



Universitetet  
i Stavanger

Sissel H. Jore, Bjørn Ivar Kruke og Odd Einar Olsen

---

## Vurdering av konsekvenser ved etablering av ytre perimeter rundt nytt regjeringskvartal

---

RAPPORT NR. 86, UNIVERSITETET I STAVANGER –  
JANUAR 2020



# Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse .....	1
Forord .....	2
Sammendrag .....	3
1. Bakgrunn for rapporten .....	5
2. Beskrivelse av perimetersikringen .....	6
3. Bakgrunn og forutsetninger for perimetersikringen .....	7
4. Problemstillinger og avgrensinger .....	9
5. Dilemmaer i perimetersikringen .....	12
6. Mulige konsekvenser av perimetersikringen .....	15
6.1. Dilemma sikkerhet – åpenhet.....	15
6.1.1. utfordringer og dilemmaer på mikronivå .....	15
6.1.2. utfordringer og dilemmaer på mesonivå .....	17
6.1.3. utfordringer og dilemmaer på makronivå .....	19
6.2. Dilemma sikkerhet – effektivitet.....	21
6.2.1. utfordringer og dilemmaer på mikronivå.....	21
6.2.2. utfordringer og dilemmaer på mesonivå.....	23
6.2.3. utfordringer og dilemmaer på makronivå.....	23
7. Endringer i risikobilder og fremtidsrettet sikring .....	24
7.1. Endringer i risikobilder .....	24
7.2. Datostempling av sikkerhetstiltak.....	25
7.3. Risikokommunikasjon .....	25
8. Konklusjoner.....	26
Referanser .....	30
Vedlegg 1. Oversiktskart over perimetersikringen, med anbefalt plassering av sikkerhetstiltak av type A, B og C.....	32
Vedlegg 2: Informasjon om seminar.....	33
Vedlegg 3: Program for seminar om konsekvenser ved etablering av ytre perimeter (sikringszone) rundt nytt regjeringskvartal .....	34
Vedlegg 4: Liste over påmeldte deltagere på seminar om konsekvenser ved etablering av ytre perimeter (sikringszone) rundt nytt regjeringskvartal.....	35

## Forord

Denne rapporten er et resultatet av en prosess for å vurdere mulige konsekvenser av et ytre perimeter rundt nytt regjeringskvartal. Hensikten med et ytre perimeter er å sikre både regjeringskvartalet og de som arbeider der mot ondsinnete angrep. Samtidig vil perimeteret ha konsekvenser for andre virksomheter og personer som vil oppholde seg i nærheten av det nye regjeringskvartalet, og for store deler av Oslo sentrum.

Vi vil takke våre kontakter i Statsbygg. Trond Nikolaisen, Marius Botten og Morten Haveraaen. De har bidratt med informasjon og gode tilbakemeldinger i ulike deler av prosessen. En viktig del av vurderingsgrunnlaget har vært kunnskapen og oppfatningen til de mange aktører som har ulike interesser i og kompetanse om konsekvenser av utformingen av nytt regjeringskvartal. En særlig takk går til alle de som deltok i et lunsj til lunsj seminar på Gardermoen 21.- 22. november 2019 der hensikten var å belyse mulige konsekvenser fra ulike vinkler og på et fritt grunnlag (se deltagerliste i vedlegg 4). Deltagerne ble invitert i kraft av sin kompetanse, men også som representanter for sine respektive institusjoner. Uten deres aktive innsats hadde denne rapporten vært umulig å skrive. Rapporten tar utgangspunkt i de diskusjoner og presentasjoner som fant sted på seminaret. Rapporten står imidlertid for forfatterens egen regning. Sissel H. Jore (prosjektleder), Bjørn Ivar Kruke og Odd Einar Olsen har deltatt i gjennomføringen av prosjektet. Alle arbeider i studieprogrammene og forskningsmiljøet i risikostyring og samfunnssikkerhet ved universitetet i Stavanger.

Stavanger 17. januar 2020

Sissel H. Jore

Bjørn Ivar Kruke

Odd Einar Olsen

## Sammendrag

I forbindelse med bygging av nytt regjeringskvartal skal det etableres et ytre perimeter med ca. 75 meters avstand til bygningene i kvartalet som skal huse departementsfunksjoner og Statsministerens kontor. Perimeteret skal ha til hensikt å hindre at kjøretøybårne trusler får tilgang i nærheten av bygningene. Perimeteret vil bestå av ulike typer sikringstiltak slik som pullerter på tvers av gateløp, bemannede og ubemannede adgangspunkter/-kontrollposter, kameraovervåking og andre teknologiske virkemidler, skiltgjenkjenning, samt kontroll av uautoriserte kjøretøy ved et eksternt kontrollsenter. Disse tiltakene vil ha konsekvenser for de som arbeider i regjeringskvartalet, gående og syklende som skal ha full tilgang til området, og de ca. 340 private virksomhetene med ca. 5500 ansatte som vil befinne seg innen perimetersikringen. Disse tiltakene kan også komme til å skape en presedens og en forventning om hvordan man skal sikre andre offentlige rom eller arbeidsplasser i Oslo og i landet forøvrig.

Hensikten med denne rapporten har vært å utrede konsekvensene av perimetersikringen rundt regjeringskvartalet. Rapporten er basert på et arbeidsseminar hvor representanter med ulike perspektiv på sikring av det nye regjeringskvartalet deltok, samt tidligere forskning og utredninger som forskergruppen ved UiS har deltatt i. To problemstillinger drøftes i rapporten:

- *Hvilke konsekvenser vil perimetersikring av regjeringskvartalet medføre for samfunnet som helhet, for de som har sitt arbeidsted innenfor regjeringskvartal-området, for personer som oppholder seg i området, forbipasserende og nærliggende virksomheter og næringsliv?*
- *Hvilke utfordringer er det knyttet til den vedtatte perimetersikring av regjeringskvartalet, og hvordan kan man innføre sikring som støtter opp under de verdiene man prøver å beskytte (frihet, demokrati, et åpent samfunn)?*

Regjeringen fremholder sikkerhet, åpenhet og effektivitet som viktige verdier som skal ivaretas i prosjektet. Det er imidlertid umulig å tilfredsstille alle disse kravene fullt ut samtidig. Det vil si at man står ovenfor verdibaserte dilemmaer. Det foreligger heller ikke tilstrekkelig informasjon om hvordan de endelige sikringstiltakene vil se ut til at man kan foreta entydige konklusjoner. Vi har derfor valgt å strukturere rapporten rundt dilemmaer som beslutningstakerne må ta stilling til i prosjektet.

Rapporten konkluderer med at perimetersikringen vil påvirke samfunnet på flere måter og nivåer, og det foreligger mange ulike dilemma mellom sikkerhet og andre verdier jf. tabellen under.

Dimensjoneringen og design av sikringstiltakene vil påvirke fordeler og ulemper perimeteret vil ha for regjeringskvartalet som arbeidsplass, som del av et bysenter, som referanseobjekt og som et symbol. Feilslåtte tiltak kan komme til å være i konflikt med gjeldende lovgivning og føre til en samfunnsutvikling som ikke er ønsket. De valgene man gjør i forhold til

perimetersikringen i regjeringskvartalet representerer fremtidige verdivalg. I en slik prosess bør man forvente at ulike interessegrupper inviteres til å delta. Man må være oppmerksom på at perimetersikringen kan være et av mange små skritt mot store samfunnsendringer som ingen vil ha.

Tabell: Oppsummering av dilemmaer mellom grunnleggende verdier og konsekvenser av perimetersikring

Dilemma/nivå	Mikro (Regjeringskvartalet)	Meso (Nærliggende områder)	Makro (Samfunnet for øvrig)
Sikkerhet vs. åpenhet	<p>Perimetersikring kan bidra til:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opplevd trygghet eller utrygghet og frykt</li> <li>• Tillit til at sikkerheten er ivaretatt eller mistillit til myndighetene</li> <li>• Følelse av åpenhet og inkludering eller overvåking, stigmatisering og et ekskluderende bymiljø</li> <li>• Folketomme områder og opplevd utrygghet, særlig etter arbeidstidens slutt, eller folkeliv og opplevd trygghet</li> </ul>	<p>Perimetersikring kan bidra til:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bydelen som et nytt og inkluderende byrom eller en folketom bydel</li> <li>• Økt sikkerhet i bydelen og påfølgende risikoforskyvning til andre deler av Oslo by</li> </ul>	<p>Perimetersikring kan bidra til:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Å skape et verdig symbol på statsmakten eller signalisere et overvåkingsregime</li> <li>• Legitimering av unødvendig høyt sikringsnivå og innskrenket bevegelsesfrihet andre steder i Norge der risikoen vurderes som mindre eller et godt eksempel på balansert sikring</li> <li>• Et verdig minnested for besøkende eller et dårlig symbol på hvordan Norge taklet 22. juli</li> </ul>
Sikkerhet og effektivitet	<p>Perimetersikringens intensjoner er økt sikkerhet i regjeringskvartalet, men kan også føre til:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hindringer i den frie ferdselen, spesielt for personer med nedsatt funksjonsevne</li> <li>• Vanskelig fremkommelighet som kan ramme næringsinteresser</li> <li>• Hindringer som gjør at folk heller foretrekker andre områder</li> <li>• En perimetersikring som i seg selv kan hindre effektiv evakuering og effektiv ankomst for blålysetatene</li> <li>• Misbruk av barrierene i et angrepsscenario</li> </ul>	<p>Perimetersikringens intensjoner er økt sikkerhet i regjeringskvartalet, men kan også føre til:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trafikkopphopninger i kontrollpunkter</li> <li>• Trafikkproblemer som kan forplante seg til byens nærliggende områder</li> <li>• Nye sårbarheter på grunn av eksternt kontrollsenters</li> <li>• Effektivitetsproblemer for næringsdrivende i nærområdet</li> </ul>	<p>Perimetersikringens intensjoner er økt sikkerhet i regjeringskvartalet, men kan også føre til:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presedens for unødvendig høyt sikkerhetsnivå i andre og mindre profilerte institusjoner og organisasjoner</li> </ul>

## 1. Bakgrunn for rapporten

I forbindelse med bygging av nytt regjeringskvartal, skal det etableres et ytre perimeter med ca. 75 meters avstand til bygningene i kvartalet som skal huse departementsfunksjoner (se kart i vedlegg 1). Perimeteret har til hensikt å hindre at kjøretøybårne trusler, herunder bomber, får tilgang i nærheten av bygningene hvor Statsministerens kontor og alle departementene unntatt Forsvarsdepartementet skal holde til. Hensikten med ytre perimeteret er å skape tilstrekkelig avstand mellom ukontrollerte kjøretøy og regjeringsbygningene. Perimeteret medfører at alle kjøretøy som har behov for tilgang til innsiden av ytre perimeter skal være akkrediterte eller kontrollerte. Kontrollen vil innebære ID-kontroll av sjåfør, kontroll av kjøretøy, samt kontroll av varer som befinner seg i kjøretøyet. I tillegg til kjøretøysperrer og kjøretøykontroll vil deler av eller hele ytre perimeter og området innenfor bli overvåket.

Selv om perimeteret er ment å beskytte regjeringsfunksjoner, vil perimeteret også medføre konsekvenser for andre enn de statlige virksomhetene som holder til i regjeringskvartalet. Innenfor ytre perimeter er det ca. 340 private virksomheter med ca. 5500 ansatte som vil bli berørt. I tillegg skal regjeringskvartalet være åpent for gående, syklende, rullestolbrukere og andre myke trafikanter. Med andre ord skal den planlagte ytre perimetersikringen implementeres i et bymiljø med ulike typer virksomheter med hver sine spesifikke behov og vil således påvirke deres daglige drift, samt enkeltindividers rettssikkerhet og personvern. Konsekvenser av sikkerhetstiltakene er på det nåværende tidspunkt ikke tilstrekkelig utredet, og det er derfor behov for å vurdere hvilke konsekvenser utformingen av ytre perimeter rundt nytt regjeringskvartal vil kunne medføre for samfunnet. Statsbygg ga derfor UiS i oppdrag å vurdere konsekvenser av den ytre perimetersikringen rundt det nye regjeringskvartalet.

Denne rapporten presenterer sentrale konsekvenser av den ytre perimetersikringen rundt regjeringskvartalet. Rapporten er basert på et arbeidsseminar avholdt på Gardermoen 21-22. november 2019 (se vedlegg 4 for detaljert deltakerliste), tilgjengelige utredninger og rapporter, samt tidligere forskning og utredninger som forskergruppen ved UiS har deltatt i.

## 2. Beskrivelse av perimetersikringen

Området som inngår i perimetersikringen er beskrevet i vedlegg 1. Perimetersikringen er et tiltak mot ulike scenarier av kjøretøybårne trusler inkludert terrorisme. Hensikten er å hindre adgang for uvedkommende kjøretøy. Gående og syklende skal etter intensjonen ha fri ferdsel i området. Det planlegges at buss 37 skal tilbake til Akersgata gjennom buss-sluser nord og sør i gateløpet. Statsbygg og Team Urbis jobber for tiden med ulike alternativer til utforming av sperretrinn for å ivareta alle grupper trafikanter.

Det skal etableres ulike typer sikringstiltak i form av en indre og en ytre perimetersikring, innbygde sikringstiltak i selve bygningskonstruksjonene, samt overvåkingstiltak. Til sammen skal disse sikringstiltakene bidra til et *forsvarlig* sikkerhetsnivå. I ytre perimeter (se vedlegg 1) er det vurdert ulike typer sikringstiltak. Pr i dag vurderes pullerter på tvers av gateløp som det mest egnede tiltaket med tanke på åpenhet. Andre tiltak under vurdering er:

- Bemannede og ubemannede adgangspunkter/-kontrollposter
- Bruk av kamera til overvåking av perimetersikringen
- Skiltgjenkjenning
- Andre typer teknologi
- Kontroll av uautoriserte varebiler og andre kjøretøy ved et eksternt kontrollsentral.

Alle kjøretøy som får tilgang til regjeringskvartalet skal enten være kontrollert eller akkreditert. Vareleverandører til virksomheter innenfor ytre perimeter vil for eksempel bli sjekket ved et eksternt kontrollsentral som planlegges etablert utenfor Oslo sentrum.

Indre perimeter ligger tett på regjeringsbygningene og vil utformes ved hjelp av støttemurer, vannbassenger, multifunksjonelle tiltak og bevegelige sperrer for inn og utkjørsel til og fra regjeringskvartalet. Den detaljerte utformingen av indre perimeter er enda ikke bestemt. Selv om det er det ytre perimeteret som hovedsakelig er tema i denne rapporten, vil det være naturlig å se de øvrige sikringstiltakene i sammenheng med sikringstiltakene i ytre perimeter.



### 3. Bakgrunn og forutsetninger for perimetersikringen

Bombeangrepet 22. juli 2011 førte til så omfattende skader på regjeringskvartalet at store deler av bygningsmassen ble vurdert som uegnet som arbeidsted. Etter bombeangrepet besluttet Regjeringen Stoltenberg II i januar 2012 at regjeringskvartalet skulle gjenoppbygges. Å bygge et nytt regjeringskvartal etter terroranslaget er et omfattende arbeid. Prosjektet strekker seg over flere stortingsperioder, og medfører betydelige investeringer. Prosjektet har stor offentlig interesse fordi det er følelser og oppfatninger knyttet til både minnene etter hendelsen 22. juli 2011 (kvartalet er i seg selv et minnested), til regjeringskvartalet som et byrom og kvartalets historie, og til hvordan det nye regjeringskvartalet vil fungere i byen. Regjeringen har lagt stor vekt på at arbeidet skal være en åpen prosess (Stortingsmelding nr. 21 (2018–2019)).

I Stortingsmelding nr. 21 (2018–2019) sies det at gjenoppbyggingen av regjeringskvartalet både er et viktig byutviklingsprosjekt for Oslo i tillegg til at det er av nasjonal betydning. Regjeringen vil etablere et nytt regjeringskvartal som er effektivt, velfungerende og med nødvendig sikkerhet. Da regjeringskvartalet skal ha lang levetid må det bygges for fleksibilitet med tanke på nye arbeidsformer, teknologisk utvikling, digitalisering og sikkerhet, samtidig som det skal være en bra plass å jobbe i og oppholde seg ved. Prosjektet skal også tilfredsstillende høye miljøkrav. Regjeringskvartalet skal gi et godt bymiljø, og det skal være representativt, tilgjengelig og trygt. I tillegg skal det ivareta behovet til trafikanter, lokale næringsinteresser, samt befolkningen forøvrig.

I mandatet til konseptvalgutredningen for nytt regjeringskvartal er det overordnede behov som ligger til grunn at departementene har behov for en langsiktig løsning av lokaler som tilfredsstiller nødvendige krav til sikkerhet og funksjonalitet og som understøtter deres arbeid (Opak, Metier og LPO Arkitekter 2013a). Det er imidlertid ikke presisert hva som menes med nødvendig grad av sikkerhet, hverken i et kortsiktig eller et langsiktig perspektiv, eller hvordan nødvendig grad av sikkerhet kan oppnås. Disse spørsmålene har dessuten fått lite oppmerksomhet i den offentlige debatten i forhold til andre temaer som for eksempel bevaring av eksisterende bygninger og behovet for å ivareta kvartalet som et minnested.

Både i offentlige dokumenter og i den offentlige diskurs er det ytret ønske om at det nye regjeringskvartalet ikke må fremstå som en borg eller med et unødvendig sterkt sikkerhetspreg. I følge Stortingsmelding nr. 21 (2018–2019) ønskes det at regjeringskvartalet skal være åpent og inviterende for allmennheten. Regjeringskvartalet skal være en arena der borgere og interessegrupper skal kunne gi uttrykk for meninger og møte den utøvende makt. Ønsket er at det nye kvartalet skal ivareta behovet for gode arbeidsplasser, legge til rette for fysiske rammer for et velfungerende regjeringsapparat, føre til et godt bymiljø i Oslo og være et viktig symbol på demokratiet. I Stortingsmelding nr. 21 (2012–2013) er det ytret ønske om at regjeringskvartalet skal fremstå som en åpen og publikumsvennlig del av bybildet, og at sikringstiltakene fortrinnsvis skal integreres i de bygningsmessige konstruksjonene og i de arkitektoniske løsningene. Det ønskes ikke en form for sikring som skaper lukkede byområder, barrierer som ødelegger for områdets estetikk, unødvendige hindringer for allmenn ferdsel til fots og på sykkel, eller fører til økt bekymring. At regjeringskvartalet skal fremstå som åpent og inviterende er også et premiss for perimetersikringen i

reguleringsplanen for kvartalet (Kommunal og Moderniseringsdepartementet, 2017). Reguleringsplanen og tilhørende kvalitetsprogram angir muligheter og overordnede anbefalinger, blant annet gjennom beskrivelser av prinsipper som er vesentlige for å skape byliv og byrom av høy kvalitet. Bebyggelsen og utearealene i regjeringskvartalet skal utformes i samsvar med prinsippene i kvalitetsprogrammet.

I plan- og designkonkurransen i 2017 var ett av kriteriene for bedømmelse «Åpenhet og byliv». Juryen vurderte hvordan konkurransedeltakerne løste oppgaven med å etablere inviterende og inkluderende byrom, og eventuelle funksjoner og attraksjoner for andre enn ansatte i regjeringskvartalet. Juryen la også vekt på hvordan regjeringskvartalet ble integrert i den omkringliggende bystrukturen og hvordan ferdselsflyten gjennom kvartalet ble løst, herunder tilrettelegging for gående og syklende. Det ble også lagt vekt på hvordan deltakerne utformet sikkerhetstiltakene i uteområdene (integrert sikkerhetsdesign, jf. kap. 4.4).

I forbindelse med Konseptvalgutredningen (KVU) for regjeringskvartalet ble det gjennomført en kartlegging av prosjekter som kan være interessante å bruke som sammenligningsgrunnlag for det arbeidet som skal gjøres i forbindelse med siste fase av konseptvalgutredningen (Opak, Metier og LPO Arkitekter (2013b)). Målet med referansestudien var å samle eksempler på offentlige bygninger som kunne være relevante for det norske regjeringskvartalet i forhold til byplangrep, sikkerhet, arbeidsformer, gjenbruk og miljø. Det kan diskuteres i hvilken grad mange av disse studiene faktisk er relevante som referanse i forhold til nytt regjeringskvartal i Oslo. Mange av referanseprosjektene, for eksempel i Delhi, Brasilia, København og Stockholm er offentlige bygg med naturlige avgrensninger eller i parkanlegg, og således er de i mindre grad integrerte deler av et levende byrom, slik som situasjonen vil være for det nye regjeringskvartalet i Oslo sentrum.

#### 4. Problemstillinger og avgrensinger

Å etablere en sikringszone midt i Oslo bysentrum, med en kombinasjon av flere forskjellige sikringstiltak, vil få konsekvenser for ulike interessenter, på forskjellige nivåer. Denne rapporten søker å besvare følgende problemstillinger:

- Hvilke konsekvenser kan perimetersikring av regjeringskvartalet medføre for samfunnet som helhet, for de som har sitt arbeidsted innenfor regjeringskvartalsområdet, for personer som oppholder seg i området, for forbipasserende og for nærliggende virksomheter og næringsliv?
- Hvilke utfordringer er det knyttet til den vedtatte perimetersikringen av regjeringskvartalet, og hvordan kan man innføre sikring som i størst mulig grad støtter opp under de verdiene man prøver å beskytte (frihet, demokrati, et åpent samfunn)?

Følgende begrensninger og avgrensinger gjøres i rapporten:

- Denne rapporten tar utgangspunkt i de sikringstiltakene som er beskrevet i avsnittet ovenfor. På det tidspunktet rapporten ble skrevet var det ikke endelig bestemt hvordan det ytre og det indre perimeteret vil komme til å se ut eller hvilke sikringstiltak som faktisk vil bli benyttet utover beskrivelsene presentert i denne rapporten. Det foreligger heller ingen beskrivelser av de integrerte sikringstiltakene i den nye bygningsmassen. I og med at vi i skrivende stund ikke har denne kunnskapen, er denne rapporten basert på antagelser av hvordan tiltakene vil komme til å se ut.
- En viktig begrensning i denne rapporten er at vi ikke har fått innsyn i vurderingene eller risikoanalysene som ligger til grunn for hverken sikring av bygningsmassen eller avgjørelsen av plasseringen og utformingen av perimeteret. Det betyr at det er svært vanskelig å vurdere ulike sikringstiltak i forhold til antatt risiko. Den nye Sikkerhetsloven som trådte i kraft den 1. januar 2019, samt veiledere og publikasjoner utgitt av norske myndigheter de siste årene, anbefaler at et funksjonelt regelverk og et risikobasert regime skal ligge til grunn for innføring av sikringstiltak. Dette vil også gjelde for regjeringskvartalet. Det er grunn til å stille spørsmål ved om et risikobasert sikringsregime, der man tar utgangspunkt i hvilke verdier som skal beskyttes, i stedet for å se regjeringskvartalet som et samlet objekt, kunne medført at perimeteret hadde fått en annen geografisk lokalisering. Man kunne da for eksempel unngått at Youngstorget ble definert inn i sikringssonene. Et annet poeng er at etableringen av en sikringszone rundt regjeringskvartalet ikke bør sees på som et argument for å minske sikringsnivået i selve bygningsmassen. For å oppnå et mest mulig sikkert regjeringskvartal bør man legge til grunn en «forsvar i dybden» tankegang. Forsvar i dybden, et kjent sikringsprinsipp hvor man bygger sikkerhet ved hjelp av ulike lag av barrierer, forutsetter at barrierene er uavhengig av hverandre og således ikke samlet kan settes ut av funksjon som følge av en enkelt hendelse. Overført til det nye regjeringskvartalet vil forsvar i dybden ikke medføre at man kan renonsere på sikringstiltakene i selve bygningsmassen på bakgrunn av at det etableres ytre perimetersikring. Man må forutsette at den indre sikringen er dimensjonert for å klare seg på egenhånd dersom de ytre perimetersikringene blir brutt.

- En viktig avgrensning er at det i denne rapporten kun er de fysiske og teknologiske tiltakene forbundet med perimetersikring som blir diskutert. Perimetersikringen vil også omfatte menneskelig og organisatoriske tiltak slik som vakthold, prosedyrer og kultur. Disse kan også påvirke konsekvensene av perimetersikringen både i positiv og negativ retning. Da heller ikke disse tiltakene i skrivende stund er kjente, er de ikke blitt vurdert i rapporten. Vi vil derfor nøye oss med å påpeke at det er mange eksempler på at vakthold og prosedyrer ikke i seg selv alltid gir ønsket sikkerhet. Dette fordi direkte angrep mot sikkerhetstiltakene og de objekter de er satt til å beskytte kan sette prosedyrer ut av spill. I tillegg kan avvik fra prosedyrer få anledning til å utvikle seg over tid, noe som er et kjent fenomen innenfor sikkerhetsforskningen (se for eksempel Tinmannsvik 2008). Det er således viktig å etablere en sikkerhetskultur som medfører et kontinuerlig generelt sikkerhetsfokus, samt et spesifikt fokus på kvaliteten og relevansen til de etablerte sikkerhetstiltak.
- Tiltakene beskrevet i denne rapporten, som en del av ytre og indre perimeter, skal utgjøre en grunnsikring for regjeringskvartalet. Grunnsikring betyr at man vil komme til å implementere ytterligere tiltak dersom trusselen øker. Da vi ikke kjenner til hvilke tiltak en heving av trusselnivå faktisk vil innebære, er disse tiltakene ikke inkludert i denne rapporten.

Disse begrensningene og avgrensningene medfører at det er vanskelig å komme med endelige konklusjoner eller vurderinger rundt perimetersikringen i denne rapporten. Perimeterets konsekvenser for samfunnet og hva som blir vurdert som akseptable sikringstiltak er ikke et tema det er mulig å gi et absolutt svart på. Politikk, ideologi og etikk er helt sentrale faktorer i vurdering av risiko og samfunnssikkerhet (Engen m. fl, 2016). Dette gjelder også konsekvensene av perimetersikring i regjeringskvartalet. Vi har derfor valgt å organisere vurderingene av konsekvenser langs to ulike dilemmaer man står overfor i valg av sikringstiltak i stedet for å komme med absolutte konklusjoner. Dilemmaene bygger på de viktigste kravene myndighetene har satt til et nytt regjeringskvartal, nemlig sikkerhet, åpenhet, effektivitet og miljøhensyn (se avsnitt 3). De inneholder både praktiske, men spesielt verdibaserte aspekter. Det er i ferd med å bli vanlig at man integrerer miljøhensyn i selve sikkerhetstiltakene, og de er derfor ikke en selvstendig dimensjon (Meyer, Jore, og Johansen, 2015).

At vurderinger rundt sikkerhet alltid vil innebære verdivurderinger har flere konsekvenser for perimetersikringens legitimitet i befolkningen. For det første vil ulike interessegrupper vurdere risiko ulikt og derfor ha ulikt syn på hvilken risiko de er villig til å akseptere (risikoakseptkriterier) og derigjennom trolig ha ulikt syn på hva som er god nok og akseptabel sikkerhet (Jore, 2012). Dette medfører at involvering av ulike interessegrupper er viktig. For det andre er det lite trolig at vurderingen av legitimiteten og konsekvensene av sikkerhetstiltakene vil være stabile over tid. Sikringstiltakene bør derfor justeres for å reflektere et dynamisk risikobilde og samfunnets oppfatninger av hva som er akseptable og nødvendige tiltak (Jore, Utland og Vatnamo, 2018). Det nye regjeringskvartalet planlegges i et 100 års perspektiv. Sikringstiltakene må derfor kunne stå seg i et langt tidsperspektiv. Hvor vidt sikkerhetstiltakene står seg i et fremtidig trusselbilde eller i et annet styringsregime blir derfor viktige vurderinger som krever at man tar inn over seg den usikkerheten som

ligger implisitt i et langtidsperspektiv både når det gjelder ulike trusselaktører, angrepsmetoder og forsvarsmuligheter.

## 5. Dilemmaer i perimetersikringen

Sikkerhetstiltak for å forhindre terrorisme i byer er et omdiskutert tema både i forskningen og i allmennheten. Selv om sikring av og i byer er et fenomen som har eksistert siden de første organiserte bysamfunn, er dagens urbane terrørsikring et relativt nytt fenomen. Vi har over tid sett en utvikling i sikringstiltak fra murer *rundt* byene (bymuren) til murer *i* byene. Murer i byene impliserer at trusselen er innenfor. Det finnes lite forskning som sier noe om hva som fungerer, og hva som er balansert sikring som ikke går utover de verdiene man prøver å beskytte (Jore, 2019; Van Um og Pisiu, 2015). Den forskningen som finnes tar ofte utgangspunkt i land som har et annet trusselbilde enn Norge og er derfor nødvendigvis ikke overførbart. Det er derfor viktig at målsetningene som er satt for sikringen av det fremtidige regjeringskvartalet baseres på relevante verdivurderinger tilpasset en norsk kontekst.

I Stortingsmelding nr. 21 (2018-2019) påpekes det at regjeringen vil at det nye regjeringskvartalet skal være åpent og inviterende for alle, herunder naboer, forbigående og ansatte. Syklende og gående skal ha fri tilgang til området. Naboer og næringsdrivende i området skal også kunne utøve sin aktivitet på en hensiktsmessig og normal måte. Sikkerheten skal ivaretas og gode praktiske løsninger rundt sikkerhetstiltakene skal forhindre unødvendige forstyrrelser for omgivelsene. Fysiske sikringstiltak rundt bygningene og i uteområdene i regjeringskvartalet skal i minst mulig grad virke skjemmende på bymiljøet. I det fremtidige arbeidet med nytt regjeringskvartal vil det være et betydelig fokus på å etablere gode sikkerhetsløsninger uten at det går på bekostning av forhold som funksjonalitet, logistikk, miljøvennlighet og estetikk.

Dette fremstår som gode og ideelle målsetninger som det er vanskelig å argumentere mot. I realiteten innebærer imidlertid alle sikkerhetsløsninger en avveining av sikkerhet mot andre verdier (Kruke, Olsen og Hovden, 2005; Olsen, Kruke og Hovden, 2007). Sikkerhetsarbeidet relatert til nytt regjeringskvartal er intet unntak. Det er viktig å være klar over at dilemmasituasjoner må håndteres politisk og være basert på verdivalg. Dilemmaer er problemer det ikke finnes rette eller gale svar på. Uansett hvilke valg man gjør for å oppnå noe, vil man tape noe annet. For å ivareta sikkerheten i regjeringskvartalet vil man stadig møte på situasjoner der det ikke finnes klare løsninger og man må velge tiltak som går på bekostning av andre verdier og interesser i samfunnet. I tillegg bygges et regjeringskvartal som skal stå i lang tid fremover. Det som fremstår som rette og gale løsninger i dag vil kunne endres over tid.

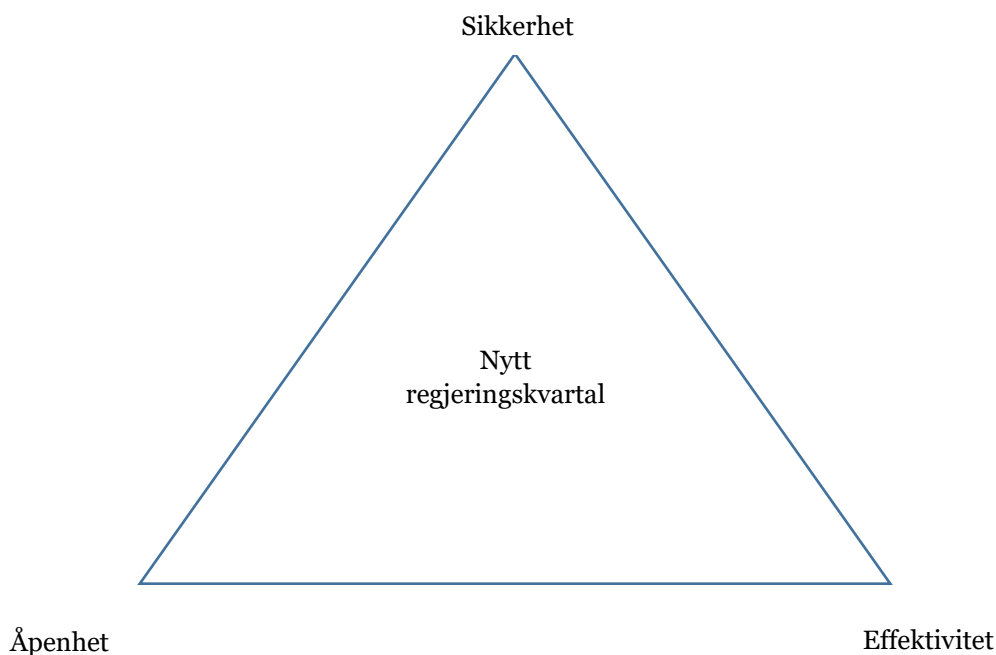
Dilemmaer knyttet til perimetersikringen kan inndeles etter ulike nivåer i samfunnet:

1. Dilemma på mikronivå er knyttet til forhold ved regjeringskvartalet isolert sett. Det vil si forhold ved regjeringskvartalet som er avgrenset til lokasjonen og de som har sitt daglige virke der, som driver næringsvirksomhet der, oppholder seg i regjeringskvartalet, eller er forbigående.
2. Dilemma på et mesonivå handler om hvordan regjeringskvartalet og sikringsmekanismene omkring vil fungere i forholdet til de omkringliggende områdene i byen og i de nære omgivelsene – praktisk, sikkerhetsmessig, estetisk og symbolsk.

3. Dilemma på et makronivå handler om regjeringskvartalet og dets utforming og tilgjengelighet i forhold til å bevare sentrale kvaliteter i det norske samfunnet slik som åpenhet, demokrati, et generelt høyt tillitsnivå, inkludert tillit til de politiske institusjonene og små avstander mellom myndigheter og befolkning, både fysisk og mentalt.

I mandatet for konseptvalgutredningen for nytt regjeringskvartal er det overordnede behov som ligger til grunn at departementene trenger langsiktig løsninger for lokaler som tilfredsstillende nødvendige krav til sikkerhet og funksjonalitet, og som understøtter deres arbeid (Opak, Metier og LPO Arkitekter, 2013a). I figuren nedenfor er dette illustrert med krav til sikkerhet, åpenhet og effektivitet, som er de tre verdiene som ofte blir fremhevet i dokumenter om det nye regjeringskvartalet. Det er imidlertid umulig å tilfredsstillende alle disse kravene fullt ut samtidig – det vil si at man står ovenfor verdidilemmaer. Trekanten illustrerer to grunnleggende dilemmaer det må tas stilling til i endelig utforming av ytre perimeter.

Dilemmaer som kan knyttes til perimetersikringen kan illustreres i følgende figur:



Figur 1: Dilemmaer mellom de tre verdiene sikkerhet, åpenhet og effektivitet.

*Åpenhet*: med åpenhet menes i denne sammenheng både rent fysisk, men også kognitiv åpenhet. Områdets åpenhet oppleves gjerne igjennom de tilbud og aktiviteter som er etablert og på områdets attraktivitet og estetikk. Åpenhet innebærer også at området ikke

oppfattes som unødvendig overvåket eller at man får begrenset sine demokratiske og personlige rettigheter ved å oppholde seg i området.

*Effektivitet:* med effektivitet i denne sammenheng menes i hvilken grad flyten av personer, trafikk, varer og tjenester ivaretas.

*Sikkerhet:* Vi vil her definere sikkerhet som «reell eller oppfattet tilstand som innebærer fravær av uønskede hendelser, frykt eller fare» (Norsk Standard, 2012). Sikkerhet som grunnleggende verdi er basert på risikovurderinger og på dimensjonering av sikkerhetstiltak gitt disse risikovurderingene.

Dilemmaet mellom sikkerhet og åpenhet er det som er enklest å få øye på. Dilemmaet finner vi igjen på alle de tre nivåene konsekvenser er undersøkt (mikro-, meso- og makronivå). Dilemmaet mellom sikkerhet og effektivitet er også klassisk. Dette gjelder særlig på mikro- og mesonivå. Vi vil i det følgende utdype disse vurderingene.



## 6. Mulige konsekvenser av perimetersikringen

Som sagt vil den planlagte perimetersikringen medføre konsekvenser og dilemmaer på ulike nivåer. Dette må man tas hensyn til når man skal vurdere hvilke konsekvenser perimetersikringen vil medføre for samfunnet. Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i mikro, makro og meso-nivå når vi fremstiller dilemmaer og konsekvenser knyttet til sikring av regjeringskvartalet.

### 6.1. Dilemma sikkerhet – åpenhet

#### 6.1.1. Utfordringer og dilemmaer på mikronivå

Det er flere dilemmaer knyttet til sikkerhet vs. åpenhet som omfatter både arbeidstakere, næringsvirksomhet, forbipasserende, samt de som bruker byrommet.

#### Arbeidstakere

Hovedargumentet for å innføre perimetersikring er å skape både reell og opplevd sikkerhet for de som arbeider i regjeringskvartalet og andre som oppholder seg der. De som befinner seg i regjeringskvartalet vil kunne oppleve at sikkerheten er ivaretatt ved at det er synlig at man beveger seg inn i et avsperrert område hvor kjøretøy i hovedsak ikke har adgang, og at det er synlige sikringstiltak man kan se med det blotte øye. Dette kan virke betryggende for mange med tanke på at regjeringskvartalet allerede har vært utsatt for et kjøretøybåret bombeangrep. På denne måten kan sikringstiltak føre til opplevd trygghet dersom tiltakene er designet og gjennomført på en god måte som skaper et godt og inviterende bymiljø og en innbydende arbeidsplass. Gode sikringstiltak kan fungere som et trygghetsskapende element som symboliserer at myndighetene har tatt trusler mot regjeringskvartalet på alvor og ønsker å beskytte befolkningen.

Samtidig som perimetersikring i form av bom, pullerter eller andre sikkerhetstiltak vil symbolisere at sikkerheten er ivaretatt, fungerer også sikringstiltakene som en påminnelse om at det finnes trusler man må være på vakt mot. Design, utforming, antall og tetthet på sikringstiltak vil ha betydning for i hvilken grad de som arbeider i regjeringskvartalet og andre vil oppleve tiltakene som trygghetsskapende eller fryktgenererende. Perimetersikring i form av bommer, pullerter eller andre sikkerhetstiltak med sterke sikkerhetsdesign vil symbolisere at man har ivaretatt sikkerheten samtidig som det finnes trusler man må være på vakt mot. Design, utforming, antall og tetthet på sikringstiltak vil ha betydning for i hvilken grad de som arbeider i regjeringskvartalet og andre vil oppleve tiltakene som trygghetsskapende eller fryktgenererende. Et minst mulig synlig preg vil også gjøre at regjeringskvartalet fremstår som åpent og inviterende for allmennheten, som en innbydende og trygg arbeidsplass og minneplass, med sikringstiltak som fortrinnsvis skal integreres i de bygningsmessige konstruksjonene og i de arkitektoniske løsningene.

Parker, kafeer og møteplasser kan gjøre at regjeringskvartalet også fremstår som åpent for de som jobber der og for befolkningen forøvrig. Ved et godt design på sikkerhetstiltakene vil man kunne legge gode rammer for å gjøre regjeringskvartalet om til en tidsriktig og estetisk fin arbeidsplass. Dette er også viktig fordi regjeringskvartalet må fremstå som representativt for statsbesøk og andre gjester. Ved å minske sikkerhetspreget vil man imøtekomme respekten for minnestedet. At regjeringskvartalet også er et minnested er et argument for å

ikke innføre et sikringsregime som kommuniserer at folk skal holde seg vekke. Mange av de som arbeider i regjeringskvartalet har dramatiske minner fra terrorangrepet 22. juli 2011, og mange har mistet kollegaer eller opplevd at nære kollegaer og venner har blitt alvorlig skadet. Det er derfor å forvente at mange av de som arbeider i regjeringskvartalet vil vegre seg for å flytte arbeidsplassen sin tilbake til regjeringskvartalet på grunn av traumer fra 22. juli angrepet hvis de ikke opplever en nødvendig grad av sikkerhet.

Et sikringsregime slik som det som er planlagt i regjeringskvartalet vil aldri kunne designe seg vekk fra at tiltakene kan virke fiendtlige og skape frykt. Man bør derfor søke å holde sikringsnivået rundt perimeteret på et lavt nivå, og sørge for at kontrollposter og kameraovervåking ikke er for omfattende og således signaliserer overvåking og kontroll heller enn åpenhet og demokrati. Samtidig brukes perimetersikringen som argument for å bygge konvensjonelle bygg som kan utformes mer innbydende og åpne enn lukkede konstruksjoner. Nødvendig sikkerhet må imidlertid bygges inn i bygningene slik at nødvendig sikkerhet ivaretas selv om ytre perimetersikring ikke holder.

### Næringsvirksomhet

I og rundt regjeringskvartalet er det også næringsvirksomheter og andre samfunnsfunksjoner og institusjoner slik som for eksempel VG, Høyesterett, Oslo Tingrett, forskjellige trossamfunn og Youngstorget. Perimetersikringen vil dermed berøre flere viktige institusjoner og offentlige byrom. Sikring med et sterkt sikkerhetspreg vil kunne resultere i tomme byrom og således ramme næringsinteresser som driver kommersiell virksomhet i og rundt regjeringskvartalet. Dersom man ikke lykkes med et effektivt, åpent og inkluderende sikkerhetsdesign vil disse næringsinteressene kunne miste sitt kundegrunnlag. Flere næringsinteresser i New York truet med å flytte fra Wall Street-distriktet i årene etter terrorangrepet 11. september 2001 på grunn av den daglige påminnelsen om terrortrusselen fra det «visuelt overveldende sikkerhetsnærværet» i form av barrikader og avstengte gater. Denne oppfatningen ble delt av myndighetene i New York, som i 2006 beordret fjerning av pullerter som ble satt opp etter 11. september 2001 utenfor et trettittalls bygninger. Dette ble gjort fordi de ble sett på som unødvendige, til hinder for fotgjengere og til mer skade enn nytte (Frydlund, 2012).

Virksomhetene og institusjonene i regjeringskvartalet vil også bli påvirket i ulik grad etter hvilke typer sikringstiltak man benytter. De bør således ikke sees på som en homogen interessegruppe. Mens næringsinteresser først og fremst kan påvirkes av om regjeringskvartalet fremstår som trivelig, tilgjengelig og innbydende, finnes det også viktige institusjoner som det må tas spesielle hensyn til i og rundt regjeringskvartalet. Overvåkingstiltak av viktige samfunnsinstitusjoner som Høyesterett eller i forbindelse med offentlige demonstrasjoner på Youngstorget, vil kunne være i strid med personvernet og demokratiske verdier. Det bør derfor utredes ytterligere om disse institusjonene krever spesielle hensyn ved utforming av sikringstiltak, eller om noen former for sikringstiltak kan være lovstridige. Andre viktige samfunnsfunksjoner, slik som Oslo Tingrett og VG, ligger like ved perimetersikringen og det må derfor også vurderes om ansatte og besøkende til disse institusjonene kan bli utsatt for unødvendig overvåking. I tillegg kan trosfrihet bli utfordret ved overvåking av området rundt trossamfunn som for eksempel Trefoldighetskirken og

Svenska Margareta kyrkan. Åpenhet innebærer derfor også at byrommet fremstår som åpent i den forstand at man ikke har en opplevelse av å bli unødvendig overvåket, eller at man faktisk er under et overvåkingsregime som er lovstridig eller på kanten av hva som oppfattes som akseptabelt av samfunnet.

### Forbipasserende og andre som bruker byrommet

Perimetersikringen vil kunne ha konsekvenser med tanke på personvern og menneskerettigheter for de som bruker byrommet enten til ferdsel, som sitt arbeidsted eller til andre gjøremål. I tillegg kan forbudet mot diskriminering være utfordret dersom spesielle grupper unngår å ferdes i regjeringskvartalet fordi de kan bli utsatt for identitetssjekk eller risikere å bli bortvist fra området. Man må også kunne forvente at staten ikke skal skape unødvendig utrygghet, bekymring eller uro hos befolkningen, men i stedet respektere publikum og andres rett til bevegelsesfrihet, ytringsfrihet og rett til privatliv. Sikkerhetsloven § 1-1, 3. ledd sier at sikkerhetstiltak skal gjennomføres i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper og verdier i et demokratisk samfunn. Overvåking av personer i sentrumsgatene, og da spesielt barn eller utsatte grupper, kan derfor være problematisk. Det samme gjelder overvåking av personer som fremmer politiske ytringer i form av for eksempel demonstrasjoner. Befolkningen har rett til privatliv når de ferdes i det offentlige rom. Dette gjelder også dersom man benytter seg av ytringsfriheten ved å delta i demonstrasjoner eller andre markeringer. Man må således vurdere om sikringstiltakene, spesielt de som innebærer en form for overvåking ved hjelp av kamera, droner eller skiltgjenkjenningsteknologi, kan komme til å begrense befolkningens ytringsfrihet, personvern og demokratiske rettigheter.

#### 6.1.2. Utfordringer og dilemmaer på mesonivå

Konsekvensene av perimetersikring på et mesonivå handler om hvordan regjeringskvartalet og sikringsmekanismene omkring vil fungere sett i relasjon til byen og de nære omgivelsene både på praktiske, estetiske og symbolske plan.

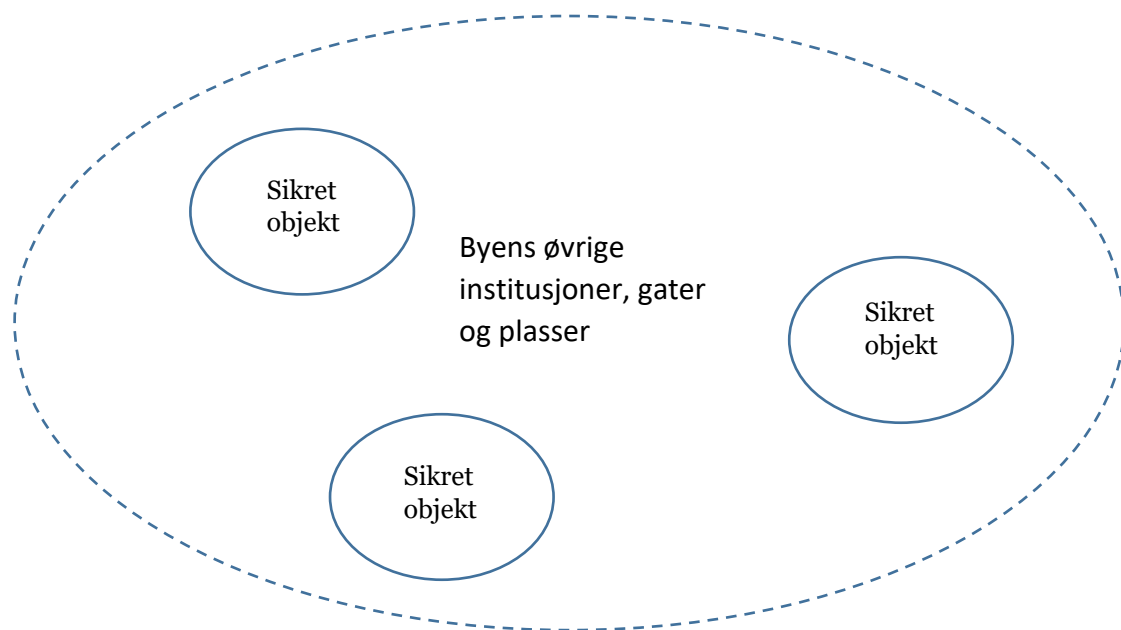
Lokasjonen til regjeringskvartalet som et sentralt byrom i et urbant bymiljø i hovedstaden gjør at sikkerhetstiltakene i regjeringskvartalet har konsekvenser for både byen og for de nærliggende områder og virksomheter. Det er derfor nærliggende å tenke at dimensjonering og design av sikkerhetstiltakene i størst mulig grad må reflektere dette. Et regjeringskvartal med et sterkt sikkerhetspreg kan virke avskrekkende på publikum og signalisere at man skal holde seg borte i stedet for å oppholde seg der. Perimetersikringen kan således fungere som et skille mellom utsiden og innsiden, både fysisk og mentalt.

Det er også et behov for å utrede hvordan sperring av gater vil påvirke trafikkbildet i Oslo by. Når man sperrer av gater i Oslo sentrum vil dette få konsekvenser for trafikkmønstret til ulike trafikantergrupper. I tillegg kan hindringer og sperringer skape tomme rom bak sperringene. En undersøkelse blant folk i Oslo (Meyer, Ingebrigtsen og Johnsrud, 2019) viser at de mest attraktive gatene i Oslo er kjennetegnet av mye folkeliv, spisesteder og butikker. En fysisk utforming av sperringer som skaper tomme rom kan gjøre regjeringskvartalet til en slags ørken på kvelds- og nattetid. Området skal huse nesten 5000 arbeidsplasser, der de

aller fleste trolig vil oppholde seg der innenfor standard arbeidstider. Man kan altså risikere å etablere en vakker ørken utenom kontortiden.

### Risikoforskyvning

Et kjent fenomen innen terrorforskning er risikoforskyvning. Dersom man sikrer et objekt forskyves risikoen til andre mål med lavere sikkerhetsnivå (Morral og Jackson, 2014). Risikoforskyvning blir ofte brukt som en forklaring på den økende trenden vi har sett de senere år med angrep mot myke sivile mål, heller enn mot symbolske sikrede mål, som for eksempel statsfunksjoner. En slik risikoforskyvning vil man også kunne tenke seg i Oslo. Dersom man sikrer regjeringskvartalet, kan dette medføre at man overfører risikoen til andre potensielle symbolske mål slik som for eksempel Slottet eller Stortinget eller sivile mål slik som ulike gater og plasser hvor folk ferdes og samles. Risikoforskyvning kan også tenkes å gjøre viktige institusjoner som mediehus i umiddelbar nærhet til perimetersikringen mer utsatt.



Figur 2: Sikrede objekter sett i relasjon til byens øvrige institusjoner, gater og plasser

Figuren ovenfor viser grensen for byen (eller den gamle bymuren) som stiplet linje, noen spesielt sikrede objekter (som for eksempel symbolske mål) spredt rundt i byen, samt byens øvrige institusjoner, plasser og gater. Det er ikke sikkert at man har redusert risikoen for et terrorangrep i Oslo by ved å sikre særskilte objekter og institusjoner som for eksempel regjeringskvartalet. Listen av potensielle terrormål er stor, og det er derfor viktig å erkjenne at det alltid vil være en restrisiko. Myndighetene bør derfor ha en bevisst strategi for hvordan man kommuniserer restrisiko for terrorangrep (og andre risikoer) til befolkningen.

Man bør også se på sikkerhetstiltakene i regjeringskvartalet som en del av et større sammenheng slik at man ikke risikerer å lage sårbarheter utenfor perimetersikringen f.eks. der varelevering skjer eller der man står i kø for å bli godkjent for å slippe innenfor perimetersikringen.

### Regjeringskvartalet som referanseobjekt

En annen konsekvens av å sikre regjeringskvartalet er at sikkerheten rundt disse bygningene kan komme til å skape en presedens og en forventning om hvordan man skal sikre andre offentlige rom eller arbeidsplasser i Oslo. Selv om man ikke skal basere sikring på hva andre gjør, men ta utgangspunkt i verdivurderinger og forankres risikovurderingene i hvert sektordepartements klassifisering av SVO/SVI, kan slike *forventninger* oppstå. Man bør reflektere over hvor høyt sikkerhetsnivået skal være for ansatte med en departementsfunksjon sammenlignet med arbeidstakere i andre organisasjoner og institusjoner. Flesteparten av de som er ansatt i regjeringskvartalet vil ikke ha krav på spesielle tiltak etter Sikkerhetsloven. En større grad av differensiering av sikkerhetsnivå i og mellom de ulike departementene ville kanskje ha ført til at grensen for perimetersikring kunne vært justert slik at det arealet som blir innenfor perimetersikringen ville blitt mindre.

#### 6.1.3. utfordringer og dilemmaer på makronivå

Perimetersikringen av regjeringskvartalet vil ha samfunnsmessige konsekvenser som går ut over lokale og bymessige forhold. Regjeringskvartalet representerer også statsmakten og nasjonen Norge. Angrepet 22. juli 2011 ble ikke sett på kun som et angrep mot regjeringskvartalet, men også som et angrep på det norske samfunnet og de verdiene som Norge står for. Makronivå omhandler regjeringskvartalet og dets utforming og tilgjengelighet i forhold til å bevare sentrale kvaliteter og verdier i det norske samfunnet.

Regjeringskvartalet er langt mer enn kun en arbeidsplass og et byrom. Ett av målene med regjeringskvartalet er at området skal fungere som en representasjonsplass for norske myndigheter. Et annet er at området er et minnested hvor folk skal kunne oppholde seg for å minnes de som ble rammet 22. juli 2011. Det er også et symbol på den norske staten, og et viktig symbol for de verdiene som det norske samfunnet er tuftet på. Regjeringskvartalet er også et viktig symbol for demokratiet. Åpenhet og demokrati blir ofte trukket frem i forbindelse med ønsket samfunnsutvikling og hvordan det norske samfunnet skal håndtere 22. juli angrepet og forhindre nye terroranslag, blant annet i Stoltenbergs tale etter 22. juli angrepet. Urbane sikringstiltak har blitt kritisert for å fremme motsatte samfunnsverdier og være et uttrykk for et samfunn styrt av frykt (Coaffee, O'Hare og Hawkesworth 2009; Jore, 2019). Pullerter, bomber og andre sikringstiltak har en mental påvirkning og symboliserer hvordan vi som samfunn lever med terrorisme. Samtidig som terrortrusselen designes bort ved hjelp av overvåkningskameraer og sikkerhetsbarrierer, designes den også inn i vår individuelle og kollektive hverdag og bevissthet (Fridlund, 2012). Urbane sikringstiltak har derfor blitt kritisert for å være «2000-tallets middelalder» og et forsøk på å designe seg bort fra et samfunnsproblem. Urbane sikringstiltak vil derfor i seg selv ikke gi den nødvendige løsningen på terrorisme.

Norge er et land preget av et generelt høyt tillitsnivå, inkludert tillit til de politiske institusjonene. Tilliten til sentrale samfunnsfunksjoner er viktig for å forstå hvordan folk oppfatter ulike trusler og samfunnets evne til å takle uønskede hendelser (Olsen, Kruke og

Hovden, 2007). Tillit er en av de viktigste verdiene for å skape et sikkert samfunn. Hvis samfunnstilliten er lav, vil folk forsøke å finne egne løsninger eller unngå de institusjonene man ikke har tillit til (Olsen, Kruke og Hovden 2007). Sikringsstrategier og overvåking som kan svekke tillit må brukes med varsomhet. Norge er kjent for å ha små avstander mellom myndigheter og befolkningen, både fysisk og mentalt. Derfor kan perimetersikringen ha konsekvenser også for samfunnet som helhet og hvordan vi ser på forholdet mellom innbyggere og statsmakt.

### Risikoforskyvning på samfunnsnivå

På et samfunnsnivå kan også sikring av regjeringskvartalet sees på som en form for risikoforskyvning; at ved å sikre et potensielt terrormål minskes nødvendigvis ikke risikoen for terrorisme. Den forflytter seg bare til andre aktuelle terrormål som ikke er like godt beskyttet. I et samfunn som Norge kan det tolkes som verre at det er regjerings- og statsforvaltning som driver med risikoforskyvning enn at andre aktører gjør det. Man bør vurdere grundig hvordan det kan tolkes at regjeringen sikrer seg selv og ikke befolkningen.

Det er mulig å se for seg at særskilte perimetersikringstiltak i regjeringskvartalet vil bli kritisert av befolkningen etter en fremtidig terroraksjon rettet mot «myke» mål i det offentlige rom i et annet kvartal i Oslo, eller i en annen by i Norge. Argumenter kan være at regjeringen innfører særskilte sikringstiltak for egne ansatte, sikringstiltak som ikke kommer andre deler av befolkningen, byen eller landet til gode.

### Symbolobjekt

De siste årene har det vært et økende fokus på hvordan byer, myndigheter, organisasjoner, bedrifter og innbyggere skal sikres. Det har imidlertid vært utfordrende å vurdere dimensjonering av sikringstiltak. Sikring av offentlige byrom og utsatte objekter er en landsomfattende utfordring, og regjeringskvartalet vil derfor fungere som et referanseobjekt som sier noe om hva man aksepterer som et nødvendig sikringsnivå i Norge. I tillegg signaliserer sikringsregimet i regjeringskvartalet noe om Norge. Også i utlandet sliter man med utfordringen ved å sikre statsmakten og det offentlige rom mot terrorisme. Regjeringskvartalet vil derfor også fortelle noe til omverden om hvordan Norge ønsker å fremstille seg generelt, og hvordan vi har håndtert ettervirkningene av terrorangrepet 22. juli 2011. Sikringen av regjeringskvartalet vil derfor ha en signaleffekt for hele landet og for utlandet om hva som blir ansatt som legitim og akseptabel sikring i et demokratisk samfunn.

Youngstorget oppfattes av mange som et symbol på det norske demokratiet. Det at Youngstorget nå skal under et kontrollregime kan derfor være problematisk. Dersom man ser for seg at sikringsregimet kan hindre at noen vil utrykke sin politiske mening, kan dette være problematisk i forhold til demokratisk deltakelse og personvern. Sikring av "verdier" omfatter også verdier som demokrati, rettsstat og menneskerettigheter, og i følge Sikkerhetsloven § 1-1, 3. ledd skal sikkerhetstiltak gjennomføres *i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper og verdier i et demokratisk samfunn*. Samfunnets grunnmur er demokrati, rettsstat og menneskerettigheter. Staten som myndighet skal respektere menneskerettighetene, og menneskerettighetene skal beskytte individer mot krenkelser. Det vil si at staten skal ivareta retten til liv, ved for eksempel å hindre bombeaksjoner.

Samtidig skal staten unnlate å gjøre inngrep i borgernes friheter. Frihet kan både være retten til å føle seg trygg, hindre utrygghet/bekymring/uro (ref. Human security<sup>1</sup>). Frihet kan også være frihet fra inngrep i privatliv. Her oppstår det et dilemma. Myndighetene skal respektere menneskerettighetene og menneskers rett til privatliv. Elektronisk overvåkning og GDPR kan fort komme i motsetningsforhold.

Man må derfor vurdere de kognitive og psykologiske aspektene ved perimetersikringen. Verdier kan også være kulturelle og moralske samfunnsverdier, arkitektur, estetikk, åpenhet, osv. Når staten reagerer med harde sikringstiltak, kan disse gå på bekostning av samfunnsverdiene. Vi må være bevisst på hva vi som samfunn ønsker å være og hva vi ønsker å beskytte. I flere andre demokratiske samfunn har man etter terrorangrepene i USA i 2001 observert at ekstraordinære tiltak bli ordinære og disse tiltakene har blitt kritisert for å lage en permanent tilstand av frykt i befolkningen (Coaffee, 2016; Swanstrom, 2002). Man må vurdere om det er denne samfunnsutviklingen man ønsker, og kun innføre sikkerhetstiltak dersom man mener at man har belegg for å hevde at perimetersikringen motvirker de truslene som man kan forvente vil true i fremtiden.

En utfordring i sikkerhetsarbeid er å fastsette hva som er effektive tiltak (Jore 2019). Sikkerhetsloven og retningslinjer for risikoanalyser som er utgitt av norske myndigheter stiller krav til proporsjonalitet og at tiltakene skal være kostnadseffektive. Disse prinsippene bør derfor legges til grunn for perimetersikring av regjeringskvartalet. Sikkerhetstiltakene bør også gjennomføres i samsvar med grunnleggende rettsprinsipper og verdier i et demokratisk samfunn slik som Sikkerhetslovens formål tilsier. Man må være oppmerksom på at perimetersikringen kan være et av mange små skritt mot store samfunnsendringer som ingen vil ha.

## 6.2. Dilemma sikkerhet – effektivitet

### 6.2.1. Utfordringer og dilemmaer på mikronivå

For de som arbeider i regjeringskvartalet kan perimetersikringen komme i konflikt med kravet om effektivitet. Når man sperrer av området for kjøretøyer er konsekvensene at det ikke lenger vil være mulig for de som arbeider i regjeringskvartalet å kjøre bil eller kollektivtransport så nær arbeidsplassen som man har hatt mulighet for tidligere. Perimetersikringen krever derfor at man har planlagt for hvordan de som arbeider i regjeringskvartalet effektivt skal kunne komme seg til og fra arbeidstedet. Dette gjelder kanskje spesielt arbeidstakere med spesielle behov eller nedsatt funksjonshemming.

En utfordring er at sperringer kan skape tomme byrom enten ved at de signaliserer at publikum ikke er velkomment eller at de faktisk virker hindrende på publikums bevegelsesmønster. Man bør derfor vurdere hvilke type sikringstiltak man implementerer, hvordan de ser ut og hvordan de påvirker bevegelsesmønstret til fotgjengere, syklistere, folk på elektriske sparkesykler osv. Forventningen om at byrommet skal ha et åpent og inkluderende design, betyr at det må være tilpasset ulike grupper i befolkningen. Her må også ulike grupper med funksjonshemninger (f.eks. bevegelses- og synshemmede) bli tatt

---

<sup>1</sup> Freedom from fear and freedom from want (UNDP 1994).

ekstra hensyn til. For disse gruppene vil perimetersikring i form av pullerter, buss-sluser, bom eller andre gatesperringer utgjøre en skaderisiko, samt virke bevegelseshemmede. Pullerter, bomber og buss-sluser kan skape forvirring og føre til ulykker for blinde og svaksynte, og man bør vurdere å legge gatevarme for å unngå is da dette er viktig i forhold til universell utforming. Bevegelsesfrihet kan bli utfordret dersom man ikke sørger for en universell utfordring av vegsperringer eller andre fysiske sikringstiltak.

I tillegg må man ha planer for hvordan varelevering skal skje, og hvordan utrykningskjøretøyer som ambulanser, brannbiler og politibiler effektivt kan komme seg til og fra regjeringskvartalet i tilfelle ulykker og plutselig sykdom blant mennesker som befinner seg innenfor perimeteret. Befolkningen i Norge har forventninger om rask, effektiv og nødvendig helsehjelp dersom noe skulle skje. For en så stor arbeidsplass som regjeringskvartalet vil det måtte regnes som sannsynlig at flere personer årlig vil trenge akutt medisinsk assistanse.

Et interessant poeng er den foreslåtte inkluderingen av Youngstorget i sikkerhetssonen. Youngstorget og Storgata er et av de mest populære områdene å oppholde seg for folk i Oslo (Meyer, Ingebrigtsen og Johnsrud, 2019). Folk liker som oftest å ferdes der det er andre mennesker. Dersom man ikke lykkes med å skape næringsvirksomhet, kafeer, restauranter, parker og åpne plasser som virker inviterende på publikum vil dette kunne ha flere konsekvenser. Fra et sikkerhetsståsted er befolkningen en ressurs som kan assistere hverandre ved behov, samt observere og varsle dersom noe mistenkelig skulle skje. Derfor ønsker man, i et sikkerhetsperspektiv, å invitere inn øyne som ser. Ut fra det som allerede er sagt om barrierer, kan inkludering av Youngstorget i sikkerhetssonen gjøre dette til et mindre attraktivt område. Hvis Youngstorget blir liggende innenfor ytre perimeter, kan det redusere torgets positive funksjon i byrommet. Denne plassen ble benyttet som oppstillingsplass for blålysetatene 22. juli 2011. En samling av blålysetatene kan være effektivt i den akutte responsen i en uønsket hendelse. Samlingen kan også utgjøre en trussel i seg selv da de da kan være et lettere mål i en omfattende terroraksjon. At Youngstorget kommer på innsiden av perimetersikringen kan derfor etablere en samleplass for blålysetater som ligger i et sikret område.

Åpenhet i form av tilgjengelighet kan også ha negativ påvirkning dersom det skulle skje en ulykke eller et angrep mot regjeringskvartalet. Kjøretøysperrer og andre hindringer kan ha en negativ effekt på effektiv rømning og evakuering i forbindelse med ulykker eller tilsiktede angrep. Det kan tenkes scenarioer som brann, selvmordsbomber, knivstikking, skytevåpen, missil, droneangrep, CBRNE<sup>2</sup>angrep, etc. der pullerter, bomber eller andre former for kjøretøyhindringer kan forsinke effektiv rømning og evakuering. Sikkerhetstiltakene kan således i seg selv misbrukes av en ondsinnet trusselaktør til å maksimere skadeomfanget i et angrepsscenario.

---

<sup>2</sup> CBRNE: kjemiske, biologiske, radioaktive, kjernefysiske og eksplosiver med høyt skadepotensial



### 6.2.2. utfordringer og dilemmaer på mesonivå

De næringsinteressene og institusjonene som holder til i regjeringskvartalet vil også bli berørt i form av kontroll av og mer ineffektiv varelevering. I arbeidene med reguleringsplanen ble kontrollregimer ved perimeteret utredet og man konkluderte med at lokal kontroll ville kunne føre til lange køer og et betydelig sikringspreg i gatebildet. Et eksternt kontrollsentert utenfor sentrum ble foreslått for å unngå dette og arbeidet med å finne egnet tomt for senteret er i gang, samt å definere kontrollnivåer og rutiner mm. Etablering av et eksternt kontrollsentert kan resultere i mindre kø inn mot perimetersikringen. Det er av det gode med hensyn til flyt av varer og tjenester, samt trengsel i byrommet. Det er også gunstig for å unngå at sikkerhetsposter ved perimetersikringen ender opp som et mål i seg selv fordi det er store ansamlinger av biler der. Selv om et eksternt kontrollsentert i seg selv kan sees på som en sikringsbarriere så er det kun en slik barriere hvis biler som er kontrollert ved det eksterne kontrollsentert er under oppsyn i transportetappen på vei til regjeringskvartalet. Uten en slik kontroll vil ikke et eksternt kontrollsentert fungere som en sikringsbarriere.

Man kan også se for seg situasjoner der sikringstiltak vil øke trusselen for de virksomheter som ligger rett ved perimetersikringen ved at man for eksempel kjører en bombelast dit eller at man går til angrep på folkemasser eller køer som perimeteret kan komme til å skape.

### 6.2.3. utfordringer og dilemmaer på makronivå

Siden sikringen av regjeringskvartalet kan skape presedens for sikring av andre institusjoner og byrom i Norge, vil utfordringer knyttet til tilgjengelighet og sikkerhet også være relevant i andre deler av landet. Dette kan føre til legitimering av unødvendig høyt sikringsnivå og innskrenket bevegelsesfrihet andre steder i Norge der risikoen vurderes som langt mindre.

Sikringsregimet som blir innført i regjeringskvartalet kan derfor enten fremstå som et verdig symbol på statsmakten eller å signalisere et overvåkingsregime. Regjeringskvartalet skal også være et minnested for langt flere enn de som er bosatt i Oslo. I så måte vil sikringen av regjeringskvartalet kunne fremstå som uforenlig med å være et verdig minnested for besøkende fra inn og utland og fremstå som et dårlig symbol på hvordan Norge har taklet 22. juli.

## 7. Endringer i risikobilder og fremtidsrettet sikring

Regjeringskvartalet bygges i et 100-års perspektiv. Dette medfører behov for fortløpende vurderinger av risiko, samt å kommunisere risiko.

### 7.1. Endringer i risikobilder

En perimetersikring slik den planlegges i dag tar hovedsakelig utgangspunkt i dagens trusselbilde og teknologi. Det er imidlertid på sin plass å påpeke at terrorangrep med kjøretøy utgjorde 2% av angrepene i Vest Europa i 2018<sup>3</sup>. Det er sannsynlig at det også finnes andre trusler man ønsker å beskytte seg mot. Selv om kjøretøybårne trusler kan komme fra andre trusselaktører enn kun terrorister, kan man hevde at det å sikre seg mot terrorangrep med kjøretøy innebærer å sikre seg mot det som allerede i dag statistisk sett er en mindre trussel. Sikkerheten i regjeringskvartalet må derfor være rettet mot langt flere mulige angreppsscenarioer, slik som for eksempel bruk av kniv eller skytevåpen, person- eller sykkelbårne bomber, missil og snikskyting. I tillegg må et regjeringsbygg være sikret mot andre typer trusler enn kun terrorisme. Etterretning, attentat og sabotasje er eksempler på andre trusler som også må vurderes som relevante for regjeringskvartalet.

Kommersialisering av nye teknologier gir mulighet for nye aksjonsformer (bruk av droner, roboter, cyber, etc.) som krever nye typer sikkerhetstiltak. Et fremtidig regjeringskvartal bør således designes for andre fremtidige trusselbilder enn kun kjøretøysbårne eksplosiver eller kjøretøy som drapsvåpen. Med en føre-var tankegang tar man høyde for trusler som ikke er kjent i dag, såkalte sorte svaner. Når regjeringskvartalet står ferdig kan det være vanskelig å gjøre grunnleggende endringer i sikkerhetsstrukturene. Det kan også tenkes scenarioer der terrorister vil utnytte sårbarheter ved perimetersikringen eller forhindre effektiv rømning. Det må derfor vurderes om perimetersikringen kan ha en negativ effekt i forhold til andre scenarioer enn kjøretøy med bombelast. For eksempel kan man tenke seg at et digitalt angrep mot bommene eller kameraene kan brukes for både å bryte perimetersikringen, men også for å hindre effektiv evakuering.

Siden perimetersikringen mest av alt fungerer som kjøretøyhinder kan man risikere at det være mer innrettet mot fortidens og dagens scenarioer enn det vi kan komme til å se i fremtiden, i alle fall med tanke på at det nye regjeringskvartalet bygges for et 100-årsperspektiv. Det argumenteres med at perimetersikringen åpner for å bygge konvensjonelle bygg som kan utformes mer innbydende og åpne enn lukkede konstruksjoner. Det er tidligere argumentert med at perimeteret i seg selv ikke er et argument for å renonsere på sikringstiltakene i selve bygningsmassen. Det å bruke så store mengder glass kan gjøre bygningsstrukturene sårbare. Ved et bombeangrep kan glass som splintres utgjøre en sekundærtrussel som kan medføre enorm skade på mennesker. For de ansatte i regjeringskvartalet vil det være viktig at de opplever at de er en del av en fremtidsrettet sikring slik at det sikringsregimet man implementere i dag ikke framstår som utdatert om få år når trusselbildet har endret seg. Dette handler om å skape legitimitet for tiltakene hos de ansatte og andre som bruker regjeringskvartalet.

---

<sup>3</sup> START 2019 [https://www.start.umd.edu/pubs/START\\_GTD\\_TerrorismIn2018\\_Oct2018.pdf](https://www.start.umd.edu/pubs/START_GTD_TerrorismIn2018_Oct2018.pdf)

## 7.2. Datostempling av sikkerhetstiltak

Bevisst og ubevisst vil samfunnet ofte innrette seg slik at nye tiltak skal forebygge den uønskede hendelsen som allerede har skjedd. Det har videre vist seg svært vanskelig å fjerne sikkerhetstiltak når de først er installert. Datostempling av sikkerhetstiltak kan ivareta en dynamisk tilnærming til risiko og behov for sikring etter hvert som trusler og situasjon endrer seg.

En mulighet er å sette en «holdbarhetsdato» på tiltakene. Når denne datoen nærmer seg bør tiltaket evalueres både isolert sett og i forhold til hvordan det samspiller med andre. Det vil være flere gode virkninger av en slik strategi. For det første kan man unngå at et område overleses med sikkerhetstiltak, noe som etter hvert kan gå på bekostning av andre verdier i samfunnet som vi gjerne vil beskytte, som for eksempel åpenhet, toleranse og demokrati. For det andre kan man gjennom kontinuerlige evalueringer få stadig ny kunnskap om hvilke tiltak som virker og hvorfor de virker. For det tredje kan det holde vedlike en offentlig interesse og debatt om sikkerheten rundt regjeringskvartalet.

## 7.3. Risikokommunikasjon

En levende diskusjon om risiko, trusler og sikkerhetstiltak er kanskje det viktigste sikkerhetstiltaket av alle. Det er også vanskelig å få til i praksis. Som kjent oppstår det en enorm politisk vilje til å forbedre sikkerheten rett etter at en krise har intruffet, slik det gjorde etter 22.juli 2011. Etter hvert som tiden går uten at nye kriser oppstår daler interessen. Spørsmål knyttet til sikkerheten i samfunnet kommer gradvis i skyggen av andre mer presserende og lettere målbare oppgaver. Det er når oppmerksomheten og årvåkenheten forsvinner, at sårbarheten vår blir større og risikoen for nye uønskede hendelser øker. Risikokommunikasjon, både i forbindelse med innføring av sikringstiltak, men også i forhold til restrisiko, kan bidra til en innføring av sikring som bidrar til å støtte opp under de verdiene man prøver å beskytte (frihet, demokrati, et åpent samfunn).

Som nevnt ovenfor vil ikke etableringen av et omfattende sikkerhetsregime rundt det nye regjeringskvartalet medføre at all risiko for villedede handlinger elimineres. Det vil alltid være en restrisiko etter at risikoreduserende tiltak er iverksatt. Det betyr at det vil være behov for en strategi for risikokommunikasjon, for en utveksling og deling av risikorelatert informasjon mellom forskjellige grupper og interessenter, inkludert media og befolkningen. Konkret vil det også være viktig med en strategi for risikokommunikasjon for ansatte i regjeringskvartalet. Det vil også være behov for kommunikasjon om risikoforskyvning fra spesielt sikrede objekter i Oslo til mindre sikrede objekter, institusjoner, gater og plasser, eller til andre deler av Norge. Et ledd i denne risikokommunikasjonen kan være å referere til de senere års angrep rettet mot befolkningen i gater og på plasser i store europeiske byer som London, Barcelona, Berlin, Nice og Stockholm.

## 8. Konklusjoner

Hensikten med denne rapporten har vært å utrede konsekvensene av den ytre perimetersikringen rundt regjeringskvartalet. Rapporten er basert på et arbeidsseminar som ble avholdt på Gardermoen 21-22. november 2019. På dette seminaret deltok 25 personer som representerte ulike interesser og perspektiver på sikring av det nye regjeringskvartalet. I tillegg er rapporten basert på tidligere forskning og utredninger som forskergruppen ved UiS har deltatt i. Mer spesifikt er det to problemstillinger vi har drøftet:

- *Hvilke konsekvenser vil perimetersikring av regjeringskvartalet medføre for samfunnet som helhet, for de som har sitt arbeidsted innenfor regjeringskvartal-området, for personer som oppholder seg i området, forbi passerende og nærliggende virksomheter og næringsliv?*
- *Hvilke utfordringer er det knyttet til den vedtatte perimetersikring av regjeringskvartalet, og hvordan kan man innføre sikring som støtter opp under de verdiene man prøver å beskytte (frihet, demokrati, et åpent samfunn)?*

Sikring handler om fremtiden, og usikkerheten om hva som vil bli truslene mot det planlagte regjeringskvartalet er stor. Politikk, ideologi og etikk er helt sentrale faktorer i vurdering av risiko og samfunnssikkerhet. Perimetersikringen vil påvirke samfunnet på flere måter og nivåer, og det er åpenbart at det ikke finnes noen entydige *korrekte* løsninger på slike tiltak. Det er viktig å få forståelse for hvilke konsekvenser ulike sikkerhetstiltak kan ha, og hvor inngripende et tiltak eller summen av flere tiltak kan være. Man må avveie sikringstiltakene opp mot de fordeler og ulemper tiltakene kan medføre for samfunnet. De valgene man gjør er ofte verdivalg som representerer ulike dilemmaer. Slike dilemmaer kan bare avgjøres politisk. I en slik prosess bør man forvente at ulike interessegrupper og befolkningen blir tatt med på råd gjennom en kommunikatív dialog og tilnærming til planlegging hvor relevante aktører inviteres til å delta. Slik kan man skape størst mulig aksept og legitimitet for tiltakene og sørge for at sikringsregimet som blir innført i minst mulig grad går på akkord med de verdiene man ønsker å beskytte.

Konsekvensene av perimetersikringen er strukturert ved hjelp av to dilemmaer mellom grunnleggende verdier:

- Forholdet mellom sikkerhet og åpenhet.
- Forholdet mellom sikkerhet og effektivitet.

Dilemmaene ligger i at det ikke vil være mulig å oppnå disse verdiene fullt ut samtidig. Hvordan og i hvilken grad sikringstiltak vil påvirke samfunnet vil avhenge av hvilke typer tiltak man innfører, hvordan disse ser ut, og hvilken kombinasjoner av tiltak man velger å benytte. Det er åpenbart at pullerter er mindre kontroversielle enn for eksempel kameraovervåking, ansiktsgjenkjenningsteknologi eller bruk av overvåkingsdroner. Dess flere ulike tiltak man kombinerer, dess mer kontroversielt kan sikringsregimet bli og dess større kan de negative konsekvensene for samfunnet være. Dimensjoneringen av hvert enkelt tiltak vil også påvirke konsekvensene. Det vil for eksempel være stor forskjell på om man setter opp 10 eller 200 pullerter rundt regjeringskvartalet. For de fysiske tiltakene er det å forvente at materialvalg, utforming og design også vil påvirke legitimiteten til tiltakene og effekten

tiltakene har på samfunnet. Dimensjoneringen av sikringstiltakene vil påvirke de fordeler og ulemper perimeteret vil ha for regjeringskvartalet som arbeidsplass, som del av et bysenter, som referanseobjekt og som symbol. Feilslåtte tiltak kan være i konflikt med gjeldende lovgivning og føre til en samfunnsutvikling som ikke er ønsket. Med den nye Sikkerhetsloven som trådte i kraft i 2019 må man kunne forvente at sikkerhetstiltak skal være kostnadseffektive, faktisk redusere trusselen, være proporsjonal i forhold til mulige trusler og ikke komme i konflikt med grunnleggende rettsprinsipper og verdier. I følge loven skal *grunnleggende rettsprinsipper og verdier forstås* blant annet som hensynet til den enkeltes personvern og rettssikkerhet. «I dette ligger en presisering av at det kun er de sikkerhetsmessige tiltakene som er nødvendige og forholdsmessige, og som har en dokumentert effekt, som skal iverksettes. Det ligger også en plikt til å vurdere alternative og mindre inngripende tilnærminger for å oppnå samme effekt.» (Prop. 153 L 2016-2017 side 164). Loven en god rettesnor for hvordan man bør vurdere perimetersikringen og hvilke premisser lovgiver ønsker at man skal legge til grunn for sikringstiltak.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Hele kvartalet er klassifisert som SVO i henhold til loven

Tabell: Dilemmaer mellom grunnleggende verdier og konsekvenser av perimetersikring – en oppsummering

Dilemma/ nivå	Mikro (Regjeringskvartalet)	Meso (Nærliggende områder)	Makro (Samfunnet for øvrig)
Sikkerhet vs. åpenhet	Perimetersikring kan bidra til: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opplevd trygghet eller utrygghet og frykt</li> <li>• Tillit til at sikkerheten er ivarettatt eller mistillit til myndighetene</li> <li>• Følelse av åpenhet og inkludering eller overvåking, stigmatisering og et ekskluderende bymiljø</li> <li>• Folketomme områder og opplevd utrygghet, særlig etter arbeidstidens slutt, eller folkeliv og opplevd trygghet</li> </ul>	Perimetersikring kan bidra til: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bydelen som et nytt og inkluderende byrom eller en folketom bydel</li> <li>• Økt sikkerhet i bydelen og påfølgende risikoforskyvning til andre deler av Oslo by</li> </ul>	Perimetersikring kan bidra til: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Å skape et verdig symbol på statsmakten eller signalisere et overvåkingsregime</li> <li>• Legitimering av unødvendig høyt sikringsnivå og innskrenket bevegelsesfrihet andre steder i Norge der risikoen vurderes som mindre eller et godt eksempel på balansert sikring</li> <li>• Et verdig minneste for besøkende eller et dårlig symbol på hvordan Norge taklet 22. juli</li> </ul>
Sikkerhet og effektivitet	Perimetersikringens intensjoner er økt sikkerhet i regjeringskvartalet, men kan også føre til: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Hindringer i den frie ferdselen, spesielt for personer med nedsatt funksjonsevne</li> <li>• Vanskelig fremkommelighet som kan ramme næringsinteresser</li> <li>• Hindringer som gjør at folk heller foretrekker andre områder</li> <li>• En perimetersikring som i seg selv kan hindre effektiv evakuering og effektiv ankomst for blålysetatene</li> <li>• Misbruk av barrierene i et angrepsscenario</li> </ul>	Perimetersikringens intensjoner er økt sikkerhet i regjeringskvartalet, men kan også føre til: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trafikkopphopninger i kontrollpunkter</li> <li>• Trafikkproblemer som kan forplante seg til byens nærliggende områder</li> <li>• Nye sårbarheter på grunn av eksternt kontrollsenters</li> <li>• Effektivitetsproblemer for næringsdrivende i nærområdet</li> </ul>	Perimetersikringens intensjoner er økt sikkerhet i regjeringskvartalet, men kan også føre til: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presedens for unødvendig høyt sikkerhetsnivå i andre og mindre profilerte institusjoner og organisasjoner</li> </ul>

Denne rapporten utreder konsekvensene av perimetersikring på et nokså overordnet nivå. Når utformingen av regjeringskvartalet og perimetersikringen er mer konkretisert kan det

være et behov for ytterligere analyser av konsekvensene på områder som menneskerettigheter, rettsikkerhet, personvern og andre demokratiske verdier. Sikringstiltakene må kunne stå seg over tid og overfor nye trusselbilder og samfunnsendringer. Befolkningen og interessegrupper bør involveres både i prosjektfasen, men også fortløpende etter at Regjeringskvartalet er etablert og i drift. Dette for å sikre at man i minst mulig grad innfører tiltak som går på akkord med de verdiene man prøver å beskytte.

## Referanser

Coaffee, J. (2016). *Terrorism, Risk and the Global City: Towards Urban Resilience*. London: Routledge.

Coaffee, J., O'Hare, P. og Hawkesworth, M. (2009). The visibility of (in)security: The aesthetics of planning urban defences against terrorism. *Security Dialogue* 40(4–5): 489–511.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap - DSB (2016). *Samfunnets kritiske funksjoner. Hvilken funksjonsevne må samfunnet opprettholde til enhver tid?*

Dovre Group og Transportøkonomisk institutt (2014). *Fremtidig regjeringskvartal. Kvalitetssikring av beslutningsunderlag for konseptvalg (KS1)*.

Engen, O. A., Kruke, B. I., Lindøe, P. H., Olsen, K. H., Olsen, O. E., og Pettersen, K. A. (2016). *Perspektiver på samfunnssikkerhet*. Cappelen Damm.

Frydlund, M. (2012). *Å lære seg å leve med terrorismen*. Stavanger Aftenblad 25. april 2012.

Jore, S.H. (2012). *Counterterrorism as risk management strategies*. PhD Thesis no. 178, Faculty of Science and Technology, University of Stavanger, Norway.

Jore, S. H. (2019). Ontological and epistemological challenges of measuring the effectiveness of urban counterterrorism measures. *Security Journal*, 1-16.

Jore, S. H., Utland, I. L. F., og Vatnamo, V. H. (2018). The contribution of foresight to improve long-term security planning. *Foresight*, 20(1), 68-83.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017). *Vedtak av statlig reguleringsplan for nytt regjeringskvartal, Vedtaksbrev*. Dokumenter som utgjør reguleringsplanen er lastet ned fra: <https://www.statsbygg.no/Prosjekter-og-eiendommer/Byggeprosjekter/Regjeringskvartal-nytt/utviklingsfasen/Reguleringsplan/Vedtatt-reguleringsplan/>

Kruke, B. I., Olsen, O. E. og J. Hovden (2005). *Samfunnssikkerhet: forsøk på en begrepsfesting*. Rogalandforskning. Stavanger, Rogalandforskning. RF 2005/034.

Lov om nasjonal sikkerhet (Sikkerhetsloven) (2018). Lastet ned fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-01-24>

Meld.st 21 (2012-2013). *Terrorberedskap: Oppfølging av NOU 2012: 14 – Rapport fra 22. juli-kommisjonen*. Lastet ned fra: <file:///C:/2019%20-%20Regjeringskvartalet/Regjeringen/Meld%20St%2021%20-%202012-2013.pdf>

Meld.st 21 (2018-2019). *Nytt regjeringskvartal*. Lastet ned fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e53b807bbb1e450383f21e87a8515689/no/pdfs/stm201820190021000dddpdfs.pdf>



Meyer, S., R. Ingebrigtsen og H. Johnsrud (2019). *Gatepreferanser i Oslo: En kartbasert spørreundersøkelse om favorittgater, mislikte gater og rutevalg*. Oslo, Transportøkonomisk institutt (TØI), Rapport 1701/2019.

Meyer, S. F., Jore, S. H., og Johansen, K. W. (2015). Troublesome trade-offs: balancing urban activities and values when securing a city-centre governmental quarter. *City, territory and architecture*, 2(1), 8.

Morrall, A. R., og Jackson, B. A. (2014). *Understanding the role of deterrence in counterterrorism security*. Rand Corporation.

NOU (2012). Rapport fra 22. juli-kommisjonen. Lastet ned fra:  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcdbe8/no/pdfs/nou201220120014000dddpdfs.pdf>

Norsk Standard (2012). *NS 5830 Samfunnssikkerhet - Beskyttelse mot tilsiktede uønskede handlinger - Terminologi*.

Olsen, O. E., Kruke, B.I. og J. Hovden (2007). Societal safety: Concepts, borders and dilemmas. *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 15(2).

Opak, Metier og LPO Arkitekter (2013a). *Konseptvalgutredning for fremtidig regjeringskvartal*.

Opak, Metier og LPO Arkitekter (2013b). RKV KVV B07 - *Referansestudier*. Lastet ned fra:  
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fad/vedlegg/bst/referansestudier.pdf>

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). *Prop. 153 L (2016 –2017). Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven)*. side 164

Regjeringen.no: Utredningene og mer informasjon om regjeringskvartalet finnes på [www.regjeringen.no/regjeringskvartalet](http://www.regjeringen.no/regjeringskvartalet)

START -National Consortium for the study of terrorism. (2019). *Background report. Trends in Global Terrorism: Islamic State's Decline in Iraq and Expanding Global Impact; Fewer Mass Casualty Attacks in Western Europe; Number of Attacks in the United States Highest since 1980s*. Lastet ned fra:  
[https://www.start.umd.edu/pubs/START\\_GTD\\_TerrorismIn2018\\_Oct2018.pdf](https://www.start.umd.edu/pubs/START_GTD_TerrorismIn2018_Oct2018.pdf)

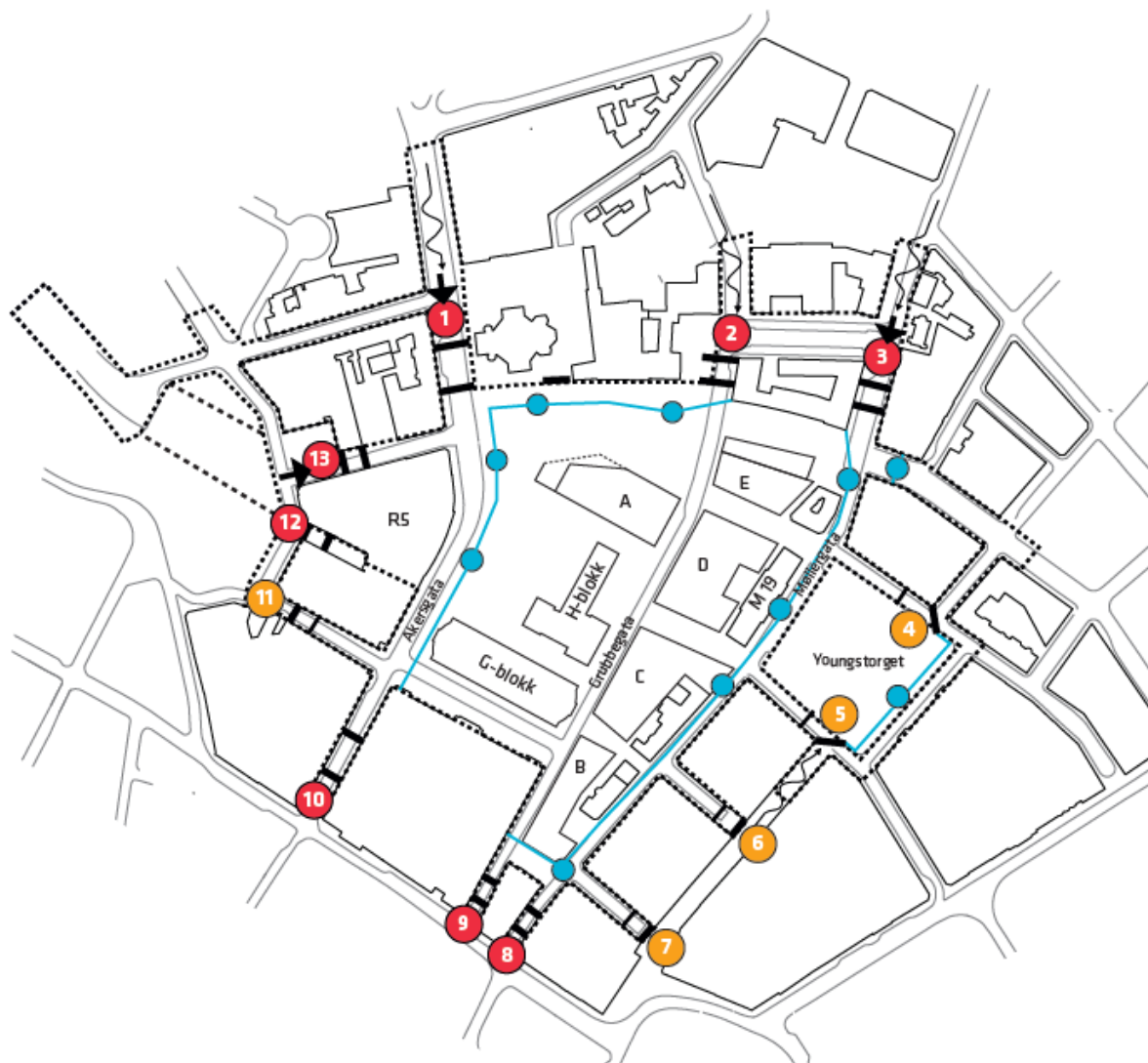
Swanstrom, T. (2002). Are fear and urbanism at war? *Urban Affairs Review* 38(1): 135–140.

Tinmannsvik, R.K. (2008). Stille avvik - trussel eller mulighet? R.K. Tinmannsvik (Ed.), «Robust arbeidspraksis: *Hvorfor skjer det ikke flere ulykker på sokkelen?*» Trondheim. Tapir Akademiske Forlag. 133-14.

UNDP (1994). *Human Development Report*. Oxford, Oxford University Press.

Van Um, E. og Pisiou, D. (2015). Dealing with uncertainty: the illusion of knowledge in the study of counterterrorism effectiveness. *Critical Studies on Terrorism* 8(2): 229–245.

# Vedlegg 1. Oversiktskart over perimetersikringen, med anbefalt plassering av sikkerhetstiltak av type A, B og C



- Type A - Fleksibelt sikringstiltak
- Type B - Fleksibelt sikringstiltak - innerste ikke i daglig bruk
- Type C - Integreerte/faste sperretrinn
- Fartreduserende tiltak
- Planområde
- Hovedalternativene for innkjøring til områdene innenfor ytre

## Vedlegg 2: Informasjon om seminar

### **Velkommen til seminar om konsekvenser ved etablering av ytre perimeter (sikringszone) rundt nytt regjeringskvartal**

**Tidspunkt:** Lunsj til lunsj seminar 21.-22. november 2019

**Sted:** Clarion Hotel & Congress Oslo Airport. Adresse: Hans Gaarders veg 15, 2060 Gardermoen

Takk for at du deltar på innspills-seminaret om konsekvenser ved etablering av ytre perimeter (sikringszone) rundt nytt regjeringskvartal. Vedlagt følger program for seminaret og foreløpig deltakerliste.

Seminaret vil bli gjennomført ved å kombinere korte foredrag og at deltakerne skal være med i diskusjonspaneler.

Følgende spørsmål gir retning for seminaret:

1. Hvilke konsekvensene kan man forvente at perimetersikring av regjeringskvartalet medfører for ulike interessenter?
2. Hvilke utfordringer og dilemmaer er det knyttet til perimetersikring av regjeringskvartalet?
3. Hvordan kan man innføre sikring som i minst mulig grad går på akkord med verdiene vi vil beskytte?

Presentasjonen og diskusjonene som kommer frem på seminaret skal danne grunnlaget for en rapport som skal leveres til Statsbygg og være en del av beslutningsgrunnlaget i forhold til fremtidige sikkerhetsvurderinger i forhold til regjeringskvartalet.

Seminaret starter kl. 11.30 den 21. november og avsluttes klokken den 12.00 den 22. november 2019.

Seminardeltagere får dekket sine reiseutgifter og eventuelle hotellutgifter ved å sende reiseregning til UiS.

Dersom du har spørsmål eller trenger mer informasjon om seminaret, kan du ta kontakt med Sissel Haugdal Jore på telefon 995 18 189.

Vi ser frem til et spennende seminar!

Med vennlig hilsen

Sissel Haugdal Jore, Odd Einar Olsen og Bjørn Ivar Kruke

Universitetet i Stavanger

## Vedlegg 3: Program for seminar om konsekvenser ved etablering av ytre perimeter (sikringszone) rundt nytt regjeringskvartal

**Tidspunkt:** Lunsj til lunsj seminar 21.-22. november 2019

**Sted:** Clarion Hotel & Congress Oslo Airport. Adresse: Hans Gaarders veg 15, 2060 Gardermoen

### **21. november**

- |               |  |
|---------------|--|
| 11.30 - 12.30 | Velkommen og lunsj   |
| 12.30 - 13.00 | Hensikten med seminaret og plan for gjennomføring<br>Deltagerne presenterer seg selv og presenterer kort det de ser på som spesielt viktige problemstillinger i forhold til sikring av regjeringskvartalet |
| 13.00 - 14.00 | Informasjon om planlagt perimetersikring i regjeringskvartalet   |
| 14.20 - 16.00 | Spørsmål 1: Hvilke konsekvensene kan man forvente at perimetersikring av regjeringskvartalet medfører for ulike interessenter?<br>Presentasjon og diskusjon  |
| 16.00 - 16.30 | Pausebuffet  |
| 16.30 - 18.00 | Spørsmål 2: Hvilke utfordringer og dilemmaer er det knyttet til perimetersikring av regjeringskvartalet?<br>Presentasjon og diskusjon  |
| 18.00         | Avslutning dag 1   |
| 19.30         | Middag på kvelden i restauranten   |

### **22. november**

- |               |   |
|---------------|---|
| 8.30 - 9.00   | Velkommen dag 2<br>Oppsummering dag 1   |
| 9.00 – 10.40  | Spørsmål 3: Hvordan kan man innføre sikring som i minst mulig grad går på akkord med verdiene vi vil beskytte?<br>Presentasjon og diskusjon |
| 11.00 - 12.00 | Oppsummering og avslutning  |
| 12.00         | Lunsj i restauranten  |

## Vedlegg 4: Liste over påmeldte deltagere på seminar om konsekvenser ved etablering av ytre perimenter (sikringszone) rundt nytt regjeringskvartal

Navn	Deltar 21. nov	Deltar 22. nov
Tore Bjørge, C-REX, UIO		X
Marius Botten, Statsbygg	X	X
Peter Burgess, Ecole Normale Supérieure, Paris og København Universitet		X
Odd Einar Dørum, Samfunnsdebattant og tidligere justisminister		X
Carina Marie Enge, Universitetet i Stavanger	X	X
Fredrik Frøland, Beredskapssetaten, Oslo kommune	X	X
Morten Haveraaen, Statsbygg	X	X
Yngvar Hegrenes, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Sekretariatet for Levende Oslo	X	X
Mats Ruge Holte, PwC	X	
Njål Høstmælingen, Jurist og menneskerettighetsekspert	X	X
Kjetil Ansgar Jakobsen, Nord Universitet	X	X
Jonas Johannesen Håland, Bymiljøetaten Oslo kommune	X	
Joachim Klaveness Jensen, Brann- og redningsetaten, Oslo kommune	X	X
Sissel H. Jore, Universitetet i Stavanger	X	X
Bjørn Ivar Kruke, Universitetet i Stavanger	X	X
Tom Løvslogen, Brann- og redningsetaten, Oslo kommune	X	X
Per Martinsen, Riksantikvaren	X	X
Sunniva Frislid Meyer, Transportøkonomisk institutt (TØI)	X	X
Birte Mobraaten, Bymiljøetaten, Oslo kommune	X	X
Torstein Nilsen, Stavanger kommune	X	X
Odd Einar Olsen, Universitetet i Stavanger	X	X
Rune Rimstad, Oslo Universitetssykehus		X
Harald N. Røstvik, Universitetet i Stavanger	X	X
Per Morten Schiefloe, NTNU	X	X
Knut Syvertsen, KMD	X	
Martine Vold, Forsvarsbygg	X	X



Universitetet  
i Stavanger

Januar 2020  
ISSN 0806-7031  
ISBN 978-82-7644-897-9  
Rapport nr. 86, Universitetet i Stavanger

Universitetet i Stavanger  
N-4036 Stavanger  
Norge  
[www.uis.no](http://www.uis.no)

---

Utfordre.  
Utforske.