



Norsk
Utenrikspolitisk
Institutt

Risikovurderingsverktøy mot terrorisme og ekstremisme:

Erfaringer fra kriminalomsorgen i Nederland, Storbritannia, og Sverige

Rita Augestad Knudsen & Ole Martin Stormoen



NUPI Rapport
[10/ 2020]

Utgiver: Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2020
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2020

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artikkelen kan ikke reproduseres – helt eller delvis – ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Rapporten er finansiert av RVTS og springer ut fra oppgaver gitt RVTS i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og ekstremistisk vold, hvor RVTS Øst har hatt en koordinerende rolle. Forfatterne ønsker å takke RVTS Øst ved Lars Lyster og Belinda Ekornås, praktikerne som har bidratt til prosjektet, samt kolleger og fageksperter som har bidratt med nyttige innspill.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d
Postadresse: Postboks 7024 Dep.
NO-0130 Oslo, Norway
Internett: www.nupi.no
E-post: post@nupi.no
Fax: [+ 47] 22 99 40 50
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

Risikovurderingsverktøy mot terrorisme og ekstremisme: Erfaringer fra kriminalomsorgen i Nederland, Storbritannia, og Sverige

Rita Augestad Knudsen & Ole Martin Stormoen

Innhold

Innledning	4
Nederland	7
<i>Terrorisme og kontraterrorisme.....</i>	<i>7</i>
<i>Terrorismerelatert risikovurdering i den nederlandske kriminalomsorgen.....</i>	<i>9</i>
Sverige	15
<i>Terrorisme og kontraterrorisme.....</i>	<i>15</i>
<i>Terrorismerelatert risikovurdering i den svenske kriminalomsorgen..</i>	<i>16</i>
Storbritannia	20
<i>Terrorisme og kontraterrorisme.....</i>	<i>20</i>
<i>Terrorismerelatert risikovurdering i den britiske kriminalomsorgen ..</i>	<i>21</i>
Hvor står vi nå?.....	27
1) <i>Skal man bruke spesialiserte verktøy til terrorismerelatert risikovurdering?</i>	<i>28</i>
2) <i>Hvordan bør verktøyene implementeres?</i>	<i>33</i>
Konklusjoner.....	37

Innledning

Spesialiserte verktøy for å vurdere enkeltpersoners risiko for å bli innblandet i terrorisme og voldelig ekstremisme¹ har blitt en sentral del av mange europeiske lands antiterrorarbeid. Denne utviklingen startet for alvor i kjølvannet av de dramatiske terrorangrepene i Nederland, Madrid og London på 2000-tallet, da europeiske myndigheter begynte å etterlyse og etter hvert bruke risikovurderingsverktøy for å identifisere personer som vil kunne bli innblandet i terrorisme. I samme periode undersøkte risikovurderingsforskningen hvorvidt de generiske vurderingsverktøyene som da var i bruk var i stand til å fange opp terrorismerelatert risiko.² De viktigste spørsmålene denne litteraturen er opptatt av er et tema i den siste delen av denne rapporten.

Denne rapporten gir en oversikt over tre lands ulike beslutninger om å ta i bruk ett av de to mest veletablerte verktøyene brukt i Europa for å vurdere individuell risiko for terrorisme. Både Nederland og Sverige bruker VERA-2R (Violent Extremism Risk Assessment, andre og reviderte versjon) til å vurdere risiko blant innsatte i fengsler, mens Storbritannia benytter ERG22+ (Extremism Risk Guidelines 22+) for det samme formålet. Rapporten ser på hvorfor landene satte i gang med spesialisert vurdering av risiko for terrorisme, belyser de tidlige erfaringer med implementeringen av disse, og peker på noen viktige valg tatt underveis. Rapportens siste del skisserer viktige lærdommer fra hver av de tre landene og analyserer dem i lys av den fortsatt sparsomme forskningslitteraturen på spesialisert terrorismerelatert risikovurdering.

Denne rapporten tar for seg terrorismerelatert risikovurdering innenfor *kriminalomsorgen*, primært for bruk på innsatte i fengsler. Det finnes også mange andre typer spesialiserte terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy, ment på andre målgrupper, for eksempel returnerte fremmedkrigere og deres familier, «ensomme ulver» og personer man er redd for at kan bli «radikalisert». En full oversikt over

¹ Begrepene «terrorisme» og «ekstremisme» har sammen med sine semantiske slektninger «radikalisering» og «voldelig mobilisering» (og andre) vært omdiskutert og omstridt i årtier. Ulike definisjoner blir fortsatt foreslått, og bestridet men disse debattene skal vi ikke gå gjennom på nytt her. Den typen verktøy denne rapporten handler om, vil heretter bli omtalt som «terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy» eller «verktøy for vurdering av risiko for terrorisme eller ekstremisme». Slike verktøy benyttes på ulike måter i ulike lands kontraterrorismearbeid. Begrepsdiskusjoner rundt de grunnleggende ordene involvert finnes for eksempel i Alex P. Schmid, «Frameworks for conceptualising terrorism», *Terrorism and political violence* 16, no. 2 (2004), 197–221; Mark Sedgwick, «The concept of radicalization as a source of confusion», *Terrorism and political violence* 22, no. 4 (2010), s. 479–494.

² John Monahan, «The individual risk assessment of terrorism», *Psychology, Public Policy, and Law* 18, no. 2 (2012), s. 167.

alle disse verktøyene ville krevet en langt mer omfattende rapport enn denne, og ville duplisert andres arbeid.³ Denne rapporten handler om de tre utvalgte landenes spesialiserte risikovurdering av målgruppen som er mest åpenbart (og minst kontroversielt) av interesse for kontraterrorarbeid: personer allerede i rettsvesenets søkelys for relevante forbrytelser. Å vurdere slike individers terrorrelaterte risiko i forbindelse med å fatte beslutninger om deres sikkerhetskategorisering, fengslingsforhold, tiltaksprogrammer, prøveløslatelse og løslatelse, er en selvsagt del av arbeidet med å forhindre terrorisme.

Bruken av slike verktøy utenfor kriminalomsorgen er mer kontroversiell. Utenfor en slik kontekst blir spørsmål om utvalgskriterier, informasjonsdeling og personvern raskt mer prekære. De fleste av de eksisterende terrorismerelaterte risikovurderingsverktøyene dreier seg om nettopp terrorisme-relatert *kriminalitet*. Dette gjør kriminalomsorgen (hvor de som utøver slik kriminalitet sannsynligvis vil ende opp) til det grunnleggende stedet å starte når man vil ta for seg denne typen verktøy – mye av forskningen tar også naturlig nok utgangspunkt i denne konteksten. Generelt er forskningen på terrorismerelatert risikovurdering på et tidlig stadium og begrenset av både metodeproblemer og forhold knyttet til transparens og konfidensialitet (som rapportens siste del vender tilbake til); kriminalomsorgen er så langt et felt det finnes forholdsmessig mer forskning på.

De tre landene denne rapporten konsentrerer seg om er Nederland, Sverige og Storbritannia. Landenes ulike tilnærminger til spesialisert vurdering av risiko for terrorisme, deres ulike størrelser, ulike terrorismerelaterte demografiske profiler, og ulike roller i europeisk kontraterrorarbeid gjør dem godt egnet til å gi et nyansert øyeblikksbilde av relevante erfaringer. Landene er også utvalgt fordi de benytter henholdsvis ett av de to verktøyene som kan hevdes å være mest sentrale for vurdering av terrorismerelatert risiko i europeisk kriminalomsorg: VERA-2R og ERG22+. De tre landene utfyller hverandre godt ved at de også har valgt kontrasterende tilnærminger til (re)organisering og

³ Se f.eks. Liesbeth van der Heide, M. van der Zwan and M. van Leyenhorst, *The Practitioner's Guide to the Galaxy: A Comparison of Risk Assessment Tools for Violent Extremism*, ICCT research paper (The Hague: International Centre for Counter-Terrorism, 2019); Monica Lloyd, *Extremism risk assessment: A directory*, CREST report (Lancaster: Centre for Research and Evidence on Security Threats, 2019); Department of Homeland Security, *Countering Violent Extremism: The Application of Risk Assessment Tools in the Criminal Justice and Rehabilitation Process: Literature Review*, report (Washington: DHS, 2018).

(re)strukturering av sine fengselssystemer i møte med det økende antallet fengslede terrorister og voldelige ekstremister.

Mer konkret, Storbritannia er inkludert i studien på grunn av sitt nybrottsarbeid innenfor vurdering av terrorismerelatert risiko. Allerede i 2006 startet britiske myndigheter utviklingen av et eget verktøy for fengslene i landet, som etter hvert fikk navnet Extremism Risk Guidelines 22+ (ERG22+). Som Storbritannia opplevde også Nederland terrorisme inspirert av Al-Qaida på 2000-tallet, men til forskjell fra Storbritannia valgte man der å tilpasse et *eksisterende* verktøy til sin hjemlige kontekst: VERA – Violent Extremism Risk Assessment (i dag i sin andre og reviderte form «2R»), som hadde blitt laget av en canadisk ekspert. Sverige opplevde på sin side ikke terrorisme i samme omfang som disse to landene. Drevet både av innenrikspolitiske behov og av utviklingen i Europa, spesielt i Nederland, tok også Sverige i bruk VERA-2R i sine egne fengsler i nært samarbeid med nederlandske praktikere.

Sett under ett kan erfaringene fra disse tre europeiske landene med disse to sentrale risikovurderingsverktøyene tjene som nyttige eksempler og som et sammenligningsgrunnlag for forskere, praktikere og beslutningstakere som ønsker å vurdere den mulige nytten av slike instrumenter. Denne rapporten belyser noen av utfordringene ved implementeringen, bruken og videreutviklingen av disse verktøyene. Rapportens siste del setter de tre landenes erfaringer i sammenheng med forskningen på terrorismerelatert risikovurdering og diskuterer dem i lys av de to viktigste spørsmålene involvert: 1) Skal sikkerhetsmyndigheter bruke et (eller flere) spesialisert(e) risikovurderingsverktøy i sitt kontraterrorarbeid? 2) Hvordan kan man best implementere bruken av et slikt spesialisert risikovurderingsverktøy (hvis man har bestemt seg for å bruke et)? Rapporten kan på denne måten være et utgangspunkt for å kunne vurdere forskning og (mulige) tiltak på et felt som er i stadig utvikling.

Nederland

Terrorisme og kontraterrorisme

Nederland opplevde terroraksjoner også i tiårene før 11. september 2001, men angrepene i USA førte til omfattende endringer i nederlandske myndigheters kontraterrorarbeid. Bombeangrepene i Madrid i 2004 la ytterligere press på det nederlandske arbeidet for å bekjempe terrorisme, og inspirerte et fremstøt for å formulere spesialisert terrorlovgivning. 2. november 2004 ble filmregissøren Theo van Gogh brutalt drept av Mohammed Bouyeri på et fortau i Amsterdam, etter sigende som «hevne» for at van Gogh hadde laget en «blasfemisk» film. Bouyeri tilhørte et løst sammenknyttet terrornettverk, kalt «Hofstadgruppen», som hadde vært under overvåking av den nederlandske sikkerhetstjenesten (AIVD) siden høsten 2003.⁴ Trusselen som nå hadde manifestert seg førte til etablering av en nasjonal koordinator for kontraterrorisme og sikkerhet (NCTV) i Nederland i 2005.⁵

I kjølvannet av opprøret og den påfølgende borgerkrigen i Syria i 2011 var det et økende antall såkalte fremmedkrigere, som reiste eller forsøkte å reise til konfliktområdet fra Nederland. Mange av disse sluttet seg til grupperinger – hvorav den mest velkjente er den såkalte Islamske staten (IS) – som forsøkte å fremprovosere, støtte og gjennomføre terrorhandlinger i europeiske land. I 2018 opplevde Nederland to terrorangrep i tillegg til to avvergede angrep. Ett av de avvergede angrepene involverte en gruppe på sju personer, og tre av disse hadde blitt arrestert under forsøk på å reise til Syria.⁶

Selv om noen av de terrordømte i Nederland, som Bouyeri, har blitt dømt til fengsel på livstid, har de fleste fått relativt korte straffer.⁷ Både

⁴ Bart Schuurman, *Becoming a European homegrown jihadist: a multilevel analysis of involvement in the Dutch Hofstadgroup 2002–2005* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2018), s. 13–14.

⁵ Liesbeth van der Heide and Olivia Kearney, *The Dutch approach to extremist offenders*, ICCT Policy Brief (The Hague: International Centre for Counter-Terrorism, 2020), s. 3.

⁶ Europol, “Terrorism Situation and Trend Report 2019” (TE-SAT), 27 June 2019, s. 32. Tilgjengelig fra <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>

⁷ Den gjennomsnittlige straffen for dem som ble dømt for terrorrelaterte forbrytelser, var tre års fengsel. Se Europol, “Terrorism Situation and Trend Report 2020” (TE-SAT).

internasjonale og nasjonale forhold har gjort at gruppen av kriminelle ekstremister i nederlandske fengsler er sammensatt - i likhet med den generelle profilen på ekstremister siden 2011: Både i Nederland og andre steder skiller denne «nye generasjonen» seg fra 2000-tallets gruppe av voldelige, islamistiske ekstremister inspirert av Al-Qaida. Gjennomsnittsprofilen blant fremmedkrigerne etter 2011 er også i Nederland yngre enn i den foregående generasjonen terrordømte. Det er videre vanligere for dagens terrordømte å ha et tidligere kriminelt rulleblad, og å komme fra en vanskelig bakgrunn med atferdsmessige eller psykiske problemer.⁸ Blant dem som reiste fra Nederland til Syria var det stor variasjon i kjønn, alder og bakgrunn.

I de senere år har også mange personer som har blitt dømt for «vanlig» kriminalitet blitt en del av det ekstremisme-spesifikke prøveløslatelsesprogrammet i Nederland etter å ha vist tegn på radikaliserings under soning.⁹ Etter 2016 har også mange høyreekstremister blitt arrestert i Nederland, og i 2018 satt det totalt fem domfelte høyreekstremister i landets spesialenheter. Per i dag har 36 innsatte i nederlandske fengsler blitt dømt for terrorrelaterte forbrytelser, mens rundt 50 andre blir overvåket for tegn på radikaliserings.¹⁰

Fra et juridisk perspektiv har den nederlandske antiterrorloven fra 2004 kriminalisert handlinger som begås i terroristisk hensikt (i tråd med EUs rammedirektiv for bekjempelse av terrorisme fra 2002), i tillegg til støtte til terrorisme og medlemskap i, rekruttering til eller finansiering av terrororganisasjoner. Loven innførte samtidig strengere straffer for slike forbrytelser. Den samme loven åpnet også for utvidede myndighetsfullmakter til å bruke overvåking i etterforskning og i

Tilgjengelig fra <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020>

⁸ Se for eksempel Anton Weenink, "Behavioral problems and disorders among radicals in police files", *Perspectives on terrorism*, no. 2 (2015), s. 17–33; Edwin Bakker and Roel De Bont, "Belgian and Dutch jihadist foreign fighters (2012–2015): Characteristics, motivations, and roles in the War in Syria and Iraq", *Small Wars & Insurgencies* 27, no. 5 (2016), s. 837–857; Rajan Basra and Peter R. Neumann, "Criminal pasts, terrorist futures: European jihadists and the new crime-terror nexus", *Perspectives on Terrorism* 10, no. 6 (2016), s. 25–40.

⁹ Liesbeth van der Heide and Bart Schuurman, "Reintegrating terrorists in the Netherlands: Evaluating the Dutch approach", *Journal for Deradicalization* 17 (2018), s. 206.

¹⁰ Rajan Basra and Peter Neumann, *Prisons and Terrorism: Extremist Offender Management in 10 European Countries*, ICSR report (London: International Centre for the Study of Radicalisation, 2020), s. 8.

rettssaker, inkludert informasjon samlet inn av overvåkingstjenesten (AIVD).¹¹

Terrorismerelatert risikovurdering i den nederlandske kriminalomsorgen

Domfellelsen av Hofstadgruppen i 2006 førte til en endring i den nederlandske kriminalomsorgens tilnærming til ekstremistiske lovbrøyttere. På grunn av frykten for at disse fangene ville forsøke å rekruttere andre innsatte besluttet myndighetene å huse de domfelte i spesialiserte høysikkerhetsavdelinger (*terroristen afdeling*, TA) ved bruk av en såkalt konsentrasjonsmodell.¹² I de første årene disse TA-avdelingene var i drift, var alle domfelte og *mistenkte* gjenstand for det samme strenge regimet.

I 2007 ble imidlertid TA-regimet kritisert av Europarådets torturkomité (CPT), som kalte det vilkårlig og overdrevent strengt. CPT anbefalte bruk av risikovurderingsverktøy for å peke ut individene som burde plasseres under de strengeste sikkerhetstiltakene.¹³ I 2010 foreslo en evaluering bestilt av den nederlandske regjeringen en forbedring av forholdene for de innsatte i TA-avdelingene. Denne evalueringen oppfordret også til større differensiering basert på systematisk risikovurdering.¹⁴ FNs torturkomité (CAT) har over flere år (og så sent som i 2018) gitt uttrykk for en tilsvarende bekymring.¹⁵ Som et tilsvarende svar på slik kritikk krevde den nederlandske statssekretæren for justis og sikkerhet i 2016 at det skulle

¹¹ Committee of Experts on Terrorism (Codexter), "Profiles on Counter-Terrorist Capacity: The Netherlands", The Council of Europe, November 2008. Tilgjengelig fra <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680641014>

¹² Ministry of Justice and Security, *The Terrorist Detention Units in the Netherlands*, evaluation report (The Hague: Inspectorate of Justice and Security, 2019), s. 14. Tilgjengelig fra <https://www.inspectie-jenv.nl/binaries/inspectie-venj/documenten/rapporten/2019/09/16/the-terrorist-detention-units-in-the-netherlands/The+Terrorist+Detention+Units+in+the+Netherlands+-+Report.pdf>

¹³ European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT), Report to the authorities of the Kingdom of the Netherlands on the visits carried out to the Kingdom in Europe, Aruba, and the Netherlands Antilles, (Strasbourg: Council of Europe, 2008), s. 26. Tilgjengelig fra <https://rm.coe.int/090000168069780d>.

¹⁴ Tinka M. Veldhuis et al., *Terrorists in Prison: Evaluation of the Dutch terrorism wing*, evaluation report commissioned by the Research and Documentation Centre of the Ministry of Justice and Security (Groningen: University of Groningen, 2010). Tilgjengelig fra https://www.wodc.nl/binaries/summary_tcm28-71209.pdf

¹⁵ UN Committee Against Torture (CAT), *Concluding observations on the seventh periodic report of the Netherlands*, report (United Nations, 2018). Tilgjengelig fra https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/NLD/CAT_C_NLD_CO_7_33166_E.pdf

brukes et risikovurderingsverktøy i TA-avdelingene.¹⁶ I Nederland ser det slik ut som at behovet for å ta i bruk et terrorismerelatert risikovurderingsverktøy i kriminalomsorgen var anerkjent på både politisk og praktiker-nivå.¹⁷

I 2014, to år før Nederlands statssekretær for justis og sikkerhet påpekte behovet for et slikt risikovurderingsverktøy, hadde nemlig det nederlandske instituttet for rettspsykiatri og -psykologi (NIFP) oversatt VERA-2 for bruk i Nederland. De mente allerede da at det var nødvendig å bruke et evidensbasert og ekstremisme-spesifikt verktøy i forbindelse med deres prejudisielle risikovurdering av terrormistenkte.¹⁸ Selv om NIFP hadde vurdert å utvikle et helt nytt verktøy, foretrakk de av tids- og ressurs hensyn å velge et allerede eksisterende ett. De involverte praktikerne vurderte de verktøyene som da var tilgjengelige og valgte VERA-2 (2012) siden det både var basert på SPJ-metodikken og fremstod som evidensbasert.¹⁹

I denne sammenheng fremstår Nederlands valg av VERA som delvis et resultat av at terrorismerelatert risikovurdering var blitt en politisk hastesak, og delvis at NIFP allerede hadde besluttet å oversette VERA og var i tett kontakt med utvikleren. VERA-2 (2012-versjonen) ble tatt i bruk av psykologene og psykiaterne i NIFP 2015 som en obligatorisk del av deres prejudisielle vurdering i terrorismerelaterte saker. Siden har de bidratt til å videreutvikle VERA-2 i samarbeid med Elaine Pressman, utvikleren av den opprinnelige versjonen. Samarbeidet har ledet til den første utgaven av VERA-2R i 2016, og senere en oppdatert 2018-versjon.²⁰

Sammenlignet med den første versjonen av VERA fra 2009 og VERA-2 fra 2012 har man i VERA-2R (2018) lagt til ytterligere indikatorer ansett som relevante for å skille ekstremister fra den generelle fengselsbefolkningen. Disse indikatorene omfatter dynamiske faktorer som motivasjon og ideologi, psykisk helse, og mer statiske og historiske

¹⁶ Ministry of Justice and Security 2019:18; Intervju med nederlandsk praktiker nr. 2 og 3, mars 2020.

¹⁷ Ministry of Justice and Security 2019.

¹⁸ Nederlandsk praktiker nr. 1, og korrespondanse November 2020.

¹⁹ Nederlandsk praktiker nr. 1, og korrespondanse November 2020.

²⁰ Elaine Pressman, "Risk Assessment of Radicalization to Violence Applications of VERA-2 in Prisons", presentation for the Council for Penological Co-operation: 11th Working Group Meeting, Netherlands Institute of Forensic Psychiatry and Psychology Ministry of Security and Justice (The Hague: ICCT, January 11, 2016); Intervju med nederlandsk praktiker nr. 1, mars 2020, og korrespondanse 2020.

faktorer, slik som kriminelt rulleblad.²¹ Den videreutviklede utgaven av VERA som brukes i Nederland i dag, VERA-2R, består nå av 34 indikatorer fordelt over 5 domener²², samt et tilleggsdomene som vektlegger psykisk helse (*Additional/mental indicators*).²³ VERA-2R ble utviklet på grunnlag av eksisterende empirisk forskning, samt erfaringer og innspill fra fengselsvesenet og politiet, risikovurderingseksperter, psykologer og psykiatere.²⁴ VERA-2R omfatter også noen indikatorer som angir inverse risikofaktorer, altså der fravær av visse risikofaktorer anses som beskyttende.²⁵

VERA-2R (Violent Extremism Risk Assessment: andre og reviderte versjon)

VERA-2R er den nyeste utgaven av risikovurderingsverktøyet Violent Extremism Risk Assessment (VERA). Dette ble utviklet av Elaine Pressman i 2009, og har senere blitt revidert basert på ny forskning og innspill fra praktikere. VERA-2R er fra 2018 og er utviklet av Pressman, Nils Duits, Thomas Rinne og John S. Flockton.

VERA-2R består av 34 faktorer fordelt på 5 domener.²⁶

Attitudes and ideology (7 risikofaktorer)

Social context and intention (7 risikofaktorer)

History, action and capacity (6 risikofaktorer)

Commitment and motivation (8 risikofaktorer)

Protective factors (6 faktorer)

Under en VERA-2R-vurdering skal utslag på hver av disse 34 faktorene markeres som lavt, middels, eller høyt. En fullført vurdering skal ikke gi et numerisk 'svar' på den aktuelle risikoen, men skal gi grunnlag for en helhetsvurdering gjort av vurdereren. VERA-2R-vurderinger bør gjentas med jevne mellomrom for å kunne observere endring over tid.

VERA-2R er utviklet for bruk i hovedsak i fengsler, spesifikt på innsatte dømt for terroriserelatert kriminalitet eller andre innsatte knyttet til mulig radikaliserings. Det skal kunne vurdere risikoen forbundet med både enslige aktører og gruppebaserte ekstremister, uavhengig av alder, kjønn eller ideologi. Verktøyet kan potensielt også brukes utenfor fengsler, som støtteverktøy til "preventive tiltak og beslutninger knyttet til prioritering av hvilke individer som bør overvåkes".²⁷

Personlige intervjuer med samtykke fra den som vurderes er ikke et absolutt krav for å kunne gjennomføre en VERA-2R, men potensielle vurderere må ha gjennomført minimum et to-dagers kurs, og bør ha kunnskap om terrorisme – ideelt sett også erfaring med SPJ-metoden.

²⁶ VERA-2R som beskrevet på den offisielle nettsiden *Vera-2r.nl*, <https://www.vera-2r.nl/>

I motsetning til noen av de andre verktøyene på markedet (eksempelvis ERG22+) er VERA-2R spesifikt utformet for å vurdere risikoen for ekstremistisk *voldsbruk*. Ifølge utviklerne av VERA-2R kan verktøyet brukes både i kriminalomsorgen og i generelt forebyggingsarbeid. En slik utvidet bruk er imidlertid ikke anbefalt, og det kan bemerkes at ingen av de landene som er beskrevet i denne rapporten, benytter VERA-2R utenfor kriminalomsorgen.²⁸

I likhet med ERG22+ og de fleste andre spesialiserte verktøyene fra samme generasjon er VERA-2R et såkalt SPJ-verktøy (strukturert profesjonell vurdering - SPJ). SPJ-verktøy er verken aktuariske (kvantitative/summative/skåringsbasert), helt ustrukturerte, eller rent klinisk baserte. SPJ-verktøy er i stedet ment å skulle produsere strukturerte, indikatorbaserte vurderinger, med samtidig rom for nyanser og for vurdererens egne profesjonelle oppfatninger av hver indikators tolkning og veiing. Selv om metoden blir implementert på ulike måter, tar den innenfor kontraterrorfeltet sikte på å fange opp de sammensatte og dynamiske faktorene som er forbundet med terrorisme, samtidig som den gir tilstrekkelig fleksibilitet til å hankses med variasjonen i populasjonen av ekstremistiske innsatte. Dette spillerommet for (og kravet om) fortolkende skjønn og vektning i gjennomføringen av SPJ-vurderinger betyr naturlig nok at både VERA-2R og ERG22+, dersom de utføres som forutsatt, krever både tid og betydelig relevant erfaring og forhåndskunnskap.²⁹

²² Disse er: 1. Beliefs, attitudes & ideology, 2. Social context & intent, History, action & capability, 4. Commitment & motivation, 5. Protective indicators, 6. Additional/mental indicators.

²³ Nederlandsk praktiker nr. 1, og korrespondanse november 2020.

²⁴ Pressman 2016; Intervju med nederlandsk praktiker nr. 1, mars 2020.

²⁵ Herzog-Evans hevder at det finnes lite empirisk forskning til støtte for denne påstanden. Se Herzog-Evans 2018.

²⁶ VERA-2R som beskrevet på den offisielle nettsiden *Vera-2r.nl*, <https://www.vera-2r.nl/>

²⁷ See også "Strengths and Limitations", *Vera-2r.nl*, <https://www.vera-2r.nl/vera-2r-instrument/strengths-and-limitations/index.aspx>.

²⁸ Enkelte nederlandske etterretningsoffiserer har fått opplæring, men deres spesifikke bruk av verktøyet er ikke oppgitt. Se "Implementation VERA-2R in the Netherlands", *www.Vera-2r.nl*. Tilgjengelig fra <https://www.vera-2r.nl/implementing-the-vera-2r/implementation-vera-2r-the-netherlands/index.aspx>.

²⁹ van der Heide, Zwan and Leyenhorst 2019:6–7.

Structured Professional Judgement (SPJ)

Metodologisk er både VERA-2R og ERG 22+ basert på metoden *strukturert faglig risikovurdering* (structured professional judgment, SPJ).

SPJ-metoden vil vanligvis innebære at en risikovurdering baseres på en sjekkliste med indikatorer det både risikofaktorer og beskyttende faktorer er inkludert. I en SPJ-basert vurdering vil disse typisk bli "scoret", f.eks. som tilstede/ikke tilstede, eller lav/middels/høy.

"Totalsummen" av denne vurderingen vil så etter SPJ-metoden bli vektet og tolket i lys av brukerens profesjonelle vurdering av det totale risikobildet. SPJ-verktøy krever derfor en viss erfaring, samt god forståelse av selve risikovurderingsmetoden.

SPJ-metoden er verken aktuarisk eller ustrukturert. Sammenlignet med aktuariske og ustrukturerte verktøy kan SPJ-verktøy være relativt tids- og ressurskrevende.

Det er stor variasjon blant de forskjellige SPJ-baserte verktøyene når det gjelder omfanget av vurderingene. Dette gjelder også detaljnivået på risikohåndteringsstrategiene som de ulike verktøyene skal lede til.

VERA-2R er nå en av hovedkomponentene i det nederlandske kriminalomsorgens håndtering av terrorismerelaterte og voldelige ekstremistiske innsatte.³⁰ De instansene som er pålagt å bruke VERA-2R systematisk er det ovennevnte NIFP, samt psykologer og psykiatere i fengselsavdelingene for terrordømte og en spesialenhet innenfor den nederlandske oppfølgingstjenesten (RN), kjent som terrorisme-, ekstremisme- og radikaliseringsenheten (TER). Rent konkret blir alle mistenkte i terrorismerelaterte saker gjenstand for en prejudisiell vurdering av NIFP. De som anses som en fare for samfunnet blir overført til en TA-avdeling mens de venter på at saken deres skal komme opp for retten. Etter ankomst blir de der holdt i et såkalt mottaks- og diagnoseområde i seks uker. Herfra innhenter fengselspsykologene og

³⁰ Alle statsadvokater som er tildelt terrorismesaker, går gjennom et kurs for å få en bedre forståelse av metodologien, språket og indikatorene i VERA-2R, noe som gir et godt bilde av hvor sentralt dette verktøyet har blitt i det nederlandske systemet. Se Ministry of Justice, "The Netherlands is a pioneering country when it comes to the implementation and use of the VERA-2R" (The Hague: Custodial Institutions Agency, undated) Tilgjengelig fra <https://www.vera-2r.nl/implementing-the-vera-2r/implementation-vera-2r-the-netherlands/index.aspx>

andre ansatte i fengselet i samarbeid med TER-teamet den informasjonen som trengs for å utføre en VERA-2R.

Kriminalomsorgens TER-team har det endelige ansvaret for å gjennomføre vurderingen av en innsatt innen seks uker. Denne første vurderingen vil deretter bidra til å bestemme personens sikkerhetskategorisering som enten «leder», «følger» eller «kriminell opportunist».³¹ De opplysningene som samles inn i forbindelse med VERA2-vurderingen omfatter data om hvor mottakelig den innsatte er for påvirkning, personens bakgrunn (for eksempel stridserfaring), kriminelt rulleblad, frustrasjonsnivå, sårbarhet og kjønn.³² Alt dette tas med i beslutningene om oppfølging og håndtering av den enkelte under fengslingstiden, inkludert deres individuelle sonings- og reintegreringsplan (D&R). Denne planen har to overordnede sikkerhetsrelaterte målsetninger: Forebygging av tilbakefall og terrorismerelaterte lovbrudd og forebygging av rekruttering og radikalisering innenfor anstalten.³³ I et rehabiliteringsperspektiv er de «beskyttende faktorene» som VERA-2R kartlegger også viktige, og man søker å styrke disse i løpet av de innsattes tid i fengsel.³⁴

Hva angår de personene som utfører VERA-2R vurderingene i Nederland, så er det i første rekke oppfølgingstjenestens TER-team som står bak disse i praksis (med unntak av de prejudisielle vurderingene som gjennomføres av NIFP), og som gjennomfører opplæringen i bruken av verktøyet. Som et tiltak for å redusere det subjektive elementet i VERA-2R-vurderingene arbeider vurdererne fra TER parvis. De samme TER-parene arbeider vanligvis med den enkelte innsatte helt fra starten av soningsperioden og frem til prøveløslatelse. Formelt og juridisk er det TER-teamene som har ansvar for reintegreringen av dem som er mistenkt eller dømt for terrorismerelaterte forbrytelser. Disse teamene tjener som noder for koordineringen av tiltakene etter løslatelsen, mellom for eksempel kommuner, politi, sosialtjenester og andre relevante aktører.³⁵ VERA-2R-vurderingene har etter hvert blitt en viktig del av disse tiltakene. Feltarbeid til denne rapporten tyder på at Nederland per nå ikke betrakter VERA-2R som relevant utenfor en

³¹ Pressman 2016; Liesbeth van der Heide, "Radicalization behind bars", 2019.

³² Van der Heide and Kearney 2020:9.

³³ Van der Heide and Kearney 2020:11.

³⁴ Se også Ministry of Justice and Security 2019:29.

³⁵ Van der Heide and Schuurman 2018:204, 214, 218; Van der Heide and Kearney 2020:12.

kriminalomsorgskontekst. Det ser så langt ikke ut til at man der vurderer å utvide bruken av dette verktøyet.

Sverige

Terrorisme og kontraterrorisme

Frem til 1990 hadde Sverige opplevd få terrorismerelaterte, voldelige angrep. Etter 1990 har imidlertid Sverige stått i en særstilling blant de nordiske landene når det gjelder ekstremistisk voldsbruk: Etter 1990 har Sverige hatt nesten 100 dødelige og ikke-dødelige angrep fra forbrytere tilsynelatende motivert av ulike former for høyreekstremisme, med totalt 21 dødsfall.³⁶ Selv om det ikke har vært gjennomført noen dødelige angrep fra høyreekstremister siden 2015 anser svenske myndigheter trusselen fra enkeltpersoner inspirert av eller knyttet til slike miljøer som reell.³⁷ Det bredere høyreekstremistiske miljøet er anslått til å bestå av flere tusen personer, hvorav nesten fire hundre er registrert i politiets databaser som bekreftede medlemmer av grupper eller nettverk som støtter eller fremmer voldelig ekstremisme.³⁸

I tillegg til det store og aktive høyreekstremistiske miljøet i Sverige har det eksistert jihadistiske nettverk i landet i hvert fall siden 1980-årene.³⁹ I 2010 gjennomførte en islamistisk ekstremist et angrep i Stockholm

³⁶ RTV-datasettet er hentet fra nettsidene til Universitetet i Oslo. Besøkt 3. september 2020. Se <https://www.sv.uio.no/c-rex/english/topics/online-resources/rtv-dataset/limited-version.html>

³⁷ Säkerhetspolisen (NCT – nationellt centrum för terrorhotbedömning), “Helårsbedömning 2020 – sammanfattning”, accessed 25 August 2020. Tilgjengelig fra <https://www.sakerhetspolisen.se/download/18.a5cd4be16dfd84e1716fe/1586333459233/NCT-Helarsbedomning-2020.pdf>

³⁸ Amir Rostami et al., «Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige», *Forskningsrapport 2018/4*, forskningsrapport (Stockholm: Institutet for framtidsstudier, 2018), s. 21–25. Tilgjengelig fra https://www.iffs.se/media/22498/brott_2018_4.pdf

³⁹ Den fremstående rollen til den marokkanskfødte, svenske statsborgeren Mohamed Moumou, som hadde fått opplæring i Al-Qaidas treningsleirer i Afghanistan, viser hvordan svenske nettverk er knyttet til internasjonal terrorisme. Tidlig på 2000-tallet hadde Moumou steget i gradene til nestkommanderende for det som den gang var Al-Qaida i Irak. Moumou ble senere mistenkt for å ha vært innblandet i flere terrorangrep i Europa, før han ble drept av amerikanske styrker i Irak i 2008. Se for eksempel Magnus Ranstorp, Filip Ahlin, Peder Hyllengren og Magnus Normark, *Mellan salafism och salafistisk jihadism: Påverkan mot och utmaningar för det svenska samhället*, forskningsrapport (Stockholm: Försvarshögskolan (FHS), 2018). <https://rib.msb.se/filer/pdf/28763.pdf>

sentrum ved hjelp av en bilbombe og en selvmordsvest, noe som antydte både avansert trening og en mulighet for ukjente medsamsvorne. Etter opprøret og den påfølgende borgerkrigen i Syria i 2011 ble Sverige et av de europeiske landene med flest fremmedkrigere sett i forhold til folketallet. Totalt reiste mer enn 300 svenske statsborgere til konfliktområdet, og rundt halvparten av dem har nå vendt tilbake. I april 2017 ble fem personer drept i Stockholm av en lastebil kjørt av en selverklært tilhenger av IS. I 2018 oppga den svenske sikkerhetstjenesten (SÄPO) at det i Sverige fantes nærmere 800 personer som var medlemmer av jihadistiske nettverk.⁴⁰

En sentral utfordring for svenske myndigheter i denne sammenheng har vært at i perioden før 2016 manglet landet lovgivning som kriminaliserte fremmedkrigervirksomhet. Enkelte personer som synes å være tilbakevendte IS-krigere har derfor blitt dømt for andre forhold enn deres involvering i konflikten.⁴¹ Mangelen på lovverk har også betydd at profilen til ekstremistiske innsatte i svenske fengsler skiller seg fra den man ser i andre land. For eksempel er det ingen kvinner blant de svært få dømte fremmedkrigerne.⁴² I dag finnes det totalt 107 personer betegnet som voldelige ekstremistiske forbrytere i den svenske kriminalomsorgen, hvorav rundt halvparten soner fengselsstraffer, mens resten er enten prøveløslatt eller i varetekt i påvente av rettssak.⁴³ Alle er menn, og flertallet er islamistiske ekstremister.⁴⁴ I løpet av 2020 vil imidlertid flere titalls av disse bli løslatt og dermed utgjøre en potensiell utfordring for både oppfølgingssystemet og sikkerhetstjenesten generelt.⁴⁵

Terrorismerelatert risikovurdering i den svenske kriminalomsorgen

RBM-B (vurdering av risiko, behov og mottakelighet) er et generisk verktøy utviklet av det svenske fengselsvesenet som er verdt å nevne i denne sammenheng, selv om det ikke utelukkende er rettet mot voldelig ekstremisme. Dette verktøyet har vært brukt systematisk i svenske fengsler siden 2014, og brukes fortsatt til å vurdere både ekstremister og

⁴⁰ Rostami et al. 2018:25.

⁴¹ Kriminalvården, "Slutredovisning av Kriminalvårdens uppdrag att utveckla och långsiktigt förankra arbetet mot våldsbejakande extremism", evalueringsrapport (Stockholm: Kriminalvården, 23. mars 2020), s. 10.

⁴² Intervju med svensk praktiker nr. 2, juni 2020.

⁴³ Rajan Basra and Peter R. Neumann, "Prisons and Terrorism: Extremist Offender Management in 10 European Countries" (London: ICSR, 2020), s. 7.

⁴⁴ Intervju med svensk praktiker nr. 3, september 2020. Ifølge praktiker nr. 3 er de innsatte høyreorienterte lovbrøtterne betydelig mer uttalte og åpne om sine ideologiske overbevisninger enn tidligere.

⁴⁵ Basra and Neumann 2020:41.

andre lovbrytere ved ankomst til anstalt.⁴⁶ RMB-B består av et semistrukturert intervju som vanligvis gjennomføres i løpet av noen timer⁴⁷ og er basert på 72 spørsmål. To av disse er ment å avdekke forbindelser til og/eller aksept av bruk av vold for å oppnå politiske formål. Selv om dette ikke er nok til å fastslå slike forbindelser eller holdninger,⁴⁸ gir RMB-B en oversikt over behov, sårbarheter og beskyttende faktorer som kan bidra til struktureringen av individuelle oppfølgingsopplegg under soningen. RBM-B-intervjuere har fått spesifikk opplæring, og fengselsanstaltene eller -regionene har vanligvis én fast kontakt som er ansvarlig for intervjuene. Verktøyet har gjennomgått interne valideringsstudier, men i motsetning til VERA-2R og ERG22+ handler ikke RMB-B direkte eller utelukkende om terrorismerelatert risiko.

I sammenheng med den fremvoksende terrortrusselen i Sverige satte den svenske regjeringen i 2016 i gang en rekke initiativer ment å forbedre innsatsen mot voldelig ekstremisme. I 2017 ble det økende antallet returnerte fremmedkrigere og de potensielle forbindelsene mellom voldelig ekstremisme og tradisjonell organisert kriminalitet gjort til en hovedprioritet, og dette førte til at VERA-2R ble innført i svenske fengsler.⁴⁹ Forsknings- og utviklingsavdelingen i fengselsvesenet hadde da nettopp sluttet seg til DARE-prosjektet, et EU-finansiert forskningsprosjekt som søker å bygge opp en europeisk database over ekstremistiske lovbrytere med det mål å forbedre og validere VERA-2R. Fra de svenske praktikernes synsvinkel framstod de viktigste risikovurderingsverktøyene den gang som jevn gode – og tilsvarende uten vitenskapelig validering. Deltakelsen i DARE-prosjektet og det medfølgende valget av VERA-2R betydde også at man bidro til den voksende europeiske databasen⁵⁰, og medførte tilgang til erfaringer og evalueringer som man håpet ville være nyttige under implementeringen av risikovurderingsverktøyet i Sverige.⁵¹

I oktober 2018 satte man i gang med et prøveprosjekt som skulle implementere VERA-2R i Sverige. Dette inkluderte opplæring av syv

⁴⁶ Kriminalvården, "Gott betyg till RBM-B", *Kriminalvarden.se* (18 June, 2019). Finnes på <https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/nyheter/2019/juni/gott-betyg-till-rbm-b/>

⁴⁷ Basra and Neumann 2020:28.

⁴⁸ Intervju med svensk praktiker nr. 2, september 2020.

⁴⁹ Kriminalvården, "Slutredovisning", 2020:4.

⁵⁰ DARE prosjektet er separat prosjekt og forplikter ikke deltakere til å bruke VERA-2R eller andre risikovurderingsverktøy. Innholdet i de svenske VERA-2R-vurderingene inngår heller ikke i databasen.

⁵¹ Intervju med svensk praktiker nr. 1 og 2, juni og september 2020.

spesialister som ble ansvarlige for bruken av verktøyet i hver av de syv fengselsregionene i Sverige. I skrivende stund har verktøyet blitt benyttet til totalt 20 vurderinger. Det er verdt å nevne at den svenske kriminalomsorgen ikke ble fundamentalt endret for å ivareta det økende antallet voldelige ekstremister. Disse blir i stedet plassert i vanlige regionale fengsler i henhold til «sprednings-modellen» som benyttes i de fleste europeiske land, inkludert i Norge. Mens kompetansen om ekstremisme-spesifikk risikovurdering er sentralisert i Sverige og konsentrert på noen få hender, ble de faktiske vurderingene utført innenfor de eksisterende enhetene i det svenske systemet.

VERA2-verktøyet ble i så måte sluset inn i den etablerte svenske modellen for kriminalomsorg. På samme måte som i Norge består det svenske fengselssystemet av relativt små enheter med en høy tetthet av personell, noe som gir mulighet for nær og langvarig kontakt med og oppfølging av innsatte – og dermed detaljerte vurderinger av hver enkelt.⁵² I tillegg til VERA-2R bruker det svenske fengselssystemet også aktivt sin egen integrerte etterretningsenhet i håndteringen av innsatte ekstremister. Denne enheten følger med på og samler informasjon om slike innsattes forbindelser og samhandling med andre.⁵³ Også etter innføringen av VERA-2R har fengselsetterretningen vært sentral i oppfølgingen og håndteringen av ekstremister både under soningen og i de tiltakene som iverksettes for å minske risikoen etter løslatelse.

Siden VERA-2R ble tatt i bruk i Sverige i 2018 har verktøyet i hovedsak blitt brukt på de som har blitt dømt for terrorrelaterte lovbrudd. Samtidig kan alle typer innsatte bli flagget som (potensielle) ekstremister på grunnlag av etterretning eller rapporter fra fengselsansatte, enten under mottaksvurderingen eller etter overføring til et regionalt fengsel.⁵⁴ Som en hovedregel blir alle som er dømt til fengsel i fire år eller mer, plassert i det nasjonale fengselmottaket (Riksmottagningen) i en periode på seks til åtte uker. Riksmottagningens vurdering vil i relevante tilfeller også inkludere spesialiserte verktøy, som VERA-2R. I den generelle vurderingen etter utplasseringen, som gjelder alle innsatte og som baseres blant annet på informasjon fra fengslets etterretningsenhet, brukes ikke VERA-2R. Plasseringen av (potensielle) ekstremister avhenger av om de blir klassifisert som «spredere» eller «mottakere»;

⁵² Intervju med svensk praktiker nr. 2, juni og september 2020.; og Kriminalvården, “Slutredovisning”, 2020:2.

⁵³ Etterretningsenheten i fengslet samarbeider nært med både SÄPO og det svenske politiet.

⁵⁴ Alle fengsler har utpekt en ansatt som er ansvarlig for å kreve en vurdering hvis en innsatt blir mistenkt for å være en ekstremist eller mottakelig for slik påvirkning. Intervju med svensk praktiker nr. 1, september 2020.

potensielle ledere som vil kunne spre ekstremistisk ideologi, eller individer mottakelige for slike budskap med behov for skjerming fra «spredene».⁵⁵

Selv om VERA-2R vurderingene er viktige for håndteringen av de innsatte mens de er i fengsel, spiller de ennå ingen sentral rolle i oppfølgingen av ekstremister etter løslatelse. Normalt vil den svenske kriminalomsorgen starte forberedelsene til løslatelse rundt to måneder etter påbegynt soning, og denne prosessen er den samme for ekstremister som for andre innsatte. Forberedelsene omfatter koordinering mellom relevante institusjoner, deriblant SÄPO, politiet, sosialtjenesten og andre, med sikte på oppfølging og risikostyring etter løslatelsen.

I motsetning til Nederland og Storbritannia har Sverige ennå ingen spesialiserte oppfølgingsordninger rettet mot ekstremisme, men den svenske fengselsetterretningen er i ferd med å etablere et system for mer langsiktig overvåking av utvalgte prøveløslatte, inkludert ekstremister. Dette vil omfatte nye systemer for deling av informasjon som er relevant for kriminalomsorgens risikovurderinger, samt at Frivården (som er ansvarlig for prøveløslatelse) får eget etterretningspersonell. Dette gjør at fengselsetterretningen vil kunne følge den innsatte gjennom hele soningsløpet, i tett samarbeid med politi og SÄPO. Lovgivning vedtatt i 2020 åpnet for å utvide overvåkingsperioden til hele prøveløslatelsestiden, fra ett år, som tidligere fastsatt. Intensjonen er at dette systemet med svært tett oppfølging også vil være bedre i stand til å fange opp såkalte ensomme aktører.⁵⁶

Disse utviklingstrekkene synes å skape muligheter for at VERA-2R vurderingene kan bli sentrale i håndteringen av domfelte for terrorismerelatert kriminalitet også etter løslatelse. I likhet med Nederland synes heller ikke Sverige å betrakte VERA-2R som relevant i andre sammenhenger enn innenfor kriminalomsorgen. Sveriges relativt sparsomme bruk av verktøyet så langt kan imidlertid bli tolket som tilbakeholdenhet også med tanke på å potensielt utvide bruken av VERA-2R til utenfor dette domenet.

⁵⁵ Intervju med svensk praktiker nr. 2, september 2020.; Intervju med svensk praktiker nr. 1, september 2020.

⁵⁶ Intervju med svensk praktiker nr. 3, september 2020.

Storbritannia

Terrorisme og kontraterrorisme

Storbritannia har en lang historie og utstrakt erfaring med kontraterrorisme. Etter årtier med bekjempelse av trusselen fra deler av den irske republikanske bevegelsen ble terrorangrepene mot London den 7. juli 2005 et vannskille i britisk kontraterrorisme. Til tross for at trusselen fra islamistiske ekstremister kom i fokus i vestlige land etter angrepene den 11. september 2001 kom bombeangrepene i London i 2005 nokså overraskende på Storbritannia, ikke minst fordi angrepene ble utført av terrorister som var britiske statsborgere. Den påfølgende britiske responsen, i form av endret lovverk, politikk og praksis skulle få stor påvirkning på de tiltakene også andre europeiske land kom til å iverksette de neste årene.

Etter bombeangrepene i 2005 ble islamistisk ekstremisme hovedfokus for kontraterrorarbeidet i Storbritannia. I landets kontraterrorstrategi, CONTEST, prioriterte britiske myndigheter denne trusselen høyere enn den fra høyreorientert eller annen ideologisk, politisk eller religiøst motivert voldsbruk. Blant de ulike avskygningene av islamistisk ekstremisme var det fremfor alt Al-Qaida-nettverkene som ble betraktet som den viktigste trusselen på midten av 2000-tallet.⁵⁷ Også det faktum at Storbritannia på denne tiden skilte klart mellom «international terrorism» og «domestic extremism» bidro til å plassere islamistiske ekstremister i sentrum for landets kontraterroraktiviteter. Etter at borgerkrigen i Syria oppstod og eskalerte fra 2011, og da IS erklærte sitt «kalifat» i 2014, reiste hundrevis av britiske borgere, inkludert mange kvinner og barn, for å delta i konflikten. Så langt har en relativt liten andel av disse vendt tilbake. Dette skyldes etter alt å dømme både de strenge straffene som venter dem ved hjemkomst, og praktiske og juridiske vanskeligheter med å arrangere hjemreisen (inkludert de britiske myndighetenes annullering av flere av de utreistes pass). Storbritannia har også i de senere år opplevd dødelige angrep inspirert av islamistiske ekstremister, blant annet i 2013 og 2017.

Siden 2015 har imidlertid også høyreorientert ekstremisme fått økt oppmerksomhet i Storbritannia. Som i andre europeiske land fremstår nå slike grupper der både bedre organiserte og mer voldelige.⁵⁸ I 2016

⁵⁷ Se Raffaello Pantucci: *We love death as you love life*, Hurst, London, 2015. For en nylig oversikt, se: "The Islamic Movement in Britain", ICSR, London, 2020, <https://icsr.info/wp-content/uploads/2020/09/ICSR-Report-The-Islamic-Movement-in-Britain.pdf>.

⁵⁸ Se Graham Macklin, *Failed Führers: A history of Britain's extreme right*, Blackwell, London, 2020.

ble det britiske parlamentsmedlemmet Jo Cox drept av en enslig aktør som tilsynelatende var inspirert av høyreekstremisme. Det samme året ble ekstremistgruppen National Action forbudt – som den første høyreekstremer gruppen i Storbritannia. Den siste versjonen av landets kontraterrorismestrategi CONTEST (fra 2018) fastslår at terrorister «inspirert av islamistisk ekstremisme, den ytterliggående høyresiden eller situasjonen i Nord-Irland» er kilder til bekymring.⁵⁹

Terrorismerelatert risikovurdering i den britiske kriminalomsorgen

I stedet for å ta i bruk et allerede eksisterende, generisk verktøy eller utvikle et nytt i samarbeid med internasjonale allierte, valgte Storbritannias kriminalomsorgsmyndigheter tidlig å utvikle et helt nytt og eget verktøy for terrorismerelatert risiko i britiske fengsler. Storbritannia ble dermed blant de første vestlige landene som utviklet et verktøy spesielt utformet for å vurdere risiko knyttet til terrorisme og ekstremisme. I England og Wales har «Extremism Risk Guidelines 22+» (ERG22+) nå vært i aktiv og utstrakt bruk innenfor kriminalomsorgen i nesten et tiår.⁶⁰

Til forskjell fra i Nederland og Sverige kom det første initiativet til å innføre et slikt spesialisert risikovurderingsverktøy fra praktikere som allerede var involvert i vurderingen av risiko blant innsatte dømt for terrorismerelatert kriminalitet.⁶¹ Mer konkret, på grunn av den daværende britiske lovgivningen hadde man før 2006 hatt risikoen for (gjentatt) *voldsbruk* som hovedfokus i risikovurderingen av terrordømte. Frem til 2006 omfattet nemlig britisk terrorlovgivning i hovedsak lovbrudd som innebar bruk av fysisk vold mot andre personer. Storbritannias nye terrorismelovgivning fra 2006 utvidet imidlertid disse terrorismelovbruddene til å inkludere også et antall ugjerninger som ikke nødvendigvis innebar voldsbruk, f.eks. planlegging og «propaganda»-relaterte handlinger. I takt med dette endret også profilen til de som ble dømt for terrorismerelatert kriminalitet seg: Etter 2006 var de fleste av disse dømt for *ikkevoldelige* forhold.

Fordi voldsbruk var det sentrale i de generiske risikovurderingsverktøyene som på denne tiden var i bruk i fengselssystemet oppfattet de relevante praktikerne dem nå som lite egnede. De som brukte risikovurderingsverktøyene erfarte nå at de

⁵⁹ HM Government, “CONTEST: The United Kingdom’s Strategy for Countering Terrorism” (London: UK Government, 2018), s. 3.

⁶⁰ De to skaperne av verktøyet beskriver det her: Monica Lloyd and Christopher Dean, “The development of structured guidelines for assessing risk in extremist offenders”, *Journal of Threat Assessment and Management* 2, no. 1 (2015), s. 40–52.

⁶¹ Bakgrunnen for og drivkreftene bak ERG22+ er beskrevet i Lloyd and Dean 2015.

gamle verktøyene ikke egentlig fanget opp (den nå også ikke-voldelige) risikoen som var forbundet med den nye kohorten av terrordømte. Basert på slike tilbakemeldinger fra praktikere på feltet ga derfor den britiske kriminalomsorgen (på den tiden kalt National Offender Management Service, NOMS – nå HM Prison and Probation Service, HMPPS) to erfarne psykologer i oppdrag å utvikle et nytt risikovurderingsverktøy. Intensjonen var at det nye verktøyet skulle bedre fange opp den risikoen som nå var sentral i håndteringen av Storbritannias voksende

ERG22+ (Extremism Risk Guidelines 22+)

ERG22+ ble utviklet av Storbritannias kriminalomsorg (National Offender Management System, NOMS) fra 2008, og ble tatt i bruk i fengsler i England og Wales i 2011, etter tilbakemeldinger fra en ekspertgruppe. Verktøyet er basert på kliniske erfaringer – inkludert med rundt 50 fengslede ekstremister – og utviklernes forståelse av faglitteraturen.

ERG22+ består av 22 risikofaktorer fordelt på tre domener:

- Engagement (13 risikofaktorer)
- Intent (6 risikofaktorer)
- Capability (3 risikofaktorer)

‘+’ viser til at vurdererne står fritt til å legge til faktorer de anser som relevante i deres totalvurdering av den aktuelle risikoen.

Under en ERG22+-vurdering markeres hver faktor som til stede, delvis til stede, eller ikke til stede. Totalen av utslagene skal dog ikke brukes numerisk eller kvantitativt, men som grunnlag for et helhetlig risikovurderingsnarrativ om den som vurderes. ERG22+-vurderinger foretas ved fengsling av terrordømte, og med jevne mellomrom under soningstiden (f.eks hvert halvår) for å observere endring og effekten av tiltak.

Målgruppen for ERG22+ er individer dømt for terrorismerelatert kriminalitet, samt andre innsatte mulig knyttet til radikaliseringsprosesser. Verktøyet skal kunne vurdere risikoen knyttet til både enslige og gruppebaserte aktører, uavhengig av alder, kjønn eller ideologisk overbevisning.

De 22 ERG22+-indikatorne har blitt brukt utenfor fengsler til å vurdere sårbarhet for radikaliseringsprosesser blant den generelle befolkningen i Storbritannia, men da under navnet Vulnerability Assessment Framework (VAF).

Personlige intervjuer med samtykke fra den som vurderes er ikke et absolutt krav for å kunne gjennomføre en ERG22+. Potensielle vurderere må være enten erfarne fengselsansatte eller psykologer, og må ha gjennomført et to-dagerskurs i verktøyet.

populasjon av innsatte som var dømt for terrorhandlinger. Dette utviklingsarbeidet ledet til risikovurderingsverktøyet ERG22+.

ERG22+ ble altså utviklet i regi av NOMS (nå HMPPS), og den britiske kriminalomsorgen har fremdeles opphavs- og bruksrett på verktøyet. Da det ble introdusert i britiske fengsler ble ERG22+ hovedsakelig innarbeidet og forankret i eksisterende britiske strukturer for vurdering av risiko blant innsatte. Og i perioden fra 2017 til 2019, da Storbritannia benyttet spesialiserte «separasjonssentre» for terrordømte ansett som forbundet med en spesielt høy risiko, ble ERG22+ brukt til å vurdere innsatte både i disse sentrene og relevante innsatte i andre anstalter.

ERG22+-verktøyet ble utformet basert på en kombinasjon av fengselspsykologers kliniske erfaring med «opptil 50» innsatte terrordømte,⁶² og utviklernes gjennomgang av det som da fantes av teoretisk litteratur. Gitt den typen av innsatte med dommer for ekstremisme- og terrorismerelaterte forhold som fantes i britiske fengsler på den tiden ERG22+ ble utviklet, var verktøyet formulert primært på grunnlag av klinisk erfaring med mannlige, Al-Qaida-inspirerte domfelte som hadde blitt dømt i henhold til datidens britiske antiterrorlovgivning. Noen av de innsatte som inngikk i bakgrunns materialet hadde blitt intervjuet direkte, mens andre hadde det ikke. Etter å ha fått tilbakemeldinger på en tidlig versjon av verktøyet fra en gruppe utvalgte eksperter, igangsatte NOMS bruken av ERG22+ i fengsler i England og Wales i 2011.

I sin endelige versjon består ERG22+ av 22 punkter gruppert i 3 domener: *engagement*, *intent* og *capability*. Plusstegnet på slutten av verktøyets navn betyr at de som bruker det kan legge til enhver faktor de mener er relevant for å vurdere risikoen som er forbundet med en innsatt. I likhet med VERA-2R er ERG et SPJ-verktøy – det er verken aktuarisk eller ustrukturert. Men til forskjell fra VERA-2R undersøker ERG22+ ikke utelukkende risikoen for *ekstremistisk* eller terrorismerelatert voldsbruk; det retter seg mer bredt mot hva som synes å være en (løst definert) idé om «radikalisering», selv om verktøyet ikke nevner dette begrepet eksplisitt.⁶³ Utgangspunktet for å utvikle verktøyet var et ønske om å fange opp risiko forbundet med terrorisme og ekstremisme, men samtidig en risiko som i hovedsak var ikke-

⁶² Lloyd 2019: 12.

⁶³ Rita Augestad Knudsen, "Measuring radicalisation: risk assessment conceptualisations and practice in England and Wales", *Behavioural Sciences of Terrorism and Political Aggression* 12, no. 1 (2018), doi: <https://doi.org/10.1080/19434472.2018.1509105>

voldelig.: «radikalisering» synes å være et godt uttrykk for hva dette verktøyet derfor er ment å skulle avdekke.

I den britiske kriminalomsorgen blir ERG22+ brukt til vurdere terrordømte ved ankomst til fengslet og deretter med jevne mellomrom – for eksempel hver sjetten måned – under soningstiden. Samlet og sett under ett kan de vurderingene gjort og registrert over tid gi et inntrykk av den dømtes utvikling og de ulike tiltakenes effekt. ERG22+-vurderinger er ment å skulle utføres av erfarne fengselsbetjenter eller psykologer, og alle som benytter verktøyet må først ha gjennomgått et todagers spesialkurs for bruk av verktøyet og sentrale begreper. I likhet med VERA-2R synes gjennomføringen av en ERG22+-vurdering å tjene på, og delvis forutsette, betydelig relevant opplæring, tidligere erfaring og forhåndskunnskap.

Mer spesifikt, under en ERG22+-vurdering merkes hver av de 22 indikatorene verktøyet består av som delvis til stede, til stede eller ikke til stede. Selv om dette i praksis frembringer en «poengsum» for hver innsatt, understreker de som har laget verktøyet at ERG22+ ikke bør brukes på en slik summativ måte; verktøyet skal frembringe en kvalitativ, mer enn en kvantitativ, «risikohistorie» om risikoen forbundet med hver enkelt innsatt.⁶⁴ Denne tilnærmingen demper også effekten av «manglende indikatorer», altså indikatorer som ikke kan merkes av på grunn av mangel på informasjon eller kunnskap – «historien» kan fortelles selv i fravær av enkelte punkter. Selv om alle som blir vurdert med ERG22+ ideelt sett burde bli intervjuet personlig av de som vurderer dem, er dette ikke et absolutt krav, og i praksis skjer det ofte ikke. Siden ERG22+ ble tatt i utstrakt bruk i 2011 har vurderingene gjort med verktøyet blitt brukt til å fastsette innsattes sikkerhetskategori, tiltaksregimer og soningsforhold, og som grunnlag for utforming av betingelsene for løslatelse og oppfølging.

I tillegg til dem som er dømt under den britiske terrorismelovgivningen, kan også andre innsatte, dømt for andre forbrytelser, bli vurdert med ERG22+ i britiske fengsler. Dette skjer i tilfeller der slike innsatte blir ansett som å stå i fare for å begå forbrytelser knyttet til ekstremisme i fremtiden, eller man er bekymret for om de kan bli «radikalisert». Verktøyet er videre ment å være egnet til (og blir brukt til) å vurdere både gruppeaktører og enslige aktører, forbrytere med enhver ideologisk tilhørighet, fra alle aldersgrupper, og både menn og kvinner.

⁶⁴ Lloyd and Dean 2015: 46.

Det er verdt å nevne at til tross for at det opprinnelige formålet med ERG22+ var utelukkende rettet mot kriminalomsorgen, ble risikoindikatorerne fra ERG22+ i 2012 overført til et helt nytt verktøy i en helt annen kontekst i samarbeid med en av skaperne av ERG22+. Under navnet *Vulnerability Assessment Framework* (VAF) ble de 22 indikatorerne fra ERG22+ da tatt i bruk som det sentrale verktøyet for vurdering av radikaliseringsrelatert *sårbarhet* innenfor det britiske *Channel*-programmet. Channel er en del av Storbritannias forebyggende og lokalt implementerte kontraterrorarbeid som retter seg spesifikt mot «radikalisering». I denne sammenhengen har de 22 indikatorerne blitt brukt til å vurdere mulig «radikalisering» blant primært yngre personer som noen har rapportert bekymring for.⁶⁵ I den senere tid har bruken av VAF blitt innskrenket igjen og erstattet med et annet verktøy som fortsatt er unntatt offentlighet.

Storbritannia utviklet ERG22+ under strengt hemmelighold og i en kontekst med mye på spill både politisk og sikkerhetsmessig. Så langt har myndighetene vært lite åpne om data om verktøyets bakgrunnsmateriale og mulige effektivitet, og ikke gitt adgang til relevante erfaringer fra og utfordringer med bruken av det så langt. Dette gjør fullstendige uavhengige evalueringer av ERG22+ umulig. I 2019 publiserte imidlertid den britiske kriminalomsorgen (nå HMPPS) sine første egne evalueringer av ERG22+ i to separate rapporter. Den ene så på verktøyets «strukturelle egenskaper»; den andre på dets inter-rater-reliabilitet - altså om to ulike vurderere vil komme til samme konklusjon vedrørende den samme personens terrorismerelaterte risiko.⁶⁶ Den første rapporten var basert på 171 faktiske ERG22+-vurderinger som alle var utført på dømte islamistiske ekstremister.⁶⁷ Denne «strukturelle» rapporten ga en positiv vurdering av verktøyet, men fant også at to av de 22 indikatorerne trengte å videreutvikles og tydeliggjøres for å fungere etter hensikten: «psykisk helse» og «spenning, kameratskap og eventyrlyst».⁶⁸

HMPPS sin studie av inter-rater-reliabilitet i ERG22+, også publisert i 2019, besto i at 33 erfarne vurderere gjennomførte ERG22+ på to

⁶⁵ HM Government, "Channel Duty Guidance: Protecting vulnerable people from being drawn into terrorism" (London, 2012).

⁶⁶B. Powis, K. Randhawa, and D. Bishopp, "The structural properties of the extremism risk guidelines (ERG22+): a structured formulation tool for extremist offenders" Ministry of Justice (London: HM Government (2019a); Beverly Powis, Kiran Randhawa-Horne, Ian Elliott, and Jessica Woodhams, "Inter-rater reliability of the ERG22+", Ministry of Justice (London: HM Government, 2019b).

⁶⁷ Powis et al. 2019a:1.

⁶⁸ Ibid.

konstruerte saker, mens to forskere hver for seg vurderte 50 faktiske terrordømte. På bakgrunn av dette begrensede utvalget konkluderte rapporten med at inter-rater-reliabiliteten var betydelig høyere blant forskerne enn blant de praktikerne som faktisk benyttet verktøyet i sitt arbeid.⁶⁹ I 2019 skrev også én av de to skaperne av ERG22+ rosende om verktøyet hun selv hadde laget i en evalueringsrapport. Denne rapporten vurderte også verktøyet opp mot andre sammenlignbare spesialiserte risikovurderingsverktøy, og viste til ERG22+ styrker i forhold til disse.⁷⁰

Observatører uten bånd til den britiske kriminalomsorgen har vært noe mer kritiske til ERG22+. Noen aktivister og forskere har påpekt at det er umulig å foreta en uavhengig vurdering, validering eller kvalitetssjekk av ERG22+ uten mer åpenhet omkring verktøyets grunnlagsdata, metodologien benyttet i utviklingen, eller informasjon om implementeringen av det så langt.⁷¹ Det britiske Royal College of Psychiatrists har også bedt om at evidensgrunnlaget for verktøyet blir publisert, og oppfordret til forsiktighet i bruken av det.⁷² Det har også blitt stilt spørsmål ved at ERG22+ i praksis har satt det vanskelig målbare fenomenet «radikalisering» i fokus for sine vurderinger.⁷³

HMPPS sine egne evalueringsrapporter er så langt de eneste systematiske gjennomgangene av ERG22+ gjennomført på grunnlag av tilgang til faktiske data. Siden ERG22+ og dets bakgrunnsmateriale er HMPPS' intellektuelle eiendom vil dette etter alt og dømme forbli

⁶⁹ Powis et al. 2019b:11–13.

⁷⁰ Monica Lloyd, "Extremism risk assessment: A directory", CREST report (London: Centre for Research and Evidence on Security Threats, 2019), s. 17–18. Tilgjengelig fra <https://crestresearch.ac.uk/resources/extremism-risk-assessment-directory/>

⁷¹ Akimi Scarcella, Ruairi Page, and Vivek Furtado, "Terrorism, radicalisation, extremism, authoritarianism and fundamentalism: A systematic review of the quality and psychometric properties of assessments", *PLoS one* 11, no. 12 (2016): e0166947. Tilgjengelig fra <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC5176288/>; Asim Qureshi, "The 'Science' of Pre-Crime: The secret 'radicalisation' study underpinning PREVENT", CAGE report (London: CAGE, 2016). Tilgjengelig fra <https://www.cage.ngo/the-science-of-pre-crime>

⁷² Karen Armstrong et al., "Anti-radicalisation strategy lacks evidence base in science", *The Guardian*, 29 September 2016. Tilgjengelig fra <https://www.theguardian.com/politics/2016/sep/29/anti-radicalisation-strategy-lacks-evidence-base-in-science>; Royal College of Psychiatrists, "Counter-terrorism and Psychiatry", Position paper, (London, September 2016). Tilgjengelig fra https://www.rcpsych.ac.uk/pdf/PS04_16.pdf

⁷³ Augestad Knudsen 2018; Dimitris Skleparis and Rita Augestad Knudsen, "Localising 'radicalisation': Risk assessment practices in Greece and the United Kingdom", *The British Journal of Politics and International Relations* 22, no. 2 (2020), s. 309–327, doi: <https://doi.org/10.1177%2F1369148120910987>

tilfellet.⁷⁴ Disse evalueringsvanskelighetene kommer i tillegg til de generelle utfordringene knyttet til å vurdere effektiviteten av kontraterroriltak, inkludert innen risikovurdering – noe som også blir tatt opp i neste og siste del av denne rapporten.⁷⁵ Våren 2020 med henvisning til COVID-19-pandemien, stanset den britiske fengsels- og oppfølgingstjenesten all behandling av søknader fra forskere om tilgang til den britiske kriminalomsorgen, inkludert forespørsler vedrørende ERG22+.⁷⁶

Hvor står vi nå?

Ut fra disse korte beskrivelsene av Nederlands, Sveriges og Storbritannias beslutninger rundt og tidlige erfaringer med spesialiserte risikovurderingsverktøy knyttet til terrorisme og ekstremisme kan man trekke noen tentative «lærdommer». Disse lærdommene, og de erfaringene de stammer fra, er relevante for to hovedspørsmål forskere og beslutningstakere står overfor i forbindelse med dette temaet:

- 1) Skal sikkerhetsmyndigheter bruke et (eller flere) spesialisert(e) risikovurderingsverktøy i sitt kontraterrorarbeid?
- 2) Hvordan kan man best implementere bruken av et slikt spesialisert risikovurderingsverktøy (hvis man har bestemt seg for å bruke et)?

Denne delen av rapporten analyserer disse to spørsmålene i lys av de tre landenes erfaringer og den fortsatt fremvoksende litteraturen på området.

⁷⁴ Monica Lloyd 2019:18.

⁷⁵ Paul Gill, "Toward a scientific approach to identifying and understanding indicators of radicalization and terrorist intent: Eight key problems", *Journal of Threat Assessment and Management* 2, no. 3-4 (2015), s. 187–191, doi: <https://doi.org/10.1037/tam000047>; Kiran M. Sarma, "Risk Assessment and the Prevention of Radicalization from Nonviolence into Terrorism", *American Psychologist* 72, no. 3 (2017), s. 278–288.

⁷⁶ Fra mars 2020 av har søknader fra forskere om kontakt med tjenesten bare fått et automatisk svar som sier at ingen søknader vil bli vurdert, se <https://www.gov.uk/government/organisations/her-majestys-prison-and-probation-service/about/research#guidance-on-applications>. Besøkt 8. september, 2020.

1) Skal man bruke spesialiserte verktøy til terrorismerelatert risikovurdering?

Et viktig utgangspunkt for forskningen på terrorismerelatert risikovurdering som vokste frem på 2000-tallet var oppfatningen blant akademikere og praktikere om at generiske verktøy syntes å gå glipp av «noe» når det gjaldt ekstremisme-relatert risiko. For det første, de delene av disse generiske verktøyene som omhandlet individers personlige profiler og bakgrunn, inkludert tidligere kriminell aktivitet, syntes ikke å passe til eller fange opp datidens terrorister. De individene som praktikere hadde størst interesse for i denne perioden var de som var involvert i Al-Qaida-inspirert terrorisme. Og disse var generelt mer velfungerende enn de «ordinære kriminelle» de generiske verktøyene da var siktet inn på: Datidens terrorister hadde relativt sett mer «normal» sosial status, mer velfungerende personlige relasjoner, og hadde sjeldnere en historie med voldsbruk. Dersom de generiske risikovurderingsverktøyene skulle brukes for å avdekke risiko blant slike personer var det lett å se for seg at de kunne feile.

For det andre syntes *typen risiko* i fokus for de generiske verktøyene å være av en noe annen art enn den risikoen kontraterrorpraktikere var interessert i. Generelt søkte de generiske verktøyene å fange opp lovbruyteres risiko for å begå voldshandlinger mot andre mennesker. Men da mange europeiske land endret sin antiterrorlovgivning fra starten på 2000-tallet, trengte ikke lenger terrorhandlinger å medføre slik vold. På den ene siden kunne terrorister dømmes for forbrytelser som ikke innebar noen form for vold – slik som forberedelser, «propaganda», støtte eller rekruttering til lovbrudd – men fortsatt være forbundet med terrorrelatert risiko. På den annen side, når terrorister *ble* dømt for voldshandlinger, var denne volden per definisjon ideologisk, politisk eller religiøst legitimert, ikke «bare» utført av personlige grunner. De eksisterende verktøyene syntes derfor mangelfulle også på dette punktet.

De tre landene som er studert i denne rapporten forholdt seg ulikt til dette risikobildet. I Storbritannia synes eksplisitte overveielser av typen skissert her å ha vært sentrale i valget av et spesialisert terrorismerelatert risikovurderingsverktøy: Risikovurderingspraktikere rapporterte der at de eksisterende verktøyene kom til kort nettopp på de områdene som er beskrevet over, og mente at eksisterende risikovurdering var utilstrekkelig. Det var disse perspektivene fra praktikere som dannet utgangspunktet for myndighetenes bestilling av et nytt, spesialisert verktøy som kunne rette opp de rapporterte manglene. Den britiske beslutningen om å bruke et spesialisert terrorismerelatert risikovurderingsverktøy vokste slik primært ut av praktikeres følelse av å mangle de instrumentene de trengte for å gjøre jobben sin. Selv om det

tidlig i prosessen ble undersøkt om man kunne samarbeide med skaperen av VERA, besluttet Storbritannia snart å utvikle et eget nytt verktøy, skreddersydd for egne kriminalomsorgsbehov.

I forskjell fra dette var det tilsynelatende mer det politiske nivået – heller enn først og fremst praktikere eller akademikere – som initierte introduksjonen av et spesialisert verktøy i Nederland og Sverige. De nasjonale kontekstene Nederland og Sverige tok dette valget i hadde både likheter og forskjeller, men i begge tilfeller synes offentlig press i kombinasjon med økt prioritering og finansiering av kontraterrorisme å ha vært utslagsgivende. Selv om nederlandske praktikere synes å ha vært mer aktive på dette området enn hva som var tilfellet i Sverige, ble begge landenes separate beslutninger om å gå for et spesialisert terrorismerelatert risikovurderingsverktøy deler av policy-fremstøt om «gjøre noe» innenfor kontraterrorisme.⁷⁷

I lys av slike overveielser og påtrykk valgte både Nederland og Sverige å ta i bruk et eksisterende risikovurderingsverktøy (det som senere skulle bli VERA-2R) heller enn å utvikle et eget. Intervjuer gjennomført med praktikere under arbeidet med denne rapporten tyder på at VERA-2R ble valgt ikke bare ut fra en dyptgående studie av verktøyets egenskaper, eller i hovedsak på bakgrunn av en sammenlignende analyse av mangfoldet av eksisterende alternativer. I stedet synes både Nederland og Sverige å ha valgt VERA-2R på grunn av dets «markedsdominans». På det tidspunktet hver av landene traff sin beslutning om å innføre et spesialisert terrorismerelatert risikovurderingsverktøy, var VERA det mest veletablerte, det lettest tilgjengelige og det med de tilsynelatende klareste mekanismene for implementering og opplæring.

En rask sammenligning av de to verktøyene fra en potensiell vurderers perspektiv synes også å gjøre det klart at VERA-2R er et kommersielt produkt som er opphavsrettslig beskyttet på «ordinært» vis, og som gir tilgang til opplæring og bruk mot et gebyr. ERG22+, på den andre siden, er eid og unntatt offentlighet av den britiske fengsels- og oppfølgingstjenesten – som har vist relativt liten interesse (i motsetning til skaperen av VERA) for å dele det utenfor Storbritannia.⁷⁸ Man kan også lure på om det at VERA-2R tar sikte på å måle *risiko for ekstremistisk*

⁷⁷ Ministry of Justice and Security, “The Terrorist Detention Units”, 2019; Interview with Swedish practitioners no. 1 and 2, June and September 2020.

⁷⁸ Det kan også stilles spørsmål ved en praksis der stater som en sentral del av sin kontraterrorvirksomhet tar i bruk, betaler for og videreutvikler et verktøy som er privat utviklet og opphavsrettslig beskyttet, men dette er et tema utenfor rammen for denne rapporten.

vold, mens ERG22+ har et mer vagt definert risikofokus på ekstremisme og «radikalisering», kan ha økt VERAs tiltrekningskraft for praktikere.

Blant forskere og praktikere vil nok svært mange ønske at det fantes et klart svar på hvorvidt hver av disse tre landene «valgte rett» da de innførte disse spesialiserte risikovurderingsverktøyene i sin kontraterrorvirksomhet. Dessverre gir så langt verken forskningslitteraturen eller intervjuer med praktikere grunnlag for entydige konklusjoner. I de årene som har gått siden disse verktøyene ble tatt i bruk i Storbritannia, Nederland og Sverige, har det blitt skrevet mye om fordelene og ulempene ved bruken av spesialiserte terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy. Gill og Sarma, for eksempel, har separat kommet med kritiske generelle refleksjoner. Begge har lagt hovedvekten på de mange metodologiske problemene som er forbundet med utvikling og ikke minst validering av slike verktøy – særlig gitt graderingen og sensitiviteten knyttet til dataene og den svært lave hyppigheten, såkalt base-rate, av terrorforbrytelser: Terrorisme er tross alt et ekstremt sjeldent fenomen.⁷⁹ Like solid validering av slike verktøy som den gjort av etablerte risikovurderingsverktøy (slik som HCR-20), kan vise seg å rett og slett være uoppnåelig.⁸⁰

Noen forskere har i dag gått bort fra spørsmålet om spesialiserte terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy i det hele tatt bør brukes. Enkelte har i stedet foreslått at *risk pathways*, *risk trajectories* og situasjonsbestemte og kontekstuelle elementer er viktigere enn mulige individuelle faktorer og indikatorer som slike verktøy tar sikte på å fange opp.⁸¹ Andre forskere har gått i en tilsynelatende motsatt retning ved å

⁷⁹ Se for eksempel Monahan 2012; Paul Gill, "Toward a scientific approach to identifying and understanding indicators of radicalization and terrorist intent: Eight key problems", *Journal of Threat Assessment and Management*, 2(3-4), 187–191 (2015), doi: <https://doi.org/10.1037/tam0000047>; Sarma 2017; Gill, P., Marchment, Z., Zolghadriha, S., Salman, N., Rottweiler, B., Clemmow, C. and Vegt, I.V.D. (2020), "Advances in Violent Extremist Risk Analysis", *Sociology of Crime, Law and Deviance* 25 (2020), s. 55–74, doi: <https://doi.org/10.1108/S1521-613620200000025004>. Per i dag blir mangelen på validering ofte tilskrevet knappheten på data, både om voldelige ekstremister og relevante kontrollgrupper. Enkelte større valideringsprosjekter er imidlertid i gang, slik som det EU-finansierte DARE-prosjektet knyttet til VERA-2R. Se for eksempel Eurojust, "Judicial practitioners take in-depth look at backgrounds of terrorist convicts at EU conference", *eurojust.europa.eu*, October 2019, tilgjengelig fra <http://www.eurojust.europa.eu/press/News/News/Pages/2019/2019-10-24-Meeting-on-DARE-project.aspx>

⁸⁰ Monahan 2012; Gill 2015.

⁸¹ Se for eksempel Noémie Bouhana, "The Moral Ecology of Extremism: A Systemic Perspective", report prepared for the UK Commission for Countering Extremism

konsentrere seg om psykologiske personlighetstrekk som en metode for å forutsi involvering i voldelig ekstremisme blant enkeltpersoner i den generelle befolkningen.⁸² På grunnlag av hver av disse retningene innenfor dette fortsatt fremvoksende forskningsfeltet utvikles det stadig nye både kvalitativt og kvantitativt orienterte metoder for risikovurdering.

Det har også blitt gjort mange systematiske evalueringer som forsøker å skille mellom de mange spesialiserte terrorismerelaterte risikovurderingsverktøyene som allerede finnes, typisk med det for øyet å finne det «beste». Men leter man etter klare svar, vil man også her lete forgjeves. Oversikter med lister og vurderinger over de viktigste verktøyene som finnes og deres egenskaper, finnes for eksempel hos Scarcella et al. 2016, Lloyd / CREST 2019 og van der Heide, Zwan og Leyenhorst / ICCT 2019. Disse oversiktsstudiene inkluderer verktøyenes sammensetning, målgrupper og tiltenkt bruk. De tydeliggjør også at de fleste eksisterende verktøyene søker å identifisere voldelig eller voldstilknyttet risiko blant personer som allerede er i sikkerhetsmyndighetenes søkelys.

Samtidig gjenstår de grunnleggende spørsmålene rundt metodologi, data og uavhengig evaluering uten tydelige svar. Dette skyldes delvis mangelen på åpenhet om terrorismerelaterte risikovurderingsverktøys bakgrunnsmateriale, data eller informasjon rundt erfaringene med dem. Dette gjør det vanskelig eller umulig å gjennomføre uavhengig forskning på slike verktøy, særlig forskning ment å etterprøve og evaluere dem. Gitt forskningsfeltets sensitive natur og spørsmål knyttet til gradering og taushetsplikt, er det lite trolig at uavhengige forskere vil bli gitt betydelig mye større kildetilgang på feltet med det første. Og så lenge dette er tilfellet vil forskningen neppe kunne gi noe krystallklart svar på den «egentlige» nytteverdien av spesialiserte risikovurderingsverktøy, eller hvilket verktøy som er «best».

Noe kan imidlertid sies med sikkerhet. Dagens spesialiserte verktøy retter seg mot ulike målgrupper og ulike former for risiko. Som tidligere nevnt går det et klart skille mellom VERA-2R og ERG22+, ved at det førstnevnte verktøyet søker å fange opp risikoen for ekstremistisk voldsbruk, mens det sistnevnte tar sikte på å vurdere en bredere og ikke

(London: HM Government, July 2019); Emily Corner, Noémie Bouhana and Paul Gill, "The multifinality of vulnerability indicators in lone-actor terrorism", *Psychology, Crime & Law* 25, no. 2 (2019), s. 111–132, doi: [10.1080/1068316X.2018.1503664](https://doi.org/10.1080/1068316X.2018.1503664)

⁸² Milan Obaidi, Robin Bergh, Nazar Akrami, and John F. Dovidio, "The Personality of Extremists: Examining Violent and Non-violent Defense of Muslims." *PsyArXiv* (March 16, 2020), doi:10.31234/osf.io/kry38

nødvendigvis voldelig ekstremistisk risiko. Videre er VERA-2R i utgangspunktet ment for bruk både i og utenfor kriminalomsorgen, men brukes så langt primært i sammenheng med dømte og fengslede individer. ERG22+ ble utviklet innenfor kriminalomsorgen for å vurdere terrordømte. Likevel ble bruken av verktøyet snart utvidet (under navnet VAF) til å omfatte personer blant den generelle befolkningen som var antatt å stå i fare for «radikalisering» - for å så tilsynelatende å bli trukket tilbake fra denne utvidede bruken.

Én lærdom som fremkommer av erfaringene med disse verktøyene så langt, er at det synes uklokt å bruke et verktøy som er laget for å vurdere én bestemt type risiko blant én definert gruppe, til å vurdere en annen type risiko i en annen populasjon. I møte med spørsmålet om å bruke – eller ikke – spesialiserte terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy synes det grunnleggende å definere tydelig 1) hvilken type risiko man er interessert i å fange opp, 2) verktøyets mulige målgruppe (for eksempel en fengselspopulasjon som kan bli «radikalisert», dømte terrorister, den generelle befolkningen, eller andre grupper), og 3) i hvilken grad eksisterende verktøy allerede fanger opp dette. Uten et slikt forarbeid vil bruken av slike spesialiserte verktøy – som etter alt å dømme ikke vil kunne valideres i overskuelig fremtid – innebære ekstra utfordringer forbundet med både effektivitet, ressursbruk og etikk: Verktøyene er både ressurskrevende, og har betydelige konsekvenser for de personene som blir vurdert med dem. Verktøyene vil heller ikke kunne forventes å «virke» om de ikke brukes etter hensikten.

Ressursspørsmålet er verdt noen ekstra ord her. Å bruke et spesialisert terrorismerelatert risikovurderingsverktøy på innsatte eller andre grupper vil legge beslag på betydelige ressurser. Begge de verktøyene som er drøftet i denne rapporten krever spesialkompetanse i form av utdanning, spesifikk opplæring og erfaring, og på lengre sikt regelmessig «trening» i verktøyene. Implementeringen av dem vil nødvendigvis være tidkrevende i form av både forberedelser og gjennomføring. Tid må settes av til opplæring, utføring av selve vurderingene og fortløpende oppfølging av både vurderingsrapportene og de som bruker verktøyene. Nødvendig infrastruktur, systemer, rutiner, samt effektive metoder for innhenting og deling av informasjon må også sikres. Hvorvidt denne investeringen har tilstrekkelig nytteverdi, i lys av de metodologiske, ressursmessige og etiske utfordringene skissert her, bør være et sentralt spørsmål når man avgjør om man skal satse på slike spesialiserte risikovurderingsverktøy. Det kan nevnes til slutt at selv om alle landene i denne rapporten har valgt å benytte slike verktøy, har de fortsatt å samle inn og basere sine avgjørelser også på andre risikovurderinger om de relevante personene. I Sverige har fremdeles vurderingene gjort av fengselsetterretningen

forrang fremfor VERA-2R-vurderinger dersom det er avvik mellom disse, hovedsakelig fordi etterretningens graderte vurdering også vil kunne inneholde taushetsbelagt og sensitiv informasjon som ikke vil være en del av VERA-2R-vurderingen.

2) Hvordan bør verktøyene implementeres?

Gitt den korte tiden disse verktøyene har eksistert, og gitt mangelen på åpenhet rundt dem (på grunn av gradering, taushetsplikt og politisk sensitivitet), finnes det så langt få uavhengige evalueringer av hvorvidt de fungerer og er effektive. For å få en større klarhet enn det forskningslitteraturen generelt har vært i stand til å gi, har forfatterne av denne rapporten intervjuet relevante praktikere og eksperter på terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy i alle de tre landene. Fordi disse intervjuene ble gjennomført under forutsetning av at intervjuobjektene forblir anonyme, vil de refleksjonene og lærdommene som fremkommer av disse bli drøftet i generelle vendinger og i lys av den eksisterende forskningslitteraturen; de vil ikke bli tillagt spesifikke kilder.

Som allerede den «første bølgen» av forskning på spesialiserte terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy var opptatt av, er implementeringsprosessen avgjørende for at slike verktøy skal kunne fungere.⁸³ Kvaliteten på implementeringen kan sies å være vel så viktig som verktøyenes teoretiske soliditet; prosessuelle problemer vil kunne undergrave deres effektivitet. Alle landene som omfattes av denne rapporten har i det store og hele innarbeidet de spesialiserte verktøyene i sine allerede eksisterende risikovurderingsprosesser og -systemer. De har også hovedsakelig benyttet de samme personene og yrkesgruppene som allerede var involvert i risikovurdering til å utføre henholdsvis VERA-2R- og ERG22+-vurderinger. For VERA-2R har det typisk vært psykologer, og i noen tilfeller psykiatere og spesialopplærte ansatte i fengselsvesenet som har gjennomført vurderingene. De ansvarlige for å gjennomføre ERG22+-vurderinger har vært psykologer, psykiatere og i noen tilfeller (andre) kriminalomsorgsansatte. Vurderingsskjemaene som verktøyene har resultert i har blitt lagt til de individuelle innsattes allerede eksisterende filer i kriminalomsorgen.

⁸³ Gill et al. har også nylig understreket dette. Se Paul Gill, Marchment, Z., Zolghadriha, S., Salman, N., Rottweiler, B., Clemmow, C. and Vegt, I.V.D., "Advances in Violent Extremist Risk Analysis", *Sociology of Crime, Law and Deviance* 25 (2020), s. 55–74, doi: <https://doi.org/10.1108/S1521-61362020000025004>

Både VERA-2R og ERG22+ er risikovurderingsverktøy med tilhørende «opplæringspakker». Før de kan begynne å bruke verktøyene, må aktuelle vurderere gjennom et kort dedikert opplæringsprogram, som også inkluderer gjennomgang av viktige begreper man finner sitert i verktøyene. Opplæringen i ERG22+ varer i to dager og gjennomføres i regi av HMPPS. Inntil nylig kunne forskere få tilgang til bakgrunns materialet til ERG22+ etter å ha levert en søknad, men med lukkingen av HMPPS for forskning i 2020, er dette ikke lenger mulig.

Til sammenligning er opplæringspakkene for VERA-2R differensiert i henhold til praktikernes roller, kompetanse og tilsiktet bruk av verktøyet. De som skal lese og fortolke VERA-2R-vurderinger, inkludert advokater, aktører og dommere, tilbys et halvdags introduksjonskurs. Arbeidere i førstelinjetjenesten som jobber kontaktnært med voldelige ekstremister, inkludert polititjenestemenn, lærere, psykologer, psykiatere, sosialarbeidere innenfor psykisk helsevern og kriminalomsorg og kommunalt ansatte sosialarbeidere blir anbefalt å ta et heldags introduksjonskurs. Dette er ment å gi en noe bredere forståelse av verktøyet i teori og praksis. For å bli sertifisert som VERA-2R-vurderer kreves det mer detaljert opplæring over to dager – pluss en oppfølgingsdag ett år etter den innledende opplæringen. Denne sertifiseringsmodulen inneholder drilling i vurderingsferdigheter på tenkte tilfeller, ett eksemplar av den opphavsrettslig beskyttede håndboken i VERA-2R, tilgang til ekstra opplæringsmaterieell på nett, og råd om implementering.⁸⁴

I tillegg til disse målrettede opplæringstiltakene er det åpenbart at bruken av begge verktøyene vil dra fordel av om vurdererne har en viss erfaring med og forståelse av risikovurdering, psykologi og de viktigste ekstremismerelaterte begrepene som er involvert. Uten en slik bakgrunn virker det lite sannsynlig at praktikere selv etter to dagers opplæring skal være bevandrede i hva «ekstremisme» eller «radikalisering» kan bety generelt eller i en spesifikk kriminalomsorgssammenheng. Hvordan disse begrepene kan arte seg i praksis har også endret seg betydelig over tid med historisk, politisk og nasjonal kontekst, i takt med endringer i ekstremistgruppers rekrutteringsstrategier, operasjonsmoduser og organisasjonsformer, og med variasjonene over tid i trusselen de kan utgjøre.

Det er videre lett å se for seg at de praktikerne som er eksperter på ekstremisme kan ha vansker med å fortolke, konkretisere og

⁸⁴ Mer detaljerte beskrivelser finnes på de offisielle nettsidene til VERA-2R. Se "Training and Workshops", www.Vera-2r.nl. Tilgjengelig fra <https://www.vera-2r.nl/training-and-workshops/index.aspx>.

operasjonalisere de psykologiske begrepene som både VERA-2R og ERG22+ hviler på. Og for dem som er ukjente med å arbeide med spesifikk terrorismerelatert risiko (for vold eller av andre typer), vil også disse begrepene kunne være vanskelige å arbeide med i praksis. En tydelig og *felles* forståelse av de viktigste begrepene involvert blant de som benytter disse verktøyene synes både tidkrevende og essensielt dersom man velger å innføre et slikt spesialisert verktøy.

Et tilknyttet spørsmål gjelder interrater-reliabilitet. Enkelt uttrykt: Ville to ulike vurderere som ser på det samme tilfellet, komme til samme konklusjon vedrørende den samme personens terrorismerelaterte risiko? De sentrale begrepene forbundet med disse verktøyene er kontroversielle, vage og vanskelige å operasjonalisere: det er langt fra opplagt at for eksempel en psykolog vil komme til samme konklusjon som en fengselsbetjent i den samme saken. Dette problemet forsterkes av at verktøyene synes å mangle klare retningslinjer for *hvordan* eller *på grunnlag av hvilken informasjon* man skal registrere hvorvidt bestemte indikatorer er til stede eller ikke i et gitt tilfelle. Selv om de som benytter verktøyet vil kunne ha en idé av hva for eksempel «ekstremisme» eller «radikalisering» betyr på et generelt plan, er det selv etter den spesialiserte opplæringen ikke nødvendigvis åpenbart hvordan indikatorene vil være synlige eller kunne fanges opp i enkelttilfeller. Også her – hvordan risikoindikatorene konkret kan manifestere seg i terrorismerelaterte saker i ulike lands kontekster – blir en felles forståelse nødvendig for at verktøyene skal fungere etter hensikten.

Enkelte praktikere intervjuet til denne rapporten konkluderte med at den beste implementeringsformen for terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy er å overlate bruken av dem til et spesialisert team av nasjonale eksperter. Disse vil etter denne modellen jobbe utelukkende med å utføre slike vurderinger på en klart definert populasjon. Denne «node»-modellen synes å ha fordeler når det gjelder ressursbruk og konsentrasjon av ansvarsfordeling og fremvoksende spisskompetanse. Gitt at terrorrelaterte forbrytelser forekommer sjelden, ville en slik tilnærming kunne gi et team av denne typen en viss mengdetrening og mer erfaring enn hva som ville vært tilfellet i en mer desentralisert modell. Ved å samle kompetansen på færre hender kan man i beste fall høyne kvaliteten på vurderingene. Samtidig trenger dette ikke være til hinder for en *geografisk* spredning av gruppen av ekspertvurderere.

En implementering gjennom «noder» står i motsetning til (men kunne muligens også utfylle) den andre tilnærmingen, som allerede er delvis i bruk i Storbritannia: å innarbeide et kort treningsopplegg i sentrale begreper og fenomener knyttet til terrorisme og ekstremisme i den

generelle utdanningen av relevante deler av førstelinjetjenesten, for eksempel politiet. Disse kunne ut fra denne modellen blitt utstyrt med en «ordbok» og en sjekklisterelatert til tegn på ekstremisme. En tredje mulighet kunne bestå i å la de som allerede driver med risikovurdering innenfor de eksisterende sikkerhetsstrukturene benytte et spesialisert terrorismerelatert risikovurderingsverktøy i de tilfellene de finner dette relevant.

Hvilket av disse alternativene – eller kombinasjoner av dem – som kan fungere best (om man velger å benytte et spesialisert risikovurderingsverktøy) vil avhenge av det aktuelle landets størrelse og nasjonale kontekst og også av de relevante praktikernes forhåndskunnskap, utdanning og erfaring. De tre modellene kort skissert her vil trolig også kunne fungere parallelt eller gjensidig utfyllende, og det står i utgangspunktet ikke noe i veien for at man vil kunne bruke flere enn ett spesialisert verktøy. Spørsmålet blir da om det vil føre til bedre resultater å utvide, og risikere å duplisere, slike spesialiserte risikovurderinger på ulike punkter i lands kontraterror- og antiradikaliseringarbeid.

Et siste punkt som fremgår av de tre landenes erfaringer vedrører spørsmålet om informasjonsdeling. Effektiv, lovlig og etisk deling av informasjon mellom institusjoner og aktører som kan sitte på opplysninger muligens relevante for risikovurderingene som gjøres, og mellom aktører som kan ha nytte av de resulterende vurderingene er noe praktikerne i alle de tre landene har vært opptatt av. Aktørene involvert i hver ende av dette spekteret vil kunne omfatte politiet, domstolene, etterretningstjenester, og kriminalomsorgen i tillegg til sosial- og helsetjenesten. Med henvisning til juridiske og tekniske begrensninger, gradering, taushetsplikt og yrkesetikk understreket flere av de intervjuede praktikerne at informasjonsdeling er en utfordring i implementeringen. Enkelte involverte fra helse- og omsorgssektoren opplevde det som spesielt problematisk å delta i en risikovurderingsprosess drevet av sikkerhets- heller enn behandlings- eller rehabiliteringshensyn.

Konklusjoner

Denne rapporten slutter seg til den generelle oppfatningen i forskningslitteraturen og blant praktikere at det ikke finnes noen enkel løsning hva angår spesialisert terrorismerelatert risikovurdering. Det er heller intet enkelt verktøy som skiller seg ut som det endelige svaret på spørsmålet om hvordan man skal forutsi fremtidig risiko for terrorrelatert vold eller andre former for terrorisme- og ekstremismereelatert risiko. Stor variasjon i typen risiko potensielt av interesse, den lave forekomsten av terrorhandlinger, og ulikhetene og omskifteligheten i typene som er innblandet i terrorisme, gjør det nytteløst å kreve krystallklare løsninger. Selv om det fra tiltakssiden er ønskelig med pålitelige prediktive vurderinger av terrorismerelatert risiko, vil dette kanskje aldri bli fullt mulig.

Til tross for de mange uløste spørsmålene som omgir spesialiserte terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy er disse sterkt etterspurt blant praktikere som daglig står overfor vanskelige beslutninger om risikohåndtering. Disse opplever verktøyene som en god måte å kartlegge risikoen for fremtidig involvering i terrorisme og ekstremisme så nøyaktig som mulig uten unødig bruk av ressurser eller ved å sette liv i fare. Til tross for de mange mulige problemene involvert, insisterer mange praktikere på at de spesialiserte risikovurderingsverktøyene «er verdt det»: For dem gir det mening å bruke dem i de situasjonene risikovurderingene deres foregår.

Selv om disse verktøyene fremdeles mangler klar prediktiv verdi, kan de fra dette perspektivet likevel kunne bidra med å systematisere profesjonelt skjønn, kartlegge individuell risiko og veie risikofaktorer mot hverandre. Videre kan en tidlig vurdering av et individ, for eksempel ved begynnelsen av en soningsperiode, bidra til å etablere en «nullpunktsmåling» som senere vurderinger kan bli sammenlignet med. Slik kan man få et bilde av en persons utvikling og en idé om effekten av tiltak. Innenfor terrorismerelatert risikovurdering vil vurdererne ofte arbeide med store mengder informasjon som verktøyene kan hjelpe dem med å strukturere. Mange praktikere oppfatter det også som en fordel å ha et spesialisert verktøy som kan bidra til å plassere innsatte i riktige sikkerhetskategorier, soningsprogrammer og betingelser for prøveløslatelse. Samtidig forblir spørsmålet ubesvart om disse mulige fordelene er verdt de ressursene, etiske og administrative utfordringene og metodologiske usikkerhetsfaktorene som er knyttet til spesialiserte terrorismerelaterte risikovurderingsverktøy.

På bakgrunn av tre viktige europeiske lands erfaringer har denne rapporten samlet og drøftet de mest sentrale spørsmålene forbundet med valget om en mulig implementering av et spesialisert

terrorismerelatert risikovurderingsverktøy. Som rapporten viser gjenstår mange av de opprinnelige utfordringene knyttet til den mulige nytteverdien og bruken av disse verktøyene, samtidig som stadig nye spørsmål stilles om verktøyenes merverdi.



Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Norsk Utenrikspolitisk Institutt [NUPI] ble etablert i 1959, og er et ledende, uavhengig forskningsinstitutt på internasjonal politikk og områder av relevans for norsk utenrikspolitikk. Formelt er NUPI underlagt Kunnskapsdepartementet, men opererer likevel som en uavhengig, ikke-politisk virksomhet i alle sine faglige aktiviteter. Forskning utført ved NUPI spenner fra kortsiktig anvendt forskning til mer langsiktig, grunnforskning.

Ole Martin Stormoen er forskningsassistent i gruppen for Sikkerhet og Forsvar og koordinator for Konsortiet for forskning på terrorisme og internasjonal kriminalitet.

Rita Augestad Knudsen er seniorforsker på NUPI i forskningsgruppen for sikkerhet og forsvar og arbeider spesielt med kontraterror og anti-radikalisering. Hun er daglig leder i Konsortiet for Forskning på Terrorismen og Internasjonal Kriminalitet, og tilknyttet C-REX (Senter for Ekstremismeforskning ved Universitetet i Oslo).

NUPI

Norsk Utenrikspolitisk Institutt
C.J. Hambros plass 2D
Postboks 8159 Dep. 0033 Oslo
www.nupi.no | info@nupi.no

Rapporten er finansiert av RVTS og springer ut fra oppgaver gitt RVTS i regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og ekstremistisk vold, hvor RVTS Øst har hatt en koordinerende rolle. Forfatterne ønsker å takke RVTS Øst ved Lars Lyster og Belinda Ekornås, praktikerne som har bidratt til prosjektet, samt kolleger og fageksperter som har bidratt med nyttige innspill.

