

Evaluering av politiets og PSTs håndtering av terror- hendelsen i Bærum 10. august 2019

Til minne om

Johanne Zhangjia Ihle-Hansen

Til politidirektøren, sjef PST og politimesteren i Oslo politidistrikt

Den 13. september 2019 ble det utstedt et felles mandat fra Politidirektoratet, PST, og Oslo politidistrikt, som kunngjorde at et eksternt utvalg under ledelse av Anja Dalgaard-Nielsen skulle evaluere politiets og PSTs håndtering av terrorhendelsen i Bærum den 10. august 2019. Formålet med evalueringen skulle være å identifisere læringspunkter om hva som gikk bra og hva som kunne vært gjort bedre knyttet til formidling og oppfølging av PSTs trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme, tipshåndteringen, og den operative håndteringen av hendelsen ved Al-Noor-moskeen.

Utvalget leverer med dette sin rapport.

Oslo, 29. juni 2020

Anja Dalgaard-Nielsen (leder)

Jørn Rye Eriksen

Morten Løv Hansen

Jakob Ilum

Bushra Ishaq

Jacob Aasland Ravndal

Helge Renå

Innholdsfortegnelse

1	Introduksjon med sentrale funn og anbefalinger	6
1.1	Rapportens innhold	9
1.2	Sentrale funn og anbefalinger	10
2	Utviklingen i politiet og PST etter 22/7	26
2.1	Politiet	27
2.2	PST	40
2.3	Forebygging av radikalisering og ekstremisme i Oslo politidistrikt	44
3	Utviklingen i det høyreekstreme trusselbildet etter 22. juli 2011	46
3.1	Sentrale hendelser og aktører	47
3.2	Manshaus' radikaliseringsprosess	53
4	Formidling og oppfølging av trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme	56
4.1	Bakgrunn og tolkning av mandatet	57
4.2	Vurderingskriterier	59
4.3	Disposisjon	59
4.4	Beskrivelse av hendelsesforløpet	60
4.5	Overordnede læringspunkter	77
5	Tipshåndtering	106
5.1	Bakgrunn og tolkning av mandatet	107
5.2	Vurderingskriterier	107
5.3	Disposisjon	108
5.4	Beskrivelse av hendelsesforløpet	108
5.5	Sentrale vurderinger	116
5.6	Overordnede læringspunkter	123
5.7	Kunnen angrepet vært avverget?	126
6	Politiets operative håndtering av hendelsen	128
6.1	Bakgrunn og tolkning av mandatet	129
6.2	Vurderingskriterier	130
6.3	Disposisjon	130
6.4	Oslo politidistrikts håndtering i initialfasen	134
6.5	Oslo politidistrikts videre respons	166
6.6	Nasjonal krisehåndtering	190
6.7	OPDs mediehåndtering og krisekommunikasjon	203
6.8	Overordnede læringspunkter	211

Vedlegg

Vedlegg 1: Om utvalget, metoder og tilnærminger	226
Utvalgets bakgrunn og sammensetning	226
Utvalgs mandat	228
Utvalgets metoder og datagrunnlag	228
Utvalgets prinsipper for god evalueringsskikk	230
Utvalgets vurderingskriterier	231
Vedlegg 2: Intervjuer og skriftlige innspill	237
Intervjuer	237
Skriftlige innspill	244
Vedlegg 3: Mandatet	247
Vedlegg 4: Referanse- og litteraturliste	251
Artikler, bøker og rapporter	251
Offentlige dokumenter	256
Vedlegg 5: Forkortelser	259

Introduksjon med sentrale funn og anbefalinger

1

Lørdag 10. august 2019, klokken 15.30, holder imamen på Al-Noor moskeen den daglige Dhuhrbønnen. Ti personer deltar, inkludert imamen. Etter bønnen forlater de fleste moskeen, men tre personer blir igjen.

Tidligere samme dag har Philip Manshaus skutt og drept sin stesøster i deres felles hjem i Bærum. Kort tid etter setter han seg i stemorens bil og setter kurs mot Al-Noor moskeen. Med seg har han to rifler, en hagle, et GoPro-kamera og en skuddsikker vest. Han er, ifølge eget utsagn, inspirert av den høyreekstreme terroristen som angrep to moskeer i Christchurch, New Zealand, i mars 2019 – et angrep som kostet 51 menneskers livet. Manshaus mener det haster og at han må unytte et "momentum" skapt av flere andre forsøk på massedrap av muslimer, jøder og innvandrere som fulgte i kjølvannet av New Zealand-angrepene. Målet er derfor å drepe så mange muslimer som mulig. Tidspunktet for angrepet er tilsynelatende tilfeldig avgjort av at det er første gang gjerningspersonens far og stemor er ute av huset samtidig, etter at utstyret Manshaus bestilte til angrepet kom i hus.

Da Manshaus ankommer moskeen skyter han seg inn via en sideinngang. Inne i moskeen blir han imidlertid raskt overmannet av to av de tilstedeværende, som klarer å avvæpne ham. Den tredje personen går ut og ringer politiet. I mellomtiden fortsetter et langvarig basketak mellom det ene moskemedlemmet og gjerningspersonen, ettersom det andre moskemedlemmet måtte forlate moskeen grunnet akutt behov for livskritisk medisin. Det går nærmere 20 minutter før politiet er på stedet og overtar kontroll på gjerningspersonen.

Den heltemodige innsatsen fra moskeens medlemmer var sammen med timingen for angrepet avgjørende for at ikke flere liv gikk tapt

denne ettermiddagen. Tidligere om ettermiddagen var det ti personer i moskeen. Dagen før var cirka 300 personer til stede på fredagsbønnen. Dagen etter ventet moskeen 600-700 personer for å markere Eid al-Adha. Omfanget av angrepet kunne blitt betydelig større.

Manshaus var ikke alene om å bli inspirert av terrorangrepet på New Zealand. Angrepet ble hyllet av en transnasjonal voldsberedt høyreekstrem subkultur, som også hadde sympatisører i Norge. PST fulgte denne utviklingen med bekymring. Om lag seks uker før angrepet i Bærum endret PST sin vurdering av sannsynligheten for et høyreekstremt terrorangrep i Norge fra "lite sannsynlig" til "mulig". I samme trusselvurdering beskrev PST "masseskadeangrep utført av én person rettet mot samlingssteder for muslimer eller ikke-vestlige innvandrere" som ett av de to mest sannsynlige angrepsscenarioene. Den endrede vurderingen ble ikke formidlet til norske moskeer eller til andre grupper i sivilsamfunnet som utgjorde sannsynlige mål for høyreekstrem terror.

Manshaus var heller ikke helt ukjent for PST eller norsk politi. Sommeren 2018 mottok PST et tips fra en bekymret borger som blant annet beskrev Manshaus' ytterliggående holdninger. Likevel kunne Manshaus den 10. august uhindret sette seg i sin stemors bil, utstyrt med våpen og kamera og med en intensjon om å drepe så mange norske muslimer som mulig.

Kunne angrepet vært avverget dersom tipset om Manshaus ble håndtert annerledes? Hvorfor ble ikke PSTs skjerpede trusselvurdering delt med norske moskeer og andre trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet? Hvorfor brukte politiet så lang tid på å nå moskeen da de ble varslet om angrepet? Og hvorfor var det ikke før dagen etter angrepet, at politiet omtalte hendelsen som "et forsøk på terror"?

Dette er noen av spørsmålene som har vært reist i offentligheten i forbindelse med hendelsen og som denne evalueringsrapporten vil besvare.

Utvalget bak rapporten har fått i oppdrag å levere en uavhengig vurdering av hva som gikk bra og hva som gikk mindre bra når det gjelder (1) formidling og oppfølging av PSTs trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme; (2) tipshåndtering, og (3) politiets operative håndtering av hendelsen. Formålet er å identifisere læringspunkter, ikke å finne syndebukker.

I sitt arbeid har utvalget vært opptatt av å belyse hendelsen fra ulike perspektiver, fra sivilsamfunnet, fra PST og fra politiet. Derfor har utvalget intervjuet eller bedt om skriftlig innspill fra en rekke sivilsamfunnsaktører, deriblant de som er direkte berørt av hendelsen, som offerets nærmeste familie og de som var tilstede i moskeen under angrepet. Vi har også bedt om innspill fra målgrupper for høyreekstrem terror mer generelt, som muslimske organisasjoner, Det jødiske trossamfunn og LGBT+ foreninger. I tillegg har vi intervjuet representanter fra riksdekkende TV-kanaler som utgjør viktige premissleverandører for den offentlige samtalen om angrepet. I tillegg har utvalget gjennomført intervjuer med en rekke representanter fra

PST, Oslo politidistrikt og Politidirektoratet, samt i Bærum kommune og tolletaten. Totalt har utvalget gjennomført 97 intervjuer med til sammen 124 personer.

I tillegg til å belyse ulike perspektiver på hendelsen, har det også vært viktig for utvalget å utmeisle klare vurderingskriterier slik at det er tydelig både for offentligheten og oppdragsgiverne hvilke kriterier utvalgets vurderinger baserer seg på. Disse vurderingskriteriene tar i all hovedsak utgangspunkt i eksisterende lovverk, planverk og retningslinjer for PST og politiet, men også i relevante læringspunkter fra 22. juli-kommisjonens rapport. I utvalgets beskrivelser av hendelsesforløpet, peker vi på sannsynlige årsaker til enkelte utfall og beslutninger når vi mener vi har grunnlag for det. Dette er viktig i et læringsperspektiv for at politiet, PST og overordnede myndigheter skal kunne gjøre relevante endringer og være bedre rustet i fremtiden.

Evalueringen har blitt gjennomført med læring for øye. Derfor har utvalget vært opptatt av å gi konkrete anbefalinger til hvordan myndighetene kan styrke sin formidling, oppfølging, tipshåndtering og operative innsats. Samtidig har vi ønsket å få frem at terrorbekjempelse innebærer dilemmaer og vanskelige avveininger. Prioriterer myndighetene for eksempel mest mulig åpenhet om trusler, risikerer de samtidig å spre frykt i befolkningen og dermed å gå terroristenes ærend. Bevissthet om disse dilemmaene er avgjørende for en opplyst demokratisk debatt om terrorbekjempelse, og for en opplyst debatt om hvordan ulike hensyn bør veies opp mot hverandre.

1.1 Rapportens innhold

Mer detaljert informasjon om utvalgets bakgrunn og sammensetning, mandat, metoder og datagrunnlag, prinsipper for god evalueringsskikk og vurderingskriterier er å finne i vedlegg 1 til denne rapporten. I det som følger presenterer vi først utvalgets sentrale funn og anbefalinger for hver av de tre deloppgavene fra mandatet. Kapittel to beskriver utviklingen i politiet og PST etter terrorangrepene 22. juli 2011. Kapittel tre beskriver utviklingen i det høyreekstreme trusselbildet for samme periode, og tar blant annet for seg fremveksten av den transnasjonale islamkritiske bevegelsen, Den nordiske motstandsbevegelsen, høyreekstreme subkulturer på nett, og Manshaus' radikaliseringsprosess.

De siste tre kapitlene tar for seg hver av de tre deloppgavene fra utvalgets mandat. Kapittel fire omhandler formidling og oppfølging av PSTs trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme. Dette kapitlet forklarer hvorfor PST endret sin vurdering av terrortrusselen fra høyreekstreme, og hvorfor denne informasjonen ikke ble delt med norske moskeer eller med offentligheten. I tillegg inneholder kapitlet diskusjoner av fem temaer som utvalget mener utgjør de viktigste overordnede læringspunktene for denne deloppgaven: (1) høyere prioritering av PSTs ansvar for offentlig trusselkommunikasjon, (2) innføring av systematiske interessentanalyser i PST, (3) hensiktsmessig bruk av sannsynlighetsord i offentlig trusselkommunikasjon, (4) bedre oppfølging av trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet og (5) mer kompetanseutvikling for, og bedre forankring av, politiets radikaliseringskontakter.

Kapittel fem omhandler PSTs og politiets håndtering av tipset om Manshaus. Dette kapitlet gir en detaljert kronologisk beskrivelse

av hendelsesforløpet fra det øyeblikket tipset ble mottatt til dagen angrepet fant sted. I tillegg inneholder kapitlet en rekke sentrale vurderinger knyttet til PSTs og politiets tipshåndtering, samt en kort diskusjon av det som utvalget mener utgjør de to viktigste overordnede læringspunktene for denne deloppgaven: (1) tydeligere kriterier for ansvarsavklaring i saker som ligger i skjæringspunktet mellom PST og politiet, og (2) lavere terskel for deling av personinformasjon på tvers av etater. Til slutt gir utvalget sin vurdering av om angrepet kunne vært avverget dersom tipshåndteringen ble håndtert annerledes.

Kapittel seks omhandler politiets operative håndtering av hendelsen. Dette kapitlet inneholder redegjørelser og tidslinjer som i detalj beskriver OPDs håndtering av hendelsen fra de mottok nødanropet fra moskeen, gjennom utrykningen til og aksjonen på moskeen, til vurderingene som ble gjort utover kvelden, natten og dagen etter. Videre diskuteres den nasjonale krisehåndteringen og OPDs mediehandtering, samt seks temaer som utvalget mener utgjør de viktigste overordnede læringspunktene for denne deloppgaven: (1) Sikre oppdatert og tverrfaglig situasjonsforståelse, (2) bedre grunnlag for å gjøre PLIVO-vurderinger, (3) mer rom for selvstendige avveielser mellom handleplikten og egen sikkerhet for innsatspersonellet, (4) styrket kapasitet på operasjonssentralen og dets støttefunksjoner, (5) mer proaktiv bruk av terrorbegrepet i kommunikasjonen til befolkningen, og (6) hensiktsmessig skalering av det nasjonale beredskapsapparat på operasjonelt og taktisk nivå.

1.2 Sentrale funn og anbefalinger

Her presenterer vi noen sentrale funn og anbefalinger. Vær oppmerksom på at flere funn og anbefalinger er å finne i kapittel 4, 5 og 6.

Avgrensninger

Før vi oppsummerer utvalgets sentrale funn og anbefalinger er det viktig å understreke at utvalget ikke er bedt om å vurdere selve innholdet i PSTs trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme, altså hvorvidt PSTs trusselvurderinger har vært mer eller mindre treffende. Utvalget er heller ikke bedt om å evaluere PSTs generelle forebyggende innsats mot høyreekstrem terror og vold, eller politiets arbeid med å forebygge hatkriminalitet, radikalisering og voldelig ekstremisme.

Utvalgets mandat begrenser seg til formidling og oppfølging av PSTs trusselvurderinger innenfor en avgrenset periode (sommeren 2018 – sommeren 2019) og håndteringen av tipset i denne saken og frem til politiets operative håndtering av hendelsen. Dette legger klare begrensninger for i hvor stor grad utvalgets sentrale funn kan legges til grunn for mer generelle vurderinger av PST og politiets arbeid innen disse områdene. Samtidig har utvalget strukket seg mot å identifisere overordnede læringspunkter som vi mener terrorhendelsen i Bærum avdekker og som kan være med på å gi kunnskap inn i det videre arbeidet med å forebygge og bekjempe terror og andre alvorlige hendelser.

Til slutt vil utvalget minne om at forebygging ikke er nevnt i mandatet. Likevel er forebygging på mange måter det viktigste tiltaket for å unngå at nye terrorangrep finner sted. Derfor vil vi understreke viktigheten av at eventuelle oppfølgingstiltak som iverksettes som følge av utvalgets anbefalinger ikke skjer på bekostning av den forebyggende innsatsen.

Formidling og oppfølging av PST trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme

Beskrivelse av hendelsesforløpet

PST fulgte med på den negative utviklingen i det høyreekstre trusselbildet etter terrorangrepene i Christchurch, og de formidlet regelmessig sine vurderinger av denne utviklingen til Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU). Da PST i slutten av juni 2019 endret sin vurdering av sannsynligheten for et høyreekstremt angrep i Norge fra "lite sannsynlig" til "mulig", ble dette allerede samme dag formidlet muntlig til samtlige politidistrikter via en videokonferanse. Få dager senere ble endringen også formidlet til politiets øverste ledelse i Politidirektoratet. På videokonferansen med politidistriktene var den endrede vurderingen imidlertid ikke hovedtema, og ikke alle deltagere fikk budskapet med seg. Som svar på en forespørsel om den endrede vurderingen var "offisiell" og kunne deles med patruljeseksjonene i politiet fikk representanter fra Oslo politidistrikt beskjed om at PST ikke hadde gått ut med den nye vurderingen offentlig, og at de sannsynligvis heller ikke ville gjøre det. Dette er ut fra det utvalget erfarer, en viktig årsak til at Oslo politidistrikt ikke videreformidlet den endrede trusselvurderingen til moskeene i sitt distrikt.

PST bestemte seg imidlertid for å formidle den endrede trusselvurderingen til offentligheten, men ikke før etter sommeren, nærmere bestemt 12. august, to dager etter angrepet. Bakgrunnen for beslutningen er ifølge PSTs respondenter at PST ikke ønsket å skape unødig frykt i befolkningen basert på en uspesifikk (ukjent) trussel og at PST, grunnet ferieavvikling, ikke hadde kommunikasjonsrådgivere på plass for å bistå offentligheten med å forklare og fortolke den endrede trusselvurderingen.

Mangfoldskontaktene ved Oslo politidistrikt hadde, allerede før PST endret sin vurdering av terrortrusselen fra høyreekstreme, hatt en løpende dialog med moskeene om sikkerhet og beredskap, og flere moskeer hadde allerede på eget initiativ innført ulike sikringstiltak. I teorien kunne moskeenes tiltak blitt supplert av polisiære tiltak som økt patruljering eller vakthold, dersom Politidirektoratet hadde vurdert at PSTs endrede trusselvurdering gjorde dette nødvendig. Det skjedde imidlertid ikke. En mulig årsak er at man i Politidirektoratet antok at tiltak knyttet til en annen trusselvurdering som primært gjaldt mulige negative reaksjoner fra ekstreme islamister på offentlig koranbrenning, dekket de samme tiltaksbehovene som PSTs endrede vurdering av terrortrusselen fra høyreekstreme utløste. Det var derfor først dagen etter angrepet – som markerte starten på feiringen av Eid al-Adha – at politiet var synlig til stede ved en rekke muslimske samlingssteder.

Vurderinger

Utvalget mener det var bra at PST regelmessig formidlet den negative utviklingen i trusselbildet til Regjeringens sikkerhetsutvalg. Det er også positivt at da PST endret sin vurdering av sannsynligheten for et høyreekstremt terrorangrep i Norge, videreformidlet de denne endringen raskt til politidistriktene og til politiets øverste ledelse i Politidirektoratet. I tillegg er det positivt at PST hadde konkrete planer om å formidle den endrede trusselvurderingen til offentligheten.

Utvalget mener at det generelt var positivt at Oslo politidistrikt har hatt løpende dialog med moskeene om blant annet sikkerhet og beredskap, til tross for at dette i denne konkrete saken ikke skjedde som noen direkte oppfølging av PSTs endrede trusselvurdering. I prinsippet var det positivt at man i Politidirektoratet drøftet

om PSTs nye trusselvurdering burde tiltakssettes. At det skjedde en sammenblanding av ulike trusselvurderinger, slik at det reelt sett ikke ble gjort noen vurderinger av om potensielle mål for høyreekstrem terror hadde behov for hjelp til sikring, er svært uheldig.

Utvalget mener det er kritikkverdig at PST ikke formidlet sin endrede trusselvurdering til særlig trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet, slik som muslimske organisasjoner og moskeer. Dette skyldes delvis graderingsutfordringer, men også manglende prioritering av rollen til PST som formidler av kunnskap til sivilsamfunnet og offentligheten, og muligens også fravær av rutiner for å gjennomføre interessentanalyser i PST. Beslutningen om ikke å offentliggjøre den endrede trusselvurderingen før mandag 12. august var også uheldig med tanke på at markeringen av den muslimske høytiden Eid al-Adha startet den 11. august, og at PST i trusselvurderingen beskrev masseskadeangrep rettet mot samlingssteder for muslimer eller ikke-vestlige innvandrere som ett av de to mest sannsynlige angrepsscenarioene. Utvalget mener det hadde vært naturlig og hensiktsmessig om PST hadde utarbeidet og videreformidlet en egen trusselvurdering knyttet til markeringen av Eid al-Adha som inneholdt tiltaksanbefalinger, både til politiet og til muslimske trossamfunn. Om den manglende oppmerksomheten mot større kulturelle eller religiøse arrangementer i regi av norske minoritetsgrupper skyldes mangelfull flerkulturell kompetanse i deler av PST og norsk politi, er noe utvalget ikke har hatt mulighet til å undersøke innenfor de gitte tidsmessige rammer.

Når det gjelder offentlig trusselkommunikasjon må myndighetene veie verdien av en opplyst offentlighet opp mot risikoen for å skape frykt og dermed å gå terroristenes ærend. Utvalget mener at offentligheten som hovedregel bør informeres

når PST endrer sin vurdering av sentrale trusselaktører, selv når det ikke foreligger noen spesifikk (kjent) trussel. Det bør ikke være slikt at ferieavvikling blir avgjørende for tidspunktet for formidlingen.

Utvalget mener at PSTs bruk av ord som "mulig" og "lite sannsynlig" i den offentlige trusselkommunikasjonen forvirrer og at mer må gjøres for å forklare allmenheten hva som ligger i de ulike sannsynlighetsordene.

Til slutt finner utvalget at PSTs oppfølging av trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet, herunder muslimske trossamfunn, har vært mangelfull. OPDs oppfølging av trusselutsatte grupper har stort sett vært god, særlig gjennom arbeidet som gjøres av politiets mangfoldskontakter. Samtidig har utvalget blitt oppmerksom på at det foreligger et generelt forbedringspotensial i politiet når det gjelder intern distribusjon og oppfølging av trusselvurderinger fra PST, samt radikaliseringskontaktens muligheter for kompetanseutvikling og forankring i det øvrige politiarbeidet.

Anbefalinger

Utvalget ser en grunnleggende demokratisk verdi i at PSTs styrker sin kommunikasjon av trusselvurderinger til offentligheten og anbefaler et generelt økt fokus på dette. Samtidig anbefales en økt grad av målrettet formidling til grupper i sivilsamfunnet, som grunnet utviklingen i trusselbildet har blitt mer utsatte. Trusselkommunikasjon bør i tillegg følges opp med forsterket dialog og rådgivning om sikring og beredskap. Til slutt anbefales et økt fokus på å formidle trusselvurderinger til andre deler av norsk politi slik at de som skal fortolke og agere i "skarpe situasjoner" er best mulig forberedt på det som kan komme.

Når det gjelder formidling av PSTs trusselvurderinger, er utvalgets sentrale anbefalinger at:

- PST definerer offentlig trusselkommunikasjon som et satsningsområde i sitt løpende strategi- og utviklingsarbeid fordi en opplyst offentlighet er en forutsetning for en demokratisk debatt om terrorbekjempelse; fordi et diffust trusselbilde innebærer at flere grupper i sivilsamfunnet kan være trusselutsatte; og fordi PST trenger hjelp fra en opplyst offentlighet når det gjelder det å skulle oppdage og forebygge mulige trusler.
- PST så langt det lar seg gjøre supplerer trusselkommunikasjon med informasjon om hva myndighetene gjør for å håndtere trusselen, og hva særlig trusselutsatte grupper selv kan gjøre for å redusere sine sårbarheter.
- Stortinget vurderer om det er behov for å oppdatere lovverket med sikte på å tydeliggjøre eller utvide PSTs ansvar for offentlig trusselkommunikasjon.
- Justis- og beredskapsdepartementet vurderer om offentlig trusselkommunikasjon bør inkluderes som et virksomhetsspesifikt mål eller som et oppdrag med rapporteringsplikt i sine tildelingsbrev til PST.
- PST innfører rutiner for å gjennomføre systematiske interessentanalyser i arbeidet med strategiske trusselvurderinger.
- PST innfører rutiner for å skrive ugraderte sammendrag av alle trusselvurderinger av særlig relevans for offentligheten eller særlig utsatte målgrupper i sivilsamfunnet.

- PST fastholder bruken av sannsynlighetsord fordi de medfører stringens og fordi de gir offentligheten et redskap til å sammenligne og forstå hvordan ulike trusler utvikler seg over tid.
- PST kommuniserer tydeligere hva som ligger i sannsynlighetsordene ved å angi prosentestimatene de selv opererer med når sannsynlighetsordene brukes i offentlig trusselkommunikasjon, samt i større grad enn dagens praksis tar i bruk vurderingssikkerhet (konfidens) i trusselvurderinger skrevet for operasjonelt og strategisk nivå.
- Politiet utvikler et bedre system for bredere og raskere distribusjon av trusselvurderinger fra PST til de mest aktuelle mottakerne internt i egen organisasjon.
- Etterretningsdialogen mellom PST og POD bør styrkes ytterligere slik at begge parter har samme forståelse av innholdet i trusselvurderingene og hva slags politisære tiltak som er mest aktuelle.
- Politidirektoratet, i samarbeid med PST og relevante forskningsmiljøer som Politihøgskolen, utvikler en grunnopplæring for politiets radikaliseringskontakter.

Når det gjelder oppfølging av PSTs trusselvurderinger, er utvalgets sentrale anbefalinger at:

- PST og politiet med faste mellomrom foretar en helhetsvurdering av hvem som i lys av det aktuelle trusselbilde har størst behov for bistand til sikring og sårbarhetsreducerende tiltak. Spørsmålet om hvilke grupper som har krav på myndighetenes bistand er ikke enkelt. Men det er vesentlig at like trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet tilbys lik bistand slik at den allmenne rettsfølelsen og samfunnets sammenhengskraft ikke blir skadelidende.
- PST og politiet sammen styrker den løpende dialogen med trusselutsatte grupper slik at disse settes bedre i stand til å ivareta egen sikkerhet. Som eksempel anbefaler utvalget at PSTs sentrale enhet og PSTs distriktsenheter, i felleskap med politidistriktene, hvert år inviterer til et møte med trusselutsatte grupper fra sivilsamfunnet, uavhengig av hvem trusselaktøren er, for å formidle trusselbildet og gi råd om relevante sårbarhetsreducerende tiltak.

Tipshåndteringen

Beskrivelse av hendelsesforløpet

Sommeren 2018 mottar PST et tips fra en melder som er bekymret for de ytterliggående holdningene til en ikke navngitt person. Melderen skriver blant annet at vedkommende er nasjonalist og ønsker en autoritær stat, at han er interessert i reaktive politiske bevegelser og fremmer konservative synspunkter knyttet til familie, ekteskap, rus og sex, samt at vedkommende har enkelte påfallende personlighetstrekk knyttet til selvtillit, usikkerhet, disiplin, liten omgangskrets og et sterkt annerkjennelsesbehov. I tillegg opplyser melder om at personen nylig er meldt inn i en skyteklubb og er godkjent for bruk av håndvåpen. Det fremkommer imidlertid ingen indikasjoner på at personen har uttrykt noen form for angrepsintensjon. På oppfordring fra PST identifiserer meldereren personen som Philip Manshaus, og dermed setter PST i gang innledende undersøkelser knyttet til tipset.

De inneledende undersøkelsene til PST frembringer ingen opplysninger som kan avkrefte eller bekrefte bekymringen. Derfor vurderer PST om de skal gjennomføre en såkalt bekymringssamtale med Manshaus, for å gjøre en nærmere vurdering av hans eventuelle intensjon og kapasitet. Utfallet av slike bekymringssamtaler er vanskelig å forutsi. De kan føre til en intensivt radikaliseringsprosess, særlig dersom den som utsattes for slike samtaler opplever at de blir urettmessig mistenkt eller overvåket. Resultatet av PSTs overveielser blir at det på grunn av proporsjonalitet, beskyttelse av kilden og de begrensede opplysningene som foreligger, ikke er hensiktsmessig å foreta en bekymringssamtale. PST sender derfor en informasjonsforespørsel til Oslo politidistrikt.

I informasjonsforespørselen ber PST politiet om å undersøke om det kan foreligge mer informasjon om Manshaus hos politiet eller hos politiets samarbeidspartnere i Bærum kommune eller andre etater som PST ikke har tilgang til, som NAV, barnevernet, helse- og skolevesenet, samt vurdere behov for eventuelle oppfølgingstiltak fra politiets side.

På dette tidspunktet oppstår flere problemer for den videre saksbehandlingen. For det første er forespørselen fra PST til OPD uklart fordi den ber om mer informasjon samtidig som den ber om at OPD skal vurdere behovet for videre oppfølging av politiet. Dette gjør OPD usikre på hvem som skal ha ansvar for oppfølging i saken, er det PST eller OPD? I tillegg vurderer OPD at de ikke uten videre kan be om taushetsbelagt informasjon fra sine samarbeidspartnere på vegne av PST. En slik praksis kan påvirke tillitsforholdet OPD har med disse etatene. Av den grunn søker OPD avklaring fra PST på hva de egentlig ønsker at OPD skulle gjøre, og om hvem som har ansvar for eventuell oppfølging i saken. PST bruker lang

tid på å avklare dette, og de purrer samtidig på sin opprinnelige informasjonsforespørsel til OPD uten selv å komme med noen ansvarsavklaring. Til slutt svarer OPD på PSTs forespørsel basert på informasjon fra enkelte samarbeidspartnere som kommune, barnevern og NAV. OPD etterspør ikke informasjon fra helse- eller skolevesenet fordi de ut ifra tidligere erfaringer, vet at slik informasjon er taushetsbelagt og ikke utleveres med mindre den såkalte avvergingsplikten slår inn, noe som ikke var tilfellet her.

OPDs svar til PST inneholder ingen ny informasjon, og OPD understreker at de ikke har funnet noen opplysninger som indikerer at Manshaus kan knyttes til noen form for ekstremisme. Dermed avsluttes den innledende behandlingen hos PST, og saken overføres til en annen avdeling samtidig som den registreres i PSTs etterretningssystem. Der vil den kunne ligge passiv i inntil fem år, med mindre det dukker opp ny, relevant informasjon i saken. Utover dette skjer det ingen videre oppfølging i PST, bortsett fra at saken dukker opp i to koordineringsmøter mellom OPD og PST hvor man går gjennom personer registret i OPDs oversikt over personer det er knyttet radikaliseringsbekymring til, og som skal enten "følges opp", er "passive", er "avsluttet" eller "tilhører PST".

Det første koordineringsmøtet finner sted 15. oktober 2018. Fra møtereferatet fremgår det at OPD spør PST om hva de ønsker at OPD skal gjøre i saken. PST svarer at OPD selv må vurdere om de ønsker å jobbe videre med den. Der er ikke enighet nå i ettertid mellom PST og OPD om hvem som hadde ansvaret for saken på dette tidspunktet, men i OPDs oversikt etter møtet ble Philip Manshaus stående som PST sitt ansvar. Det andre møtet finner sted 13. februar 2019. Det foreligger ikke noe referat fra møtet, men både PST og OPD opplyser utvalget om at det på dette

tidspunktet er enighet om at ansvaret for å følge opp saken skulle overføres til OPD. I saker som denne ville et naturlig neste skritt være at politiet eller en samarbeidspartner i kommunen vurderte om det burde gjennomføres en avklaringssamtale med den personen som bekymringen gjelder, for å undersøke saken nærmere. I denne saken skjer imidlertid en glipp fordi overføringen av ansvaret fra PST til OPD aldri blir registrert av OPD, og saken ble stående som "tilhører PST" i OPDs oversikt. Dermed ble saken liggende stille helt frem til angrepet inntreffer den 10. august.

Vurderinger

Utvalget mener at den innledende behandlingen av tipset i PST var i tråd med gjeldende rutiner og retningslinjer, og at behandlingen av tipset var proporsjonal til den bekymringen og de opplysningene som forelå. Så lenge det ikke foreligger indikasjon på ulovlig kapasitetsbygging eller angrepsintensjon, vil PST trolig ikke få rettslig tillatelse for bruk av mer inngripende metoder fra domstolene, slik som skjult overvåking, for å avdekke eventuell ny informasjon. Dette er en viktig demokratisk beskyttelsesmekanisme for å unngå at sikkerhets- og etterretningstjenestene bedriver systematisk overvåking av politiske holdninger i Norge.

Utvalget finner imidlertid at PST i tillegg til undersøkelsene som ble gjort, også kunne ha sendt en informasjonsforespørsel til tolletaten. Tolletaten kan avdekke informasjon om mistenkelige innkjøp som PSTs søk i valutaregisteret ikke avdekker. Dette gjelder for eksempel kjøp fra utlandet som ikke har benyttet kredittkort som betalingsmiddel. I ettertid vet vi at det ikke forelå slik informasjon knyttet til Manshaus sommeren 2018. I fremtidige saker kan imidlertid slik informasjon foreligge og være avgjørende for å kunne stanse forberedelser til et planlagt angrep.

Utvalget vurderer at PSTs beslutning om å forsøke å innhente mer informasjon om Manshaus gjennom politiet, og ikke gjennomføre en bekymringssamtale, var rimelig med tanke på kildevern hensyn, de begrensede opplysningene som forelå om Manshaus fra én enkelt kilde, de potensielt negative konsekvensene en slik samtale kan ha, samt mengden andre, muligens mer alvorlige, saker som PST til enhver tid må forholde seg til.

Utvalget mener at saksbehandlingen etter PSTs forespørsel til OPD var preget av et noe uavklart forhold mellom PST og OPD når det gjelder hva slags roller og ansvar de to organisasjonene har i denne typen saker. Saksbehandlingen tok unødvendig lang tid, og at det var dårlig dokumentasjon av de beslutningene som ble tatt (notoritet) hos begge parter, særlig når det gjelder overføring av ansvar fra PST til OPD. Det er kritikkverdig at OPD aldri registrerte at ansvaret i saken lå hos dem etter møtet 13. februar, og at det ikke foreligger noen dokumentasjon på at denne beslutningen ble tatt.

Videre mener utvalget at saken vitner om mer generelle samhandlingsutfordringer på tvers av myndigheter og etater når det gjelder innsatsen for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme. Utvalget har ikke hatt anledning til å undersøke om utvekslingen av informasjon på tvers av etater generelt er preget av en forsiktighetskultur eller om det er lovverket som trenger justering. Utvalgets intervjuer med ulike aktører indikerer at i mange tilfeller vil ikke taushetsplikten kunne omgås fordi det ofte mangler vesentlig informasjon i denne typen saker. At mangel på informasjon forhindrer deling av informasjon er én utfordring innen dette feltet. I tillegg er det et misforhold mellom alvorlighetsgraden av denne typen hendelser på den ene siden og den såkalte avvergingspliktens

krav om at det skal fremstå som "sikkert eller mest sannsynlig" at den kriminelle handlingen, i dette tilfellet et terrorangrep, vil bli begått, for at taushetsplikten skal kunne oppheves. En situasjon der man med høy grad av sikkerhet kan forvente at en terrorhandling vil bli begått, men samtidig er interessert i den kommende gjerningspersonenes helseopplysninger for videre behandling av saken, er vanskelig å se for seg, noe som antyder at regelverket ikke er godt nok tilpasset denne særegne formen for kriminalitet.

Avveiningen mellom personvern og taushetsplikt på den ene siden og avvergingsplikt på den andre er krevende og utenfor utvalgets rammer og mandat. Utvalget ser likevel behov for en lavere terskel for å utveksle taushetsbelagt informasjon innen dette området, samtidig som det i så fall må suppleres med gode og sterke kontrollmekanismer for å forhindre misbruk.

Til slutt gjenstår det vanskelige spørsmålet om hvorvidt angrepet kunne vært avverget dersom tipset ble håndtert annerledes. Manshaus brukte anonyme profiler når han uttrykte sine ytterliggående holdninger på nett. Det innebærer at PST ikke hadde mulighet til å avdekke disse holdningene med mindre de hadde besluttet å overvåke nettaktivitetene hans. Det hadde imidlertid PST ikke lovlig hjemmel (tillatelse) til å gjøre når det ikke forelå tilstrekkelig mistanke om at noen forberedte en straffbar handling innen PSTs ansvarsområde, i dette tilfellet et terrorangrep. Tipset om Manshaus inneholdt som tidligere nevnt ingen indikasjon på konkrete angrepsintensjoner, og i ettertid vet vi basert på Manshaus' egne utsagn, at det på dette tidspunktet heller ikke forelå noen angrepsintensjon.

Videre har utvalget undersøkt om innhenting av ytterligere informasjon fra andre etater under

den innledende tipsbehandlingen, slik som toll, skole eller helse, kunne fremskaffet informasjon som sannsynligvis ville endret PSTs eller politiets håndtering av saken, og dermed iverksatt ytterligere tiltak som kunne avverget angrepet. Utvalget har ikke funnet noe informasjon av en slik karakter.

Til slutt er det utvalgets vurdering at PST eller politiet gjennom en bekymrings- eller avklaringssamtale med Manshaus i beste fall kunne avverget angrepet. I verste fall kunne en slik samtale ført til en intensivert radikaliseringsprosess, at angrepsplanleggingen ble mer fordekt og grundig, samt at angrepet ble mer dødelig. Utvalgets samtaler med Manshaus' familie, tyder på at de ville opplevd det som langt enklere å varsle politiet om hans bekymringsfulle adferd, dersom de hadde visst at en tilsvarende bekymring allerede forelå hos politiet. Samtidig ville det vært opp til Manshaus selv å dele slik informasjon med sin nærmeste familie, ettersom både politiet og PST av personvern hensyn gjennomfører slike samtaler på en måte som gjør at ingen andre enn den bekymringen gjelder får vite om det, så lenge vedkommende er myndig.

Anbefalinger

Utvalget ser et generelt behov for økt oppmerksomhet mot samarbeid og informasjonsutveksling på tvers av offentlige etater og myndigheter, særlig med henblikk på toll, helse og skole. Utvalget erkjenner at myndighetene i sitt arbeid med å forebygge radikaliseringsprosess og voldelig ekstremisme må foreta en vanskelig avveining mellom personvern og sikkerhet. Når vi likevel anbefaler tettere samarbeid og mer informasjonsdeling er det i lys av særlig to tendenser i trusselbildet. For det første er andelen personer involvert i voldelig ekstremisme med utfordringer knyttet til oppvekst, skolegang og mental helse, betydelig i Norge. For det andre står såkalte enslige aktører

bak en stadig større andel av høyreekstreme angrep med dødelige utfall. Enslige aktører kommuniserer ikke nødvendigvis sin voldelige intensjon til omgivelsene. Mangel på informasjon om angrepsintensjon krever igjen mer fokus på kapasitet – noe tolletatens informasjon kan bidra til å avdekke. Generelt mener utvalget at dersom terskelen for utveksling av informasjon senkes, må kontrollen som skal forhindre misbruk styrkes tilsvarende.

Når det gjelder tipshåndtering, er utvalgets sentrale anbefalinger at:

- PST og Politidirektoratet tydeliggjør roller og ansvarsfordeling mellom PST og politiet i arbeidet med radikaliserings- og voldelig ekstremisme.
- Medarbeidere i PST og politiet involvert i behandling av saker som befinner seg i skjæringspunktet mellom de to organisasjonene i fellesskap trenes og utdannes på hvordan slike saker best kan håndteres.
- Samarbeidet mellom PST og tolletaten intensiveres og forbedres, slik at terskelen for å innhente informasjon fra tolletaten senkes.
- Hjemmelsgrunnlaget for taushetsplikt og informasjonsutvekslingen mellom politi, kommune og andre offentlige etater i saker vedrørende radikaliserings- og voldelig ekstremisme revideres for å etablere tydelige felles retningslinjer for hvilken informasjon som kan og skal deles, når og av hvem. Dette må skje i kombinasjon med at det innføres gode og sterke kontrollmekanismer som skal forhindre misbruk.
- PST og OPD sikrer skriftlig beslutningsdokumentasjonen (notoritet) i overføringen av saker mellom de to partene.
- OPD og PST sikrer at hensiktene med forespørsler og anmodninger er gjenstand for en utdypende drøftelse så tidlige som mulig, aller helst umiddelbart etter overlevering.
- Kunnskapsgrunnlaget om effekten av bekymrings- og avklaringsamtaler styrkes, for eksempel gjennom samarbeidsprosjekter mellom myndigheter og forskere.

Politiets operative håndtering av hendelsen

Beskrivelse av hendelsesforløpet

Klokken 16.07.48 mottar sentralbordet ved Oslo politidistrikt et anrop på nødnummeret 112 som de viderefører til operasjonssentralen. Av ukjente grunner er det kun IMEI-nummer¹ som er tilgjengelig informasjon fra innringers telefon. Melderer sier "...en ung mann kom med pistolen inne på moskeen og skyte" og at en person inne i moskéen trolig har fått kontroll på han. Melderer vet ikke adressen, men "Bærum" og "Skui"[Skoil] blir nevnt. Informasjonen som gis innledningsvis peker i ulike retninger. Melderer sier blant annet at personen skjøt på vinduet, mens på direkte spørsmål fra operatøren om personen har skutt noen eller om han har skutt på moskeen svarer melder: "nei, ikke skutt." Cirka fire minutter ut i samtalen tar en annen melder over telefonsamtalen. Vedkommende som introduserer seg som styremedlem i moskeen, sier at de ikke har kontroll på personen og at politiet må komme nå. Styremedlemmet må gjenta oppfordringen om at politiet må komme flere ganger før operatøren bekrefter at politiet er på vei.

¹ IMEI står for International Mobile Equipment Identity. Det er det internasjonale identifikasjonssystemet for mobile kommunikasjonsenheter, inkludert mobiltelefoner. IMEI-nummer består av 15 sifre unikt for hver enkelt enhet, og det er ikke knyttet til brukeren av mobilen.

Hendelsen gis "prioritet 1" som er nivå to av politiets fem prioriteringsnivåer. "Alarm" er høyeste nivå. Både "alarm" og "prioritet 1" er definert som hasteoppdrag som krever umiddelbar respons fra politiet. Klokket 16.12.29 leser en operatør ut oppdraget på sambandet:

"Da blir det Skui, Ringeriksvei 202. Melding om en mann på stedet som har trolig to pistoler, vist frem to pistoler. Det er store språkproblemer med melder her. Som vi skjønner det er det ingen som er skadd. Skal være snakk om en ung mann, lys i huden over"

I første omgang blir tre politipatruljer satt på oppdraget, to ordinære patruljer (B21 og B22) og en patrulje (E38) fra Utrykningsenheten (UEH). Lederbilen i Enhet Vest (ENV) melder seg også på oppdraget. Klokket 16.14 forteller melder at det nå er skyting på stedet. Samtidig varslers en operatør Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK-sentralen), som i løpet av de neste minuttene sender alt de har av tilgjengelige ressurser i Oslo-området (19 enheter, det vil si 17 biler og to luftambulanser) i retning Al-Noor moskeen.

Operasjonssentralen opplyser så til patruljene over sambandet at, "det høres smell fra stedet" og at "trolig er han inne i moskeen, men det er også usikkert". Dette er første gang operasjonssentralen nevner moské på sambandet. Innsatsleder responderer med å beordre "full mobilisering". Beredskapstroppens to patruljer på vakt og en hundepatrulje melder seg på oppdraget og rykker ut fra Grønland politistasjon. Videre ber innsatslederen operasjonssentralen "fortløpende vurdere om dette er en PLIVO". PLIVO står for Pågående Livstruende Vold og er en samhandlingsprosedyre for nødetatene som skal brukes og benevnes i pågående situasjoner "hvor en eller flere

gjerningspersoner utøver livstruende vold med våpen / farlige gjenstander mot flere uskyldige personer".

M11, en såkalt MIK-patrulje (til bruk ved demonstrasjoner), er på vei tilbake til Sandvika politistasjon etter endt tjenesteoppdrag i Oslo sentrum. Fordi M11 er ferdig med sin tjeneste, er den ikke synlig for operasjonssentralen i ressursoversikten. De fem betjentene på M11 har fulgt med på sambandet og melder seg til tjeneste kl. 16.17. Da er patruljen på E18 i Sandvika og nærmeste politipatrulje til moskéen. M11 får beskjed av operasjonssentralen om å avvente. Klokket 16.19 sier innsatsleder over sambandet at de tar utgangspunkt i "at det muligens er skutt på stedet". Han gir ordre om: "Lokaliser, observer, meld tilbake og gjør klar til å gå i direkte aksjon". B21 med to polititjenestepersoner får beskjed om at de er nærmeste patrulje, hvor på B21 bekrefter og sier de er klare til å gå til øyeblikkelig aksjon.

M11 forflytter seg nærmere moskeen og melder over sambandet klokken 16.20 at de "kan kjøre frem å få observasjon og eventuelt bistå bravoenhetene". Operatøren responderer med at "så lenge dette er en skarp situasjon så ønsker jeg ikke deg opp der uten tilstrekkelig verneutstyr", hvor på M11 svarer "det er mottatt". B21 forsinkes av at avkjørselen fra E16 som google maps ber de kjøre viser seg å være stengt på grunn av veiarbeid. Klokket 16.25 kommer operasjonssentralen med ny informasjon over sambandet: "melder (...) ser patroner, blod på et teppe og det ligger en person og holder på gjerningsmannen (...)". Samtalen mellom operasjonssentralen og melder blir brutt rett etter dette. Like etter gir innsatsleder beskjed over samband om at: "da er det pri på raskt å få lokalisert, komme seg inn, bistå, vi holder garden oppe i tilfelle flere gjerningspersoner".

M11 velger å se bort fra ordren om å avvente. De kjører mot moskeen og er framme på stedet som første patrulje cirka klokken 16.27. B21 ankommer like etter. Da de går ut av bilene hører de smell. De oppfatter det som at de blir beskyttet fra et sted bak moskeen og søker derfor umiddelbar dekning bak nærmeste egnet sted de kan finne.

På et tidspunkt har styremedlemmet gått inn i moskeen for å hjelpe det andre moskémedlemmet med å få kontroll på gjerningspersonen. Han er frustrert etter å ha ventet lenge på politiet og er bekymret for at det andre moskémedlemmet er skadet. Da han ser politibilene utenfor, går han ut igjen og roper til politiet at de må komme inn. De to polititjenestepersonene som befinner seg nærmest hovedinngangen følger etter hvert etter styremedlemmet inn i moskeen. Da den første politibetjenten kommer inn i bønnerommet på moskeen legger betjenten seg over gjerningspersonen for å avlaste moskémedlemmet som da har sittet og holdt kontroll på gjerningspersonen i godt over 20 minutter. Da har det gått omtrent to og et halvt minutt fra politiet ankom moskeen. Den andre polititjenestepersonen som kommer inn ber de to moskémedlemmene om å legge seg ned på gulvet slik at det er lettere å holde sikring mot eventuelle andre gjerningspersoner. Klokken 16.32 ankommer patruljer fra beredskapstroppen, UEH og Hundepatruljen. Tjenestepersoner fra Beredskapstroppen begynner å søke gjennom moskeen og tilgrensende bygg, mens tjenestepersoner går i gang med å sikre bygget fra utsiden med bistand fra øvrige polititjenestepersoner på stedet.

Klokken 16.39 melder innsatslederen på sambandet om smell fra skogholtet bak moskeen. Minutter senere mottar operasjonssentralen melding om mistenkelig person som skal ha gjemt seg i melderens hage. Dette sjekkes opp av

patruljer på stedet. Klokken 17.25 avsluttes søk utvendig og grovsøk innvendig etter eventuelle gjerningspersoner. Da er det også avklart at opphavet til smellene som flere hadde meldt om, og mange oppfattet som skudd, var en spikerpistol som ble brukt i nabobygget til moskeen i forbindelse med bygningsarbeid.

Klokken 17.24 sender operasjonssentralen ut riksvarsling til resten av politi-Norge via politiets alarm- og varslingssystem (PAV):

“Litt over kl 16 i dag, var det en skyteepisode ved Moske på Skui i Bærum. En gjerningsperson involvert. GP er pågrepet. Foreløpig ingen informasjon om hvem GP er. Trolig ingen andre involvert. En person som var i moskeen er lettere skadet. Oslo har pr. nå ikke behov for bistand fra andre distrikt. Ingen informasjon pr. nå om at hendelsen vil berøre andre politidistrikt[t].”

Omtrent samtidig blir operasjonssentralen, ved hjelp av opplysninger fra åstedet og registersøk, kjent med gjerningspersonens identitet og at han er registrert i politiets etterretningsregister (Indicia) med mulig høyreekstreme holdninger, etter en bekymringsmelding til PST. Det går nærmere fem timer før operasjonssentralen sender ut en oppdatering av riksvarslingen med mer informasjon. Ingen av varslingene inneholder opplysninger om gjerningspersonens antatte høyreekstreme holdninger, eller at det var snakk om et mulig forsøk på terror.

Utover kvelden har mangfoldskontaktene i OPD mye kontakt med moskeene i “sine” respektive områder. Flere moskeer er bekymret, og de lurte på hva de skal gjøre med de planlagte Eid-arrangementene og hva politiet vil gjøre i den forbindelse. Politiets kontakter opplever innledningsvis at de har lite informasjon å gi, noe

som skaper frustrasjon blant representantene for moskeene.

Klokken 20.34 melder innsatsleder over samband at det er gjort funn av en død person på gjerningspersonens hjemmeadresse. Ved 21-tiden er det felles oppfatning på operasjonelt nivå om at det trolig er snakk om et forsøk på terror og at det skal etableres stab. Klokken 21.37 beslutter jourhavende politimester generell bevæpning av politipatruljene i Oslo fordi situasjonen anses som uavklart. Etter hvert som stabsfunksjonene blir aktive, går de i gang med å forberede og planlegge morgendagen. OPD mobiliserer en rekke ekstra politipersonell dedikert til trygghetsskapende tiltak rettet mot planlagte Eid-arrangementer.

På politiets situasjonssenter (PSS) i Politidirektoratet er det én person (vaktsjef) på jobb. Dette er normal bemanning i helgene. PSS varsles om hendelsen i Bærum av operasjonslederen i OPD klokken 16.47. De neste timene har vaktsjefen kontakt med en rekke aktører, deriblant Justis- og beredskapsdepartementet ved Krisestøtteenheten (KSE) og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Vaktsjefen holder dem orientert om situasjonsbildet, som innledningsvis er at OPD har kontroll og at det trolig er en enkelt hendelse. Vaktsjefens forståelse av situasjonen er langt på vei et produkt av informasjonen vedkommende får fra OPD via operasjonslederen og operasjonssentralens politioperative logg (PO-loggen). Sistnevnte er uverifisert informasjon som vaktsjefen har leseadgang til.

Klokken 20.54 ringer beredskapsdirektøren i POD til PSS for å høre hva de vurderer av nasjonale tiltak med tanke på morgendagens Eid-feiring. Svaret fra vaktsjefen er at vedkommende per da ikke har gjort seg noen tanker om det. Beredskapsdirektøren sier han spør fordi han har

blitt oppringt av politidirektøren angående samme spørsmål. Beredskapsdirektøren og vaktsjefen blir enige om at POD bør vurdere nasjonale tiltak gjennom en nasjonal operasjonsordre med formål å skape sikkerhet og trygghet rundt søndagens Eid-arrangementer.

Som reaksjon på hendelsen i moskeen utarbeider PST en trusselvurdering som distribueres til politiet og lokale PST-enheter kl. 22.51. I trusselvurderingen står det at PST per kl. 21.00 ikke har informasjon som tilsier at det er flere gjerningspersoner og at PST vurderer at angrepet ikke påvirker trusselbildet i Norge på kort sikt. PST anbefaler politidistriktene fortløpende å vurdere behovet for iverksettelse av trygghetsskapende tiltak for objekter og arrangementer de anser som særlig utsatte eller verdifulle. PST oppfordrer også til økt årvåkenhet og videre til en lav terskel for å rapportere mistenkelige hendelser i den hensikt å kunne avdekke eventuelle nye angrep.

Klokken 23.03 varsler PSS politidistriktene om at POD i løpet av kvelden/natten vil sende ut en nasjonal operasjonsordre. Politidistriktene bes samtidig om å skaffe en oversikt over relevante objekter og arrangementer, samt å vurdere tiltak i forbindelse med Eid al-Adha søndag 11. august. Operasjonsordren sendes klokken 01.20, natt til søndag. Samtidig beordres bevæpning ved utpekte patruljer i tilknytning til moskeer og ved andre relevante objekter i forbindelse med Eid-feiringen.

På søndagen er bevæpnede politistyrker synlig til stede på større Eid-arrangementer i Oslo-området, og andre steder i landet. Dette blir godt mottatt av de som deltar på arrangementene. Det bemerkes at det ikke var iverksatt tiltak mot alle moskeer og at flere av utvalgets respondenter fra sivilsamfunnet hadde ønsket seg mer tilstedeværelse av politi.

OPD holdt pressekonferanser om hendelsen kl. 19.20 og kl. 23.00, hvor de var tydelig på at de ville iverksette ulike forebyggende og trygghetsskapende tiltak på Eid-arrangementene dagen etter. På spørsmål om motivet for angrepet, svarte OPD at det ikke var noe i saken foreløpig som tilsa at det var en terrorhandling. Det var først på en ny pressekonferanse kl. 12.00 dagen etter angrepet, at OPD omtalte hendelsen som et "forsøk på terror". At politiet ikke brukte terrorbegrepet tidligere, skapte ifølge intervjuer som utvalget har gjennomført og skriftlige innspill utvalget har mottatt, misnøye blant mange norske muslimer og andre representanter fra sivilsamfunnet, som følte at myndighetene ikke tok saken tilstrekkelig på alvor.

Vurderinger

Når det gjelder den operative håndtering i forbindelse med hendelsen i Al-Noor moskeen, har utvalget vært særlig opptatt av spørsmålet om politiet kunne vært raskere på stedet. I kjølvannet av angrepene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011, var det stort fokus på hvorvidt politiet hadde utvist for lite aksjonsvilje og om liv kunne vært reddet dersom første patrulje på stedet hadde utvist mer initiativ.

Når det tok nesten 20 minutter for politiet å komme til Al-Noor moskeen 10. august 2019, skyldtes det ifølge utvalgets vurdering ikke manglende aksjonsvilje hos de operative mannskapene. Dette bygger blant annet på undersøkelser av sambandstrafikken, hvor innsatsleder beordrer full mobilisering i det øyeblikket det meldes om smell på gjerningsstedet, at B21 umiddelbart gjør seg klar for øyeblikkelig aksjon, at M11 kjører frem til hendelsesstedet selv om de har fått beskjed om å vente, og at mange patruljer melder seg til oppdraget.

Et annet ankepunkt 22. juli-kommisjonen hadde mot politiets innsats, var sambandskommunikasjonen og at denne i følge kommisjonen var preget av uformell språkbruk og upresis krisekommunikasjon. I forbindelse med hendelsen på Al-Noor moskeen mener utvalget sambandsdisiplinen var gjennomgående god i både utryknings- og aksjonsfasen, og talepauser ble brukt aktivt for ikke å blokkere sambandet.

Av øvrige positive aspekter ved hendelseshåndteringen, finner utvalget anledning til å fremheve at mangfoldskontaktene raskt tok initiativ til dialog med representanter for de forskjellige moskeene i politidistriktet. Videre, at staben, når den var etablert, rettet fokuset fremover mot planlegging av morgendagen, mens den lot operasjonssentralen styre de pågående operasjonene.

Utvalget er kritisk til den lange responstiden og synes at den burde og formodentlig kunne ha vært kortere. Responstidskravet i tettsteds-kategorien med 20 000 innbyggere eller mer, var på dette tidspunktet at 80 prosent av hasteoppdragene skulle ha en responstid på under ti minutter. Utvalget har identifisert fem årsaker til den lange responstiden. For det første hadde alle patruljebilene som var på vakt den aktuelle ettermiddagen, med unntak av én, tjenesteoppstart på Majorstua politistasjon og dermed lang reisevei til langt vest i politidistriktet. For det andre ble det ikke gjort en foreløpig utlesning av oppdraget. Dermed gikk det over fire minutter før operasjonssentralen leste ut oppdraget til patruljene, noe som var nesten to minutter lengre enn gjennomsnittet for hasteoppdrag i perioden juli-september 2019 (utvalgets beregninger). For det tredje ble M11, som var nærmeste patrulje, bedt om å avvente. For det fjerde ble det ikke lest ut PLIVO-melding over sambandet. Dersom det hadde skjedd ville

det trolig medført at M11 umiddelbart hadde dratt direkte til moskeen. For det femte valgte ikke B21 raskeste rutealternativet da de startet sin utrykning. Basert på politiets egne undersøkelser, anslår utvalget at rutevalget alene forsinket B21 med 4-5 minutter. Utvalget mener det ikke er grunn til å kritisere B21 for valg av rute da patruljen ikke var lokalkjent og derfor støttet seg på google maps og valgte det rutealternativet den foreslo.

Utvalget finner imidlertid at melder burde fått tydeligere beskjed tidligere av operatøren om at politiet var på vei, og melder burde blitt informert om hva som foregikk når operatøren satte melder på pause for å snakke med andre på operasjonssentralen. Fra et operatørperspektiv stod operatøren overfor en vanskelig avveining da han innså at nærmeste patrulje var et godt stykke unna Skui. Informasjon om at det ville ta noe tid før politiet var på stedet kunne skape økt redsel hos melder. I motsatt fall ville det også kunne bidra konstruktivt i melders mentale forberedelser på hva han kunne vente seg de neste minuttene og sånn sett virke beroligende. Utvalget har forståelse for at dette var en vanskelig avveining.

Utvalget har samtidig forståelse for at det hos melder skapte en opplevelse av ikke å bli tatt på alvor, og at denne opplevelsen ble forsterket av at det tok lang tid før politiet kom til stedet. I tillegg forstår utvalget at de som var til stede i moskeen opplevde det svært frustrerende at politiet ikke kom inn med en gang all den tid de hadde kontroll på gjerningspersonen og var av den klare oppfatning at det var én gjerningsperson. Her handler det etter utvalgets vurdering om at de som var på stedet hadde ulik informasjon og situasjonsforståelse. Da politiet ankom trodde de at de ble beskytt fra et sted bak moskeen. Videre tilsier polititaktiske hensyn at de måtte ta høyde for at det kunne være flere gjerningspersoner inne i bygget.

Selv om operasjonssentralen var ganske raske med å iverksette tiltak for å styrke operasjonssentralen, tok det tid før mer personell var på plass. Generelt vurderer utvalget responskapasiteten til det operasjonelle nivået i OPD som sårbar. Det finnes ingen beredskapsordning for operasjonslederfunksjonen, øvrige ansatte ved operasjonssentralen eller sentrale støttefunksjoner som kommunikasjon og tjenestepanlegging (tjenestekontor). Muligheten for rask oppbemanning og styrking av kritisk kompetanse er derfor langt på vei avhengig av at ansatte som har fri er i nærheten og har mulighet til å komme. Videre er det utvalgets inntrykk at det per i dag ikke er noen som har et definert ansvar for det løpende etterretningsarbeidet knyttet til operasjonssentralens arbeid i OPD, hvilket er en svakhet når det gjelder å få etablert en best mulig oversikt og forståelse av situasjonen.

Utvalget er kritisk til situasjonsforståelsen som rådet på operasjonelt nivå de første timene. I lyset av terrorangrepene på de to moskeene i Christchurch i mars 2019, synes utvalget at de første opplysningene om at en mann med "lys hud" og skytevåpen hadde trengt seg inn i en moské alene, burde ha ført til en annen forståelse av situasjonen og en sterkere reaksjon. Mer konkret vurderer utvalget at det burde vært lest ut en PLIVO-melding da melder fortalte at han hørte smell. Utvalget finner anledning til å reise spørsmålet ved om terskelen til å lese ut PLIVO generelt er for høy. I løpet av de fem årene som PLIVO-proseduren har eksistert, har operasjonssentralen i OPD kun én gang definert en hendelse som en PLIVO-hendelse.

Videre burde operasjonelt nivå tidligere enn i 21-tiden, vurdert det som sannsynlig at det kunne dreie seg om terror. Allerede cirka kl. 17.30 hadde operasjonssentralen informasjon om at

PST hadde registrert en bekymringsmelding på gjerningspersonen for høyreekstreme holdninger. Utvalget er også kritisk til at generell bevæpning ble besluttet først kl. 21.37.

Skriftlige situasjonsrapporter oppover i systemet og notoritet (skriftliggjøring) på strategiske føringer er viktig for å etablere felles situasjonsforståelse. I løpet av 10. august sendte OPD ingen skriftlige situasjonsrapporter til PSS og det var ingen skriftliggjøring av føringene som ble gitt fra strategisk nivå i OPD.

Situasjonsforståelsen er også avgjørende når man varsler andre politidistrikt og PSS på nasjonalt nivå om hva som har skjedd. Ingen av de to riksvarslingene OPD sendte til resten av politil-Norge samme kveld, beskrev gjerningspersonens mulige høyreekstreme motivasjon eller nevnte ordet terror. Dette skapte undring i flere andre politidistrikter. For eksempel kontaktet Vest politidistrikt PSS litt over kl. 17 med spørsmål om hendelsen i Bærum var noe hele politil-Norge burde være oppmerksomme på eller om det var en isolert hendelse. De ga uttrykk for at de "tenker jo selvfølgelig hvis dette er høyreekstreme eller høyreekstrem person som går inn i moské så tenker [vi] sekundærhendelser". Flere politidistrikter har rapportert til utvalget at de ville ha iverksatt lokale tiltak tidligere dersom de hadde fått informasjon om gjerningspersonens antatte høyreekstreme holdninger eller dersom mulig forsøk på terror hadde vært nevnt i en tidlig varsling.

Utvalget vurderer det som positivt at POD ved PSS sendte ut nasjonal operasjonsordre, fordi den bidro til at politiet hadde en mer ensrettet tilnærming til de beredskaps- og trygghetsskapende tiltakene som ble iverksatt opp mot Eid-arrangementer rundt om i landet på søndagen. Imidlertid er utvalget av den

oppfatning at ordren ble sendt ut sent, kl. 01.20 natt til søndag, hvilket ga distriktene liten tid til å kalle inn mannskaper, samt til forberedelser og planlegging før Eid-samlingene som flere steder startet så tidlig som kl. 08.00. Utvalget noterer seg at initiativet til operasjonsordren kom fra politidirektøren og ikke fra PSS og/eller beredskapsdirektøren selv. Uavhengig av om PSS og/eller beredskapsdirektøren var kjent med at det var Eid al-Adha dagen etter, mener utvalget at den lave bemanningen på PSS og situasjonsbeskrivelsene PSS mottok av OPD om hendelsen, fremstår som viktige årsaksfaktorer til at operasjonsordren ikke ble distribuert tidligere. Det kan imidlertid også handle om kompetanse og uklarheter omkring hvilken rolle PSS skal ha når større hendelser oppstår.

Til slutt mener utvalget det hadde styrket OPDs troverdighet blant ulike minoritetsgrupper om OPD hadde vært raskere med å benytte begrepet "terror" i den eksterne kommunikasjonen. Politiets eksterne kommunikasjon har stor betydning for befolkningens oppfattelse av og tillit til politiets arbeid og vurderinger. Flere av utvalgets respondenter fra sivilsamfunnet har pekt på at de oppfattet den sene bruken av terrorbegrepet som at politiet ikke tok saken på alvor, eller rett og slett ikke hadde forstått hva saken dreide seg om.

Anbefalinger

Utvalgets gjennomgang av den operative håndteringen av hendelsen i Bærum, peker både på det som fungerte godt, det som er kritikkverdig, og på det som gikk bra og bør gjøres til gjenstand for erfaringsbasert, systematisk læring. Utvalget ønsker blant annet å fremheve hvor viktig det er at de som har ansvar for å respondere på kritiske hendelser, har en omforent felles situasjonsforståelse. Situasjonsforståelsen får stor betydning for hvordan man velger

å respondere og hvilke tiltak man velger å iverksette. Situasjonsforståelse handler om hvordan en individuelt og kollektivt fortolker og bearbeider informasjonen man mottar, som igjen er betinget av de involvertes viten, kompetanse og erfaringsbakgrunn. Dette bringer oss tilbake til formidling av PSTs trusselvurderinger, som utvalget finner med fordel kunne blitt formidlet bredere i politiet for å gi dem som har ansvar for å disponere og navigere i "skarpe situasjoner", bedre forutsetninger for å danne seg et omforent felles situasjonsbilde.

Utvalgets sentrale anbefalinger er at:

- OPD vurderer beredskapsordninger som kan understøtte operasjonssentralen i initialfasen av ekstraordinære hendelser eller kriser. Det er operasjonslederen med operasjonssentralen som skal lede og koordinere den operative håndteringen i den kritiske initialfasen. Det er derfor tidskritisk og avgjørende at operasjonssentralen ved behov kan styrke sin kapasitet og kompetanse. Derfor bør OPD:
 - a. Utrede dagens organisering av det løpende etterretningsarbeidet med sikte på å tydeliggjøre hvem som har hvilket ansvar, og at operasjonssentralen er sikret beslutningsstøtte gjennom rettidig etterretning i sitt arbeid.
 - b. Vurdere en organisering som ivaretar at operasjonssentralen har støttefunksjoner på kommunikasjon og tjenesteplanlegging som er gripbar innenfor rimelig tid når behovet melder seg.
 - c. Sørge for at operasjonslederen ikke bruker uforholdsmessig mye av egen tid og kapasitet på oppgaver som ikke er sentralt for å lede den operative håndteringen, som for eksempel å skrive referat fra vurderingsgruppemøtene og utarbeide situasjonsrapporter til overordnet nivå, en oppgave av stor betydning for den nasjonale krisehåndteringen.
- Operasjonssentralen i OPD øver og trener på om tidskritiske hendelser er PLIVO eller ikke. POD bør kartlegge og vurdere om operasjonssentralene i øvrige politidistrikt bør gjøre tilsvarende.
- OPD tilstreber å ha en planmessig organisering som ivaretar at det ved tjenestestart - på alle vaktsett - er politidekning på de lokale tjenestestedene.
- OPD etablerer en ordening som ivaretar behov for skriftlighet på strategisk nivå under ekstraordinære hendelser. Det vil bidra til tydeliggjøring av strategiske føringer («sjefens intensjon»), bedre felles situasjonsforståelse, situasjonsrapportering og mulighet for å etterprøve/evaluere.
- OPD anvender mangfoldskontaktene og radikaliseringskontaktene mer aktivt og strategisk i større operative innsatser som berører deres ansvarsområder. Denne hendelsen viser at flerkulturell kompetanse kan spille en viktig rolle for politiets håndtering, også i beredskapssammenheng. Mangfoldskontaktens viten, nettverk og kommunikasjonskanaler kan anvendes til å skape trygghet og informere om den aktuelle hendelsen. Radikaliseringskontaktene kan få inn, og gi, relevant informasjon om målgrupper eller mistenkte som kan ha relevans for den løpende etterretning, samt eventuelle oppfølgende tiltak.

- POD vurderer om mangfoldskoordinator/ mangfoldskontaktene og radikaliseringskontaktene bør defineres som en aktuell støtte- og rådgiverfunksjon i nasjonalt beredskapsplanverk.
- POD gir tydelige føringer i det sentrale spørsmålet om hvem som skal vurdere patruljers egnethet i tidskritiske oppdrag, operasjonsleder med operatørene eller aksjonsleder/innsatsleder og den enkelte patrulje.
- POD klargjør hva som er forventet av PSS under større hendelser. Hvis PSS skal beholde dagens ansvars- og oppgaveportefølje bør POD skalere opp bemanningen og utarbeide bedre ordninger, som raskt ivaretar en forsterket linjeorganisering utenom kontortid, når ekstraordinære hendelser inntreffer og krever dette. Alternativt bør POD skalere ned PSS' ansvars- og oppgaveportefølje.
- Operasjonssentralene har ordninger som til enhver tid sikrer lesetilgang til gradert nett.
- PST mer aktivt og målrettet formidler informasjon om trusselbildet til operative mannskaper i politiet. I distriktene er det et lederansvar å sikre, at de som jobber på operasjonssentralen gis tid og mulighet til å holde seg oppdatert i en travel hverdag.
- Praksisen med talepauser i sambandskommunikasjonen bør videreføres, og tydeliggjøres i nasjonalt planverk. Talepauser sikrer at en ikke blokkerer sambandet for annen tidskritisk informasjon, og gir i tillegg operatørene bedre betingelser for operatøren til å notere fortløpende i loggen.
- Politiet utarbeider en standardformulering de bruker når de håndterer hendelser med mulig terror-motiv, men hvor de foreløpig ikke kan si med hundre prosent sikkerhet om det er terror eller ikke, som for eksempel "vi behandler det som om det er terrorisme".
- Politiet tilstreber – i etterkant av større hendelser – å gå i direkte dialog med fornærmede og andre berørte som er kritiske til politiets innsats. Dette er viktig for å redusere risikoen for tillitstap til politiet i befolkningen, og kan også gi politiet nyttige og relevante erfaringer og læringspunkter. I den aktuelle saken er utvalget kjent med at både Enhet Vest, OPD sentralt og POD har hatt møter med representanter for muslimske trossamfunn i etterkant av hendelsen, noe utvalget mener er positivt.

Utviklingen i politiet og PST etter 22. juli 2011

2

Dette kapittelet vil kort redegjøre for utviklingen i politiet og PST etter terrorangrepene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011, samt hvordan arbeidet med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme er organisert i Oslo politidistrikt. Kapittelet vil også kort redegjøre for politiet og PSTs hovedoppgaver.

2.1 Politiet

Politiets overordnede ansvar og mål er at de "gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet [skal] være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd for øvrig".²

Politiets organisasjon har vokst betydelig i senere år, både dets totale driftsbudsjett og antall ansatte. Over en tiårsperiode er driftsbudsjettet doblet fra 9,9 milliarder kroner i 2009 til 18,7 milliarder kroner i 2019.³ Mens det var 13 190 årsverk i politiet i 2009 var tallet 16 970 i 2019, hvorav 10 113 av disse var politiutdannet.⁴

Sammen med den årlige budsjett-tildelingen følger tildelingsbrevet fra departementet som legger de viktigste føringene for politiets virksomhet og prioriteringer fra år til år. Tildelingsbrevet med supplerende tildelingsbrev gjennom året definerer også konkrete styringsmål som politiet rapporterer måloppnåelse på til Justis- og beredskapsdepartementet gjennom såkalte etatsstyringsmøter. Disse avholdes i utgangspunktet tre ganger i året. Det er

Politidirektoratet som fordeler budsjettmidlene videre til politidistriktene, særorganene og de felles administrative enhetene. Det er kun en liten andel av budsjettmidlene som ikke er bundet opp i kostnader til personell, lokaler, IKT, operativt utstyr, med mer. Følgelig er det kun en liten andel av det tildelte budsjettet som POD står "fritt" til å fordele etter egne vurderinger og prioriteringer.

Politiets operative innsats under terrorangrepene 22. juli, 2011, ble gjenstand for mye kritikk i mediene i månedene som fulgte. De mest sentrale politidistriktene og særorganene, samt Politidirektoratet gjennomførte interne evalueringer av egen innsats. Disse dannet grunnlaget for politiets samlede evaluering av egen innsats gjennom det såkalte Sønnerland-utvalget. Politiet og politiets operative innsats ble også viet mye plass i 22.juli-kommisjonens rapport. Kommisjonen rettet sterk kritikk både mot deler av politiets faktiske innsats og mot ledelsen og styringen av politiet mer generelt.

"Omfanget av svakheter og feil er så omfattende at det samlet utgjør en foruroligende indikasjon på ledelsens manglende oppmerksomhet på utviklingen av Politi-Norge på beredskapsområdet, ledelsens evne og vilje til raskt å korrigere feil og ikke minst sørge for at det investeres tilstrekkelig i å etablere robuste systemer for å kunne løse politiets primære oppgaver".⁵

Kommisjonens omfattende kritikk av politiet var en viktig grunn til at daværende justisminister Faremo i november 2012 annonserte at regjeringen ville gjennomføre en politianalyse som skulle legge grunnlaget for en reformering av politiet. Politianalysen som kom året

² Lov av 4. august 1995 Nr.54 *Lov om politiet* (politiloven), § 1.
³ Beløpene for budsjett er tildeling på Kap/post 440.01 for 2019 og 2014 som rapportert i årsrapport til JD. For 2009 er det summen av 440.01 og 441.01 da Oslo hadde eget budsjettkapittel. En betydelig del av endringen mellom 2014 og 2019 skal skyldes at pensjonskostnader nå budsjetteres på virksomhetenes egne kapitler, ikke hos Statens pensjonskasse (SPK).

⁴ Utvalget har fått tallene tilsendt fra Politidirektoratet som har hentet de fra sine årsrapporter.

⁵ NOU 2012. 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 170.

etter, argumenterte for en strukturreform og en kvalitetsreform av politiet.⁶ Daværende regjering fulgte opp arbeidet, og i februar 2015 kom regjeringen til enighet med Venstre om en avtale om en politireform, også kjent som Nærpolitireformen. Senere forhandlinger på Stortinget resulterte i et forlik mellom regjeringspartiene (H og FrP), Venstre, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Arbeiderpartiet. Den 10. juni 2015 fattet Stortinget endelig vedtak om iverksetting av reformen med ikrafttredelse 1. januar 2016. Gjennomføringsfasen av reformen er ment å vare ut 2020. Det overordnede målet med nærpolitireformen er "å skape et nærpolit som er operativt, synlig og tilgjengelig, og som har kapasitet og kompetanse til å forebygge, etterforske og påtale kriminelle handlinger, og sikre innbyggernes trygghet".⁷ Politidirektoratet har hatt ansvaret for gjennomføringen av reformen. Et sentralt styringsdokument er *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* som gir føringer for hvordan de nye politidistriktene skal organiseres og hvilke funksjoner de skal inneha. Parallelt med reformprosessen har politiet også gjennomført en rekke oppfølgingstiltak i lys av erfaringene fra 22.juli-terrorangrepene og evalueringene av den, som ikke er en del av reformprosessen.

I det følgende beskriver vi sentrale læringspunkter fra 22.juli-kommisjonens rapport vedrørende politiets operative innsats, og hvordan politiet har fulgt opp disse. Vi fokuserer på temaene som er mest relevante for vår beskrivelse og vurdering av politiets håndtering av terrorangrepet i Bærum, 10. august, 2019. Det følgende er med andre ord ikke ment å gi en uttømmende oversikt over hva myndighetene og politiet har gjort på beredskapsområdet siden 2011. Vi begynner med det som omhandler nasjonal varsling, kriseledelse

og samhandling, dernest det som gjelder operasjonssentralene og til slutt forhold som handler om innsatspersonellet. Vi avslutter med en kort beskrivelse av ledelsesnivåene og deres hovedoppgaver i dagens beredskapsorganisering i politiet, etterfulgt av en beskrivelse av rammebetingelser for operasjonssentralen og innsatspersonellet i Oslo politidistrikt..

Nasjonal varsling, kriseledelse og samhandling

Det er to læringspunkter fra 22. juli-kommisjonen som vi vil trekke fram. For det første pekte 22.juli-kommisjonen på store svakheter ved politiets kommunikasjonssystem som en av de viktigste årsakene til hvorfor det gikk som det gikk med politiets håndtering i Oslo og mobiliseringen og utrykningen til Utøya.⁸ Mer konkret så var det nye nødnettet da fortsatt i en utprøvsperiode og kun seks av 27 politidistrikt benyttet nødnett. Resten, inkludert Nordre Buskerud politidistrikt, hadde egne radiosamband, noe som gjorde det vanskelig å kommunisere mellom forskjellige politidistrikt og mellom nødetatene. Utbyggingen av nødnettet ble ferdigstilt i 2015 og dekker i dag omtrent 86 prosent av flatearealet i fastlands-Norge.⁹ En annen betydelig svakhet var politiets interne varslingssystem. Det ble sendt ut tre riksalarmer i løpet av kvelden den 22. juli, 2011, men få av politidistriktene registrerte noen av disse i løpet av kvelden. Kommisjonen fant at politiets e-postbaserte alarmsystem sviktet når det gjaldt som mest. Derfor anbefalte kommisjonen: "Enhetlige løsninger for effektiv varsling mellom distrikter".¹⁰ I 2013 fikk politiet et nytt system for rask varsling på tvers av politidistriktene, Politiets alarm- og varslingssystem, ofte omtalt som PAV-systemet eller bare PAV. I motsetning til det gamle systemet blir PAV-systemet testet regelmessig.

6 NOU 2013.9. *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*.
7 Innst. 306 S 2014-2015, s. 43.

8 NOU 2012. 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 108-109 og s. 146.

9 URL: www.nodnett.no, besøkt 25. mai, 2020.

10 NOU 2012. 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459.

For det andre fikk den nasjonale kriseledelsen kritikk. Kommisjonen fant "at flere ulike forsøk på koordinering og mobilisering av politiets innsats i form av PODs strategiske beslutninger, slik som grensesperringer, mobilisering av UP [og] Oslos operative rolle, var mangelfulle og uten nødvendig gjennomslagskraft" og terrorplanverket ble ikke iverksatt.¹¹ Politidirektoratets beredskapsstøtte utenom arbeidstid bestod i praksis av en vaktordning hvor en person betjente en mobiltelefon med to timers responstid. De nevnte svakhetene var trolig et viktig bakteppe for kommisjonens anbefaling om å etablere "en nasjonal politioperativ sentral som en skalerbar del av operasjonssentralen i Oslo, for å muliggjøre en koordinert samhandling av en hendelse som finner sted i flere distrikter eller overskrider kapasiteten til det enkelte distrikt".¹² Justis- og beredskapsdepartementets vurdering og oppfølging på dette punktet er beskrevet i stortingsmeldingen *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. Der peker departementet på tre grep for å styrke kapasiteten til å håndtere ekstraordinære hendelser: i) styrking av operasjonssentralenes kapasitet og kompetanse (nærmere omtalt nedenfor); ii) "bygge opp en beredskapskapasitet ved operasjonssentralene i Oslo politidistrikt og Sør-Vest politidistrikt, slik at disse kan fungere som backup-sentral eller yte tilleggskapasitet ved større hendelser som utfordrer kapasiteten ved de andre sentralene"; og, iii) etablere et døgnbemannet situasjonssenter med nye IKT-løsninger i Politidirektoratet.¹³ Politiets situasjonssenter (PSS) ble etablert i januar, 2016 (nærmere beskrevet nedenfor).

Operasjonssentralene

Lav bemanning og dårlig rammebetingelser for operasjonslederen ble trukket frem av 22.juli-kommisjonen som noen av de viktigste årsakene til at politiets innsats i Oslo og på Utøya ble som den ble. Derfor anbefalte kommisjonen at: "Operasjonssentralene må være utrustet og bemannet til å fylle sin viktige rolle (...) og rask varsling og mobilisering av egne mannskaper må etableres". Videre skrev kommisjonen at Politidirektoratet måtte ta et sterkere ansvar for å påse at politiets organisering i politidistriktene "er tilstrekkelig robust, både med hensyn til responstid og operasjonsledelsens kapasitet, erfaring og utrustning". Før 2011 fantes det knapt noen nasjonale føringer eller krav til operasjonssentralenes organisering, bemanning og kompetanse.¹⁴ I dag er situasjonen annerledes. I *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter* gir Politidirektoratet en beskrivelse av de nye operasjonssentralenes formål, organisering, hovedoppgaver, samhandling med andre og hvilke funksjoner operasjonssentralen skal bestå av, herunder fagleder for samband, fag- og opplæringsansvarlig og instruktører. Politihøgskolen tilbød samlingsbasert kurs for operasjonsledere første gang høsten 2010, som i dag også inkluderer oppdragsledere og er et samlingsbasert kurs på to ganger to uker. Politihøgskolen har også utviklet en operatørkurspakke på to-ganger-to uker som holdes lokalt i politidistriktene. Operatørkurset gir primært innføring i de ulike systemene og registrene som operasjonssentralen bruker.

Når det gjelder bemanning på operasjonssentralene så er det et vurderingsspørsmål hvorvidt, og eventuelt i

11 NOU 2012. 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 170.

12 NOU 2012. 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459.

13 Meld. St. 13 (2015–2016). *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*, s. 16-17.

14 Renå, Helge (2019). *Police Coordination in Crises*, Bergen: Universitetet i Bergen, s. 145-149; Heidenstrøm, Marianne G. (2015). "Operasjonsledelse – betraktninger og erfaringer fra Oslo politidistrikt", i: S.O. Johannessen og R. Glomseth (red.) *Politiledelse*, s. 287-302. Oslo: Gyldendal norsk forlag.

hvilken grad, den har økt. Sammenslåingen fra 27 til tolv politidistrikt medførte en tilsvarende reduksjon i antall operasjonssentraler. Dagens tolv operasjonssentraler har høyere bemanning enn det hver enkelt av de gamle 27 operasjonssentralene hadde, men de har også større oppdragsmengde. Per i dag er det ikke nasjonale krav til minstepbemanning utover at det alltid skal være (minst) én operasjonsleder og én oppdragsleder. Og videre, at dimensjoneringen av operasjonssentralene skal sikre kapasitet til ordinær drift med variasjoner i ulike tjenestesett på ukedager og i helg, og kapasitet til drift av alvorlige hendelser / flere større samtidige hendelser og ekstraordinære hendelser og kriser.¹⁵

Styrke grunnberedskapen

22.juli-kommisjonen fant at det var stor innsatsvilje blant polititjenestepersonene som var involvert i politiets håndtering. Videre ble flere deler av politiinnsatsen trukket frem i positiv forstand, for eksempel politiets aksjon når de først var fysisk fremme på Utøya. Samtidig var kommisjonen kritisk til innsatsen til den første politipatruljen som ankom ved Utøya kai landsiden. Kritikken tok utgangspunkt i politiets retningslinjer for øyeblikkelig innsats når skyting pågår, også kjent som "Skyting pågår-instruksen", og politiets handleplikt. Kommisjonen var av den oppfatning at "politipatruljen skulle forsøkt å skaffe seg båt for å gå til øyeblikkelig aksjon selv".¹⁶ Kommisjonens vurderinger på dette punkt har senere blitt kritisert for "verken [å ha] vurdert eller tatt noe klart standpunkt til hvor langt politiets handleplikt strekker seg".¹⁷

Mer generelt pekte også kommisjonen på utfordringer i samhandlingen mellom politiet og helse på skadestedene ved Utøya. Kommisjonen anbefalte at "kompetansen til å løse skarpe oppdrag i politistyrken må økes" og at "relevante deler av det som i dag er opplæringen for innsatspersonell i kategori tre, bør også gis innsatspersonell i kategori fire".¹⁸

Kategoriene henviser til to av de fem kompetansenivåene politiet har for sitt innsatspersonell. Rangert etter operativ kompetanse var de fem kategoriene i 2011:

- innsatspersonell kategori 1 (IP 1) mannskaper i beredskapstroppen (BT),
- innsatspersonell kategori 2 (IP 2) mannskaper i Livvaktjenesten,
- innsatspersonell kategori (IP 3), mannskaper i Utrykningsenhetene (UEH) med 103 timers årlig trening på skarpe aksjoner, skytetrening m.m,
- innsatspersonell kategori (IP 4), mannskaper med standard 40 timers årlig trening, og,
- innsatspersonell kategori 5 (IP 5), mannskaper med tilpasset opplæring, men som ikke er godkjente for væpnet tjeneste.¹⁹

I dag opererer en med fire IP-kategorier (IP 1-4), og den årlige treningen for IP 4-mannskaper er økt fra 40 til 48 timer i året. Videre har det vært en økning i antall UEH mannskaper i politidistriktene.

Sist, men ikke minst, ble det som følge av erfaringene fra terrorangrepene 22.juli og lignende angrep internasjonalt iverksatt et samarbeid mellom nødetatene som i 2015 resulterte i den nasjonale prosedyren *Nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold: PLIVO*. PLIVO-prosedyren er ment å være "et verktøy for bedre samhandling for å redde liv og begrense skade

15 Politidirektoratet, 16. juni, 2017. *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, s. 157.

16 NOU 2012. 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 133.

17 S. 63, i: Myhrer (2015). "... dø om så det gjelder"? De rettslige rammer for den individuelle handleplikten ved farlige politioperasjoner", s. 63.

18 NOU 2012. 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 459.

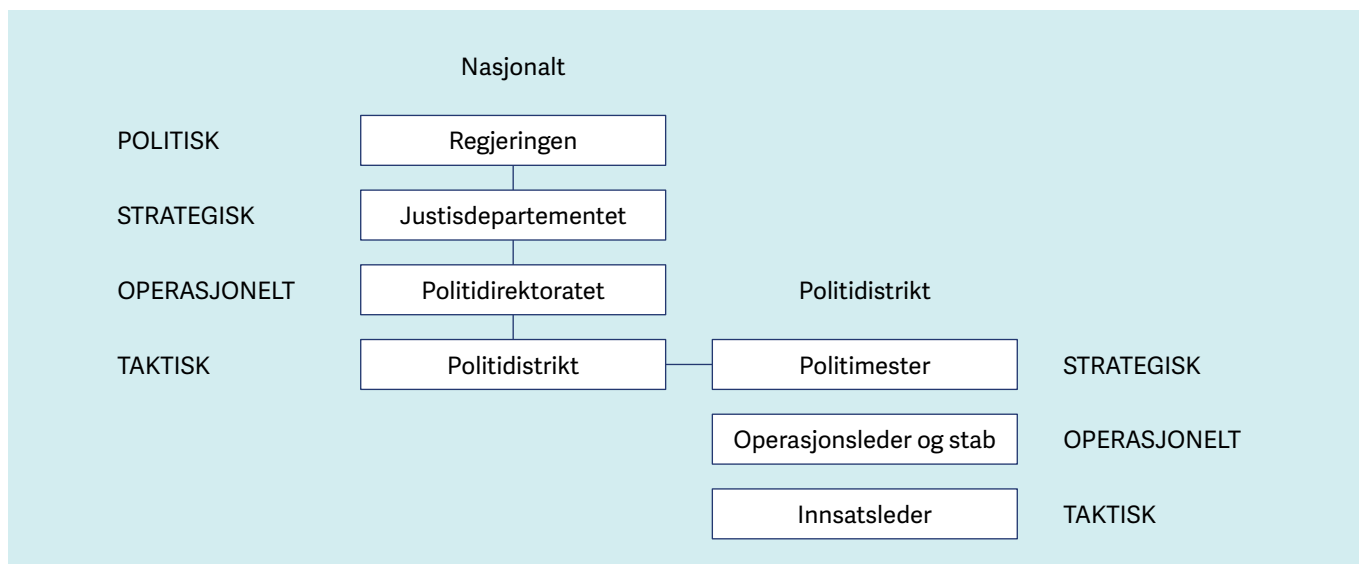
19 NOU 2012. 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 81..

i en ekstrem situasjon”.²⁰ PLIVO-prosedyren har vært revidert tre ganger. Da hendelsen i Bærum fant sted 10. august, 2019, var det versjon 3.0 av mai 2018 som gjaldt og den definerte en PLIVO hendelse som “en pågående situasjon hvor en eller flere gjerningspersoner utøver livstruende vold med våpen / farlige gjenstander mot flere uskyldige personer”. Videre stod det at “Politiet skal gå i direkte innsats for å nøytralisere gjerningspersonen(e) for å redde liv og begrense skade”.²¹ Et viktig punkt i prosedyren er at etatene forplikter seg til å delta på felles årlige PLIVO-øvelser.

I november 2019 ble “eller er i ferd med å utøve” lagt til i definisjonen av PLIVO slik at definisjonen som gjelder i dag er “en pågående situasjon hvor en eller flere gjerningspersoner utøver, eller er i ferd med å utøve, livstruende vold med våpen/ farlige gjenstander mot flere uskyldige personer”. For å defineres som en PLIVO-hendelse i dag er det tilstrekkelig at det er snakk om en hendelse som kan utvikle seg til å bli en situasjon hvor gjerningsperson(er) utøver livstruende vold.

Dagens beredskapsorganisering i politiet

Figuren under viser ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet for politiet i freds tid. Det er fire ledelsesnivåer nasjonalt og tre lokalt i hvert enkelt politidistrikt.



Figur 2.1: Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet.²²

²⁰ Nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold: PLIVO. Versjon 4.0 av 1. oktober, 2019, journalpost 1, s. 4.

²¹ Nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold: PLIVO. Versjon 3.0 av 1. mai, 2018, journalpost 2, s. 4.

²² Politidirektoratet 2011, PBS I, Politiets beredskapssystem. s. 30.

På nasjonalt nivå er det Politidirektoratets rolle, ansvar og oppgaver som er mest relevant for denne evalueringen. Politidirektoratet har det operasjonelle ansvaret på nasjonalt nivå. Ved alvorlige kriser er det PODs Situasjonssenter (PSS) som skal "ivareta direktoratets rolle på operativt nivå (...), men overtar ikke operasjonssentralenes funksjon".²³ Intensjonen med PSS er, ifølge egen Hovedinstruks, "å legge til rette for en tydelig nasjonal kriseledelse med klare ansvarslinjer i politiet". PSS har en rekke oppgaver. De skal²⁴:

- i. være PODs døgkontinuerlige kontaktpunkt i spørsmål knyttet til beredskap, sikkerhet, kriser og alvorlig hendelser.
- ii. ha ansvaret for samordning og koordinering i nasjonale kriser og ved alvorlige hendelser som utfordrer kapasitet og kompetanse i et eller flere politidistrikt.
- iii. på operasjonelt nivå skal POD ha tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for å kunne håndtere kriser og alvorlig hendelser effektivt og sikkert
- iv. klarlegge ansvarsforhold og samordne politiets ressurser ved nasjonale kriser og alvorlige hendelser
- v. Ha et særlig ansvar for å koordinere samvirke med andre etater og myndigheter.
- vi. Koordinere politiets behov for bistand fra Forsvaret.

- vii. Ha ansvar for å etablere rask og tilstrekkelig situasjonsforståelse i POD og på tvers av sektorer og nivåer, herunder varsling til JD/KSE og andre aktuelle samvirkeaktører.
- viii. Ha oversikt over alvorlige hendelser i politidistriktene og til enhver tid kunne presentere et situasjonsbilde, herunder å ha situasjonsforståelse i den enkelte hendelse.
- ix. Innhente situasjonsrapporter fra relevante politidistrikter, særorgan samt andre samvirkeaktører og sammenstille disse videre til JD/KSE.
- x. Ansvaret for å foreta varsling ved en alvorlig hendelse eller krise. Situasjonssenteret har ansvaret for å varsle internt (PD og særorgan, PODs ledelse, pressevakt) og eksternt (JD/KSE og andre samvirkeaktører).

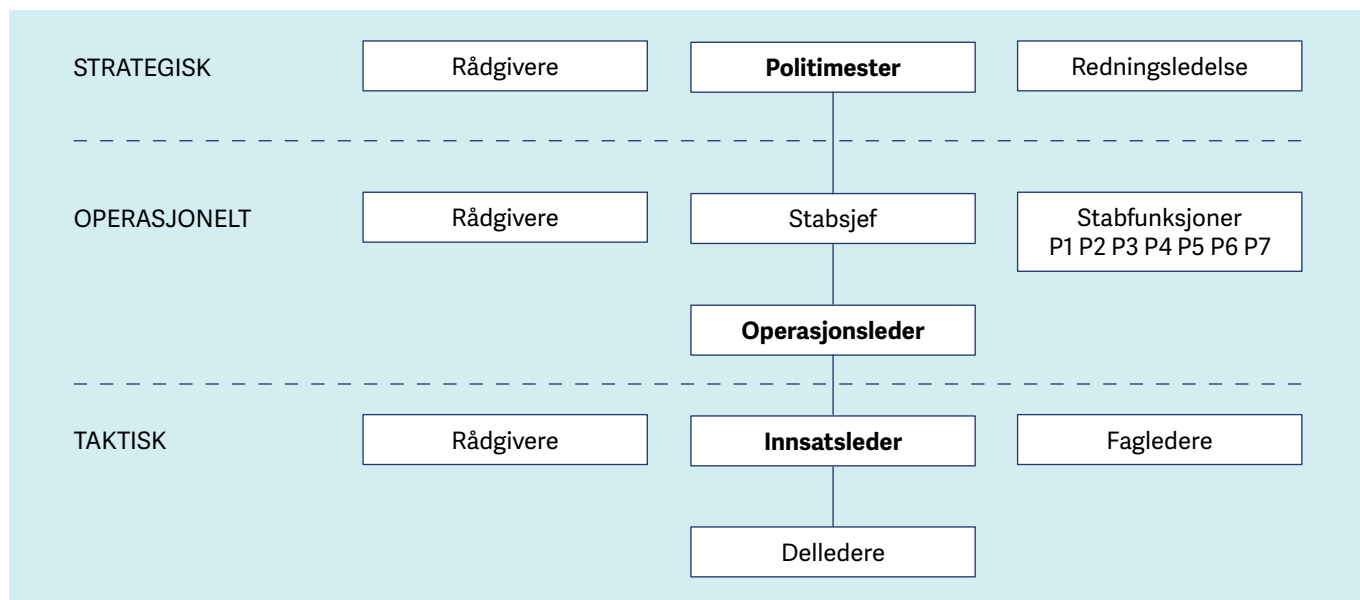
Bemanningen på PSS tar utgangspunkt i en nivåinndeling hvor det skilles mellom tre nivåer: normaltilstand, alvorlig/ekstraordinær hendelse og krise. Ved normaltilstand er PSS bemannet med én vakt sjef (vakthavende) i helgene og fra kl. 16.00 til 07.00 på ukedagene. På dagtid i ukedagene er det to eller flere på vakt. I tillegg til normalbemanningen har PSS en beredskapsvakt som skal "være tilgjengelig som rådgiver og beslutningstaker på telefon 24/7 for Vakthavende" og forsterke "Situasjonssenteret ved alvorlige hendelser og kriser".²⁵ Beredskapsvakten skal kunne være på plass på PSS innen to timer.

²³ Justis- og beredskapsdepartementet, *Hovedinstruks til politidirektøren*.

²⁴ Oppgavene i-vii er i hovedinstruksen oppført som PSS sine hovedoppgaver, mens viii-x er beskrevet under andre punkt i samme instruks som oppgaver PSS skal utføre. Politidirektoratet, *Hovedinstruks for Politiets Situasjonssenter*.

²⁵ Politidirektoratet, 5. januar, 2016. *Hovedinstruks for Politiets Situasjonssenter*, s. 5.

Figuren under viser de tre ledelsesnivåene i politidistriktene – strategisk, operasjonelt og taktisk – og deres støttefunksjoner. Politimesteren er øverste leder i politidistriktet, operasjonslederen har den operasjonelle ledelsen og leder operasjonssentralen, mens innsatsleder leder den operative innsatsen ute.

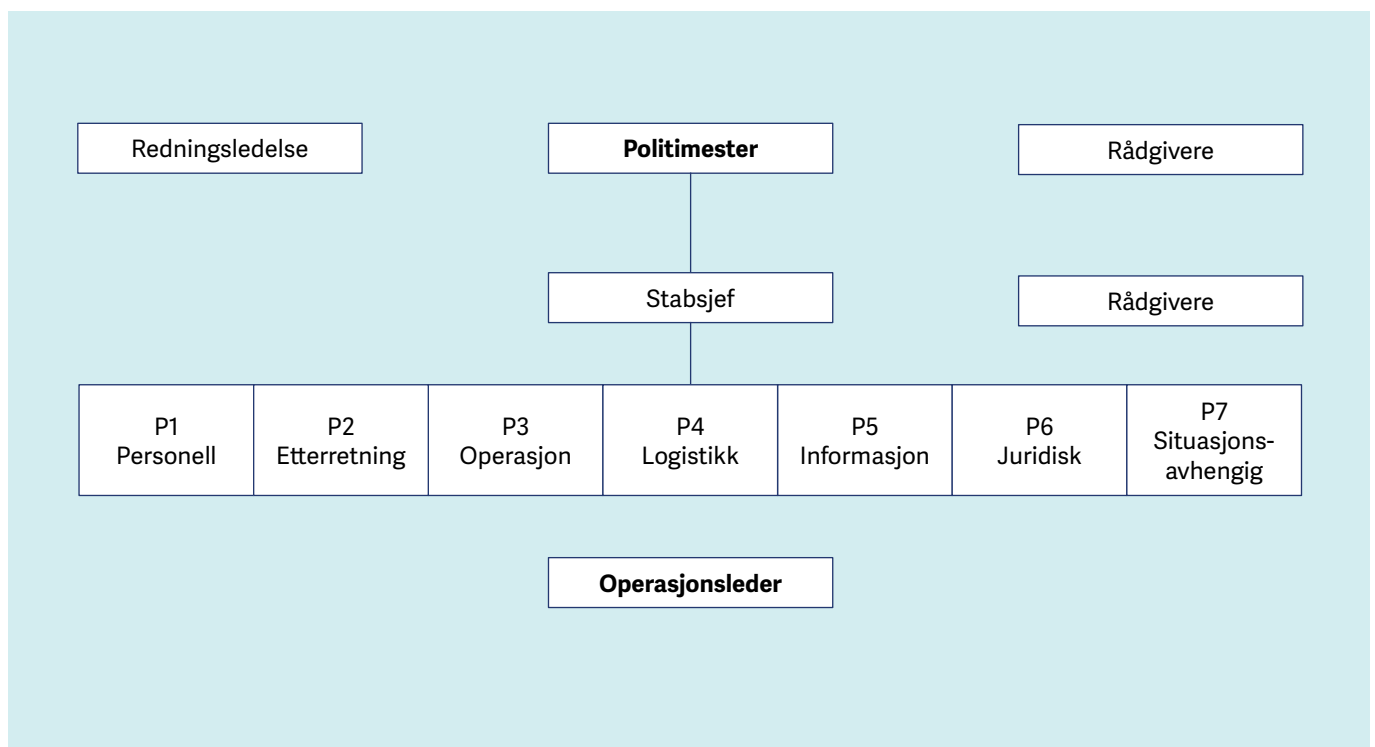


Figur 2.2: Ledelsesnivåene i politidistriktene.²⁶

²⁶ Politidirektoratet 2011. *PBS I Politiets beredskapssystem*, s. 33.

Operasjonssentralen er politidistriktets ledelses- og koordineringssentral, i tillegg til at operatørene tar imot og behandler innkommende meldinger fra befolkningen. I det daglige og når ekstraordinære hendelser oppstår, er det operasjonssentralen og operasjonslederen som skal lede og koordinere innsatsen på taktisk nivå. Dersom det er utpekt en innsatsleder på et oppdrag, skal innsatsen koordineres mellom operasjonssentralen og innsatslederen.

Politiets beredskapsplanverk (PBS I) foreskriver at det ved ekstraordinære hendelser vil "være nødvendig å tilpasse ledelsessystemet til omfanget av oppgaver som skal ivaretas" og at det bør være en lav terskel for å etablere et utvidet system for beslutningsstøtte, som kan være å gå fra linjeledelse til stabsledelse hvor det etableres stab. Stabssjefen overtar da det operasjonelle ansvaret fra operasjonsleder. Figuren under viser hvilke funksjoner staben består av (P1-7), og hvor staben plasserer seg i kommandolinjen i politidistriktene. Dimensjoneringen av staben avgjøres av stabssjefen, men når stab er etablert skal alle funksjonene ivaretas.



Figur 2.3: Politimesterens stab.²⁷

²⁷ Politidirektoratet 2011, *PBS I Politiets beredskapssystem*. s. 123. I ny revidert PBS1, av mai, 2020 er det lagt til en ny funksjon i figuren og oppsettet. P7 er nå pårørende og evakuerte, mens P8 er oppgaveavhengig.

I tillegg kan det nevnes at planverket også foreskriver at operasjonssentralens kapasitet og kompetanse kan styrkes uten å gå over til stabsledelse. Som et alternativ til å etablere stabsledelse kan operasjonssentralen trekke inn fagressurser fra etterretning, kommunikasjon og andre funksjoner "uten at en går bort fra ordinær linjeledelse".²⁸

Rammebetingelser for operasjonssentralen og innsatspersonell i Oslo politidistrikt

For en fullgod beskrivelse og vurdering av OPDs operative håndtering av hendelsen, er det nødvendig å ta i betraktning hva slags rammebetingelser og forutsetninger som ligger til grunn for OPDs operative innsats. Sentrale spørsmål er:

- Hvordan er operasjonssentralen i OPD organisert og bemannet?
- Hvilke begrensninger og muligheter for effektiv kommunikasjon og meldingsmottak gir de kommunikasjonsteknologiske verktøyene som OPD disponerer?
- Hvordan planlegger og disponerer OPD sine operative ressurser?

I det som følger beskriver vi operasjonssentralens organisering, og hva som skjer når OPD mottar et nødnummer, samt hvordan operasjonssentralen planlegger bruken av og disponerer de operative ressursene ute.

Et politidistrikt med nasjonale beredskaps- og bistandsressurser

Oslo politidistrikt står i en særstilling når det gjelder beredskapsressurser fordi de nasjonale beredskaps- og bistandsressursene er lokalisert i OPD, og følgelig har de kortere responstid til hendelser i OPD enn til hendelser i andre politidistrikt. De nasjonale beredskapsressursene er beredskapstroppen, bombetjenesten, politihelikoptertjenesten og krise- og gisselforhandlertjenesten. De nasjonale bistandsressursene er den kongelige politieskorte, teknisk og taktisk spaning og undercoverenheten for skjult etterforskning.²⁹

Operasjonssentralen: organisering, kompetanse og støttefunksjoner

Operasjonssentralen i Oslo politidistrikt er organisert i tre avsnitt som igjen er organisert i tre vaktlag. Da hendelsen inntraff var det hverken flere eller færre på jobb enn hva som er vanlig i det aktuelle tidsrommet. Alle politioperatørene har operativ erfaring som innsatspersonell. Omtrent halvparten av dem opprettholder sin operative kompetansesertifisering ved og delta på pålagt trening.

OPD har et kompetanseløp for de ansatte på operasjonssentralen. Det er et eget avsnitt – Fag og metode – som jobber med faglig oppdatering og vedlikehold, forbedring av samhandling mellom interne og eksterne operatører og faglig utvikling innenfor operasjonssentralfaget. Nyansatte må gjennom to operatørkurs på henholdsvis to uker og fem dager i løpet av det første arbeidsåret. Det er også egne kurs for nyansatte operasjonsledere og oppdragsledere. Operasjonslederne

28 Politidirektoratet 2011. *PBS I Politiets beredskapssystem*, s. 118.

29 Politidirektoratet 2020, *PBS I Politiets beredskapssystem*, s. 8.

sertifiseres årlig. De operative avsnittene har fagdager hver tredje uke. Operasjonssentralen deltok i 2019 på 17 øvelser, hvorav fem var PLIVO-øvelser og fire var backup-øvelser med et annet politidistrikt.³⁰

Når større, akutte hendelser inntreffer blir operasjonssentralen raskt presset på kapasitet. I dag finnes det ingen beredskaps- eller vaktordning for noen av funksjonene på operasjonssentralen. Derimot finnes det beredskapsordning for stabssjefsfunksjonen. Funksjonen rulleres mellom tre personer som betjener bakvaktordningen én uke av gangen. Stabssjefen skal være tilgjengelig for operasjonsleder og politimesteren og yte faglig rådgivning i operasjonelle spørsmål og problemstillinger ved behov.³¹ Utenom kontortiden (kl. 8-16) har stabssjef bakvakt med to timers responstid. De som besitter de øvrige stabsfunksjonene har et lønnstillegg for å besvare telefoner.

Ved behov for oppbemanning av operasjonssentralen kan operasjonslederen sende ut et CIM-varsel til ansatte som ikke er på vakt og informere om at det er behov for bistand.³² Hvorvidt noen vil komme, og hvor raskt de eventuelt kan komme, avhenger av de ansattes vilje og muligheter.³³

30 OPD er ett av to politidistrikter som innehar en nasjonal funksjon som backup-sentral. Det vil si at deres operasjonssentral skal kunne ta over driften av et annet politidistrikt ved uforutsette hendelser som teknisk systemsvikt på sentralen e.l. Oslo politidistrikt, Avsnitt for Fag- og metodeutvikling, Operasjonssentralen, Årsrapport 2019, s. 2-3.

31 Politidirektoratet 16. juni, 2017, *Rammer og retningslinjer for de nye politidistriktene*, s. 70.

32 Meldingsfunksjon politiet har for rask varsling til ansatte via deres mobiltelefon.

33 I beredskapsplanverket står det at operasjonsleder har ordre- og direktivmyndighet overfor mannskapene, men det gjelder etter det vi forstår primært for beslutninger og prioriteringer i tilknytning til tjenesteutførelsen og brukes i hovedsak ovenfor de som allerede er på tjeneste.

Når det gjelder etterretningsstøtte er det ment at operasjonssentralen skal dra vekslere på Polititoll-Oslo (PTO). Vaktleder ved PTO er vaktleder for Felles enhet for etterforskning og etterretning (FEE) i OPD, fast medlem av Vurderingsgruppen (se nedenfor for nærmere beskrivelse) og fungerer som en "operasjonssentral" for FEE sine operative styrker.³⁴ Som etterretningsstøtte til operasjonssentralen har PTO klare begrensninger. Vaktlederne fungerer som FEEs operasjonsledere. I rollebeskrivelsen til vaktlederne står det ikke noe om at de skal produsere etterretning. Det er også tvilsomt om de vil ha tid til å gjøre etterretning i initialfasen av en hendelse, fordi de skal delta i vurderingsgruppen for kategorisering av hendelsen, varsle FEE v/beredskapsordninger og koordinere den operative innsatsen ute. Det er en kritisk ledelsesfunksjon. Noen av vaktlederne har etterretningsutdanning, mens PTO har etter det utvalget erfarer svært begrenset kompetanse med, eller erfaring i, å produsere etterretningsprodukter.

Bemanningen av PTO legger også begrensninger på deres mulighet til å være en gripbar støttefunksjon for operasjonssentralen døgnet rundt. PTO er bemannet kl. 07.00-01.00 på ukedagene og noe kortere i helgene, da er det kun én vaktleder på jobb, dog med en beredskapsordning. Det er totalt seks polititjenestepersoner som betjener PTO, hvilket betyr at mulighetene for oppskalering er begrenset. En siste begrensning er at PTO er lokalisert i en annen etasje enn operasjonssentralen.

34 Oslo politidistrikt, PTO, journalpost 3.

Vurderingsgruppen er en funksjon OPD bruker regelmessig når større hendelser inntreffer. Vurderingsgruppen skal sikre rask, effektiv og riktig innsats ved hendelser som kan være alvorlige og/eller ekstraordinære. Funksjonen brukes i mange forskjellige saker som for eksempel i savnet-saker, ved bombetrusler og ved mulige kidnappinger. I etterforskning av kriser og ekstraordinære hendelser kan vurderingsgruppen ved operasjonsleder anbefale om hendelsen blir kategorisert som en A-, B- eller C-hendelse. Operasjonsleder formidler innstilling til kategorisering videre til jourhavende politimester, som så beslutter kategorisering. Kategoriene (A, B, C,) er forankret i *Politidirektoratets Rundskriv 2017/002 Politiets beredskapssystem del II Etterforskning av kriser og ekstraordinære hendelser*.

Hendelsen i Bærum ble kategorisert som en B-hendelse. I rundskrivet nevnes drap (særlig ukjent gjerningsmann), større og grove ran, kidnapping, pågående livstruende vold (PLIVO), store saker i det organiserte kriminelle miljø og større ulykker som eksempler på kategori B-hendelser. Eksempler på A-hendelser som nevnes i rundskrivet er terrorhandlinger, ulykker eller katastrofer som er eller kan utvikle seg til en krise hvor samfunnsinteresser er truet. Ved kategori A skal stab settes, mens det ved kategori B skal vurderes.

Hva skjer når OPD mottar et nødanrop?

Oppringing til politiets nødnummer 112 går vanligvis direkte til operasjonssentralen i politidistriktene. Unntaket er Oslo politidistrikt. Der rutes alle 112-anrop først til sentralbordet (i åpningstiden), før de eventuelt rutes videre til operasjonssentralen for oppfølging. Bakgrunnen for en slik særløsning er at politidistriktet mottar veldig mange anrop på nødnummeret som ikke er reelle nødsituasjoner. Utvalget har fått opplyst at

inntil 40 prosent av alle nødanrop ikke er reelle. Ordningen med at alle 112-anrop først rutes til sentralbordet har OPD hatt siden 2003. Ulempen ved ordningen er naturligvis at svartiden blir noe lenger, og at melder må forholde seg til to personer, først ekspedienten ved sentralbordet og deretter operatøren ved operasjonssentralen.

Sentralbordekspedientens oppgave er å avklare om 112-anropene dreier seg om nød eller ikke. Dersom de er i tvil, skal samtalen settes videre til operasjonssentralen umiddelbart. Operatøren som besvarer anropet ved operasjonssentralen må først registrere opplysninger om hvor hendelsen skjer, om hendelsen pågår, eventuelt når det har skjedd, forholdets art (hva skjer), og det må gjøres en vurdering av hvilken prioritet oppdraget skal ha. Det er først når disse fire handlingene er gjort at operatøren kan loggføre oppdraget slik at det blir synlig for de andre operatørene. Det er først når disse fire handlingene er gjort at operatøren kan loggføre oppdraget slik at det blir synlig for de andre operatørene. I OPD har de et internt mål på at loggene skal registreres i oppdragsoversikten innen ett minutt.

Innringers telefonnummer kommer vanligvis automatisk opp og operatøren trenger da ikke å spørre om det. I tillegg får operatøren opp innringers omtrentlige lokasjon på sin kartløsning ved at det vises hvilken mobilbase anropet kommer fra. Unntaket er mobiltelefoner uten sim-kort.³⁵ Da vises kun et IMEI-nummer, og operatøren får hverken opp telefonnummer eller lokasjon.

Dersom andre operatører er ledige når en operatør besvarer et nødanrop, går de gjerne på "medlytt". Det innebærer at de ved hjelp av

³⁵ Selv om en mobiltelefon mangler sim-kort kan den brukes til å ringe nødnumrene 110 (brann), 112 (politiet) og 113 (helse).

høretelefoner kopler seg på en pågående samtale og lytter. Dersom operatøren(e) får inntrykk av at det gjelder en akutt hendelse, gir de gjerne signal til de øvrige operatørene, for eksempel ved å vifte med en arm eller si nøkkelord som "våpen" eller "skyting" høyt, for å få oppmerksomhet.

Når en har en formening om hva hendelsen handler om leser en operatør ut melding om oppdraget over sambandet. Ved større oppdrag er det gjerne oppdragsleder, eventuelt i samråd med operasjonsleder, som "setter" rommet, det vil si delegerer oppgaver og beslutter neste skritt. Hvordan et hasteoppdrag bemannes internt på operasjonssentralen, og hvor mange patruljer som først settes på oppdraget, varierer. På større hasteoppdrag, er det vanlig å sette én operatør til å betjene sambandet på det aktuelle oppdraget, ofte i en egen såkalt talegruppe, og én operatør til å loggføre det som kommuniseres over sambandet, og så fylle på med operatører etter behov for å utføre andre oppgaver relatert til oppdraget. Når oppdraget har blitt lest ut på sambandet, og patruljer er satt på oppdraget, er det i utgangspunktet innsatsleder som tar over det taktiske ansvaret for hendeshåndteringen, herunder å lede og samordne innsatsstyrkene.

Planmessig disponering av operative ressurser i OPD.

Oslo politidistrikt er inndelt i tre geografiske driftsenheter (GDE): Enhet Vest (ENV), Enhet Sentrum (ENS) og Enhet Øst (ENØ). Al-Noor moskeen på Skui ligger i ENV. Vaktsettene med det operative innsatspersonellet er organisert innenfor de respektive GDE. ENV er videre delt inn i tre soner: Asker, Sandvika/Bærum og Majorstua, som alle har én politistasjon hver. Gjeldende organisering i august 2019 var at ENV bestod av fem avsnitt på Majorstua politistasjon

og fem i Sandvika.³⁶ Avsnittene i Sandvika hadde også mannskaper i Asker. "Majorstua-avsnittene" startet sine vakter på Majorstua, mens "Sandvika-avsnittene" hadde patruljer som startet vaktene sine i Sandvika og Asker. På natt og i helger, når det var færre patruljer på vakt, var det ofte kun ett avsnitt på vakt om gangen. En konsekvens av dette oppsettet var at det ved tjenesteoppstart ikke var patruljer i sonen Majorstua når det var et "Sandvika-avsnitt" som hadde vakt, eller Asker og Sandvika/Bærum når det var et "Majorstua-avsnitt" som hadde vakt. Det innebærer en sårbarhet når det gjelder responstid.

Et eksempel for å illustrere dette: Det er lørdag ettermiddag og et "Majorstua-avsnitt" skal ha kveldsskiftet. Patruljene møter som vanlig på Majorstua politistasjon for parole før de kjører ut. Under parolen får de melding om et hasteoppdrag i Asker. Siden alle patruljene er lokalisert på Majorstua politistasjon, vil det nødvendigvis ta lengre tid før de er på stedet enn om minst én av patruljene hadde hatt tjenesteoppstart på politistasjonen i Asker.

Lørdag 10. august var det et "Majorstua-avsnitt" som hadde kveldsskiftet, noe som delvis forklarer hvorfor politiets responstid på nødanropet fra Al-Noor moskeen var på nærmere 20 minutter. Vi kommer tilbake til spørsmålet om responstid i kapittel 6.4.³⁷

36 Et avsnitt er synonymt med vaktlag, mens vaktsett er den tiden en er på jobb.

37 Det skal legges til at fredag og lørdag i tidsrommet kl 2300-0400 var det overlapp mellom avtroppende (kveld) og oppstartende (natt) avsnitt, slik at nattskiftet startet sin tjeneste før kveldsskiftet gikk av. Dermed var det vanligvis patruljer i alle tre sonene ved tjenesteoppstart på nattskiftet fredag og lørdag.

Den 13. januar 2020 endret ENV sammensetningen av avsnittene. Nå er det noen som har oppmøtested Asker på alle vaktsett gjennom hele uken. Som minimum er det nå, på vaktsettene på natt og i helg, alltid politipatruljer som har oppstart i Asker, samt Majorstua *eller* Sandvika.

En viktig arena for planleggingen og dimensjoneringen av bemanningen i distriktet er de såkalte "torsdagsmøtene", som ledes av operasjonssentralen og tjenestekontoret. På torsdagsmøtene dimensjoneres ressursinnsatsen for den kommende helgen basert blant annet på trusselvurderinger og annen etterretning, planlagte arrangementer, besøk, mulige hendelser, pågående konflikter og annet av relevans. Et sentralt dokument for ressursplanlegging og nivåsetting er *Aktivitetskalenderen*. For hver uke utarbeides en aktivitetskalender med informasjon om aktiviteter, eventuelle tiltak som er iverksatt fra politiets side, hvem som er tiltaksansvarlig og lenke til taktiske planer..

2.2 PST

Politiets sikkerhetstjeneste har vært gjenstand for eksterne evalueringer og granskninger ved flere anledninger, og har derfor vært i kontinuerlig utvikling helt siden tjenesten ble opprettet i 1937 under navnet Overvåkingsssentralen. Blant de mest kjente granskningene er Lund-kommisjonen, som på midten av 1990-tallet gransket det som da het Politiets overvåkingstjeneste (POT) sin ulovlige overvåking av norske borgere under den kalde krigen, hovedsakelig kommunister og sosialister som POT den gangen anså som en trussel mot rikets sikkerhet. Lund-kommisjonen leverte sin rapport i 1996.³⁸ De nedslående funnene førte til opprettelsen av et eksternt utvalg, Danielsen-utvalget, som skulle gjennomgå alle sider ved virksomheten, og som leverte sin rapport til Stortinget i 1998.³⁹ Denne gjennomgangen førte til betydelige endringer i tjenestens organisering og ledelse.

I 2002 skiftet tjenesten navn til Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i forbindelse med at "Politireform 2000" trådte i kraft. PST er i dag direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Tjenesten består av Den sentrale enhet (DSE) i Oslo i tillegg til 11 distriktsenheter som tilhører de nye politidistriktene som ble opprettet i forbindelse med Nærpolitireformen som trådte i kraft i 2016. Unntaket er Oslo politidistrikt, som ikke har en lokal distriktsenhet for PST fordi Den sentrale enhet også ligger i Oslo. PST reguleres i dag av politiloven (1995) og instruks for Politiets sikkerhetstjeneste (2005). Generelt har tjenesten over de senere år utviklet seg til å bli en mer

åpen organisasjon som siden 1996 også har vært underlagt jevnlig ekstern kontroll av Stortingets kontrollutvalg for etterretnings- overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget).

PSTs overordnede oppgave er "å sikre viktige samfunnsinteresser og gjennom sin virksomhet være et ledd i samfunnets innsats for å fremme og befeste borgerens rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd."⁴⁰

Mer spesifikt har PST som hovedoppgaver å forebygge og etterforske fem former for kriminalitet: (1) lovbrudd som truer rikets selvstendighet og sikkerhet, (2) ulovlig etterretningsvirksomhet (spionasje fra fremmede makter), (3) spredning av masseødeleggelsesvåpen, (4) ulovlig eksport av strategiske varer, tjenester og teknologi, og (5) sabotasje og politisk vold, herunder terrorisme.⁴¹ I tillegg skal PST utarbeide trusselvurderinger til bruk for politiske myndigheter og forebygge trusler mot myndighetspersoner.⁴²

38 Stortinget (1996), *Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble oppnevnt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere ("Lund-rapporten")*, Dokument Nr.15 (1995-1996).

39 NOU 1998: 4: *Politiets overvåkingstjeneste*.

40 Forskrift av 19. august 2005 Nr.920 *Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste* (PST-instruks) § 4.

41 Lov av 4. august 1995 Nr.54 *Lov om politiet* (politiloven) § 17b.

42 Politiloven § 17c og PST-instruks §5, 3. ledd

Disse hovedoppgavene blir hvert år omsatt til en rekke underordnede oppgaver som i prioritert rekkefølge tildeles PST av Justis- og beredskapsdepartementet gjennom det såkalte tildelingsbrevet. Dette dokumentet legger de viktigste føringene for PSTs virksomhet og prioriteringer fra år til år, og tildelingsbrevet definerer konkrete styringsmål som PST rapporterer måloppnåelse på til Justis- og beredskapsdepartementet gjennom såkalte etatsstyringsmøter.

PST har hatt en betydelig vekst de senere årene, både når det gjelder budsjett og antall stillinger. I 2019 var PSTs budsjett på om lag én milliard kroner og det er nær en dobling av budsjettet fra fem år tilbake.⁴³ Antall stillinger har også vokst betydelig over denne perioden. Samtidig skal det sies at PST i 2019 og 2020 var nødt til å redusere antall stillinger for første gang på flere år for å kunne drifte innenfor den tildelte økonomiske rammen, samt at en rekke stillinger er ubesatte grunnet manglende finansiering.⁴⁴ Det faller utenfor dette utvalgets mandat å vurdere hvorvidt tjenestens økonomiske rammer er passende i lyset av dagens trusselbilde, forventninger til tjenesten, og den teknologiske utviklingen.

Terrorangrepene den 22. juli 2011 førte til en ny ekstern gjennomgang av PST av det såkalte Traavik-utvalget, som leverte sin rapport i desember 2012.⁴⁵ Læringspunkter og anbefalinger fra Traavik-utvalgets rapport, men også fra deler av 22. juli-kommisjonens rapport som omhandler PST,⁴⁶ og ikke minst fra en rekke egenevalueringer og utredninger som PST selv iverksatte i kjølvannet av 22. juli-angrepene,⁴⁷ dannet grunnlaget for en omfattende omorganisering av tjenesten som fremdeles pågår.

Det er ikke utvalgets intensjon å beskrive denne omfattende omorganiseringen i sin helhet, delvis av graderingshensyn, men også fordi deler av omorganiseringen ikke er relevant for de delene av virksomheten som utvalgets mandat knytter seg til. Derfor vil vi her begrense oss til å presentere den nye organisasjonsstrukturen, kort kommentere sentrale organisatoriske endringer av betydning for utvalgets mandat og kort forklare funksjonen til de enhetene som omtales i de øvrige kapitlene i utvalgets rapport. Figur 2.4 og 2.5 viser PSTs organisasjonskart henholdsvis 22. juli 2011 og 10. august 2019.

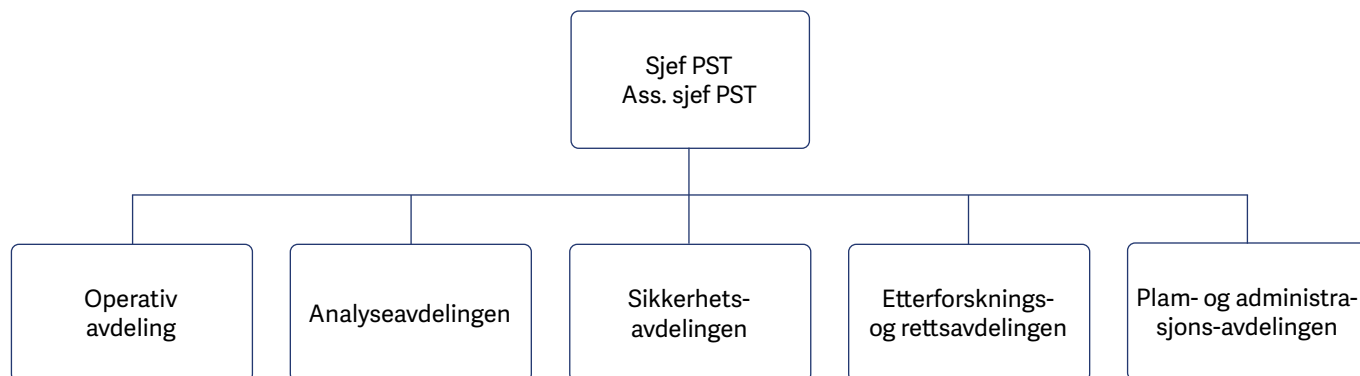
43 Politiets sikkerhetstjeneste, "Om PST – orientering for utvalget," presentasjon ved Assisterende direktør Roger Berg for Evalueringsutvalget, den 19. november 2019, plansje Nr.46, gradert journalpost 1.

44 Dette fremkommer av flere av intervjuene utvalget har gjennomført med ulike ledere i PST.

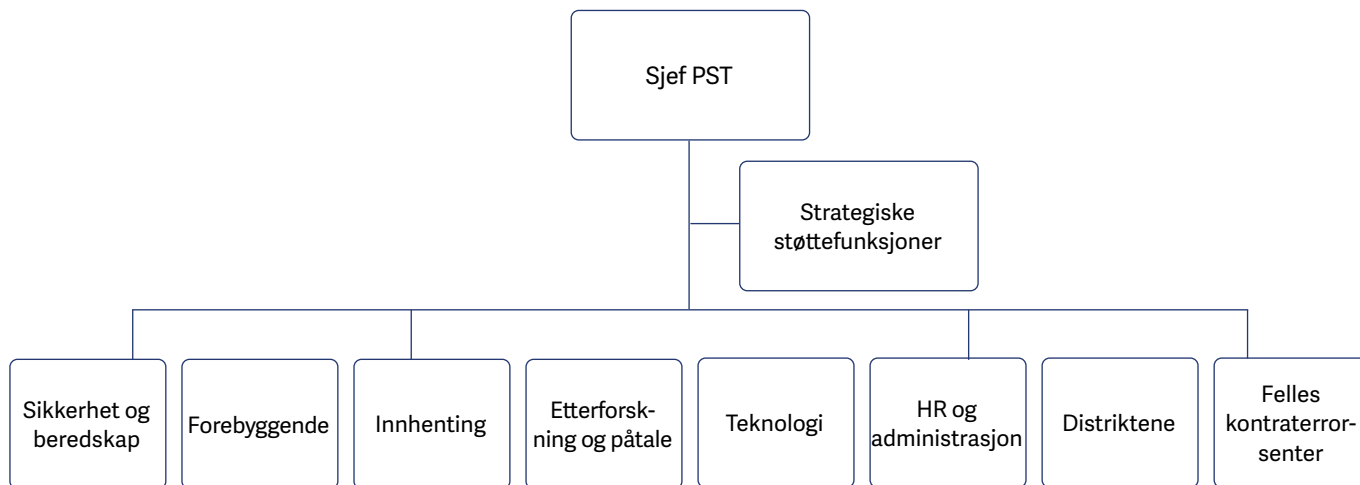
45 Justis- og beredskapsdepartementet. *Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste. Rapport fra Traavikutvalget* (Traavik-rapporten), 2012.

46 NOU 2012: 14: *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.

47 Politiets sikkerhetstjeneste, *Grunnlag for evalueringsrapporten "PST før 22. juli"*, gradert journalpost 2; Politiets sikkerhetstjeneste, 22.7.2011 *Hvordan håndterte vi hendelsene i ettertid*, gradert journalpost 3; Politiets sikkerhetstjeneste, *KAOS Del 1: Forslag til arbeidsprosesser og organisering i PST*, gradert journalpost 4; Politiets sikkerhetstjeneste, *KAOS Del 2: Forlag til implementering*, gradert journalpost 5.



Figur 2.4: Organisasjonskart PST, 22. juli 2011



Figur 2.5: Organisasjonskart PST, 10. august 2019

De to organisasjonskartene viser at hele grunnstrukturen til PST er endret siden terrorangrepene den 22. juli 2011. For det første har PST økt antallet avdelinger fra fem til åtte (i dag er det sju da Felles kontraterrorsenter – et samarbeid mellom PST og Etterretningstjenesten – nå er integrert i Forebyggende avdeling). I tillegg er det gjort betydelige endringer i oppsettet av disse avdelingene. Det er for eksempel etablert en egen Forebyggende avdeling (nylig endret navn til Avdeling for etterretning), i tillegg til at det som tidligere het Analyseavdelingen er oppløst og de ulike analysemiljøene er fordelt utover nye avdelinger. De strategiske analysemiljøene ligger nå i Forebyggende avdeling/Avdeling for etterretning, mens analysemiljøet med ansvar for trussel- og tiltaksvurderinger knyttet til myndighetspersoner og arrangementer, er plassert i Avdeling for Sikkerhet og beredskap (SB). I denne avdelingen ligger også det sikkerhetsfaglige miljøet som gir råd om sårbarhetsreduserende tiltak til eksterne aktører.

En annen viktig endring i PSTs nye organisasjonsmodell, er at de ulike analysemiljøene nå er organisert med utgangspunkt i de temaene de jobber med, slik at de som for eksempel jobber med strategiske analyser av høyreekstremisme jobber i samme seksjon som de som jobber med operasjonelle eller taktiske analyser av høyreekstremsime. I den gamle modellen var disse miljøene fordelt på ulike avdelinger. Dette medførte at de ulike analysemiljøene i mindre grad trakk veksler på hverandres arbeid, og at det dermed var mindre sammenheng mellom PSTs taktiske, operasjonelle og strategiske analyser innen ulike temaområder, enn hva som kan forventes med dagens organisering.

En tredje organisatorisk endring, er at fagmiljøene som jobber med trusler fra ekstrem islamisme nå sitter i samme seksjon som fagmiljøene som jobber med trusler fra høyreekstremisme og andre former for voldelig politisk ekstremisme knyttet til ikke-statlige aktører. I den gamle modellen var disse fagmiljøene organisert i en kontraterrorseksjon, som primært jobbet med ekstrem islamisme, og en separat kontraekstremisme-seksjon, som jobbet med andre former for ekstremisme. Mens den gamle organiseringen gjenspeilte PSTs daværende vurdering av terrortrusselen fra ekstrem islamisme som mer alvorlig, og markerte et tydelig skille mellom terrorisme og ekstremisme, er dagens organisering i mindre grad basert på PSTs trusselvurderinger, eller skillet mellom terrorisme og ekstremisme, og i større grad på mer generiske aktørtyper, som skillet mellom statlige og ikke-statlige aktører.

Til slutt har PST opprettet en egen seksjon under Forebyggende avdeling/Avdeling for etterretning med ansvar for innledende vurdering av samtlige tips som tilfaller PST, samt det å kunne agere umiddelbart på eventuelle tidskrisiske tips. En slik seksjon eksisterte ikke før terrorangrepet den 22. juli 2001, noe som førte til at den innledende behandlingen av tips skjedde på ulike steder og på ulike måter. Derfor var tipshåndteringen mindre systematisk og oversiktlig enn hva som kan forventes i dag. Det var til denne seksjonen tipset om Manshaus kom sommeren 2018.

2.3 Det forebyggende arbeidet i Oslo politidistrikt

I 2014 kom regjeringen med en ny handlingsplan mot radikaliserings og voldelige ekstremisme som legger føringer for hvordan det forebyggende arbeidet skal organiseres innen dette området i Norge.⁴⁸ Tiltak 13 i handlingsplanen handler om at ansvaret for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme skal forankres i politidistriktene. Dette innebærer at politiet har fått et tydeligere ansvar på dette området enn tidligere. For det andre slår tiltak 13 fast at såkalte forebyggingskontakter, i dag kjent som radikaliseringskontakter, skal etableres ved relevante politidistrikter. Disse radikaliseringskontaktene skal ifølge handlingsplanen være kontaktpunkt ved bekymring om radikaliserings og voldelig ekstremisme, de skal gi råd og videreformidle henvendelser til rette instans, ha kunnskap om effektive tiltak og tilgjengelige ressurser, drive bevisstgjøringsarbeid og være kontaktpersoner opp mot PST og overfor de lokale samarbeidsaktørene. I tillegg skal de ha en rådgivende funksjon opp mot politirådene og andre lokale samordningsstrukturer.

Når det gjelder selve organiseringen av politiets arbeid med å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme, skiller Oslo politidistrikt seg fra de andre politidistriktene ved at de ikke er samlokalisert med PST, ettersom PSTs hovedkvarter, Den sentrale enhet, har sitt eget bygg i Oslo. Dette innebærer at det daglige samarbeidet mellom politiets radikaliseringskontakter og PST kan bli noe mindre nært i OPD enn i de andre distriktene.

Videre er OPDs forebyggende arbeid organisert omkring en særskilt faggruppe som per i dag består av åtte radikaliseringskontakter fordelt på tre drifterenheter (Enhet sentrum, Enhet vest, og Enhet øst), en radikaliseringskoordinator med ansvar for å samkjøre den forebyggende innsatsen på tvers av disse enhetene, samt en etterretningsanalytiker lokalisert sammen med radikaliseringskoordinatoren på politihuset på Grønland i Oslo. I tillegg har OPD en mangfoldsrådgiver og til sammen seks mangfoldskontakter med ansvar for å opprettholde dialog med ulike minoritetsgrupper, deriblant moskeer i Oslo-regionen. Mangfoldskontaktene er fordelt utover de ulike geografiske driftsenhetene, og de samarbeider der med de lokale radikaliseringskontaktene, men de har klart adskilte oppgaver.

Koordinatoren og etterretningsanalytikeren utgjør fagledelsen for radikaliseringskontaktene. Disse har ansvar for kompetansebygging og trening for faggruppa, sparring på behandling av enkeltsaker, samt utvikling av det strategiske samarbeidet med PST og kommunene. Faggruppa jobber kontinuerlig med å dele bekymringsmeldinger, vurderinger og informasjon med PST for å tilrettelegge for koordinert forebygging gjennom faste ukentlige møter. I tillegg iverksetter faggruppa forebyggende tiltak mot individer som fremstår som isolerte eller sårbare for radikaliserings, og som befinner seg i randsonen av eller utenfor av PSTs ansvarsområde.

48 Justis- og beredskapsdepartementet *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*, 2014.

I tillegg til videre behandling av allerede eksisterende saker, mottok og behandlet faggruppa i 2018 til sammen 116 nye bekymringer om radikaliseringsadferd. Av disse var 23 knyttet til høyreekstremisme, 75 til islamistisk ekstremisme og 18 til andre typer bekymringsadferd. I 2017 var det totale antallet innkomne bekymringer 160, mens det i 2019 var 105 nye bekymringer, hvorav 34 knyttet seg til høyreekstremisme, 54 til ekstrem islamisme, ni til anti-statlig ekstremisme, én til venstreekstremisme og syv til andre former for bekymringsadferd. Per 31. desember 2019 hadde faggruppa totalt 630 personer registrert i sin oversikt.⁴⁹

49 Oslo politidistrikt. *Temarapport: Hvem var personene Oslo politidistrikt jobbet forebyggende med knyttet til radikaliseringsadferd og voldelig ekstremisme i 2019?*, journalpost 4. Det er gitt innsyn i deler av denne rapporten, som er unntatt offentlighet, etter en vurdering av Oslo politidistrikt av 2. juni 2020.

Utviklingen i det høyre- ekstreme trusselbildet etter 22. juli 2011

3

Hvordan passer angrepet i Bærum inn i utviklingen av det høyreekstreme trusselbildet i Norge og internasjonalt? Når og hvordan ble Manshaus radikaliseret? Selv om disse spørsmålene ikke er en del av utvalgets mandat, danner de likevel et relevant bakteppe for de øvrige kapitlene i rapporten. Derfor redegjør vi i dette kapitlet kort for utviklingen av det høyreekstreme trusselbildet siden terrorangrepene i Oslo og på Utøya den 22. juli 2011 og for Manshaus' sin radikaliseringsprosess, basert på etterforskningsmaterialet som utvalget har hatt tilgang til.

Høyreekstremisme forstås i denne sammenheng som antidemokratiske holdninger eller handlinger til forsvar for sosial ulikhet mellom grupper, som regel mellom egen etnisk gruppe eller "rase" og de som ikke tilhører denne gruppen eller "rasen".⁵⁰ Ikke-statlige aktørers bruk av eller oppfordring til vold for politiske formål, kvalifiserer i denne sammenheng som ekstremisme dersom det skjer innenfor rammen av velfungerende demokratier.⁵¹ De mest kjente høyreekstreme ideologiene er fascismen og nasjonalsosialismen, som begge avskriver demokrati som styreform. Noen mener også at deler av den islamfiendtlige bevegelsen som oppstod i kjølvannet av terrorangrepene i USA 11. september 2001 er høyreekstrem ettersom den forskjellsbehandler befolkningsgrupper på bakgrunn av religion.

3.1 Sentrale hendelser og aktører

Terrorangrepene den 22. juli 2011 markerte slutten på en relativt fredfull tiårsperiode når det gjelder voldstrusselen fra høyreekstreme miljøer i Norge, samt oppspillet til en ny fase preget av større usikkerhet og transnasjonale strømninger som terrorangrepet i Bærum tilhører.⁵² Tekstene som 22. juli-terroristen limte inn i sitt omfattende manifest, levnet liten tvil om han var inspirert av den transnasjonale islamfiendtlige bevegelsen.⁵³

Denne, i all hovedsak, nettbaserte bevegelsen vokste frem i kjølvannet av terrorangrepene mot USA den 11. september 2001. Angrepene og den påfølgende såkalte krigen mot terror, som var et forsøk på å nedkjempe en transnasjonal terrortrussel fra ekstreme islamister, bidro også til oppblomstringen av et transnasjonalt islamfiendtlig fellesskap, som etter hvert også fikk fotfeste i Norge i form av grupper som Stopp islamiseringen av Norge (SIAN), Norwegian Defence League (NDL) og norske PEGIDA. Det som har kjennetegnet disse gruppene i Norge er at de har hatt tusenvis av følgere på nett, mens svært få, ofte under ti personer, har møtt opp på offentlige markeringer. Videre tiltrekker de seg eldre og kvinner i større grad enn tradisjonelle høyreekstreme grupper, og de fremstiller seg selv som demokratiske og ikke-voldelige forsvarere av liberale verdier i møte med det de anser som en islamisering av det norske samfunnet.⁵⁴

50 Anders Ravik Jupskås, "Høyreekstremisme," *Store norske leksikon*, 31. oktober 2019, <http://snl.no/h%C3%B8yreekstremisme>.

51 Dette er med andre ord i tråd med PSTs definisjon av ekstremisme som aksept av, aktiv støtte til eller deltakelse i voldshandlinger for nå politiske, ideologiske eller religiøse mål. Se Politiets sikkerhetstjeneste *Temarapport: hvilken bakgrunn har personer i høyreekstreme miljøer i Norge?* (Den sentrale enhet, 1. mars 2019).

52 Jacob Aasland Ravndal, "Right-wing Terrorism and Militancy in the Nordic Countries: A Comparative Case Study," *Terrorism and Political Violence* 30, Nr.5 (2018): 772-792; Tore Bjørgo og Ingvild Magnæs Gjelsvik, "Utvikling og utbredelse av høyreekstremisme i Norge," kap. 1 i Tore Bjørgo (red.) *Høyreekstremisme i Norge: Utviklingstrekk, konspirasjonsteorier og forebyggingsstrategier*, PHS Research Report 4/2018, Politihøgskolen (2018).

53 Lars Erik Berntzen & Sveinung Sandberg, "The Collective Nature of Lone Wolf Terrorism: Anders Behring Breivik and the Anti-Islamic Social Movement," *Terrorism and Political Violence*, 26, Nr.5 (2014): 759-779.

54 Lars Erik Berntzen, *Liberal Roots of Far Right Activism: The Anti-Islamic Movement in the 21st Century* (Routledge, 2019); Bjørgo og Magnæs, "Høyreekstremisme i Norge," 2018.

Parallelt med fremveksten av denne islamfiendtlige bevegelsen så man også en økning i gjennomførte og avvergede høyreekstreme terrorangrep mot muslimske mål i vestlige land.⁵⁵ Det som kjennetegner brorparten av disse angrepene er at det er såkalte enslige aktører som står bak dem, det vil si enkeltpersoner som planlegger og eventuelt gjennomfører angrep uten direkte involvering fra andre personer eller grupper. Samtidig viser forskning at de fleste enslige aktører likevel er i kontakt med likesinnede personer enten på nett eller i det virkelige liv.⁵⁶ Det er derfor rimelig å anta at målutvelgelsen i forkant av angrepene har vært sterkt påvirket av at islam og muslimer i økende grad har inntatt en sentral rolle i fiendebildet til mange høyreekstreme organisasjoner, grupper og nettverk.⁵⁷

Allerede sommeren 2008 ble Norge rammet av denne trenden, da en 46-år gammel pirattaxisjåfør med somalisk opprinnelse ble drept av en 26-år gammel mann i Heimdal i Sør Trøndelag med 13 rifleskudd. Å drepe en muslim var ett av flere punkter på en liste gjerningspersonen hadde laget over fremtidige gjøremål. Gjerningspersonen, som blant annet hadde vært aktiv på det høyreekstreme nettforumet *Stormfront*, blir i ettertid dømt til tvunget psykisk helsevern.

55 Jacob Aasland Ravndal, Sofia Lygren, Anders Ravik Jupskås og Tore Bjørge, *RTV Trend Report 2020* (Oslo, Senter for ekstremismeforskning, UiO, 2020).

56 Bart Schuurman mfl., "End of the Lone Wolf: The Typology that Should Not Have Been," *Studies in Conflict & Terrorism*, 42, Nr.8 (2019): 771-778.; Noémie Bouhana mfl., "Background and Preparatory Behaviours of Right-wing Extremist Lone Actors: A Comparative Study," *Perspectives on Terrorism* 7, Nr.6 (2018); Paul Gill, John Horgan, og Paige Deckert, "Bombing Alone: Tracing the Motivations and Antecedent Behaviors of Lone-Actor Terrorists," *Journal of Forensic Sciences* 59, Nr.2 (2014): 425-35.

57 Hans-Georg Betz og Susi Meret, "Revisiting Lepanto: the political mobilization against Islam in contemporary Western Europe," *Patterns of Prejudice*, 43, Nr. 3-4 (2009): 313-334; José Pedro Zúquete, "The European extreme-right and Islam: New directions?," *Journal of Political Ideologies*, 13, Nr. 3 (2008): 321-344.

Terrorangrepene som tre år senere rammet Norge og familier over hele landet, har blitt et nasjonalt traume. Den 22. juli 2011 angrep en enslig aktør først regjeringskvartalet ved å sprengte en bombe som drepte 8 personer og skadet over 200, før han skjøt over 100 personer på sommerleiren til Arbeiderpartiets ungdomsorganisasjon på Utøya, hvorav 69 av dem dør. Og selv om det var venstresiden i norsk politikk som ble angrepet, var begrunnelsen for målutvelgelsen at disse såkalte "kulturmarxistene" hadde tillat en "muslimsk invasjon" av Norge.⁵⁸

22. juli-angrepene markerer et vannskille i det internasjonale høyreekstreme trusselbildet. Dette kommer delvis av antallet ofre, som er sjeldent høyt i høyreekstrem sammenheng, men også av kompleksiteten i angrepet (kombinasjonen av eksplosiver og halvautomatisk skytevåpen), den omfattende planleggingen, og ikke minst, betydningen av internett for selvradikalisering og angrepsplanlegging.⁵⁹

All oppmerksomheten rundt 22. juli-angrepene gjør imidlertid at en annen hendelse av betydning for det norske trusselbildet går under radaren for mange, nemlig gjenopprettelsen av en norsk nasjonalsosialistisk gruppe under navnet Den norske motstandsbevegelsen, senere endret navn til Den nordiske motstandsbevegelsen. I årene som følger er det denne gruppen som skal fange mye av oppmerksomheten til norske myndigheter og medier, helt frem til moskéangrepene på New Zealand i 2019, som utgjør nok et vannskille i det høyreekstreme trusselbildet.

58 Jacob Aasland Ravndal, "A Post-Trial Profile of Anders Behring Breivik," *CTC Sentinel*, 5, Nr. 10: 16-20.

59 Jacob Aasland Ravndal, "Anders Behring Breiviks bruk av Internett og sosiale medier," kap. 12 i Inger Marie Sunde (red.) *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme på internett*, (Oslo: Politihøgskolen, 2013).

Den nordiske motstandsbevegelsen

Når den nasjonalsosialistiske gruppen som i dag kaller seg Den nordiske motstandsbevegelsen (DNM) gjenopprettes i 2010, har det gått flere år siden nasjonalsosialister sist organiserte seg i Norge. Denne gruppen, som har sitt hovedsete i Sverige, ble forsøksvis etablert i Norge av tidligere *Boot Boys*-medlemmer i 2003, men forsøket mislyktes da. I Sverige ble gruppen etablert allerede i 1997, og gruppen har siden den gang sakte men sikkert vokst seg større og mer innflytelsesrik. Etter hvert etablerer gruppen seg også i Finland, Norge og Danmark. Over tid klarer den også å samle militante høyreekstremister i Sverige, Finland og Norge i én organisasjon frem til gruppen splittes i 2019. Det er en sjelden bragd i disse miljøene.⁶⁰

I begynnelsen eksisterer DNM i Norge kun som en webside, ettersom lederen for og det eneste medlemmet av den norske avdelingen bor i Sverige. DNM skiller seg fra en del andre høyreekstreme grupper ved at de ser på seg selv som en eliteorganisasjon som stiller høye krav til sine medlemmer. Derfor har de aldri hatt som mål å vokse fort, men heller å rekruttere det de ser på som de rette personene, det vil si aktivister som er villige til å ofre mye av sin tid og sitt liv for saken. Dette kan være noe av årsaken til at DNM bruker lang tid på å etablere seg i Norge. Likevel dukker det etter hvert opp lokale såkalte reder, eller underavdelinger, flere steder i landet. Hvert rede i Norge består av kun en håndfull personer, flere av dem med en fortid i det norske høyreekstreme miljøet. I løpet av de første årene forblir aktivitetsnivået svært lavt. Utover å

publisere artikler på websiden, består de fleste aktivitetene av klistremerkeaksjoner om natten eller interne gruppebyggingsaktiviteter som turer i skog og mark.

I forbindelse med at den svenske modergruppen skifter leder i Sverige i 2015, skjer det et taktskifte både i Sverige og Norge. Den nye lederen ønsker mer synlighet og han krever at også de norske aktivistene begynner å vise seg offentlig. Dermed gjennomføres det i årene som følger en rekke offentlige aksjoner på dagtid rundt omkring i Norge, som regel i form av løpeseddelutdelinger. I tillegg gjennomføres en større demonstrasjon i Kristiansand i juli 2017. Denne demonstrasjonen fører til stor oppmerksomhet fra norske medier og myndigheter ettersom mange opplever det som svært ubehagelig at nasjonalsosialister nok en gang marsjerer i norske gater.

I 2018 gjennomfører tidligere medlemmer av den svenske modergruppen tre bombeangrep i Göteborg. Samme år blir den finske avdelingen av DNM forbudt som følge av et dødelig angrep mot en person som ytret seg negativt til DNMs aktivister under et av deres torgmøter. Det knyttes også bekymring til at DNM i Sverige regelmessig oppsøker voldelige konfrontasjoner med politi og motdemonstranter, at de bedriver systematisk trakassering av politiske motstandere og at de i prinsippet ikke tar avstand fra massiv voldsbruk dersom omstendighetene skulle tilsi at det kan tjene deres sak.⁶¹

60 Jacob Aasland Ravndal, *Transnational Militancy in the Making: A Primer on the Nordic Resistance Movement and Generation Identity*, (Oslo: Senter for ekstremismeforskning, UiO, 2019).

61 Jacob Aasland Ravndal og Tore Bjørge, "Hva er problemet med Den nordiske motstandsbevegelsen?", *Aftenposten*, 16. februar, 2018.

Høyreekstreme subkulturer på internett

Omtrent samtidig som DNM trapper opp sitt aktivitetsnivå i de nordiske landene, pågår en annen utvikling av betydning for det norske trusselbildet. Den skjer på internett. En ny generasjon aktivister som har vokst opp med online gaming og sosiale medier, er i ferd med å utfolde seg og etablere nye nettbaserte møteplasser hvor de diskuterer alt fra dataspill og damer til politikk og samfunn. Personer som kanskje ikke finner seg til rette i sine lokalsamfunn finner likesinnede fra alle verdens hjørner på ulike nettfora og i sosiale medier. Dette gjelder også for de med høyreekstreme interesser. Det skal sies at høyreekstreme nettfora på ingen måte er noe nytt.⁶² Det som imidlertid er nytt, er ferdighetene til brukerne og måten de anvender den stadig mer avanserte teknologien på for å dyrke frem nye transnasjonale subkulturer.

Det er særlig to slike subkulturer som får betydning for både det internasjonale og det norske trusselbildet. Den ene er det såkalte SIEGE-universet, som utvikles av høyreekstremistene selv. Den andre er chan-forumene som ufrivillig og på en tvetydig måte blir en yngleplass for siste generasjon høyreekstremister.

SIEGE-universet

SIEGE-universet oppstår i forbindelse med internettforumet *Iron March* som opprettes av en russisk usbeker og en håndfull andre høyreekstreme aktivister i 2011.⁶³ Disse aktivistene bekjenner seg til såkalt tredjeosisjonisme. Dette er en ideologisk konstruksjon fra den kalde krigens dager for personer som er kritiske

til både kommunismen og kapitalismen, og som heller velger en "tredje vei" som bygger på nasjonalisme og sosialisme, med klare paralleller til nasjonalsosialismen. Hensikten med *Iron March*-forumet ser ut til å ha vært å bygge en transnasjonal plattform for dagens generasjon høyreekstreme aktivister.⁶⁴

I 2015 annonserer den amerikanske gruppen *Atomwaffen Division* sin tilblivelse på *Iron March*. Denne gruppen, som grunnlegges av en håndfull unge menn i begynnelsen av 20-årene som tilbringer mye tid på nettet, henter sin ideologiske inspirasjon fra en serie nyhetsbrev med tittelen SIEGE, skrevet av den amerikanske høyreekstremisten James Mason på 1980-tallet.⁶⁵ Disse tekstene fremmer blant annet væpnet, lederløs motstand og terrorisme med mål om å etablere en raseren nasjon. Et sentralt begrep i gruppens propaganda er *akselerasjonisme*, som er ideen om å ta i bruk terrorisme og alle andre virkemidler som kan føre til at samfunn polariseres og går i oppløsning, for slik å fremskynde rasekrigen som de anser som uunngåelig. Etter en stund blir James Mason, som nå har blitt en eldre mann, også med i kjernegruppen til *Atomwaffen Division*.

Atomwaffen Division utvikler en særegen estetikk og stil preget av okkultisme, konspirasjonsteorier, nihilisme og terrordyrkelse. Hyllester av terroristen Anders Behring Breivik inngår som en del av gruppens propaganda. Etter hvert kopieres det samme stiluttrykket av flere andre likesinnede og i all hovedsak nettbaserte grupper i USA og Europa under navn som *The Base*, *Sonnenkrieg Division* og *Feurerkrieg Division*. Selv om gruppene gir inntrykk av å arrangere

62 Maura Conway mfl. *Right-Wing Extremists' Persistent Online Presence: History and Contemporary Trends*. (Haag: International Center for Counter-Terrorism, 2019).

63 BBC Russian Service, "How a Moscow man from an Uzbek family started the world's biggest neo-Nazi forum", 4. februar, 2020.

64 Bellingcat, "Transnational White Terror: Exposing Atomwaffen And The Iron March Networks," 19. desember 2019.

65 Jake Hanrahan, "Unravelling Atomwaffen: Exposing America's New Nazi Militants," *Medium*, 26. juni 2018.

våpentreningsleirer og ha medlemmer som er villig til å ta opp kampen "i det virkelige liv", altså utenfor internett, er de hovedsakelig aktive på den krypterte meldingstjenesten Telegram.⁶⁶ Hvor velorganiserte disse gruppene egentlig er, hvor mange medlemmer de har og hvor villige de er til å ta steget fra nettaktivisme til å utøve fysisk vold, er vanskelig å vite. De fleste estimerer tilsier at antallet medlemmer har vært relativt lavt, gjerne i størrelsesorden 10-30 personer per gruppe. Av de få som har blitt avslørt, har flere vist seg å være unge gutter under 18 år.⁶⁷ Og til tross for at personer knyttet til disse gruppene har vært involvert i en håndfull drap og planlagte angrep, har de fleste drapene skjedd i forbindelse med internkonflikter,⁶⁸ og de fleste angrepsplanene har vært vage og knyttet til personer i ransomsonen av gruppene.⁶⁹

Oppsummert består SIEGE-universet av en rekke svært ytterliggående og i all hovedsak nettbaserte grupper som på grunn av sin utislørte terror dyrkelse har tiltrukket seg mye oppmerksomhet fra myndigheter, medier og andre høyreekstreme miljøer, deriblant medlemmer av Den nordiske motstandsbevegelsen. Samtidig er det påfallende hvor lenge disse gruppene har snakket om terrorisme uten faktisk å gjøre noe. En forklaring kan være at deres intensjon egentlig ikke er å gjennomføre angrep selv, men heller å inspirere andre til å gjøre det for dem.

Chan-forumene

Historien om den høyreekstreme kapringen av chan-forumene begynner med etableringen av nettstedet 4chan i 2003. Nettstedet blir etablert av en amerikansk 15-åring som ganske enkelt kopierte koden fra det japanske nettstedet 2channel (2chan) for å dele japanske anime-tegneserier, internetthumor og porno med vennene sine.⁷⁰ 4chan blir imidlertid raskt populært hos en langt større gruppe brukere som i fellesskap dyrker frem en ny subkultur der såkalte internettmemer og trolling utgjør sentrale elementer. Et internettmem oppstår ved omfattende kopiering og deling av et kulturelt uttrykk, ofte bestående av et bilde eller tegning kombinert et stykke tekst som effektivt kommuniserer en, i mange tilfeller humoristisk, politisk eller sarkastisk idé. Trolling er en form for sosial interaksjon på internett der hensikten er å fremprovosere negative emosjonelle reaksjoner hos en annen person eller gruppe for sin egen humoristiske tilfredsstillelse, ved hjelp av moralsk grenseoverskridende og sjokkerende utsagn.⁷¹ Trolling kan også komme i form av internettmemer som spiller på følsomme temaer som rasisme, anti-semittisme, muslimhat og kvinnehat. I mange tilfeller mener ikke de såkalte internetttrollene det de faktisk sier, men synes det er gøy at andre tror de mener det og at de blir fornærmet av det.

66 Will Bedingfield, "How Telegram became a safe haven for pro-terror Nazis," *Wired*, 1. mars 2020.

67 Tambur Silver, "A global neo-Nazi organisation led by a 13-year-old Estonian schoolboy," *Estonian World*, 10. April 2020.

68 Janet Reitman, "All American Nazis," *RollingStone*, 2. Mai 2018.

69 Joe Sexton, "Las Vegas Man Arrested in Plots Against Jews Was Said to Be Affiliated With Atomwaffen Division," *ProPublica*, 14. August 2019.

70 Dale Beran, "Why Does 8chan Exist at All?," *Medium*, 4. August 2019.

71 Emma Grey Ellis, "Nobody Knows What 'Troll' Means Anymore—Least of All Mueller," *Medium*, 26. April 2019.

Etter hvert utvikler 4chan seg til også å bli et tilholdssted for anarkistiske internettaktivister som ser på internett som et globalt frigjøringsprosjekt der "alt er lov", og som anser store nettselskaper og stater som forsøker å kontrollere, utnytte eller manipulere folk via internett, som sine fiender. Dermed oppstår en interessekonflikt mellom "trollene", som bare vil ha det gøy på andres bekostning, og "aktivistene", som ønsker å bruke internett for å skape sosial og politisk endring. Det hele ender med en splittelse der "aktivistene" forlater 4chan og etablerer det transnasjonale hackerkollektivet kjent som *Anonymous*, mens "trollene" blir igjen på 4chan, som dermed utvikler seg i en stadig mer ytterliggående retning.

I begynnelsen gjennomfører 4chan-brukerne flere "raids" av høyreekstreme nettfora, og 4chan har en slags antifascistisk profil. Disse raidene gjør imidlertid også de høyreekstreme oppmerksomme på 4chan som et radikalt nettsted der alt er lov, og snart begynner de selv å samles der. I tillegg opplever trollene at det som provoserer aller mest, som jo er det de ønsker, er utsagn som ligger langt til høyre på den politiske aksens. Dermed utvikler deler av 4chan seg stadig lenger i høyreekstrem retning. I forbindelse med en antifeministisk kampanje i regi av 4chan-brukere kjent som Gamergate, der kvinnelige spillentusiaster blir uthengt og trakassert, setter 4chan-eierne til slutt foten ned og forbyr Gamergate-poster på 4chan.

Omtrent på samme tid opprettes nettstedet 8chan. Dette er en ny versjon av 4chan, bare enda mer ekstrem. 8chan velger å være vertskap for Gamergate og andre kampanjer, samt for

diskusjoner som oppleves som for ekstreme for andre chan-fora. Selv om eierne av 8chan tilsynelatende har et ytringsfrihetsmotiv, blir 8chan raskt en yngleplass for siste generasjon høyreekstremister. Skillet mellom humor, sarkasme og ironi på den ene siden og oppriktige høyreekstreme ytringer på den andre, blir stadig mer uklart.⁷² Oppfordringer til vold og massedrap blir stadig mer vanlig. Personer som faktisk har gjennomført massedrapsaksjoner som skoleskytinger eller høyreekstreme terrorangrep, blir hyllet som helter. Og selv om mange av dem som kommer med slike oppfordringer eller hyllester kanskje ikke mener alvor, finnes det lett påvirkelige personer der ute som ikke nødvendigvis evner å skille ironi fra alvor.

Terrorangrepene i Christchurch, Poway og El Paso

Den 15. mars 2019 angriper en 28 år gammel mann to moskeer med halvautomatiske våpen i byen Christchurch på New Zealand. Til sammen 51 personer blir drept i angrepene som skaper massiv medieoppmerksomhet over hele verden. En av årsakene til den massive oppmerksomheten er at gjerningspersonen livestrømmet angrepene via en Facebook-lenke som han la ut på 8chan kort tid før angrepet. I tillegg distribuerte han et manifest skreddersydd for 8chan- og 4chan-brukere. Som resultat blir gjerningspersonen raskt omfavnet og hyllet som en helgen på chan-foraene.

72 Aja Romano, "How the alt-right uses internet trolling to confuse you into dismissing its ideology," *Vox*, 11. januar 2017.

Den internasjonale oppmerksomheten og den gryende populariteten til Christchurch-angriperen på chan-foraene, bidrar til at flere forsøker å følge i hans fotspor. Den 27. april angriper en enslig aktør en synagoge med halvautomatisk våpen i byen Poway i California i USA. Han oppgir Christchurch-angriperen som en viktig inspirasjonskilde. Én person blir drept og tre blir skadet i angrepet som brått tar slutt da våpenet til gjerningspersonen låser seg. Etterforskningen avslører at samme gjerningsperson også hadde forsøkt å sette fyr på en moské i mars og da etterlot graffiti med referanser til Christchurch-angrepet på veggen. Akkurat som i Christchurch, forsøkte gjerningspersonen i Poway å livestrømme angrepet, men mislyktes. Han hadde også lastet også opp sitt manifest på 8chan i forkant av angrepet.

Den 3. august gjennomføres nok et angrep i USA med inspirasjon fra Christchurch, denne gangen i et kjøpesenter i grensebyen El Paso. 22 personer blir drept og 24 skadet i angrepet. Også denne gangen blir gjerningspersonenes manifest lastet opp på 8chan i forkant av angrepet. Dermed benytter alle disse tre gjerningspersonene 8chan til å formidle sine budskap, og alle tre blir hyllet som helgener på 8chan og lignende fora. Det er også disse tre gjerningspersonene som hylles i internettmemet som Philip Manshaus laster opp på nettforumet Endchan kort tid før angrepet i Bærum den 10. august.⁷³

3.2 Manshaus' radikaliseringsprosess

Philip Manshaus' beslutning om å angripe muslimer i Norge ble ifølge ham selv tatt ved månedsskiftet juli-august i 2019, altså kun få dager før angrepet fant sted den 10. august. Den utløsende årsaken var ifølge Manshaus at han for første gang leste manifestet til New Zealand-terroristen, og følte seg utvalgt til å gjennomføre en terrorhandling. Før Manshaus leste manifestet hadde han tilsynelatende ingen planer om å gjennomføre noe angrep. Likevel hadde han i løpet av de siste to og et halvt årene vært gjennom en gradvis radikaliseringsprosess. I tillegg kan opplevelser og traumer fra tidligere faser i Manshaus' liv, ha gjort ham mer sårbar for radikaliseringsprosess.

Manshaus er født den 29. august 1997, og han er yngst av tre brødre i familien. Mellomste bror er fem år eldre enn Manshaus, mens eldste bror er åtte år eldre. Når Manshaus er fire år blir foreldrene separert. Kort tid etter begår moren selvmord mens Manshaus og mellomste bror er til stede i huset. Ikke lenge etter tar også guttenes mormor livet sitt. De tre guttene blir boende med sin far. Omtrent ett år senere flytter Manshaus' stemor inn med sin nylig adopterte datter, som da er rundt ett år gammel.

I årene som følger lever den nye familien et tilsynelatende normalt liv. Likevel opplever Manshaus i ung alder utilpasshet og angst, og han er i den forbindelse i kontakt med den offentlige barne- og ungdomspsykiatrien. Som barn beskrives Manshaus av familie og venner som mild og snill, men også som litt redd. Som ungdom beskrives han som en søkende, noe usikker og lett påvirkelig person som går veldig opp i det han til

73 Etter El Paso-angrepet blir 8chan stengt, og mange brukere flokket dermed til det lignende chan-forumet Endchan.

enhver tid interesserer seg for. Det kommer også frem av etterforskningsmaterialet at Manshaus ble anmeldt for bruk av narkotika (LSD) i 2013. Da var han 15 år gammel.

Etter fullført videregående skole begynner Manshaus på bachelorstudiet i psykologi ved Universitetet i Oslo. I politiavhørene forteller Manshaus at han i denne perioden går gjennom en mild depresjon, at han opplever vennskapene sine som overfladiske, og at han innser at samfunnet er som en sosial konkurranse som går ut på å ha innflytelse over andre. Han består ingen eksamener. På et tidspunkt bestemmer han seg for ikke lenger å bry seg så mye om hva andre mener og tenker, noe han opplever som frigjørende. Han distanserer seg mer fra venner og festing, og han begynner å tilbringe mye tid på internett. Der blir han kjent med et nytt og radikalt annerledes univers. Manshaus beskriver dette som et slags "Matrix-øyeblikk" hvor det går opp for ham at verden slik han kjenner den, er bygget på løgner og usannheter, og at en alternativ sannhet finnes der ute, på internett. Dette er i begynnelsen av 2018.

Herfra går Manshaus gjennom en gradvis radikaliseringsprosess. Han oppsøker stadig mer ytterliggående kilder på internett. Hans søken begynner i det som gjerne omtales som "det intellektuelle mørke nettet", en gruppe intellektuelle som er populære på Youtube og som ikke nødvendigvis tilhører ytre høyre, men som utfordrer det etablerte verdisynet til venstresiden.⁷⁴ Manshaus legger imidlertid disse og andre betydelig mer ytterliggående aktører bak

seg, og han ender til slutt opp i det konspiratoriske trolluniverset til nettsteder som 4chan og 8chan. Det er særlig Youtube som ser ut til å ha vært en sentral faktor i Manshaus' radikaliseringsprosess, noe han ikke er alene om.⁷⁵

Manshaus' radikalisering blir lagt merke til av flere av dem som omgås ham, og det fører til at det sommeren 2018 meldes inn en bekymring til PST vedrørende hans ytterliggående holdninger (se kapittel 5 for mer om hva som skjedde med denne bekymringsmeldingen).

Samtidig som denne radikaliseringsprosessen pågår, begynner Manshaus høsten 2018 på Sjølvbergingslinja på Fosen folkehøgskole. På Fosen blir han kjent med en medelev som tilhører læstadianerne, en luthersk-kristen vekkelsesbevegelse, og Manshaus blir i den sammenheng dypt religiøs. På dette tidspunktet er Manshaus heller ikke redd for å dele sine ekstreme synspunkter med andre, og en rekke medelever og venner vitner om en bekymringsfull og ubegripelig utvikling på denne tiden. Det blir i denne sammenheng meldt inn en bekymring om Manshaus fra en elev til en lærer ved skolen. Bekymringen tas opp på et lærermøte, men den følges ikke videre opp.

Når Manshaus kommer hjem fra Fosen i mai 2019 tilbringer han stadig mer tid på nettet, opptil 12 til 16 timer i døgnet ifølge en av brødrene hans. I midten av juni sender han en søknad om å bli medlem av den nasjonalsosialistiske gruppen Den nordiske motstandsbevegelsen (DNM). Kort tid etter får han svar, og i begynnelsen av juli treffer Manshaus to representanter fra gruppen i Oslo sentrum.

74 Weiss, Bari. "Meet the Renegades of the Intellectual Dark Web," *The New York Times*, 8. mai 2018.

75 Manoel Horta Ribeiro mfl., "Auditing Radicalization Pathways on YouTube," *arXiv*, 4. desember 2019.

Det er en regel i DNM at alle som ønsker å bli medlem av gruppen må gjennom minst to rekrutteringsmøter. Dette er for å luke ut dem som ikke passer inn eller som har feil motivasjon. Under dette første rekrutteringsmøtet kommer det frem at Manshaus ikke har satt seg spesielt mye inn i hva DNM gjør eller står for. Likevel ser de på ham som en aktuell kandidat ettersom han fremstår som ressurssterk sammenlignet med den typen folk de ofte treffer i slike møter, og dessuten fremstår han som ideologisk formbar. I etterkant av møtet blir DNM-aktivistene enige seg imellom om å arrangere et møte nummer to med Manshaus. I mellomtiden skjer det i imidlertid en dramatisk splittelse i DNM, hvor en av de svenske grunnleggerne av organisasjonen tar med seg en rekke kjernemedlemmer og starter opp en ny gruppe under navnet Nordisk Styrke.

Personen fra DNM med ansvar for å følge opp Manshaus' rekruttering, blir med inn i den nye organisasjonen. Derfor hører Manshaus aldri noe mer fra DNM. Han forsøker ved flere anledninger å ta kontakt med denne personen, men får aldri noe svar. Ifølge brødrene til Manshaus hadde han sett veldig frem til det første rekrutteringsmøtet, og han hadde regnet med at han ville bli tatt opp som medlem. Ettersom splittelsen på dette tidspunktet ikke er offentlig kjent, kan Manshaus ha trodd at han ikke besto opptaksprøven, ettersom han ikke hørte noe mer fra DNM.

I månedsskiftet juli-august leser Manshaus manifestet til New Zealand-terroristen for første gang. Han starter etter dette planleggingen av et angrep mot Al-Noor moskeen. For ikke å vekke mistanke hjemme, later han som om de ekstreme ideene hans har sluppet taket. Han opplever at det haster å få gjennomført et angrep, muligens fordi han ønsker å utnytte momentumet etter angrepet i El Paso den 3. august. Drapet på stesøster er en del av planen. Drapet begrunnes med at Manshaus vil beskytte sin far og stemor i en fremtid der det å ha adoptivbarn med annen etnisk bakgrunn kan bli sett på som en dødssynd. Tidspunktet for angrepet er tilsynelatende tilfeldig avgjort av at det er første gang Manshaus' far og stemor er ute av huset samtidig etter at utstyret Manshaus bestilte til angrepet kom i hus.

Formidling og oppfølging av trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme

4

4.1 Bakgrunn og tolkning av mandatet

Omlag seks uker før terrorangrepet mot Al-Noor moskeen i Bærum endret PST sin vurdering av sannsynligheten for et høyreekstremt terrorangrep i Norge fra "lite sannsynlig" til "mulig". I samme trusselvurdering oppgis masseskadeangrep utført av én person rettet mot samlingssteder for muslimer eller ikke-vestlige innvandrere som ett av de to mest sannsynlige angrepsscenarioene. Det andre scenarioet er et såkalt "materielt" angrep utført av "få" personer rettet mot moskeer flyktningmottak, synagoger eller kontorer til politiske partier.⁷⁶ Informasjon om den endrede trusselvurderingen blir imidlertid ikke delt med norske moskeer, muslimske trossamfunn eller offentligheten, før etter angrepet mot Al-Noor moskeen fant sted. Da den endrede trusselvurderingen blir offentlig kjent, opplever flere medlemmer av muslimske trossamfunn det som at PST og myndighetene ikke hadde tatt deres sikkerhet på alvor.⁷⁷

Dette bakteppet danner grunnlaget for den første deloppgaven i utvalgets mandat, som er å "beskrive og vurdere formidling og oppfølging av trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme i den angitte perioden for evalueringen." Denne perioden strekker seg fra sommeren 2018, da PST ble tipset om Philip Manshaus, frem til 11. august 2019, da politiet gikk fra stabsorganisering tilbake til ordinær linjeorganisering.⁷⁸

Før vi beskriver hendelsesforløpet, altså bakgrunnen for PSTs endrede trusselvurdering og årsakene til at den ikke ble formidlet offentlig,

vil vi kort redegjøre for vår tolkning av denne delen av mandatet. Formidling forstås i denne sammenheng som den fjerde og avsluttende fasen i den klassiske etterretningsprosessen, også kjent som etterretningshjulet. PSTs etterretningsdoktrine beskriver denne fasen som følger:⁷⁹

Formidlingsfasen (...) består av formidling og distribusjon av det ferdige produktet til oppdragsgiver og eventuelt andre relevante mottakere. Formidling handler om hvordan vi presenterer etterretningen til den som skal agere på grunnlag av produktet. Distribusjon handler om hvem som bør være mottakere av produktet. Begge aspektene er viktige.

God formidling handler med andre ord om at produktene når de rette mottakerne i rett tid, og at mottaker forstår innholdet i etterretningsproduktet.

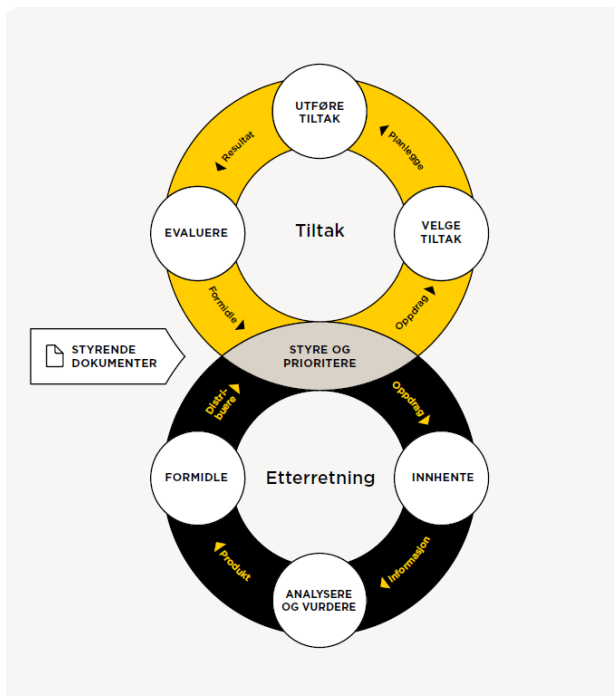
Oppfølging handler om hva slags tiltak som blir iverksatt av den eller de som skal agere på grunnlag av etterretningen, det være seg oppdragsgiver eller andre relevante mottakere. Derfor er det en klar sammenheng mellom etterretningshjulet og det såkalte tiltakshjulet, som illustrert i figur 4.1. Det er nettopp formidlingen av etterretningen som danner grunnlaget for at de rette oppfølgingstiltakene blir truffet og iverksatt.

76 Politiets sikkerhetstjeneste, *Trusselvurdering 2020*, gradert journalpost 6, s. 21.

77 Dette kommer tydelig frem i utvalgets intervjuer med og skriftlige innspill fra representanter fra ulike muslimske trossamfunn.

78 Utvalgets mandat ligger som Vedlegg 3 til denne rapporten.

79 Politiets sikkerhetstjeneste, *Etterretningsdoktrine for PST*, journalpost 5, s. 49. PSTs etterretningsdoktrine er unntatt offentlighet, men det er gitt innsyn til deler av dokumentet etter vurdering av PST datert 22. juni 2020.



Figur 4.1: Etterretningsprosessen i sammenheng med tiltaksprosessen.⁸⁰

Noe av kritikken som oppstod i kjølvannet av angrepet i Bærum handlet om at PSTs endrede trusselvurdering ikke ble fulgt opp i form av beskyttelsestiltak eller sikkerhetsrådgivning rettet mot trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet.⁸¹ Derfor har utvalget valgt å avgrense vår evaluering av oppfølgingstiltak til kun å gjelde tiltak rettet mot å beskytte trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet. Med trusselutsatte grupper mener vi grupper eller steder som PST har fremhevet i sine trusselvurderinger som særlig utsatte mål for en gitt terrortrussel. For eksempel har samlingssteder for muslimer vært fremhevet som særlig utsatte mål for høyreekstrem terror i PSTs ugraderte trusselvurderinger fra 2019 og

2020.⁸² Ved å vektlegge oppfølgingstiltak rettet mot trusselutsatte grupper, utelukker vi samtidig forebyggende tiltak rettet mot trusselaktører i denne delen av utvalgets evaluering, men slike tiltak er naturligvis en del av neste kapittel som omhandler tipshåndtering.

Vi må presisere at utvalget ikke har fått i oppdrag å evaluere det substansielle innholdet i PSTs trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme, altså hvorvidt selve vurderingene av trusselbildet har vært mer eller mindre treffende. En del av innspillene og tilbakemeldingene utvalget har mottatt fra ulike trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet dreier seg om det substansielle innholdet i PSTs trusselvurderinger. Dette er viktige innspill for den demokratiske debatten, men et tema som faller utenfor utvalgets mandat og rammer, og som derfor ikke behandles i rapporten.

80 *Etterretningsdoktrine for PST*, s. 12. PSTs etterretningsdoktrine er unntatt offentlighet, men det er gitt innsyn til deler av dokumentet etter vurdering av PST datert 22. juni 2020.

81 Utvalget gjennomførte innledningsvis en systematisk undersøkelse av all medierapportering knyttet til angrepet.

82 Politiets sikkerhetstjeneste, *Trusselvurdering 2019*, Den sentrale enhet, februar 2019; Politiets sikkerhetstjeneste, *Trusselvurdering 2020*, Den sentrale enhet, februar 2020.

4.2 Vurderingskriterier

Som forklart i introduksjonskapittelet har utvalget lagt stor vekt på å definere tydelige kriterier for sine vurderinger. En lengre begrunnelse for vurderingskriteriene er å finne i vedlegg 1. Når det gjelder formidling, legger utvalget følgende to vurderingskriterier til grunn:

1. Er trusselvurderingene formidlet til de mest relevante mottakerne i rett tid?
2. Kommer budskapet klart og tydelig fram, er usikkerheten ved trusselvurderingen forståelig for mottaker, og er bruken av sannsynlighetsord og konfidens (vurderingssikkerhet) tilstrekkelig godt forklart?

Når det gjelder oppfølging av PSTs trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme, legger utvalget følgende to vurderingskriterier til grunn:

3. Har de med ansvar for oppfølging av trusselvurderingene iverksatt eller vurdert å iverksette relevante tiltak rettet mot å beskytte trusselutsatte grupper?
4. Har de med ansvar for oppfølging av trusselvurderingene tilstrekkelige rammebetingelser, erfaringer og faglig kompetanse for å identifisere og iverksette relevante tiltak rettet mot å beskytte trusselutsatte grupper?

4.3 Disposisjon

Vi begynner med å beskrive bakgrunnen for at PST endret sin vurdering av terrortrusselen fra høyreekstremer fra "lite sannsynlig" til "mulig". Deretter forklarer vi hvorfor denne endringen ikke ble formidlet til utsatte målgrupper for høyreekstrem terror eller til offentligheten. Etter dette diskuterer vi fem temaer som utvalget mener utgjør de viktigste overordnede læringspunktene for denne deloppgaven: (1) høyere prioritering av PSTs ansvar for offentlig trusselkommunikasjon, (2) innføring av systematiske interessentanalyser i PST, (3) hensiktsmessig bruk av sannsynlighetsord i offentlig trusselkommunikasjon, (4) bedre oppfølging av trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet; og (5) mer kompetanseutvikling for, og bedre forankring av, politiets radikaliseringskontakter.

4.4 Beskrivelse av hendelsesforløpet

For å kunne forklare hvorfor PSTs endrede trusselvurdering ikke ble delt med trusselutsatte grupper før angrepet i Bærum inntraff, er det hensiktsmessig først å forklare hva slags etterretningsprodukt det var snakk om, og hva slag funksjon dette produktet har. PSTs endrede trusselvurdering var del av en langt mer omfattende strategisk analyse som PST produserer én gang i året under tittelen *Gradert trusselvurdering* (GTV). I tillegg til å gi en årlig vurdering av terrortrusselen fra ulike ikke-statlige aktører, inneholder denne analysen også vurderinger av andre staters etterretningsvirksomhet og trusler mot myndighetspersoner.

De to hovedformålene med GTV er ifølge PSTs produktmandat (en beskrivelse av hva produktet skal inneholde) fra 2019 å "bidra til omforent situasjonsforståelse på utviklingen innen PSTs ansvarsområder blant strategiske brukere i relevante departement, samt hos EOS-tjenestene" [etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenestene], samt å "støtte arbeidet med å prioritere og virksomhetsplanlegge PSTs virksomhet."⁸³

GTV er med andre ord en trusselvurdering som primært er skrevet for PST og deres oppdragsgiver Justis- og beredskapsdepartementet, slik at de skal kunne gjøre gode prioriteringer i en hverdag der ressursene ikke alltid strekker til for å dekke over alle oppgaver som PST er pålagt. Nettopp derfor er det nødvendig å rangere de ulike truslene som PST har ansvar for å følge med på, slik at tilgjengelige ressurser kan innrettes i tråd med det gjeldende trusselbildet. Gjennom årene har PST benyttet seg av ulike metoder for å gjennomføre denne trusselrangeringen, og siden 2016 av har PST brukt de såkalte sannsynlighetsordene, som rangerer truslene gjennom fem sannsynlighetsgrader, fra "svært lite sannsynlig" til "meget sannsynlig".⁸⁴

83 Politiets sikkerhetstjeneste, *Oppstartsordre: Gradert trusselvurdering 2019*, gradert journalpost 7, s. 1.

84 Politiets sikkerhetstjeneste, skriftlig svar på forespørsel fra utvalget 20. februar 2020, gradert journalpost 8.

Det er denne graderte trusselvurderingen (GTV) som ligger til grunn for den ugraderte trusselvurderingen som PST deler med offentligheten én gang i året under tittelen *Nasjonal trusselvurdering* (NTV). Dette skjer som regel i januar eller februar. Tradisjonen med å publisere ugraderte trusselvurderinger startet så smått i 2004 da PST begynte å publisere korte ugraderte sammendrag av sine strategiske trusselvurderinger på nettsiden sin. Fra 2009 ble disse trusselvurderingene utgitt som et eget ugradert dokument under tittelen *Årlig trusselvurdering*, som i 2020 skiftet navn til *Nasjonal trusselvurdering*. I forbindelse med at sannsynlighetsordene ble fasett inn i PSTs trusselvurderinger i 2016, deriblant GTV, ble ordene også tatt i bruk i NTV for første gang i 2016, men da uten noen forklaring av hva begrepene innebar.⁸⁵ Fra 2017 ble sannsynlighetsordene imidlertid kort forklart skriftlig i trusselvurderingen, som illustrert i tabell 4.1.⁸⁶

Sannsynlighetsord	PSTs forklaring
Meget sannsynlig	Det er meget god grunn til å forvente
Sannsynlig	Det er grunn til å forvente
Mulig	Det er like sannsynlig som usannsynlig
Lite sannsynlig	Det er liten grunn til å forvente
Svært lite sannsynlig	Det er svært liten grunn til å forvente

Tabell 4.1: PSTs forklaring av sannsynlighetsordene

⁸⁵ Politiets sikkerhetstjeneste, *Trusselvurdering 2016*.

⁸⁶ Politiets sikkerhetstjeneste, *Trusselvurdering 2017*.

Hvorfor endret PST sin vurdering av terrortrusselen fra høyreekstreme?

Den 15. mars 2019 angrep en 28 år gammel mann to moskeer i byen Christchurch på New Zealand. Dette angrepet førte til raske endringer i det internasjonale trusselbildet. Stadig flere personer hyllet gjerningspersonen på internett og oppfordret andre til å gå i hans fotspor. Allerede i april samme år ble det gjennomført et angrep i USA mot en synagoge. Angrepet ble utført av en enslig aktør som omtalte New Zealand-angriperen som sin viktigste inspirasjonskilde.⁸⁷

PST fulgte med på denne utviklingen med bekymring. De så at det også i Norge var flere som på nettet hyllet gjerningspersonen fra New Zealand. Denne bekymringen ble blant annet formidlet til Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) den 5. april 2019. I sin presentasjon vurderte PST terrorangrep fra høyreekstreme i Norge fremdeles som "lite sannsynlig", men de vektla samtidig at det var knyttet større usikkerhet til vurderingen enn før angrepet på New Zealand.⁸⁸ En måned senere, den 10. mai, orienterte PST RSU om en fortsatt negativ utvikling i det internasjonale høyreekstreme trusselbildet, og PST vurderte det nå som "sannsynlig" at det ville komme flere høyreekstreme terrorangrep i Vesten i det kommende året. Samtidig påpekte PST at det i Norge ikke var mange som delte disse sympatiene, og de vurderte det derfor fremdeles som "lite sannsynlig" at høyreekstreme i Norge ville forsøke å gjennomføre terrorangrep i 2019 til tross for at det i enkelte miljøer hadde vært en negativ utvikling.⁸⁹

Utvalgets respondenter fra PST har fortalt at det på dette tidspunktet pågikk en intern diskusjon i fagmiljøet i PST som jobber med høyreekstremisme om hvorvidt de burde endre vurderingen av sannsynligheten for høyreekstrem terror i Norge fra "lite sannsynlig" til "mulig". Bakgrunnen for diskusjonen var den negative utviklingen i det internasjonale trusselbildet, og fordi de så at noen personer i Norge støttet angrepene som hadde blitt gjennomført i andre land av høyreekstreme terrorister. PST kom frem til at utviklingen var tilstrekkelig negativ for å endre trusselvurderingen. Denne endringen ble derfor skrevet inn i GTV 2020 som ble formelt godkjent den 27. juni 2019.

Hvorfor ble ikke den endrede trusselvurderingen formidlet fra PST til sivilsamfunnet?

I utgangspunktet kan PSTs trusselvurderinger nå ut til grupper i sivilsamfunnet som utgjør potensielle mål for høyreekstrem terror, slik som muslimske trossamfunn, via tre ulike "veier". Den ene veien går direkte fra PST til samfunnet gjennom skriftlige og muntlige presentasjoner, pressekonferanser, intervjuer i mediene, eller oppdateringer på PSTs nettsider. PST har naturligvis også anledning til å oppsøke trusselutsatte grupper direkte for å formidle sine trusselvurderinger.

87 Se kapittel 3 for en mer detaljert beskrivelse av utviklingen i det høyreekstreme trusselbildet.

88 Politiets sikkerhetstjeneste, *Etterretningsbildet*, presentasjon for Regjeringens sikkerhetsutvalg, 5. april 2019, gradert journalpost 9.

89 Politiets sikkerhetstjeneste, *Etterretningsbildet*, presentasjon for Regjeringens sikkerhetsutvalg, 10. mai 2019, gradert journalpost 10.

Den andre veien går fra PST via politiet og det rutinemessige politiarbeidet som ledes av politimesteren i hvert politidistrikt og ut til medlemmer av sivilsamfunnet. Som det kommer frem av denne evalueringen, er det i stor grad politiets ansvar å følge opp PSTs strategiske trusselvurderinger med eventuelle tiltak rettet mot trusselutsatte grupper i samfunnet, for eksempel ved å videreformidle PSTs (ugraderte) vurderinger, eller å iverksette eventuelle beskyttelsestiltak.

Den tredje veien går fra PST via Politidirektoratet som gjennom såkalte operasjonsordre til samtlige politidistrikter, kan beordre politiet til å iverksette ekstraordinære politisære tiltak, som for eksempel dialog med trusselutsatte grupper eller patruljering og kontroll med trusselutsatte steder.

Ingen av disse tre veiene nådde frem til trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet innen angrepet i Bærum fant sted den 10. august. De neste tre delkapitlene belyser årsakene til dette.

Vei 1: PST

Den enkleste måten for PST å formidle endringer i trusselbildet til trusselutsatte grupper på vil være å kontakte dem direkte. I tillegg kan endringer i trusselbildet formidles offentlig gjennom PSTs nettsider, pressemeldinger, intervjuer eller pressekonferanser. Da det ble kjent internt i PST at vurderingen av trusselen fra høyreekstreme skulle endres fra "lite sannsynlig" til "mulig", startet også en intern diskusjon i PST om hvorvidt, og eventuelt når, denne endringen skulle formidles offentlig. Det ble i denne sammenhengen nedsatt et såkalt trusselkommunikasjonsråd. Dette rådet er en nyordning i PST hvor det samles en liten gruppe ledere og analytikere som blant annet gir råd til PST-sjefen om når og hvordan en eventuell

trussel bør formidles offentlig.⁹⁰ Ordningen ble innført i kjølvannet av trusselsituasjonen som oppstod i Norge sommeren 2014, da PST valgte å gå ut offentlig med det PST den gang omtalte som en uspesifikk, men troverdig, trussel om et nærstående terrorangrep fra ekstreme islamister i Norge. Trusselen førte til en midlertidig generell bevæpning av norsk politi. Flere av utvalgte respondenter fra PST har uttrykt blandede erfaringer med denne hendelsen. Flere opplevde at den skapte unødig frykt i den norske befolkningen.

I trusselkommunikasjonsrådet var det ifølge utvalgte respondenter ulike syn på om PSTs endrede vurdering av terrortrusselen fra høyreekstreme burde kommuniseres ut eller ikke, og i så fall når det burde skje. Ulike hensyn ble veid opp mot hverandre. Det viktigste hensynet som talte imot en offentliggjøring, var at PST ikke ønsket å skape unødig frykt i befolkningen basert på en *uspesifikk* trussel. Det vil si at PST ikke burde offentliggjøre endringen fordi de ikke kjente til noen konkrete aktører som faktisk planla et angrep i Norge. Dersom PST går ut og varsler om at sannsynligheten for høyreekstreme terrorangrep har blitt høyere, men samtidig ikke knytter vurderingen til spesifikke trusselaktører, kan det skape usikkerhet i befolkningen om hva PST egentlig mener.

90 Politiets sikkerhetstjeneste, *Forslag til mandat: Trusselkommunikasjonsråd i PST*, gradert journalpost 11.

Ønsket om ikke å skape unødig frykt i befolkningen hang sammen med et annet mer praktisk hensyn som kan se ut til å ha blitt utslagsgivende for PSTs endelige beslutning, som var at den endrede trusselvurderingen skulle formidles offentlig, men ikke før etter sommeren. Årsaken til dette var at alle de tre kommunikasjonsrådgiverne i PST som er trent til å håndtere pressen, var eller skulle snart på sommerferie. Derfor var PSTs ledergruppe bekymret for at en offentliggjøring av den endrede trusselvurderingen før sommeren ville skape unødig frykt og forvirring uten at PST gjennom sine kommunikasjonsrådgivere kunne bistå offentligheten med nødvendig fortolkning og forklaring.⁹¹

PST planla derfor å informere offentligheten om den endrede trusselvurderingen så snart sommerferien var over. Datoen ble satt til mandag 12. august, to dager etter angrepet i Bærum fant sted. Utvalget har fått dette bekreftet av en reporter fra TV2, som hadde avtalt et intervju med PST-sjefen hvor den endrede trusselvurderingen skulle kommenteres.⁹² Den planlagte offentliggjøringen ble imidlertid avlyst i etterkant av angrepet fordi endringen da allerede var kjent.

91 Dette fremkommer av utvalgets intervjuer med medlemmene av ledergruppen.

92 Intervju med reporter fra TV2, 13. februar 2020.

Vurderinger

Utvalget mener det var bra at PST regelmessig formidlet den negative utviklingen i trusselbildet til Regjeringens sikkerhetsutvalg. Det er også positivt at PST endret sin vurdering av sannsynligheten for et høyreekstremt terrorangrep i takt med den negative utviklingen i trusselbildet, samt at PST bestemte seg for å formidle den endrede trusselvurderingen til offentligheten.

Samtidig var beslutningen om å offentliggjøre den endrede trusselvurderingen mandag 12. august uheldig med tanke på markeringen av den muslimske høytiden Eid al-Adha som startet den 11. august, og at PST i samme trusselvurdering beskriver masseskadeangrep rettet mot samlingssteder for muslimer som ett av de to mest sannsynlige angrepsscenarioene. Videre mener utvalget det hadde vært naturlig og hensiktsmessig om PST hadde utarbeidet og videreformidlet en egen trusselvurdering knyttet til markeringen av Eid al-Adha som inneholdt tiltaksanbefalinger både til politiet og til muslimske trossamfunn.

Mer generelt mener utvalget at offentligheten som hovedregel bør informeres når PST endrer sin vurdering av sentrale trusselaktører, selv når det ikke foreligger en kjent trussel. Utvalget anerkjenner at PST her står i et dilemma, hvor verdien av en opplyst offentlighet må veies opp mot den frykten offentliggjøring av alvorlige, men ukjente eller diffuse trusler kan skape i befolkningen. Etter utvalgets oppfatning veier argumentene for en opplyst offentlighet tyngst. Informerte borgere og en opplyst offentlighet er grunnleggende forutsetninger for en velfungerende demokratisk debatt om et viktig samfunnsanliggende som terrorbekjempelse. Myndighetene i et demokrati som Norge bør av prinsipielle årsaker utvise mest mulig åpenhet.

Åpenhet kan også tjene instrumentelle formål i terrorbekjempelsen ved å bidra til å styrke tilliten til myndighetene og skape bevissthet om trusler i befolkningen, slik at man forstår hva slags informasjon og tips myndighetene trenger for å forebygge trusler. I tillegg er det behov for åpenhet, slik at trusselutsatte grupper på et så opplyst grunnlag som mulig selv kan vurdere behovet for beskyttelse eller sikring, for eksempel ved å innføre sikringstiltak og -rutiner rundt bygninger og samlingssteder.

Samtidig må PST beskytte sine kilder og metoder, og de må passe på ikke å "snakke opp" terroristene (overdrive hvor farlige de er) og på den måten skape frykt i befolkningen. Terrorgrupper og -nettverk ønsker seg mest mulig omtale for å spre frykt blant dem de oppfatter som motstandere og for å tiltrekke rekrutter blant potensielle tilhengere. Med hyppig kommunikasjon om terrortrusselen risikerer myndighetene å gå terroristenes ærend.

Derfor trenger vi mer kunnskap om hvordan myndighetenes trusselkommunikasjon påvirker trygghetsfølelsen og generell adferd i befolkningen og blant særlig usatte minoriteter, samt hvordan den påvirker trusselaktørens selvbilde og rekrutteringsmuligheter. Forskning på feltet tyder på at nøktern informasjon om myndighetenes terrorberedskap kan nøytralisere den frykten trusselkommunikasjon ellers ofte skaper – forutsatt at myndighetene har tillit i befolkningen. I tillegg peker forskning på at det typisk er fryktdempende hvis myndighetene ikke bare informerer om trusler, men også informerer om hva mottakeren av kommunikasjonen kan gjøre for å sikre seg mot eller bidra til å redusere trusselen.⁹³

93 Hoffman and Shelby. 2017. "When the Laws of Fear Do Not Apply: Effective Counterterrorism and the Sense of Security from Terrorism" *Political Research Quarterly* 70, 3, 618-631; Parker et al. 2016. "Challenges for Effective Counterterrorism Communication: Practitioner Insights and Policy Implications for Preventing Radicalization". *Studies in Conflict and Terrorism* 42, 3, 264-291.

Sentrale funn

- PST fulgte utviklingen i det høyreekstre trusselbildet og kommuniserte denne regelmessig til sine oppdragsgivere.
- PSTs trusselvurderinger endret seg i takt med trusselbildet, og PST endret vurderingen av sannsynligheten for et høyreekstremt angrep i Norge om lag seks uker før angrepet i Bærum inntraff.
- PST formidlet ikke den endrede trusselvurdering til trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet, men de hadde planlagt å formidle den endrede trusselvurderingen offentlig etter sommerferien.
- PST var bekymret for at en offentliggjøring av den endrede trusselvurderingen før sommeren ville kunne skape unødig frykt i befolkningen, blant annet fordi PST grunnet ferieavvikling ikke hadde på plass kommunikasjonsrådgivere som kunne bistå offentligheten med å fortolke og forklare hva en slik endret trusselvurdering betyr når den ikke knyttes til en kjent trusselaktør.

Anbefalinger

- Når PST vurderer at det har skjedd en endring i trusselbildet som øker eller reduserer sannsynligheten for at bestemte grupper utsettes for terrorangrep, bør endringen som hovedregel alltid kommuniseres til disse gruppene og til offentligheten.
- For å redusere risikoen for å skape unødig frykt bør trusselkommunikasjon så langt det lar seg gjøre, suppleres med informasjon om hva myndighetene gjør for å håndtere trusselen, og hva trusselutsatte grupper selv kan gjøre for å redusere sin sårbarhet.
- Dersom PST beslutter at endringer i trusselbildet bør kommuniseres offentlig, bør dette skje snarest mulig, uavhengig av ferieavvikling.
- PST bør styrke eller omorganisere sin kommunikasjonsavdeling slik at de til enhver tid har tilstrekkelig bemanning til å offentliggjøre endringer i trusselbildet som PST mener offentligheten bør vite om.
- Myndighetene bør vurdere å inngå et samarbeid med relevante forskningsinstitusjoner for å utvikle mer kunnskap om hvordan myndighetenes trusselkommunikasjon påvirker trygghetsfølelsen i befolkningen, samt hvordan den påvirker trusselaktørenes selvbilde og rekrutteringsmuligheter.

Vei 2: Politiet

Selv om PST besluttet å informere offentligheten om den endrede trusselvurderingen først etter sommeren, valgte de å informere politiet om endringen allerede samme dag som den ble formelt godkjent, altså den 27. juni 2019. Dette ga i teorien politimestrene i hvert politidistrikt anledning til å vurdere om den endrede trusselvurderingen burde følges opp med særskilte polisiære tiltak, for eksempel å gi råd om sikkerhet til særlig trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet. For utvalget fremstår imidlertid formidlingen av den endrede trusselvurderingen som utydlig, samtidig som den ble overskygget av andre temaer fra samme presentasjon. Konsekvensen var at en vurdering av aktuelle oppfølgingstiltak ikke fant sted i de fleste politidistrikt før terrorangrepet i Bærum den 10. august.

Den 27. juni, samme dag som GTV 2020 ble formelt godkjent, hadde PST planlagt en videokonferanse med politidistriktene i forbindelse med at gruppen Stopp islamiseringen av Norge (SIAN) hadde varslet at de planla å brenne en koran i forbindelse med sine offentlige protestmarkeringer. I tillegg skulle PST gi politidistriktene en generell oversikt over utviklingen i det strategiske trusselbildet. Ettersom GTV 2020 var formelt godkjent samme dag, valgte PST å benytte anledningen til å fortelle politidistriktene om at de hadde endret sin vurdering av sannsynligheten for et høyreekstremt terrorangrep i Norge fra "lite sannsynlig" til "mulig". Men denne endringen var ikke skrevet inn i PowerPoint-presentasjonen som PST hadde forberedt til videokonferansen. Den ble omtalt muntlig da den negative utviklingen i det høyreekstre trusselbildet ble presentert. Det er derfor vanskelig for utvalget å vurdere hvor tydelig PST var da de fortalte politidistriktene om den endrede trusselvurderingen. Flere av utvalgets respondenter fra politiet som deltok på

videokonferansen kan imidlertid ikke erindre at PSTs endrede trusselvurdering ble nevnt. Andre fikk det med seg. En ansatt i Oslo politidistrikt (OPD) sendte en e-post til PST noen dager etter videokonferansen for å spørre om endringen var "offisiell" og kunne deles med OPDs patruljeseksjoner, noe den OPD-ansatte mente kunne være hensiktsmessig. PST svarte at denne informasjonen ikke var noe de hadde gått ut med offentlig, og at de sannsynligvis heller ikke ville gjøre det.⁹⁴ OPD tolket svaret fra PST som at denne informasjonen ikke skulle deles videre, hverken med patruljeseksjonene eller med andre utenfor politiet.⁹⁵ Dette var, etter det utvalget erfarer, en viktig årsak til at OPD ikke videreformidlet den endrede trusselvurderingen til moskeene i sitt distrikt.

Det var med andre ord ikke bare trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet som ikke ble gjort kjent med PSTs endrede trusselvurdering, men også de som har ansvaret for å beskytte dem, nemlig politifolk flest. Det inkluderer OPDs patruljeseksjoner, flere av de som var på vakt på operasjonssentralen da angrepet inntraff den 10. august, samt flere radikaliserings- og mangfoldskontakter som ikke deltok på videokonferansen den 27. juni.⁹⁶

94 Oslo politidistrikt, kopi av e-post korrespondanse mellom OPD og PST datert 1. juli 2019, journalpost 6.

95 Utvalget er i denne forbindelse gjort kjent med at det å dele informasjon på patruljenivå i politiet anses som likeverdig som offentliggjøring, ettersom faren for lekkasje blir såpass stor.

96 Dette kommer frem av utvalgets intervjuer og skriftlige innspill.

Vurderinger

Utvalget mener det var bra at PST formidlet den endrede trusselvurderingen til politiet allerede samme dag som den var formelt godkjent. Samtidig mener utvalget at den endrede trusselvurderingen enten burde ha vært kommunisert tydeligere, eller formidlet på nytt i en ny videokonferanse. Det var neppe PSTs intensjon å gjøre et stort poeng ut av den endrede trusselvurderingen i sin presentasjon, siden hovedtemaet for videokonferansen var SIANs varslede koranbrenning. Samtidig kan det at den endrede trusselvurderingen faktisk ble nevnt ha fungert som en "hvilepute" for PST, som bidro til at det ikke ble satt opp en ny videokonferanse for å formidle den endrede trusselvurderingen til politidistriktene.

Sentrale funn

- PSTs endrede trusselvurdering ble nevnt muntlig under PSTs videokonferanse med politidistriktene den 27. juni, hvor hovedtemaet var koranbrenning. Flere av de som deltok på møtet kan ikke huske at den endrede trusselvurderingen ble nevnt, noe som kan tyde på at formidlingen ikke var tydelig nok.
- Da en representant fra OPD spurte om den endrede trusselvurderingen var "offisiell" og kunne deles med OPDs patruljeseksjoner, svarte PST at det ikke var noe de hadde "gått ut med offentlig". OPD tolket dette som at informasjon om den endrede trusselvurderingen ikke skulle deles videre, hverken med patruljeseksjonene eller med andre utenfor politiet.

- Denne føringen fra PST er ut fra det utvalget har kunnet erfare, en viktig årsak til at OPD ikke videreformidlet den endrede trusselvurderingen til moskeene i sitt distrikt.

Anbefalinger

- Dersom PST først velger å formidle endringer i sine vurderinger av sentrale trusselaktører til politiet, må dette utføres på en tydeligere måte enn hva som var tilfellet under videokonferansen den 27. juni. Det kan for eksempel gjøres ved å sette opp egne videokonferanser, eller ved å anbefale konkrete oppfølgingstiltak for politiet relatert til trusselvurderingen.
- Når PST formidler trusselvurderinger til politidistriktene, bør de ved hjelp av sine distriktsenheter alltid forsikre seg om at trusselvurderingen er mottatt og riktig forstått i politiet.
- Når PST formidler endringer i trusselbildet til politidistriktene, bør de om mulig sørge for at selve endringen nedgraderes i forkant slik at vurderingen kan deles internt i politiet og med trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet.
- Generelt bør politidistriktene rette mer oppmerksomhet mot å diskutere hvilke tiltak som kan være relevante som oppfølging av informasjonen PST formidler på videokonferanser som den som fant sted den 27. juni.

Vei 3: Politidirektoratet

I tillegg til å nevne den endrede trusselvurderingen for politidistriktene, tok PST også initiativ til å presentere hele GTV 2020 for politiets øverste ledelse i et møte hos Politidirektoratet (POD) den 2. juli. Under dette møtet ble den endrede vurderingen av terrortrusselen fra høyreekstreme også omtalt. Dette ga POD muligheten til å vurdere om den endrede vurderingen utløste behov for ekstraordinære polisiære tiltak gjennom en operasjonsordre. En slik ordre ble imidlertid ikke utstedt, fordi man i POD antok at tiltaksbehovene som ble utløst av PSTs endrede vurdering av terrortrusselen fra høyreekstreme var dekket gjennom en operasjonsordre som allerede var utstedt dagen før møtet. Problemet er at den utstedte operasjonsordren dreide seg om noe helt annet, nemlig mulige negative reaksjoner fra ekstreme islamister på offentlig koranbrenning.

Under ekstraordinære omstendigheter kan Politidirektoratet utstede nasjonale operasjonsordre dersom enkelte tiltak, for eksempel dialog eller sikring, må iverksettes raskt. Slike operasjonsordrer brukes kun unntaksvis og bare dersom tiltakene er aktuelle på nasjonalt nivå. Det var eksempelvis kun fire ulike operasjonsordrer som ble utstedt i 2019.⁹⁷

Det er imidlertid ikke uvanlig at POD utsteder operasjonsordre knyttet til endringer i trusselbildet. Dette har for eksempel skjedd tidligere i forbindelse med endringer i PSTs vurdering av trusselen fra ekstreme islamister. Dessuten ble det dagen før møtet den 2. juli utstedt en operasjonsordre knyttet til SIANs

varslede koranbrenninger.⁹⁸ Med andre ord, POD utstedte en operasjonsordre den 1. juli på bakgrunn av en trusselvurdering fra PST, men trusselvurderingen dreide seg primært om mulige negative reaksjoner på offentlig koranbrenning fra ekstreme islamister.⁹⁹

Dagen før møtet med PST gjennomførte ansatte i POD et formøte hvor de gjennomgikk et skriftlig utkast av GTV 2020 som PST hadde oversendt til gjennomsyn. På møtet ble det drøftet hvorvidt det var nødvendig å iverksette ekstraordinære tiltak på bakgrunn av vurderingene i GTV 2020. I den forbindelse ble også PSTs endrede vurdering av terrortrusselen fra høyreekstreme diskutert, og det skal ha blitt sagt at operasjonsordren som ble utstedt samme dag tilknyttet SIANs varslede koranbrenninger dekket eventuelle tiltaksbehov.¹⁰⁰ Selv om dialog med trossamfunn og moskeer var blant tiltakene i operasjonsordren knyttet til offentlig koranbrenning, var hensikten med denne dialogen ikke å advare mot potensielle høyreekstreme terrorangrep, men å varsle om mulig offentlig koranbrenning og forebygge voldelige reaksjoner fra ekstreme islamister. Det handler med andre ord om to grunnleggende forskjellige utgangspunkt for dialog, hvor det ene har som mål å beskytte samfunnet mot ekstreme islamister, mens det andre har som mål å beskytte moskeene mot høyreekstreme terrorister. Dermed vil også opplevelsen av dialogen bli grunnleggende forskjellig, og ikke minst de rådene som politiet eventuelt vil kunne gi til moskeene.

⁹⁷ Disse fire gjaldt (1) grensekontroll, (2) enhetlig håndtering av demonstrasjoner (knyttet til koranbrenning), (3) terrortrusselen fra høyreekstreme, og (4) en egen ordre for nasjonaldagsfeiringen som kun gjaldt det døgnet.

⁹⁸ Politidirektoratet, *Enhetlig håndtering av planlagte demonstrasjoner i 2019*, POD operasjonsordre av 1. juli 2019, journalpost 7.

⁹⁹ Politiets sikkerhetstjeneste, *PSTs vurderinger og anbefalinger vedrørende mulig fremtidig offentlig Koranbrenning i Norge*, gradert journalpost 12.

¹⁰⁰ Dette fremkommer av utvalgets intervju med de som deltok på dette møtet i POD, samt en skriftlig oppsummering av PODs vurderinger fra møteleder som er tilsendt utvalget og arkivert som journalpost 8.

Det fremkommer av utvalgets intervjuer at det ikke er utenkelig at en operasjonsordre ville blitt utstedt med utgangspunkt i PSTs endrede vurdering av terrortrusselen fra høyreekstremer, dersom den foregående operasjonsordren vedrørende offentlig koranbrenning ikke forelå, eller dersom antagelsen om at denne dekket de samme tiltaksbehovene ikke ble gjort. To uker etter angrepet i Bærum utstedte POD en ny operasjonsordre, denne gangen direkte knyttet til terrortrusselen fra høyreekstremer. Blant tiltakene som beordres finner vi tett dialog med aktuelle miljøer for oversikt og kunnskap om objekter, intensivering av innhenting av informasjon til etterretningsproduksjon og økt tilstedeværelse, patruljering og kontroll med trusselutsatte steder og områder.¹⁰¹

I etterpåklokskapens lys er det rimelig å anta at slike tiltak kunne utgjort en forskjell dersom en tilsvarende operasjonsordre ble utstedt som følge av PSTs orientering for POD den 2. juli. For eksempel ville den generelle beredskapen i politiet og deres oppmerksomhet mot trusselen fra høyreekstremer trolig vært skjerpet, noe som igjen kunne innvirket på politiets respons da angrepet fant sted.¹⁰² I tillegg er det sannsynlig at flere moskeer i forkant av angrepet ville blitt orientert om den negative utviklingen i trusselbildet av politiets mangfoldskontakter. Det er også rimelig å anta at politiet i samråd med moskeene ville diskutert ulike sårbarhetsreducerende tiltak som politiet eller moskeene selv kunne ha iverksatt, særlig med tanke på Eid-feiringen som skulle finne sted den 11. august.

Videre peker utvalgets intervjuer med medlemmer

101 Politidirektoratet, *Trusselen fra høyreekstremer*, POD operasjonsordre av 23. august 2019, journalpost 9.

102 Se kapittel 6.4 og 6.5 for en nærmere diskusjon av OPDs situasjonsforståelse under hendelsen.

av muslimske trossamfunn på et tillitstap som PST og politiet trolig kunne redusert dersom en operasjonsordre hadde ført til at moskeer og trossamfunn hadde blitt orientert av politiet om PSTs endrede trusselvurdering.¹⁰³ En slik orientering ville imidlertid vært avhengig av at PST på forhånd hadde avgradert informasjonen, slik at den kunne deles utenfor politiet.

PODs beslutning om å sidestille tiltak fra to ulike trusselvurderinger har også skapt forvirring og frustrasjon blant politiets radikaliserings- og mangfoldskontakter. Årsaken er pressedekningen som fulgte i kjølvannet av angrepet i Bærum, som ga inntrykk av at det var det lokale politiets skyld, altså de lokale radikaliserings- og mangfoldskontaktene, at norske moskeer, deriblant Al-Noor moskeen, ikke ble informert om PSTs endrede trusselvurdering.¹⁰⁴ For eksempel står det å lese i Klassekampens artikkel av 22. august 2019 med tittelen "Legger skylda på nærpolitiet", at "Norske moskeer fikk ikke PSTs varsel om en økt trussel fra høyreekstremer", men at Politidirektoratet hadde "bedt politidistriktene om å opprette kontakt med ulike trossamfunn for å vurdere tiltak."¹⁰⁵

Beskrivelsen har skapt forvirring og frustrasjon blant radikaliserings- og mangfoldskontaktene i OPD. Grunnen er enkel. Beskrivelsen går langt i å antyde at mangfoldskontaktene og andre i politidistriktene som har den direkte dialogen med ulike trossamfunn var informert om PSTs endrede trusselvurdering før terrorangrepet i

103 Se Vedlegg 2 for oversikt over utvalgets intervjuer og skriftlige innspill.

104 Jo Røed Skårderud, Bjørn S. Kristiansen og Aåse Brandvold, "Fikk ikke vite om terrorfare," *Klassekampen*, 21. august 2019; NTB, "Politiet fikk beskjed om å "ta grep" etter PSTs terrorvarsel," *Aftenposten*, 22. august 2019; NTB, "Oslo-politiet vil ikke si om du fulgte ordre om å kontakte moskeer," *Aftenposten*, 23. august 2019.

105 Bjørn S. Kristiansen og Åse Brandvold, "Legger skylden på nærpolitiet," *Klassekampen*, 22. august 2019.

Bærum. Det var det mange som ikke var. Det var kun de som hadde deltatt på videokonferansen den 27. juni som kjente til endringen.¹⁰⁶ I tillegg fikk de som deltok på videokonferansen i etterkant beskjed fra PST om at den endrede trusselvurderingen ikke kunne deles med noen utenfor politiet. Allerede samme dag og dagen etter videokonferansen gjennomførte en av OPDs radikaliseringskontakter (og fungerende mangfoldskontakt) en ringerunde til moskeene i sitt område, deriblant Al-Noor moskeen, for å diskutere offentlig koranbrenning. Radikaliseringskontakten valgte imidlertid bevisst ikke å si noe om PSTs endrede trusselvurdering fordi vedkommende var av den oppfatning at denne informasjonen ikke kunne deles utenfor politiet.¹⁰⁷

Det kommer frem av utvalgets samtaler med POD-ansatte at erfaringen med å motta GTV er relativt ny. PODs referat fra møtet den 2. juli understreker at "det er behov for å utvikle rutiner og prosesser for bestilling og mottak av trusselvurderinger i POD slik at POD kan bruke disse som kunnskapsgrunnlag for styring og ledelse av politiet."¹⁰⁸ Med andre ord er POD selv oppmerksomme på at de har begrenset erfaring med og mangler rutiner for å omsette slike strategiske trusselvurderinger i polisiære tiltak. I tillegg viser denne hendelsen noe som flere av utvalgets respondenter har påpekt, nemlig at det oppleves som uvant og krevende å skulle tiltakssette generelle endringer i trusselbildet som ikke er knyttet til spesifikke hendelser eller kjente trusler.

Utvalget anerkjenner at det er krevende å tiltakssette generelle og strategiske trusselvurderinger. Mulige tiltak som økt patruljering, politivakt eller fysisk sikring ved potensielle mål er ressurskrevende fordi antallet potensielle mål er stort og innsatsen risikerer å bli langsiktig. For når er det atter en gang trygt å gå ned i beredskap, særlig ved uspesifikke trusler? Desto flere ressurser som anvendes på beredskap, vaktjeneste og sikring, desto færre vil det i prinsippet være igjen til andre oppgaver, herunder det langsiktige forebyggende arbeidet som skal forhindre radikalisering og voldelig ekstremisme. Dermed står politiet også i et dilemma, hvor risikoen er at den kortsiktige sikkerheten "kjøpes" på bekostning av den langsiktige.

Utvalgets intervjuer med, og innspill fra, ulike muslimske trossamfunn, viser i denne sammenheng at de ikke nødvendigvis forventer økt patruljering, politivakt eller fysisk sikring så lenge det ikke foreligger noen konkret trussel, men informasjon og dialog om trusselbildet, som er et langt mindre ressurskrevende tiltak.

106 Dette fremkommer av utvalget intervjuer med radikaliseringskontaktene, samt i flere skriftlige innspill som vi har mottatt.

107 Oslo politidistrikt, skriftlig redegjørelse for utvalget, journalpost 10.

108 Politidirektoratet, *Formidling av oppdatert gradert trusselvurdering*, møtoreferat datert 3. juli 2019, journalpost 8.

Vurderinger

Utvalget mener det var bra at PST raskt formidlet den endrede trusselvurderingen sammen med resten av GTV 2020 til politiets øverste ledelse i Politidirektoratet. Det var også bra at POD-ansatte vurderte behovet for polisiære tiltak som følge av PSTs oppdaterte trusselvurderinger. Derimot var det etter utvalgets vurdering svært uheldig at man i POD sidestilte tiltaksbehov fra to ulike trusselvurderinger, hvor den ene primært dreide seg om mulige negative reaksjoner fra ekstreme islamister som følge av offentlig koranbrenning, mens den andre som dreide seg om at sannsynligheten for høyreekstreme terrorangrep i Norge hadde økt. Det er rimelig å anta at dersom POD i stedet hadde utstedt en egen operasjonsordre knyttet til terrortrusselen fra høyreekstreme, ville politiets dialog med muslimske trossamfunn i perioden fram mot angrepet trolig vært enda tettere, flere moskeer ville trolig iverksatt sikkerhetstiltak, og situasjonsforståelsen til de som hadde ansvaret for det operative håndteringen av hendelsen i politiet ville trolig vært bedre.¹⁰⁹

Sentrale funn

- Selv om politiets øverste ledelse ble orientert om PSTs endrede vurdering av terrortrusselen fra høyreekstreme, ble denne endringen ikke videreformidlet til resten av politiet.
- Det ble i POD gjort en vurdering om at operasjonsordren knyttet til offentlig koranbrenning av 1. juli 2019 dekket samme tiltaksbehov som endringen i PSTs vurdering av terrortrusselen fra høyreekstreme, dette til tross for at denne operasjonsordren primært omhandler mulige negative reaksjoner fra ekstreme islamister på offentlig koranbrenning.
- Dette var første gang POD mottok et ferskt utkast av GTV fra PST (ved et par tidligere anledninger hadde POD mottatt GTV på et senere tidspunkt). POD understreker selv at de mangler rutiner for å sikre at generelle endringer i det strategiske trusselbildet, som ikke innebærer kjente trusler, fører til justeringer av politiets prioriteringer og tiltak, dersom dette anses som relevant.

¹⁰⁹ Se kapittel 6.4 og 6.5 for en nærmere diskusjon av OPDs situasjonsforståelse under hendelsen.

Anbefalinger

- PST bør fortsette den gode praksisen med å orientere POD om GTV så snart ferdig utkast foreligger, slik at POD kan vurdere hvorvidt eventuelle endringer i det strategiske trusselbildet bør utløse særskilte polisiære tiltak.
- Etterretningsdialogen mellom PST og POD bør styrkes ytterligere slik at begge parter har samme forståelse av innholdet i trusselvurderingene og hva slags polisiære tiltak som er mest aktuelle.
- POD bør utvikle rutiner og kompetanse for å sikre at endringer i det strategiske trusselbildet som formidles fra PST alltid fører til vurderinger av behovet for å omprioritere tiltak, det være seg å legge til eller fjerne tiltak.
- For å unngå store ressursbelastninger for politiet i forbindelse med et skjerpet trusselbilde anbefaler utvalget målrettet rådgivning og dialog med målgrupper for høyreekstrem terror om sårbarhetsreducerende tiltak, slik at de settes bedre i stand til selv å ivareta sikring rundt bygninger og samlingssteder.

27. april 2019

En person inspirert av Christchurch-angrepene angriper en synagoge i USA med mål om å drepe så mange som mulig

15. mars 2019

Terrorangrepet mot to moskeer i byen Christchurch på New Zealand utløser en negativ utvikling i det høyreekstrene trusselbildet

10. mai 2019

PST orienterer RSU, vurderer det som «sannsynlig» at det vil komme flere høyreekstrene terrorangrep i Vesten, men «lite sannsynlig» at dette vil skje i Norge

Juni 2019

PST bestemmer at den endrede trusselvurderingen skal kommuniseres offentlig, men ikke før etter sommeren

4. april 2019

PST orienterer Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) om den negative utviklingen.

Mai-juni 2019

PST endrer sin vurdering av sannsynligheten for et høyreekstremt terrorangrep i Norge fra "lite sannsynlig" til "mulig"

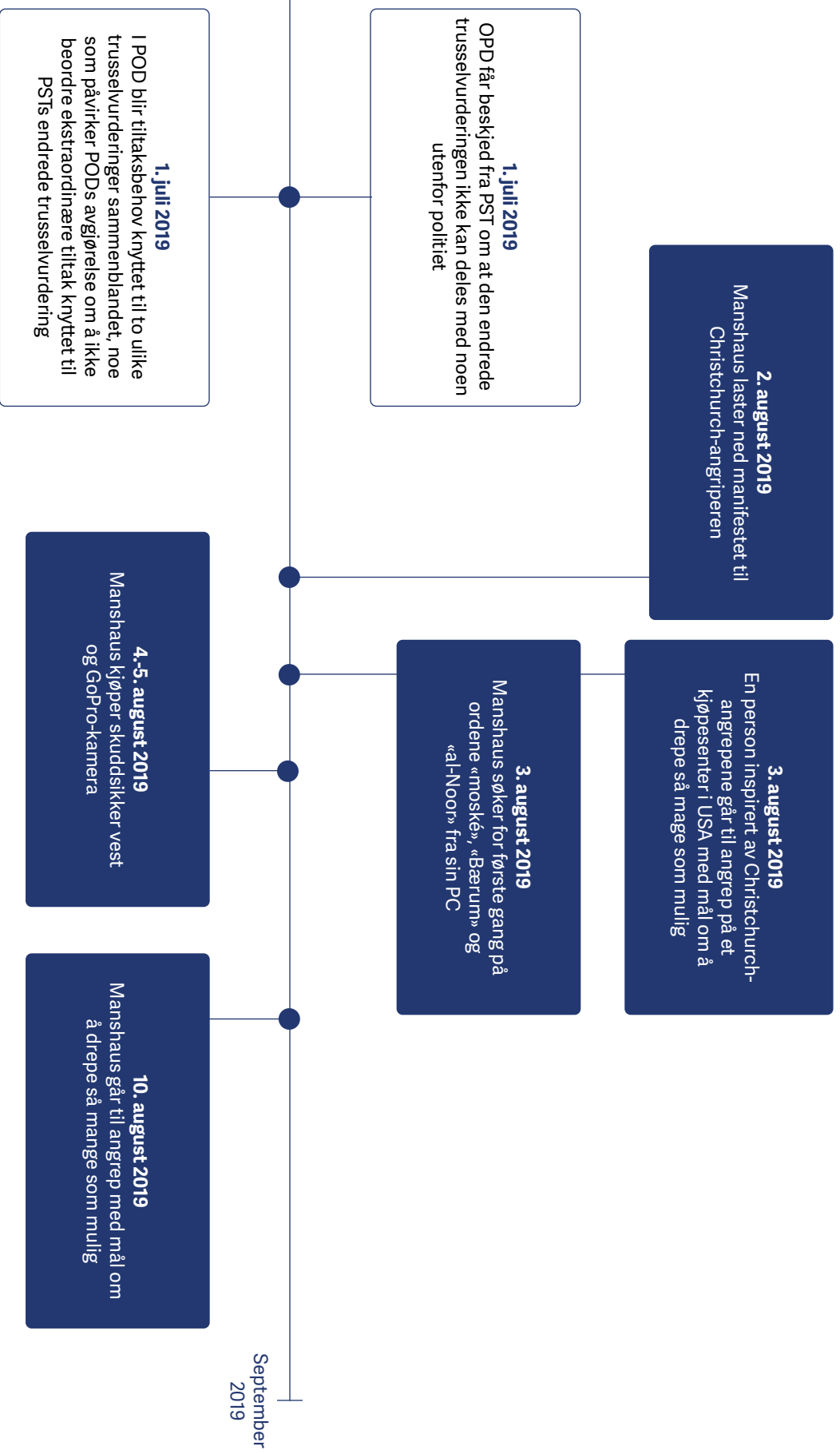
27. juni 2019

PSTs endrede trusselvurdering formidles muntlig til samtlige politidistrikter via VTC.

Mars
2019

Sentrale hendelser

Myndighetens respons



Sentrale hendelser

Myndighetens respons

4.5 Overordnede læringspunkter

I det følgende diskuteres fem temaer som utvalget mener utgjør de viktigste overordnede læringspunktene knyttet til denne deloppgaven. Vi minner om at disse læringspunktene springer direkte ut av vurderingskriteriene som ble presentert innledningsvis.

Høyere prioritering av PSTs ansvar for offentlig trusselkommunikasjon

Utvalget ser en grunnleggende demokratisk verdi i at PST styrker sin formidling av trusselvurderinger til offentligheten. PST har utviklet seg i positiv retning på dette området de senere år, for eksempel via NTV-utgivelsene, økt synlighet og deltagelse i det offentlige ordskiftet, samt stadig flere utgivelser av ugraderte etterretningsprodukter. Dette fremheves også av utvalgets samtaler med representanter fra NRK og TV2, som alle påpeker at PST har åpnet seg mer for offentligheten.

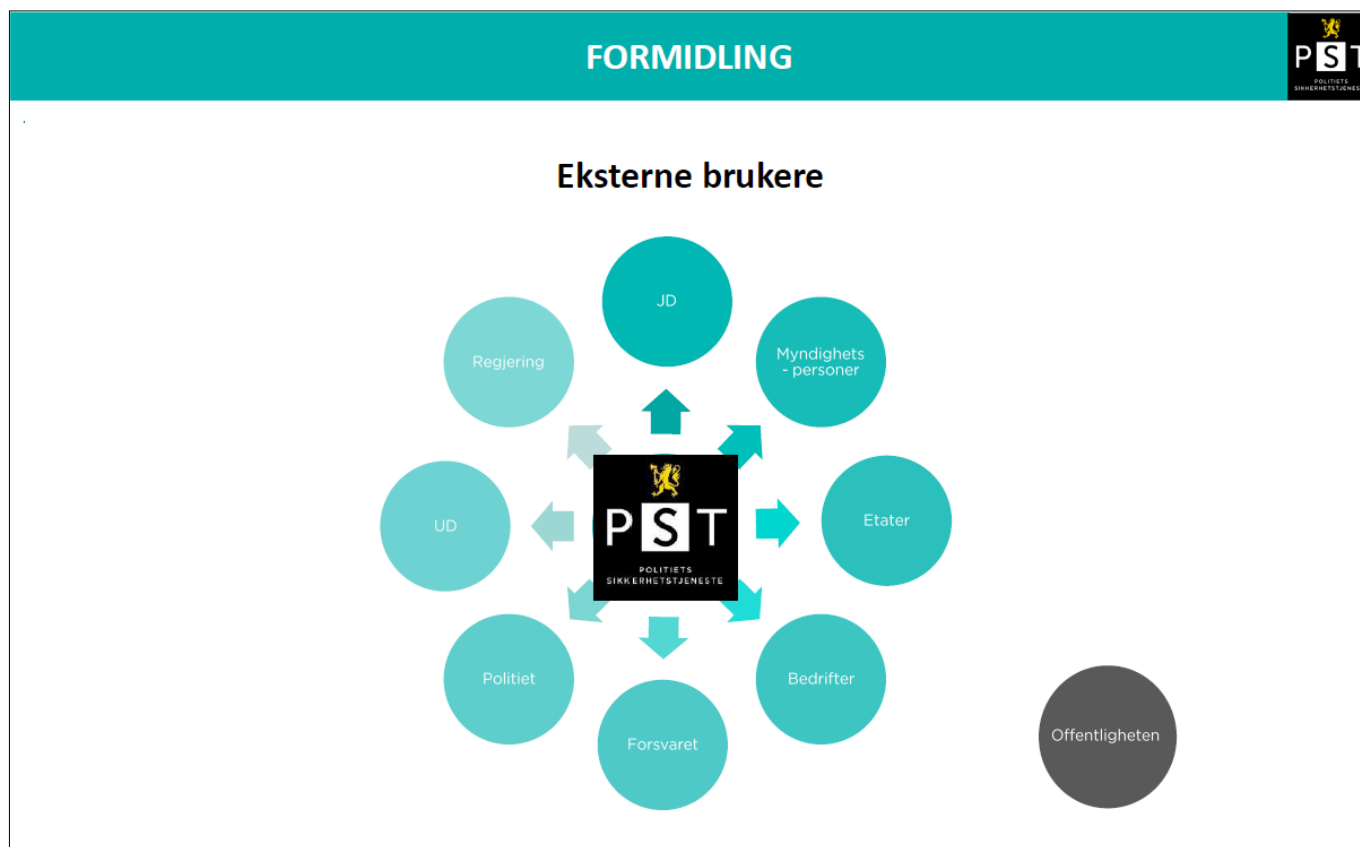
Utvalget anbefaler likevel en styrking av PSTs offentlige trusselkommunikasjon. En viktig grunn er at en informert samfunnsdebatt legger føringer for hva slags virkemidler samfunnet gjennom demokratiske prosesser velger å utruste aktører som PST og politiet med i bekjempelsen av terrorisme og voldelig ekstremisme. Dersom sivilsamfunnet ikke er velinformert om det trusselbildet som til enhver tid foreligger, vil det svekke grunnlaget for en opplyst og åpen samfunnsdebatt, som igjen vil kunne påvirke myndighetenes evne til å treffe riktige beslutninger og iverksette gode forebyggende og beskyttende tiltak. Det vil også være uheldig dersom denne samfunnsdebatten primært bygger på analyser fra aktører som enten er dårligere informert enn PST, som tross alt har de beste forutsetningene for å vurdere trusselbildet, eller fra aktører som har politiske eller andre

vikarierende motiver som påvirker deres analyser av trusselbildet.

En annen grunn til at PST bør formidle sine trusselvurderinger til offentligheten er at dagens trusselbilde er mer sammensatt og dynamisk enn tidligere. Et slikt trusselbilde fører til at aktuelle målgrupper for terrorangrep er i stadig endring, og kan inkludere ulike sivilsamfunnsaktører, som religiøse trossamfunn eller antirasistiske organisasjoner, som ikke er underlagt sikkerhetsloven og dermed myndighetenes sikkerhetsansvar. Politiet har naturligvis et overordnet ansvar for sivilbefolkningens sikkerhet, men har trolig ikke ressurser til å iverksette beskyttelsestiltak for alle som utgjør potensielle terrormål innen sivilsamfunnet til enhver tid. Derfor må trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet selv vurdere sine verdier, sårbarheter og iverksettelse av eventuelle tiltak, og da er de avhengig av tilgang på rettidige trusselvurderinger fra PST. Det er for eksempel rimelig å anta at dersom PSTs endrede vurdering av terrortrusselen fra høyreekstremer hadde blitt kommunisert offentlig eller direkte til norske moskeer, ville dette ført til at flere moskeer vurderte ekstra sikkerhetstiltak, særlig med tanke på den kommende Eid-feiringen.

Det demokratiske behovet for en informert samfunnsdebatt og et mer sammensatt og dynamisk trusselbilde peker derfor i retning av at PST bør vektlegge offentlig trusselkommunikasjon som en viktig del av sin virksomhet. Dette ansvaret blir imidlertid, etter utvalgets erfaring, ikke prioritert på lik linje som PSTs ansvar for å formidle trusselvurderinger til myndighetene. Utvalgets intervjuer indikerer at det foreligger en klar forståelse i PST om at PST primært har ansvar for å formidle trusselvurderinger til

norske myndigheter, til de som skal forebygge radikaliserings og voldelige ekstremisme, slik som politiet, til norsk forvaltning og til et knippe bedrifter og utdanningsinstitusjoner som omfattes av nasjonale beskyttelsesinteresser, mens offentligheten kommer i andre rekke (se figur 4.2).



Figur 4.2: PSTs egen fremstilling av formidling til eksterne brukere.¹¹⁰

¹¹⁰ Politets sikkerhetstjeneste, "Om PST – orientering for utvalget," presentasjon ved Assisterende direktør Roger Berg for Evalueringsutvalget, den 19. november 2019, plansje Nr.40, gradert journalpost 1.

En mulig årsake til at offentlig trusselkommunikasjon ikke prioriteres på lik linje som andre eksterne brukere kan være den sikkerhetskulturen som PST og andre etterretningsorganisasjoner nødvendigvis må verne om. Sikkerhets- og etterretningsorganisasjoner kan naturligvis ikke fortelle alt til alle. Dersom PST skulle komme til å offentliggjøre kritisk informasjon om kilder, kapasiteter og metoder, ville de snart bli ute av stand til å ivareta sine oppgaver. Derfor hersker det i organisasjoner som PST en kultur hvor evnen til "å holde på hemmeligheter" vektlegges og hvor man som hovedregel ikke deler informasjon om tjenestens arbeid eksternt. Utvalget har ikke hatt mulighet til å foreta en egentlig kulturanalyse innen for rammene av denne evalueringen. Derfor kan vi ikke si noe generelt om hva som kjennetegner PSTs kultur på dette området. I våre intervjuer har vi imidlertid flere ganger støtt på indikasjoner om at det ikke oppleves som "naturlig" å kommunisere offentlig, og at man når det gjelder gradering av informasjon heller over- enn undergraderer.

En annen mulig årsak til at offentlig trusselkommunikasjon ikke prioriteres på lik linje som andre eksterne brukere er de juridiske og byråkratiske rammene som regulerer PSTs virksomhet. Utvalget finner grunn til å stille spørsmål ved om PSTs ansvar for offentlig trusselkommunikasjon er tydelig nok nedfelt i eksisterende lovgivning og aktuelle styringsdokumenter. PSTs virksomhet er regulert i politiloven og instruks for Politiets sikkerhetstjeneste.¹¹¹ Ifølge politilovens § 17 c, annet ledd skal PST "utarbeide trusselvurderinger for politiske myndigheter", men det står ingenting om offentligheten. I instruks for PST

fremgår det av § 6 at PST "skal av eget tiltak, eller etter anmodning fra Justisdepartementet, utarbeide trusselvurderinger og gi råd om tiltak av betydning for norske interesser, virksomheter og enkeltpersoners sikkerhet". Hva som utgjør norske interesser i denne sammenheng er etter utvalgets forståelse et ganske åpent spørsmål. Men etter det utvalget erfarer har ikke bestemmelsen, internt i PST, blitt tolket i retning av et generelt ansvar for å gi råd om sårbarhetsreducerende tiltak til trusselutsatte grupper innen sivilsamfunnet, som for eksempel religiøse trossamfunn eller antirasistiske organisasjoner.

Disse to lovtekstene, politiloven og instruks for Politiets sikkerhetstjeneste, er videre fortolket i to sentrale styringsdokumenter som legger føringer for PSTs virksomhet: *Sjefens direktiv* og de årlige tildelingsbrevene fra Justis- og beredskapsdepartementet som danner grunnlaget for PSTs prioriteringer fra år til år. I *Sjefens direktiv* står det at "de strategiske og tematiske trusselvurderingene skal benyttes til å klargjøre PSTs prioriteringer og definere PSTs overordnede informasjonsbehov."¹¹² Med andre ord, de strategiske trusselvurderingene skrives primært for intern bruk, ikke for ekstern bruk. Den årlige ugraderte strategiske trusselvurderingen til PST som formidles til offentligheten hvert år (NTV) er ikke nevnt hverken i lovtekstene eller i *Sjefens direktiv*.

I de årlige tildelingsbrevene gir departementet føringer for hva som skal være sentrale mål og prioriteringer for PST sin virksomhet, og hvilke resultatkrav de skal rapportere på. I tildelingsbrevet til PST for 2018 står det som del av PSTs hovedmål for 2018 at PST "forutsettes å formidle relevant informasjon til

111 Lov av 4. august 1995 Nr.54 *Lov om politiet* (politiloven); Forskrift av 19. august 2005 Nr.920 *Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste* (PST-instruksen).

112 Politiets sikkerhetstjeneste, *Sjefens direktiv*, gradert journalpost 34, s. 48.

offentligheten, blant annet i form av ugraderte trusselvurderinger og ved deltagelse i det offentlige ordskiftet.¹¹³ Denne formuleringen er enda tydeligere i tildelingsbrevet for 2019 hvor det under overskriften "Hovedutfordringer og hovedprioriteringer" står følgende: "Særlig skal PST bidra til å kommunisere trusler og arbeidsmetoder til relevante aktører og til offentligheten, samt gi råd om hvordan den enkelte kan forebygge angrep og beskytte sine verdier."¹¹⁴

Trusselkommunikasjon til offentligheten er derimot ikke inkludert når Justis- og beredskapsdepartementet i samme tildelingsbrev lister opp såkalte virksomhetsspesifikke mål, som er de målene PST må rapportere måloppnåelse på. Dermed er offentlig trusselkommunikasjon ikke noe som PST blir målt på av departementet, og heller ikke et sentralt tema når PST rapporterer inn sin måloppnåelse gjennom de såkalte etatsstyringsmøtene mellom PST og departementet.¹¹⁵

Til tross for at lovverk og tildelingsbrev ikke vektlegger offentlig trusselkommunikasjon har PST likevel utviklet seg betydelig på dette området i løpet av de siste årene. Dette kommer til uttrykk gjennom NTV, økt synlighet og deltagelse i det offentlige ordskiftet, samt stadig flere offentlige utgivelser av ugraderte etterretningsprodukter av høy relevans for samfunnet. Samtidig peker utvalgets intervjuer med medlemmer av muslimske trossamfunn på at de opplever at PSTs offentlige kommunikasjon primært handler om PSTs arbeid rettet mot ekstreme islamister, og at deres forebyggende arbeid mot høyreekstreme ikke er like mye vektlagt.

113 Justis- og beredskapsdepartementet, *Tildelingsbrev 2018: Politiets sikkerhetstjeneste*, 17. januar 2018, gradert journalpost 13, s. 4.

114 Justis- og beredskapsdepartementet, *Tildelingsbrev 2019: Politiets sikkerhetstjeneste*, 8. januar 2019, gradert journalpost 14, s. 3.

115 Justis- og beredskapsdepartementet, *Styringsdialog 2018 – etatsstyringsmøte*, referat av 26. oktober 2018, gradert journalpost 15; Justis- og beredskapsdepartementet, *Etatsstyringsmøte med Politiets sikkerhetstjeneste*, referat av 31. oktober 2019, gradert journalpost 16.

Sentrale funn

- Utvalgets intervjuer indikerer at det hersker en forståelse i PST om at de primært har ansvar for å formidle trusselvurderinger til norske myndigheter, politi, offentlig forvaltning og til utvalgte bedrifter, mens offentligheten kommer i andre rekke.
- Eksisterende lovverk pålegger PST å formidle trusselvurderinger til norske myndigheter, men ikke til offentligheten eller til trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet slik som religiøse trossamfunn.
- Tildelingsbrevene fra Justis- og beredskapsdepartementet pålegger PST å formidle relevant informasjon til offentligheten og til utsatte målgrupper, men dette pålegget er ikke inkludert som et virksomhetsspesifikt mål eller som et oppdrag med rapporteringsplikt. Dermed blir denne oppgaven heller ikke prioritert i PSTs innrapportering på måloppnåelse til departementet.

Anbefalinger

- Stortinget bør vurdere om det er behov for å oppdatere lovverket med sikte på å tydeliggjøre eller utvide PSTs ansvar for offentlig trusselkommunikasjon.
- Justisdepartementet bør vurdere om offentlig trusselkommunikasjon bør inkluderes som et virksomhetsspesifikt mål eller som et oppdrag med rapporteringsplikt i sine tildelingsbrev til PST.
- PST bør legge inn offentlig trusselkommunikasjon som et eget mål i sitt strategiske utviklingsarbeid.
- PST-ledelsen bør være oppmerksom på en mulig tendens til å overgradere informasjon som vedrører terrortrusselen mot Norge, og som blir til hinder for at relevant informasjon deles med politiet, med trusselutsatte grupper og med offentligheten.

Innføring av systematiske interessentanalyser i PST

Utvalget mener det er kritikkverdig at PST ikke formidlet sin endrede trusselvurdering til særlig trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet, slik som muslimske organisasjoner og moskeer. En mulig årsak til dette kan være at det i PST har vært for lite oppmerksomhet rundt den delen av formidlingen som handler om rettidig distribusjon. Som PST selv påpeker i sin etterretningsdoktrine, handler formidlingsfasen også om distribusjon, altså at PSTs analyser og vurderinger når ut til de mest relevante mottakerne, med andre ord, til de som har størst interesse og nytte av produktet.¹¹⁶

En måte å sikre god distribusjon på kan være å ta i bruk såkalte interessentanalyser, som ganske enkelt spør (1) hvem som kan ha interesse av, i dette tilfellet, en gitt trusselvurdering, og (2) hvem som kan ha innflytelse på, i dette tilfellet, å forebygge eller motvirke trusselen. Dette gir en interessentmatrise, som illustrert i figur 4.3.

Mulig innflytelse på trusselaktør eller trusselutsatt mål/gruppe	Stor	Tilfredsstilles	Tett oppfølging
	Liten	Minimal innsats	Holdes informert
		Liten	Stor
		Interesse i trusselvurderingen	

Figur 4.3: Hypotetisk eksempel på interessentmatrise for en trusselvurdering.

¹¹⁶ Politiets sikkerhetstjeneste, *Etterretningsdoktrine for PST*, journalpost 5, s. 49.

Interessentanalyser kan være et nyttig verktøy for å identifisere de mest aktuelle mottakere av PSTs trusselvurderinger. I tillegg kan de brukes til å utarbeide ulike strategier for formidling til og oppfølging av ulike aktører, avhengig av deres interesse i, og innflytelse på, trusselen. Behovet for slike interessentanalyser øker i takt med at trusselbildet blir mer sammensatt og dynamisk, som igjen fører til at de mest trusselutsatte gruppene, de som krever tette oppfølging, endres over tid.

Utvalget har gjennom sine intervjuer forsøkt å avdekke om det finnes rutiner i PST som kan minne om slike interessentanalyser i forbindelse med utarbeidelsen av de årlige strategiske trusselvurderingene. Det gjør det ikke. GTV har til nå kun blitt distribuert til Justis- og beredskapsdepartementet i første omgang, dernest til samarbeidende tjenester, herunder Etterretningstjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet, på et senere tidspunkt.¹¹⁷ Årsaken til at Justis- og beredskapsdepartementet er primærmottaker for GTV er som tidligere nevnt at GTV først og fremst brukes som prioriteringsgrunnlag for PSTs virksomhet. GTV avdekker hvilke trusler som er mest kritiske, og dermed hvor PST bør disponere sine ressurser. Men det er åpenbart også andre som har interesse av å vite hvilke trusler som er mest kritiske til enhver tid. Det gjelder særlig for politiet og trusselutsatte grupper.

I 2019 ble GTV for første gang sendt direkte til samtlige politimestre, men ikke før i september 2019, to måneder etter at dokumentet var ferdigstilt og godkjent, og én måned etter

terrorangrepet i Bærum.¹¹⁸ Politimestrene hadde imidlertid hatt tilgang på dokumentet helt siden starten av juli, da GTV ble gjort tilgjengelig for PSTs lokale distriktsenheter i politidistriktene. Ettersom PSTs distriktsenheter er underlagt politimesteren i hvert politidistrikt, er det i utgangspunktet politimesterens ansvar å sørge for at aktuelle trusselvurderinger som deles med PSTs distriktsenheter, også deles med og følges opp av aktuelle enheter i politiet. Utvalget har i denne sammenheng vært i kontakt med en rekke av PSTs distriktsenheter og spurt om når de mottok PSTs endrede trusselvurdering i form av GTV 2020, og i hvilken grad iverksettelse av relevante tiltak ble diskutert med den lokale politiledelsen. Svarene vi har mottatt peker i retning av at ulike distriktsenheter ble oppmerksomme på denne endringen på ganske ulike tidspunkt, og at de færreste var i dialog med politiledelsen om aktuelle beskyttelsestiltak før angrepet i Bærum inntraff den 10. august 2019.¹¹⁹

Selv om det er politimestrenes ansvar å følge opp trusselvurderinger som sendes til PSTs distriktsenheter, mener utvalget at det i en travel hverdag ikke kan skade å sende trusselvurderinger som PST anser som særlig relevante for politimestrene, direkte til politimestrene i det øyeblikket de foreligger. Dette kan enkelt gjøres via politiets eget H-nett, heller enn å satse på at trusselvurderinger som deles med PSTs distriktsenheter når dit de skal i politidistriktet.

117 Dette fremkommer av to skriftlige redegjørelser fra PST til utvalget, arkivert henholdsvis som gradert journalpost 17, og gradert journalpost 18.

118 Dette fremkommer av to skiftelige redegjørelser fra PST til utvalget, arkivert henholdsvis som gradert journalpost 17, og gradert journalpost 18.

119 Se Vedlegg 2 for oversikt over skriftlige innspill til utvalget.

I tillegg til politiet bør PST også vurdere om det kan være særlig trusselutsatte grupper som bør informeres om utviklingen i trusselbildet. Selv om NTV offentliggjøres én gang i året kan det skje betydelige endringer i trusselbildet i løpet av kort tid, noe den raske utviklingen etter terrorangrepene på New Zealand i mars 2019 vitnet om. Derfor kan det være hensiktsmessig for PST å vurdere alternative måter å formidle endringer i trusselbildet på til trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet. Dette vil trolig kreve både tettere samarbeid med politiet og mer fokus på å skrive avgraderte sammendrag av aktuelle trusselvurderinger for å tilrettelegge for ekstern formidling. Uansett vil det kreve at PST innfører faste rutiner for å gjennomføre interessentanalyser. En slik analyse vil kunne hjelpe PST både med å identifisere trusselutsatte grupper, og aktuelle "forebyggere" innen- og utenfor myndighetsapparatet.

Sentrale funn

- Det foreligger ingen rutiner i PST for å gjennomføre systematisk interessentanalyser i forbindelse med utarbeidelsen av de årlige strategiske trusselvurderingene.
- GTV har i første omgang kun blitt distribuert til Justis- og beredskapsdepartementet, dernest til samarbeidende tjenester.
- Politidirektoratet og politimestrene har ikke vært primærmottakere av GTV, selv om politimestrene i teorien har tilgang på disse via PSTs distriktsenheter.

- I 2019 ble Politidirektoratet tilsendt et utkast av GTV i forkant av møtet den 2. juli, kun få dager etter formell godkjenning. Videre ble GTV distribuert til politimestrene i september 2019.

Anbefalinger

- PST bør innføre rutiner med å gjennomføre interessentanalyser for trusselvurderinger skrevet for strategisk og operasjonelt nivå.
- POD og politimestrene bør inkluderes som primærmottakere av GTV.
- PST bør utarbeide rutiner for nedgradering av trusselvurderinger av særlig relevans for trusselutsatte grupper, eventuelt avgraderte sammendrag av trusselvurderinger, samt sørge for rettidig formidling av disse vurderingene til de trusselutsatte gruppene, enten direkte eller via politiet.

Hensiktsmessig bruk av sannsynlighetsord i offentlig trusselkommunikasjon

Utvalget mener at PSTs bruk av ord som "mulig" og "lite sannsynlig" i den offentlige trusselkommunikasjonen forvirrer, og at mer må gjøres for å forklare allmenheten hva som ligger i de ulike sannsynlighetsordene. Noe av kritikken som oppstod i kjølvannet av angrepet i Bærum handlet om selve begrepsbruken i PSTs trusselvurderinger, og særlig begrepet "mulig" som flere opplever som svært tvetydig, ikke minst etter å ha konsultert PSTs forklaring av begrepet som "like sannsynlig som usannsynlig". Tvetydigheten til disse begrepene kommer også tydelig frem i utvalgets intervjuer med ulike sivilsamfunnsaktører.¹²⁰

Sannsynlighetsordene

PSTs bruk av sannsynlighetsord i sine trusselvurderinger kom som resultat av et samarbeidsprosjekt mellom PST, politiet og Forsvaret. Selve begrepsapparatet er adoptert fra NATO, og en tidlig variant av begrepene opptrer i Forsvarets etterretningsdoktrine fra 2013. Det er med andre ord NATO som har satt standarden for prosentestimatene som gjelder for hvert sannsynlighetsord (se tabell 4.2). Prosentestimatene er ikke hemmelige. De er blant annet oppgitt i politiets etterretningsdoktrine fra 2014, som er fritt tilgjengelig på internett.¹²² PST var noe senere ute med å innføre sannsynlighetsordene i sine analyser, men fra rundt 2016 har de blitt brukt aktivt også i PST.

Nasjonal standard	Beskrivelse	Nato standard
Meget sannsynlig	Det er meget god grunn til å forvente	Highly likely (>90%)
Sannsynlig	Det er grunn til å forvente	Likely (60-90%)
Mulig	Det er like sannsynlig som usannsynlig	Even chance (40-60%)
Lite sannsynlig	Det er liten grunn til å forvente	Unlikely (10-40%)
Svært lite sannsynlig	Det er svært liten grunn til å forvente	Highly unlikely (<10%)

Tabell 4.2: PSTs sannsynlighetsgrader Fra PSTs Etterretningsdoktrine.¹²¹

¹²⁰ Se Vedlegg 2 for oversikt over samtlige intervjuer som utvalget har gjennomført.

¹²¹ Politiets sikkerhetstjeneste, *Etterretningsdoktrine for PST*, s. 42, journalpost 5. PSTs etterretningsdoktrine er unntatt offentlighet, men det er gitt innsyn til deler av dokumentet etter vurdering av PST dater 22. juni 2020.

¹²² Politidirektoratet, *Etterretningsdoktrine for politiet*. Versjon 1.0, (2014), journalpost 11.

Selv om PSTs bruk av sannsynlighetsord er relativt ny, har disse begrepene vært en integrert del av etterretningsfaget helt siden den kjente etterretningsteoretikeren Sherman Kent formaliserte bruken av sannsynlighetsord i en artikkel fra 1964.¹²³ Etterretning handler i stor grad om å vurdere sannsynligheten for at ulike trusler vil manifestere seg i nær fremtid, for så å formidle disse sannsynlighetsvurderingene til oppdragsgivere og beslutningstagere slik at de kan prioritere hvilke trusler som bør vektlegges og hvilke tiltak som bør iverksettes. Ettersom de fleste oppdragsgivere og beslutningstagere ikke har anledning til å sette seg grundig inn i ethvert etterretningsprodukt som formidles til dem, er det kritisk nødvendig å kunne kommunisere trusselvurderinger effektivt ved hjelp av begreper som både avsender og mottaker har tilnærmet lik forståelse av. Denne formen for kommunikasjon mellom etterretningsorganisasjoner og deres oppdragsgivere omtales gjerne som etterretningsdialog.

I tillegg er det også kritisk nødvendig at de som produserer trusselvurderinger kan ta i bruk et standardisert begrepsapparat med felles referansepunkter som tilrettelegger for gode interne diskusjoner og gjennomsyn, og dermed sørge for at det som formidles til eksterne aktører blir så konsistent og presist som mulig. Slik sett tjener sannsynlighetsordene to hovedformål: (1) effektiv kommunikasjon mellom de som produserer etterretningen, og (2) effektiv kommunikasjon mellom de som produserer etterretningen og de som konsumerer den.

Det som imidlertid skiller PST fra mange andre sikkerhets- og etterretningsorganisasjoner, deriblant E-tjenesten, er at PST også har tatt i bruk sannsynlighetsordene i sin offentlige

trusselkommunikasjon. I dag blir alle trusler som omtales i NTV rammet inn og vektet ved bruk av disse sannsynlighetsordene. Dette skaper imidlertid en rekke utfordringer fordi den brede offentligheten ikke har samme forutsetninger for å forstå hva PST mener med disse begrepene som tradisjonelle oppdragsgivere i kontinuerlig og nær dialog med PST. Det er langt mer krevende å føre en god og hensiktsmessig etterretningsdialog med offentligheten som representerer mange og til dels motstridende interesser. Offentligheten er heller ikke sikkerhetsklarert og kan derfor ikke bli fullt opplyst om grunnlaget bak vurderingene. Dessuten har ikke offentligheten anledning til å stille oppfølgingsspørsmål til den som formidler trusselvurderingen.

For å imøtegå noen av de utfordringene som oppstår ved bruk av sannsynlighetsord i offentlig trusselkommunikasjon, har PST utviklet en ny terrortrusselskala (se tabell 4.3).¹²⁴ Denne skalaen består av fem trusselnivåer som indikerer det generelle terrortrusselnivået som PST til enhver tid vurderer at Norge står overfor, basert på gjeldende trusselvurderinger av samtlige trusselaktører, alvorlighetsgrad og skadepotensiale, samt usikkerhet og etterretningshull.¹²⁵

123 Sherman Kent, "Words of estimative probability," *Studies in Intelligence* (Central Intelligence Agency, 1964).

124 Politiets sikkerhetstjeneste, *Sluttrapport: Oppsummering av forslag til endringer i PSTs trusselkommunikasjon*, gradert journalpost 19.

125 Se <https://www.pst.no/temasider/trusselnivaer/>.

Nivå	Begrep	Kort forklaring
5	EKSTRAORDINÆR trusselsituasjon	Det er gjennomført en terroraksjon, eller foreligger en uavklart trussel i Norge
4	HØY terrortrussel	Flere aktører har evne og vilje til å gjennomføre terror i Norge
3	MODERAT terrortrussel	En eller flere aktører kan ha evne og vilje til å gjennomføre terror i Norge
2	LAV terrortrussel	Enkelte aktører kan ha vilje til å gjennomføre terror, men mangler evne til å gjennomføre planene
1	INGEN kjent terrortrussel	Det pågår ulike typer aktivitet i ekstreme miljøer, men det foreligger ingen kjennskap til aktører som har vilje til å gjennomføre terror i Norge

Tabell 4.3: PSTs nye terrortrusselskala

Den nye terrortrusselskalaen har imidlertid ikke erstattet PSTs bruk av sannsynlighetsord når ulike trusselaktører omtales i NTV. Utvalget kan derfor ikke se hvordan innføringen av disse nivåene bøter på de utfordringene som gjelder for bruken av sannsynlighetsord. Selv om de to vurderingssystemene logisk sett henger sammen og utfyller hverandre, innebærer innføringen av terrortrusselnivåene at offentligheten nå har to ulike skalaer som de skal forholde seg til, og som lett kan forveksles med hverandre. Utvalget har merket seg at dette skjedde under mediedekningen av NTV 2020, da flere journalister omtalte trusselnivået som "mulig", mens det riktige, i tråd med den nye terrortrusselskalaen, var å si at det var satt til "moderat".

Utvalget har identifisert både fordeler og ulemper ved bruken av sannsynlighetsord i offentlig trusselkommunikasjon. En fordel er at de kan bidra til å kommunisere PSTs trusselvurderinger på en tydelig og effektiv måte, men bare dersom

sannsynlighetsordene er tilstrekkelig godt nok forklart og forstått, noe som innebærer at mottaker har tilnærmet lik forståelse av budskapet som avsender. I tillegg kan bruken av slike ord gjøre det lettere for offentligheten å følge utviklingen i trusselbildet over tid og sammenligne PSTs vurderinger av ulike trusler. Sist, men ikke minst, kan bruken av slike sannsynlighetsord ha en positivt skjerpene effekt på de som utarbeider trusselvurderingene fordi det blir tydeligere dersom de skulle "bomme" på en trusselvurdering.

En åpenbar ulempe er imidlertid at dersom sannsynlighetsordene ikke er forklart tilstrekkelig godt, forvirrer de mer enn de oppklarer. I den forbindelse har utvalget spurt alle respondenter som ikke hadde nær kjennskap til disse ordene fra før, deriblant en rekke ansatte i politiet, om hva slags prosentestimer de tillegger begrepene "lite sannsynlig" og "mulig". Respondentenes (N=34) svar har variert fra 0 til 40 prosent

for "lite sannsynlig", med en snittverdi på 15 prosent, og fra 10 til 80 prosent for "mulig", med en snittverdi på 42 prosent. Selv om denne uformelle undersøkelsen på ingen måte baserer seg på et representativt utvalg indikerer den at tolkningen av sannsynlighetsordene varierer betydelig mellom individer, også internt i politiet. I tillegg viser den at respondentenes prosentestimer knyttet til disse begrepene i snitt ligger betydelig lavere enn de estimatene som PST opererer med. Derfor bør PST vurdere om de skal oppgi prosentestimatene som sannsynlighetsordene viser til når de brukes i offentlig trusselkommunikasjon. Dette vil i så fall være i tråd med eksisterende forskning på feltet, som viser at det er særlig kombinasjonen av sannsynlighetsord og tallestimer (prosent eller odds) som bidrar til minst mulig misforståelse mellom avsender og mottaker.¹²⁶

En annen ulempe knyttet til bruken av sannsynlighetsord i offentlig trusselkommunikasjon er at den kan underminere tilliten til PST og PSTs vurderinger, dersom disse ikke tolkes riktig av offentligheten. Selv om PST for eksempel vurderer en trussel som "lite sannsynlig" betyr det ikke at et angrep fra denne trusselaktøren nødvendigvis underminerer PSTs vurdering. Men det kan være krevende for berørte og offentligheten å forstå dette dersom PST ikke forklarer bruken av begrepene godt nok. Dette illustreres tydelig av innspill utvalget har mottatt fra ulike sivilsamfunnsaktører, som mener at angrepet i Bærum "beviser" at PST tok feil i sin vurdering av terrortrusselen fra høyreekstremer som "lite sannsynlig". Dersom PST hadde opplyst offentligheten om at de med dette begrepet mener at det kan være opptil 40 prosent sannsynlighet for at en slik hendelse skjer, kan det hende at slike misforståelser ikke hadde gjort seg like gjeldende.

	Prosentvis snittverdi for "lite sannsynlig"	Prosentvis snittverdi for "mulig"
Respondenter fra sivilsamfunnet (N=9)	7,6	38,6
Respondenter fra politiet (N=25)	17,6	43,1
PSTs "fasit"	10-40	40-60

Tabell 4.4: Respondentenes tolkning av PSTs sannsynlighetsgrad

126 Alan Barnes, "Making Intelligence Analysis More Intelligent: Using Numeric Probabilities," *Intelligence and National Security* 31, Nr.3 (2016): 327-344; Mandeep K. Dhama mfl, "Improving Intelligence Analysis With Decision Science," *Perspectives on Psychological Science* 10, Nr.6 (2015): 753-757.

Til slutt kan bruken av sannsynlighetsord gi et falskt inntrykk av at PST har større oversikt og kontroll enn de i realiteten har over et såpass komplekst og uforutsigbart felt som terrorisme. Denne ulempen handler om hvorvidt usikkerheten ved trusselvurderingen er forståelig for mottaker, og om bruken av sannsynlighetsord, deriblant såkalt konfidens, er tilstrekkelig godt forklart. Det er nemlig ikke bare de prosentvise estimatene som er fraværende i PSTs offentlige forklaring av sannsynlighetsordene; det mangler også en forklaring av såkalt konfidens, som ifølge faglitteraturen og PSTs egen etterretningsdoktrine som hovedregel alltid skal oppgis og begrunnes når trusselvurderinger formidles ved hjelp av sannsynlighetsord.¹²⁷

Konfidens/vurderingssikkerhet

Konfidens er i PSTs etterretningsdoktrine beskrevet som en vurdering av hvor sikkert grunnlaget for trusselvurderingen er. Begrepene "lav", "moderat" og "høy" benyttes for å angi konfidens, også omtalt som vurderingssikkerhet. Sentrale kriterier som skal ligge til grunn for å angi konfidens er (1) den tilgjengelige informasjonens troverdighet og kvalitet; (2) mengden rapportert informasjon; (3) bredden på informasjonstilfanget; (4) hvorvidt analytikere uavhengig av hverandre tolker informasjonen på samme måte (konsensus), og (5) hvor godt vurderingen står seg dersom det kommer ny informasjon.¹²⁸

Ifølge PSTs etterretningsdoktrine skal det som hovedregel foreligge en beskrivelse av vurderingssikkerhet, eller konfidens, knyttet til vurderingene i såkalte flerdisiplinprodukter, det vil si analyser der informasjon fra mer enn én innhentningsdisiplin (for eksempel menneskebasert etterretning eller signaletterretning) inngår. Samtidig anføres det i PSTs interne retningslinjer at konfidens er et relativt nytt begrep for PST som derfor bør fases inn gradvis i etterretningsproduksjonen. Inntil videre skal konfidens kun benyttes i etterretningsprodukter på taktisk nivå, og dessuten ikke i vurderinger som deles med eksterne mottakere. I samme dokument står det at bruken av konfidens skal evalueres etter seks måneder og danne grunnlag for hvorvidt retningslinjene skal utvides til også å gjelde operasjonelle og strategisk analyser.¹²⁹

Slik utvalget har fått det forklart er resultatet av denne evalueringen at PST holder fast på å begrense bruken av konfidens til intern bruk. Videre uttrykker nær samtlige respondenter fra PST stor skepsis til å skulle innføre konfidensvurderinger i PSTs ugraderte trusselvurderinger. De påpeker at konfidens er krevende å forstå, og at det vil være vanskelig å skrive om konfidens i ugraderte produkter fordi selve vurderingsgrunnlaget som konfidensen beskriver som regel er gradert.

127 Kristian J. Wheaton, "The Revolution Begins on Page Five: The Changing Nature of NIEs," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 25, Nr.2 (2012): 330-349; Jeffrey A. Friedman and Richard Zeckhauser, "Handling and Mishandling Estimative Probability: Likelihood, Confidence, and the Search for Bin Laden," *Intelligence and National Security* 30, Nr.1 (2015): 77-99; Politiets sikkerhetstjeneste, *Etterretningsdoktrine for PST*, journalpost 5, s. 43.

128 Politiets sikkerhetstjeneste, *Etterretningsdoktrine for PST*, journalpost 5, s. 43. PSTs etterretningsdoktrine er unntatt offentlighet, men det er gitt innsyn til deler av dokumentet etter vurdering av PST datert 22. juni 2020.

129 Politiets sikkerhetstjeneste, *Retningslinjer for bruk av sannsynlighet og konfidens*, gradert journalpost 20.

Utvalget er ikke overbevist om at konfidens er så krevende å forstå, særlig ikke dersom PST kaller det vurderingssikkerhet som er et langt mer intuitivt ord. Ikke bare vil det være i tråd med PSTs egen etterretningsdoktrine og forskningslitteraturen på feltet. Aktiv bruk av vurderingssikkerhet i PSTs offentlige trusselkommunikasjon vil også bidra til å kommunisere usikkerheten knyttet til PSTs trusselvurderinger tydeligere, som er ett av kriteriene for god etterretningsformidling, ifølge PSTs etterretningsdoktrine.¹³⁰

Som vi allerede har påpekt ser utvalget en grunnleggende demokratisk verdi i at myndighetene utviser mest mulig åpenhet om trusselbildet. Jo mer presist myndighetene kommuniserer om terrortrusler, desto bedre understøtter de en demokratisk debatt om hvordan samfunnet skal imøtegå disse truslene. Samtidig blir allmenheten bedre rustet til å forstå hva slags tips og informasjon myndighetene behøver i det forebyggende arbeidet, samt hvordan man som særlig usatt målgruppe kan sikre seg selv. Presis kommunikasjon innebærer også kommunikasjon om hvor solid grunnlaget for myndighetenes ulike vurderinger er. Når myndighetene gir seg selv en utfordring med å kommunisere presist og konkret kan det også virke skjerpene, forpliktende innad og bidra til kvalitet og stringens i analysearbeidet.

Sentrale funn

- PST er blant de få sikkerhets- og etterretningsorganisasjonene som benytter sannsynlighetsord i offentlig trusselkommunikasjon, til tross for at offentligheten ikke har samme forutsetning som ordinære etterretningsmottakere til å forstå hva disse ordene betyr.
- Vellykket bruk av sannsynlighetsord er avhengig av god etterretningsdialog, noe som er svært krevende i offentlig sammenheng.
- PST har til nå ikke inkludert tallestimater når de anvender sannsynlighetsord i trusselvurderinger som kommuniseres til offentligheten.
- Forskning påpeker at det er særlig kombinasjonen av sannsynlighetsord og tallestimater (prosent eller odds) som bidrar til minst mulig misforståelse mellom avsender og mottaker. Samtidig kan bruk av sannsynlighetsord og numeriske estimater gi et falsk inntrykk av at PST har større oversikt og kontroll enn de i realiteten har.
- For å motvirke en slik opplevelse av "vitenskapelig nøyaktighet" kan bruken av sannsynlighetsord med numeriske estimater som hovedregel kombineres med at også usikkerheten knyttet til grunnlaget for estimatet kommuniseres (også kjent som vurderingssikkerhet eller konfidens).

¹³⁰ Politiets sikkerhetstjeneste, *Etterretningsdoktrine for PST*, journalpost 5, s. 52.

Anbefalinger

- PST bør fastholde bruken av sannsynlighetsord i den offentlige trusselkommunikasjonen fordi de fordrer stringens og fordi de gir offentligheten et redskap til å sammenligne og forstå hvordan ulike trusler utvikler seg over tid.
- Samtidig bør PST kommunisere tydeligere hva som ligger i sannsynlighetsordene ved å angi prosentestimatene de selv opererer med, samt i større grad enn dagens praksis ta i bruk vurderingssikkerhet (konfidens) i trusselvurderinger skrevet for operasjonelt og strategisk nivå.
- I den grad vurderingssikkerhet eller konfidens fremdeles oppleves som nytt internt i PST bør det iverksettes tiltak for å heve kompetansenivået ytterligere, samt legges sterkere føringer for å integrere vurderingssikkerhet i samtlige analyser som tar i bruk sannsynlighetsestimater.

Bedre oppfølging av trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet

De to siste overordnede læringspunktene for denne deloppgaven handler om oppfølging av trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme. Som forklart innledningsvis tolker utvalget oppfølging i denne sammenhengen som hva slags tiltak rettet mot beskyttelse av trusselutsatte grupper som iverksettes av de som skal agere på grunnlag av trusselvurderingene. Vi begynner med å se på oppfølging i PST, deretter i OPD.

Oppfølging i PST

Etter utvalgets vurdering har PSTs oppfølging av trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet, herunder muslimske trossamfunn, vært mangelfull. En mulig årsak kan være at man i PST ikke har ønsket å blande seg for mye inn i det tillitsbaserte forholdet som allerede foreligger mellom lokalt politi og ulike tros- og minoritetssamfunn. En annen mulig årsak kan være at fagmiljøet som utarbeider trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme er adskilt fra fagmiljøet med ansvar for ekstern sikkerhetsrådgivning og eventuelle tiltaksanbefalinger for politiet basert på PSTs trusselvurderinger.

Fagmiljøet som utarbeider trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme tilhører Forebyggende avdeling (nylig endret navn til Avdeling for etterretning), som har det overordnede ansvaret for PSTs forebyggende arbeid. Dette arbeidet beskrives slik i PSTs strategi for forebyggende arbeid:¹³¹

PST legger to hovedperspektiver til grunn for det forebyggende arbeidet. På den ene siden arbeider vi mot trusselaktører for å begrense deres mulighet til å utøve trusler. Målet er å redusere trusselen der vi søker å være i forkant av den uønskede handlingen. På den andre siden fokuserer vi på de trusselutsatte. I dette arbeidet tar man høyde for at uønskede handlinger vil kunne skje, og målet er å redusere omfanget og konsekvensene av disse handlingene. Begge perspektivene representerer en del av det samlede forebyggende arbeidet i PST.

131 Politiets sikkerhetstjeneste, *Strategi for forebyggende arbeid i PST*, journalpost 12. Det er gitt innsyn i deler av dette dokumentet, som er unntatt offentlighet, etter en vurdering av PST datert 22. juni 2020.

Til tross for PSTs uttalte ambisjonen om å fokusere på de trusselutsatte, har ikke utvalget kommet over eksempler på tiltak eller anbefalinger om tiltak rettet mot å beskytte målgrupper for høyreekstrem terror i sivilsamfunnet for den aktuelle perioden. Det eneste unntaket er en tiltaksanbefaling som ble gitt i en e-post fra PST noen timer etter angrepet i Christchurch, som oppfordrer politiet til å vurdere tilstedeværelse av synlig uniformert politi ved avvikling av fredagsbønnen ved lokale moskeer.¹³²

Utvalget har imidlertid blitt fortalt at PST hadde konkrete planer om å gjennomføre en samling for de muslimske trossamfunnene hvor PST først og fremst skulle fokusere på deres muligheter for å varsle om ekstreme islamister, men også involvere PSTs sikkerhetsfaglige rådgivere for å gi råd om aktuelle sårbarhetsreduserende tiltak med tanke på den negative utviklingen i det høyreekstre trusselbildet.¹³³ Men da angrepet i Bærum skjedde ønsket man ikke lenger å gjennomføre dette møtet som planlagt, og PST deltok i stedet på et stormøte for de muslimske trossamfunnene i regi av politiet.¹³⁴

I tillegg har utvalget blitt forklart at PST helt bevisst har vært forsiktige med å tilnærme seg de muslimske trossamfunnene fordi det ved tidligere anledninger har oppstått interessekonflikter mellom PST og politiets representanter som jobber med disse miljøene, og som opplever at tilliten de har bygget opp over tid kan svekkes dersom PST blander seg for mye inn.¹³⁵ Denne interessekonflikten handler trolig også om at PSTs tidligere intervensjoner har vært motivert av deres

ønske om å jobbe forbyggende mot ekstreme islamister, og ikke av et ønske om å formidle trusselvurderinger knyttet til høyreekstrem terror, eller tilby sikkerhetsfaglige råd til muslimske trossamfunn.

En slik oppfatning bekreftes i alle samtalenene utvalget har hatt med representanter for muslimske trossamfunn, som opplever at dialog med PST knyttet til terrortrusselen fra høyreekstre har vært helt fraværende, og at det som har vært av kontakt utelukkende har dreid seg om trusselen fra ekstreme islamister. Ifølge disse respondentene har kontakten med PST vært preget av monolog, ikke dialog. Det har, ifølge disse respondentene, handlet om hva de muslimske trossamfunnene kan gjøre for PST, ikke hva PST kan gjøre overfor de muslimske trossamfunnene.¹³⁶

I denne sammenhengen er det verdt å nevne at PST allerede har anbefalt politiet å gjennomføre sikringstiltak rettet mot beskyttelse av jødiske interesser i Norge som følge av en rekke terrorangrep mot jødiske mål i flere europeiske land de senere årene.¹³⁷ Utvalget har også blitt opplyst gjennom innspill fra Det Mosaiske Trossamfund om at PST ved flere anledninger har hatt møter med dem for å diskutere deres opplevelse av trusselbildet.¹³⁸ Tilsvarende tiltak rettet mot muslimske trossamfunn har så langt utvalget har kunnet erfare ikke blitt gjennomført av PST.

132 Politiets sikkerhetstjeneste, *Fredagsbønn etter terrorangrepet på New Zealand*, gradert journalpost 21.

133 Intervju med avsnittsleder i Avdeling for ikke-statlige aktører, 4. februar 2020.

134 Dette fremkommer av utvalgets intervjuer med flere representanter fra Forebyggende avdeling.

135 Dette har fremkommet i flere av utvalgets intervjuer med respondenter tilknyttet Seksjon for ikke-statlige aktører.

136 Dette kom blant annet frem i utvalgets intervjuer med representanter fra Al-Noor moskeen i Bærum.

137 Dette kommer i en trusselvurdering som utvalget har fått innsyn i, arkivert som gradert journalpost 22.

138 Det Mosaiske Trossamfund, e-post til Evalueringsutvalget av 6. februar 2020, journalpost 13.

Utvalget mener i denne sammenheng at dersom ulike trusselutsatte trossamfunn ikke tilbys tilnærmet lik hjelp må det være en klar, underbygget og saklig begrunnelse. Hvis ikke kan den allmenne rettsfølelsen og samfunnets sammenhengskraft bli skadelidende.

Utvalgets intervjuer med representanter for fagmiljøet i PST med ansvar for ekstern sikkerhetsrådgivning bekrefter at trusselutsatte sivilsamfunnsaktører som muslimske trossamfunn eller antirasistiske organisasjoner i liten grad, om noen, har mottatt sikkerhetsfaglig rådgivning fra PST. Noe av årsaken ligger trolig i lovverket. Akkurat som at PST har som oppdrag å utarbeide trusselvurderinger primært for myndighetene, og ikke for sivilsamfunnsaktører, har PST også i oppdrag å gi råd om sikkerhet til et ganske eksklusivt utvalg aktører. I PST-instruksen § 6 står det at "tjenesten skal bistå ved gjennomføringen av sikkerhetstiltak i statsadministrasjonen, sårbar infrastruktur, forsknings- og undervisningsinstitusjoner, offentlig og privat næringsvirksomhet og annen virksomhet av betydning for viktige samfunnsinteresser."¹³⁹

Hva som utgjør viktige samfunnsinteresser i denne sammenheng er som allerede nevnt et ganske åpent spørsmål, men utvalget opplever ikke at for eksempel religiøse trossamfunn er tolket inn i denne kategorien slik den er forstått i PST. Offentlig og privat næringsvirksomhet er imidlertid i en rekke sammenhenger, både i lovverk og i PSTs eget planverk, nevnt som eksempler på viktige samfunnsinteresser som PST skal verne om, dersom de eksempelvis besørger kritisk infrastruktur.

Til slutt har utvalget merket seg at tiltakene som vurderes av PST for politiet i forbindelse med uforutsette hendelser som terrorangrep kan fremstå som litt på siden av hva man kan forvente seg av tiltaksvurderinger for slike hendelser. Årsaken er at PST når de skal anbefale tiltak for politiet forholder seg til et veldig konkret sett med 13 tiltak utarbeidet av POD for beskyttelse og sikring av myndighetspersoner og arrangementer.¹⁴⁰ Men tiltak utformet for sikring av myndighetspersoner og arrangementer er ikke nødvendigvis relevante dersom en moské blir angrepet av høyreekstreme terrorister. Dette kommer også frem av PSTs første trusselvurdering etter angrepet i Bærum, hvor PST kun noen få timer etter angrepet anbefalte "ingen nye sikkerhets- eller beskyttelsestiltak".¹⁴¹

139 Forskrift av 19. august 2005 Nr.920 Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste (PST-instruksen).

140 Politidirektoratet, *Risikogrupper og tiltak for å beskytte og sikre myndighetspersoner, arrangementer mv.*, Rundskriv Nr.2011/001, 27. januar 2011, gradert journalpost 23.

141 Politiets sikkerhetstjeneste, *Trusselvurdering: Angrep i moske i Bærum: Konsekvenser fra trusselbildet i Norge*, gradert journalpost 24. Den siterte teksten, som opprinnelig var gradert til BEGRENSET, ble avgradert til UGRADERT etter en vurdering av PST den 22. juni 2020.

Med mindre man på forhånd er klar over at denne formuleringen kun viser til disse 13 konkrete tiltakene for beskyttelse og sikring av myndighetspersoner og arrangementer, kan det at PST anbefaler "ingen nye sikkerhets- eller beskyttelsestiltak" kun få timer etter et terrorangrep lett føre til misforståelser. Hva med behovet for sikring av nærliggende objekter eller faren for sekundærangrep? En slik misforståelse fremkommer av et utdrag fra en samtale mellom Politidirektoratets situasjonscenter og operasjonsleder ved OPD kl. 22.31 den 10. august, altså kun noen få timer etter angrepet i Bærum:¹⁴²

PSS: "Flott, forresten, har du sett den siste trusselvurderingen?"

OL: "Nei, jeg har bare fått den muntlig ifm overlevering til stab her. Om at PST ser ikke noe grunn til at det skal iverksettes noe tiltak og endrer egentlig ikke trusselbildet som sådan er vel kortversjonen."

PSS: "PST ser ikke grunn til å iverksette tiltak?"

OL: "Ja tror det var ganske nøyaktig ordlyd som ble sagt inne på overleveringsmøtet til stab her nå. Så da er stab satt her, så da får du nok sannsynligvis litt mere strukturerte situasjonsrapporter etter hvert."

PSS: "Har du sett den trusselvurderingen?"

OL: "Nei, jeg har ikke hatt sjangs til å logge meg på noe nett for å hanke inn den enda, jeg må jo for øvrig i et annet rom for å hente den ut, så."

PSS: "Ok."

Det skal nevnes at PST i samme trusselvurdering også "anbefaler at politidistriktene fortløpende vurderer behovet for iverksettelse av trygghetsskapende tiltak for objekter og arrangementer de anser som særlig utsatte eller verdifulle."¹⁴³ Denne anbefalingen nådde likevel ikke frem til operasjonslederen i OPD eller vakt sjefen på Politidirektoratets situasjonscenter, som begge er helt sentrale for "koordineringen" av politiets håndtering av hendelsen på dette tidspunktet.

På bakgrunn av dette undrer utvalget seg over at PST tar utgangspunkt i disse 13 tiltakene når de skal anbefale tiltak til politiet i forbindelse med en terrorhendelse, og ikke for eksempel tiltakspakken som politiet selv benytter i forbindelse med uønskede hendelser og kriser, herunder terrorangrep.¹⁴⁴

142 Utdrag fra lydlogg gjort tilgjengelig for utvalget.

143 Politiets sikkerhetstjeneste, *Trusselvurdering: Angrep i moske i Bærum: Konsekvenser fra trusselbildet i Norge*, gradert journalpost 24. Den siterte teksten, som opprinnelig var gradert til BEGRENSET, ble avgradert til UGRADERT etter en vurdering av PST den 22. juni 2020.

144 Politidirektoratet, *Politiets planleggingstiltak ved trusler og håndtering av uønskede hendelser og kriser mv.* gradert journalpost 25.

Sentrale funn

- Selv om PSTs fagmiljø som jobber med høyreekstremisme har som ambisjon å jobbe forebyggende mot trusselutsatte grupper, har utvalget identifisert svært få gjennomførte tiltak eller anbefalinger om tiltak rettet mot beskyttelse av målgrupper for høyreekstrem terror for den aktuelle perioden.
 - PST hadde planlagt å kalle inn til et møte med muslimske trossamfunn hvor de også ønsket å gi råd om sårbarhetsreduserende tiltak i lys av den negative utviklingen i det høyreekstre trusselbildet. Men da angrepet i Bærum skjedde valgte PST heller å delta på et tilsvarende møte i regi av politiet.
 - Muslimske trossamfunns opplevelse av kontakt med PST er begrenset til de ganger PST har vært interessert i å få informasjon fra dem vedrørende personer i faresonen for å bli ekstreme islamister.
 - Trusselutsatte sivilsamfunnsaktører som muslimske trossamfunn eller antirasistiske organisasjoner har i liten grad, om noen, mottatt sikkerhetsfaglig rådgivning fra PST.
 - PST har imidlertid anbefalt politiet å gjennomføre sikringstiltak av jødiske interesser i Norge, samt kommunisert med Det mosaiske trossamfunn om utviklingen i trusselbildet.
- Det er ingen tradisjon i PST for å anbefale tiltak knyttet til strategiske trusselvurderinger, eller til andre trusselvurderinger som skrives av fagmiljøene ved Forebyggende avdeling.
 - Motsatt er det tradisjon for at trusselvurderinger som skrives av analysemiljøet med ansvar for trussel- og tiltaksvurderinger på Avdeling for sikkerhet og beredskap, typisk i forbindelse med uforutsette hendelser, planlagte arrangementer, eller myndighetspersoners reiser, inkluderer tiltaksanbefalinger.
 - Når PST anbefaler tiltak for politiet i forbindelse med terrorangrep tar de utgangspunkt i et sett med 13 tiltak utviklet for sikring og beskyttelse av myndighetspersoner og arrangementer. PST benytter seg ikke av tiltakspakken som politiet selv benytter i forbindelse med uønskede hendelser og kriser.

Anbefalinger

- PST ved den sentrale enhet (DSE) og de lokale distriktsenhetene, bør hvert år invitere til et møte med trusselutsatte grupper fra sivilsamfunnet, uavhengig av hvem trusselaktøren er, for å formidle trusselbildet og gi råd om relevante sårbarhetsreduserende tiltak.
- PSTs oppfølging av ulike trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet bør være så likeverdig som mulig.
- PST bør som hovedregel alltid vurdere om det kan være hensiktsmessig å anbefale tiltak knyttet til nye trusselvurderinger, også for strategiske trusselvurderinger som ikke omhandler spesifikke (kjente) trusler.
- Dersom PST skal gi tiltaksanbefalinger for politiet i forbindelse med pågående eller nylig gjennomførte terrorangrep bør de i tillegg til, eller i stedet for, de 13 tiltakene utviklet for sikring og beskyttelse av myndighetspersoner og arrangementer, legge til grunn politiets egen tiltakspakke for uforutsette hendelser. Alternativt bør PST i samråd med POD utvikle en egen tiltakspakke for politiet som PST kan benytte i forbindelse med slike uønskede hendelser.

Oppfølging i politiet

Utvalget mener at OPDs oppfølging av trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet stort sett fremstår som god, særlig i kraft av arbeidet som gjøres av politiets mangfoldskontakter og radikaliseringskontakter, og at manglende oppfølging i denne konkrete saken primært skyldes føringer fra PST om ikke å dele informasjon om PSTs endrede trusselvurdering med noen utenfor politiet, samt PODs beslutning om ikke å utstede en egen operasjonsordre knyttet til terrortrusselen fra høyreekstreme før etter angrepet i Bærum.

Utvalgets vurdering av OPDs oppfølging bygger på undersøkelser av to trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme formidlet fra PST til politiet i løpet av utvalgsperioden: (1) vurderinger knyttet til terrorangrepene på New Zealand; og (2) PSTs endrede vurdering av terrortrusselen fra høyreekstreme.

Politiets oppfølging av terrorangrepene på New Zealand

Terrorangrepene på New Zealand genererte to trusselvurderinger som ble formidlet fra PST til politiet. Den ene trusselvurderingen, som ble skrevet av analysemiljøet i PST med ansvar for trussel- og tiltaksvurderinger, ble sendt som e-post til samtlige politidistrikt noen timer etter angrepet i Christchurch, og inneholdt blant annet følgende formuleringer:¹⁴⁵

Terrorhendelser som får mye oppmerksomhet i media kan medføre følgehendelser som er inspirert av disse. Angrepen på New Zealand kan potensielt inspirere høyreekstreme trusselutøvere til å utføre nye terrorhandlinger.

Anbefalte sikkerhets og beskyttelsestiltak
PST anbefaler lokal politimester å vurdere tilstedeværelse av synlig uniformert politi ved avvikling av fredagsbønnene ved lokale moskeer.

Den andre trusselvurderingen, som ble skrevet av fagmiljøet for høyreekstremisme ved Forebyggende avdeling, inneholdt følgende formulering, som var ugradert og dermed kunne deles bredt i politiet:¹⁴⁶

Selv om det fortsatt vurderes som lite sannsynlig med et høyreekstremt terrorangrep i Norge, er det nå imidlertid mer usikkerhet knyttet til trusselbildet. Det vurderes at terrorhandlingen i New Zealand

kan inspirere andre høyreekstreme i Vesten, også i Norge, til å gjennomføre en lignende terrorhandling. Stor medieoppmerksomhet i norske og internasjonale medier styrker denne bekymringen

Utvalget finner at flere politidistrikt iverksatte relevante tiltak etter moskeangrepene på New Zealand. Her bør det bemerkes at utvalget ikke har gjennomført noen systematisk kartlegging for hele landet, men sendt skriftlige spørsmål til politidistriktene og blant annet spurt om oppfølging av PSTs trusselvurderinger knyttet til høyreekstremsime. Det ble for eksempel organisert et stort møte for alle trossamfunn på politihuset på Grønland i Oslo, hvor politiet blant annet presenterte ulike sårbarhetsreducerende tiltak som medlemmene av trossamfunnene kunne iverksette.¹⁴⁷ Trøndelag politidistrikt utarbeidet en egen operasjonsordre med bakgrunn i PSTs trusselvurdering etter angrepene på New Zealand, som beordret vakthold ved moskeer under fredagsbønnen.¹⁴⁸ Sør-Vest politidistrikt oppdaterte oversikten over hvor de forskjellige trossamfunnene hadde sine forsamlingslokaler, og gjennomførte dialogmøter med disse.¹⁴⁹

Også i OPDs Enhet Vest, hvor Al-Noor moskeen ligger, ble det gjennomført et møte med de tre moskeene i Bærum etter moskeskytingen på New Zealand. På møtet gjennomgikk de angrepene på New Zealand og snakket om rutiner og mulige sikkerhetstiltak i de ulike moskebyggene. Det ble ifølge politiets representant på disse møtene

145 Politiets sikkerhetstjeneste, *Fredagsbønn etter terrorangrepet på New Zealand*, gradert journalpost 21. Den siterte teksten, som opprinnelig var gradert til BEGRENSET, ble avgradert til UGRADERT etter en vurdering av PST den 19. juni 2020.

146 Politiets sikkerhetstjeneste, *Trusselvurdering: Høyreekstremt terrorangrep i New Zealand 15.03.2019*, gradert journalpost 26. Den er gitt innsyn i den siterte teksten, som opprinnelig var unntatt offentlighet, etter en vurdering av PST den 19. juni 2020.

147 Oslo politidistrikt, *Trygghet for trossamfunn i Norge! Politiets håndtering av trusselsituasjoner*. Presentasjon gitt under stormøte den 2. mai 2019 med trossamfunn i Oslo etter terrorangrepene i Christchurch. Journalpost 14.

148 Skriftlig innspill til utvalget fra FOT i Trøndelag Politidistrikt, journalpost 15.

149 Skriftlig innspill til utvalget fra FOT i Sør-Vest Politidistrikt, journalpost 16.

snakket særlig mye om sikkerhetstiltak som skulle være enkle og mulige for moskeene å gjennomføre.¹⁵⁰ En av moskeens representanter som utvalget har intervjuet opplevde imidlertid at den informasjonen som ble gitt vedrørende trusselbildet var altfor generell til at det var mulig å utlede konkrete beskyttelsestiltak fra den, eller få noen god forståelse av trusselbildet eller hvordan politiet og PST jobbet for å motvirke trusselen fra høyreekstremer.¹⁵¹

Det er vanskelig å vurdere hvorvidt, og eventuelt i hvor stor grad, PSTs trusselvurderinger knyttet til New Zealand-angrepene spilte noen avgjørende rolle for politiets tiltak rettet mot trusselutsatte grupper i dette tilfellet, ettersom angrepene fikk såpass mye medieoppmerksomhet at det i seg selv kan ha vært tilstrekkelig grunnlag for å iverksette tiltak. Derfor er det hensiktsmessig å se på politiets oppfølging av en trusselvurdering som ikke springer ut av et allerede gjennomført angrep, men som vurderer sannsynligheten for at slike angrep vil kunne finne sted i nær fremtid.

Politiets oppfølging av PSTs endrede vurdering av terrortrusselen fra høyreekstremer

Som tidligere beskrevet ble PSTs endrede vurdering av sannsynligheten for et høyreekstremt terrorangrep i Norge fra "lite sannsynlig" til "mulig" formidlet muntlig til politidistriktene via en videokonferanse den 27. juni 2019. Videokonferansen er del av et samarbeidsprosjekt mellom PST og politiet ved navn Operasjon Anker, som ble iverksatt i forbindelse med den uavklarte trusselsituasjonen som oppstod i Norge sommeren 2014 (se delkapittel 4.4). Trusselsituasjonen illustrerte hvordan det ordinære politiet kunne bistå PST og deres etterretningsbehov, dersom disse var

tydelig nok kommunisert fra PST, og dersom det forelå et system hvor politiet enkelt kunne rapporterer inn relevant informasjon til PST. Operasjon Anker ble etablert for å ivareta disse behovene. I praksis innebærer Operasjon Anker at det gjennomføres regelmessige videokonferanser mellom PST og politiet, med representanter fra samtlige politidistrikt til stede, hvor PST kommuniserer sine etterretningsbehov til politiet. Når politiet så kommer over informasjon i sitt ordinære arbeid som relaterer til disse etterretningsbehovene, registreres informasjonen i politiets etterretningssystem Indicia, som PST har tilgang til, og merkes med "PST" slik at informasjonen er lett å finne for PST.

Operasjon Anker-møtene inneholder som hovedregel ingen gradert informasjon, men er unntatt offentlighet, noe som innebærer at samtlige tjenestepersoner fra politiet har anledning til å delta. Typiske deltagere er politidistriktets øverste ledelse, representanter fra etterretningsavsnittene og politiets radikaliseringskontakter. Etter hvert har også Operasjon Anker-møtene blitt brukt til å formidle PSTs trusselvurderinger ut til politiet.

Hovedtemaet for Operasjon Anker-møtet den 27. juni 2019 var de varslede koranbrenningene i regi av SIAN, og PSTs vurdering av hvordan ekstreme islamister ville kunne reagere negativt på dette. Utviklingen i det høyreekstreme trusselbildet ble imidlertid også gjennomgått som første punkt på agendaen. I tillegg til at PST viste en Powerpoint-plansje som oppsummerte det de anså som årsakene til den negative utviklingen i trusselbildet (bilde 4.1), ble det samtidig påpekt muntlig at PST samme dag hadde endret sin vurdering av sannsynligheten for et høyreekstremt terrorangrep i Norge fra "lite sannsynlig" til "mulig".

150 Oslo politidistrikt, skriftlig redegjørelse for utvalget, journalpost 10.

151 Intervju, 27. januar 2020.

Trusselen fra høyreekstremer

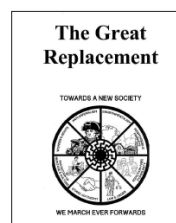
- Negativ utvikling i trusselen fra høyreekstremer
- Internasjonalisering av «kampen»
 - Beskytte den hvite europeiske rase globalt
 - Manifest som ideologisk fundament
 - Vidtrekkende propaganda
- Økt fokus på terror som virkemiddel
- Sympatisører og støttespillere i Norge



Brenton Harrison Tarrant



Propaganda Sonnenkrieg



Manifestet, 74 sider

«I only really took true inspiration from Knight Justiciar Brevik.»

Side 18 i manifestet

UNNTATT
OFFENTLIGHET

3

Bilde 4.1: PPT-plansjen som ble vist under Operasjon Anker møtet den 27. juni. Det er gitt innsyn i plansjen, som opprinnelig var unntatt offentlighet, etter en vurdering av PST den 19. juni 2020.

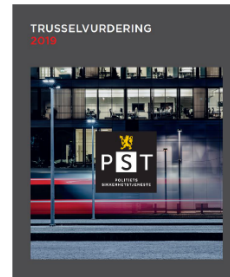
Det er også verdt å nevne at PST på neste plansje omtalte trusselen fra ekstreme islamister, og at denne ble fremstilt som mer stabil grunnet lav grad av radikaliserings, lite offentlig aktivitet, og en manglende mobiliserende kampsak. Det kom med andre ord frem at PST på dette tidspunktet, en drøy måned før terrorangrepet i Bærum, uttrykte større bekymring for terrortrusselen fra høyreekstremer enn fra ekstreme islamister.

Trusselen fra ekstreme islamister

- Trusselen fra ekstreme islamister preget av stabilitet
 - Lav grad av radikalisering
 - Lite aktivitet i offentligheten
 - Mangler mobiliserende kampsak



Markeringer utenfor den amerikanske ambassaden i Oslo



UNNTATT
OFFENTLIGHET

4

Bilde 4.2: PPT-plansje som ble vist under Operasjon Anker møtet den 27. juni. Det er gitt innsyn i plansjen, som opprinnelig var unntatt offentlighet, etter en vurdering av PST den 19. juni 2020.

Når det gjelder OPDs videre oppfølging, vurderer utvalget at PSTs endrede trusselvurdering trolig ble formidlet såpass utydelig av PST at det ikke er rimelig å forvente at politidistriktene iverksatte tiltak rettet mot trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet som direkte følge av den endrede trusselvurderingen. I tillegg ble representanter for OPD som forsøkte å følge opp opplysningen fortalt av PST at den endrede vurderingen ikke kunne omtales utenfor politiet.

Når det er sagt levnet PSTs presentasjon liten tvil om at de var bekymret for den negative utviklingen i det høyreekstreme trusselbildet.

Derfor ville det ikke vært urimelig om politidistriktene likevel vurderte å iverksette beskyttelsestiltak rettet mot trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet. Utvalget har erfart at dette ble gjort unntaksvis i enkelte politidistrikt, men ikke i OPD, så langt utvalget er kjent med.

I denne sammenheng mener utvalget det er relevant å fremheve som kritikkverdig at Eidmarkeringen ikke var oppført i OPDs oversikt over kommende arrangementer de måtte være oppmerksomme på, og at felles operative tjenester, herunder operasjonssentralen, ikke hadde på plass noen oversikt over moskeer i Oslo

da angrepet skjedde den 10. august, om lag seks uker etter at PST hadde beskrevet den negative utviklingen i det høyreekstre trusselbildet. Mangfoldskontaktene hadde oppdaterte lister over moskeene med kontaktpersoner for sine områder, lister som de fikk god bruk for i timene etter angrepet (se kapittel 6.5), men disse var ikke lagt inn i operasjonssentralens systemer.

Utvalget kjenner ikke årsaken til dette, men våre intervjuer indikerer at politiets rutiner for oppfølging av Operasjon Anker-møtene ikke er gode nok. Det er ingen faste eller absolutte krav om hvem som skal delta på møtene. Dette innebærer at PST i utgangspunktet ikke kan vite hvem som mottar informasjonen som blir gitt, eller hvem den formidles til videre. For det andre finnes det ingen tydelige retningslinjer for hvem som har ansvar for å følge opp den informasjonen som blir gitt av PST under disse møtene. Flere radikaliseringskontakter som utvalget har intervjuet oppgir for eksempel at de aldri har opplevd direkte oppfølging av Operasjon Anker-møter fra sin ledelse. Dermed risikerer PST å dele viktig informasjon om endringer i trusselbildet gjennom Operasjon Anker-møter, uten at denne informasjonen når de rette mottakerne eller får den nødvendige oppfølgingen i politiet.

Intern distribusjon og oppfølging av PSTs trusselvurderinger

Til slutt har utvalget merket seg at det foreligger et generelt forbedringspotensial i OPD når det gjelder intern distribusjon og oppfølging av PSTs trusselvurderinger som formidles via PST-nett. Hovedutfordringen er at disse som regel er gradert på et nivå som de fleste tjenestepersoner i politiet ikke er klarert for, og oversendes elektronisk gjennom et nettverk (PST-nett) som enda færre tjenestepersoner i politiet har tilgang på. Som resultat er det svært få personer i OPD som faktisk leser PSTs trusselvurderinger. Som eksempel er det ut i fra en oversikt utvalget har fått innsyn i kun en håndfull personer ved felles enhet for forebygging (FF) i OPD som står som fast mottaker av PSTs trusselvurderinger, noe som innebærer at det på ingen måte er selvsagt at trusselvurderinger for eksempel når ut til radikaliseringskontaktene eller mangfoldskontaktene.¹⁵²

I tillegg er det stor treghet i systemet. En av utvalgets respondenter som sitter tett på en av de faste mottakerne av PSTs trusselvurderinger, og som alltid mottar en kopi til gjennomlesning, regnet seg frem til at det i 2020 i snitt tok åtte dager fra OPD mottok trusselvurderingen fra PST til vedkommende satt med den i hendene.¹⁵³ I enkelte tilfeller hvor PSTs trusselvurdering har omhandlet planlagte arrangementer har aktuelle mottakere i OPD mottatt vurderingen etter at arrangementet ble gjennomført.

152 Oslo politidistrikt, *Fordeling av trusselvurderinger m.m. gradert etter sikkerhetsloven som mottas elektronisk*, journalpost 17.

153 Fokusgruppeintervju med representanter fra OPDs Enhet Sentrum og Enhet Øst, 24. februar 2020.

Sentrale funn

- Det ble gjennomført en rekke relevante tiltak i flere politidistrikt i kjølvannet av moskeangrepene på New Zealand, deriblant vakthold under fredagsbønnen og anbefalinger for sårbarhetsreducerende tiltak. Om disse tiltakene ble iverksatt som følge av medieoppmerksomheten rundt selve angrepene, eller som følge av PSTs påfølgende trusselvurdering, er usikkert.
- Politiet mangler gode rutiner for oppfølging av trusselvurderinger som formidles via Operasjon Anker-møter
- OPD iverksatte ikke særskilte tiltak rettet mot trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet som direkte følge av PSTs beskrivelse av den negative utviklingen i det høyreekstre trusselbildet den 27. juni 2019. Eid al-Adha ble ikke ført opp i OPDs oversikt over arrangementer de burde være oppmerksomme på. Det ble heller ikke sørget for at operasjonssentralen hadde en oversikt over moskeer i Oslo som mulige mål for høyreekstrem terror.
- Gjeldende rutiner i OPD for intern distribusjon av PSTs trusselvurderinger fører til at få tjenestepersoner i OPD mottar trusselvurderingene, og at det kan gå over en uke før de faktisk mottar dem.

Anbefalinger

- PST bør i større grad tilrettelegge for bred distribusjon i politiet ved å utarbeide ugraderte oppsummeringer av samtlige operasjonelle og strategiske trusselvurderinger.
- Politidistriktene bør innføre en rutine for oppfølging av Operasjon Anker-møtene som sikrer at informasjonen som gis dokumenteres og videreformidles til alle aktuelle mottakere i politidistriktene, og at aktuelle tiltak blir vurdert og iverksatt.
- OPD bør sikre at de har oversikt over særlig trusselutsatte grupper i sivilsamfunnet i sine kartløsninger, slik som samlingslokalene til ulike typer trossamfunn.
- Politiet må utvikle et system som sikrer bredere og raskere distribusjon av trusselvurderinger fra PST til de mest aktuelle mottakerne på en sikker måte.

Mer kompetanseutvikling for, og bedre forankring av, politiets radikaliseringskontakter

Den kanskje viktigste brikken i politiets oppfølging av PSTs trusselvurderinger er politiets radikaliseringskontakter. Radikaliseringskontaktene skal blant annet være politidistriktets faglige kontaktledd mot PST og sørge for politidistriktets kontakt med interne og eksterne aktører og samarbeidspartnere som jobber mer radikaliseringsmatikk.¹⁵⁴ Derfor har utvalget sett nærmere på radikaliseringskontaktens rammebetingelser, erfaringer, opplæring og muligheter for kompetanseutvikling. Som en del av utvalgets undersøkelser har vi blant annet gjennomført samtaler med radikaliseringskontaktene i OPD, og bedt om skriftlige innspill fra radikaliseringskontaktene i samtlige politidistrikter.¹⁵⁵

Opplæring og kompetanseutvikling

Utvalgets undersøkelser viser for det første at radikaliseringskontaktene ikke tilbys noen standardisert grunnopplæring for den tross alt svært krevende jobben de er satt til å gjøre. Det foreligger så vidt utvalget er bekjent heller ikke noe standardisert opplæringsmaterieell som nyansatte radikaliseringskontakter kan benytte seg av for å lære mer om oppdraget de skal utføre. Det nærmeste utvalget har kommet slikt materieell er en PowerPoint-presentasjon med tittelen *Enhetlig arbeidsmetode for forebygging og bekjempelse av voldelig ekstremisme* som er utformet av POD, og som i tillegg til sine 50 planser inneholder lenker til en rekke andre dokumenter som radikaliseringskontaktene og andre politiansatte som jobber med tematikken

kan konsultere.¹⁵⁶ Men svært få av disse dokumentene er direkte utarbeidet til støtte for radikaliseringskontaktene, eller for å underbygge politiets oppdrag mot radikalisering og voldelig ekstremisme.

For det andre viser utvalgets funn at radikaliseringskontaktene opplever at mulighetene de har for kompetanseutvikling er begrenset. Basert på tilbakemeldingene virker det også å være betydelig variasjon mellom de ulike politidistriktene. Noen forteller at de har tatt relevante kurs og etterutdanning etter at de tiltrådte stillingen, men det har skjedd på eget initiativ. I tillegg har flere av radikaliseringskontaktene deltatt på aktuelle kurs og foredrag ved PST, men det ser ut til at disse kurstilbudene er sporadiske, og noe som langt fra alle har deltatt på.

For det tredje opplever nær sagt samtlige av radikaliseringskontaktene at det er svært stor avstand mellom den faglige opplæringen de får, og de kompetansebehovene stillingen som radikaliseringskontakt krever. Flere savner en mer solid faglig forankring for arbeidet.

I tillegg til behov for opplæring og kompetanseutvikling viser utvalgets undersøkelser at mange av radikaliseringskontaktene opplever at de mangler en god forankring i politiorganisasjonen. Sammenlignet med mange andre og mer operative politistillinger har radikaliseringskontaktene en relativt autonom rolle, noe som gjør behovet for tett oppfølging og støtte fra nærmeste ledere desto viktigere. En av utvalgets respondenter beskrev det som "en svært ensom jobb i det daglige".

154 Politidirektoratet, *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, Versjon 1.2, 16. juni 2017, s. 88-90.

155 Se Vedlegg 2 for oversikt over skriftlige innspill som utvalget har mottatt.

156 Politidirektoratet, *Enhetlig arbeidsmetode for forebygging og bekjempelse av voldelig ekstremisme*, journalpost 18.

Det er også behov for at ledere på relevante områder finner gode løsninger for hvordan radikaliseringskontaktene skal og bør trekke på de øvrige politioressursene, som for eksempel etterretning, forebygging, og patruljeseksjonene. Grunnet den operative funksjonen til driftsenhetene der radikaliseringskontaktene er utplassert, kan det av og til virke som at det motsatte skjer; at de øvrige politioressursene trekker på radikaliseringskontaktene "for å fylle listene". Med andre ord at radikaliseringskontaktene brukes til å fylle andre funksjoner enn det stilingen er tiltenkt.

Når det gjelder samarbeidet med PST beskriver de fleste radikaliseringskontaktene dette som svært godt. Samtidig er det stor variasjon i forhold til om radikaliseringskontaktene regelmessig og uten selv å ta initiativ til det faktisk blir tilsendt PSTs trusselvurderinger. Flere av radikaliseringskontaktene var ikke klare over PSTs endrede trusselvurdering før angrepet inntraff den 10. august.

Til slutt er det verdt å nevne at en særegen utfordring for OPD er den fysiske avstanden mellom radikaliseringskontaktene lokalisert ved de ulike geografiske driftsenhetene og PSTs sentrale enhet i Oslo, noe som kan få konsekvenser for hvor nært PST og OPD samarbeider i det daglige. Dette står i kontrast til øvrige politidistriktene, hvor radikaliseringskontaktene og PSTs distriktsenheter som regel er samlokalisert. I tillegg beskriver noen av radikaliseringskontaktene samarbeidet med PST som krevende ettersom de to organisasjonene har ganske ulike roller og ulik kultur, hvor PST "hemmelighetskultur" i noen grad står i veien for et velfungerende samarbeid. Flere av utvalgets respondenter peker for eksempel på at det er "enkelt" for PST å avskrive en sak fordi den faller

utenfor deres ansvarsområde, og da blir det politiet som sitter igjen med ansvaret dersom det skulle gå galt, noe neste kapittel i denne rapporten viser.

Sentrale funn

- Nyansatte radikaliseringskontakter tilbys ingen standardisert grunnopplæring. Det foreligger heller ikke noe standardisert opplæringsmaterieell som nyansatte radikaliseringskontakter kan benytte seg av.
- Muligheter for etterutdanning og faglig påfyll er begrenset og varierer mellom de ulike politidistriktene.
- Politiets radikaliseringskontakter opplever at det er stor avstand mellom den faglige opplæringen de får og de kompetansebehovene stillingen som radikaliseringskontakt krever.
- Politiets radikaliseringskontakter opplever at deres funksjon i liten grad er forankret i den øvrige politiorganisasjonen, og at deres arbeid i liten grad er integrert i det øvrige politiarbeidet.
- Samarbeidet med PST er generelt godt, men oppleves til tider som krevende grunnet ulike oppgaver, ulik kultur, og geografisk avstand i OPD.

Anbefalinger

- Politidirektoratet bør i samarbeide med PST og aktuelle forskningsmiljøer, som Politihøgskolen, utvikle en grunnopplæring for politiets radikaliseringskontakter.
- Radikaliseringens kontaktenes funksjon bør få en sterkere forankring i politiorganisasjonen, og deres arbeid bør i større grad integreres med det øvrige politiarbeidet, særlig forebygging, etterretning og det operative.
- Radikaliseringens kontaktene bør stå som faste mottakere av PSTs trusselvurderinger, og disse bør alltid gjennomgå i fellesskap mellom Den sentrale enhet / PSTs distriktsenheter, lokale radikaliseringskontakter og lokal politiledelse, slik at aktuelle oppfølgingstiltak blir identifisert og iverksatt.

Tipshåndtering

5

5.1 Bakgrunn og tolkning av mandatet

Sommeren 2018 mottok PST et tips fra en person som var bekymret for de ytterliggående holdningene til en ikke navngitt person. Etter oppfordring fra PST, fulgte melderer opp telefonsamtalen med en lengre skriftlig redegjørelse av bekymringen. Melderen skrev at personen bekymringen var knyttet til var nasjonalist, ønsket en autoritær stat, var interessert i reaktive politiske bevegelser og hadde konservative synspunkter knyttet til familie, ekteskap, rus og sex. Videre hadde han enkelte påfallende personlighetstrekk knyttet til selvtillit, usikkerhet, disiplin, liten omgangskrets og et sterkt annerkjennelsesbehov.¹⁵⁷ I tillegg opplyste melderer om at personen nylig var meldt inn i en skyteklubb og godkjent for bruk av håndvåpen. Det fremkom imidlertid ingen indikasjon på at personen hadde uttrykt noen form for angrepsintensjon, altså ingen tegn på konkrete planer om å gjennomføre noe angrep.

Denne skriftlige redegjørelsen fra melderer utgjør det som har blitt omtalt offentlig som tipset PST mottok om lag ett år før angrepet i Bærum fant sted. Flere har reagert på at gjerningspersonen kunne planlegge og gjennomføre et angrep helt uforstyrret, ettersom PST hadde blitt tipset om ham ett år tidligere. Derfor har utvalget blitt bedt om å undersøke hva som ble gjort med tipset fra det øyeblikket det ankom PST, og frem til dagen angrepet fant sted. Mer spesifikt skal utvalget "beskrive og vurdere PSTs og politiets mottak, behandling, oppfølging og deling av informasjon om gjerningspersonen i angitte periode for evalueringen." I tillegg mener utvalget det er betimelig, med mål om fremtidig læring, å vurdere om angrepet kunne vært avverget dersom tipset hadde blitt håndtert annerledes.

5.2 Vurderingskriterier

Utvalget har lagt vekt på å definere tydelige kriterier som utgangspunkt for våre vurderinger. En lengre begrunnelse for våre vurderingskriterier er å finne i vedlegg 1. Med utgangspunkt i eksisterende planverk og instruks for PST og Oslo politidistrikt (OPD), har utvalget identifisert følgende tre vurderingskriterier for denne deloppgaven:

1. Er mottak, behandling, oppfølging, deling av informasjon om gjerningspersonen gjennomført i henhold til gjeldende planverk, rutiner og retningslinjer hos PST og OPD?
2. Er saksbehandling og tiltak hos PST og OPD proporsjonale til bekymringen som forelår?
3. Er det notoritet i saksbehandlingen til PST og OPD?

Det første kriteriet handler ganske enkelt om hvorvidt gjeldende planverk, rutiner og retningslinjer er fulgt i denne saken. Det andre kriteriet, proporsjonalitet, er et gjennomgående tema i flere av grunnlagsdokumentene hos PST og politiet som omhandler tipshåndtering, og handler om det i denne saken er rimelig å forvente at mer kunne blitt gjort med tanke på omfanget av bekymringen og opplysningene som til enhver tid var tilgjengelige. Det tredje kriteriet, notoritet, er også et gjentakende tema i grunnlagsmaterialet og en viktig forutsetning for grundig tipshåndtering. Notoritet handler i denne sammenheng om at beslutninger knyttet til et tips skal være sporbare og kontrollerbare; det vil si at det skal kunne påvises når en beslutning er foretatt, hva den gikk ut på og hvem som tok den.

157 E-post fremsendt av melder til PST, gradert journalpost 27.

Videre har utvalget identifisert flere læringspunkter fra 22. juli-kommisjonens rapport av særlig relevans for tipshåndtering: manglende rutiner og dataverktøy for en sentral førstehånds bearbeidelse og vurdering av tips, en for tilbakeskuende og passiv rutine i forhold til å vurdere tips om mulige nye forhold og en rådende forsiktighetskultur når det gjelder terskelen for å registrere personopplysninger som resultat av innkommende informasjon og meldinger (tips).¹⁵⁸ I tillegg påpeker kommisjonsrapporten at PSTs arbeid for å avdekke mulige terrortrusler i for liten grad har vektlagt kapasitetsbygging og fokusert for ensidig på intensjon, noe som kan ha bidratt til at gjerningspersonen fra 22. juli-angrepene ikke ble kjent før terrorangrepene inntraff.¹⁵⁹ Med dette som utgangspunkt vil utvalget også benytte følgende vurderingskriterier:

4. Er tipshåndteringen preget av manglende rutiner og dataverktøy for en sentral førstehånds bearbeidelse og vurdering av tips?
5. Er tipshåndteringen preget av en for tilbakeskuende og passiv rutine i forhold til å vurdere tips om mulige nye forhold?
6. Er tipshåndteringen preget av en rådende forsiktighetskultur når det gjelder terskelen for å følge opp innkommende informasjon og meldinger (tips)?
7. Er tipshåndteringen preget av overdreven vektlegging av intensjon i forhold til kapasitet?

¹⁵⁸ NOU 2012: 14: Rapport fra 22. juli-kommisjonen, s. 383-384.
¹⁵⁹ NOU 2012: 14: Rapport fra 22. juli-kommisjonen, s. 370.

5.3 Disposisjon

Utvalget begynner med å beskrive hendelsesforløpet i kronologisk rekkefølge. I del to presenterer vi utvalgets sentrale vurderinger knyttet til de syv vurderingskriteriene som er listet over. Tredje del diskuterer kort det som utvalget mener utgjør de to viktigste overordnede læringspunktene for denne deloppgaven: (1) tydeligere kriterier for ansvarsavklaring i saker som ligger i skjæringspunktet mellom PST og politiet; og (2) lavere terskel for deling av personinformasjon på tvers av etater. Til slutt gir utvalget sin vurdering av om angrepet kunne vært avverget dersom tipshåndteringen ble håndtert annerledes.

5.4 Beskrivelse av hendelsesforløpet

Sommeren 2018 mottar PSTs telefonvakt en innringing fra en privatperson som er bekymret for holdningene til en ung mann som vedkommende for sikkerhets skyld ønsker å informere PST om.¹⁶⁰ På anmodning fra vakten sender melder samme kveld en e-post til post@pst.politiet.no som inneholder opplysninger om en ikke identifisert person.

Av opplysningene fremgår det at melder er bekymret for sterke politiske og konservative standpunkter hos den unge mannen. I tillegg informerer melder om at den ikke identifiserte personen skal være meldt inn i en skyteklubb og er godkjent for bruk av håndvåpen. Det fremgår imidlertid ingen opplysninger om at den unge mannen har uttrykt intensjoner om å gjennomføre noe angrep. Melderen opplyser på slutten av tipset at vedkommende ikke vil oppgi

¹⁶⁰ De innledede tidsangivelsene er bevisst vage for å sikre at melderens identitet ikke avsløres.

navn på grunn av personvern, men er villig til å gjøre det dersom PST mener det er nødvendig. Med utgangspunkt i den innledende samtalen og opplysningene i den fremsendte e-posten, vurderer vaktleder hos PST at tipset ikke er tidskritisk, noe som ville medført en umiddelbar respons fra PST.

Neste arbeidsdag ringer PST til melder for å få navnet på personen det ble tipset om. Melder sender deretter en e-post til PST hvor det fremgår at navnet på personen er Philip Manshaus. PST søker så på navn og personnummer i egne registre, men får ingen treff. I tråd med gjeldende prosedyrer, blir e-postene fra melder loggført og overført til gradert PST-nett for videre behandling hos seksjonen i PST med ansvar for behandling av innkomne tips.

Seks arbeidsdager etter tipset ble mottatt blir saken tildelt en saksbehandler i seksjonen som behandler tips, uten særskilt prioritering, noe som er vanlig for flertallet av innkomne tips.

På grunn av ferietid og en stor saksmengde starter behandlingen av tipset **om lag to uker etter at tipset ble mottatt**. For saksbehandleren handler det i første omgang om å vurdere om tipset faller innenfor PSTs ansvarsområde eller ikke. Det sentrale spørsmålet for vurderingen er, ifølge PSTs respondenter, om tipset inneholder en så nøyaktig og vesentlig bekymring om intensjon og kapasitet til å anvende vold at det er hensiktsmessig å bruke ressurser på å forsøke å få avkreftet eller bekreftet dette gjennom ytterligere informasjonsinnhenting. I tillegg vil saksbehandleren vurdere melderens troverdighet og intensjon bak meldingen. I dette tilfellet vurderer saksbehandleren at tipset inneholder tilstrekkelig bekymringsfulle opplysninger om Philip Manshaus til at innhenting av ytterligere informasjon er nødvendig.

To dager etter at saksbehandlingen starter opprettes det en sak i det særskilte arbeidsområdet for tipshåndtering i PST. I overensstemmelse med PSTs rutinebeskrivelser for behandling av tips, foretas et innledende "kryss-søk" av informasjon på Philip Manshaus. Det søkes i flere offentlige registre, deriblant folkeregistret, politiets etterretningssystem Indicia, våpenregistret og valutaregistret. Videre foretas søk på informasjon om Philip Manshaus i åpne kilder på internett av en medarbeider tilknyttet seksjonen som jobber med såkalt Open Source Intelligence (OSINT). Dette innebærer at alle treff på internett som inneholder Manshaus' navn blir undersøkt nærmere.

I etterkant vet vi at Manshaus brukte anonyme profiler når han uttrykte ytterliggående holdninger på nettet. Det betyr at PST på daværende tidspunkt ikke hadde mulighet til å avdekke denne aktiviteten, med mindre de hadde besluttet å overvåke PC-en hans, noe de neppe hadde lovmessig hjemmel for å gjøre.

Av de samlede undersøkelsene PST gjør fremgår det at Philip Manshaus ikke er kjent av PST fra før, men at han er kjent av politiet i forbindelse med en rusanmeldelse i 2013. Det fremgår også at han er registrert med våpenkort til et luftgevær anskaffet i 2018, at hans far har våpenkort som omfatter to rifler, samt at hans mor begikk selvmord i 2001.

Saksbehandleren vurderer at de innledende undersøkelsene ikke gir tilstrekkelig grunnlag for å kunne avkrefte den gjeldende bekymringen. I tråd med PSTs retningslinjer for tipshåndtering utarbeider saksbehandler derfor ett sett med arbeidshypoteser vedrørende en mulig trussel knyttet til Philip Manshaus som danner grunnlaget for den videre saksbehandlingen.

PSTs videre oppfølging

PST vurderer at informasjonen som har fremkommet gjennom de innledende undersøkelsene ikke gir grunnlag for å opprette en forebyggende- eller etterforsknings sak. I slike saker har PST hjemmel til å begjære bruk av skjulte tvangsmidler, som telefonavlytting, romavlytting, åpning av post eller skjult ransaking. For at slik begjæring skal innvilges må imidlertid de rettslige forutsetningene være tilstede, det vil si at det må være grunn til å tro at noen forbereder en straffbar handling innen PSTs ansvarsområde, for eksempel et terrorangrep.¹⁶¹

Videre vurderer PST at det heller ikke foreligger opplysninger som gir grunnlag for bruk av innhentingemetoder som ikke krever rettens kjennelse, men som er svært ressurstunge, som spaning eller bruk av informanter. Det å ha tilgang på lovlige jaktvåpen er for eksempel svært vanlig i Norge, og gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å iverksette inngripende og ressurskrevende tiltak fra PST, så lenge det ikke foreligger indikasjon på angrepsintensjon eller ulovlig kapasitetsbygging.

Samtidig vurderer PST at det i denne saken fortsatt foreligger en restbekymring som de ønsker å redusere. Saksbehandleren vurderer derfor hvilke andre trussel- og sårbarhetsreducerende tiltak som kan benyttes. Utvalget har blitt opplyst om at det i denne forbindelse ble diskutert om det kunne være hensiktsmessig å gjennomføre en bekymringssamtale med Philip Manshaus.

Informasjonsinnhenting og påvirkning gjennom såkalte bekymringssamtaler er et verktøy PST benytter seg av i noen saker. I noen tilfeller kan en slik samtale være et velegnet verktøy for å vurdere mulig intensjon og kapasitet til

å begå voldshandlinger. Slike samtaler kan også ha en preventiv effekt som bidrar til at personer det er knyttet bekymring til ikke velger å omsette sine ekstreme ideer og holdninger til straffbare handlinger. Slike mulige preventive effekter må imidlertid veies opp mot eventuelle utilsiktede konsekvenser en bekymringssamtale også kan utløse. Det er en begrunnet risiko for at en samtale med PST kan oppleves som så inngripende at den bekrefter en allerede eksisterende oppfattelse av et "oss mot dem" og dermed forsterker en allerede pågående radikaliseringsprosess.

Flere av utvalgets respondenter i PST har påpekt at man risikerer å skape en uheldig praksis dersom PST "rykker ut med patruljen" i saker som primært dreier seg om politiske holdninger, og som kun bygger på informasjon fra én enkelt kilde, som var tilfellet i Manshaus-saken. Med andre ord vektlegger respondentene at det er viktig for tjenestens legitimitet at det er proporsjonalitet mellom den bekymringen som foreligger og de tiltakene som benyttes for å håndtere bekymringen. I tillegg kommer et tungtveiende hensyn om å beskytte kilden som kan risikere å bli eksponert som følge av en slik bekymringssamtale.

Resultatet av PSTs diskusjoner blir at det av proporsjonalitetshensyn og beskyttelse av kilden ikke er hensiktsmessig å foreta en bekymringssamtale med Philip Manshaus, basert på de tilgjengelige opplysningene i saken.

Ettersom Philip Manshaus ifølge PSTs opplysninger har bostedsadresse i Bærum kommune, som nå tilhører OPD, besluttes det å sende en forespørsel om informasjon, på fagspråket en RFI (Request for Information), til OPD.

¹⁶¹ Lov av 4. august 1995 Nr.54 Lov om politiet (politiloven) § 17d.

OPD involveres

Seks arbeidsdager etter saksbehandlingen er igangsatt

overleveres forespørselen (RFI-en) til OPD av PSTs liaison til OPD. Denne liaisonfunksjonen har en bred oppgaveportefølje rettet mot OPD, og har ikke nødvendigvis detaljert innsikt i konkrete saker. RFI-en ble derfor overlevert uten noen utdypende forklaring av innholdet eller uttalte forventninger knyttet til OPDs videre behandling av forespørselen.¹⁶² Forespørselen mottas av forebyggende koordinator for radikaliserings og ekstremisme ved OPDs felles enhet for forebygging. Denne enheten har det overordnede ansvaret for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i distriktet (se også kapittel 2.3).

PSTs forespørsel til OPD redegjør for hvordan PST mottok tipset og gjengir den presise ordlyden i tipset uten å avsløre melderens identitet. Den redegjør videre for de innledende undersøkelsene som er foretatt, og konstaterer at disse hverken kan avkrefte eller bekrefte bekymringen. Til slutt tilføyes opplysninger om Manshaus' oppvekst som tilsier at han kan ha personlige utfordringer.

Videre begrunnes forespørselen med at informasjonen "sett hen til ideologisk ståsted, våpeninteresse og utfordringer i oppveksten, er av en slik karakter at det er i politiet sin interesse å kjenne til dette, samt vurdere informasjonen på selvstendig grunnlag for eventuell oppfølging."¹⁶³ Avslutningsvis etterspør PST opplysninger om Manshaus som politiet eller deres samarbeidspartnere i Bærum kommune (sosial-, skole- og helsevesen) måtte besitte.

Ifølge PST var hensikten med forespørselen todelt. Dels ønsket PST å innhente ytterligere

informasjon som OPD eventuelt selv hadde eller kunne få tilgang til gjennom sine samarbeidspartnere i kommunen. Dels ønsket PST at OPD skulle vurdere om opplysningene i saken dannet et tilstrekkelig grunnlag for forebyggende tiltak i regi av OPD eller OPDs samarbeidspartnere innen SLT-samarbeidet.¹⁶⁴ Den siste hensikten kommer imidlertid ikke så tydelig frem i PSTs forespørsel fordi den er plassert midt i et avsnitt og er ikke fremhevet på samme måte som spørsmålene om ytterligere informasjon.

I OPD blir forespørselen delegert til radikaliseringskontaktene i OPDs Enhet Vest, og opplysningene om Manshaus registreres i politiets etterretningssystem Indicia. Samtidig oppstår det en intern diskusjon mellom radikaliseringskontaktene i Enhet Vest og felles enhet for forebygging vedrørende OPDs rolle i saken. De er begge usikre på hva som er PSTs ønske med forespørselen. Er det alene informasjonsinnhenting til bruk for en pågående sak i PST, eller ønsker PST at OPD overtar ansvar i saken og vurderer eventuelle forebyggende tiltak i samråd med sine samarbeidspartnere i Bærum kommune?

Overfor utvalget har OPD opplyst at det i perioden forut for forespørselen om Philip Manshaus var flere saker der PST henvendte seg til OPD med rene informasjonsforespørsler. I slike tilfeller er det vanskelig for OPD å vurdere om eventuelle forebyggende tiltak fra OPD og samarbeidspartnere vil gå i veien for eventuelle tiltak fra PST. I tillegg kan slike informasjonsforespørsler fra PST utfordre hensynet til taushetsplikt og det tillitsbasert

¹⁶² Dette fremkommer av utvalgets intervjuer med de som var involvert ved denne overleveringen.

¹⁶³ Forespørselen er arkivert som journalpost 19.

¹⁶⁴ SLT står for Samordning av lokale rus- og kriminalitetsforebyggende tiltak, og er en samordningsmodell for lokale, forebyggende tiltak mot rus- og kriminalitet, deriblant voldelig ekstremisme, som benyttes av om lag 200 norske kommuner.

samarbeidet som foreligger mellom OPD, kommunene og andre etater. Det oppleves også som problematisk for OPD å be om informasjon fra sine samarbeidspartnere på vegne av PST, fordi partneren i kommunene da ikke vet hvem informasjonen er ment for, med mindre OPD eksplisitt opplyser om det. Dessuten kan disse etatene ifølge gjeldende regelverk ikke uten videre dele taushetsbelagt informasjon med OPD eller PST med mindre avvergingsplikten gjelder, som innebærer at det må fremstå som "sikkert eller mest sannsynlig" at en kriminell handling, i dette tilfellet et terrorangrep, vil bli begått.¹⁶⁵ Slike opplysninger forelå ikke i dette tilfellet.

Om lag en måned etter at OPD mottar forespørselen fra PST drøftes saken på et fast samarbeidsmøte mellom radikaliseringskontaktene i OPDs Enhet Vest og medarbeidere fra PST. På møtet etterspør OPD en avklaring fra PST på om det primært er informasjonsinnhenting som PST er ute etter, eller om de ønsker at ansvaret for saken overføres til OPD. PST opplyser at de vil undersøke dette nærmere.¹⁶⁶

To uker senere under et nytt møte mellom OPDs Enhet Vest og PST ber OPD igjen om en avklaring på hvem av dem som har ansvaret for videre oppfølging i saken. PST opplyser igjen at de vil undersøke nærmere.¹⁶⁷

Før det kommer en avklaring fra PST, ber saksbehandleren i PST som mottok og behandlet tipset om at PSTs liaison purrer på OPD for svar på PSTs informasjonsforespørsel. Dette gjøres overfor OPDs radikaliseringskoordinator, som opplyser overfor PST om at saken er til behandling

i Enhet Vest, som trolig avventer svar fra PST på spørsmålet om hvem som har ansvaret for videre oppfølging.

OPDs videre oppfølging

I mellomtiden jobbes det i OPD med å svare på PSTs forespørsel. For å avdekke eventuell informasjon av relevans for saken som ikke er registrert i OPDs systemer, forespørres dette i e-post til et ikke formalisert nettverk av medarbeidere i OPD som jobber med forebygging og etterretning, og til medarbeidere i politidistriktet som kan antas å ha kunnskap om Philip Manshaus fra den tidligere rus-saken. Forespørslene gir ingen resultater.

I tråd med rutinebeskrivelsene og samordningsmodellen for forebygging av hatkriminalitet og voldelig ekstremisme mellom Bærum kommune og OPD, tar OPD opp forespørselen fra PST på et møte med kommunen i den såkalte kjernegruppen innen SLT-samarbeidet. Dette er en egen gruppe i Bærum på tvers av politi og kommune med ansvaret for det strategiske arbeidet knyttet til forebygging av ekstremisme, utveksling av informasjon om utfordringsbildet, samt rådgivning og veiledning i forbindelse med håndtering av bekymringer eller saker. Direkte koordinering av enkeltsaker skjer imidlertid ikke i denne gruppen grunnet personvern hensyn. I etterkant av dette møtet diskuteres spørsmålet om OPDs rolle og ansvar i saker som denne, og problematikken knyttet til taushetsplikten, som er et gjengangstema for medlemmene av kjernegruppen.

Etter møtet i kjernegruppen forespør OPD henholdsvis NAV og barnevernet om relevant informasjon om Philip Manshaus. I tillegg søkes det i åpne kilder vedrørende hans skolegang. Det rettes ingen henvendelse til helsetjenestene, herunder Barne- og Ungdomspsykiatrien (BUP),

¹⁶⁵ Regjeringen, "Taushetsplikt og ansvar", *Nasjonal veileder for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme*.

¹⁶⁶ Møtereferatet er arkivert som journalpost 20.

¹⁶⁷ Møtereferatet er arkivert som journalpost 21.

eller til skolevesenet. Årsaken er at det ble vurdert som at utlevering av slik informasjon ikke ville være i tråd med taushetsplikten, gitt de opplysningene som OPD hadde i saken. I ettertid vet vi at det forelå noe informasjon om Manshaus hos BUP fra hans barndomsår, men ingen informasjon som trolig ville endret OPD eller PSTs behandling av saken. Opplysningen om at en lærer ved Fosen folkehøgskole tok opp en bekymring fra en medelev om Manshaus på et lærermøte er det, ifølge en av utvalgets respondenter i kommunen, svært lite sannsynlig at ville fremgått dersom OPD hadde rettet en forespørsel om Manshaus til skolevesenet, ettersom folkehøgskoler ikke inngår som en del av det offentlige skolevesenet.

OPD oppfatter spørsmålet om hvem som har ansvaret i saken som stadig uavklart når OPD i **september 2018** svarer på informasjonsforespørselen fra PST. Av svaret fremgår det at det er foretatt undersøkelser i egne systemer og hos lokale samarbeidspartnere, men at det er begrenset hva de aktuelle etatene ønsker å dele med politiet uten et tydelig mandat for forespørselen, ettersom mye av informasjonen er taushetsbelagt. I svaret opplyser OPD om informasjon fra politiets eget system vedrørende russaken, samt informasjon innhentet fra NAV og barnevernet. I svaret opplyser OPD også om at det ikke er innhentet informasjon fra Barne- og Ungdomspsykiatrien (BUP) eller de to skolene som Philip Manshaus etter OPDs kjennskap har gått på.

OPD konkluderer i sitt svar med at (1) det hos lokalt politi ikke er funnet informasjon som knytter objektet til noen form for ekstremisme, og (2) at det hos lokale sosiale tjenester ikke er funnet informasjon som knytter objektet til noen form for ekstremisme.¹⁶⁸ Videre bemerker OPD at dersom PST ønsker spesifikk informasjon fra andre etater kan det være hensiktsmessig å kontakte disse direkte for å få dette utlevert, men at det er lite som tyder på at det finnes slik informasjon i denne saken.

OPD opplyser overfor utvalget at de opplevde at deres primære oppgave var å tilveiebringe informasjon som PST selv ikke hadde, og begrunner det med manglende avklaring om hvem som hadde ansvaret for å følge saken videre opp.

Utviklingen frem til 10. august 2019

Med dette svaret fra OPD velger PST å avslutte behandlingen av tipset om Philip Manshaus i den seksjonen som til nå har hatt ansvaret for saken hos PST. Dette skjer **den 18. september 2018**. I den forbindelse oppdateres saken i PSTs arkiv og etterretningssystem. En slik oppdatering, med en stadig uavklart restbekymring, innebærer at det er mulig for PST å koble på eventuell ny informasjon som måtte tilflyte tjenesten om Manshaus for en periode på inntil fem år.

168 OPDs svar på PSTs informasjonsforespørsel er arkivert som gradert journalpost 29.

Den 24. september 2018 overleveres saken med restbekymringen internt i PST til seksjonen for ikke-statlige aktører (ISA). Overleveringen finner sted uten noen anbefaling om oppfølgende tiltak.

I tillegg til å være registrert i PSTs etterretningssystem er Philip Manshaus nå også registrert i OPDs oversikt over personer det er knyttet en radikaliseringsbekymring til (se kapittel 2.3). I den forbindelse foreligger en avtale mellom PST og OPD om at de møtes ca. to ganger årlig og gjennomgår samtlige personer i denne oversikten, og angir hvem som skal "følges opp", er "passive", er "avsluttet" eller tilhører "PST". Hensikten med disse møtene er å avklare hvem som har ansvar for hver enkelt person.

Den 15. oktober 2018 finner et slikt møte sted mellom OPDs Enhet Vest og PST, hvor også Philip Manshaus drøftes. Fra møtereferatet fremgår det at OPD etterspør hva PST ønsker at OPD skal gjøre i saken. PST svarer at OPD selv må vurdere om de ønsker å jobbe videre med den.¹⁶⁹ Det er ikke enighet mellom PST og OPD nå i ettertid om hva slags avtale som ble gjort på dette møtet om hvem som hadde ansvaret for videre oppfølging av saken, men i OPDs oversikt blir Philip Manshaus stående som PSTs ansvar etter møtet.

Den 13. februar 2019 gjennomgås alle personer i OPDs oversikt på nytt i et møte mellom PST og OPD. Det foreligger ikke noe referat fra møtet, men både PST og OPD opplyser utvalget om at de nå var enige om at ansvaret for Philip Manshaus skulle overføres til OPD. Denne overføringen blir imidlertid ikke registrert grunnet en glipp hos OPD. Dermed blir Manshaus stående som "tilhørende PST" i OPDs oversikt frem til angrepet den 10. august 2019.



Bilde 5.1: Hovedbygget til PST i Nydalen. Foto: PST

169 Møtereferatet er arkivert som journalpost 22.

Tre uker senere
PST sender informasjonsforespørsel vedrørende Manshaus til OPD, og ber OPD vurdere oppfølging av Manshaus

Sommereen 2018
En bekymret borger tipser PST om Manshaus' ytterliggående holdninger

Sommereen 2018
PST starter innledende undersøkelser. Undersøkelsene kan hverken bekrefte eller avkrefte bekymringen.

18. september 2018
Den innledende saksbehandlingen avsluttes i PST.

September 2018
I svaret til PST opplyser OPD om at de finner ingen informasjon som knytter Manshaus til noen form for ekstremisme.

13. februar 2019
Ansvaret i saken ligger nå hos OPD, men grunnnet en forseelse blir den stående som "tilnørendende PST" i OPDs oversikt. Dermed blir saken liggende stille hos begge parter.

15. oktober 2018
OPD spør PST hva de ønsker at OPD skal gjøre i Manshaus-saken. PST svarer at OPD selv må vurdere om de ønsker å jobbe videre med den.

10. august 2019
Manshaus går til angrep

Mai
2018

September
2019

Sentrale hendelser

Myndighetens respons

5.5 Sentrale vurderinger

I det som følger presenterer utvalget sentrale vurderinger og anbefalinger knyttet til de syv vurderingskriteriene som ble introdusert innledningsvis.

Er mottak, behandling, oppfølging, deling av informasjon om gjerningspersonen gjennomført i henhold til gjeldende planverk, rutiner og retningslinjer?

Når det gjelder PST, vurderer utvalget at den innledende saksbehandlingen er gjennomført i henhold til gjeldende planverk, rutiner og retningslinjer. I denne sammenheng er det verdt å nevne at som del av den omfattende omorganiseringen som PST har vært gjennom de senere årene (se kapittel 2.2) er det opprettet nye seksjoner, prosesser, systemer, og verktøy for tipshåndtering. Av graderingshensyn kan ikke utvalget beskrive disse i detalj. Utvalget kan imidlertid konstatere at PST på tidspunktet da tipset om Manshaus ble mottatt langt på vei hadde imøtekommet det som 22. juli-kommisjonen opplevde som manglende rutiner og dataverktøy for en sentral førstehånds bearbeidelse og vurdering av tips. Det er utvalgets vurdering at de nye rutineene fungerte som de skulle i forbindelse med dette tipset, og utvalget har ikke identifisert noen feil i den innledende saksbehandlingen.

Videre er det er utvalgets vurdering at hensiktene i informasjonsforespørselen fra PST til OPD ikke kom tydelig nok frem og til dels var motstridende. PST brukte også altfor lang tid på å avklare hvem som skulle ha ansvaret for den videre oppfølgingen i saken, selv etter at OPD hadde etterspurt en slik ansvarsavklaring ved flere anledninger. I tillegg finner utvalget at den interne oppdragsdialogen i forbindelse med at saken ble

overført fra en seksjon i PST til en annen burde inkludert anbefalinger for videre oppfølging, deriblant ansvarsavklaring med OPD.

Når det gjelder OPD er det er utvalgets vurdering at saksbehandlingen i OPD har fulgt de rutiner og retningslinjer som ligger til grunn, med ett viktig unntak. Det ble søkt informasjon fra de kanaler og myndigheter som vanligvis forespørres i lignende saker, samt fra et utvidet uformelt nettverk. Derimot skjedde det en feil hos OPD når ansvaret endelig ble avklart i saken og tillagt OPD, ettersom Manshaus sin status ikke ble endret i OPDs oversikt over pågående saker, men ble stående som PSTs ansvar. Dette er etter utvalgets vurdering klart kritikkverdig.

Utvalget har merket seg at det ikke ble etablert en felles forståelse av oppdraget mellom PST og OPD i den innledende kommunikasjon om tipset. Skulle det iverksettes forebyggende tiltak eller skulle det kun innhentes informasjon? Dette hadde etter utvalgets vurdering flere årsaker. For det første var hensikten med forespørselen fra PST ikke tydelig nok kommunisert til OPD fra start. For det andre var den delen av PSTs forespørsel som ba OPD om å vurdere egne forebyggende tiltak ikke tilstrekkelig fremhevet, slik at informasjonsbehovene ble styrende for OPDs behandling av forespørselen. For det tredje kan bruken av begrepet "Request for Information" (RFI) i forespørselen ha virket misvisende ettersom det i seg selv tilsa informasjonsinnhenting og ikke tiltaksvurdering. For det fjerde var OPDs tolkning av forespørselen fra PST basert på tidligere erfaringer og antatt hensikt heller enn på forespørselens faktiske ordlyd og reelle hensikt.

I kombinasjon gir dette grunn til å se nærmere på rutinene for informasjonsutveksling og ansvarsavklaring i saker som ligger i skjæringspunktet mellom PST og politiet, noe vi kommer tilbake til i delkapittel 5.6.

Er saksbehandling og tiltak proporsjonale til bekymringen som forelå?

Når det gjelder PSTs saksbehandling og overveielser av tiltak vurderer utvalget at disse var proporsjonale i forhold til de opplysningene som forelå. Utvalget vurderer at PSTs beslutning om å innhente mer informasjon om Manshaus gjennom politiet, og ikke å gjennomføre en bekymringssamtale, var rimelig med tanke på kildevern hensyn, de begrensede opplysningene som forelå om Manshaus fra én enkelt kilde som PST ikke kjente troverdigheten til, de potensielt negative konsekvensene en slik samtale kan ha, samt mengden andre, muligens mer alvorlige, saker som PST til enhver tid skal forholde seg til. Med andre ord hadde PST etter utvalgets vurdering på dette tidspunktet for lite informasjon å gå på til at PST med rimelig sikkerhet kunne anta at en bekymringssamtale var nødvendig eller hensiktsmessig.

Videre vurderer utvalget at dersom PST hadde iverksatt mer inngripende tiltak, såkalte skjulte tvangsmidler, utelukkende basert på de opplysningene som forelå, ville dette muligens vært i strid med de lover og regler PST må forholde seg til, særlig med tanke på overvåking av politiske holdninger i befolkningen. Dersom PST skal ta i bruk tvangsmidler som romavlytting eller datainnbrudd må det i henhold til politilovens § 17d foreligge grunn til å tro at noen forbereder en straffbar handling innenfor PSTs ansvarsområde, i dette tilfellet terrorangrep, og PST må på forhånd søke om rettslig kjennelse (tillatelse) i slike saker. I denne saken forelå det ingen opplysninger som tilsa at Manshaus hadde intensjon om å

gjennomføre et terrorangrep, og derfor ville PST neppe fått tillatelse fra retten for å ta i bruk slike tvangsmidler.

Når det gjelder OPDs saksbehandling og overveielser av tiltak vurderer utvalget at disse ikke fullt ut er proporsjonale i forhold til de opplysningene som forelå, samt mengden andre, muligens mer alvorlige, saker som OPD til enhver tid skal behandle. Den viktigste mangelen er at en avklaringsamtale fra OPD aldri ble vurdert gjennomført da ansvaret i saken ble tillagt OPD. Årsaken ser imidlertid ut til å ha vært at saken grunnet en feil aldri ble registret som OPDs ansvar.

I en gjennomgang av OPDs håndtering av saken overfor Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) den 22. august 2019 tilkjenner OPD at de basert på en samlet vurdering av informasjonen i saken ville vurdert å oppsøke Manshaus for en avklaringsamtale basert på frivillighet (som er de rettslige rammene),¹⁷⁰ dersom han hadde blitt registrert som OPDs ansvar i Indicia-prosjektet.¹⁷¹ I et skriftlig innspill til utvalget påpeker OPD at de står i mange av de samme dilemmaene som PST når de skal vurdere om slike avklaringsamtaler kan være hensiktsmessige.¹⁷² I dette tilfellet var informasjonen som forelå svært begrenset, og OPD hadde i motsetning til PST ingen informasjon om melders identitet eller troverdighet. Slike momenter kan ifølge OPD være avgjørende for å vurdere om en avklaringsamtale er hensiktsmessig, proporsjonal i forhold til bekymringen som foreligger, og forsvarlig med tanke på melders identitet. Dette spørsmålet kommer vi tilbake til i utvalgets vurdering av om angrepet kunne vært avverget i delkapittel 5.7.

170 Politiets avklaringsamtale er tilnærmet lik PSTs bekymringssamtale. Årsaken til at politiet bruker et annet begrep er at bekymringssamtaler i politiet knyttes til samtaler med ungdom under 18 år som er involvert i kriminalitet.

171 Presentasjonen er arkivert som gradert journalpost 30.

172 Innspillet er arkivert som journalpost 23.

Er det notoritet i saksbehandlingen til PST og OPD?

Utvalget mener at kriteriet om notoritet i saksbehandlingen er delvis oppfylt når det gjelder intern saksbehandling, og ikke oppfylt når det gjelder overdragelsen av saken fra PST til OPD. Mens den innledende saksbehandlingen i PST er veldokumentert, foreligger det mindre beslutningsdokumentasjon av vurderinger og beslutninger som ble tatt av PST i forbindelse med saksoverdragelsen til OPD.

Når det gjelder OPD er dokumentasjonen av beslutninger som ble tatt i møter og kommunikasjon mellom Enhet Vest og Felles enhet for forebygging mangelfull. I tillegg mangler det dokumentasjon for flere sentrale beslutninger som ble tatt i saken, deriblant beslutningen om å overføre ansvaret fra PST til OPD. Det er fremdeles ikke avklart nøyaktig når denne beslutningen ble tatt, eller på hva slags grunnlag. Dette er etter utvalgets vurdering kritikkverdigg.

Er tipshåndteringen preget av manglende rutiner og dataverktøy for en sentral førstehånds bearbeidelse og vurdering av tips?

Når det gjelder PST har kritikken om manglende rutiner og dataverktøy for en sentral førstehånds bearbeidelse og vurdering av tips, som opprinnelig kom fra 22. juli-kommisjonen, langt på vei blitt imøtekommet. Dette har skjedd i form av opprettelsen av et nytt situasjonscenter, samt flere nye seksjoner, strukturer, systemer og verktøy som skal sikre gode rutiner for førstehånds bearbeidelse og vurdering av tips. Det meste av dette var allerede på plass da tipset om Manshaus ble mottatt sommeren 2018. Utvalget vurderer at førstehånds bearbeidelsen og vurderingen av tipset innenfor disse nye strukturene og systemene fungerte godt.

Samtidig har utvalgets intervjuer med respondenter involvert i behandling av tips i PST avdekket flere andre utfordringer for god tipshåndtering. Én slik utfordring er samspillet mellom førstelinjen, de som først mottar og bearbeider tips, og grunnetterretningen, de som sitter på fagkompetanse om særskilte miljøer som tipset kan relateres til. Flere av utvalgets respondenter har påpekt at det ved flere anledninger har foregått en parallell saksbehandling i PST uten tilstrekkelig kommunikasjon, informasjonsdeling, eller ansvarsavklaring på tvers av disse to miljøene. Det har med andre ord i enkelte tilfeller vært to ulike etterretningshjul som spinner samme sak uten å trekke på hverandre.

En annen utfordring er at en intern gjennomgang av personer i PSTs register avdekket at det forelå informasjon på ulike steder i PSTs systemer som ikke automatisk ble koblet sammen, men krevde en manuell gjennomgang. Denne utfordringen hadde ingen direkte konsekvenser for PSTs behandling av Manshaus-saken, men selve gjennomgangen ble gjennomført som følge av den.

Til slutt påpeker noen av utvalgets respondenter at vurdering og behandling i noe omfang beror på tilfeldigheter og hvem som blir saksbehandler på den enkelte saken, særlig i saker som ligger i randsonen av PSTs ansvarsområde, noe vi kommer tilbake til i delkapittel 5.6.

Utvalget er kjent med at disse utfordringene allerede er velkjente i PST, og at det arbeides med å imøtekomme dem.

Når det gjelder OPD vurderer utvalget at tipshåndteringen i denne saken er preget av at OPD ikke besitter like velutviklede rutiner og analyseverktøy for tipshåndtering som PST, samt

at kommunikasjonen og samarbeidet mellom radikaliseringskontaktene i de ulike enhetene er krevende på grunn av manglende samlokalisering.

Er tipshåndteringen preget av en for tilbakeskuende og passiv rutine i forhold til å vurdere tips om mulige nye forhold?

Når det gjelder PST vurderer utvalget at kritikken om en for tilbakeskuende og passiv rutine i forhold til å vurdere tips om mulige nye forhold, som opprinnelig kom fra 22. juli kommisjonen, i liten grad gjør seg gjeldende i denne saken. 22. juli-kommisjonens inntrykk var at det eneste som var forventet i PSTs innledende behandling av et tips var søk i PSTs eget arbeidsregister, eventuelt også i politiets register Inidicia, men ikke noe utover dette.¹⁷³ I Manshaus-saken ble det i tillegg gjennomført søk i åpne kilder på internett, samt søk i våpen- og valutaregisteret. I tillegg ble det sendt ut en informasjonsforespørsel til OPD. I ettertid vet vi at det på gjeldende tidspunkt fantes lite øvrig informasjon av relevans for saken, med mindre PST fikk tilgang på Manshaus sine anonyme brukerkontoer på ulike internettforumer, noe som ville kreve langt mer inngripende tiltak enn det opplysningen i saken ga grunnlag for.

Utvalget mener imidlertid at PST har et forbedringspotensial når det gjelder rutinene for informasjonsutveksling med tolletaten. Selv om søk i valutaregisteret kan avdekke kjøp av varer i utlandet med kredittkort, finnes det ifølge utvalgets intervjuer med respondenter fra tolletaten andre betalingsmetoder som ikke fanges opp i dette registeret, men som tolletatens systemer kan fange opp. Nå vet vi at innhenting av slik informasjon fra tolletaten ikke ville endret noen forhold av betydning under den innledende behandlingen av tipset i 2018. Likevel er det overraskende at samarbeid og

informasjonsutveksling mellom PST og tolletaten i denne typen saker ikke er tettere med tanke på den omfattende kritikken som fremgikk om dette samarbeidet i 22. juli-kommisjonens rapport.

I denne sammenheng har utvalget merket seg at det per i dag ikke foreligger noe system som gjør at PST kan "flagge" personer som det er knyttet en alvorlig bekymring til, for så å bli automatisk varslet dersom de går til innkjøp av mistenkelige varer. PST har imidlertid opplyst utvalget om at de i kjølvannet av Manshaus-saken startet en praksis med å alltid vurdere avsjekk med tolletaten i saker der det vurderes som hensiktsmessig og innenfor tolletatens kapasitet.¹⁷⁴

Når det gjelder OPD hadde deres saksbehandling som premiss at oppdraget ble forstått som informasjonsinnhenting som, etter utvalgets forståelse, innebar at OPD regnet med at PST hadde kontrollen og ansvaret. Med andre ord ble det ikke gjort noen selvstendig vurdering i OPD av mulige forebyggende tiltak i denne saken.

Etter utvalgets oppfatning ville en selvstendig vurdering i OPD innebære kryss-søk i tilgjengelige registre, egne OSINT-undersøkelser samt overveielser av om de skulle gjennomføre en avklaringssamtale med Philip Manshaus. En slik selvstendig vurdering burde etter utvalgets oppfattelse vært gjort av OPD så snart det ble avklart at ansvaret i saken lå hos dem. Når det er sagt, er utvalget ikke kjent med opplysninger som tilsier at ytterligere undersøkelser på Philip Manshaus i åpne kilder og i registre på tidspunktet for saksbehandlingen i OPD ville tilveiebragt informasjon som kunne avkrefte eller bekrefte bekymringen.

173 NOU 2012: 14: Rapport fra 22. juli-kommisjonen, s. 383.

174 Opplysningene er delt med utvalget via e-post, arkivert som gradert journalpost 31.

Det kan argumenteres for at OPD burde ha forsøkt å innhente opplysninger fra skole og BUP og ikke bare anta at disse ville være taushetsbelagt. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid tvilsomt om en mer proaktiv overfor disse etatene, basert på de tilgjengelige opplysninger, ville ført til en opphevelse av taushetsplikten. Videre er det utvalgets vurdering at den informasjonen som forelå hos BUP hverken kunne avkrefte eller bekrefte bekymringen.

Tilbake står overveielserne om å gjennomføre en avklaringsamtale med Philip Manshaus. Som allerede nevnt tilkjenner OPD i en orientering om OPDs håndtering av hendelsen for Regjeringens sikkerhetsutvalg at de basert på en samlet vurdering av informasjonen i saken ville vurdert å oppsøke Manshaus for en avklaringsamtale basert på frivillighet, dersom han hadde blitt registrert som OPDs ansvar i Indicia-prosjektet.¹⁷⁵ Med andre ord kunne en slik samtale kun funnet sted dersom Manshaus hadde samtykket til det. Samtidig påpeker OPD i sin presentasjon at det er usikkert om en slik avklaringsamtale ville endret risikoen for et angrep.

En slik vurdering har utvalget ikke grunnlag for å gjøre, ettersom kunnskapsgrunnlaget om effekten av avklarings- eller bekymringssamtaler er for svakt per i dag.

Er tipshåndteringen preget av en rådende forsiktighetskultur når det gjelder terskelen for å følge opp innkommende informasjon og meldinger (tips)?

Når det gjelder PST vurderer utvalget at kritikken om en rådende forsiktighetskultur i PST, som opprinnelig kom fra 22. juli-kommisjonen, i liten grad gjør seg gjeldende i denne saken. Rapporten fra 22. juli-kommisjonen påpeker at flere ansatte i PST opplevde at det hadde "utviklet seg en forsiktighetskultur blant de ansatte, med den konsekvens at PST ikke foretar så mange lovlige og nødvendige registreringer og bearbeider så mange saker som man burde og har anledning til."¹⁷⁶ Samtidig påpekte Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste (EOS-utvalget) at de ikke hadde avdekket noen forsiktighetskultur i PST, snarere "en sunn bevisstetskultur omkring de rettslige rammevilkårene for tjenesten".¹⁷⁷

Forsiktighetskulturen som 22. juli-kommisjonen beskriver handlet om terskelen for å følge opp bekymringsmeldinger, og kommisjonen mente at terskelen var for høy. Hvorvidt terskelen faktisk har blitt lavere siden 22. juli-kommisjonens rapport, har ikke utvalget grunnlag for å vurdere. Utvalget konstaterer at tipset om Manshaus ble fulgt opp og førte til opprettelse av sak i PSTs etterretningssystem, til tross for at tipset i stor grad dreiet seg om politiske holdninger, i noen grad om kapasitetsbygging (våpenkort og medlemskap i skyteklubb), men ikke om angrepsintensjon.

Flere av utvalgets respondenter i PST opplyser at det i forbindelse med saksbehandlingen foregikk en diskusjon internt i avdelingen om hvorvidt tipset falt innenfor PST sitt ansvarsområde

175 Presentasjonen er arkivert som gradert journalpost 30.

176 NOU 2012: 14: Rapport fra 22. juli-kommisjonen, s. 384.

177 EOS-utvalget, "Ingen "forsiktighetskultur" i PST," *Aftenposten*, 18. desember 2012.

eller ikke, ettersom tipset primært inneholdt informasjon om politiske holdninger snarere enn intensjon om å utøve politisk vold. PST opplyser også om at det på dette tidspunktet ikke var uvanlig at lignende tips med hovedvekt på enkeltpersoners politiske holdninger ikke ble behandlet videre av PST (jf. politiregisterloven § 7 og politiregisterforskriften § 4-3). Dette er ikke noe utvalget har hatt anledning til å undersøke nærmere, og vi har derfor ikke grunnlag for å vurdere om tipset ble behandlet grundigere enn lignende tips.¹⁷⁸

Når det gjelder antallet innkomne tips til behandling, har utvalget fått opplyst det totale antallet tips som PST mottok i 2017, 2018 og 2019, samt hvor mange av disse som ble sendt videre til ulike avdelinger i PST med ansvar for å vurdere tipsene. Utvalget kan ikke oppgi de eksakte tallene, men vi kan si at PST mottar flere tusen tips årlig. Av disse blir flere hundre sendt videre for intern behandling hvert år.¹⁷⁹

Vurderingen av om et tips som hovedsakelig inneholder opplysninger om ytterliggående holdninger skal være gjenstand for videre undersøkelser og registrering hos PST, er svært viktig for å sikre en hensiktsmessig avveining mellom borgernes behov for et privatliv, og PSTs behov for å innhente informasjon om borgere som det er knyttet bekymring til. Ifølge bestemmelsene om behandling av opplysninger i PST skal tjenesten ikke behandle personopplysninger alene basert på politisk virksomhet.¹⁸⁰ Samtidig kan sterke politiske holdninger indikere en intensjon om å anvende eller støtte bruk av

politisk vold. Dersom slik informasjon kombineres med opplysninger om voldsutøvende kapasitet i form av adgang til våpen, kan betingelsene for registrering av et mulig straffbart forhold innenfor tjenestens virkeområde være oppfylt.

Utvalget vurderer at beslutningen om å behandle tipset om Manshaus ytterligere var rimelig og innenfor de rammene og vilkårene som regulerer PSTs virksomhet – basert på den informasjon og de retningslinjene som forelå på tidspunktet for behandlingen. Videre mener utvalget at behandlingen av tipset ikke vitner om en forsiktighetskultur som beskrevet i 22. juli-kommisjonens rapport.

Når det gjelder OPD har politiet med regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme fått en mer fremtredende rolle innen dette området, og er i den forbindelse nødt til å føre et register over personer som mistenkes for å kunne begå kriminelle handlinger, enten i form av voldelig ekstremisme eller hatkriminalitet. Således blir terskelen for registrering lavere hos politiet enn hos PST, ettersom hatkriminalitet ikke nødvendigvis innebærer fysisk vold. Det skal imidlertid foreligge en klar mistanke om mulige kriminelle handlinger for at en person skal registreres av politiet, også innen dette området. Dersom noen registreres er det samme femårs regel for sletting av data som gjelder i politiet som i PST. Hvorvidt OPDs terskel for oppfølging av tips og bekymringsmeldinger er for lav, for høy, eller akkurat passe, er noe utvalget ikke har hatt anledning til eller grunnlag for å vurdere.

178 Lov av 28. mai 2010 nr. 16 *Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (politiregisterloven); Forskrift av 26. april 2013 *Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (politiregisterforskriften).

179 Opplysningene er fremsendt utvalget via e-post og arkivert som gradert journalpost 28.

180 Politiets sikkerhetstjeneste, *Sjefens direktiv*, gradert journalpost 34, § 16-3, siste avsnitt.

Er tipshåndteringen preget av overdreven vektlegging av intensjon i forhold til kapasitet?

Det siste vurderingskriteriet som utvalget har hentet ut av 22. juli-kommisjonens rapport vedrører i hvilken grad tipshåndteringen er preget av overdreven vektlegging av intensjon i forhold til kapasitet. Etterforskningen av 22. juli-angrepene avdekket at det i liten grad var mulig å fange opp gjerningspersonens angrepsintensjon, men at kapasitetsbyggingen var såpass omfattende at den i seg selv utgjorde tilstrekkelig grunn for å iverksette tiltak, dersom den hadde blitt avdekket av PST.

Når det gjelder Manshaus' kapasitetsbygging fremstår den som beskjedent sammenlignet med gjerningspersonen fra 22. juli-angrepene, som blant hadde kjøpt inn store mengder utstyr og komponenter til å bygge gjødselbomber, en halvautomatisk rifle, pumpehagle, en pistol, ricinbønner, flytende nikotin, og store mengder verneutstyr.¹⁸¹

PST ble tidlig kjent med at Manshaus hadde våpenkort, at han hadde gått til anskaffelse av et luftgevær, at han var innmeldt i en pistolklubb, og at han hadde ambisjoner om å bli jeger. En slik kapasitetsprofil er imidlertid ganske utbredt i Norge. Utvalget mener det ville være problematisk om en slik kapasitetsprofil i seg selv ble vurdert som tilstrekkelig for å iverksette mer inngripende tiltak enn de som ble iverksatt av PST i denne saken. Videre er det slik at PST i sin vurdering i liten grad har vektlagt intensjon, ettersom den ikke var kjent, men derimot kombinasjonen av ytterliggående holdninger med den begrensede kapasiteten som forelå. Derfor vurderer utvalget at tipshåndteringen i denne saken ikke er preget av overdreven vektlegging av intensjon i forhold til kapasitet.

Anbefalinger

- PST bør sikre at alle hensikter i skriftlige forespørsler er tydelig beskrevet og fremhevet med henvisning til hva som forventes av mottakeren av forespørselen, samt avklare hvem som har ansvaret for videre oppfølgingen i saken.
- OPD og PST bør sikre at hensiktene med forespørsler og anmodninger er gjenstand for en utdypende drøftelse så tidlig som mulig, aller helst umiddelbart etter overlevering.
- PST bør overveie om RFI fortsatt skal være betegnelsen for anmodninger om vurderinger av forebyggende tiltak.
- PST og OPD bør sikre beslutningsdokumentasjonen (notoritet) ved overføring av saker mellom enhetene.
- Rutinen med sekvensiell gjennomgang (vask) av alle objekter i Indicia-prosjektet bør videreføres. OPD bør i tillegg innføre rutiner som sikrer at alle beslutninger dokumenteres med tydelig markering av roller og ansvar.

181 NOU 2012: 14: Rapport fra 22. juli-kommisjonen, s. 344-354.

- PST bør iverksette tiltak for å sikre en sekvensiell gjennomgang (vask) av personer registrert i deres system. Her kan det hentes inspirasjon fra samarbeidene tjenester med mye erfaring når det gjelder det å håndtere et stort antall personer som potensielt utgjør en trussel mot allmenheten og mot nasjonal sikkerhet.¹⁸²
- PST bør fortsette arbeidet med å styrke samarbeidet mellom førstelinjen og grunnlagsetterretningen.
- Det bør innhentes erfaringer med utvikling av tverretatlige vurderingsverktøy fra andre sammenlignbare land. Ett aktuelt eksempel er verktøyet utviklet av Nasjonalt Senter for Forebygging av Ekstremisme i Danmark.¹⁸³ Et slikt verktøy kan bidra til å sikre en enhetlig systematikk og et felles "språk" for vurderinger.
- Samarbeidet mellom PST og tolletaten bør intensiveres og forbedres slik at terskelen for å innhente informasjon fra tolletaten senkes.
- Kunnskapsgrunnlaget om effekten av bekymrings- og avklaringsamtaler bør styrkes, for eksempel via samarbeidsprosjekter mellom myndighetene og forskere.

182 David Anderson, *Attacks in London and Manchester March-June 2017. Independent Assessment of MI5 and Police Internal Reviews* (2017).

183 Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme, *Vurderingsverktøj*.

5.6 Overordnede læringspunkter

Utvalget ønsker å utvise forsiktighet når det gjelder det å skulle utlede overordnede læringspunkter utelukkende basert på tipshåndteringen i én enkelt sak. Vi minner derfor om at vi ikke har hatt anledning til å sammenligne tipshåndteringen av denne saken med andre lignende saker.

Tydeligere kriterier for ansvarsavklaring i saker som ligger i skjæringspunktet mellom PST og politiet

Manshaus-saken demonstrerer at politiet og PST fyller ganske ulike roller i det forebyggende arbeidet, og at det kan oppstå utfordringer i saksbehandlingen når det ikke er opplagt hvem som har ansvaret i saken. Med regjeringens oppdaterte handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme ble politiet tildelt et større ansvar på dette området, men uten at det er nedfelt i gjeldende lovverk. Tiltak 13 i regjeringens handlingsplan slår fast at man skal forankre ansvaret for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme i politidistriktene. Samtidig står det i politilovens § 17b-5 at PST skal forebygge politisk motivert vold.¹⁸⁴ Dermed er både politiet og PST tildelt ansvar på dette området, men det er ikke åpenbart hvem som har ansvaret for hva.

Slik utvalget tolker dagens praksis er det alvorlighetsgraden av trusselen som avgjør hvem som har ansvaret for oppfølging. For eksempel heter det i regjeringens handlingsplan at bekymringer knyttet til radikaliserings skal meldes til politiet, mens svært alvorlige bekymringer skal meldes videre til PST via lokalt politi.¹⁸⁵ Videre står det skrevet i en lokal samarbeidsavtale mellom PST og OPD at PST har "ansvar for forebyggende

184 Lov av 4. august 1995 Nr.54 *Lov om politiet* (politiloven) §17b-5.

185 Justis- og beredskapsdepartementet *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*, 2014, s. 27.

arbeid mot allerede radikalisererte personer med ekstremistiske holdninger”, mens OPD har “ansvar for forebyggende arbeid mot personer som anses som sårbare for radikaliseringsprosesser og de som allerede er i en radikaliseringsprosess som PST ikke har ansvar for.”¹⁸⁶ Men nøyaktig hvor skillet går mellom “allerede radikalisererte personer” og “personer som er i en radikaliseringsprosess” er på ingen måte opplagt.

Derfor mener utvalget det er behov for kontinuerlig oppmerksomhet mot å utvikle kompetansen til de som skal vurdere og agere på saker som befinner seg i skjæringspunktet mellom PST og politiet. De involverte medarbeidere trenger et felles “språk” for å gjøre slike vanskelige vurderinger, en felles forståelse av trusselbildet og dets utvikling, og gjensidig tillit for å være best mulig rustet til å treffe gode valg. Utvalget mener derfor at felles utdanning og trening av disse medarbeidere, uansett om de jobber i PST eller i det ordinære politiet, vil være både naturlig og nødvendig.

I tillegg mener utvalget at PST og POD bør vurdere å videreutvikle, tydeliggjøre og nyansere kriteriene for hvilke saker som tilhører den ene eller den andre parten. En mulighet kan være å knytte slike ansvarsvurderinger til *intensjon* og *kapasitet*, som uansett danner grunnlaget for PSTs trusselvurderinger. I så fall kan man for eksempel se for seg at PST har ansvaret for saker der det foreligger en troverdig intensjon om å begå politisk motiverte voldshandlinger, mens OPD har ansvaret for saker der det foreligger ytterliggående holdninger, men hvor angrepsintensjonen er ukjent, uavklart, eller svært lite troverdig. Videre kan man se for seg at saker med ukjent intensjon, men hvor det foreligger ytterliggående holdninger kombinert med ulovlig

kapasitetsbygging av et visst omfang, herunder anskaffelse av materialer som kan benyttes til improviserte eksplosiver, eller anskaffelse av skytevåpen eller våpendeler som signaliserer bruk utover ordinær jakt, også er PSTs ansvar.

Det er ikke utvalgets intensjon å legge føringer for slike kriterier, ettersom dette er noe PST og OPD er best i stand til å gjøre selv. Samtidig ser utvalget et behov for å videreutvikle, tydeliggjøre og nyansere de noe uklare kriteriene som foreligger i dag.

Anbefalinger

- PST og Politidirektoratet bør tydeliggjøre roller og ansvarsfordeling mellom PST og politiet i arbeidet med radikaliserings- og voldelig ekstremisme
- Medarbeidere i PST og politiet som er involvert i å behandle saker som befinner seg i skjæringspunktet mellom de to organisasjonene bør i fellesskap trenes og utdannes på hvordan slike saker best kan håndteres.

¹⁸⁶ Oslo politidistrikt. *Samhandling- og samarbeidsavtale mellom PST ved ISA og Oslo politidistrikt ved EPO*, 2016, journalpost 24.

Lavere terskel for deling personinformasjon på tvers av etater

Utvalget mener at terskelen for utlevering av informasjon fra sosial-, skole-, og helsevesen knyttet til saker med en potensielt alvorlig men foreløpig ubekreftet radikaliseringsbekymring fremstår som høy og til hinder for politiets oppdrag innen dette området. Det gode samarbeidet som eksisterer mellom PST, OPD, kommunene og øvrige etater er en forutsetning for at man i Norge lykkes med å forebygge radikaliserings- og voldelig ekstremisme. Styrken i den etablerte SLT-modellen er at den baserer seg på et samspill mellom de etatene som har den rette kunnskapen og de rette verktøyene til å gripe inn overfor personer i en radikaliseringsprosess på rett tid og tilpasset den enkelte situasjon.

En forutsetning for at denne modellen virker er imidlertid at regelgrunnlaget er tydelig og at kommunikasjonen mellom etatene er presis. Da må opplysningene være korrekt registrert og dokumentert, kompetansen må være god og vedlikeholdt, og de involverte medarbeidere bør ha et felles "språk" for å vurdere risici. I tillegg er det en viktig forutsetning at det må være tillit til at sakene håndteres korrekt mellom, og internt i, de forskjellige etatene – også når det arbeides med forskjellige mål for øye, for eksempel sikkerhet versus omsorg. En av svakhetene i modellen er at ansvarsfordelingen mellom etatene kan bli utydelig hvis disse forutsetningene ikke er til stede, med risiko for at personer faller mellom flere stoler. Utvalget vurderer at dette i noen utstrekning har vært tilfellet med opplysningene vedrørende Philip Manshaus. Det kommer blant annet frem av den innledende diskusjonen som fant sted i OPD vedrørende utveksling av taushetsbelagt informasjon fra samarbeidende etater.

Utvalget har også notert seg at deling av informasjon i saken delvis fant sted i form av uformelle kanaler og gode personlige relasjoner. Utvalget har ingen grunn til å betvile at myndighetene ofte jobber godt og fleksibelt med forebygging i enkeltsaker basert på gode tillitsfulle personlige relasjoner på tvers av etater. En forebyggende innsats som er båret av personlige relasjoner, men med et uklart hjemmelsgrunnlag for utveksling av personsensitiv informasjon, fremstår imidlertid som prinsipiell betenkelig og i praksis sårbar. Informasjonsutveksling basert på uformelle kanaler lar seg vanskelig dokumentere og medfører risiko for at det ikke fremgår klart hvem som har ansvaret for hva.

Utvalget ser derfor et generelt behov for økt oppmerksomhet mot samarbeid og informasjonsutveksling på tvers av etater og myndigheter, med særlig henblikk på toll, helse og skole. Utvalget erkjenner at myndighetene i sitt arbeid med å forebygge radikaliserings- og voldelig ekstremisme må foreta en vanskelig avveining mellom personvern og sikkerhet. Når vi likevel anbefaler tettere samarbeid og mer informasjonsdeling er det i lyset av særlig to tendenser i trusselbildet. For det første er andelen personer involvert i voldelig ekstremisme med utfordringer knyttet til oppvekst, skolegang og mental helse betydelig i Norge, ifølge PST.¹⁸⁷ For det andre står såkalte enslige aktører bak en stadig større andel av høyreekstreme angrep med dødelige utfall.¹⁸⁸ Enslige aktører kommuniserer ikke nødvendigvis sin voldelige intensjon til omgivelsene. Dette krever igjen mer fokus på kapasitet – noe tolletatens informasjon kan bidra til å avdekke.

187 Politiets sikkerhetstjeneste, *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer i høyreekstreme miljøer i Norge?* (2019); Politiets sikkerhetstjeneste, *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikalisert?* (2016).

188 Jacob Aasland Ravndal, Sofia Lygren, Anders Ravik Jupskås og Tore Bjørge, *RTV Trend Report 2020* (Oslo, Senter for ekstremismeforskning, UiO, 2020).

Generelt mener utvalget at dersom terskelen for utveksling av informasjon senkes, må kontrollen som skal forhindre misbruk styrkes tilsvarende.

Anbefalinger

- Muligheten for et tettere samarbeid mellom PST og helse- og skolevesenet bør utredes, slik at terskelen for å utlevere taushetsbelagt informasjon i saker med en tilstrekkelig alvorlig radikaliseringsbekymring senkes.
- Hjemmelsgrunnlaget for taushetsplikt og informasjonsutvekslingen mellom politi, kommune og andre etater i saker vedrørende radikalisering og voldelig ekstremisme bør revideres for å etablere tydelige felles retningslinjer for hvilken informasjon som kan og skal deles, når og av hvem. Dette må skje i kombinasjon med at det innføres gode og sterke kontrollmekanismer som skal forhindre misbruk.

5.7 Kunne angrepet vært avverget?

Avslutningsvis vil utvalget på bakgrunn av den samlede informasjonen som er innhentet vurdere om angrepet i Bærum kunne vært avverget, dersom tipset hadde blitt håndtert annerledes av PST eller politiet.

Det er utvalgets vurdering at PST eller politiet gjennom en bekymrings- eller avklaringsamtale med Manshaus i beste fall kunne avverget

angrepet, enten i form av å stanse eller reversere radikaliseringsprosessen til Manshaus, eller i form av å senke varslingsterskelen til nærmeste familie, dersom de var kjent med at en slik bekymring fra myndighetene allerede forelå. Samtidig kan vi ikke utelukke at en bekymrings- eller avklaringsamtale i verste fall kunne ført til en intensivert radikaliseringsprosess, at angrepsplanleggingen ble mer fordekt og grundig, og at angrepet ble mer dødelig. Av den grunn bør både politiet og PST fortsatt være varsomme med bruken av slike samtaler, og vurdere grundig hvorvidt det kan være hensiktsmessig fra sak til sak. Samtidig bør kunnskapsgrunnlaget om effekten av bekymrings- og avklaringsamtaler styrkes for eksempel via utviklings- og forskningssamarbeid mellom myndighetene og forskere.

Når det gjelder det å skulle senke varslingsterskelen til nærmeste familie forstår utvalget det slik at PST eller politiet i utgangspunktet ikke har anledning til å dele sin bekymring med nærmeste familie når bekymringen gjelder en person som er myndig. For at personer i nærmeste familie skulle blitt gjort kjent med en slik bekymring ville man derfor vært avhengig av at Manshaus selv informerte om en eventuell samtale med PST eller politiet, eller at denne ble gjennomført på en måte som gjorde at det likevel ble synlig, for eksempel ved å oppsøke hans bopel når andre familiemedlemmer var hjemme. Dette er imidlertid noe både PST og politiet bevisst unngår for ikke å bryte taushetsplikten.

Videre vurderer utvalget at PSTs beslutning om å forsøke å innhente mer informasjon om Manshaus gjennom politiet, og ikke å gjennomføre en bekymringsamtale, var rimelig med tanke på kildevern hensyn, de begrensede opplysningene som forelå om Manshaus fra én

enkelt kilde som PST ikke kjente troverdigheten til, de potensielt negative konsekvensene en slik samtale kan ha, samt mengden andre, muligens mer alvorlige, saker som PST til enhver tid må forholde seg til. Med andre ord hadde PST etter utvalgets vurdering på dette tidspunktet for lite informasjon å gå på til at man med rimelig sikkerhet kunne anta at en bekymringsamtale var nødvendig eller hensiktsmessig.

Utvalget har også undersøkt om innhenting av ytterligere informasjon fra andre etater under den innledende behandlingen av saken, slik som tolletaten eller helsemyndighetene, kunne tilveiebragt informasjon som ville endret PST eller politiets håndtering av saken, og dermed iverksatt ytterligere tiltak som kunne avverget angrepet. Utvalget har ikke funnet noe informasjon av en slik karakter. Samtidig er det vår vurdering at terskelen for å innhente informasjon fra tolletaten og helseetaten i dag er for høy.

Utvalget har også undersøkt om Manshaus etterlot spor på internett eller i sosiale medier som kunne ført til at angrepet ble avverget. Manshaus sine åpne profiler i sosiale medier inneholdt ingen indikasjoner hverken på ytterliggående holdninger, angrepsintensjon, eller angrepskapasitet. Det var, ifølge PSTs vurdering, heller ingen personer i hans vennenettverk på Facebook som de umiddelbart gjenkjente eller som pekte seg ut negativt i forhold til ytterliggående politiske holdninger.

Etterforskningsmaterialet viser at Manshaus' anonyme aktiviteter på internett og i sosiale medier bekrefter hans ytterliggående holdninger, men gir liten indikasjon på intensjon eller kapasitet. Dessuten ville disse profilene ikke kunne avdekkes med mindre PST iverksatte inngripende tiltak, som skjult overvåkning av Manshaus' nettaktiviteter. Etter utvalgets forståelse ville PST trolig ikke fått rettslig kjennelse for bruk av slike tvangsmidler dersom de hadde bedt om det, ettersom det ikke forelå konkrete indikasjoner på at Manshaus planla en straffbar handling.

Oppsummert har utvalget ikke funnet noen alternative handlemåter tilknyttet PSTs eller OPDs tipshåndtering som med høy grad av sannsynlighet ville avverget angrepet, men vi kan samtidig ikke utelukke at en bekymrings- eller avklaringssamtale med Manshaus kunne påvirket hans videre utvikling og på den måten avledet ham fra en senere beslutning om å gjennomføre et angrep.

Politiets operative håndtering av hendelsen

6

6.1 Bakgrunn og tolkning av mandatet

Lørdag 10. august, kl. 16.07, mottar Oslo politidistrikt (OPD) en nødmelding. Melderer sier blant annet: "...en ung mann kom med pistolen inne på moskeen og skyte" og at en person trolig har kontroll på han. Melderer vet ikke adressen, men "Bærum" og "Skui"/[Sko] blir nevnt. Det går nærmere 20 minutter før politiet er på stedet. Hvorfor var politiets responstid så lang, og kunne de ha vært raskere på stedet?

Rundt kl. 17.30 visste OPD hvem gjerningspersonen var, og hadde kjennskap til en bekymringsmelding om hans høyreekstreme holdninger. Operasjonssentralen sendte to riksvarslinger til resten av politi-Norge i løpet av kvelden. Men varslingene gav ingen informasjon om gjerningspersonens antatte høyreekstreme holdninger, eller at det var snakk om et mulig forsøk på terror. Hvorfor gikk det nesten fem timer før ledelsen på operasjonelt nivå var enige om at de trolig stod overfor et "forsøk på terror"? Og hvorfor var det ikke før neste dag at politiet omtalte angrepet som "et forsøk på terror" til mediene og offentligheten?

I 21-tiden begynte POD å vurdere om de skulle utforme nasjonale tiltak i form av en nasjonal operasjonsordre med tanke på den muslimske høytiden Eid al-Adha, som startet dagen etter. En operasjonsordre ble utstedt kl. 01.20 natt til søndag. Selv om dette ga politidistriktene liten tid til å planlegge hvordan de skulle iverksette operasjonsordren som gjaldt fra kl. 0800 søndag morgen, var bevæpnet politi til stede på større Eid-arrangementer over hele landet på søndagen. Dette bakteppet danner grunnlaget for den tredje deloppgaven i utvalgets mandat, som er å "beskrive og vurdere politiets håndtering av hendelsen - fra meldingsmottak ved

operasjonssentralen i Oslo politidistrikt 10.8.2019 til aksjonsfasen ble avsluttet søndag 11. august, 2019 kl. 15.00, herunder bl.a.:

- a. meldingsmottak/håndtering av 112-anrop
- b. situasjonsbilde og situasjonsforståelse
- c. varsling/rapportering til relevante samarbeidsaktører og Politidirektoratet
- d. samhandling internt i Oslo politidistrikt og mellom politiet og PST
- e. planlegging og disponering av operative ressurser i Oslo politidistrikt
- f. tilgjengelige teknologiske hjelpemidler og anvendelsen av disse
- g. den initiale mediehåndteringen i politiet og PST (10. og 11. august)"

Vi har tolket mandatet som at vi skal beskrive og vurdere politiets håndtering av hendelsen i det ovennevnte tidsrommet, og at de sju temaene (a-g) skal inngå i vår beskrivelse og vurdering. Videre har vi tolket det som at vi står fritt til å beskrive og vurdere andre temaer dersom vi finner det relevant og hensiktsmessig innenfor utvalgets tildelte tids- og ressursmessige rammer.

6.2 Vurderingskriterier

Som tidligere nevnt har utvalget lagt vekt på å være tydelig på hvilke kriterier vi legger til grunn for våre vurderinger. Politiets beredskapsplanverk, rutiner og retningslinjer angir hvordan politiet skal organisere, samhandle og respondere på ekstraordinære hendelser, slik som terrorangrepet på moskeen i Bærum, og danner utgangspunkt for det første vurderingskriteriet for denne deloppgaven:

1. Er politiets operative håndtering gjennomført i henhold til gjeldende beredskapsplanverk, rutiner og retningslinjer?

Samtidig er det vanskelig å forberede seg fullt og helt på ekstraordinære hendelser gjennom planverk og prosedyrer. I de fleste uforutsette hendelser vil det herske usikkerhet om nøyaktig hva det er som har skjedd, hvem eller hva som er årsaken til hendelsen, og hva som kan være en hensiktsmessig måte å respondere på. Derfor inkluderer vi et vurderingskriterium som tar utgangspunkt i hva som synes å ha vært aktørenes situasjonsforståelse og beslutninger i sanntid, målt opp mot hvilken informasjon som var tilgjengelig:

2. Er politiets situasjonsforståelse og beslutninger rimelige gitt den informasjonen de hadde tilgjengelig i sanntid?

I tillegg til disse to overordnede vurderingskriteriene, følger en rekke mer spesifikke vurderingskriterier og spørsmål under de ulike temaene som diskuteres i dette kapitlet. En av de sentrale spørsmålene som diskuteres er om politiet kunne ankommet moskeen raskere dersom noe hadde vært gjort annerledes. En lengre begrunnelse for våre vurderingskriterier er å finne i Vedlegg 1.

6.3 Disposisjon

Dette kapitlet består av fem delkapitler. De to første delkapitlene beskriver og vurderer OPDs operative håndtering av hendelsen, med hovedfokus på det operasjonelle og taktiske nivået. Det tredje delkapitlet beskriver og vurderer den nasjonale krisehåndteringen med særlig fokus på POD og PODs situasjonscenter. Det fjerde delkapitlet beskriver og vurderer politiets mediehåndtering gjennom hele operasjonen. Til slutt, diskuterer vi seks temaer som utvalget mener utgjør overordnede læringspunkter knyttet til politiets operative håndtering av hendelsen: (1) Sikre oppdatert og tverrfaglig situasjonsforståelse, (2) bedre grunnlag for å gjøre PLIVO-vurderinger, (3) mer rom for selvstendige avveielser mellom handleplikten og egen sikkerhet for innsatspersonellet, (4) styrket kapasitet på operasjonssentralen og dets støttefunksjoner, (5) mer proaktiv bruk av terrorbegrepet i kommunikasjonen til befolkningen, og (6) hensiktsmessig skalering av det nasjonale beredskapsapparat på operasjonelt og taktisk nivå.

Figur 6.1 illustrerer hvordan de ulike delkapitlene plasserer seg langs en enkel tidslinje av hendelsen.



Figur 6.1 Kapittel 6 Disposisjon

Fordi de påfølgende delkapitlene inneholder mange detaljer, har vi laget en enkel tidslinje som viser hendelsesforløpet. Fargekodene indikerer i hvilket delkapittel de forskjellige momentene beskrives og vurderes nærmere:

Kap. 6.4 Oslo politidistrikts håndtering i initialfasen

Kap. 6.5 Oslo politidistrikts videre respons

Kap. 6.6 Nasjonal krisehåndtering

Kap. 6.7 OPDs mediehåndtering og krisekommunikasjon

LØRDAG 10. august 2019

- 16.07 Sentralbordet ved OPD mottar nødmelding.
- 16.12 Operasjonssentralen ved OPD leser ut melding om hendelse i Ringeriksveien 202, Skui, på sambandet ("en mann på stedet som har trolig to pistoler, vist frem to pistoler"). B21 er nærmeste patrulje og settes sammen med, B22, E38 på oppdraget, i tillegg til lederbilen i Enhet Vest (B06) som slutter seg til.
- 16.14 Melder forteller at han hører smell. En operatør videreformidler informasjonen til patruljene.
- 16.15 Innsatsleder sier det er "full mobilisering" og ber operasjonssentralen "fortløpende vurdere om dette er en PLIVO".

- 16.17 En Mik-patrulje¹⁸⁹, M11, er på vei tilbake til Sandvika politistasjon etter endt vakt og melder seg til tjeneste. M11 får beskjed av operasjonssentralen om å avvente.
- 16.20 M11 har forflyttet seg nærmere hendelsen og melder de "kan kjøre frem å få observasjon og eventuelt bistå". Operasjonssentralen svarer at M11 ikke er ønsket opp dit fordi "dette er en skarp situasjon" og M11 er "uten tilstrekkelig verneutstyr".
- 16.20 Operasjonsleder i OPD varsler PST om hendelsen.
- 16.21 B21 melder at de har kjørt feil som følge av at google maps har sendt dem feil.
- 16.26 Innsatsleder gir beskjed om at: "da er det pri på raskt å få lokalisert, komme seg inn, bistå, vi holder garden oppe i tilfelle flere gjerningspersoner".
- 16.27 M11 og B21 ankommer moskeen. M11 melder at "de sier at det er en gjerningsperson inne, men høres ut som det er skutt fra utsiden".
- 16.29 To betjenter fra M11 er inne i moskeen og melder om "kontroll på en person" på sambandet.
- 16.42 OPD sender første Twitter-melding om hendelsen.
- 16.47 Operasjonsleder ved OPD varsler Politidirektoratet ved politiets situasjonssenter (PSS).
- 17.07 Operasjonsleder i Vest politidistrikt spør PSS ved POD om det er en isolert hendelse eller om det er noe hele politi-Norge bør være obs på.
- 17.24 Operasjonssentralen ved OPD sender ut riksvarsling om hendelsen via politiets alarm- og varslingssystem (PAV) til resten av politi-Norge.
- 17.25 Utvendig søk etter andre mulige gjerningspersoner avsluttes og grovsøk i byggene er ferdig.
- 17.25 Operasjonssentralen blir kjent med at gjerningspersonen er registrert av PST med mulig høyreekstreme holdninger.
- 17.29 Deloppdrag på gjerningspersonens bopel iverksettes, innsatsleder delegerer oppdraget til Beredskapstroppen.
- 17.38 PSS ved POD spør PST om de er på saken, og om konsekvenser for trusselbildet.
- 17.47 Vest politidistrikt varsler PSS om at de har "definert en PLIVO-hendelse" i sitt distrikt.
- 18.06 Moskeen og området rundt evakueres fordi det er observert gjenstand som kan inneholde eksplosiver. Bombetjenesten (EOD) settes på saken.
- 18.27 Første telefonsamtale mellom strategisk nivå i OPD (Politimester bakvakt) og POD (ledervakt).
- 18.55 Vest politidistrikt informerer PSS om at de har avlyst PLIVO-meldingen da det viste seg å være falsk alarm.

¹⁸⁹ Mik står for Mobilt innsatskonsept ved massetjeneste. Mik-patruljebilene brukes primært i forbindelse med demonstrasjoner og større arrangementer.

- 19.15 OPD briefer pressen om hendelsen.
- 20.17 Bombe-teamet ved moskeen har gjennomgått mistenkelig gjenstand uten mistenkelige funn, og trusselen tas ned.
- 20.34 Innsatsleder ved gjerningspersonens bopel melder om funn av død person.
- 20.54 Beredskapsdirektøren ved POD ringer PSS og spør om hva de gjør nå av nasjonale tiltak.
- 21.00 Enighet på operasjonelt nivå i OPD om at en står overfor et forsøk på terror, at en bør heve hendelsen fra en kategori B- til kategori A-hendelse¹⁹⁰ og at stab bør etableres.
- 21.37 OPD ved politimester bakvakt beslutter generell bevæpning i Oslo, fordi situasjonen anses som uavklart, og at stab skal etableres.
- 21.46 Beredskapsdirektøren ber vaksjefen på PSS om å skaffe forsterkning for natten.
- 22.13 Operasjonssentralen ved OPD sender ut oppdatering på tidligere riksvarsling av kl. 17.24.
- 22.51 PST v/Den sentrale enhet (DSE) sender ut trusselvurdering knyttet til hendelsen via PST-nettet til politiet og de lokale PST distriktsenhetene i politidistriktene.
- 23.00 OPD holder pressekonferanse om hendelsen.
- 23.07 PSS ved POD sender ut en riksvarsling via PAV til resten av politi-Norge om at de vil sende ut en operasjonsordre i løpet av kvelden/natten, og ber politidistriktene om å skaffe en oversikt over relevante objekter og arrangementer og vurdere tiltak i forbindelse med Eid dagen etter.
- 23.30 Overtakelsesmøte, OPD stab tar formelt over ledelsen på operasjonelt nivå.

SØNDAG 11. august 2019

- 01.20 PSS ved POD sender ut operasjonsordre om at politiet sammen med PSTs distriktsavdelinger skal gå forebyggende dialog med muslimske miljøer/ressurspersoner om situasjonen og at politiet skal være til stede ved større Eid-arrangementer, og det gis bevæpning i den forbindelse med Eid-feiringen. Videre listes det opp en rekke beredskapstiltak som politiet skal iverksette.
- 12.00 OPD holder pressekonferanse om hendelsen.
- 15.00 Staborganiseringen avvikles og OPD går tilbake til ordinær linjeorganisering.

190 Kategoriene henviser til kategoriseringen A- og B-hendelser som sier noe om hvordan innsatsen, særlig på etterforskningssiden, skal dimensjoneres og organiseres. Kategori B beskrives i POD sitt rundskriv som "Ekstraordinære hendelser som drap (særlig ukjent gjerningsmann), større og grove ran, kidnapping, pågående livstruende vold (PLIVO), store saker i det organiserte kriminelle miljø og større ulykker". Eksempler på A-hendelser som nevnes i rundskrivet er terrorhandlinger, ulykker eller katastrofer som er eller kan utvikle seg til en krise hvor samfunnsinteresser er truet. Politidirektoratet, Rundskriv 2017/002, *Politiets beredskapssystem del II Etterforskning av kriser og ekstraordinære hendelser*, journalpost 39. For en utfyllende beskrivelse av kategorisering av hendelser (A-, B-, og C-kategori), se kapittel 2.1.

6.4 Oslo politidistrikts håndtering i initialfasen

Dette delkapittelet beskriver og vurderer OPD sin håndtering i varslings-, og utrykningsfasen, etterfulgt av aksjonsfasen, her definert som tidsperioden fra kl. 16.07 til kl. 17.24. Det vil si perioden fra OPD mottok nødanropet til grovsøk i moskeen og søk etter mulige gjerningspersoner i nærområdet ble avsluttet. Sentrale spørsmål er:

5. Hvorfor var ikke politiet raskere på stedet?
6. Kunne politiet ha vært raskere på stedet om de hadde respondert annerledes?
7. Burde operasjonssentralen ha lest ut en PLIVO-melding?
8. Hva gjorde operasjonssentralen og OPD mer generelt for å styrke egen organisasjon med tanke på kritisk kompetanse?

Innledningsvis gir vi en kort beskrivelse av hendelsene i moskeen før politiet kom på stedet, slik de fornærmede opplevde det.

Hendelsene i moskeen før politiets ankomst

Det er lørdag og dagen før starten på den muslimske høytiden Eid al-Adha. I Al-Noor moskeen holder imamen Duhr-bønn kl. 15.30. Ti personer deltar inkludert imamen. Etter bønningen forlater de fleste moskeen, men tre personer blir igjen i bønnesalen i første etasje for å lese koranen og meditere litt ekstra fordi det var "Hajj"-dagen.¹⁹¹

En person parkerer utenfor moskeen kl. 16.00, og skyter seg inn i moskeen via en nødutgang på sørsiden. De tre på innsiden hører skuddene.

¹⁹¹ Dagen før starten på feiringen av Eid al-Adha kalles gjerne "Hajj"-dagen blant norske muslimer.

En av de tre overmannen mannen i det han går inn i bønnerommet. En annen hjelper til med å få kontroll på mannen. Den siste av de tre forlater moskeen for å varsle politiet. På vei ut hører han skudd avfyrt og tenker at noen er blitt drept eller såret. Han er "i sjokk" og ringer til politiet på 02800, som ikke er politiets nødnummer, og får automatisk svar om ventetid. Han forsøker å stoppe passerende biler for å be om hjelp til å ringe politiet, men ingen biler stopper. Deretter snakker han med tre personer i en leilighet i nabobygget til moskeen og spør om de kan ringe politiet. De forstår ikke norsk og han gjentar spørsmålet på engelsk. De tre er håndverkere og jobber der på oppdrag for moskeen. Den fornærmede legger til slutt på, og ringer i stedet politiets nødnummer 112. Han får svar med en gang og forteller hva som har skjedd.

I mellomtiden ringer en av håndverkerne og varsler sin kontaktperson i moskeen som er ett av styremedlemmene. Styremedlemmet bor like ved og er raskt på stedet. Ved ankomst overtar styremedlemmet den pågående telefonsamtalen med politiet, og varsler samtidig den øvrige moské-ledelsen via en intern WhatsApp-gruppe de har, "angrep på moske (...) skyting".¹⁹²

Styremedlemmet oppsøker aktivt informasjon på stedet som han viderefremidler til politiet. Kl. 16.25 er styremedlemmet på baksiden av moskeen, og får derfra øye på det eldre moskémedlemmet som sitter over gjerningspersonen inne i bønnelokalet. Han løper inn for å hjelpe til med å holde kontroll på gjerningspersonen. Tiden går og styremedlemmet

¹⁹² Meldingen ble sendt kl. 16.13. Evalueringsutvalget har sett skjermdump av meldingene som ble sendt i initialfasen i forbindelse med korrespondanse med moskéledelsen.

lurer på når politiet kommer. Han synes også kommunikasjonen med operatøren er krevende, og han opplever det som om at han må kjempe for å bli trodd på. På et tidspunkt blir samtalen brutt. Minutter senere ser han politibiler på utsiden av moskeen. Han går ut for å ta dem imot. I det han kommer ut retter politiet våpen mot han. Han roper at de må komme inn, "det er en mann, vi har han, kom inn!". Da de to første politibetjentene er kommet inn i moskeen overtar de kontrollen på gjerningspersonen. Det eldre moskémedlemmet som har kjempet mot gjerningspersonen i over 20 minutter er glad for at politiet er kommet og tar over kontrollen av gjerningspersonen.

Styremedlemmet er bekymret for at det eldre moskémedlemmet er blitt skadet under kampen med gjerningspersonen, og vil få moskémedlemmet ut så han kan få legehjelp snarest mulig. Det skjer ikke. I stedet ber politiet om at de legger seg ned på gulvet. Etter hvert, på vei ut, spør en polititjenesteperson: "Er han mistenkt?", noe styremedlemmet reagerer på da han tidligere har gitt politiet ved operasjonssentralen en beskrivelse av mannen som skjøt seg inn.¹⁹³ Styremedlemmet vet ikke hva han skal tro, men tar med seg det eldre moskémedlemmet og går videre ut for å få hjelp av helsepersonell.

Alle de fire moskémedlemmene gjorde viktige handlinger som var avgjørende for at hendelsen ikke fikk større negative konsekvenser. Det gjelder særlig de to som overmannet gjerningspersonen. Deres heroiske innsats er den viktigste grunnen til at terrorangrepet lørdag, 10. august, på Al-Noor moskeen, ikke fikk større skadevirkninger

enn det faktisk fikk, noe politiet også vektla i sin pressekonferanse dagen etter angrepet. Herom hersker det ingen tvil.

Denne beskrivelsen av hendelsesforløpet er gjort ut i fra hvordan de som var til stede i moskeen opplevde det. Utvalget har stor forståelse for at styremedlemmet der og da var frustrert og ikke opplevde at politiet tok han på alvor.

I det som følger gir vi en mer inngående beskrivelse av hvordan hendelsen forløp inne på politiets operasjonssentral, fra politiets mottak av nødmeldingen til første politipatrulje var på stedet kl. 16.27, og videre ut i aksjonsfasen, definert som til og med grovsøket i moskeen og søket etter mulige gjerningspersoner i nærområdet som ble avsluttet kl. 17.25. Etter beskrivelsen av hver fase følger en diskusjon og vurdering av sentrale temaer, samt utvalgets anbefalinger.

16.07-16.27. Varslings- og utrykningsfasen

Varslings- og utrykningsfasen

- 16.07 Sentralbordet ved OPD mottar nødmelding.
- 16.08 Operasjonssentralen ved operatør A besvarer nødmeldingen.
- 16.12 Operasjonssentralen ved OPD leser ut melding om hendelse i Ringeriksveien 202, Skui, på sambandet ("en mann på stedet som har trolig to pistoler, vist frem to pistoler"). B21 er nærmeste patrulje og settes sammen med, B22, E38 på oppdraget, i tillegg til lederbilen i Enhet Vest (B06) som slutter seg til.

¹⁹³ Utvalget har gjennomgått videoen fra GoPro-kameraet til gjerningspersonen. I videoen kan en høre at spørsmålet blir stilt. *Video fra GoPro-kamera, journalpost 25.*

- 16.14 Operasjonssentralen ved operatør C varsler AMK. Melder forteller operatør A at han hører smell. Operatør B viderefremmer informasjonen til patruljene via samband.
- 16.15 Innsatsleder sier det er "full mobilisering" og ber operasjonssentralen "fortløpende vurdere om dette er en PLIVO". Beredskapstroppens to patruljer på vakt melder seg på oppdraget og rykker ut. Det samme gjør en hundepatrulje.
- 16.17 En Mik-patrulje, M11, er på vei tilbake til Sandvika politistasjon etter endt vakt og melder seg til tjeneste. M11 får beskjed av operasjonssentralen om å avvente.
- 16.19 Innsatsleder melder på sambandet at de tar utgangspunkt i "at det muligens er skutt på stedet. Lokaliser, observer, meld tilbake og gjør klar til å gå i direkte aksjon". Operasjonssentralen melder til B21 at de er nærmeste patrulje. B21 bekrefter, sier de tar MP5 og skjold "så går vi i direkte aksjon".
- 16.20 M11 har forflyttet seg nærmere hendelsen og melder de "kan kjøre frem å få observasjon og eventuelt bistå". Operasjonssentralen svarer at M11 ikke er ønsket opp dit fordi "dette er en skarp situasjon" og M11 er "uten tilstrekkelig verneutstyr".
- 16.20 Operasjonsleder i OPD varsler PST om hendelsen.
- 16.21 B21 melder at den har kjørt feil som følge av at Google maps har sendt dem feil.
- 16.21 Innsatsleder ved OPD anroper helse innsatsleder, orienterer om situasjonen og ber helse finne egnet oppmøtested.
- 16.25 Operatør B melder om ny situasjons forståelse etter ny info som melder har kommunisert til operatør A: "melder (...) ser patroner, blod på et teppe og det ligger en person og holder på gjerningsmannen (...)". B21 får beskjed av operatør B om at de er "fortsatt ganske langt unna". M11 melder de er ett minutt unna og "kan kjøre hvis du trenger oss", men får ikke noe svar.
- 16.26 Innsatsleder gir beskjed om at: "da er det pri på raskt å få lokalisert, komme seg inn, bistå vi holder garden oppe i tilfelle flere gjerningspersoner".
- 16.27 M11 og B21 framme ved moskeen og melder på samband at "de sier at det er en gjerningsperson inne, men høres ut som det er skutt fra utsiden".

Tjenesteoppstart lørdag ettermiddag, 10. august

I OPDs aktivitetskalender for uke 32 (5.-11. august), 2019, står det under lørdag 10. august oppført flere arrangementer hvorav noen er oppført med tiltak fra politiets side.¹⁹⁴ Disse er: Oslo triathlon; Øya-festivalen (med annonsert besøk av statsministeren); valgkampåpning for Oslo Høyre, hvor blant annet statsministeren skal delta; demonstrasjon utenfor Stortinget i regi av SIAN; og utdeling av Brobyggerprisen 2020, hvor statsministeren vil delta. For søndagen står det oppført to arrangementer hvorav det ene er "Arbeiderpartiet deler ut roser ifm Eid arrangement" med adresse på de tre moskeene hvor Arbeiderpartiet planlegger roseutdeling.¹⁹⁵ At denne søndagen markerer starten på Eid al-Adha, en av de helligste muslimske høytidene, som markeres med flere større arrangementer i Oslo politidistrikt, står det ingenting om.

Om PST hadde utarbeidet en trusselvurdering knyttet til Eid-feiringen (på bakgrunn av PSTs endrede vurdering av terrortrusselen fra høyreekstreme, jamfør kapittel 4) ville trolig søndagens Eid-feiring vært oppført i aktivitetskalenderen, og operasjonslederen, stabssjefen og de øvrige med lederansvar hadde trolig vært mer oppmerksomme på at distriktets moskeer var potensielle mål for høyreekstrem terror.

På operasjonssentralen består vaktlaget for kvelden av seks operatører, en oppdragsleder, en operasjonsleder og en sivil operatør. Vaktskiftet begynner kl. 15.30, med parole ledet av operasjonslederen sammen med innsatslederen og oppdragslederen. Både operasjonslederen og oppdragslederen jobbet

tidligere på operasjonssentralen i daværende Asker og Bærum politidistrikt, som var lokalisert på Sandvika politistasjon. De som skal betjene operasjonssentralen denne lørdagskvelden har alle jobbet på operasjonssentral i flere år, og de har alle erfaringer fra operativt politiarbeid.

Patruljeavsnittet som har kveldsskiftet i Enhet Vest (14.45-23.00) er et "Majorstua-avsnitt". Det betyr at alle patruljene i utgangspunktet har tjenesteoppstart ved Majorstua politistasjon. De er fem polititjenestepersoner, fordelt på patruljebilene B06 (lederbil), B21 og B22. I tillegg er det satt opp to ekstra polititjenestepersoner for å forsterke vekten. De to tilhører ikke "Majorstua-avsnittet", og har tjenesteoppstart i henholdsvis Sandvika og Asker, bemanner patruljebilen B20, og er tenkt å utføre tjeneste i Asker.¹⁹⁶

Innkommende nødmelding

Kl. 16.07.48 mottar sentralbordet ved Oslo politidistrikt et anrop på nødnummeret 112. Sentralbordet svarer etter ti sekunder. Melderen forteller ekspedienten at: "En person kom med pistolen og skyte. Han er inne på moskeen".¹⁹⁷ Ekspedienten overfører telefonsamtalen til operasjonssentralen som svarer etter ca. fem sekunder, kl. **16.08.33**. Det er fire manuelle operasjoner operatøren må gjennomføre i

194 Aktivitetskalenderens funksjon er nærmere beskrevet i kapittel 2.1.

195 Oslo politidistrikt, *Aktivitetskalender uke 32, 2019*, journalpost 26.

196 I tillegg skal det komme et antall tjenestepersoner for å gjøre tjeneste kl. 21.00-05.00. Vaktskiftet begynner kl. 14.30 og innen da skal mannskapene ha pakket bilene så de er klare til å kjøre ut om det skjer noe akutt. Kl. 14.45 har dem parole før de går tilbake til bilene og kjører til "sin" geografiske sone.

197 Politiets avskrift av lydlogg, Første meldingsmottaket, journalpost 27.

PO-loggen¹⁹⁸ før oppdraget kan loggføres, slik at det blir synlig i operasjonsloggen for de andre operatørene: (1) angi lokasjon, (2) angi prioritet; (3) angi hva som skjer; og (4) angi om hendelsen er pågående eller tilbake i tid. Det var kun IMEI-nummeret til innringer som var tilgjengelig informasjon fra telefonen, og ikke innringers telefonnummer og omtrentlige lokasjon, som i de fleste tilfeller kommer opp automatisk.¹⁹⁹

Melder presenterer seg, sier han ringer fra Bærum og "... vi tre personer var på moskeen i Skui [Skoii]. En ung mann kom med pistolen inne på på på moskeen og skyte ". Operatøren (heretter operatør A) spør hvilken moské det er og adressen. Melder vet ikke adressen, men svarer at det er "Bærum" og "Skui"[uttalt Skoii]. Da operatøren hører [Skoii] gir det ingen assosiasjoner på stedsnavn, og er noe av grunnen til at det tar tid før operasjonssentralen har adressen. Operatør A spør om når det skjedde hvorpå melder svarer at det skjedde for fem minutter siden "...og det er en person som tatt han inne. Vær så snill vær så snill, send, det er farlig situasjon". Operatør A spør så om de har kontroll på han, hvilket melder svarer at han "...tror han har kontroll, men jeg kom ut" og at "Han hadde to pistoler med seg". Melder fortsetter å beskrive, mens operatør A bryter inn og spør om han har skutt noen, hvorpå melder svarer nei, og spør etter hvert om det er noen skadet og melder svarer "nei... han skjøt på på vinduet

198 PO-loggen er et sentralt verktøy for operasjonssentralen og de som er involvert i den operative innsatsen. I Politioperativt system (PO) loggfører operasjonssentralen samtalen med melderne, sambandskommunikasjonen og annen informasjon knyttet til det politioperative arbeidet. Loggene føres i tilnærmet sanntid og mye av det kan ikke redigeres i ettertid. Loggene kan ofte være vanskelig å tyde i etterkant når den leses uten kontekst, herunder alt som blir kommunisert muntlig mellom operatørene i sanntid. Lundgaard, Jenny Maria (2019). *Kritisk kunnskap. Meningsdannelse og beslutningsprosesser ved politiets operasjonssentral*. Oslo: Universitetet i Oslo, s. 125-126.

199 IMEI står for International Mobile Equipment Identity. Det er det internasjonale identifikasjonssystemet for mobile kommunikasjonsenheter, inkludert mobiltelefoner. IMEI-nummeret består av 15 sifre unikt for hver enkelt enhet, og det er ikke knyttet til brukeren av mobilen.

og kom gjennom vinduet". Operatør A spør så: "Skjøt han.. Har han skutt på moskeen?". "Nei, ikke skutt.. Det er bare, vi var tre personer på moskeen" svarer melder. Operatør A sier "vent litt" før han konsulterer med andre på operasjonssentralen. Klokken er da **16.10.35**.

Det går et halvt minutt før operatør A vender tilbake til melder som sier at det er "...en person med pistolen inne nå". "Er han inne nå?", spør operatøren. "Jaja, han er inne nå. Noen tatt ham. En person har tatt ham". "Så dere har kontroll på mannen og begge pistolene?", spør operatøren.²⁰⁰ Melder svarer bekreftende før en kan høre at melder begynner å snakke med en annen person på stedet. Da har klokken passert **16.11**. I PO-loggen har operatør A så langt loggført:

16.09	Mann med pistol inne på moske
	STORE språkproblemer
16.10	KUN VIST FREM PISTOL
	To pistoler
	Trolig ingen skadet
	mannen er inne i Moskeen nå, og en person har tatt han
16.11	trolig kontroll på mannen og begge pistolene ²⁰¹

Mens operatør A har snakket med melder, har andre operatører gått på medlytt, fanget opp relevante nøkkelord, og ved hjelp av internettsøk finner de moskeens adresse og loggfører den i PO. Personen som overtar telefonen fra melder

200 Politiets avskrift av lydlogg, Første meldingsmottaket, journalpost 27.

201 Oslo politidistrikt, PO-logg id 183, journalpost 28.

er styremedlemmet. Han presenterer seg, hvorpå operatør A spør: "kjapt spørsmål, har dere kontroll på mannen?". Den nye melderer svarer: "Nei, vi har ikke kontroll på mannen. Mannen har brutt seg inn og er der inne med pistol. Det er det jeg hørte nå, få en patrulje nå her med en gang". "Okei, ikke kontroll på mannen"²⁰² svarer operatør A og loggfører også i PO-loggen:

16.11 IKKE kontroll på mannen

Operatør A fortsetter samtalen og spør om han er inne og om det er andre inne. Melder svarer at de ikke veit, "Få en patrulje her med en gang", sier melder. "Okei, ja det er greit. Og så må vi få en beskrivelse av personen", svarer operatør A. Da er klokken passert **16.12**. Parallelt med at melder snakker med operatør A, har det vært en rådslaging på operasjonssentralen om hvordan de skal respondere, og hva de skal lese ut på samband til patruljene. Oppdraget gis prioritet 1.²⁰³ Klokken 16.12.29 leser en operatør (heretter operatør B) følgende melding på sambandet:

"Da blir det Skui, Ringeriksvei 202. Melding om en mann på stedet som har trolig to pistoler, vist frem to pistoler. Det er store språkproblemer med melder her. Som vi skjønner det er det ingen som er skadd. Skal være snakk om en ung mann, lys i huden, over."²⁰⁴

Innsatsleder bekrefter at melding er mottatt, og ber om at oppdraget tas i egen talegruppe. Videre setter operasjonssentralen tre patruljer på oppdraget, to ordinære patruljer (B21 og B22) og en patrulje (E38) fra Utrykningsenheten (UEH). Klokken er da **16.13**. Etter at de tre patruljene har bekreftet at de er på vei, melder også lederbilen i Enhet Vest (B06) seg på oppdraget via samband. B21 befinner seg på det tidspunktet omtrent i krysset Dæliveien/Gamle Ringeriksvei ved Steinsskogen gravlund i Bærum, ca. 12 kilometer unna.²⁰⁵ B22 og B06 er på piketten på Majorstua politistasjon (18 km unna), mens E38 er i Oscars gate i Oslo sentrum (20 km unna). Den fjerde patruljen på vakt i Enhet Vest, B20, befinner seg på piketten på politistasjonen i Asker (15 km unna).²⁰⁶

B21 plotter inn adressen på Google maps på tjenestemobilen til en av de to betjentene. Den foreslåtte kjøreruten er å kjøre sørover via Kirkeveien og Bærumveien over Vøyenenga til moskeen. Å kjøre via Bærums Verk ville vært raskere, noe vi kommer tilbake til i diskusjonen. Siden ingen av de to betjentene er lokalkjente, har de ikke noe grunnlag for å betvile den foreslåtte kjøreruten, eller å begi seg ut på en alternativ kjørerute som de ikke er kjent med.

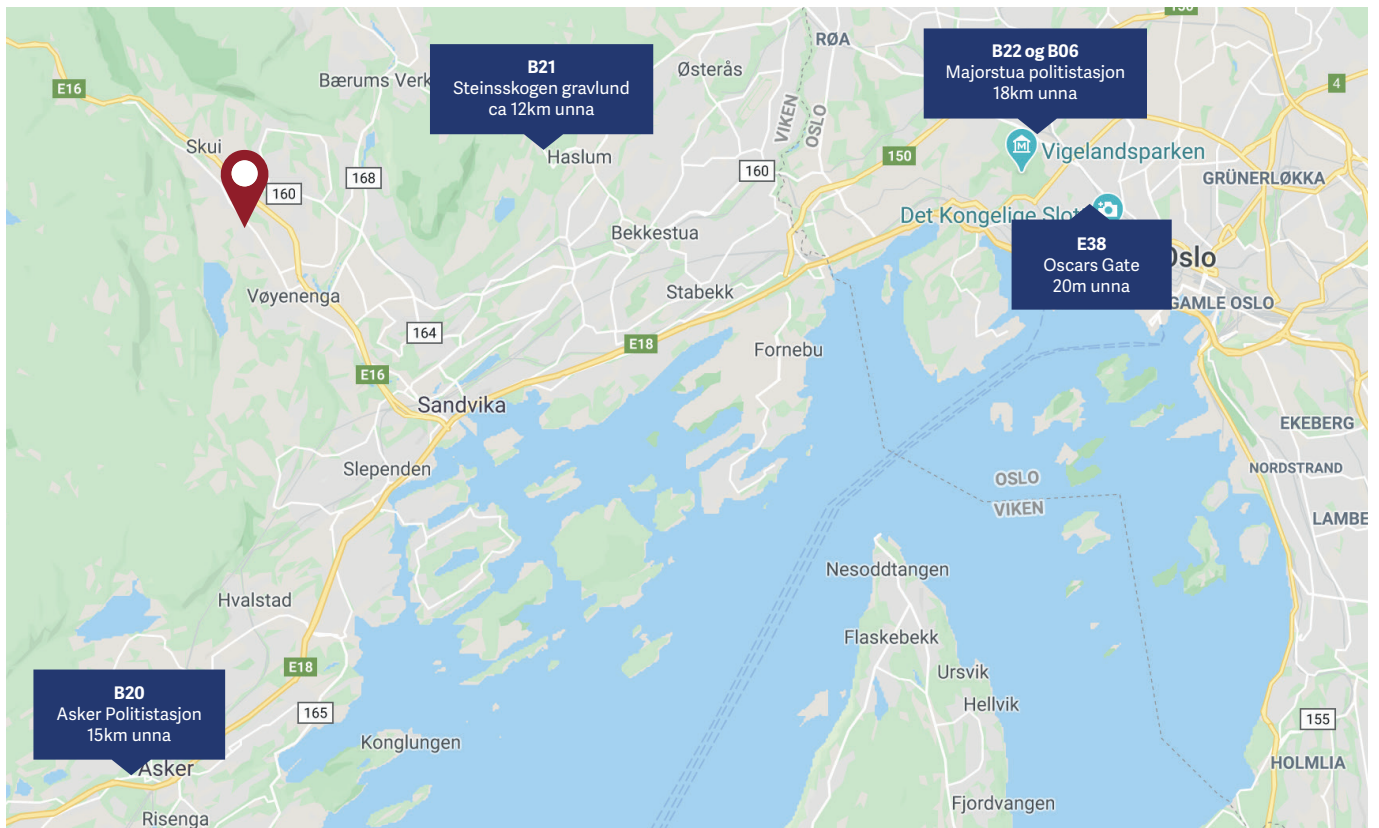
202 Politiets avskrift av lydlogg *Første meldingsmottaket*, journalpost 27.

203 Prioritet 1 er det nest høyeste nivået etter alarm. Begge regnes som hasteoppdrag og krever umiddelbar respons.

204 Politiets avskrift av lydlogg, *Samband Al-Noor*, journalpost 29.

205 Antatt lokasjon er basert på notat skrevet av B21 fem dager etter hendelsen, hvor de rekonstruerte egen utrykning, samt alternativ kjørevei. Oslo politidistrikt, *Notat av B21, 15. august, 2019*, journalpost 30.

206 Patruljenes lokalisering er basert på polititjenestepersonenes forklaring. Utvalget har ikke hatt tilgang til sanntidsdata som viser politipatruljenes eksakte lokasjon underveis i hendelsesforløpet.



Figur 6.2: Patruljenes omtrentlige plassering da operatør ved operasjonssentralen leste ut første melding på samband kl. 16.12.

“Hører smell”

Innsatsleder beskriver sin forståelse av situasjonen til operasjonssentralen over sambandet: “(...) en som har vist frem to pistoler, uvisst om dette er inne eller ute eller om det er noen som er skadd (...)”.

Samtidig rapporterer melder at “det er skyting og aktivitet der nå”. Operatør A spør melder om han har hørt skudd bli avfyrt, og melder sier han “(...) hørte smell akkurat nå når jeg pratet med deg”.²⁰⁷

Operatør B melder til innsatsleder om “ny situasjonsforståelse”.²⁰⁸ “Nå hører vi smell, det høres smell fra stedet. Trolig er han inne i moskeen, men det er også usikkert. Det er som sagt store språkproblemer med melder. Over”. På dette tidspunktet er det styremedlemmet ved moskeen som snakker med operatøren, og utvalget finner anledning til å fremheve, at styremedlemmet snakker godt og forståelig norsk.

Parallelt med sambandsutvekslingen mellom operatør B og innsatsleder, tar operatør C initiativ til å varsle AMK om hendelsen. Operatør C melder at “det er en moské (...) en mann inne med pistol”.

207 Politiets avskrift av lydlogg *Første meldingsmottaket*, journalpost 27.

208 Politiets avskrift av lydlogg *Samband Al-Noor*, journalpost 29.

Videre at "skal tydeligvis ikke ha avfyrt noen skudd (...) sier først at de har kontroll på han, men så har de ikke det allikevel (...) Det er en norsk mann". Etter å ha formidlet disse opplysningene spør AMK-operatøren: "Så vi vet ikke noe mer?". "Vent litt, hører smell fra stedet", svarer operatør C.²⁰⁹ De blir da enige om at AMK sender ut ambulanser til stedet. AMK-sentralen mobiliserer i løpet av de neste minuttene alt de har av ressurser (19 enheter, inkludert to luftambulanser med lege).²¹⁰

Klokken er nå **16.15**. Innsatsleder bekrefter at melding er hørt og melder at: "Nå er det full mobilisering. Var det inne i en moské? Er det riktig? Over". Grunnen til spørsmålet er at moské ikke ble nevnt i den første utlesningen av operatør B, da var det kun adressen som ble oppgitt. Videre spør innsatslederen: "Da er det fortløpende vurdere om dette er en PLIVO, over". Operatør B svarer: "Ja, det er mottatt", som ikke gir noe klart svar på om de med kommandoen på operasjonssentralen mener det er PLIVO eller ikke.²¹¹

E38 melder seg så på sambandet, som den siste av de tre patruljene som opprinnelig ble satt på oppdraget av operasjonssentralen.²¹² Deretter melder en av Beredskapstroppens patruljer (D06) at de er i talegruppe 2. I tillegg har en patrulje til fra Beredskapstroppen (D40) og en hundepatrulje (V04) satt seg på oppdraget.²¹³ Klokken er nå **16.16**. Det er gått ca. åtte minutter siden sentralbordet besvarte det innkommende anropet og vel tre

minutter siden første melding ble lest ut på sambandet av operasjonssentralen. På dette tidspunkt er det sju patruljer på oppdraget (B21, B22, B06, E38, D06, D40 og V04), som kjører i retning Skui.

Slik er situasjonen da en ny patrulje melder seg på sambandet. Det er M11 som er på vei inn til politistasjonen i Sandvika etter endt tjenesteoppdrag i Oslo sentrum i forbindelse med en demonstrasjon. Ettersom patruljen er ferdig med sin tjeneste, står den ikke registrert i operasjonssentralen sin oversikt over patruljer på vakt. M11 med fem polititjenestepersoner melder til operasjonssentralen: "på vei tilbake fra Mik, er i Sandvika nå, kan legge kursen mot Skui, over". M11 befinner seg ca. seks kilometer unna Al-Noor moskeen og er på nåværende tidspunkt nærmere moskeen enn den nærmeste av patruljebilene som er på vei, B21. Operatør B ber M11 "(...) holde av i bakgrunnen enn så lenge". "Ja, det er mottatt", svarer M11. Operatør B leser så ut en situasjonsoppdatering til innsatsleder på sambandet:

"Ja, det er som sagt store språkproblemer med melder her og vi har bare en melder på denne situasjonen da fortsatt beskrivelse, ung mann, lys i huden og han sier smell og mulig lyder da uten at han klarer å spesifisere dette ytterligere og pistolene beskriver han som trefargede. Jeg vil gjenta at det er store, store språkproblemer med melder her, over"²¹⁴

På dette tidspunktet er det gått ca. fire minutter siden styremedlemmet, som snakker godt norsk, tok over samtalen med operatøren.

209 Politiets avskrift av lydlogg *Varsling AMK*, journalpost 31.

210 I tidsrommet 16.14-19 ble seks enheter varslet og satt på oppdraget av AMK. To til kl. 16.25, ytterligere ni kl. 16.29-31 og to til kl. 16.38-40. Utvalget fikk fremvist hendelseslogg og tidslinje under intervju med operasjonsleder AMK og innsatsleder helse. Se Vedlegg 2 for intervjuoversikt.

211 Politiets avskrift av lydlogg *Samband Al-Noor*, journalpost 29.

212 Grunnen til at E38 melder seg noe senere på sambandet enn de øvrige bilene som ble satt på oppdraget er at de iførte seg verneutstyr og bevæpnet seg før de kjørte mot moskeen.

213 I PO-loggen er det registrert at D40 og V04 er iverksatt på alarm henholdsvis kl 16.14 og 16.15, og "rykker ut" minuttet senere. Oslo politidistrikt, *PO-logg id 183*, journalpost 28.

214 Politiets avskrift av lydlogg *Samband Al-Noor*, journalpost 29.

Det går vel ett minutt hvor det er stille på sambandet. Operatør A holder samtalen med melder gående. Etter å ha konferert litt med de andre på operasjonssentralen, og den pågående samtalen med melder, så gir operatør B kl. **16.18** utfyllende informasjon til patruljene om smellene som melder skal ha hørt:

“Det vi hører i bakgrunnen er i grunn ingenting. Det er kun han melder som har sagt at han har hørt smell, det er ikke noe vi har hørt og som det virker så er det ikke mange mennesker der, vi hører ingen lyder av folk. Det er ingen som skriker, ingenting sånt, så vi snakker kun med han melder som gir oss opplysninger.”²¹⁵

Gjør klar for direkte aksjon

Innsatsleder har hørt og vurdert de nye meldingene som er lest ut på sambandet når han kl. **16.19** melder:

“Dette er U05 [kallesignal for innsatsleder] til samtlige enheter på vei til Skui. Vi forholder oss til at det muligens er skutt på stedet. Lokaliser, observer, meld tilbake og gjør klar til å gå i direkte aksjon. Slutt U05.”²¹⁶

Operatør B anroper så B21 og melder at de er “absolutt nærmest” og derfor “får den oppgaven U05 leste”. B21 bekrefter at melding er mottatt, at de vil stoppe like før for å utstyre seg med MP5 og skjold “så går vi i direkte aksjon”. M11 har lyttet på sambandet og opplever at intensiteten på oppdraget har økt de siste minuttene, dels på grunn av meldingene om mulig skyting, og dels fordi det er mer “trøkk” på sambandet. Derfor har M11 valgt å kjøre nærmere moskeen og befinner

seg kl. **16.20** på Vøyenenga.²¹⁷ Da melder M11 til operasjonssentralen at de “kan kjøre frem å få observasjon og eventuelt bistå bravoenhetene [B21, B22 og B06] hvis dere ønsker det, over”. Det er grunn til å tro at man på operasjonssentralen tar en rask vurdering før det svares, for det går 18 sekunder før M11 får melding om at: “så lenge dette er en skarp situasjon så ønsker jeg ikke deg opp uten tilstrekkelig verneutstyr, over”. M11 sier ikke noe utover å bekrefte at meldingen er mottatt, selv om flere i M11 er utstyrt med lettveste, som skal være skuddsikre mot etthånds-våpen.

I mellomtiden forsinkes B21 av at avkjørselen fra E16 som google maps ber den kjøre av på viser seg å være stengt på grunn av veiarbeid, noe patruljen melder over sambandet.²¹⁸ Klokken er da **16.21**. Like før har operasjonsleder ringt og varslet PST om den pågående hendelsen.

Omtrent samtidig anroper innsatslederen ved OPD innsatsleder helse via en felles talegruppe for nødetatene (BAPS). Han orienterer om status, “(...) en person som har vist frem to pistoler og melder sier at det er hørt smell(...)”, som ikke er bekreftet og ber innsatsleder helse finne egnet oppmøtested.

Etter å ha avsluttet samtalen med innsatsleder helse, spør innsatslederen operasjonssentralen om de fortsatt har kontakt med melder. Operatør B bekrefter at de fortsatt har kontakt med melder og sier at melder sier “Han ser inn, det er mørkt og stille, han ser heller ingen aktivitet på baksiden”. Klokken er passert **16.23** når de to Delta- (D06 og D40) og UEH-patruljene (E38 og E06) og den ene hundepatruljen (V04) melder over samband at

215 Politiets avskrift av lydlogg *Samband Al-Noor*, journalpost 29.

216 Politiets avskrift av lydlogg *Samband Al-Noor*, journalpost 29.

217 Basert på intervjuer med tre av polititjenestepersonene på M11. Se Vedlegg 2 for intervjuoversikt.

218 Denne beskrivelsen er basert på B21 sitt notat om utrykningen. Oslo politidistrikt, *Notat av B21, 15. august, 2019*, journalpost 30.

de passerer Lysaker, hvorpå operatør B gir dem instruksjoner på hva som er beste framrykningsakse for dem videre.²¹⁹ Klokkeren **16.25** kommer operatør B med ny situasjonsoppdatering fra operasjonssentralen via sambandet:

Melder er nå åtte meter fra bygget, han ser patroner, blod på et teppe og det ligger en person og holder på gjerningsmannen jeg gjentar, det ligger en person og holder på gjerningsmannen. Melder går inn og bistår.²²⁰

Operatør B anroper så B21, sier de er "fortsatt ganske langt unna" og at "melder og en annen ligger og holder på gjerningspersonen og de trenger raskt bistand". M11-patruljen har fulgt utviklingen på sambandet de seneste minuttene og samtidig kjørt nærmere mot stedet. Etter de siste meldingene, melder M11 over sambandet til operasjonssentralen at "M11 er ett minutt unna, kan kjøre hvis du trenger oss, over". Det kommer ikke noe svar fra operasjonssentralen på spørsmålet fra M11. I stedet gir innsatsleder følgende beskjed: "U05, da er det pri på raskt å få lokalisert, komme seg inn, bistå, vi holder garden oppe i tilfelle flere gjerningspersoner". Klokkeren er da passert **16.26**. Både B21 og M11 er på det tidspunktet rett ved moskeen, mens de andre patruljene under utrykning nærmer seg.

M11 ankommer som første patrulje på stedet, og melder at "de sier at det er en gjerningsperson inne, men det høres ut som det er skutt fra utsiden". "De sier" er trolig en henvisning til styremedlemmet som fra inngangen på moskeen roper til dem at de har kontroll på han og at det ikke er noen andre. Da har det gått litt over 19 minutter siden Oslo politidistrikt mottok anrop på nødnummeret 112.²²¹

Sekunder tidligere har telefonsamtalen med melder blitt brutt. Melder er da inne i moskeen sammen med det eldre moskémedlemmet som har holdt gjerningspersonen nede helt siden han overmannet han for mer enn 20 minutter siden. Det siste melder sier før det blir brutt er at mannen de har tatt er utstyrt med vest. Siden operasjonssentralen ikke har innringers telefonnummer kan de ikke ringe melder opp igjen.

219 Delta er kallenavn for Beredskapstroppen.

220 Politiets avskrift av lydlogg *Samband Al-Noor*, journalpost 29.

221 Siden tidspunktet for M11 sin ankomst ikke er registrert er det vanskelig for utvalget å si helt eksakt hvor lang responstid politiet brukte.

Diskusjon og utvalgets vurderinger

Før vi beskriver den videre politiaksjonen, diskuterer vi to sentrale sider ved varslings- og utrykningsfasen – meldingsmottaket og situasjonsforståelsen til operasjonsleder og de øvrige ved operasjonssentralen – og vi svarer på spørsmålet om hvorfor politiets responstid var på nesten 20 minutter, og vurderer om politiet kunne ankommet moskeen tidligere.

Meldingsmottaket

Med utgangspunkt i det som beskrives som formålet med operatørens meldingsmottak i den interne veilederen, *Meldingsmottak*, utformer vi følgende vurderingskriterium: Ble meldingsmottaket gjort på en profesjonell og saklig måte, slik at melder både følte seg godt behandlet og evnet å gi politiet viktig og riktig informasjon?²²²

Innledningsvis bør det bemerkes at meldingsmottaket varte i omtrent 18 minutter for operatøren, og 14 minutter for styremedlemmet fra moskeen som tok over samtalen. Det er i seg selv en krevende oppgave både for operatøren og melder å beholde roen og fokuset over så lang tid i en så tidskritisk og krevende situasjon.

I hvilken grad evnet meldingsmottaket å frembringe viktig og riktig informasjon?

Både operatøren og melder var proaktive i å hente inn informasjon som kunne ha relevans for politiet. Operatøren stilte flere spørsmål for å få informasjon og klarhet i hva som hadde skjedd: "Hvilken moské?", "Hvilken adresse er det?", "Hvor lenge siden er det det skjedde?", "Har dere kontroll

på han?", "Har han skutt noen?", "Er det noen som er skadet?". Gjennom hele samtalen med begge meldere stilte operatøren oppfølgingsspørsmål for å få mer informasjon basert på det de to melderne fortalte som for eksempel: "Ja, okei, men når han kom og angrep de. På hvilken måte ble det gjort?". Videre stilte operatøren noen ganger oppfølgingsspørsmål for å få klarhet i hva som ble meldt, som for eksempel når den andre melder sa han synes han hørte skyting, spurte operatøren melder: "Har du hørt skudd bli avfyrt?" hvorpå melder sa han hadde hørt smell.²²³ På den positive siden må også nevnes at melder nummer to var proaktiv med å innhente informasjon. På eget initiativ, i dialog med første melder, fikk den andre melder klarhet i hva som var gjerningspersonens bil og rapporterte inn registreringsnummeret til operatøren. Han gikk også på baksiden av moskeen i det som da var en usikker og uavklart situasjon for å innhente mer informasjon. På den måten oppdaget han patronhylsene og blodflekkene inne i moskeen, og fikk øye på eldre moskémedlemmet og gjerningspersonen inne i bønnerommet. Ett viktig spørsmål som operatøren etter utvalgets vurdering burde stilt var om å få oppgitt telefonnummeret til melder, ettersom nummeret ikke kom opp automatisk slik det vanligvis gjør. Her må det nevnes at veilederen ikke sier noe om et slikt scenario. Om telefonsamtaler som blir brutt står det: "Ring tilbake dersom vi har telefonnummer".²²⁴

Etter ca. femten minutter ut i samtalen spurte operatøren: "Står det noen konflikter mellom noen av dere?" hvorpå melder svarte nei, "Som sagt, det er Eid i morgen, alt er rolig og fint". Operatøren spurte videre: "Ja, ikke noe konflikter, ingen

222 Oslo politidistrikt, Seksjon for operasjonssentral og sentralbord, 01/2020. *Meldingsmottak*, journalpost 32. Under overskriften "Bakgrunn" står det innledningsvis at: "Det er et ønske å sette operatør og ekspedient i stand til [å] ivareta melder på en profesjonell og saklig måte, slik at melder både føler seg godt behandlet og evner å gi politiet viktig og riktig informasjon" (s. 3).

223 Politiets avskrift av lydlogg Første meldingsmottaket, journalpost 27.

224 Oslo politidistrikt, Seksjon for operasjonssentral og sentralbord, 01/2020. *Meldingsmottak*, journalpost 32, s. 7.

trusler, ingenting?” hvor på melder svarte: “Nei, ingen trusler”.

Blant utvalgets respondenter fra muslimske trossamfunn har noen reagert på at det ble stilt spørsmål om intern konflikt, mens andre har sagt at de selv anså det som ett av flere mulige scenarioer, basert på de første meldingene i media.

Utvalget vurderer det som naturlig å stille spørsmål om intern konflikt som *ett* av flere spørsmål i forsøk på å få mer informasjon om hva og hvem som kan stå bak. Videre oppfatter utvalget oppfølgingsspørsmålet, hvor operatøren sier: “Ja, ikke noe konflikter, ingen trusler, ingenting?”, er ment å spørre om moskeen har mottatt trusler eller om det er andre forhold som politiet bør vite om. På denne bakgrunn vurderes operatøren som åpen for ulike årsaksforklaringer, hvor det spørres om både trusler og interne konflikter, noe utvalget mener er positivt.

Utvalget vurderer det som positivt at operasjonssentralen klarte å hente ut og verifisere informasjon fra meldingsmottaket gjennom samspillet mellom operatøren som snakket med melder og de øvrige på operasjonssentralen. Andre operatører var ved flere anledninger på medlytt slik at de kunne høre hva som ble sagt, og det var kommunikasjon mellom operatøren og andre i operasjonssentralen underveis i samtalen. For eksempel bistod andre operatører innledningsvis med å lokalisere moskeen og finne adressen, de gjorde søk på bilen som melder meldte inn, og deler av informasjonen fra meldingsmottaket ble videreformidlet til innsatsleder og øvrige innsattpersonell på samband i form av situasjonsoppdateringer. Utvalget undrer seg imidlertid over at det ved flere anledninger blir fremhevet at det er språkproblemer med melder på tidspunkter hvor samtalen er tatt over av en melder som snakker et godt og forståelig norsk.

I hvilken grad bidro meldingsmottaket til at melderne følte seg godt behandlet?

Sentrale stikkord for operasjonssentralen i OPD for kommunikasjon med mennesker som befinner seg i krise er "lytt, betrygg, forklar", jamfør tabell 6.1 under som er hentet fra veilederen *Meldingsmottak* utarbeidet av operasjonssentralen i OPD.

Operatøren forholdt seg rolig gjennom hele samtalen og snakket enkelt og tydelig, etter utvalgets vurdering. Videre var operatøren, etter utvalgets oppfatning, balansert og i samsvar med operasjonssentralens veileder når det gjaldt å instruere melderne om hva vedkommende skulle og ikke skulle gjøre i det som var en usikker situasjon.²²⁶ For eksempel, da melder fortalte om muligheten for at gjerningspersonen kunne ha løpt ut bakveien på moskeen, spurte operatøren om noen "helt forsiktig" kunne se bak bygget "ved å gå en lang bue rundt sånn at de kan se inn uten å være i fare".

²²⁶ I veilederen står det at operatørene skal være "forsiktig med å gi instruksjon/råd om hva innringer skal gjøre i situasjoner som er potensielt farlige for dem. Det beste kan være å overlate beslutningen til de som ringer, basert på omstendighetene og hva de vet om situasjonen for øvrig". Oslo politidistrikt, Seksjon for operasjonssentral og sentralbord, 01/2020. *Meldingsmottak*, journalpost 32, s. 7.

LYTT	BETRYGG	FORKLAR
<ul style="list-style-type: none"> -Effektiv informasjonsinnhenting -Signalisere ønske om å hjelpe -Vise empati og bygge relasjon -Skape reell forståelse for å kunne betrygge og forklare 	<ul style="list-style-type: none"> -Kontrollere intense følelse -Skape trygghetsforståelse -Bygge selvtillit <p>Eksempel: "Politiet er på vei" "Dette kommer til å gå bra"</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Skape en følelse av kontroll -Skape forutsigbarhet -Senke kompleksitet <p>Eksempel: "Mens vi snakker sammen, vil min kollega sørge for at det blir varslet videre, så du får hjelp".</p>

Tabell 6.1. Kommunikasjon med mennesker i krise.²²⁵

²²⁵ Oslo politidistrikt, Seksjon for operasjonssentral og sentralbord, 01/2020. *Meldingsmottak*, journalpost 32, s. 13.

Det er to momenter ved meldingsmottaket som etter utvalgets vurdering var mindre bra når det gjelder "å betrygge" og "forklare", og som kan ha bidratt til at melderne opplevde at de ikke bli tatt på alvor. For det første kunne og burde operatøren kommunisert tydeligere og tidligere at politiet var på vei, men at det ville kunne ta noe tid. Melder måtte gjenta oppfordringen om at politiet måtte komme flere ganger før operatøren ga en form for bekreftelse: "Okei, greit. Vi er på vei". Dette var fem minutter inn i samtalen, og ett minutt etter at styremedlemmet hadde tatt over telefonen. Når styremedlemmet tre minutter senere spurte hvor langt unna patruljebilen var informerte operatøren om at det "tar lite grann tid før vi er der" og ga instruksjon om hva de måtte gjøre i mellomtiden, "vi må bare snakke sammen vi". Men igjen var det melder som aktivt måtte hente ut informasjonen.

Fra et operatørperspektiv stod operatøren overfor en vanskelig avveining da han innså at nærmeste patrulje var et stykke unna. Informasjon om at det ville ta noe tid før politiet var på stedet kunne skape økt frykt hos melder, men ville også kunne bidra konstruktivt i melderens mentale forberedelser på hva vedkommende kunne vente seg de neste minuttene. Alle spørsmålene operatøren stilte underveis i samtalen, ofte uten forklaring av hvorfor de ble stilt, kan også ha bidratt til en følelse av å ikke bli tatt på alvor. Ettersom meldingsmottaket varte i over femten minutter, mener utvalget operatøren også med fordel kunne lagt inn et par betryggende setninger underveis i samtalen, slik veilederen foreskriver.

For det andre kunne og burde operatøren forklart den andre melder hvorfor han enkelte ganger "ble borte" fra samtalen. Grunnen var at

operatøren måtte kommunisere med andre inne på operasjonssentralen. En forklarende setning kunne bidratt til en opplevelse av å bli ivaretatt hos melder, og ville også vært i samsvar med veilederens vektlegging av å betrygge og forklare.

Sentrale funn

- Både operatøren og melder var proaktive i å få ut viktig og riktig informasjon av meldingsmottaket.
- Operatøren forholdt seg rolig gjennom hele samtalen og snakket enkelt og tydelig.
- Operatøren spurte ikke om telefonnummeret til melder.
- Melder ble ikke beroliget av samtalen med operatøren.
- Andre operatører var i kortere perioder på medlytt og søkte opp viktig informasjon som moskeens adresse og gjerningspersonens bil.
- Melder måtte spørre flere ganger om politiet var på vei før han fikk noe klart svar fra operatøren.
- Operatøren ble noen ganger borte i korte perioder fra samtalen med den andre melder (for å kommunisere med andre på operasjonssentralen) uten at melder fikk noen forklaring.

Anbefalinger:

- Dersom innringers telefonnummer ikke automatisk kommer opp på skjermen, bør operatøren tidlig be om å få det oppgitt.
- I situasjoner hvor det vil ta tid før politiet er på stedet, bør operatøren informere melder om dette.
- Dersom innringer har begrensede språkferdigheter i norsk, bør operatøren vurdere å spørre innringer om vedkommende ønsker å fortsette samtalen på engelsk.
- Dersom det er nødvendig å sette samtalen med melder "på vent" i korte perioder, bør operatøren i forkant forklare hvorfor.
- Mer generelt bør operasjonssentralen gjennom trening og øvelser sørge for at operatørene får erfaring med meldingsmottak:
 - Hvor melder er i psykisk sjokk og/eller har begrensede språkkunnskaper.
 - Hvor innringers telefonnummer ikke automatisk kommer opp på skjermen.
 - Hvor det tar tid før politiet er på stedet.

Operasjonsleder og de øvrige ved operasjonssentralen sin situasjonsforståelse

En av de viktigste og vanskeligste oppgavene til operasjonsleder og de øvrige ved operasjonssentralen er å vurdere alvorlighetsgraden i det som meldes inn. Det er deres *situasjonsforståelse* som langt på vei definerer politiets respons i varslings- og utrykningsfasen. De ved operasjonssentralen vurderer og beslutter hvilke hendelser politiet må respondere på, hvor akutte hendelsene er – hvilken prioritet oppdragene skal få, hvor mange, og hva slags type, ressurser som skal settes på de respektive hendelsene og hva politiet skal gjøre. Beslutningen om prioritet skal gjøres raskt. Om det kun er én innringer på en hendelse, er innringers beskrivelser den eneste informasjonen operatørene har om som foregår på stedet hvor innringer befinner seg.²²⁷

Det operatørene har å støtte seg på til å tolke informasjonen fra melder og sette prioritet, i de kritiske første sekundene og minuttene av samtalen, er egen kompetanse og erfaring, og faglig støtte fra de andre operatørene, oppdragsleder(ne) og operasjonslederen ved behov. I tillegg kommer etterretning, trusselvurderinger og andre produkter som gir bakgrunnskunnskap om trusselbildet, planlagte arrangementer, pågående konflikter og annet som operatørene bør ha kjennskap til. Oppdragsleder og operasjonsleder må også fortløpende vurdere om de skal skalere opp eller ned etter hvert som de får mer informasjon fra melder(e) og/eller fra egne patruljer på stedet.

De ved operasjonssentralen har fem nivåer å velge mellom når de skal sette prioriteten på et oppdrag: Alarm/ 1/2/ 3/Ingen. Felles for de to

²²⁷ Lundgaard, Jenny Maria (2019). *Kritisk kunnskap. Meningsdannelse og beslutningsprosesser ved politiets operasjonssentral*. Oslo: Universitetet i Oslo.

høyeste prioritetene "Alarm" og "1" (som denne hendelsen ble tildelt), er at de krever umiddelbar respons og det er kun dem responstidskravene gjelder for. Derfor har det begrenset praktisk betydning om et oppdrag får prioriteten "Alarm" eller "1". Derimot er det en vesensforskjell mellom Alarm/1 på den ene siden og det å lese ut en PLIVO-melding. Enkelt sagt representerer PLIVO et høyere nivå, og ved PLIVO-melding skal alle tilgjengelige ressurser fra politi, helse og brann settes på oppdraget.

Til vurderingen av operasjonsleder og de øvrige ved operasjonssentralen sin situasjonsforståelse har utvalget spurt hvilke informasjoner operatørene hadde til rådighet i sanntid. Et sentralt spørsmål for utvalget har vært om det burde ha vært lest ut en PLIVO-melding?

Vi bruker operatørens utlesninger av oppdraget og fortløpende beslutninger av operasjonsleder, eller øvrige ved operasjonssentralen, underveis som uttrykk for situasjonsforståelsen ved operasjonssentralen. Selv om det i mange tilfeller er en operatør som gjør utlesningene og iverksetter beslutningene, er det operasjonsleder, assistert av oppdragsleder, som har det operasjonelle ansvaret.²²⁸

Basert på intervjuer med flertallet av de som jobbet på operasjonssentralen under de første timene av hendelsen, forstår utvalget at spørsmålet om hvorvidt det skulle leses ut PLIVO-melding ble diskutert i initialfasen. Da det ikke skjedde, var det angivelig av særlig fire grunner: At det var en del motstridende opplysninger innledningsvis fra melder; at det kun var én melder på hendelsen, noe som virket underlig om det var slik at det var blitt skutt ved en moské i et befolkningstett område på en

lørdag ettermiddag; at "mann med våpen" ikke er en helt uvanlig melding i Oslo; og at det er en høy terskel for å definere en hendelse som PLIVO fordi det mobiliserer veldig mye ressurser fra alle nødetatene (som da ikke kan respondere på andre hendelser).

Hendelsen ble i stedet gitt prioritet "1" og det ble satt tre patruljer på oppdraget. I tillegg meldte en til seg på oppdraget på eget initiativ (B06).

Operasjonsleder og de øvrige ved operasjonssentralen sin "første" situasjonsforståelse.

Informasjonen de ved operasjonssentralen fikk fra melder innledningsvis gikk i forskjellige retninger, og var fortløpende motstridende. I etterkant vet vi at den første melder var i akutt sjokk, noe som kan forklare de motstridende opplysningene som ble gitt.

Til tross for at melder nevnte "moské" flere ganger innledningsvis, ble ikke "moské" nevnt i den første utlesningen av operatøren ved operasjonssentralen. Hadde ordet "moské" vært nevnt kunne det gitt patruljene assosiasjoner til Christchurch-angrepene. Utvalget mener også utlesningen burde indikert at mannen hadde tatt seg inn i moskeen. "Melding om en mann på stedet..." gir inntrykk av at mannen med pistol er en person som var der fra før, altså ikke en som hadde trent seg inn i moskeen ved hjelp av fysisk makt. Da første melding ble lest ut var det også kommet til ny melder som snakket godt norsk, og like før utlesningen sa vedkommende at det ikke var kontroll på gjerningspersonen, at han hadde brutt seg inn og var der med pistol.

Da "moské" først ble nevnt på sambandet, ba innsatsleder om bekreftelse, noe som i seg selv indikerer at han oppfattet informasjonen som viktig. Flere av innsatspersonellet som utvalget har intervjuet understreker også hvordan deres

228 Politidirektoratet 2011, *PBS I, Politiets beredskapssystem*. s. 111.

situasjonsforståelse endret seg da de skjønnte at hendelsen fant sted i en moské. En respondent beskrev opplysningen som en "gamechanger". Om alle på operasjonssentralen hadde vært informert om endringen i PSTs trusselvurdering, og viktigere, om en egen trusselvurdering knyttet til Eid-feiringen hadde blitt utarbeidet og delt med norsk politi (jamfør kapittel 4), kan det tenkes at de ved operasjonssentralen hadde vurdert informasjonen fra melder mer i retning av PLIVO og et mulig terror-scenario (se kapittel 2.1 for en utdypende forklaring av PLIVO). Her skal det legges til at enkelte av operatørene utvalget har intervjuet sa de tenkte PLIVO fra starten av.

Operasjonsleder og de øvrige ved operasjonssentralen sin situasjonsforståelse underveis

Utvalget mener operasjonsleder og oppdragsleder burde justert sin situasjonsforståelse og sørget for at det ble lest ut en PLIVO-melding da de mottok melding om at det ble hørt smell på stedet. På daværende tidspunkt var det usikkert om det var kontroll på en gjerningsperson, som til operatør A var beskrevet som hvit mann med to pistoler og som befant seg inne i en moské. Smellene kunne også potensielt indikere flere gjerningspersoner. Utvalget vil også legge til at PLIVO-prosedyren vektlegger at operatøren ser "utviklingspotensialet i situasjonen" og operasjonsleder ser "skadepotensial[et i] den pågående handlingen har på uskyldige personer".²²⁹

Innsatsleders respons på meldingen om smell var "full mobilisering" og han ba de ved operasjonssentralen om å vurdere om det var PLIVO. Det samme gjorde AMK noen minutter senere. Ingen på operasjonssentralen hverken bekreftet eller avkreftet at det var PLIVO. Derimot meldte operatør B på samband, omtrent

tre minutter etter at meldingen om smell var gitt at "Det vi hører i bakgrunnen er i grunnen ingenting". Utvalget stiller seg kritisk til denne meldingen da det konkluderes om noe de ved operasjonssentralen ikke har grunnlag for på det tidspunktet. Meldingen kan ha bidratt til at innsatspersonellet ble mindre skjerpet i det som var en skarp situasjon. Utvalget finner videre at det hadde vært hensiktsmessig om det på sambandet ble opplyst om at ny melder var kommet til, og at det ikke lenger var språkproblemer. I stedet fortsatte man å fremheve språkproblemer i meldingene som ble lest ut, som utvalget erfarer ble gjort for å signalisere overfor innsatspersonellet noe om hvor sikre de ved operasjonssentralen var på det de formidlet på samband. Nettopp derfor, mener utvalget det burde blitt meldt på samband at det ikke lenger var språkproblemer, underforstått, det vi får meldt inn av informasjon fra melder nå er vi mer sikre på at vi har forstått riktig.

Til slutt burde oppdragsleder eller operasjonsleder hatt korte (15-30 sek) statusbriefer "i rommet" hvor de gjorde sin situasjonsforståelse kjent. Det kunne både bidratt til en omforent, felles situasjonsforståelse, og kunne gitt anledning for operatørene til eventuelt å melde inn opplysninger de mente var av betydning for situasjonsforståelsen.

²²⁹ Nødetatenes samvirke ved pågående livstruende vold: PLIVO. Versjon 3.0 av 1. mai, 2018, journalpost 2, s. 24.

Ville politiet kommet raskere til moskeen om operasjonsleder / oppdragsleder hadde definert hendelsen som en PLIVO?

Utvalget mener det ville utgjort en forskjell om det hadde blitt lest ut en PLIVO-melding. M11 ville kjørt utrykning umiddelbart og dermed ankommet moskeen raskere. Hvor mye raskere er vanskelig å si ettersom utvalget ikke har hatt tilgang til data som viser hvor M11 var på ulike tidspunkt. Videre ville en PLIVO-utlesning eliminert usikkerhet og gitt innsatspersonellet mer tid til å fokusere på taktisk planlegging og mentale forberedelser i utrykningsfasen. En-PLIVO-utlesning ville blitt lest ut i talegruppe 0, som ville ha nådd ut til eventuelle polititjenestepersoner i området som ikke var synlig i oversiktene til de på operasjonssentralen. Utvalget er ikke kjent med at det var andre polititjenestepersoner på vakt i nærheten. Brannetaten ville blitt varslet på et tidligere tidspunkt enn de ble.²³⁰ Til slutt er det grunn til å tro at en PLIVO-melding ville ført til at stab ble etablert tidligere, som igjen ville styrket kapasiteten på operasjonelt nivå. Om det ville resultert i en tidligere omforent situasjonsforståelse av at det var snakk om terror, og tidligere iverksetting av beredskapstiltak som for eksempel den generelle bevæpningsordren som ble utstedt kl. 21.37 (se delkapittel 6.5), har ikke utvalget grunnlag for å konkludere om.

Sentrale funn

- Operasjonsleder / oppdragsleder definerte aldri hendelsen som en PLIVO.
- Innsatsleder ba de ved operasjonssentralen om fortløpende å vurdere PLIVO, men fikk ikke noe svar. AMK spurte likeledes om det var PLIVO uten å få svar.
- Den andre melder tok over etter ca. fire minutter. Han snakket godt norsk. De ved operasjonssentralen meldte aldri på samband om at det var kommet til ny melder. I stedet ble meldingen om store språkproblemer med melder gjentatt ved to anledninger etter at den nye melder var kommet til.
- Operasjonsleder / Oppdragsleder gjennomførte ikke korte statusmøter (briefer), og tok ikke initiativ til å oppsummere sin forståelse av situasjonen slik at de ved operasjonssentralen fortløpende kunne kvalitetssikre en felles situasjonsforståelse.
- Mens utvalget er kritisk til innholdet i situasjonsforståelsene som ble lest ut av operatørene ved operasjonssentralen, finner utvalget det positivt at det ble lest ut fortløpende oppdateringer av endringer i situasjonsforståelsen underveis i utrykningsfasen.

230 Brannvesenet ble tilkalt senere på kvelden da det ble meldt om mulig bombe inne på moskeen (se delkapittel 6.5).

Anbefalinger

- De på operasjonssentralen bør øve og trene på om tidskritiske hendelser er PLIVO eller ikke. Hvor grenseoppgangen går for hva som regnes som PLIVO er et vanskelig spørsmål som vil måtte basere seg på en skjønnsvurdering i hvert enkelt tilfelle. Gjennom øving på scenarier som krever rask respons, hvor det også er stor usikkerhet om hva som foregår, vil operasjonslederne, oppdragslederne og operatørene bygge seg opp en erfaringsbasert kunnskap om hvor grenseoppgangen bør gå, og hvordan de best kan gjøre hverandre gode underveis mens vurderingene gjøres.
- PST bør mer aktivt og målrettet formidle informasjon om trusselbildet til operative mannskaper i politiet, herunder de som jobber på operasjonssentralen. I distriktene er det et lederansvar å sikre at de som jobber på operasjonssentralen gis tid og mulighet til å holde seg oppdatert i en travel hverdag, og at operasjonsledere til enhver tid er oppdatert på gjeldende trusselbilde.
- Ved håndtering av større hendelser bør operasjonsleder, eventuelt oppdragsleder, gjennomføre korte statusbriefere "i rommet" hvor hensikten er å skape felles situasjonsforståelse underveis i håndteringen.

- Operasjonsleder / Oppdragsleder bør i det daglige arbeidet trene på å oppsummere sin forståelse av situasjonen, for på den måten "invitere" øvrige involverte på operasjonssentralen til å kvalitetssikre en felles situasjonsforståelse.
- Praksisen med at de på operasjonssentralen formidler oppdateringer av egen situasjonsforståelse (ved behov) til innsatspersonellet på samband bør videreføres.

Kunne politiet ankommet moskeen raskere?

Politiets responstidskrav i tettsteds-kategorien 20 000 innbyggere eller mer var for OPD i august 2019 at 80 prosent av hasteoppdragene (de to høyeste prioritetene "alarm" og "1") skal ha en responstid på under ti minutter. OPD oppfylte nesten kravet i august måned (78,7 prosent). Responstiden for "80-prosentgrensen" i OPD var ti minutter og ni sekunder i august og ti minutter og 18 sekunder året sett under ett. Politiets responstid på dette oppdraget var omtrent 19 og et halvt minutt.

Hva som blir politiets faktiske responstid i hvert enkelt oppdrag påvirkes av en rekke faktorer. En betydelig faktor som ikke skal undervurderes er *tilfeldig variasjon*. Patruljebilene som til enhver tid er på vakt responderer på oppdrag fortløpende. Hvor langt unna patruljene er en gitt hendelse når operasjonssentralen leser ut en melding som krever umiddelbar respons (prioritet «alarm» eller «1») kan være tilfeldig. Samtidig handler responstid også om å sørge for responsberedskap i planleggingen av hvordan patruljene skal

fordeles på ulike vaktsett og i ulike geografiske områder (planmessig organisering). I tillegg kommer proaktiv flåtestyring av patruljene og deres respons på oppdragene.

Utvalget har identifisert fem årsaker til at politiet ikke kom raskere til moskeen enn de gjorde.

For det første er det grunn til å tro at politipatruljene som tjenestegjorde i Enhet Vest kunne respondert raskere dersom det forelå en planmessig organisering av patrulje-avsnittene som sikret at det var (minst) én patrulje på hver politistasjon ved tjenesteoppstart. Den daværende organiseringen innebar at Asker pluss Bærum/Sandvika eller Majorstua var uten politipatruljer ved tjenesteoppstart på nattskiftet på ukedagene og flere av vaktskiftene i helgene. En slik organisering gjør politiet sårbart med tanke på responstid. Hadde det vært politipatrulje med tjenesteoppstart i Sandvika den ettermiddagen, er det grunn til å tro at politiets responstid ville vært kortere.²³¹

For det andre ble det ikke gjort en foreløpig utlesning av oppdraget. En "foreløpig utlesning" vil si at en operatør leser ut en første melding på sambandet for på den måten å få patruljenes oppmerksomhet og starte utrykning i retning området hvor hendelsen finner sted. I dette tilfellet kunne operasjonssentralen lest ut en første melding om "hendelse på moské på Skui, fremvist våpen, muligens avfyrt skudd". Da kunne patruljene startet utrykning retning Skui tidligere enn de gjorde. Det gikk omtrent fire-og-et-halvt minutt før operasjonssentralen leste ut oppdraget til patruljene. Det er langt over gjennomsnittet for alarm og prioritet-1 oppdrag for perioden juli-september, 2019, som var på litt

231 I januar, 2020, gjorde ENV endringer i organiseringen slik at det nå på natt og i helg som minimum alltid er politipatruljer som har oppstart i Asker og Majorstua eller Sandvika.

over to-og-et-halvt minutt. Utvalget har undersøkt om utlesningstiden på det aktuelle vaktsettet (lørdag kveld) skiller seg fra gjennomsnittet for andre vaktsett i den perioden, og det gjør den ikke. Den gjennomsnittlige utlesningstiden for kveldsvakt lørdag var noen sekunder lavere enn gjennomsnittet for perioden sett under ett.²³² Her kan det også nevnes at operasjonssentralen ikke hadde lagt inn moskeene som eget kartlag i deres interaktive kartløsning Tellus. Om de hadde hatt en slik oversikt, ville de trolig kunnet lokalisere moskeen noe raskere.

For det tredje ble M11, som var nærmeste patrulje, bedt om å avvente.

For det fjerde ble det ikke lest ut PLIVO-melding. En utlesning av PLIVO-melding ville ha medført at M11 kjørte utrykning umiddelbart i retning moskeen som ville gjort at M11 ville vært raskere på stedet.²³³

For det femte valgte ikke B21 det raskeste rutealternativet da den startet sin utrykning. Basert på politiets egne undersøkelser, anslår utvalget at rutevalget forsinket B21 med minst 4-5 minutter.

I tillegg til de fem punktene vil utvalget kort bemerke at vi mener operasjonssentralen burde lest ut meldingen på talegruppe 0 (TG 0) da det ble meldt om smell. Meldinger i "TG0" når ut til *alle* politimannskaper som er på vakt og i tjeneste, inkludert de politibetjentene som i

232 Det var totalt 981 hasteoppdrag ("alarm" og «pri 1») i den aktuelle tremånedersperioden. På 42 av disse var ikke tiden blitt registrert, hvilket gir et utvalg på 939 observasjoner. Gjennomsnittlig tid for alle observasjoner var 2,74 minutter. Én observasjon hadde meget lang tid (109 minutter), dobbelt så lang som neste. Om den utelates var gjennomsnittlig tid 2,63 minutter. Gjennomsnittet for kveldsvakt lørdag var 2,41 minutter (basert på 53 observasjoner).

233 Hvor lang tid det er snakk om er vanskelig å si da utvalget ikke kjenner M11 sin eksakte lokasjon da meldingen om at det var hørt smell ble utlest.

utgangspunktet ikke er synlig i ressursstolpen til operasjonssentralen, som for eksempel sivile patruljer på spaning og livvakt-tjenesten. Utvalget er ikke kjent med at det var andre patruljer i umiddelbar nærhet og det ville således ikke hatt noen direkte konsekvenser for responstiden i denne hendelsen. Men utlesning av melding i TG 0 har hatt betydning for politiets responstid tidligere og kan også få avgjørende betydning i fremtiden.²³⁴

Det er utvalgets vurdering at M11 og B21, med et optimalt hendelsesforløp, kunne vært raskere på stedet. Fordi disponeringen av de to patruljene og deres respons reiser mer generelle problemstillinger hvor det også kan trekkes enkelte relevante linjer tilbake til «22/7», diskuteres de mer inngående nedenfor.

Særlig om disponeringen av politipatrulje M11, og dens utrykning.

Utvalgets undersøkelser viser at M11 var nærmeste tilgjengelige ressurs da operasjonssentralen gjorde første utlesning av oppdraget. Ettersom M11 hadde gått av vakt, var ikke patruljen synlig i ressursstolpen til operasjonssentralen. M11 stilte seg til disposisjon på samband tre ganger. Først ble de bedt om å avvente av operasjonssentralen; andre gangen responderte operasjonssentralen negativt, og begrunnet det med at det var en skarp situasjon; tredje gangen fikk ikke M11 noen respons. M11 fulgte ikke operasjonssentralens anmodning om å avvente. I stedet kjørte de til moskeen. Burde operasjonssentralen satt M11 på oppdraget? Utvalgets vurdering er at operasjonsleder/ oppdragsleder kunne og burde gitt M11 observasjonsoppdrag i retning moskeen,

likesom M11 burde ha informert om hva de hadde av verneutstyr. Det er samtidig viktig å bemerke at det ikke var en enkel beslutning å ta for operasjonsleder og oppdragsleder, og at det her er lett å være etterpåklok. De på operasjonssentralen trodde at M11 var ubevæpnet og "uten tilstrekkelig verneutstyr", manglende verneutstyr var også en begrunnelse de formidlet til M11 på samband kl. 16.20. M11 informerte ikke om at de var bevæpnet, eller at flere var utstyrt med "lettveste", som er skuddsikker for ethåndsvåpen. Etter det utvalget er farer har Mik-patruljer i OPD hatt fremskutt lagring av våpen (våpen tilgjengelig i kasse i bilen) siden 2014. Derfor er det forståelig at M11 ikke meldte ifra om at de var bevæpnet. Av samme grunn kan en undre seg over at de ved operasjonssentralen som var involvert i sambandskommunikasjonen tilsynelatende ikke var kjent med at Mik-patruljer har fremskutt lagring av våpen.

Utvalget har forståelse for at M11 ikke "protesterte" da operatøren sa M11 ikke hadde tilstrekkelig verneutstyr, ettersom ikke alle på M11 hadde verneutstyr, og de som hadde det kun hadde lettveste. Videre kunne ikke de ved operasjonssentralen på daværende tidspunkt vite at B21 ville bli forsinket på grunn av feilkjøringen knyttet til veiarbeidene. M11 var i utgangspunktet heller ikke synlig på kartet til operatørene, slik at det var vanskelig for dem å vite deres eksakte posisjon, noe som også kan ha innvirket på deres beslutning om ikke å sette M11 på oppdraget.

Utvalget har også forståelse for at operasjons- og oppdragsledere og operatører har betenkeligheter med å sende operativt mannskap uten verneutstyr som første respons på skarpe oppdrag. Det står i politiets beredskapsplanverk og instruksjonen for operasjonsledere at operasjonslederen har et utvidet ansvar for HMS-tiltak både i forberedelser,

²³⁴ Et konkret eksempel utvalget er gjort kjent med er ran av en gullsmed på Majorstua, i desember, 2018, hvor en patrulje fra PST/Livvakt var første enhet på stedet og pågrep gjerningspersonen.

gjennomføring og etterarbeid av en aksjon. Videre stod det i planverket som gjaldt i 2019 at "Operasjonslederen skal sørge for at det blir stilt spørsmål for å kvalitetssikre innsatspersonellens arbeid og for å ha kontroll med styringen av innsatsen", særlig "ved kritiske og vanskelige oppdrag, uavhengig av om innsatspersonellet er erfarne og under ledelse av en innsatsleder".²³⁵ Samtidig er polititjenestepersoner forventet å ta en betydelig risiko, noe som blant annet følger av handleplikten; "plikten politiet og hver enkelt polititjenesteperson har til å handle for å avverge eller begrense fare eller skade".²³⁶ Å gi M11 i oppdrag å dra til moskeen for å observere og eventuelt hindre at andre forbipasserende blir satt i fare til forsterkninger var på plass, er etter utvalgets vurdering innenfor en sikkerhetsrisiko som det er rimelig å forvente at operativt innsatspersonell tar. Denne tematikken diskuteres videre i siste delkapittel.

Et annet spørsmål er om M11 burde fulgt anmodningen fra operasjonssentralen om å avvente?²³⁷ Sagt på en annen måte: hva bør veie tyngst, polititjenestepersonenes individuelle handleplikt, eller deres lydighetsplikt?

Lydighetsplikten "er den plikt som en undergitt polititjenesteperson har til å følge og utføre de ordrer som blir gitt av en foresatt eller en annen med ordremyndighet".²³⁸ Spørsmålet om hva patruljene skal gjøre når de to prinsippene strider mot hverandre var sentralt i kjølvannet av terrorangrepene på Oslo og Utøya i 2011. 22.juli-kommisjonen la vekt på handleplikten i sin rapport og argumenterte for at første patrulje ved ferjeleiet Utøya landside burde ha forsøkt å skaffe seg en båt for å gå til øyeblikkelig aksjon selv.²³⁹ Selv om det M11 gjorde var en form for ordrenekt, vurderer utvalget det som at handleplikten veide tyngre enn lydighetsplikten i dette tilfelle. Det var snakk om en skarp situasjon hvor liv var i fare, og M11 befant seg i nærhet av situasjonen. Videre var patruljen bevæpnet og bemannet med fem polititjenestepersoner, hvorav eldste person hadde IP3-sertifisering og IP2-utdanning. Politiets aksjonsvilje ble mye diskutert i kjølvannet av terrorangrepene i 2011, særlig knyttet til den første politipatruljen som ankom Utøya landsiden. I responsen til moskéangrepet er utvalgets vurdering at M11 i likhet med øvrig innsatspersonell involvert i responsen viste stor aksjonsvilje.

235 Politidirektoratet 2011. *PBS I, Politiets beredskapssystem*, s. 111.

236 Politidirektoratet 2020. *PBS I, Politiets beredskapssystem*, s. 235.

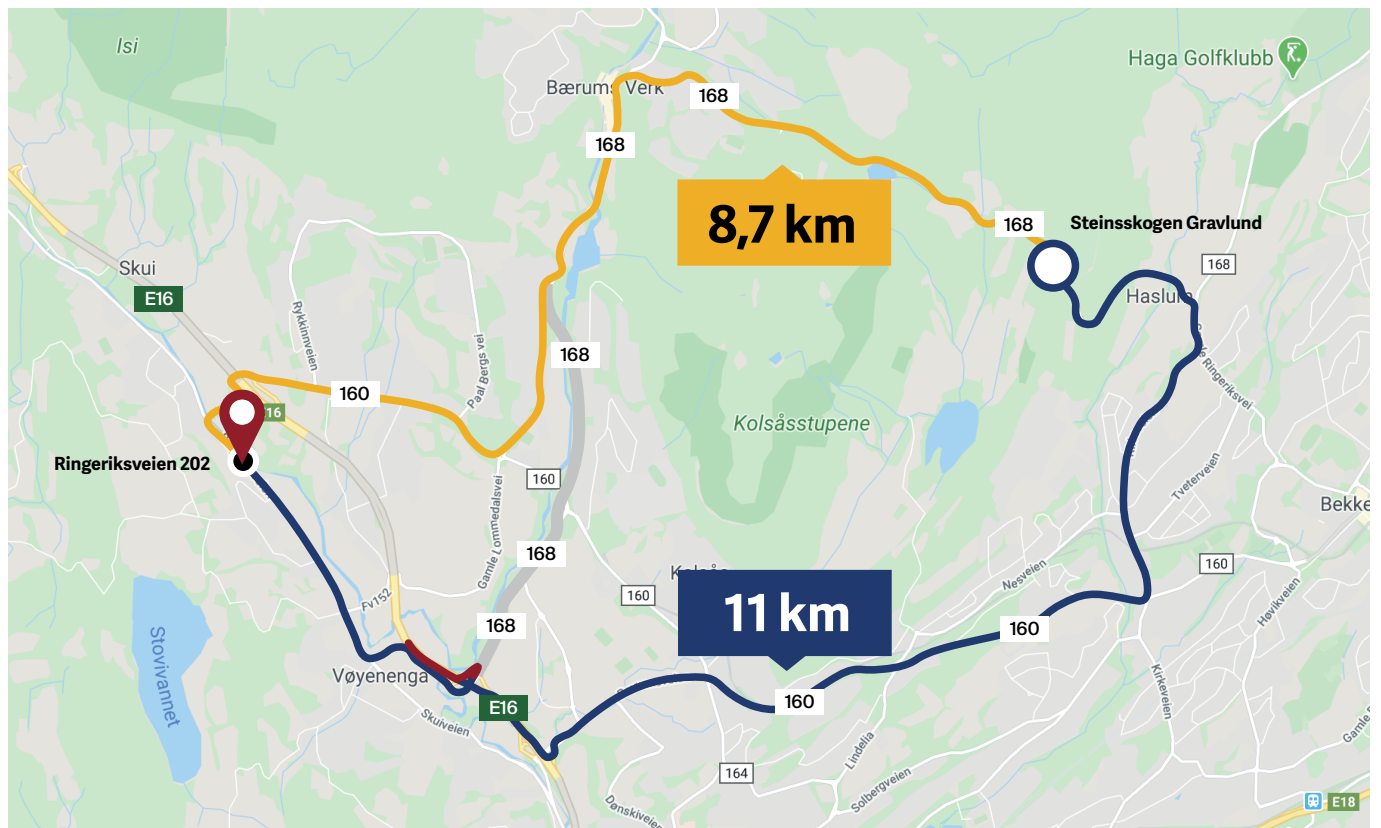
237 Inngående vurderinger av de to spørsmålene ville krevd en politirettsfaglig utredning, som går utover rammene for denne evalueringen.

238 Myhrer, Torgeir (2015). ""...dø om så det gjelder? De rettslige rammer for den individuelle handleplikten ved farlige politioperasjoner", s. 39.

239 NOU 2012. 14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 133.

Særlig om disponeringen av politipatrulje B21 og dens utrykning.

I etterpåklokskapens lys vet vi at det fantes et raskere rutealternativ for B21 enn den B21 kjørte, sørover via Gamle Ringeriksvei. Om B21 hadde kjørt nordover på riksvei 168 mot Bærums Verk, ville den trolig spart minst 4-5 minutter, jamfør figur.



Figur 6.3: Illustrasjon av B21 sin faktiske kjørerute til moskeen (i blått), inkludert strekningen hvor de måtte snu (i rødt), og alternativ rute som ville vært raskere (i gult).

Den antatte tidsbesparelsen er basert på en rekonstruksjon B21 gjorde fem dager etter hendelsen på ordre fra overordnede.²⁴⁰ Under rekonstruksjonen kjørte de ikke utrykning og de stoppet på rødt lys. Patruljen brukte da henholdsvis 14.25 minutter og 10.40 minutter på å komme til moskeen.²⁴¹ Det gir en differanse på 3 minutter og 45 sekunder. Det er grunn til å tro at differansen ville vært noe mindre om B21 hadde gjort rekonstruksjonen med utrykning. Men B21 ble ytterligere forsinket under utrykningen på hendelsesdagen, fordi avkjøringen til Ringeriksveien som Google maps foreslo var stengt på grunn av veiarbeid. Da valgte B21 å snu og kjøre av ved Vøyenenga. Hadde B21 kjørt om Bærums Verk, ville de unngått problemene med den stengte avkjøringen, og følgelig ville tidsbesparelsen vært enda større enn den dokumenterte differansen på 3 minutter og 45 sekunder. Akkurat hvor mye mer differansen ville vært er vanskelig å si, men utvalget mener det er grunnlag for å konkludere med at B21 trolig ville spart minst 4-5 minutter ved å kjøre om Bærums Verk.²⁴²

Utvalget mener det ikke er grunnlag for å kritisere B21 for valg av rutealternativ gitt at de to polititjenestepersonene på B21 var lite kjent i Bærum, og hadde derfor lite grunnlag for å betvile ruteforslagene de fikk fra Google

maps.²⁴³ Men utvalget mener erfaringene med disponeringen av B21 og dens utrykning kan munne ut i flere relevante læringspunkter. Først og fremst illustrerer hendelsen viktigheten av lokalkunnskap, og tilsvarende farene ved å ha et politi som kun baserer seg på google maps og lignende tekniske hjelpemidler for å veilede deres utrykning.

Det fremgår av google maps at rutealternativet via Bærums Verk går på riksveier og er ca. 2,4 kilometer kortere i avstand. Google maps' beregninger av raskeste rutealternativ er basert på trafikken i området, og at en holder fartsgrensen, ikke en politibil under utrykning som i mindre grad trenger å ta hensyn til fartsgrenser og eventuell saktegående trafikk. Utvalget mener det er viktig at det legges til rette for at de operative patruljene har en viss lokalkunnskap om områdene de tjenestegjør i. Videre anbefaler utvalget at det vurderes om det er behov for endret prosedyre i tilfeller hvor det meldes om en "skarp situasjon", men det er usikkerhet om hva som er raskeste vei til målet. Én mulighet er at patruljen melder inn sin lokasjon til operasjonssentralen, opplyser om at de er i tvil om raskeste rutealternativ, og ber om tilbakemelding. Imens en operatør eller oppdragsleder gjør en vurdering og beslutter kjørevei, kan patruljen iføre seg verneutstyr og bevæpne seg. På den måten kan patruljen fokusere på mental forberedelse til det forestående oppdraget. Fordelene ved en slik samhandlingsprosedyre må veies opp mot merarbeidet den medfører for operasjonssentralen, som erfaringsmessig er presset på kapasitet i varslings- og utrykningsfasen av skarpe aksjoner.

240 Utvalget erfarer at rekonstruksjonen ble gjort fordi overordnede ønsket å vite mest mulig om hendelsesforløpet for å kunne svare ut eventuelle spørsmål fra politimester og pressen.

241 OPD, udatert notat, *Kjørerute i forbindelse med terrorangrepet på moskeen på Skui*, journalpost 33.

242 På grunn av veiarbeidene på E16 var den aktuelle veitraseen endret da utvalgsarbeidet startet. Derfor har det ikke vært mulig for utvalget å gjøre en egen rekonstruksjon av den faktiske kjøreruten B21 tok. Av samme grunn var det ikke mulig for B21 å måle hvor lang tid den brukte på den delen av utrykningen hvor den måtte snu, for så å kjøre tilbake og over broen mot Vøyenenga.

243 Grunnen til at B21 brukte Google maps på tjenestemobilen fremfor øvrig GPS-utstyr i bilen var at mannskapene erfaringsmessig opplever at Google maps er mer pålitelig. Utvalget har ikke gjort egne undersøkelser av mannskapenes GPS-utstyr.

Til slutt mener utvalget POD bør vurdere om politiets kartløsninger kan forbedres når det gjelder å ha oppdaterte oversikter over veinettet, herunder hvilke veistrekninger som er midlertidig stengt. Videre kan det også være verdt å vurdere om det kan utvikles interaktive kartverktøy som i sine ruteanbefalinger legger til grunn, at det kjøres utrykning.

Sentrale funn

- Som følge av den planmessige organiseringen av de operative ressursene, var det ingen garanti for at det ville være minst én patrulje med tjenesteoppstart i Sandvika/Bærum på hvert vaktsett.
- Utvalget finner det positivt at Enhet Vest i etterkant av hendelsen (januar, 2020) skal ha endret sin planmessige organisering av de operative ressursene slik at det nå på natt og i helg som minimum alltid er politipatruljer som har oppstart i Asker pluss Majorstua *eller* Sandvika. Mer generelt erfarer utvalget at det for OPD er ønskelig at tjenesteoppsettene for helgene bemannes med patruljer fra hvert oppmøtested, men at det ikke er stilt noe krav om det.
- Operasjonssentralen leste ikke ut oppdraget i talegruppe 0 ("TG0").
- M11 stilte seg til disposisjon via samband ved tre anledninger. To ganger fikk M11 negativt svar fra operasjonssentralen, den siste gangen fikk patruljen ikke noe svar.

- M11 valgte likevel å kjøre frem og var første politibil på stedet.
- B21 var ikke lokalkjent og erfarer at google maps er mer pålitelig enn øvrig GPS-utstyr i bilen. Derfor var de avhengig av google maps' kjøreanvisninger. Det fantes et raskere rutealternativ enn det google maps foreslo, som var ca. 2,4 kilometer kortere. Hadde det kortere rutealternativet blitt valgt er det grunn til å tro at B21 ville vært minst 4-5 minutter raskere på stedet.

Anbefalinger

- OPD bør tilstrebe å ha en planmessig organisering som ivaretar at det ved tjenestestart - på alle vaktsett - er politidekning på de lokale tjenestestedene.
- Ledelsen bør gi tydelig signal og legge til rette for at de operative patruljene har en viss lokalkunnskap om områdene de tjenestegjør i. Videre finner utvalget at det ville være hensiktsmessig og naturlig om også den enkelte patrulje tilstrebe å gjøre seg kjent i de områdene den patruljerer, både med tanke på utrykning, mulige mål for terror, og andre typer væpnede angrep.
- POD bør, i samråd med Politiets IKT-tjenester (PIT) og Felles operative tjenester (FOT) i politidistriktene, vurdere utvikling av en driftssikker, teknisk funksjon som kan gi oppdatert oversikt over veinettet. Oversikten bør

gi informasjon om hvilke veier som er midlertidig stengt, og for hvor lenge. En eventuell teknisk funksjon bør kunne integreres i operasjonssentralenes eksisterende kartløsninger, slik at informasjonen er tilgjengelig og anvendbar også under hasteoppdrag.

- POD bør vurdere om det i samarbeidet med relevant(e) IT-faglige virksomhet(er) bør utvikles en kartløsning som i sine ruteanbefalinger legger til grunn, at det kjøres utrykning. Brukervennlighet og regelmessig oppdatering bør i så fall prioriteres.

16.27-17.24. Politi-aksjonen på stedet

Aksjonsfasen

- 16.27 M11 og B21 ankommer moskeen. M11 melder at "de sier at det er en gjerningsperson inne, men høres ut som det er skutt fra utsiden".
- 16.29 To betjenter fra M11 er inne i moskeen og melder om "kontroll på en person" på sambandet. To andre betjenter starter å søke i moskeen, mens resten sikrer moskeen fra utsiden, for beskyttelse mot eventuelle gjerningspersoner utenfra.
- 16.32 Beredskapstroppen, UEH-enhetene og hundepatruljen ankommer moskeen.
- 16.35 Operasjonsleder ringer krimvakten og foreslår at hendelsen klassifiseres som kategori B.²⁴⁴ Ringer deretter vaktleder PTO med samme beskjed. Både krimvakta og PTO støtter vurderingen. Dernest ca. kl. 16.36 varsler operasjonsleder stabssjefen om hendelsen.
- 16.39 Innsatsleder melder om smell fra skogholtet bak moskeen. Aksjonsleder fra Beredskapstroppen reorganiserer derfor mannskapene for to parallelle aksjoner: søk i moskeen og tilstøtende bygg, samt å lokalisere hvor smellene kommer i fra.
- 16.45 Operasjonsleder varsler jourhavende politimester om hendelsen.
- 16.46 Operasjonssentralen mottar melding fra ny melder om mistenkelig person som har gjemt seg i melderers hage. Hundepatrulje og enhet fra Beredskapstroppen blir satt på saken.
- 17.03 Operasjonssentralen sender ut CIM-varsel til alle sine ansatte og melder om "behov for 2 politioperatører på jobb ASAP".
- 17.08 Innsatsleder blir gjort kjent med at smellene de har hørt kan stamme fra byggeaktivitet i nabobygget til moskeen.
- 17.25 Det utvendige søket etter andre mulige gjerningspersoner avsluttes og grovsøket i moskeen og tilstøtende bygg er ferdig.

²⁴⁴ Kategori B beskrives i POD sitt rundskriv som "Ekstraordinære hendelser som drap (særlig ukjent gjerningsmann), større og grove ran, kidnapping, pågående livstruende vold (PLIVO), store saker i det organiserte kriminelle miljø og større ulykker". Politidirektoratet, Rundskriv 2017/002, *Politiets beredskapssystem del II Etterforskning av kriser og ekstraordinære hendelser*, journalpost 39. For en utfyllende beskrivelse av kategorisering av hendelser (A-, B-, og C-kategori), se kapittel 2.1.

– En gjerningsperson inne, men høres ut som det er skutt fra utsiden

Ved ankomst hører betjenter fra M11 og B21 noe de tror er skudd fra baksiden av moskeen, og de sju betjentene (fem fra M11 og to fra B21) tar dekning bak nærmeste egnet sted de kan finne. Dette gjør at de blir noe spredt fra hverandre. To av betjentene fra M11 har søkt dekning bak en sivil bil som står parkert i nærheten av hovedinngangen til moskeen. Sekunder senere (uvisst hvor lang tid det går) kommer styremedlemmet, som var inne i moskeen, ut gjennom hovedinngangen og roper på politiet. Han roper at det er en person, at de har tatt han, og at politiet må komme inn. Politiet retter tjenestevåpenet mot styremedlemmet.²⁴⁵ På dette tidspunkt har styremedlemmet og politiet to svært ulike situasjonsforståelser: politiet tror de blir beskyttet av opptil flere gjerningspersoner, mens styremedlemmet vet at de har kontroll på den ene gjerningspersonen, og opplever at politiet både retter våpen mot ham og ikke responderer på hans anmodning om å komme inn i moskeen.

Innsatsleder spør på sambandet om det er pågående skyting. M11 svarer at "de sier at det er en gjerningsperson inne, men høres ut som det er skutt fra utsiden, over". Operatør B gir så beskjed til mannskapene om: "[å] tenke skjul og dekning og lokalisere hvor dette kommer i fra. 01 [operasjonsentralens kallesignal] slutt".²⁴⁶

De to moskémedlemmene har kontroll på gjerningspersonen inne i moskeen. Styremedlemmet frykter at det eldre moskémedlemmet er skadd, og ønsker derfor at politiet kommer inn med en gang. Politiet på sin

side tror det skytes fra baksiden av moskeen og vet ikke med sikkerhet hvordan situasjonen er inne i moskeen. En av de to politibetjentene bak bilen beveger seg mot styremedlemmet, og den andre følger etter. I det den første politibetjenten kommer inn i bønnensalen får betjenten øye på det vedkommende antar er gjerningspersonen og en eldre mann som sitter over han. Politibetjenten setter seg på gjerningspersonen for å overta for den eldre mannen (som er det eldre moskémedlemmet), og setter på håndjern på gjerningspersonen. På vei inn i moskeen ser den andre politibetjenten et tohåndsvåpen som ligger i inngangspartiet. Da betjenten kommer inn i bønnensalen ser vedkommende enda et tohåndsvåpen. Politibetjenten er derfor sikker på at det er snakk om flere gjerningspersoner, og går i sikringsmodus for å være i beredskap dersom nye gjerningspersoner kommer inn i bønnrommet. Derfor ber politibetjenten de to moskémedlemmene om å legge seg ned på gulvet så de har en viss dekning.

Klokken **16.29.37** melder en av de to politibetjentene inne i moskeen på samband at de har "(...) kontroll på en person, det ligger en hagle ved døra, og en her inne. Kontroll på ett våpen, en person er skutt på innsiden".²⁴⁷ Da har det gått i underkant av to og et halvt minutt siden politiet først ankom stedet.

²⁴⁵ Polititjenestepersoner som var involvert i aksjonen har bekreftet at det ble rettet våpen mot styremedlemmet. De har forklart at de ikke gjorde det fordi de trodde styremedlemmet var en gjerningsperson, men for å være i beredskap gitt det de forstod som en skarp situasjon hvor de ble beskyttet fra baksiden av moskeen.

²⁴⁶ Politiets avskrift av lydlogg *Samband Al-Noor*, journalpost 29.

²⁴⁷ Det var ingen person som var skutt, men antagelsen ble gjort initielt av de to polititjenestepersonene på bakgrunn av at gjerningspersonen snakket på en måte som ga inntrykk av at han goldt på å dø kombinert med at han var svært blek og hadde mye blod på seg. Politiets avskrift av lydlogg *Samband Al-Noor*, journalpost 29.

Uavklart situasjon

Politiet har nå "øyne på stedet" og kontroll på én gjerningsperson, men politibetjentene på stedet sin forståelse av situasjonen er at den er usikker og uavklart. To av politibetjentene utenfor har bevæpnet seg med skjold og MP5, og kommer etter de to første betjentene som gikk inn. De begynner å søke innvendig etter mulige gjerningspersoner. De resterende betjentene holder sikring på utsiden av moskeen. Mens dette skjer anmoder operasjonssentralen politihelikopteret om bistand, og B22 ankommer moskeen.

Politiets innsatsleder melder kl. **16.30** til innsatsleder helse om at en person er skutt med hagle, og ber så innsatsleder helse og ambulanse om å rykke fram til sin posisjon.²⁴⁸ Antagelsen om at en person er skutt stammer fra den tidligere meldingen fra polititjenestepersonene inne i moskeen, som først trodde at gjerningspersonen var skuddskadet, fordi han hadde mye blod på seg. Klokken **16.32** ankommer Delta-, UEH-patroljene og hundepatruljen. D06 har aksjonsledelsen og går inn med resten av Delta-mannskapene og starter søk innvendig, mens UEH-patroljene får ansvaret for sikringen av bygget fra utsiden. Selv om politiet på stedet sin forståelse av situasjonen på dette tidspunktet er at det ikke er pågående skyting, er oppgaven med å sikre moskeen ressurskrevende. Det skyldes at de tar høyde for at det kan være en trussel både på innsiden og på utsiden av moskeen.

Ca. kl. **16.34** ringer operasjonslederen til krimvaktene og foreslår at hendelsen klassifiseres som en kategori B hendelse. Kategori B beskrives i POD sitt rundskriv som "Ekstraordinære hendelser som drap (særlig ukjent gjerningsmann), større og grove ran, kidnapping, pågående livstruende vold

(PLIVO), store saker i det organiserte kriminelle miljø og større ulykker".²⁴⁹ Da skal operativ stab "vurderes satt", ifølge OPDs planverk.²⁵⁰ Deretter ringer operasjonslederen til vaktlederen på PTO og orienterer om kategoriseringen. En kategori-A klassifisering blir midlertid ikke foreslått. Eksempler på A-hendelser som nevnes i rundskrivet er terrorhandlinger, ulykker eller katastrofer som er eller kan utvikle seg til en krise hvor samfunnsinteresser er truet, og ved A-hendelser skal stab etableres.

Klokken **16.40** ringer operasjonslederen til stabssjefen for å orientere om situasjonen. I samtalen spør stabssjefen om det er behov for at stabssjefen eller andre kommer inn til stasjonen, noe operasjonslederen svarer at det ikke er behov på det nåværende tidspunkt.

På åstedet kommer innsatsleder kl. 16.39 med "viktig melding" på sambandet, "det høres smell (...) få noen til å sikre posisjonen til [innsatsleders kommandoplass]". De rapporterte smellene fører til at aksjonslederen reorganiserer mannskapene og melder på sambandet at det nå blir "to parallelle aksjoner, søk i bygg samt lokalisere hvor disse smellene kommer i fra".²⁵¹ To fra Delta sendes for å lokalisere smellene, mens resterende Delta-betjenter og UEH-patroljene fortsetter å søke gjennom moskeen, samt nabobygget som er lokalisert vegg-i-vegg med moskeen. På et tidspunkt kommer en polititjenesteperson i sivil til stedet, etter å ha sett Delta-patroljene og innsatsleder-bilen passere i full utrykning der

248 Politiets avskrift av lydlogg BAPS 1, journalpost 34.

249 Politidirektoratet, Rundskriv 2017/002, *Politiets beredskapssystem del II Etterforskning av kriser og ekstraordinære hendelser*, journalpost 39. For en utfyllende beskrivelse av kategorisering av hendelser (A-, B-, og C-kategori), se kapittel 2.1.

250 Oslo politidistrikt, 11. juni, 2019, *Etterforskning og etterretning ved alvorlige/ekstraordinære hendelser og kriser*, journalpost 35.

251 Politiets avskrift av lydlogg *Samband Al-Noor*, journalpost 29.

vedkommende befant seg.²⁵²

Leder av beredskapstroppens taktiske styrke har minutter tidligere blitt varslet av egne mannskap om hendelsen og logget seg på samband og PO. Da han hører meldingen om smell fra innsatsleder, iverksetter beredskapstroppen intern mobilisering, og det blir sendt varsling om skyting på moské i Skui på intern meldingskanal klokken 16.43.²⁵³

Flere gjerningspersoner?

Klokken **16.46** kommer operasjonssentralen med en "viktig melding", etter å ha fått inn en ny melder på saken som forteller om en person som gjemmer seg i hagen til melder. Operasjonssentralen sier også at det er ukjent om det er en kobling. Innsatsleder responderer på sambandet med at vi nå "har en gjerningsperson nummer to i drift og det går til samtlige med tanke på sikringer". Innsatsleder etterspør om politihelikopteret er tilgjengelig, men det er 15-20 minutter unna meldes det fra operasjonssentralen. Klokken **16.50** gir aksjonsleder en statusoppdatering på samband: kontroll på en "lett skadd gjerningsmann" som holdes inne inntil videre da det ikke er snakk om noen akutt helsefare, "i hvert fall to våpen som ligger i bygget", kjeller og første etasje ferdig søkt, i gang med søk av andre og tredje etasje og en patrulje som jobber med å lokalisere personen ute.

Minutter senere har aksjonsleder og en annen betjent begynt å undersøke personbilen som står utenfor moskeen. De lokaliserer etter hvert en rifle med lydtemper. Aksjonsleder knuser to ruter på bilen for en nærmere vurdering av om det kan være eksplosiver i bilen, noe aksjonsleder

252 Betjenten i sivil meldte seg for innsatsleder og bistod innledningsvis med å skjerme av området for sivile.

253 Utvalget har fått innsyn i den interne meldingsloggen (som viser meldingene og når de ble sendt) i forbindelse med intervju av en av respondentene.

vurderer at det ikke er. Våpennummeret på riflen meldes inn til operasjonssentralen så de kan gjøre et registersøk. Klokken **17.02** eskorteres den pågrepne gjerningspersonen ut av moskeen. Samtidig har polititjenestepersonene som søker etter andre mulige gjerningspersoner kommet frem til hagen hvor melder så en person gjemme seg, og starter så søk med hund.

Klokken **17.03** sender operasjonssentralen ut CIM-melding til alle operatørene på operasjonssentralen hvor det varsles om at "På grunn av en større hendelse er det behov for to politioperatører på jobb ASAP".²⁵⁴

Etter hvert blir det avklart at smellene politiet har hørt, trolig kom fra pågående byggeaktivitet i nabobygget til moskeen, og det skal vise seg at smellene kom fra en spikerpistol. Videre er det kl. **17.25** loggført at status meldt fra innsatsleder er at det utvendige søket etter mulig gjerningsperson nummer to er avsluttet. Grovsøket i byggene er ferdig, og finsøk pågår.

Under aksjonsfasen i tidsrommet som til nå er beskrevet er det telefonisk kontakt mellom stabssjef, jourhavende politimester og fungerende politimester. Flere andre er også i kontakt med operasjonssentralen: Bærum kommune beredskap varsles kl. 16.56, beredskapsleder i Asker kommune ringer inn kl. 17.01, og to av radikaliseringskontaktene i Enhet Vest ringer uavhengig av hverandre og melder at de kan bistå ved behov.²⁵⁵²⁵⁶ I tillegg har jourhavende politimester flere telefoner med ansatte i stab for kommunikasjon for å sikre at de har noen som er

254 Oslo politidistrikt, Operasjonssentralen, CIM varsling kl. 17.03, journalpost 36.

255 Oslo politidistrikt, PO-logg id 183, journalpost 28.

256 Radikaliseringskontaktene i Vest fungerte overlappende med nyansatt mangfoldskontakt i denne perioden, og hadde derfor kontakten opp mot moskeene i enhet Vest, en rolle som ellers primært ligger til mangfoldskontakten.

tilgjengelig for å bistå dersom det blir aktuelt med pressebrief.²⁵⁷

Diskusjon og utvalgets vurderinger

Utvalget har forståelse for at en rekke av politiets disposisjoner og framturen på åstedet har forekommet frustrerende eller uforståelige for de som var inne i moskeen. Etersom de var på innsiden og visste at de hadde kontroll på gjerningspersonen, må det ha vært frustrerende at politiet ikke umiddelbart kom inn, at politiet rettet våpen mot en av dem, og at de ble bedt om å legge seg ned på gulvet. Da de fornærmede etter hvert forlot moskeen spurte en av polititjenestepersonene: "Er han mistenkt?"²⁵⁸

Dette handler etter utvalgets vurdering om at de som var på åstedet hadde ulik informasjon og situasjonsforståelse. Da politiet ankom trodde de at de ble beskyttet fra bak moskeen. Videre tilsier polititaktiske hensyn at de måtte ta høyde for at det kunne være flere gjerningspersoner inne i bygget.

For utvalgets vurderinger av politi-aksjonen på stedet har det sentrale vært: Bygget politiets situasjonsforståelse på informasjonen de hadde på daværende tidspunkt? Virker politiets taktiske disponeringer og handlemåte fornuftige basert på situasjonsforståelsen de hadde?

M11 og B21 var de første politipatruljene på stedet. Basert på sambandskommunikasjonen og utvalgets intervjuer er utvalgets inntrykk at politipatruljene viste stor aksjonsvilje. B21 kommuniserte på samband under utrykningen at de gjorde seg klar til øyeblikkelig aksjon. På det tidspunktet lå det an til at de ville ankomme alene som første politipatrulje på stedet.

M11 valgte å ikke følge operasjonssentralens ordre, og kjørte i stedet til moskeen og ankom som første politipatrulje. De to polititjenestepersonene fra M11 som gikk inn i moskeen først var utstyrt med tjenestevåpen og begrenset verneutstyr, og påtok seg derfor en betydelig risiko.²⁵⁹ Samtidig hørte politiet det de trodde var skudd fra skogholtet bak moskeen ved ankomst, og antok derfor det kunne være snakk om flere gjerningspersoner.



Bilde 6.1: Oversiktsbilde over moskeen og nærområdet. Foto: Hans O. Torgersen/Aftenposten

I etterpåklokskapens lys – når vi vet at det kun var én gjerningsperson – ville det optimale vært om de sju polititjenestepersonene som først var på stedet, organiserte seg sammen, sørget for sikring med skjoldet og de to MP5-geværene som var tilgjengelig i B21, og så gikk samlet inn i moskeen. Dette skal også langt på vei ha vært aksjonsleder på M11 sin opprinnelige plan, ifølge eget utsagn i intervju med utvalget. Planen var å ta seg frem til stedet for å få observasjon mot stedet, og deretter gå til direkte aksjon, også uten B21 om de ikke var på stedet. Da de hørte det de oppfattet som skudd

257 Oslo politidistrikt, *Tidslinje Al-Noor*, journalpost 37.
258 Video fra GoPro-kamera, journalpost 25.

259 Den første inn i moskeen var ikke iført noe verneutstyr, mens den andre var iført lettvest.

mens de lastet ut av bilen, var aksjonsleders intensjon å holde igjen til B21 kom for å få et skjold i front og MP-5 tilgjengelig, og deretter gå til aksjon.



Bilde 6.2: Bildet viser noen av kulehullene fra inne i bønnenrommet i moskeen. Foto: Heiko Junge / NTB scanpix

Smellene de hørte utenfor, og observasjon av to tohåndsvåpen inne i moskeen som lå langt fra hverandre, gjorde at polititjenestepersonene inne i moskeen holdt det som en sannsynlig mulighet at det var flere gjerningspersoner i omløp. Derfor forsøkte de å sikre seg selv og de to moskémedlemmene mot potensielle gjerningspersoner.

Alt i alt ser utvalget ikke grunn til å kritisere politiets taktiske disposisjoner på åstedet. Utvalget finner det positivt at patruljen meldte om kritisk skade på gjerningspersonen, og tok høyde for et verste fall scenario ved å melde at det var skuddskade. Derimot mener utvalget at patruljen burde ha meldt om ukjent skadeomfang

på det eldre moskémedlemmet ettersom han også var tildekket av blod, og hadde kjempet med gjerningspersonen i mer enn 20 minutter. Videre var det god grunn til å tro at han var sterkt preget av det som hadde skjedd, noe som taler for ikke å legge hans vurdering av egen helsesituasjon til grunn uten videre. Politibetjentene burde ha sagt på samband at det var ukjent skadeomfang og behov for helsehjelp av de involverte.

Når det gjelder spørsmålet "Er han mistenkt?" har utvalget fått opplyst fra politiet at vedkommende som stilte spørsmålet mente å rette det til en kollega som var på innsiden av moskeen, ikke styremedlemmet som geleidet det eldre moskémedlemmet ut. Da vedkommende som stilte spørsmålet forstod at det eldre moskémedlemmet ikke var mistenkt, men fornærmet, skal vedkommende ifølge politiet ha gått over i førstehjelpsmodus.

Som det fremgikk av beskrivelsen av hendelsesforløpet tok beredskapstroppen over aksjonsledelsen da de ankom moskeen. Så langt utvalget kan vurdere ble det gjort klare og tydelige taktiske disponeringer fortløpende, og innsats- og aksjonsleder reorganiserte mannskapene da operasjonssentralen meldte om vitneopplysninger om mistenkelig person i nærområdet.²⁶⁰

260 På et tidspunkt ble innsatsleders kommandoplass (ILKO) evakuert og innsatsleder ba alle søke dekning for mulige skudd fra baksiden av moskeen. Etter det utvalget erfarer, ankom det i denne perioden en ambulanse nordfra. Ambulansen fikk kjøre forbi politi-sperringen og gjennom det som på daværende tidspunkt ble regnet som usikker sone. Hadde det vært flere gjerningspersoner, noe de fryktet på daværende tidspunkt, kunne ambulansen ha blitt beskutt.

Sambandskommunikasjonen under "22/7" var, ifølge 22.juli-kommisjonen, kjennetegnet av "uformell språkbruk og avvik fra grunnleggende krav til presis kommunikasjon i krise".²⁶¹ Under denne hendelsen mener utvalget det var gjennomgående god sambandsdisiplin. Alle snakket rolig, kort og konsist. Videre var det flere tidsrom hvor det var stille på sambandet, noe som indikerer at det ikke var noen som ønsket å rapportere noe, men ikke kom til orde. Innsatsleder og aksjonsleder brukte talepauser bevisst før og under utlesning av viktige meldinger og ved utlesning av egen situasjonsforståelse, noe som øker sannsynligheten for at man får alles oppmerksomhet, og at alle får med seg beskjedene som blir gitt. I tillegg gir det rom for andre til å "bryte inn" dersom de har viktig informasjon det haster med å få formidlet. Videre gjør talepauser og sambandsdisiplin det enklere for operatøren å notere fortløpende i loggen.

Sentrale funn

- Politi-patruljene som var først på stedet viste vilje til å gå til øyeblikkelig aksjon.
- Ved ankomst hørte politiet smell som de antok var skudd fra baksiden av moskeen som gjorde at politipatruljene i initialfasen trodde det var flere gjerningspersoner.
- Sambandskommunikasjonen var tydelig, rolig og fungerte godt.

- Talepauser synes å ha vært svært hensiktsmessig, både med tanke på å få formidlet viktige meldinger, gi andre mulighet til å komme seg på sambandet for å formidle viktig informasjon og for å ha notoritet på loggføringen.
- Politiet meldte om kritisk skade på gjerningspersonen i første statusmelding fra moskeen, men tok ikke høyde for at det eldre moskémedlemmet også kunne være skadd.

Anbefalinger

- Praksisen med talepauser i sambandskommunikasjonen bør videreføres. Talepauser sikrer at en ikke blokkerer sambandet for annen tidskritisk informasjon, og gir i tillegg operatørene bedre betingelser for operatøren til å notere fortløpende i loggen.
- Praksisen med at innsatsleder beskriver sin forståelse av situasjonen bør videreføres.
- Politiet bør alltid ta høyde for ukjent skadeomfang og behov for helsehjelp av fornærmede på åsted inntil de fornærmede har fått en initiell undersøkelse av egen helsetilstand.

261 NOU 2012. 14. Rapport fra 22. juli-kommisjonen, s. 453.

6.5 Oslo politidistrikts videre respons

Dette delkapittelet beskriver og vurderer OPD sin håndtering videre utover kvelden, natten og påfølgende dag. Sentrale spørsmål for dette delkapittelet er:

1. Hva var OPD sin situasjonsforståelse med tanke på hva de stod overfor (hvem stod bak og hva var motivet?) og mulig restrisiko (faren for sekundæranslag, copycats og eventuelle motreaksjoner)?
2. Hvorfor gikk det flere timer de med kommandoen på operasjonelt nivå omtalte hendelsen som terror? Hva ble iverksatt av sikkerhetstiltak og trygghetsskapende arbeid?
3. Hvilke vurderinger ble gjort av egen kapasitet og hva ble gjort for å mobilisere kritisk kompetanse?
4. Hvorfor varslet OPD aldri resten av politi-Norge om gjerningspersonens høyreekstreme holdninger, og hva gjorde PST i den forbindelse?

Som den videre beskrivelsen vil vise, fant operasjonssentralen gjerningspersonens identitet raskt som igjen bragte dem til opplysningene om gjerningspersonens mulige høyreekstreme holdninger. Likevel ble det i OPDs to riksvarslinger i løpet av kvelden til resten av politi-Norge ikke nevnt noe om gjerningspersonen, høyreekstremisme eller terror. I OPD ble det først ved 21-tiden enighet om operasjonelt nivå om at en stod overfor et forsøk på terror og at stab skulle etableres. Staben i samarbeid med andre funksjoner mobiliserte og planla utover kvelden og natten for en betydelig tilstedeværelse på søndagens Eid-arrangementer. Etter en kort

beskrivelse av den operative håndteringen utover, kvelden, natten og påfølgende dag diskuterer utvalget mer utførlig sentrale temaer fra denne delen av OPDs håndtering.

OPDs videre respons

LØRDAG 10. august

- 17.24 Operasjonssentralen ved OPD sender ut riksvarsling om hendelsen via politiets alarm- og varslingssystem (PAV) til resten av politi-Norge.
- 17.25 Operatør på operasjonssentralen gjør søk på mistenkte i politiets registre, og loggfører at: vedkommende er lite kjent, har vært registrert for narkotikabruk; er eier av luftgevær, og "bekymringssamtaler på han".²⁶²
- 17.29 Deloppdrag på gjerningspersonens bopel iverksettes, innsatsleder delegerer oppdraget til Beredskapstroppen.
- 17.35 Første vurderingsgruppemøte.
- 17.37 Politiet finner hjelm med GoPro-kamera som de antar var på da politiet ankom.
- 17.49 Operasjonssentralen sender ut CIM-varsel til sine ansatte, "fortsatt behov [for] å styrke operasjonssentralen med 2 politioperatører".

²⁶² Loggføringen er basert på det som registrert om han av PST i Indicia, ikke at det var gjennomført en bekymringssamtale for det ble ikke gjennomført, jmfør kapittel 5.

- 17.52 Innsatsleder rapporterer at gjerningsperson avhøres og skal ha høyreekstrem tilknytning.
- 18.02 Beredskapstroppen og bombeteam (EOD) framme ved gjerningspersonens bopel.
- 18.06 Moskeen og området rundt evakueres fordi det er observert gjenstand som kan inneholde eksplosiver. Bombetjenesten (EOD) settes på saken.
- 18.18 Gjerningspersonen kjøres til Ullevål universitetssykehus for legetilsyn.
- 18.27 Første telefonsamtale mellom strategisk nivå i OPD (Politimester bakvakt) og POD (ledervakt).
- 18.28 Vurderingsgruppemøte nr. 2.
- 20.17 Bombe-teamet har gjennomgått mistenkelig gjenstand ved moskeen uten mistenkelige funn, og trusselen tas ned.
- 20.23 Kommandosenteret for etterforskningen (E-ko) melder at de ønsker at det de da tror er GP sin kjæreste lokaliseres.
- 20.34 Innsatsleder ved gjerningspersonens bopel melder om funn av død person.
- Ca 21.00 Vurderingsgruppemøte nr. 3. Enighet om at en står overfor et forsøk på terror, at en bør heve til kategori A og stab bør etableres.
- 21.37 OPD ved politimester bakvakt (jourhavende) beslutter generell bevæpning i Oslo, fordi situasjonen anses som uavklart, og stab skal etableres.
- 22.00 Statusmøte, formelt i regi av operasjonsleder, men ledes av stabssjefen.
- 22.13 Operasjonssentralen ved OPD sender ut oppdatering på riksvarslingen som ble sendt kl. 17.24.
- 22.51 PST sender ut trusselvurdering knyttet til hendelsen.
- 23.30 Overtakelsesmøte, OPD stab tar formelt over ledelsen på operasjonelt nivå.
- SØNDAG 11. august**
- 08.00 Statusmøte ledet av stabssjefen.
- 11.00 Statusmøte ledet av stabssjefen.
- 14.00 Statusmøte ledet av stabssjefen.
- 15.00 Stabsorganiseringen avvikles og OPD går tilbake til ordinær linjeledelse.

Informasjonsbehov – nasjonal varsling

Etter pågripelsen av gjerningspersonen er det tidskritisk for politiet å finne ut hvem han er fordi det vil gi dem videre spor å søke på når det gjelder mulig motiv og hvorvidt han har samarbeidet med andre.

Operasjonssentralen finner gjerningspersonens identitet ca. kl. 17.15.²⁶³ Gjennom nye registersøk på gjerningspersonen blir operasjonssentralen kjent med opplysningene PST registrerte sommeren 2018 om mulige høyreekstreme holdninger, med bakgrunn i tipset PST mottok (jamfør kapittel 5).

Klokken **17.24** sender operasjonssentralen ut en riksvarsling via politiets alarm- og varslingssystem (PAV) om hendelsen til alle de øvrige politidistriktene, politiets særorgan og Politidirektoratet:

“Litt over kl 16 i dag, var det en skyteepisode ved Moske på Skui i Bærum. En gjerningsperson involvert. GP er pågrepet. Foreløpig ingen informasjon om hvem GP er. Trolig ingen andre involvert. En person som var i moskeen er lettere skadet. Oslo har pr. nå ikke behov for bistand fra andre distrikt. Ingen informasjon pr. nå om at hendelsen vil berøre andre politidistrik[t]”.²⁶⁴

“Foreløpig ingen informasjon om hvem GP er” står det i riksvarslingen. Som beskrevet over ble operasjonssentralen kjent med gjerningspersonens mulige høyreekstreme holdninger omtrent samtidig som riskvarslingen ble sendt, opplysningen er loggført to minutter etter riksvarslingen ble sendt. Det går nærmere

263 Det gjør de ved hjelp av registersøk basert på opplysninger innhentet fra åstedet (gjerningspersonens bil, serienummer på våpen).

264 PAV-varsling Skyteepisode. Al-Noor Islamic Center, Bærum, journalpost 38.

fem timer før operasjonssentralen sender ut en oppdatering av riksvarslingen med mer informasjon. I den står det heller ingen opplysninger om gjerningspersonen, terror eller mulige høyreekstreme holdninger.²⁶⁵

Nye delopdrag, mobilisering og koordinering

De neste timene iverksettes det nye delopdrag på taktisk nivå. Beredskapstroppen og bombetjenesten ankommer gjerningspersonens bopel kl. 18. Bombetjenesten må omdisponeres like etter fordi det blir meldt om mistenkelig gjenstand inne på moskeen som en frykter kan inneholde eksplosiver. Meldingen medfører også at moské-området blir evakuert inntil bombetjenesten (EOD) får undersøkt saken nærmere. Den mistenkelige gjenstanden viser seg å være ufarlig og bombetjenesten tar ned trusselen ved moskeen kl. 20.17.²⁶⁶

Etter hvert kommer det flere politiledere og tjenestepersoner til politihuset på Grønland for å betjene og forsterke funksjonene hvor det vurderes at det er behov, deriblant etterforsknings- (k-ko), etterretnings-KO (e-ko), kommunikasjon. I tillegg kommer stabssjef og vakthavende stabssjef. På operasjonssentralen er de første forsterkningene, en ekstra operatør og oppdragsleder, på plass kl. 19.00. Utover kvelden gjennomføres det også flere vurderingsgruppemøter og statusmøter på operasjonelt nivå frem til kl. 23.30 da staben formelt overtar ledelsesansvaret på operasjonelt nivå.

Klokken 20.15 avholdes det et større møte på politihuset på Grønland med et tosifret antall personer til stede, hvor det blant annet avholdes en muntlig situasjonsbrief ved

265 PAV-varsling kl. 22.13, Skyteepisode. Al-Noor Islamic Center, Bærum, journalpost 40.

266 Oslo politidistrikt, PO-logg id 183, journalpost 28.

etterrettingsseksjonen i OPD.²⁶⁷ Briefen fokuserer på tre mulige scenarioer "trolig utført kun av siktede", "del av en gruppe / koordinert angrep" og "kan komme følgeangrep".

I etterkant av statusmøte avholdes nytt vurderingsgruppemøte ca. kl. 21 hvor en er enige om at de "står overfor et forsøk på terror", at kategoriseringen av oppdraget bør heves fra B til A, og stab skal etableres.²⁶⁸ Klokkeren 21.37 beslutter jourhavende politimester at stab skal etableres og at det innføres generell bevæpning i Oslo med umiddelbar virkning, fordi "situasjonen i forbindelse med skyte-episoden på moskeen på Skui anses som uavklart".²⁶⁹ Etter det utvalget erfarer så ble kategoriseringen av oppdraget aldri hevet til A, men utvalget er ikke kjent med årsaken(e) til dette. En faktisk heving til kategori A ville signalisert at hendelsen vurderes som mer alvorlig, og kunne medført en opptrapping av etterforskningsinnsatsen.

Trusselvurdering fra PST

Klokken 22.51 distribuerer PST en trusselvurdering i PST-nett knyttet til «Angrep i moské i Bærum». I trusselvurderingen konkluderes det med at PST per kl. 21.00 ikke har informasjon som tilsier at det er flere gjerningspersoner. Videre vurderer PST at angrepet ikke påvirker trusselbildet i Norge på kort sikt, og basert på den informasjonen de har tilgjengelig vurderes følgeangrep som lite sannsynlig, men vurderingen er usikker. Her bør det nevnes at i det trusselbildet som PST legger til grunn vurderes sannsynligheten for høyreekstrem terror ikke lenger som "lite sannsynlig" men som

"mulig", jamfør endringen PST hadde gjort i juni samme år. Den endringen var det mange i politiet som ikke var kjent med (jamfør kapittel 4).

I trusselvurderingen står det også at angrepet i Bærum i verste fall kan inspirere andre personer i Norge til å gjennomføre en lignende handling. Under punktet "Tiltak" står det: "PST anbefaler ingen nye sikkerhets- og beskyttelsestiltak". Formuleringen henviser til et veldig konkret sett med 13 tiltak utarbeidet av Politidirektoratet for beskyttelse og sikring av myndighetspersoner og arrangementer. Dersom mottaker ikke er klar over dette kan det gi rom for feiltolkninger og misforståelser, noe en ordutveksling mellom operasjonsleder i OPD og vakt sjef antyder at skjedde under denne hendelsen (se kapittel 4.5 for nærmere drøfting).

I vurderingen fra PST står det imidlertid videre at PST anbefaler politidistriktene fortløpende å vurdere behovet for iverksettelse av trygghetsskapende tiltak for objekter og arrangementer de anser som særlig utsatte eller verdifulle, og PST oppfordrer til økt årvåkenhet og videre til en lav terskel for å rapportere mistenkelige hendelser i den hensikt å kunne avdekke eventuelle nye angrep. Når det gjelder motivasjonen for angrepet anslås det som meget sannsynlig at angrepet er motivert av høyreekstrem ideologi. Dette begrunnes blant annet med tidligere mottatte bekymringsmelding og likheter mellom angrepet og andre terrorangrep det siste året.²⁷⁰

267 Deriblant jourhavende politimester, stabssjef, innsatsleder, operasjonsleder, vakt sjef PTO, liaison fra PST, og personer fra k-ko, e-ko og stab for kommunikasjon.

268 Oslo politidistrikt, PO-logg id 183, journalpost 28.

269 Loggført kl. 21.37. Oslo politidistrikt, PO-logg id 183, journalpost 28.

270 Politiets sikkerhetstjeneste, *Trusselvurdering: Angrep i moské i Bærum: Konsekvenser fra trusselbildet i Norge*, gradert journalpost 24. Den siterte teksten, som opprinnelig var gradert til BEGRENSET, ble avgradert til UGRADERT etter en vurdering av PST den 22. juni 2020.

Stabsledelse og operasjonsplanlegging

Klokken 23.30 avholdes overtakelsesmøte, hvilket betyr at staben, som ledes av stabssjef, formelt tar over ledelsen på operasjonelt nivå i politidistriktet. Hensikten med overtakelsesmøtet er: "å markere overgangen fra linjeledelse til stabsledelse, etablere felles situasjonsbevissthet og tydeliggjøre intensjon og mål for oppdraget".²⁷¹ En fra etterrettingsseksjonen i OPD gir en etterretningsbrief hvor de orienterer om bekymringsmeldingen PST mottok i 2018, at bekymringen gikk på radikaliseringsretning høyreekstremisme og at samarbeid er opprettet mellom PST og OPD i den forbindelse. Videre skisseres de tre hypotesene fra tidligere møter, samt en fjerde hypotese om mulig motreaksjoner fra ekstreme islamister, og et verste fall scenario med tanke på utvikling som er nye angrep i Oslo, Norge eller utlandet. Det holdes som mest sannsynlig at gjerningspersonen opererte alene, og etterretningsfunksjonen i stab melder at de har "ingen tilgjengelig informasjon om medspillere som kan forestå nye angrep".²⁷²

Søndag 11.aug.: Eid al-Adha og trygghets- skapende tiltak

Utover natten har staben i samarbeid med blant andre mangfoldskontaktene planlagt og forberedt for en betydelig tilstedeværelse av bevæpnet politi (både uniformert og sivilt) ved moskeer og andre steder hvor den muslimske høytiden Eid al-Adha vil markeres og feires gjennom søndagen. Klokken 01.20, natt til søndag, har også Politidirektoratet (POD) sendt ut en nasjonal operasjonsordre til politidistriktene og særorganene (PODs håndtering er beskrevet nærmere i delkapittel 6.6).

Til det trygghetsskapende arbeidet på søndagen har OPD mobilisert 17 tjenestepersoner. I tillegg tjenestegjør seks radikaliseringskontakter, 18 fra beredskapstroppen og seks fra bombegruppen.²⁷³



Bilde 6.3: Nødetater på plass ved i al-Noor Islamic Centre moskéen i Bærum. Foto: Terje Pedersen / NTB scanpix

Utover søndagen gjennomføres det tre statusmøter i stab (kl. 08.00, 11.00, 14.00). I det første møtet kl. 08.00 orienteres det om at de ikke er kommet over noen ny informasjon i løpet av natten og at gjerningspersonen mest sannsynlig agerte alene. Samtidig er det også referatført "fokusere på resttrussel" som indikerer at resttrussel fortsatt var et tema. På stabsmøte kl. 11.00 blir staben enige om å bruke formuleringen "etterforsker hendelsen som et forsøk på terror" på pressekonferansen kl. 12.00, noe PST og påtale er enig i. Av referatet fremgår det at jourhavende politimester viser til gjerningspersonens uttalelser om rase, religion med mere som gjør at forholdet kan omfattes av terrorbestemmelsen.²⁷⁴ På stabsmøte kl. 14.00 er helhetsinntrykket at iverksatte operasjoner og planer er i en driftsfase. Derfor avvikles staben og OPD går tilbake til ordinær linjeledelse fra kl. 15.00.

271 Politihøgskolen, Stabs- og lederutviklingsprogrammet, 2019-2020. Møtemaler for gjennomføring av stabsmøter i politidistriktet, journalpost 66.

272 Oslo politidistrikt, P2 Etterretning, 10.08.2020, kl. 23.30. Situasjonsoppdatering til stab, gradert journalpost 35.

273 Oslo politidistrikt 11.08.2020, Statusmøte DTG110800, journalpost 41.

274

Diskusjon og utvalgets vurderinger

Fokuset for den videre diskusjonen er OPDs operative håndtering fra øyeblikket operasjonssentralen ble kjent med gjerningspersonens identitet ca. kl. 17.15, til stabsorganiseringen ble avvirket kl. 15.00 dagen etter angrepet.

Vi diskuterer syv sentrale temaer: (1) situasjonsforståelsen på operasjonelt nivå, (2) løpende etterretning for beslutningsstøtte til operasjonssentralen, (3) styrking av egen kapasitet og kompetanse, (4) ledelse, (5) beredskaps- og trygghetsskapende tiltak, (6) varslingen til resten av politi-Norge, og (7) prioritering av akutte trusler versus ivaretagelse av langsiktige relasjoner.

Situasjonsforståelsen til de på operasjonelt nivå

Med operasjonelt nivå mener vi her primært operasjonssentralen, og staben da den var etablert, fordi det er de som har det overordnede ansvaret på det operasjonelle nivået. Samtidig påvirker andre funksjoner, som for eksempel krimvakten, PTO og innsatsleder, situasjonsforståelsen på operasjonelt nivå gjennom samtalene i vurderingsgruppemøtene.

Våre vurderinger tar utgangspunkt i informasjonen de som ledet på operasjonelt nivå hadde tilgang til underveis, og vi spør: Er det tilstrekkelig samsvar mellom situasjonsforståelsen på operasjonelt nivå og de faktiske forhold, gitt den informasjonen man hadde tilgang til?

En av de mest krevende og samtidig viktigste oppgavene for den operasjonelle ledelsen er å holde seg oppdatert på informasjonen som kommer inn, etterspørre informasjon man ikke har og vurdere og justere situasjonsforståelsen tilsvarende. Dernest må informasjonen og

forståelsen formidles videre, slik at de på operasjonelt nivå har en mest mulig felles situasjonsforståelse. 22.juli-kommisjonen pekte i sin rapport på mangler i informasjonsdelingen underveis, og en manglende evne til å etablere felles situasjonsforståelse.²⁷⁵

Utvalget er bevisst om faren for etterpåklokskap, men mener likevel at det er gode grunner til at det allerede i initialfasen burde vært en mer omforent situasjonsforståelse blant de på operasjonssentralen om at de sannsynligvis stod overfor et høyreekstremt terrorangrep. Opplysninger om en hvit mann med skytevåpen i moské burde alene pekt i den retning. En mistanke om høyreekstremt terrorangrep burde i alle fall meldt seg da operasjonssentralen – rundt kl. 17.30 – ble kjent med at gjerningspersonen kunne ha høyreekstreme holdninger, og at det var funnet en hjelm med GoPro-kamera på åstedet.²⁷⁶ Parallellene til nylige høyreekstreme terrorangrep internasjonalt, som terrorangrepet i Christchurch, er mange.²⁷⁷ I stedet var det først på vurderingsgruppemøte ca. kl. 21 at det ble enighet om at en stod overfor "forsøk på terror" og at kategoriseringen burde heves fra B til A.²⁷⁸

Om alle på operasjonelt nivå hadde vært informert om endringen i PST sin trusselvurdering, og ikke minst om det ville blitt utarbeidet en operativ trusselvurdering knyttet til Eid-feiringen dagen etter som så ble delt med dem (jamfør kapittel 4), kan det tenkes at de på operasjonelt nivå raskere ville tenkt i retning av et mulig terror-scenario.

²⁷⁵ NOU 2012: 14: Rapport fra 22. juli-kommisjonen.

²⁷⁶ I PO-loggen er følgende loggført kl. 17.37. "D40. var en hjelm med GoPro kamera som trolig var på da vi kom. Ligger i 1 etg – til Krimteknisk". Oslo politidistrikt, PO-logg id 183, journalpost 28.

²⁷⁷ Utviklingen i det høyreekstreme trusselbildet er nærmere beskrevet i kapittel 3.

²⁷⁸ Oslo politidistrikt, PO-logg id 183, journalpost 28.

Det bør legges til at flere operatører og andre på operasjonelt nivå har forklart til utvalget at de tenkte terror tidlig i hendelsesforløpet, blant annet fordi de fikk assosiasjoner til Christchurch-terroren. Problemet var at disse tankene og assosiasjonene ikke virker å ha blitt formidlet tydelig til operasjonslederen. Det kan hende, men er ikke sikkert, at raske statusbriefer i operasjonsrommet i initialfasen kunne ha frembragt en diskusjon om terror. Heller ikke på de første vurderingsgruppemøtene, hvor et viktig formål er å etablere felles situasjonsforståelse, virker det som om terror var et diskusjonstema.²⁷⁹

Også mange av respondentene på taktisk nivå har forklart at de tidlig tenkte terror som sannsynlig scenario. I en intern meldingskanal hos beredskapstroppen var det i 17-tiden, før gjerningspersonens identitet var kjent, en meldingsutveksling om registersøk på bilen. Da ble det meldt at resultatet av registersøkene ville avgjøre neste skritt. Mulige scenarioer som ble meldt var "terror/høyreekstremer/psyk[iatri]".²⁸⁰ Et annet eksempel på at flere tidlig tenkte terror

er en intern meldingskanal for ansatte i "EPO" og radikaliseringskontaktene med flere,²⁸¹ hvor en ansatt i EPO varslet om "skyting pågår" på Al-Noor moskeen kl. 16.30.²⁸² En annen spurte umiddelbart "bekjente/konflikt/terror?".

279 Basert på de loggførte referatene i henholdsvis PO-loggen og PTO sin interne logg, samt intervju med flere av deltakerne.

280 Utvalget har fått innsyn i intern meldingslogg fra hendelsen i forbindelse med intervju av en av respondentene fra Beredskapstroppen.

281 Følgende har tilgang til meldingskanalen: Seksjonsleder SKP/FF, ansatte på EPO, forebyggende koordinator og analytiker for radikaliseringskontaktene på de tre geografiske driftsenhetene Vest, Øst og Sentrum i Oslo politidistrikt. Evalueringsutvalget har fått innsyn i meldingene på radikaliseringskontaktens interne meldingskanal for det aktuelle tidsrommet. Oslo politidistrikt, FF, *Utklipp av intern meldingskanal*, journalpost 42.

282 Etterretning Public Order, er organisert under Seksjon for kriminalitetsforebyggende politiarbeid/Felles enhet for forebygging. EPO skal forebygge ordensforstyrrelser, vold og skadeverk i forbindelse med politisk, ideologisk og religiøs aktivisme, og forebygge vold blant risikosupportere. Etterretning er en viktig del av arbeidet EPO gjør, og mange av dem har etterretningskompetanse.

Sentrale funn

- Hendelsen ble kategorisert som en B-hendelse av operasjonsleder ca. kl. 16.35. Kategoriseringen, ble ikke gjort i form av et vurderingsgruppemøte slik planverket foreskriver, men etter samtale med krimvakten og deretter vakt sjefen på PTO. Innsatsleder, som er fast medlem i vurderingsgruppen, ble orientert i ettertid.
- Operasjonssentralen hadde innen kl. 17.37 mottatt informasjon om at en hvit, ung mann med skytevåpen hadde gått til angrep på en moské og at et GoPro-kamera var funnet på moskeen. I tillegg var de kjent med at gjerningspersonen var registrert av PST på grunn av mistanke om høyreekstreme holdninger. Likevel var det først ved 21-tiden at det var etablert en felles situasjonsforståelse på operasjonelt nivå om at det trolig var snakk om terror og at kategoriseringen av hendelsen burde heves fra B til A.

Anbefalinger

- Som anbefalt i delkapittel 6.4 bør Operasjonsleder / Oppdragsleder i det daglige arbeidet trene på å oppsummere sin forståelse av situasjonen, for på den måten å "invitere" øvrige involverte på operasjonssentralen til å kvalitetssikre en felles situasjonsforståelse.
- Anbefalingen i delkapittel 6.4 om at PST bør mer aktivt og målrettet formidle informasjon om trusselbildet til operative mannskaper i politiet gjelder også for alle sentrale funksjoner på operasjonelt nivå.

Løpende etterretning som beslutningsstøtte for operasjonssentralen i initialfasen

Med utgangspunkt i *Rammer og retningslinjer for nye politidistrikter*, har vi formulert følgende vurderingskriterium:

Er det utstrakt samhandling mellom etterretning og operasjonssentralen i initialfasen, og legger dagens organisering i OPD til rette for utstrakt samhandling?²⁸³

Etterretningsansvaret i OPD ligger delvis hos Felles enhet for etterforskning og etterretning (FEE) og delvis hos etterretningsseksjonen, som har ansvaret for organisering og operasjonisering av det løpende etterretningsarbeidet. Etter det utvalget forstår, er det per i dag ingen som har et definert ansvar for det løpende etterretningsarbeidet knyttet til operasjonssentralens arbeid i OPD. En fullgod løpende etterretning som beslutningsstøtte for operasjonssentralen er mer enn registersøk i politiets etterretningsregister Indicia. Det handler om å gjøre fortløpende vurderinger og analyser av innkommende informasjon. Noen av utvalgets respondenter peker på at Polititoll-Oslo (PTO) i praksis har et uoffisielt ansvar for innledende informasjons- og registersøk.²⁸⁴ Men PTO er ikke døgnbemannet (men har en vaktordning), er i perioder kun bemannet med én person (vakt sjef), er lokalisert i en annen etasje enn operasjonssentralen og mangler analysekompetanse på etterretning. I sum gir dette dårlige rammebetingelser for "utstrakt samhandling med operasjonssentralen".

Operasjonssentralen har begrenset kapasitet i initialfasen og operatørene har begrenset adgang og kompetanse til å bruke politiets etterretningsregister Indicia. Våren 2019 hadde operasjonssentralen i OPD et seks måneders pilotprosjekt hvor én operatør på hvert vaktlag fikk en definert informasjonskoordinator-funksjon (IK). Operatørene fikk en viss etterretningsinnsikt og utvidet søketilgang i Indicia. Utvalget har ikke undersøkt i hvilken grad IK-funksjonen vil kunne utgjøre en reell etterretningsstøtte for operasjonssentralen.

I den aktuelle hendelsen fikk operasjonssentralen tidlig kjennskap til informasjonen om gjerningspersonens mulige høyreekstreme holdninger, men det skyldtes mer tilfeldigheter enn hvordan samhandlingen mellom operasjonssentralen og etterretningsfunksjonen er organisert. Operasjonssentralen ble gjort kjent med informasjonen fordi en av operatørene hadde utvidet søketilgang i Indicia som resultat av det omtalte prøveprosjektet våren 2019 (jamfør forrige avsnitt). I tillegg ble operasjonslederen gjort kjent med informasjonen av en ansatt på EPO, som var på politihuset i forbindelse med en demonstrasjon tidligere på dagen. Med andre ord, hadde ikke demonstrasjonen funnet sted, og hadde ikke den aktuelle operatøren vært på jobb, er det uvisst når operasjonssentralen ville blitt kjent med informasjonen om gjerningspersonens mulige høyreekstreme holdninger. Utvalget mener eksempelet fra hendelsen viser at dagens organisering er sårbar, når det gjelder den løpende etterretningen som beslutningsstøtte for operasjonssentralen.

283 Om etterretning står det blant annet: "Etterretning ved den funksjonelle driftsenheten skal legge til rette for utstrakt samhandling med operasjonssentralen både i ordinær drift, ved ekstraordinære hendelser og når stab settes". Politidirektoratet. *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, s. 81.

284 PTO er nærmere beskrevet i kap. 2.1.

Den EPO-ansatte varslet videre på intern meldingskanal til radikaliseringskontaktene med flere. Radikaliseringskontaktene kan spille en viktig støtte- og rådgiverfunksjon i den løpende etterretningen fordi de, gjennom sitt arbeid mot radikalisering og voldelig ekstremisme, kan sitte med relevant informasjon om målgrupper eller mistenkte.

Til slutt har utvalget blitt opplyst om at en rekke polititjenestepersoner på fri ringte operasjonssentralen i den gode hensikt å gi informasjon de tenkte kunne være relevant, men bidro samtidig til å gi operasjonssentralen en ekstra belastning i en tidskritisk fase. Utvalget mener det er bra at polititjenestepersoner på fri er proaktive og søker etter informasjon som kan være av relevans, men det bør gjøres på en måte som ikke belaster operasjonssentralen.

Sentrale funn

- Det er for utvalget uklart hvem som har ansvaret for det løpende etterretningsarbeidet i OPD som støttefunksjon for operasjonssentralen.
- At operasjonssentralen tidlig ble kjent med at gjerningspersonen var registrert av PST med mistanke om høyreekstreme holdninger skyldtes mer tilfeldigheter enn den planmessige organiseringen.
- Polititjenestepersoner på fri ringte operasjonssentralen i den gode hensikt å gi informasjon de tenkte kunne være relevant, men bidro samtidig til å gi operasjonssentralen en ekstra belastning i en tidskritisk fase.

Anbefalinger

- OPD bør utrede dagens organisering av det løpende etterretningsarbeidet med sikte på å tydeliggjøre hvem som har hvilket ansvar, og at operasjonssentralen blir sikret beslutningsstøtte gjennom rettidig etterretning i sitt arbeid.
- OPD bør anvende radikaliseringskontaktene mer aktivt og strategisk i større operative innsatser som berører deres ansvarsområde. Radikaliseringskontaktene kan få inn, og gi, relevant informasjon om målgrupper eller mistenkte som kan ha relevans for den løpende etterretning, samt eventuelle oppfølgende tiltak.
- OPD bør avklare om polititjenestepersoner på fri kan følge pågående operasjoner og gi tips og innspill. Og eventuelt finne et system for hvordan det kan gjøres på en måte som er sikkerhetsmessig forsvarlig og ikke belaster operasjonssentralen.

Styrking av egen kapasitet og kompetanse

Utvalgets vurdering av OPDs styrking av egen kapasitet og kompetanse tar utgangspunkt i hvilke operative behov OPD antas å ha hatt i sanntid, og vi spør: Er OPDs styrking av egen kapasitet og kompetanse underveis i operasjonen relevant og tilstrekkelig i forhold til aktuelle operative behov og tilgjengelige operative ressurser?

Selv om operasjonssentralen var ganske proaktiv med å styrke egen kapasitet, tok det tid før den ble styrket. En viktig årsak er at ingen av funksjonene på operasjonssentralen per i dag har en beredskapsordning (mer om dette i delkapittel 6.8).

Operasjonssentralen var mindre proaktiv med å mobilisere støttefunksjoner. Flere potensielle støttefunksjoner var i kontakt med operasjonssentralen de første to timene.²⁸⁵ Utvalget har intervjuet flere av disse og ingen av de satt igjen med et inntrykk av at det var behov for bistand fra dem eller andre. Dette må ses i sammenheng med operasjonssentralens situasjonsforståelse (jf. tidligere diskusjonspunkt). Hadde for eksempel operasjonssentralen etablert en dialog med radikaliseringskontaktene i Enhet Vest da de tok kontakt første gang, er det grunn til å tro at spørsmål knyttet til søndagens Eid-arrangementer ville meldt seg tidligere. Tidligere oppmerksomhet mot søndagens Eid-arrangementer og/eller en tidligere forståelse av at en muligens stod overfor et høyreekstremt terrorangrep, ville trolig ført til at stab ble etablert tidligere.

Det er svært vanskelig for operasjonsleder å skulle både lede en stor operasjon og samtidig

utføre alle de andre oppgavene vedkommende er forventet å gjøre. I OPD er det for eksempel slik at operasjonsleder som hovedregel selv må gjøre situasjonsrapportering til PSS og være referent under vurderingsgruppemøtene. Utvalget mener det er viktig at disse oppgavene ivaretas på en skikkelig måte, og at de bør settes ut til andre enn operasjonsleder når operasjonsleder har kommandoen.

Når relevante støttefunksjoner som etterretning og tjenestekontor etterhvert kom på plass, og stabssjefen hadde opprettet kontakt med radikaliserings- og mangfoldskontaktene via felles kontaktpunkt ble det satt i gang et godt arbeid med å planlegge og å mobilisere mannskaper for søndagen.

På taktisk nivå var innsatslederen tidlig ute med å beordre full mobilisering. Videre mobiliserte blant annet Enhet Vest, Utrykningsenheten (UEH) og beredskapstroppen ekstra mannskaper på eget initiativ de første timene.²⁸⁶ Selv om de på operasjonssentralen gjennom sambandet hørte at beredskapstroppen var koplet på oppdraget stiller utvalget seg undrende til at operasjonsleder aldri var i kontakt med beredskapstroppen i løpet av de første timene med tanke på eventuell mobilisering for kvelden. I initialfasen var det en begrensning at innsatslederen ikke hadde støttefunksjoner på innsatsleders kommandoplass (ILKO) på åstedet.²⁸⁷ Støttefunksjoner i ILKO bidrar til: at innsatsleder får bedre vilkår til å lede og

286 Enhet Vest mobiliserte åtte ekstra innsatspersonell i tidsrommet 17.30-20.30. UEH kalte inn fire ekstra mannskaper ca. to timer etter angrepet, mens Beredskapstroppen hadde mobilisert hele sin beredskapsstyrke på 19 tjenestepersoner innen kl. 17.30, og forsterket ytterligere med et team litt senere.

287 I den nye PBS I som kom mai 2020 står følgende om støttefunksjoner i ILKO: "IL-KO må dimensjoneres etter oppgaven, og kan besettes med delledere og et tilstrekkelig antall personer til å ivareta nødvendige støttefunksjoner som etterretning, samband, kartplotting, ressursoversikter og mediehåndtering. Støttefunksjoner kan delegeres til både politi og sivile, alt etter mannskapenes kompetanse". Politidirektoratet 2020. *PBS I, Politiets beredskapssystem*, s. 159.

285 Stabssjefen, jourhavende politimester, vaktssjefen på PSS, representant fra kommunikasjonsavdelingen og to radikaliseringskontakter i Enhet Vest.

samarbeide med øvrige samvirekaktører på taktisk nivå, bedre notoritet på det som blir gjort, at operasjonssentralen får gode og regelmessige situasjonsrapporter fra taktisk nivå, og generelt økt kvalitet på oppgaveutførelsen.

Videre er det etter utvalgets oppfatning grunn til å stille spørsmål ved OPDs praksis med at innsatsleder kjører alene i innsatslederbilen. Det kan sikkert fungere fint når det er rolig, men er svært sårbart i den kritiske utrykningsfasen frem til innsatsleder kommer fram til åstedet. Innsatsleder skal alene finne raskeste vei til åstedet, kjøre bilen i utrykning fram til stedet samtidig som vedkommende følger med på samband, forberede og planlegge de taktiske disponeringene, gi taktiske disposisjoner til innsatspersonellet og følge med i PO. Det gikk bra under denne hendelsen, men det betyr ikke at det nødvendigvis går bra neste gang.

Sentrale funn

- OPD har ikke en etablert praksis som sikrer at operasjonsleder ved behov enkelt kan etablere sentrale støttefunksjoner rundt egen funksjon; herunder kommunikasjonsstøtte, referent og støtte til situasjonsrapportering.
- Operasjonssentralen var proaktive med å styrke operasjonssentralen, men det tok tid før forsterkninger var på plass. En viktig årsak er at det ikke finnes beredskapsordning for noen av funksjonene på operasjonssentralen.
- Initielt var flere i kontakt med operasjonssentralen for å spørre om det var behov for, eller tilby, bistand. De fikk til svar at det foreløpig ikke var behov for bistand.
- På taktisk nivå ble det tidlig gjort grep for å styrke egen kapasitet.

Anbefalinger

- OPD bør vurdere beredskapsordninger som kan understøtte operasjonssentralen i initialfasen av ekstraordinære hendelser eller kriser. Det er operasjonslederen med operasjonssentralen som skal lede og koordinere den operative håndteringen i den kritiske initialfasen. Det er derfor tidskritisk og avgjørende at de ved behov kan styrke operasjonssentralens kapasitet og kompetanse.
- OPD bør vurdere en organisering som ivaretar at operasjonssentralen har støttefunksjon på tjenesteplanlegging som er gripbar innenfor rimelig tid når behovet melder seg.
- OPD bør sørge for at operasjonslederen ikke bruker uforholdsmessig mye av egen tid og kapasitet på oppgaver som ikke er sentralt for å lede den operative håndteringen, som for eksempel å skrive referat fra vurderingsgruppemøtene og utarbeide situasjonsrapporter til overordnet nivå, en oppgave av stor betydning for den nasjonale krisehåndteringen.
- OPD bør etablere og utvikle referentrollen, og det bør utvikles en funksjon med ansvar for situasjonsrapportering til bruk for både operasjonsleder og stabssjef, uavhengig av hvilken ledelsesform som er valgt.

Ledelse

Ledelse ble av 22.juli-kommisjonen trukket fram som en av de tre viktigste faktorene som skilte det som gikk bra fra det som gikk dårlig under "22/7".²⁸⁸ Utvalgets vurdering av OPDs ledelse av den operative håndteringen utover kvelden og natten tar utgangspunkt i et hovedmål angående ledelse for de nasjonale øvelsene besluttet av POD, og som gir følgende vurderingskriterium: Ledet OPD håndteringen av hendelsene gjennom en effektiv, tydelig, avklart, koordinert og kommunisert ledelses- og kommandostruktur?²⁸⁹

Utvalgte intervjuer gir inntrykk av at ledelsen på taktisk nivå var effektiv og tydelig. Fordeling og delegering av deloppdrag fra innsatsleder til Beredskapstroppen, UEH og øvrig innsatspersonell ble gjort fortløpende uten at det, etter det utvalget kjenner til, var noen uklarheter.

For det operasjonelle nivået er bildet mer sammensatt. Samhandlingen mellom operasjonslederen og andre funksjoner gjennom vurderingsgruppemøter og med stabssjef på telefon skjedde i samsvar med planverket og etablert praksis, mens utvalget i delkapittel 6.4 etterlyste korte statusbriefs internt på operasjonssentralen.

I en kortere periode på kvelden virker det å ha vært noe uklarhet om rollefordelingen på operasjonelt nivå. Helt konkret dreier det seg om et møte som ble avholdt kl. 20.15, hvor mange funksjoner fra ulike nivåer deltok. Noen av deltakerne har til utvalget omtalt møte som et "utvidet vurderingsgruppemøte", andre har kalt det statusmøte. Mer generelt var det for mange av møtedeltakerne utvalget har intervjuet uklart

²⁸⁸ NOU 2012: 14: *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*, s. 458.

²⁸⁹ Hovedmålet lyder: "Politiet skal lede håndteringen av hendelsene gjennom en effektiv, tydelig, avklart, koordinert og kommunisert ledelses- og kommandostruktur". Politihøgskolen (2017). *Gapanalysen*, journalpost 43, s. 4.

hvilken status og formål møtet var ment å skulle ha. Dette i en fase hvor fortsatt mye var uavklart og tid var en kritisk ressurs.

Utvalget mener det er bra at stabssjefen ventet med å etablere stab til alle funksjonene var på plass, uten at dette var til hinder for at de forskjellige stabsfunksjonene jobbet på sine respektive ansvarsområder etter hvert som de kom inn. Videre erfarer utvalget at staben fokuserte på planlegging fremover og ikke gikk inn og styrte den pågående operasjonen, noe utvalget mener var positivt fordi operasjonssentralen er tettere på de pågående operasjonene. Når staben var etablert, holdt de regelmessige møter til planlagte tidspunkt, og den interne koordineringen var god, ifølge møtedeltakerne som utvalget har intervjuet.

Utvalget er særlig kritisk til manglende skriftliggjøring (notoritet) på strategisk nivå i OPD, og manglende situasjonsrapportering fra OPD til PSS. Politimesterens intensjon ble aldri loggført eller skriftliggjort noe sted underveis i operasjonen, noe som svekker muligheten for en effektiv informasjonsflyt til øvrige involverte. Videre er skriftlig informasjonsdeling viktig for å skape felles situasjonsforståelse.²⁹⁰

290 Politimesterens intensjon skal beskrive hvilke mål man har med aksjonen/operasjonen (sier noe om HVA som skal gjøres, ikke HVORDAN, jamfør intensjonsbasert ledelse). Utvalget har fått opplyst at politimesterens intensjon ble gitt muntlig i forbindelse med stabsmøter og fortløpende til ressurspersoner. Innholdsmessig skal det blant annet ha handlet om at OPD skulle stille til disposisjon alle nødvendige ressurser, etablere stab for å koordinere og lede innsatsen fremover, Felles situasjonsbilde; Forhindre eventuelle nye angrep; Gjennom bevæpning og en vesentlig styrkning av politiets tilstedeværelse i det offentlige rom (synlig og usynlig) forebygge og skape trygghet i befolkningen, herunder den forestående Eid-feiringen; God og trygghetsskapende kommunikasjon til befolkningen, blant annet gjennom bruk av media.

Skriftlige situasjonsrapporter under ekstraordinære hendelser er et viktig virkemiddel for å etablere felles situasjonsforståelse på tvers av styringsnivåene. I samtale med vaktssjefen på PSS ved 22-tiden sa operasjonslederen at staben var i ferd med å etableres, og at det ville komme skriftlige situasjonsrapporter derfra. De kom aldri og OPD sendte ikke noen situasjonsrapport til PSS før søndag ettermiddag.

Sentrale funn

- Ledelsen på taktisk nivå virker generelt å ha vært effektiv, tydelig og med en klar fordeling og delegering av deloppdrag.
- Det var noe uklarhet omkring ledelsen på operasjonelt nivå i en kortere periode før staben formelt tok over.
- Da stab først var etablert, rettet den fokuset fremover mot planlegging av morgendagen, mens den lot operasjonssentralen styre de pågående operasjonene.
- Det manglet notoritet på strategisk nivå.
- OPD sendte aldri noen skriftlig situasjonsrapport til POD ved PSS i løpet av lørdagen.

Anbefalinger

- OPD bør gjennomgå rutinene for situasjonsrapportering under tidskritiske hendelser med sikte på å etablere en praksis og et system som muliggjør enkel og effektiv skriftlig situasjonsrapportering oppover kommandokjeden i samme kanal for alle styringsnivåene (taktisk, operasjonelt, strategisk og videre til POD ved PSS).
- OPD bør etablere en ordning som ivaretar behov for notoritet på strategisk nivå under ekstraordinære hendelser. Det vil bidra til tydeliggjøring av strategiske føringer («sjefens intensjon), bedre felles situasjonsforståelse, situasjonsrapportering og mulighet for å etterprøve/evaluere.
- Referater fra stabsmøter bør ta utgangspunkt i fastsatt mal utarbeidet av Politihøgskolen.

Beredskaps- og trygghetsskapende tiltak

Utvalgets vurdering av OPDs iverksetting av beredskaps- og trygghetsskapende tiltak tar utgangspunkt i situasjonsbildet slik det antas å ha vært i sanntid, og vi spør: Er OPDs iverksetting av beredskaps- og trygghetsskapende tiltak underveis i operasjonen relevant og tilstrekkelig i forhold til trusselbilde og vurderingene av restrisiko i sanntid?

Utvalget mener beslutningen om generell bevæpning burde kommet mye tidligere. Om situasjonen ble vurdert som uavklart kl. 21.37, var den også uavklart i timene før.

At jourhavende politimester ikke fattet beslutningen tidligere må ses i sammenheng med hvilken situasjonsforståelse og vurderinger vedkommende mottok fra det operasjonelle nivået.

Ved moskeen ga innsatsleder på et tidspunkt en av UEH-enhetene i oppdrag å stå i såkalt "øyeblikkelig aksjons" beredskap i tilfelle nye hendelser. Videre skal staben på et tidspunkt ha kommet med føring på at det skulle være innsatsbiler i Oslo sentrum med hovedfokus på de største moskeene, men føringen er ikke loggført.

Et beredskapstiltak som potensielt kunne vært av betydning, om det kom et sekundæranslag mot en av de større moskeene i Oslo, er såkalte objektplaner. Politidistriktene har ansvar for å utpeke aktuelle objekter i distriktene som ved en trussel kan ha behov for beskyttelse ved bruk av sikringsstyrker, og for aktuelle objekter utarbeides en objektplan.²⁹¹ En objektplan inneholder informasjon til bruk ved utarbeidelse av aksjonsplaner, innsatsplaner eller andre taktiske planer, og skal som minimum oppdateres annethvert år. OPD har oversikter over flere hundre trusselutsatte objekter. Et fåtall av disse er religiøse institusjoner, men ingen av dem er moskeer.

At OPD ikke har objektplan for noen moskeer i distriktet har OPD, til utvalget, begrunnet med at OPD som hovedstadspoliti har mange objekter å følge opp, og at det finnes over 50 moskeer og muslimske bønnenrom i Oslo, noe som ville vært ressurskrevende å følge opp. Samtidig sier OPD at vurderingene av hvilke objekter som er trusselutsatte er resultat av en løpende vurdering med utgangspunkt i gjeldende trusselbilde. I lys av

²⁹¹ Politidirektoratet 2020, Vedlegg A, Rundskriv 2020/002 (PBS II), Politiets beskyttelse av objekter ved vakthold og sikring - regelverk, planlegging, utførelse mv., journalpost 63.

det endrede trusselnivået for høyreekstrem terror, og terrorangrepet på Al-Noor moskeen, mener utvalget at OPD i samråd med PST bør vurdere om noen av de større og de mest utsatte moskeene i politidistriktet bør ha en objektplan.

De beredskaps- og trygghetsskapende tiltakene som OPD iverksatte rettet mot søndagens Eid-arrangement synes å ha fungert godt. Utvalget vil peke på tre faktorer som synes å ha vært sentrale.

For det første var den allerede etablerte kontakten mangfoldskontaktene hadde med de muslimske trossamfunnene avgjørende for kartleggingsarbeidet OPD måtte gjøre av hvem som planla Eid-arrangement når og hvor. En utfordring for operasjonsplanleggingen var at mangfoldkontaktens lister over trossamfunn ikke var lagt inn i operasjonssentralens systemer, deriblant operasjonssentralens kartsystem Tellus. Utvalget kjenner ikke årsaken til dette, men den manglende koplingen kan tolkes som en indikasjon på at mangfoldskontaktene ikke i tilstrekkelig grad er integrert i den øvrige politiorganisasjonen. I så fall er det et problem de kan se ut til å dele med radikaliseringskontaktene (jamfør kapittel 4.5).

For det andre, bidro etableringen av stab til at OPD hadde betydelig kapasitet på operasjonelt nivå til å rette blikket framover, noe som var helt nødvendig med tanke på det som krevdes av ressurser for å forberede og planlegge beredskaps- og trygghetsskapende tiltak søndag, samtidig som det pågikk en omfattende etterforskning av terrorangrepet og det fortsatt ble vurdert å være en restrisiko.

For det tredje, bidro operasjonsordren fra POD ved PSS til å gi beredskapstiltakene en nasjonal forankring og sikret at OPD sin respons var i overensstemmelse med øvrige politidistrikt.

Sentrale funn

- Det er utvalgets klare oppfatning at beslutningen om generell bevæpning burde kommet mye tidligere, særlig med tanke på erfaringene fra 22. juli.
- OPD har per i dag ikke objektplan for noen av moskeene i sitt distrikt.
- De beredskaps- og trygghetsskapende tiltakene som OPD iverksatte rettet mot søndagens Eid-arrangement synes å ha fungert godt. Viktige for denne suksess var mangfoldkontaktens arbeid overfor de muslimske trossamfunnene over flere år. Det gjorde det enklere å få informasjon om hva som var planlagt av Eid-arrangementer, når og hvor. I tillegg ga etableringen av stab økt kapasitet til planleggingen, og PODs operasjonsordre bidro til nasjonal forankring.

Anbefalinger

- I lys av det endrede trusselnivået for høyreekstrem terror, og terrorangrepet på Al-Noor moskeen, mener utvalget at OPD i samråd med PST bør vurdere om noen av de større / de mest utsatte moskeene i politidistriktet bør ha en objektplan.

Varslingen til resten av politi-Norge var mangelfull

I 2013 fikk politiet et nytt internt varslingssystem, politiets alarm- og varslingssystem (PAV), som en oppfølging av erfaringene fra terrorangrepene 22. juli 2011. Hensikten med PAV er hurtig varsling til politidistriktene for å sikre "at opplysninger kan sendes og mottas på en enkel måte uten unødig tidstap".²⁹² I PAV skilles det mellom "riks-/distriktsalarm" og "riks-/distriktsvarsling". "Alarm" skal benyttes "ved pågående hendelser, eller når det foreligger informasjon om forventede hendelser, som gjør det påkrevet at andre virksomheter er alarmert slik at de umiddelbart kan følge opp hendelsen", mens "varsling" skal benyttes "for å informere" om pågående/forventede hendelser "som virksomhetene bør være informert om fordi de senere kan bli involvert".²⁹³ Planverket gir begrenset med retningslinjer om hva en riksalarm/-varsling skal inneholde utover at meldingen skal inneholde en "beskrivelse av hendelsen".²⁹⁴ Utvalgets vurdering av innholdet i riksvarslingene tar utgangspunkt i hvilke opplysninger som var kjent for OPD til enhver tid, deres faktiske varslinger og erfaringsbeskrivelsene utvalget har mottatt fra andre politidistrikt, og spør: Ga OPDs riksvarslinger oppdatert, relevant og tydelig informasjon til politidistriktene?

Utvalget mener riksvarslingen burde vært sendt ut som en riksalarm, dersom operasjonssentralen var kjent med gjerningspersonens mulige

høyreekstreme holdninger før riksvarslingen ble sendt. Det er høyst usikkert ettersom loggføringen i PO, basert på bekymringsmeldingen til PST, ble gjort to minutter etter riksvarslingen ble sendt.

Utvalget mener OPD sin første riksvarsling med formuleringen "Ingen informasjon pr. nå om at hendelsen vil berøre andre politidistrikt[t]" ikke i tilstrekkelig grad kommuniserte en mulig risiko for at det kunne komme sekundærangrep i form av copy-cat angrep eller angrep fra medsamsvorne som OPD ikke hadde kjennskap til. Videre burde OPD varslet resten av politidistriktene om gjerningspersonens mulige høyreekstreme tilknytning og at det muligens var snakk om terror, eller "et forsøk på terror" som OPD konkluderte med i 21-tiden. Hverken varslingen kl. 17.24 eller oppdateringen kl. 22.13 ga noen informasjon om gjerningspersonens antatte høyreekstreme holdninger, eller at det var snakk om et mulig forsøk på terror. Kontakt og koordineringspunkt for de nasjonale bistandsressursene (NB-KO) brukte en ganske annen ordlyd da de sendte en statusoppdatering kl. 21.26 hvor det stod: "at situasjonen fortsatt er uavklart, og at man ikke kan utelukke at hendelsen er del av noe koordinert".

Omtrent halvparten av operasjonslederne som var på vakt i de andre politidistriktene synes ikke riksvarslingen fra OPD ga tilstrekkelig informasjon.²⁹⁵ Flere av utvalgets respondenter har bemerket at dersom OPD hadde informasjon

292 Politidirektoratet 2013, Politiets alarm- og varslingssystem (PAV), Rundskriv 2013/007, journalpost 44.

293 Politidirektoratet 2013, Politiets alarm- og varslingssystem (PAV), Rundskriv 2013/007, journalpost 44, s. 2.

294 Politi høgskolen (2017). *Gapanalyse*, journalpost 43, s. 3. Om PAV i den nye PBS I som kom 11. mai, 2020, henvises det bare til det samme rundskrivet.

295 Utvalget har sendt et sett med spørsmål til operasjonslederne som var på vakt den kvelden angrepet skjedde. Åtte av elleve svarte et tydelig ja eller nei og på spørsmål om de synes PAV-varslingen ga tilstrekkelig informasjon og avklaring. Fire svarte ja og fire svarte nei.

om at gjerningspersonen kunne ha høyreekstrem tilknytning, burde dette ha vært formidlet fordi det trolig ville hatt betydning for deres handlingsmønster lokalt når det gjaldt varslinger og tiltak. Som et politidistrikt beskriver "opplyste [OPD] tidlig at hendelsen ikke berørte andre distrikter. Like fullt var det nødvendig for distriktene å gjøre vurderinger knyttet til smitteeffekt, og hvilken utrygghet hendelsen skapte i tilsvarende trossamfunn".²⁹⁶ Her kan også nevnes at operasjonslederen i Vest politidistrikt ringte til situasjonssenteret i Politidirektoratet (PSS) allerede klokken 17.07 for å høre om hendelsen var noe resten av politi-Norge burde være oppmerksom på. Dersom det var snakk om en høyreekstrem person eller personer som hadde gått inn i en moské så tenkte de i Vest politidistrikt på faren for sekundærhendelser (nærmere beskrevet i delkapittel 6.6). Her er det også verdt å nevne at angrepet skapte frykt ikke bare hos muslimer og andre beboere i Oslo-området, men også i landet for øvrig.

Til slutt kan det legges til at det fremgår av svarene utvalget har mottatt fra våre respondenter i politidistriktene at flere politidistrikt iverksatte tiltak lokalt i løpet av kvelden før POD sendte ut riksvarsling om den kommende operasjonsordren via PAV i 23-tiden. Ett eksempel er Øst politidistrikt som tidlig etablerte samarbeid med radikaliseringskontaktene (første kontakt kl. 17.30) i distriktet med tanke på varsling av trossamfunnene, og for å skaffe liste over Eid-arrangementer i distriktet. Første kontakt med lokal PST er rapportert loggført kl. 18.50, og andre funksjoner ble trukket inn utover kvelden.

Ett annet eksempel er Agder politidistrikt hvor stabssjefen kl. 18.27 ringte til operasjonssentralen og ba om at politiet kontaktet aktuelle moskeer i Kristiansand for å vise at politidistriktet fulgte utviklingen, og for å undersøke om hendelsen hadde skapt uro i det muslimske miljøet.²⁹⁷

Sentrale funn

- OPD sendte ut riksvarsling kl. 17.24. Riksvarslingen tok situasjonen noe ned på et tidspunkt hvor mye fortsatt var uavklart.
- Omtrent halvparten av operasjonslederne som var på vakt under hendelsen i de andre politidistriktene synes ikke riksvarslingen ga tilstrekkelig informasjon, mens den andre halvparten synes den gjorde det.
- Det gikk nesten fem timer før OPD sendte ut en oppdatering på riksvarslingen.
- Ingen av varslingene ga noen informasjon om gjerningspersonens antatte høyreekstre holdninger, eller at det var snakk om et mulig forsøk på terror.
- Planverket gir svært begrenset med retningslinjer om hva en riksalarm/-varsling skal inneholde.

²⁹⁶ Utvalget har hentet inn innspill fra lederen for felles operative tjenester (FOT) fra de øvrige politidistriktene, utenom Oslo, samt fra operasjonslederne som var på jobb under hendelsen. Se Vedlegg 2 for oversikt.

²⁹⁷ Det må presiseres at eksemplene kun er illustrerende og ikke nødvendigvis uttømmende for hvilke tiltak Øst og Agder pd iverksatte. Videre skal det og legges til at utvalget ikke har hatt kapasitet til å innhente andre data med sikte på å få verifisert informasjonen i respondentenes besvarelser. Se Vedlegg 2 for oversikt.

Anbefalinger:

- POD bør, i samråd med Felles operative tjenester i politidistriktene, utarbeide utfyllende retningslinjer om hva riksvarslinger/-alarmer skal inneholde for ulike typer scenario.

Prioritering av akutte trusler versus ivaretagelse av langsiktige relasjoner

Meldingen om skyting på moskeen krevde rask og umiddelbar respons fra politiet. Samtidig var det fornærmede på stedet som hadde vært utsatt for en svært dramatisk hendelse og befant seg i en sårbar situasjon. Tilsvarende gjaldt de pårørende da de ankom hjemmet sitt og så politisperringer på stedet. Det var også naboer i nærområdene av de to åstedene som var bekymret. I det følgende diskuterer vi noen av de vanskelige avveiningene OPD måtte gjøre utover ettermiddagen og kvelden. På den ene siden måtte de være i beredskapsmodus og sette av tilstrekkelig ressurser til det som var en uavklart trusselsituasjon. Samtidig måtte OPD så langt som mulig ta hensyn til, og ivareta behovene til, de som var direkte og indirekte berørt.

Når en akutt trusselsituasjon oppstår handler det for politiet om å iverksette en rask og skarp intervensjon for å stoppe eventuell pågående vold og ufarliggjøre den eller de som utgjør trusselen. De som utgjør førsteresponsen må agere på ufullstendig informasjon i uoversiktlige situasjoner, og de må ta vare på egen sikkerhet. Dette kan resultere i atferd som oppleves som urimelig eller ufølsom av fornærmede, berørte og vitner.

En av utvalgets respondenter som var involvert i hendelsen ved moskeen forteller om brysk atferd og om å bli mistenkeliggjort av polititjenestepersonene som kom til stedet. Polititjenestepersonene på sin side trodde de ble beskyttet fra baksiden av moskeen og måtte også ta høyde for at det kunne være flere gjerningspersoner inne i moskeen utover den som de to moskémedlemmene hadde kontroll på. Det var også grunnen til at politiet ga de to moskémedlemmene klar og tydelig beskjed om å legge seg ned på bakken. Fra en fornærmedes perspektiv kan utvalget forstå at beskjeden om å legge seg ned ga liten mening, all den tid deres forståelse var at det ikke var andre gjerningspersoner i rommet. Mer generelt, og uavhengig av denne hendelsen, kommer en sjeldent noen vei med å gjenta en og samme beskjed flere ganger til en som ikke gir inntrykk av å forstå beskjeden i første omgang. Utvalget mener trusselbildet og hensynet til å redde liv må komme først når politiet er i skarpe situasjoner. Men det trenger ikke nødvendigvis å stå i motsetning til å vurdere å gi tilleggsinformasjon eller kommunisere budskapet på en annen måte, gitt at det er tid og rom for det, de gangene sivile ikke følger beskjeden som blir gitt.

Moskémedlemmet som hjalp til med å få kontroll på gjerningspersonen, og siden dro hjem på grunn av sin sykdom, ble av politiet bedt om å komme til politistasjonen for å avgi avhør. Han ble hentet av politiet, og kjørt inn til stasjonen for avhør. Til utvalget har politiet opplyst at polititjenestepersonene som hentet moskémedlemmet ikke fikk noen signaler fra moskémedlemmet, eller hans pårørende, om at det var ønskelig å bli hjemme.

Flere representanter fra moskéledelsen var framme ved moskeen på et svært tidlig tidspunkt, omtrent samtidig som de første politipatruljene.²⁹⁸ De opplevde at politiet behandlet de med respekt, men at de ikke ble sett på som en ressurs. Utvalget har forståelse for at det var en krevende og uoversiktlig situasjon for politiet, men mener likevel at innsatsledelsen på stedet burde trukket mer aktivt på moskéledelsen som en ressurs på åstedet, for eksempel ved å ha én av dem i nærheten av innsatsleders kommandoplass som gripbar ressurs ved behov. Moskéledelsen hadde detaljkunnskap om moske-bygget og nabobygget (antall etasjer, rom), hvem som brukte nabobygget, hvem som var til stede da angrepet fant sted, tidligere på dagen og mer generelt hvem som pleier å besøke moskeen. De kunne også gi politiet informasjon om hvorvidt de hadde mottatt trusler i forkant, og hva de eventuelt bestod i. Her kan også nevnes at det at sivile utgjør en ressurs i krisehåndteringen er regelen heller enn unntaket, ifølge forskningen på feltet.²⁹⁹ Her hjemme er den sivile redningsaksjonen på Utøya et tydelig eksempel på dette.

Nærmeste nabo til moskeen beskriver i et skriftlig innspill til utvalget hvordan de plutselig fikk beskjed om at de måtte evakuere huset sitt umiddelbart, noe de opplevde som svært dramatisk. De skal ikke ha fått noen råd av politiet om hvor de skulle dra eller hvordan de forøvrig skulle forholde seg. Politiet beordret evakueringen

med bakgrunn i opplysningene om mulig eksplosiv gjenstand inne i moskeen, og at huset lå innenfor et usikkert område.³⁰⁰

Etter det utvalget erfarer, fikk de fornærmede fra moskeen tilbud om støtte fra kommunalt kriseteam fra Bærum kommune. Beredskapsansvarlig og stedfortreder for rådmannen i Bærum kommune gikk før kl. 17 i dialog med OPD om hva kommunen skulle gjøre, og beredskapsansvarlig kontaktet operasjonssentralen. Beredskapsansvarlig var i kontakt med operasjonssentralen på nytt ca. kl. 18 og foreslo da å etablere et mottakssenter i regi av kommunen for fornærmede, medlemmer av moskeene og andre som følte seg utrygge etter hendelsen på moskeen. Operasjonsleder skal ha svart at politiet ikke hadde kapasitet til å være der på det tidspunktet, fordi det fortsatt var en uavklart trusselsituasjon. Bærum kommune vurderte at det var uforsvarlig sikkerhetsmessig å opprette mottakssenter uten politiet til stede, og et mottakssenter som følge av angrepet på moskeen ble derfor ikke opprettet. Utvalget mener OPD burde gjort grep for å bistå kommunen med å opprette et mottakssenter. OPD gjorde det overfor familien til den drepte (se nedenfor). Om OPD ikke hadde kapasitet der og da til å bistå, mener utvalget at OPD burde mobilisert inn ekstra ressurser så de kunne ha gjort det. Tatt i betraktning at polititjenestepersoner, deriblant radikaliseringskontakter³⁰¹ fra Enhet Vest, før dette hadde kontaktet operasjonssentralen og tilbudt sin bistand finner utvalget dette kritikkverdige. I forhold til denne oppgave finner utvalget, at en mere strategisk og aktiv involvering av mangfoldskontaktene i den operative fasen kunne vært hensiktsmessig.

298 Dette fremgår av meldingsutvekslinger på en WhatsApp-gruppe moskéledelsen har som utvalget har fått innsyn i.

299 Helsloot, Ira & Ruitenberg, Arnout. "Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12, Nr. 3 (2004): 98-111; Majchrzak, Ann, Jarvenpaa, Sirkka L., & Hollingshead, Andrea B. "Coordinating Expertise Among Emergent Groups Responding to Disasters". *Organization Science*, 18, Nr. 1, (2007):147-161; Rodriguez, Havidán, Quarantelli, Enrico L. & Dynes, Russell (Eds.) (2007). *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer International Publishing.

300 Skriftlig innspill til utvalget fra nabo, journalpost 45.

301 Radikaliseringskontaktene i Vest fungerte overlappende med nyansatt mangfoldskontakt i denne perioden, og hadde derfor kontakten opp mot moskeene i enhet Vest, en rolle som ellers primært ligger til mangfoldskontakten.

Bærum kommune orienterte medlemmer av moskeen om at de kunne ta kontakt med kommunen ved SLT-koordinator,³⁰² og at det var inngått avtale med Thon Hotel Oslofjord i Sandvika om at Eid bønn på søndag kunne foregå der, og at kommunens psykososiale krisesenter vill være til stede.

Familiemedlemmer av den drepte forstod at noe alvorlig hadde skjedd da de så politisperringene utenfor sitt eget hjem, da de, ifølge politiets PO-logg, ankom hjemmet litt over kl. 20.00. De pårørende var frustrert over at politiet ikke kunne si noe om hva som hadde skjedd, og ventetiden opplevdes som en evighet. Pårørende roste imidlertid politiet på stedet for at de hadde en fast politibetjent å forholde seg til, og at de ble møtt med respekt og empati. Klokken 20.35 fikk innsatsleder på stedet beskjed av andre mannskap der om at de hadde funnet en død person i boligen som trolig var skutt. Innsatsleder meldte det videre til operasjonssentralen, og kriminalvakten/etterforskningsledelsen. I utgangspunktet er det kriminalvakten som tar hånd om fornærmede og pårørende, også i initialfasen. På et tidspunkt ba innsatsleder om å få bistand fra ambulanse og det kommunale kriseteamet slik at de kunne ivareta de pårørende når de fikk dødsbudskapet. Etter noe tid purret innsatsleder på kriminalvakten. Litt etter kl. 21.30 hadde kriminalvakten fortsatt ikke kommet. Innsatsleders vurdering var at politiet ikke kunne holde tilbake opplysningene lengre, og besluttet derfor at de pårørende skulle informeres. At ikke noen fra kriminalvakten kom tidligere skal ha skyldtes lav bemanning og at alle som var på jobb den dagen var opptatt med andre oppgaver i tilknyttet hendelsen ved moskeen. Derfor hadde ikke kriminalvakten noen tilgjengelige til å iverksette varsling umiddelbart.

Politiet i samarbeid med kommunen opprettet et mottakssenter for de pårørende av den avdøde på Bjørnegård, hvor de ble fraktet etter at de hadde mottatt dødsbudskapet. På dette tidspunkt var KOSS-funksjonen etablert og på plass inne på operasjonssentralen. Dermed fikk Bærum kommune et direkte kontaktpunkt inn til politiet, noe som skal ha bidratt til en tettere dialog og samarbeid mellom dem utover kvelden.

De to stebrødrene av den drepte, som også var brødre av gjerningspersonen, ble bragt inn av politiet for vitneavhør. En av dem har fortalt til utvalget at politiets framturen overfor han den kvelden var grei, men han er kritisk til at han ikke ble tilbudt kommunens kriseteam av politiet i forbindelse med avhøret. OPD v/ Etterforskningsledelsen den kvelden har overfor utvalget forklart at de la til grunn at det etablerte kommunale kriseteamet på mottakssenteret på Bjørnegård også gjaldt for brødrene, men har ikke dokumentasjon på at broren eksplisitt fikk tilbud om kommunalt kriseteam etter endt avhør. Brødrene befant seg i en svært vanskelig og sårbar situasjon. Utvalget mener politiet burde gitt et klart og tydelig budskap om at kommunalt kriseteam var etablert og tilgjengelig om de ønsket det, og burde samtidig tilbudt dem å ordne transport til mottakssenteret om de ønsket det.

302 SLT står for Samordning av lokale rus og kriminalitetsforebyggende tiltak.

Angrepet på Al-Noor moskeen rammet ikke bare medlemmene av moskeen. Hendelsen skapte også frykt i befolkningen mer generelt. Utvalget har ikke gjort systematiske målinger, men ifølge våre respondenter fra sivilsamfunnet genererte angrepet frykt hos mange av de som representerer organisasjoner, livssyn og foreninger som er gjenstand for hatretorikk og –angrep fra personer og miljøer med høyreekstreme holdninger. Mer konkret ble representanter for moskeene bekymret for egen og egne medlemmers sikkerhet, og de hadde mange spørsmål om hva de skulle gjøre med sine planlagte Eid-arrangementer. Derfor kontaktet de mangfoldskontaktene for å få svar på hva politiet ville gjøre, og hva de selv burde gjøre. De fikk etter hvert svar på sine spørsmål, men det tok tid – noe som skapte en del frustrasjon og misnøye.

Det er også verdt å bemerke at lørdag 10. august ikke var en hvilken som helst dag for norske muslimer. Dagen var "Hajj"-dagen, dagen før starten på Eid al-Adha feiringen, en feiring og høytid som er viktig i islam, på linje med julehøytiden i kristendommen. For å sette det i perspektiv kan en si at angrepet på Al-Noor moskeen var som om noen hadde gått til angrep på en kirke i julehøytiden.

Mange vil nok ha forståelse for mye av det ovennevnte når det gjelder politiets atferd, noe også en del av våre respondenter har gitt uttrykk for. Samtidig er flere respondenter kritiske og beskriver hvordan hendelsen har ført til at de har mistet tillit til politiet.

Utvalget ønsker å understreke at hensynet til å redde liv bør stå over andre hensyn i initialfasen av hendelser som denne. Likevel vurderer utvalget, at det er god grunn til å ta kritikken på alvor, for tillit er avgjørende for myndighetenes evne til å jobbe effektivt med den langsiktige, forebyggende

innsatsen. Fra utlandet kjenner vi eksempler på at hardhendt politiframferd kan trigge eller forsterke radikaliseringsprosesser. Tilsvarende viser forskning at manglende tillit til myndighetene kan avholde nærstående av radikalisererte personer fra å si ifra, selv om de skjønner at deres venn eller familiemedlem er på vei i feil retning.³⁰³



Bilde 6.4: Muhammad Rafiq (t.v.) og Mohammad Iqbal Javed ble hedret av politimester Beate Gangås for å ha overmannet gjerningsmannen under angrepet på al-Noor-moskeen i Bærum. Foto: Oslo politidistrikt / NTB scanpix

I dagene og ukene etter terrorangrepet på Al-Noor moskeen gjorde norsk politi, i følge flere av våre respondenter, en stor og verdsatt innsats for å være synlig til stede, rekke ut til, informere og gå i dialog med organisasjoner som representerer norske muslimer. Dette, samt initiativet til å iverksette en ekstern evaluering av egen innsats, er tillitsoppbyggende. Dette er også noe muslimske organisasjoner har uttrykt til utvalget.

303 Williams et al. "The Critical Role of Friends in Networks to Counter Violent Extremism: Towards a Theory of Vicarious Help-Seeking." *Behavioral Sciences of Terrorism and Political Agression*, 8, Nr. 1(2016): 45-65; Dalgaard-Nielsen & Schack. "Community Resilience to Militant Islamism: Who and What? An Explorative Study of Resilience in Three Danish Communities." *Democracy and Security* 12, Nr. 4(2016): 309-327.

Hadde politiet også i den operative fasen klart å informere de berørte rundt Al-Noor moskeen målrettet, ville det, ifølge utvalgets intervjuer, blitt opplevd som svært positivt. Politiets mangfolds- og radikaliseringskontakter ble ikke dratt inn i initialfasen selv om i alle fall to av dem meldte seg som tilgjengelig for operasjonssentralen, og en av disse befant seg i nærområdet. Mangfoldsrådgiveren i strategisk stab etablerte på et tidspunkt kontakt med stabssjefen, og mangfoldsrådgiveren og mangfoldskontaktene fikk etter hvert ansvaret for å kartlegge hvor det skulle være Eid-arrangementer dagen etter og holdt samtidig løpende dialog med moskeene om trusselbilde og hva politiet ville iverksette av beredskapstiltak for morgendagen. Mangfoldskontaktene kunnskap, nettverk og kommunikasjonskanaler kan anvendes til å skape trygghet, informere om den aktuelle hendelsen og få inn informasjon av relevans for den operative innsatsen, etterforskningen og senere oppfølgende operativ innsats. En mer aktiv bruk av mangfoldskontaktene kunne sikret de operative mannskapene en "oversetter" mellom det politioperative mannskapet på stedet og de berørte rundt moskeen, samt nettverk og kanaler for målrettet kommunikasjon med de berørte, i samarbeid med moskéledelsen.

Sentrale funn

- Bærum kommune foreslo, overfor politiet, å etablere mottakssenter i etterkant av angrepet på Al-Noor moskeen. Politiet svarte at de ikke hadde kapasitet til å bistå.
- Moskéledelsen ble ikke brukt som en ressurs av politiet på åstedet.
- De pårørende av den drepte måtte vente noe tid før de fikk dødsbudskapet formidlet. Pårørende satte imidlertid pris på at de hadde én fast polititjenesteperson på åstedet som med jevne mellomrom kom bort til dem.
- Bror av gjerningsperson og pårørende til den drepte har gitt uttrykk for at han ikke fikk tydelig tilbud om kommunalt kriseteam av politiet.

Anbefalinger

- OPD og POD bør vurdere om gjeldende planverk i tilstrekkelig grad synliggjør at sivile på et åsted også kan utgjøre en ressurs for politiet.
- OPD bør mere aktivt og strategisk anvende mangfoldskontaktene i større operative innsatser som berører deres ansvarsområde. Mangfoldskontaktens viten, nettverk og kommunikasjonskanaler kan anvendes til å skape trygghet og informere om den aktuelle hendelsen. I etterkant av en hendelse kan mangfoldskontaktene fungere som brobyggere der hvor miljøene har opplevd politiets taktiske disposisjoner på åstedet som uforståelige eller urimelige.
- Politiet bør i etterkant av større hendelser tilstrebe å gå i direkte dialog med fornærmede og andre berørte som er kritiske til politiets innsats. Dette er viktig for å redusere risikoen for tillitstap til politiet i befolkningen, og kan også gi politiet nyttige og relevante erfaringer og læringspunkter. I den aktuelle saken er utvalget kjent med at både Enhet Vest, OPD sentralt og POD har hatt møter med representanter for muslimske trossamfunn i etterkant av hendelsen, noe utvalget mener er positivt.

6.6 Nasjonal krisehåndtering

Dette delkapittelet beskriver og vurderer hva Politidirektoratet (POD) ved Politiets situasjonssenter (PSS) gjorde fra de ble varslet om hendelsen av OPD kl. 16.47 til PSS sendte ut en operasjonsordre kl. 01.20 natt til søndag. Sentrale spørsmål er:

1. Hvorfor ble ikke PSS forsterket tidligere?
2. Hvorfor ble det iverksatt nasjonale beredskapstiltak?
3. Burde de nasjonale beredskapstiltakene vært iverksatt tidligere?
4. Hvordan opplevde de andre politidistriktene varsling og formidling av POD og PST v/DSE om hva som hadde skjedd i Bærum, og om mulige implikasjoner for beredskapen lokalt hos dem?

Det er viktig å understreke at svakhetene som vi identifiserer i dette delkapittelet ikke fikk noen direkte negative konsekvenser for utfallet i denne saken. Likevel stiller utvalget noen kritiske spørsmål av to grunner: For det første ville PSS fått en sentral rolle dersom det kom et sekundærangrep slik det for eksempel gjorde under 22. juli, 2011. For det andre fikk den nasjonale krisehåndteringen betydelig kritikk av 22.juli-kommisjonen, og etableringen av Politiets situasjonssenter (PSS) er ment å skulle bøte på noe av 22. juli-kommisjonens kritikk (se kapittel 2.1). Erfaringene fra denne hendelsen gir derfor gode muligheter til å trekke læringspunkter ut av endringene som er gjort, for slik å kunne være bedre rustet neste gang en krise inntreffer.

Nasjonal krisehåndtering

LØRDAG 10. august

- | | |
|-------|---|
| 16.07 | OPD mottar nødansrop om hendelsen. |
| 16.47 | PSS varslet om hendelsen i Bærum av operasjonslederen ved Oslo politidistrikt (OPD). |
| 17.07 | Operasjonsleder i Vest politidistrikt spør PSS om det er en isolert hendelse eller om det er noe hele politi-Norge bør være obs på. |
| 17.24 | OPD sender ut en riksvarsling om hendelsen. |
| 17.38 | PSS ved POD spør PST om de er på saken, og om konsekvenser for trusselbildet. |
| 17.47 | Vest politidistrikt varsler PSS om at de har "definert en PLIVO-hendelse" i sitt distrikt. |
| 18.05 | PSS ringer beredskapsdirektøren og gir en første oppdatering. |
| 18.55 | Vest politidistrikt informerer PSS om at de har avlyst PLIVO-meldingen da det viste seg å være falsk alarm. |
| 19.52 | PST sender første situasjonsrapport til PST-sjef og KSE. |
| 20.54 | Beredskapsdirektøren ringer PSS og spør om hva de gjør nå av nasjonale tiltak. |
| 21.46 | Beredskapsdirektøren ber vaksjefen på PSS om å skaffe forsterkning for natten. |

- 22.51 PST distribuerer en trusselvurdering i PST-nett knyttet til angrepet på en moské i Bærum.
- 23.07 PSS ved POD sender ut en riksvarsling til politidistriktene og det øvrige politiet om at de vil sende ut en operasjonsordre i løpet av kvelden/natten, og ber politidistriktene om å skaffe en oversikt over relevante objekter og arrangementer og vurdere tiltak i forbindelse med Eid dagen etter.

SØNDAG 11. august

- 01.20 PSS ved POD sender ut operasjonsordre om at politiet sammen med PSTs distriktsavdelinger skal gå i forebyggende dialog med muslimske miljøer/ressurspersoner om situasjonen og at politiet skal være til stede ved større Eid-arrangementer, og det gis bevæpning i den forbindelse. Videre listes det opp en rekke beredskapstiltak som politiet skal iverksette.

Status på PSS kl. 16.00

Denne lørdagen har PSS normalbemanning hvilket betyr at det er én ansatt på jobb. Den ansatte (heretter vakt sjef) jobber til kl. 19.30, og påtroppende vakt sjef skal komme kl. 19.00. I tillegg er det en beredskapsvakt som er tilgjengelig per telefon, med et responstidskrav på to timer. Det vil si at vedkommende skal kunne være fysisk på PSS innen to timer fra vedkommende blir varslet.

“En isolert hendelse”

Første varsling om hendelsen i Bærum får vakt sjefen på PSS kl. 16.47 av operasjonslederen i OPD. Utvalget vet ikke hva som ble kommunisert i denne samtalen da den ikke ble lagret.³⁰⁴ Men telefonsamtaler med henholdsvis Krisestøtteenheten (KSE) i Justis- og beredskapsdepartementet og kommunikasjonsvakten i POD i de påfølgende minuttene viser hvilken situasjonsforståelse vakt sjefen hadde etter telefonsamtalen med OPD. Til KSE forteller vakt sjefen at OPD har kontroll på en gjerningsperson, at det har skjedd i en moské i Bærum, at en person er skutt og skadet, at det fortsatt pågår søk i området og at situasjonen er uavklart.³⁰⁵ Til kommunikasjonsvakten i POD sier vakt sjefen at det er ikke sikkert det blir sendt ut en CIM-varsling internt i POD om hendelsen. Det begrunnes med at det er ikke sikkert hendelsen er av nasjonal interesse, og at det virker som OPD isolert sett “har veldig god kontroll”.³⁰⁶

Klokken 17.07 ringer operasjonslederen i Vest politidistrikt til PSS. Han ringer fordi han har blitt kontaktet av sin radikaliseringskontakt som lurer på om det ville bli sendt ut en riksvarsling om moské-skytingen, om det var noe hele politi-Norge burde være obs på eller om det var en isolert hendelse. Grunnen til at han spør er at radikaliseringskontakten «tenker jo selvfølgelig hvis dette er høyreekstreme eller høyreekstrem person som går inn i moské så tenker han sekundærhendelser», mens om det er to personer som skjøt på hverandre så er det noe annet. Vakt sjefen henviser til samtalen med operasjonsleder i OPD som indikerer at det var en isolert hendelse og at PO-loggen ikke gir noen mere indikasjoner.³⁰⁷ Vakt sjefen ringer

304 Oslo politidistrikt, PO-logg id 183, journalpost 28.

305 Politidirektoratets lydlogg fra hendelsen, journalpost 64.

306 Politidirektoratets lydlogg fra hendelsen, journalpost 64.

307 Politidirektoratets lydlogg fra hendelsen, journalpost 64.

tilbake til OPD og spør operasjonslederen om de har tenkt til å sende ut en varslings i PAV, med henvisning til samtalen med Vest politidistrikt. Operasjonslederen sier det står høyt på listen å sende ut en varslings med det lille OPD vet foreløpig, "så får hvert enkelt distrikt for så vidt vurdere om de skal gjøre noe med sine moskeer eller lignende".³⁰⁸

Klokken 17.24 sender OPD ut riksvarsling via PAV hvor de informerer om hendelsen, deriblant at det trolig ikke var andre involvert enn gjerningspersonen som er pågrepet, at OPD per nå ikke har behov for bistand og at OPD har ingen informasjon om at hendelsen vil berøre andre politidistrikt (jamfør delkapittel 6.5).

De neste minuttene orienterer vakt sjefen Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og KSE om hendelsen. Utenom telefonsamtalen med operasjonsleder i OPD og riksvarslingen de sendte ut, er den uverifiserte informasjonen i OPDs PO-logg det eneste vakt sjefen har å støtte seg til når det gjelder situasjonsbildet. Til FOH sier vakt sjefen «Det er veldig lett å tenke sekundærhendelser og andre moskeer og terror og alt mulig sånn, men det er ikke noe som tyder på det foreløpig», og at det er ingenting som tyder på at OPD vil trenge bistand fra FOH.³⁰⁹ Til KSE kl. 17.35, sier vakt sjefen at det ser ut til å være en isolert hendelse og at det derfor blir opp til politidistriktene å vurdere når det gjelder eventuell fare for sekundærhendelser, "(...) det er alltid noen som lurar på sekundærhendelser (...), men det ser ikke ut til å være noe terror som alle tenker selvfølgelig når det er opp mot moské".³¹⁰

Nye hendelser, behov for forsterkninger?

Klokken 17.47 ringer operasjonslederen i Vest politidistrikt til PSS for å informere om at Vest politidistrikt har definert en PLIVO-hendelse: «Vi har fått inn én [legger trykk på én] melding om en mann som går rundt og skyter rundt seg på en fotballbane» og «folk løper vekk». ³¹¹

Den pågående hendelsen i Bærum kombinert med PLIVO-hendelsen i Vest politidistrikt gjør at vakt sjefen ringer til beredskapsvakten og ber om avlastning. Siden beredskapsvakten ikke har tjeneste-PC'en sin der han befinner seg, kan han ikke bistå med interne varslinger eller øvrige oppgaver som krever PC. De blir enige om at beredskapsvakten ringer påtroppende vakt sjef og hører om vedkommende kan komme inn tidligere (vakt sjefen har allerede spurt vedkommende på tekstmelding uten å få svar), og at beredskapsvakten kopler seg på situasjonssenteret via en app-funksjon de har på sin tjenestetelefon. På den måten kan vedkommende avlaste vakt sjefen med å besvare telefoner.

Deretter ringer vakt sjefen til beredskapsdirektøren i POD for å gi en første oppdatering om hendelsen i Bærum: at en person er skutt, ikke drept, i en moské i Bærum og at OPD har sendt ut riksvarsling om at hendelsen trolig er enkeltstående.³¹² Vakt sjefen forteller også om PLIVO-hendelsen i Vest politidistrikt. Beredskapsdirektøren spør om det er grunn til å tro at det er noen sammenheng mellom de to hendelsene, og at det høres ut som vakt sjefen «kan trenge litt forsterkninger i dag». ³¹³ Vakt sjefen svarer at påtroppende vakt sjef er varslet og trolig

308 Politidirektoratets lydlogg fra hendelsen, journalpost 64.

309 Politidirektoratets lydlogg fra hendelsen, journalpost 64.

310 Politidirektoratets lydlogg fra hendelsen, journalpost 64.

311 Politidirektoratets lydlogg fra hendelsen, journalpost 64.

312 Det var ingen som ble skutt i forbindelse med hendelsen. At vakt sjefen opplyser om at en er skutt har trolig sitt opphav i likelydende melding formidlet på OPD sitt samband av de første politibetjentene som kom inn i moskeen (jamfør delkapittel 6.4).

313 Politidirektoratets lydlogg fra hendelsen, journalpost 64.

snart på vei, at beredskapsvakten er påkoplet via telefon og legger til at de har kontroll.

Klokken 18.28 sender Vest politidistrikt ut en oppdatering i PAV hvor de informerer om at PLIVO-hendelsen er avbrutt, fordi meldingen viste seg å være feil.³¹⁴ I lys av den nye informasjonen sier vakt sjefen til beredskapsvakten at han ikke trenger kommer inn, fordi påtroppende vakt sjef er kommet og at de er tilbake i flytsonen. Både vakt sjefen og beredskapsvakten forteller om vakt sjefer på fri som har meldt seg til tjeneste. Initiativene indikerer en innsatsvilje hos de ansatte på PSS til å trå til ekstra når det er behov, og at det fantes ressurser tilgjengelig dersom vakt sjefen ønsket å forsterke PSS.

Like før kl. 19 ringer operasjonslederen i Sør-Øst politidistrikt til PSS for å orientere om at en kollega (i sivil) har blitt truet med kniv, mens vedkommende var i sin bil, og tatt med til en minibank. Kollegaen klarte etter hvert å komme seg løs, men gjerningspersonen stakk av med bilen. Sør-Øst politidistrikt informerer om at det synes som kollegaen har vært et tilfeldig offer.³¹⁵

- Noe mer vi bør tenke på nå?

Klokken 19.20 har vakt sjefen ny telefonsamtale med beredskapsdirektøren. Vakt sjefen informerer om at PLIVO-hendelsen i Vest politidistrikt er avbrutt. Når det gjelder hendelsen i Bærum oppsummerer de i fellesskap at det trolig er en isolert hendelse, og at det er sendt riksvarsling via PAV til hele politi-Norge. Beredskapsdirektøren ber om hjelp til å tenke gjennom om det er noe mer de bør tenke på.

Politiets beredskapssystem lister opp en rekke oppgaver, men at det vil avhenge av den

konkrete hendelsen om de er aktuelle. Blant oppgavene som listes opp er: å innhente og bearbeide informasjon fra politidistriktene; å gi operasjonsordrer til politimestrene; og å utarbeide situasjonsrapporter til lederdepartementet (det strategiske nivået).³¹⁶

Vakt sjefen sier at PSS og OPD var enige om at hvert politidistrikt må gjøre egne vurderinger med utgangspunkt i riksvarslingen sendt kl. 17.24. Videre konkluderer vakt sjefen med at det er ikke så mye mer å gjøre nå enn å monitorere og oppdatere. Vakt sjefen sier også at de nå er to på PSS. Her bør det bemerkes at det er kun kortvarig de vil være to vakt sjefer ettersom den "ekstra" personen er påtroppende vakt sjef som er kommet inn tidligere. PSS vil med andre ord i utgangspunktet være tilbake til normalbemanningen med én vakt sjef når avtroppende vakt sjef går av vakt kl. 19.30. Under denne hendelsen blir avtroppende vakt sjef værende omtrent én time lenger for å bistå påtroppende.³¹⁷

Klokken 19.52 har First Response Center (FRC) i PST ferdigstilt sin første situasjonsrapport om hendelsen i samråd med stabssjefen, og sender den til PST-sjefen og KSE.³¹⁸ PSS mottar den ikke. I situasjonsrapporten opplyses det blant annet om at en person tok seg inn i Al-Noor Islamic Centre på Skui og avfyrte flere skudd på utsiden og inne i bygningen, at OPD har etterforskningsansvaret, og, at PST har opprettet avvergende etterforsknings sak i forbindelse

316 Politidirektoratet. *PBS I, Politiets beredskapssystem*, s. 36.

317 Utvalget har fått opplyst fra POD at avtroppende vakt sjef jobbet til ca. kl. 20.30, som er et kvarter lenger enn vakt skiftet. Politidirektoratet, e-post av 11.mai, 2020, journalpost 65.

318 FRC OPS ved PST er en døgnbemannet sentral som blant annet har ansvaret for oppfølging av PSTs operative ressurser, samt gir operativ støtte til distriktsenheteres PST-mannskaper ved behov. FRC OPS har ansvar for håndtering av akutte operative situasjoner og operativt samarbeid med politiet for øvrig, i tillegg til delansvar for mottak, vurdering, formidling og oppfølging av informasjon inn til PST.

314 PAV-varsling, *PLIVO i Vest pd*, journalpost 46.

315 PAV-varsling, *Politikvinne på fritiden truet med kniv (...) Sør-Øst politidistrikt*, journalpost 47.

med følgehandlinger. Det står ingenting om gjerningspersonen.³¹⁹

Klokken 20.54 ringer beredskapsdirektøren til PSS fordi han er blitt kontaktet av politidirektøren som "lurer på hva vi gjør i forhold til sikkerhetstiltak mot at Eid starter i morgen? Hva slags vurderinger har vi gjort?". Vaksjefen nevner økt patruljering i tilknytning til moskeene og dialog med hovedpersoner i miljøene som to tiltak som kan være aktuelle. Beredskapsdirektøren ber vaksjefen vurdere hvilke nasjonale tiltak som kan være aktuelle, og at det trolig blir snakk om å iverksette noen av dem. De blir enige om at vaksjefen rådfører seg med OPD og PST og rapporterer tilbake.

Basert på gjennomlytting av telefonsamtalene utvalget har hatt tilgang til, er det ingenting som tyder på at noen på PSS eller beredskapsdirektøren hadde gjort vurderinger av sikkerhetstiltak i forbindelse med Eid al-Adha, før spørsmålet ble reist av politidirektøren. Påtroppende vaksjef visste om at det var Eid dagen etter, men utvalget bemerker at det betyr ikke at vedkommende kjente omfanget av planlagte Eid-arrangementer, eller tenkte at det ville være behov for trygghetsskapende tiltak.³²⁰

I løpet av den neste halvtimen har vaksjefen to telefonsamtaler med operasjonslederen i OPD. Operasjonslederen orienterer om at OPD har besluttet å sette stab, at de karakteriserer det som forsøk på terrorhandling, at kategorien trolig "blir [hevet til] en kategori A (...) hos oss" og at det vil bli økt beredskap i Oslo i

forbindelse med Eid-feiringen. I samme tidsrom får vaksjefen uventede tekniske utfordringer fordi dataskjermene på PSS går i svart, noe som gjør at vaksjefen ikke lenger har tilgang til politisystemene.³²¹ Beredskapsvakten spør på ny om det er behov for ekstra bemanning. Vaksjefen svarer han klarer seg så sant det ikke er noe som eskalerer, men da vil han be om hjelp.³²²

Klokken 21.45 gir vaksjefen en oppdatering til beredskapsdirektøren og sier blant annet at OPD "vil vurdere å heve beredskapsnivået til kategori A".³²³ Utvalget mener det fremgår tydelig fra samtalen at hverken vaksjefen eller beredskapsdirektøren kopler A-kategorien til dets riktige opphav, som er en kategorisering politiet bruker ved etterforskning av ekstraordinære hendelser, med utgangspunkt i et rundskriv POD selv har laget.³²⁴ Da beredskapsdirektøren blir klar over at vaksjefen er alene på jobb, ber han vaksjefen om å skaffe forsterkninger, og at de lager et utkast til operasjonsordre. Forsterkningen er på plass ca. kl. 22.30.³²⁵

Utforming av operasjonsordre parallelt med andre oppgaver.

Samtidig som vaksjefene skal utarbeide forslag til operasjonsordre, må de drifte PSS og besvare telefoner og øvrige forespørsler som kommer. Blant annet ringer KSE kl. 22.29 og melder om at de har en "hastebestilling fra SMK" (statsministerens kontor): SMK må vite om moskeen er sett på som et åsted, og om den vil være åpen eller lukket for publikum i morgen. Forespørselen fra SMK medfører merarbeid for

319 Politiets sikkerhetstjeneste, *Situasjonsrapport001*, gradert journalpost 36. Den siterte teksten, som opprinnelig var gradert til BEGRENSET, ble avgradert til UGRADERT etter en vurdering av PST den 22. juni 2020.

320 I en telefonsamtale med Troms politidistrikt kl. 19.33 nevner operasjonslederen fra Troms at de har et arrangement dagen etter, hvorpå vaksjefen spør: «Eid, kanskje?». Politidirektoratets lydlogg fra hendelsen, journalpost 64.

321 Kl. 21.16 ringer vaksjefen til POD sin IKT-vakt for bistand med omstart av datasystemene. Politidirektoratets lydlogg fra hendelsen, journalpost 64.

322 Politidirektoratets lydlogg fra hendelsen, journalpost 64.

323 Politidirektoratets lydlogg fra hendelsen, journalpost 64.

324 Rundskrivet og hva som ligger i at noe er en kategori A-hendelse er nærmere beskrevet i kapittel 2.1.

325 I telefonsamtale kl. 22.46 med Beredskapsdirektøren sier vaksjefen at den tilkalte vaksjefen nå er der. Politidirektoratets lydlogg fra hendelsen, journalpost 64.

både PSS og OPD de neste timene, noe som gjør at andre viktige oppgaver som ferdigstilling av operasjonsordren blir forsinket. I tillegg mottar PSS flere henvendelser om status på trusselvurderingen som PST sender via PST-nettet kl. 22.51.

Kl. 23.03 sender PSS ut en riksvarsling via PAV om den kommende operasjonsordren og trusselvurderingen fra PST:

“Til orientering:

Politidirektoratet vil i løpet av kvelden/natten sende ut en nasjonal operasjonsordre etter hendelsen i tilknytning til Al-Noor Islamic Center i Bærum.

Vi ber politidistriktene om å skaffe en oversikt over relevante objekter og arrangementer og vurdere tiltak i forbindelse med Islamsk høytid ID i morgen søndag 11. august.

PST vurderer i trusselvurdering v/23-tiden i kveld at trusselbildet i Norge er uendret.”³²⁶

Vel to timer til går før POD ved PSS klokken 01.20 sender ut operasjonsordren via PST-nettet til alle politidistriktene. Operasjonsordren inneholder en rekke beredskapstiltak som går på styrking av beredskapen, økt tilstedeværelse og trygghetsskapende tiltak, og det beordres bevæpning av utpekte patruljer i tilknytning til moskeer og andre relevante objekter i forbindelse med Eid-feiringen. Bevæpningen gjelder fra kl. 08.00 til 24.00.

326 PAV-varsling, *Skyteepisode. Al-Noor Islamic Center, Bærum*. Journalpost 48.

Diskusjon og utvalgets vurderinger

En sen operasjonsordre

PODs operasjonsordre hadde fire hensikter: "forebygge, avverge, rask respons, og skape trygghet".³²⁷ Hovedformålet med operasjonsordren synes for utvalget å ha vært trygghetsskapende tiltak rettet mot norske muslimers Eid-feiring, og å sikre en enhetlig tilnærming på tvers av politidistriktene.³²⁸ Selv om det ikke står noen ting om en pågående trussel i operasjonsordren, mener utvalget at operasjonsordren burde vært utstedt så fort som mulig, fordi Eid-arrangementene startet så tidlig som kl. 07.00 og 08.00 flere steder. I praksis ga det politidistriktene kort tid (5,5 timer natt til søndag) til å inkorporere POD sin operasjonsordre i sin operative planlegging.

Utvalget mener det var bra POD sendte ut riksvarsling i 23-tiden for å gi politidistriktene et forvarsel om at det kom en operasjonsordre, samt gi noen indikasjoner på hva politidistriktene måtte gjøre av forberedelser for morgendagen. Men varsling kl. 23 innebar fortsatt kort forberedelsestid for politidistriktene. Som en respondent i et politidistrikt skriver, bød PAV-meldingen på "store og praktiske utfordringer" for politidistriktet. "Å skaffe seg oversikt over eventuelle EID-arrangementer, slik man etterspurte, natt til søndag i dette distriktet er mildt sagt svært krevende (...). Beredskapen til politiet er ikke rigget for dette, vi klarer å ta oss av det akutte, men å stå klar med vaktmannskaper 7 timer etter PAV-melding er sendt ut natt til søndag klarte vi ikke".³²⁹

I seks av elleve politidistrikt svarer operasjonsledere, som var på vakt under hendelsen, at de forventet en operasjonsordre i kjølvannet av hendelsen i Bærum, mens tre politidistrikt svarer de ikke gjorde det. Det var med andre ord en klar overvekt som forventet en operasjonsordre etter angrepet, men bildet er ikke entydig. Her er det samtidig viktig å understreke at politidistriktene har et selvstendig operasjonelt ansvar innenfor eget politidistrikt. De kan selv iverksette beredskapstiltak og det såkalte "terrorplanverket", om de mener det er behov for det.³³⁰ De trenger ikke vente på signaler fra POD. Dette diskuteres nærmere i siste delkapittel.

Som begrunnet i Kapittel 4 mener utvalget det ikke var bra at PODs operasjonsordre henviste til operasjonsordren av 1. juli, 2019, vedrørende håndtering av planlagte demonstrasjoner i 2019 (SIAN), som igjen viste til PSTs etterretningsrapport av 19. juni. Problemet er at operasjonsordren av 1. juli primært handlet om tiltak for å forhindre negative reaksjoner fra ekstreme islamister som reaksjon på planlagte SIAN-demonstrasjoner. Tiltak rettet mot ekstreme islamister er noe ganske annet enn trygghetsskapende dialog overfor de muslimske trossamfunnene. Flere respondenter har til utvalget meldt at henvisningen skapte forvirring og uklarhet om hva som var intensjonen med operasjonsordren.

327 Politidirektoratet 2020, *Operasjonsordre. Skyteepisode, Al-Noor Islamic Center, Bærum*, POD operasjonsordre av 10. august, 2019. journalpost 49.

328 Basert på utvalgets gjennomlytting av telefonsamtalene mellom vakt sjef ved PSS og beredskapsdirektøren.

329 Utvalget har hentet inn innspill fra lederen for felles operative tjenester (FOT) fra de øvrige politidistriktene, utenom Oslo, samt fra operasjonslederne som var på jobb under hendelsen. Se Vedlegg 2 for oversikt.

330 Politidirektoratet, 2018. *Rundskriv 2018/009, Tiltak ved trusler og håndtering av uønskede hendelser, kriser mv*, gradert journalpost 37.

Til slutt bør det også nevnes at en tidligere operasjonsordre, kombinert med et tydelig mediebudskap om at det var utstedt en operasjonsordre, kunne vært trygghetsskapende overfor befolkningen generelt og norske muslimer spesielt. Politidirektoratet la ut en pressemelding kl. 01.56 om at trygghetsskapende og forebyggende tiltak i tilknytning til feiringen av den muslimske høytiden Eid var iverksatt. Ifølge utvalgets respondenter fra muslimske trossamfunn var det mange muslimer rundt om i landet som kjente på en reell frykt som følge av angrepet, og flere som ikke turte å gå i den lokale moskeen på søndagen.³³¹

Sentrale funn

- Det gikk ca. fem timer før POD vurderte iverksetting av nasjonale tiltak, og det gikk nye fire og en halv time til en nasjonal operasjonsordre ble iverksatt.
- Det var bra at POD sendte ut en riksvarsling via PAV om at det ville komme en operasjonsordre for på den måten å gi politidistriktene et forvarsel.
- Operasjonsordren henviste til en tidligere operasjonsordre som handlet om noe helt annet, faren for voldelige angrep fra ekstreme islamister. Henvisningen bidro til å skape uklarhet i politidistriktene om hva intensjonen med operasjonsordren var for noe.

331 Utvalget har ikke gjort systematiske undersøkelser av omfanget av hverken frykten, eller hvor mange som avstod fra å gå i moskeen, men våre respondenter er tydelig på at dette forekom i betydelig grad.

Anbefalinger

- PSS bør fortsette å bruke PAV for rask informering til politidistriktene når det er kommet informasjon til dem på gradert nett.
- Hvis det er forventet at PSS skal kunne utstede operasjonsordre raskt når ekstraordinære hendelser inntreffer, bør PSS ha en høyere bemanning enn det har per i dag.

Situasjonsforståelsen til de på PSS

Med utgangspunkt i en av hovedoppgavene til PSS, nedfelt i deres hovedinstruks, har vi følgende vurderingskriterium:³³²

Sørget vakt sjefene på PSS for å etablere en rask og tilstrekkelig situasjonsforståelse i POD og på tvers av sektorer og nivåer, herunder varsling til JD/KSE og andre aktuelle samvirkeaktører, underveis i hendelsen?

Hvor raskt vakt sjefene på PSS etablerer en tilstrekkelig situasjonsforståelse i initialfasen av akutte, ekstraordinære hendelser er langt på vei et produkt av hva de får av informasjon fra det berørte politidistriktet, i dette tilfellet OPD. Vakt sjefene kunne fått verifisert informasjon fra OPD om hendelsen gjennom muntlige og skriftlige situasjonsrapporter eller varsling med informasjon via PAV. I tillegg kunne vakt sjefene monitorere OPD sin PO-logg om

332 En av PSS sine hovedoppgaver er: "Ha ansvar for å etablere rask og tilstrekkelig situasjonsforståelse i POD og på tvers av sektorer og nivåer, herunder varsling til JD/KSE og andre aktuelle samvirkeaktører". Politidirektoratet, *Hovedinstruks for Politiets Situasjonssenter*, journalpost 50.

hendelsen, men det har klare begrensninger fordi opplysningene loggføres fortløpende og er uverifiserte, uten at operatørene har mulighet til å redigere. Noen loggføringer er også umulig å forstå uten tilgang til sambandstrafikken og den løpende kommunikasjonen internt på operasjonssentralen.³³³ Fordi OPD ikke sendte noen situasjonsrapporter i løpet av kvelden måtte vakt sjefen basere seg på informasjonen som operasjonsleder formidlet supplert med de to riksvarslingene som ble sendt og å monitorere OPD sin PO-logg.

I likhet med utvalgets kritikk av OPDs riksvarsling, som ikke opplyste om gjerningspersonens mulige høyreekstreme motiv eller nevnte et mulig forsøk på terror, mener vi vakt sjefen i initialfasen ikke i tilstrekkelig grad tok høyde for en potensiell risiko for sekundærangrep i form av copycat-angrep, eller angrep fra medsammensvorne som politiet per da ikke hadde kjennskap til. Det kan hende at en operativ trusselvurdering fra PST vedrørende Eid-arrangementer (jmfør kapittel 4) ville ha gjort vakt sjefen mer varsom med å konkludere, dersom innholdet i en slik trusselvurdering hadde blitt delt tydelig med de på PSS.

Situasjonsbildet endret seg da Vest politidistrikt meldte om en PLIVO-hendelse i sitt distrikt. Utvalget mener det er grunnlag for å stille spørsmål ved om vakt sjefen på PSS endret sin situasjonsforståelse i tilstrekkelig grad, fordi det ikke ble kalt inn forsterkninger (se neste punkt). Ettersom PSS skal ha en samordningsfunksjon ved alvorlige hendelser, mener utvalget det er viktig å rette blikket framover, hvilket også forutsetter at PSS har tilstrekkelig kapasitet.³³⁴ I denne hendelsen var det en telefon fra politidirektøren som førte til at

Beredskapsdirektøren og deretter vakt sjefene på PSS begynte å tenke på morgendagen og behovet for nasjonale tiltak i den forbindelse. Etter utvalgets vurdering burde det ideelt sett vært vakt sjefene på PSS, og ikke politidirektøren, som tok initiativ til å vurdere behov for tiltak i forbindelse med Eid-arrangementene.

Her kan vi se en parallell til 22.juli-kommisjonen som pekte på mangler ved PODs strategiske beslutninger.³³⁵ Uavhengig av om de hadde kjennskap til om det skulle være Eid-feiring dagen etter³³⁶, tror utvalget at kapasitetsbegrensninger og signalene vakt sjefene på PSS fikk fra OPD er viktige årsaker til at vakt sjefene ikke selv tok initiativ til å vurdere tiltak fremover i større grad. Men det kan også handle om kompetanse, deriblant flerkulturell kompetanse, og uklarheter omkring hvilken rolle PSS skal ha når større hendelser oppstår, noe vi kommer tilbake til i siste delkapittel. Her kan det også nevnes at om PST hadde utarbeidet en operativ trusselvurdering knyttet til Eid al-Adha, ville både Beredskapsdirektøren og vakt sjefene hatt bevissthet ikke bare om at det var Eid al-Adha på søndagen, men også at Eid-arrangementer var vurdert som et særlig trusselutsatt mål (jmfør kapittel 4).

Relevante etterretningsprodukter fra PST og OPD vil være viktige kilder for at vakt sjefene på PSS skal ha en oppdatert situasjonsforståelse. Hvem som er mottakere av situasjonsrapportene fra PST er situasjonsbetinget, ifølge PST, men PST rapporterer i de fleste tilfeller til POD.³³⁷ Til

333 Lundgaard (2019).

334 Politidirektoratet, *Hovedinstruks for Politiets Situasjonssenter*, journalpost 50.

335 NOU 2012. 14. *Rapport fra 22.juli-kommisjonen*, s. 170.

336 Beredskapsdirektøren har i intervju med utvalget opplyst at han ikke var kjent med at det var Eid al-Adha dagen etter, mens det fremgår av en telefonsamtale tidligere på kvelden at vakt sjefen var kjent med at det skulle være Eid dagen etter. Det betyr ikke nødvendigvis at vedkommende var kjent med hva Eid ville innebære av arrangementer og andre aktiviteter.

337 Svar fra PST til utvalget i e-post av 30.mars, 2020, gradert journalpost 38.

utvalget skriver PST at det viktigste med deres situasjonsrapporter er å "kommunisere at vi er orientert om saken og hvor vi står i vurderingen helt innledningsvis".³³⁸ Etter utvalgets vurdering burde PSTs første situasjonsrapport vært sendt til PSS, slik at vaktsefene fikk førstehåndsinfo fra PST om deres situasjonsforståelse.

Det er derimot usikkert om den faktiske situasjonsrapporten ville ført til vesentlig endring av vaktsefenes situasjonsforståelse, fordi den manglet kritisk informasjon som PST hadde. Det stod ingenting om at gjerningspersonen var kjent for PST. Videre, kunne "moské" med fordel vært nevnt eksplisitt.³³⁹ Jo mindre tolkningsrom for mottakeren, jo mindre risiko for misoppfatninger. "Mann med mulig HX-tilknytning har skutt i moské" ville gitt klare signaler i retning av en mulig terrorhandling. All informasjonen i foregående setning var informasjon PST hadde og var godt kjent med. En slik situasjonsrapportering hvor PSS også var på mottakerlisten kunne medført at vaktsefene på PSS i sterkere grad, og på et tidligere tidspunkt, tenkte i retning av at en stod overfor en terrorhandling.

Vaktsefenes varsling til KSE og andre samvirkeaktører var etter utvalgets vurdering rask og tilstrekkelig. KSE ble holdt løpende oppdatert utover kvelden, og vaktsefene fulgte opp forespørslene de fikk fra KSE underveis. FOH ble også informert ved flere anledninger, slik at de var oppdatert, selv om en i utgangspunktet ikke ventet at det ville bli aktuelt med bistand fra FOH.

338 Svar fra PST til utvalget i e-post av 30.mars, 2020, gradert journalpost 38.

339 'Islamic' i navnet 'Al-Noor Islamic Centre' som er nevnt i situasjonsrapporten indikerer at stedet har noe med islam å gjøre, men det forblir opp til mottakeren av rapporten å fortolke hva slags type bygning det er snakk om. Politiets sikkerhetstjeneste, *Situasjonsrapport001*, gradert journalpost 36. Den siterte teksten, som opprinnelig var gradert til BEGRENSET, ble avgradert til UGRADERT etter en vurdering av PST den 22. juni 2020.

Sentrale funn

- Vaktsefens situasjonsforståelse innledningsvis var langt på vei et produkt av informasjonen som OPD ga, og den hadde sine svakheter. Utvalget mener vaktsefene burde kommunisert den rådende usikkerheten tydeligere, da det meste var ukjent for vedkommende hva gjaldt motiv og bakgrunn for handlingen.
- Vaktsefene var raske med å varsle KSE og FOH, og ga dem tilstrekkelig med oppdateringer utover kvelden.
- SMK sendte en "hastebestilling" som tok opp tid hos både PSS og OPD i en fase hvor de var presset på tid og kapasitet.
- Oppstarten av arbeidet med å utforme nasjonale beredskapstiltak i forbindelse med søndagens Eid-feiring, kom etter initiativ fra politidirektøren, ikke vurderinger og anbefaling gjort av vaktsefene på PSS eller beredskapsdirektøren.
- PST sendte én situasjonsrapport i løpet av kvelden, men PSS stod ikke på mottakerlisten. Situasjonsrapporten manglet kritisk informasjon som PST hadde på daværende tidspunkt, som at gjerningspersonen var kjent for PST og hadde en mulig HX-tilknytning.

Anbefalinger

- PSS bør ha økt fokus på mulige indikatorer for terrorangrep. En tydeligere formidling av nedgraderte trusselvurderinger fra PST vil bidra til å gi PSS en oppdatert situasjonsforståelse.
- POD bør vurdere om det skal utarbeides noen standardformuleringer som PSS kan bruke overfor tredje part når de skal beskrive trusselsituasjonen i pågående hendelser.
- POD ved PSS bør være fast mottaker av PSTs situasjonsrapporter etter ekstraordinære hendelser.
- PSS bør være varsomme med å konkludere med hva en står og ikke står overfor i initialfasen av større hendelser preget av usikkerhet og lite verifisert informasjon.

Bemanning og kapasitet på PSS

Spørsmålet om PSS burde vært forsterket tidligere er langt på vei et spørsmål om PSS burde hevet sin nivåsetting, fordi bemanningen henger sammen med nivåsetting. Ifølge hovedinstruksen skal PSS forsterkes ved hendelser på nivå 2 ("alvorlig hendelse – ekstraordinær hendelse") og nivå 3 ("krise"). Bemanningen kan økes ved flere hendelser på nivå 1 ("normaltilstand") som utfordrer Situasjonssenteret på kapasitet. Videre står det at "Det skal være en lav terskel på å kalle inn ekstra mannskaper".³⁴⁰

Etter utvalgets vurdering burde PSS ha blitt forsterket tidligere. Konkret er det to tidspunkt underveis hvor instruksen etter utvalgets oppfatning tilsa forsterkning. Første gang var da vakt sjefen på PSS fikk melding om PLIVO-hendelse i Vest politidistrikt. Da pågikk det fortsatt en operasjon i Oslo hvor situasjonen var uavklart, selv om OPD hadde signalisert at de hadde kontroll på daværende tidspunkt. Videre var det en pågående aksjon i Vest politidistrikt hvor meldingen var at det var en person som skjød rundt seg på en fotballbane. Med andre ord to hendelser det var grunn til å tro kunne utfordre PSS på kapasitet.

³⁴⁰ Politidirektoratet, *Hovedinstruks for Politiets Situasjonssenter*, journalpost 50, s. 6.

Den andre gangen var da beredskapsdirektøren beordret vakt sjefen om å utforme en nasjonal operasjonsordre. Til arbeidet lå det å tenke gjennom hvilke tiltak som kunne være aktuelle, å rådføre seg med OPD og PST i den forbindelse og å formulere et utkast til operasjonsordre. Videre visste både beredskapsdirektøren og vakt sjefen da at det var funnet en død person i Bærum og at det var Eid dagen etter. Utvalget mener det var god grunn til å forvente at PSS ville få en del løpende oppgaver utover kvelden, som ville komme i tillegg til arbeidet med operasjonsordren.

Til slutt, når det gjelder IT-kapasiteter, er det ikke et krav i dag om at beredskapsvakten har tjeneste-PC tilgjengelig. Når beredskapsvakten ikke har tjeneste-PC tilgjengelig, begrenser det hva vedkommende kan bistå PSS med.

Sentrale funn

- At PSS i perioder kun er bemannet med én person (en vakt sjef) gjør at PSS har svært begrenset kapasitet i initialfasen av større hendelser.
- Flere vakt sjefer på fri stilte seg til disposisjon lørdag kveld, noe som indikerer vilje til å bidra når det trengs.
- Vakt sjefen forsterket med telefonbistand fra beredskapsvakten i en periode fra kl. 18, og ved å få inn påtroppende vakt sjef noe tidligere. Men det var først ca. kl. 22.30 at PSS ble forsterket med én ekstra vakt sjef.

Anbefalinger

- Ledelsen i POD bør bevisstgjøre vakt sjefene på gjeldende punkt i hovedinstruksen om at det skal være lavterskel for å innkalle forsterkninger.
- POD bør instruksfeste at Beredskapsvakten skal ha sin tjeneste-PC tilgjengelig.
- POD bør vurdere PSS' ansvar og oppgaveportefølje opp mot dens kapasitet, og om det er behov for endringer.

Formidling av trusselvurderinger og operasjonsordre

Under terrorangrepene 22. juli var det store utfordringer med å få formidlet trusselvurderinger og annen informasjon fra PST v/DSE til politidistriktene på en rask og sikker måte.³⁴¹ Tilbakemeldinger utvalget har mottatt fra noen av politidistriktene og PSTs distriktsenheter i politidistriktene indikerer at det fortsatt er et forbedringspotensial. Et politidistrikt melder at de "har opplevd at de [PSS] sender noe på ordinær epost til postmottak OPS (ugradert) og noe til PST nett (gradert)". Et annet politidistrikt melder at de ikke kan si at det ved akutte hendelser har kommet varsler de ikke visste om, men vet at "trusselvurderinger knyttet til statsråder kan bli liggende uten at vi vet at de er kommet".³⁴²

Erfaringene fra hendelsen ved Al-Noor moskeen indikerer også at det er et forbedringspotensial i formidlingen av trusselvurderinger. Utvalget er kjent med at det i alle fall var ett politidistrikt hvor den lokale operasjonssentralen ikke fikk tilgang til trusselvurderingen som PST sendte ut før søndag morgen, fordi ingen av de som var på vakt hadde lesetilgang på PST-nett. "Løsningen" ble at vakthavende på det lokale PST-kontoret dro til politihuset tidlig søndag morgen og sørget for at trusselvurderingen ble skrevet ut og overlevert operasjonsleder.³⁴³ Noen av politidistriktene skriver, i noe ulik form, at de mener det bør etableres en fast praksis på at politidistriktene varsles via politinettet når PST har sendt nye trusselvurderinger på gradert nett.

Sentrale funn

- I noen politidistrikt tok det tid før de med operasjonelt ansvar i politidistriktet fikk tilgang til trusselvurderingen som PST sendte ut, fordi ingen av dem som var på vakt hadde lesetilgang til PST-nettet.

Anbefalinger

- Operasjonssentralene bør ha ordninger som til enhver tid sikrer lesetilgang til gradert nett.
- PST v/DSE og POD bør i dialog med de lokale enhetene, utarbeide tydelige rutiner for formidling av tidskritisk informasjon på gradert nett.
- PST bør innføre en rutine med å skrive avgraderte sammendrag av trusselvurderinger som kan formidles via politinett. I tilfeller der kritisk informasjon ikke kan avgraderes kan PST orientere om dette i det avgraderte sammendraget, og samtidig orientere om at en mer detaljert trusselvurdering foreligger i PST-nett for de som er sikkerhetsklarert.

341 NOU 2012.14. *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*.

342 Utvalget har hentet inn innspill fra lederen for felles operative tjenester (FOT) fra de øvrige politidistriktene, utenom Oslo, samt fra operasjonslederne som var på jobb under hendelsen. Se Vedlegg 2 for oversikt.

343 Utvalget har hentet inn innspill fra lederne i de lokale PST-enheterne. Se Vedlegg 2 for oversikt.

6.7 OPDs mediehåndtering og krisekommunikasjon

Dette delkapittelet beskriver og vurderer OPDs mediehåndtering og krisekommunikasjon i det aktuelle tidsrommet. Krisekommunikasjon forstås her som konkrete råd og budskap politiet gir til befolkningen. Liv- og helseperspektivet er viktig i denne sammenhengen, ettersom riktige råd til befolkningen kan redde liv. Sentrale spørsmål å besvare er:

1. Hva formidlet OPD til befolkningen i timene etter hendelsen, og hvilke eventuelle råd ble gitt?
2. Hvorfor var det først på pressekonferansen søndag 11. august kl. 12.00, dagen etter angrepet, at politiet tok i bruk terror-begrepet, og hvorfor formuleringen "forsøk på terror"?

OPDs mediehåndtering og krisekommunikasjon

LØRDAG 10. august

- 16.07 OPD mottar nødmelding om hendelsen på moskeen.
- 16.42 OPD sender første Twitter-melding om hendelsen.
- 16.45 Operasjonsleder varsler jourhavende politimester om hendelsen
- 16.47 Jourhavende politimester orienterer pressesjef om hendelsen.
- 17.10 En på stab for kommunikasjon i OPD spør operasjonsleder om det er behov for medieassistans, blir henvist til krimvakta, som henviser videre til fungerende

leder for Felles enhet for etterretning og etterforskning (FEE).

- 17.11 OPD sender ut oppdatering på Twitter.
- 17.18 OPD sender ut oppdatering på Twitter.
- 18.27 OPD sender ut en siste oppdatering om hendelsen i moskeen på Twitter.
- 18.28 En på stab for kommunikasjon i OPD ringer NTB og ber de sende ut melding om at OPD skal ha pressebrief kl. 19.15.
- 19.15 OPD briefer pressen om hendelsen.
- 23.00 OPD holder pressekonferanse om hendelsen.

SØNDAG 11. august

- 01.19 OPD sender ut pressemelding om hendelsen.
- 09.35 OPD sender ut ny pressemelding om hendelsen.
- 12.00 OPD holder pressekonferanse om hendelsen.

Organiseringen av OPDs medie- og kommunikasjonsstøtte

Stab for kommunikasjon (SKOM) i OPD er organisert rett under politimesteren og har per i dag åtte ansatte inkludert kommunikasjonsjefen. SKOM har etablert en ordning med pressevakt innenfor ordinær arbeidstid. SKOM har ikke beredskapsordning og ingen forpliktelse til å være tilgjengelig for kontakt utenfor ordinær arbeidstid. Når en hendelse er så krevende at funksjonene i politidistriktet som har et kommunikasjonsansvar 24 timer i døgnet ikke lenger kan håndtere den alene, skal den som har stabsfunksjonen media (P5) eller pressesjef varsles.

Twitring og mobilisering av kommunikasjonsstøtte

Kl. 16.42, ca. tolv minutter etter politiet overtok kontrollen på gjerningspersonen fra de to moskémedlemmene, sender operasjonssentralen en tweet via sin Twitterkonto @oslopolitiops:



Figur 6.4: Første Twittermelding fra operasjonssentralen.

#Bærum. Ringeriksveien. al-Noor Islamic senter. Det har vært en skyteepisode inne i moskeen. En person er skutt³⁴⁴. Ukjent skadeomfang på denne. En gjerningsperson er pågrepet. Politiet jobber på stedet.³⁴⁵

344 Det var ingen person som ble skutt under angrepet i moskeen, men det ble meldt om person skutt på samband (jamfør delkapittel 6.4).

345 Oslo politidistrikt, Twitter-melding, journalpost 51.

Minutter senere varsler operasjonslederen stabssjefen og jourhavende politimester om at det har vært en hendelse i en moské i Bærum. Jourhavende politimester har til utvalget forklart at han oppfattet det som at det har vært en alvorlig, men håndterbar hendelse mellom to personer hvor en er blitt skadd, og at han ble kontaktet fordi saken vil kunne generere en del nyhetssaker i media.

Ca. kl. 17.10 ringer en fra SKOM til operasjonsleder og spør om det er behov for mediestøtte. Operasjonslederen henviser til krimvakten, som henviser videre til fungerende leder for Felles enhet for etterretning og etterforskning (FEE). Klokket 17.11 melder OPD på Twitter blant annet at de «har kontroll på gjerningsmannen på stedet. Ingen ting tyder på at det har vært flere involvert».³⁴⁶ Sju minutter senere oppdaterer OPD på Twitter om at de ikke har info om hvem gjerningsmannen er, men beskriver han som «en ung mann, hvit i huden». I en ny oppdatering klokken 18.27 meldes at det «er ingen ny informasjon fra stedet pr. nå».

Første pressebrief

Pressebriefen var ment å starte kl. 19.15, men blir noen minutter forsinket. I påvente av pressekonferansen velger NRK å sende et portrettintervju fordi de ikke får informasjon om hvor forsinket pressebriefen vil bli. Konsekvensen er at de første minuttene av pressekonferansen ikke blir direkte sendt på NRK.

Fungerende leder ved FEE (heretter FEE-leder) holder pressebriefen. Han forteller at det var medlemmer av moskeen som overmannet gjerningspersonen og at det var kontroll på personen da politiet kom. En journalist viser til at det skal ha vært språkproblemer med melder og

346 Oslo politidistrikt, Twitter-melding, journalpost 51.

spør om politiet kunne vært tidligere på stedet om tipset ble tatt seriøst. FEE-lederen svarer at: «Ut ifra den vurderinga vi har gjort så har mannskapene vært veldig raske på pletten, de var tidlig på stedet og de jobba godt med å få kontroll. Språkproblemer var det, men det skal ikke være til hinder for at politiet var tidlig ute».³⁴⁷

Det kommer en del spørsmål om gjerningspersonen og mulig motiv. FEE-lederen sier blant annet at politiet har hatt kontakt med gjerningspersonen, men "kan ikke betegne det som kriminell bakgrunn". Videre sier han at de er kjent med hans nett-aktivitet og jobber med å undersøke det nærmere, om det eksempelvis er spor av at noen andre kan være delaktig.

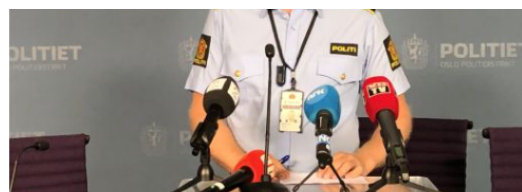
På direkte spørsmål om politiet har noe de kan si til de som skal feire Eid og kan være bekymret, svarer FEE-lederen at: «Vi setter inn det vi kan for å sikre Eiden i morgen og vi kjører inn med de muligheter for informasjon som vi trenger, og, så vi har ingen som helst opplysninger på at det skal være noe fare ved Eid».

Her kan det innvendes at den endrede trusselvurderingen i juni innebar at det forelå en fare for den kommende Eid-feiringen, all den tid masseskadeangrep rettet mot samlingssteder for muslimer eller ikke-vestlige innvandrere av PST var ansett som ett av de to mest sannsynlige angrepsscenarioene. Videre viser utvalgets intervjuer med de som hadde kommandoen i OPD at flere av dem, men ikke alle, var kjent med denne endrede vurderingen da hendelsen inntraff. Samtidig gir flere av dem uttrykk for at endringen ikke ble tydelig kommunisert, og at det er diskusjonene om koran-brenning de husker best fra det møtet. Dette er imidlertid ikke overraskende, med tanke på at denne

³⁴⁷ NRK Dagsrevyen, 10. august, 2019.

trusselvurderingen fra PST ikke var delt bredt i politiet (jamfør kapittel 4), og PSTs endrede vurdering av terrortrusselen fra høyreekstreme kun var nevnt muntlig én gang under en videokonferanse med politidistriktene den 27. juni.

I en nyhetssak på Dagbladet sin nettside publisert kl. 20.44 står det å lese at politiet, på spørsmål om hvorvidt de har noen formening om det dreier seg om et forsøk på terror, skal ha svart "- Vi har ingen grunn til å tro det. Vi har ingen opplysninger om det".³⁴⁸ Overskriften på saken er: "Mistenker ikke terror" (se utklipp nedenfor). Dagbladets nettsak og lignende nyhetssaker blir raskt delt i ulike sosiale medier, og det er mange som blir sinte over at politiet, ifølge noen medier, ikke vurderer hendelsen som terror.³⁴⁹ På dette tidspunktet har det vært delt opplysninger om den antatte gjerningspersonen på sosiale medier og andre nettforum. Blant annet at gjerningspersonen skal ha hyllet terroristen bak terrorangrepet i Christchurch i et innlegg på et nettforum (Endchan) kjent for å inneholde ekstremt innhold.



NÅ: Mistenker ikke terror

Figur 6.5: Overskrift på Dagbladets nettvavis, lørdag 10. august, 2019..

³⁴⁸ Walnum, Amanda. "- Mistenker ikke terror", *Dagbladet*, 10. august, 2019.

³⁴⁹ Utvalget har ikke gjort systematiske analyser av nettaktiviteten og kan derfor ikke si noe sikkert om omfanget. Men flere av respondentene fra sivilsamfunnet har fortalt at de opplevde at det var stor misnøye i deres nettverk på sosiale medier.

Nye pressekonferanser

OPD holder ny pressekonferanse kl. 23.00 hvor jourhavende politimester stiller sammen med FEE-leder. De informerer om funnet av død person som etterforskes som mulig drap, og at de nå sjekker om gjerningspersonen bak moskéangrepet har noe å gjøre med dødsfallet. Når det gjelder politiets utrykning til stede, beskrives den ikke lenger som rask men at «Politiet kom til stedet» og at «[d]et var noen utfordringer i forhold til språk som gjorde at vi ikke kom så fort som vi ønsket, men vi kom så fort som vi klarte». Det informeres om at OPD har innført generell bevæpning og iverksatt ulike forebyggende og trygghetsskapende tiltak på Eid-arrangementene. Tiltakene begrunnes med at de som deltar på Eid-feiringa og alle i Oslo by skal være så trygge som mulig. I etterkant av pressekonferansen gir de korte en-til-en intervjuer med flere nyhetsmedier.

Natt til søndag, kl. 01.56, legger POD ut en pressemelding på politiet.no. Den orienterer om at Politidirektoratet har gitt politidistriktene i oppdrag å iverksette trygghetsskapende og forebyggende tiltak i tilknytning til Eid-feiringen.

Som beskrevet i delkapittel 6.5, pågikk det lørdag kveld og søndag formiddag diskusjoner i OPD og dialog med PST om hvordan politiet skulle omtale hendelsen. På stabsmøtet i OPD søndag kl. 11.00 blir det enighet om at de skal bruke termen «etterforsker hendelsen som et forsøk på terror».³⁵⁰

Formuleringen begrunnes under pressekonferansen med at det var brukt våpen i moské, at gjerningspersonen har en høyreekstrem ideologi og en fremmedfiendtlig holdning overfor innvandrere og andre grupper i samfunnet. Politiet sier handlingene er terror-relatert, men at en formell endring av siktelsen kommer eventuelt

³⁵⁰ Oslo politidistrikt, 11. aug., 2019, *statusmøte DTG111100*, journalpost 52.

senere. Det avgjørende for om det blir tatt ut siktelse, forklarer politiet på pressekonferansen, er om det er forsøkt gjennomført en handling som medfører en «alvorlig forstyrrelse» for samfunnet. Denne vurderingen knytter seg trolig til straffelovens bestemmelse om terrorhandlinger, hvor ett av vilkårene for at en kan si det foreligger en «terrorhensikt» er at handlingen begås i den hensikt «å skape alvorlig frykt i en befolkning».³⁵¹

Diskusjon og utvalgets vurderinger

I det følgende gir utvalget en kort diskusjon av politiets bruk av Twitter som kommunikasjonsplattform, før vi diskuterer og vurderer politiets eksterne krisekommunikasjon mer generelt under denne hendelsen.

Twitter: en rask og effektiv informasjonskanal til befolkningen?

Med utgangspunkt i OPDs spesialinstruks for bruk av Twitter ved operasjonssentralen, legger vi følgende vurderingskriterier til grunn:³⁵² Er OPDs Twitter-bruk underveis i hendelsen rask og effektiv? Inneholder operasjonssentralens Twitter-meldinger tidsriktig informasjon om hendelsen?

Politiet sendte ut flere Twitter-meldinger den første timen etter at gjerningspersonen var pågrepet. Men politiet var lite tilgjengelig etter at de første Twitter-meldingene ble sendt ut, noe som skapte misnøye hos i alle fall ett nyhetsmedium, ifølge en av utvalgets respondenter.³⁵³ I en initialfase av en krise er det liv og helse, ikke å besvare media,

³⁵¹ Jf. strl. § 131, andre ledd bokstav b.

³⁵² I spesialinstruksen står det at to av målene for bruk av Twitter ved operasjonssentralen er å: «Ha en rask og effektiv informasjonskanal til publikum og media. (...) Gi tidsriktig informasjon fra politiet om hendelser som kan ha allmenn interesse». Oslo politidistrikt, *Spesialinstruks, bruk av Twitter ved operasjonssentralen*, journalpost 53.

³⁵³ Respondenten fra OPD viste til telefonsamtale med ett nyhetsmedium som uttrykte tydelig misnøye over å ikke nå fram.

som bør være førsteprioritet for politiet. Når operasjonssentralen sender ut Twitter-meldinger genererer det spørsmål og henvendelser fra media, forespørsler det er ressurskrevende for operasjonssentralen å følge opp. Samtidig er mediene en effektiv informasjonskanal for politiet når de ønsker å nå ut bredt i befolkningen med informasjon og råd som kan ha en viktig trygghetsskapende funksjon.

Hverken operasjonssentralen eller SKOM har noen beredskapsordning i dag. Det innebærer at det ikke finnes noen garanti for at operasjonssentralen vil få kommunikasjonsstøtte innen en bestemt tid når krisen inntreffer.

Utvalget mener den første Twitter-meldingen inneholdt tidsriktig informasjon. Samtidig kunne meldingen med fordel gitt informasjon som ga assosiasjoner til at det kunne være snakk om terror og at det i alle fall ikke var snakk om en intern konflikt, noe formuleringen "en skyteepisode inne i moskeen" kan gi inntrykk av. At den ikke gjorde det, må ses i lys av operasjonsleders og operasjonssentralens situasjonsforståelse i initialfasen (se delkapittel 6.4). Flere utvalget har intervjuet, både i politiet, blant mediene og i sivilsamfunnet, sier at de ikke oppfattet hendelsen som spesielt alvorlig da de leste den første Twitter-meldingen.

Sentrale funn

- Politiet var relativt tidlig ute med Twitter-meldinger om hendelsen, men hadde ikke kapasitet til å følge opp medieforespørslene som Twitter-meldingene genererte.

- Den første Twitter-meldingen burde vært mer tydelig i beskrivelsen av hva som hadde skjedd, at det var snakk om en ekstern (for eksempel: ung, hvit mann) som hadde gått til angrep på moskeen, og signalisert alvoret i saken ved for eksempel å si noe om hvilke type ressurser politiet hadde satt på oppdraget.
- Med dagens organisering er det usikkerhet om hvorvidt noen på kommunikasjon vil være en gripbar ressurs når krisen inntreffer.

Anbefalinger

- OPD bør vurdere om den etablerte prosedyren med at mediene henvender seg direkte til operasjonssentralen under kriser er hensiktsmessig, og om OPD heller bør etablere en annen kommunikasjonskanal som mediene oppfordres til å kontakte under den mest intense fasen av den operative håndteringen.
- OPD bør etablere en organisering som sikrer at operasjonssentralen har en støttefunksjon på kommunikasjon som er gripbar innenfor rimelig tid når behovet melder seg.

Ekstern krisekommunikasjon

Ekstern krisekommunikasjon forstås her som kommunikasjonen til befolkningen gjennom media, Twitter og egen direkte kommunikasjon med innbyggerne. Med utgangspunkt i planverket for mediekommunikasjon legger vi følgende to vurderingskriterier til grunn.³⁵⁴

1. Bidro politiets eksterne kommunikasjon underveis til å skape trygghet i særlig berørte deler av befolkningen?
2. Var politiets eksterne kommunikasjon underveis i hendelsen synlig, tilgjengelig og åpen?

Utvalget har ikke hatt mulighet til å undersøke hvordan befolkningen oppfattet politiets krisekommunikasjon på en representativ måte. Våre vurderinger er derfor basert på innspill som utvalget har mottatt fra sivilsamfunnet, samt utvalgets egne tolkninger av OPDs eksterne krisekommunikasjon.³⁵⁵

Utvalget har mottatt innspill fra beboere i nærmiljøet som forteller at de savnet informasjon om hendelsen, all den tid det var during fra helikoptre over området og det var tydelig at noe alvorlig hadde skjedd. En beboer lyttet til NRK radio i håp om å få informasjon, men fant ingenting. Når det gjelder Twitter-meldingene, som var politiets første eksterne kommunikasjon, stiller utvalget spørsmål ved om politiet burde informert befolkningen om at de gjorde søk i nærområdet, og av den grunn rådet naboer om å holde seg inne inntil situasjonen var mer avklart.

354 To av målene med politiets mediehandtering er, ifølge planverket, å: "Styrke politiets tillit (og omdømme) gjennom synlighet, tilstedeværelse og åpenhet"; og å: "Bidra til å skape trygghet i befolkningen". Oslo politidistrikt, *Retningslinjer for mediehandtering*, journalpost 54, s. 2.

355 Se Vedlegg 2 for fullstendig oversikt over hvem utvalget har intervjuet og mottatt innspill fra.

Politiets budskap på de to pressekonferansene var, etter utvalgets oppfatning, bra i sitt trygghetsskapende budskap til befolkningen, og det er positivt at de rettet budskapet særlig til de som skulle feire Eid. Videre opplyste OPD om politiets tipsmottak for eventuelle vitner som satt med informasjon som kunne være relevant.

Utvalget mener OPD var tilgjengelig for mediene på en tilfredsstillende måte utover kvelden og påfølgende dag gjennom pressebriefere, pressekonferanser, og en-til-en intervjuer etter pressekonferansene. En vurdering som deles av de representanter for riksdekkende medier, som utvalget har intervjuet. Utvalget mener det ikke hadde vært urimelig om politiet kun besvarte spørsmål i plenum lørdag kveld, all den tid de fortsatt var i en hektisk fase av aksjonen. Det er uheldig at NRK Dagsrevyen endte opp med ikke å sende pressebriefen direkte, fordi den ble noe forsinket og NRK ikke fikk informasjon om når den skulle begynne. Utvalget er ukjent med årsaken til at NRK ikke fikk informasjon om forsinkelsen.

Utvalget er imidlertid noe kritisk til svarene politiet ga da de fikk spørsmål om terror lørdag kveld. Vi har forståelse for at det er vanskelige avveininger og dilemma knyttet til trusselkommunikasjon, herunder bruk av terrorbegrepet. Politidistriktene er ikke bare politi, men har også et påtaleansvar. Fra et påtaleperspektiv må politiet være varsomme med hvordan de uttaler seg, slik at de ikke forhåndsdommer noen ved å si ting som impliserer siktelse eller tiltale, uten at de er sikre på at de har grunnlag for det. Ifølge flere utvalget har intervjuet med sentrale roller på operasjonelt nivå den kvelden var det videre en bekymring blant flere internt i OPD for at henstillinger til terror kunne skape unødig frykt i befolkningen, noe som kunne være uheldig med tanke på de kommende Eid-arrangementene.

Utvalget mener likevel at politiet burde sannsynliggjort at det var snakk om terror allerede på pressekonferansen kl. 23.00 lørdag kveld, ettersom det var enighet internt i OPD i 21-tiden om at det var snakk om "forsøk på terror". For eksempel kunne de ha brukt formuleringen "vi behandler det som om det er terrorisme". På den måten ville de signalisert til befolkningen at de ser på det som en sannsynlig mulighet, uten at de gjør seg avhengig av å kunne dokumentere at vilkårene i straffelovens terrorbestemmelse er oppfylt for ikke å forhåndsdomme uten grunnlag. Videre er det utvalgets oppfatning at begrunnelsen politiet ga på søndagens pressekonferanse for å bruke formuleringen "forsøk på terror" henviste til opplysninger politiet (og flere medier) var kjent med allerede lørdag kveld.³⁵⁶

Med en større åpenhet vedrørende muligheten for terror ville politiet også gitt et tydelig signal til befolkningen, og særlig til det muslimske trossamfunnet og den øvrige minoritetsbefolkningen, om hvordan de så på saken. Da de ikke gjorde det, og det ble publisert overskrifter som "Mistenker ikke terror", skapte det ifølge flere av utvalgets respondenter stor misnøye og ikke minst en betydelig utrygghet i deler av befolkningen, særlig blant norske muslimer og minoritetsmiljøer, fordi de opplevde at politiet ikke tok saken på alvor, noe som igjen kan medføre svekket tillit til politiet. Samtidig er utvalget klar over at ekstern kommunikasjon i initialfasen av hendelser som denne er en krevende øvelse for politiet. Det er mange hensyn som må veies opp mot hverandre, noe vi kommer tilbake til i det avsluttende delkapittelet.

Et annet poeng som bør nevnes er manglende åpenhet om egen innsats. På den første pressekonferansen ble det kommunisert at politiet var raskt på stedet, mens det på pressekonferansen kl. 23.00 var moderert til at de ikke kom så fort som de skulle ønsket, med henvisning til "utfordringer i forhold til språk". Utvalgets undersøkelser viser midlertid at det var avstanden til antatt nærmeste patrulje og det at denne patruljen ikke valgte korteste rutealternativet, samt at patruljen (M11) som faktisk var nærmest ble holdt igjen av operasjonssentralen (jmfør delkapittel 6.4) som var de viktigste årsakene til politiets sene respons, ikke språkproblemer.

Innen søndagens pressekonferanse burde dette ha vært godt kjent internt i OPD. Derfor mener utvalget at OPD på søndagens pressekonferanse, som et minimum, burde kommunisert at de ikke kom så raskt frem som de gjerne hadde villet, og at de nå ser på hvorfor det var tilfellet. Politiets utrykning til stedet var ikke blant temaene politiet omtalte i sin redegjørelse på søndagens pressekonferanse.³⁵⁷ Selv om det ikke er intensjonen, kan en henvisning til språkproblemer av andre oppfattes som et forsøk på å legge skylden på meldereren. Underforstått, meldereren burde snakket bedre norsk. Utvalget mener politiet ville vært tjent med og vært mer åpen overfor befolkningen om utfordringer og mangler ved egen innsats fra starten av. Her skal det legges til at politiet, etter det vi forstår, delte en tidslinje av hendelsen med flere medier noen dager etter hendelsen. Av tidslinjen skal det fremgå at en patrulje kjørte feil på grunn av veiarbeid.³⁵⁸

356 Utvalget har fra en NRK-medarbeider fått tilsendt video-fil av pressekonferansene lørdag 10. august, kl. 23.00 og søndag 11. august, kl. 12.00. NRK, *Video-fil av OPDs pressekonferanser lørdag 10. august, kl. 23.00 og søndag 11. august, kl. 12.00*, journalpost 55.

357 NRK, *Video-fil av OPDs pressekonferanser lørdag 10. august, kl. 23.00 og søndag 11. august, kl. 12.00*, journalpost 55.

358 Stolt-Nielsen, Harald og Per Anders Johansen, "Det sto om liv og død. Likevel brukte politiet 15 minutter til Bærums-moskeen", *Aftenposten*, 15. august, 2019.

Sentrale funn

- Politiet ga ikke råd om hvordan beboerne i nabolaget til Al-Noor moskeen, og muslimer for øvrig, skulle forholde seg til situasjonen, selv om de på et tidspunkt iverksatte søk etter en mulig gjerningsperson nummer to.
- Da politiet hadde kontroll på stedet ga de informasjon via Twitter som i tilstrekkelig grad signaliserte dette. Samtidig kommuniserte ikke Twitter-meldingene alvoret i hendelsen.
- Det var bra at politiet hadde et trygghetsskapende budskap direkte rettet til de som skulle feire Eid.
- Utover kvelden var politiet tilgjengelig for media.
- På pressebriefen og –konferansen lørdag kveld sa ikke politiet noe om at gjerningspersonen var registrert av PST med mulig høyreekstreme holdninger.
- OPD var sene med å omtale handlingen som terror og brukte da formuleringen "forsøk på terror".
- OPD viste til språkproblemer som forklaring på hvorfor de ikke kom raskere til moskeen. Noen dager senere opplyste politiet overfor media at en patruljebil kjørte feil på grunn av veiarbeid.

Anbefalinger

- OPD bør gjennomgå eget planverk/tiltakskort og rutiner for krisekommunikasjon og varsling av befolkningen ved fare for – eller potensiell fare for – folks liv og helse.
- Politiet bør utarbeide en standardformulering de bruker når de håndterer hendelser de tror er terror, men hvor de foreløpig ikke kan si det med hundre prosent sikkerhet, som for eksempel "vi behandler det som om det er terrorisme".
- Politiet bør i sin kommunikasjon til befolkningen være så åpne som mulig så tidlig som mulig om svakheter ved egen innsats.

6.8 Overordnede læringspunkter

I dette avsluttende delkapittelet diskuterer vi nærmere seks overordnede læringspunkter med tilhørende anbefalinger: (1) Sikre oppdatert og tverrfaglig situasjonsforståelse, (2) bedre grunnlag for å gjøre PLIVO-vurderinger, (3) mer rom for selvstendige avveielser mellom handleplikten og egen sikkerhet for innsatspersonellet, (4) styrket kapasitet på operasjonssentralen og dets støttefunksjoner, (5) mer proaktiv bruk av terrorbegrepet i kommunikasjonen til befolkningen, og (6) hensiktsmessig skalering av det nasjonale beredskapsapparat på operasjonelt og taktisk nivå.

Sikre oppdatert og tverrfaglig situasjonsforståelse

Situasjonsforståelse har vært et gjennomgående tema i utvalgets beskrivelser og vurderinger av politiets operative håndtering. Situasjonsforståelsen til de med kommando og beslutningsmyndighet underveis i enhver operativ innsats er av kritisk betydning ikke bare for vurderinger av trusselbilde en står overfor, men også for den operative håndteringen, slik som beslutninger knyttet til eventuell styrking av kapasitet og kompetanse, eller iverksetting av eventuelle beredskaps- og trygghetsskapende tiltak.

Utvalget har argumentert for at operasjonssentralen burde lest ut PLIVO-melding da de mottok melding om smell ved moskeen, at den operasjonelle ledelsen burde hatt en situasjonsforståelse som pekte mot terror på et tidligere tidspunkt i hendelsesforløpet, og at mangelen på en slik situasjonsforståelse kan ha bidratt til at OPD var for raske med å signalisere, på Twitter og i riksvarsling til øvrige politidistrikt, at det trolig var snakk om en isolert hendelse uten flere gjerningspersoner involvert. Til det siste vet

vi i ettertid at antagelsene var korrekte. Utvalget er likevel kritisk, fordi vi mener mye fortsatt var usikkert på daværende tidspunkt, at en stod overfor et høyreekstremt terrorangrep, og at tidligere erfaringer fra lignende hendelser tilsier at en bør ta høyde for sekundæranslag.

Hva er så de viktigste læringspunktene? Av positive erfaringer fra den konkrete håndteringen vil utvalget fremheve at de involverte var gode til å kommunisere oppdaterte situasjonsforståelser på samband under utryknings- og aksjonsfasen, og at det var regelmessig kontakt på operasjonelt nivå gjennom etablerte kontaktpunkt (vurderingsgruppe- og stabsmøter). Av forbedringspunkter kan nevnes gjennomføring av korte statusbriefer i operasjonsrommet ved operasjonsleder, og bedre notoritet på beslutningene på strategisk nivå i OPD og i skriftlige situasjonsrapporter fra OPD og PST til PSS, som er viktige virkemidler for å få en mest mulig felles situasjonsforståelse på tvers av nivåer og mellom organisasjonene som er involvert.

Videre peker utvalget på to gjennomgående læringspunkter når det gjelder tiltak for å sikre at politiet, når neste ekstraordinære hendelse inntreffer, vil ha en enda mer omforent og relevant felles situasjonsforståelse.

Et gjennomgående læringspunkt fra den operative håndteringen er viktigheten av god og rettidig formidling og oppfølging av PSTs strategiske, operative og taktiske trusselvurderinger. Utvalget mener politiet har et forbedringspotensial i å sikre at de som jobber på operasjonssentralene og andre med en nøkkelrolle i beredskapssammenheng oppdateres fortløpende med informasjon om trusselbildet. Regelmessige oppdateringer på trusselbildet er viktig for å

tolke operative situasjoner preget av uklare, ufullstendige og i noen tilfeller motstridende opplysninger på en hensiktsmessig måte, og for å treffe opplyste valg. Dette understrekes i utvalgets anbefaling i kapittel 4 om at PST bør intensivere og målrette sin kommunikasjon om trusselbilde til flere personalgrupper i politiet, deriblant de som jobber på operasjonssentralen og de som fungerer som innsatsledere.

Et annet gjennomgående læringspunkt er viktigheten av å ha en bred kompetansesammensetning i det operative arbeidet, og at den tilpasses etter hvilken situasjon en står i. Hvilken kompetanse- og erfaringsbakgrunn man har påvirker hvordan en forstår og fortolker informasjon, og hvilke assosiasjoner man får. I den konkrete hendelsen fremgår det eksempelvis fra interne meldingslogger at beredskapstroppen og radikaliseringskontakter blant andre tidlig tenkte det kunne være snakk om terror. For blant annet mangfoldkontaktene stod det tidlig klart at hendelsen ville kreve økt innsats og nye tiltak fra politiet også dagen etter fordi søndagen markerte starten på den muslimske høytiden Eid al-Adha, noe politiledere med sentrale funksjoner i kommandolinjen ikke var kjent med, heller ikke hva det innebar i praksis med tanke på offentlige arrangementer med mere.

Hendelsen illustrerer godt hvordan god og effektiv operativ håndtering av større hendelser krever mer enn "bare" polisiær og polititaktisk kompetanse. I dette tilfellet ble flerkulturell kompetanse et viktig suksesskriterium, og at OPD gjennom mangfoldkontaktene hadde etablert en dialog med de muslimske trossamfunnene før hendelsen. Utvalget mener utviklingen i trusselbildet hvor ulike trossamfunn utgjør trusselutsatte mål og erfaringene fra denne hendelsen viser viktigheten av flerkulturell kompetanse i politiet, også i beredskapssammenheng. Mer konkret mener utvalget at det bør vurderes om mangfoldkontaktene og radikaliseringskontaktene bør defineres som en støtte- og rådgiverfunksjon i beredskapsplanverket, ikke som en fast funksjon, men at en utvikler en systematisk og formalisert måte å inkludere de to funksjonene på ved behov.

Anbefalinger

- Som anbefalt i delkapittel 6.4 og 6.5 bør PST mere aktivt og målrettet formidle informasjon om trusselbildet til operative mannskaper i politiet. I denne sammenheng gjelder det særlig de med operativ kommando og lederansvar, slik at de til enhver tid er oppdatert på trusselbilde. I distriktene må det fra ledelseshold sikres at operative mannskaper forstår viktigheten av, og har tid til, å holde seg oppdatert i en travel hverdag.
- Som anbefalt i delkapittel 6.5 bør OPD anvende mangfoldskontaktene og radikaliseringskontaktene mer aktivt og strategisk i en tidlig fase av større operative innsatser som berører deres ansvarsområder. Denne hendelsen viser at flerkulturell kompetanse kan spille en viktig rolle for politiets håndtering, også i beredskapssammenheng.
- POD bør vurdere om mangfoldskoordinator/ mangfoldskontaktene og radikaliseringskontaktene bør defineres som en aktuell støtte- og rådgiverfunksjon i nasjonalt beredskapsplanverk.

Bedre grunnlag for å gjøre PLIVO-vurderinger
Hendelsen i Bærum ble aldri definert som PLIVO, hverken innledningsvis eller underveis. Utvalget mener det burde vært lest ut PLIVO da melder sa han hørte smell (jamfør delkapittel 6.4). Fra et læringsperspektiv er det viktig å spørre seg om årsaken(e) til at PLIVO ikke ble lest ut er spesifikke for denne hendelsen, eller mer generelle. Siden 2015, da PLIVO-prosedyren ble innført, har OPD kun definert én hendelse som PLIVO. Det var 19. mars, 2019, da OPD fikk melding om at en elev på en skole truet eller stakk lærere med kniv.³⁵⁹

Med andre ord, kun én gang i løpet av nesten fem år har de med kommandoen ved operasjonssentralen vurdert at det pågår en situasjon "hvor en eller flere gjerningspersoner utøver livstruende vold med våpen / farlige gjenstander mot flere uskyldige personer". Selv om ikke utvalget har gjennomgått andre hendelser enn denne finner utvalget grunn til å stille spørsmål ved om terskelen for å lese ut PLIVO-hendelser i OPD har vært for høy, og om de som sitter på dette ansvaret får den rette treningen og har de verktøyene som trengs for å gjøre gode "PLIVO-vurderinger"?

Utvalget har ikke tilstrekkelig grunnlag for å gi endelige svar på disse spørsmålene. Våre undersøkelser peker likevel i retning av tre forhold som kan ha innvirket på det lave antallet PLIVO-utlesninger fra OPD. For det første har flere respondenter vist til at det å definere en PLIVO-hendelse innebærer at det mobiliseres masse ressurser i alle nødetatene. Derfor kvier man seg kanskje for å lese ut en PLIVO-melding, fordi politiet da kan risikere å "kaste bort" masse ressurser dersom det etter hvert viser seg at det ikke er en PLIVO-hendelse. Noen ganger kan

³⁵⁹ Oslo politidistrikt, 16. april, 2020, *Notat ang. hendelser i perioden siden 22/7*, journalpost 56.

det også oppleves som om at det ikke er behov for brann og helse, i alle fall ikke alt de har av ressurser, og derfor unngår man å lese ut PLIVO-melding, selv om PLIVO-kriteriene kan være innfridd.

For det andre er det, ifølge de fleste av utvalgets respondenter ved operasjonssentralen, lite fokus i øvingssammenheng på det å vurdere om en hendelse er PLIVO eller ikke. OPD har PLIVO-øvelser regelmessig, men da er hovedfokuset på å øve samhandling i henhold til PLIVO-konseptet.³⁶⁰ Videre er det i en PLIVO-øvelse som regel gitt at en står overfor en PLIVO-hendelse. Dermed øver ikke operasjonssentralen på det å ta stilling til om en hendelse er PLIVO eller ikke, med den konsekvens at operasjonslederne og de øvrige på operasjonssentralen får svært lite erfaring, utover vanlig tjeneste, med det å vurdere og å sette prioritet på tidskritiske hendelser med stort skadepotensial. Manglende erfaring med PLIVO-vurderinger vil nødvendigvis medføre at de med ansvar for slike vurderinger blir mer usikre når de havner i en potensiell PLIVO-situasjon. Derfor bør det utvikles øvingsopplegg for det å vurdere om en hendelse er PLIVO eller ikke.

Videre mener utvalget at erfaringslæring også kan være en god kilde til læring – om det gjøres på en hensiktsmessig måte. Gjennom erfaringslæringen vil en kunne fange opp en del av den usikkerheten og det uavklarte som hendelser som meldes inn til sentralen ofte preges av. Å gjennomgå egne logger og sambandskommunikasjon sammen med kolleger og overordnede kan være en ubehagelig opplevelse om det ikke gjøres på

en hensiktsmessig måte. Derfor er det viktig at erfaringslæringen legges opp på en måte som oppleves som trygg og konstruktiv for alle involverte. Om man ikke lykkes med det, kan erfaringslæring ha uintenderte negative effekter og i verste fall være kontraproduktivt.³⁶¹ Aktuelle grep for å imøtegå denne type utfordringer kan være å ta utgangspunkt i hendelser fra andre politidistrikt, eller et generelt samtykke- og frivillighetsprinsipp, der de som var involvert i hendelsen selv tar initiativ til å gjennomgå den i læringsøyemed. Utvalget mener videre at utviklingen av øvingsopplegg og eventuell erfaringslæring bør gjøres i dialog med 110-sentralen og AMK, da tematikken er like relevant for dem, og de kan ha erfaringer som er nyttige for OPD å trekke veksler på.

For det tredje, som omtalt i forrige overordnede læringspunkt, så har politiet et forbedringspotensial når det gjelder det å sikre at de som jobber på operasjonssentralene og andre med nøkkelroller i beredskapssammenheng oppdateres fortløpende med informasjon om trusselbildet.

Utvalget mener at en av nødetatenes viktigste oppgaver er å være i beredskap og respondere umiddelbart dersom liv og helse er i fare. Noen ganger rykker nødetatene ut på meldinger som viser seg å være "falske"; det er en del av jobben. Videre er det slik at en PLIVO-melding i utgangspunktet ikke utløser ressurser utover de som allerede er på vakt. Helse sin respons i denne hendelsen illustrerer poenget. AMK responderte som om det var en PLIVO-hendelse, og sendte ut det de hadde av ressurser (19 enheter,

³⁶⁰ Se også Lundgaard, Jenny Maria (2019). *Kritisk kunnskap. Meningsdannelse og beslutningsprosesser ved politiets operasjonssentral*. Oslo: Universitetet i Oslo.

³⁶¹ Lundgaard, Jenny Maria (2019). *Kritisk kunnskap. Meningsdannelse og beslutningsprosesser ved politiets operasjonssentral*. Oslo: Universitetet i Oslo, s. 302-309.

inkludert to luftambulanser) i Oslo-området. Etter ankomst skjønte fagleder helse fort at det var begrenset behov for deres bistand, og frigjorde enheter fortløpende. Dette kombinert med aktiv flåtestyring av enheter i Østfold gjorde at AMK aldri måtte kalle inn ekstra personell som følge av terrorangrepet i Bærum.

Sentrale funn

- OPD definerte ikke hendelsen på Al-Noor moskeen som PLIVO.
- Siden PLIVO-prosedyren ble innført i 2015 har OPD kun ved ett tilfelle definert PLIVO i et reelt oppdrag.
- OPD øver på PLIVO regelmessig, med fokus på samhandling. Det å vurdere om en hendelse er PLIVO eller ikke har det vært lite oppmerksomhet mot i øvingsssammenheng.

Anbefalinger

- OPD bør utvikle øvingsopplegg for det å vurdere om en hendelse er PLIVO eller ikke, og det bør være betydelig variasjon i øvingsscenarioene. Neste krise er som kjent ikke lik den forrige.
- OPD bør prioritere og legge til rette for erfaringslæring i det å vurdere om en hendelse er PLIVO eller ikke.
- Utviklingen av øvingsopplegg og bruk av erfaringslæring bør gjøres i dialog med 110-sentralen og AMK, da tematikken er like relevant for dem, og de kan ha erfaringer som er nyttige for OPD å trekke veksler på.
- POD bør, eventuelt i samarbeid med relevante forskningsinstitusjoner, kartlegge omfanget av faktiske PLIVO-hendelser i politidistriktene, og analysere forskjeller og likheter mellom PLIVO-hendelsene. Kartleggingen og analysen bør også inkludere "tvilstilfeller". Det vil si akutte hendelser som ikke ble definert som PLIVO. En slik analyse vil gi et godt kunnskapsgrunnlag om bruken av PLIVO, eventuelle variasjoner mellom politidistriktene, og vil danne et godt utgangspunkt for diskusjoner av hva som bør defineres som PLIVO, om det er behov for å utvikle nasjonale øvingsopplegg av det å vurdere om noe er PLIVO eller ikke og om det er behov for å gjøre endringer i prosedyren og/eller øvrig beredskapsplanverk.

Mer rom for selvstendige avveielser mellom handleplikten og egen sikkerhet for innsatspersonellet

I skarpe aksjoner må sikkerhetsrisikoen for egne mannskaper fortløpende veies opp mot politiets handleplikt; plikten til å handle for å avverge eller begrense fare eller skade. Det er ikke alltid en enkel avveining for de som har kommandoen. I denne hendelsen ble operasjonssentralen stilt overfor en vanskelig avveining da M11 spurte på samband om de skulle dra på oppdraget.

I kjølvannet av "22/7" var det mange som stilte seg kritisk til politiets aksjonsvilje i forbindelse med utrykningen til Utøya. Mest profilert og kjent er 22.juli-kommisjonens vurderinger, som siden har blitt gjenstand for egne diskusjoner.³⁶²

At det tok nærmere 20 minutter for politiet å komme til Al-Noor moskeen 10. august 2019 skyldtes, etter utvalgets vurdering, *ikke* manglende aksjonsvilje hos de operative mannskapene. Videre gir erfaringene fra hendelsen grunnlag for mer overordnede læringspunkter omkring avveiningen mellom handleplikten og sikkerhetsrisikoen for egne mannskaper.

Utvalget har fått tilgang til Felles operative tjenester (FOT) i OPD sin internevaluering av hendelsen. Under oppfølging av forbedringspunkter argumenteres det tydelig for at det ikke bør være operasjonssentralens oppgave å vurdere patruljenes egnethet i tidskritiske oppdrag som patruljene melder seg på.³⁶³ Operasjonssentralen er imidlertid kritisk til dette punktet i FOTs evalueringsrapport. I et internt notat som er en skriftlig kommentar til

evalueringsrapporten viser operasjonssentralen til beredskapsplanverket. Der står det at operasjonslederen i det daglige har "et utvidet ansvar for HMS-tiltak både i forberedelsesfasen, gjennomføringsfasen og etterarbeidsfasen".³⁶⁴ Derfor mener operasjonssentralen at det ikke er patruljene men operasjonsleder med operatørene sitt ansvar å vurdere om patruljer som melder seg til et oppdrag er egnet og tilstrekkelig utstyrt for oppdraget.³⁶⁵

Utvalget har forståelse for at operasjons- og oppdragsledere og operatører har betenkeligheter med å sende operativt mannskap uten verneutstyr som første respons på skarpe oppdrag. Samtidig er polititjenestepersoner forventet å ta en betydelig risiko, noe som blant annet følger av politiets handleplikt.

Utvalget mener det er grunn til å tro at noe av uenighetene i den ovennevnte internevalueringen kan skyldes organisasjonskulturelle forskjeller mellom operasjonssentralen og innsatspersonellet på taktisk nivå. Innsatspersonellet må til en hver tid være mentalt forberedt på at noe uforutsett oppstår som gjør at de må gå til øyeblikkelig aksjon. En proaktiv tilnærming bør derfor stå sterkt framme i deres bevissthet. Operasjonssentralen på sin side skal ha et mer overordnet og helhetlig perspektiv i sin tilnærming, og en stor del av jobben består i å sile ut og "ta ned" oppdrag som ikke er kritiske og krever umiddelbar respons. Det er stor variasjon i meldingene operasjonssentralen mottar. Meldinger som innledningsvis virker meget dramatiske kan etter hvert vise seg å være lite akutt og omvendt. Derfor kan det lett oppstå en

362 Se for eksempel Myhrer (2015), Renå (2017).

363 Oslo politidistrikt (2019), *Intern evaluering ved FOT ifm terrorangrep mot Al-Noor moskeen i Bærum*, journalpost 57.

364 Politidirektoratet. *PBS I, Politiets beredskapssystem*, s. 112. Den ny utgaven av PBS I som ble lansert i mai i år inneholder også denne formuleringen (s. 126).

365 Oslo politidistrikt, *Notat, Vedrørende rapport "Intern evaluering ved FOT ifm terrorangrep mot Al-Noor moskeen i Bærum"*, 9. jan., 2020.

kultur der evnen til å holde hodet kaldt og ikke overreagere verdsettes internt.

Mye kan gå galt om ikke operasjonsleder har oversikt og en viss kontroll over innsatspersonellet. Patruljene risikerer å gå i veien for hverandre. I aller verste fall kan en få "blue on blue"-hendelser, hvor politiet kommer til skade i å skyte kolleger de feilaktig tror utgjør en trussel. I en casestudie av den intense jakten på de to gjerningspersonene etter bombeangrepet på Boston Marathon i 2013, konkluderes det med at selvstendig initiativ fra polititjenestepersonene i mange tilfeller "utvilsomt hadde god effekt, i andre tilfeller, skapte de farlige situasjoner som måtte stoppes".³⁶⁶ En for proaktiv operasjonssentral kan også føre til at innsatspersonellet går for aggressivt inn i en uavklart situasjon som i aller ytterste konsekvens kan få uheldige konsekvenser for tredje part.

Utvalget vil derfor være varsom med å gi entydige konklusjoner vedrørende forholdet mellom operasjonssentralen og innsatspersonellet i skarpe aksjoner. Utvalget mener det følger av handleplikten at innsatspersonell skal være beredt på å ta en betydelig risiko, og at det er innsatspersonellet selv, ledet av aksjonsleder (og eventuelt innsatsleder), med "øyne på stedet" og førstehåndskjennskap til egen kompetanse og utstyr, som bør gjøre sanntidsvurderingene med tanke på taktisk tilnærming og bruk av tilgjengelige ressurser. Samtidig er det viktig at dette gjøres i dialog med operasjonssentralen, ettersom de kan sitte på kritisk informasjon om situasjonsbildet som de på taktisk nivå ikke besitter.

Videre mener utvalget at OPD bør gjennomgå egne rutiner med sikte på å avklare ulike oppfatninger når det gjelder grenseoppgangen mellom operasjonssentralen og innsatspersonellet i skarpe situasjoner. Handleplikten kom i fokus etter «22/7». I denne hendelsen finner ikke utvalget noe å utsette på patruljenes aksjonsvilje. Derimot er utvalget kritiske til at operasjonssentralen holdt patruljen igjen, i stedet for å sende den mot objektet for å observere og få "øyne på stedet". Våre undersøkelser indikerer at POD bør gjennomgå beredskapsplanverket for å gi tydelige føringer i det sentrale spørsmålet om hvem som skal vurdere patruljers egnethet i tidskritiske oppdrag.

Sentrale funn

- M11 ble bedt om å avvente av operasjonssentralen, men valgte likevel å kjøre mot moskeen, ankom som første patrulje, og det var to polititjenestepersoner fra M11 som var de første som gikk til aksjon i moskeen.
- Det er ulike syn i OPD på om det er patruljen selv, i samråd med aksjonsleder/ innsatsleder, eller operasjonssentralen som skal vurdere om patruljer som melder seg til et oppdrag er egnet og tilstrekkelig utstyrt for oppdraget.

³⁶⁶ Sitatet er oversatt. "were undoubtedly to good effect; in other cases, they created dangerous situations that had to be defused", Leonard, Herman B., Cole, Christine M., Howitt, Arnold M. & Heyman, Philip B. (2014), *Why was Boston strong? Lessons from the Boston marathon bombing*. Boston: Harvard Kennedy School, s. 38.

Anbefalinger

- POD bør gi tydelige føringer i det sentrale spørsmålet om hvem som skal vurdere patruljers egnethet i tidskritiske oppdrag, operasjonsleder med operatørene eller aksjonsleder/innsatsleder og den enkelte patrulje.
- OPD bør gjennomgå egne rutiner med sikte på å avklare ulike oppfatninger når det gjelder grenseoppgangen mellom operasjonssentralen og innsatspersonellet i skarpe situasjoner. Gjennomgangen bør avstemmes opp mot eventuelle justeringer som POD beslutter i det nasjonale beredskapsplanverket.

Styrket kapasitet på operasjonssentralen og dets støttefunksjoner

Operasjonssentralen spiller en avgjørende rolle i initialfasen av en krise. Terrorangrepet på Al-Noor moskeen og alt som fulgte presset operasjonssentralen på kapasitet. Det var ikke unikt for denne hendelsen. Det var i høyeste grad også tilfelle under terrorangrepene 22. juli. Kapasitetsutfordringer er heller ikke uvanlig når store og ekstraordinære hendelser skjer, spesielt når de skjer utenom kontortiden. Da er operasjonssentralen avhengig av å kunne trekke veksler på støttefunksjoner, samt forsterke egen sentral for å kunne komme på offensiven. Etter utvalgets vurdering er det flere forhold som gjør at operasjonssentralen og det operasjonelle nivået i OPD er sårbart og derfor bør styrkes. Det handler både om organisering, teknologi og kompetanseutvikling.

Når det gjelder organisering vil utvalget fremheve fire punkter. For det første eksisterer det svært få beredskapsordninger for operasjonssentralen og dens støttefunksjoner. Gjennom beredskapsordninger kan en sikre at definerte nøkkelfunksjoner skal være gripbare innen en gitt tid ved å definere et responstidskrav. Det finnes ingen beredskapsordning for operasjonsledere, oppdragsledere, de som jobber på stab for kommunikasjon eller de som jobber med tjenesteplanlegging. På etterretningssiden er det noen vaktordninger, men etter utvalgets oppfatning er det uklart hvem som har ansvaret for den løpende etterretningen som beslutningsstøtte for operasjonssentralen (jmfør delkapittel 6.5). Stabssjefen er "unntaket" som har en beredskapsordning med krav til responstid på to timer. I sum gir dette et operasjonelt nivå som har begrenset responskapasitet dersom det smeller på "feil" tidspunkt.

For det andre er utvalgets inntrykk at med dagens organisering er det en høy risiko for at operasjonsleder "spises opp" av andre oppgaver enn det å lede operasjonen i de kritiske første timene når større akutte hendelser inntreffer. Politiet har opprettet en oppdragslederfunksjon som er ment å avlaste operasjonsleder, noe det også synes som at den gjør. Samtidig er det utvalgets inntrykk, basert på respondentenes beskrivelser ikke bare av denne hendelsen, men andre større oppdrag som har skjedd utenom "kontortiden", at operasjonslederen må bruke uforholdsmessig mye tid på andre oppgaver enn det å lede operasjonen. Eksempler på slike oppgaver er mediehandtering, å skrive referat fra vurderingsgruppemøtene og situasjonsrapporter til overordnet nivå.

For det tredje har utvalget inntrykk av at operasjonssentralen har et forbedringspotensial i å etablere praksiser for intern samhandling i initialfasen av ekstraordinære hendelser. Vi har tidligere i rapporten anbefalt å avholde korte statusbriefs i operasjonsrommet underveis i operasjonen for en mer felles situasjonsforståelse. I lengre operasjoner bør en vurdere logging av de mest sentrale opplysningene på en felles skjerm eller whiteboard. Et annet moment er hvordan man løser det dersom operasjonssentralen får inn ekstra oppdragsledere eller operasjonsledere mens det koker som verst. Hvilken kompetanse er det behov for? Hvor bygger du kapasitet? Kan man for eksempel ha en med operasjonslederkompetanse i beredskap som kan håndtere media og situasjonsrapportering? Og hvem sørger for referentrollen slik at notoriteten ivaretas?

For det fjerde vil utvalget bemerke at det nasjonale beredskapssystemet sier lite om forsterket linje og alt mellom linjeorganisering og stabsorganiseringen.³⁶⁷ I mange tilfeller responderer politiet gjennom å forsterke linjen uten nødvendigvis og etablere stab, noe det finnes flere gode grunner til. Én grunn er at det tar noe tid å etablere en fulltallig stab og den fungerer best på større operasjoner som varer over et visst tidsrom. Derfor mener utvalget POD bør vurdere om det nasjonale beredskapsplanverket bør revideres med sikte på å gi noen anbefalinger om hvordan linjen kan forsterkes, eller om POD mener det bør være opp til hvert enkelt politidistrikt.

Når det gjelder teknologi så er ikke det noe utvalget har undersøkt inngående. Selv om en del av respondentene utvalget har intervjuet bemerket at det har skjedd forbedringer de senere årene, bemerket de samme respondentene, på

ulike måter, at det fortsatt er en del begrensninger med de teknologiske verktøyene de har til rådighet. Eksempler som ble nevnt var at en del systemer jobber tregt, noe som er uheldig under akutte hendelser hvor tid er en kritisk ressurs, at de ulike systemene i liten grad "snakker sammen".

Når det gjelder kompetanseutvikling stiller utvalget spørsmål ved at operasjonslederne i OPD per i dag har to fagsamlinger i året. Etter det utvalget erfarer av de som organiserer samlingene så blir disse i praksis langt på vei "spist opp" av administrative forhold og annen viktig informasjon som må gis. Til sammenligning har innsatslederfunksjonen to hele fagdager per måned (utenom juli og august). Operasjonslederne innehar en nøkkelfunksjon, og for at de skal kunne utvikle sin kompetanse, mener utvalget det er viktig at de har arenaer for regelmessig erfaringsutveksling og faglig diskusjon.

Til slutt er det grunn til å stille spørsmål ved om dagens grunnbemanning er tilstrekkelig. Bemanningen kan variere noe fra vaktsett til vaktsett avhengig av forventet pågang, planlagte arrangementer i distriktet med mere. Operasjonssentralen har flere operatører i dag enn den hadde i 2011. Samtidig har den i dag ansvaret for et område som i 2011 var fordelt mellom to politidistrikter. Videre gir våre respondenter uttrykk for at det ikke skal skje mye på en gang og/eller en veldig stor hendelse, utenfor "kontortiden" før operasjonssentralen blir presset på kapasitet. En fersk doktorgradsstudie av operasjonssentralene hadde lignende funn; at flere av operatørene formidlet at de ikke trodde de kom til å strekke til om en ekstraordinær hendelse inntraff.³⁶⁸

³⁶⁸ Lundgaard, Jenny Maria (2019). *Kritisk kunnskap. Meningsdannelse og beslutningsprosesser ved politiets operasjonssentral*. Oslo: Universitetet i Oslo, s. 266.

³⁶⁷ Det gjelder også den nye PBS I som ble lansert i mai, 2020.

Sentrale funn

- Det finnes ingen beredskapsordning for operasjonsledere, oppdragsledere, de som jobber på kommunikasjon eller de som jobber med tjenesteplanlegging.
- På etterretningssiden er det noen vaktordninger, men etter utvalgets oppfatning er det uklart hvem som har ansvaret for å støtte operasjonssentralen med den løpende etterretningen.
- Når større hendelser inntreffer må operasjonslederfunksjonen (inntil stab eventuelt er etablert) bruke uforholdsmessig mye av egen tid og kapasitet på oppgaver som ikke er sentralt for å lede den operative håndteringen, som for eksempel mediehåndtering, skrive referat fra vurderingsgruppemøtene og å skrive situasjonsrapporter til overordnet nivå som har stor betydning for den nasjonale håndteringen.
- Operasjonssentralen har et forbedringspotensial i å etablere praksiser for intern samhandling i initialfasen av kriser.
- Det nasjonale beredskapssystemet PBS I sier svært lite om alternativer til stabsorganisering når det gjelder å forsterke linjeorganiseringen ved ekstraordinære hendelser.

Anbefalinger

- OPD bør vurdere beredskapsordninger som kan understøtte operasjonssentralen i initialfasen av ekstraordinære hendelser eller kriser. Det er operasjonslederen med operasjonssentralen som skal lede og koordinere den operative håndteringen i den kritiske initialfasen. Det er derfor tidskritisk og avgjørende at operasjonssentralen ved behov kan styrke sin kapasitet og kompetanse. Derfor bør OPD:
 - utrede dagens organisering av det løpende etterretningsarbeidet med sikte på å tydeliggjøre hvem som har hvilket ansvar, og at operasjonssentralen er sikret beslutningsstøtte gjennom rettidig etterretning i sitt arbeid.
 - vurdere en organisering som ivaretar at operasjonssentralen har støttefunksjoner på kommunikasjon og tjenesteplanlegging som er gripbar innenfor rimelig tid når behovet melder seg.
 - sørge for at operasjonslederen ikke bruker uforholdsmessig mye av egen tid og kapasitet på oppgaver som ikke er sentralt for å lede den operative håndteringen, som for eksempel å skrive referat fra vurderingsgruppemøtene og utarbeide situasjonsrapporter til overordnet nivå, en oppgave av stor betydning for den nasjonale krisehåndteringen.

Mer proaktiv bruk av terrorbegrepet i kommunikasjonen til befolkningen

Et viktig mål for politiets mediehandtering og kommunikasjon til befolkningen i beredskapssammenheng er å forebygge usikkerhet og frykt.³⁶⁹ Det er imidlertid ingen enkel oppgave i initialfasen av operative situasjoner. Da må politiet ta stilling til om de, i kommunikasjonen med mediene og den øvrige offentligheten vil omtale en hendelse som grov kriminalitet, som en psykisk syk persons gjerninger, som terrorisme, eller som noe annet. Sentralt i de fleste voldelige ekstremisters selvforståelse er nettopp, at de skiller seg fra alminnelige kriminelle i kraft av deres voldshandlingers "høyere formål" – de ønsker ikke å bli omtalt som kriminelle og bestemt ikke som psykisk syke. Så på den ene side står hensynet til ikke å "snakke gjerningspersonen opp" eller spre frykt i befolkningen. På den andre siden står blant annet hensynet til at de fornærmede og berørte opplever at de blir tatt på alvor.

Dette er særlig viktig i situasjoner hvor de berørte tilhører minoriteter hvor en del av dem ikke føler seg ivaretatt og inkludert på lik linje som majoritetsbefolkningen. Tilbakemeldingene fra utvalgets respondenter fra sivilsamfunnet levner liten tvil om at norske muslimer har fryktet et høyreekstremt angrep i lengre tid. Og da angrepet kom, fryktet en del at de stod overfor et serieangrep. Enkelte muslimer laget til og med evakueringsplaner for seg og sine familier i timene etter angrepet. Å lage evakueringsplaner kan kanskje høres overdrevet ut for mange, men er en klar indikasjon på hvor nær og reell frykten for nye angrep ble opplevd av enkelte. I en situasjon av frykt som terror medfører, er det essensielt med åpenhet. Mangel på åpenhet kan skape usikkerhet, som igjen kan forsterke frykten.

Hovedutfordringen, som gjør seg særlig gjeldende i Norge hvor politimesteren har påtaleansvaret i politidistriktet, er at hva som anses som terror etter straffeloven ikke nødvendigvis samsvarer med befolkningens oppfatninger om hva som kan betegnes som terrorangrep.

Det er vanskelig å gi generelle anbefalinger for politiets eksterne kommunikasjon i krisehåndteringsens initialfase. Utvalget anerkjenner at det kan være mange gode grunner til ikke å "tale opp" en situasjon, og at myndighetenes kommunikasjon bør være nøktern og faktabasert, noe som også er nevnt i politiets beredskapsplanverk.³⁷⁰

I denne konkrete hendelsen var det tidlig klart at en hvit mann hadde tatt seg inn i en moské med skytevåpen – altså samme handlingsmønster ved som terrorangrepene i Christchurch, New Zealand. Utvalget vurderer at myndighetene med fordel kunne ha kommunisert at "vi behandler det som om det er terrorisme" tidligere. En slik formulering signalerer at politiet er på saken, men at myndighetene enda ikke vet med sikkerhet at det er terrorisme og at påtalen kan ende med å bli en annen. Det ble til dels tilfelle i denne saken hvor gjerningspersonen av tingretten ble dømt for forsøk på terrorhandling.

For å vurdere og formidle hva slags type hendelse politiet har å gjøre med, er det særlig viktig at politiet er velinformert om det generelle trusselbildet, slik at de er beredt til å gjøre gode vurderinger av hva som bør kommuniseres når. Dette innebærer også å formidle politiets egen forståelse av situasjonen til befolkningen på en hensiktsmessig og rettidig måte. Derfor er det også viktig, som vi allerede har understreket andre steder i rapporten, at PST fortløpende,

369 Politidirektoratet 2011, *PBS I Politiets beredskapssystem*, s. 174.

370 Politidirektoratet 2011, *PBS I Politiets beredskapssystem*, s. 179.

klart og tydelig formidler sine strategiske trusselvurderinger til en bredere krets i norsk politi. I tillegg bør PST også finne måter å nedgradere sine vurderinger på, så de kan deles direkte med dem som trenger å være velinformert for å kunne ivareta sin jobb, det være seg radikaliseringskontakter, mangfoldskontakter, operasjonsledere, kommunikasjonsmedarbeidere, eller operative patruljer.

Sentrale funn

- OPD var sene med å omtale handlingen som terror og brukte da formuleringen "forsøk på terror".

Anbefalinger

- Som anbefalt i delkapittel 6.7 bør politiet utarbeide en standardformulering de bruker når de håndterer hendelser med mulig terror-motiv, men hvor de foreløpig ikke kan si det med hundre prosent sikkerhet, som for eksempel "vi behandler det som om det er terrorisme". En lignende tilnærming er etter det utvalget forstår etablert praksis i Danmark.
- For at politiets offentlige mediekommunikasjon skal treffe godt, bør PST fortløpende, klart og tydelig formidle sine strategiske trusselvurderinger til en bredere krets i norsk politi.

Hensiktsmessig skalering av det nasjonale beredskapsapparat på operasjonelt og taktisk nivå

Utvalget mener at det er behov for en tydeliggjøring av rollefordelingen mellom politidistriktene og det nasjonale nivået når større hendelser som kan ha nasjonale ringvirkninger inntreffer: Hvem skal, hvis det er behov, koordinere politi-innsatsen på tvers av politidistriktene? Hvordan skal politidistriktene som ikke er direkte rammet av krisen forholde seg, hvem skal varsle de og skal varslingen gi signaler om hva de bør gjøre? Spørsmålene meldte seg under terrorangrepene 22. juli, og de meldte seg 10. august i fjor da terroren rammet Norge på nytt, om enn i et mindre omfang.

I samtalene mellom OPD og PSS i initialfasen av angrepet på Al-Noor moskeen var vaksjefen ved PSS og operasjonslederen ved OPD sin vurdering at OPD fikk varsle om hendelsen i Oslo, så fikk det være opp til det enkelte politidistriktet å vurdere om de burde iverksette lokale beredskapstiltak. Politidistriktene har et selvstendig operasjonelt ansvar, og de har selvstendig myndighet til å iverksette tiltak fra det såkalte terrorplanverket basert på sine operative vurderinger. Flere politidistrikt iverksatte tiltak i eget politidistrikt i kjølvannet av terrorangrepet mot Al-Noor moskeen, mens andre politidistrikt var avventende. Utvalget har ikke vurdert responsen fra andre politidistrikt, men vi har merket oss at svarene fra enkelte politidistrikt går i retning av at de forventet at det ville komme signaler fra OPD eller POD dersom det var behov for å iverksette tiltak fra det såkalte terrorplanverket. En lignende dynamikk så en under terrorangrepene i 2011, da OPD forventet at POD ville ta ansvar når det

gjaldt det nasjonale, mens POD hadde store kapasitetsutfordringer og en del politidistrikt var avventende i påvente av informasjon fra OPD eller POD.³⁷¹

Når det gjelder "terrorplanverket", som det tidligere het, er det en misvisende benevnelse av det aktuelle planverket. Gjeldende rundskriv som regulerer planverket heter *Tiltak ved trusler og håndtering av uønskede hendelser, kriser mv.* Terror er med andre ord ikke nevnt i tittelen. Planverket inneholder en rekke beredskapstiltak som kan være aktuelle i en rekke andre hendelser enn terror, noe også tittelen på rundskrivet indikerer. PST benytter ikke seg av dette planverket når de skriver tiltaksanbefalinger for politiet i forbindelse med terrorangrep. Som redegjort for i kapittel 4 mener utvalget at PST burde gjøre det, eller utvikle en egen tiltakspakke i samråd med POD, og uansett gå bort fra dagens praksis hvor PST tar utgangspunkt i de 13 tiltakene utviklet for sikring og beskyttelse av myndighetspersoner og arrangementer. Gjennom utvalgets arbeid har vi spurt oss om det er slik at en del politi-ledere først og fremst anser planverket som et terrorplanverk, som igjen kan bidra til en høyere terskel for å iverksette tiltak fra planverket. Utvalget har ikke hatt tid og kapasitet til å undersøke hypotesen inngående, men har gjort enkeltobservasjoner som indikerer at hypotesen kan stemme.

Når det gjelder PSS, er det kun én person på vakt på kvelds- og nattetid, mens de er to på dagtid. I tillegg har PSS en døgnbemannet beredskapsvaktordning med en beredskapsvakt på "standby" med krav om to timers responstid. Spissformulert betyr det at det i praksis bare skal én telefon til på "feil" tidspunkt før kapasiteten er brukt opp. Med dagens bemanning er det derfor

begrenset hva det er rimelig å forvente av PSS når en hendelse med potensielt stort omfang inntreffer. Vår gjennomgang av PSS' håndtering av terrorangrepet i Bærum er etter utvalgets vurdering et tydelig eksempel på det.

Med dagens bemanning har PSS mer enn nok med å være et kontaktpunkt og bindeledd mellom politidistriktene og ledelsen i POD, Justis- og beredskapsdepartementet v/KSE, samt mellom samvirkeaktørene FOH og PST. En viktig oppgave er i den sammenheng varsling og situasjonsrapportering. Det alene er en oppgave som krever betydelig tid og kapasitet dersom en større hendelse inntreffer. Kanskje bør ikke PSS heller ha flere oppgaver enn varsling og situasjonsrapportering når større hendelser inntreffer? Det ligger det ikke til utvalgets mandat å vurdere, men utvalget mener at dagens bemanning ikke står i samsvar med de forventningene som er stilt til PSS gjennom dens hovedinstruks.

Med andre ord, er utvalget av den oppfatning at PSS med dagens bemanning ikke har kapasitet til å "klarlegge ansvarsforhold og samordne politiets ressurser ved nasjonale kriser og alvorlige hendelser" og å ta "ansvar for samordning og koordinering i nasjonale kriser og ved alvorlige hendelser som utfordrer kapasitet og kompetanse i et eller flere politidistrikt" i de kritiske første timene av akutte, uforutsette hendelser, samt "koordinere politiets behov for Forsvarets bistand i henhold til "Instruks om Forsvarets bistand til politiet"". Med dagens bemanning og en slik oppgaveportefølje risikerer man at PSS blir en "flaskehals" for tidskritisk, nasjonal, samordnet respons når en alvorlig hendelse av nasjonal betydning inntreffer. Derfor er det etter utvalgets oppfatning behov for enten å nedjustere PSS sin oppgaveportefølje, eller oppjustere bemanningen slik at funksjonen evner å løse oppgavene PSS er

371 Renå, Helge (2019). *Police Coordination in Crises*, Bergen: Universitetet i Bergen.

tildelt med dagens instruks. Avslutningsvis er det også verdt å nevne at i en fersk internevaluering av PSS, fremgår det at "PSS selv mener at deres myndighet er for dårlig definert" og at "PSS' personell mener fremdeles at det ikke er tilstrekkelig klarhet rundt både deres roller, oppgaver og myndighet".

Sentrale funn

- Dagens bemanning av PSS står ikke i samsvar med oppgavene PSS er forventet å utføre når større hendelser inntreffer.
- Dagens planverk gir få retningslinjer på hvordan riksvarslinger og -alarmer bør utformes.

Anbefalinger

- POD bør klargjøre hva som er forventet av PSS under større hendelser. Hvis PSS skal beholde dagens ansvars- og oppgaveportefølje bør POD skalere opp bemanningen og utarbeide bedre ordninger, som raskt ivaretar en forsterket linjeorganisering utenom kontortid, når ekstraordinære hendelser inntreffer og krever dette. Alternativt bør POD skalere ned PSS' ansvars- og oppgaveportefølje.
- POD bør vurdere om det er behov for utfyllende retningslinjer når det gjelder PAV.

- Ved hendelser som kan gi assosiasjoner til fare for sekundærangrep, så bør varslingene som gis i PAV inneholde info om hvordan andre politidistrikt skal forholde seg. Dersom avsender ikke har grunnlag for å si noe om det bør det sies eksplisitt. For eksempel: "Det enkelte politidistrikt må selv vurdere om det er behov for operative tiltak i eget politidistrikt, inkludert evt beredskapstiltak".
- POD bør vurdere om det er behov for en klargjøring av ansvars- og rollefordelingen mellom det operasjonelle og taktiske nivået, og mellom den berørte og de ikke berørte politidistriktene i initialfasen av større hendelser.
- Som anbefalt i kapittel 4, dersom PST skal gi tiltaksanbefalinger for politiet i forbindelse med pågående eller nylig gjennomførte terrorangrep bør de i tillegg til, eller i stedet for, de 13 tiltakene utviklet for sikring og beskyttelse av myndighetspersoner og arrangementer, legge til grunn politiets egen tiltakspakke for uforutsette hendelser. Alternativt bør PST i samråd med POD utvikle en egen tiltakspakke for politiet som PST kan benytte i forbindelse med slike uønskede hendelser.

Vedlegg

Vedlegg 1: Om utvalget, metoder og tilnærminger

Utvalgets bakgrunn og sammensetning

Utvalget er nedsatt etter et felles initiativ fra Politidirektoratet (POD), Politiets sikkerhetstjeneste (PST), og Oslo politidistrikt (OPD), som i kjølvannet av terrorhendelsen i Bærum den 10. august 2019 ønsket en ekstern evaluering av flere aspekter knyttet til hendelsen. Disse tre enhetene (POD, PST og OPD) utgjør dermed utvalgets oppdragsgivere, og det er også disse tre som i felleskap har utformet utvalgets mandat og, i dialog med utvalgsleder, bestemt hvem som skulle sitte i utvalget.

I denne forbindelse er det viktig å understreke at utvalget har fått i oppdrag å gjennomføre en evaluering og ikke en granskning. En granskning er som regel igangsatt av en myndighet over eller utenfor dem eller det som skal granskes, mens evalueringer kan være både interne og eksterne. Videre har granskninger som regel som mål å identifisere feil og svakheter for slik å kunne avklare *skyld* og *ansvar* hos organisasjoner og individer. Dessuten kan granskninger få strafferettslige konsekvenser. I motsetning søker evalueringer etter læringspunkter, så vel positive som negative, og innebærer i utgangspunktet heller ingen strafferettslige konsekvenser.

Det er viktig å understreke at selve utvalget er eksternt i kraft av at de som sitter i utvalget til daglig ikke jobber for oppdragsgiverne. Videre har det vært tilrettelagt for at utvalgets arbeid helt og holdent skal være uavhengig av oppdragsgiverne, slik at utvalget har stått fritt til å gjøre de vurderinger vi har måttet ønske, samt at utvalget har hatt tilgang til egne felles arbeidsområder og lokaler hvor utvalgets medlemmer har kunnet arbeide uforstyrret og uten innsyn fra oppdragsgiverne. I tillegg står det i mandatet at utvalgets endelige rapport skal være offentlig og tilgjengelig for alle.

Selve utvalget består av syv personer med ulik bakgrunn, ulik kompetanse, og ulik stillingsandel. Utvalgsleder er Anja Dalgaard-Nielsen. Dalgaard-Nielsen er sjef for Institutt for strategi ved det danske Forsvarsakademiet og Professor II ved Senter for risikostyring og samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger. Hun er tidligere avdelingssjef i den danske Politiets Etterretningstjeneste, hvor hun bl.a. hadde ansvar for tjenestens strategiske terrortrusselsanalyse, ekstern rådgivning om sikring, samt den tidlig forebyggende innsatsen mot voldelig ekstremisme. Hun er formann for styret i Nordic Safe Cities og styremedlem i Copenhagen Institute for Future Studies. Anja Dalgaard-Nielsen er Ph.d. fra Johns Hopkins University School of Advanced International Studies og er tilknyttet Stanford University's Center for International Security and Cooperation.

Jakob Ilum (fulltidsstilling) har bred erfaring fra Politiets Etterretningstjeneste i Danmark, blant annet med tidlig forebygging av voldelig ekstremisme, menneskebasert innhentning og sikkerhetsrådgivning. I dag jobber han for København kommune.

Jacob Aasland Ravndal (fulltidsstilling) er utdannet statsviter med doktorgrad på høyreekstrem terrorisme og vold i Vest Europa. Til daglig jobber han som postdoktor ved Senter for ekstremismeforskning (C-REX) på Universitetet i Oslo. Tidligere har han jobbet som forsker ved Forsvarets forskningsinstitutt og analytiker ved Etterretningstjenesten.

Helge Renå (fulltidsstilling) er utdannet statsviter med doktorgrad på politiets krisehåndtering knyttet til 22. juli-angrepene. Til daglig jobber han som forsker ved Det juridiske fakultet på Universitetet i Bergen, der han blant annet bidrar til et firebinds verk om politiet i perioden 1686-2015, med ansvar for fjerde og siste bind som dekker perioden 1994-2015.

Morten Løv Hansen (deltidsstilling) er politiutdannet og har lang erfaring fra politiet der han blant annet har ledet et prosjekt for bekjempelse av mc-kriminalitet og etterretningsavdelingen ved OPD. Siden har han vært ansatt ved Politihøgskolen som utviklings- og fagansvarlig for studier innenfor organisert kriminalitet og etterretning, og veileder i Politihøgskolens stabs- og lederutviklingsprogram. I dag driver Hansen selvstendig virksomhet innenfor evaluering og krisehåndtering.

Jørn Rye Eriksen (deltidsstilling) er politiutdannet og tidligere politileder med særlig kompetanse fra politiooperativ virksomhet og krise- og beredskapsarbeid. Eriksen har blant annet ledet Felles operativ enhet, vært stabssjef i tidligere Vestfold politidistrikt og ledet operativ seksjon ved Politihøgskolen. I tillegg har Eriksen lang og bred evalueringserfaring fra nasjonale samvirke- og kontraterrorøvelser, samt flere år som veileder i Politihøgskolens stabs- og lederutviklingsprogram.

Bushra Ishaq (deltidsstilling) er lege og forsker innen etikk og sosialmedisin med særlig fokus på minoriteter. Hun har skrevet bøker om norske muslimer, jobbet for flere muslimske organisasjoner og fikk i 2010 Fritt Ords pris for sitt arbeid for interreligiøs dialog. Ishaq har også erfaring fra flere regjeringsutnevnte utvalg som Ludvigsen utvalget, Kvinnepanelet, og Integreringspanelet. Ishaq er også styremedlem i det Europeiske Wergeland senteret (Europarådet), Kringkastingsrådet, Bioteknologirådet mm.

Utvalgets mandat

Når det gjelder utvalgets mandat er det vedlagt i sin helhet som Vedlegg 2. Ifølge mandatet er formålet med evalueringen å identifisere *læringspunkter* om hva som gikk bra og hva som kunne vært gjort bedre knyttet til *tre deloppgaver* i perioden fra da PST mottok tips om gjerningspersonen sommeren 2018, og frem til OPD gikk fra stabsorganisering tilbake til ordinær linjeorganisering søndag 11.8.2019.

- Mer spesifikt skal evalueringen:
- Beskrive og vurdere formidling og oppfølging av trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme i den angitte perioden for evalueringen.
- Beskrive og vurdere PSTs og politiets mottak, behandling, oppfølging og deling av informasjon om gjerningspersonen i angitte periode for evalueringen.
- Beskrive og vurdere politiets håndtering av hendelsen - fra meldingsmottak ved operasjonssentralen i Oslo politidistrikt 10.8.2019 til aksjonsfasen ble avsluttet søndag 11.8.2019 klokken 1500, herunder bl.a.:
 - a. meldingsmottak/håndtering av 112-anrop
 - b. situasjonsbilde og situasjonsforståelse
 - c. varsling/rapportering til relevante samarbeidsaktører og Politidirektoratet
 - d. samhandling internt i Oslo politidistrikt og mellom politiet og PST
 - e. planlegging og disponering av operative ressurser i Oslo politidistrikt
 - f. tilgjengelige teknologiske hjelpemidler og anvendelsen av disse
 - g. den initiale mediehandteringen i politiet og PST (10. og 11. august)

Til slutt har mandatet et vedlegg som beskriver utvalgets premisser for innsyn og datatilgang. Her kommer det frem at PST og politiet vil overlevere nødvendig materiale til utvalget, og at ytterligere materiale kan etterspørres ved behov. Videre kan utvalget, der det er relevant for å besvare mandatet, gjennomføre intervjuer med personer ansatt i PST, politiet og andre relevante myndigheter.

Samtlige utvalgsmedlemmer har vært klarert for Hemmelig, og PST har tilrettelagt både lokaler og IKT-løsninger for at utvalget skal kunne arbeide med materiale som er gradert Hemmelig eller lavere. Oslo politidistrikt har på sin side også tilrettelagt lokaler, samt IKT-løsninger som kan behandle informasjon som er Unntatt Offentlighet på bærbare PC-er som utvalgsmedlemmene har disponert under hele utvalgsperioden.

Utvalgets metoder og datagrunnlag

Utvalgets offisielle oppstartdato var tirsdag 19. november, som er datoen da utvalgets medlemmer ble sikkerhetsklarert for å håndtere gradert informasjon. Utvalget organiserte tidlig arbeidet inn i fire arbeidspakker. En for hver av de tre punktene i mandatet, samt en tverrgående pakke for å sikre at sivilsamfunnspektiv ble ivaretatt i det øvrige arbeidet.

Utvalgets arbeid startet med en omfattende informasjonsforespørsel til OPD, PST og POD der vi etterspurte skriftlig dokumentasjon som skulle danne grunnlaget for utvalget innledende arbeid. Denne forespørselen ble sendt 7. november 2019. En del av den etterspurte informasjonen begynte å tilflyte utvalget i starten av desember og frem mot årsskiftet. Etterforskningsmaterialet fikk utvalget full tilgang til den 10. januar 2020. Utvalget har også innhentet tallgrunnlag fra OPD om alle alarm- og prioritert 1-oppdrag som OPD hadde i perioden juli-september, 2019.

Noe kritisk informasjon tilfløt utvalget betydelig senere. Lydloggene av Politiets situasjonssenters samtaler mottok vi den 5. februar 2020; transkriberte filer av operasjonssentralen i OPDs lydlogger fra hendelsen den 11. februar 2020; og videopptaket fra Manshaus' GoPro-kamera først i slutten av mars 2020. Når det gjelder politiets operative håndtering er det noen begrensninger i hva som fantes av tilgjengelig sanntidsdata. Lydloggene fra OPDs operasjonssentral inneholder sambandstrafikken den første timen av operasjonen og tre telefonsamtaler operasjonssentralen hadde i initialfasen: samtalen med første innringer fra Al-Noor moskeen, operasjonssentralens varsling til AMK-sentralen og telefonsamtalen med et styremedlem fra Al-Noor moskeen. Videre hadde ikke OPD lydlogg på den interne talegruppen til beredskapstroppen og VTS-data fra hendelsesdagen var ikke blitt lagret. Ved hjelp av VTS-data kan en se patruljebilenes plassering i sanntid.

Etter hvert som utvalget fikk tilgang på og gjennomgikk den etterspurte informasjonen, fortsatte vi å sende løpende informasjonsforespørslers til oppdragsgiverne, samt forberede intervjuer med aktuelle representanter fra PST, OPD, og POD. I tillegg kontaktet vi pårørende fra offerets nærmeste familie og fornærmede fra moskeen og tilbød disse samtaler med utvalget. Fler av de spurte takket ja til dette tilbudet.

Utvalget sendte også ut invitasjoner i en form for "høringsinnspill" til organisasjoner og foreninger som har vært mål, eller er potensielle mål, for høyreekstrem terrorisme, slik som muslimske trossamfunn, Det mosaiske trossamfunn, LGBT+ foreninger, minoritetsorganisasjoner, Antirasistisk senter, Arbeidernes Ungdomsfylking (AUF), HL-senteret, Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli, og Adopterte - Organisasjon for adopterte

i Norge. Flertallet av disse har sendt skriftlige innspill til utvalget.

Utvalget har også intervjuet representanter fra de riksdekkende TV-kanalene NRK og TV2, ettersom disse i stor grad legger premissene for hvordan denne typen hendelser oppleves og forstås av befolkningen. Vi har også vært interessert i å høre deres vurderinger av, og refleksjoner omkring, politiet og PST sin offentlige trusselkommunikasjon.

I tillegg fikk utvalget etablert en egen e-post (post@evalueringsutvalg.no) som vi delte offentlig slik at berørte medlemmer av offentligheten, eller andre som ønsket å dele relevant informasjon med utvalget, kunne kontakte oss direkte. Utvalget har mottatt flere henvendelser både fra privatpersoner og fra personer som jobber for myndighetene.

Utvalget har gjennomført 97 intervjuer med til sammen 124 personer, og mottatt til sammen 65 skriftlige innspill fra organisasjoner eller personer som ikke representerer våre oppdragsgivere.³⁷² Alle våre respondenter fikk i forkant av intervjuet tilsendt et informasjonsskriv som orienterte dem om utvalgets mandat, bakgrunnen for evalueringen, intervjuenes formål og format, samt hvordan informasjon som fremgikk av intervjuet ville behandles. Som utgangspunkt blir samtlige av utvalgets respondenter aidentifisert i utvalgets endelige rapport, og alle har fått tilsendt intervjureferatene til godkjenning og med mulighet for rettelser eller tillegg.

I begynnelsen av utvalgsperioden gjennomførte utvalget en befarings på Al-Noor moskeen. I tillegg har utvalget hentet inn erfaringer og perspektiver fra tilsvarende tjenester i inn- og utland. Deler

³⁷² Se Vedlegg 2 for detaljert oversikt over intervjuer og skriftlige innspill.

av utvalget var på besøk i Danmark og møtte der med representanter for dansk politi og Politiets Efterretningstjeneste (PET). I tillegg tok utvalget imot besøk fra representanter fra den svenske Säkerhetspolisen (SÄPO) i Oslo. To av utvalgets medlemmer var også på besøk i Sør-Øst politidistrikt for å innhente erfaringer fra et annet norsk politidistrikt. Gjennom en videokonferanse utvekslet utvalget også nyttige erfaringer med *The Royal Commission of Inquiry into the Attack on the Christchurch Mosques on 15 March 2019*.

Utvalget har hatt eksklusiv tilgang til PSTs gamle lokaler i Sandvika politistasjon som har fungert som utvalgets "hovedkvarter". I tillegg har utvalget disponert et eget kontor i PSTs lokaler i Nydalen samt på politistasjonen på Grønland.

I begynnelsen av utvalgsperioden gjennomførte utvalget regelmessige møter for å oppdatere hverandre på fremdriften hos de ulike "arbeidslagene", men denne muligheten forsvant raskt da Corona-tiltakene ble innført i mars, og to av utvalgets fulltidsansatte medlemmer, deriblant utvalgsleder, ble landfast i Danmark uten tilgang til det graderte systemet som utvalget jobbet på. I tillegg ble et tredje fulltidsansatt medlem rammet av korona-tiltakene ettersom vedkommende har barn i barnehage og på skole, og det ikke var mulig å jobbe med gradert informasjon fra hjemmekontor. På bakgrunn av dette var utvalget nødt til å be om utsettelse av leveringsfristen for utvalgets rapport, og fikk denne utsatt fra 19. mai til 29. juni.

Utvalgets prinsipper for god evalueringsskikk

Utvalget har vært opptatt av å følge etablerte prinsipper for god evalueringsskikk.³⁷³ Det er for eksempel svært uhendig dersom et utvalg kommer med vurderinger uten at det på forhånd er redegjort for nøyaktig hvilke kriterier disse vurderingene baserer seg på. Derfor sørget vi innledningsvis for å identifisere et sett med prinsipper for god evalueringsskikk som vi etter beste evne har forsøkt å etterleve i vårt arbeid.

For det første at vårt arbeid skal være åpent og gjennomsiktig. Det skal fremgå klart og tydelig hvordan vi har gjennomført våre undersøkelser (metodisk tilnærming) og hvordan vi har gjort våre vurderinger, herunder hva som er våre vurderingskriterier og hva som er grunnlaget (datagrunnlag) for våre vurderinger. Videre har vi etterstrebet å være åpne om evalueringens begrensninger.

For det andre at vi skal være et uavhengig utvalg som jobber selvstendig og uavhengig av våre oppdragsgivere og andre. Vi har disponert lokaler hos våre oppdragsgivere, noe som har vært hensiktsmessig for å kunne ha tilgang til politinettet og det graderte PST-nettet. Vi har sittet i egne avgrensede møterom og kontorer. Utvalgsleder har rapportert månedlig på arbeidets fremdrift, men ikke på funn eller vurderinger. Umiddelbart før rapportens ferdigstilling har oppdragsgiverne fått rapporten til gjennomlesning med mulighet for å kommentere samt påpeke eventuelle faktafeil.

³⁷³ Det finnes en rekke notater, rapporter og andre kilder som beskriver prinsipper for god evalueringsskikk (se for eksempel Danmarks Evalueringstinstitut 2016; Simons, Helen & Georgie Parry-Crooke 2019). Selv om det er noe variasjon både i innhold, omfang og terminologi blant disse, er det mye som går igjen.

For det tredje at utvalget har en respektfull og inkluderende framferd hvor "alle" som ønsker skal bli hørt, så langt mulig innenfor rammene av vårt arbeid. Internt i organisasjonene har vi holdt informasjonsmøter for ledere og ansatte i PST og Oslo politidistrikt (Grønland og Sandvika politistasjon) og deltatt på IDF-møter (fast møtepunkt for representanter fra ledelsen og ansatteorganisasjonene) i de samme enhetene. Vi har så langt som mulig innenfor rammene av vårt oppdrag intervjuet og hatt skriftlig korrespondanse med ansatte, mellomledere og ledere i politiet og PST som har hatt en rolle i de prosessene utvalget har evaluert. Eksternt har vi kontaktet en rekke sivilsamfunnsaktører og bedt om innspill, og vi har hatt en åpen e-postadresse hvor alle interesserte har kunnet ta kontakt. Alle henvendelser har blitt besvart.

For det fjerde at vi er oppmerksomme på klassiske fallgruver når vi gjør våre vurderinger og kommer med anbefalinger. Det gjelder særlig faren for at våre vurderinger baserer seg på etterpåklokskap – informasjon og kunnskap vi har i dag som ikke var kjent for de involverte da de gjorde sine beslutninger – og faren for "overlæring" i våre anbefalinger, at vi i våre anbefalinger blir for fokusert på hva som skjedde i akkurat dette tilfelle i stedet for mer generelle forhold. Neste krise er som kjent sjelden lik den forrige.

Utvalgets vurderingskriterier

Utvalget har lagt stor vekt på å definere tydelige kriterier for våre vurderinger. Vi mener det er viktig både for å kunne gjøre gode og konkrete vurderinger, og for at leseren av rapporten skal vite hva vi har målt våre vurderinger opp mot. På den måten vil også leseren relativt enkelt kunne gjøre sine egne vurderinger av hvorvidt vedkommende er enig eller ikke i våre vurderinger. Hovedgrunnet for disse kriteriene ble også utpekt i utvalgets mandat i

form av eksisterende planverk og instruksjoner som beskriver hvordan arbeidet til PST og politiet skal utføres samt relevante læringspunkter fra 22. juli kommisjonens rapport. Mandatet åpnet også opp for at utvalget kunne vurdere om disse kildene er "tilstrekkelige og hensiktsmessige".

I det som følger vil vi redegjøre for utvalgets vurderingskriterier for de tre ulike deloppgavene, herunder hvor de kommer fra og hvorfor de er valgt ut.

Deloppgave 1: Formidling og oppfølging av PST trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme

Formidling og oppfølging av PSTs trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme er ikke et tema som diskutertes i noen ustrakt grad i 22. juli-kommisjonens rapport. Dermed er det i all hovedsak eksisterende planverk som danner grunnlaget for utvalgets vurderingskriterier for denne deloppgaven. I tillegg har utvalget naturligvis også vektlagt den offentlige kritikken som ble fremført i kjølvannet av angrepet i Bærum når vi har valgt ut hvilke temaer vi har fordypet oss i, og dermed også hvilke deler av planverket vi har lagt til grunn for å definere vurderingskriterier for denne deloppgaven.

Når det gjelder utvalgets vurderingskriterier for formidling av trusselvurderinger er disse i all hovedsak hentet ut av PSTs etterretningsdoktriner. Dette dokumentet har et eget kapittel som beskriver hvordan formidling av trusselvurderinger ideelt sett skal og bør skje, og utvalget vurderer denne beskrivelsen som både tilstrekkelig og hensiktsmessig i henhold til eksisterende forskning på feltet, samt erfaringer og innsikter fra sammenlignbare tjenester i andre land som utvalget har vært i dialog med.

PSTs etterretningsdoktrinen beskriver følgende seks prinsipper som skal etterstrebes ved formidling av etterretningsprodukter:³⁷⁴

1. Formidlingen må leveres beslutningstaker i rett tid.
2. Det som formidles, må være relevant og ha riktig detaljeringsnivå.
3. Produktet bør være kvalitetssikret og gjenkjennelig når det gjelder format og språk.
4. Budskapet må komme klart og tydelig frem, og det skal formidles så kort og konsist som mulig.
5. Usikkerhet ved vurderingen må være tydelig og forståelig for beslutningstaker.
6. En forklaring på bruken av sannsynlighetsord og konfidens bør legges ved etterretningsprodukter.
7. Det skal være notoritet på intern fordeling og ekstern deling.

I tillegg vektlegger etterretningsdoktrinen at formidling også innebærer riktig *distribusjon*, det vil si "hvem som bør være mottakere av produktet".³⁷⁵ Med utgangspunkt i disse prinsippene, og i lys av den offentlige kritikken som ble fremført etter angrepet i Bærum, har utvalget dermed landet på følgende to vurderingskriterier for formidling av trusselvurderinger:

1. Er trusselvurderingene formidlet til de mest relevante mottakere i rett tid?
2. Kommer budskapet klart og tydelig fram, er usikkerheten ved trusselvurderingen forståelig for mottaker, og er bruken av sannsynlighetsord og konfidens tilstrekkelig godt forklart?

Når det gjelder oppfølging av PSTs trusselvurderinger har det vært mer krevende å identifisere klare vurderingskriterier, ettersom oppfølging, eller tiltakssetting, av særlig strategiske trusselvurderinger i liten grad er beskrevet i eksisterende planverk. Dette er i seg selv et læringspunkt, og et av utvalgets anbefalinger er derfor tydeligere retningslinjer og rutiner på dette området. I mangel av slike rutiner legger utvalget derfor til grunn et knippe dokumenter som legger mer generelle føringer for oppfølging av PSTs trusselvurderinger, både i og utenfor PST.

Når det gjelder oppfølging internt i PST legger utvalget til grunn PSTs tiltaksdoktrine, som beskriver ulike trussel- og sårbarhetsreducerende tiltak som PST kan anvende i sitt arbeid for å forebygge og motvirke ulike trusler, samt PSTs strategi for forebyggende arbeid, som danner grunnlaget for "alle tiltak som tjenesten iverksetter alene eller sammen med andre for å redusere sannsynligheten for tilsiktede uønskede handlinger".³⁷⁶

³⁷⁴ Politiets sikkerhetstjeneste, *Etterretningsdoktrine for PST*, journalpost 5, s. 52. PSTs etterretningsdoktrine er unntatt offentlighet, men det er gitt innsyn til deler av dokumentet etter vurdering av PST datert 22. juni 2020.

³⁷⁵ Politiets sikkerhetstjeneste, *Etterretningsdoktrine for PST*, journalpost 5, s. 49.

³⁷⁶ Politiets sikkerhetstjeneste, *Tiltaksdoktrine for PST*, journalpost 59; Politiets sikkerhetstjeneste, *Strategi for forebyggende arbeid i PST*, gradert journalpost 12.

Når det gjelder ekstern oppfølging av PSTs trusselvurderinger legger utvalget til grunn regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, som i dag danner hovedgrunnlaget for ansvarsfordeling mellom PST og politiet innen dette området, Politidirektoratets rundskriv nr. 2011/001, som beskriver en rekke tiltak som politiet kan benytte seg av for å sikre myndighetspersoner og arrangementer, og som brukes aktivt i PST når de kommer med tiltaksanbefalinger for politiet knyttet til sine trusselvurderinger; Politidirektoratets rundskriv nr. 2018/009, som beskriver politiets planleggingstiltak ved trusler og håndtering av uønskede hendelser og kriser; samt en rekke instruksjoner og beskrevene eller etablerte prosedyrer fra PST, Politidirektoratet og Oslo politidistrikt som legger føringer for samarbeidet og ansvarsfordelingen mellom PST og politiets radikaliseringskontakter.³⁷⁷

Det er verdt å merke seg at i motsetning til eksisterende planverk og instruksjoner for formidling av trusselvurderinger vurderer utvalget disse dokumentene ikke som fullt ut tilstrekkelige eller hensiktsmessige for å utlede klare vurderingskriterier for oppfølging av strategiske trusselvurderinger. Årsaken til dette er at disse dokumentene ikke gir tydelige nok føringer for *hvem* som har ansvar for å følge opp strategiske trusselvurderinger, eller hvordan dette eventuelt kan gjøres. Til tross for dette er utvalget av den oppfatning at summen av disse dokumentene, samt informasjon som har fremkommet i intervjuene vi har gjennomført, likevel gir tilstrekkelig oversikt

til å kunne utlede hvem som bør ha ansvar for ulike typer oppfølgingstiltak rettet mot utsatte målgrupper, samt hva slags typer tiltak som kan være hensiktsmessige i denne sammenhengen. Med dette som bakteppe har utvalget landet på følgende to vurderingskriterier for oppfølging av trusselvurderinger:

3. Har de med ansvar for oppfølging av trusselvurderingene iverksatt eller vurdert relevante tiltak rettet mot trusselutsatte grupper?
4. Har de med ansvar for oppfølging av trusselvurderingene tilstrekkelige rammebetingelser, erfaringer og faglige kompetanse for å identifisere og iverksette relevante tiltak rettet mot trusselutsatte grupper?

Deloppgave 2: Tipshåndtering

Når det gjelder utvalgets vurderingskriterier for denne deloppgaven tar de utgangspunkt i to ulike typer grunnlagsdokumenter. For det første ser vi hen til eksisterende planverk, rutiner og retningslinjer hos PST og OPD av særlig relevans for tipshåndtering. For det andre ser vi, som anmodet i utvalgets mandat, hen til relevante læringspunkter fra 22. juli-kommisjonens rapport.

Når det gjelder eksisterende planverk, rutiner og retningslinjer inkluderer dette for PST sin del blant annet Politiregisterloven, PSTs etterretningsdoktrine, PSTs tiltaksdoktrine, Faglig veiledning for tipshåndtering, Veiledning til tipshåndtering i PST, aktuelle prosjektrapporter og dokumentasjon vedrørende tipsmottak og samhandling mellom tipsmottak og øvrige seksjoner, retningslinjer for vurdering av objekt, og Samhandlings- og samarbeidsavtale mellom

³⁷⁷ Justis- og beredskapsdepartementet *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*, 2014; Politidirektoratet, *Risikogrupper og tiltak for å beskytte og sikre myndighetspersoner, arrangementer mv.*, Rundskriv Nr.2011/001, 27. januar 2011; Politidirektoratet, *Politiets planleggingstiltak ved trusler og håndtering av uønskede hendelser og kriser mv.* gradert journalpost 25.

PST ved ISA og Oslo politidistrikt ved EPO.³⁷⁸ Ettersom en del av disse dokumentene er graderte, har utvalget ikke anledning til å gjengi deres innhold i denne åpne rapporten, og må derfor begrense seg til å opplyse om planverk, rutiner og retningslinjer er fulgt eller ikke. Det er imidlertid utvalgets oppfatning at disse er både tilstrekkelige og hensiktsmessige.

For OPD sin del inkluderer gjeldende planverk politiregisterloven, politiets etterretningsdoktrine, Enhetlig arbeidsmetode for forebygging og bekjempelse av voldelig ekstremisme, Mottaksrutiner bekymring og Samhandlings- og samarbeidsavtale mellom PST ved ISA og Oslo politidistrikt ved EPO.³⁷⁹ I tillegg foreligger flere handlingsplaner av mer generell karakter, slik som regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme, Oslo kommunes handlingsplan mot hatkriminalitet og voldelig ekstremisme i Oslo; Lokal handlingsplan mot

ekstremisme for Bærum kommune og Asker og Bærum politidistrikt, samt Forslag til lokal handlingsplan for forebygging av hatkriminalitet og voldelig ekstremisme 2018-2021 for Bærum kommune og Oslo politidistrikt.³⁸⁰

Selv om disse dokumentene i kombinasjon gir noen føringer for hvordan tips skal håndteres i politiet, er det utvalgets oppfatning at det er behov for tydeligere retningslinjer og instruksjoner for politiet på dette området, og at eksisterende planverk og retningslinjer derfor ikke kan anses som tilstrekkelig. Dette gjelder særlig for spørsmål knyttet til ansvarsavklaring mellom PST og politiet når det gjelder forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, samt rutiner for informasjonsdeling mellom PST, politiet og øvrige etater. Disse manglene gjenspeiles også i utvalgets anbefalinger for denne deloppgaven.

Med utgangspunkt i disse grunnlagsdokumentene har utvalget identifisert følgende tre vurderingskriterier:

1. Er mottak, behandling, oppfølging, deling av informasjon om gjerningspersonen gjennomført i henhold til gjeldende planverk, rutiner og retningslinjer?
2. Er saksbehandling og tiltak proporsjonale til bekymringen som foreligger?
3. Er det notoritet i saksbehandling hos og ansvarfordeling mellom PST og OPD?

378 Lov av 28. mai 2010 nr. 16 *Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (politiregisterloven); Politiets sikkerhetstjeneste, *Etterretningsdoktrine for PST*, journalpost 5; *Tiltaksdoktrine for PST*, journalpost 59; Politiets sikkerhetstjeneste, *Faglig veiledning for tipshåndtering*, gradert journalpost 32; Politiets sikkerhetstjeneste, *Veiledning til tipshåndtering i PST*, gradert journalpost 33; Oslo politidistrikt. *Samhandling- og samarbeidsavtale mellom PST ved ISA og Oslo politidistrikt ved EPO*, 2016, journalpost 24.

379 Lov av 28. mai 2010 nr. 16 *Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (politiregisterloven); Politidirektoratet. *Etterretningsdoktrine for politiet*. Versjon 1.0, (2014), journalpost 11; Politidirektoratet, *Enhetlig arbeidsmetode for forebygging og bekjempelse av voldelig ekstremisme*, journalpost 18; Oslo politidistrikt, *Mottaksrutiner bekymring* 1.0, journalpost 60; Oslo politidistrikt. *Samhandling- og samarbeidsavtale mellom PST ved ISA og Oslo politidistrikt ved EPO*, 2016, journalpost 24.

380 Justis- og beredskapsdepartementet *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*, 2014; Oslo kommune og Oslo politidistrikt. *Handlingsplan 2018-2021 mot hatkriminalitet og voldelig ekstremisme i Oslo*; Bærum kommune og Asker og Bærum politidistrikt. *Lokal handlingsplan mot ekstremisme*, journalpost 61; Bærum kommune og Oslo politidistrikt. *Forslag til lokal handlingsplan for forebygging av hatkriminalitet og voldelig ekstremisme 2018-2021*, journalpost 62.

Det første kriteriet handler ganske enkelt om gjeldende planverk, rutiner og retningslinjer er fulgt i denne saken. Det andre kriteriet, proporsjonalitet, er et gjennomgående tema i flere av grunnlagsdokumentene og knytter an til spørsmålet om det i denne saken er rimelig å forvente at mer kunne blitt gjort innenfor gjeldende regler og lover. Det tredje kriteriet, notoritet, er også et gjennomgangstema i grunnlagsmaterialet og essensielt for god og grundig tipshåndtering. Notoritet handler i denne sammenhengen om at beslutninger knyttet til et tips skal være sporbare og kontrollerbare; det vil si at det skal kunne påvises når beslutningen er foretatt, hva den gikk ut på og hvem som tok den.

Når det gjelder 22. juli-kommisjonens rapport har utvalget identifisert flere læringspunkter av særlig relevans for tipshåndtering: manglende rutiner og dataverktøy for en sentral førstehånds bearbeidelse og vurdering av tips; en for tilbakeskuende og passiv rutine i forhold til å vurdere tips om mulige nye forhold; og en rådende forsiktighetskultur når det gjelder terskelen for å følge opp bekymringsmeldinger.³⁸¹ I tillegg påpeker kommisjonsrapporten at PST i sitt arbeid med å avdekke mulige terrortrusler i for liten grad har vektlagt kapasitetsbygging og har

fokusert for ensidig på intensjon, noe som kan ha bidratt til at gjerningspersonen fra 22. juli-angrepene ikke ble kjent før terrorangrepene inntraff.³⁸² Dersom kapasitet i for liten grad tildeles betydning i de vurderingene som gjøres kan dette læringspunktet også ha innvirkning på hvordan tips håndteres i organisasjonen. Med dette som utgangspunkt vil utvalget også benytte følgende vurderingskriterier:

4. Er tipshåndteringen preget av manglende rutiner og dataverktøy for en sentral førstehånds bearbeidelse og vurdering av tips?
5. Er tipshåndteringen preget av en for tilbakeskuende og passiv rutine i forhold til å vurdere tips om mulige nye forhold?
6. Er tipshåndteringen preget av en rådende forsiktighetskultur når det gjelder terskelen for å følge opp bekymringsmeldinger?
7. Er tipshåndteringen preget av overdreven vektlegging av intensjon i forhold til kapasitet?

³⁸¹ NOU 2012: 14: Rapport fra 22. juli-kommisjonen, s. 383-384.

³⁸² NOU 2012: 14: Rapport fra 22. juli-kommisjonen, s. 370.

Deloppgave 3: Politiet håndtering av hendelsen

Når det gjelder utvalgets vurderingskriterier for denne deloppgaven tar de to ulike utgangspunkt: politiets beredskapsplanverk (PBS I-III) og hvilken informasjon politiet hadde tilgjengelig i sanntid. Læringspunkter fra 22. juli-kommisjonen vises til der det er vurdert som relevant for diskusjonene og vurderingene av den operative innsatsen.

Beredskapsplanverket, inkludert relevante rutiner og retningslinjer angir hvordan politiet skal organisere, samhandle og respondere på ekstraordinære hendelser som terrorangrepet på moskeen i Bærum. Derfor har vi formulert følgende vurderingskriterium:

1. Er politiets operative håndtering gjennomført i henhold til gjeldende beredskapsplanverk, rutiner og retningslinjer?

Beredskapsplanverket er omfattende. Hvilke planverk og prosedyrer som er aktuelle vil følgelig variere avhengig av hvilken side av den operative håndteringen som diskuteres. Derfor har vi spesifisert dette overordnede vurderingskriteriet til mer konkrete vurderingskriterier fortløpende i teksten tilpasset de temaer som omhandles og vurderes.

Beredskapsplanverk er et nyttig verktøy som kan bidra til å klargjøre hvem som gjør hva, når og hvordan under ekstraordinære hendelser. Samtidig er det umulig å forberede seg fullt og helt på ekstraordinære hendelser gjennom planverk og prosedyrer. Slike hendelser kommer uforutsett og det er usikkerhet i sanntid knyttet til hvordan den type hendelser utvikler seg. I de fleste konkrete hendelsene vil det også herske usikkerhet med tanke på nøyaktig hva det er som har skjedd, hvem eller hva som er årsaken til hendelsen, og hva som er en hensiktsmessig måte å respondere på. Videre er det enkelt i

etterkant av en hendelse (når hendelsesforløpet er kjent) å si hva som ville vært "riktig" måte å respondere på. Men vurderinger og kritikk basert på etterpåklokskap er lite fruktbart i et læringsperspektiv. Utvalget har derfor etterstrebet å vurdere i hvilken informasjon som var tilgjengelig for de ulike aktørene i sanntid. For å redusere faren for å gjøre vurderinger preget av etterpåklokskap og heller ta utgangspunkt i situasjonsbildet og hva som fantes av tilgjengelig informasjon i sanntid, har vi definert et overordnet vurderingskriterium til:

2. Er politiets situasjonsforståelse og beslutninger rimelige gitt den informasjonen de hadde tilgjengelig i sanntid?

Vedlegg 2: Intervjuer og skriftlige innspill

Intervjuer

Politiets sikkerhetstjeneste	
Dato	Stillingstittel
23.1.2020	Assisterende sjef
23.1.2020	Sjef Forebyggende avdeling
23.1.2020	Leder for avsnitt som behandlet tips da tipset om Manshaus ble mottatt
23.1.2020	Leder for seksjonen som behandlet tips da tipset om Manshaus ble mottatt
24.1.2020	Leder Seksjon for ikke-statlige aktører (ISA)
24.1.2020	Politioverbetjent og saksbehandler for Manshaus-tipset
27.1.2020	Analytiker involvert i saksbehandlingen til Manshaus
27.1.2020	Liaison mellom PST og OPD
29.1.2020	Leder Seksjon for etterforskning
29.1.2020	Leder Seksjon for OSINT Medarbeider Seksjon for OSINT
29.1.2020	Leder Q (innhentingsledelse)
29.1.2020	Leder seksjon for sikkerhetsetterretning i 2018 Medarbeider seksjon for sikkerhetsetterretning i 2018
30.1.2020	Leder for Strategiske analyser

30.1.2020	Leder for Intern- og samfunnskommunikasjon
31.1.2020	Sjef Avdeling for sikkerhet og beredskap
3.2.2020	Leder Felles kontraterrorsenter
4.2.2020	Avsnittsleder ved ISA
6.2.2020	Leder seksjon for sikkerhetsetterretning
11.2.2020	Sjef PST
11.2.2020	Sjef Forebyggende avdeling
11.2.2020	Seniorrådgiver ISA Seniorrådgiver ISA Seniorrådgiver ISA Rådgiver ISA
11.2.2020	Leder av OPERA 2018 (PSTs daværende situasjonssenter)
12.2.2020	Leder Seksjon for ikke-statlige aktører (ISA)
12.2.2020	Seniorrådgiver OSINT involvert i behandlingen av Manshaus-tipset
12.2.2020	Tidligere tillitsmann, leder nå innføringen av et nytt datasystem i PST
13.2.2020	Vaktleder ved OPERA 2018 (PSTs daværende situasjonssenter)
13.2.2020	Assisterende sjef
9.3.2020	Leder seksjon for sikkerhetsetterretning
12.3.2020	Liaison mellom PST og OPD
29 intervjuer	30 personer

Oslo politidistrikt	
Dato	Stillingstittel
7.1.2020	Seksjonsleder, TK, Øving og beredskap Avsnittsleder, Avsnitt for øvings- og beredskapsplanlegging Fagansvarlig for beredskapsplanverket i OPD
9.1.2020	Seksjonsleder, operasjonssentralen
28.1.2020	Operatør, politibetjent 3
28.1.2020	Oppdragsleder
28.1.2020	Operasjonsleder
29.1.2020	Operatør
29.1.2020	Operatør og instruktør
29.1.2020	Operatør, politibetjent 3
30.1.2020	Fag og opplæringsansvarlig, avsnittsleder for fag og metodeutvikling
30.1.2020	Beredskapsplanlegger / politioverbetjent, FOT / P1 ass i stab
31.1.2020	Operasjonsleder
31.1.2020	Seksjonsleder for innsatslederne og UEH
31.1.2020	Pensjonist / Fungerende stabssjef da hendelsen inntraff
3.2.2020	Politibetjent 2 på ordensavdelingen (B21)
3.2.2020	Politibetjent 2 (M11)
3.2.2020	Seksjonsleder for operasjonssentralen og sentralbord. P3 funksjon i stab
4.2.2020	Avsnittsleder og aksjonsleder, Beredskapstroppen

4.2.2020	Ass P2. seksjonsleder for etterretningsseksjonen, FEE, etterretningsleder 2.
4.2.2020	Seniorrådgiver i stab for kommunikasjon / P5 funksjon i stab
6.2.2020	Hovedinstruktør på UEH og operativ planlegger
6.2.2020	Politiførstebetjent og avsnittsleder ved UEH
6.2.2020	Innsatsleder
13.2.2020	Teamleder, Beredskapstroppen
11.3.2020	Leder forebyggende avdeling
23.3.2020	Politimester Visepolitimester Politiinspektør (Politimester bakvakt)
24.2.2020	Politioverbetjent / Radikaliseringskoordinator Politioverbetjent / Etterretningsleder ved EPO Politioverbetjent / etterretningsanalytiker ved EPO Etterretning, FRE Radikaliseringskontakt, Enhet Sentrum Radikaliseringskontakt, Enhet Sentrum Mangfoldskontakt, Enhet Sentrum
25.2.2020	Radikaliseringskontakt, Enhet Vest Radikaliseringskontakt, Enhet Vest Radikaliseringskontakt, Enhet Vest Mangfoldskontakt, Enhet Vest Innhentingskoordinator for etterretning, Enhet Vest Radikaliseringskontakt, Enhet Øst Mangfoldskontakt, Enhet Øst
2.3.2020	Politioverbetjent / Etterretningsleder ved EPO
3.3.2020	Politioverbetjent / Etterretning, FRE
3.3.2020	Politifaglig etterforskningsleder

4.3.2020	Politioverbetjent / Radikaliseringskontakt, Enhet Vest
4.3.2020	Politioverbetjent / Leder av forebyggende seksjon, Enhet Vest Politioverbetjent / Avsnittsleder ved forebyggende seksjon, Enhet Vest
4.3.2020	Radikaliseringskontakt, Enhet Vest
5.3.2020	Politioverbetjent / Radikaliseringskoordinator
11.3.2020	Etterforskningsleder på drapsseksjonen
11.3.2020	Vaktsjef Politi-Toll-Oslo
13.3.2020	Politibetjent, (M11)
13.3.2020	Politibetjent, (M11)
23.3.2020	Analytiker / koordinator ved EPO
29.3.2020	Koordinator for mangfoldskontaktene, stab for virksomhetsstyring
12.5.2020	Seksjonsleder, Felles enhet for etterretning og etterforskning
26.05.2020	Politioverbetjent / etterretningsanalytiker ved EPO
41 intervjuer	58 personer

Politidirektoratet	
Dato	Stillingstittel
12.2.2020	Seksjonssjef plan- og øvingsseksjonen Seksjonssjef beredskapsseksjonen Politiinspektør forebyggings- og etterretningsseksjonen
12.2.2020	Politiinspektør beredskapsseksjonen Politiinspektør plan- og øvingsseksjonen Politiinspektør plan- og øvingsseksjonen Politiinspektør beredskapsseksjon
12.2.2020	Beredskapsdirektør
12.2.2020	Ansatt beredskapsseksjonen, beredskapsvakt da hendelsen skjedde
12.2.2020	Seksjonsleder Beredskapsseksjonen
13.2.2020	Vaktsjef, PSS
6 intervjuer	10 personer

Personer fra andre myndigheter	
Dato	Stillingstittel
25.2.2020	Ansatt i tolletaten
3.3.2020	Ansatt i tolletaten
9.3.2020	Ansatt i tolletaten
10.3.2020	Kommunedirektør, Bærum kommune Kommunaldirektør, Bærum kommune Velferd og SaLTO koordinator, Bærum kommune

11.3.2020	Fagleder helse og Operasjonsleder ved Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK)
19.3.2020	Innsatsleder ved Oslo brann- og redningsetat (OBRE)
6 intervjuer	8 personer

Personer fra sivilsamfunnet	
Dato	Stillingstittel
23.1.2020	Leder, Islamsk råd Norge
27.1.2020	Representant for Al-Noor moskeen Bærum
31.1.2020	Mor til Johanne (påørt) og stemor til gjerningspersonen Morens bistandsadvokat
4.2.2020	Medlem av Al-Noor moskeen og en av de fornærmede
6.2.2020	Leder, Muslimske Dialognettverk
7.2.2020	Styremedlem i Al-Noor moskeen og en av de fornærmede
13.2.2020	Redaksjonssjef, TV2 Nyheter
13.2.2020	Reporter, TV2
17.2.2020	Redaksjonssjef, NRK
18.2.2020	Redaktør, NRK direkte. Vaktsjef, NRK.no Vaktsjef, Dagsrevyen
18.2.2020	Stebroer til Johanne (påørt) og bror til gjerningspersonen
20.2.2020	Bistandsadvokaten til en av de fornærmede fra Al-Noor moskeen

25.2.2020	Venn av Manshaus
27.3.2020	Personen som tipset PST om Manshaus
30.3.2020	Privatperson / varsler
15 intervjuer	18 personer

Totalt: 97 intervjuer med til sammen 124 personer.

Skriftlige innspill

Utvalget har mottatt skriftlige innspill fra mange forskjellige instanser. Noen av innspillene har kommet som svar på direkte forespørsler fra utvalget, mens andre har blitt sendt til utvalget på eget initiativ, blant annet gjennom vår offentlige e-postadresse post@evalueringsutvalg.no. Innspill fra følgende avsendere er mottatt og arkivert som en del utvalgets grunnlagsmateriale:

Sivilsamfunnet

- Muslimske Fellesråd Rogaland
- World Islamic Mission-moskeen
- Tankesmien Wasila
- Det Islamske forbundet
- Antirasistisk senter
- Den nasjonale støttegruppen for 22. juli
- Adopterte (forening for adopterte i Norge)
- Muslimske senter Furuset
- Al-Noor-moskeen
- Det Mosaiske trossamfunn
- Privatperson som til daglig jobber i Oslo politidistrikt
- Privatperson som til daglig jobber i Oslo politidistrikt
- Privatperson som er tidligere ansatt i PST
- Privatperson som er tidligere ansatt i PST
- Privatperson som bor i nærheten av Al-Noor moskeen
- Privatperson og nabo til Al-Noor moskeen
- Privatperson / varsler

Politiets sikkerhetstjeneste

- PSTs distriktsenhet i Troms politidistrikt
- PSTs distriktsenhet i Sør-Vest politidistrikt

- PSTs distriktsenhet i Trøndelag politidistrikt
- PSTs distriktsenhet i Øst politidistrikt
- PSTs distriktsenhet i Vest politidistrikt
- PSTs distriktsenhet i Møre og Romsdal politidistrikt
- PSTs distriktsenhet i Svalbard politidistrikt
- PSTs distriktsenhet i Innlandet politidistrikt
- PSTs distriktsenhet i Agder politidistrikt

Politiet

- Radikaliseringskontakt, Øst politidistrikt
- Radikaliseringskontakt, Trøndelag politidistrikt
- Radikaliseringskontakt, Sør-Vest politidistrikt
- Radikaliseringskontakt, Finnmark politidistrikt
- Radikaliseringskontakt, Innlandet politidistrikt
- Leder, Felles operative tjenester, Agder politidistrikt.
- Operasjonsleder, kvelden 10. august, 2019, Agder politidistrikt.
- Operasjonsleder, natten 10./11. august, 2019, Agder politidistrikt.
- Operasjonsleder, søndag 11. august, 2019, Agder politidistrikt.
- Leder, Felles operative tjenester, Finnmark politidistrikt.

- Operasjonsleder, Finnmark politidistrikt.
- Leder, Felles operative tjenester, Innlandet politidistrikt.
- Operasjonsleder, Innlandet politidistrikt.
- Leder, Felles operative tjenester, Møre og Romsdal politidistrikt.
- Operasjonsleder, natten 10./11. august, 2019, Møre og Romsdal politidistrikt.
- Operasjonsleder, søndag 11. august, 2019, Møre og Romsdal politidistrikt.
- Leder, Felles operative tjenester, Nordland politidistrikt.
- Operasjonsleder, Nordland politidistrikt.
- Leder, Felles operative tjenester, Sør-Vest politidistrikt.
- Operasjonsleder, kvelden 10. august, 2019, Sør-Vest politidistrikt.
- Operasjonsleder, natten 10./11. august, 2019, Sør-Vest politidistrikt.
- Operasjonsleder, søndag 11. august, 2019, Sør-Vest politidistrikt.
- Leder, PSTs distriktsenhet i Sør-Vest politidistrikt.
- Leder, Felles operative tjenester, Sør-Øst politidistrikt.
- Operasjonsleder, natten 10./11. august, 2019, Sør-Øst politidistrikt.

- Operasjonsleder, søndag 11. august, 2019, Sør-Øst politidistrikt.
- Leder, PSTs distriktsenhet i Sør-Øst politidistrikt.
- Leder, Felles operative tjenester, Trøndelag politidistrikt.
- Operasjonsleder, kvelden 10. august, 2019, Trøndelag politidistrikt.
- Operasjonsleder, søndag 11. august, 2019, Trøndelag politidistrikt.
- Leder, PSTs distriktsenhet i Trøndelag politidistrikt.
- Leder, Felles operative tjenester, Øst politidistrikt.
- Operasjonslederne sendt felles innspill, (kveld, natt og påfølgende dag), Øst politidistrikt.
- Leder, PSTs distriktsenhet i Øst politidistrikt.
- Leder, Desken, Kripos.
- Vaktleder, kvelden 10. august, 2019, Desken, Kripos.
- Operasjonsleder, natten 10./11. august, 2019, Desken, Kripos.
- Operasjonsleder, søndag 11. august, 2019, Desken, Kripos.

Vedlegg 3: Mandatet



POLITIET
POLITIDIREKTORATET



POLITIET
OSLO POLITIDISTRIKT

Vår referanse:
201903779

Sted, dato
Oslo, 27.9.2019

MANDAT

EVALUERING AV POLITIETS OG PST SIN HÅNDTERING I TILKNYTNING TIL TERRORHENDELSEN I BÆRUM 10.8.2019

BAKGRUNN OG FORMÅL

Ettermiddagen lørdag 10. august 2019 avfyrte en mann flere skudd mot personer i Al-Noor-moskèen i Bærum. Gjerningspersonen ble overmannet av tilstedeværende i moskèen og senere pågrepet av politiet. Ingen personer ble truffet av skuddene. Forut for hendelsen i Al-Noor-moskèen, hadde gjerningspersonen drept en kvinne i deres felles hjem i Bærum. Politiets sikkerhetstjeneste mottok sommeren 2018 tips om gjerningspersonen.

Formålet med evalueringen er å identifisere læringspunkter om hva som gikk bra og hva som kunne vært gjort bedre knyttet til tipshåndtering, trusselvurderinger og den operative håndteringen av hendelsen ved Al-Noor-moskeen. Dette skal gi kunnskap inn i det videre arbeidet med å forebygge og bekjempe terror og andre alvorlige hendelser.

INNHOLD I EVALUERINGEN

Evalueringen skal omhandle perioden fra PST mottok tips om gjerningspersonen sommeren 2018 og frem til Oslo politidistrikts etterforskning gikk fra stabsorganisering til ordinær linjeorganisering søndag 11.8.2019 klokken 1500.

Evalueringen skal:

1. Beskrive og vurdere formidling og oppfølging av trusselvurderinger knyttet til høyreekstremisme i den angitte perioden for evalueringen.
2. Beskrive og vurdere PSTs og politiets mottak, behandling, oppfølging og deling av informasjon om gjerningspersonen i angitte periode for evalueringen.

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Telefon: (+47) 23 36 41 00
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr: 982 531 950 mva
www.politiet.no

3. Beskrive og vurdere politiets håndtering av hendelsen - fra meldingsmottak ved operasjonssentralen i Oslo politidistrikt 10.8.2019 til aksjonsfasen ble avsluttet søndag 11.8.2019 klokken 1500, herunder bl.a.:

- a. meldingsmottak/håndtering av 112-anrop
- b. situasjonsbilde og situasjonsforståelse
- c. varsling/rapportering til relevante samarbeidsaktører og Politidirektoratet
- d. samhandling internt i Oslo politidistrikt og mellom politiet og PST
- e. planlegging og disponering av operative ressurser i Oslo politidistrikt
- f. tilgjengelige teknologiske hjelpemidler og anvendelsen av disse
- g. den initiale mediehåndteringen i politiet og PST (10. og 11. august)

I evalueringen må utvalget blant annet se hen til:

- Planverk (PBS I, II og III), beskrevne/etablerte prosedyrer, instruksjoner, opplæringsmaterieell samt andre relevante kilder som beskriver hvordan arbeidet skal utføres, herunder krav til responstid. I denne sammenheng må det også gjøres en vurdering av om disse kildene er tilstrekkelige og hensiktsmessige.
- Relevant materiale fra politiet og PST som belyser håndteringen av informasjon og hendelsen.
- Relevante læringspunkter etter 22.juli-kommisjonens rapport.

RAMMEBETINGELSER

Utvalget må kunne håndtere gradert informasjon. Utvalget skal utarbeide en ugradert rapport som er egnet for offentliggjøring.

Dersom utvalget ser behov for å utvide evalueringen utover mandatet, må dette avklares med oppdragsgiver.

Evalueringen skal ferdigstilles seks måneder etter oppstart.

Oppdragsgiver besørger nødvendig frikjøp/godtgjørelser.

Utvalget skal ledes av Anja Dalgaard-Nielsen.



Marie Benedicte Bjørnland
Politidirektør

Hans Sverre Sjøvold
Sjef PST

Beate Gangås
Politimester

VEDLEGG 1: Om innhenting av informasjon til bruk i utvalgets arbeid og arbeidets organisering



POLITIET
POLITIDIREKTORATET



POLITIET
OSLO POLITIDISTRIKT

**VEDLEGG 1 – TIL MANDAT FOR EVALUERING AV POLITETS OG PST SIN
HÅNDTERING I TILKNYTNING TIL TERRORHENDELSEN I BÆRUM
10.8.2019**

Om innhenting av informasjon til bruk i utvalgets arbeid og arbeidets organisering

PST og politiet vil overlevere nødvendig materiale til utvalget. Kommer utvalget til at det er behov for ytterligere materiale, kan dette etterspørres. I den grad taushetsplikt er til hinder for utlevering av data, skal oppdragsgiver orienteres, og i samråd med politiet og/eller PST ta stilling til innsyn.

Utvalget kan, der det er relevant for å besvare mandatet, gjennomføre intervjuer med personer ansatt i PST, politiet og andre relevante myndigheter. Dersom utvalget har behov for ytterligere informasjon fra sikkerhetstjenesten(e) for å besvare mandatet, må dette avklares med oppdragsgiver.

Utvalgets leder fordeler og leder arbeidsoppgavene, samt disponerer innenfor budsjettet.

Utvalgets medlemmer skal sikkerhetsklareres for H.

Utvalgsmedlemmene avstår fra å uttale seg til mediene om evalueringsarbeidet i den perioden evalueringen pågår.

Med kilsen





Marie Benedicte Bjørnland **Hans Sverre Sjøvold** **Beate Gangås**
 Politidirektør Sjef PST Politimester

Politidirektoratet

Post: Postboks 8051 Dep., 0031 Oslo
Besøk: Fridtjof Nansens vei 14/16

Telefon: (+47) 23 36 41 00
E-post: politidirektoratet@politiet.no

Org. nr: 982 531 950 mva
www.politiet.no

Vedlegg 4: Referanse- og litteraturliste

Artikler, bøker og rapporter

- Anderson, David. Attacks in London and Manchester March-June 2017. Independent Assessment of MI5 and Police Internal Reviews. Rapport for britiske styresmakter, desember 2017, tilgjengelig via https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/664682/Attacks_in_London_and_Manchester_Open_Report.pdf.
- Barnes, Alan. "Making Intelligence Analysis More Intelligent: Using Numeric Probabilities." *Intelligence and National Security* 31, Nr.3 (2016): 327-344.
- Berntzen, Lars Erik & Sveinung Sandberg. "The Collective Nature of Lone Wolf Terrorism: Anders Behring Breivik and the Anti-Islamic Social Movement," *Terrorism and Political Violence*, 26, Nr.5 (2014): 759-779.
- Betz, Hans-Georg og Susi Meret, "Revisiting Lepanto: the political mobilization against Islam in contemporary Western Europe," *Patterns of Prejudice*, 43, Nr. 3-4 (2009): 313-334.
- BBC Russian Service, "How a Moscow man from an Uzbek family started the world's biggest neo-Nazi forum", 4. februar, 2020, engelsk versjon tilgjengelig via <https://meduza.io/en/feature/2020/02/04/how-a-moscow-man-from-an-uzbek-family-started-the-world-s-biggest-neo-nazi-forum>.
- Bedingfield, Will. "How Telegram became a safe haven for pro-terror Nazis," *Wired*, 1. mars 2020, tilgjengelig via <https://www.wired.co.uk/article/hope-not-hate-telegram-nazis>.
- Bellingcat. "Transnational White Terror: Exposing Atomwaffen And The Iron March Networks," 19. Desember 2019, tilgjengelig via <https://www.bellingcat.com/news/2019/12/19/transnational-white-terror-exposing-atomwaffen-and-the-iron-march-networks/>.
- Beran, Dale. "Why Does 8chan Exist at All?", *Medium*, 4. August 2019, tilgjengelig via <https://medium.com/@DaleBeran/why-does-8chan-exist-at-all-33a8942dbeb2>.

Berntzen, Lars Erik. *Liberal Roots of Far Right Activism: The Anti-Islamic Movement in the 21st Century*. Routledge, 2019.

Bjørge, Tore og Ingvild Magnæs Gjelsvik. "Utvikling og utbredelse av høyreekstremisme i Norge," kap. 1 i Tore Bjørge (red.) *Høyreekstremisme i Norge: Utviklingstrekk, konspirasjonsteorier og forebyggingsstrategier*. PHS Forskning 2018:4, Oslo: Politihøgskolen, 2018.

Bouhana, Noémie, Emily Corner, Paul Gill and Bart Schuurman. "Background and Preparatory Behaviours of Right-wing Extremist Lone Actors: A Comparative Study," *Perspectives on Terrorism* 7, Nr.6 (2018): 150-163.

Conway, Maura, Ryan Scrivens og Logan Macnair. *Right-Wing Extremists' Persistent Online Presence: History and Contemporary Trends*. ICCT Policy Brief, Haag: International Center for Counter-Terrorism (ICCT), 2019.

Danmarks evalueringsinstitutt. *Den gode evaluering*. København: Danmarks evalueringsinstitutt, 2016, tilgjengelig via <https://www.eva.dk/gode-evaluering>

Dhami, Mandeep K., David R. Mandel, Barbara A. Mellers og Philip E. Tetlock, "Improving Intelligence Analysis With Decision Science," *Perspectives on Psychological Science* 10, Nr.6 (2015): 753-757.

Ellis, Emma Grey. "Nobody Knows What 'Troll' Means Anymore—Least of All Mueller," *Medium*, 26. April 2019, tilgjengelig via <https://www.wired.com/story/nobody-knows-what-troll-means-anymore-mueller/>.

EOS-utvalget, "Ingen "forsiktighetskultur" i PST," *Aftenposten*, 18. desember 2012, tilgjengelig via <https://www.aftenposten.no/meninger/i/JoBk6/ingen-forsiktighetskultur-i-pst?>

Friedman, Jeffrey A. and Richard Zeckhauser, "Assessing Uncertainty in Intelligence," *Intelligence and National Security* 27, Nr.6 (2012): 824-847.

Friedman, Jeffrey A. and Richard Zeckhauser, "Handling and Mishandling Estimative Probability: Likelihood, Confidence, and the Search for Bin Laden," *Intelligence and National Security* 30, Nr.1 (2015): 77-99.

- Gill, Paul, John Horgan, og Paige Deckert, "Bombing Alone: Tracing the Motivations and Antecedent Behaviors of Lone-Actor Terrorists," *Journal of Forensic Sciences* 59, Nr.2 (mars 2014): 425–35.
- Kent, Sherman. "Words of estimative probability." *Studies in Intelligence*, Central Intelligence Agency, (1964).
- Lars Gule. "Hva mener egentlig PST?", VG, 16. september 2019, tilgjengelig via <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/6j1krL/hva-mener-egentlig-pst>.
- Hanrahan, Jake. "Unravelling Atomwaffen: Exposing America's New Nazi Militants," 26. juni 2018, *Medium*, tilgjengelig via <https://medium.com/@Hanrahan/atomwaffendown-c662cb4d1aa6>.
- Heidenstrøm, Marianne G. (2015). "Operasjonsledelse – betraktninger og erfaringer fra Oslo politidistrikt", i: Stig O. Johannessen og Rune Glomseth (red.) *Politiledelse*. Oslo: Gyldendal norsk forlag.
- Helsloot, Ira & Ruitenbergh, Arnout. "Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 12, Nr. 3 (2004): 98-111.
- Jupskås, Anders Ravik. "Høyreekstremisme", *Store norske leksikon*, 31. oktober 2019, <http://snl.no/h%C3%B8yreekstremisme>.
- Kristiansen, Bjørn S. og Åse Brandvold, "Legger skylda på nærpolitiet," *Klassekampen*, 22. august 2019, tilgjengelig via <https://arkiv.klassekampen.no/article/20190822/ARTICLE/190829988>.
- Lundgaard, Jenny Maria (2019). Kritisk kunnskap. *Meningsdannelse og beslutningsprosesser ved politiets operasjonssentral*. Oslo: Universitetet i Oslo. Doktorgradsavhandling.
- Majchrzak, Ann, Jarvenpaa, Sirkka L., & Hollingshead, Andrea B. Coordinating Expertise Among Emergent Groups Responding to Disasters. *Organization Science*, 18, Nr. 1, (2007):147-161.
- Myhrer, Torgeir. "" ... dø om så det gjelder"? De rettslige rammer for den individuelle handleplikten ved farlige politioperasjoner". *Nordisk politiforskning* 2, Nr. 1, (2015): 34–72.

NRK Dagsrevyen, 10. august, 2019, URL: <https://tv.nrk.no/serie/dagsrevyen/201908/NNFA02081019/avspiller>

NTB, "Politiet fikk beskjed om å "ta grep" etter PSTs terrorvarsel," *Aftenposten*, 22. august 2019, tilgjengelig via <https://www.aftenposten.no/norge/i/RRIKQA/politiet-fikk-beskjed-om-aa-ta-grep-etter-psts-terrorvarsel>.

NTB, "Oslo-politiet vil ikke si om du fulgte ordre om å kontakte moskeer", *Aftenposten*, 23. august 2019, tilgjengelig via <https://www.aftenposten.no/norge/i/kJyBeQ/oslo-politiet-vil-ikke-si-om-de-fulgte-ordre-om-aa-kontakte-moskeer>.

Ravndal, Jacob Aasland. "Anders Behring Breiviks bruk av Internett og sosiale medier," kap. 12 i Inger Marie Sunde (red.) *Forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme på internett*. PHS Forskning 2013:1, Oslo: Politihøgskolen, 2013.

Ravndal, Jacob Aasland og Tore Bjørgo, "Hva er problemet med Den nordiske motstandsbevegelsen?", *Aftenposten*, 16. februar, 2018.

Ravndal, Jacob Aasland. "Right-wing Terrorism and Militancy in the Nordic Countries: A Comparative Case Study," *Terrorism and Political Violence* 30, Nr.5 (2018): 772-792.

Ravndal, Jacob Aasland (2019). *Transnational Militancy in the Making: A Primer on the Nordic Resistance Movement and Generation Identity*. C-REX Working Paper Series, Nr.1/2019, Oslo, Senter for ekstremismeforskning (C-REX), 2019.

Ravndal, Jacob Aasland, Sofia Lygren, Anders Ravik Jupskås og Tore Bjørgo. *RTV Trend Report 2020*, C-REX Research Report Nr.1/2020, Senter for ekstremismeforskning (C-REX), 2019.

Reitman, Janet. "All American Nazis," *RollingStone*, 2. Mai 2018, tilgjengelig via <https://www.rollingstone.com/politics/politics-news/all-american-nazis-628023/>

Renå, Helge. "22.juli-kommisjonens analyse, vurderinger og konklusjoner – en metaanalyse av politiaksjon Utøya". *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 33, Nr. 1 (2017): 10-36.

Renå, Helge (2019). *Police Coordination in Crises*. Bergen: Universitetet i Bergen. Doktorgradsavhandling.

Rodriguez, Havidán, Quarantelli, Enrico L. & Dynes, Russell (Eds.)(2007). *Handbook of Disaster Research*. New York: Springer International Publishing.

Manoel Horta Ribeiro, Raphael Ottoni, Robert West, Virgílio A. F. Almeida, og Wagner Meira. "Auditing Radicalization Pathways on YouTube," arXiv, 4. desember 2019, tilgjengelig via <https://arxiv.org/pdf/1908.08313.pdf>.

Romano, Aja. "How the alt-right uses internet trolling to confuse you into dismissing its ideology," *Vox*, 11. januar 2017, tilgjengelig via <https://www.vox.com/2016/11/23/13659634/alt-right-trolling>.

Schuurman, Bart, Lasse Lindekilde, Stefan Malthaner, Francis O'Connor, Paul Gill & Noémie Bouhana. "End of the Lone Wolf: The Typology that Should Not Have Been," *Studies in Conflict & Terrorism*, 42, Nr.8 (2019): 771-778.

Sexton, Joe. "Las Vegas Man Arrested in Plots Against Jews Was Said to Be Affiliated With Atomwaffen Division," *ProPublica*, 14. August 2019, tilgjengelig via <https://www.propublica.org/article/las-vegas-man-conor-climo-was-said-to-be-affiliated-with-atomwaffen-division>.

Silver, Tambur. "A global neo-Nazi organisation led by a 13-year-old Estonian schoolboy," *Estonian World*, 10. April 2020, tilgjengelig via <https://estonianworld.com/security/a-global-neo-nazi-organisation-led-by-a-13-year-old-estonian-schoolboy/>.

Simons, Helen & Georgie Parry-Crooke, *Guidelines for Good Practice in Evaluation – New Edition*. Hertfordshire: UK Evaluation Society, 2019, tilgjengelig via <https://www.evaluation.org.uk/guidelines-new-edition/>

Skårderud, Jo Røed, Bjørn S. Kristiansen og Åse Brandvold, "Fikk ikke vite om terrorfare," *Klassekampen*, 21. august 2019, tilgjengelig via <https://arkiv.klassekampen.no/article/20190821/ARTICLE/190829993>.

Walnum, Amanda. "- Mistenker ikke terror ", *Dagbladet*, 10. august, 2019, tilgjengelig via <https://www.dagbladet.no/studio/moskangrepet-i-baerum-/383?post=16917>

Weiss, Bari. "Meet the Renegades of the Intellectual Dark Web," *The New York Times*, 8. Mai 2018, tilgjengelig via <https://www.nytimes.com/2018/05/08/opinion/intellectual-dark-web.html>.

Wheaton, Kristian J., "The Revolution Begins on Page Five: The Changing Nature of NIEs," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, 25, Nr.2 (2012): 330-349.

José Pedro Zúquete, "The European extreme-right and Islam: New directions?," *Journal of Political Ideologies*, 13, Nr. 3 (2008): 321-344.

Offentlige dokumenter

Forskrift av 19. august 2005 *Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste* (PST-instruksen).

Forskrift av 26. april 2013 *Forskrift om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (politiregisterforskriften).

Innst. 306 S 2014-2015. Innstilling fra justiskomiteen om endringer i politiloven mv. (trygghet i hverdagen – nærpolitireformen).

Justis- og beredskapsdepartementet. *Ekstern gjennomgang av Politiets sikkerhetstjeneste*. Rapport fra Traavikutvalget (Traavik-rapporten), 2012.

Justis- og beredskapsdepartementet. *Handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme*, 2014.

Justis- og beredskapsdepartementet. *Hovedinstruks til politidirektøren*. 16. januar, 2018.

Lov av 4. august 1995 nr. 54 *Lov om politiet* (politiloven).

Lov av 28. mai 2010 nr. 16 *Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (politiregisterloven).

Meld. St. 13 (2015–2016). *Politiets rolle i den nasjonale kriseledelsen*. Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Nationalt Center for Forebyggelse af Ekstremisme, *Vurderingsværktøj*, tilgjengelig via <https://stopekstremisme.dk/tilbud-og-vaerktojer/vurderingsvaerktoj>.

NOU 1998: 4: *Politiets overvåkingstjeneste*. Justis- og politidepartementet.

NOU 2012: 14: *Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Statsministerens kontor.

NOU 2013:9: *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer*. Justis- og beredskapsdepartementet.

Oslo kommune og Oslo politidistrikt. *Handlingsplan 2018-2021 mot hatkriminalitet og voldelig ekstremisme i Oslo*, tilgjengelig via <https://www.oslo.kommune.no/prosjekter/salto-sammen-lager-vi-et-trygt-oslo/dokumenter-og-rapporter-salto/#gref>.

Politidirektoratet. *PBS I, Politiets beredskapssystem. Retningslinjer for politiets beredskap*. 1. juli, 2011.

Politidirektoratet. *Etterretningsdoktrine for politiet*. Versjon 1.0, 2014.

Politidirektoratet. *Rammer og retningslinjer for etablering av nye politidistrikter*, Versjon 1.2, 16. juni 2017.

Politidirektoratet. *PBS I, Politiets beredskapssystem. Retningslinjer for politiets beredskap*. 11. mai, 2020.

Politiets sikkerhetstjeneste. *Temarapport: hvilken bakgrunn har personer i høyreekstreme miljøer i Norge?* Den sentrale enhet, 1. mars 2019.

Politiets sikkerhetstjeneste, *Trusselvurdering 2016*, Den sentrale enhet, januar 2016, tilgjengelig via <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/trusselvurdering-2016/>.

Politiets sikkerhetstjeneste, *Trusselvurdering 2017*, Den sentrale enhet, januar 2017, tilgjengelig via <https://www.pst.no/trusselvurdering-2017/>.

Politiets sikkerhetstjeneste, *Trusselvurdering 2019*, Den sentrale enhet, februar 2019, tilgjengelig via <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/trusselvurdering-2019/>.

Politiets sikkerhetstjeneste, *Trusselvurdering 2020*, Den sentrale enhet, februar 2020, tilgjengelig via <https://www.pst.no/alle-artikler/trusselvurderinger/nasjonal-trusselvurdering-2020/>.

Politiets sikkerhetstjeneste. *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer som frekventerer ekstreme islamistiske miljøer i Norge før de blir radikalisert?* Den sentrale enhet, 12. september 2016, tilgjengelig via Regjeringen, "Taushetsplikt og ansvar", *Nasjonal veileder for forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme*, tilgjengelig via <https://www.regjeringen.no/no/sub/radikalisering/veileder/taushetsplikt-og-ansvar/id2398415/>.

Politiets sikkerhetstjeneste. *Temarapport: Hvilken bakgrunn har personer i høyreekstreme miljøer i Norge?* Den sentrale enhet, 1. mars 2019, tilgjengelig via https://www.pst.no/globalassets/artikler/utgivelser/temarapport_pst_-hvilken-bakgrunn-har-personer-i-hoyreekstreme-miljoer-i-norge.pdf

Stortinget. *Rapport til Stortinget fra kommisjonen som ble oppnevnt av Stortinget for å granske påstander om ulovlig overvåking av norske borgere ("Lund-rapporten")*. Dokument nr. 15 (1995-1996), 1996.

https://www.pst.no/globalassets/artikler/utgivelser/norsk_radikaliseringsprosjektets-rapport_ugradert.pdf.

Twitter: <https://Twitter.com/oslopolitiops/status/1160199801641885696>

NRK Dagsrevyen, 10. august, 2019, URL: <https://tv.nrk.no/serie/dagsrevyen/201908/NNFA02081019/avspiller>

TV2, 10. aug., 2019, URL: <https://www.tv2.no/v/1483671/>

Vedlegg 5: Forkortelser

AMK	Akuttmedisinsk kommunikasjons- og nødmeldesentral.
CBRN	Kjemisk, biologisk, radiologisk og kjernefysisk. Dette er materiale som kan anvendes i en terrorhandling. CBRN - chemical, biological, radiological and nuclear.
EOD	Forkortelse basert på den engelske termen Explosive ordnance disposal. Eksplosivrydding; all tjeneste i forbindelse med leting, merking, rapportering, fjerning eller tilintetgjøring av blindgjengere og annen ammunisjon som må fjernes fra skytefelt eller områder utenfor skytefelt. Fjerning/tilintetgjøring av improviserte eksplosive innretninger er å betrakte som eksplosivrydding.
EPO	Etterretning Public Order, er et avsnitt under Kriminalitetsforebyggende seksjon i OPD. EPO skal forebygge ordensforstyrrelser, vold og skadeverk i forbindelse med politisk, ideologisk og religiøs aktivisme, og forebygge vold blant risikosupportere
EPS	Evakuerte- og pårørendesenter.
Etterretning	Styrt prosess bestående av systematisk innsamling, analyse og vurdering av informasjon om personer, grupper og fenomener for å danne grunnlag for beslutninger.
FDE	Funksjonell driftsenhet
FOH	Forsvarets operative hovedkvarter
GDE	Geografisk driftsenhet
HX	Høyreekstrem
ILKO	Innstasleders kommandoplass.

IP 1-5	Innsatspersonell kategori 1 til 5. Kategoriene henviser til de fem kompetansenivåene for politiet sitt innsatspersonell. IP 1, mannskapene i Beredskapstroppen (BT); IP 2; mannskapene i Livvakttjenesten; IP 3, mannskapene i Utrykningsenhetene (UEH) med 103 timers årlig trening på skarpe aksjoner, skytetrening m.m.; IP 4, mannskaper med standard 48 timers årlig trening og IP 5; mannskaper med tilpasset opplæring, men som ikke er godkjente for væpnet tjeneste
KSE	Regjeringens krisestøtteenhet.
Liaison	Forbindelsesledd, f.eks. mellom staber.
MIK	Mobilt innsatskonsept ved massetjeneste.
OPD	Oslo politidistrikt
Operasjonell ledelse	Å planlegge og koordinere politiinnsats for å oppnå de målene som er fastsatt av den strategiske ledelsen. Den skal sikre sammenhengen mellom strategisk og taktisk nivå.
Ordre	En ordre kan gis muntlig eller skriftlig, og kan være et pålegg fra en overordnet om hvordan man skal forholde seg i en bestemt situasjon. En ordre kan være spesiell eller generell, gitt som forholds-/forhåndsordre, operasjonsordre eller delordre. Den kan gis på stedet, og være betinget eller ubetinget. Ordregiveren må avklare innholdet av ordren tilstrekkelig, og sikre at mottakeren har forstått den.
Ordremyndighet	Rett og plikt til å lede og gi bindende pålegg til undergitte organisasjonsenheter og personer innenfor rammen av organisasjonsplan og forskrift osv. Ordre-myndigheten tilligger normalt foresatte direkte overordnet undergitte i henhold til organisasjonsplanen, men organisasjonsplaner i det enkelte politiorganet kan overstyre denne regelen.
Overordnet	Enhver som har høyere stillingsgrad enn en annen. Innen samme grad er den med lengst ansiennitet overordnet.

PBS	Politiets beredskapssystem
Pd	Politidistrikt
PHS	Politi­høgskolen
PLIVO	Pågående livstruende vold. PLIVO brukes også ofte for å henvise til den såkalte "PLIVO-prosedyren", se egen forklaring.
PLIVO-prosedyren	Den nasjonale prosedyren Nødetatens samvirke ved pågående livstruende vold. En PLIVO-hendelse defineres som "en pågående situasjon hvor en eller flere gjerningspersoner utøver – eller er i ferd med å utøve – livstruende vold med våpen / farlige gjenstander mot flere uskyldige personer". Formuleringen "eller er i ferd med å utøve" ble lagt til i prosedyren 1. oktober, 2019. Med andre ord vel en måned <i>etter</i> terrorangrepet i Bærum.
Politiberedskap	Omfatter den døgnkontinuerlige beredskapen politiet har etablert for å håndtere ordinære politiopp­gaver, samt beredskap i form av planverk, tiltak, kompetanse og organisering for å forebygge, begrense, avverge, stanse, etterforske eller håndtere ekstraordinære hendelser og kriser.
POD	Politidirektoratet
Politimyndighet	Den samlede, formelle kompetansen til å gi påbud og foreta inngrep overfor befolkningen, om nødvendig med makt, som er særegen for politiet.
PTO	Politi-Toll-Oslo.
Pårørendekontakt	Pårørendes kontaktperson i politiet.
Pårørendesenter	Oppmøtested for pårørende med behov for informasjon, hjelp, omsorg og samtale­tenester.
RSU	Regjeringens sikkerhetsutvalg
Strategisk ledelse	Å fatte beslutninger om anvendelse av ressurser og metoder for å nå fastsatte mål

STSJ	Stabssjef
Taktisk ledelse	Ledelse og samordning av innsatsstyrker
Taktisk debrief	En faglig gjennomgang av planlegging og gjennomføring av et oppdrag. Taktisk debrief handler ikke om å bearbeide følelser.
Tiltakskort	Prosedyre, rutine
Trippelvarsling	Når en nødetat mottar varsling om en hendelse som krever innsats fra alle tre nødetater, skal den som først mottar varsel om hendelsen, umiddelbart varsle de to andre etatene.
UEH	Politiets utrykningsenheter.
Åsted	Det stedet eller området hvor en straffbar handling, ulykke, brann e.l. har skjedd, og hvor politiet utfører beredskapsmessig innsats og/eller gjør undersøkelser for å klarlegge et årsaksforhold og sikre bevis.