Hovedpoengene i noen dokumenter skriver jeg med mine egne ord, men jeg bruker større sitater fra andre dokumenter for å vise hva som står der.

Videre var jeg bevisst på at min studie ikke skulle medføre noen negative konsekvenser for de personene som har skrevet dokumentene. Jeg valgte å forholde meg nøytral til innholdet og lot være å vurdere innholdet. Jeg har også vært bevisst på at formålet med min undersøkelse er å vurdere hvordan politiet som organisasjon forstår ulike strategier og metoder, og ikke hvordan forfatterne av dokumentene forstår dem.

4.8 Forskning på eget fagfelt

Her vil jeg reflektere omkring min rolle som forsker. Jeg vil kategorisere meg selv som det Brown (1996, gjengitt i Rachlew, 2010) beskriver som en utside innsideforsker. Jeg innehar en dobbeltrolle som en ansatt i politiet og en masterstudent som utøver forskning i regi av Politihøgskolen. Jeg har jobbet 12 år i politiet, og har opparbeidet kunnskap, gjort mange erfaringer og dannet personlige meninger basert på egne opplevelser. Dette medfører at jeg har en spesiell kunnskap som jeg kan benytte i forskningen. Min bakgrunn har antageligvis gitt meg en fordel ved evnen til å fange opp nyanser i fenomener, som ellers ville vært vanskelig uten inngående forkunnskap (Rachlew, 2010, s. 140-141). Men samtidig er dette noe som kan føre til at jeg kan bli forutinntatt i forskningen, og min bakgrunn kan være hemmende for forskningen.

Jeg har i flere år hatt funksjon som fagspesialist. Som fagspesialist har man spesialkompetanse på et spesifikt område. Dermed har jeg ingen spesiell oppfatning eller kunnskap om kunnskapsbasert politiarbeid eller risikostyring. Mesteparten av den kunnskapen som jeg hadde før jeg begynte med dette prosjektet, hadde jeg opparbeidet gjennom min studie Master i politivitenskap ved Politihøgskolen. Jeg hadde tilnærmet ingen kunnskap om risikostyring. I min yrkesutøvelse har jeg hatt tilgang til ulike rapporter, trusselvurderinger, etterretningsoppsummeringer og risikovurderinger. Denne kunnskapen har veldig få andre forskere tilgang til. Denne kunnskapen har sannsynlig påvirket mitt arbeid ved valg av teori. Men jeg hadde fokus kun på strategiske og åpne dokumenter i empiri, og valgte bare strategiske dokumenter. Min forkunnskap om hvordan politiet produserer ulike rapporter har ikke påvirket innsamlet empiri. Jeg har heller ikke vurdert noen normative dokumenter utfra min forkunnskap til det praktiske arbeidet.

Jeg var bevisst mitt ansvar som forsker og benyttet kun pensumlitteraturen fra Politihøgskolen og faglitteratur fra Risikostyring ved Universitetet i Stavanger. Jeg brukte kun offentlige dokumenter i min empiri som er lett tilgjengelige for andre forskere. Jeg hadde ikke tilgang til datamaterialet som er utilgjengelig for utenforstående forskere. Jeg var hele tiden bevisst min rolle som masterstudent og forsker, og var bevisst negative forhold ved forskning på eget fagfelt.

4.7 Styrker og svakheter

En sterk side ved min oppgave er at jeg har valgt å se på et fenomen fra ulike vinkler, både i forhold til hva den består av og hva som vektlegges i gjennomføringen av prosessen. Dette gir en mer nyansert forståelse for KUBA-metoden. En utfordring med dette er at det blir mye teori og det blir vanskelig å holde den røde tråden gjennom hele oppgaven. En annen utfordring er at mye teori fører til at jeg må begrense innholdet i noen avsnitt eller underkapitler for ikke å overstige tillatt antall ord i oppgaven. Derfor kan oppgaven føles stikkordpreget. Jeg har forsøkt å kompensere for disse utfordringene ved å skrive korte presentasjoner og oppsummeringer/sammenfatninger før og etter hvert underkapittel.

En svakhet ved denne undersøkelsen er begrenset bruk av metoder. Dokumentanalyse av kun offentlige dokumenter gir begrenset muligheter for empiri. Empirien hadde vært mer komplet, hvis jeg for eksempel kunne ha hatt tilgang til etterretningsoppsummeringer i KUBA eller andre interne dokumenter.

5.0 Empiri

Dette kapittelet starter med presentasjon av forebyggende politiarbeid i norsk politi. Deretter følger kunnskapsbasert politiarbeid og etterretningsstyrt politiarbeid. Til slutt gjengis utdrag fra politidokumentene om trusler og risiko.

Alle dokumenter som er brukt i empirien er listet opp i en tabell med referanse, se Vedlegg.

5.1 Forebyggende politiarbeid i norsk politi

I dette underkapittelet vil jeg presentere dokumenter som beskriver forebyggende politiarbeid i Norge. Jeg har valgt tre store strategiplaner for forebygging som er utarbeidet av Politidirektoratet:

- "Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002 – 2005"
- "Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018 – 2020"
- "I forkant and kriminaliteten: Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025)"

Disse blir beskrevet med formål, definisjonsbegrep og hovedstrategi for å kunne se endringer og utvikling.

Andre rapporter beskriver ikke forebyggende politiarbeid som strategi, men inneholder beskrivelser av forebyggende arbeid. Disse beskrivelsene vil gjengis for å vise hva som vektlegges i forebyggende politiarbeid, hvilke forebyggende metoder blir utviklet og hvilke områder for forebygging blir prioritert.

"Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002 – 2005"

Formål

Denne strategiplanen skulle gi politiet føringer for hvordan politiet skulle organisere sitt arbeid med å forebygge kriminalitet i perioden 2002-2005. Planen skulle være et paradigmeskifte for hvordan politiet skulle utføre forebyggende politiarbeid på. Samtidig skulle planen operasjonalisere forebyggende politiarbeid til praktisk politiarbeid ved å implementere en politimetode som heter POP (Problemorientert politiarbeid). *"Politiets mål er å redusere kriminaliteten og øke tryggheten. Strategien for å oppnå målet er å involvere alle ansatte i politiet i et helhetlig, kriminalitetsforebyggende arbeid. Problemorientert politiarbeid (POP) er en vesentlig del av denne strategien"* (POD, 2002, s. 5).

Forebyggingsbegrepet

POD beskriver hvordan politiet skal forstå forebyggende politiarbeid: "*En felles aktivitetsform for alle politiaktivitetene, slik at en i sum vil oppnå forebyggende effekt av alt politiarbeid*" (POD, 2002, s. 5).

POD kommer ikke med egen definisjon av forebyggende politiarbeid, men viser til politihøgskolens definisjon som er hentet fra Balchen (1998): "*arbeidet politiet planmessig og systematisk utfører alene eller i samarbeid med andre for å forhindre eller begrense utviklingen av kriminalitet og trafikkulykker*" (Balchen, 1998, s.83).

Hovedstrategi

POD fremhever en helhetlig tilnærming til kriminalitetsforebyggende politiarbeid, dvs. at strategien skal være forankret hos ledelsen, og at alle ansatte må involveres i den forebyggende strategien og i de operative tiltakene. Tiltak skal settes inn må rettes mot de personene og situasjonene som bidrar til problemet, og det skulle brukes både situasjonsorienterte, personorienterte og etterfølgende tiltak. Bruk av ulike tiltak mot et problem forutsetter at forebygging utføres i nært samarbeid med andre aktører.

Et annet aspekt av helhetlig tilnærming er at politiet skal sette tiltak både før, under og etter lovbrudd, slik at kriminalitetsforebyggende arbeid skal forhindre at det blir begått kriminalitet ved å påvirke årsakene til kriminalitet samt å hindre gjentatt lovbrudd. Dette illustreres i figuren under (POD, 2002, s. 10).

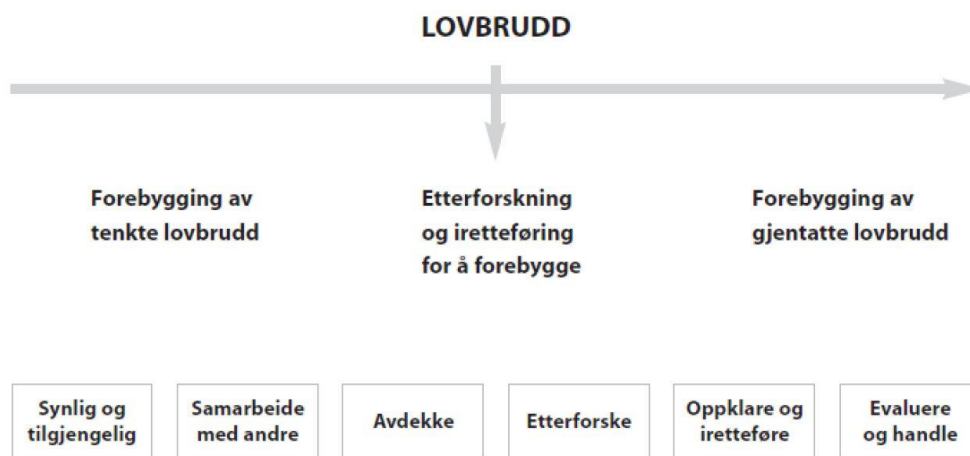


Fig. 2 Viser hvordan forebygging skal foregå langs hele tidsaksen (POD, 2002)

Alle politiaktiviteter er beskrevet i firkanter under en tidsakse hvor man har lovbruddet på midten. Politiet skal forebygge før handlingen, etterforske og iverksette for å forebygge gjentatte lovbrudd.

Målet med strategien er at politiet skal jobbe proaktivt og mindre hendelsesstyrt. Det forutsetter at "lovbrudd" i midten av tidsaksen utvides fra en hendelse til et problem. Et problem i denne sammenhengen er et mønster av lignende, beslektede eller gjentatte hendelser. Det er også en forutsetning at problemet er stort eller er i ferd med å utvikle seg til å bli et stort problem. Problemorientert politiarbeid (POP) er en arbeidsmåte som gjør politiet bedre i stand til å sette inn tiltak mot årsakene til kriminalitet og utrygghet. Dette er en reaktiv forebygging som har som mål å håndtere et problem og hindre gjentatte hendelser. Metoden består av fire faser hvor problemet skal identifisere, hendelsene kartlegges og analyseres for deretter å kunne utarbeide og gjennomføre riktige tiltak for å løse problemet. Til slutt skal hele prosessen evalueres. Evalueringen er viktig for å kunne vurdere og dokumentere at de tiltakene som er iverksatt er effektive, slik at de kan brukes senere i lignende tilfeller (POD, 2002).

Problemorientert politiarbeid benytter kunnskap om problemområder og kunnskap om forebyggende tiltak. Kunnskap om problemområder skulle opparbeides gjennom problemanalyse ved bruk av operativ etterretning og strategisk etterretning og analyse. Problemanalysen skal rette innsatsen mot bestemte problemer, personer/miljøer eller områder, og forutsetter et godt strategisk etterretningsarbeid. Forskjell mellom operativ etterretning og strategisk etterretning er at operativ etterretning retter seg inn mot løsning av enkeltsaker. Mens den strategiske etterretningen har som funksjon å kartlegge trender og utviklingstrekk som sannsynliggjør utvikling og økning i kriminaliteten, og skal være grunnlag for virksomhetsplanlegging, strategiske beslutninger og prioriteringer. Den strategiske etterretningen må også inneholde et element av analyse, hvor man avgrenser, identifiserer og innhenter informasjon om problemet (POD, 2002).

Kunnskap om forebyggende tiltak tar utgangspunkt i erfaringsbasert etatskunnskap og forskningsresultater. Politiet skal beherske en rekke situasjonsorienterte, personorienterte (sosiale) og etterfølgende tiltak, som kan settes inn mot de personer og situasjoner som bidrar til problemet (POD, 2002).

Rapporten fremhever at det er spesielt viktig at det er sammenheng mellom funksjonene etterretning og analyse på den ene siden, og forebyggende og operativt arbeid på den andre (POD, 2002). POP skal gjøre politiet bedre i stand til å identifisere og kartlegge problemene ved

bruk av analyser og annen fagkunnskap, og iverksette effektive tiltak direkte mot problemene for å oppnå målet om redusert kriminalitet og større trygghet. Det vil ofte være aktuelt å sette i verk tiltak i samarbeid med andre instanser, og samhandling med andre aktører er viktig.

Politiets strategi 2010 -2015

Denne rapporten er en strategisk plan for politiet som ble publisert i 2009. Kriminalitetsforebygging er ett av temaene i rapporten, men er nevnt som en viktig oppgave for politiet.

Politidirektoratet hadde følgende mål for kriminalitetsforebygging:

- Utvikle gode kriminalitetsanalyser basert på nasjonal og internasjonal informasjon
- Utvikle effektive løsninger for bekjempelse av distrikts overgripende og internasjonalt grenseoverskridende kriminalitet.
- Videreutvikle problemorientert politiarbeid i alle politidistrikter og særorganer
- Utvikle effektive samhandlingsløsninger med andre aktører og tjenesteytere (Politidirektoratet, 2009, s. 4)

Kriminalitetsforebygging skulle fremdeles være en helhetlig strategi og POP skulle være en viktig metode i kriminalitetsforebygging. Kriminalitetsforebygging skulle i tillegg til problemanalyser i POP, benytte strategiske kriminalitetsanalyser. Samhandling med andre aktører skulle videreføres og utvikles.

Politiets årsrapport 2017

I sin årsrapport fremhever politiet at politiets kriminalitetsforebyggende arbeid skal være målrettet, kunnskapsbasert og systematisk.

I denne rapporten beskrives flere kriminalitetsområder hvor forebyggende metoder er tatt i bruk:

- *Partnervold: risikovurderingsverktøyet SARA: (Spousal Assault Risk Assessment) skal brukes i saker med partnervold i et forebyggende perspektiv. Det har som formål blant annet kunne lettere å identifisere de alvorligste sakene.*
- *Ungdomskriminalitet: Kjennskap til hvordan kriminaliteten blant barn og unge ser ut og utvikler seg, både over tid og med alder, er en sentral kilde i kunnskapsgrunnlaget for å kunne utarbeide forebyggende tiltak.*
- *Radikalisering: Kommunenes engasjement innenfor dette området har bidratt sterkt til at beredskap og forebyggende innsats er styrket i de senere årene.*

- Forebygging gjennom forvaltning: er en arbeidsmetodikk hvor politiet tar i bruk forvaltningshjemplene i forebyggende øyemed. Metodikken innebærer å fange opp meldinger fra etatens ansatte om personer hvor det er grunn til å tro at vedkommende ikke lenger fyller vilkårene for å inneha en tillatelse fra politiet.
- Trafikksikkerhet: I kampanjen "alle skal blåse" oppfordres politidistriktene til å benytte alkometer på alle bilførere de stanser. Bruk av alkometer er en enkel kontroll å gjennomføre og gir umiddelbare resultater samt at det har en forebyggende effekt på trafikksikkerhet i det daglige.

Plan -og rammeskriv 2018

I denne rapporten vektlegger politiet arbeidet med å etablere forebygging som primærstrategi og videreutvikling av forebygging på tvers av justissektoren, med kommuner, næringsliv og andre sentrale samfunnsaktører. Politidistriktene skal ha et bredere perspektiv på forebygging og gjør en systematisk vurdering av forebyggende innsats innenfor andre kriminalitetsområder.

Rapporten gjentar et krav om at politiets kriminalitetsforebyggende arbeid skal være målrettet, kunnskapsbasert og systematisk, og fremhever viktighet av å samhandle med andre.

Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018 – 2020

Formål

Dette dokument er en strategiplan for hvordan Politidirektoratet sammen med andre skal drive gjennom innføringen av kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi på alle virksomhetsområder. (POD, 2018 s.1)

Rapporten er en delstrategi av politiet sin virksomhetsstrategi "Politiet mot 2025", og kriminalitetsforebygging er sentralt i strategien og kjernen i det strategiske temaet *I forkant av kriminaliteten: I 2025 opplever innbyggerne et tryggere samfunn der vi driver målrettet forebygging på tvers i etaten, med systematisk bruk av kunnskap, og i samarbeid med andre aktører* (POD, 2018 s.5). Sentralt i temaet står:

- *Forebygging* - Kriminalitet forebygges målrettet med utgangspunkt i risikoanalyser og -vurderinger og det er lavere sannsynlighet for å bli utsatt for kriminalitet enn tidligere.

- *Kunnskap* - Vi har god kunnskap om risiko og sårbarheter i samfunnet, kriminalitetsutvikling, – fenomener og årsaker, både lokalt og nasjonalt.
- *Samarbeid* - Vi samarbeider tett på tvers og med andre aktører, deler kunnskap og har tilgjengelig kompetanse og virkemidler som benyttes fleksibelt og effektivt for å skape resultater (POD, 2018, s. 5).

Forebyggingsbegrepet

I rapporten kommer POD med en egen definisjon på kriminalitetsforebygging. I desember 2016 ga politiets nasjonale ledergruppe sin tilslutning til følgende definisjon av kriminalitetsforebygging i norsk politi: *"Arbeidet politiet planmessig og systematisk utfører alene eller i samarbeid med andre for å redusere risikoen for kriminalitet"* (POD, 2018, s.7).

Definisjonen tydeliggjør en systematisk, planmessig og kunnskapsbasert tilnærming til forebygging av kriminalitet, og den peker på behovet for tverrfaglig og sektorovergripende innsats (POD, 2018).

Hovedstrategi

Denne strategien fremhever en helhetlig tilnærming, og innfører kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi innen alle virksomhetsområder. Kriminalitetsforebygging skal være politiets primærstrategi der bruk av virkemidler og tiltak fra alle virksomhetsområder sees i sammenheng for å ivareta samfunnsoppdraget (POD, 2018).

Kriminalitetsforebygging skal være målrettet, og basert på etterretning og analyse. *"Det kriminalitetsforebyggende arbeidet er målrettet mot identifiserte risikoområder, basert på systematisk etterretning og andre analyser av situasjon og risiko"* (POD, 2018, s.5).

Kriminalitetsforebygging skal i størst mulig grad være forankret i helhetlige tiltaksplaner, og bygges på et godt kunnskapsgrunnlag (samspillet mellom vitenskap og kunnskapsbasert erfaringslæring). Etterretning får en sentral rolle i den nye strategien, og skal danne grunnlag for prioriteringer og valg av tiltak. Etterretningsprosessen og etterretningsprodukter skal benyttes aktivt som beslutningsstøtte og at det er en høy bevissthet rundt hvilke kriminalitetsforebyggende mekanismer (her viser POD til Bjørge (2015)) politiet ønsker å påvirke. Rapporten peker på at det er nødvendig med utveksling av best praksis innen kriminalitetsforebygging. Det må også etableres systemer og rutiner for å dele kunnskap om beste praksis innen kriminalitetsforebygging internt i norsk politi (POD, 2018 s.6).

Videre fremhever POD at planmessig og systematisk kriminalitetsforebyggende arbeid i samarbeid med andre er viktig for å løse politiets samfunnsoppdrag må politiet utføre. Samarbeid skal foregå på tvers av fagområder og profesjoner, på ulike nivåer, både lokalt og nasjonalt.

Årsrapport 2019

Redusert kriminalitet gjennom effektiv forebygging er ett av virksomhets spesifikke mål.

Rapporten nevner flere kriminalitetsområder og metoder for forebygging:

- Forebygging og bekjempelse av kriminalitet i det digitale rom.
- Utlendingskontroll: *Avklaring av identitet og kontroll over hvem som til enhver tid befinner seg i landet, er sentrale aspekter knyttet til forebygging, kriminalitetsbekjempelse og beredskap.*
- Mangfold: *Innføring av funksjon mangfolds koordinator som jobber med oppsøkende og forebyggende arbeid mot minoritetsbefolkningen.*

Rapporten definerer politiets nye ansvarsområder for forebygging: det digitale rommet, mangfold og utlendingskontroll.

Årsrapport 2020

I rapporten nevnes forebygging som politiets hovedstrategi, og helhetlig tilnærming skal prioriteres. Forebygging skal ligge til grunn for all oppgaveløsning, og den samlede innsatsen skal bidra til å redusere forekomsten av kriminalitet og uønskede hendelser, samt redusere skadevirkningene og hindre gjentakelse. Et godt samarbeid med kommuner og andre lokale aktører i det forebyggende arbeidet skal sikres.

I denne rapporten beskrives flere kriminalitetsområder hvor forebyggende metoder er tatt i bruk:

- *Beredskapscenter: Senteret samler de nasjonale beredskapsressursene og skal bidra til å forebygge, avverge og håndtere ekstraordinære hendelser og kriser og skape trygghet for befolkningen.*
- *Forvaltningsenhetene har også i 2020 arbeidet godt med metoden Forebygging gjennom forvaltning.*
- *Vold og overgrep. Politiet har iverksatt flere forebyggende tiltak for å forebygge vold og overgrep, både i det fysiske og digitale rom. I samarbeid med internettleverandører blokkerer Kripas tilgangen til domener som distribuerer overgrepsmateriale.*

Police2Peer er et annet teknisk forebyggende prosjekt rettet mot ulike fildelingsnettverk. Det er iverksatt et nasjonalt prosjekt for å sette skoleeiere i stand til å forebygge seksuelle krenkelser og overgrep mot barn ved å begrense tilgang til enkelte nettsider på IKT-utstyr som eies av skolene.

- *Næringsliv: Politiets næringslivskontakter er sentrale i politiets innsats for å forebygge kriminalitet, herunder a-krim.*
- *Radikalisering: Kontakten er politidistriktets spesialist innen forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme, og skal som hovedformål sørge for at det forebyggende arbeidet på området er koordinert.*

Avklaring av identitet og kontroll over hvem som til enhver tid befinner seg i landet, er sentrale aspekter knyttet til forebygging, kriminalitetsbekjempelse og beredskap.

(POD, 2019)

Rapporten beskriver flere nye ansvarsområder for forebyggende politiarbeid og metoder.

I FORKANT AV KRIMINALITETEN: Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025)

Formål

Dette strategidokumentet gir retning for gjennomføringen frem mot 2025 med følgende ambisjoner:

- Bidra til en mer enhetlig forståelse av og tilnærming til forebygging i politiet.
- Forankre at forebygging er et felles ansvar for alle fagområder og funksjoner i politiet.
- Tydeliggjøre behovet for samarbeid og samhandling for å styrke det forebyggende arbeidet, både internt i politiet og med aktører utenfor politiet (POD, 2020, s.7).

Forebyggingsbegrepet

Strategien definerer forebygging som *arbeidet politiet utfører, alene eller i samarbeid med andre, for å redusere forekomsten av kriminelle handlinger og uønskede hendelser, redusere skadevirkningene og hindre gjentakelse* (POD, 2020, s.7). Denne rapporten erstatter begrepet kriminalitetsforebygging med forebygging.

Kriminalitetsforebygging er en hoveddel i politiets samlede forebyggende innsats. Politiet har et bredt samfunnsoppdrag, som gjør at begrepet forebygging brukes fremfor kriminalitetsforebygging i denne overordnede strategien. Samfunnssikkerhet og beredskap, trafikksikkerhet, trygghetsskapende og tillitsbyggende arbeid er også sentrale deler av politiets forebyggende innsats (POD, 2020, s.7).

Hovedstrategi

Denne strategien fremhever helhetlig, forebyggende innsats og skal bidra til å styrke den forebyggende tilnærmingen, både innenfor de ulike fagområdene og i politiets samlede oppgaveløsning. Politiets samarbeid og samhandling med andre sektorer som har en rolle og et ansvar i det forebyggende arbeidet skal styrkes. (POD, 2020). Det gis føringer om at politiet skal ha en systematisk, planmessig og kunnskapsbasert tilnærming til forebygging og samarbeide tett på tvers av fagområder og sektorer.

Figuren nedenfor illustrerer forebygging som en helhetlig tilnærming. Figuren viser at forebyggende innsats kan skje både før, under og i etterkant av en kriminell handling eller uønsket hendelse. Forebygging skal være formålet langs hele tidsaksen.



Figur 1: Tidsakse som illustrerer en helhetlig tilnærming til forebygging.

Fig.3 Viser tidsakse for forebygging (POD, 2020)

Strategien identifiserer fire strategiske tema som er viktige for gjennomføring av forebygging som hovedstrategi: Kunnskap og kompetanse; Styring og ledelse; Samarbeid og Samhandling; Dialog og tillitsbygging (POD, 2020).

-Kunnskap og kompetanse

Her skiller POD mellom ulike typer av kunnskap: Kunnskap om samfunns- og kriminalitetsutviklingen, kunnskap om politiets virksomhet og omverdensfaktorer som påvirker virksomheten, og kunnskap om forhold som skaper kriminalitet eller uønskede handlinger.

Kunnskapsgrunnlaget bygges opp fra flere kilder som etterretning, samhandlingsaktører, forskning og befolkningen.

-Styring og ledelse

Rapporten stiller flere krav til ledere i politiet: Kunnskap om og forståelse for forebygging som hovedstrategi. Man skal kunne bestille og bruke etterretningsprodukter for å få et godt kunnskapsgrunnlag, samt være bevisst på hva som støtter opp under formålet om å forebygge kriminalitet og uønskede hendelser. Ledere må ha god en samhandlingskompetanse for å kunne samarbeide tverrfaglig og tverretatlig.

-Samarbeid og samhandling

Forebyggende politiarbeid krever at politiet må samarbeide og samhandle internt, og med andre offentlige aktører, næringsliv, frivillige organisasjoner og sivilsamfunnet for øvrig både lokalt, nasjonalt og internasjonalt.

-Dialog og tillitsbygging

Politiets tilstedeværelse og tilgjengelighet må innrettes slik at den bidrar til å skape nærhet, dialog og trygghet hos innbyggerne. Politiet må ha god kunnskap om lokale forhold og være til stede på de arenaer hvor innbyggerne er – både i det fysiske og det digitale rom.

Oppsummering

Definisjon på forebyggende politiarbeid har endret seg siden 2002. I 2002 var politiets fokus på forebygging av kriminalitetsutvikling, mens i 2020 skal politiet forebygge ikke bare kriminalitet, men andre områder som "*Samfunnssikkerhet og beredskap, trafikkikkerhet, trygghetsskapende og tillitsbyggende arbeid*" (POD, 2020 b).

Men utvidelse av forebyggende politiarbeid gjelder ikke bare utvidelse av ansvarsområde. Tidsaksen for forebyggende politiarbeid har også blitt lengre. Før 2002 var målet med forebygging å *forhindre eller begrense utviklingen av kriminalitet og trafikkulykker* (POD, 2002), men i dag forstås forebygging som "*reduksjon av forekomsten av kriminelle handlinger, eller uønsket hendelse, håndtering av hendelsen og reduksjon av skadevirkningene og hindring av gjentakelse*" (POD, 2020 b). Dette kan tolkes slik at forebygging starter mye tidligere før kriminelle handlinger finner sted og avsluttes lenger etter enn i den tidligere definisjonen.

Kriminalitetsområder for forebygging har økt betraktelig. Fra å ha primært fokus på ungdomskriminalitet til forebygging i den digitale verden, næringslivet, partnervold, mangfold

og radikalisering. Forebyggende politiarbeid skal utføres av flere fagområder enn tidligere. Tidligere var forebygging utført av få spesialister, mens i dag er forebygging en felles innsats både fra tradisjonelle fagområder som etterforskning og beredskap, men også utlendig, forvaltning, grensekontroll og andre.

Måten politiet identifiserer fokusområder for felles forebyggende innsats har endret seg. Fra analyse av konkrete problemområder til strategisk etterretning og analyse, og til slutt til " bruk av etterretningsprodukter, øvrige analyser samt annen erfarings- og forskningsbasert kunnskap". Samhandling med andre aktører har endret seg fra mer eller mindre tilfeldig samarbeid med aktuelle forbygningsaktører til systematisk samarbeid med aktører på alle nivå og jevn kommunikasjon med befolkningen på ulike kommunikasjons plattformer (POD, 2020).

Den historiske utviklingen kan også tyde på at forståelsen for forebygging har endret seg fra å være et mål for politiets virksomhet " *En felles aktivitetsform for alle politiaktivitetene, slik at en i sum vil oppnå forbyggende effekt av alt politiarbeid*" (POD,2002) til en strategi som jobber med utvikling og praktisk gjennomføring av forebyggende metoder og tiltak, og kunnskap om hvordan ulike kriminalitetstyper skal forebygges. Den historiske utviklingen kan tyde på at forståelsen for forebygging som et mål til alle politioppgaver har endret seg til å betrakte forebygging som en metode for å redusere et konkret kriminalitetsproblem med felles innsats på tvers av fagområder og i samhandling med andre. Prioritering av fokusområder skal være basert på kunnskap om konkrete og prioriterte kriminalitetsområder (POD, 2020 b). Politiet skal ikke lenge kjøre på tilfeldig patruljering for å forebygge noe, men utføre målrettet patruljering for å redusere forekomsten av konkrete uønskede hendelser i et konkret område.

5.2. Kunnskapsbasert politiarbeid i norsk politi

Kunnskapsbasert politiarbeid blir for første gang definert i den såkalte "Finnstadrapporten" i 2009. I 2014 ble det med bakgrunn i Finnstadrapporten, utarbeidet en rapport "Kunnskapsbasert erfaringslæring". Kunnskapsbasert politiarbeid nevnt flere ganger i ulike rapporter uten at det kommer frem en tydelig definisjon. I 2017 ble det som tidligere nevnt innført en arbeidsmetode som heter "KUBA: kunnskapsbasert politiarbeid". Denne metoden skulle operasjonalisere kunnskapsbasert politiarbeid.

NOU 2009: Et ansvarlig politi

I 2008 oppnevnte Justis- og politidepartementet et utvalg med Liv Finstad som leder som skulle evaluere kontrollmekanismene for politiet med mer. Arbeidet ble ferdigstilt året etter og resulterte i NOU 2009:12 "Et ansvarlig politi", også kalt Finstadrapporten. Finstadrapporten uttrykker intensjonen om at politiets praksis skal være kunnskapsbasert:

Kunnskapsbasert politiarbeid blir i norsk politi beskrevet 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. Det ligger i kunnskapsbasert politiarbeid en forventning om at politiet skal forholde seg aktivt til og anvende andre typer enn sin egen erfaringsbaserte". (NOU 2009:12 s. 185)

Utvalget mener at det er viktig ikke bare å jobbe med kunnskapsbasert erfaringslæring gjennom «store systemer» og «beste praksis», men også gjennom utvikling av skjønnsbaserte beslutninger på kolleganivå. Det er satsing på erfaringsbasert kunnskap, samt at en må involvere aktører i politiet på alle nivå, også «fotfolket». Utvalget lanserte benevnelsen kunnskapsbasert erfaringslæring (KEL). Rapporten påpekte at politiet selv må ta mer ansvar for utviklingen av kvalitet i politiarbeidet og utvalget foreslo KEL som et middel for å oppnå dette. Erfaringslæring må bli mer systematisert og koblet til teoretisk kunnskap. Lederes veiledning og korrigerende tilbakemelding i praktisk arbeid ble også sett på som sentralt for KEL.

"Kunnskapsbasert erfaringslæring"

I 2014 ble det publisert en omfattende rapport "Kunnskapsbasert erfaringslæring". Bakgrunnen for rapporten var at Politidirektoratet skulle følge opp KEL på bestilling fra Justis- og politidepartementet. Rapporten skulle "understøtte beslutninger om å iverksette tiltak for en systematisk KEL i hele politiet" (POD 2014, s. 6).

Rapporten gir følgende definisjon om Kunnskapsbasert politiarbeid:

Prosjektgruppen betrakter kunnskapsbasert politiarbeid synonymt med begrepet kunnskapsbasert praksis som brukes i andre profesjonsgrupper. Med utgangspunkt i definisjon fra Kunnskapssenter for utdanning (Kunnskapssenter for utdanning, 2013) legges følgende forståelse til grunn; Med kunnskapsbasert praksis (i politiet) mener vi at ansatte i politiet skal basere sin yrkesutøvelse på den beste tilgjengelige vitenskapelige kunnskapen, sammen med egne erfaringer, publikums tilbakemeldinger, føringer fra samfunnet, kritiske og etiske vurderinger, dokumenterte resultater og kontekstuelle hensyn. (POD 2014, s. 10)

Prosjektgruppen knytter kunnskapsbasert politiarbeid primært til kunnskap om yrkesutøvelse.

Denne forståelse for kunnskap som kunnskap om yrkesutøvelse støttes videre i følgende sammendrag:

Formålet med KEL er kunnskapsbasert praksis. En nærmere studie avdekker at KEL ideelt sett forutsetter:

- *anvendelse av et bredt kunnskapsgrunnlag; forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap, samt kunnskap om politiarbeid publikum og samarbeidspartnere*
- *systematisk tilnærming til arbeidsaktiviteter gjennom de fire fasene planlegge, gjennomføre, reflektere/vurdere og forbedre*
- *oppfølging av «lessons identified» til «lessons learned»*
- *bruk av muntlige og skriftlige delingsarenaer på tvers av organisasjonen*
- *ledere og medarbeidere med evne og vilje til kontinuerlig forbedring*
- *at ledere på alle nivå legger til rette for integrering av uformell og formell læring, som setter klare mål, tiltak og følger opp*
- *en åpen læringskultur som fremmer deling av erfaringer og kunnskap (POD, 2014, s. 13)*

Rapporten fremhever at det er behov for å ta i bruk systematisert erfaringskunnskap og forskningsbasert kunnskap i utviklingen av politiarbeidet. Det er også behov for å ta i bruk kunnskap om politiarbeid fra aktører utenfor politiet. Daglige arbeidsrutiner og metodikk må utvikles for å sikre kunnskapsbaserte arbeidsprosedyrer (POD, 2014).

Andre rapporter

Kunnskapsbasert politiarbeid er nevnt i flere andre politirapporter uten at kunnskapsbasert politiarbeid er tydelig definert. Kunnskapsbasert politiarbeid blir i stor grad knyttet til forebygging, og benevnes ofte som kunnskapsbasert forebygging. Kunnskapsbasert politiarbeid blir også brukt som definisjon på effektiv yrkesutøvelse uansett fagområde. Samtidig blir etterretning brukt som grunnlag for kunnskapsbasert politiarbeid. Rapportene er delt etter tre kategorier: Kunnskapsbasert forebygging, kunnskapsbasert yrkesutøvelse og etterretning som grunnlag for kunnskapsbasert politiarbeid. Det skal gjengis utdrag fra rapportene.

Nasjonal strategi for etterretning og analyse

Rapporten bruker begrepet kunnskapsbasert flere ganger, men kun i forhold til kunnskap som er produsert av etterretning. Her gjengis det kun to eksempler.

Etterretning som grunnlag for kunnskapsbasert politiarbeid

Det er avgjørende at politiets virksomhet er kunnskapsbasert. Dette forutsetter etablering av etterretnings- og analyseenhet med ansvar for systematisk og metodisk innsamling og behandling av relevant informasjon og kunnskap.

En viktig og sentral faktor for politiets kunnskapsbaserte virksomhet er implementering av Indicia. Dette etterretningssystemet sikrer at politiet har et felles register for samling og formidling av viktig informasjon og kunnskap.

Årsrapport 2017

Denne rapporten beskriver kunnskapsbasert politiarbeid på ulike måter både som etterretning, forebygging og yrkesutøvelse både generelt og spesifikk: kunnskapsbasert ledelse og kunnskapsbasert utvikling av etterretningsfaget.

Forebygging skal være kunnskapsbasert

Politiets kriminalitetsforebyggende arbeid skal være målrettet, kunnskapsbasert og systematisk. I 2017 har det vært et særskilt fokus på radikaliserings og voldelig ekstremisme innenfor kunnskapsbasert forebygging.

Etterretning som grunnlag for kunnskapsbasert politiarbeid

Det er viktig at politiet besitter oppdatert kunnskap om de fremtidige kriminalitetstruslene. Denne kunnskapen opparbeider politiet gjennom etterretning. Det er behov for å forankre etterretning som et bærende element i kunnskapsbasert ledelse i politiet.

Kunnskapsbasert politi som yrkesutøvelse

Innføre Kunnskapsbasert praksis som metode for hvordan politiet arbeider. Utvikle og dele beste praksis, jobbe kunnskapsbasert for å sikre de beste løsningene.

Rapporten påpeker bla. at:

- *Politiet arbeider mer kunnskapsbasert med å forebygge, etterforske kriminalitet og for å sikre samfunnsverdier.*
- *Hensikten med å etablere et strategisk råd for Etterretning er å sikre en kunnskapsbasert, enhetlig og styrt videreutvikling av etterretningsfaget.*

Årsrapport 2019

I denne rapporten defineres kunnskapsbasert politi som forebyggende arbeid og som kunnskapsbasert disponering av patruljene.

Kunnskapsbasert forebyggende

Det er i 2019 gjort et betydelig arbeid for å løfte det kunnskapsbaserte forebyggende arbeidet, herunder utarbeidelsen av Politiets trusselvurdering (nasjonal pilot), videreutvikling av Politimesterens situasjonsbilde og tiltaksplan (utviklingsarbeid i politidistrikter og særorgan), og iverksetting av kunnskapsbasert politiarbeid som arbeidsmetodikk.

Kunnskapsbasert politi som yrkesutøvelse

Politiet skal jobbe aktivt for å redusere responstiden blant annet gjennom en kunnskapsbasert disponering av patruljene.

Politiets årsrapport 2020

Kunnskapsbasert forebyggende

Prosjektet Kunnskapsbasert politiarbeid har bidratt til nasjonal innføring av en arbeidsmetode som støtter opp under forebygging som hovedstrategi. Gjennom kunnskapsbasert politiarbeid ønsker politiet å videreutvikle en enhetlig arbeidsmetodikk som tydeliggjør prioriteringer og sikrer en bred forebyggende innsats internt i etaen og eksternt gjennom god involvering og samordning med ulike samarbeidsaktører.

Etterretning som grunnlag for kunnskapsbasert politiarbeid

I løpet av 2020 har etterretningsfunksjonen fått et løft og det er lagt ned betydelig arbeid for å utvikle det kunnskapsbaserte politiarbeidet.

Disponeringsskriv 2018

I denne rapporten blir kunnskapsbasert politiarbeid nevnt i forhold til utvikling av etterforskningsfeltet.

Kunnskapsbasert politi som yrkesutøvelse

Forvaltnings- og utviklingsapparat, systematisk erfaringslæring og obligatorisk årlig opplæring innen etterforskning skal innføres i 2018. Samlet danner dette et system for kunnskapsbasert og styrt videreutvikling av etterforskningsfeltet og et kompetanseløft for alle medarbeidere som jobber i straffesakskjeden.

Plan -og rammeskriv 2018

Forebygging av familievold, trafikkteneste og virksomhetsstyring er områder som skal jobbe kunnskapsbasert.

Kunnskapsbasert forebyggende

Justis- og beredskapsdepartementets målsettinger: *Styrke arbeidet med kunnskapsbasert forebygging.*

Kunnskapsbasert politi som yrkesutøvelse

SARA er en kunnskapsbasert metode som skal sikre at ofre for mishandling i nære relasjoner har tillit til politiet, og skal redusere sannsynligheten for at gjerningspersonen gjentar voldshandlingen.

POD starter i 2017 et tydeligere og tettere samarbeid mellom politidistriktene og UP med oppmerksomhet på kunnskapsbasert arbeid for å heve kvaliteten på trafikkkontrollene. Innen trafiksikkerhetsarbeidet skal politidistriktene i 2018 planlegge for å øke kvaliteten på trafikktenesten, samt arbeide mer kunnskapsbasert.

Virksomhetsstyringen i politidistrikt, særorgan og andre underliggende enheter skal sikre at mål- og resultatkrav blir ivaretatt som ledd i å nå de overordnede strategiske målene. Alle underliggende enheter skal på et kunnskapsbasert grunnlag, prioritere oppgaver, fastsette mål, definere tiltak og fordele ressurser i tråd med planlagte aktiviteter.

Prop. 61 LS (2014-2015) Trygghet i hverdagen- nærpolitireformen

Kunnskapsbasert forebyggende

Det er viktig å sikre kompetanse om forebyggende arbeid på alle nivåer i politiorganisasjonen, både for at arbeidet skal være kunnskapsbasert, og for at samarbeidet med andre aktører som arbeider med forebygging skal kunne ivaretas med en god standard.

Kunnskapsbasert politi som yrkesutøvelse

Departementet bemerker at et velfungerende politi må arbeide kunnskapsbasert. Det innebærer at politiets arbeid skal ha sin basis i tilgjengelig kunnskap om forebygging og etterforskning.

Politiet mot 2020

I denne rapporten beskrives kunnskapsbasert politiarbeid som arbeidsfilosofi uten å definere dette mer detaljert. Men både etterretning og analyse blir nevnt i rapporten, sammen med kompetanse i arbeidsmetoder. Det kan derfor tolkes at kunnskapsbasert politiarbeid i denne rapporten er både kunnskap om kriminalitetssituasjon og kunnskap om arbeidsmetoder.

Etterretning som grunnlag for kunnskapsbasert politiarbeid

Politidistriktenes evne til å analysere og operasjonalisere kunnskap henger i praksis sammen med viljen til å legge til rette for en hensiktsmessig etterretnings- og analysefunksjon. Analyser kan, gjennom mer effektiv planlegging, bidra til å sikre en mer kunnskapsbasert og publikumsrettet etat. Det vil også være behov for analytikere med ulik samfunnsvitenskapelig bakgrunn i oppbyggingen av analysemiljøer for å videreutvikle det kunnskapsbaserte politiarbeidet, både på strategisk og operativt nivå.

Kunnskapsbasert politi som yrkesutøvelse

Politidistriktene må ha nødvendig kompetanse i arbeidsmetoder som er basert på kunnskap om hva som virker. En kunnskapsbasert tilnærming krever at det stadig utvikles nye metoder for politiets oppgaveløsning, og etaten må til enhver tid oppdatere og ta i bruk metoder som er i samsvar med samfunns- og kriminalitetsutviklingen.

At lederne i politidistriktene har kompetanse i å utøve kunnskapsbasert ledelse er en forutsetning for styring av ressursene og effektiv kriminalitetsbekjempelse.

Kunnskapsbasert forebyggende

Med utgangspunkt i kunnskapsbasert virksomhet skal politiet i nært samarbeid med andre lokale aktører forebygge og redusere kriminalitet, og arbeide for å opprettholde publikums følelse av trygghet.

Ressursanalyse 2018

Kunnskapsbasert politi som yrkesutøvelse

Ressursanalysen har til formål å understøtte en kunnskapsbasert styring av ressursene i politiet. En forutsetning for målrettet styring av ressursbruken, er kunnskap om hvordan tildelte ressurser fordeles og benyttes.

I FORKANT AV KRIMINALITETEN: Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025).

I denne rapporten blir kunnskapsbasert politiarbeid definert som forebygging hvor kunnskap er definert som både etterretning, forskning, erfaring og analyser. Men også operasjonssentralen, politipatruljen, trafikk og forebygging skal jobbe kunnskapsbasert.

Kunnskapsbasert forebyggende

En av ambisjonene for å styrke forebygging er at det kunnskapsbaserte politiarbeidet skal videreutvikles – *prioritering av innsatsområder og valg av tiltak skal gjøres på grunnlag av etterretningsprodukter, øvrige analyser samt annen erfarings- og forskningsbasert kunnskap (POD, 2020b, s.12).*

Kunnskapsbasert politi som yrkesutøvelse

- *Operasjonssentralen og politipatruljen arbeider kunnskapsbasert for å bidra til målrettet forebyggende innsats.*
- *Trafikk: Politiets kontrollvirksomhet er kunnskapsbasert og målrettet mot trafikkatferd som ofte er foranledning til trafikkulykke med drepte og hardt skadde.*
- *Forebygging politiet skal ha en systematisk, planmessig og kunnskapsbasert tilnærming til forebygging*
- *Samarbeid og samhandling på tvers av fagområder i politiet, samt medaktører utenfor politiet en avgjørende suksessfaktor for å skape et kunnskapsbasert politi.*

Oppsummering

Begrepet kunnskapsbasert politiarbeid har vært brukt i norske politirapporter i hvert fall siden 2007, men uten at det fremkommer klart og tydelig hva dette innebærer. Kunnskapsbasert politiarbeid i Norge forstås både som yrkesutøvelse som er basert på kunnskap om hvordan arbeidsmetoder skal utføres og som tiltak som er basert på kunnskap fra etterretning. Kunnskapsbasert politiarbeid omtales ofte i forbindelse med forebyggende arbeid.

Finnstadrapporten skriver at formålet med kunnskapsbasert politiarbeid er "å kunne treffe beslutninger om forebyggende og bekjempende tiltak", og betrakter kunnskapsbasert politiarbeid som yrkesutøvelse basert på forskning og erfaringslæring. Metoden skulle brukes for utvikling av kvalitet i politiarbeid. KEL – rapporten har samme tilnærmingen til kunnskapsbasert politiarbeid som i Finnstadrapporten. Kunnskapsbasert politiarbeid betraktes kun som bruk av best mulig kunnskap i sin yrkesutøvelse. Rapporten mener at dette kan gjøres gjeldende for alle fagfelt.

Kunnskapsbasert politiarbeid blir brukt i mange politirapporter, men ofte som et mål, nemlig at politiet skal jobbe kunnskapsbasert uten at det defineres eller utvides mer. I flere rapportert blir kunnskapsbasert politiarbeid knyttet til forebygging, og da er ofte i forhold til arbeidsmetoder som SARA (Risikovurdering for partnervold), KUBA og Politiets trusselvurdering. I andre rapporter blir kunnskapsbasert politiarbeid knyttet til bruk av kunnskap i alle fagområder som etterforskning, beredskap, patruljevirkosomhet, etterretning, forvaltning og utvikling, trafikkjeneste, familievold, virksomhetsstyring og ledelse. Kunnskapsbasert politiarbeid blir definert som en måte å utføre arbeid på, at politiets valg av tiltak og arbeidsmetoder skal baseres på kunnskap. Begrepet kunnskap blir ikke definert nærmere, men forstås som kunnskap om måten politiet jobber på og kunnskap om kriminalitet som er utarbeidet av etterretning.

Kunnskapsbasert politiarbeid blir knyttet til produksjon av etterretningsrapporter og kunnskap om kriminalitetsutfordringer. I politiets årsrapport (2017, s.14) står det "*politiet besitter oppdatert kunnskap om de fremtidige kriminalitetstruslene. Denne kunnskapen opparbeider politiet gjennom etterretning.* Forståelse av kunnskap som etterretning er tydelig i KUBA-prosjektet og i forebyggende strategi "I forkant av kriminalitet 2020-2025", der prioritering og valg av tiltak blir basert på bl.a. etterretningsprodukter.

5.3 Etterretning i norsk politi

En historisk gjennomgang av etterretningens historie i Norge gjort av Bauck og Kjekli (2014) viser at det har rådet uklarhet om de sentrale begrepene på området etterretning. Da begrepet etterretning ble introdusert på 1990-tallet, var det for å beskrive en metode for kriminalitetsbekjempelse, nærmere bestemt en rekke aktiviteter eller innhentingsmetoder som i stor grad dreide seg om innsamling av informasjon ved hjelp av skjulte metoder, dvs. informanter, uro, spaning, infiltrasjon og kommunikasjonskontroll.

På 2000-tallet ble fokus endret skjulte innhentingsmetoder til strategisk etterretning og analyse. Strategisk analyse og etterretning skulle brukes til beslutningsstøtte på strategisk nivå. Fra midten av 2000-tallet fikk særorganene og politidistriktene i oppdrag å utarbeide strategiske analyser av kriminaliteten i distriktet, som grunnlag for lokale prioriteringer og ressursstyring.

Nasjonal strategi for etterretning og analyse

I 2007 ga POD ut den første nasjonale strategien for etterretning: *Nasjonal strategi for etterretning og analyse*. Strategien beskrev hensikten med etterretning, etterretningsprosessen, strategisk og operativ etterretning, organisering og ansvar. Strategien inneholdt imidlertid ingen definisjon av etterretningsbegrepet.

Etterretning er omtalt sammen med analyse som en funksjon: etterretning- og analysevirksomhet. Formålet med etterretnings- og analysevirksomhet er å opparbeide relevant kunnskap som grunnlag for både strategiske og operative beslutninger. Analyser vil gi politiet en oversikt over kriminalitetsbildet – konkrete steder, tidspunkt, årsaker, gjerningspersoner og ofre. Analyser gir et bedre grunnlag for å prioritere innsatsområder på kort og lang sikt. Videre skal politiet benytte strategier og tiltak som er hensiktsmessige i forhold til konkrete problemstillinger.

Etterretningsdoktrine for politiet

Høsten 2014 publiserte Politidirektoratet en Etterretningsdoktrine for politiet som beskriver hva etterretning er, og hva det kan brukes til. De sentrale begrepene blir definert, og det fremheves at etterretning er et bærende element i kunnskapsbasert ledelse. Etterretning defineres på denne måten i politiet:

Etterretning er en styrt prosess, bestående av systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper og fenomener for å danne grunnlag for beslutninger. (POD, 2014; s. 18).

Denne prosessen skal utføres av dedikert personell i etterretningsenheter, og resultere i produksjon av etterretningsprodukter for beslutningsstøtte. Etterretningsoppgaven blir begrenset til å omfatte forhold knyttet til kriminalitet og uønskede eller ekstraordinære hendelser.

Doktrinen beskriver etterretning sin rolle i beslutningstaking på følgende måte:

For å løse alle oppgavene som er pålagt politiet, trenger politiet beslutningsstøtte i form av god kunnskap om problemer og farer som truer de verdiene som skal vernes. Etterretning fokuserer på den delen av beslutningsgrunnlaget som omhandler personer, grupper og fenomener som skaper eller kan skape kriminalitet, samt uønskede eller ekstraordinære hendelser". (POD, 2020)

Andre rapporter

Etterretning blir omtalt i flere av politiets rapporter. Etterretning er ikke definert i disse rapportene, men beskrives ofte som identifisering av personer eller fenomener som utgjør en trussel. Formålet med identifisering av trussel er forebygging. Under gjengis det utdrag fra rapportene.

Årsrapport 2017

- *Ved å prioritere det etterretningsbaserte arbeidet mot radikaliserings, avdekkes flere personer og politiet iverksetter forebyggende tiltak rundt flere av disse.*
- *Politiets vurdering av det fremtidige trusselbildet vil ha betydning for politiets innsats i det forebyggende sporet, så vel som innenfor sikkerhets- og beredskapssporet, straffesakssporet og forvaltningssporet. Denne kunnskapen opparbeider politiet gjennom etterretning.*
- *Økt kunnskap og etterretning om trusler og risiko knyttet til utgangsstoffer, eksplosiver og våpen vil bidra sterkere evne til å oppdage og forebygge uønskede hendelser og kriminalitet samt mer målrettet straffesaksbehandling og kontroller.*

Politiet mot 2020

- *Gjennom etterretning mot åpne og lukkede nettsteder kan politiet bli kjent med planlagte eller varslede lovbrudd eller trusler om lovbrudd, og slik ha et godt grunnlag for å forebygge.*

I forkant av kriminalitet:

- *Politiet har behov for kunnskap om forhold som skaper eller kan skape kriminalitet eller uønskede hendelser, for å kunne gjøre de riktige prioriteringene og sette inn effektive tiltak. Etterretning utgjør en sentral del av dette kunnskapsgrunnlaget.*

- Gjennom å behandle og analysere informasjon fra interne og eksterne kilder om personer, grupper og fenomener relatert til kriminalitet og andre uønskede hendelser, vil etterretning bidra til et fellessituasjonsbilde og fremtidsrettede analyser.

Oppsummering

Etterretning i norsk politi har endret seg betraktelig, fra etterforskningsstøtte i alvorlige narkotikasaker til beslutningsstøtte på alle nivå om personer, grupper og fenomener som skaper eller kan skape kriminalitet. Hovedfokus har endret seg fra å finne bevis i straffesaker til å identifisere potensielle trusler for å kunne varsle beslutningstakere slik at de kan iverksette forebyggende tiltak eller støtte andre nødvendige beslutninger for beslutningstakere på alle nivå. Måten etterretning jobber på har også endret seg fra å jobbe med skjulte metoder til å bruke åpne kilder og samarbeide med andre aktører i kunnskapsproduksjon.

5.4 Risiko og trussel i norsk politi

Gjennomgang av politirapporter viser at begrepene trussel og risiko er i stor grad brukt i to kategorier: Produksjon eller krav til produksjon av trusselvurderinger og beskrivelse av kriminalitetsutfordringer som trusler.

Krav til produksjon av trussel- og risikovurderinger

Nesten alle rapportene nevner at politiets innsats og valg av tiltak skal baseres på trussel- og risikovurderinger. Produksjon og krav til produksjon av trussel- og risikovurderinger har økt. Det er blitt produsert flere trusselvurderinger i politiet på ulike nivå, samt at krav til systematisk produksjon blir nevnt i flere rapporter.

Årsrapport 2017: Trusselvurderingene skal bidra til å kunne iverksette nødvendige tiltak for å ivareta politiets samfunnsoppdrag. Gjennom fremtidsrettede vurderinger av trusler mot verdier og sårbarheter skal politiets trusselvurdering på sikt bidra til økt risikoerkjennelse hos beslutningstakere i politiet.

Årsrapport 2019: Ulike trussel- og risikovurderinger trekker opp et bilde med sammensatte utfordringer, der både offentlige og private virksomheter, og personer, er utsatt.

Årsrapport 2020: Vi har utviklet Politiets trusselvurdering, som gir en fremtidsrettet vurdering for å kunne danne grunnlag for prioritering av tiltak som skal forebygge og bekjempe kriminalitet. Vi bruker risikovurderinger og etablerte verktøy for å forebygge partnervold og æresrelatert vold.

Disponeringsskriv 2018: *Det forventes at distriktene i 2018 ser på forebygging i et bredere perspektiv og gjør en systematisk vurdering av forebyggende innsats innenfor andre kriminalitetsområder, basert på risikovurderinger*

Plan- og rammeskriv 2018: *Formålet med langtidsplanen er å styrke innsatsevnen til oppdragsløsning i hele NB (Nasjonale Beredskapsressurser) oppdragspekter innenfor til enhver tid gjeldende trusselvurdering.*

Det forventes at distriktene i 2018 tar et bredere perspektiv på forebygging og gjør en systematisk vurdering av forebyggende innsats innenfor andre kriminalitetsområder, basert på systematiske risikovurderinger.

Nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning: *Sikre at dedikerte medarbeidere har rett kompetanse til å utarbeide, distribuere og formidle risikoanalyser internt og på tvers av aktørene.*

Det er nødvendig å redusere forskjellene mellom politidistriktene når det gjelder kompetanse på utvikling og utnyttelse av trussel- og risikovurderinger. Ledere på alle nivåer har et ansvar for å bestille og fatte beslutninger på bakgrunn av regelmessige og situasjonsbestemte trussel- og risikovurderinger.

I forkant av kriminalitet: *Det gjøres risikovurderinger i aktuelle straffesaker, med hensikt å iverksette tiltak for å forebygge gjentatt kriminalitet*

Politiet mot 2025: *Politiet planlegger beredskap i nært samarbeid med lokale aktører med bakgrunn i risiko- og sårbarhetsanalyser.*

Lokal og nasjonal ledergruppe får regelmessig etterretningsprodukter som beskriver trusler og andre risikofaktorer.

Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi: *Kriminalitet forebygges målrettet med utgangspunkt i risikoanalyser og -vurderinger og det er lavere sannsynlighet for å bli utsatt for kriminalitet enn tidligere.*

Flere forståelser for definisjon av trussel og risiko?

Etterretningsdoktrinen definerer trussel og risiko på følgende måte: **Trussel** – et uttrykk for en intensjon om å påføre ondskap, skade eller ødeleggelse. Trusselen avhenger av motivasjon og evne til å gjennomføre den uttrykte intensjonen. **Risiko** – sannsynligheten for at noe skal skje som vil ha en bestemt innvirkning (konsekvens) på et objekt eller fenomen. Risiko uttrykkes ved sannsynligheten for og konsekvensen av handlinger (POD, 2020).

Nesten alle politidokumentene inneholder begrepet risiko og/eller trussel. Risiko og trussel blir ofte nevnt i politiets rapporter uten at det foreligger en klar definisjon. Trusler og risiko blir definert som noe abstrakt som "trusselbildet" eller "risikobildet", eller at begrepene blir brukt om hverandre. Trusler er oftest knyttet til kriminalitet, mens risiko er mer knyttet til egen virksomhetsstyring.

PTV 2021 deler trusler i ulike kategorier som: *Nyetableringer og ekspansjon av internasjonale kriminelle nettverk. Rekruttering av unge personer til gjengkriminalitet. Hatefulle og andre straffbare ytringer i det offentlige rom. Vold og seksuelle overgrep mot barn og voksne. Voldspotente enkeltpersoner med alvorlige psykiske lidelser.*

Truslene blir vurdert med sannsynlighet for utvikling og konsekvens av handlingen.

Årsrapport 2017

- *Norske forhold påvirkes i større grad av konflikter og hendelser langt utenfor landets grenser. Det globale trusselbildet blir stadig mer sammensatt og uoversiktlig.*
- *Kunnskap om trusler, sårbarhet og risiko er vesentlig for målrettede tiltak for å hindre hvitvasking og terrorfinansiering.*
- *Få oversikt over fenomenet menneskehandel og hvilke problemområder som utgjør den største trusselen i Norge.*

Årsrapport 2019

- *Den sikkerhetspolitiske situasjonen i verden er uforutsigbar og nye trusler utvikler seg raskt.*
- *Ulike former for nettkriminalitet blir mer aggressiv og konfronterende, og de globale endringene forsterker kriminalitet som menneskehandel, smugling og arbeidslivskriminalitet.*
- *Trusler fra droner har blitt en utfordring for mange aktører i samfunnet, blant annet luftfarten.*
- *Håndtering av digitale trusler.*
- *Økt fokus på å sikre den ytre grensen og territoriet ved migrasjonsutfordringer og mot grensekryssende kriminalitet og trusler.*
- *Den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa er stabil, men uforutsigbar, og nye trusler utvikler seg raskt, både fra fremmede trusselaktører og ulike ekstremistmiljøer.*

Årsrapport 2020

- *Næringslivskontaktene har utstrakt kontakt med relevante virksomheter og aktører og deler oppdatert kunnskap fra politiet om gjeldende trusselbilde.*
- *NC3 har gjennom dialog og samarbeid med private og offentlige aktører økt tilgangen på informasjon, som igjen bidrar i politiets forståelse av trusselbildet.*
- *I politiets egen trusselvurdering legges det til grunn at trusselbildet knyttet til offentlig ro, orden og tryggheten i samfunnet, påvirkes av både globale og lokale faktorer.*

Nasjonalt strategi for helhetlig grenseforvaltning

- *Når det gjelder grensekryssende kriminalitet anser politiet den største trusselen for Norge å være tilknyttet indre Schengen-grense. Trusselnivået for landegrensen vurderes som lavt, småskalasmugling av høyt beskattede varer og alkohol med personbiler anses som mest aktuelt.*

I forkant av kriminalitet

- *Gjennom kontroll som utøves på grensen eller på territoriet, kan utlendinger som utgjør en risiko vurderes bortvist eller utvist fra riket etter utlendingsloven.*

Politiet mot 2025

- *Etterretningsprodukter som beskriver trusler og andre risikofaktorer.*
- *Forebyggingsarbeidet er målrettet mot identifiserte risikoområder, basert på systematisk etterretning og andre analyser av situasjon og risiko.*
-

Oppsummering

Det har vært et økende krav om produksjon av risiko- og trusselvurderinger i norsk politi. Det forekommer imidlertid ingen klar definisjon på hvordan risiko- og trusselvurderinger skal forstås og gjennomføres. Det ser ut som de blir brukt om hverandre med ulike krav til trusselvurderinger, risikovurderinger, risikoanalyser og etterretningsrapporter som beskriver risiko, trusler, risikobildet og trusselbildet.

Det samme gjelder definisjon på trussel og risiko. Etterretningsdoktrinen inneholder definisjon på både trusler og risiko, men det virker ikke som at disse er implementert i hele organisasjonen. En gjennomgang av ulike rapporter viser at trusler blir definert som noe abstrakt som kan true den norske staten og det norske samfunnet.

6.0 Drøfting

6.1 Hva er KUBA?

For å svare på spørsmål om hva KUBA er, skal jeg først drøfte ulike generelle aspekter ved forebyggende politiarbeid, kunnskapsbasert politiarbeid og etterretningsstyrt politiarbeid.

Forebygging

Både Bjørgo (2015) og POD (2020 b) bruker en helhetlig modell for forebygging og synliggjør behovet for helhetlig tilnærming til forebyggende arbeid. Definisjon på forebygging hos Bjørgo er lik POD sin definisjon, og definerer forebygging i bred forstand – om å redusere forekomsten av fremtidige kriminelle handlinger og skadevirkningene av disse og hindre gjentakelse.

Helhetlig tilnærming til forebyggende arbeid innebærer at forebyggende politiarbeid foregår på tvers av fagområder og i samhandling med eksterne aktører. Både Bjørgo og POD fremhever at det er viktig med samhandling med andre aktører. Ulike forebyggingsaktører må forstå sine roller i forhold til andres roller, og hvordan de skal samspille for å bidra til å redusere ulike kriminalitetsutfordringer (Bjørgo, 2015). POD (2020 b) skriver at forebygging er et felles ansvar for alle fagområder og funksjoner i politiet, og at det er behov for samarbeid og samhandling for å styrke det forebyggende arbeidet, både internt i politiet og med aktører utenfor politiet. Forebygging er ikke noe man gjør alene og tilfeldig, og krever tett og systematisk samarbeid mot samme mål.

For å koordinere felles innsats, må forebyggende arbeid være målrettet og styrt. Felles målrettet innsats krever felles ledelse og styring. Både Bjørgo og POD argumenterer for styring og ledelse mot konkrete problemområder. POD (2020 b) skriver at politiledere har et lederansvar internt i organisasjonen, og skal bidra til godt samarbeid og involvering av aktører utenfor politiet. Men det fremkommer ikke hvordan felles innsats skal ledes eksternt. POD kommer heller ikke med forslag eller en modell for hvordan en samordning av forebyggende tiltak skal gjennomføres og ledes. Bjørgo (2015) fremhever at målrettet innsatsen mot et konkret problem krever mobilisering og samordning av flere etater og aktører. Han skriver at dette er en stor utfordring. Bjørgo (2015) hevder at Norge har lange tradisjoner for samarbeid mellom offentlige etater og sivilsamfunnet, men likevel har alle organisasjoner en tendens til å se seg selv og sine egne interesser som de viktigste, og uten å se egen innsats i relasjon til andre. Videre nevner han at på nasjonalt nivå er samarbeid og samordning knyttet til nasjonale handlingsplaner for felles strategi. Ofte mangler disse strategiplanene en overordnet strategisk tanke eller en teoretisk modell.

Han kommer ikke med et forslag på organisering og ledelse av samordnet innsats, men skriver at hans modell kan brukes som en teoretisk ramme for utarbeidelse av en handlingsplan for forebygging av et bestemt og konkret problem. Samhandling og målrettet og styrt innsats gir et godt beslutningsgrunnlag for å kunne iverksette tiltak med flere forebyggende mekanismer.

Bruk av flere forebyggende mekanismer mot samme problem er et ønske både fra Bjørgo og POD. Bjørgo skriver at politiet er en av mange aktører og er primæraktør i tre mekanismer: avskrekking, avverging, inkapasitering, og har mer tilbaketrucken (eller ingen) rolle når det gjelder andre mekanismer (Bjørgo, 2015, s. 259). POD avgrensner ikke politiets rolle primært til disse tre mekanismene. Det er ikke spesifisert noe annet enn at politiet skal ha kunnskap om ansvaret som ligger til aktører utenfor politiet, og ha kunnskap om mulighetene og rammene for samarbeid på tvers av etater. (POD, 2020b, s. 15). Dette krever at politiet sammen med andre samarbeidsaktører kartlegger og analyser på forhånd hvem som har ansvar for ulike tiltak og metoder. Denne kartleggingen vil være med på å etablere et rammeverk for dimensjonering av innsats i konkrete kriminalitetsutfordringer og effektiv mobilisering av ulike aktører ved behov. Dette kravet om å bygge flere barrierer samtidig og sammen med andre eksterne aktører innebærer at det bygges barrierer både før kriminelle utfordringer oppstår, under og etter de har oppstått, dvs. at det må bygges barriere langs hele tidsaksen.

Både Bjørgo og POD argumenterer for at forebyggende innsats skal skje både før, under og etterkant av en kriminell handling (POD, 2020b). Hverken Bjørgo eller Pod spesifiserer hvordan dette skal skje. Bjørgo (2015) deler sine ni forebyggende mekanismer etter en sekvensiell logikk slik at noen mekanismer kan forebygge at en handling skjer, mens andre etter en kriminell handling har skjedd og andre for å hindre at en kriminell handling skjer igjen.

Denne tilnærmingen krever at kriminelle utfordringer blir analysert, og årsaks- og konsekvensanalyse gjennomført. God forståelse for årsakssammenheng vil gi bedre utgangspunkt for å kunne sette både forebyggende og konsekvensreduserende barrierer.

Kunnskapsbasert politi

Gjennomgang av teorien om kunnskapsbasert politiarbeid viser at denne politimetoden har sine røtter i "Evidence-based policing" og handler primært om å bruke forskningsbaserte metoder i forebygging av kriminalitet. Videre ble kravet om forskningsbasert kunnskap utvidet til å inneholde også erfaringsbasert kunnskap.

Empirien viser at krav om at politiet skal jobbe kunnskapsbasert nevnes i den såkalte "Finnstadrapporten" i 2009. I 2014 kom det en ny rapport fra politidirektoratet "Kunnskapsbasert erfaringslæring", hvor definisjonen på kunnskapsbasert politiarbeid ble behandlet. Både Finnstadrapporten og KEL-rapporten fremhever kunnskapsbasert politiarbeid som at ansatte i politiet skal basere sin yrkesutøvelse på den beste tilgjengelige kunnskapen.

Kunnskapsbasert politiarbeid har i teorien et hovedformål om å forebygge kriminalitet, men i norsk politi brukes kunnskapsbasert politiarbeid som et begrep om yrkesutøvelse generelt, selv om forebygging nevnes noen ganger spesielt.

Definisjonen på kunnskapsbasert politiarbeid i Norge fremstår som noe uklart. Det er krav om at alle fagområder skal jobbe kunnskapsbasert, men det er utydelig hva denne kunnskapen er. Det er heller ikke tydelig hva formålet med kunnskapsbasert politiarbeid er, og det kan tolkes slik at kunnskapsbasert politiarbeid er et mål i seg selv og ikke en metode for utvikling av kvalitet i politiets forebyggende arbeid.

En annen forståelse for kunnskapsbasert politiarbeid i Norge er knyttet til etterretning og den kunnskapen som den produserer. I Nasjonal strategi for etterretning og analyse (2007) nevnes Indicia som en viktig faktor for kunnskapsbasert politivirksomhet. I forskningen til Handegård og Berg (2020) forstås kunnskapsbasert praksis først og fremst som etterretning. Deres funn viser at etterretningsprodukter i stor grad bygger på Indicia.

Selv om forståelsen for kunnskapsbasert politiarbeid er noe forskjellig mellom teori og empiri finnes det noen fellestrekk. Tiltak er viktig i både teorien og i politidokumenter. Kunnskapsbasert politiarbeid krever at de tiltakene som politiet iverksetter for å forebygge kriminalitet skal være basert på forskningskunnskap eller erfaringsbasert kunnskap. Tiltakene skal ikke baseres på noe politiet mener vil fungere, men på begrunnet og evaluert kunnskap. Dette innebærer at når politiet foreslår ulike tiltak, skal de begrunnes og refereres til enten forskning eller positiv erfaring.

Et annet aspekt som er felles i både teoretisk tilnærming og empiri, er evaluering. Evaluering nevnes spesielt i teorien. Både Sherman (1998) og Etterretningsdoktrinen (POD, 2014) og KEL-rapporten krever at tiltak som er iverksatt av politiet skal evalueres for å kunne se om de ulike tiltakene virker. Evaluering skal registreres og erfaring utveksles.

Kunnskapsbasert politiarbeid krever at ulike forebyggende metoder implementeres i politiet. Videre må de praktiseres og erfaring utveksles. Gottschalk og Hansen (2011) skriver at metodene må revideres og forbedres i takt med erfaring. En åpen læringskultur som fremmer deling av erfaringer og kunnskap er også ett av målene mål i KEL-rapporten (POD, 2014, s. 13). I «Politiet mot 2020» (POD, 2019) fremheves at *En kunnskapsbasert tilnærming krever at det stadig utvikles nye metoder for politiets oppgaveløsning, og etaten må til enhver tid oppdatere og ta i bruk metoder som er i samsvar med samfunns- og kriminalitetsutviklingen.*

Erfaringsutveksling er nødvendig for å skape et miljø hvor man utveksler både negative og positive erfaringer med bruk av ulike metoder i ulike konsepter og lokale variasjoner. Erfaringsutveksling er også nødvendig for å utvikle en kunnskapsbase over ulike forebyggende metoder.

Kunnskapsbase over metoder som virker mot ulike kriminalitetsutfordringer er kjernen i kunnskapsbasert politiarbeid i den teoretiske tilnærmingen. Både Sherman (1998) og Moore (i Weisburd & Braga, 2006) beskriver et behov for kunnskapsbase hvor alle metoder blir registrert, evaluert og oppdatert. Denne kunnskapsbasen skal brukes som et oppslagsverk for alle som jobber med forebygging. Bjørgo (2015) argumenter også for utvikling av en kunnskapsbase for forebygging av ulike kriminalitetsformer. I denne basen kan noen studenter eller forsker som har anvendt Bjørgo sin modell i avhandlinger eller artikler, kan få gjort sine artikler tilgjengelig for andre. Denne kunnskapsbasen skal kunne brukes av praktikere innenfor politi, kriminalitetsforebygging og policyutvikling. Det er uklart hvilken rolle praktikere vil få i oppdatering av en slik base. Det kan mulig løses ved å la personer med forskerbakgrunn eller studenter være med på å evaluere politioperasjoner og skrive en avhandling, artikkel eller en evalueringsrapport som skal publisere i kunnskapsbasen etter en viss kvalitetsvurdering.

En viktig forutsetning for kunnskapsbasert politiarbeid er at den skal være ledelsesstyrt. Dette fremheves spesielt i den teoretiske tilnærmingen, for eksempel Sherman (1998) hevder at det er politilederes ansvar å implementere bruk av denne metoden i sin organisasjon og observere hvordan politiansatte utfører pålagte tiltak. Det er politilederes ansvar å begrunne valg av tiltak og sikre at de er basert på best mulig tilgjengelig kunnskap. I Finnsatsrapporten fremheves det også at ledere har ansvar for veiledning og korrigerende tilbakemelding i praktisk arbeid (NOU, 2009), og liknende krav settes i KEL- rapporten at ledere setter klare mål, tiltak og følger opp.

Ledere har ansvar for implementering av strategien og motivering av ansatte til bruk av forebyggende metoder, evaluering og erfaringsutveksling, men ansvar for egen kompetanseutvikling. Ledere må oppdatere seg på tilgjengelig kunnskap og vurdere hvordan organisasjonen utfører sine arbeidsoppgaver både generelt og i konkrete politioperasjoner. Det er lederes ansvar å passe på at organisasjonen utfører sine arbeidsoppgaver kunnskapsbasert.

Etterretning

Både etterretningsstyrt politiarbeid og Etterretningsdoktrinen forstår etterretning både som et produkt og som en metode for å produsere etterretningsprodukter. I etterretningsprosessen skal informasjon innhentes systematisk og målrettet, bearbeidet og analyserer før den formidles i form av etterretningsprodukter. Etterretningsprodukter skal inneholde etterretning om "personer, grupper og fenomener som skaper eller kan skape kriminalitet" (POD, 2014). Etterretningsstyrt politiarbeid har også fokus på personer, grupper, problemområder eller kriminalitetsutfordringer (Ratcliffe, 2008).

Både POD og Ratcliffe knytter etterretningsprodukter til beslutningstakere, og argumenterer for at etterretningsprodukter ikke skal bare informere beslutningstakere om kriminalitetsutfordringer, men føre til at beslutningstaker iverksetter handlingstiltak for å kunne forebygge eller bekjempe kriminalitetsutfordringen. POD visualiserer dette i det såkalte 8-tallet, hvor etterretningshjulet er koplet sammen med tiltakshjulet gjennom "styring og ledelse", mens Ratcliffe bruker sin 3-i modellen for han viser hvordan etterretning skal tolke et kriminelt miljø og påvirke beslutningstaker til å iverksette tiltak mot dette miljøet. Både POD og Ratcliffe argumenterer for effektiv bruk av politiresurser og valg av de mest alvorlige kriminalitetsutfordringene.

Prioritering av tiltak mot de mest alvorligste kriminalitetsutfordringer krever at etterretning monitorer, identifiserer og vurderer personer og fenomener som utgjør den største trusselen for samfunnet. Denne forventningen om at etterretning skal identifisere de meste alvorligste truslene slik at politiet kan sette i gang forebyggende tiltak, er også synlig i ulike politidokumenter som beskriver bruk av etterretning som kunnskapsgrunnlag om alvorlige trusler for effektiv beslutningsstøtte.

Sammenfatning

I dette avsnittet vil jeg drøfte hva KUBA-metode bør være, basert på drøfting av forebyggende, etterretningsstyrt og kunnskapsbasert politiarbeid.

KUBA-metoden er grunnleggende lik den metoden som brukes i Storbritannia og som er definert som etterretningsstyrt politiarbeid. Metoden er strukturert rundt *ledelses*grupper som kalles TCG's (Tasking and Coordination Group). Ledelsen planlegger, koordinerer og styrer ordenstjenesten ut fra etterretningsopplysninger. Forskjellen mellom den engelske etterretningsstyrte modellen og KUBA er at KUBA er mer kunnskapsbasert og bruker en helhetlig modell for forebygging.

KUBA- metoden består av tre prosesser: Etterretningsstyrt politiarbeid produserer kunnskap om kriminalitetsutfordringer som trenger iverksettelse av forebyggende tiltak, kunnskapsbasert politiarbeid sørger for at valg av forebyggende tiltak er begrunnet i best mulig tilgjengelig kunnskap om ulike forebyggende metoder, og forebyggende politiarbeid sørger for at disse metodene blir operasjonalisert i konkrete arbeidsoppgaver som skal utføres på tvers av fagområder og i samhandling med andre forebyggingsaktører som en samlet innsats mot konkrete kriminalitetsutfordringer. KUBA inneholder alle de positive elementene fra alle strategiene.

KUBA- metoden er ledelsesstyrt, og krever systematisk og strategisk styring. Ledelsen styrer etterretningsprosessen for å oppdatere seg på aktuelle kriminalitetsutfordringer, monitorere kriminalitetsutvikling på de områdene som allerede er prioritert, og fokusere på potensielle kriminalitetsutfordringer. Ledelsen må styre kunnskapsbasert politiarbeid og implementere, praktisere og evaluere nye forebyggende metoder, og begrunne valg av sine tiltak i best tilgjengelig kunnskap. Ledelsen må samtidig operasjonalisere forebyggende metoder og iverksette konkrete arbeidsoppgaver som skal utføres på tvers av organisasjonene og i samhandling med andre samarbeidspartnere. KUBA skal bidra til at felles forebyggende innsats på tvers av fagområder og i samhandling med andre aktører får en felles ledelse og styring.

KUBA forutsetter at det bygges og utvikles tre kunnskapsbaser. En kunnskapsbase for etterretning med informasjon om ulike kriminalitetsutfordringer. Denne kunnskapsbasen må inneholde på forhånd godkjente og kategoriserte kriminalitetsutfordringer, men samtidig være fleksibel til å kunne identifisere og varsle ledelsen om nye kriminalitetsutfordringer. Den andre basen er en kunnskapsbase som inneholder ulike forebyggende metoder som kan brukes mot de kategoriserte kriminalitetsområder, men også være innovative og utvikle nye metoder som kan

brukes på komplekse eller potensielle kriminalitetsutfordringer. Den siste basen bør inneholde kunnskap om tilgjengelige ressurser og hvem som har ansvar for dem. Dette er viktig for å kunne analysere ressursbruk av ulike metoder og sørge for at riktige verktøy og ressurser blir brukt i forebygging av konkrete kriminalitetsproblemer.

KUBA-metode er en helhetlig strategi som bygger flere forebyggende barrierer langs hele tidsaksen for å forebygge og bekjempe et bestemt kriminalitetsproblem. Den felles innsatsen er basert på effektiv og pålitelig etterretning, basert på kunnskap om metoder som virker og konkrete arbeidsoppgaver er fordelt etter på forhånd analyserte og godkjente lokale handlingsplaner.

Tanken bak KUBA-metoden er ikke ny i politiet. Politiets beredskapsarbeid i håndtering av alvorlige hendelser er også basert på en helhetlig, ledelsesstyrt tilnærming, hvor felles innsats fra flere aktører rettes mot forebygging og bekjempelse av en alvorlig hendelse. Innsatsen er basert på tilgjengelig informasjon om hendelsen, trusselen og risiko, og metoder som er brukt i beredskap er basert på forskning, erfaring og egentrening og samordnet øvelser. Resurser og arbeidsoppgaver er fordelt etter på forhånd godkjente beredskapsplaner. Alle alvorlige hendelser blir evaluert i etterkant, erfaringen deles med andre og beredskapsplaner oppdateres (POD, 2011). Forskjellen mellom KUBA og politiets beredskapssystem er at KUBA i mange tilfeller krever en mer strategisk og langsiktig tilnærming til en kriminalitetsutfordring. Hvis en redningsaksjon kan vare i noen timer eller dager, kan en kriminalitetsutfordring i KUBA vare i flere måneder, kanskje år. Dette setter andre krav til KUBA når det gjelder kategorisering og definisjon av kriminalitetsutfordringer, trusler, risiko og ressurser.

Hvilke forhold påvirker vurderinger i KUBA?

Det er tre forhold som påvirker KUBA mest: Uønskede hendelser som skal forebygges, trusler som de utgjør og risiko for at de kan materialisere seg, og bruk av ressurser. Alle disse tre elementene er viktige for å kunne sette inn viktige forebyggende barrierer for å kunne redusere forekomsten av uønskede hendelser og skadevirkninger.

Hendelser/kriminalitetsutfordringer

Bjørge (2015) skriver om kriminalitetstyper når han diskuterer hva som kan forebygges med forebyggende mekanismer. Han viser hvordan modellen kan anvendes på ulike former for kriminalitet: Innbrudd i bolig, kriminelle ungdomsgjenger, bilkjøring i rus, terrorisme og

organisert kriminalitet med utspring i 1% MC-klubber. Kriminalitet i hans eksempler representerer komplekse fenomener og sammensatte problemer. Hans beskrivelse av hendelser som skal forebygges viser at han ikke snakker om enkelte episoder, men om større fenomener og utfordringer.

Samme tilnærming er i etterretningsstyrt politiarbeid og kunnskapsbasert politiarbeid. Ratcliffe (2008) beskriver ikke fokusområder som enkle hendelser, men som "sammenheng mellom ulike forbrytelser og hendelser", dvs. et større kriminalitetsproblem eller en aktiv gjerningsperson som begår mye og gjentakende kriminalitet. Welsh (in Weisburd & Braga, 2006) argumenterer for bruk av forebyggende metoder for kriminelle problemområder i konkrete og lokale kontekster, dvs. at kriminalitetsproblemer må være store nok til at de krever en skreddersydd tilnærming i samarbeid med flere fagområder og i samhandling med andre aktører.

Disse strategiene krever at kriminalitetsutfordringer blir kategorisert på en pålitelig måte slik at metoder som blir brukt til etterretning eller forebyggende tiltak kan evalueres og utvikles til en kunnskapsbase som kan gjenbrukes og oppdateres ved liknende tilfeller. Men ingen av disse strategiene foreslår en praktisk måte å kategorisere kriminalitetsutfordringer eller problemområder på.

I politidokumenter blir kriminalitetsutfordringer og problemområder nevnt som et mål for kriminalitetsbekjempelse eller fokusområder uten at disse blir definert eller beskrevet nærmere. Kriminalitetsutfordringer blir nevnt enten som kriminalitetstype som seksuelle overgrep, menneskehandel, trafikkriminalitet eller kategorisert i store fenomener som ungdomskriminalitet, organisert kriminalitet, grensekriminalitet, eller digital kriminalitet.

Trusler og risiko

Trusler og risiko er lite omhandlet i teorien om forebygging og kunnskapsbasert kriminalitet. Bjørge nevner "risikofaktorer" og "risikogrupper", men uten at han forklarer mer om dette. Risiko kan tolkes som noen faktorer som øker sannsynlighet for at noen personer vil begå kriminalitet. Både forebygging og kunnskapsbasert politiarbeid har fokus på forebygging som metode og mindre fokus på vurdering av risiko eller trusler.

Trusler er en sentral faktor i etterretning og etterretningsstyrt politiarbeid. Formålet med etterretningsstyrt arbeid er nemlig å identifisere de mest alvorlige trusler og varsle beslutningstaker om dem.

Politidokumenter bruker begreper risiko og trussel ofte, spesielt i forbindelse med alvorlig eller omfattende kriminalitet, eks. " *grensekryssende kriminalitet og trusler*", eller trusler knyttet til menneskehandel, hvitvasking eller terrorisme. Begrepet "trusselbildet" blir ofte nevnt, da spesielt i forbindelse med et ønske om bedre "trusselbildet" og referert til etterretning.

Trusler blir ofte omtalt som noe abstrakt som trusler fra grensekriminalitet eller har et personrettet fokus for å kunne identifisere gjerningspersoner som utgjør de største truslene.

Ressurser

Ressurser og effektiv bruk av begrensede ressurser er viktige aspekter i etterretningsstyrt politiarbeid og kunnskapsbasert politiarbeid. Både Ratcliffe (2018 og Welsh (in Weisburd & Braga, 2006) fremhever effektiv bruk av begrensede ressurser som et viktig grunnlag for etterretningsstyrt politiarbeid og kunnskapsbasert politiarbeid. I kunnskapsbasert politiarbeid innebærer dette at ledelsen bruker sine ressurser effektivt og bruk av ressurser er forankret i best mulig tilgjengelig kunnskap om forebyggende metoder som er mest effektive. I etterretningsstyrt politiarbeid innebærer dette at ledelsen bruker sine ressurser effektivt og bruk av ressurser er forankret i best mulig tilgjengelig kunnskap om personer, grupper og fenomener som utgjør den mest alvorlige trusselen.

Forebygging er mindre opptatt av ressurser, men fremhever effektiv og helhetlig bruk av forsvarsmekanismer. Modellen mobiliserer en rekke offentlige etater, frivillige organisasjoner og private virksomheter og samordner innsatsen mot et konkret kriminalitetsproblem slik at de forsterker og utfyller hverandre med ulike ressurser.

Ingen av strategiene foreslår hvordan ressursanalyse skal inngå i beslutningsstøtte ved valg av prioritering av kriminalitetsområder og valg av tiltak. Hvis prioritering og valg av tiltak skal føre til mer effektiv bruk av ressurser, må ressurs- og virksomhetsanalyse inngå i prioriterings- og tiltaksprosessen.

Politidokumenter på sin side omhandler effektiv bruk av ressurser og skriver om ressursanalyser og virksomhetsplanlegging, eks. "Alle underliggende enheter skal på et kunnskapsbasert grunnlag prioritere oppgaver, fastsette mål, definere tiltak og fordele ressurser i tråd med planlagte aktiviteter" (POD, 2017b, s.31) eller "En forutsetning for målrettet styring av ressursbruken, er kunnskap om hvordan tildelte ressurser fordeles og benyttes" (POD, 2018b, s.5). Men det fremkommer ikke hvordan ressursanalyse og virksomhetsplanlegging kan implementeres i KUBA eller andre politistategier og metoder.

Oppsummering

Formålet med KUBA er å forebygge kriminalitetsutfordringer, men ingen av politistategiene gir en konkret metode for hvordan kriminalitetsutfordringer kan defineres på en pålitelig måte og kategoriseres slik at disse kan brukes til utvikling av kunnskapsbasert politiarbeid. Prioritering av kriminalitetsutfordringer forutsetter at det finnes en mulighet til å kunne vurdere ulike kriminalitetsutfordringer etter gitte kriterier. Hverken kunnskapsbasert eller forebyggende politiarbeid foreslår hvordan kriminalitetsutfordringer kan vurderes og prioriteres, men etterretningsstyrt politiarbeid prioriterer kriminalitetsutfordringer etter hvor alvorlig trussel for samfunnet de ulike utfordringene utgjør. Selv om KUBA-handler om effektiv bruk av resurser, forekommer det ingen metode for hvordan ressursanalyse og virksomhetsanalyse kan inngå i prioritering og valg av tiltak.

Manglende metode for kategorisering og analyse av kriminalitetsutfordringer, samt manglende metode for ressursanalyse, kan føre til at beslutningsstøtte om valg av prioriteringer og tiltak styres av etterretningsoppsummeringer som er basert på trusselvurdering.

Hva bør vektlegges i KUBA ved i etterretningsoppsummeringer?

I dette underkapittelet vil jeg drøfte hva som bør vektlegges i etterretningsoppsummeringer i KUBA og hvilke utfordringer kan oppstå ved ukritisk bruk av trusselvurderinger som grunnlag for strategisk beslutningsstøtte i etterretningsoppsummeringer.

Prioritering av kriminalitetsutfordringer i KUBA blir i stor grad basert på etterretningsoppsummeringer. Etterretningsoppsummeringer er grunnsteinen i KUBA, og er nødvendig for å produsere informasjon om kriminelle utfordringer og vurdere hvilke trusler og risiko de utgjør. Hvis vi bruker Welsh (i Weisburd & Braga, 2006) sin sammenlikning av kunnskapsbasert politiarbeid med medisinsbasert praksis, kan vi si at vi trenger både gode metoder for å bekjempe og forebygge sykdom, og god diagnostikk for å diagnostisere ulike sykdommer. Etterretning kan bidra med diagnostisering av eksisterende og potensielle sykdommer. Hvis vi fortsetter med Welsh (i Weisburd & Braga, 2006) sin analogi, kan vi definere uønskede hendelser/kriminalitetsutfordringer som sykdom, trusler som faren for den sykdommen medfører for samfunnet, og risiko av sannsynlighet for at den sykdommen materialiserer og hvilke konsekvenser dette medfører. Denne forståelsen for etterretning sin rolle i KUBA forutsetter at etterretningsoppsummeringer bør legge vekt på karlegging av kriminalitetsutfordringer og vurdering av både trusler og risiko.

Som nevnt tidligere har etterretning i stor grad fokus på identifisering av personer, grupper og fenomener som utgjør en trussel for samfunnet, og trusselvurderinger spiller en sentral rolle i etterretningsproduksjon og beslutningstøtte. Men samtidig kan det være noen utfordringer som er knyttet til ukritisk bruk av trusselvurderinger til beslutningsstøtte i KUBA. Utfordringer er knyttet til både definisjon og kategorisering av sentrale begreper.

Utfordringer ved definisjon av sentrale begreper

Det er vanskelig å definere og beskrive hva kriminalitetsutfordringer, uønskede hendelser, trusler og risiko er. Teorien viser at både kriminalitetsutfordringer, uønskede hendelser, trusler og risiko er knyttet til subjektive opplevelser og forståelse, og har flere definisjoner og tilnærminger. Empirien viser også at disse begrepene blir brukt enten abstrakt eller veldig personorientert. Flere trusler i politirapporter blir omtalt som menneskehandel, grensekriminalitet, digital kriminalitet eller indre Schengen-grensa. Andre trusler er rekruttering til gjengmiljø, voldspotente ROP-kandidater eller økt trussel for seksuelle overgrep mot barn som følge av pandemien. I disse tilfellene er det vanskelig å se hva som er trussel, risiko, og hva som er beskrivelse av en kriminalitetsutfordring.

En annen utfordring er manglende nøytralitet i definisjon og beskrivelse av kriminalitetsutfordringer. Risiko og trusler som er knyttet til samfunnsutvikling har også positive effekter, men kriminalitetsutfordringer og uønskede hendelser har ofte utelukkende negativ forforståelse. Dette kan påvirke objektivitet og føre til fokus kun på de negative faktorene og risiko for potensielle utfordringer blir vurdert ut ifra det negative aspektet. En nøytral vurdering av kriminalitetsutfordringer krever at trusler og risiko blir vurdert i konkrete kontekster og at det blir vurdert både positive og negative sider. Åpen indre grense med EU kan føre til økt kriminalitet av tilreisende kriminelle, men den har også mange positive muligheter for samfunnet.

Manglende eller utydelig definisjon av begreper kan også føre til at det oppstår anomi i samfunnet: noen borgere vil bli stemplet som en trussel selv om de ikke oppfatter seg selv som trusler. Noen personer kan for eksempel bli definert som potensiell trusselutøvere for æresrelatert vold, fordi de tilhører en kultur hvor æresrelatert vold er utbredt eller at en ungdom blir identifisert som en potensiell trussel basert på at han har vært observert sammen med en "gjeng".

Hvordan vi definerer og beskriver uønskede hendelse /kriminalitetsutfordringer vil i tillegg påvirke hvilke faktorer vi bruker i årsaks- og konsekvensanalyse. For å kunne bygge forebyggende barrierer både foran og etter kriminalitetsutfordringer, er det nødvendig å kartlegge årsaker av og konsekvenser for konkrete kriminalitetsutfordringer. Abstrakte definisjoner og generelle beskrivelser vil medføre abstrakte og generelle beskrivelser av årsaker og konsekvenser, og vil vanskeliggjøre planlegging og operasjonalisering av skreddersydde forebyggende tiltak.

Definisjon på trusler som er brukt i etterretning, innebærer at en trusselutøver har både intensjon og kapasitet til å utføre en handling som kan påføre alvorlig skade for noe som har høy verdi for befolkningen eller samfunnet. Dette innebærer rasjonelle handlinger fra en trusselaktør, men i vanlig kriminalitet er dette ofte ikke tilfellet. Kriminalitet blir i noen tilfeller begått pga. irrasjonelle handlinger som er forårsaket av ulike faktorer som rus- og alkohol påvirkning, kognitive feil, sosioøkonomiske faktorer eller sosiokulturelle forskjeller. En ROP-pasient (Rus og Psykiatri) med voldspotensiale kan være både en trussel, og en konsekvens av sviktende behandling eller en årsak til at det kan oppstå en uønsket situasjon med alvorlige konsekvenser. Definisjon av ulike begreper er nødvendig for å kunne vurdere og kartlegge situasjon objektiv og rette tiltak mot reelle årsaker og konsekvenser.

Et annet aspekt ved manglende definisjon på viktige begrep er knyttet til økende krav om proaktivt politiarbeid og forebygge kriminalitet som ikke har begått. Både teori og empiri viser at det har vært et økende krav både teoretisk og i politiske føringer i Norge om forebygging av potensielle kriminelle handlinger. Dette setter krav til at samfunnet må definere hva "potensielle uønskede handlinger", "potensiell trussel" eller "potensielle konsekvenser" er.

Utfordringer med kategorisering av kriminalitetsutfordringer, trusler og risiko

For å kunne årsaksforklare kriminalitetsutfordringer og vite hvordan de kan utvikle seg, og hvordan vi kan håndtere dem, samt evaluere tiltak og oppdatere en kunnskapsbase, må vi kunne kategorisere det vi skal forebygge på en pålitelig måte. Da kan vi kartlegge og analysere kriminalitetsutfordringer, identifisere årsaker og konsekvenser, søke og vurdere forebyggende tiltak fra en kunnskapsbase, og bruke skreddersydde metoder for å kunne håndtere kriminalitetsutfordringene på den mest effektive måten. For å forstå kriminalitetsutfordringer og forebyggingsmetoder i de ulike kriminalitetsutfordringer, må enhver kriminalitetsutfordring klassifiseres i en tydelig kategori som samtidig ekskluderer andre kategorier.

Kategorisering av uønskede hendelser og kriminalitet er ikke en ny metode i politiet. Kategorisering av uønskede hendelser er mye brukt i politiberedskap og i politiets beredskapssystem (POD, 2011). Kategorisering brukes både formelt eller uformelt i etterforskning av kriminelle handlinger. Kategorisering av kriminelle handlinger brukes for å skape forståelse i initialfasen av etterforskningen. Innes (2003) skriver om en uformell metode brukt av drapsetterforskere hvor de deler drapssaker i følgende kategorier: Domestic-Homicidies; Argument-motivated; Child-murders; Criminal cause murders; Sexual murders; Stranger murders og Serial murders. Klassifiseringen er tett knyttet til motivasjon for drapet. Når drapsetterforsker forstår motivasjon, kan det gi en indikasjon på hvem som kan være morder. Dette kan være en start på søk etter gjerningsmann. Kategorisering skaper orden og struktur og utstyres etterforsker med bakgrunnskunnskap om drap og involverte.

Men det kan bli utfordrende å bruke tilsvarende metode i trussel- og risikovurderinger. Teorien viser at valg av fokusområder for politiets innsats er ofte påvirket av politiske, subjektive og praktiske årsaker. Valg av fokusområder blir gjennomført på forskjellige måter i ulike organisasjoner på ulike nivå. Det kan bli utfordrende å finne kategorier og beskrivelser av kriminalitetsutfordringer som passer alle samfunnsaktører.

Flere kategorier vil føre til flere uønskede handlinger og trusler

Empirien viser at det har vært en økning i antall og omfang av fokusområder som politiet har ansvar for å forebygge. Det gjelder blant annet digital kriminalitet, radikaliserings, næringslivskriminalitet og grensekontroll. Flere fokusområder vil føre til en økning av potensielle kriminalitetsutfordringer og behov for enda mer kategorisering. Økende kategorisering av kriminalitetsutfordringer som må forebygges vil føre til mer arbeid i både etterretningsstyrt og kunnskapsbasert politiarbeid. I etterretning vil økende kategorisering føre til et økende krav om å identifisere trusler og trusselaktører innenfor de nye fokusområdene, men i kunnskapsbasert politiarbeid vil det medføre økende krav til forskningsbasert og erfaringsbasert kunnskap om hvilke metoder som skal brukes til forebygging. Dette kan føre til at kunnskapsbasert politiarbeid ikke vil klare å produsere kunnskap om forebygging fort nok, og at kunnskap om kriminalitetsutfordringer blir redusert til økende etterretning. Flere og flere personer vil havne i ulike kategorier for kriminalitetsutfordringer og flere personer blir betraktet som potensielle trusler.

Utvikling og forståelse av eksisterende kategorier

En annen negativ utvikling kan være at nye kriminelle utfordringer blir ukritisk plassert i eksisterende kategorier. Paul Larsson (2008) skriver at det i de senere årene har skjedd en utvidelse i bruken og betydningen av begrepet «organisert kriminalitet». I starten ble begrepet oppfattet som noe eksotisk og ikke relevant for norske forhold, mens i dag er begrepet nærmest allestedsnærværende. Utviklingen av begrepet kan knyttes til den internasjonale utviklingen. Oppløsningen av Sovjetunionen førte til advarsler mot «Russisk mafia», mens etablering av Hells Angels og Bandidos i Norge førte til fokus mot organisert narkotika- og torpedovirksomhet. Utvidelse av EU og Schengen samarbeid førte til at flere fattige land fikk mulighet til å reise til Norge, noe som førte til fokus mot organiserte mobile vinningskriminelle, tiggning, menneskehandel og arbeidsmiljøkriminalitet. Utvikling av internett førte til fokus mot organisert barneporno og bedrageri. Økning i antall flyktninger fra krigsrammede and fører til mer fokus på organisert menneskesmugling. Listen over lovbrudd blir større og større. Kunnskapsbasert politiarbeid innebærer at kriminalitetsutfordringer blir analysert detaljert før de blir plassert i en kategori eller underkategori, men tendensen viser at nye fenomener kan bli plassert i store abstrakte kategorier som "organisert kriminalitet", "grensekryssende kriminalitet", "digital kriminalitet" uten nærmere fenomenanalyse og kategorisering.

Kategorisere hvem som skal beskyttes mot hvem

Et underliggende premiss i en diskurs om hvem som skal beskyttes mot hvem, er at kategoriene for hvem gjerningsmenn og offer er klart definerte og adskilte (Lomell, 2014). Beskyttelse forutsetter et klart skille mellom hvem som skal beskyttes og hvem de skal beskyttes mot. Lomell (2014) hevder likevel at vi må ha evne og vilje til å se potensielle gjerningspersoner som potensielle ofre for maktovergrep. Har ikke vi dette evnet, øker sannsynlighet for feilkategoriseringer, og man kategoriserer for tidlig og for skråsikkert. Det er først og fremst de vi forhåndskategoriserer som potensielle gjerningspersoner, som ut ifra dette trenger menneskerettslig beskyttelse (Lomell, 2014). Dette støttes av flere andre forskere som er bekymret for at økt fokus på potensielle trusler som noen personer utgjør, fører til at vi mister fokus på deres sårbarhet.

Empirien viser en økende trend til å oppfatte flere personer som befinner seg i en sårbar situasjon som trusler: utlendinger uten ID, ungdommer med problematferd, personer som befinner seg i vanskelige situasjoner pga. sosiale, kulturelle eller kognitive utfordringer. Disse personene står i fare for å bli behandlet som trusler uten at deres sårbarhetssituasjon blir vurdert.

Trusselvurderinger eller risikovurdering?

Kan utfordringer ved bruk av trusselvurderinger i beslutningsstøtte utbedres ved økt bruk av risikovurderinger? For å kunne drøfte dette spørsmålet vil jeg først vise forskjell mellom risikovurdering og trusselvurdering.

Både teori og empiri viser en økende trend i politiet å bruke trussel- og risikovurderinger i valg av prioriteringer og tiltak. Men det er lite beskrivelse i teori og åpne politidokumenter om hvordan risiko- og trusselvurderinger skal gjennomføres.

POD (2011, s. 111) fastslår: «Risikovurderinger skal være en del av planleggingen, gjennomføringen og oppfølgingen av alle politioperasjoner. Hensikten er å identifisere mulige uønskede hendelser og farlige forhold i arbeidsoperasjoner, og iverksette tiltak som reduserer faren for uønskede hendelser.» Her fremgår ikke ytterligere retningslinjer for hvordan risikovurderingen skal utføres eller hva som må vektlegges.

Trusselvurderinger blir ofte nevnt i etterretningsstyrt politiarbeid, men uten at det foreligger en pålitelig og objektiv metode som er akseptert av forskere eller fagpersoner.

Ratcliffe (2008) beskriver forskjell mellom trussel- og risikovurdering på følgende måte: mens trusselvurderinger undersøker spesifikke trusler og deres omfang, evaluerer risikovurderinger konteksten hvor disse truslene befinner seg. På grunnleggende nivå vurderes risiko som sannsynlighet for at en uønsket hendelse oppstår og konsekvenser i form av omfang og alvorlighetsgrad.

Trusselvurderinger gir en beskrivelse av trusler og fenomenforståelse. Trusselvurderinger kan brukes til å gi beslutningstakere en oversikt over alvorlige og potensielle trusler, men valg av tiltak bør baseres på noe mer enn trusselvurdering. Vurderinger av tiltak og prioritering av ressurser bør inneholde andre analyser som f.eks. sårbarhetsanalyse, sannsynlighetsanalyse og konsekvensanalyse. Disse analysene vil identifisere indikatorer som kan definere hvorfor noen aktører/steder er mer attraktive enn andre, og vurdering av konsekvenser vil gi et annet aspekt for vurdering av prioritering av ressurser enn kun vurdering av trussel. Sannsynlighetsanalyse vil belyse mulig utvikling og vurdering av implikasjoner, og lar beslutningstakere vite hva som vil skje innenfor en periode. Vurdering av skadekonsekvenser fra trusler, sårbarhetsanalyse og sannsynlighetsvurdering faller under risikovurdering. Ratcliffe (2008) argumenterer for at trusselvurderinger i etterretningsstyrt politiarbeid bør erstattes av risikovurderinger.

Et økende krav om proaktiv tilnærming til forebyggende politiarbeid i KUBA krever fokusskifte fra vurdering av eksisterende trusler til vurdering av fremtidige trusler. Tradisjonelle trussel- og risikovurderinger har fokus på løpende etterretning i vurdering av trusler (Clark, 2014). Løpende etterretning representerer "hva foregår nå" komponenten og svarer på spørsmål hvem, hva, når, hvor og hvorfor. Trusselvurderinger vurderer pågående trusler, basert på hendelser og kriminell aktivitet som har funnet sted, og risikovurderinger vurderer sannsynlighet for at denne trusselen kan materialisere seg i en ny uønsket hendelse, og mulige konsekvenser. Beslutningstøtte innebærer reaktivt forebygging og avverging av nærforestående uønskede hendelser. I proaktivt politiarbeid bør beslutningstakere ha mer fokus på å samle informasjon om potensielle trusler fra potensielle trusselaktører enn å fokusere på å samle informasjon om eksisterende trusler fra aktive og kjente kriminelle. Beslutningsstøtte innebærer proaktivt forebygging av fremtidig kriminalitet og potensielle uønskede hendelser.

Dette krever at vi vurderer og evaluerer potensielle trusler og risiko på en objektiv måte, og ikke på en subjektiv følelse av hva vi frykter dagens utfordringer kan utvikle seg til. Dette innebærer at politiet bør akseptere at noen risiko eksisterer og styre risiko uten å kontrollere det. Hudson (2013) argumenterer at vi er på vei fra et samfunn som styrer risiko (grunnleggende aksept for risiko) mot et samfunn som vil kontrollere risiko (avviser risiko, en respons på risiko fra mennesker som vi ikke assosier oss med). En proaktiv tilnærming til forebygging i KUBA, kan bidra til mer fokus på risikoaksept og risikostyring. Etterretningsoppsummeringer i KUBA bør utvikles til å være en del av risikostyring

Oppsummering

KUBA baserer sin kunnskap om kriminalitetsutfordringer på etterretningsoppsummeringer, som produserer nødvendig beslutningsstøtte. Ukritisk bruk av etterretningsoppsummeringer basert kun på trusselvurdering, kan være uheldig og medføre som beskrevet tidligere flere utfordringer. Utfordringene kan utbedres ved økt bruk av risikovurderinger, men trussel- og risikovurderinger bør utvikles videre, og bør være en del av risikostyring.

Er det sammenheng mellom risikostyring og KUBA?

I dette underkapitlet skal jeg først se om det er sammenheng med hvordan KUBA og risikostyring forstår risiko, deretter vil jeg sammenlikne de tre arbeidsprosessene i risikostyring: risikoanalyse, risikoevaluering og risiko reduksjon (Rausand og Utne, 2011) med arbeidsprosessene i KUBA.

Risikobegrepet

Både risiko, trusler og uønskede hendelser står sentralt i KUBA og risikostyring. I samfunnssikkerhet er risiko knyttet til usikkerhet til at en uønsket hendelse oppstår, og man prøver å redusere risiko ved å sette forebyggende og konsekvensreducerende barrierer før en hendelse har oppstått (Engen m.fl., 2016). Risiko forstås som sannsynlighet for at en uønsket hendelse kan oppstå og konsekvenser av denne hendelsen. Når en uønsket hendelse har oppstått eller er i ferd med å oppstå er usikkerhet eliminert eller betydelig redusert. Man snakker da ikke om forebygging lenge, men om beredskap og krisehåndtering. Man er opptatt med å avverge eller avgrense skader, normalisere situasjon og redusere konsekvenser av hendelsen. Dette gjøres i stor grad på grunnlag av beredskapsplaner som er godkjent og evaluert på forhånd.

I den nye utvidede definisjonen på forebygging definerer både POD (2020) og Bjørgo (2015) forebygging som å redusere omfang av kriminelle handlinger før uønskede hendelser oppstår, normalisere situasjon når den har oppstått, og redusere skadevirkninger etter hendelsen. Det kan tolkes som at den nye forebyggende tilnærmingen inneholder både proaktiv forebygging for å redusere sannsynlighet at uønskede hendelser oppstår, og reaktiv forebygging for å normalisere situasjonen og redusere skadevirkningene. Hvis man sammenlikner forståelsen for forebygging i samfunnssikkerhet og kriminalitetsforebygging, kan det tolkes slik at forebygging i samfunnssikkerhet samsvarer med proaktiv forebygging i kriminalitetsforebygging, mens beredskap og krisehåndtering samsvarer med reaktiv forebygging. Selv om fasene kan ha ulike benevnelse, er begge tilnærmingene helhetlig og forebyggingen skal skje målrettet ved å sette forebyggende og konsekvensreducerende barrierer langs hele tidslinjen. Tilnærmingen til forebygging av kriminalitetsutfordringer/uønskede hendelser i KUBA er lik tilnærmingen i risikostyring.

Samfunnssikkerhet definerer risiko for uønskede hendelser på en nøytral måte ved å betrakte risiko som en viktig drivkraft i samfunnsutviklingen, som har både positive og negative sider. Det er ikke nødvendigvis å strebe etter å fjerne risiko. Poenget er å begrense risiko for uønskede hendelser og fokusere på å skape positive hendelser (Aven, 2007).

KUBA sin forebyggende tilnærming til risiko er hentet fra tre strategiske politiområder (forebygging, kunnskap og etterretning), noe som gir et mer nøytralt risikobilde. I rapporten "I forkant til kriminalitet" (POD, 2020b) fremhever POD at:

Politiets virksomhet må utvikles på grunnlag av kunnskap om samfunns- og kriminalitetsutviklingen. Det er nødvendig med faglig og metodisk gode analyser av

politiets virksomhet og omverdensfaktorer som påvirker virksomheten. Dette kan sammen med annen relevant kunnskap tjene som grunnlag for prioritering av innsats, for å sikre at etatens samlede ressurser anvendes til beste for samfunnet og innbyggerne. (POD, 2020, s.14).

Dette kan tolkes som at trusler og risiko må sees i større kontekst i samfunnsutviklingen, og defineres på en nøytral måte.

Samfunnssikkerhet skiller mellom to hovedtilnærminger til risiko: tradisjonell teknisk-naturvitenskapelig tilnærming til risiko og samfunnsvitenskapelig tilnærming. I tradisjonell risikotilnærmingen betraktes risiko som en kalkulerbar størrelse, og at risiko kan vurderes objektivt av fagpersoner. I samfunnsvitenskapelige tilnærmingen forstås risiko som noe subjektivt, og folks oppfatning av risiko har stor betydning og vesentlig innflytelse når det gjelder beslutninger (Engen mfl., 2016). I teorien om trusselvurderinger i etterretningsstyrt politiarbeid, er flere forskere skeptiske til at det er kun fagpersoner i etterretning som kan vurdere risiko og trusler. Trusler og risiko betraktes som subjektive og normative begreper og flere forskere argumenterer for mer demokratisk tilnærming til valg, prioritering og vurdering av risiko og trusler (dette er diskutert nærmere i kapittel 4.5.5). De fleste rapportene som er behandlet i empirien referer til etterretning når de skriver om trussel- og risikovurderinger. I rapporten "I forkant av kriminalitet" fremhever POD en demokratisk tilnærming til kunnskap om trusler og risiko og skriver blant annet: "*I mange sammenhenger vil aktører utenfor politiet ha mer relevant og mer omfattende kunnskap som kan utfylle politiets situasjonsbilde*" og at det er nødvendig med "*kunnskap om innbyggernes forventninger og behov*" (POD, 2020).

I KUBA-metoden som den er beskrevet i dag blir den demokratiske tilnærmingen ivaretatt minst i tiltaksprosessen hvor flere eksterne aktører er invitert. Men hvis man tar utgangspunkt i hvordan KUBA-metoden bør være, basert på føringene i forebyggende politiarbeid og etterretningsstyrt politiarbeid, bør den demokratiske tilnærmingen ivaretas også i risiko- og trusselvurderinger i etterretningsprosessen og i prioriteringsprosessen.

Oppsummert kan vi argumentere at KUBA og risikostyring har samme forståelse for risikobegrepet, som en nøytral og demokratisk tilnærming som kan styres ved å sette barrierer både før og etter uønskede hendelser.

Risikoanalyse

I risikostyring systematiserer risikoanalyser usikkerhet og kunnskap, slik at man kan si noe om fremtiden, uttrykke risiko, samt presentere et risikobilde (Aven, 2015). I risikoanalyse skal man identifisere uønskede hendelser, årsaker til og konsekvenser av disse. Man må også ta i betraktning overraskelser, sannsynlighet, styrbarhet og kunnskapen som ligger til grunn for analysen. I dette arbeidet gjør man flere valg i form av forutsetninger og antagelser, som dokumenteres slik at resultatet kan etterprøves (Engen m.fl., 2016).

Bjørg (2015) sin helhetlige modell for kriminalitetsforebygging og POD (2020b) sin helhetlige tilnærming til forebygging "I forkant av kriminalitet" bruker en utvidet versjon av forebygging som setter uønskede hendelser/kriminelle handlinger i sentrum. Begge modellene forebygger kriminalitet ved å sette forebyggende mekanismer for å påvirke årsaker til kriminelle handlinger og konsekvenser av disse. Denne tilnærmingen forutsetter analyse av både uønskede hendelser, årsaker og konsekvenser for å danne et bilde av situasjonen og hvilke forebyggingsmekanismer er iverksatt og hvilke tiltak er nødvendig.

Etterretningsstyrt politiarbeid bygger på at etterretning om kriminelle personer i kombinasjon med kriminalitetsanalyse danner beslutningsstøtte (Ratcliffe, 2008). Kombinasjon av etterretning om trusler, kriminalitetsanalyse, konsekvenser og sannsynlighet vil gi beslutningstakere et godt situasjonsbilde og danne grunnlag for valg av forebyggende tiltak.

Bruk av etterretning og analyse som beslutningsstøtte har vært beskrevet i flere politidokumenter som eks. Problemorientert politiarbeid; Nasjonal strategi for etterretning og analyse (POD, 2007); Etterretningsdoktrinen (POD, 2014). Felles for dem er at analyser skal gi politiet viktig kunnskap slik at politiet kan iverksette tiltak for å forebygge uønskede hendelser.

Risikoanalyser i samfunnssikkerhet og etterretningsanalyser i politiet har liknende metoder og formål med analyse. Noe av det som skiller risikoanalyse og etterretningsanalyse er at etterretningsanalyser har mer fokus på personer og grupper som skaper eller kan skape kriminalitet, og ønsker å identifisere trusler for å kunne varsle beslutningstakere.

Risikoanalyse som gjennomføres i risikostyring har mange likhetstrekk med etterretningsanalyse som gjennomføres i etterretningsprosessen i KUBA-metoden.

Risikoevaluering

Resultatene fra risikoanalysene brukes til å vurdere om trusselnivået er akseptabelt, eller om det er nødvendig å iverksette tiltak. Risiko som vi aksepterer er knyttet til nytten vi har av aktiviteten (Engen m.fl. 2016). En del av risikostyring er å etablere akseptkriterier for risiko. Risikoakseptkriterier er de kriterier som legges til grunn ved beslutning om akseptabel risiko. Prosessen for å sammenligne beskrevet eller beregnet risiko med gitte risikoakseptkriterier defineres som risikoevaluering. Formålet med risikoevalueringen er å gi beslutningsstøtte om hvilke risikoer som må håndteres, og hvilken prioritet håndteringen av dem bør gis.

Risikoevaluering består i å sammenligne risikonivået som ble avdekket i risikoanalysen med risikoakseptkriterier. Resultatet av prosessen kan være en beslutning om å gjennomføre ytterligere analyser, fortsette med eksisterende tiltak eller iverksette nye tiltak (Engen m.fl., 2016).

Prioritering av kriminalitetsutfordringer er et sentralt tema i etterretningsstyrt politiarbeid (Ratcliffe, 2008) Etterretning skal bidra til at beslutningstakere skal kunne prioritere de mest alvorligste truslene basert på etterretningsprodukter, men det fremkommer ikke i etterretningsstyrt politiarbeid hvordan beslutningstakere skal prioritere kriminalitetsutfordringene. Etterretningsdoktrinen (POD, 2014) gir heller ingen forklaring på hvordan ulike kriminalitetsutfordringer skal prioriteres. Politidokumentene beskriver trusler som noe alvorlig, og ønsker bl.a. et bedre trusselbilde om alvorlig kriminalitet eller etterretning om alvorlige trusler. Det kan tolkes som at truslene prioriteres etter alvorlighetsgrad. Spørsmål om alvorlighetsgrad for de ulike typer kriminalitet og om hvordan alvorlighetsgrad vurderes blir veldig relevant. Risikostyring innebærer at vi aksepterer risiko på et nivå, og kan velge å la være å iverksette noen tiltak eller velger å fortsette med eksisterende tiltak uten å velge nye. I KUBA kan bruk av risikoakseptkriterier i prioritering av kriminalitetsutfordringer bety at vi velger å ikke iverksette noen ytterligere tiltak mot alvorlige trusler hvis eksisterende tiltak er tilfredsstillende og vi aksepterer risiko som er lav.

Beslutninger om prioriteringer er et uunngåelig trekk ved alt politiarbeid, men de er spesielt viktige i proaktive tilnærminger til kriminalitetskontroll, da initiativene og operasjonene som disse genererer har en tendens til å være høyt ressurskrevende. Prioritering av tiltak basert på ressursanalyse er en del av prioritering i risikoevaluering. Det er et svært begrenset antall prioriteringer som kan gjennomføres på et tidspunkt. Dette betyr først og fremst at mens tiltak rettet mot bestemte risikoområder kan økes betydelig, blir tiltak redusert i andre områder (Engen, m.fl., 2016). I KUBA bør prioritering av kriminalitetsområder og valg av tiltak inneholde ressursanalyse som den er brukt i risikostyring.

Beslutninger om prioritering av kriminalitetsområder i KUBA bør også inneholde helhetlig vurdering av ulike tiltak som er allerede iverksatt i forebygging og kriminalitetsbekjempelse. Prioritering bør ikke begrenses kun til valg av fokusområder. Bruk og kostnad av ulike tiltak er viktig. For å kunne prioritere effektive metoder og styre ressurser effektivt, må ledelsen evaluere kostnader som er knyttet til ulike metoder og tiltak. Ledelsen bør ikke bare evaluere sosiale og ressursmessige kostnader, men også økonomiske. Dette vil kreve detaljert evaluering av metoder og tiltak hvilke sannsynlige positive konsekvenser de vil medføre og hvor mye dette vil bety for politiorganisasjon i form av menneskelige og materielle ressurser og økonomiske kostnader.

Risikoevaluering som gjennomføres i risikostyring har også mange likhetstrekk med de vurderingene som gjennomføres i prioriteringsprosessen i KUBA. Formålet med risikoevalueringen er å utarbeide en beslutningsstøtte over hvilke risikoer som må håndteres og prioriteres. I prioriteringsprosessen i KUBA skal ledelsen utarbeide en liste over hvilke kriminalitetsutfordringer i distriktet som skal prioriteres.

Risikoreduksjon

Etter evalueringsprosessen i risikostyring skal ledelsen beslutte iverksettelse av forebyggende tiltak for å redusere risiko for uønskede hendelser og redusere skadevirkninger. En evalueringsprosess legger grunnlaget for risikohåndtering som skal modifisere risiko (Smith & Brooks, 2013), dvs. redusere, optimalisere, unngå, overføre eller beholde risiko.

I formskriften om HMS i petroleumsvirksomheten (2010, §11) står det bla. *Ved risikoreduksjon skal den ansvarlige velge de løsningene som etter en enkeltvis og samlet vurdering av skadepotensialet og nåværende og fremtidig bruk gir de beste resultater, så sant kostnadene ikke står i et vesentlig misforhold til den risikoreduksjonen som oppnås.* I risikoreduksjon vurderer man tiltak som er nødvendige for å redusere sannsynlighet for at en uønsket hendelse oppstår. Samtidig skal man identifisere nødvendige ressurser for å iverksette forebyggende eller reduserende tiltak. All planlegging avhenger av ressurser, ferdigheter og motivasjonen til dem som er involvert (Perry og Lindell, 2003). Planlegging av risikoreducerende tiltak forutsetter at flere aktører bidrar med sine ressurser, og at aktørene har riktig kompetanse, ferdigheter og motivasjon til å gjennomføre nødvendige tiltak.

Valg av riktige og effektive tiltak i samhandling med kompetente og motiverte forbygningsaktører er kjernen i både forebyggende politiarbeid og kunnskapsbasert politiarbeid. Spesielt rapporten "I forkant av kriminalitet" fremheves behovet for at det iverksettes flere tiltak

som samlet sett gir forebyggende effekt, og at tiltakene basert på etterretning og kunnskap om effekter av forebyggende metoder og tiltak (POD, 2020).

Risikoreduksjon som gjennomføres i risikostyring har mange likhetstrekk med de vurderingene som gjennomføres i tiltaksprosessen i KUBA. I risikoreduksjon vurderer man tiltak som er nødvendige for å redusere sannsynlighet for at en uønsket hendelse oppstår. Mens i tiltaksprosessen i KUBA skal tiltaksgruppa bl.a. utarbeide forebyggende tiltak på basis i de prioriterte områdene.

Risikostyring – sammenfatning

Risikostyring er en kontinuerlig arbeidsprosess som er ledelsesstyrt, med helhetlig tilnærming hvor enhver medarbeider må ha et visst ansvar for risikostyringen. Formålet med risikostyring er effektiv bruk av begrensede ressurser på tiltak som skal føre til forebygging av uønskede hendelser og reduksjon av konsekvenser av disse. Valg av tiltak er basert på grundige risikoanalyser og risikoevaluering.

KUBA er også en ledelsesstyrt prosess med helhetlig tilnærming hvor forebygging av kriminalitet skjer på tvers av fagområder og i samhandling med eksterne aktører. Formålet med KUBA- er effektiv bruk av begrensede ressurser på tiltak som skal forebygge kriminalitetsutfordringer. Valg av tiltak er basert på etterretningsprodukter, øvrige analyser samt annen erfarings- og forskningsbasert kunnskap.

KUBA-metoden og risikostyring har lik tilnærming til risikobegrepet, og arbeidsprosessen i risikostyring er lik arbeidsprosessen i KUBA. Risikostyring inneholder tre hovedprosesser: risikoanalyse, risikoevaluering og risikoreduksjon. I KUBA foregår disse prosessene i etterretningsprosessen, prioriteringsprosessen og tiltaksprosessen.

7.0 Avslutning

Denne oppgaven har hatt som formål å få økt innsikt i hvordan KUBA-metoden bør være basert i lys av tre sentrale fagområder i KUBA: Forebyggende politiarbeid, etterretningsstyrt politiarbeid og kunnskapsbasert politiarbeid. Oppgaven har også hatt som formål å få innsikt i hvorvidt KUBA-metoden er etterretningsstyrt eller risikostyrt i lys av teori om trusler og risiko og risikostyring. I så måte har jeg forsøkt å besvare følgende problemstilling:

KUBA-metoden: Etterretningsstyrt eller risikostyrt?

KUBA-metoden blir forenklet beskrevet som en operasjonalisering av Etterretningsdoktrinens 8-tall med tre hoved prosesser: Etterretningsprosessen som danner grunnlag for prioritering av kriminalitetsutfordringer i prioriteringsprosessen, hvor ledelsen lager en prioriteringsliste som danner grunnlag for valg av tiltak i tiltaksprosessen.

Min undersøkelse basert på gjennomgang av teori om de ulike fagområdene og empiri fra dokumentanalyse fra politirapporter viser at KUBA-metoden er betydelig mer avansert enn denne forenklingen. KUBA-metoden kombinerer på en veldig smidig måte de tre mest avanserte og strategiske polititilnærmingene i norsk politi, nemlig forebyggende politiarbeid, etterretningsstyrt politiarbeid og kunnskapsbasert politiarbeid. Ved å kombinere alle disse strategiene i KUBA, får denne metoden de beste effektene i disse strategiene og kompenserer deres svakheter. Forebyggende politiarbeid forutsetter en helhetlig tilnærming på tvers av fagområder og funksjoner i politiet og i samhandling med eksterne forebyggingsaktører. Politiet skal i samarbeid med eksterne aktører etablere forebyggingsbarrierer som kan virke i samspill, og som skal rettes mot et bestemt kriminalitetsproblem. Helhetlig tilnærming forutsetter at forebyggende innsats skjer både før, under og i etterkant av en kriminell handling eller uønsket hendelse. Det forutsetter kunnskap om kriminalitetsutfordringer og om forebyggende metoder. Etterretningsstyrt politiarbeid utarbeider kunnskap om kriminalitetsutfordringer, men kunnskapsbasert politiarbeid utvikler en kunnskapsbase om forebyggende metoder og strategier som virker effektivt i forebygging av konkrete kriminalitetsutfordringer. Både forebyggende, etterretningsstyrt og kunnskapsbasert politiarbeid er ledelsesstyrt, slik at KUBA gjør det mulig at strategisk ledelse får en helhetlig ledelse i alle disse strategiene.

En mulig svakhet ved bruk av etterretningsstyrt politiarbeid i KUBA, og som ikke kan kompenseres av de to andre strategiene, er at KUBA baserer sin kunnskap om kriminalitetsutfordringer på etterretning. Tradisjonell etterretning har fokus på eksisterende trusler og produksjon av løpende trusselvurderinger. I min rapport har jeg vist flere utfordringer

ved ukritisk bruk av trusselvurderinger i KUBA. Denne potensielle utfordringen kan kompenseres ved økt fokus på risikostyring. Min undersøkelse viser at det er tydelig sammenheng mellom KUBA-metoden og risikostyring. Både formålet med disse metodene og arbeidsprosessen er like.

For å svare på min problemstilling om KUBA bør være etterretningsstyrt eller risikostyrt, vil jeg si at pr.d.d. er KUBA etterretningsstyrt, men bør være risikostyrt. Prioritering av kriminalitetsutfordringer er basert på etterretningsoppsummeringer som er vurdert og utarbeidet av etterretningsenhet. Dette kan medføre at eksterne aktører blir ekskludert i prioriteringsprosessen, og involvert kun ved tiltaksprosessen, hvor de blir presentert en prioriteringsliste som de i liten grad kan påvirke. Det kan føre til fare for at etterretning styrer hva som skal prioriteres, noe som har flere utfordringer.

Dette kan kompenseres ved at KUBA blir mer risikostyrt. Dette kan gjennomføres ved at etterretning produserer risikovurderinger og i mindre grad trusselvurderinger. Et annet alternativ er at etterretning produserer kun trusselvurderinger, men andre fagpersoner enten internt eller eksternt produserer risikovurderinger basert på trusselvurderinger fra etterretning. Men uansett hvordan risikovurderinger produseres, bør de være demokratiske og basert på kunnskapsgrunnet fra flere aktører både internt og eksternt.

Det er flere fordeler med at KUBA blir mer risikostyrt:

Risikostyring er forankret i ledelsen. Det er strategisk ledelse som må styre risiko og ha kunnskap om realistisk og objektivt risikobildet i sitt geografiske ansvarsområde. Risikobildet utarbeides av etterretning, og tiltak er basert på best mulig tilgjengelig kunnskap om forebyggingsmetoder. Ledelsen vurderer bruk av menneskelige og materielle ressurser fortløpende og kan omdisponerer dem effektivt og tidsriktig. Ledelsen har rask tilgang til eksterne forebyggingsressurser via på forhånd godkjente lokale handlingsplaner.

Ved å ha et felles rammeverk, dokumenter og beredskapsplaner med andre aktører, sikrer ledelsen i politiet en helhetlig tilnærming til forebygging og bekjempelse av uønskede situasjoner. Både valg av prioriterte fokusområder og tiltak som skal iverksettes for å forebygge, håndtere og redusere konsekvenser blir basert på demokratisk deltagelse i alle prosesser og felles situasjonsbilde og forståelse. Dette sikrer aksept av prioriterte områder og bruk av felles ressurser, samtidig rask mobilisering av tilgjengelig ressurser for å kunne håndtere en potensiell uønsket situasjon raskt og effektivt.

I strategisk og proaktiv tilnærming til risikostyring vil politiet fokusere på aktuelle mennesker, steder og fenomener på en systematisk måte, ofte i samarbeid med andre aktører. På et teoretisk nivå kan en slik tilnærming forstås som en del av et felles prosjekt for å vurdere og styre risiko. Denne formuleringen gir et rammeverk for etiske, filosofiske og politiske debatter for å svare på spørsmål om de sannsynlige utfordringer for menneskerettighetene og sosial kontroll av de nye risikoene som utvides av risikostyring og felles risikovirksomhet.

Videre forskning

Fokus i min oppgave er hvordan KUBA *bør* være basert på teori og analyse av offentlige dokumenter. Videre forskning kan være å undersøke hvordan KUBA *er* i norsk politi. En annen interessant undersøkelse kan være å vurdere innholdet i etterretningsoppsummeringer som er produsert i KUBA og evaluere dem i forhold til tilgjengelig teori om utfordringer i forbindelse med produksjon av trussel- og risikovurdering. Et annet alternativ kan være å forske mer på bruk av risikostyring i KUBA.

Antall ord: 29038

Litteraturliste

Aarset, M. V. (2010). *Kriseledelse*. Bergen, Fagbokforlag.

Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K.H. og Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Universitetsforlaget AS. Oslo.

Aven, T. (2007). *Risikostyring. Grunnleggende prinsipper og ideer*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aven, T. (2015). *Risikostyring*. 2. utgave. Oslo: Universitetsforlaget

Bjørgero, T. (2015). *Forebygging av kriminalitet*. Oslo: Universitetsforlag.

Blaikie, N. W. H. (2010). *Designing social research (2nd ed.)*. Cambridge: Polity Press.

Boin, A., Stern, E., t'Hart, P., og Sundelius, B. (2005). *The Politics of Crisis Management: Public leadership under Pressure*. Cambridge, Cambridge University Press.

Buckley, J. (2014). *Managing intelligence*. Boca Raton, FL: CRC press.

Bukve, O. (2016) *Forstå, forklare, forandre om design av samfunnsvitenskapelige forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlag

Carter, J. (2013) *Intelligence-Led Policing: A Policing Innovation*. Texas: LFB Scholarly Publishing.

Clark, R. (2016): *Intelligence Analysis: A target-centric approach*. Los Angeles: CQ Press

Direktoratet for forvaltning og IKT (2018). *Evaluering av nærpolitireformen*. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT

Eidet, T. (2019). *Politiets etterretningsregister Indicia: en upålitelig ryktebørs eller en troverdig kilde? Hvilke strukturelle og individuelle faktorer påvirker informasjon som politiansatte registrerer i Indicia?* Erfaringsbasert master i etterforskning. Oslo: Politihøgskolen

- Engen, O., Kruke, B., Lindøe, P., Olsen, K., Olsen, O. & Pettersen, K. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Fangen, K (2010) *Deltagende observasjon*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Forskriften om HMS i petroleumsvirksomheten (2010). *Forskrift om helse, miljø og sikkerhet i petroleumsvirksomheten og på enkelte landanlegg (rammeforskriften)* Hentet fra: <https://www.ptil.no/regelverk/alle-forskrifter/rammeforskriften/II/11/>
- Fyfe, N., Gundhus, H., Rønn K. (red.). (2018) *Moral Issues in Intelligence-led policing*. Oxon and New York: Routledge.
- Gill, P. & Phythian, M. (2012). *Intelligence in an insecure world* (2nd ed.). Cambridge: Polity Press.
- Handegård T.H og Berg, C.R. (2020). *Kunnskapsbasert politiarbeid – kunnskap til å stole på?*. Nordisk politiforskning.
- Hamilton-Smith, N and Mackenzie, S (2010). "The Geometry Of Shadows: A Critical Review Of Organised Crime Risk Assessments," *Policing and Society* 20, no. 3 (2010): 1-23, 9.
- Heddlu Gwent Police: *NIM: Tasking and Co-ordination policy* Hentet fra: <http://www.intelligenceanalysis.net/Legal%20-%20Gwent%20NIM%20policy.pdf>
- Hudson, B. (2003). *Justice in the Risk Society. Challenging and Re-affirming Justice in the Late Modernity*. London: SAGE Publications.
- Innes, M. (2003). *Investigating murder: Detective work and the police response to criminal homicide*. Oxford: Oxford University Press
- Innes, M & Sheptycki, J (2004) *From Detection to Disruption: Intelligence and the Changing Logic of Police Crime Control in the United Kingdom*. *International Criminal Justice Review* Volume: 14 Dated: 2004 Pages: 1-24 doi.org/10.1177/105756770401400101
- Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015) *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal

- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 3. utgave. Cappelen Damm Akademisk
- Justis- og politidepartementet (2009 a). *Gode krefter: kriminalitetsforebyggende handlingsplan: 35 tiltak for økt trygghet*. Oslo: Justis- og politidepartementet.
- Justis- og politidepartementet (2009 b). *Regjeringens strategi for forebygging: felleskap, trygghet, utjevning*. Oslo: Departementene.
- Justis- og politidepartementet (2013). *Handlingsplan for forebygging av kriminalitet (2013-2016)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og politidepartementet (2020). *Samfunnssikkerhet i en usikker verden (2020-2021)*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (4. utg. utg.). Oslo: Abstrakt.
- Kripos (2019) *Kripos STRATEGI 2019–2021*. Oslo: Kripos
- Larsson, P. (2008). *Organisert kriminalitet*. Oslo: Pax.
- Lie, E. M. (2011). *I forkant: kriminalitetsforebyggende politiarbeid*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Lindström Peter, Sempert Ulf(red.) (2018) *Kriminologi och poliskunskap. Mötet mellan forskning och praktik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lomell, H. M. (2014). *Forventninger om beskyttelse*. I L. Hausken, S. R. Yazdani, & T. K. Haagenen (Red.), *Fra terror til overvåking: Overvåking i Norge, et kritisk prospekt* (s. 39 - 62). Oslo: Vidarforlaget.
- Lumsden, K. & Goode, J. (2016). *Policing research and the rise of the 'Evidence-Base': Police officer and staff Understandings of research, its implementation and 'What Works'*. Sociology. doi: 10.1177/0038038516664684 (14 s.)

Maguire, Mike (2000) *Policing by risks and targets: Some dimensions and implications of intelligence-led crime control*, *Policing and Society: An International Journal*, 9:4, 315-336, DOI: 10.1080/10439463.2000.9964821

Moen, R. (2019). *Anbefalinger i politiets etterretningsprodukter – et dilemma*. Master i Politivitenskap. Oslo: Politihøgskolen

Norges institusjon for menneskerettigheter (2015). *Kriminalisering av hjemløshet*. Oslo: Norges institusjon for menneskerettigheter.

NOU 2000:24 *Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo.

NOU 2013:9 Politianalysen. (2013). *Ett politi - rustet til å møte fremtidens utfordringer: politianalysen : utredning fra et utvalg oppnevnt av Justis- og beredskapsdepartementet 8. november 2012 : avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 19. juni 2013*. (9788258311796). Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.

Nutley S, Walter, I & Davies, H.T.O. (2003). *From knowing to doing: A framework for understanding the evidence-into-practice agenda*. *Evaluation*, 9(2), 125-148. (23 s.) doi: 10.1177/1356389003009002002

Olsen, O. E., Mathiesen, E. R., og Boyesen, M. (2008). *Media og krisehåndtering: en bok om samspillet mellom journalister og krisehåndterere*. Kristiansand, Høyskoleforlaget.

Olsvik, E. H. (2013). *Vitenskapsteori for politiet: tenkemåter for kunnskapsstyrt politiarbeid*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Paulsen, J. E. & Simensen, T. K. (2019). «Generalistens rolle i etterretningsstyrt politiarbeid». *Nordisk politiforskning*, 6 (nr. 2), s. 169–181. Hentet fra <https://doi.org/10.18261/issn.1894-8693-2019-02-07>

Perry, R.W. and Lindell, M.K. (2003) *Preparedness for Emergency Response: Guidelines for the Emergency Planning Process*. *Disasters*, 27, 336-350. <http://dx.doi.org/10.1111/j.0361-3666.2003.00237.x>

Politidirektoratet (2002). *Strategiplan for forebyggende politiarbeid 2002-2005*. Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2004). *STRATEGISK ANALYSE – kunnskap for å lede*. Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2007). *Nasjonal strategi for etterretning og analyse*. Oslo: Politidirektoratet

Politidirektoratet (2008). *Politiet mot 2020: bemannings- og kompetansebehov i politiet* (Vol. 2008/07). Oslo: Politiet, Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2009). *Politiets strategi: 2010-2015* (Vol. 2009/10). Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2014a). *Kunnskapsbasert erfaringslæring* Oslo: Endringsprogrammet, Politidirektoratet

Politidirektoratet (2014b). *Etterretningsdoktrine for politiet*. Versjon 1.0. Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2017a). *Politiet mot 2025- Politiets virksomhetsstrategi for politi- og lensmannsetaten*. . Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2017b). *Plan- og rammeskriv 2018*. Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet. (2018a). *Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018 – 2020*. Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2018b). *RESSURSANALYSE FOR 2018*. Oslo: Politidirektoratet

Politidirektoratet (2018c). *Politiets årsrapport 2017*. Oslo: Politidirektoratet

Politidirektoratet (2019a). *Politiets årsrapport 2018*. Oslo: Politidirektoratet

Politidirektoratet (2019b). *Nasjonal strategi for helhetlig grenseforvaltning 2019 -2021*. Oslo: Politidirektoratet

Politidirektoratet (2020a). *Politiets årsrapport 2019*. Oslo: Politidirektoratet

Politidirektoratet (2020b). *"I forkant av kriminalitet: Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025)*. . Oslo: Politidirektoratet.

Politidirektoratet (2021a). *Politiets årsrapport 2020*. Oslo: Politidirektoratet

Politidirektoratet (2021b). *POLITIETS TRUSSELVURDERING 2021*. Oslo: Politidirektoratet

Politiinstruksen (1990). *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet (politiinstruksen) av 22. juni 1990 nr 3963 med endringer sist ved forskrift av 30. juni 2006 nr 751 (i kraft 1. juli 2006)*. Oslo: Cappelen Akademisk forl.

Politi-loven (1995). *Lov av 4 august 1995 nr. 53 om politiet : sist endret ved lov av 22. juni 2012 nr. 52*. Bergen: Fagbokforlaget.

Rachlew, A. (2010). *Å forske på sine egne : metodiske og etiske utfordringer knyttet til forskning på egen profesjon*. I T. Myklebust & G. Thomassen (Red.), *Arbeidsmetoder og metoderarbeid i politiet* (s. s. 127-149). Oslo: Politihøgskolen.

Ratcliffe, J. H. (2008). *Intelligence-led policing* (2nd ed.). London: Routledge.

Ratcliffe (red.) (2009): *Strategic thinking in criminal intelligence*. Leichhardt: The Federation Press.

Raustad, M & Utne, I (2009): *Risikoanalyse - teori og metoder*. Trondheim: Tapir akademisk forlag

Rønn, K. V. (2013). *Democratizing Strategic Intelligence?: On the feasibility of an objective, decision-making framework when assessing threats and harms of organized crime*. *Policing*, 7(1), 53–62. doi: <https://doi.org/10.1093/police/pas056>

Rønn, K.V (red.) (2016) *Efterretningsstudier*. København: Samfundslitteratur.

Sherman, L. W. (1998). *Evidence-based policing. I Ideas in American Policing*.

Washington, D.C.: Police Foundation. Hentet fra:

<https://www.policefoundation.org/publication/evidence-based-policing/>

Skjæret, M., & Heivoll, K. (2019). *Innføringshåndbok for Kunnskapsbasert politiarbeid*. Oslo.

Smith, C. og Brooks, D. (2013). *Security Science. The theory and practice of security*. Oxford: Elsevier.

Standard Norge (2008). *Krav til risikovurderinger*. (NS 5814) Lysaker: Standard Norge.

Tjora, A. H. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (2. utg. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.

Tusikov, N. and Fahlman, R.C. (2009) "*Threat and Risk Assessments*", in J. Ratcliffe (ed.) *Strategic Thinking in Criminal Intelligence*, Annandale: Federation Press, 248-268.

Weisburd, D., & Braga, A. A. (2006). *Police innovation : contrasting perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vedlegg: Oversikt over dokumenter brukt i dokumentanalyse

Utgitt av:	Navn på dokument	Utgitt årstall	Ref.
POD	STRATEGIPLAN FOR FOREBYGGENDE POLITIARBEID 2002-2005	2002	POD, 2002
POD	STRATEGISK ANALYSE – kunnskap for å lede	2004	POD, 2004
POD	Politiet mot 2025	2017	POD, 2017a
POD	Politiet mot 2020	2008	POD, 2008
POD	Kunnskapsbasert erfaringslæring	2014	POD, 2014a
POD	Kriminalitetsforebygging som politiets primærstrategi 2018 – 2020	2018	POD, 2018a
POD	I FORKANT AV KRIMINALITETEN Forebygging som politiets hovedstrategi (2021-2025)	2020	POD, 2020b
POD	ETTERRETNINGSDOKTRINE FOR POLITIET	2014	POD, 2014b
Kripos	STRATEGI 2019–2021	2019	Kripos, 2019
JD	Samfunnssikkerhet i en usikker verden (2020-2021)	2020	JD, 2020
POD	RESSURSANALYSE FOR 2018	2018	POD, 2018b
JD	Prop. 61 LS (2014-2015)	2014	JD, 2014
POD	Politiets årsrapport 2020	2021	POD, 2021a
POD	Politiets årsrapport 2019	2020	POD, 2020a
POD	Politiets årsrapport 2018	2019	POD, 2019a
POD	Politiets årsrapport 2017	2018	POD, 2018c
JD	NOU 2009:12 Et ansvarlig politi	2009	JD, 2009
POD	Nasjonalt strategi for helhetlig grenseforvaltning 2019 -2021	2019	POD, 2019b
Difi	Evalueringsrapport av nærpoltireformen	2018	DIFI, 2018
POD	DISPONERINGSSKRIV FOR POLITI- OG LENSMANNSETATEN	2018	POD, 2018d
POD	POLITIETS TRUSSELVURDERING 2021	2021	POD, 2021b
POD	Nasjonalt strategi for etterretning og analyse	2007	POD, 2007
POD	PLAN- OG RAMMESKRIV 2018	2017	POD, 2017b