



Fylkesmannen i Nordland

Fylkes-ROS, Scenario 10

Terrorangrep i Nordland



SCENARIO 10: TERRORANGREP I NORDLAND

10.1 Forutsetninger

Hendelsesforløp

2

En lørdag formiddag i slutten av april rammes en by i Nordland av to bombeattentat. Først sprenges en bombe i forbindelse ved et større arrangement, og deretter rammes et av byens trafikknutepunkter. 32 personer omkommer i angrepene, mens 41 blir alvorlig skadd. 8 barn og 4 utenlandske statsborgere er blant de omkomne.

Intensjon

En ekstrem islamistisk gruppe påtar seg ansvaret for terrorangrepet. Formålet er å ramme vestlige interesser og å skape frykt, utrygghet og ustabilitet.

Kapasitet

Etterforskningen viser at grupperingen er kjent via internett og har ideologisk skolering og krigserfaring fra Midtøsten. Dette kan i stor grad forklare viljen og evnen til å utføre en slik bestials handling.

Lokalisering

By i Nordland.

Sammenlignbare hendelser

Norge

- Terrortrusselen mot Norge, juli 2014 (økt beredskap i seks dager)
- Terrorangrep på gassanlegget i In Amenas i Algerie 16.-19.januar i 2013, 38 døde, deriblant fem nordmenn.
- Terroranslag i Oslo og Utøya, 22. juli 2011, 77 døde.
- Skudd mot synagogen i Oslo, 17. september 2006

Utlandet

- Terrorangrep i Barcelona, 17-18. august 2017, 32 døde
- Terroraksjon London Bridge, 3. juni 2017, 8 døde
- Selvmordsbomberangrep Manchester Arena, 22. mai 2017, 23 døde
- Terroraksjon, med lastebil Stockholm 7. april 2017, 5 døde
- Terrorangrep med lastebil Berlin 19. desember 2016
- Terrorangrep med lastebil Nice, 14. juli 2016, 86 døde
- Terrorangrep mot metrostasjon og flyplass Brussel, 22. mars 2016, 35 døde
- Terrorangrep Paris 13. november 2015, 130 døde
- Terroranslag i København, 15.februar 2015, 4 døde.
- Terroranslag mot satiremagasinet «Charlie Hebdo» i Paris 7.januar 2015, 12 døde.
- Boston Maraton bombing, 15. april 2013, 3 døde.
- Terrorangrep i Mumbai i India 26.-29. November 2008, 174 døde.
- Terroranslag i London, 7.juli 2005, 52 døde.
- Terroranslag i Madrid, 11.mars 2004, 191 døde.
- Terroranslag Dubrovka-teateret i Moskva oktober 2002, 168 døde
- Terroranslag i New York, 11.september 2001, 2993 døde.

10.2 Sårbarhetsvurderinger

I denne ROS-analysen gjøres det sårbarhetsvurderinger ved å se på hvordan kritiske samfunnsfunksjoner påvirkes av den aktuelle hendelsen. Fargene grønt, gult og rødt brukes for å beskrive den sårbarhet de ulike kritiske samfunnsfunksjonene har i denne hendelsen for. Grønt betyr i liten sårbarhet, gult betyr middels sårbarhet og rødt betyr stor sårbarhet.

Kritisk samfunnsfunksjon	Sårbarhet
Husly og varme	Grønt
Forsyning av mat og medisiner	Grønt
Forsyning av drivstoff, olje m.m.	Grønt
Strømforsyning	Grønt
Elektronisk kommunikasjon (EKOM)	Grønt
Fremkommelighet/transport av personer og gods	Gult
Vannforsyning og avløp	Grønt
Helse- og omsorgstjenester	Rødt
Nød- og redningstjeneste	Rødt
Kriseledelse og krisehåndtering	Rødt

Nød- og redningstjeneste

En slik terrorhendelse vil i starten innebære en svært uoversiktlig situasjon, hvor det vil ta tid før et helhetlig situasjonsbilde foreligger. Politiets oppgaver vil være omfattende og komplekse. Politiet har blant annet ansvar for koordinering, situasjonsvurdering og etterforskning av hendelsen, i tillegg vil politiet ha oppgaver knyttet opprettelse av pårørendekontakter, avsperring og regulering av trafikk i innsatsområdet, ivareta sikkerheten i innsatsområder, registrere/identifisere involverte personer, opprette samleplass for evakuerte fra åstedet, gi informasjon til befolkningen, iverksette tiltak for å normalisere situasjonen, samt sikre ro og orden.¹ Politiet som koordinator på skadestedet, vil vurdere behovet for støtte fra Sivilforsvaret, Forsvaret, frivillige organisasjoner m. fl. En slik terrorhendelse vil kreve at politiet raskt iverksetter tiltak for å sikre samfunns viktig infrastruktur og skjermingsverdige objekter mot nye terrorhandlinger. Situasjonen tilsier at politiet vil trenge bistand fra andre – Forsvaret, Sivilforsvaret, andre deler av politiet, brann- og redning, frivillige osv.

Et viktig spørsmål angående sårbarhet er responstiden til politi, ambulansetjeneste og brannvesen. Også kapasiteten og tilgangen på nok ressurser vil være ei utfordring i forhold til en slik alvorlig hendelse. Dette gjelder særlig dersom angrepet varer over tid, innebærer gisseltaking eller dersom gjerningsmennene er på frifot. Utfordringene aktualiseres av at Nordland er et langstrakt fylke med store avstander og avhengighet til båttransport i mange tilfeller.

Kriseledelse og krisehåndtering

Nasjonal

Hendelsen vil være en alvorlig nasjonal hendelse, hvor regjeringen raskt vil bli involvert – både på minister- og statsministernivå. Justis- og beredskapsdepartementet, vil ha ansvaret for å koordinere den sentrale krisehåndteringen, herunder samordne krisestyringen på departementsnivå.² Scenarioet vil involvere en rekke departementer og regjeringens kriseråd vil ivareta spørsmål som krever rask politisk avklaring. Kriserådet skal også sikre at informasjon til mediene, befolkningen og andre framstår som koordinert fra myndighetenes side.³ I den sentrale krisehåndteringen vil også andre aktører som PST og E-tjenesten kunne bidra med eks. trusselvurderinger. Det antas at hendelsen vil kreve tiltak etter Nasjonalt beredskapssystem (NB) herunder Sivilt beredskapssystem (SBS)⁴ og

¹ Politiets beredskapssystem, PBS 2012.

² 22.julikommisjonens rapport 2012:14 s. 76.

³ 2.julikommisjonens rapport 2012:14 s. 76.

⁴ Forsvarssjefen, sjef for Forsvarets Operative Hovedkvarter (FOH) og Politidirektøren er bemyndiget til å fatte beslutning om iverksetting/kansellering av «Tiltak mot overraskende angrep».

Beredskapssystemet for Forsvaret (BFF) (hva med PBS?). Det at utenlandske statsborgere er blant de omkomne vil bety at UD eller politiet må ta kontakt med det landet som har innbyggere som er berørt av hendelsen.

Regional

Akuttfasen, redningsarbeidet og all aktivitet på skadestedet vil bli ledet og koordinert av politiet. Parallelt med dette vil Fylkesmannen (FM) straks iverksette krisehåndtering som regional samordningsmyndighet. Det betyr at FM tar kontakt med regionale etater og kommunene som enten er direkte berørt av hendelsen eller har innbyggere som blir berørt av hendelsen. Dette for å skaffe oversikt over situasjonen og hjelpebehovet ut over selve redningsaksjonen. Samordning av informasjon og rapportering til sentrale myndigheter vil også være en viktig oppgave for FM, samt å legge til rette for oppfølging og besøk av myndighetspersoner fra regjering og kongehus. Fylkesberedskapsrådet vil også ganske raskt bli innkalt for felles oppdatering om situasjonen og for å diskutere behovet for innsats, informasjon, samordning osv. Terrorsituasjonen vil også kunne utløse et behov for at Fylkesmannen må kommunisere med sentrale myndigheter via sitt graderte samband og iverksette tiltak i henhold til Sivilt beredskapssystem (SBS).

Lokal

Kommunen vil ha hovedansvaret for å opprette og drifte et evakuert- og pårørende senter (EPS). I tillegg vil kommunen ha ansvar for å yte nødvendig primærhelsetjenester, og ha ansvar for psykososial omsorg og støtte, samt forpleining til de evakuerte og pårørende. For den kommunale kriseledelsen vil formidling av informasjon og mediehåndtering være en viktig oppgave – ikke minst for innbyggernes trygghetsfølelse. Kommunen skal også ivareta gjenoppbygging og bidra til normalisering.⁵ I dette tilfelle vil tiltak for å skape trygghet, solidaritet og samhold være viktig.

Helse- og omsorgstjenester

Det store antallet alvorlige skadde og døde vil utløse katastrofealarm innenfor både primær- og spesialisthelsetjenesten.⁶ Akuttoppgavene vil overstige den daglige kapasiteten, og det vil være behov innkalling av ekstra personell. I akuttfasen vil avansert førstehjelp og transport av de skadde være viktige oppgaver, i tillegg vil sykehusene måtte behandle traumeskader. Avhengig av kapasiteten til det nærmeste sykehuset kan det være relevant å opprette kontakt med andre sykehus både innenfor og utenfor fylkets grenser for samarbeid.⁷

⁵ «Politiets beredskapssystem del 1. Retningslinjer for politiets beredskap» (2011), Politiet

⁶ «Helhetlig omsorg – Veiledning om oppgaver og rollefordeling etter ulykker og katastrofer» (2002), Justis- og politidepartementet.

⁷ «Helhetlig omsorg – Veiledning om oppgaver og rollefordeling etter ulykker og katastrofer» (2002), Justis- og politidepartementet.

Hendelsen vil medføre et stort behov for omsorg og psykososial støtte hos de som rammes direkte, men også hos pårørende og andre berørte. Dette gjelder både i akutfasen og i etterkant. Kommunene har primæransvaret for denne oppfølgingen, men vil ha behov for hjelp til denne oppgaven fra overordnede myndigheter. Den norske kirke og andre trossamfunn vil også ha en viktig rolle ved denne type hendelse i forhold til omsorg, støtte, minnemarkering osv.

Framkommelighet /transport av personer og gods

6

Det antas at hendelsen vil føre til stans i de fleste kollektivtransportsystemer som buss, tog, fly, ferger, båter etc. inntil terrorsituasjonen er nærmere avklart. Stansen vil være for en begrenset tidsperiode og vil neppe skape alvorlige problemer.

10.3 Risikovurdering

Tabellen gir en skjematisk presentasjon (oppsummering) av resultatene fra risikovurderingene.

Sannsynlighetsvurdering

	Svært lav	Lav	Middels	Høy	Svært høy	Forklaring
Sannsynligheten for at hendelsen skal inntreffe						Trusselen fra ekstreme islamister vedvarer. Ifølge PST forventes det likevel ikke at Norge vil være et prioritert mål i propaganda eller sentralstyrt angrepsplanlegging fra terrororganisasjonene

7

Konsekvensvurdering

Verdi	Konsekvenstype	Svært små	Små	Middels	Store	Svært store	Forklaring
Liv og helse	Dødsfall						32 døde
	Skader og sykdom						41 alvorlig skadde, samt en del psykiske lidelser.
Stabilitet	Sosiale og psykologiske påkjenninger						Inneholder typiske kjennetegn
	Påkjenninger i hverdagen						Framkommelighet og transport rammes for en kortere periode
Natur og kultur	Skader på naturmiljø						Ikke relevant
	Skader på kulturminner og -miljø						Ikke relevant
Økonomi	Materielle skader						Et samlet tap på over 1000 millioner kr.
Samlet vurdering av konsekvenser							Totalt sett store konsekvenser

Usikkerhet

Liten

Moderat

Stor

Sannsynlighet

I PST trusselvurdering for 2019⁸ ansees den mest alvorlige terrortrusselen fortsatt å komme fra ekstreme islamistiske grupper. PST vurderer det til å være mulig⁹ at ekstreme islamister vil forsøke å utføre et angrep i Norge. Rekrutteringen til dette miljøet i Norge vil dog fortsatt være lav. Dette skyldes flere faktorer, blant annet ISILs svekkede evne til å inspirere og det faktum at det finnes få norske muslimer som er ekstreme islamister. Miljøene for disse i Norge er i tillegg små og dårlig organiserte. Det må likevel påpekes at både Al-Qaida og ISIL har Norge i sitt fiendebilde, men der er det imidlertid flere andre europeiske land som er langt mer fremtredende. PST anslår at det mest sannsynlige scenarioet for et angrep utført av ekstreme islamister vil involvere 1-2 gjerningsmenn som benytter seg av kjøretøy, stikkvåpen, improviserte eksplosive innretninger eller skytevåpen, enten alene eller i kombinasjon¹⁰. Samlet sett er ikke scenarioet «Terrorangrep i Nordland» utenkelig, men ut fra dagens kunnskaper om aktuelle aktørers intensjon og kapasitet ansees sannsynligheten likevel som lav.

Liv og helse

Det skisserte scenarioet får store og alvorlige konsekvenser for liv og helse. 32 mister livet som en direkte konsekvens av bombene, mens 41 personer blir alvorlig skadet. I tillegg antas det at hendelsen vil medføre sterke psykiske reaksjoner som posttraumatiske stressreaksjoner, angst, traumer og depresjon. De psykiske reaksjonene vil påvirke både de som er direkte berørte, men også pårørende og innsatspersonell (helse, politi, brann etc).

Stabilitet

Denne krisehendelsen inneholder fire av de seks kjennetegnene som kan indikere «sosiale og psykologiske påkjenninger» for innbyggerne:

- Hendelsen rammer sårbare grupper da flere barn dør eller blir alvorlig skadd under terrorangrepene. Dette vil oppleves som urettferdig og krenkende, og vil føre til sterke følelsesmessige reaksjoner.
- Hendelsen er gjort med vilje og er planlagt av en gruppe ekstreme terrorister. Dette antas å føre til sterke reaksjoner som sinne og frykt. At terrorangrepet kommer fra en bestemt religiøs gruppering vil igjen kunne føre til fremmedfrykt og påvirke den generelle toleransen for muslimer i samfunnet. Det er også relevant å anta at hendelsen vil kunne føre til hevnaksjoner og motreaksjoner fra

⁸ PSTs trusselvurdering 2019 s. 15 <https://www.pst.no/globalassets/artikler/trusselvurderinger/psts-trusselvurdering-2019.pdf>

⁹ PSTs bruk av sannsynlighetsord: Mulig = Like sannsynlig som usannsynlig. PSTs trusselvurdering 2019 s.28

¹⁰ PSTs trusselvurdering 2019 s. 16-17

høyreekstreme miljøer. Dette vil forsterke frykten og redselen for tilsvarende hendelser i samfunnet.

- Fravær av en uttrykt konkret trussel i forkant av hendelsen umuliggjør varsling av hendelsen. Dette medfører at ingen har mulighet for å unnsnippe og de berørte blir overlatt til et hendelsesforløp de ikke har mulighet til å unnsnippe. Dette skaper avmakt, men også usikkerhet og redsel, noe som også kan medføre økt usikkerhet og redsel i forhold til å benytte kollektivtransportsystemer.
- Spørsmål om hendelsen kunne ha vært unngått eller håndtert bedre, vil reises raskt. Dette vil kunne medføre kritikk og mistillit til politiet og myndigheter.

Hendelsen vil bare i begrenset grad føre til «Påkjenninger i dagliglivet» ved at kritiske samfunnsfunksjoner faller bort. Det er kun framkommelighet og transporten som rammes for en kortere periode.

Materielle verdier

De materielle skadene der bombene går av, vil medføre store økonomiske kostnader. I tillegg kommer store utgifter til krisehåndtering, opprydding, normalisering og den langsiktige oppfølging. De økonomiske kostandene vil beløpe seg til over 400 - 1000 millioner kroner.

10.4 Usikkerhet

Kunnskapsgrunnlaget	Merknad
Tilgang på relevante data og erfaringer	Vurderingene av sannsynlighet og konsekvens bygger i stor grad på en tilsvarende hendelse i Nasjonalt risikobilde, samt trusselvurderinger fra PST (2015).
Forståelse av hendelsen som analyseres (hvor kjent og utforsket er fenomenet)	Terrorangrep er et kjent og utforsket fenomen både i Norge og internasjonalt.
Enighet i arbeidsgruppen	Ingen stor uenighet.
Samlet vurdering av usikkerhet	Usikkerheten knyttet til anslagene for sannsynlighet og konsekvenser vurderes som moderat.

10.5 Endringer siden forrige ROS-analyse

Det er få endringer i situasjon og trusselbilde siden forrige ROS-analyse ble gjennomført. PST har hele veien beskrevet sannsynligheten for terrorangrep utført av ekstreme islamister som «mulig», altså like sannsynlig som usannsynlig¹¹. Faktorer som har hatt positiv effekt på det totale trusselbildet de siste årene er særlig ISILs stadig svekkede evne til tilstand og evne til påvirkning.

10.6 Overførbarhet

10

Den skisserte hendelsen er en verstefallshendelse med svært store og alvorlige konsekvenser. For øvrig kjennetegnes terrorisme ved at den innehar en rekke overraskelsesfaktorer, med den konsekvens at vi vet lite om hvem, hva, når og hvor en eventuell terrorhandling vil skje. Nordland har i likhet med alle andre områder, mange aktuelle terrormål som bygninger og anlegg for kritisk infrastruktur (kraftforsyning, vannforsyning, vei- og samferdselssystemer og telekommunikasjon), storulykkebedrifter, militære anlegg, offentlige bygg osv, men også mer myke mål som utdanningsinstitusjoner og barnehager, myndighetspersoner, store arrangementer, angrep på bestemte yrkesgrupper (journalister, forsvarsansatte, politi mm) kan være potensielle terrormål. I tillegg vil flere av scenarioene innenfor hendelsestypen «Store ulykker» kunne være et resultat av tilsiktede handlinger, eks. atomulykke og brann/eksplosjon. Samlet sett er det rimelig å anta at terrorhandling er en reell trussel som har overføringsverdi til samtlige av kommunene i Nordland.

10.7 Oppfølging

Terrorangrep er både en sjelden og alvorlig hendelse, og det er derfor svært ressurskrevende å skulle ha en tilstrekkelig beredskap for denne typen hendelser.¹² Dette gjelder ikke minst i tynt befolkede områder med store avstander som eksempelvis Nordland. Det er likevel et mål at samfunnet skal kunne være rustet så godt som mulig til å møte slike alvorlige situasjoner. Regjeringens overordnet strategi for bekjempelse av terrorisme har følgende strategier; forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme, samarbeid internasjonalt, avverge og avdekke terrorhandlinger, beskytte samfunnet og gjøre det godt rustet mot terrorangrep, samt håndtere terrorangrep på best mulig måte.¹³ Iverksetting av disse strategiene forutsetter en koordinert innsats, samarbeid på tvers av

¹¹ PSTs trusselvurderinger 2016, 2017, 2018, 2019

¹² Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap. Justis- og beredskapsdepartementet.

¹³ For utfyllende beskrivelse av Regjeringens strategier se Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap. Justis- og beredskapsdepartementet.

ansvarsområder og nivåer (lokalt, regionalt og nasjonalt) og at totale ressursene ses i sammenheng,¹⁴ jf. samvirkeprinsippet.

Et spesielt dilemma ved bekjempelse av terrorisme er at tiltakene kan gå på bekostning av de demokratiske og grunnleggende rettighetene som terrorismen truer, herunder den enkeltes individs rettigheter, personvern eller bevegelsesfrihet. Dette vil alltid være et dilemma når samfunnet skal ta stilling til nye lover, regler eller andre tiltak for å styrke samfunnssikkerheten og beredskapen mot terror.¹⁵

Oppfølging siden forrige ROS-analyse

Fylkesmannen og flere andre regionale aktører øvde under Trident Juncture 2018 på håndtering av hendelser som er sammenlignbare med det skisserte scenarioet. Det er også observert et økt fokus på beredskap for sammenlignbare hendelser som dette scenarioet i kommunene. Både i den generelle kommunale beredskapen og ved gjennomføring av større arrangementer.

Oppfølging:

- Kommuner og andre med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner foretar jevnlig revisjon av sine beredskaps- og sikkerhetstiltak med tanke på terrorhandlinger

¹⁴ Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap. Justis- og beredskapsdepartementet s. 13.

¹⁵ Meld. St. 21 (2012-2013) Terrorberedskap. Justis- og beredskapsdepartementet s. 12.