

Justis- og beredskapsdepartementet  
Postboks 8005 Dep  
0030 OSLO

Deres ref. 20125477-/PHV

Vår ref. 12/29

13.9.2012

## Høring – NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen

### 1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 17.8.2012. Det kriminalitetsforebyggende råd har diskutert utredningen i sitt møte 3. september og medlemmene har kommet med senere innspill til høringsuttalelsen, noe som var mulig etter å ha blitt innvilget en ukes utsettelse på høringsfristen av Klas Schløsser Møller. Uttalelsen er enstemmig.

Etter KRÅDs vurdering har kommisjonen levert en omfattende og svært solid rapport. Men den bygger på en lang rekke samtaler, intervjuer og dokumenter som vi ikke kjenner til. Dette må derfor anføres som et generelt forbehold. I tillegg kommer det faktum at høringsfristen er ekstraordinær kort, slik at det ikke har vært mulig for alle rådets medlemmer å sette seg like grundig inn i hele rapporten.

Det har også vært umulig for KRÅD å vie alle deler av rapporten like stor oppmerksomhet. Vi har derfor sett det som hensiktsmessig å bruke KRÅDs mandat, gitt ved Kongelig resolusjon, som rettesnor for denne høringsuttalelsen. Det heter blant annet i mandatet at KRÅD «skal bidra til en samordning av forebyggende tiltak i kriminalpolitikken» og «med særlig oppmerksomhet rettet mot barn og unge».

KRÅD har valgt å konsentrere denne høringsuttalelsen rundt temaene forebygging – herunder også fra PSTs side, IKT og taushetsplikt.

## 2. Viktigheten av forebygging og beredskap

### 2.1

Justis- og politidepartementet skiftet navn til Justis- og beredskapsdepartementet fra 1.1.2012. KRÅD forutsetter at navneendringen signaliserer realitetsendringer. Men var det først og fremst beredskapen som sviktet 22. juli? Selvsagt burde politiet kommet raskere til Utøya, og liv ville blitt spart. Selvsagt burde alarmtelefonnettene fungerte bedre. Men hva var det som egentlig sviktet? Jo, vår evne som samfunn til å forebygge at noe slikt kunne skje. Ble det vurdert å heller kalle departementet Justis- og forebyggingsdepartementet?

Allerede da forslag til statsbudsjett for i år ble lagt frem i fjor høst, så vi tydelige tegn på en styrket beredskapsinnsats. Nødnett ble tilgodesett med svimlende 1,5 milliard kroner. Politiets sikkerhetstjeneste fikk et solid påslag og politiet fikk penger til enda et helikopter. Men hvor var styrkingen av den forebyggende innsatsen?

### 2.2

KRÅD vil som et generelt synspunkt anføre at oppfølgingen av katastrofene som rammet Norge 22. juli i fjor, styrkingen av beredskapen og intensivering av den forebyggende innsatsen ikke utelukkende må ha som mål å møte et tilsvarende terrorangrep. Internasjonal erfaring viser at nye terroraksjoner sjelden eller aldri er kopier av det som tidligere har skjedd. Vi vil derfor minne om konklusjonen i Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States (August 2004). Her pekes det på blant annet på "failure of imagination" (Kap 11 s. 339 flg.) som årsak til at USA ikke var beredt til å håndtere angrepene på Washington og New York 11. september 2001:

*"We believe the 9/11 attacks revealed four kinds of failures: in imagination, policy, capabilities, and management."*

Det er derfor viktig at norske myndigheter tenker videre enn et nytt, tilsvarende terroranslag mot en regjeringsbygning og en ungdomsleir. Listen av potensielle mål er selvsagt uendelig. Forebygging og beredskap må følgelig ikke «skreddersys» etter fjorårets tragedie. Da kan vi komme til kort på nytt.

### 2.3

Fremleggelsen av rapporten fra 22. juli-kommisjonen gir grunn til ettertanke. Hva er skjedd i året som har passert? Har vi evnet å sette de grusomme erfaringene ut i praktiske læring? Og er vi bedre rustet til å forhindre at noe liknende kan skje igjen?

Regjeringen har allerede før fremleggelsen av NOU 2012:14 vært opptatt at beredskapen var vært for dårlig da katastrofene rammet. Men KRÅD savner en omforent definisjon av beredskapsbegrepet. Bokmålsordboka har følgende definisjon:

- 1 det å være beredt ha, holde noe i beredskap, ha noe ferdig til bruk i påkommende tilfeller

2 det å være forberedt på å møte kritiske situasjoner, særlig angrep

KRÅD mener at en slik forståelse av «beredskap» er for snever, passiv og reaktiv. Vi vil derfor vise til at det tidligere er lagt til grunn bredere forebyggingsbegrep, hvor det nødvendige proaktive element også inngår. I NOU 2000:24 Et sårbart samfunn, heter det under pkt. 2.3.3:

*«Med beredskap forstås tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere kriser og andre uønskede hendelser.»*

I 22. juli-kommisjonens rapport pekes det under pkt. 5.2 på at i begrepet "samfunnssikkerhet" ligger både en forebyggende side og en side rettet mot å håndtere en krise og konsekvensene av denne når den først inntreffer. Videre heter det at "beredskap" er den planlegging og forberedelse som gjøres for å håndtere en uønsket hendelse dersom den først inntreffer.

KRÅD er bekymret over det som synes å være regjeringens for ensidige vektlegging av den reaktive beredskapen - håndteringen når krisen har inntruffet - på bekostning av den forebyggende innsatsen som ligger i samfunnssikkerhetsbegrepet.

### 3. Nærmere om forebygging

#### 3.1

22. juli-kommisjonen viser hvordan materiell, samhandling, kultur og holdninger i det statlige rednings- beredskapsapparatet feilet i å beskytte oss mot terrorisme 22. juli i fjor. Kommisjonsrapporten handler om hvordan samfunnet taklet katastrofen som oppsto etter at en mann ble så ekstrem at han valgte å bli terrorist.

Rapportens pkt. 5.4 omhandler primærforebygging, det vil si forebyggende tiltak av mer generell karakter, men også tiltak iverksatt før sosialt avvik utvikler seg til kriminalitet. Primærforebygging og beredskap kan for eksempel dreie seg om å hindre at folk velger å bli terrorister. En slik kartlegging lå ikke i mandatet fra regjeringen til kommisjonen. Kommisjonen problematiserer det selv (s. 70):

*«Kommisjonen antar at det, på bakgrunn av hendelsen 22/7, kan trekkes viktig lærdom i arbeidet med å stanse radikaliseringsprosesser, og å hindre at personer mister sine naturlige hemninger mot vold. Kommisjonens mandat retter seg imidlertid ikke mot disse sidene av det forebyggende arbeid.»*

KRÅD ønsker likevel en debatt om primærforebyggende tiltak velkommen i kjølvannet av rapporten. Tidlig intervensjon er, ved siden av radikaliserings/høyreekstremisme, temaer med prioritet hos KRÅD i innværende rådsperiode. Forhold som omsorgssvikt, rus, psykiatri, mobbing, fattigdom, negative ungdomsmiljøer, manglende inkludering, utenforskap osv. kan føre til søken mot ekstreme miljøer og i og utenfor den interaktive

verden, men allikevel midt iblant oss. Kommisjonen har skrevet to og en halv side om det de ikke skriver om. Den slår fast (s.71) at «årsaksbildet bak radikaliserings og vilje til voldsanvendelse er komplekst og berører en rekke samfunnsområder, deriblant opplæringssektoren, helsesektoren og barnevernstjenesten, i tillegg til det sivile samfunn». Her nevnes samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT) og politiråd spesielt.

Etter 22. juli har KRÅD vært opptatt av forhold som gjør at et menneske utvikler seg så skjævt, som vi har sett, uten å bli fanget opp. KRÅD mener hovedutfordringen i det å forebygge ekstremisme ligger her.

Vi vet at mange barn i Norge har det vondt. I familien, på skolen og seinere når de skal ut i samfunnet og arbeidslivet. KRÅD mener det er behov for en ny granskingsrapport om de primærforebyggende tiltak som i dette, og i alt for mange andre tilfeller, har sviktet. Her vil det være viktig å fokusere på blindsoner mellom ulike offentlige tjenester, om hvordan disse samhandler med det sivile samfunn, om sosial kontroll og mellommenneskelig ansvar i det fysiske nærmiljøet og i den interaktive virkeligheten. En slik gransking bør gjøres med dyp risikoforståelse.

### 3.2

Beredskap må innbefatte forebygging. Brevik ble ikke født 32 år gammel, i Grubbegata utenfor Høyblokka i fjor sommer. Han har levd et liv og vært sett av mange som uttrykte bekymring. I tingrettsdommen som ble avsagt 24. august blir det tegnet et bilde av en lang kjede bekymrede mennesker; avlastningshjem som toåring, utredet av psykolog som fireåring, tatt av politiet og straffet flere ganger i midten av tenårene med bekymringsmeldinger til barnevernet og så videre. Men lite ble gjort for å følge opp råd fra bekymrede fagfolk.

Fungerende PST-sjef Berg sa på pressekonferansen 16. mars 2012, da PSTs egevaluering ble lagt frem:

*"Vi mener at vi ikke kunne overvåket oss frem til å finne Breivik. Andre samfunnsmekanismer skulle kommet inn på et tidlig tidspunkt, når vi snakker om å oppdra våre barn, skoler og å bry oss om naboene. Vi er ledd i en kjede, men tro ikke at overvåking er veien å gå."*

Generalmajor Kjell Grandehagen, leder forsvarets etterretningstjeneste, sa til Dagens Næringsliv 30. juni 2012, som en kommentar om nordmann som skal ha fått terroropplæring i Jemen:

*"[...] vi sier ikke noe konkret om denne påståtte personen. Men vi tror at det er greit at det norske folk forstår trusselbildet. Til syvende og sist er årvåkne nærmiljøer den beste beskyttelsen vi har."*

Og Grandehagens britiske motpart, tidligere leder av MI6 sir Richard Dearlove, var i Norge på vårparten og sa til NRK:

*"It is nearly impossible to prevent terrorism like what happened in Norway 22 July. Both in that action, as well as the bombings in London in 2005, it was the terrorists' communities that had failed."*

Ekspertene på terrorbekjempelse synes å være samstemte om at deres organisasjoner ikke vil lykkes i å forebygge den form for soloterrorisme vi opplevde 22. juli i fjor. Da er det et resignert svar å øke beredskapen, slik at samfunnet kan reagere raskere, mer effektivt og mer kraftfullt dersom en ny terroraksjon inntreffer. Det er etter KRÅDs mening viktig å ha som mål å styrke det grunnleggende arbeidet med forebygging. Slik at nye tilfeller av terrorisme ikke får skje.

### 3.3

KRÅD vet ikke om det hadde vært mulig å forebygge det som skjedde 22. juli. Men vi velger å tro det. Noe annet er resignasjon og det kan vi ikke tillate oss. Regjeringen har pekt oss ut til å være medlemmer av Det kriminalitetsforebyggende råd. Da er det vår oppgave å rope varsko.

KRÅD har utviklet en modell for samordning av det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet, kalt SLT. Justis- og beredskapsdepartementet bevilger årlig stimuleringsstilskudd for at nye kommuner skal organisere sitt kriminalitetsforebyggende arbeid etter denne modellen. Beløpet på fem millioner kroner har vært uendret i hele den rødgrønne regjeringens tid. Og antallet SLT-kommuner er fortsatt under 200. Mens PST har fått økt sine budsjetter med mer enn 80 prosent, er KRÅDs budsjett i samme perioden økt med 12 prosent, altså langt unna en kompensasjon for lønns- og prisvekst.

### 3.4

I forbindelse med behandlingen av innstillingen fra Den særskilte komité, Innst. 207 S (2011–2012), fattet Stortinget 8. mars 2012 14 vedtak. Særlig to av disse er av interesse for KRÅD:

*I. Evaluere politiråd i kommunene og deres betydning for forebyggende arbeid, herunder terrorberedskapen.*

*II. Utrede bedre måter å belønne velfungerende SLT-samarbeid, med sikte på å styrke det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet og samfunnsberedskapen.*

Stortinget viser her en tydelig vilje til å kombinere det forebyggende, proaktive, arbeidet med en mer reaktiv beredskap, noe som KRÅD støtter. Politiråd og SLT er sentrale elementer i den lokale forebyggingen. KRÅD støtter departementets arbeid med å fortsatt stimulere og videreutvikle dette arbeidet.

I underkant av 200 kommuner og bydeler jobber etter SLT-modellen når det gjelder det kriminalitetsforebyggende arbeidet blant barn og unge. Antallet har vært stabilt gjennom en god del år. Justis- og beredskapsdepartementet betaler årlig ut såkalte

stimuleringsmidler til kommuner, etter søknad som behandles av KRÅD, for oppstart og drift av SLT-arbeidet i inntil tre år. Årlig stimuleringsmiddelbeløp er 5 millioner kroner og har vært uendret så lenge regjeringen har sittet. Et viktig tiltak for å styrke det lokale, kriminalitetsforebyggende arbeidet vil være å heve dette beløpet.

SLT-arbeidsmåten legger til grunn at:

- Kommunens øverste politiske og administrative ledelse og politiets lokale leder må gjensidig forplikte seg til å samarbeide.
- En styringsgruppe med de samme lederne møtes jevnlig for å følge opp samarbeidet.
- En særskilt person har ansvar for å følge med på at styringsgruppens beslutninger settes ut i livet og koordinere det samarbeidet som bestemmes.

I Politidirektoratets evaluering april 2012 av hvordan politiet opplever samarbeidet i politirådene sies det at i juni 2011 var etablert 389 politiråd. Evalueringen viser imidlertid at i mangel av sentrale føringer er «politiråd» intet enhetlig organ. Møtehyppigheten varierer fra ett møte i året opp til mer enn fem, det er stor bredde i hvilke temaer som behandles og det finnes ingen enhetlig saksbehandling. En formalisering av samarbeidet lokalt bør ta hensyn til de ulike formene for kriminalitet som politiråd og SLT har til oppgave å arbeide med.

Politiets virksomhet skal skje i samarbeid med andre aktører i lokalsamfunnet. Det følger av politiloven § 2 nr. 2 at forebygging er en viktig oppgave for politiet. Problemorientert politiarbeid er en sentral, metodisk tilnærming som kan anvendes uavhengig av type kriminalpolitisk utfordring. Helt avgjørende for politiets kunnskapsbaserte virksomhet er etablering av etterretnings- og analysefunksjoner i politidistriktene. Disse funksjoner er ment å være ledelsens «kunnskapssenter» for å legge et best mulig grunnlag for effektiv virksomhet. Kartlegging av lokale, organiserte, kriminelle nettverk vil være en viktig oppgave for politiet i den sammenheng, og da i nært samarbeid med andre sektorer lokalt.

I tillegg til politiets ledelse og kommunenes politiske og administrative ledelse, må departementet og Politidirektoratet vurdere hvorvidt lederne for de ulike relevante, kommunale virksomhetene bør delta. Det vil kunne gjelde skole, helse, sosial, kultur, teknisk etat og andre.

Departementet bør også vurdere hvordan samarbeidet med videregående skoler og NAV (Arbeids- og velferdsforvaltningen), både den statlige og kommunale delen, kan organiseres for å trekkes mer aktivt og forpliktene med i det lokale forebyggende arbeidet.

#### 4. Merknader til enkelte av kommisjonens hovedkonklusjoner og anbefalinger

##### 4.1

*1. Kommisjonens viktigste anbefaling er at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til*

- *risikoerkjennelse,*
- *gjennomføringsevne,*
- *samhandling,*
- *IKT-utnyttelse, og*
- *resultatorientert lederskap.*

22. juli-kommisjonen peker på hva den omtaler som holdnings- og kulturmangler i norsk politi. Som kommisjonen peker på er dette et ledelsesansvar, men det er også et ansvar for hver enkelt ansatt. De om lag 13.000 medarbeiderne i politiet møter etiske utfordringer og krevende dilemmaer hver eneste dag. Å dyrke frem gode holdninger og etisk bevissthet er derfor en helt nødvendig oppgave for Justis- og beredskapsdepartementet, Politidirektoratet og ledere på alle nivåer i politidistriktene.

Politiet har helt særegne forpliktelser overfor det norske folk. Politiet skal forsvare tryggheten. Det stiller store krav til tjenestemennenes vurderingsevne i vanskelige situasjoner. På vegne av samfunnet forvalter politiet store menneskelige, materielle og økonomiske ressurser. Vi har i Norge kanskje den beste politiutdanningen i verden. Men holdninger og kultur må bli vektlagt enda sterkere på Politihøgskolen. Lederne i politiet har et ekstra stort ansvar. De skal fremstå som forbilder og vise godt lederskap gode holdninger som berettiger til respekt.

I tillegg bør JD søke til andre etater, organisasjoner og miljøer for å lære risikovurdering og -styring, kulturutvikling og holdningsarbeid. Når det gjelder risiko er det kanskje oljeindustrien som utmerker seg. Kriser under oljeutvinning kan få enorme konsekvenser på mange områder; miljø, personal og økonomisk. Helsevesenet har lang erfaring i å planlegge for kriser og katastrofer. KRÅD anbefaler derfor kontakt med Helse- og omsorgsdepartementet.

Forsvaret er de senere årene stilt overfor store utfordringer. Trusselsituasjonen for Norge er totalt endret de siste 20 årene og forsvaret har vært nødt til å omstrukturere for en ny virkelighet. Samtidig har bistand fra norske styrker vært ønsket i utlandet, som et ledd i verdenssamfunnet ønske om å skape fred og trygghet. Særlig de norske styrkene i Afghanistan har vært stilt overfor store utfordringer og satt på harde prøver. Slike krav til enkeltmennesker setter enorme krav til holdninger og kultur, korpsånd, disiplin og gjennomføringsevne. Forsvarsdepartementet bør derfor inviteres inn i arbeidet med å utvikle holdninger, kultur og ledelse i justis- og beredskapssektoren.

I tillegg vil flere av de foreslåtte miljøene kunne gi viktige bidrag i utviklingen av evalueringskulturen som nå er i politietaten.

## 4.2

*11. Politidirektoratet må etablere et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatens oppgaver, og sørge for sammenheng mellom mål, prioriteringer, ressurs- og bemanningsplanlegging, ressursbruk og rapportering. Den operative virksomheten må forsterkes. Tydelige krav til responstid, responskvalitet og samsvar mellom oppgaver og bemanning må etableres.*

Kommisjonen peker på antallet og mangfoldet i hvilke oppgaver, funksjoner og resultater politiet måles på; om lag hundre forskjellig. Men at politiet ikke måles på for eksempel viktige områder som beredskapen. KRÅD vil peke på at annet område hvor politiet heller ikke måles; nemlig forebygging.

KRÅD har arbeidet lenge med å finne frem til målekriterium for politiets forebyggende arbeid. Vi har stadig støtt på formelle, kulturelle eller praktiske forskjeller mellom etater som samarbeider om kriminalitetsforebygging. Hvordan kan vi få de ulike etatene til å handle og vurdere mer samstemt ut i fra prinsippet om tidlig innsats, for å hindre gjentakelse og tilbakefall for enkeltindivider?

Tiltak nr. 6 i regjeringens kriminalitetsforebyggende handlingsplan Gode krefter er Bedre måling av politiets forebyggende arbeid. For å ivareta dette tiltaket nedsatte departementet i 2010 en arbeidsgruppe, under ledelse av KRÅD. Det fremgår av departementets mandat at målet var:

- 1) foreslå enkle, operasjonelle kriterier for å måle kriminalitetsforebyggende arbeid, både kvalitativt og kvantitativt.
- 2) særlig se på kriterier for å måle tverrfaglig innsats mot kriminalitet begått av unge lovbytere.

Arbeidsgruppen oversendte sin rapport til justisministeren 29.10.10. Etter hva vi kjenner til ble rapporten sendt over til POD. Siden er intet skjedd. Vi vil derfor minne om forslaget i en situasjon hvor 22. juli-kommisjonen etterlyser et tydelig målstyringssystem.

I dag måles effekt vedrørende barne- og ungdomskriminalitet på ett område i politiet, nemlig antall førstegangskriminelle. KRÅD anbefalte ett enkelt og lett avlesbart målekriterium. Det tar utgangspunkt i all ungdom (under 18 år) som er registrert første gang i politiets registre med en positiv påtaleavgjørelse (påtaleunntatelse, forelegg, siktelse, tiltalebeslutning), med overføring til barnevern eller overføring til konfliktråd. Rask behandling kan ha en selvstendig forebyggende effekt. Men arbeidsgruppen ser det som ikke tilstrekkelig å ha måltall på 42 dager for behandling av straffesaker med unge lovbytere, telling av antallet førstegangskriminelle eller overføring til konfliktråd. Det er også viktig å måle andelen unge som begår kriminalitet på nytt.



Politiet operer med betegnelsene "førstegangskriminell", "tilbakefallskriminell" (annen gangs registrering) og "gjenganger" (tredje eller flere registreringer). Det er et klart mål å avbryte en kriminell karriere i sin spede begynnelse. Vi vet at svært mange unge begår én eller svært få kriminelle handlinger. Dette er ofte en del av en utprøvende, men normal ungdomstid. Politiet får kunnskap om et fåtall av disse handlingene og hvem den ansvarlige er. Men det er viktig, når slik informasjon fremkommer, at det gripes tak i person og situasjon slik at det ikke skjer oftere.

Arbeidsgruppen foreslo derfor som målekriterium at:

En førstegangskriminell skal ikke registreres av politiet for nye straffbare handlinger i en treårsperiode etter dato for første handling.

Gitt denne indikatoren, må man søke å finne frem til et fornuftig suksesskriterium.

KRÅD foreslår også at det føres inn i det sentralt fastsatte målekriteriet at mindre enn 50 % av registrerte førstegangskriminelle blir registrert på ny i løpet av de tre påfølgende år.

Videre bør det være en rubrikk for å liste opp de forebyggende tiltak som er iverksatt. Til slutt bør det være en mulighet for å registrere i fritekst eventuelle evalueringer, dokumentasjoner og andre dokumenter som også kan læringseffekt for andre.

Årsaken til at kriteriet ble satt til mindre enn 50 % er at dette fremkommer som et vellykket resultat i evalueringen av oppfølgingsteamene (Kvello og Wendelborg NTNU 2009).

Årsaken til at nettopp tre år er valgt er fordi at dette anses som tilstrekkelig lenge for å føle en målrettet systematisk utvikling over tid, ref. erfaringen fra oppfølgingsteamene. Samtidig gir det handlingsrom for å monitorere og eventuelt tilpasse tiltak som nevnt nedenfor.

Arbeidsgruppen la til grunn at politiets dataverktøy er slik at det er mulig å implementere forslaget raskt. Det vil derfor ikke medføre særlige administrative kostnader.

Under arbeidet med å finne frem til målekriterium for politiets forebyggende arbeid, støtte arbeidsgruppen stadig på formelle, kulturelle eller praktiske forskjeller mellom etater som samarbeider om kriminalitetsforebygging. Hvordan kan vi få de ulike etatene til å handle og vurdere mer samstemt ut i fra prinsippet om tidlig innsats, for å hindre gjentagelse og tilbakefall for enkeltindivider, stilte arbeidsgruppen spørsmål om.

Politiet, barnehager, skoler/PPT og Helsestasjoner sender bekymringsmeldinger. Politiet har virkemidler. Gjennom oppsøkende patruljerende tjeneste kan man avdekke ungdom i risikozonen. Gjennom bekymringssamtaler kan politiet kartlegge situasjonen og bedre legge til rette for tiltak hos andre etater. Gjennom god etterforskning vil politiet kunne legge bedre til rette for alternative straffereaksjoner etter at en kriminell handling har funnet sted.

Men tiltaksapparatet som kan gripe inn på et tidligere tidspunkt ligger i kommunene. Det vil derfor være å begå en urett mot politiet dersom vi skal måle deres "vellykkethet" opp i mot tilbakefall, om vi ikke samtidig ser på andre etaters ansvar, rutiner og delaktighet i dette arbeidet. For politiets vedkommende er det viktig å forbedre samarbeidet mellom påtalefunksjonen og den operative politiinnsatsen.

For å oppnå full effekt av et målekriterium for politiet, er det viktig at samarbeidende etater også ser på sine rutiner og praksis. Barneverntjenesten er en spesielt viktig samarbeidspartner for politiet. Det er derfor viktig å se på barneverntjenestens utøvelse av skjønnet for å intervensere i en sak.

Om barneverntjenesten skal åpne sak, må det foreligge en melding. Et sentralt område er derfor først og fremst å sikre gode meldingsrutiner slik at den kunnskap den enkelte etat besitter kommer dit den skal.

Arbeidsgruppen foreslo derfor begrepet "samsyn" og felles mål for å lykkes i samarbeidet. Dette er et enkelt, godt, treffende og forståelig begrep om å få "klokkene til å gå likt" hos de etater og personer som skal samarbeide. Forslaget ble oversendt departementet i brev 28.1.2011. KRÅD kjenner ikke til hva som er skjedd med denne rapporten i ettertid, men mener at det vil være på sin plass å vurdere forslagene som en del av oppfølgingen av 22. juli-kommisjonens rapport.

### 4.3

*13. Politidirektoratet må raskt utarbeide en klar, helhetlig IKT-strategi for politiet for å muliggjøre samhandling på operativt og taktisk nivå, og for å kunne analysere, styre, og utvikle etaten strategisk. Det må settes av midler til en rask og effektiv implementering.*

Kommisjonen peker på en rekke punkter hvor politiets IKT-systemer og -utstyr ikke fungerte slik vi kan både kreve og forvente. Dessverre er ikke politiet alene om disse problemene i justissektoren. Også alle domstolene sliter er et håpløst IKT-verktøy.

Det har vært vel kjent at politiet har behov for en omfattende IKT-investering. Også Riksrevisjonen har flere ganger pekt på at lite blir gjort for å følge opp det behovet alle har vært enig om har vært til stede. I følge en rapport fra Riksrevisjonen i år fikk eksterne konsulenter over 70 prosent av midlene som gikk til datautvikling i politiet. Riksrevisjonen er kritisk til at konsulentene får så mye av midlene som investeres, da det medfører at nødvendig kompetanse forblir utenfor politiet. Riksrevisjonen er

usikker på om Justis- og beredskapsdepartementet og politiet har tilstrekkelig styring med utviklingen.

Kunnskapsstyrt politiarbeid blir fremholdt som den mest effektive måten å jobbe på. Men politiet har ikke noe system for å lagre, gjenfinne og dele sin kunnskap. Det er sagt at den enkelte tjenestemann sitter med kunnskapen, og når vedkommende slutter, forsvinner kunnskapen med personen. Det må være mulig i Norge, ett land med felles språk og én politistyrke, fordelt på 27 distrikter, å lagre, gjenfinne og dele kunnskap og erfaring.

Kommisjonen peker på at norsk politi har et gammelt IKT-system som har en rekke feil og mangler. Stortinget vedtok i 2005 en ny straffelov. Den inneholder blant annet en bestemmelse om forbrytelser mot menneskeheten, som skal kunne straffes med fengsel inntil 30 år. Mens i dagens straffelov er fengsel i 21 år maksimalstraffen. Ny straffelov blir ikke vedtatt ofte. Det er 110 år siden vi fikk det sist. Problemet er at den nye straffeloven fortsatt ikke er trådt i kraft fordi politiets gamle datasystem ikke kan håndtere den nye loven. Nå er det gått syv år siden loven ble vedtatt. Og fortsatt er nytt IKT-system for politiet knapt nok på planleggingsstadiet. Og mannen bak terrorangrepene 22. juli kunne ikke bli stilt til ansvar for forbrytelser mot menneskeheten.

Når behov for nytt IKT-system melder seg, står man normalt overfor tre aktuelle alternativer:

1. Kjøre videre med eksisterende system. («Det holder sikkert en stund til.»)
2. Lappe og flikke på eksisterende system. («Det blir sikkert bedre enn det vi har og det koster ikke så mye.»)
3. Investere i helt nytt system. («Dette ble fryktelig dyrt!»)

Men hva blir dyrest på sikt? Mindre gode løsninger fører ofte til frustrasjon, ineffektivitet, arbeidsmiljøproblemer, sykdom osv. Hva koster det? Har vi råd til et ineffektivt politi?

Men når regjeringen bestemmer seg for å bevilge penger til et nytt IKT-system, finnes det fortsatt en rekke avveininger som må gjøres. Skal man gå for billigste løsning, med minimumsstandard? Eller ønsker Justis- og beredskapsdepartementet å gi politiet et tidsmessig dataverktøy, som kan bidra til bedre forebygging og mer målrettet kriminalitetsbekjempelse? I dag deles kunnskap i liten utstrekning og det lagres ikke slik at den kan gjenfinnes.

KRÅD er opptatt av at kriminalitetsforebygging er et tverrfaglig og tverretatlig ansvar. Det er ingen oppgave for politiet alene, men noe som må løses i felleskap med kommunale myndigheter, frivillige organisasjoner og næringsliv. SLT og politiråd er navn på samordningsmodeller av denne samarbeidsinnsatsen. Skal vi lykkes i et mer effektivt samvirke innenfor kriminalitetsforebyggingen, er det ikke minst viktig at politiet gir mulighet til å jobbe kunnskapsbasert.

#### 4.4

*22. Taushetsbestemmelsene i helsepersonelloven bør gjennomgås for å sikre at politiet og pårørende kan få nødvendig informasjon i katastrofesituasjoner.*

KRÅD mener at også andre profesjoners taushetsplikt bør vurderes i forbindelse med oppfølgingen av 22. juli-kommisjonens rapport. I Meld. St. 7 (2010–2011) Kampen mot organisert kriminalitet, under pkt. 8.1.1 problematiserer departementet de utfordringer som (ulike) taushetspliktbestemmelser kan medføre. Det pekes på at en effektiv innsats mot kriminalitet forutsetter et godt samarbeid mellom politi og påtalemyndighet, kommunale myndigheter, frivillige organisasjoner og næringsliv. Betydningen av deres samlede medvirkning og medansvar blir stadig mer viktig og synbart.

Det felles, tverrsektorielle samarbeidet har som et hovedmål å sørge for tidlig inngripen i en potensiell kriminell løpebane. Viljen og evnen til slikt samarbeid blir stadig viktigere. Tradisjonelt har ulike myndigheter vært noe tilbakeholdende i et slikt samarbeid. Det å reagere på uønsket atferd ble tidligere sett på som en uheldig stigmatisering av ungdom, som derved kunne gjøre vondt til verre.

Når flere instanser, gjerne lokalt, skal samarbeide om tiltak og eventuell inngripen i borgerens rettssfære eller private rom, oppstår som regel dilemmaer i form av hvor langt taushetsplikten når opp mot informasjonsplikten i og mellom etater. En mulig måte å løse slike opplevde samarbeidsproblemer på, er gjennom lovendring. Ulike taushetsregler og ulik praktisering kan være hindrende for å løse en kriminalsak på en rasjonell og god måte.

Departementet peker i stortingsmeldingen om organisert kriminalitet på at man i Danmark har hjemmel i Retsplejeloven § 115, hvor det åpnes adgang for politiet og andre myndigheter til å:

*«Videregive opplysninger om enkeltpersoners rent private forhold til andre myndigheder, hvis videregivelsen må anses for nødvendig af hensyn til det kriminalitetsforebyggende samarbejde.»*

Videre fremkommer det at slike opplysninger ikke kan «videregives med henblik på efterforskning af straffesager».

Departementet uttaler etter dette at regjeringen vil vurdere bestemmelser i norsk lovgivning for om mulig å lette det tverrsektorielle, kriminalitetsforebyggende arbeidet. Det vises til de økede utfordringene den organiserte kriminaliteten utgjør, og at dette nødvendiggjør en kritisk vurdering av skranker for informasjonsdeling i samarbeidsrelasjonene. Etter hva KRÅD kjenner til har ikke dette resultert i praktiske resultater ennå.

I regjeringen kriminalitetsforebyggende handlingsplan Gode krefter omhandler tiltak 29 en gjennomgang av regelverk for informasjonsplikt og taushetsplikt. Handlingsplanen løper ut dette året, uten at arbeidet med en gjennomgang, etter hva

KRÅD kjenner til, er kommet langt. Ytterligere bekymringsfull er manglende innsats på dette området på bakgrunn av at det allerede i den forrige kriminalitetsforebyggende handlingsplanen, fra 2005, ble sagt at det skulle utarbeides en veileder om taushetsplikt. Det er nå gått syv år uten at dette viktige arbeidet om taushetsplikten er gjennomført.

#### 4.5

*27. PST må ta mer initiativ og vise større vilje til samarbeid og informasjonsdeling med andre etater, herunder det ordinære politi og Etterretningstjenesten.*

*Taushetsbestemmelsene i lovgivningen bør harmoniseres med det etablerte regelverket for PSTs arbeid, slik at PST kan få tilgang til relevant informasjon fra andre etater i de tilfeller da de selv har lov til å registrere opplysninger eller opprette sak. Videre bør ikke taushetsbestemmelser være til hinder for at andre offentlige etater kan tipse PST der etatene oppfatter at det er grunn til å undersøke om det foregår terrorplanlegging.*

Justisdepartementets handlingsplan for å forebygge radikaliserings og terrorisme, «Felles trygghet – felles ansvar», utkom høsten 2010. Planen inneholder en rekke gode tiltak – som styrket forskningsinnsats samt kunnskapsoppbygging innen politiet, PST og kriminalomsorgen. Derimot er kommunenes rolle viet en beskjedne plass i planen. SLT-koordinatorene er ikke viet nødvendig oppmerksomhet selv om det er disse som har oppgaven med å koordinere den kriminalitetsforebyggende innsatsen i kommunene. KRÅDs erfaring er at de som arbeider tett på ungdom og unge voksne, trenger mer kunnskap hvis de skal kunne gjøre en god forebyggende innsats mot radikaliserings og marginalisering.

Det er tre typer kunnskap som savnes. Det ene er fenomenkunnskap om hva radikaliserings og ekstremisme som kan føre til vold er for noe – og hvordan kommunene i samarbeid med lokalt politi og sivile organisasjoner best kan forebygge og forhindre dette. Hva er for eksempel forskjellen mellom religiøse eller politiske holdninger som skal aksepteres, og holdninger som kan være grunnlag for bekymring? Hvilken atferd, symboler og evt. gruppedannelser bør utløse bekymring og eventuelt aktiv handling? Og hvilke strategier og redskaper bør da anvendes lokalt? Hvilke redskaper finnes i det kommunale verktøyskrinet – eventuelt hvilke nye verktøy kan kommunene tilegne seg?

Det andre er informasjon om lokal situasjon – om enkeltpersoner, grupper og organisasjoner som enten er i ferd med å radikaliseres eller som allerede har utviklet ekstreme holdninger og som kommunalt ansatte bør forholde seg aktivt til. Er det noe som rører seg lokalt som en bør ha et spesielt fokus på?

Det tredje er prosesskunnskap: Hva gjør en med en bekymring. Hvilke typer bekymringer bør det kommunale apparatet kunne handtere selv, og hvilke bør en ta opp med politiet – og eventuelt PST? Hvordan skal det kommunale apparatet balansere mellom det å formidle viktig informasjon videre til politiet, og det å ha tillit i de miljøer det gjelder? Hva kan, bør og skal de formidle – og hva bør de ikke formidle?

Det skjer for tiden en del kunnskapsformidling om dette temaet – til både polititjenestemenn og SLT-koordinatorer, f.eks. gjennom Justisdepartementets årlige konferanse om terrorisme og Politiets kriminalitetsforebyggende forums (PKF) årlige konferanse. Dette er gode kilder til kunnskap, men de dekker ikke hele det spekteret av kunnskap som det meldes behov for. Disse konferansene når sjelden mer enn én fagperson pr. kommune, og de drøfter selvsagt ikke spesifikke lokale utfordringer en måtte ha i en kommune eller kommuneregion.

Hvis kommunene, med sitt store apparat og direkte kontakt med den lokale virkelighet, skal kunne spille en større rolle i arbeide med å forebygge radikaliserings og ekstremisme, er det viktig at den kunnskapsmessige beredskap økes. Hvem skal en formidle kunnskap til kommunale fagfolk på dette temaet – og hvordan? Både utvikling av slik kunnskap gjennom forskning, samt formidling av denne, må være et statlig ansvar – både økonomisk og faglig.

Det er nærliggende å peke på PST som jo er fagenheten på radikaliserings/ekstremisme/terrorisme. PST bør for det første ha god kunnskap om de lokale situasjoner, og en bør også forvente at de besitter god fenomen- og prosesskunnskap som kan formidles til kommunene. Det er kanskje nettopp når en klarer å gi generell kunnskap sammen med informasjon om lokal situasjon, at kunnskapen blir relevant og nyttig. SLT-koordinatorer i noen kommuner oppgir at de har god kontakt med PST. Andre opplever PST som fjerne og lite villige til å informere om lokale utfordringer og til å formidle generell fenomen- og prosesskunnskap. Hvis PST er tiltenkt en forebyggende rolle utover å være en utpreget hemmelig tjeneste, bør dette være et viktig innsatsområde for etaten.

PSTs danske søsterorganisasjon PET har til sammenligning utviklet et undervisningsopplegg med tilrettelagt undervisningsmaterieell og et to-dages kurs for politi og kommunale fagfolk som arrangeres ute i de enkelte politidistrikter. Dette kan tjene som modell for norsk PST. KRÅD var i Danmark i mai i år og fikk en orientering om PETs samarbeid med SSP-koordinatorer i kommunene (tilsvarer SLT-

koordinatorer i Norge). PET ga da uttrykk for at forebygging og sikkerhet er viktigere enn å sette noen i fengsel i 12 år.

PET pekte ved vårt besøk på at ytterligående handlinger ikke nødvendigvis blir til terror. Men at etter danske erfaringer er det alltid "normale kriminogene faktorer" til stede hos potensielle terrorister. De ser ekstremisme som et symptom på noe som ikke fungerer. Typologi viser at det er en del fellesfaktorer.

I Danmark er det opprettet "kredsråd" som samarbeidsorgan mellom PET og kommunene. Social- og integreringsministeriet er viktig premissleverandør i dette arbeidet. Det er et Kredsråd for hver av de 12 politikredsene (ble redusert fra 54 ifbm. Politireformen i 2007). Samtlige borgermestere innenfor kredsene deltar. Videre er det et lokallråd i hver av Danmarks 98 kommuner. Disse samarbeider nært med det lokale SSP-sekretariatet. I tillegg til dette er det lokale nettverksgrupper med deltakelse fra SSP, skoler, ungdomsklubber, politi, kultur mfl.

PET bidrar med kunnskap for å avkode de unges signaler ut ifra den sammenheng de utspiller seg. PET lokalt utarbeider utredninger basert på alminnelige risiko- og beskyttelsesfaktorer, ideologiske faktorer og typologi.

Ut fra dette retter PET sin insats inn på tre nivåer:

- Det generelle, primærforebyggende; det er viktig å bygge opp sosial kapital (push-faktorer)
- Det spesifikke, sekundærforebyggende; styrke den sosiale dynamikken (pull-faktorer)
- Det individrettede, tertiærforebyggende; styrke samfunnstilknytningen

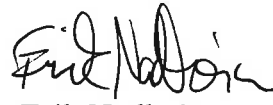
PET anser at utviklingen til mulig terrorist skjer gjennom tre stadier:

1. Radikalisering. Det skjer gjerne som et utslag av frustrasjon eller som en del av en sosial bevegelse. Her må den grunnleggende primær- og sekundærforebyggingen settes inn.
2. Ekstremisme. Her må tertiærforebyggende tiltak settes inn, gjerne i form av deradikalisering og oppmuntring til exit.
3. Militant ekstremisme. Her må også tertiærforebyggende tiltak settes inn, som oftest i regi av politi.

Med 22. juli og kommisjonsrapporten som bakteppe er det all grunn til å forvente at PST og kommunene sammen vil betrakte forebygging av radikalisering, ekstremisme og terror som en viktig oppgave – på lik linje med å forebygge sykdom og kriminalitet. En nødvendig forutsetning for dette er at de som arbeider med ungdom og unge voksne ute i kommunene, har god kunnskap om fenomenet og om hvordan de skal håndtere bekymringer lokalt.

Med hilsen

Shazhad Rana/s/  
rådsleder

Handwritten signature of Erik Nadheim in black ink.

Erik Nadheim  
direktør