



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

22. juli 2011

Evaluering av politiets innsats



22. juli 2011
Evaluering av politiets innsats

Copyright Politidirektoratet 2012

POD-publikasjon 2012/03
ISBN 978-82-8256-025-2

Alle henvendelser om denne publikasjonen kan rettes til
Politidirektoratet, postboks 8051 Dep, 0031 Oslo.
E-post: politidirektoratet@politiet.no
Internett: www.politi.no

Sitat og kopiering fra rapporten er tillatt ved angivelse av kilde.

TIL POLITIDIREKTØREN

Utvalget som 18. august 2011 fikk i oppgave å evaluere politiets håndtering av terrorhandlingene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011, legger frem sin rapport.

Handlingene i Oslo og på Utøya førte til død, lidelser og sorg for svært mange mennesker, og rystet nasjonen. Institusjoner med ansvar for beredskap og trygghet i samfunnet søker svar på mange spørsmål i etterkant av handlingene. Beslutningen om en samlet etatsevaluering begrunnes i Politidirektoratets overordnede, faglige ledelse av politiet og ansvaret for en systematisk erfaringslæring. Utvalget har mottatt evalueringsrapporter og andre rapporter fra alle politienheter under direktoratet og fra direktoratet selv. Det er mottatt informasjon fra politiets samvirkeparter ved krisehåndtering.

Alle som deltok i håndteringen av hendelsene, har hver for seg og samlet fått nye, omfattende og unike erfaringer som det er viktig å lære av. Dette har vært sentralt i utvalgets tilnærming til arbeidet. Utvalget har konsentrert seg om nasjonale læringspunkter, og forutsetter at lokale læringstemaer følges opp lokalt. De lokale evalueringsrapportene blir gjort offentlig tilgjengelige.

Utvalget takker alle som har bidratt i et krevende arbeid, både lokalt og sentralt. Det er vist stor åpenhet og vilje til å bidra med verdifull informasjon om gjennomføring og erfaringer ved håndteringen av de dramatiske hendelsene. Takk også til dem som har gitt verdifulle innspill fra forskjellige fagfelt, særlig Politihøgskolen og Direktoratet for økonomistyring og professorene Bjørn Helge Johnsen og Tor-Geir Myhrer, og høgskolelektorene Rune Glomseth og Terje Aaserud. Utvalget vil også fremheve det verdifulle samarbeidet med dem som var direkte rammet av handlingene.

Oslo, 15. mars 2012

Olav Sønnerland
leder

Bjørn Kåre Dahl

Egil Eriksen

Espen Frøyland

Terje Krogstad

Øystein Stavdal Paulsen

Jan Erik Haugland
Jon Starheimsæter

INNHold

1	SAMMENDRAG	7
2	HENDELSFORLØPET 22. OG 23. JULI	12
3	RAMMER FOR EVALUERINGEN	18
3.1	Samfunnets reaksjoner, krav og forventninger	18
3.2	Formål	20
3.3	Evalueringsutvalget	20
3.4	Mandat	21
3.5	Rammer og forutsetninger for politiets beredskap 22.7.	22
3.6	Metodikk	25
3.6.1	Resultatkjede, evalueringsspørsmål og vurderingskriterier	26
3.6.2	Vurderingskriterier og 22. juli som en dimensjonerende hendelse	27
3.6.3	Datainnsamling	28
3.6.4	Metodeutfordringer	30
3.7	Lokale evalueringer	32
3.8	Andre avklaringer	33
3.8.1	Begrepsavklaringer	33
3.8.2	Støttegrupper og bistandsadvokater	38
3.8.3	Regjeringens 22. juli-kommisjon	39
3.8.4	Spesialenheten for politisaker	39
4	VARSLING OG ALARMELDING	40
4.1	Vurderingskriterier	40
4.2	Datainnsamling	40
4.3	Forberedelsesfasen	40
4.3.1	Politidirektoratets varslings av Justisdepartementet	40
4.3.2	Politimesterens varslings til Politidirektoratet	40
4.3.3	Bruk av alarmmelding	41
4.3.4	Varsling om gjeninnføring av kontroll på Schengens indre grenser	42
4.3.5	Teknisk løsning for alarmmelding ved varslings	42
4.4	Gjennomførings- og etterarbeidsfasen	43
4.4.1	Varsling av Justisdepartementet og Politidirektoratet	43
4.4.2	Alarmmelding ved varslings	44
4.4.3	Gjeninnføring av kontroll på Schengens indre grenser	46
4.5	Læringspunkter	46
4.5.1	Forbedringspunkter	47
5	SITUASJONSRAPPORTERING	48
5.1	Vurderingskriterier	48
5.2	Datainnsamling	49
5.3	Forberedelsesfasen	49
5.4	Gjennomførings- og etterarbeidsfasen	49
5.5	Læringspunkter	51
5.5.1	Hva fungerte godt	51
5.5.2	Forbedringspunkter	51
6	ORGANISERING, LEDELSE OG SAMORDNING	52
6.1	Vurderingskriterier	52
6.2	Datainnsamling	53
6.3	Forberedelsesfasen	54
6.3.1	Bemanning og kompetanse	55
6.3.2	Planverk	62
6.4	Gjennomførings- og etterarbeidsfasen	65
6.4.1	Meldingsmottak og varslings	65
6.4.2	Mobilisering av politiets ressurser	68
6.4.3	Livreddende førstehjelp	74
6.4.4	Forholdet til samvirkeaktører	75

6.4.5	Bomben i Regjeringskvartalet	82
6.4.6	Skytingen på Utøya	89
6.4.7	Objektsikring	102
6.4.8	Samband, telefoni og IKT	104
6.4.9	Operasjonell ledelse nasjonalt – Politidirektoratet	108
6.5	Læringspunkter	110
6.5.1	Erfaringslæring fra tidligere hendelser og øvelser.....	110
6.5.2	Hva fungerte godt.....	110
6.5.3	Forbedringspunkter	111
7	EVAKUERTE OG PÅRØRENDE	113
7.1	Vurderingskriterier	113
7.2	Datainnsamling	114
7.3	Forberedelsesfasen	114
7.3.1	Planverk	114
7.3.2	Kompetanse.....	116
7.3.3	Øvelser	117
7.3.4	Oppsummering.....	117
7.4	Gjennomførings- og etterarbeidsfasen	118
7.4.1	Registrering av evakuerte og pårørende	119
7.4.2	Evakuerte- og pårørendesenter	121
7.4.3	Nasjonalt kontaktnummer for pårørende	126
7.4.4	Pårørendekoordinator og pårørendekontakter.....	128
7.4.5	Særlig om Kripós' rolle på Sundvolden	129
7.4.6	Intervjuer med evakuerte og pårørende	129
7.4.7	Særlig om etterarbeidsfasen.....	133
7.5	Læringspunkter	134
7.5.1	Hva fungerte godt.....	134
7.5.2	Forbedringspunkter	135
8	INFORMASJONS- OG MEDIEHÅNDTERING	136
8.1	Vurderingskriterier	136
8.2	Datainnsamling	136
8.3	Avgrensning.....	137
8.4	Forberedelsesfasen	137
8.4.1	Status pr. 22. juli.....	137
8.4.2	Planverk	138
8.4.3	P5-funksjonen	139
8.4.4	Oppsummering.....	140
8.5	Gjennomføringsfasen	141
8.5.1	Kommunikasjonskanaler	149
8.5.2	Medienes forventninger og politiets utfordringer	151
8.5.3	Budskap	152
8.5.4	Oppsummering.....	155
8.6	Etterarbeidsfasen.....	156
8.6.1	Kommunikasjon med omverdenen.....	156
8.6.2	Politidirektoratets strategiske og koordinerende rolle.....	157
8.6.3	Oppsummering.....	158
8.7	Læringspunkter	158
8.7.1	Hva fungerte godt.....	158
8.7.2	Forbedringspunkter	158
9	HELSE, MILJØ OG SIKKERHET.....	160
9.1	Vurderingskriterier	160
9.2	Datainnsamling	160
9.3	Forberedelsesfasen	160
9.4	Gjennomførings- og etterarbeidsfasen	160
9.5	Læringspunkter	163
9.5.1	Hva fungerte godt.....	163
9.5.2	Forbedringspunkter	163

LITTERATUR	164
VEDLEGG.....	166

1 SAMMENDRAG

Norge ble rammet av terror fredag 22. juli 2011. 77 mennesker ble drept, og mange ble såret. Regjeringskvartalet og andre viktige samfunnsinstitusjoner ble rammet. Politiet og mange samvirkeaktører gjorde et omfattende arbeid med å nøytralisere trusselen, redde liv og begrense skader, håndtere evakuerte og pårørende, og sørge for informasjon til befolkningen.

Politiets planverk legger til grunn at håndteringen av store hendelser skal evalueres, og det er lagt ned betydelige ressurser i evalueringen av politiets innsats i forbindelse med 22. juli. Det sentrale evalueringsutvalget har mottatt lokale evalueringsrapporter fra politienheter under direktoratet, fra direktoratet selv og fra noen av politiets samvirkeaktører. Det er anvendt anerkjent evalueringsmetodikk. Politiets innsats er evaluert etter utvalgte kriterier.

Effektiv krisehåndtering er avhengig av at aktørene samhandler, og at det er avklarte roller mellom ledelsesnivåene i hver ansvarssektor. Utvalget har konsentrert seg om politiets oppgaver.

Evalueringsens fokus er læring. Utvalget har derfor søkt både etter områder som kan forbedres, og områder som fungerte godt, som med fordel kan videreføres. Utvalget har konsentrert seg om nasjonale læringspunkter for etaten, og forutsetter at lokale læringstemaer følges opp lokalt. Noen av de nasjonale læringspunktene peker på områder som forutsetter økte ressurser til politiet. Sammendraget inneholder ingen fullstendig oversikt over alle læringspunktene. Disse er nærmere drøftet i kapitlene 4–9. Utvalget er kjent med at politiet allerede har iverksatt eller er i ferd med å iverksette tiltak på en rekke områder.

Alarmmelding ved varslings

For at kriser skal kunne håndteres effektivt, må politiet ha et effektivt varslingsystem. Etter utvalgets oppfatning sviktet systemet for alarmmelding ved varslings 22. juli 2011. Dagens varslingsystem er verken brukervennlig, effektivt eller robust. Utvalget mener at systemet må gjennomgås og forbedres.

Situasjonsrapportering

Situasjonsrapportering skal gi mottakeren rask tilgang til viktig og målrettet informasjon, enten i forkant av en hendelse eller som løpende orientering under en hendelse. Rapporteringen må skje mellom alle nivåer i det nasjonale beredskapsapparatet, og mellom fagsektorer. Dette er erfaringsmessig krevende, og var det også 22. juli.

Etter utvalgets oppfatning gir PBS I gode retningslinjer for situasjonsrapportering. Evalueringen har imidlertid vist variasjoner i hvorvidt retningslinjene er innlemmet i lokale

planverk (PBS III). Det varierer også om det er gjennomført kurs, øvelser eller andre kompetansehevende tiltak knyttet til situasjonsrapportering.

Utvalget finner at malen for situasjonsrapportering stort sett ble benyttet, selv om innholdet og kvaliteten på rapporteringen var ulik. Gjennomgående ble ikke situasjonsrapporteringen utnyttet som oppsummering for staben som tenkt i planverket. Det var gode erfaringer med bruk av liaisoner for å supplere situasjonsrapportene.

Utvalget anbefaler at politiet gjennomfører kompetansehevende tiltak innen situasjonsrapportering, med spesielt fokus på at opplysninger verifiseres, at informasjonen er tilpasset mottakeren av rapporten, og at man klart angir hvilken informasjon som er ny siden forrige situasjonsrapport.

Organisering, ledelse og samordning

Det siste tiåret har samfunnet blitt mer bevisst på samfunnssikkerhet og sårbarhet. Flere politidistrikter, særorganer og Politidirektoratet opplever at samfunnets forventninger til politiets innsatsevne ikke står i forhold til reell kapasitet. Politiets beredskapssystem (PBS) I og II gir et godt felles rammeverk for politiinnsats. Utvalget har funnet at det lokale beredskapsplanverket (PBS III) i flere distrikter ikke var oppdatert.

Utvalget mener at Politidirektoratet og de ulike enhetslederne i politiet, gjennom sitt ledelsesarbeid i den såkalte styringsdialogen, må klargjøre hva politiets beredskapsevne skal omfatte og hvor stor beredskapsevne politiet skal ha. Det må vurderes om dette kan synliggjøres gjennom måleparametere for rapportering og kontroll.

Det er stor forskjell på muligheten for å utføre oppgaver effektivt i et stort og et lite politidistrikt når en står overfor en krise som 22. juli. Ingen av de involverte politidistrikter var bemannet til å håndtere denne typen kriser uten betydelig bistand av ekstramannskaper internt og eksternt.

Politiet ble stilt overfor mange dilemmaer de måtte ta stilling til i en presset situasjon med dårlig tid og ofte mangelfull informasjon. Utvalget ser et behov for at det utredes krav til minimumsbemanning og -kompetanse i politiet.

Utvalget har registrert at politiet selv mener de generelt kan være for tilbakeholdne med massemobilisering i kritiske situasjoner. Utvalget mener at nabohjelpkonseptet bør videreutvikles. Politidistrikter må vite hva som kan forventes av hjelp i en krise.

Politiet må vurdere behovet for et massevarslingssystem for mobilisering av mannskaper på tvers av politidistrikter ved ekstraordinære hendelser og kriser. Systemet må også gi en

oversikt over avgitte og mottatte ressurser. Politiet har ingen IKT-løsning som gir en oversikt over bemanning og kompetanse når man mottar ressurser fra andre distrikter.

Politiet hadde ikke kapasitet til å motta alle henvendelser på nødtelefonen (112), noe som førte til frustrasjon og fortvilelse hos mange.

Politiets interne kommunikasjonssamband fikk kapasitetsproblemer, og flere måtte vente i kø for å få igjennom sine meldinger på sambandet. Følgene av at nabo-distrikter har forskjellige sambandsløsninger (nødnett og analogt samband) ble merkbare. Utvalget ser det som nødvendig at disse erfaringene bringes videre i utbyggingen av det landsdekkende nødnettet.

Utvalget mener at flere av IKT-løsningene bør oppgraderes vesentlig for å støtte en effektiv beredskapshåndtering.

Midt i ferietiden greide politiet gjennomgående raskt å bemanne staber, men flere av dem som ble satt til stabsarbeid, var ikke utpekt eller trent på forhånd. Mangelfull loggføring førte til utilstrekkelig dokumentasjon av vurderinger og beslutninger. Flere politidistrikter melder om manglende kompetanse i bruken av Politioperativt system (PO). Utvalget anbefaler at politiet gjennomfører mer trening, øvelser og kurs i stabsarbeid og planlegger for å kunne bemanne stab over tid. Nabo-hjelp bør også kunne brukes til å styrke stabsfunksjonen.

Liaisonordningen fungerte godt der den ble brukt, og anbefales videreutviklet.

Etter utvalgets vurdering fyller ikke PO-systemet de behov politiet har til et kommando-, kontroll- og informasjonssystem.

Et effektivt samvirke mellom politiet og andre beredskapsaktører er sentralt i en krise som 22. juli. Frivillige organisasjoner og enkeltpersoner ga verdifull bistand. Politidirektoratet koordinerte en rekke møter mellom involverte politienheter, Forsvaret, Riksadvokaten og Helsedirektoratet. Politiet sendte en rekke bistandsanmodninger til Forsvaret. Forsvaret hadde imidlertid ingen beredskap for støtte til politiet ved akutte hendelser.

Utvalget vurderer det slik at polititjenestepersonene i aksjon ved Utøya hadde en klar oppfatning av situasjonens alvor og planla for øyeblikkelig aksjon. Politiet foretok etter utvalgets vurdering gode taktiske vurderinger ut fra den informasjonen som var tilgjengelig i sanntid, og tok hensyn til den kritiske tidsfaktoren. Overlessing av båten var beklagelig og bidro til at overfarten til Utøya ble forsinket.

Den uoversiktlige situasjonen og svakheter ved teknologi og samband, skiftende informasjon, endrede forutsetninger og tidsforsinkede utfordringer stilte politiet overfor store utfordringer.

Etter utvalgets vurdering har politiet utført sin tjenesteplikt så raskt som situasjonen og omstendighetene for øvrig ga rom for. Tjenestehandlingene vurderes å være i overensstemmelse med prosedyrene for øyeblikkelig aksjon, og i henhold til politiets hjelpeplikt og de særlige veiledninger for ”skyting pågår”.

Håndtering av evakuerte og pårørende

Utvalget har intervjuet et tilfeldig utvalg av evakuerte og pårørende. Deres erfaringer har vært et viktig bidrag i evalueringen.

Håndteringen av evakuerte og pårørende er viktig i en krise. Behovet var stort både under og etter 22. juli. Flere politidistrikter har meldt at de ikke hadde tilfredsstillende planverk for håndtering av evakuerte og pårørende, og heller ikke utpekt noen fast pårørendekoordinator eller faste pårørendekontakter. Pårørende har gitt gode tilbakemeldinger på politiets lokale oppfølging av dem.

Evakuerte- og pårørendesentre ble raskt opprettet, men det var flere svakheter ved organisering, bemanning, kompetanse, informasjon og ledelse fra politiets side.

Mange evakuerte og pårørende kom ikke gjennom eller mottok lite eller ingen informasjon om hendelsene på Utøya da de ringte politiets nasjonale kontaktnummer for pårørende. Ansvar for koordinering av informasjonen som kunne gis til innringerne, ble uklart. Innledningsvis var det også tekniske feil med nummeret.

I tillegg etablerte politiet flere forskjellige pårørendenumre, og det skapte usikkerhet rundt hvilket nummer som skulle brukes.

En rekke politidistrikter melder om manglende kompetanse og erfaring i bruken av systemet for registrering av evakuerte og pårørende. Samhandlingen med helsetjenesten med hensyn til oversikt over skadde og drepte, var utfordrende og bidro til usikkerhet og frustrasjon hos mange pårørende.

Informasjons- og mediehåndtering

Politidirektoratet har lagt ned et betydelig arbeid med å bygge informasjonsfaglig kompetanse og ressurser i politiet, og med å styrke evnen til å drive effektiv krisekommunikasjon. Det er utarbeidet sentrale planverk for mediehåndtering og krisekommunikasjon, men det var store forskjeller i hvor oppdatert og innarbeidet disse var. Det finnes i liten grad planer for å forsterke kommunikasjonsfunksjonen ved ekstraordinære hendelser av lang varighet.

Av beredskapshensyn, men også for å kunne bruke kommunikasjon som et strategisk virkemiddel i kriminalitetsbekjempelsen, bør alle politidistrikter ha kommunikasjonsfaglige

medarbeidere. P5-funksjonen må fylles av kommunikasjonsfaglig personell. Stedfortredere og øvrige medarbeidere i P5-funksjonen må være forhåndsutpekt.

Selv om eksplosjonen skjedde fredag ettermiddag i fellesferien, fikk de evaluerte raskt på plass personell i D5-/P5-funksjonen. I Nordre Buskerud hadde P5 også en annen rolle. Både Oslo og Nordre Buskerud var raskt ute med informasjon til media. Selv om P5-funksjonen i Oslo håndterte mer enn 4000 medietelefoner de fem første dagene, var kapasiteten for liten.

Oslo politidistrikt overtok fredag kveld koordineringen av mediehåndteringen for Utøya-aksjonen, men det ble ikke godt nok avklart med Nordre Buskerud hva dette innebar. Resultatet var ingen mediehåndtering i innsatsområdet ved Utøya før lørdag ettermiddag. Utvalget mener at politiet skulle hatt større oppmerksomhet mot samordning, koordinering og prosedyrer for informasjonsutveksling. Når en krise inntreffer i flere politidistrikter, må direktoratet i større grad utøve sin koordineringsfunksjon.

Politidirektoratet burde på et tidligere tidspunkt styrket Nordre Buskerud med personell, og ikke bare sørget for bistand til P5 i Oslo. Politiet bør etablere samarbeid mellom P5-funksjoner som kan tenkes å bistå hverandre ved ekstraordinære hendelser og kriser (nabohjelp).

Publiseringsverktøyet for politi.no er lite brukervennlig. Det er akutt behov for en ny løsning.

Kommunikasjonsutfordringene i etterarbeidsfasen fikk ikke nok oppmerksomhet. Det kan synes som mediehåndteringen i stor grad har vært utført ad hoc fremfor i et langsiktig, strategisk perspektiv.

Politiet mobiliserte ikke tilstrekkelig personell for å håndtere kommunikasjonsutfordringene.

Helse, miljø og sikkerhet (HMS)

Politidirektoratet har utarbeidet sentrale instruksjer og retningslinjer for HMS-arbeidet i politiet. Det legger til rette for et omfattende og systematisk HMS-arbeid. Utvalget erfarer at det lokale HMS-planverket i varierende grad var oppdatert.

Politiet la betydelig vekt på HMS-oppfølgingen av involverte mannskaper i gjennomførings- og etterarbeidsfasen. Behovet var stort. Innsatspersonell i Oslo og på Utøya har gjennomgående vært godt ivaretatt. HMS-oppfølging var i stor grad rettet mot innsatspersonell, mens de andre i mindre grad ble fulgt opp.

Utvalget anbefaler at lokalt HMS-planverk videreutvikles, og at man blant annet ser på om HMS-rutiner i tilstrekkelig grad ivaretar alle personellkategorier som er involvert i håndteringen av ekstraordinære hendelser og kriser.

2 HENDELSESFORLØPET 22. OG 23. JULI

Fredag 22. juli kl. 15.25–17.25 i Oslo: Ferietid og helgestart

Bomben i Regjeringskvartalet i Oslo eksploderte kl. 15.25.22. Virkningene var voldsomme og ble registrert i store deler av byen. Nødetatene ble umiddelbart varslet, og hjelpemannskapene var raskt på plass. Bygningene i kvartalet fikk store skader. I departementskontorene var ansatte drept, og mange var skadet og delvis innesperret og måtte hjelpes ut fra en sterkt skadet bygningsmasse. Nødetatene iverksatte en koordinert innsats, og tok raskt i bruk Youngstorget som oppmøtested for innsatsstyrker og samleplass for skadde. Brannene ble slukket og bygningene gjennomført av brannvesen og politi, og innen vel en time var skadde brakt til behandling på sykehus eller legevakt, og bygningene evakuert. Åtte personer var drept, 13 innlagt på sykehus og ca. 100 behandlet på legevakten. Politiet fikk inn ni meldinger om ulike eksplosjoner i sentrum.

Et stort område i sentrum måtte sperres fordi mange fasadeglassruter var skadet, rast ut eller stod i fare for å rase ut. Politiet oppfordret befolkningen til å trekke ut av Oslo sentrum for resten av dagen, men man besluttet å la kollektivtrafikken gå som normalt.

Eksplosjonen hadde rammet det politiske senter i landets hovedstad. Det ble en akutt oppgave å varsle og sikre medlemmer av Kongehuset, Stortinget, regjeringen med statsministeren, og utenlandske representasjoner, og sørge for at landets politiske og administrative ledelse kunne ivareta sine oppgaver i sikkerhet. Det samme gjaldt viktige funksjoner i Oslo kommune. Det ble etablert beredskapsstaber i helsetjenesten, politiet, Forsvaret og Oslo kommune, og flere andre samfunnsfunksjoner ble varslet gjennom sine respektive faglinjer. Forsterkninger ble innkalt fra flere instanser, og nabhjelp ble anmodet om i stort omfang.

Politiet så raskt behovet for å be Forsvaret om bistand til planlagte objektsikringer. De varslet muntlig Forsvarets spesialkommando og forsvarsstaben om at det ville komme formelle anmodninger i henhold til instruks om Forsvarets bistand til politiet. Politiet ba også Forsvaret om helikopterbistand for mulig transport, og dette ble tidlig innvilget. Første helikopter fra 720-skvadronen på Rygge var klart til innsats like før kl. 19. Politiets helikopter var ikke disponibelt da det i juni ble besluttet at helikoptermannskapene, i likhet med i 2010, skulle avvike sommerferie samtidig.

Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral Oslo og Akershus bad Hovedredningssentralen i Sør-Norge om å få bruke redningshelikopteret som stod på Rygge, til ambulanseformål etter bombeeksplosjon i Oslo. Denne maskinen kom til Voldsløkka i Oslo kl. 17.09, men politiet ble ikke informert om det. Kort etter eksplosjonen, kl. 15.47, bad også forsvarsstaben Hovedredningssentralen i Sør-Norge om å få bruke redningshelikopteret som stod på Ørland

hovedflystasjon, til å transportere Forsvarets bombegruppe til Oslo. Det ble innvilget av HRS, og maskinen landet med bombegruppen ved Lutvann i Oslo kl. 18.58.

Bombeeksplosjonen skjedde samtidig med vaktskifter i Oslo politidistrikt. Det innebar umiddelbar tilgang på store ressurser. Personell i sentrale funksjoner (politimesterens stab, spesialenheter og operasjonssentralen) ble hasteinnkalt, og i tillegg møtte svært mange på eget initiativ fra fritid og ferie.

Det ble ganske tidlig spekulert på hvem som stod bak eksplosjonen, men ingen tok umiddelbart på seg ansvaret for handlingen. I mediene ble det en kort tid spekulert om terror inspirert av Al Qaida. Politiet sendte en riksalarm til landets politidistrikter og særorganer med den informasjonen man hadde. Politiets system for alarmmelding ved varsling fungerte ikke.¹

Ved ekstraordinære hendelser og kriser skal politidistrikter og særorganer iht. beredskapsplanene rapportere til Politidirektoratet etter fastsatte rutiner. Justisdepartementet var satt ut av funksjon fra egne kontorer, og medarbeidere var direkte rammet. Det ble likevel raskt etablert kontakt mellom departementet og Politidirektoratet, og liaison ble sendt fra departementet til direktoratet.



Foto 2-1: Oversikt over deler av innsatsområde Regjeringskvartalet.² Tallene i gult angir høyblokka (1), omtrentlig plassering av kjøretøy med eksplosiver (2), samleplass for skadde og oppmøtested for innsatstyrker (3), Sentrum politistasjon og Politidirektoratet (4).

¹ Se kapittel 4 om varsling og alarmmelding.

² Kilde: <http://norgebilder.no> [tilgjengelig online: 26.1.2012]

Kl. 17.25–18.45: Oslo og Utøya

Den akutte faren for liv og helse i Oslo var nå for det vesentlige under kontroll. Politiet var i gang med et omfattende arbeid med videre sikring og etterforskning. Informasjon til pårørende av drepte og skadde var iverksatt.

Fra ca. kl. 17.25 kom det flere nødalarmer (112) til operasjonssentralene i Nordre Buskerud, Asker og Bærum og Oslo politidistrikt, og til 113-sentralen i Drammen. Innringerne fortalte at en eller flere personer skjøt på dem som var på AUFs sommerleir på Utøya i Tyrifjorden, ca. 40 km fra Oslo sentrum. Det er senere dokumentert at det var ca. 570 personer på øya da skytingen startet. Antallet telefoner var så omfattende at operasjonssentralene ikke hadde kapasitet til å besvare alle. I Oslo fikk beredskapstroppens liaison ved politimesterens stab direkte kontakt med en av ungdommene på Utøya, og varsel om det som foregikk kunne bringes umiddelbart videre til troppens ledelse. Beredskapstroppen, som da var i virksomhet i Regjeringskvartalet, dro straks i egne kjøretøyer mot Tyrifjorden og Utøya.

Operasjonssentralen i Hønefoss ga straks ordre om utrykning og bevæpning til mannskaper fra Hønefoss politistasjon. Distriktets 17-fots politibåt med 75 HK motor ble kjørt til Tyrifjorden til en av de faste båtutsettingsplassene. Operasjonssentralen i Nordre Buskerud var bemannet med én operasjonsleder og fikk tidlig kapasitetsproblemer. Likevel fikk operasjonslederen og andre medarbeidere som kom til for å støtte, raskt varsel og sendt ut flere mannskaper, og man fikk anmodet om bistand fra beredskapstroppen ved Oslo politidistrikt.

Nødtelefonene fortsatte å komme til operasjonssentraler i flere politidistrikter, og til andre nødsentraler. Svært mange nådde ikke frem til politiet eller andre nødsentraler.

Hønefoss politistasjon sendte en patrulje til det stedet hvor ferjen fra Utøya³ har sitt fastlandspunkt: Utøya kai, landsiden. Patruljen med egen båt ble sendt til en av de faste båtutsettingsplassene i Tyrifjorden.

Mens politibåten var på vei sørover fra båtutsettingsplassen, ankom beredskapstroppen til en annen kai, ved golfbanen på Storøya. Politibåten plukket opp mannskaper fra troppen og dro videre til Utøya derfra. Politibåten var da den eneste kjente sikre båten for å frakte mannskaper til Utøya og konfrontere gjerningspersonen(e). Kort tid etter at styrken fra beredskapstroppen ankom Storøya, ca. kl. 18.10, kom politibåten nordfra. Den ble imidlertid overlastet med personer og utstyr, og begynte å ta inn vann, og etter kort tids kjøring stanset motoren.

³ Båten *Torbjørn* er et landgangsfartøy med baugport.



Kart 2-1: Oversikt over innsatsområdet. Rød stiplet linje viser transportrute for politibåten fra Vanførehjemmet i Steinsfjorden til kaia ved Golfbanen (Storøya). Her gikk innsatspersonell fra beredskapstroppen og Nordre Buskerud politidistrikt (til sammen 11 tjenstepersoner) om bord i båten. Havari politibåt angir ca. posisjon for politibåten idet motoren stanset.

Patruljen ved Utøya kai, landsiden, hadde fått ordre om å vente for å bli plukket opp av politibåten. Da beredskapstroppen kom, ble oppdraget endret til å skaffe flere båter som kunne transportere mannskapene fra beredskapstroppen. Omtrent samtidig kom det to båter med evakuerte fra Utøya til området ved Utøya kai, landsiden. Etter å ha satt av ungdommene ble de bedt av politiet der om å dra til Storøya for å bistå med transport av politiets innsatspersonell. De kom til politibåten, som lå uten motorkraft, og politimannskapene derfra gikk over i de to private båtene og dro videre til Utøya.

På øya delte innsatspersonellet seg i to lag for å finne den eller de som skjøt på menneskene der. Gjerningspersonen ble pågrepet mellom kl. 18.32 og 18.34.

Ved anløpsstedet for ferjen "Torbjørn" på fastlandsiden stod en varebil som hadde blitt observert på vei bort fra Regjeringskvartalet. Bilen var leid av sammen person som hadde leid den eksploderte bombebilen, og inneholdt blant annet esker og et haglegevær. Politiet vurderte

at det kunne være eksplosiver i bilen som kunne fjernutløses. En bombegruppe fra Forsvaret ble varslet for å undersøke bilen. Samtidig var det kritisk viktig å få tatt i land evakuerte skuddskadde ungdommer fra Utøya så effektivt som mulig. Utøya kai, landsiden, ble derfor brukt for det formålet før bilen var klarert. Evakuering og førstehjelp på Utøya og transport videre til sykehus ble påbegynt og iverksatt fortløpende.

22. juli kl. 18.50–23. juli kl. 24.00

Sundvolden hotell lå like ved mottaksstedet for de flere hundre evakuerte fra Utøya. På forespørsel la hotellet straks til rette for å fungere som senter for de evakuerte. I Sandvika hadde mange av AUF-ungdommene kontaktet politiet for å få informasjon. De fikk opplyst at Thon Hotell Oslofjord i Sandvika ble etablert som senter for pårørende.

Mange hundre personer fra Utøya ble brakt til Sundvolden, mange traumatiserte, kalde og våte etter å ha svømt for å redde livet. Utover kvelden, natten og dagen etter kom en strøm av pårørende, og administrasjonen av senteret ble en svært krevende oppgave for alle. Man forsøkte å legge til rette for ordnede strukturer for støtte og omsorg, kontaktinformasjon, forpleining og forlegning og andre behov. Det er på det rene at evakuerte- og pårørendesenteret det første døgnet ikke maktet å gi den struktur, orden og oversikt som alle ønsket. Det gjaldt både registreringssystem, etterforskningsbehov, spørsmål fra pårørende og fortvilelsen som kom gjennom spørsmålene om identifikasjonskjennetegn. I tillegg var det et omfattende medienærver i området, særlig ved besøk av VIP-personer.

I Sandvika manglet politiet informasjon. Dette var til stor skuffelse og frustrasjon for dem som var møtt frem. Mange evakuerte og pårørende hadde dårlige opplevelser fra Sundvolden og Sandvika, og politiet har gjort seg mange erfaringer som må følges opp for læring.

Andre hendelser

Da gjerningspersonen var pågrepet, ble det gjennomført ransaking og sikring av gjerningspersonens bostedsadresse i Oslo. Det kom også snart frem at han disponerte et gårdsbruk (Vålstua) i Åmot kommune, Hedmark, og en egen aksjon ble gjennomført der med funn av omfattende materiale for produksjon av eksplosiver.

Avslutning

Den 23. juli var begynnelsen på det som i løpet av kort tid skulle bli verdenskjent historie: blomsterhavet ved Domkirken, rosetoget som ble til en fullsatt Rådhusplass med massemonstring og spontansang av nasjonalsangen, oppfordring til kjærlighet i stedet for hat, minnemarkeringene med verdighet og ro i form og innhold.

Historien om 22. juli er ikke ferdig fortalt. Politiets evaluering er med på å belyse de begivenheter som ga samfunnet og enkeltmennesker store belastninger. Noe av det politiet erfarte, blir nærmere omtalt i de følgende kapitler, for videre læring.

3 RAMMER FOR EVALUERINGEN

3.1 Samfunnets reaksjoner, krav og forventninger

Reaksjonene

Kortversjonen av 22. juli-hendelsene som er gitt foran i kapittel 2, er ikke i nærheten av å gjengi omfanget på de reaksjoner og konsekvenser handlingene så langt har hatt og fortsatt vil ha i det norske samfunnet.

I første rekke har svært mange mistet kjære i nær familie, kolleger, venner, og de vil ha sorgen og tapet med seg resten av livet. Mange unge har opplevd ekstrem dødsfrykt og må ha hjelp til å komme videre i livet. Mange har sett arbeidsplassen sin bli ødelagt og kjenner usikkerhet og frykt i en slik situasjon.

Samfunnet går gjennom en omfattende prosess med diskusjoner om hvorfor og hvordan dette kunne skje, og den politiske ledelse i alle partier søker åpenhet og frimodighet til å søke løsninger som kan hindre slike handlinger.

I slike prosesser er straffesaken mot gjerningspersonen en viktig arena for reaksjon – handlingene skal vurderes etter en rettsstats prinsipper.

Beredskapssevne og beredskapstiltak utfordres: Hvordan kan man unngå slike handlinger? For det bør man jo ta sikte på med de virkemidler en stat kan ta i bruk uten å begå overgrep mot etablerte rettsnormer.

Mediene har naturlig nok hatt omfattende og vedvarende dekning av alle sakens aspekter, og det er rettet mange kritiske kommentarer også mot politiets håndtering i de aktuelle dagene.

Hvordan kan man lære?

Behovet for kunnskap er stort i slike sammenhenger, og en rekke undersøkende aktiviteter er igangsatt, som etterforskning, kommisjonsundersøkelser, begynnende forskning, og evalueringer. Mange aktører, fra regjering til frivillige organisasjoner, har satt i verk vurderinger med forskjellig innhold og formål for å søke kunnskap av hendelsene og håndteringen av disse. Et felles mål synes å være å formidle gode erfaringer og bruke erfaringene til å gjøre forbedringer der det er behov for det.

Regjeringen har oppnevnt en egen kommisjon for å (...) *foreta en gjennomgang for å trekke lærdom fra hendelsene med sikte på at det norske samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep, samtidig som en tar vare på sentrale*

verdier i det norske samfunnet som åpenhet og demokrati. Kommisjonen skal legge frem sin rapport i august 2012.

Stortinget har opprettet en egen 22. juli-komité som gjennomfører høring. Debatten etter høringen fant sted 8. mars i år.

Det besluttes og gjennomføres etatsinterne fagevalueringer ved sentrale samfunnsfunksjoner som helsetjenesten, Forsvaret, brannvesenet, Sivilforsvaret, Politiets sikkerhetstjeneste, kommuner, frivillige organisasjoner mfl.

Politidirektøren beslutter en intern, samlet evaluering i etaten, der mandatet er å lære av det som skjedde.

Denne evalueringens kjernespørsmål

Bakteppet for denne evalueringen er de begivenheter, fakta og reaksjoner som er omtalt foran, der handlinger og håndteringer har hatt og fortsatt har svært omfattende allmenn interesse, og der man forventer åpenhet og læring.

  planlegge og gjennomføre en evaluering i etterkant, er krevende. Ettetidens kunnskap kan påvirke vurderinger og slutninger. Konkret og korrekt kunnskap i riktig tidsløp er ikke alltid lett tilgjengelig for alle detaljer. En intern evaluering har også særskilte utfordringer. Nære og kollegiale relasjoner skal håndteres.

Det gir et krevende utgangspunkt for denne evalueringen, som må:

- gi faktabeskrivelser som grunnlag for slutninger
- presentere faglig troverdighet i vurderingene av politiets håndtering
- være åpen om grunnlaget vurderinger bygger på
- sette opp relevante læringspunkter for at disse skal aksepteres som faglig forbedring
- ha en helhetlig tilnærming for etaten og for samarbeidet med samvirkeaktører på alle nivåer
- inngi troverdighet mht. tiltak for å følge opp læringspunktene – hvem må forpliktes
- bygge tillit hos oppdragsgiver, etaten og befolkningen om evalueringens verdi for fremtidig læring

3.2 Formål

Evaluering av politiinnsats skal ha et positivt, pedagogisk formål, nemlig å lære mest mulig av det som ble gjort. Evalueringen skal konsentrere seg om forhold som kan ha betydning for fremtidig oppgaveløsning. Den skal ikke ha som formål å avdekke feil og finne syndebukker.⁴

Oppdraget er å danne grunnlag for læring slik at politiet står bedre rustet til å håndtere alvorlige, omfattende og komplekse hendelser. Politiet som organisasjon og individene i organisasjonen kan få ny (og bekreftet) kompetanse fra håndteringen av hendelsene 22. juli. Det betyr at man også skal søke etter og identifisere områder som gir utvikling og kvalitetssikring fremover, og at man sikrer læring av det som har fungert godt.

Evalueringen skal gi kunnskap om effektiviteten i politiets innsats, slik at man lærer mest mulig av det som ble gjort (nasjonal læring) og kan følge opp forbedringsområder (utvikling og kvalitetssikring). Utvalget skal vurdere politiets kapasitet og kompetanse til å håndtere alvorlige, omfattende og komplekse hendelser, og anbefale tiltak som kan bidra til å styrke politiets innsatsevne.

3.3 Evalueringsutvalget

Politidirektøren oppnevnte 18. august 2011 et utvalg som fikk i mandat å evaluere politiets samlede innsats etter handlingene i Oslo og på Utøya 22. juli. Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Olav Sønderland (utvalgsleder), seniorrådgiver, Rogaland politidistrikt og Politidirektoratet
 - Bjørn Kåre Dahl (utvalgsmedlem), politiinspektør, Rogaland politidistrikt
 - Egil Eriksen (utvalgsmedlem), politiinspektør, Rogaland politidistrikt
 - Espen Frøyland (utvalgsmedlem), avdelingsdirektør, Politidirektoratet
 - Terje Krogstad (utvalgsmedlem), politiinspektør, Hedmark politidistrikt
 - Øystein Stavdal Paulsen (utvalgsmedlem), seniorrådgiver, Østfold politidistrikt
-
- Jan Erik Haugland (sekretær), politiinspektør, Politidirektoratet
 - John Starheimsæter (sekretær), politiinspektør, Politidirektoratet

⁴ Politidirektoratet, 2011:199

3.4 Mandat

Evalueringen er intern i og av politiet.⁵ De fem hovedtemaene i evalueringen er

- ❑ varsling og situasjonsrapportering (se kapittel 4 og 5)
- ❑ organisering, planverk, ledelse og samordning (se kapittel 6)
- ❑ evakuerte og pårørende (se kapittel 7)
- ❑ informasjon og mediehandtering (se kapittel 8)
- ❑ helse, miljø og sikkerhet (se kapittel 9)

I tråd med mandatet har utvalget basert evalueringen på

- ❑ trusselbildet,
- ❑ mottatt informasjon,
- ❑ beredskapssystemer og tilhørende planer, og
- ❑ andre rammebetingelser⁶

som gjaldt på de tidspunkter beslutninger i håndteringen ble tatt.

Mandatet viser til noen av de rammebetingelser som gjaldt da hendelsene inntraff og beslutningene i håndteringen ble tatt. Dette omfatter eksempelvis innhold i lover, forskrifter, regler og direktiver, materiell, personell, kompetanse, budsjett, transport- og innsettingskapasitet. Dette omtales i kapittel 3.5.

Spørsmålet om effektiv reaksjon for å hindre fare for liv ved gjerningspersonens handlinger på Utøya, har vært sentrale. I vedlagte utredning om handleplikten ved farlige politioperasjoner⁷ skriver Tor-Geir Myhrer blant annet at: *”Det er hevet over tvil at politiet har en handleplikt når personers liv eller helbred er i fare ved pågående voldelige atferd fra andre. Arbeidsmiljølovens bestemmelser representerer ikke noe forbud mot tjenesteoppdrag med betydelig helserisiko for innsatspersonellet. Utarbeidede planer, opplæring og trening i konseptet ”øyeblikkelig aksjon” viser at plikten til å delta i slike oppdrag ligger innenfor det som følger av tjenesteforholdet som politibetjent. Alt avhengig av variasjonene i kvaliteten på informasjonstilfanget, og kompetansen og erfaringen til den innsatsstyrke som er tilgjengelig, må innsatsledelsen innrømmes et betydelig skjønn vedrørende for hvor direkte og umiddelbart effektivt det er forsvarlig å løse handleplikten.”*

For utvalget har det vært viktig å få oversikt over og vurdere ”beslutningsmiljøet” hos beslutningstakere, for å lære av slike erfaringer. Dette omfatter også forståelse for begrepene situasjonsbevissthet og situasjonsforståelse i sanntid: Det man subjektivt oppfatter (bevisstheten), og det man subjektivt forstår av til dels kompleks, omfattende og av og til

⁵ Politidirektoratet, 2011:198–199

⁶ Eksempelvis rettslige, materielle, personellmessige og budsjettmessige rammer

⁷ Se vedlegg 3.

motstridende informasjon man får i stort omfang, og som man der og da må treffe prioriterte beslutninger på grunnlag av. Se vedlegg 3, der dette drøftes nærmere.⁸

Avgrensninger

Etterforskningen av straffesaken, og Politiets sikkerhetstjenestes rolle omfattes ikke av utvalgets evaluering, men omtales der det er naturlig. Strategisk (departement) og politisk nivå i det nasjonale krisehåndteringsapparatet omfattes heller ikke av evalueringen, men omtales der det er naturlig. I evalueringen av politiets informasjons- og mediehåndtering har utvalget valgt å avgrense til Politidirektoratet, Oslo politidistrikt og Nordre Buskerud politidistrikt. Der det er relevant, er andre politidistrikter og særorganer omtalt.

Etter mandatet er evalueringen avgrenset til perioden 22. juli–15. august 2011. For å gi et best mulig bilde av politiets håndtering av evakuerte og pårørende, og mediehåndteringen, har utvalget funnet det nødvendig å evaluere politiets innsats på disse områdene også etter 15. august.

3.5 Rammer og forutsetninger for politiets beredskap 22.7.

Etter utvalgets vurdering reflekterer kapittel 1 i Politiets beredskapssystem del I⁹ – PBS I – de overordnede myndigheters rettslige rammer og forventninger til politiet som en sentral aktør i samfunnsberedskapen.

Retningslinjer, planverk og kompetanse

PBS I gir retningslinjene for politiets beredskapsarbeid. PBS II er Politidirektoratets styringsdokumenter på beredskapsområdet. PBS III er lokalt tilpassede planverk i politidistriktene, særorganene og Politidirektoratet. Der inngår eksempelvis

- beredskapsplaner, aksjonsplaner, operasjonsplaner, objektplaner og øvelsesplaner
- instruksjer og ordrer
- tiltakskort og rutiner

Politidirektoratet fører årlig tilsyn med et antall politidistrikter og særorganer.

Når det gjelder politiets informasjons- og mediehåndtering er det i en normalsituasjon kommunikasjonspolitikken¹⁰ og kommunikasjonsstrategien¹¹ samt Operativ mediehåndbok¹² som gir overordnede føringer og veiledninger. Disse er igjen forankret i statens

⁸ Beslutningstaking i operative situasjoner (Johnsen, 2011)

⁹ Politidirektoratet, 2011

¹⁰ Politidirektoratet, 2011

¹¹ Politidirektoratet, 2009

¹² Politidirektoratet, 2010

kommunikasjonspolitik¹³. I det enkelte politidistrikt og særorgan gir lokale medieinstrukser, kommunikasjonsplaner og strategier føringer for informasjonsarbeidet. Ved ekstraordinære hendelser og kriser gis retningslinjer og veiledning først og fremst i PBS I¹⁴ og Håndbok i krisekommunikasjon (PBS II)¹⁵. Det enkelte distrikt er også pålagt å utarbeide lokale planer for krisekommunikasjon (PBS III).

Alle som uteksamineres fra Politihøgskolen, har gjennomgått en grunnleggende opplæring som innsatspersonell kategori 4 (IP 4).¹⁶ I samråd med Politidirektoratet utarbeider høgskolen årlige temalister for utdanning og vedlikeholdstrening av innsatspersonell. På bakgrunn av temalistene utarbeider instruktørene i politidistriktene lokale undervisningsplaner. Politihøgskolen utgir også planer, emnehefter i taktikk og annet undervisningsmaterieell som danner grunnlag for undervisningsplanene og tjenestutførelsen for innsatspersonellet.

I tillegg tilbyr høgskolen flere studier og kurs i beredskapsrelaterte fag. Kommunikasjon og mediehandtering er implementert som delemner i flere studietilbud.

Styring, rapportering og oppfølging

Politiet forholder seg til et omfattende regime av styringsdokumenter. Foruten lovpålagte oppgaver forholder politiet seg til politiske handlingsplaner, årlige prioriteringer fra storting og regjering samt løpende prioriteringer, pålegg og oppdrag fra Justisdepartementet. Riksadvokaten utarbeider på sin side årlige mål- og prioriteringsskriv for straffesaksarbeidet. Det er etablert kontroll- og oppfølgingsrutiner for å sikre at politiet utfører sine oppgaver, og for å avklare nærmere hvilke utfordringer politiet står overfor. Styringsregimet er beskrevet nedenfor.

Politidirektoratet har et ansvar for planlegging, iverksetting og koordinering av tiltak innenfor politiets totale virksomhet,¹⁷ i tråd med regjeringens politikk, gjennom faglig ledelse, styring og oppfølging av etaten.

Styring av virksomhetene skal skje både i et ettårig og flerårig perspektiv. Styringsdialogen¹⁸ skal være dokumenterbar. Gjennom styringsdialogen gir Politidirektoratet disponeringsfullmakt til underliggende virksomheter og ressurser, og fastlegger faglige prioriteringer, resultatmål og rapporteringskrav i henhold til overordnede føringer.

¹³ Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet, 2009

¹⁴ Politidirektoratet, 2011:174–180

¹⁵ Politidirektoratet, 2010

¹⁶ Innsatspersonell er tjenestepersoner som regelmessig utfører ordenstjeneste, og tjenestepersoner i livvaktjeneste. Politiets innsatspersonell er delt inn i kategorier etter kompetanse og årlig utdanning. Se kapittel 3.8.1 og PBS I, 2011:38 for nærmere beskrivelse av politiets innsatspersonell.

¹⁷ I behandling av straffesaker er politiet underlagt Riksadvokaten. Politiets sikkerhetstjeneste er direkte underlagt Justisdepartementet.

¹⁸ Den dialogen nivåene i en sektor har om mål, resultater og fordeling av ressurser.

Politimesteren/sjefen for særorganet foretar fortløpende prioriteringer og beslutninger, innenfor tildelte rammer.

Politidirektoratet skal sørge for at de underliggende virksomheter har tilfredsstillende internkontroll slik at mål og resultatkrav følges opp, at ressursbruken er effektiv og virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler. Kontrollen utøves gjennom rapportering, tilsyn, evaluering og andre tiltak. Politimesteren/sjefen for særorganet styrer og prioriterer driften innenfor tildelte rammer og fullmakter.

Styring og ledelse, konsekvenser for politiets beredskap

Flere rammefaktorer påvirker politiets krisehåndteringsevne. Flere av tilbakemeldingene til utvalget viser til strukturelle forhold som kan forbedres for å effektivisere samhandlingen på det operasjonelle nivået i forberedelsesfasen. Utover vurderinger basert på utvalgets dokumentanalyser og referater fra intervjuer, har ikke utvalget evaluert den innvirkning dette kan ha på effektiv beredskap. Utvalget anser at disse forholdene representerer observasjoner som Politidirektoratet kan vurdere utredet nærmere.

Beredskap og krisehåndtering er definert av flytende standarder som *tilfredsstillende*, *hensiktsmessig*, *godt nok* osv. Konkrete mål og kvalitetsstandarder er bare unntaksvis formulert for beredskapsområdet. Det har likevel vært et forbedret fokus på beredskapsmessige forhold i politiet gjennom nye og flere kompetansehevende tilbud ved Politihøgskolen, implementering av PBS og PBS-web, og bedre fokus på øvelsesvirksomhet. Dette har økt kompetansenivået innen krisehåndtering og beredskap i politiet.

Fraværet av målekriterier eller beredskapsstandarder som eksempelvis responstid, minimumsbemanning osv. i politiets styringsdialog *kan* medføre en dreining av ressurser mot resultater som måles, for eksempel saksbehandlingstid og oppklaringsprosent i straffesaker. Foreliggende dokumentasjon tyder også på at dette har vært tilfellet. Politidirektoratets tilsynsrapporter omtaler politiets sårbarhet på bemanningssiden. Tilsynsrapportene tar for seg beredskapstema, men tilbakemeldinger tyder på at dette fokuset med fordel kan bli bedre.

Samtidig som økt beredskapskompetanse er positivt for politiets beredskapsevne, svekkes beredskapen av mye fravær på studier og kurs.

I forkant av 22. juli hadde Politidirektoratet startet en risiko- og sårbarhetsanalyse, med det formål å øke politiets innsatsevne. Analysen ble satt på vent etter 22. juli, men er planlagt slutført innen utløpet av 2012. Noen av utvalgets vurderinger og anbefalinger bør utredes videre i denne analysen.

Proposisjoner og meldinger til Stortinget

I de årlige tildelingsbrevene¹⁹ fra Justisdepartementet til Politidirektoratet vises det normalt til det selvstendige ansvaret direktoratet har for å iverksette føringer og signaler mv. fra regjering og storting gitt i andre dokumenter enn tildelingsbrevet. Det har vært utarbeidet en rekke offentlige utredninger, stortingsmeldinger, proposisjoner og stortingsinnstillinger siden 1999, som i liten grad har direkte relevans for politiets beredskap.

Trusselvurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste

Politiets sikkerhetstjenestes åpne trusselvurdering for 2011 angir en forventet utvikling innenfor tjenestens hovedansvarsområder. Vurderingen tar for seg forhold som kan påvirke norsk sikkerhet og skade nasjonale interesser i 2011. Politiets sikkerhetstjeneste understreker imidlertid at uforutsette hendelser i løpet av et år kan endre vurderingsgrunnlaget, og at slike hendelser kan få stor betydning for trusselsituasjonen.

Etter utvalgets vurdering ga ikke trusselvurderingen grunnlag for en generelt økt beredskap i politiet.

3.6 Metodikk

Evaluering blir gjerne definert som en systematisk datainnsamling, analyse og vurdering av en planlagt, pågående eller avsluttet aktivitet, en virksomhet, et virkemiddel eller en sektor.²⁰ Viktige kjennetegn ved en evaluering er krav til systematikk og metode, at man stiller seg utenfor det som skal evalueres, og at man gir et datagrunnlag som definerer hva som skal måles, og hva som er godt eller dårlig.

Det finnes flere typer evalueringer:

- Ved *evaluering av måloppfyllelse* sammenliknes effekter av et tiltak med det som var intensjonen. Evalueringen tar utgangspunkt i de målene som ble formulert før tiltaket ble iverksatt.
- Ved *prosessevaluering* studeres en hendelses gang for å se hva som fungerer, og hva som må forbedres.

Evalueringen av hendelsene 22. juli kan sies å ha elementer både av måloppfyllelseevaluering og prosessevaluering i seg.²¹

¹⁹ Et oppdragsbrev fra overordnet nivå knyttet til en budsjettildeling

²⁰ Veileder til gjennomføring av evalueringer (Finansdepartementet, 2005)

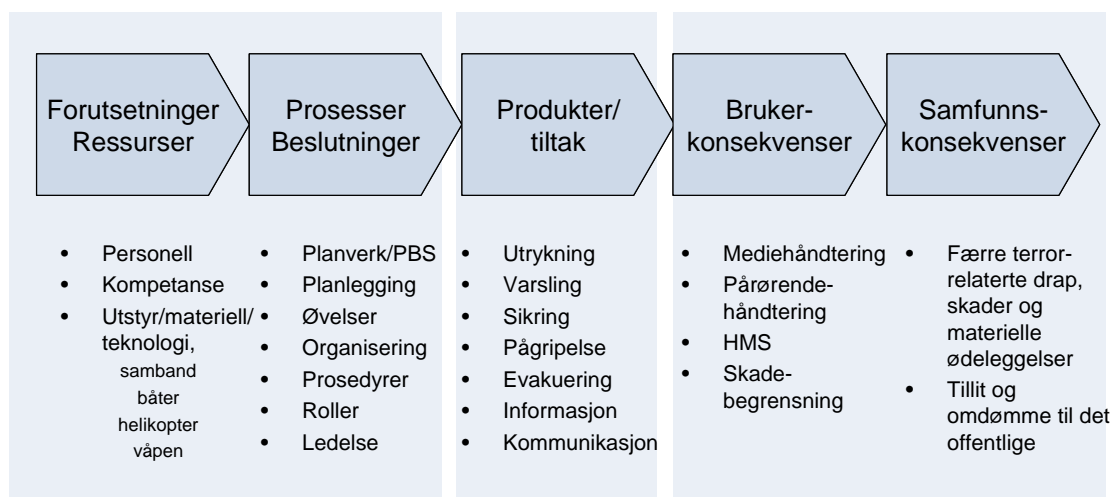
²¹ For en nærmere gjennomgang av disse evalueringstypene, se for eksempel Sverdrup (2002)

3.6.1 Resultatkjede, evalueringsspørsmål og vurderingskriterier

I figuren nedenfor gis en forenklet fremstilling av resultatkjeden for politiets innsats for hendelsene 22. juli. Oversikten er ikke uttømmende, men eksempler eller illustrasjoner på viktige elementer i resultatkjeden. En resultatkjede viser forventede årsaks- og virkningsforhold.

Resultatkjeden består av

- ❑ forutsetninger og ressurser som var på plass før hendelsene 22. juli
- ❑ prosesser og beslutninger som ble tatt 22. juli og dagene etter
- ❑ tiltak som ble iverksatt
- ❑ bruker- og samfunnskONSEKVENSER av beslutninger og tjenester



Figur 3-1: Elementer i resultatkjeden for politiets innsats 22. juli

Denne evalueringsrapporten har fokus på de fire første leddene i resultatkjeden, og vil i mindre grad vurdere samfunnskONSEKVENSENE av hendelsene 22. juli. Utvalget legger til grunn at dette i større grad vil være tema i 22. juli-kommisjonens arbeid.

For å evaluere hendelsene 22. juli er det hensiktsmessig å vurdere funn²² etter gitte kriterier. Gap mellom funn og vurderingskriterium vil gi mulighet for å formulere læringspunkter. I denne evalueringen har det vært krevende å definere objektive vurderingskriterier for alle temaer. Skjematisk kan vurderingskriterier deles inn i tre situasjoner:

1. Det foreligger objektive vurderingskriterier det skal måles mot. Eksempler her er om politiet har fulgt mål eller krav i Politiets beredskapssystem (PBS).
2. Det etableres vurderingskriterier ut fra egne faglige vurderinger siden det ikke foreligger på forhånd fastsatte kriterier. For varsling er vurderingskriterier for eksempel at nasjonal varsling skal skje hurtig, sikkert og effektivt.

²² Med funn menes for eksempel observasjon eller data.

3. For en rekke av evalueringsspørsmålene har det ikke vært mulig å definere noe entydig og presist sett av vurderingskriterier. Hendelsene 22. juli var så ekstreme sammenliknet med tidligere hendelser at det er utfordrende å finne metodisk holdbare vurderingskriterier. Det er vanskelig å konkretisere hva det ville være naturlig å forvente i en så ekstrem situasjon og dermed fastsette klare mål som politiets reaksjon kan vurderes mot. Dette tydeliggjøres spesielt i teorier om beslutningstaking under stress.²³ I disse tilfellene har utvalget mer skjønnsmessig gjort vurderinger av funn (for eksempel konsekvenser av konkrete beslutninger og konkrete hendelser). Det vil da være vanskeligere å angi hva som er god eller tilfredsstillende måloppnåelse.

For å sikre et best mulig analysegrunnlag har det vært viktig med en mest mulig lik metodisk tilnærming for innsamling av informasjon fra politidistriktene, særorganene og Politidirektoratet. Politidirektørens evalueringsutvalg utformet en veileder²⁴ som presenterte metodikken for de lokale evalueringsansvarlige. Utvalget utformet også en rekke evalueringsspørsmål som de lokale evalueringsutvalgene tok utgangspunkt i da de gjennomførte sine evalueringer.²⁵ Men endelig valg av metode ble gjort ut fra vurderinger om hva som var best egnet i det enkelte politidistrikt og særorgan.

Direktoratet for økonomistyring, som er et fagorgan på evaluering i staten, bidro i arbeidet med å utvikle metodikken som er anvendt i evalueringen av hendelsene 22. juli.

3.6.2 Vurderingskriterier og 22. juli som en dimensjonerende hendelse

Utvalget har møtt utfordringer med å finne metoder for å sammenligne politiets håndtering gjennom handlinger, planverk osv. 22. juli 2011 mot relevante og forventede krav til kvalitet og kvantitet – Hva skal man måle gjennomføringen mot?

Slike vurderingskriterier må i denne evalueringen søkes både for lokale forhold og for mer generelle emner, som bemanning ved et politidistrikts operasjonssentral og et varslingssystem for politiet i Norge. Dette er metodisk søkt løst i rapporten, se kapittel 3.6.1.

Når utvalget også etter mandatet skal utarbeide en evalueringsrapport med anbefalinger om tiltak som kan bidra til å styrke politiets innsatsevne, gir det en mer omfattende dimensjon: Nasjonale mål på politiets evne til å håndtere alvorlige, omfattende og komplekse hendelser? Det er politiet som etat som skal lære av evalueringen for å kunne gi et bedre beredskapsprodukt for landets befolkning. Det sentrale spørsmålet er hvor listen skal legges.

²³ Se vedlegg 3.

²⁴ Politidirektoratet, 2011

²⁵ Politiets samlede evaluering er blant annet basert på evalueringsrapporter fra politidistriktene Oslo, Nordre Buskerud, Asker og Bærum, Søndre Buskerud, særorganene Kripos, Politiets data- og materielltjeneste og Utrykningspolitiet, og Politidirektoratet. Se kapitlene 4–9.

Kort etter hendelsene 22. juli ble det fra sentrale personer i ledende politiske posisjoner gitt uttrykk for at beredskapen sviktet. Det ble uttrykt som et sentralt mål at samfunnet må hindre at slike handlinger gjentas, og at samfunnet må kunne motstå terror gjennom bedre forberedelser.

For utvalget er det klart at hendelsene 22. juli ikke kan være målestokken for hva politiet som beredskapsstat skal kunne være forberedt på å håndtere til alles tilfredshet, hele tiden og over hele landet. 22. juli kan ikke være dimensjonerende.

Utvalget har søkt å ta utgangspunkt i de rammer og retningslinjer som samfunnet gjennom politiske føringer, krav og forventninger i styrende dokumentasjon har gitt for politiets beredskapskapsevne. Det betyr at utvalget:

- ❑ kommer med kritiske merknader til politiets evne til å følge opp rammer og retningslinjer som er formidlet og forventet fra overordnet nivå, og hvor det er forbedringsmuligheter innenfor gitte rammer.
- ❑ peker på gode erfaringer som kan gi videre læring ved god erfaringsoverføring innenfor gitte rammer.
- ❑ peker på områder hvor det er rom for forbedringer dersom rammebetingelser forbedres, enten det er gjennom bemanningsøkning som gir rom for økt robusthet og utholdenhet i kriser, eller ved endringer i styringskrav, ved teknologiforbedringer og ved kompetanseheving på relevante beredskapsområder.

Utvalget har ikke lett etter økonomiske størrelser for å måle gapet mellom det man opplevde 22. juli, og det samfunnet kan akseptere å være en "god nok forbedring". Til det er den nasjonale målestokk for usikker, og en slik tilnærming ligger utenfor mandatets ramme.

Men det må ikke hindre at politiet aktivt skal lære gjennom de erfaringer man har fått fra de tragiske hendelsene 22. juli.

3.6.3 Datainnsamling

De lokale evalueringsutvalgene og politidirektørens evalueringsutvalg har samlet inn omfattende data. Utvalgene har ut fra evalueringsspørsmålene søkt å velge den datainnsamlingsmetoden som presumptivt ville gi mest dekkende svar på spørsmålene. For å underbygge konklusjonene har de lokale evalueringsutvalgene benyttet såkalt triangulering, det vil si å belyse spørsmålet med flere ulike typer datakilder.

For å få svar på spørsmålene i evalueringen er følgende metoder benyttet:

- ❑ analyse av datakildene nevnt nedenfor
- ❑ intervjuer og samtaler
- ❑ spørreundersøkelser

Datakilder som er benyttet i undersøkelsene, er

- planverk, logger, øvelsesrapporter og møterefater
- befaring
- førsteinntrykkssamling med referat
- oppsummeringsintervjuer med ledere i politidistrikter, særorganer og Politidirektoratet
- høringer
- video og foto
- erfaringer fra hendelser internasjonalt

Hvilke konkrete metoder og datakilder som er benyttet under de ulike evalueringstemaene, er nærmere drøftet i kapitlene 4–9.

Utvalget har i stor grad basert seg på data samlet inn av de lokale evalueringsutvalgene. Arbeidet ville blitt altfor omfattende hvis utvalget skulle ha gjort dette selv, og de lokale utvalgene har best kjennskap til egen virksomhet. Utvalget har imidlertid gjennomført noen oppsummeringsintervjuer med nøkkelpersoner i strategisk ledelse i enkelte deler av politiet.

Videre har utvalget tatt utgangspunkt i foreslåtte læringspunkter fra de lokale evalueringsrapportene. Utvalget har sortert læringspunktene etter om de krever lokal oppfølging, eller om de er av en slik art at de påvirker politiets oppgaveutførelse nasjonalt. I denne rapporten er det fokus på de nasjonale læringspunktene.

I evalueringene har man brukt både kvalitativ og kvantitativ metode for innsamling av data.

Kvantitativ metode kan være egnet når

- god kunnskap om det som skal studeres, går an å telle
- man vil teste teorier og hypoteser
- problemstillingen er ferdig utformet før datainnsamling
- man har få variabler og mange respondenter

Metoden kjennetegnes ofte ved bruk av spørreskjema (elektronisk).

Kvalitativ metode kan være egnet når

- man har lite kunnskap om det som skal studeres og/eller måleproblemer
- problemstillingen kan endres og utvikles i løpet av datainnsamlingen
- man går i dybden (mange opplysninger) med få respondenter

Metoden gjøres ofte ved intervju av respondenter.

I evalueringen av hendelsene 22. juli har det vært lite forhåndskunnskap om hendelsene som skal undersøkes, og komplekse årsakssammenhenger. Man har hatt behov for at respondenten

selv setter ord på forhold, nyanserer og reflekterer over tanker, preferanser og holdninger, og det har trukket i retning av kvalitativ tilnærming i form av intervju der man stilte en rekke evalueringsspørsmål. Mange av intervjuene er blitt gjort som såkalte semistrukturerte, individuelle intervjuer, det vil si at respondenten ble stilt overfor en rekke forberedte spørsmål, men der det var mulig å stille oppfølgingsspørsmål og kommentere andre forhold. I de enkelte kapitlene (4–9) er det redegjort nærmere for hva slags datainnsamling som er brukt innenfor de ulike temaene.

3.6.4 Metodeutfordringer

Utvalget og de lokale evalueringsutvalgene har hatt et meget omfattende og bredt mandat med relativt kort tidsfrist. Nedenfor peker vi på noen mulige feilkilder og eventuelle implikasjoner av dem.

Intern evaluering

Evalueringen i politiet innebærer at politiet evaluerer seg selv. Fordelen med å evaluere i egen kultur er at utvalgene kjenner organisasjonen, kulturen og språket. I et læringsperspektiv vil det også være lettere å skape forankring for læringspunkter. Ulempen med interne evalueringer er at det kan være vanskelig å stille seg utenfor det som skal evalueres og vurdere objektivt, og at det kan være en viss terskel for å kritisere "sine egne" som man skal omgås og fungere med også etter evalueringen. Gode evalueringsspørsmål og mest mulig entydige og objektive evalueringskriterier innebærer imidlertid, etter utvalgets vurdering, at fakta er kommet frem uten at det har oppstått vesentlige habilitetsutfordringer.

Antall respondenter

Det er gjennomført svært mange intervjuer, av ledelse, stabssjefer og sentrale personer i staber i involverte politidistrikter, særorganer og Politidirektoratet. Tid og tilgjengelige ressurser har ikke gjort det mulig å gjennomføre intervju eller sende ut spørreundersøkelse til alle som var involvert i hendelsene 22. juli. Der man har måttet velge ut enkelte respondenter fra den totale og mulige populasjonen av respondenter, er dette gjort ut fra tanken om å få mest mulig representative utvalg. Dette gjelder spesielt evalueringen av håndteringen av evakuerte og pårørende og informasjons- og mediehåndteringen, se kapittel 7 og 8 for en nærmere gjennomgang.

Notoritet²⁶

Det er stilt krav om at evalueringen skal baseres på sanntid, det vil si at beslutningene som ble tatt, skal vurderes ut fra den informasjonen beslutningstakeren hadde på det tidspunkt de ble tatt. Mye av det som skjedde og ble besluttet de aktuelle dagene, er loggført. Det er imidlertid manglende notoritet i enkelte logger. Det er også store variasjoner mellom enhetene

²⁶ Med notoritet menes gjerne at noe er åpenbart og objektivt konstaterbart

(politidistrikt, Politidirektoratet og særorgan) på hvor omfattende loggføringen har vært. Noe av den manglende loggføringen er blitt delvis kompensert med lydopptak fra telefoni og samband på operasjonssentralene. Loggene fra politidistriktene, særorganene og Politidirektoratet inneholder viktig informasjon som også kan være noe unøyaktig på grunn av feilføring. Det har derfor vært viktig å sammenholde loggene mot hverandre for å minimere unøyaktigheten.

Ufullstendig notoritet har gjort det utfordrende for utvalget å belyse en del beslutninger. Dette er nærmere omtalt i kapitlene 4–8.

Tidsforsinkelse mellom hendelsene 22. juli og intervjuer

Intervjuene ble gjennomgående foretatt flere måneder etter at hendelsene fant sted. Dette kan ha påvirket respondentenes muligheter til å huske det eksakte hendelsesforløpet. I tiden etter hendelsene kan minnet ha blitt ”forurenset” – blant annet som følge av den massive omtale hendelsene har fått i media, og etter samtaler med blant familie, venner og kolleger. Etter hvert kan det bli vanskelig å skille mellom hva man selv har gjort, hørt og sett, og hva man har lest og/eller blitt fortalt av andre. I starten var beslutningssituasjonene preget av ekstrem tidsnød, uklart og raskt skiftende situasjonsbilde og stress. Mange av aktørene var utsatt for store belastninger under innsatsen, og enkelte har gitt uttrykk for at det er mentalt belastende å gå igjennom og reflektere over hendelsene på nytt. Dette kan ha ført til at de ubevisst forenkler situasjonsbildet. Se også vedlegg 3, der dette er drøftet nærmere.

En annen utfordring kan være at respondenters korttidsminne er blitt overbelastet – at sanseinntrykkene var så mange, og strømmet på i så stor hastighet, at de ikke rakk å overføre inntrykkene fra korttids- til langtidsminnet – slik at inntrykkene ikke ble ”lagret”. Utvalget mener imidlertid at denne feilkilden ikke har hatt vesentlig negativ betydning for evalueringen.

Faren for selvinkriminering²⁷

Flere av respondentene har vært utsatt for traumatiske opplevelser og befunnet seg i vanskelige situasjoner hvor beslutninger måtte tas raskt.²⁸ Den sterke kritikken av politiets innsats 22. juli som preget mediene i tiden for datainnsamlingen, samt muligheten for selvinkriminering, kan tenkes å ha skadet tryggheten og tilliten som var nødvendig i intervju-situasjonene for å få frem fakta og vurderinger fra respondentene.

Forut for intervjusamtalene var det ikke grunnlag for å mistenke tjenestepersoner for straffbare forhold. Utvalget var likevel inneforstått med at en bred evaluering ikke kunne

²⁷ Ufrivillig medvirkning til å pådra seg siktelse eller domfellelse for en straffbar handling.

²⁸ Forhold ved menneskets kognitive begrensninger ved beslutningstaking er beskrevet i vedlegg 4.

utelukke funn av kritikkverdige forhold på individnivå. Utvalgets medlemmer var ikke fritatt fra politiinstruksens bestemmelser om rapporteringsplikt ved funn av straffbare forhold.

Utvalget mener at oppmerksomheten på læringsperspektivet i evalueringene – og at dette ikke er en granskning – ikke har medført særlig risiko for at respondenter har tilbakeholdt informasjon som kunne være relevant i de lokale evalueringene.

Skjønnsmessige vurderinger

For noen av temaene fantes ingen objektive data som direkte beskriver måloppnåelse. Usikkerheten ved ikke å ha entydige og presise vurderingskriterier har gjort at evalueringen også er basert på utvalgets egne skjønnsmessige vurderinger. Dette er en uunngåelig konsekvens ved evalueringer. Disse skjønnsmessige vurderingene er likevel forsøkt gjort med basis i godt (politi)faglig skjønn.

Oppsummering

Samlet sett er utvalgets vurdering at feilkildene ikke er av en slik karakter eller omfang at de rokker ved utvalgets vurderinger og læringspunkter. Konkret tvil eller usikkerhet er pekt på der man har funnet grunnlag for det. Utvalget har forsøkt å kombinere metoder slik at svakheter ved den enkelte metode blir kompensert, og at metodene samlet sett gir et bredt og nyansert bilde av situasjonen. Den største utfordringen ved gjennomføringen av evalueringene har vært korte tidsfrister.

3.7 Lokale evalueringer

Utvalget har mottatt evalueringsrapporter fra

- Asker og Bærum politidistrikt
- Kripos
- Nordre Buskerud politidistrikt
- Oslo politidistrikt
- Politidirektoratet
- Politiets data- og materielltjeneste
- Søndre Buskerud politidistrikt
- Utrykningspolitiet

De øvrige politidistriktene og enkelte av de andre særorganene var også involvert i krisehåndteringen etter handlingene 22. juli. Utvalget har anmodet om og mottatt mange verdifulle tilbakemeldinger og læringspunkter fra de øvrige politidistriktene og fra Politiets utlendingsenhet og Økokrim.

3.8 Andre avklaringer

3.8.1 Begrepsavklaringer

Utvalget har funnet det nødvendig å gjengi forståelsen av sentrale begreper som brukes i omtalen av samfunnssikkerhet og (politi)beredskap. I de tilfeller begrepene er definert i Politiets beredskapssystem del I,²⁹ legger utvalget disse til grunn.

Beredskap

Med beredskap forstås gjerne tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser. Det innebærer med andre ord å være forberedt på at slike hendelser eller kriser kan inntreffe, og å ha utarbeidet planer og tiltak på forhånd for å kunne eliminere faren eller begrense konsekvensene.

Politiberedskap omfatter både politiets døgnkontinuerlige beredskap for å håndtere ordinære politioppgaver, og beredskap i form av planverk og tiltak, kompetanse og organisering som er etablert for å iverksettes når politiet skal håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser.

Beredskapsprinsippene

De overordnede prinsippene om ansvar, likhet og nærhet ligger til grunn for alt sikkerhets- og beredskapsarbeid.

Ansvarsprinsippet betyr at den som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvar for å håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser på det samme området. *Likhetsprinsippet* betyr at den organiseringen man opererer med til daglig, og den organiseringen som benyttes under uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser, skal være mest mulig lik. *Nærhetsprinsippet* betyr at uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå.³⁰

Hendelsens faser

Uønskede eller ekstraordinære hendelser og kriser vil som regel kunne deles opp i de samme fasene, med en glidende overgang mellom fasene.

²⁹ Politidirektoratet, 2011

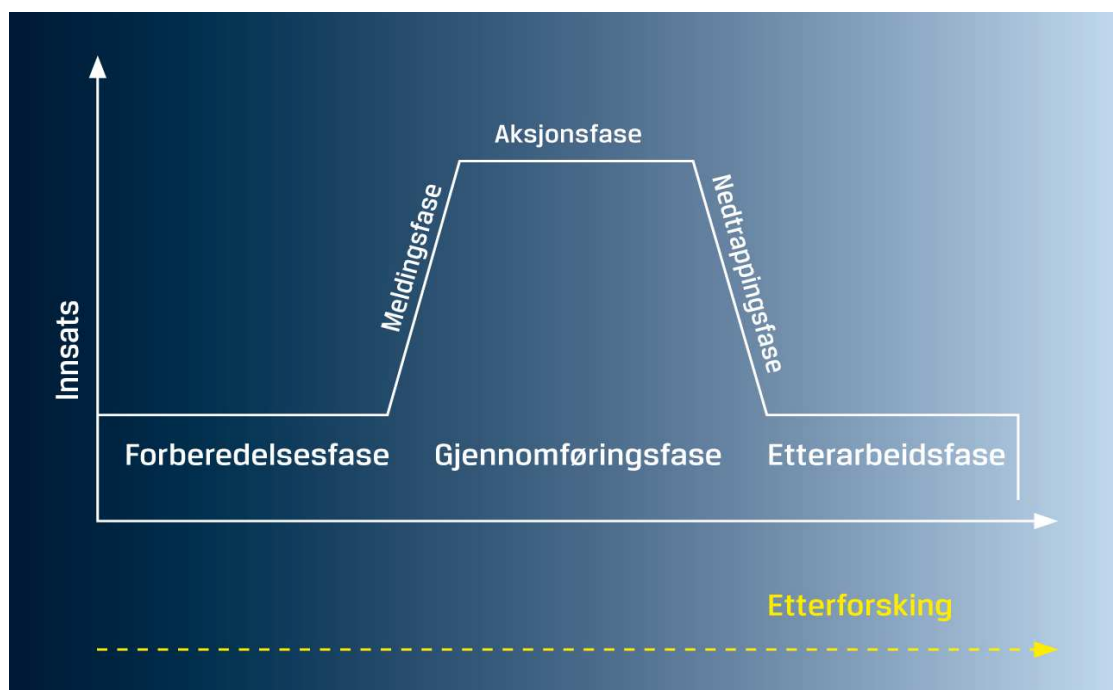
³⁰ Atomhendelser og sikkerhetspolitiske kriser håndteres imidlertid på sentralt nivå.

Forberedelsesfasen kan bestå av ROS-analyser, beredskapsplanlegging, kurs, trening, øvelser mv.³¹ Man skal med andre ord forberede seg best mulig. Ved akutte hendelser vil forberedelsesfasen kunne falle helt eller delvis bort.

Gjennomføringsfasen kan deles inn i:

- Meldingsfasen: Fasen inneholder mottak av melding, varsling og mobilisering av ressurser. I starten vil det være stor usikkerhet rundt hva som faktisk har skjedd, og hvor stort omfanget er.
- Aksjonsfasen: Politiet har etablert seg i innsatsområdet, og etterforskningen kan ha kommet i gang.
- Nedtrappingsfasen: Politiet har kontroll over situasjonen. Det er ikke behov for like stor innsats som i aksjonsfasen.

I *etterarbeidsfasen* skal man sikre en god overgang tilbake til normalsituasjonen. I tillegg kan det være nødvendig med etterforskingsskritt parallelt med innsatsen i den akutte situasjonen. Etterforskningen kan være direkte knyttet til gjennomføringsfasen eller løsrevet fra den.



Figur 3-2: Hendelsens faser

Innsatsevne

Politiets innsatsevne defineres som *kapasitet* og *kompetanse* til å håndtere uønskede eller ekstraordinære hendelser og kriser.

³¹ Se også mandatets punkt om sammenligningsgrunnlag og øvrige rammebetingelser.

Kapazität og kompetanse			
Personell	Materiell	Trening	Organisering
<input type="checkbox"/> antall <input type="checkbox"/> grunnutdanning <input type="checkbox"/> spesialisering	<input type="checkbox"/> transportkapasitet <input type="checkbox"/> innsetningskapasitet <input type="checkbox"/> TTV <input type="checkbox"/> IKT <input type="checkbox"/> bevæpning - fremskutt lagring	<input type="checkbox"/> erfaringslæring <input type="checkbox"/> IP-trening - volum & fordeling - innhold <input type="checkbox"/> øvelser - struktur - samvirke	<input type="checkbox"/> IP-kategorier <input type="checkbox"/> nabohep <input type="checkbox"/> nasjonale bistandsressurser <input type="checkbox"/> bistand & samvirke - eksternt <input type="checkbox"/> beredskap - regelverk & planverk <input type="checkbox"/> ledelse

Figur 3-3: Noen elementer i politiets kapasitet og kompetanse

Kapasitet og kompetanse henger nøye sammen. Kapasitet kan ikke vurderes uavhengig av (mengde og sammensetning av) kompetanse. Kapasitetsbegrepet omfatter også utholdenhet. Kompetanse kan defineres som kunnskap, ferdigheter og vurderingsevner som kan anvendes til å utføre oppgaver og oppnå ønskede resultater. Kompetansebegrepet omfatter både formal- og realkompetanse. Begrepet får anvendelse på alle nivåer i krisehåndteringsapparatet, både lokalt og nasjonalt. Det at pålagte timer med årlig vedlikeholdstrening for innsatspersonellet (taktisk nivå) er gjennomført og bestått, trenger i seg selv ikke være ensbetydende med at politiet har den nødvendige kompetanse til å løse alvorlige, omfattende og komplekse kriser.

Innsatspersonell

Politiets innsatspersonell (IP) er definert som tjenestepersoner som regelmessig utfører ordenstjeneste, og tjenestepersoner i livvaktstjeneste. Innsatspersonell er også tjenestepersoner som normalt gjør annen tjeneste, men som regelmessig gjør ordenstjeneste i for eksempel helger eller ferieperioder. Innsatspersonellet er delt i fem kategorier:

- IP 1: Tjenestepersoner i beredskapstroppen
- IP 2: Tjenestepersoner i livvaktstjeneste
- IP 3: Tjenestepersoner i utrykningsenhetene
- IP 4: Andre tjenestepersoner med våpengodkjenning
- IP 5: Tjenestepersoner med tilpasset opplæring

Krise

En krise kan forstås som en hendelse som har potensial til å true viktige verdier og svekke en virksomhets evne til å utføre sine samfunnsfunksjoner. En krise kan med andre ord være en tilstand som kjennetegnes av at samfunnssikkerheten eller andre viktige verdier er truet, og at håndteringen utfordrer eller overskrider kapasiteten og/eller kompetansen til den aktøren som i utgangspunktet har ansvaret.

Kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner

Kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner er to begreper som henger nøye sammen. *Kritisk infrastruktur* er de anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets viktigste funksjoner, og som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse. Eksempler på kritisk infrastruktur er elektrisk kraft, elektronisk kommunikasjon, vann og avløp, transport, olje og gass, og satellittbasert infrastruktur.

Kritiske samfunnsfunksjoner er funksjoner som dekker samfunnets grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse. Eksempler på kritiske samfunnsfunksjoner er bank og finans, matforsyning, helse-, sosial- og trygdetjenester, politi, nød- og redningstjenester, regjering, nasjonalforsamling, forsvar og domstoler.

Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet

Ved uønskede eller ekstraordinære hendelser og ved kriser som krever nasjonal håndtering, sondres det mellom fire nivåer, se figur 3-4. Regjeringen og departementene betegnes som de sentrale krisehåndteringsorganene.



Figur 3-4: Ledelsesnivåene i det nasjonale beredskapsapparatet³²

Responstid

Politiets responstid defineres som den tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse til første politienhet er på stedet.³³ Det er ikke satt krav til responstid i politiet.

³² Beskrivelsen tar utgangspunkt i en hendelse hvor Justisdepartementet er lederdepartement.

³³ Politidirektoratet, 2008

Staber

Staben er en gruppe forhåndsutpekte personer med fastsatte funksjoner som trer sammen i særskilte situasjoner. Dens hovedoppgave er å bistå politimesterens, særorgansjefens eller politidirektørens ledelse gjennom beslutningsstøtte, iverksettelse av tiltak og oppfølging av tiltakene. Stabsarbeid er omhandlet i PBS I.³⁴

Figur 3-5 gir en skjematisk oversikt over inndeling og betegnelse av stabsfunksjonene i Justisdepartementet, Politidirektoratet, og politidistrikt og særorgan.

	Personell	Etterretning	Operasjon	Logistikk	Informasjon	Juridisk	Oppgave- avhengig
Justisdepartementet	G1	G2			G5		
Politidirektoratet	D1	D2	D3	D4	D5	D6	D7
Politidistrikt og særorgan	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7

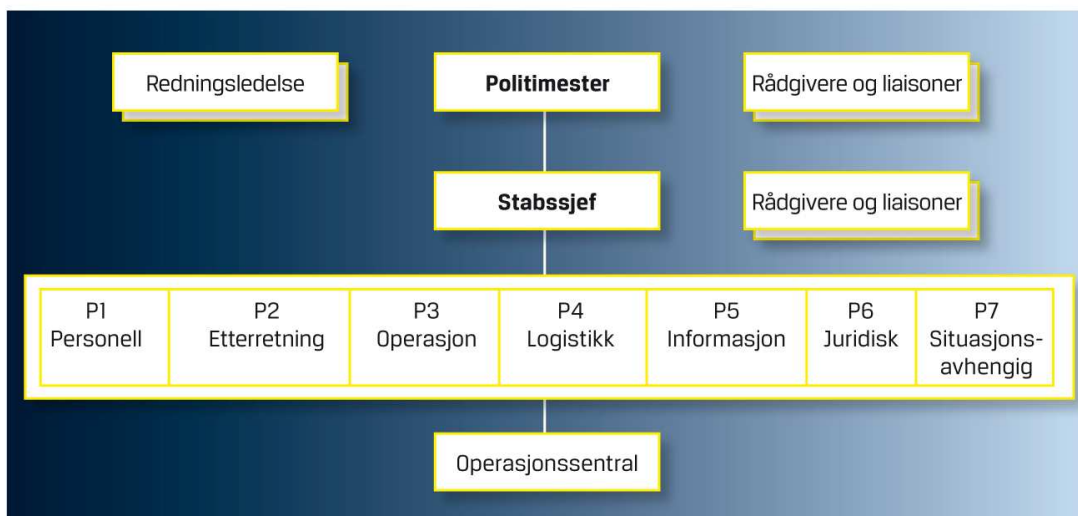
Figur 3-5: Funksjonell inndeling av staber

Når *politimesterens stab* er satt, skal *stabsfunksjonene* P1–P5 alltid ivaretas. Alle som arbeider i eller for staben, benevnes som stabsmedarbeidere. Lederen for funksjonene benevnes som

- P1 (ansvar for blant annet personell, økonomi og administrasjon)
- P2 (ansvar for blant annet etterretning, analyse og evakuerte og pårørende)
- P3 (ansvar for blant annet planlegging og koordinering)
- P4 (ansvar for blant annet materiell og sambandsressurser)
- P5 (ansvar for informasjons- og mediehåndtering)
- P6 (ansvar for blant annet juridisk støtte og legalitetskontroll av stabens planer)
- P7 (ansvar avhengig av hendelsens art og politiets oppgaver³⁵)

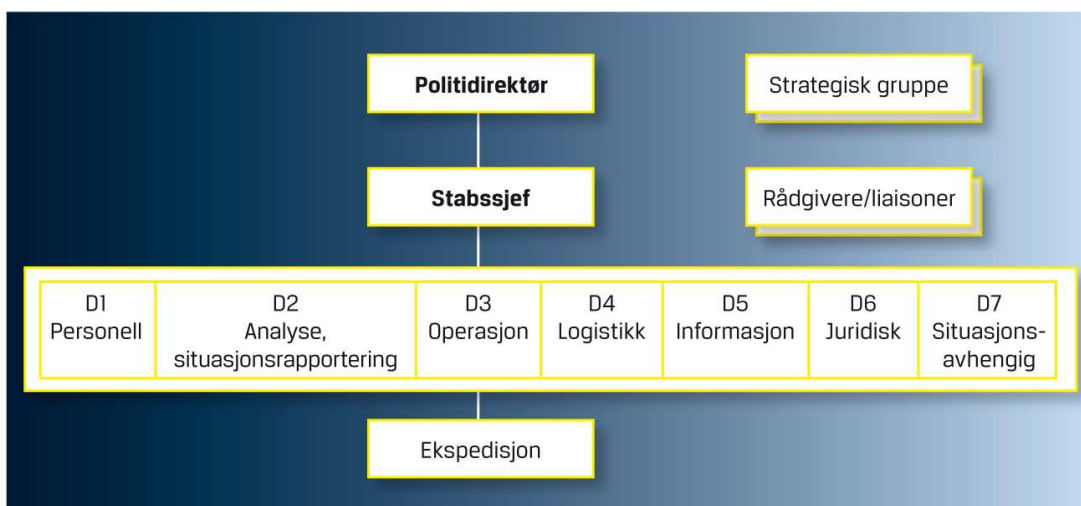
³⁴ 2011:118–137

³⁵ I Oslo politidistrikt er politipresten P7.



Figur 3-6: Politimesterens stab

Politidirektørens stab har samme funksjonsinndeling som politimesterens stab.



Figur 3-7: Politidirektørens stab (Politidirektoratet har ikke operasjonsentral)

3.8.2 Støttegrupper og bistandsadvokater

Utvalget tok tidlig kontakt med ledelsen i Nasjonal støttegruppe for 22. juli-hendelsene og Støttegruppe for berørte i Regjeringskvartalet. Formålet var å få innspill til hvordan utvalget best mulig kunne få kunnskap om hvordan medlemmene i støttegruppene opplevde politiets håndtering av evakuerte og pårørende. Utvalget har mottatt verdifulle innspill fra støttegruppene.

Per 12. oktober 2011 hadde Oslo tingrett oppnevnt 170 bistandsadvokater.³⁶ Utvalget anmodet i brev til bistandsadvokatene om tilbakemelding fra klientene om deres opplevelse av politiets håndtering av evakuerte og pårørende. Utvalget har mottatt 10 tilbakemeldinger.

3.8.3 Regjeringens 22. juli-kommisjon

Enkelte punkter i 22.juli-kommisjonens mandat overlapper utvalgets mandat. I utvalgets møter med representanter fra 22.juli-kommisjonen og kommisjonens sekretariat er det utvekslet informasjon om mandatene og arbeidet som følger av mandatene. Kommisjonens henvendelser om dokumentasjon, inkludert lokale evalueringsrapporter, har vært behandlet av Politidirektoratets linjeorganisasjon.

3.8.4 Spesialenheten for politisaker

I slutten av august 2011 sendte Politidirektoratet brev til Spesialenheten for politisaker, med orientering om mandatet for evalueringen og arbeidet i utvalget. Spesialenheten har ikke etterspurt ytterligere informasjon fra utvalget.

³⁶ Oslo tingrett. Oversikt over oppnevnte bistandsadvokater. Tilgjengelig online: <http://www.domstol.no/Enkelt-domstol/Oslo--tingrett/Om-domstolen/Terrorsaken/Bistandsadvokater/> [12.10.2011]

4 VARSLING OG ALARMMELDING

Hurtig formidling av viktige opplysninger kan ha stor betydning for politiets oppgaveløsning. For at ekstraordinære hendelser og kriser skal kunne håndteres effektivt, må politiet derfor ha et effektivt varslingsystem.

4.1 Vurderingskriterier

Følgende er vurdert:

- ❑ at varsling gikk fra politimestre til Politidirektoratet og Justisdepartementet i henhold til retningslinjene i PBS I³⁷ og retningslinjer fra Justisdepartementet
- ❑ at meldingen om behov for alarm går hurtig og sikkert fra politidistrikt til Kripos og videre derfra til mottakere
- ❑ at meldingen om å iverksette alarm oppfattes og nedtegnes på en hurtig og sikker måte
- ❑ teknologiske løsninger som støtter opp om hurtighet, sikkerhet og tilgjengelighet

4.2 Datainnsamling

Evalueringen av varsling bygger på følgende datamateriale, i tillegg til det som er omtalt i kapittel 3.6.3:

- ❑ gjennomgang av anmodninger og alarmmeldinger i perioden 22.–24. juli
- ❑ dokumenter fra Politiets data- og materielltjeneste omkring opprettelse av et system for nasjonal varsling

4.3 Forberedelsesfasen

4.3.1 Politidirektoratets varsling av Justisdepartementet

Justisdepartementet har gitt Politidirektoratet retningslinjer for varsling til departementet ved kriser eller kriselignende situasjoner.³⁸ Formålet er å sikre at det varsles og informeres om saker av viktighet. Varsling er blant annet knyttet til konkrete hendelser.

4.3.2 Politimesterens varsling til Politidirektoratet

PBS I gir retningslinjer for politimesterens varsling til Politidirektoratet.³⁹ Politimesteren skal varsle direktoratet om blant annet

- ❑ terror og annen alvorlig kriminalitet
- ❑ saker som kan få politisk betydning eller politiske konsekvenser

³⁷ Politidirektoratet, 2011

³⁸ Brev 12.4.2011

³⁹ 2011:182

- ❑ iverksettelse av riksalarm, nordisk alarm og internasjonal alarm
- ❑ spesielle bistandsspørsmål, blant annet bistand fra Forsvaret

Varslingen skal skje til Politidirektoratets døgnbemannede telefonnummer. Etter at varsling er foretatt, skal oppfølgingen skje gjennom *situasjonsrapporter*. Situasjonsrapportering er omhandlet i kapittel 5.

4.3.3 Bruk av alarmmelding

Politidirektoratet har gitt egne retningslinjer i PBS II om bruk av alarmmelding ved varsling.⁴⁰ I retningslinjene fremgår det blant annet at: ”*Hurtig formidling av viktige opplysninger innen norsk politi kan ha stor betydning for politiets effektivitet. Når det enkelte tjenestested har informasjon som bør sendes uten opphold til andre enheter, skal det brukes ulike typer alarmmeldinger.*”

Retningslinjene beskriver hva en alarmmelding kan inneholde, men setter ikke krav om at den skal være skriftlig. Iverksettelse av alarm besluttes av politidistriktet der hendelsen som foranlediger alarmen, har inntruffet. Kripos kan iverksette alle typer alarmer på grunnlag av anmodninger fra utlandet. Andre etater, for eksempel hovedredningsentral, Forsvaret, Tollvesenet, Kriminalomsorgen, luftfarten og helsetjenesten bør underrettes dersom alarmen anses å være av interesse.⁴¹

Det er fire ulike alarmtyper:

- 1) *Distriktsalarm* anvendes til å formidle melding til politidistriktets enheter, omkringliggende politidistrikter og eventuelt særorganer. Operasjonsleder iverksetter slik alarm.
- 2) *Riksalarm* skal formidle melding som vurderes til å være av interesse for alle politidistrikter og særorganer, og ved iverksettelse av beredskapstiltak. Kripos iverksetter etter anmodning fra politidistrikt eller særorgan. Politidirektoratet iverksetter beredskapstiltak.
- 3) *Nordisk alarm* og 4) *internasjonal alarm* anvendes til å informere om ulykke eller alvorlig forbrytelse. Kripos iverksetter etter anmodning fra politimester eller hans stedfortreder. I hastesaker kan operasjonsleder anmode om slik alarm.

Politidirektoratet skal varsles ved riksalarm, nordisk alarm og internasjonal alarm.

⁴⁰ Rundskriv 2010/003

⁴¹ PBS I:182

4.3.4 Varsling om gjeninnføring av kontroll på Schengens indre grenser

Gjeninnføring av kontroll på Schengens indre grenser er beskrevet i PBS I.⁴² Der fremgår det blant annet at: *Schengen-landene kan imidlertid gjeninnføre kontroll på indre grenser ved alvorlig trussel mot den offentlige orden eller statens sikkerhet.* Det er Justisdepartementet som beslutter tiltaket og skal varsle øvrige Schengen-land.⁴³

4.3.5 Teknisk løsning for alarmmelding ved varsling

I evalueringen etter ranet av Norsk kontantservice i Stavanger i april 2004 ble det pekt på at politiet ved større hendelser har behov for hurtig og sikker varsling av andre politidistrikter og samarbeidende aktører.⁴⁴ Blant annet ble det anbefalt at Kripos og Politiets data- og materieltjeneste (PDMT) i samarbeid med flere politidistrikter skulle utarbeide kravspesifikasjoner. Løsningsforslag ble sendt til direktoratet i juni 2006.⁴⁵

I august 2009 utarbeidet PDMT, på oppdrag fra Politidirektoratet, et nytt forslag til teknisk løsning basert på Politioperativt system (PO). Denne løsningen ble ikke valgt.

I november 2009 ble PDMT kjent med at direktoratet ville benytte Outlook-løsningen til varsling. PDMT sendte samme måned et brev til direktoratet der de påpekte at systemet ikke har redundans og at det ikke er garantert at meldingen når frem til mottaker innen akseptabel tid. Brevet avsluttes med følgende konklusjon: *"Til tross for dette vil PDMT driftsette den nåværende løsningen etter ordre fra POD. Det understrekes igjen at PDMT ikke kan ta ansvar for oppetid for denne tjenesten slik den nå er implementert. PDMT anbefaler ikke at tjenesten tas i bruk i politiet i sin nåværende form."*⁴⁶

Politidirektoratet besluttet likevel å etablere varslingssystemet gjennom Outlook.⁴⁷ Alle politidistrikter og særorganer ble pålagt å ha en egen dedikert PC på operasjonssentral/desk, med brukeridentitet og passord, til dette formålet. De skulle i tillegg utarbeide en lokal instruks for bruk av systemet, hvor blant annet prosedyre for testing av systemet skulle inngå.⁴⁸

Etter utvalgets vurdering er det en uheldig løsning å ha en egen skjerm kun til dette formålet. I det daglige vil en sjelden ha oppmerksomheten rettet mot denne skjermen, som i flere politidistrikter var plassert langt fra operasjonsleder/operatør. Alarmmeldinger bør komme

⁴² Politidirektoratet, 2011

⁴³ Etter Politidirektoratets rundskriv 2010/009 pkt 3.4, utarbeider direktoratet retningslinjer om hvordan kontrollen og rapporteringen skal gjennomføres i det enkelte tilfelle.

⁴⁴ Politidirektoratet, 2004

⁴⁵ Brev 20.11.2009 fra PDMT til Politidirektoratet

⁴⁶ Brev 20.11.2009 fra PDMT til Politidirektoratet og notat 2.12.2011 fra Produktledelse politioperative løsninger (PDMT) til direktør PDMT

⁴⁷ Politidirektoratets evaluering, 2011

⁴⁸ Brev 6.7.2010 fra Politidirektoratet til politimestrene, sjefer for særorgan og Sysselmannen

inn på en skjerm som operasjonsleder/operatør har foran seg. Melding må i tillegg komme inn på en slik måte at den vekker umiddelbar oppmerksomhet.

Kripos hadde ved flere anledninger før 22. juli gjort Politidirektoratet oppmerksom på de tekniske og praktiske svakhetene ved den eksisterende varslingsløsningen.⁴⁹ De hadde blant annet pekt på at distriktene hadde satt opp alarm-PC-ene på en slik måte at Kripos ikke kunne se om utsendte meldinger ble mottatt og lest. En annen utfordring var at Kripos i noen tilfeller ikke kunne vite hvem som svarte fordi svarene kom fra andre e-postadresser enn de var sendt til. I tillegg rapporterte de at mange distrikter aldri svarte. I korrespondansen går det videre frem at det er uklart hvem som har ansvar for å teste systemet.

Etter utvalgets vurdering ble systemet for utsendelse av alarmmeldinger aldri fullt ut implementert. Ingen tok ansvar for å gjøre undersøkelser og tester mot distriktene for å forsikre seg om at systemet fungerte. De mange ulike oppsettene av alarm-PC-ene viser at innføring av et slikt system krever en sterkere sentral styring og oppfølging. Utvalget kan ikke se at systemet på noe tidspunkt før 22. juli fungerte som en hurtig og sikker formidler av alarmmeldinger.

4.4 Gjennomførings- og etterarbeidsfasen

4.4.1 Varsling av Justisdepartementet og Politidirektoratet

Justisdepartementet ble rammet av bomben i Regjeringskvartalet, og det var ikke behov for å gjøre dem kjent med hendelsen. Ifølge Politidirektoratets logg kontaktet departementet ved assisterende departementsråd Politidirektoratet kl. 15.45.⁵⁰ Hendelsen på Utøya ble varslet gjennom departementets utsendte liaison til Politidirektoratet.

Politidirektoratet er lokalisert i nærheten av Regjeringskvartalet, og ansatte i bygget fikk med seg at bomben gikk av. Oslo politidistrikt varslet Politidirektoratet per telefon ca. kl. 15.45.⁵¹ Direktoratet ble kjent med hendelsen på Utøya gjennom sin liaison i politimesterens stab i Oslo politidistrikt. Politidirektoratet ble varslet om begge hendelsene. Det har ikke vært mulig å finne informasjon om at Nordre Buskerud politidistrikt varslet Politidirektoratet.⁵²

⁴⁹ E-poster mellom Kripos og Politidirektoratet

⁵⁰ Politidirektoratets logg

⁵¹ Politidirektoratets evaluering, 2011

⁵² Nordre Buskerud politidistrikts evaluering, 2011

4.4.2 Alarmmelding ved varsling

Kl.	Hendelse
15.31	Vaktsentralen i Regjeringskvartalet ringer og forteller at en stor, hvit varebil hadde parkert på utsiden av bygget og senere gått i luften. Sett en fører forlate bilen. "(...) en liten kar med mørkt hår, iført en slags vekteruniform med refleks på benet og hvitt, rundt merke på armen". Meldingen ble loggført i PO kl. 15.32.
15.34	Et vitne melder om en mistenkelig mann i politiuniform med pistol i hånden som forlot åstedet i en varebil med kjennemerke VH 24605. Meldingen ble ikke loggført i PO.
15.55	Vitnet som ringte inn om kjøretøy kl. 15.34, ringes opp. Han bekrefter meldingen og gir mer informasjon.
15.56	Melding om VH 24605 loggføres i PO og merkes som viktig.
16.04	Oslo blir oppringt fra Kripas som søkte informasjon om hendelsen i Regjeringskvartalet. Operasjonslederen ber Kripas sende ut "riksalarm" om kjøretøy VH 24605.
16.08	Oslo varsler Asker og Bærum om VH 24605 og informerer om mulig gjerningsperson.
16.15	Oslo varsler Romerike om VH 24605.
16.17	Oslo varsler Follo om VH 24605 og gir opplysninger om mulig gjerningsperson.
16.43	Kripas sendte: <i>"Riksalarm – Eksplosjon Mulig(e) bombe(r) i Oslo sentrum. Det vises til medieoppslag i saken. Det anmodes om at man ser etter en liten grå varebil, mulig reg. nr. 24605. Det pr nå ukjent relasjon mellom eksplosjon og kjøretøyet, men derom det påtreffes varsles Desken eller Oslo pd for ytterligere instruksjoner. Det anmodes om å utvise forholdsmessig forsiktighet ved tilnærming til kjøretøyet. Ytterligere informasjon vil følge. VENNLIGST BEKREFT MOTTAK AV DENNE MELDINGEN!</i> Meldingen ble også sendt Utrykningspolitiet (SMS) og Toll- og avgiftsdirektoratet.

Tabell 4-1: Oversikt over hendelser i forbindelse med utsendelse av riksalarm – mulig fluktbil

Riksalarmlen kl. 16.43 var den første av i alt ni riksalarmer Kripas sendte ut under hendelsene i Regjeringskvartalet og på Utøya. Tre i løpet av 22. juli, fem i løpet av 23. juli og en 24. juli. Tilbakemeldingene viser at kun fem politidistrikter mottok alarmlen frem til midnatt 22. juli. Først 23. juli kl. 00.51 mottok de fleste politidistrikter meldinger på varslingssystemet. Med mottatt menes her at meldingen ble mottatt og lest. Politidirektoratet fikk ikke informasjon om den første riksalarmlen som var sendt ut.

Systemet for alarmmelding ved varsling fungerte ikke 22. juli. Tilbakemeldingene fra alle 27 politidistrikter samt Kripas viser at meldinger som ble sendt ut fra Kripas, ikke kom frem til alle politidistrikter slik en må forvente av et slikt system, se kapittel 4.3.5.

Kripas benyttet adresselisten "Alarm OPS Alle" ved utsendelse av de første alarmmeldingene. Da de skjønnte at mange distrikter ikke hadde mottatt meldingene, gikk de over til å legge inn enkeltmottakere fra og med alarmmeldingen som ble sendt 23. juli kl. 00.51. Utvalget har ikke gått noe nærmere inn i hvorfor ikke adresselisten "Alarm OPS Alle" nådde alle distriktene den 22. juli, men konstaterer at det ikke virket etter hensikten.

Det gikk 71 minutter fra politiet fikk konkrete opplysninger fra vitnet om mulig gjerningsperson og fluktbil, til riksalarm ble sendt.

Etter utvalgets vurdering skal alarmmelding ved varsling prioriteres. Meldingen må være skriftlig formulert fra avsender. Avsender bør formidle hva som ønskes foretatt. Mottaker har ikke samme oversikt over saken og vil reagere ulikt på opplysningene som foreligger. Vi kan se det på hvordan politidistriktene Follo, Romerike, og Asker og Bærum reagerte på de muntlige meldingene de fikk fra Oslo.⁵³ Follo satte opp patruljer ved E-18 og E-6, mens de to andre distriktene sendte ut meldinger over sambandet til orientering for patruljene. Det er vanskelig å si hva en raskere "etterlysning" av den mulige fluktbilen kunne bidratt til. Utvalget har ikke informasjon om hvor bilen befant seg til hvilken tid etter at bomben gikk av i Oslo.

Etter utvalgets vurdering bør Politidirektoratet og politidistriktene selv kunne sende ut riksalarmer for å redusere tiden det tar å få ut meldingen.

Alarmmelding skal være en effektiv informasjonsformidler til politidistriktene. Noe informasjon som skulle formidles, for eksempel trusselvurderinger fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST), var sikkerhetsgradert. Systemet for alarmmelding ved varsling er ikke godkjent for formidling av informasjon som er beskyttet etter sikkerhetsloven og beskyttelsesinstruksen. Trusselvurderingene kunne derfor ikke sendes på systemet for alarmmelding ved varsling, men på PST-nett. Informasjon om at det fantes slik informasjon på PST-nett, ble sendt som alarmmelding. Utfordringen for operasjonssentralene var at PST-personell måtte møte for å ta ut informasjonen. Politidistriktene har ulike ordninger for PST-personellets tilgjengelighet utenom ordinær arbeidstid, noe som forsinket arbeidet med å iverksette anbefalte tiltak.

Flere distrikter var i løpet av kvelden 22. juli i kontakt med Politidirektoratet eller Kripos og etterlyste nasjonale varslinger. Etter utvalgets vurdering gikk det lang tid før både Politidirektoratet og Kripos tok signaler om at meldingene ikke kom ut til distriktene. I retningslinjene for alarmmelding ved varsling⁵⁴ står det at dersom varslingssystemer er ute av funksjon, må meldinger sendes på annen måte. Ifølge Kripos er det ikke etablert noen reserveløsning utover at de har muligheten for å sende gruppemeldinger på telefaks.

Flere politidistrikter har meldt om manglende informasjon i aksjonsfasen. Etter utvalgets vurdering burde informasjon vært delt internt i politiet.

Forsvaret og Tollvesenet var ikke adressater til alarmmeldingene som ble sendt ut. Utvalget har vurdert at både etterlysningen av den mulige fluktbilen og gjeninnføring av kontroll på Schengens indre grense var av interesse for disse. Utvalget mener retningslinjene i PBS I om underretning av samvirkeaktører⁵⁵ bør presiseres.

⁵³ Se tabell 4-1

⁵⁴ Rundskriv 2010/003

⁵⁵ 2011:182

4.4.3 Gjeninnføring av kontroll på Schengens indre grenser

Politidirektoratet besluttet 22. juli å gjeninnføre kontroll på Schengens indre grenser. Kl. 17.24 sendte Politidirektoratet en e-post til Kripos med anmodning om å varsle alle politidistrikter om at direktoratet med umiddelbar virkning gjeninnførte kontroll på Schengens indre grenser. Distriktene ble bedt om å vurdere operative tiltak i henhold til egen oppdatert trusselvurdering. E-posten fra direktoratet ble sendt til den personlige e-posten til vaktlederen ved Desken, Kripos, og ble ikke lest før etter at direktoratet kl. 17.50 ringte Desken og ba om utsendelse av riksalarm. Kripos sendte meldingen som riksalarm kl. 18.06 og som SMS til Utrykningspolitiet (UP).

Et fåtall politidistrikter mottok meldingen om grensekontroll, av samme årsak som omtalt ovenfor om systemet for utsendelse av alarmmeldinger ved varsling. Flere politidistrikter har meldt at de fikk kunnskap om gjeninnføringen av kontroll på Schengens indre grenser gjennom TV-intervju med politidirektøren på kvelden 22. juli. Ifølge tilbakemeldingene fra politidistriktene viser det seg at mange distrikter ikke gjennomførte noen tiltak, dels fordi de mottok meldingen sent (etter midnatt natt til 23. juli) og dels fordi de selv gjorde en vurdering av at det ikke var relevant for dem på grunn av stor avstand til Oslo. Ett politidistrikt har meldt tilbake at de ikke visste hva de skulle se etter i forbindelse med en slik kontroll. Utvalget har gjennom tilbakemeldingene fått inntrykk av at det var uklart hva gjeninnføring av kontroll på Schengens indre grenser innebærer, og hva en skulle se etter. Politidirektoratet ga ingen retningslinjer om hvordan kontrollen skulle gjennomføres.

4.5 Læringspunkter

I disponeringsskrivet for 2011 skrev Politidirektoratet at direktoratet i løpet av året skulle starte utbygging av PST-nett ved operasjonssentralene. Målet var at det skulle være ferdig etablert i løpet av 2012. Utvalget har fått opplyst at utbyggingen av nettet er i rute og vil bli ferdigstilt i år.⁵⁶ Utbyggingen av PST-nettet tas til etterretning, mens de løsningene som søkes gjennomført ved utbedringer på det eksisterende system for alarmmelding for varsling, ikke er godt nok. Det vises til forbedringspunktene nedenfor.

⁵⁶ Muntlig tilbakemelding fra Politidirektoratet, januar 2012

4.5.1 Forbedringspunkter

Utvalget er kjent med at politiet etter 22. juli har gjennomført en rekke tester av alarmsystemet. Utvalget fastholder likevel de nedenstående forbedringspunkter:

- Systemet for alarmmelding ved varsling må gjennomgås og forbedres:
 - Ansvarsforhold knyttet til system, drift, opplæring og testing må avklares.
 - Rutiner og maler for meldinger må gjennomgås, og skriftlighet i alle ledd må vurderes.
 - Teknisk må systemet være driftsikkert, pålitelig og ha høy beredskap på feilretting.
 - Det må ha en enhetlig løsning i alle politidistrikter og særorganer. Når melding mottas, må den vekke oppmerksomhet hos mottaker og kvitteres for slik at avsender kan registrere om meldingen har kommet frem.
 - Riksalarmer bør kunne sendes direkte fra politidistriktet der hendelsen har skjedd.
 - Ved implementering av nye løsninger/ordninger bør direktoratet sørge for oppfølging og kvalitetssikring.
- Ved gjeninnføring av kontroll på Schengens indre grenser må tiltakene beskrives i en operasjonsordre til politidistriktene.
- Det bør tidligere i en ekstraordinær hendelse eller krise sendes oppdatert informasjon til alle landets politidistrikter.

5 SITUASJONSRAPPORTERING

Hensikten med situasjonsrapportering er å gi mottaker rask tilgang til viktig og målrettet informasjon, enten i forkant av en hendelse eller som løpende orientering under en hendelse.⁵⁷ Rapportene skal også bidra til oppdatering av informasjon ved skifte av personell, og må derfor ha god notoritet.

I ordinær drift kommuniserer innsatslederen og operasjonslederen via samband og telefon.

Ved ekstraordinære hendelser er det viktig at situasjonsrapportering gjennomføres. Situasjonsrapportering kan foregå i linjen mellom alle nivåer i det nasjonale beredskapsapparatet⁵⁸, og mellom fagsektorer. Innsatslederen rapporterer som regel muntlig til operasjonslederen (og politimesterens stab). Funksjonslederne i staben utarbeider situasjonsrapporter for sine fagområder. På bakgrunn av disse utarbeider stabssjefen en samlet situasjonsrapport til politimesteren, iht. mal for situasjonsrapport.⁵⁹ Rapportene skal registreres i stabsjournalen og arkiveres.

Det er viktig å tilpasse detaljnivået i rapporten til mottakerens behov. Situasjonsrapportering fra innsatslederen til operasjonslederen / politimesterens stab vil ha et annet fokus og detaljnivå enn for eksempel fra politidirektørens stab til Justisdepartementet. Det skal gå frem av situasjonsrapporten hvilke opplysninger som er verifiserte, og informasjonens opphav (politi, media, etterretningsinformasjon, andre). Rapporteringshyppigheten vil variere mellom ulike type hendelser. Hvor ofte og hvilke kommunikasjonskanaler som skal benyttes, kan avtales direkte mellom sender og mottaker og avhenger av informasjonsbehovet.

Situasjonsrapportering bør også benyttes i de tilfeller der politimesterens stab ikke er satt. Da er operasjonslederen ansvarlig for situasjonsrapportering til Politidirektoratet. Det er viktig at situasjonsrapporteringen er samordnet med pressemeldinger, pressekonferanser og annen informasjon som sendes ut internt eller eksternt.

5.1 Vurderingskriterier

Sentrale vurderingskriterier vedrørende situasjonsrapport er:

- Var det tilgjengelige planer og maler for situasjonsrapportering i det enkelte politidistrikt, særorgan og i Politidirektoratet?

⁵⁷ PBS I:130

⁵⁸ Ledelsesnivåene er beskrevet og illustrert i kapittel 3.8.1, figur 3-4.

⁵⁹ PBS I:185, 131

- ❑ Var personellet kurset, trent og/eller øvet i å håndtere en god situasjonsrapportering på de ulike ledelsesnivåene?
- ❑ Hvordan var kvaliteten (innhold, verifikasjon og detaljnivå) på de ulike situasjonsrapportene, og ble de gitt til riktig tid?

5.2 Datainnsamling

Det vises til kapittel 3.6.3 og situasjonsrapporter fra politidistrikter og Politidirektoratet.

5.3 Forberedelsesfasen

Evalueringen av Tyr-øvelsene i perioden 2007–2010 la vekt på at lokalt planverk i politidistriktene, særorganene og i Politidirektoratet skulle innarbeides i PBS III. Dette arbeidet er påbegynt, men bør forseres. For 2010 ble det spesielt nevnt at situasjonsrapporten ikke bare skal gi en beskrivelse av situasjonen i sanntid, men også fokusere på strategiske utfordringer. Tyr-evalueringene påpekte behovet for en felles mal for situasjonsrapport.

Malen er på plass i PBS I, både elektronisk på PBS-web og i papirutgave, men har ulik forankring i planverket (PBS III) for det enkelte politidistrikt, særorgan og i Politidirektoratet.

Det varierer i hvor stor grad det er gjennomført kurs, øvelser eller andre kompetansehevende tiltak knyttet til situasjonsrapportering. Flere av de mindre politidistriktene melder om redusert øvelsesaktivitet av budsjettmessige hensyn, som blant annet medfører at flere av stabsmedarbeiderne føler seg utrygge i rollen. Flere melder om at det også er øvd for lite på situasjonsrapportering fra operasjonslederen og fra politimesterens stab. Oslo politidistrikt har lagt stor vekt på at redningsledelsen er involvert i revisjon av redningsplanverket innen eget fagfelt.

5.4 Gjennomførings- og etterarbeidsfasen

I Oslo politidistrikt ble det satt stab raskt, og operasjonslederen fikk bistand til å utarbeide situasjonsrapport til Politidirektoratet. Situasjonsrapporter til Politidirektoratet ble oppdatert utover i operasjonen, og malen ble benyttet.

Politidirektoratet mottok ikke skriftlig situasjonsrapportering fra alle involverte politidistrikter i aksjonsfasen, og fulgte heller ikke opp den manglende situasjonsrapporteringen.

På grunn av stor aktivitet etter bombeeksplosjonen, var det begrenset informasjonsutveksling i aksjonsfasen mellom innsatslederen og operasjonslederen. I aksjonsfasen ble det rapportert

muntlig fra Oslo politidistrikt til Politidirektoratet. Direktoratet hadde sendt liaison til staben i Oslo, og fikk fortløpende supplerende informasjon om hendelsene.

Etter første muntlige situasjonsrapport fra Oslo politidistrikt til Politidirektoratet ca. kl. 16.00, ble det sendt en ny rapport kl. 18.38 og ytterligere fem rapporter før midnatt. Videre ble det sendt 14 rapporter 23. juli og seks rapporter 24. juli. Deretter ble det sendt én rapport i døgnet. Rapporteringen var basert på mal for situasjonsrapport.

I Nordre Buskerud politidistrikt var det problemer knyttet til sambandsdekning og kapasiteten på politiets fellesnummer 02800 og nødnummeret 112. Situasjonsrapporteringen til operasjonslederen gikk via samband og telefon. Under aksjonen på Utøya ga beredskapstroppen situasjonsrapporter til politimesterens stab i Oslo. Dette skjedde via telefon eller samband. Straks innsatslederens kommandoplass (ILKO) var opprettet, gikk situasjonsrapporteringen mellom innsatsleder Utøya, innsatsleder landsiden og staben fortløpende. Noe av situasjonsrapporteringen ble loggført i PO.

Nordre Buskerud politidistrikt sendte sin første skriftlige situasjonsrapport per e-post til Politidirektoratet 22. juli kl. 20.05. Men politimesteren og stabssjefen deltok i møter i politidirektørens koordineringsgruppe (strategisk nivå) og ga oppdatert informasjon.

Registrering av evakuerte og skadde fra Regjeringskvartalet og Utøya, med tanke på situasjonsrapportering, ble ikke prioritert. Mannskapene prioriterte raskt forflytning til sykehus, se kapittel 6.4.3.

Politidirektoratet sendte sin første situasjonsrapport til Justisdepartementet 22. juli kl. 18.30. Før dette pågikk informasjonsutveksling per telefon og via departementets liaison i politidirektørens stab.

Etter aksjonsfasen gjorde Politidirektoratet avtaler med de mest berørte politidistriktene om tidspunkt og hyppighet for situasjonsrapporteringen. Tilsvarende ble gjort mellom Politidirektoratet og Justisdepartementet. Dette er i tråd med retningslinjene i PBS I.

Kvaliteten på situasjonsrapportene til Politidirektoratet var varierende. Samme informasjon ble gjentatt i flere rapporter, uten at man merket ny eller endret informasjon. Det er i varierende grad angitt i situasjonsrapportene hvorvidt informasjonen er verifisert.

Det er i ettertid uttalt fra Justisdepartementet at opplysninger om antall skadde og drepte ble formidlet for sent, slik at politisk ledelse ikke hadde oppdatert informasjon.

Oppsummering

Situasjonsrapporteringen ble ikke utnyttet som oppsummering for staben som forutsatt.

Det var varierende hvorvidt planer og maler for situasjonsrapportering var tilgjengelig og ble benyttet. Det er varierende kompetanse til å gjennomføre en god situasjonsrapportering.

Malen for situasjonsrapportering ble stort sett benyttet, selv om innholdet og kvaliteten på rapporteringen var noe ulik. Det fremkom ikke tydelig i rapporteringen hvorvidt informasjonen var verifisert.

5.5 Læringspunkter

5.5.1 Hva fungerte godt

- ❑ Enkelte distrikter har oppdatert planverk og god kjennskap til rutine for gjennomføring av situasjonsrapportering, og har lagt vekt på å involvere samvirkeaktører i vedlikehold og oppdatering av lokalt planverk. Det gjennomføres årlige øvelser hvor planverket, inkludert situasjonsrapportering, blir prøvd.
 - Politidistriktene viderefører arbeidet med å oppdatere egen PBS III i samarbeid med samvirkeaktører og sørge for at situasjonsrapportering inngår som en del av tiltakene.
- ❑ Det var gode erfaringer med bruk av liaisoner for å supplere opplysninger i situasjonsrapportene.
 - Rådgiver- og liaisonordningen videreutvikles og videreføres.

5.5.2 Forbedringspunkter

- ❑ Politiet må gjennomføre kompetansehevede tiltak innen situasjonsrapportering, med spesielt fokus på at opplysningene er verifisert, at informasjonen er tilpasset mottakeren av rapporten, og at man klart angir hvilken informasjon som er ny siden forrige situasjonsrapport.
- ❑ Politidirektoratet må ha rutine for å etterspørre oppdatert situasjonsrapport fra politidistriktet som «eier» hendelsen.

6 ORGANISERING, LEDELSE OG SAMORDNING

Det siste tiåret har samfunnet blitt mer bevisst rundt samfunnssikkerhet og sårbarhet, rolle- og ansvarsavklaringer. Politiet opplever at samfunnets forventninger til etatens innsatsevne ikke står i forhold til de faktiske realiteter.

Kapitlet tar for seg organisering, ledelse, varsling, kapasitet, responstid, notoritet, samhandling med samvirkeaktører og samband/informasjonsikkerhet sett ut fra de nedenstående vurderingskriterier.

I tillegg til forberedelsesfasen og gjennomførings- og etterarbeidsfasen evalueres ledelsen i politiets beredskapsorganisasjon på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå. Videre drøftes nasjonalt operasjonelt nivå, det vil si Politidirektoratets håndtering av hendelsene.

6.1 Vurderingskriterier

Det er store forskjeller på hvilken kapasitet og kompetanse de mest involverte politidistrikter og særorganer har innen beredskap. Det gjelder både planverk, bemanning, tilgang til ressurser, kompetanse og organisering. Utvalget har i sin vurdering tatt hensyn til kapasiteten og kompetansen det enkelte distrikt/særorgan faktisk har.

Følgende vurderingskriterier er lagt til grunn for evalueringen:

Organisering

- organisering i tråd med beredskapsprinsippene i PBS I, som støtter en effektiv løsning av oppdraget
- klart, tydelig og oppdatert planverk
 - bistandsanmodninger
 - avtaler med Forsvaret
 - samvirkeaktører

Ledelse

- forhåndsutpekt personell til de ulike ledelses- og stabsfunksjoner
- gode faglige situasjonsvurderinger og beslutninger, ut fra informasjonen som var tilgjengelig i sanntid
- effektiv beredskapsledelse på de ulike nivåene, herunder god koordinering og hensiktsmessig utnyttelse av ressursene

Varsling

- ❑ rask og sikker varsling av interne og eksterne ressurser, med nødvendig informasjon til mottaker som blir mottatt og forstått

Kapasitet

- ❑ materielle rammebetingelser (utstyr, stabsrom, IKT-løsninger) som fungerer tilfredsstillende ved håndtering av en ekstraordinær hendelse/krise
- ❑ effektiv utnyttelse av tilgjengelig personell og kompetanse
- ❑ etablering av ulike ledelsesnivåer i beredskapsorganisasjonen innen rimelig tid
- ❑ erfaring og kompetanse innen stabsarbeid
- ❑ robusthet og utholdenhet

Responstid

- ❑ tid fra meldingsmottak til første politipatrulje var på stedet

Notoritet

- ❑ tilgang til og kompetanse innen aktuelle IKT-løsninger for loggføring ved de ulike ledelsesnivåene
- ❑ loggføring av viktige vurderinger og beslutninger til riktig tid

Samvirkeaktører

- ❑ oppdatert plan for varsling av samvirkeaktørene
- ❑ klar og omforent rollefordeling og samhandling mellom samvirkeaktører
- ❑ effektive kommunikasjonskanaler med samvirkeaktørene

Samband og informasjonssikkerhet

- ❑ analogt og digitalt samband
- ❑ tilgjengelige og brukervennlige sambandssystemer med god sambandsdekning
- ❑ informasjonssikkerhet
- ❑ hensiktsmessig informasjonsflyt mellom aktørene

6.2 Datainnsamling

Se kapittel 3.6.3.

6.3 Forberedelsesfasen

Kapitlet drøfter hvor forberedt politiet var på å håndtere ekstraordinære hendelser.

Utvalget viser til *Politiet mot 2020*⁶⁰, der det fremgår at for å unngå svekkelse av politiet må politidekningen følge befolkningsutviklingen og heves til minst 2,0 politiårsverk per 1000 innbyggere. Utvalget deler disse vurderingene og viser til kapittel 6.3.1, 6.4.5 og 6.4.6 for nærmere drøfting av minimumsbemanning og kompetanse.

Oslo er landets største politidistrikt med ca. 600 000 innbyggere, og har særskilt ansvar for Kongehuset, Stortinget og regjeringen. Alle ambassadene, departementene og hovedtyngden av direktoratene ligger i Oslo. Det samme gjelder de politiske sentralorganisasjonene og sentrale kultur- og finansinstitusjoner. Oslo politidistrikt har følgende nasjonale beredskapsressurser: Beredskapstroppen, krise- og gisselforhandlere, politihelikopteret, Bombegruppen, Den kongelige politieskorte og Seksjon for organisert kriminalitet. De nasjonale beredskapsressursene yter landsdekkende bistand etter retningslinjer gitt av Politidirektoratet. Politidistriktet har en dekning (inkl. nasjonale beredskapsressurser) på ca. 2,5 politi per 1000 innbyggere.⁶¹

Nordre Buskerud politidistrikt er et av de minste politidistriktene, med en befolkning på ca. 83 000. I avstand er det ca. 250 km mellom de geografiske ytterpunktene i politidistriktet. Den største avstanden mellom driftsenhetene er mellom Hol og Jevnaker, en avstand på ca. 200 km. Politidistriktet har ifølge egen evalueringsrapport en politidekning på ca. 1,4 per 1000 innbyggere. Politidistriktet hadde et merforbruk i regnskapet for 2010 som ble trukket fra tildelingen for 2011. Et av sparetiltakene som distriktet hadde iverksatt, var å akseptere alenevakt for operasjonslederen på enkelte vaktsett.⁶²

Krisehåndteringen i Politidirektoratet organiseres på to nivåer, strategisk og operasjonelt. Politidirektøren og hans strategiske gruppe utgjør det strategiske nivået, mens det operasjonelle nivået ledes av stabssjefen. Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering har døgkontinuerlig hjemmevaktordning. Politidirektøren kan ved behov knytte til seg representanter fra aktuelle samvirkeaktører for å sikre god koordinering og informasjonsflyt på alle nivåer.

For informasjon om de enkelte distrikter/særorganer vises til vedlagte evalueringsrapporter.

⁶⁰ Politidirektoratet, 2008

⁶¹ For ytterligere informasjon, se Oslo politidistrikts evaluering i vedlegg 7.

⁶² For ytterligere informasjon, se Nordre Buskerud politidistrikts evaluering i vedlegg 6.

6.3.1 Bemanning og kompetanse

Kapittelet tar for seg bemanning og kompetanse på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå og nasjonalt operasjonelt nivå, og søker å synliggjøre hvordan etaten var rustet til å håndtere ekstraordinære hendelser og kriser i forkant av 22. juli. Utvalget ser at kriser skaper ulike utfordringer alt etter hvordan beredskapen er dimensjonert i de mest involverte distriktene. Nordre Buskerud, som et av Norges minste politidistrikter, vil ha andre forutsetninger for denne håndteringen enn Oslo politidistrikt.

Taktisk nivå

Innsatsleder og innsatspersonell utgjør det taktiske nivået.⁶³ Ferieavviklingen sommeren 2011 i de involverte politidistriktene ble ikke risikovurdert lokalt. Det var ingen planlagte hendelser, trusselvurderinger eller arrangementer som tilsa ekstra ressursinnsats, verken i Oslo eller Nordre Buskerud politidistrikt.

Fredag 22. juli 2011 hadde Oslo politidistrikt følgende bemanning:

	Operasjonsleder Operatør	Innsatsleder	Øvrig personell samt jurister
Dagvakt	6	1	292
Kveldsvakt	5	1	87

Grunnet ferieavvikling var det redusert bemanning. Vaktskiftet i Oslo skjedde i tidsrommet 14.45–16.15. Da bomben eksploderte kl. 15.24 var det derfor rask tilgang på personell. Innsatslederen i Oslo politidistrikt har lang og bred erfaring fra ulike fagfelt i politietaten.

Fredag 22. juli kl. 17.24 var Nordre Buskerud politidistrikt bemannet med følgende politiutdannet personell ved Hønefoss politistasjon:

	Operasjonsleder Operatør	Innsatsleder	Øvrig personell	Totalt: nedre region og fellesoperativ enhet
Kveldsvakt	1	1	4	6

I tillegg var det tre mannskaper på vakt i midtre region (Modum, Sigdal og Krødsherad) og tre i øvre region (Hallingdal, Nore og Uvdal). Innsatslederen var utdannet båtfører.

Nordre Buskerud politidistrikt har faste innsatsledere på alle vaktlag. Når innsatslederen ikke er tilgjengelig, blir vaktlagets faste nestkommanderende fungerende. Innsatslederen i aksjonsfasen 22. juli var en av politidistriktets faste nestkommanderende innsatsledere.

⁶³ PBS I, 2011:34. Se også figur 3–4 i kapittel 3.8.1.

Samme person var en av de faste båtførerne i politidistriktet. Dette anser ledelsen i distriktet å være en «god bemanning» i forhold til hva distriktet er vant med.

Det er ingen sentrale føringer for krav til generell beredskap på taktisk eller operasjonelt nivå i politidistriktene når det gjelder bemanning eller kompetanse. Det er heller ingen sentrale føringer for responstid.

Beredskapskravene for de nasjonale bistandsressurser ved Oslo politidistrikt er fastsatt gjennom styringsdialog og disponeringsskriv til politimesteren i Oslo eller i planverk (PBS). I tillegg gjennomføres det årlige fagdialogmøter mellom Politidirektoratet og Oslo politidistrikt hvor ledelsen og spesialseksjonen i politidistriktet deltar. På de årlige fagdialogmøtene drøfter man erfaringer med den etablerte nasjonale beredskapen.

Politidistriktene skal ha minimum åtte tjenestepersoner av innsatspersonell kategori 3 (IP 3). Politihøgskolen har med godkjenning fra direktoratet utarbeidet et øvingsprogram på 103 timer vedlikeholdstrening. 79 timer er sentralt styrt innenfor ulike temaer, mens distriktene selv kan velge temaer for de resterende 24 timene.

Politihelikopteret er en nasjonal ressurs plassert under Oslo politidistrikt. Oppdragene helikopteret kan bistå med, er beskrevet i PBS I.⁶⁴ Oslo politidistrikt hadde ikke beredskap på dette helikopteret 22. juli 2011. Fra 11. juli til 7. august ble det, i likhet med sommeren 2010, avviklet fellesferie for hele helikopteravsnittet samtidig som maskinen nedrigget og lakkert. Dette var meldt i møte med Justisdepartementet i juni 2011.

OPERATIVITETSOVERSIKT - des. 2010 - nov. 2011

	des.10	jan.11	feb.11	mar.11	apr.11	mai.11	jun.11	jul.11	aug.11	sep.11	okt.11	nov.11	Siste 12 mnd
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
OPERATIVITET	51,9	49,7	37,1	35,3	20,7	51,3	59,2	30,1	53,9	26,8	68,6	27,3	42,7
INOPERATIVITET	48,1	50,3	62,9	64,7	79,3	48,7	40,8	69,9	46,1	73,2	31,4	72,7	57,3
Været ved base	18,4	38,8	12,9	8,2	0,0	3,6	4,6	1,3	8,1	5,4	23,2	51,7	14,7
Værfast (utenfor base)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,0	0,0	1,1	0,8	0,0	0,2
Tekn vedlikehold/reparasjoner	0,0	0,8	16,1	34,4	24,3	13,9	0,4	0,0	7,9	61,7	0,0	5,6	13,8
Pers – fravær *)	29,0	10,6	33,9	22,0	55,0	31,1	34,9	68,5	29,0	5,0	7,3	15,4	28,5
Andre pri oppg	0,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,0	0,1

Figur 6-1: Operativitetsoversikt for politihelikopter (inntatt fra justisministerens redegjørelse i Stortinget 18. januar 2012)

Som tabellen viser hadde politihelikopteret en gjennomsnittlig operativitet på 42,7 % i perioden desember 2010–november 2011. Lavest operativitet var det i september med 26,8 %.

⁶⁴ 2011:42–43

Oslo politidistrikt har interne krav til formal- og realkompetanse for taktiske lederposisjoner. Politidistriktet gjennomfører også en rekke kurs, møter og øvelser på taktisk nivå for å styrke kompetansen til sine mannskaper.

Noen politidistrikter melder at det i utgangspunktet er faste innsatsledere på alle vaktlag, men at det ved fravær benyttes innsatsledere som ikke fyller de lokale kompetansekriteriene. Dette skyldes delvis økonomiske hensyn, og delvis hva som er tilgjengelig av kompetent mannskap.

Enkelte av de øvrige politidistriktene melder om problemer med å få gjennomført IP 3-personnellets pålagte 103 timer trening i løpet av året, og at det generelt er vanskelig å finne tid og rom for trening. Det nevnes fra flere politidistrikter at øvelsesvirksomheten er holdt på et minimum.

Det foreligger ingen beredskapsplaner for innsatspersonell kategori 3 (IP 3) i politidistriktene som var tett involvert i hendelsene 22. juli. Enkelte av distriktene begrunner dette i den økonomiske situasjonen. Innføring av beredskapsavtale for IP 3 er etterlyst av flere politidistrikter. Det er ingen sentrale føringer for at en slik beredskapsavtale skulle vært inngått. Søndre Buskerud er ett av politidistriktene som har innført «sikkerhetsbemanning» i sitt distrikt, som innebærer en definert minimumsbemanning på taktisk nivå.

16 av landets 27 politidistrikter har én eller flere båter.⁶⁵ Disse varierer i størrelse, motorkraft og kvalitet. Politiets aktivitet er først og fremst rettet mot å kontrollere fritidsbåtaktiviteten. Enkelte distrikter har båtene stående på henger for fleksibel utsetting ved behov. Nordre Buskerud politidistrikt har egen båt og gjennomfører jevnlig øvelse, hvor faste båtførere benytter seg av faste båtutsettingspunkter i politidistriktet. Distrikter som ikke har egne båter, har ofte et samarbeid med havnevesenet, Redningsselskapet, brannvesenet eller Kystvakten.

Det varierer i hvilken grad politidistriktene trener på etablering og bruk av pårørendetelefon og Disaster Involved Registration (DIR), se kapittel 7.4.1. Det samme gjelder opplæring og bruk av PBS-web.

Operasjonelt nivå

Med operasjonelt nivå menes i denne sammenheng operasjonslederen. Operasjonslederen skal foreta vurderinger noe tilbaketrukket og upåvirket av intensiteten i politiinnsatsen, og skal kvalitetssikre og kontrollere innsatsstyrkens arbeid.⁶⁶ Ved større hendelser eller kriser forsterkes det operasjonelle nivået med politimesterens stab. Når staben er etablert, overtar stabssjefen som øverste leder på operasjonelt nivå.⁶⁷

⁶⁵ Justisministerens redegjørelse i Stortinget, 10. november 2011

⁶⁶ Se også PBS I kapittel 7 om operasjonsledelse (vedlegg 1).

⁶⁷ PBS I, 2011:33-34

Nordre Buskerud hadde krav til minimumsbemanning på operasjonssentralen på visse tider. I tillegg har operasjonslederen en minimumskompetanse. Utvalget drøfter og vurderer minimumsbemanning og kompetanse og i kapitlene 6.3.1, 6.4.5 og 6.4.6.

Operasjonssentralen i Oslo politidistrikt var bemannet med én operasjonsleder og fire operatører idet bomben eksploderte. Bemanningen var besluttet på ledernivå ut fra tidligere erfaring og styringsinformasjon. Sentralbordet var bemannet med tre operatørassistenter. Det lokale evalueringsutvalget ved Oslo politidistrikt anser bemanningen ved operasjonssentralen å være et minimum i forhold til det som normalt kreves en vanlig fredagskveld i juli måned.

Da meldingene om skyting på Utøya kom inn til operasjonssentralen i Nordre Buskerud var operasjonslederen alene på jobb i operasjonssentralen. I tillegg satt det tjenestepersoner på tilstøtende rom og fulgte med på nyhetsinnslag om Regjeringskvartalet. Politidistriktet har av økonomiske grunner akseptert alenevakt på operasjonssentralen ved enkelte vaktsett. Distriktet utarbeidet i juni 2011 en rapport knyttet til bemanning av operasjonssentralen hvor blant annet antall loggførte oppdrag og sammenlignbare distrikter var vurdert. Anbefalingen i rapporten var at det måtte være en operasjonsleder og en operatør på vakt til enhver tid. Operasjonssentralen ble styrket fra 1. juli 2011, og planen var en videre opptrapping.

Det er varierende formal- og realkompetanse på det operasjonelle nivået i de ulike politidistrikter og særorganer. Flere melder om manglende gjennomføring av stabskurs, lav øvelsesaktivitet samt få tilfeller der stab er satt. Enkelte melder også om manglende kompetanse innen beredskapsplanlegging. Planverket i de ulike politidistrikter og særorganer er i varierende grad oppdatert i PBS-web. Det varierer også hvordan de ulike stabsfunksjonene håndterer loggføringsfunksjonen i Politioperativt system (PO), hvor godt kjent de er med planverket gjennom PBS-web, og hvor trygge de føler seg i rollen i politimesterens stab. Det varierer også hvor raskt staben ble etablert i de ulike politidistriktene og særorganene.

Andre distrikter melder om lang og relevant erfaring hos personellet på operasjonelt nivå.

Noen distrikter har påpekt viktigheten av å tenke nabohjelp og oppdatere og avstemme sitt planverk mot tilgjengelige ressurser i nabo-distrikter.⁶⁸ Det er viktig at distriktene avklarer seg imellom hvilken bistand man kan gi eller forvente å få. De færreste har noen løsning for massevarsling av interne og eksterne ressurser. Dette gjør at varsling tar tid.

Oslo politidistrikt er det distriktet som har best kapasitet på det operasjonelle nivået ved beredskapsarbeid.

⁶⁸ PBS I, 2011:40

Nedenfor vises noen av tiltakene distriktet har for å bygge og vedlikeholde kompetanse:

- ❑ Halvparten av operasjonslederne vil i løpet av juni 2012 ha gjennomført Politihøgskolens studium for operasjonsledere.
- ❑ Seks personer har deltatt på Politihøgskolens studium for beredskapsplanleggere.
- ❑ Det er gjennomført stabskurs (stab, redningsledelse, tre innsatsledere og fire operasjonsledere) i april 2011.
- ❑ Det er gjennomført flere årlige øvelser der politimesterens stab er satt.
- ❑ Det blir avholdt stabsmøter hvert kvartal.
- ❑ Distriktet har faste liaisonordninger med samvirkeaktører.
- ❑ Beredskapsetaten i Oslo kommune har kvartalsvise møter der Oslo politidistrikt er representert. Her er alle kommunens bydeler representert, og møtet er godt egnet til å diskutere problemstillinger omkring beredskapsarbeid.
- ❑ Eksempler på relevante øvelser gjennomført de siste årene er
 - 2006 Øvelse Oslo: terrorøvelse rettet mot T-bane, tog og buss i Oslo sentrum
 - 2010 Lahaugmoen: skyting pågår

Nedenfor vises noen av de tiltakene Nordre Buskerud har gjort for å bygge og vedlikeholde kompetanse på operasjonelt og strategisk nivå:

- ❑ Nordre Buskerud har to årlige møter med redningsledelsen.
- ❑ Det er utarbeidet en systemhåndbok for tjeneste ved operasjonssentralen.
- ❑ Stab settes 2-4 ganger hvert år.
- ❑ Det gjennomføres øvelser med samvirkeaktører.
- ❑ Man har opprettet "Samøv", et felles øvingsutvalg i samarbeid med Søndre Buskerud politidistrikt.
- ❑ Det er utarbeidet samarbeidsavtaler med Vestfold og Søndre Buskerud politidistrikter og HV 03 (Heimevernet).

Stabssjefene i Nordre og Søndre Buskerud politidistrikter har deltatt på beredskapsledermøte sammen med representanter fra andre redningsetater. Utvalget legger til grunn at de to politidistriktene gjennomfører større samvirkeøvelser annethvert år.

Ingen av de mest involverte politidistriktene og særorganene har beredskap for sine stabsmedarbeidere. Det er derfor tilfeldig om man lykkes i å få tak i medlemmene ved en ekstraordinær hendelse.

Da man opprettet operasjonssentraler, var tanken at de gjennom sin kapasitet, utholdenhet og kompetanse skulle være i stand til å håndtere større og mer komplekse hendelser. En konsekvens er at politimesterens stab settes sjeldnere. Dette gjør at distriktene må være mer innstilt på å gjennomføre kurs og øvelser som en arena for å opprettholde og videreutvikle kompetansen innen stabsarbeid.

Strategisk nivå

Med strategisk nivå menes i denne sammenheng politimesteren med evt. redningsledelse. Redningsledelsen er den strategiske ledelsen i den lokale redningssentralen (LRS).⁶⁹

I Oslo politidistrikt har alltid politimesteren eller en av visepolitimestrene bakvakt. Jourhavende politimester er derfor alltid tilgjengelig på telefon. Det samme gjelder politimester eller konstituert politimester i Nordre Buskerud. Distriktene gjennomfører jevnlig møter med sine samvirkeaktører.

Utvalget vurderer det slik at personell som bekler roller på strategisk nivå i politiberedskapen, må få økt sin kompetanse. Utvalget er kjent med at politiet i liten grad har gjennomført strategisk kompetansekartlegging og –planlegging, og anbefaler at distriktene i større grad planlegger for nabohjelp i beredskapsarbeidet, med avklarte forventninger til hverandres bistandkapasitet. Distriktene bør bli bedre på å utnytte hverandres kompetanse, også i forbindelse med kompetansehevende tiltak.

Utvalget har fått klare tilbakemeldinger fra flere politimestre, særorgansjefer og stabsmedarbeidere om manglende sentrale målekriterier for beredskap. I disponeringsskriv, tildelingsbrev og styringsdialog vies den største oppmerksomheten mot målekriteriene knyttet til straffesakssporet og forvaltningssporet. Dette bidrar til at innsatsen dreies mer mot disse målbare kriteriene. Utvalget vurderer det slik at beredskap må gis økt oppmerksomhet, og at det innføres styringselementer som synliggjør beredskapskrav. I tillegg til oppdatert planverk og gjennomføring av øvelser bør det vurderes minimumsbemanning og minimumskompetanse på taktisk og operasjonelt nivå. Behovet for kvalifikasjonskrav på utvalgte områder i beredskapsorganisasjonen bør også vurderes.

Operasjonelt nivå nasjonalt, Politidirektoratet

Med operasjonelt nivå nasjonalt menes Politidirektoratet, som har den daglige, overordnede ledelsen av politiet. Politidirektoratet kan under den aktuelle hendelsen gi operasjonsordre til det taktiske nivået, og gi råd til berørte politimestre og sjefer for særorganer. I tillegg skal direktoratet sørge for at personell og materiell er disponibelt.⁷⁰

PBS I fremstår som et oversiktlig, godt og tilgjengelig dokument som gir en god oversikt over ressurskoordineringen og beredskapsplanleggingen i Politidirektoratet, politidistriktene og hos samvirkeaktørene.

Politidirektoratets lokale planverk (PBS III) med oppdaterte varslingslister var delvis ajourført. Planverket burde vært tilgjengelig for flere enn dem som håndterer det i det daglige, og flere

⁶⁹ PBS I, 2011:33

⁷⁰ PBS I, 2011:32

burde ha fått opplæringen i bruken av det, ettersom flere kan få en stabsfunksjon ved en ekstraordinær hendelse eller krise.

Flere stabsmedarbeidere manglet kompetanse i stabsarbeid. Stab settes forholdsvis sjelden, og det har ikke vært to årlige stabsøvelser slik stabsinstruksen deres krever. Planverk og personellister for varsling og etablering av stab var ikke oppdatert. Direktoratet har ingen løsning for massevarsling av egne mannskaper.

Under ferieavviklingen var det for få personer tilgjengelige med kompetanse til å fylle de ulike funksjonene i politidirektørens stab, uten at utvalget kan se at dette fikk negative konsekvenser for håndteringen av hendelsene 22. juli, jf. kapittel 6.4.9.

Oppsummering

De involverte distrikter har i sin planlegging forholdt seg til beredskapsprinsippene og definert de ulike rollene i beredskapsorganisasjonen i tråd med PBS I. Flere av distriktene har imidlertid ikke fullt oppdatert planverk og har også en vei å gå i å sørge for at personellet har god nok kompetanse i bruken av planverket.

Politiet, alene eller med samvirkeaktører, hadde ikke kapasitet til å håndtere kriser av en slik alvorlighetsgrad, omfang og kompleksitet. Distriktene bør avklare med sine nabo-distrikter hvilken bistand man kan forvente å få av hverandre (nabohjelp). En viktig suksessfaktor er at mannskapene er å få tak i.

Det er manglende spesifikke krav, målekriterier eller standarder knyttet til politiberedskap. Utvalget mener dette bør gis økt oppmerksomhet.

Bemanningssituasjonen i de ulike politidistrikter og særorganer var påvirket av ferieavviklingen. Det er ingen sentrale minimumskrav for bemanning eller kompetanse på taktisk og operasjonelt nivå. Det var ingen trusselvurdering som tilsa forsterket bemanning.

De aller fleste distriktene mangler en løsning for massevarsling av egne styrker. Dette gjør at varsling og mobilisering tar unødig lang tid.

Det er ikke fremkommet opplysninger om at det er uklarheter knyttet til de ulike rollene på de ulike ledelsesnivåene.

Det varierer i de ulike distriktene hvor raskt politimesterens stab kan etableres.

I flere enheter hadde stabsmedarbeidere ikke tilfredsstillende kompetanse i føring av stabsjournal og bruk av nødvendige IKT-løsninger. Enkelte melder om at stabsrommet ikke er egnet for ekstraordinære hendelser som strekker seg over lengre tid.

Det er varierende kompetanse på strategisk nivå i de ulike politidistrikter og særorganer.

6.3.2 Planverk

Politidistrikter og særorganer har gitt gode tilbakemeldinger på politiets beredskapssystem (PBS). Utvalget vurderer det slik at et felles beredskapssystem med tilgjengelige tiltaksplaner på tvers av politidistriktene/særorganene bidrar til felles forståelse og felles håndtering ved ekstraordinære hendelser.

Politioperativt system (PO) inneholder en egen planmodul (PO-plan) hvor det enkelte distrikt kan operasjonalisere planverket. Her skal det enkelte distrikt bryte ned sitt planverk til konkrete tiltak (tiltakskort). PO-planverket er i varierende grad oppdatert og vedlikeholdt i politidistriktene. PBS-web og PO-plan er i varierende grad synkronisert. Verken Oslo eller Nordre Buskerud benyttet PO-plan under hendelsene 22. juli. Det er med noen få unntak en generell erfaring at kunnskapen om bruk av PO i stabsarbeid ikke er god nok.

I disponeringsskrivet for 2010 satte Politidirektoratet frist for å innarbeide PBS III i PBS-web i løpet av året. Politidirektoratet fører tilsyn med politidistriktene og særorganene. I årsrapporten for 2010 fra direktoratets tilsynsstab står det blant annet: *”Det er imidlertid fortsatt politidistrikter som har forbedringspotensial, noe som bl.a. har medført at tilsynet i en del tilfeller har funnet grunn til å sette frister for ferdigstillelse av planverk.”* Videre konstaterte tilsynet at man burde fokusere mer på implementering av redningsplanverket lokalt og opplæring i planverket.

Utvalget konstaterer at PBS III i varierende grad er ferdigstilt i de ulike politidistrikter, særorganer og i direktoratet. Politidistriktene har organisert sitt planarbeid på ulike måter. De største distriktene har egne plan- og beredskapsenheter med flere ansatte, mens mindre distrikter har integrert arbeidet som en del av flere oppgaver på enkeltpersoner. Det gir svært ulike forutsetninger for å ha et gjennomarbeidet og velfungerende planverk.

Oslo politidistrikt har et eget avsnitt med beredskapsplanleggere, og har tatt i bruk PBS-web som oppslagsverk. Planverket oppdateres fortløpende og er tilgjengelig for alle med tjenestelig behov. Oslo politidistrikt har jevnlig møter med planleggere fra nabo-distriktene, blant andre Nordre Buskerud, hvor planer og avtaler om nabohjelp⁷¹ er forankret.

⁷¹ Nabohjelp er beskrevet i PBS I, 2011:40

Politidirektoratet hadde sist tilsyn med Oslo politidistrikts operative planverk i 2007. Tilbakemeldingen den gangen var at politidistriktet hadde et meget godt operativt plan-/instruksverk. Tilsynet ga i tillegg god tilbakemelding på Oslos system for oppfølging og revisjon av det operative planverket. Hovedredningssentralens tilsynsrapport for 2009 skriver at lokal redningssentral (LRS) sitt ansvarsområde fungerer svært tilfredsstillende i Oslo, og er et eksempel til etterfølgelse på alle plan. Samvirketanken er godt forankret og synes å fungere eksemplarisk i den daglige tjenesten. Redningsplanverket er oppdatert, funksjonelt og blir benyttet.

Av aktuelt planverk i forbindelse med 22. juli hadde Oslo politidistrikt:

- planverk for nasjonal varsling – revidert juni 2011
- stabsinstruks – revidert september 2009
- instruks for bruk av CIM-IVR⁷²
- tiltakskort for varsling, for eksempel eksplosiver, bombetrusler og bomber
- planer for objektsikring, herunder ambassader, trusselutsatte offentlige etater, statsråder, myndighetspersoner og de kongelige residenser

Oslo politidistrikt har lagt stor vekt på at samvirkeaktørene skal kjenne hverandres redningsplaner. Alle samvirkeaktørene i redningsledelsen har vært involvert i arbeidet med å sikre et omforent planverk. Siste revisjon var ferdigstilt i mars 2011. Gjennom tverrfaglig samarbeid får politidistriktet innsikt i de andre samvirkeaktørenes planverk, arbeidsmetoder og vurderinger.

Politidirektoratet gjennomførte i 2008 tilsyn i Nordre Buskerud politidistrikt. I tilsynsrapporten har Politidirektoratet skrevet at politidistriktets PBS III kunne bli bedre både hva gjaldt tilgjengelighet, involvering av driftsenhetene, opplæring og bruk. Distriktet fikk utdannet en beredskapsplanlegger i 2009, men vedkommende ble beordret til en stilling i direktoratet. Ansvar for å oppdatere planverket på PBS-web ble etter det lagt til to av operasjonslederne som en tilleggsoppgave. Planverket de hadde var i stor grad bygget på sentrale maler, og var i liten grad konkretisert og tilpasset lokale forhold. De hadde planer som beskrev mange ulike scenarioer, men disse var lagret på fellesområdet til fellesoperativ enhet, og ikke på PBS-web. Arbeidet med oppdateringen av PBS-web var ikke ferdigstilt.

Nordre Buskerud hadde tiltakskort for varsling og relevant planverk for hendelsen, men disse var i varierende grad oppdatert og ble ikke benyttet under hendelsen 22. juli. Utvalget anser at manglende benyttelse av planverk ikke fikk negative konsekvenser for utfallet av meldings- og gjennomføringsfasen av operasjonen 22. juli.

⁷² Crises Information Management med Interactive Voice Response – internetbasert varslingsserver for innkalling av egne styrker og samvirkestyrker.

Hovedredningsentralens tilsynsrapport for 2009 skriver om Nordre Buskerud at redningstjenesten fungerer meget tilfredsstillende. Videre går det frem at samvirketanken er godt forankret og fungerer godt i den daglige tjenesten. Redningsplanverket er oppdatert, men har behov for lokal forankring. Redningsledelsen må få et bedre "eierskap" til eget planverk og påse at det er samstemt med eget redningsplanverk samt delta aktivt i årlig revisjon. Planverket må også inneholde distriktenes avklarte forventninger om nabohjelp.

Politidirektoratet har bare delvis utarbeidet planverk i PBS III. De fleste PBS III-dokumentene var ikke tilgjengelige på PBS-web, men lå i mapper og permer forskjellige steder. Det viste seg i tillegg at mange stabsmedarbeidere ikke kjente til PBS-web eller hadde nødvendig opplæring eller tilgang til dette systemet. Manglende implementering og opplæring i PBS-web har vært et gjennomgående tema ved flere distrikter. Utvalget mener at politiet må forsere arbeidet med oppdatering, opplæring i og implementering av PBS-web.

Politiet kan etter bistandsinstruksen anmode om bistand fra Forsvaret når politiets personell- og/eller materiellressurser ikke strekker til. Instruksen omfatter tre kategorier bistand:

- ❑ *Administrativ bistand* omfatter blant annet transportbistand, utlån av utstyr og annen administrativ støtte.
- ❑ *Operativ bistand* omfatter blant annet bistand i forbindelse med ulykker og naturkatastrofer samt bistand som innebærer uskadelliggjøring og fjerning av eksplosiver.
- ❑ *Håndhevelsesbistand* omfatter ettersøking og pågripelse av farlig person for å avverge nærliggende fare for liv eller helse. Militært personells adgang til å delta i slike aksjoner er imidlertid sterkt begrenset. Forsvaret innsats skal fortrinnsvis konsentreres om vakthold, sikring og dekning, og politiet bør ta seg av selve pågripelsen.

Henvendelser om administrativ og operativ bistand sendes av politimesteren til Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Håndhevelsesbistand krever politisk klarering, og politimesteren må rette sin anmodning gjennom Politidirektoratet til Justisdepartementet, med gjenpart til vaktstjefen ved FOH.

Forsvaret har i tillegg til sine selvstendige oppgaver også en støttende rolle der andre myndigheter har primæransvaret, blant annet å bidra til å ivareta sentrale samfunnsoppgaver. De kan yte bistand til politiet blant annet ved terrorhandlinger.

I tillegg til det som er nevnt foran, nevnes at Politidirektoratet i juni 2011 etter oppdrag fra Justisdepartementet påbegynte arbeidet med en risiko- og sårbarhetsanalyse for å kartlegge og øke politiets innsatsevne. Mandatet omfatter politiets kapasitet og kompetanse til å håndtere ekstraordinære hendelser og kriser. Arbeidet med analysen ble midlertidig avbrutt som en følge av hendelsene 22. juli, men er nå gjenopptatt.

Oppsummering

Politidistriktene har ulike forutsetninger for selv å utvikle, oppdatere og implementere planverk. Politiet har i varierende grad oppdatert, tatt i bruk og sørget for nødvendig opplæring i PBS-web. De har i ulik grad avklart bistandsmulighetene fra og til sine nabo-distrikter gjennom nabohjelp.

6.4 Gjennomførings- og etterarbeidsfasen

Både Oslo og Nordre Buskerud politidistrikt hadde stort behov for å kalle inn ekstra mannskaper fra eget og andre politidistrikter og særorganer samt samvirkeaktørene for å få gjennomført oppgavene. Selv med tilgang til eksterne ressurser var det fortsatt oppgaver som rent kapasitetsmessig ikke lot seg gjennomføre i aksjonsfasen.

Oslo politidistrikt har beredskapsordninger som sikrer at nøkkelpersonell og nasjonale beredskapsressurser er tilgjengelige. Flere av de nasjonale beredskapsressursene ble varslet og benyttet 22. juli og de påfølgende dagene. I tillegg ble en rekke mannskaper tilkalt fra ferie og fritid fra flere politidistrikter og særorganer. Tilsvarende ble det kalt inn en rekke mannskaper i Nordre Buskerud. Bemanning og kompetanse ved de ulike ledelsesnivåene kommenteres seinere i rapporten, se kapitlene 6.3.1, 6.4.5, 6.4.6 og 6.4.9. Det samme gjelder øvrige rammebetingelser (utstyr, stabsrom, IKT-løsninger) som er omhandlet i kapittel 6.4.8.

6.4.1 Meldingsmottak og varsling

Oslo

Operasjonssentralen i Oslo politidistrikt fikk et betydelig antall meldinger inn på telefon og på samband om bombeeksplosjonen og senere også om skytingen på Utøya. Nedenfor vises de første sentrale meldingene:

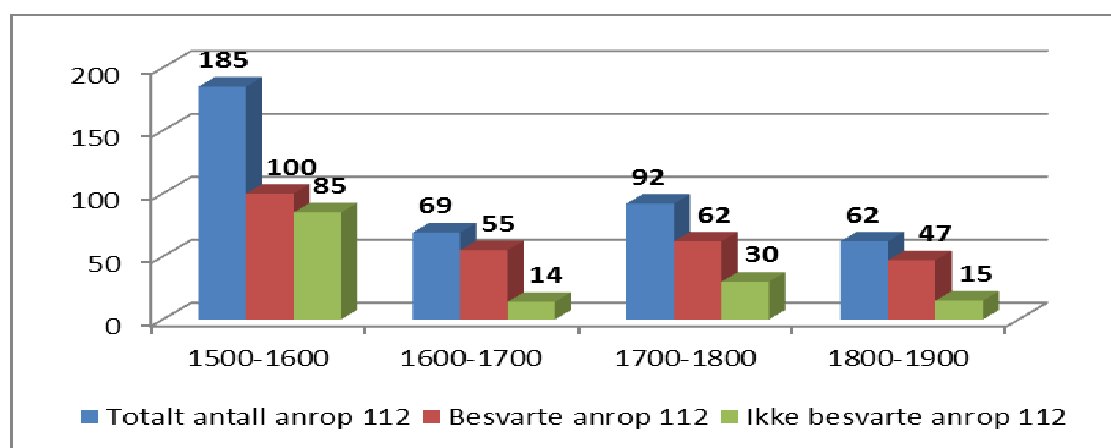
Kl.	Melding
15.25	Sentrum politistasjon melder om eksplosjon like ved egen stasjon.
15.26	Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral (AMK) varsles.
15.27	Vaktsentralen i Regjeringskvartalet melder at det har vært en eksplosjon i Regjeringskvartalet.
15.28	Bombegruppen rykker ut.
15.29	Patrolje fra Sentrum politistasjon bekrefter bombe i Regjeringskvartalet.
15.30	Nødtelefon om at Regjeringskvartalet er «blåst i filler» og at det trengs mange ambulanser.
15.31	Vaktsentralen i Regjeringskvartalet melder at det er en bilbombe som har eksplodert, at det må være terrorangrep og gir beskrivelse av en mann i uniform.
15.34	Et vitne melder om en mistenkelig mann i politiuniform med pistol i hånden som forlot åstedet i en varebil med kjennemerke VH 24605. Meldingen ble ikke loggført i PO.

Ved Oslo politidistrikt mottas 112-samtaler av sentralbordets operatørassistenter, som foretar en siling av innkomne nødandrop. Oppfattes en oppringning som reell, settes nødandropet over

til operasjonssentralen for videre behandling. Dersom en oppringing ikke blir besvart av førstemottaket innen 15 sekunder, viderekobles samtalen automatisk fra sentralbordet til operatørene ved operasjonssentralen.⁷³ Distriktet kan ved full bemanning motta inntil 60 samtidige nødansrop. Det er derfor ressursituasjonen ved operasjonssentralen som avgjør om innringer får svar eller ikke. Den 22. juli mottok politidistriktet langt flere nødsamtaler enn det hadde kapasitet til å besvare. Dette er viktige erfaringer når en kjenner kapasiteten til andre politidistrikter sammenlignet med Oslo.

Det er teknisk mulig å viderekoble nødansrop til andre politidistrikter, men det forutsetter at det bistående distriktet har kapasitet til å ta imot nødansrop, og at det har nødvendig informasjon til støtte og oppfølging av involverte/pårørende. En ordning for slik viderekobling må være etablert i forkant av en hendelse, og ble ikke iverksatt 22. juli.

Kl. 17.26 kom første nødansrop fra Utøya til Oslo politidistrikt. Oslo har en viderekobling fra sentralbordet til operatørene ved operasjonssentralen dersom de ikke blir besvart av førstemottak innen 15 sekunder.



Figur 6-2: Trafikk og besvarte nødansrop, Oslo politidistrikt, 22. juli kl. 15.00–19.00. I perioden 15.00–16.00 var det 85 nødsamtaler til Oslo politidistrikt som ikke ble besvart.

Operasjonssentralen varslet interne og eksterne styrker via telefon. Politidistriktet har ikke noe system for massevarsling av egne styrker eller samvirkeaktører. Mange tjenestepersoner ringte selv inn og tilbød sine tjenester og mobiliserte på egenhånd, da de ikke lyktes i å oppnå kontakt med operasjonssentralen i eget distrikt. Oslo har en løsning for massevarsling av stabsmedarbeiderne, men løsningen ble ikke benyttet da den ligger på samme skjerm som alarmregistrering og nasjonal varsling. Operasjonssentralen ville ikke «ta ned» alarmløsningen i tilfelle det skulle komme alarmer fra flere objekter. En kjent feil med ICCS⁷⁴ gjorde at varslingen tok lang tid ettersom man må ringe to ganger før man kommer gjennom til mobiltelefon, se kapittel 6.4.8.

⁷³ Brev 25.8.2011 fra Politiets data- og materielltjeneste til Politidirektoratet (2011/00232)

Den kongelige politieskorte hørte om hendelsen i Regjeringskvartalet på sambandet, og iverksatte intern varsling.

Nordre Buskerud

I Nordre Buskerud politidistrikt fikk operasjonssentralen en oppringning fra Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK) Buskerud kl. 17.24. Samtalen var satt på medlytting til innkommet nødsamtale med en mann fra Utøya. Samtalen handlet om skyting på Utøya og at flere folk lå nede, muligens døde. Som første mottaker av nødmeldinger besørget AMK trippelvarsling til de øvrige nødetatene. Det ble av kapasitetshensyn ikke gjennomført loggføringer i sanntid ved operasjonssentralen i Nordre Buskerud politidistrikt i tiden frem til kl. 17.52.

Operasjonslederen ved Nordre Buskerud politidistrikt mottok en strøm av telefoner samtidig som vedkommende betjente sambandet og skulle iverksette nødvendig varsling. Mannskapet var i ferd med å ikle seg tungt verneutstyr for å rykke ut til Utøya. Flere ungdommer som ringte, fikk råd om å søke dekning, mens politiet skulle komme så fort de kunne. Konstituert politimester ble varslet kl. 17.28 og ga bevæpningsordre og ba om at saken ble tatt på største alvor med tanke på det som hadde skjedd i Oslo. Samtidig fikk operasjonslederen bistand av mannskapene til å varsle egne mannskaper.

Det er ikke notoritet rundt hvem som varslet hvem til hvilke tidspunkt i denne fasen. Det er mulig å sende sms-varsling til operasjonsledere og stab via en egen mobiltelefon fra operasjonssentralen i Nordre Buskerud, men løsningen ble ikke benyttet 22. juli. Utvalget legger til grunn at dette ikke fikk negative følger for politiets håndtering av aksjonen, da operasjonssentralen fikk snakket med den enkelte og forklart alvorligheten i hendelsen. Kl. 17.28 ringte operasjonssentralen ved Oslo politidistrikt og fikk bekreftet skytingen på Utøya.

Oppsummering

Det ble ikke benyttet massevarslingssystem for varsling av egne mannskaper verken i Oslo eller Nordre Buskerud.

Politiet hadde ikke kapasitet til å håndtere alle innkomne telefoner på 112 selv om operasjonssentraler og sentralbord ble bemannet opp.

Ved varsling av personell via ICCS (operasjonssentralen med det nye nødnettet) måtte man grunnet en teknisk feil ringe alle mobiltelefoner to ganger. Dette førte til at varslingen tok lang tid.

⁷⁴ Sambandssentral i nødnettet

6.4.2 Mobilisering av politiets ressurser

I Oslo politidistrikt meldte innsatslederen raskt tilbake at det var en terrorhandling, og fungerende politimester besluttet at staben skulle varsles. Staben ble varslet i tidsrommet 15.38–15.54. Beredskapstroppen ble varslet om at beredskapsstyrken skulle kalles inn.

Operasjonslederen prioriterte å kalle inn mannskaper til operasjonssentralen, som ble forsterket med tre operatører og to operasjonsledere, mens sentralbordet ble styrket med tre operatørassistenter. Stabssjefen ga melding til stabsmedlemmene om å mobilisere alle disponible ressurser med tanke på eventuelle nye bombeangrep.

Bombegruppen bemannet tre bombeenheter og fikk bistand fra flere av forsvarets IEDD⁷⁵-lag. Innsatslederen fikk bistand av fire andre innsatsledere.

I Nordre Buskerud politidistrikt startet innsatslederen klargjøring av båten for å ta seg raskt til Utøya. Innsatslederen hadde selv besvart telefoner fra ungdom på Utøya og hadde førstehånds informasjon om hendelsen. To av IP 3-mannskapene og fungerende stabssjef ble varslet om hendelsen og innkalt. De befant seg i nrområdet og møtte raskt ved politihuset. Det ble også innkalt annet innsatspersonell som deltok i aksjonen.

Staben i Oslo og beredskapstroppen fikk kl. 17.25 førstehåndsinformasjon fra Utøya. Beredskapstroppen ble omdisponert fra oppgaver i Oslo for å rykke ut til Utøya.

Nabohjelp⁷⁶

Det var vanskelig for nabadistrikter og øvrige politidistrikter å få kontakt med operasjonssentralen i de berørte politidistriktene. Enkelte politidistrikter og særorganer kartla egne styrker og forsøkte å kontakte de involverte distriktene for å tilby mannskaper, mens andre ventet på en eventuell bistandsanmodning. En patrulje fra Asker og Bærum politidistrikt, som var på vei gjennom Oslo med fangetransport, hørte om hendelsen på sambandet kl. 15.45. De kontaktet egen operasjonssentral og orienterte om hendelsen. Se kapittel 6.4.4, 6.4.5 og 6.4.6 for nærmere drøftinger rundt bistandsanmodninger.

I tidsrommet 16.04–16.17 blir Kripos og politidistriktene Asker og Bærum, Romerike og Follo varslet om en mistenkelig bil som forlot Regjeringskvartalet ca. fem minutter før bomben eksploderte.

Det ble tidlig etablert kontakt mellom stabene i Oslo og Nordre Buskerud. De avtalte hvilke politidistrikter/særorganer man skulle henvende seg til for bistandsressurser. Utvalget er kjent med at det likevel var uklart hvem som styrte ressursanmodningene. Særorganer og

⁷⁵ Improvised explosive device disposal

⁷⁶ PBS I, 2011:40

politidistrikter måtte forholde seg både til Oslo og til Nordre Buskerud politidistrikt i tillegg til Politidirektoratet. Liaisonordningen fungerte der den ble benyttet, og anbefales videreført og videreutviklet.

Flere politidistrikter og særorganer bistod med mannskaper til vakt og sikring på Utøya, evakuerte- og pårørendesenteret på Sundvolden, og til teknisk og taktisk etterforskning i dagene og ukene som fulgte.

Nasjonale beredskapsressurser ved Oslo politidistrikt⁷⁷

Av de nasjonale beredskapsressursene ved Oslo politidistrikt ble følgende varslet og mobilisert:

- bombegruppen (varslet kl. 15.28)
- beredskapstroppen (varslet kl. 15.32)
- seksjon for organisert kriminalitet (varslet ved etablering av P2-funksjonen ca. kl. 16.00)
- politihelikopteret (varslet kl. 19.09)

Krise- og gisselforhandlerne i Oslo politidistrikt ble ikke varslet særskilt. Oslos lokale evaluering redegjør for at krise- og gisselforhandlerne ble varslet og møtte i kraft av sine hovedfunksjoner.

Helikopterressurser

Politihelikopteret

Den 22. juli 2011 stod politihelikopteret på bakken, og mannskapet avviklet fellesferie (11. juli–7. august) samtidig som det ble gjennomført vedlikehold på helikopteret. Det var andre året på rad at mannskapet avviklet ferie på denne måten. Justisdepartementet var gjennom et møte i juni 2011 informert om dette.⁷⁸

I tiltakskortet til plan for bombedetonasjon var varsling av politihelikopteret ett av tiltakene. Tiltakskortet ble ikke benyttet av operasjonssentralen eller staben etter at bomben eksploderte i Oslo.⁷⁹ Planen angir at helikopteret kan benyttes som overvåkings- og observasjonsplattform. Beredskapstroppen spurte staben etter politihelikopteret en gang mellom kl. 16.30 og 17.20, men fikk tilbakemelding om at det ikke var tilgjengelig.⁸⁰ Sjefen for politihelikopteret ringte operasjonssentralen kl. 18.08 og tilbød helikopterhjelp. Han fikk vite at Forsvaret skulle bistå med helikopter, og at det derfor ikke var behov for politihelikopteret.

Kl. 19.09 besluttet Oslo å innkalle besetningen fra ferie og klargjøre helikopteret for innsats. Det gikk ca. 2 timer før de kunne lette fordi det måtte monteres antenner og rettes opp i teknisk feil som oppstod under oppstart. Kl. 21.18 var de over Oslo sentrum. Helikopteret ble

⁷⁷ PBS I, 2011:40–45

⁷⁸ Oslo politidistrikts evaluering, 2011

⁷⁹ Oslo politidistrikts evaluering, 2011

⁸⁰ E-post fra Oslo politidistrikts evalueringsutvalg til utvalget, 31. januar 2012

benyttet til noen oppdrag i Oslo før de kl. 22.31 satte kursen for Utøya der de bistod med klarering og finsøk over Utøya. De hadde med seg en tjenesteperson fra beredskapstroppen for kommunikasjon med mannskaper på bakken.

Kl.	Tidslinje, mobilisering av politihelikopteret
16.30 - 17.20	Beredskapstroppen etterspør politihelikopteret gjennom politimesterens stab.
18.08	Sjef helikoptertjenesten ringer operasjonssentralen og spør om de har behov for politihelikopteret. Han får beskjed om at Forsvaret skal bistå med helikopter.
19.09	Politihelikoptertjenesten varsles og får ordre om å innkalle en besetning.
21.08	Politihelikopteret er i luften og fløy mot Oslo.

Utvalget legger til grunn at uansett tidspunkt for varsling og mobilisering av politihelikopteret, ville det tatt minimum to timer før de kunne lette fra Gardermoen.

Så lenge politihelikopteret kunne gjøres operativt, vurderer utvalget det slik at mannskapene burde vært tilbakekalt fra ferie på et tidligere tidspunkt. Helikopteret kunne ha vært et viktig redskap i arbeidet etter bombeeksplosjonen og kunne vært benyttet til observasjon og evt. forfølgelse og direkteoverføring av bilder til operasjonssentralen og staben.

720-skvadronen på Rygge flystasjon

Den 22. juli 2011 hadde Forsvaret ingen beredskap for å yte helikopterbistand til politiet. Før hadde de helikopter innen to timers beredskap fra Rygge, men denne beredskapen har falt bort i forbindelse med Forsvarets engasjement i Afghanistan. Som man kan se i kapittel 6.4.4 (anmodning 2) startet Forsvaret på eget initiativ arbeidet med å skaffe oversikt over tilgjengelige helikoptre og mannskaper.

Tidslinje for bistand fra 720-skvadronen ved Rygge flystasjon

Kl.	Hendelse
16.36	Forsvaret iverksetter innkalling av helikoptermannskap.
16.50	Beredskapstroppen i kontakt med 720-skvadronen, med muntlig anmodning om bistand fra helikopter.
17.15	Forsvarets operative hovedkvarter informerer Politidirektoratet om at tre helikoptre vil være klare innen kl. 18.15.
17.40	Oslo politidistrikt får gjennom Forsvarets liaison vite at første helikopter vil være klart til å lette kl. 18.15.
18.57	Første helikopter letter fra Rygge flystasjon og lander ved Storøya kl. 19.30.
19.18 og 19.37	Ytterligere to helikoptre letter fra Rygge.

Oslo politidistrikt sendte kl. 22.40 en ny anmodning om forsterkning av Forsvarets helikopterressurser, gjeldende fra lørdag 23. juli, for å kunne opprettholde luftstøtte over tid.

Den ble innvilget samme kveld kl. 23.56, og gjaldt tre Bell- og to Lynx-helikoptre. Disse ble plassert på Rygge, men ble ikke benyttet.

I etterkant har Forsvaret besluttet at 720-skvadronen fra 1. oktober 2011 skal ha helikopter på to timers beredskap for mulig støtte for politiformål, med bistandsinstruksen som grunnlag for beslutning om bruk. Ordningen gjelder frem til 1. august 2012, og forlengelse vil bli vurdert.

Fra Forsvaret innkalte mannskaper til sine helikoptre på Rygge og til de var i luften gikk det to timer og 21 minutter. I tillegg hadde de flytid til Oslo/Utøya. Etter utvalgets vurdering ville ikke Forsvarets helikoptre vært tilgjengelige for beredskapstroppen selv om man hadde anmodet om bistand umiddelbart etter bombeeksplosjonene i Oslo. Selv om Forsvaret nå har to timers beredskap på å komme seg i luften for å bistå politiet, vil det ikke være tilstrekkelig for å kunne stoppe en slik handling som vi opplevde på Utøya. Denne utilstrekkeligheten knyttet til en øyeblikkelig aksjon (ØA) vil øke jo lenger en slik handling skjer fra det sentrale Østlandet.

Redningshelikopter – 330-skvadronen

Fellesoperativt hovedkvarter (FOH) kontaktet Hovedredningssentralen Sør-Norge (HRS SN) kl. 15.47 for transport av bombegruppa fra Ørlandet til Oslo. Helikopteret landet ved Lutvann i Oslo kl. 18.58.

Tidslinje for bruk av 330-skvadronen ved Rygge flystasjon

Kl.	Hendelse
16.32	AMK Oslo og Akershus rekvirerer et Sea King-helikopter fra HRS for pasienttransport.
16.45	Sea King letter fra Rygge.
17.09	Sea King lander på Voldsløkka i Oslo.
17.58	AMK ber HRS om å omdirigere Sea King til Utøya.
18.28	Nordre Buskerud politidistrikt tar kontakt med HRS og etterspør ressurser.
18.30	Sea King tar av fra Voldsløkka og flyr til Sylling ved Tyrifjorden.

Som det går frem av tabellen, var første kontakt mellom HRS og Nordre Buskerud kl. 18.28. Oslo politidistrikt var ikke informert om at Sea King-helikopteret stod på Voldsløkka.

23. juli kl. 14.56 mottok Politidirektoratet en anmodning fra Oslo politidistrikt om å få satt et redningshelikopter fra Rygge i beredskap, konfigurert for antiterror (dvs. forsterket armering).⁸¹ Dette ble avvist av HRS. Avgjørelsen ble fremmet for Justisdepartementet til avgjørelse, og departementet fastholdt beslutningen.

⁸¹ Politidirektoratets evaluering, 2011

I etterkant har Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet blitt enige om en revidert mulighet for å bruke redningshelikopteret til transportstøtte for politiet.⁸²

Kripos⁸³

Desken ved Kripos ringte operasjonssentralen i Oslo politidistrikt kl. 16.04. Operasjonssentralen ba dem sende ut nasjonal varsling (riksalarm, se kapittel 4) om vitneobservasjonen av bilen med reg.nr. VH 24605. Foruten å utføre varslinger bistod Kripos med totalt 146 ansatte: kriminalteknikk, registrering av ante mortem-opplysninger (AM), pårørende-håndtering, etterretning og analyse, arbeid på Rettsmedisinsk institutt (RMI), ID-gruppa, Kripos-sjefens stab, juridisk bistand, desken og andre ulike støttefunksjoner. Kripos bistod i stor grad i forbindelse med evakuerte- og pårørendesenteret ved Sundvolden hotell, se kapittel 7.

Politiets data- og materielltjeneste⁸⁴

Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) bistod i vesentlig grad med rekvirering av materiell og utstyr. De har gode avtaler med Forsvaret som sikret god tilgang på nødvendig materiell. PDMT høynet beredskapen for drift og støtte av politiets IKT-løsninger.

Staben i Oslo opplevde samarbeidet med Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) som godt. De var serviceorientert og viste stor velvilje og evne til å følge opp henvendelser. Det var en utfordring at det ikke finnes en felles dataløsning for oppdatering av materiellbeholdning i politidistriktene og særorganene. Det samme gjelder personell- og kompetanseoversikt.

Det bør vurderes om Politidirektoratet skal styrkes med en liaison fra Politiets data- og materielltjeneste ved ekstraordinære hendelser og kriser for å følge opp tekniske kommunikasjonsløsninger og besørge robuste IKT-løsninger. Det er utvalgets oppfatning at PDMT kan bli benyttet mer aktivt i beredskapsarbeidet, og at de oppdaterer sitt planverk for å kunne håndtere hendelser som etaten blir involvert i.

Politidirektoratet har i styringsdialogen sagt at Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) skal ha minst mulig materiell og utstyr på lager. Dette oppleves som vanskelig for å opprettholde et minimum av beredskap. PDMT ønsker at det skal settes klarere mål for deres beredskap i disponeringsskriv, tildelingsbrev og styringsdialog.

Utrykningspolitiet⁸⁵

Staben i Politidirektoratet ringte Utrykningspolitiet (UP) kl. 17.40 og ba om mannskaps-oversikt i UP. Første loggføring i Politidirektoratet knyttet til UP ble gjort kl. 18.15. Kl. 19.30 meldte UP at de kunne stille med 35 mannskaper. Politidirektoratet anmodet i første omgang

⁸² Brev 24.1.2012 fra Politidirektoratet til politidistriktene

⁸³ PBS I, 2011:46-47

⁸⁴ PBS I, 2011:47-48

⁸⁵ PBS I, 2011:48

om fire patruljer for bistand til Nordre Buskerud politidistrikt. Alle mannskaper i UP er minimum IP 4 og har spisskompetanse innen flere fagfelt.

UP rykket raskt ut med styrker i retning Nordre Buskerud. Kl. 22.55 ba Nordre Buskerud om flere UP-mannskaper, og kl. 23.15 ba Politidirektoratet om bistand fra alt tilgjengelig mannskap. Tjenestebiler i UP som opererer mellom flere politidistrikter, har både analogt samband og nødnett montert, og har full radiokommunikasjon i begge typer samband. Alle bilene har også VTS⁸⁶ som gjør at operasjonssentralene kan se hvor patruljene befinner seg. Flere lokale evalueringer har trukket frem UPs gode innsats i forbindelse med oppryddingen på Utøya.

UP har ikke fremskutt lagring av våpen i sine tjenestebiler. Våpen lagres ved lokale tjenestesteder. Utvalget er kjent med at Politidirektoratet vil vurdere fremskutt lagring i sin ROS-analyse.⁸⁷

Politireserven⁸⁸

Mannskaper i Politireserven (PR) gjennomgår et grunnkurs på ca. 70 timer. Deretter er det repetisjonskurs med ca. 35 timer undervisning hvert fjerde til femte år. Noen få av mannskapene har deltatt i øvelse Oslo 2006, øvelse Nidaros 2007 og øvelse Tyr i 2007 og 2009. PR blir sjelden benyttet i reelle situasjoner, og kun et fåtall av mannskapene har deltatt i siste års øvelser.

Kl. 22.50 den 22. juli besluttet politidirektøren at 60 mann fra PR kunne innkalles.

Det er ikke noe krav til beredskap for PR. Utvalget er kjent med at politimesteren i Nordre Buskerud var i telefonisk kontakt med direktoratet og diskuterte bruken av politireserven. Det ble vurdert at UP-mannskaper og øvrige avgitte politimannskaper ville dekke behovet som Nordre Buskerud hadde. PR ble derfor ikke rekvirert til bruk i Nordre Buskerud.

Det kom ingen anmodning fra politimesteren i Oslo om bruk av PR. Direktoratet ville ikke overprøve denne vurderingen. Oslo politidistrikt begrunnet nedprioriteringen av PR i telefaks kl. 08.48 den 23. juli med at de ikke var godkjent for bruk av skytevåpen, og ble vurdert til å være en for liten ressurs. I tillegg vurderte Oslo at Forsvarets mannskaper var mer adekvat å benytte i den eksisterende situasjonen.

Det ble gitt klarsignal til at 100 nyutdannede personer fra Politihøgskolen kunne benyttes, samtidig som UP stilte med mange mannskaper. Dette bidro til at behovet for PR ble redusert.

⁸⁶ Vehicle Tracking System

⁸⁷ Se kapittel 3.5, siste avsnitt side 24.

⁸⁸ PBS I, 2011:48-49

Det er behov for å avklare når, hvordan og på hvilke vilkår PR er tenkt benyttet.

Oppsummering

Informasjonstilfanget var så stort i meldings- og aksjonsfasen at det var vanskelig for operasjonslederen og politimesterens stab å få en fullstendig oversikt over situasjonen og mannskapsbehovet. Det var manglende kontroll i aksjonsfasen på alle tilgjengelig innsatte ressurser, både hva gjaldt bemanning, kompetanse, materiell og HMS. Politiet mangler en løsning for håndtering av dette på tvers av distriktene, jf. kapittel 6.4.8.

Det er viktig at politiet kartlegger sine ressurser slik at man raskt kan bistå ved en eventuell bistandsanmodning. I forkant bør politidistriktene ha avklart hva man selv kan gjøre ved ekstraordinære hendelser, og hva man kan forvente av bistand fra nærliggende politidistrikter. Utvalget mener at nabohjelp-konseptet bør videreutvikles.

Utvalget har registrert at politiet selv mener de generelt kan være for tilbakeholdne med massemobilisering i kritiske situasjoner. Politihelikoptret burde vært varslet tidligere.

Tilgjengelige egne styrker ble varslet og mobilisert.

Flere samvirkeaktører ble mobilisert, men ikke alle. Politiet gjorde løpende vurderinger i gjennomføringsfasen av hvilke aktører som skulle varsles og mobiliseres. Dette drøftes nærmere i kapitlene 6.4.4, 6.4.5 og 6.4.6.

6.4.3 Livreddende førstehjelp

De første politienhetene på stedet ved Regjeringskvartalet prioriterte livreddende førstehjelp, evakuering, søk og etablering av sperringer. De hardest skadde ble kjørt direkte til sykehus med ambulanser og andre tilgjengelige transportmidler. Det ble ikke brukt tid på å registrere personalia til de tilskadekomne da dette ville forsinke transporten til sykehus. Samleplass for evakuerte (skadde og uskadde) ble opprettet på Youngstorget. Operativ leder Helse ba om at det også ble opprettet en samleplass for skadde i Akersgata, og den var i drift fra første ambulanse kom til stedet.

Brann- og redningsetaten var hardt presset på egne ressurser, og innsatslederen benyttet beredskapstroppen til søk og klarering i bygninger. Alle tjenestepersoner i beredskapstroppen er utdannet i røykdykking og oppsatt med røykdykkerutstyr, og bidro med å redde ut personer fra høyblokka.

Oslo Røde Kors møtte i innsatsområdet kl. 16.55 og opprettet en førstehjelpsstasjon med ambulanse ved Domkirkeplassen. For ytterligere informasjon vedrørende samvirkeaktører, se neste kapittel.

Ved 20-tiden hadde politiet oversikt over antall omkomne ved Regjeringskvartalet, som var ferdig gjennomført kl. 20.49. Redningspersonell ble trukket ut av det indre området, og fra dette tidspunktet var det kun kriminalteknikere som hadde adgang til det indre området.

Ut fra vitneopplysninger på Utøya trodde man at det kunne være flere gjerningspersoner. Innsatsleder Utøya ønsket ikke å slippe frivillige hjelpemansker til før dette var klarert, også fordi åstedet ville gi voldsomme inntrykk.

Beredskapstroppen og mannskapene fra Nordre Buskerud politidistrikt utførte et omfattende og avansert førstehjelpsarbeid på Utøya. Flere av mannskapene hadde sanitetsutdanning på høyt nivå og hadde med seg spesialtilpasset sanitetsutstyr som ble benyttet aktivt. En av tjenestepersonene hadde i tillegg krigskirurgkurs. Helsepersonell har bemerket at førstehjelpstiltakene ble utført på en profesjonell måte.

Politiet fikk god bistand fra mange frivillige som bidro med å transportere skadde og uskadde fra Utøya inn til landsiden for videre behandling og transport til sykehus. For ytterligere beskrivelser av vurderinger og beslutninger i innsatsområdet, vises det til kapitlene 6.4.5 og 6.4.6.

6.4.4 Forholdet til samvirkeaktører

Varsling av samvirkeaktører i Oslo

Kl.	Hendelse
15.26	Oslo politidistrikt varsler Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral (AMK) og Oslo brann- og redningsetat. Trippelvarsling gjennomføres.
15.35	Vaktsentralen ved Oslo sentralbanestasjon ringer Oslo politidistrikt og spør om de skal evakuere sentralbanestasjonen.
15.35	Vaktkommandøren ved Hans Majestet Kongens Garde ringer operasjonssentralen og opplyser at de vil forsterke vaktholdet ved Slottet.
15.48	Oslo kommunes beredskapsteam varsles av Oslo politidistrikt.
16.05	T-banen blir etter forespørsel bedt om å kjøre som normalt for å få folk ut av sentrumsområdene.
16.14	Forsvarets spesialkommando varsles av Oslo politidistrikt.
16.24	Vegtrafikksentralen varsles for å feie utrykningsvei for brann- og redningsetaten.
16.30	Oslo politidistrikt varsler Forsvarets operative hovedkvarter.
16.50	Beredskapstroppen i kontakt med 720-skvadronen, med muntlig anmodning om bistand fra helikopter.
17.12	Røde Kors melder at de har beredskap og er klare til å bistå.
18.07	Sivilforsvaret ringer og spør om de skal stille med ressurser - får melding om å være i beredskap.
20.22	HRS ringer og spør om de skal skaffe et ekstra Sea King-helikopter til disposisjon for Oslo politidistrikt.
22.43	Statsbygg ringer og tilbyr bistand med hensyn til bygningsmassen i Regjeringskvartalet.

Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral, AMK Oslo og Akershus, og Oslo brann- og redningsetat (OBRE) ble varslet ett minutt etter at operasjonssentralen i Oslo politidistrikt fikk inn melding om bombeeksplosjon, kl. 15.25.

På grunn av problemer med å oppnå kontakt mellom innsatsleder og operativ leder Helse, tok det litt tid før alle nødetatene var samlet på innsatsleders kommandoplass (ILKO), Youngstorget (kl. 15.55). De tre nødetatene opplevde at trippelvarslingen fungerte. Arbeidet i innsatsområdet ble styrt fra ILKO og ble innledningsvis konsentrert om å redde liv. Tilbakemeldingene fra Oslo brann- og redningsetat understreker et godt samarbeid på taktisk nivå. Erfaren innsatsledelse, god kommunikasjon, klare bestillinger, enighet om beslutninger, tydelig arbeidsfordeling og god ressurstilgang er trukket frem som hovedpunkter for samarbeidet. Brannvesenet hadde en liaison ved staben i Oslo politidistrikt.

Oslo universitetssykehus har meldt tilbake at det først var vanskelig å identifisere ILKO, men i driftsfasen opplevde de et godt samarbeid med fokus på effektiv pasientevakuering, sikkerhetstiltak og dimensjonering av ressurser. AMK Oslo og Akershus hadde i sitt planverk tiltak om liaisonordning i staben ved Oslo politidistrikt. Denne ble ikke etablert.

Oslo politidistrikt varslet Oslo kommunes beredskapsteam kl. 15.48, som raskt etablerte en liaison i staben. Oslo kommune har beskrevet et godt samarbeid med Oslo politidistrikt, både på kriseinfordelen og gjennom kommunens liaison. Oslo kommune opplevde det som svært nyttig for deres kriseteam å hurtig kunne få autoritativ og løpende informasjon og statusrapporter fra politiet. Samtidig bidro liaisonfunksjonen til at politiet raskt kunne få informasjon og ulike ressurser fra kommunen. En av grunnene til at liaisonfunksjonen fungerte så godt, er de felles øvelsene, møter, kurs og seminarer som de to etatene har hatt.

Norske redningshunder varslet Oslo politidistrikt og tilbød bistand til søk i ruiner kl. 15.55. En halv time senere var to lag klare. De ble holdt i beredskap frem til kl. 17.40 da de fikk beskjed fra politiet om at det ikke var behov.

Oslo Røde Kors tilbød sin bistand til Oslo politidistrikt. Operasjonssentralen sa at det ikke var behov, men Røde Kors valgte likevel å møte i innsatsområdet kl. 16.55 og opprettet etter avtale med innsatslederen en førstehjelpsstasjon med ambulanse ved Domkirkeplassen. Røde Kors har både ruinhunder, ambulanser, mannskaper og transportressurser tilgjengelige, og stiller spørsmål ved hvorfor de ikke ble varslet.

Sivilforsvaret tok kontakt med Oslo politidistrikt kl. 18.06 med forespørsel om de kunne bistå, og fikk tilbakemelding om at det på det tidspunktet ikke var behov, men ble bedt om å være i beredskap. Senere på kvelden ble de kontaktet av Oslo brann- og redningsetat med spørsmål om å bidra til å rydde, sikre og holde vakt på hovedbrannstasjonene. Litt ut på natten fikk de i

tillegg oppdrag fra politiet om å stille med telt, belysning og vaktmannskaper som skulle passe på utstyr i Oslo sentrum. De var på plass kl. 01.58.

Forsvarets har i sin evaluering av samvirket med politiet beskrevet at de ble varslet om bombeeksplosjonen gjennom mediene ca. kl. 15.30. Politidirektoratet varslet den faste liaisonen fra Forsvarets operative hovedkvarter kl. 15.45. Han var på plass i direktoratet kl. 16.55. Før det fikk ikke Forsvaret noen formell oppdatering fra politiet. Oslo politidistrikt sendte kl. 18.38 en liaison til Forsvarsdepartementet. En liaison fra Forsvarets operative hovedkvarter møtte i staben til Oslo politidistrikt kl. 21.50.

Politiet sendte totalt fem skriftlige anmodninger om håndhevelsesbistand til Forsvaret. Alle anmodningene var formidlet muntlig i forkant.

Anmodning 1: bistand fra Forsvarets spesialkommando (FSK)

Kl.	Hendelse
15.30	Sms-kontakt mellom FSK og beredskapstroppen på taktisk nivå.
16.14	Forsvarets spesialkommando varsles av Oslo politidistrikt.
18.21	Oslo politidistrikt sender anmodning til Politidirektoratet om militær håndhevelsesbistand.
18.44	Forsvaret får anmodningen muntlig.
19.06	Forsvaret svarer muntlig.
19.09	Forsvaret mottar den skriftlige anmodningen.
19.33	Forsvaret innvilger anmodningen skriftlig.

Forsvaret har i sin tilbakemelding skrevet at de ble muntlig varslet om at anmodningen ville komme, og forberedelser var allerede iverksatt da de innvilget anmodningen. Styrker fra FSK ble samlet og klargjort, og stod i beredskap frem til 24. juli, men ble ikke satt i aksjon.

Anmodning 2: bistand fra helikopterressurser og eksplosivryddetjenesten

Kl.	Hendelse
16.34	Oslo politidistrikt ber Forsvaret om bistand til eksplosivsøk og -rydding (IEDD-lag). Forsvaret hadde startet innkalling av sine IEDD-ressurser like etter bombeeksplosjonen.
16.36	Forsvaret iverksetter innkalling av helikoptermannskaper.
16.46	IEDD-lag er på plass i Regjeringskvartalet. Utover kvelden møter ytterligere fire IEDD-lag fra Forsvaret.
16.50	Beredskapstroppen i kontakt med 720-skvadronen, med muntlig anmodning om bistand fra helikopter.
17.40	Oslo politidistrikt får gjennom Forsvarets liaison informasjon om at første helikopter vil være klart til å lette kl. 18.15.
18.14	Muntlig bistandsanmodning mottas av Forsvaret.
18.57	Første helikopter letter fra Rygge. Ytterligere to helikoptre letter kl. 19.18 og 19.37.
19.22	Anmodningen innvilges muntlig.
19.26	Forsvaret mottar skriftlig anmodning.
19.30	Første helikopter lander på Storøya.
20.06	Forsvaret innvilger anmodningen skriftlig.

Anmodning 3: bistand fra HV-02 (Heimevernet) til objektsikring

Kl.	Hendelse
21.57	Oslo sender skriftlig anmodning om militær objektsikring til Politidirektoratet.*
22.24	Forsvaret mottar den muntlige anmodning.
22.52	Forsvaret mottar den skriftlige anmodningen.
23.09	Forsvaret innvilger anmodningen skriftlig.

*Forut for kl. 21.57 hadde politiet fått vite at anmodningen ville bli innvilget. Oppdraget skulle iverksettes 23. juli kl. 06.00. Se også kapittel 6.4.7 om objektsikring.

Anmodning 4: forsterkning av helikopterressursene fra lørdag 23. juli

Kl.	Hendelse
22.40	Oslo sender skriftlig anmodning om forsterkning av militære helikopterressurser til Politidirektoratet.
23.09	Forsvaret mottar den skriftlige anmodningen.
23.56	Forsvaret innvilger anmodningen skriftlig.

Anmodning 5: bistand fra Hans Majestet Kongens Garde til objektvakt*hold*

Kl.	Hendelse
22.40	Oslo sender skriftlig anmodning til Politidirektoratet om bistand fra Gardem.
02.15	Politidirektoratet registrerer anmodningen fra Oslo, og Forsvaret har loggført den skriftlige anmodningen på samme tidspunkt.
03.30	Forsvaret innvilger anmodningen.

*Utenriksdepartementet, Regjeringskvartalet, Stortinget og Miljøverndepartementet ble prioritert, med iverksettelse av vakt*hold fra Forsvaret fra 23. juli kl. 06.00.

Forsvaret har gitt god tilbakemelding på samarbeidet med politiet. De har påpekt at de ble sent varslet om eksplosjonen, men at de var godt forberedt når håndhevelsesbistanden kom. Den formelle behandlingen av bistandsanmodningene hindret dem ikke i å yte bistand så snart de ble kjent med politiets behov. Forsvaret påpeker at det etter deres syn ikke må være slik at politiets ressurser må være brukt opp før de anmoder om håndhevelsesbistand.⁸⁹

Forsvaret gir god tilbakemelding på liaisonordningen både med Politidirektoratet og Oslo, og uttrykte at den bør utvikles. De etterlyser muligheten til å kommunisere med politiet på kryptert VTC.⁹⁰ I tillegg uttrykker de et ønske om å bli tilknyttet politiets skjærmede sambandssystemer (nødnettet).

⁸⁹ Forsvarsstabens evaluering, 2011

⁹⁰ Video Television Conference

Bruk av samvirkeaktører i Nordre Buskerud politidistrikt

Første melding om skytingen på Utøya fikk Nordre Buskerud fra Akuttmedisinsk koordineringssentral (AMK Buskerud) kl. 17.24. Vestviken 110 (brannvesenets nødsentral), som er samlokalisert med AMK og Søndre Buskerud politidistrikt, fikk like etter et anrop fra Utøya. Alle tre nødetatenes sentraler ble gjort kjent med hendelsen, men det var ikke noen kontakt mellom Nordre Buskerud politidistrikt og Vestviken 110 før kl. 18.01. Vestviken 110 anså oppdraget som et politioppdrag og avventet derfor en henvendelse fra politiet før de varslet Ringerike brannvesen. Utvalget mener nødetatene må kunne iverksette tiltak i forbindelse med ekstraordinære hendelser, uavhengig av mottatt formell varsling fra annen nødetat.

Nordre Buskerud politidistrikt forsøkte å ringe Vestviken 110 for å få ut en båt for transport av politimannskaper til Utøya. De ringte nødnummeret i stedet for det nye telefonnummeret som Nordre Buskerud var varslet om at de kunne bruke. Det førte til at de ikke kom gjennom til Vestviken 110 på grunn av stor trafikk. Kl. 18.01 fikk Nordre Buskerud kontakt med Vestviken 110, som like etter varslet Ringerike brannvesen og ba dem kjøre ut med båt.

AMK og Vestviken 110 hadde vansker med å kommunisere med Nordre Buskerud politidistrikt da de ikke kom gjennom på telefon til hverandre og hadde ulike sambandsløsninger. AMK og Vestviken 110 sitter samlokalisert med Søndre Buskerud politidistrikts operasjonssentral, og kunne dele viktig operativ informasjon. Søndre Buskerud politidistrikt erfarer at samlokaliseringen gir befolkningen en bedre tjeneste gjennom økt samhandling og effektivitet. Ulike geografiske ansvarsområder i de tre nødetatene kan likevel gi enkelte utfordringer for samhandlingen.

Samvirkeaktørene opplevde utfordringer med at det var én innsatsleder for landsiden og én for Utøya. De ulike samvirkeaktørene hadde fagledere begge steder. Vestviken 110 opplevde at man rekvirerte ressurser fra innsatsleders kommandoplass (ILKO) Utøya uten at det var avtalt med ILKO landsiden. Dermed mistet Vestviken 110 noe av oversikten over sine ressurser.⁹¹

Hole kommunes kriseteam ble varslet før kl. 18.26.⁹²

Sivilforsvaret ble varslet av Vestviken 110 kl. 18.20. I første omgang ble de bedt om å stille med ulltepper og bårer for inntil 200 personer. Det er noe uklart om det samtidig ble bedt om telt og lys. Sivilforsvaret skjønnte med en gang at dette kom til å bli ”stort”, og kalte på eget initiativ inn tre tropper (24 per tropp) i tilfelle det skulle bli behov. Selv om det var Vestviken 110 som varslet om oppdraget, innså sivilforsvaret ut fra hendelsen at dette var et politioppdrag. Første avdeling var på plass på Sundvolden kl. 20.15. De fikk ulike oppgaver av politiets stedlige

⁹¹ Nordre Buskerud politidistrikts evaluering, 2011

⁹² Nordre Buskerud politidistrikts evaluering, 2011

ledelse, som å registrere evakuerte, legge inn håndskrevne registreringsskjema på data og bidra til skjerming av berørt personell. Sivildforsvaret bidro med vaktmannskaper rundt Sundvolden, trafikkdirigering, oppsetting av telt og lys både ved Storøya og på Utøya. Sammen med UP, Kripos og Kvinners frivillige beredskap samlet, tørket og registrerte de eiendeler som lå igjen på Utøya. Sivildforsvaret bidro i tillegg under minnemarkeringene som ble gjennomført på Utøya 19. og 20. august.

Norsk Folkehjelp var til stede på Utøya som en del av AUFs egen sanitetstjeneste. De ble direkte involvert i det som skjedde der ute, og varslet sine kolleger. De frivillige redningsressursene mobiliserte derfor før de ble varslet av AMK og politi. Da de ankom, hadde de problemer med å finne innsatslederen, og organiserte seg derfor selv. Det var nok av oppgaver å ta tak i. Gjennom HRS ble det kl. 19.30 anmodet om søkshunder via FORF⁹³ til Utøya. I løpet av kvelden var det 35–40 ekvipasjer på stedet. Disse fikk etter hvert en liaison til innsatslederen. En utfordring de frivillige har, er at de ikke har samband som kan kommunisere med det nye nødnett. Det vanskeliggjorde samarbeidet på stedet.

Etter at gjerningspersonen var pågrepet, deltok mange av samvirkeaktørene med båter og mannskap til søk i vannet. Både Røde Kors, brannvesenet, naturoppsynet og sivile båter ble benyttet. Dykkere fra brannvesenet søkte under vann.

De frivillige mannskapene gjorde en stor innsats. Med vanskelige ledelsesforhold tok de selv initiativ til løsning av pågående oppdrag.

Privatpersoner som ringte inn til operasjonssentralen, fikk beskjed om å holde avstand til Utøya inntil spørsmålet om det fantes flere gjerningspersoner, var avklart. I forbindelse med redningsinnsatsen ble det benyttet væpnet politi i sivile båter.

Kommunikasjon med samvirkeaktører skjedde i stor grad via fasttelefon og mobiltelefoner. Det var mangelfull notoritet rundt tidspunkter, vurderinger og beslutninger underveis.

Vestviken 110 etterlyser et planverk for hvordan de skal forholde seg i en situasjon der skyting pågår. Det tok tid før personell fra brann- og helsetjeneste fikk klarert områder slik at de kunne gå inn og hjelpe. Spesielt var dette en utfordring ved Utøya kai, landsiden. Innsatsleder Utøya besluttet at et legeteam kunne arbeide på samleplatsen for skadde på Utøya da dette området hadde egen vakt- og sikringsstyrke. Innsatsleder Utøya organiserte væpnet vakt i sivile båter som deltok i søk etter overlevende og skadde. Evalueringen av øvelse Oslo 2006 avdekket utfordringer knyttet til helsetjenestens innsats i usikret område. Utvalget er kjent med at det blant annet i England nå foregår en utredning knyttet til såkalt "Hot – Warm – Cold zone", som søker å legge føringer for nødetatenes bistand i farlige soner. Utvalget anbefaler at

nødetatene i fellesskap søker å utvikle effektive løsninger for samhandling i områder som ikke fullt ut kan erklæres som ”klarert område”.

Redningsledelsen ble ikke innkalt verken i Oslo eller Nordre Buskerud politidistrikt. I begge distriktene vurderte stabssjefene operasjonene som skarpe politioperasjoner. De lokale evalueringsutvalgene i de to distriktene og flere samvirkeaktører har stilt spørsmål ved om ikke redningsledelsen burde ha blitt innkalt. Utvalget har derfor bedt Hovedredningssentralen for Sør-Norge (HRS SN) om deres vurdering av hvorvidt redningsledelsen skulle vært varslet. I deres svar påpeker de at operasjonen etter deres vurdering var en terrorhandling, og således politiets ansvar å håndtere.⁹⁴ De legger imidlertid til at aksjonen i tillegg hadde klare elementer av redningstjeneste i seg, og at HRS derfor burde vært varslet. Nordre Buskerud politidistrikt var i kontakt med HRS kl. 18.28.⁹⁵ De fikk da en oversikt over hvilke ressurser HRS hadde i området.

Utvalget vurderer hendelsene i Oslo og på Utøya som politioperasjoner, men ser at de hadde store behov for redningsressurser. Selv om ikke redningsledelsen som sådan skulle vært varslet, ville det vært naturlig å knytte til seg deres kompetanse som rådgivere.

Utvalget anbefaler at politiet i sin utredning av et massevarslingssystem⁹⁶ også tar høyde for varsling av samvirkeaktørene. Det vil kunne spare tid i en hektisk fase på operasjonssentralen, og sikre at alle får den samme informasjonen. Systemet må ivareta varsling, kvittering samt kortfattet informasjon. Flere av samvirkeaktørene har i sine tilbakemeldinger etterlyst slike systemer.

Politidirektoratet varslet Forsvarets liaison kl. 15.45. I tillegg varslet de Helsedirektoratet, men det har ikke vært mulig å tidfeste dette da det ikke er loggført.

Utvalget vurderer det slik at politiet er for forsiktige i å kalle ut nok ressurser i meldings- og aksjonsfasen. Det gjelder både egne styrker og samvirkeaktører. Flere av samvirkeaktørene, spesielt de frivillige, etterlyser tidligere varsling. De har mobiliseringstid og har behov for klargjøring og innkalling av mannskaper. Selv om det skulle vise seg å ikke være behov for deres ressurser, ville de likevel hatt muligheten til å gjøre forberedelser slik at de, når behovet oppstod, kunne stilt raskere.

⁹³ Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum

⁹⁴ Brev 9.1.2012 fra HRS Sør-Norge til utvalget

⁹⁵ Nordre Buskerud politidistrikts evaluering, 2011

⁹⁶ Se kapittel 6.4.8

Oppsummering

Trippelvarslingen fungerte godt. Det ble gitt effektiv livreddende førstehjelp av helsepersonell, politi, andre samvirkeaktører og frivillige.

Flere av samvirkeaktørene tilbød sine ressurser og stilte raskt i innsatsområdet. I Oslo var erfaringene fra samvirkeaktørene at det var en erfaren innsatsledelse, god kommunikasjon, klare bestillinger og tydelig arbeidsfordeling. Liaisonordningen får gode tilbakemeldinger der den var etablert.

Flere samvirkeaktører ville foretrukket tidligere forhåndsvarsel. Forsvaret og øvrige samvirkeaktører har ikke tilgang til nødnettet.

Utvalget anbefaler at nødetatene i fellesskap utreder retningslinjer for samhandling i innsatsområder som ikke er erklært som "klarert område". Utvalget vurderer det slik at politiet generelt sett er tilbakeholdne med å mobilisere nok ressurser i meldings- og aksjonsfasen av en hendelse.

6.4.5 Bomben i Regjeringskvartalet

I løpet av de åtte første minuttene kom det inn meldinger om ni eksplosjoner ulike steder i Oslo sentrum. Innsatsstyrken rykket raskt ut til stedet. Det var problemer med å lokalisere det sentrale åstedet ettersom det var knuste ruter over et stort område. På bakgrunn av vitneobservasjoner og de massive ødeleggelsene både i høyblokken og nabobygg fikk innsatslederen inntrykk at det var to bomber. Operasjonssentralen ble forsterket. Nedenfor vises de viktigste hendelsene de første minuttene i Regjeringskvartalet.

Viktige hendelser de første minuttene i Regjeringskvartalet

Kl.	Hendelse
15.25 - 15.30	Melding om eksplosjon følgende steder: Skippergata, Folkets hus, Youngstorget, Kristian Kroghs gate, Ibsen-tunnelen, Rostedsgate, Møllergaten 16 og Grensen.
15.27	Vaktsentralen i Regjeringskvartalet melder at det har vært en eksplosjon i Regjeringskvartalet.
15.28	Bombegruppen rykker ut.
15.29	Patrolje fra Sentrum politistasjon bekrefter bombe i Regjeringskvartalet.
15.31	Vaktsentralen ved Regjeringskvartalet melder at en bilbombe har eksplodert, at det må ha vært et terrorangrep, og gir en beskrivelse av en mann i uniform.
15.32	Beredskapstroppen varsles.
15.33	En politipatrolje samler evakuerte på Youngstorget.
15.33	Visepolitimester Sponheim varsles, og det besluttes at staben og beredskapstroppens beredskapsstyrke skal kalles inn.
15.34	Et vitne melder om en mistenkelig mann i politiuniform med pistol i hånden som forlot åstedet i en varebil med kjennemerke VH 24605. Meldingen ble ikke loggført i PO.
15.37	Alle patruljer i Oslo dirigeres mot Youngstorget.

I Oslo politidistrikt ble 271 tjenestepersoner innkalt fra ferie i løpet av aksjonen.

De første politienhetene på stedet prioriterte livreddende førstehjelp. I tillegg ble politiressursene benyttet til evakuering, søk og etablering av sperringer. Bombegruppen rykket ut og ga klare beskjeder via samband til innsatsstyrken om hvordan de skulle forholde seg til eventuelle nye funn av eksplosiver.

Innsatslederen vurderte muligheten for at det kunne være flere bomber i Regjeringskvartalet, og ba operasjonssentralen mobilisere stab og mannskaper. Han iverksatte evakuering av skadde. Underveis hadde innsatslederen problemer med å komme gjennom til operasjonslederen på telefon og samband på grunn av stor trafikk. Operasjonslederen var opptatt med varsling av egne styrker og samvirkeaktører. Det var kommunikasjon mellom operasjonslederen og innsatslederen innledningsvis, men etter hvert ble denne kommunikasjonen sjeldnere. Først ca. kl. 17.00 hadde de sin første samtale per telefon. Innsatslederen hadde løpende kontakt med staben, uten at operasjonssentralen hadde innsikt i all kommunikasjonen. Det foregikk i tillegg kommunikasjon mellom innsatslederen og operatøren ved operasjonssentralen. Samband er omtalt i kapittel 6.4.5, 6.4.6 og 6.4.8.

Politimesterens stab ble etablert i tidsrommet 15.30–16.48. Da hadde alle med unntak av P7 (politiprest) møtt. Innledningsvis var det flere stedfortredere i stabsfunksjonene, som etter hvert ble erstattet av faste stabsmedarbeidere. Alle som besatte funksjoner i staben, var kompetente i sine respektive funksjoner. Utvalget er av den oppfatning at etableringen av staben i Oslo politidistrikt var effektiv. Tiltakskortet for bombeeksplosjon ble ikke benyttet i aksjonsfasen. Manglende varsling fra operasjonslederen i meldings- og aksjonsfasen iht. planverket ble i varierende grad fulgt opp av staben når denne var etablert.

Staben forberedte seg på at det kunne komme nye terroranslag og jobbet med sikring av befolkningen og utsatte objekter. Objektsikring er omtalt i kapittel 6.4.7.

Staben melder at de aldri før har hatt så mange dilemmaer de måtte ta stilling til i en presset situasjon med dårlig tid og ofte mangelfull informasjon. Det var hele tiden en avveining av hva som skulle prioriteres. Informasjonstilfanget via telefon, samband, media, logg og etterretning var stort, og det stilte store krav til å kunne sortere og filtrere viktig informasjon for beslutningsstøtte. Se vedlegg 3 om beslutningstaking i operative situasjoner.

Det var utfordringer knyttet til hvorvidt innsatsområdet var «klarert» for hjelpemannskapene med hensyn til sekundære sprenglegemer, og hvorvidt kollektivtransporten i Oslo skulle opprettholdes. Staben besluttet i tråd med tiltakskortet for bombedetonasjon at kollektivtrafikken skulle fortsette å gå i hovedstaden.

Politiet konsentrerte seg sterkt om informasjon til befolkningen og mediehåndtering i hele gjennomføringsfasen. Dette var et bevisst valg fra staben, da de anså det som viktig å komme ut med informasjon tidlig, for å unngå spekulasjoner og faktafeil. Staben valgte bevisst at de som hadde kontakten med media, skulle opprettholde denne gjennom krisen. Dette ble gjort for å bevare kontinuiteten og ha førstehåndsopplysninger om hva som var meddelt tidligere.

P1-funksjonen ved Oslo politidistrikt var bemannet fra kl. 16.45 og overtok da oppgaven med varsling og beordring av personell til innsatsstyrken, staben og operasjonssentralen. Politidirektoratet delegerte beordringsmyndighet til Oslo politidistrikt overfor andre politidistrikter og særorganer. P1 erfarte at der politidistriktene hadde egen P1-funksjon i drift, avlastet dette P1 i Oslo politidistrikt.

Operasjonssentralen hadde ikke fullstendig oversikt over antall patruljer, mannskap eller posisjonen til de styrkene de disponerte i meldings- og aksjonsfasen. Det var ikke kapasitet ved operasjonssentralen til å foreta de manuelle rutinene for å legge inn alle kjøretøy med VTS (Vehicle Tracking System), for å kunne følge enheten i kartløsningen.

Operasjonslederen varslet divisjonslederne på de ulike politistasjonene for å få tilgjengelig personell ut i innsatsområdet. Alle varslinger ble foretatt av operasjonslederen per telefon og er loggført i Politioperativt system (PO). På grunn av teknisk feil ved sambandssentralen i nødnettet (ICCS) må man alltid ringe opp mobilnumre (Ventelo Mobil) to ganger for å få svar. Denne feilen har politiet kjent til i to år. PDMT har vært i dialog med leverandøren for å få rettet feilen.

Oslo politidistrikt har ikke noe system for massevarsling av innsatsstyrker, men har en løsning for felles varsling av politimesterens stab. Denne ble ikke benyttet 22. juli. Distriktet har oversikt over tilgjengelig personell i politimesterens stab, også i ferietiden. Denne ble benyttet ved varsling. Varslingen av egne mannskaper og samvirkeaktører tok lang tid.⁹⁷

Enkelte politidistrikter har i sin evaluering skrevet at de tilbød bistand til Oslo politidistrikt, men fikk tilbakemeldinger om at det foreløpig ikke var nødvendig. Staben i Oslo politidistrikt melder at bistanndsansøningene ble satt «på vent», mens man forsøkte å klarlegge hendelsen og kartlegge ressursbehovet. Det var en betydelig kommunikasjonsutfordring, og det var vanskelig for operasjonslederen og staben å holde oversikt over egne og samvirkeaktørers ressurser i meldings- og aksjonsfasen.

Liaisontjenesten fungerte godt i staben i Oslo politidistrikt. Representanter fra Forsvaret, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Kripos, Oslo brann- og redningsetat og Oslo

⁹⁷ Se også kapittel 6.4.1 om meldingsmottak og varsling.

kommune hadde liaisoner i staben. Ordningen med liaisoner fører til bedre og mer effektive kommunikasjonskanaler og kortere beslutningsveier, og utvalget mener at ordningen bør videreutvikles og videreføres.

Flere politidistrikter og Politidirektoratet melder om uhensiktsmessige stabsrom. Dette gjaldt i all vesentlighet utformingen av rommet, inn klima og mangel på teknisk utstyr. Manglene trådte tydeligere frem etter som aksjonen pågikk over flere dager.

Mistenkelige gjenstander

Publikum meldte om en rekke gjenstander som de oppfattet som mistenkelige i sentrum. Informasjonen var oftest ikke kvalitetssikret, kom ofte nærmest i sanntid og ble stadig etterfulgt av ny informasjon. Dette var svært utfordrende for politimannskapene som skulle ta kritiske beslutninger, jf. vedlegg 4 om beslutningstaking i operative situasjoner. Det krevde mye ressurser, og alle tips/observasjoner måtte vurderes særskilt.

Kl. 15.46 fikk politiet melding om to udetonerte bomber i Regjeringskvartalet. I påvente av å få verifisert disse opplysningene ble innsatsområdet evakuert for personell som bistod i redningsarbeidet. Etter fem minutter var meldingen klarert ut, og mannskapene ble beordret tilbake.

En gjenstand utenfor TV2-huset resulterte i et ressurskrevende oppdrag på drøye fire timer.

Sikringstiltak

Innsatslederen meldte at det var vanskelig å få oversikt over sperringer ettersom det var et stort område som var rammet. Noen av sperringene ble satt opp etter ordre fra operasjonssentralen, noen etter ordre fra innsatslederen, andre igjen etter eget initiativ fra politipatruljer. Kl. 17.00 ble det satt opp en egen ansvarlig for sperringene.

Politiet måtte sette opp sperringer for å sikre at ikke løse bygningsartikler og fallende glass påførte forbipasserende nye skader. Etter hvert fikk innsatslederen bistand fra en delleder som fikk i oppgave å lede og organisere søk i alle bygninger samt utearealer som lå innenfor oppsatte sperringer.

Politiet hadde ikke nok mannskaper til å håndtere alle oppgavene. De fikk blant annet bistand av Oslo brann- og redningsetat til utkjøring av sperremateriell.

Observasjoner knyttet til mulig fluktbil

Operasjonssentralen fikk tidlig inn tips fra to vitner om en mulig gjerningsperson. Det ene var fra vaktentralen i Regjeringskvartalet, mens det andre var fra et tilfeldig vitne som ringte inn. Operatørene på operasjonssentralen var opptatt i telefoner. Det var derfor sentralbordet som

noterte opplysningene på en lapp som ble levert inn til operasjonssentralen. Meldingen fra vitnet ble ikke loggført i første omgang. Etter ca. 20 minutter ble vitnet ringt opp igjen av operasjonssentralen, og meldingen ble loggført. Det gikk ytterligere 10 minutter før Kripas fikk beskjed om å sende ut riksalarm om vitneobservasjonen. Se kapittel 4 vedrørende alarmmelding og varsling. Utvalget vurderer det slik at informasjonstilfanget på dette stadiet var spesielt stort, og at personellets oppfattelse og forståelse av vitneopplysningene var viktig for hvordan opplysningene ble håndtert videre.

Kl. 16.00 var det etablert et etterforsknings-KO⁹⁸ og et ressurs-KO gjennom P2 i politimesterens stab. Etterforsknings-KO-et knyttet til seg liaisoner fra Kripas og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). PTO (Politi Toll Oslo) innhentet informasjon fra Seksjon for organisert kriminalitet og overvåket sambandstrafikken og operasjonsloggen for å starte etterforskning. Etterforsknings-KO-et og PTO arbeidet mye med å klarlegge hvorvidt gjerningspersonen hadde flere kjøretøyer leid i sitt navn, sjekke betalingskort, bomplasseringer, videoinnhenting mv. Beredskapstroppen har i sin evaluering pekt på at etterretningsinformasjonen fra staben kunne vært bedre utover ettermiddagen og kvelden 22. juli.

Kl. 16.04 mottok innsatslederen opplysninger om en mulig fluktbil. Det hadde da gått 40 minutter siden eksplosjonen, og det ble ikke iverksatt omprioritering av mannskapene i innsatsområdet for å søke etter bilen.

Gjerningspersonens oppholdsadresser – Oslo og Åmot

Gjerningspersonens mor hadde registrert bopel i Oslo. Ut fra opplysninger gjerningspersonen hadde gitt til politiet, ble det ansett som viktig å få gjennomført ransaker og pågripelser av eventuelle medsamsvorne. Leiligheten ble gjennom søkt uten at det ble funnet sprengstoff.

Kl. 19.35 kontaktet PTO⁹⁹-kontoret Hedmark politidistrikt og ba om bistand til å få lokalisert gjerningspersonens adresse. Hedmark politidistrikt meldte tilbake kl. 20.00 at Vålstua var lokalisert.

Kl. 20.30 rykket Seksjon for organisert kriminalitet (SO) i Oslo politidistrikt ut med åtte tjenestepersoner og en enhet fra Teknisk og taktisk spaning (TTS). De satte kursen mot avtalt oppmøtested Elverum. De planla for at det kunne være plassert ut eksplosiver med utløsermekanismer, og at det kunne være bevæpnede personer på Vålstua. Aksjonslederen fra SO ble satt til å lede gjennomføringen av oppdraget og utarbeidet en plan sammen med fungerende stasjonssjef ved Elverum politistasjon. Etter pågripelsen satt gjerningspersonen i avhør på Utøya. Det var løpende dialog mellom avhørerne og staben i Oslo. Gjerningspersonen opplyste at det var sprengstoff på gården, men at han ikke hadde til hensikt å skade politiet.

⁹⁸ Kommandoplass

⁹⁹ Politi Toll Oslo

Aksjonslederen besluttet å etablere vakthold lengst mulig unna gården, men ikke lenger unna enn at politiet hadde kontroll på biler og personer som eventuelt kom til eller fra gården. Muligheten for at sprengstoff kunne bli utløst ved hjelp av tidsur, mobiltelefon, sensor e.l. ble også vurdert.

Kl. 02.00 ble navnet på gjerningspersonen publisert på Internett, og muligheten økte for at journalister ville oppsøke Vålstua. Politiet utarbeidet en ny plan som innebar å etablere en ytre veisperring med synlig uniformert politibil, og vakthold nærmere selve gården. Planen, som innebar økt risiko for innsatspersonellet, ble forelagt politimesterens stab for godkjenning, men ble ikke godkjent før en bil med NRK-logo ankom gården.

Med fare for å utløse sprenglegemer rykket polititjenestepersoner inn på gården og geleidet journalisten vekk. Den endrede sperreplanen ble derfor iverksatt kl. 03.36.

Kl. 02.22 besluttet politimesterens stab i Oslo at personell fra beredskapstroppen og en bombehund skulle flys til Vålstua av helikopter fra Forsvaret. De ankom Vålstua kl. 04.42 og gjennomførte søk i bygninger og områdene rundt Vålstua gård. De hadde ingen robot tilgjengelig for søket.

Beredskapstroppen, bombegruppa, SO og TTS forlot Vålstua kl. 08.05 og personell fra Hedmark politidistrikt overtok vaktholdet. Det var funnet sprengstoff på stedet, men det var ikke fare for selvantennning med mindre noen fysisk tok seg inn på området og antente/avsatte sprengstoffet.

Lørdag 23. juli foretok IEDD-lag fra Forsvaret ytterligere søk etter eksplosiver på gården, sammen med politiets kriminalteknikere. IEDD-laget savnet informasjon fra personellet som hadde vært på gården før dem.

Det var en noe uklar rolle- og ansvarsfordeling i forbindelse med den tekniske undersøkelsen på Vålstua. En del muntlig kommunikasjon mellom ulike nivåer førte til manglende notoritet på enkelte beslutninger. Mannskaper i innsatsstyrken som sto vakt utenfor Vålstua, var ubekvemme med at man var usikre på sikkerhetsavstanden til eksplosivene.

Oppsummering

Utvalget anser beredskapsprinsippene om ansvar, nærhet og likhet for fulgt.

Det er gjort faglig gode vurderinger vedrørende livreddende førstehjelp, koordinering av innsatsen mellom samvirkeaktørene, ivaretagelse av sikkerheten i innsatsområdet, iverksettelse av sperringer og mediehandtering.

Det er tidvis manglende notoritet på enkelte vurderinger og beslutninger på alle nivåer. Ved gjennomgang av lydlogger og skriftlige logger, vurderer likevel utvalget å ha god fremstilling av det totale hendelsesforløpet. I meldings- og aksjonsfasen var det ufullstendig kommunikasjon mellom innsatslederen og operasjonslederen.

Beslutningene som ble fattet, ble basert på de opplysningene man satt inne med i sanntid, og det er ikke fremkommet opplysninger om at det har vært uklarhet om roller og ansvar. Utvalget vurderer det slik at Oslo politidistrikt ikke er rustet til å håndtere denne typen hendelser uten mobilisering av betydelige mannskapsressurser. Mobiliseringen av egne mannskaper (inklusive nasjonale beredskapsressurser), mannskaper fra nabolag og mannskaper fra samvirkeaktører muliggjorde en effektiv håndtering av hendelsen.

Informasjonstilfanget satte store krav til koordinering av innsatsen. En totalløsning der bemanning og kompetanse inngår, er et klart forbedringsområde. Politiet bør vurdere kompetansebyggende tiltak innen beredskapsområdet i et slikt omfang at de er robuste nok til å håndtere ekstraordinære hendelser og kriser over tid.

Det er viktig å raskt styrke kapasiteten ved sentralbordet og operasjonssentralen ved ekstraordinære hendelser og kriser.

Det er gjort gode situasjonsvurderinger og beslutninger ut fra de opplysningene man hadde i sanntid. Sett i ettertid kunne enkelte avgjørelser vært gjort annerledes, uten at man vet hvorvidt dette kan ha hatt betydning for den totale løsningen av oppdraget. Spesielt gjelder dette vitneobservasjonene knyttet til en antatt gjerningsperson ved Regjeringskvartalet. Utvalget vurderer det slik at det tok lang tid før de viktige vitneopplysningene knyttet til en mulig fluktbil ble fanget opp og videreformidlet til innsatsstyrke og nabolag. Utvalget ser samtidig at informasjonstilfanget var enormt, og at kapasiteten ved operasjonssentralen var sprengt i aksjonsfasen. Se også vedlegg 3 om beslutningstaking i operative situasjoner.

Flere politidistrikter har påpekt mangler ved stabslokalene.

Det er behov for en oppdatert IKT-løsning for beredskapshåndtering. Se kapittel 6.4.8 for drøfting av kommando-, kontroll- og informasjonssystem (KKI).

Det kom inn flere nødsamtaler enn man hadde kapasitet til å besvare og loggføre. Så langt det var mulig kapasitetsmessig, ble vurderinger og beslutninger loggført i sanntid.

6.4.6 Skytingen på Utøya

Nedenfor vises stedene som er omtalt i rapporten om hendelsen 22. juli, i området fra båtutsettingsplassen i Steinsfjorden i nord til Utøya kai på landsiden i sør.



Kart 6-1: Viktige geografiske punkter som omtales i rapporten

- 1) Hønefoss politistasjon
- 2) Utsettingsplass for båt, Vanføre hjemmet i Steinsfjorden
- 3) Sundvolden hotell, evakuerte- og pårørendesenter
- 4) Kaia ved golfbanen, stedet hvor beredskapstroppen lastet mannskaper over i politibåt. Ble også innsatsleders kommandoplass (ILKO)
- 5) Området der politibåten havarete
- 6) Utøya kai, landsiden, posisjon til første patrulje på stedet, opprinnelig oppmøtested for politi/ambulansse, sted for mottak av evakuerte, gjerningspersonens bil var parkert her
- 7) Utøya

Viktige hendelser under skytingen på Utøya

Kl.	Hendelse
17.24	Nordre Buskerud politidistrikt mottar melding om skyting på Utøya fra AMK (medlytting).
17.25	Politidirektoratets liaison i staben Oslo ringes opp av en person som befinner seg på Utøya. Beredskapstroppens liaison i staben blir informert.
17.26	Oslo politidistrikt mottar første telefon om at det pågår skyting på Utøya, settes over til Nordre Buskerud politidistrikt.
17.28	Oslo politidistrikt ringer og får bekreftet skytingen på Utøya.
17.29	Operasjonslederen i Nordre Buskerud ringer konst. politimester og får bevæpningsordre. Konst. politimester anmoder om at dette "taes på største alvor" med tanke på det som har skjedd i Oslo.
17.29	Vestviken 110 IKS setter over en telefon til Nordre Buskeruds operasjonssentral fra en person som melder om skyting.
17.30	Beredskapstroppen omdisponeres i Regjeringskvartalet og gjør seg klar til å kjøre til Utøya.
17.40	Nordre Buskerud ber om bistand fra Oslo og melder at en mann i politiuniform med tohånds automatvåpen har skutt flere personer på Utøya. De sier at de snart har første patrulje av to på stedet. Nordre Buskerud informeres om at staben har besluttet å sende beredskapstroppen.
17.51	Første patrulje (P30) fra Nordre Buskerud tar seg ned til Utøya kai, landsiden.
17.54	AMK ringes opp og får oppgitt oppmøtested kaia (Utøya kai, landsiden).
17.57	Beredskapstroppen får oppgitt oppmøtested Storøya.
17.57	Aksjonslederen gir P30 ved Utøya kai, landsiden, oppdrag om å skaffe båter til beredskapstroppen.
17.58	Politibåten settes ut ved Vanføre hjemmet.
17.59	Gjerningspersonen ringer operasjonssentralen ved Nordre Buskerud og vil overgi seg.
18.01	P30 ved Utøya kai, landsiden, melder om en sølvgrå kassebil med reg.nr. VH 24605 som står ved kaia.
18.05	Første enhet fra beredskapstroppen ankommer oppmøtestedet på Storøya (loggført 18.08).
18.15	Innsatslederen melder at de er på vei til Utøya. Båten stanser kort tid etter. Patruljen ved Utøya kai, landsiden, melder samtidig at de har sendt båter mot Storøya.
18.24	Gjerningspersonen ringer Søndre Buskerud politidistrikt.
18.26	Første båt med beredskapstroppen ankommer Utøya.
18.32	Politiet pågriper gjerningspersonen.
18.34	

Nordre Buskerud politidistrikt hadde én operasjonsleder, én innsatsleder og fire øvrige polititjenestepersoner på jobb i nedre region 22. juli. Pågangen på 112 og sambandet var så stor at det ikke var tid til å loggføre meldingene i sanntid, jf. kapittel 6.4.1. Operasjonslederen prioriterte å varsle egne styrker for tidlig å bemanne opp sentralbord og operasjonssentralen, samtidig som innsatsstyrken rykket ut. Oppbemanningen gjorde sitt til at politidistriktet var i stand til å svare på flere telefoner og håndtere mer av sambandstrafikken. Det var først fra ca. kl. 17.52 at det var kapasitet til å loggføre enkeltmeldinger. Meldinger som var mottatt i forkant av dette, var delvis nedskrevet på lapper som senere ble ført i loggen.

Lav bemanning i meldings- og aksjonsfasen gjorde at operasjonslederen i svært liten grad hadde mulighet for å kvalitetssikre arbeidet som ble utført av innsatspersonellet.

Operasjonslederen rakk å gi korte tilbakemeldinger og råd til innringere fra Utøya. Stor sambandstrafikk, mange telefonsamtaler og vansker med å oppfatte det som ble sagt på sambandet, gjorde at man ikke fikk besvart enkelte anrop til operasjonssentralen. I tillegg var det områder med dårlig sambandsdekning som ytterligere bidro til å forverre kommunikasjonen med innsatsstyrken. Underveis i aksjonen opplevde man flere ganger dårlige sender-/mottakerforhold. Det skjedde også at en av senderknappene «hang seg», slik at det skapte støy for andre meldinger. Se også kapittel 6.4.8.

Fungerende stabssjef og konstituert politimester møtte ca. kl. 17.45 og overtok da som operasjonsleder. Opprinnelig operasjonsleder gikk inn i rollen som operatør og deltok i håndteringen av samband, telefoni og loggføring. Operasjonslederen valgte bevisst å styrke operasjonssentralen i stedet for å trekke seg tilbake og bemanne politimesterens stab. Operasjonssentralen ble styrket slik at alle tre pultene ble bemannet.

Konstituert politimester hadde rollen som P5 og medie- og informasjonsansvarlig. Informasjons- og mediehåndtering, inkludert P5-funksjonen, er omtalt i kapittel 8.

Stabssjefen og politimesteren møtte på politihuset mellom 19.30 og 19.55. Politimesterens stab ble formelt satt kl. 20.43, men deler av staben var i funksjon noe tidligere. Staben bestod av en blanding av faste stabsmedarbeidere og medarbeidere som ikke hadde faste stabsfunksjoner.

I aksjonsfasen fungerte staben mer eller mindre som en styrket operasjonssentral. Utover kvelden ble stabsfunksjonene styrket med assistenter. Omfanget av oppgavene som skulle løses, var hele tiden større enn kapasiteten. Utfordringene var å prioritere de viktigste beslutningene.

Staben møtte mange dilemmaer de måtte ta stilling til i en presset situasjon med dårlig tid og ofte mangelfull informasjon. Det var hele tiden en avveining av hva som skulle prioriteres. Informasjonstilfanget via telefon, samband, media, logg og etterretning var stort, og det stilte betydelige krav til å sortere og filtrere viktig informasjon for beslutningsstøtte. Se vedlegg 3 om beslutningstaking i operative situasjoner.

Planverket ble ikke aktivt benyttet under aksjonen, verken ved operasjonssentralen eller i staben. Utvalget mener dette ikke hadde noen betydning for håndteringen av de akutte oppdragene i meldings- og aksjonsfasen. Se underkapitlene om øyeblikkelig aksjon og responstid senere i kapitlet.

Innsatslederen på vaktlaget fikk oppgaven som båtfører under aksjonen mot Utøya. To tjenestepersoner som var godkjent IP 3¹⁰⁰, ble innkalt fra fri/ferie. De to ble hhv. innsatsleder og aksjonsleder.¹⁰¹ Aksjonslederen tok selv initiativ til ansvarsdelingen ut fra tidligere erfaring og bakgrunn og formidlet dette via sambandet.

Patrulje P30 bestod av to tjenestepersoner, begge IP 4. De fikk melding fra båtføreren om å reise i retning Utøya for observasjon, mens båtføreren klargjorde politibåten. Båtføreren fikk etter kort tid bistand fra aksjonslederen.

Aksjonslederen planla å sette ut båten ved Vanførehjemmet (fast båtutsettingspunkt), bemanne båten med egne tilgjengelige mannskaper, totalt seks tjenestepersoner, for deretter å kjøre til Utøya. Det ble valgt å bruke en av de faste plassene som distriktet tidligere har øvd på og er godt kjent med. Trafikale hensyn ble også vurdert. Utvalget er av den oppfatning at med den informasjonen patruljen satt inne med, var egen politibåt det eneste sikre transportmiddelet som var tilgjengelig for å komme seg til Utøya for å nøytralisere trusselen. Båten var en Zodiac, registrert for 10 personer, med 75 hk utenbordsmotor. Båten kan gjøre en topphastighet på 35 knop (med to personer om bord). Vekta på båten gjør at den må sjøsettes fra tilhenger via båtrampe.

Kl. 17.51 meldte patrulje P30 at de var ved Utøya kai, landsiden. Aksjonslederen ba patruljen klargjøre et oppmøtested for ambulanser der. P30 forsøkte samtidig å finne båter ved Utøya kai, landsiden. De observerte en robåt ca. 20–30 meter fra land, men det var usikkert hvorvidt det var årer i båten. For å komme ut til båten måtte de ha lagt på svøm. Det er utvalgets vurdering at politiet tok en riktig beslutning da de klargjorde for mottak av ambulanser/redningsmannskap samtidig som de prøvde å få tak i båter.

Kl. 17.54 rykket P40 ut fra politihuset i Hønefoss og ba om å få vite oppmøtested. Operasjonssentralen oppga Utøya kai, landsiden. Aksjonslederen brøt inn på sambandet og ba to av mannskapene komme til Vanførehjemmet for å bli med båten derfra. Aksjonslederen oppga samtidig at Utøya kai, landsiden, var oppmøtested for ambulanser og politi. Kl. 17.55 brøt P30 inn på sambandet og meddelte at det var fri sikt fra øya til kaia, og at oppmøstedet måtte flyttes opp på veien.

Kl. 17.55 meldte innsatslederen at han var på vei utover fra Vanførehjemmet. Han visste at skarpskytterne i politidistriktet hadde ferie, og valgte å ta med seg skarpskyttergeværet for å øke skuddrekkevidden dersom det skulle bli behov.

¹⁰⁰ Kategoriene av innsatspersonell er beskrevet i kapittel 3.8.1

¹⁰¹ PBS I, 2011:147

Samtidig meldte operasjonssentralen at gjerningspersonen hadde ankommet i en sølvgrå kassebil, og at han var iført politiuniform. Beredskapstroppen, som via egne kanaler allerede var varslet om skytingen, brøt inn på sambandet i Nordre Buskerud politidistrikts kanal 26 og meldte fra at de lyttet på kanalen, og ba samtidig andre enheter fra beredskapstroppen være på utkikk etter den sølvgrå kassebilen.

Beredskapstroppen

Politidirektoratets liaison som satt i stab i Oslo politidistrikt, fikk en telefon fra Utøya kl. 17.25. Beredskapstroppens liaison ble informert, og staben omdisponerte umiddelbart beredskapstroppen fra Oslo til Utøya.

Aksjonslederen var i ferd med å laste båten med fire egne mannskaper ved Vanførehjemmet da han fikk telefon fra beredskapstroppen. De ville vite oppmøtested og aksjonslederen oppga Utøya kai, landsiden. P40, som befant seg ved båtutsettingsplassen, fikk beskjed om å ta bil istedenfor båt til Utøya kai, landsiden, siden båten i stedet skulle plukke opp beredskapstroppen. Samtidig ga aksjonslederen melding til P30 om at de måtte skaffe båter til beredskapstroppen ettersom de ville være i deres posisjon (Utøya kai) om kort tid.

På vei fra Oslo til Utøya endret beredskapstroppens situasjonsbilde seg flere ganger. Den endelige situasjonsforståelsen var at det kunne være tre–fem gjerningspersoner på Utøya, og at det kunne være plassert IED (improvisert sprenglegeme eller ladning) i skogen. Informasjonen fikk de fra egen ledelse. Informasjonen om flere gjerningspersoner og sprenglegemer kom fra innringere som selv befant seg på Utøya eller var pårørende.

Beredskapstroppen anmodet tidlig (kl. 16.50) om bistand fra 720-skvadronen i forbindelse med bombeeksplosjonen. Helikopterstøtte var ikke tilgjengelig for transport av beredskapstroppen da de ble varslet om skytingen på Utøya. Det ble besluttet at styrken skulle bruke biler i retning Utøya. Dersom de ble tatt igjen av helikopter og det ble ansett som tidsbesparende, skulle deler av styrken plukkes opp og flys siste del av etappen. Første helikopter fra 720-skvadronen lettet først fra Rygge kl. 18.57 og landet ved Storøya kl 19.30. Se kapittel 6.4.2. Utvalget vurderer det slik at beredskapstroppen gjorde riktige valg ved å benytte biler for transport i retning Utøya.

Oppmøtested

Kl. 17.57 meldte P30 ved Utøya kai, landsiden, at det kom en robåt med ungdommer fra Utøya. P30 fikk beskjed fra aksjonslederen om å ta imot båten. P30 anropte ungdommene i båten, men båten tok seg videre sørover inn til kaia ved Lien Gård, like sør for Utøya kai, landside. En av tjenestepersonene fra P30 løp dit båten hadde kurs, vekk fra makkeren og bistod med å få ungdommene i sikkerhet og til ambulanse på veien ovenfor Utøya kai, landsiden.

Aksjonslederen informerte samtidig om at beredskapstroppen lyttet på deres kanal og at de var på «deres side» av Sollihøgda og ville være i P30s posisjon om kort tid.

Kl. 17.57 ringte operasjonssentralen til beredskapstroppen. Operasjonssentralen spurte om beredskapstroppen var på vei i helikopter, men fikk beskjed om at de kom i biler. Operasjonssentralen spurte så om de kom til å kjøre rett ned på kaia. Mannskapet fra beredskapstroppen spurte da om det var kaia ved golfanlegget, noe operasjonssentralen bekreftet. Utvalget oppfatter det slik at oppmøtestedet i løpet av denne samtalen mellom operasjonssentralen og beredskapstroppen ble flyttet fra Utøya kai, landsiden, til kaia ved golfbanen (Storøya).

Endringen av oppmøtestedet ble formidlet via sambandet. På grunn av dårlig sambandsdekning og stor trafikk fikk ikke alle involverte med seg denne endringen. Etter utvalgets vurdering fikk ikke dette noen avgjørende betydning for oppdragets videre løsning.

Aksjonslederen, som nå var om bord i politibåten, ble ikke klar over at oppmøtestedet var endret, og trodde at oppmøtestedet var Utøya kai, landsiden. Kl. 17.59 ringte operasjonssentralen til båtføreren med beskjed om at det var behov for båt til kaia ved golfanlegget.

Kl. 18.01 spurte beredskapstroppen innsatslederen om han var på stedet. Selv var de ikke langt unna og ba om at han ble deres kjentmann. Beredskapstroppen opplyste at oppmøtestedet var brygga ved golfbanen. Kl. 18.08 spurte innsatsleder på sambandet om hvor oppmøtestedet var. Et utydelig svar oppga Storøya.

Opplasting av politibåten – transportrute



Kart 6-2: Viktige geografiske punkter som omtales i rapporten. *Rød stiple linje* viser transportrute for politibåten fra Vanførehjemmet i Steinsfjorden til kaia ved Golfbanen (Storøya). Der gikk innsatspersonell fra beredskapstroppen og Nordre Buskerud politidistrikt (til sammen 11 tjenestepersoner) om bord i båten. *Havari politibåt* angir ca. posisjon for politibåten idet motoren stanset.

Innsatslederen og beredskapstroppen ankom kaia ved golfbanen like før politibåten. Mannskapene gjorde seg klare med skjold i tillegg til standardbevæpning. Aksjonslederen og båtføreren hadde ikke hørt kommunikasjonen på sambandet på grunn av støy fra båtmotoren, og ble overrasket da de oppdaget beredskapstroppen på kaia ved Storøya.

Kl. 18.09 meldte innsatslederen at innsatspersonellet var ved golfbanen, og at det var viktig å få båter dit.

Innsatslederen og åtte mannskaper fra beredskapstroppen gikk om bord i politibåten straks den la til kai. I tillegg kom de to som var om bord, slik at båten ble lastet med totalt 11 tjenestepersoner. På et eller annet tidspunkt sa båtføreren «nå er det nok». Båten ble overlesset og tok inn vann fra akterspeilet. Dette førte til at motoren aldri fikk opp turtall og etter kort tid stanset helt. Dette var beklagelig og forsinket den videre transporten av innsatsstyrken til Utøya.

Rekvirering av sivile båter

Kl. 18.15 kalte innsatslederen opp operasjonssentralen og ba om å få flere båter til Storøya. Det var flere mannskaper fra beredskapstroppen som trengte båter. Innsatslederen meldte at de nå var på vei over i politibåten sammen med båtføreren og mannskaper fra beredskapstroppen. Øvrige mannskaper fra beredskapstroppen løp langs moloen og forsøkte å tjuvkoble andre båter. Dette lyktes de ikke med.

Kl. 18.15 meldte P30 fra Utøya kai, landsiden, at de sendte båter i retning Storøya. Kl. 18.18 meldte patruljen ved Utøya kai, landsiden, at det ble skutt mot båter som plukket opp ungdommer fra vannet.

P30 kom i kontakt med tre båtførere og ba dem kjøre nordover i retning Storøya. En av båtførerne oppga at de ikke hadde nok bensin til Storøya. Etter utvalgets vurdering var det en riktig avgjørelse av P30 å sende de to båtene nordover til Storøya i tråd med anmodningen fra innsatslederen.

Innsatslederen, aksjonslederen og beredskapstroppen gikk over i en sivil båt som ankom området Storøya ca. kl. 18.20. Båten ble lastet tungt opp av innsatsstyrken, og fikk problemer med å plane. Et par minutter etter kom nok en sivil båt opp til dem. Innsatsstyrken fordelte seg på de to sivile båtene og satte kursen mot Utøya. Et samboerpar som eide båten, ble med beredskapstroppen over til Utøya.

Pågrepelse av gjerningspersonen

Innsatsstyrken fra beredskapstroppen gikk i land ved Utøya kai ca. kl. 18.26 og gikk nordover på øya, etter observasjoner og anvisninger fra vitner på stedet. Da den andre båten med innsatspersonell nærmet seg Utøya, hørtes skuddsalver fra sydspissen av øya, og de observerte prosjektilnedslag i vannet. Teamlederen fra beredskapstroppen valgte å sette igjen en polititjenesteperson for å beskytte og ivareta vitner som befant seg ved Utøya kai. Fem tjenestepersoner (to fra Nordre Buskerud politidistrikt og tre fra beredskapstroppen) beveget seg sørover i retning skuddene. De anropte og varslet hele tiden at de var bevæpnet politi for å få oppmerksomhet fra gjerningspersonen(e).

Da politiet nærmet seg skolestua, hørte de to til tre skudd. Patruljen beveget seg i retning skuddene og observerte en mann som kom imot. Han var kledd i en politilignende uniform. De anropte personen, men han etterkom ikke politiets ordre om å stå i ro. Han var iført en vest med lommer, og det hang synlige ledninger ut fra vesten. Patruljen fryktet at det kunne være en bombevest og var redd at han skulle detonere denne. Sikringsmannen i patruljen var i ferd med å avfyre et rettet skudd mot gjerningspersonen da en annen tjenesteperson ropte at det ikke var en bombevest. Mannen stoppet opp og ble pågrepet. Han var bevæpnet med pistol. På

bakken, ca. 10 meter fra pågripelsespunktet, ble det funnet ei rifle. Utvalget legger til grunn at pågripelsen skjedde i tidsrommet 18.32–18.34.

Etter hvert som de lyktes i å oppdrive flere båter, kom det ytterligere politipersonell fra beredskapstroppen, Nordre Buskerud, Søndre Buskerud og Asker og Bærum politidistrikt til Utøya og deltok i den videre aksjonen. Den skarpe aksjonen på Utøya ble ledet av mannskap fra beredskapstroppen, mens det påfølgende evakuerings- og redningsarbeidet ble ledet av innsatsleder Utøya.

Etter pågripelsen hevdet gjerningspersonen at han var én av tre celler, hvor den første stod bak bomben i Regjeringskvartalet, mens han selv var den andre. Den tredje cellen hadde ikke iverksatt sine planer ennå, men da kom det til å bli et «helvete». Kl. 18.39 meldte innsatsleder Utøya til operasjonssentralen at gjerningspersonen hadde sagt at det var ytterligere to celler som ville slå til andre steder i landet. Innsatsleder Utøya ba om at operasjonslederen slo riksalarm om dette ikke allerede var gjort.

Opplysningene gjerningspersonen ga til beredskapstroppen etter pågripelsen, ble videreformidlet til staben i Oslo, som besluttet å sende mannskaper fra enheten Spesielle operasjoner til Utøya for å avhøre gjerningspersonen så raskt som mulig. Riksadvokaten hadde gitt Oslo etterforskningsansvaret for begge hendelsene. Hensikten med avhøret var å få mest mulig informasjon om hvorvidt det var utplassert eksplosiver, om det var andre gjerningspersoner og eventuelle andre steder det kom til å bli tilslag mot. Ved ankomst Utøya kai, landsiden, deltok de i redningsarbeidet sammen med tjenestepersoner fra Nordre Buskerud politidistrikt inntil avhørene startet.

Gjerningspersonen ble avhørt på Utøya i tidsrommet 20.10–04.50, natt til 23. juli. Vanskelig informasjonsformidling gjorde avhøret tungvint i tillegg til manglende avhørsverktøy. I løpet av kvelden og natten kom det flere opplysninger fra evakuerte og skadde om at det hadde vært flere gjerningspersoner. Bekymringen ble da hvorvidt en eller flere gjerningspersoner kunne være brakt til evakuerte- og pårørendesenteret. Samtidig ble det brukt mye ressurser på å klarere ut de ulike bygningene på Utøya.

Usikkerheten rundt trusselbildet, antallet gjerningspersoner og mulig sprengstoff vanskeliggjorde redningsarbeidet. Det var mange motstridende opplysninger fra de evakuerte. Mannskapene gjennomførte søk og vakt hold hele natt til 23. juli.

Øyeblikkelig aksjon – handleplikten

Det var ingen båter tilgjengelige for første patrulje (P30) på stedet ved Utøya kai, landsiden. Patruljen fikk i oppdrag å skaffe båter og sende disse nordover til kaia ved Golfbanen for transport av beredskapstroppen til Utøya. De to første båtene patruljen fikk fatt i, ble sendt

nordover i retning Storøya ca. kl. 18.15 for å plukke opp beredskapstroppen. Etter utvalgets vurdering var dette en riktig prioritering. Beredskapstroppen er best trent og best egnet til å gå inn i skarpe aksjoner. Utvalget vurderer det slik at det er riktig å benytte de beste trente og best egnede ressursene i skarpe oppdrag når tiden tillater det.

Handleplikten er den plikten politiet har til å handle for å avverge eller begrense fare eller skade. Utvalget vurderer det slik at tjenestepersonene hadde en klar oppfatning av situasjonens alvor og at det hastet med å komme seg til Utøya. De planla for øyeblikkelig aksjon. Politiet foretok etter utvalgets vurdering gode taktiske vurderinger og tok nødvendige hensyn til den kritiske tidsfaktoren. Den uoversiktlige situasjonen og svakheter ved teknologi og samband, skiftende informasjon, endrede forutsetninger og tidsforsinkede utfordringer (havari av politibåt) ga innsatsstyrken store utfordringer.

Etter utvalgets vurdering har politiet utført sin tjenesteplikt så raskt som situasjonen og omstendighetene for øvrig (informasjon i sanntid) ga rom for. Tjenestehandlingene anses å være i overensstemmelse med prosedyrene for øyeblikkelig aksjon, og i henhold til politiets hjelpeplikt og de særlige veiledninger for ”skyting pågår”. Se også professor Tor-Geir Myhrers utredning om handleplikten ved farlige politioperasjoner (vedlegg 2).

Redningsinnsatsen på og rundt Utøya 22.–23. juli

Allerede mens skytingen på øya foregikk, var det flere frivillige som dro ut med båter for å hjelpe ungdommer som hadde lagt på svøm vekk fra øya. Det ble skutt mot svømmerne og mot båter som ville hjelpe.

Utøya ble delt inn i geografiske teiger og gjennomløst av politimannskaper. Det ble først gjort et grovsøk på Utøya med helikopterstøtte fra Forsvaret med en observatør/skarpsskytter fra beredskapstroppen om bord. Etter at grovsøket var gjennomført og Utøya evakuert, ble også Utøya gjennomløst med termisk kamera av politihelikopteret. Deretter ble det gått manngard over hele Utøya.

Det ble ikke gjort nye funn som følge av disse søkene. Siste søk skjedde kl. 03.03 natt til lørdag 23. juli. Utøya ble ikke ansett som sikker før lørdag 23. juli kl. 06.00.

Gjerningspersonen ankom Utøya kai, landsiden, i en sølvgrå kassebil med reg.nr. VH 24605. I perioden fra 17.54 til 18.06 kom det flere meldinger på sambandet knyttet til bilen. P30 observerte at bilen inneholdt politihjelm, hagle m.m. De fryktet at bilen kunne inneholde eksplosiver, og hadde en ny telefonsamtale med operasjonslederen kl. 18.47, hvor patruljen foreslo at evakueringsbåtene burde legge til ved Storøya i stedet for Utøya kai, landsiden.

Båtene med skadde og evakuerte fortsatte å komme til Utøya kai, landsiden, og P30 anså det som svært vanskelig å skulle avvise de hardt skadde. Utøya kai, landsiden, ble derfor fortsatt benyttet som evakueringspunkt.

Innsatsleder Utøya fortsatte på sin side å sende båtene til Utøya kai, landsiden, så lenge han så at det sto ambulanser der. Enkelte båtførere førte båtene til Utvika camping, uten at politiet var til stede her. Uprioriterte skadde og evakuerte ble dirigert til Storøya.

Evakueringsbistanden fra frivillige fortsatte også etter at gjerningspersonen var pågrepet, og da ble det i tillegg iverksatt en omfattende innsats fra helsepersonell og politi for å yte akutt førstehjelp og bringe skadde til sykehus. De evakuerte ble tatt inn til fastlandet på flere steder, de mest sentrale var Utøya kai, landsiden, og Utvika Camping samt Storøya, hvor det var lett adkomst med kjøretøy.

Redningsinnsatsen på vannet ble, i tillegg til et stort antall båter med frivillige privatpersoner, gjennomført med båter fra brannvesen, redningskorps og politi og dykkere fra brannvesen og hjelpekorps. Det ble benyttet helikopter til overflatesøk og hunder til strandsøk. Innsatsen ble koordinert og ledet av Nordre Buskerud politidistrikt. Se kapittel 6.4.4 om samvirkeaktører og kapittel 6.4.3 om livreddende førstehjelp.

Letingen foregikk til 23. juli kl. 08.00, da Hovedredningssentralen i Sør-Norge avsluttet den som redningsaksjon. Politiet fortsatte umiddelbart med søk etter antatt omkomne (SEAO¹⁰²) sammen med samvirkeaktørene, ledet av Nordre Buskerud politidistrikt. Politiet rekvirerte en ubemannet undervannsfarkost (ROV¹⁰³) for søk på større dyp, samt sonar fra Kongsberg Group. ROV ble benyttet til å sjekke ut enkeltfunn som ble visualisert av sonar. Det ble høstet gode erfaringer med bruk av disse teknologiene, som anbefales videreført og videreutviklet.

Søket foregikk helt til det ble klart at ingen lenger var savnet.

Responstid

*Responstiden er den tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse til første politienhet er på stedet.*¹⁰⁴ Det er ikke stilt krav til responstid i politiet.

Operasjonssentralen i Nordre Buskerud ble varslet om skytingen på Utøya kl. 17.24. Gjerningspersonen ble pågrepet på Utøya i tidsrommet 18.32–18.34, ca. en time og 10 minutter etter første melding. I løpet av denne tiden skal politidistriktet varsle, mobilisere og klargjøre mannskaper og iføre seg tjenestetilpasset verneutstyr (TTV). To av IP 3-mann-

¹⁰² PBS I, 2011:94

¹⁰³ Remotely operated vessel (datastyrt undervannsverktøy).

¹⁰⁴ Politidirektoratet, 2008:55

skapene var i tillegg på fri/ferie, men møtte raskt og rykket ut for å delta i aksjonen. Mannskapene måtte hente ut, transportere og sjøsette båt for så å ta seg over til Utøya for å nøytralisere trusselen. I tillegg var det store utfordringer med sambandsdekningen, ulike sambandsløsninger mellom de berørte politidistriktene og manglende kapasitet på operasjonssentralene til å bistå innsatsstyrken.

Ut fra en realistisk vurdering av hva som er praktisk gjennomførbart med tilgjengelige ressurser, vurderer utvalget at responstiden ved skytingen på Utøya var det politiet var i stand til å klare den 22. juli. Politibåten ble overlesset da beredskapstroppen gikk ombord i den. Dette bidro til å forsinke overfarten.

Beredskapstroppen har fastsatt krav til beredskap, det vil si krav til når den skal være klar til å rykke ut fra egen avdeling. Under begge hendelsene 22. juli var beredskapstroppen innenfor dette kravet.

Nabodistrikter

Asker og Bærum politidistrikt hadde mottatt nødtelefoner om skytingen fra personer på Utøya. Deeres første kontakt med operasjonssentralen i Nordre Buskerud politidistrikt var kl. 17.45. Operasjonssentralen i Asker og Bærum fikk vite at flere personer var skutt, og at det var gitt bevæpning på oppdraget, men fikk ingen forståelse av hva slags bistand som var ønsket. Samtalen med Nordre Buskerud ble brutt etter kort tid. Første melding er loggført kl. 17.52 i Politioperativt system (PO) i operasjonssentralen. Man forsøkte komme i kontakt med operasjonssentralen i Nordre Buskerud på ny etter første samtale, men kom ikke igjennom på telefonen. Litt senere fikk operasjonssentralen i Asker og Bærum vite via Oslo politidistrikt at beredskapstroppen var på vei. Asker og Bærum skjønnte da at det var et mottaksapparat tilgjengelig og sendte patruljer i retning Utøya.

Søndre Buskerud tok kontakt med operasjonssentralen i Nordre Buskerud kl. 17.47 og spurte hva de kunne bistå med. Søndre Buskerud fortalte at det allerede var fem personer på vei i bil i retning Hønefoss. De meldte videre at IP 3-mannskaper fra Søndre Buskerud og Vestfold var tilgjengelig om ønskelig. De informerte om at de sendte tilgjengelig mannskap, og at de heller kunne returnere dersom det ikke var behov. Utvalget berømmer dette initiativet.

Innsatsledelse

Innsatslederen ble med beredskapstroppen ut til Utøya som kjentmann og gikk inn i aksjonsstyrken for øyeblikkelig aksjon.

Staben i Nordre Buskerud valgte å oppnevne tre innsatsledere, én på hver av de tre store objektene Utøya, Storøya (oppmarsjområde) og evakuerte- og pårørendesenteret på Sundvolden. Utvalget legger til grunn at enkelte samvirkeaktører fant denne ordningen noe

uklar i startfasen, da de måtte forholde seg til flere innsatsledere. Utvalget kan ikke se at dette fikk negative konsekvenser for selve aksjonen, men anbefaler at retningslinjene i PBS I, med en innsatsleder, følges.

Innsatslederens kommandoplass (ILKO) på landsiden ble opprettet ved Storøya. ILKO Utøya ble opprettet ved kaia og etter hvert flyttet innomhus. Samvirkeaktører har meldt om forvirring knyttet til det de opplevde som to innsatsledere i meldings- og aksjonsfasen.

Operasjonell og strategisk ledelse

Politidirektoratet innkalte blant andre politimesteren og stabssjefen i Nordre Buskerud til koordineringsmøter i Politidirektoratet. Dette svekket stabsarbeidet. Det ble forsøkt å gjennomføre stabsmøter, men de opplevde å bli «spist opp» av pågående arbeidsoppgaver. Enkelte stabsmedarbeidere følte seg ikke trygge i rollen, og mente at det kunne vært større fokus på trening, kurs og øvelse i forkant av 22. juli.

Det er ufullstendig notoritet på vurderinger og beslutninger som er gjort i staben.

Staben ved Nordre Buskerud politidistrikt fikk en liaison fra beredskapstroppen og fra P2-funksjonen fra Oslo. De liaisonene som ble benyttet, fungerte bra og var viktige for utveksling av informasjon og raske beslutninger.

Den strategiske ledelsen hadde liten erfaring fra stabsarbeid og redningsledelse. Dette kan være noe av årsaken til at det ikke ble tatt initiativ til å knytte til seg fagpersoner på strategisk nivå. Nordre Buskerud er av den oppfatning at beredskapsplanverket i politiet har et høyere ambisjonsnivå enn de mindre distriktene er i stand til å møte. Det gjelder både bemannings- og kompetansenivå.

Oppsummering

Utvalgets vurdering er at innsatsen i tilknytning til skytingen på Utøya stort sett fulgte beredskapsprinsippene i PBS.

Aksjonslederen planla for en øyeblikkelig aksjon med mannskapene fra Nordre Buskerud politidistrikt. Da han fikk kjennskap til at beredskapstroppen var på vei, ble planen raskt endret til å ta med seg mannskaper fra beredskapstroppen i stedet for egne styrker.

Utvalget kan ikke se at oppnevningen av flere innsatsledere eller det at en innsatsleder inngikk i aksjonsgruppen på Utøya fikk negative konsekvenser for selve aksjonen.

Politibåten var det eneste sikre transportmiddelet inntil P30 fikk tak i to ekstra båter i området Utøya kai, landsiden, ved 18.15-tiden.

Havariet av politibåten forsinket aksjonen mot Utøya.

Evalueringsutvalget er av den oppfatning at valget av sted for utsetting av båt var riktig. Innsatsstyrken gjorde alt de kunne for å komme seg raskest mulig ut til Utøya for å nøytralisere trusselen.

Kapasiteten på operasjonssentralen gjorde det vanskelig å lede og koordinere arbeidet som ble utført av innsatsstyrken.

Det er ingen beredskap på stabsmedarbeidere. Politimesterens stab ble etablert sent. Enkelte stabsmedarbeidere følte seg ikke trygge i rollen på grunn av manglende trening/øvelse. Det er ufullstendig notoritet på vurderinger og beslutninger som er gjort i staben.

Planverket var bare delvis oppdatert og ble ikke benyttet under aksjonsfasen på Utøya.

6.4.7 Objektsikring

Utvalget har kun vurdert objekter knyttet til Oslo politidistrikt. Retningslinjer og planverk har ingen tidsfrister for hvor raskt objekter skal sikres. Rekkefølgen for sikring av objekter vil avhenge av den konkrete situasjonen og tilgangen på ressurser.

Etter bomben mot Regjeringskvartalet vurderte Oslo politidistrikt det slik at det var fare for et nytt anslag, slik erfaringen har vært fra tidligere terroranslag i andre land. Operasjonslederen eller staben skal vurdere sikringstiltak mot andre objekter som kan være terrormål.

De viktigste hendelsene knyttet til objektsikring i aksjonsfasen var:

Kl.	Hendelse
-----	----------

15.35	Vaktkommandør Hans Majestet Kongens Garde (HMKG) ringer operasjonssentralen og opplyser om at de vil forsterke vaktholdet ved Slottet.
15.48	Innsatsleder ber om at statsministeren varsles og evakueres.
15.55	Sperringene rundt Regjeringskvartalet er effektive.
16.05	Den kongelige politieskorte varsler HMKG for forsterket vakthold på Slottet.
16.15	Utvendig sikring iverksettes på statsministerboligen.
16.37	Vakthold opprettes ved den israelske ambassaden (HMKG).
16.38	Vakthold opprettes ved den amerikanske ambassaden.
17.09	Vakthold opprettes i Regjeringskvartalet.
17.12	Vakthold opprettes ved Slottet.
17.35	Vakthold/adgangskontroll opprettes ved politihuset.
18.05	Vakthold opprettes ved Stortinget.
18.29	Vakthold opprettes ved Ullevål sykehus.
19.09	Staben beslutter at vakthold ved Forsvarsdepartementet skal utføres av Forsvaret selv.
19.14	Vakthold opprettes ved Utenriksdepartementet.
21.57	Oslo politidistrikt anmoder om håndhevelsesbistand fra HV 02 (Heimevernet).
22.40	Oslo anmoder om håndhevelsesbistand fra HMKG.

Sjefen for Den kongelige politieskorte befant seg på Slottet. Han hørte om hendelsen i Regjeringskvartalet på sambandet og tok kontakt med vaktkommandøren ved Hans Majestet Kongens Garde. De avtalte å forsterke vaktholdet rundt Slottet med mannskaper fra HMKG. Objektlederne fra Den kongelige politieskorte som befant seg ved kongefamiliens sommerresidenser, ble varslet om hendelsen og iverksatte forsterkningstiltak rundt de kongelige.

Første henvendelse fra Stortinget kom ca. kl. 16.20, da de bad om å få fjernet biler parkert i Stortingets nærområde. Det ble ikke prioritert å etterkomme denne henvendelsen på dette tidspunktet. Politiet vurderte fortløpende objektvakthold på Stortinget og iverksatte dette da man hadde ressurser tilgjengelig. Kl. 17.00 fikk en delleder ansvar for vakthold og objektsikring. Fra kl. 18.05 var vaktholdet på Stortinget iverksatt.

Stortinget har høy prioritet ved objektsikring i en normalsituasjon. Den 22. juli var det ikke normaldrift i Stortinget. Det var et begrenset antall personer til stede i bygningen. Politiet prioriterte liv og helse fremfor objektvakthold i den første hektiske fasen. Utvalget legger til grunn at Stortingets egen vaktstyrke iverksetter tiltak i henhold til eget planverk når slike hendelser inntreffer, i påvente av bistand fra politi eller forsvar.

Statsministeren har livvaktbeskyttelse døgnet rundt, og livvakter var til stede i statsministerboligen 22. juli kl. 15.25. De iverksatte umiddelbart de nødvendige tiltak for å sikre statsministeren, og operasjonssentralen i Oslo ble varslet. Politiet iverksatte utvendig bevæpnet vakthold fra kl. 16.15, som gradvis ble forsterket utover ettermiddagen og kvelden.

Oslo politidistrikt anmodet om og fikk etter hvert bistand av Forsvaret til vakthold ved andre skjermingsverdige objekter. Staben satte opp en oversikt over 24 utvalgte objekter som skulle beskyttes. I tillegg ble åtte hatobjekter, som fremgikk av gjerningspersonens manifest, sjekket ut.

Oslo politidistrikt anmodet om håndhevelsesbistand kl. 21.57 (Hv 02, Heimevernet) og kl. 22.40 (HMKG) til objektvakthold fra 23.7. kl. 06.00 ved Stortinget, Regjeringskvartalet, Utenriksdepartementet og Miljødepartementet. Mannskapene skulle avløse politimannskaper som hadde behov for hvile eller skulle benyttes til andre oppdrag. Oslo politidistrikt vurderte at anmodningene primært gjaldt vakthold over tid fordi politiet ikke hadde kapasitet.

Oppsummering

Det var ikke nok tilgjengelige ressurser til at man umiddelbart fikk iverksatt objektsikring. Liv og helse ble prioritert.

Politiet iverksatte objektvakthold ved til sammen 24 objekter i løpet av kvelden 22. juli. Politiet brukte store ressurser på å sjekke ut hatobjektene. Over tid har ikke politiet kapasitet til å opprettholde vakthold på mange objekter.

Planverket har ikke satt krav til hvor raskt et objekt skal sikres. Hvilke objekter som sikres i hvilken rekkefølge, vil avhenge av den konkrete situasjonen og tilgjengelige ressurser.

6.4.8 Samband, telefoni og IKT

Samband

Nødnettet er en fellesbetegnelse på den nye, digitale sambandsløsningen for politi, helse og brann. Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) er eier og forvalter av nødnettet, og har gjennomført sin egen interne evaluering¹⁰⁵ etter hendelsene 22. juli 2011.

Sambandet er avlyttingssikkert og muliggjør sikker kommunikasjon mellom nødetatene i daglige gjøremål og ved ekstraordinære hendelser. Ingen fysiske installasjoner i nødnettet, verken kjernenettet eller basestasjonene, ble rammet 22. juli. Operasjonsentralen har lytteplikt til politidistriktets egen talegruppe 1.¹⁰⁶

I Oslo sentrum var det i underkant av 1000 nødnettradioer i bruk under hendelsene, 526 av dem ble benyttet av politiet. Like etter eksplosjonen ble samtaletrafikken tredoblet sammenlignet med en normalsituasjon. Kl. 15.37 måtte innsatslederen beordre sambandsdisiplin for å

¹⁰⁵ DNK, bruk av nødnett 22. juli 2011

¹⁰⁶ Talegruppe 1 skal benyttes i forbindelse med trippelvarsling mellom de tre nødetatene og frem til første enhet er på stedet, og for å gi en kort oppdatering til andre etater som er på vei. Deretter går den enkelte etat over i egne talegrupper.

redusere trafikk og prioritere de viktigste meldingene. Det var likevel så stor trafikk på sambandet at flere utløste alarmknappen på sambandssettet for å få kommunisert viktige meldinger. Når denne blir benyttet, får alle operatørpulten ved operasjonssentralen alarmlyd for å påkalle oppmerksomhet. Operatøren som besvarer anropet, vurderer meldingen og må manuelt slå av alarmen når anropet er besvart. Rutinen tar ca. ett minutt, og gjør operatørpulten indisponert for andre telefoner/anrop i denne tiden. Det innkom 15 slike alarmer fra innsatsstyrken i aksjonsfasen.

Talegruppe 1 ble benyttet av Oslo politidistrikt frem til kl. 16.02. Svært stor trafikk medførte at flere brukere måtte stå i kø for å slippe til med sine meldinger. I nødnettet får kun én bruker tildelt taletid om gangen innenfor en talegruppe. Kl. 16.02 begynte operasjonssentralen å benytte en ekstra talegruppe, TG 5. Den ble benyttet til mindre viktige meldinger knyttet til innsatsen i Regjeringskvartalet. Fra kl. 16.51 tok de også i bruk TG 2, som ble en ekstra talegruppe for Regjeringskvartalet, mens TG 5 ble arbeidskanal for øvrige oppdrag. I perioden fra kl. 14.00 til 24.00 den 22. juli måtte brukere «vente på tur» mellom 600 og 700 ganger, mot normalt ca. 100 på et helt døgn.

Det var stor belastning på nettet innledningsvis som følge av de begrensede operatørressursene. Talegruppe redning 1, nødetatens felles redningskanal, ble monitorert, men operasjonssentralen oppfattet ikke anrop i talegruppen på grunn av den intense sambandstrafikken på de andre talegruppene.

Felles talegrupper mellom nødetatene ble i liten grad benyttet under hendelsene. Brannvesenet og helsetjenesten brukte den felles talegruppen kun i hhv. 3 og 4 min hver, mens politiet ikke benyttet den i det hele tatt. En av de viktigste gevinstene med nødnettet er nettopp muligheten for bedre samhandling gjennom felles talegrupper. Utvalget er kjent med at DNK ønsker en felles gjennomgang med nødetatene av sambandsbruken 22. juli for å drøfte erfaringer og eventuelle forbedringsområder. Utvalget støtter gjennomføringen av en slik evaluering.

Operasjonssentralene har lytteplikt på den tidligere primærkanalen (analogt samband) inntil den er faset ut av etaten.

Av de direkte involverte politidistriktene hadde Asker og Bærum, Søndre Buskerud og Oslo installert nødnett, mens Nordre Buskerud hadde analogt samband. Dette vanskeliggjorde kommunikasjonen under aksjonen på Utøya. Det var også områder uten dekning på nødnettet. Signaler mellom håndsett er begrenset til en radius på 1,5–2 km, avhengig av atmosfæriske og topografiske forhold.

Beredskapstroppen hadde med seg analogt sambandsutstyr til Utøya, men på grunn av dårlig sambandsdekning var det begrensede kommunikasjonsmuligheter. Dette vanskeliggjorde innsatsen etter at gjerningspersonen var pågrepet.

Direktoratet for nødkommunikasjon ble ikke varslet om problemer med sambandsdekningen under aksjonen på Utøya. DNK har i etterkant av hendelsene lagt opp til en snarlig anskaffelse av fem mobile basestasjoner med satellittlink. Basestasjonene kan fraktes ut til områder med manglende dekning. Utsetting av en basestasjon vil kunne ta noen timer, og tiltaket er derfor først og fremst beregnet på aksjoner som strekker seg over lengre tid. Utvalget mener tidlig varsling er å foretrekke.

Problemer knyttet til overgangsfasen fra gammelt (analogt) til nytt samband (nødnett) mellom involverte politidistrikter vil forflytte seg ettersom nødnettet rulles ut. Det er utvalgets oppfatning at DNK, sammen med Politiets data- og materieltjeneste (PDMT), må vurdere konkrete tiltak for å opprettholde god sambandskommunikasjon mellom politidistriktene i denne fasen.

Viktige aktører som Forsvaret, Sivildforsvaret, Hovedredningssentralen og FORF¹⁰⁷ har ikke tilgang til nødnettet. Utvalget er kjent med at det arbeides for å ivareta slike behov.

Post- og teletilsynet (PT) har med bakgrunn i erfaringer etter ekstremværet Dagmar i romjulen 2011 fremmet en del forslag for å bedre beredskapen knyttet til reservetransportveier og reservestrøm til kommunikasjon.¹⁰⁸ PT foreslår at tilbydere av basestasjoner hvor nødnettet er samlokalisert, pålegges å ha en reserveløsning som sikrer minimum tre døgns drift.

Telefoni

Flere av politidistriktene hadde store problemer med å få kontakt med berørte operasjonsentraler, og de etterlyser en form for «prioriterte linjer» mellom sentralene. Post- og teletilsynet foreslår å innføre prioritet i mobilnettet, slik at abonnenter med kritiske samfunnsfunksjoner, får prioritet ved ekstraordinære hendelser og kriser.

Manglende kapasitet på nødnummer 112 er ikke omhandlet i loggen til Politidirektoratet. Problematikken er heller ikke omtalt i referatene fra stabsmøtene, og bare i mindre grad omhandlet i koordineringsmøtene. Verken Oslo eller Nordre Buskerud var dimensjonert for å håndtere alle nødansrop de første timene. PDMT har økt den tekniske kapasiteten på 112 ved å utvide antallet nødlinjer inn til de ulike politidistriktene. Løsningen krever bemanning i tråd med det økte antallet linjer.

Justisministeren redegjorde 10. november 2011 for at han ville følge opp Regjeringens beslutning om et prøveprosjekt med felles nødnummer og felles nødsentraler for brannvesen, politi og helsetjeneste. Utvalget har fått gode tilbakemeldinger fra Søndre Buskerud

¹⁰⁷ Frivillige organisasjonerS faglige redningsforum

¹⁰⁸ PT-rapport nr. 2/2012

politidistrikt om deres erfaringer med samlokalisering av nødnetene, og politidistriktet anbefaler en videre utprøving for å høste mer erfaring. Utvalget er kjent med at det er besluttet et pilotprosjekt for felles nødnummer i Drammen.

Utvalget er kjent med at direktoratet i brev av 24.1.2012 til politimestrene redegjør for en løsning for viderekobling av nødnet til andre distrikter. Etter utvalgets erfaring er dette i liten eller ingen grad utprøvd og testet, og utvalget anbefaler utprøving av slik viderekobling før eventuelle konkrete forslag anbefales.

IKT

Av kapasitetsårsaker ble ikke alle PO-oppdrag loggført i sanntid i aksjonsfasen. Det er derfor ikke notoritet på alle meldinger inn og ut fra operasjonssentralen i meldings- og aksjonsfasen. Flere av meldingene ble loggført i etterkant. Ved Oslo og Nordre Buskerud politidistrikt er det lagt ned en betydelig jobb i å gå gjennom lydlogger på samband og telefon for å oppdatere det totale hendelsesbildet.

Politioperativt system (PO) fungerer tilfredsstillende i en normalsituasjon, men ved ekstraordinære hendelser og kriser oppstår det andre behov. PO er opprinnelig et loggføringssystem. I mangel av en annen løsning benyttes PO også ved redningsaksjoner og andre ekstraordinære hendelser/kriser. Etter utvalgets vurdering fyller ikke PO-løsningen de behov politiet har til et kommando-, kontroll- og informasjonssystem (KKI). En KKI-løsning bør inneholde funksjoner for planlegging, koordinering og styring av ressurser og operasjoner, hvor også hensynet til massevarsling (egne styrker, samvirkeaktører, befolkningsvarsling), krise-web, innsyn på tvers av politidistrikter, informasjonsdeling med samvirkeaktører m.m. er ivare tatt.

Flere politidistrikter, særorganer og direktoratet selv erfarte feil, mangelfull funksjonalitet og/eller vanskelig eller tungvint brukergrensesnitt ved flere andre IKT-løsninger:

- manglende massevarslingssystem (internt og eksternt)
- manglende personellhåndteringssystem (totaloversikt, bemanning/kompetanse)
- reduserte muligheter for utveksling av gradert informasjon (internt/eksternt)
- behov for opplæring i sentrale IKT-løsninger knyttet til beredskapsarbeidet for operasjonssentral og stab
- behov for mobile IKT-løsninger med tilgang til politiets datasystemer
- redusert tilgang på og/eller opplæring i DIR
- feil ved ICCS (må ringe to ganger før man kommer gjennom til mobiltelefon)
- forenkling av brukergrensesnitt for innlegging av kjøretøy i VTS

Oppsummering

Kapasitetsproblemer på sambandet ga seg utslag i at flere måtte vente i kø for å få gjennom sine meldinger. Utvalgets vurdering er at nødnettet stort sett fungerte godt.

Følgene av at nabolistrikter har forskjellige sambandsløsninger (nødnett og analogt samband) ble merkbare. Utvalget peker på nødvendigheten av å bringe disse erfaringene videre i utbyggingen av det landsdekkende nødnettet.

Politiet hadde ikke kapasitet til å motta alle henvendelser på nødtelefon (112), noe som førte til frustrasjon og fortvilelse hos mange.

Flere distrikter melder om store problemer med å komme gjennom til de berørte politidistriktene via telefon, og savner en dedikert linje mellom de ulike distriktenes operasjonssentraler.

Utvalget vurderer det slik at flere av IKT-løsningene bør oppgraderes vesentlig for å støtte opp under en effektiv beredskapshåndtering. Utvalget anbefaler at man utreder anskaffelse av et nytt kommando- og kontrollsystem for politiet.

Det var ikke notoritet på alle vurderinger og beslutninger på de ulike ledelsesnivåene.

6.4.9 Operasjonell ledelse nasjonalt – Politidirektoratet

Flertallet av dem som bemannet staben i Politidirektoratet i aksjonsfasen (60 %), var ikke utpekt på forhånd. Dette hadde blant annet sammenheng med ferieavviklingen og hvilke mannskaper som faktisk var tilgjengelige. Personellet som inngikk i staben, har god kompetanse på sine fagfelt, men har i varierende grad deltatt i stabsarbeid i Politidirektoratet tidligere.

Flere av stabsmedarbeiderne manglet oversikt over og tilgang til beredskapsplanverket i PBS-web. Dette bidro til uklarhet i aksjonsfasen rundt roller, funksjoner og arbeidsoppgaver. Flere manglet kompetanse om føring av stabslogg i Politioperativt system (PO). Det er mangelfull notoritet fra stabsmøtene.

Politidirektoratet beordret en liaison til Oslo politidistrikt kl. 16.10. Dette var en viktig funksjon for informasjonsdeling og raske beslutninger mellom Oslo politidistrikt og Politidirektoratet. Utvalget konstaterer at liaisonfunksjonen ble etablert raskt og fungerte godt, noe som var avgjørende for rask etablering av samarbeidet med samvirkeaktørene.

Politidirektoratet sendte ingen liaison til Nordre Buskerud politidistrikt. Dette burde vært gjort. Det samme gjelder støtte til deres P5-funksjon.¹⁰⁹

Forsvarets liaison i Politidirektoratet har tilgang til eget kontor og gradert militært nettverk. Dette gjorde at staben tidlig fikk effektiv kommunikasjon med Forsvaret. Helsedirektoratet,

Justisdepartementet og Forsvaret ga klart uttrykk for at de uformelle henvendelsene fra liaisonene var med på å redusere tiden det tok å svare på anmodningene.

Politidirektøren tok i dialog med stabssjefen i direktoratet en beslutning om ikke å gripe inn på taktisk nivå (politidistrikt og særorgan). Beslutningen begrunnes ut fra prinsippene om ansvar, likhet og nærhet i og med at Politidirektoratet ikke har noen innsatsstyrke eller innsatsfunksjon i det daglige. Politidirektoratet pekte derimot ut politimesteren i Oslo som ledende og koordinerende politimester.

Det mangler notoritet rundt tidspunktet for etablering av politidirektørens stab samt etablering av strategisk gruppe, men det lokale evalueringsutvalget vurderer det slik at dette kunne skjedd raskere.

Assisterende politidirektør deltok i Regjeringens kriseråd og andre fora på politisk nivå.

Det ble gjennomført totalt sju koordineringsmøter i regi av Politidirektoratet hvor ledelsen i direktoratet, politidirektørens stab, Riksadvokaten, Justisdepartementet, Utrykningspolitiet, Oslo politidistrikt, Nordre Buskerud politidistrikt, Romerike politidistrikt, Kripos, Politiets sikkerhetstjeneste, og liaisonene fra hhv. Helsedirektoratet og Forsvaret deltok. Ikke alle var til stede på alle møtene. Koordineringsmøtene fungerte bra og bidro til en rask og sikker informasjonsutveksling og samordning mellom aktørene. Innkalling med agenda og referatene fra koordineringsmøtene fungerte bra. Utvalget vurderer koordineringsmøtene som et godt tiltak som anbefales videreført og videreutviklet. Med tanke på reisetid bør det legges til rette for videokonferanse.

Informasjonsskriv fra Politidirektoratet til politidistriktene kom ikke ut før kl. 00.48 den 23. juli. Det er utvalgets vurdering at politidistriktene burde ha fått en operasjonsordre knyttet til hendelsene, med forventede tiltak, på et tidligere tidspunkt.

I etterkant ser man at staben eller deler av den kunne vært videreført også en periode ut i etterarbeidsfasen, da det fortsatt var stor pågang fra medier og berørte.

Oppsummering

Politidirektørens stab ble delvis bemannet med personell som ikke var utpekt eller i tilstrekkelig grad hadde øvd på forhånd. Det er klare forbedringspunkter knyttet til notoritet på stabsarbeidet. Koordineringsmøtene bør videreføres og videreutvikles.

Direktoratet høstet gode erfaringer fra liaisonordningen, som bør videreføres og videreutvikles. Politidirektoratet burde sendt liaison til Nordre Buskerud.

¹⁰⁹ Se kapittel 8

Direktoratet bør ha en beredskap for rask etablering av nødvendige stabsfunksjoner.

Informasjonsbehovet i de ulike politidistrikter og særorganer var stort, og utvalget mener informasjonen fra Politidirektoratet burde kommet tidligere.

6.5 Læringspunkter

6.5.1 Erfaringslæring fra tidligere hendelser og øvelser

Ved gjennomgang av evalueringene etter ekstraordinære hendelser, kriser og øvelser er det enkelte forbedringspunkter som går igjen. Disse er:

Åsta-ulykken, 2000	Manglende tilsynsordninger innen beredskapsområdet
Åsta-ulykken, 2000 og London-bombene, 2005	Manglende samband Kommunikasjon mellom nødetatene Kapasitetsproblemer
Øvelse Oslo, 2006	Klarert område
Øvelse Tyr, 2007–2010	Manglende kommunikasjon mellom innsatsleder og operasjonsleder Manglende operasjonalisering av planverk Manglende tilgang til IKT-løsninger og mangler ved IKT
London-bombene, 2005	Kapasitetsproblemer på nødtelefon Manglende kapasitet og kompetanse til å holde beredskapsorganisasjonen over lengre tidsrom
Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia, 2004	Manglende informasjon fra taktisk og operasjonelt nivå til lederdepartement og videre til politisk ledelse

6.5.2 Hva fungerte godt

- ❑ Politiets beredskapssystem (PBS) er et gjennomarbeidet system og verktøy for politiets beredskapsarbeid.
- ❑ Politidistriktene gjennomfører årlige møter i redningsledelsen og hadde gode erfaringer med samvirkeøvelser.
- ❑ Det var rask responstid hos godt kvalifisert personell i innsatslederrollen, stor tilgang til mannskap og spisskompetanse og stor vilje hos alle mannskaper til å bidra, også blant dem som hadde fri/ferie.
- ❑ Nabohjelpordningen fungerte bra. Politidistrikter og særorganer avga ressurser i stort omfang til involverte distrikter.
- ❑ Livreddende førstehjelp ble håndtert på en god måte av helsetjenesten, politi, andre samvirkeaktører og frivillige.
- ❑ Samvirkeforståelsen er godt forankret og innarbeidet hos de berørte politidistrikter. Samarbeidet med frivillige organisasjoner fungerte godt.
- ❑ Politiet hadde gode erfaringer med bruk av liaisoner og rådgivere.
- ❑ Bruken av sonar og ROV som komplementære verktøy ved søk etter antatt omkomne fungerte godt.

- ❑ Rask oppbemanning av operasjonssentralen og sentralbordet bidrar til å øke kapasiteten på meldingsmottak.
- ❑ Enkelte politidistrikter har faste stedfortredere i de ulike stabsfunksjoner og deltar på trening, øvelser og kurs. Bruk av stabsassistenter bidro til å øke kapasiteten i stab.
- ❑ Koordineringsmøtene i Politidirektoratet fungerte godt. Utvalget anbefaler imidlertid at Politidirektoratet vurderer om slike møter i større utstrekning bør gjennomføres som videokonferanse, slik at man unngår lange fravær av sentrale ledere.

6.5.3 Forbedringspunkter

- ❑ Minimumsbemanning og -kompetanse i politiet må utredes.
- ❑ Krav til responstid i politiet bør utredes.
- ❑ Massevarslingssystem må anskaffes.
- ❑ Er politiet for tilbakeholdne med massemobilisering i kritiske situasjoner?
- ❑ Politidistriktene må avklare med sine nabolistrikter hvilken bistand man kan forvente å få eller måtte gi i ekstraordinære hendelser og kriser. Det er behov for en løsning som både operativt og administrativt håndterer mannskap og utstyr på tvers av politidistrikter og særorganer.
- ❑ Politiet må øke kapasiteten for å motta henvendelser på nødtelefon (112).
- ❑ Det bør innføres krav til beredskap for politihelikopter.
- ❑ Politiet mangler et kommando-, kontroll- og informasjonssystem (KKI) ved ekstraordinære hendelser og kriser.
- ❑ Politiets styringsdialog må vie politiets beredskapsevne større oppmerksomhet, og må tydeliggjøre hvilke konkrete krav som stilles til innhold og beredskapsevne.
- ❑ Politiet bør gjennomføre kompetansehevende tiltak for stab i et slikt omfang at de er robuste nok til å håndtere ekstraordinære hendelser og kriser over tid. Øvingsaktiviteten bør intensiveres.
- ❑ Utvalget anbefaler at nødetatene i fellesskap søker å utvikle effektive løsninger for samhandling i områder som ikke fullt ut kan erklæres som "klarert område".
- ❑ Følgene av at nabolistrikter har forskjellige sambandsløsninger (nødnett og analogt samband) ble merkbare. Utvalget peker på nødvendigheten av å bringe disse erfaringene videre i utbyggingen av det landsdekkende nødnettet.
- ❑ Det er viktig å avklare kommunikasjonskanaler mellom taktisk og operasjonelt nivå slik at det sikres notoritet på viktige vurderinger og beslutninger.
- ❑ Det er behov for rutiner knyttet til dedikerte telefonlinjer for prioritert trafikk mellom politidistriktenes operasjonssentraler.
- ❑ Lokalt planverk må oppdateres i PBS-web og koordineres med PO-plan.
- ❑ Arbeidet med å gi Forsvaret, HRS, andre beredskapsaktører og frivillige organisasjoner tilgang til nødnettet, bør forseres.
- ❑ Politidirektoratet må følge opp og kvalitetssikre implementeringen av nye retningslinjer, rutiner og prosedyrer på beredskapsområdet.

7 EVAKUERTE OG PÅRØRENDE

Politiet skal under kriser skape trygghet for befolkningen. Håndtering av evakuerte og pårørende er svært viktig i en krisesituasjon, og politiet skal sikre at involverte og deres pårørende blir godt ivaretatt. Behovet for en god håndtering var stort under og etter 22. juli. Det betyr ikke at politiet selv skal utføre alle oppgavene. Særlig er kommunen, med dens ansvar for innbyggerne, en meget viktig aktør. I det påfølgende kapittelet blir politiets håndtering av evakuerte- og pårørende nærmere gjennomgått.

7.1 Vurderingskriterier

Følgende vurderingskriterier er lagt til grunn:

Forberedelsesfasen

- Var det planer for håndtering av evakuerte og pårørende¹¹⁰ i det enkelte politidistrikt og særorgan, og ble disse benyttet?
- Var det gjennomført øvelser med stab og samarbeidsaktører i forbindelse med håndtering av evakuerte og pårørende?
- Var det opprettet pårørendekoordinator og pårørendekontakter i det enkelte politidistrikt/særorgan? Var det utarbeidet stillingsinstrukser for funksjonene?

Gjennomføringsfasen

- Var det kapasitet til å motta telefoner fra evakuerte og pårørende?
- Var det tilstrekkelig bemanning og betjening av nasjonalt kontaktnummer for pårørende?
- Var det god samordning og organisering ved evakuerte- og pårørendesenteret, i samarbeid med kommunen?
- Var det effektiv registrering av antall døde, savnede og skadde i DIR (Disaster Involved Registration)?

Etterarbeidsfasen

- Var det god oppfølging av pårørende i eget politidistrikt?
- Var det god veiledning og informasjon fra politiet om visning og besøk på åstedene?

¹¹⁰ Nær slektning, familiemedlem og andre nærstående.

7.2 Datainnsamling

Det vises til kapittel 3.6.3. I tillegg har man basert seg på følgende data:

- ❑ *Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer*¹¹¹
- ❑ *Helhetlig omsorg*¹¹²
- ❑ erfaringsinnspill og rapporter fra en rekke samvirkeaktører
- ❑ oppsummeringsintervjuer med involverte politidistrikter og særorganer
- ❑ intervjuer med og skriftlige innspill fra evakuerte og pårørende
- ❑ kontakt med støttegrupper

7.3 Forberedelsesfasen

7.3.1 Planverk

Politidirektoratet har utarbeidet retningslinjer for politiets håndtering av evakuerte og pårørende.¹¹³ Direktoratet har også utgitt retningslinjer om opprettelse og bruk av nasjonalt kontaktnummer for pårørende.¹¹⁴ Politidirektoratet har gitt retningslinjer om formidling av informasjon til pårørende ved brå død, ulykker, katastrofer og kriminelle handlinger.¹¹⁵

Oslo politidistrikt har en utførlig kriseplan med tiltakskort for håndtering av evakuerte og pårørende. Oslo politidistrikt og Oslo kommune har gjort avtale med flere hoteller til bruk som evakuerte- og pårørendesentre. Et av hotellene ble brukt til evakuertesenter under en stor øvelse i 2009, og dette fungerte tilfredsstillende. Hotellbetjeningen var kjent med planverket for opprettelsen av pårørendesenter ved hotellet. Hotellet var også klargjort for bruk av politiets IKT-systemer, eksempelvis DIR.

Politidistriktet har utarbeidet rutiner og planverk for telefonmottak, nasjonalt kontaktnummer for pårørende og bruken av Disaster Involved Registration (DIR). Det gjennomføres årlig opplæring og øvelser for tjenestepersoner som er tiltenkt oppgaver knyttet til dette. Politidistriktet har også et eget innredet beredskapsrom, med kapasitet til ni operatører og to ledere. Her kan operatørene registrere opplysninger fra pårørende direkte inn i DIR-systemet. Tjenestepersonene øver to ganger i året. I øvelsene inngår rollespill med besvarelse av henvendelser fra ”evakuerte og pårørende”. Det er utvalgets vurdering at Oslo politidistrikt var planmessig godt forberedt på en hendelse av et slikt omfang som eksplosjonen i Regjeringskvartalet. Planverket var nedfelt i PBS III. Det var også gjennomført øvelser for å kvalitetssikre planverket.¹¹⁶ Politidistriktet har også lagt stor vekt på at politiet og

¹¹¹ Helsedirektoratet, 2011

¹¹² Justisdepartementet, 2002

¹¹³ Politidirektoratet, 2011:164–171

¹¹⁴ Politidirektoratet, 2010/008

¹¹⁵ Politidirektoratet, 2007/003

¹¹⁶ Øvelse Oslo, 2005

samvirkeaktørene skal kjenne hverandres redningsplanverk. I mars 2011 ble siste revisjon ferdigstilt, og alle samvirkeaktørene i redningsledelsen deltok i arbeidet.

Nordre Buskerud politidistrikt var ikke dimensjonert for en hendelse med et så stort skadeomfang som skytingen på Utøya. De hadde bygget opp kompetanse og øvd på store trafikkulykker da det er stor gjennomgangstrafikk på E16, som går gjennom hele politidistriktet. Politidistriktet hadde brukt evakuerte- og pårørendesenter ved seks reelle hendelser i tidsrommet 2000–2009. De hadde ikke noe formalisert planverk for håndtering av evakuerte og pårørende, og hadde heller ikke fulgt opp pålegget om å opprette en pårørendekoordinator, slik det er nedfelt i PBS I.

Omfanget av skytingen på Utøya gjorde at en plan ble utarbeidet underveis. Nordre Buskerud politidistrikt har hatt god erfaring med bruk av lensmenn som pårørendekontakter. Dette er en ordning de har god erfaring med og all den tid det ikke er satt formelle kompetansekrav til funksjonen, så har de holdt på denne ordningen. Lensmannskontorene i politidistriktet er i gjennomsnitt på fem tjenestepersoner. Politidistriktet hadde forhåndsdefinert Ringerike hotell i Hønefoss som pårørendesenter, i samarbeid med Ringerike kommune. Politidistriktet hadde vurdert flere evakuerte- og pårørendesentre i distriktet, men kom til den slutning at disse måtte utpekes etter behov, da det er store avstander og mange små steder i politidistriktet. I Nordre Buskerud politidistrikt er det 13 kommuner, og utvalget vurderer det som en relevant beslutning å legge evakuerte- og pårørendesenter til et sentralt sted som Hønefoss. Politidistriktet hadde også planlagt for bruk av to forhåndsdefinerte pårørendenumre lokalt. Til tross for bred erfaring med opprettelse av evakuerte- og pårørendesenter hadde Nordre Buskerud politidistrikt ikke muligheter til å håndtere en slik enorm pågang av evakuerte og pårørende som det de opplevde i forbindelse med 22. juli.

Asker og Bærum politidistrikts planverk for håndtering av evakuerte og pårørende består av samarbeidsavtaler med kommuner, sivilforsvar og hotell. Samarbeidsavtalene var øvd. De øvde på håndtering av evakuerte og pårørende med Sivilforsvaret under "Øvelse Lieråsen 2010". Da ble det også øvd på registrering i DIR. I planverket for evakuerte og pårørende var det ikke utarbeidet noen tiltakskort. Politidistriktet hadde i sitt planverk forhåndsdefinert Thon Hotell Oslofjord i Sandvika som evakuerte- og pårørendesenter. Hotellet ble brukt 22. juli fra ca. kl. 18.00 til midnatt.

Søndre Buskerud politidistrikt hadde, i likhet med de fleste andre politidistrikter, et planverk for evakuerte og pårørende som i varierende grad var utarbeidet og oppdatert. Plan for mottak og registrering av et større antall evakuerte, og plan for samordning med kommuner/samvirkeaktører er på plass. Politidistriktet opplyser å ha planer for forhåndsdefinerte evakuerte- og pårørendesentre i alle kommuner. De har også jevnlig

samordningsøvelser med kommunene, i samarbeid med Fylkesmannen. Politidistriktet hadde utpekt en fast pårørende koordinator.

Kripos er nasjonalt bistandsorgan for politiet, og yter stedlig og konsultativ bistand innen definerte spisskompetanseområder, foruten kriminaltekniske laboratorietjenester. *Kripos* har spisskompetanse på en rekke fagområder som kan være relevante.¹¹⁷

Samordningen mellom samvirkeaktører er en viktig forutsetning for å kunne lykkes i håndteringen av et stort antall pårørende. Planverk og dedikert øvelsesaktivitet må også være utarbeidet og gjennomført i samarbeid med kommuner og deres kriseteam i politidistriktet.

Funksjonen som pårørende koordinator ble innført i PBS I i 2007. Her ble det gitt klare føringer til politidistriktene om at det skal være en pårørende koordinator i hvert politidistrikt. Koordinatoren skal påse at politidistriktets pårørendekontakter gjennom øvelser og/eller samlinger blir tilstrekkelig trent, motivert og oppdatert for å kunne håndtere oppgaven.

Flere politidistrikter hadde ikke fulgt opp pålegget om å utpeke en fast pårørende koordinator og faste pårørendekontakter.¹¹⁸

7.3.2 Kompetanse

Få politidistrikter har hatt opplæring på eller trent/øvd på bruk av pårørendetelefon eller registrering i DIR-systemet, til tross for at opprettelse av pårørendetelefon og registrering i DIR gjennomgående må ses i sammenheng. Follo politidistrikt deltok i 2011 i "Øvelse Skagex", og gjennomførte i forkant av dette en opplæring i bruk av DIR. Politidistriktet gjorde dette på eget initiativ fordi de oppfattet at føringene fra sentralt hold var uklare vedrørende fremdrift og plan for opplæring i DIR. Den 22. juli kunne politidistriktet, som et direkte resultat av denne opplæringen, selv følge utviklingen fra Utøya om antall savnede, skadde og evakuerte hjemmehørende i Follo politidistrikt. Dette bidro til at politidistriktet kunne planlegge og dimensjonere tiltak for håndtering av evakuerte og pårørende i politidistriktet.¹¹⁹

Kripos har et ansvar for opprettelsen av nasjonalt kontaktnummer for pårørende ved ekstraordinære hendelser, etter anmodning fra det berørte politidistriktet. Ved aktivering av pårørendetelefonen skal *Kripos* varsle Politidirektoratet.¹²⁰ Når politimesterens stab er etablert, har P2-funksjonen blant annet ansvaret for håndteringen av evakuerte og pårørende, og har derfor tunge arbeidsoppgaver. Erfaringer fra «Øvelse Tyr 2010» tilsier at P2-funksjonen bør styrkes. For å få alle funksjonene til å fungere sammen som et lag, må staben

¹¹⁷ PBS I, 2011:46

¹¹⁸ PBS I, 2011:171

¹¹⁹ Follo politidistrikt i skriftlig tilbakemelding til utvalget, 2011:2

¹²⁰ Politidirektoratet, 2010/008

gis kompetanse. Per 22. juli hadde 11 politidistrikter gjennomført Politihøgskolens kurs i stabstjeneste.¹²¹

Det beskrives i Politidirektoratets evalueringsrapport at Helsedirektoratet og Politidirektoratet gjennom lang tid har samarbeidet godt, og at beredskapsseksjonene i de to organisasjonene har hatt en rekke formelle og uformelle møtepunkter. Det er utvalgets vurdering at dette samarbeidet bør videreutvikles og at det utarbeides prosedyrer for gjensidig utveksling av pasientinformasjon ved ekstraordinære hendelser, kriser og ulykker.

7.3.3 Øvelser

Politiet kan ikke og skal ikke utføre alle arbeidsoppgavene i et evakuerte- og pårørendesenter. De må ha et tett samarbeid med kommunene, som har et lovpålagt ansvar for dem som bor eller oppholder seg der.¹²² Det bør foretas en ansvars- og rolleavklaring mellom de forskjellige samvirkeaktørene. Dersom man har et kombinert evakuerte- og pårørendesenter, er hovedregelen at man bør holde evakuerte og pårørende fysisk atskilt, da de har ulike behov for psykososial støtte og omsorg.¹²³

For å sikre en god beredskap er det viktig å møtes og øve jevnlig.¹²⁴ Politidistriktenes lokale evalueringsrapporter viser at de færreste politidistrikter har inkludert kommunene i sine samordningsøvelser for håndtering av evakuerte og pårørende.¹²⁵ Samordningsøvelser synes å inkludere først og fremst deltakelse fra nødetatene og frivillige organisasjoner. Sivilforsvaret er representert i noen av øvelsene. Noen få politidistrikter har gjennomført nasjonale øvelser hvor håndteringen av evakuerte og pårørende har vært et av flere øvingsmål (Øvelse Tyr).

Oslo politidistrikts planverk, erfaringer og samtrening med samvirkeaktører har bidratt til avklaring av ansvarsforhold og kommandolinjer som skal sikre god utnyttelse av beredskapsressursene. Oslo politidistrikt har lagt ned mye arbeid for at samvirkeaktørene skal være kjent med og øvet i politidistriktets planverk. De har gjennomført flere øvelser med realistiske scenarier, og med deltakere fra nødetatene, redningsledelsen og objekteiere.

7.3.4 Oppsummering

Utvalget mener kvaliteten på håndteringen av evakuerte og pårørende vil bli bedre dersom det får mer oppmerksomhet i politiet. Politiet gjennomfører få øvelser der håndtering av evakuerte og pårørende er øvingsmål. Det kan virke som om dette fagområdet i flere politidistrikter ikke er tilfredsstillende ivaretatt. Flere har ikke utpekt noen fast pårørendekoordinator eller faste

¹²¹ Planen er at alle distrikter skal ha gjennomført slike kurs i løpet av 2013.

¹²² Sivilbeskyttelsesloven § 14-15, kommunehelsetjenesteloven § 1-5, helse- og sosialberedskapsloven § 2-2

¹²³ Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Helsedirektoratet, 2011:54)

¹²⁴ Oslo politidistrikts evaluering, 2011

¹²⁵ Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Helsedirektoratet, 2011:54)

pårørendekontakter. Politidistriktene må fokusere bedre på håndtering av evakuerte og pårørende, og være bevisst på disse oppgavene når de planlegger øvelser.

Funksjonene som pårørendekoordinator og -kontakt er krevende, og de pårørende forventer at de som har disse funksjonene, kan ivareta stress og sorgreaksjoner. PBS I beskriver hvilke oppgaver pårørendekoordinator og pårørendekontaktene skal utføre, men ikke hvilken kompetanse som er nødvendig.¹²⁶ Utvalget konstaterer at det i dag ikke eksisterer noe opplæringskonsept for funksjonene pårørendekoordinator eller pårørendekontakt.

Dersom det ved en hendelse er behov for at flere politidistrikter betjener det nasjonale pårørendenummeret, må det besluttes hvem som er ansvarlig for koordineringen. Normalt vil det være det politidistriktet som "eier" hendelsen. Dette politidistriktet vil også være ansvarlig for løpende informasjon til de øvrige politidistriktene som betjener nummeret. Det må videre være en forutsetning at de som betjener pårørendenummeret, har rett kompetanse, og at de bruker registreringssystemet (DIR).

Etter retningslinjene skal politidistriktene iverksette rutiner for å kvalitetssikre at pårørendenummeret fungerer, og at kvalifisert personell har øvd og er forberedt.¹²⁷ Politidirektoratet anbefaler videre at politidistriktene tester pårørendenummeret lokalt hvert kvartal, og at det øves hvert år. Dette blir ikke tilfredsstillende ivaretatt i politidistriktene.

Politidistriktene må være bevisst sitt ansvar for å ta initiativ til og gjennomføre realistiske samordningsøvelser. Det må øves på roller og oppgavefordelinger som kan være helt avgjørende for et godt resultat når krisen inntreffer. Nasjonale øvelser må vektlegge håndtering av evakuerte og pårørende betydelig sterkere. Politidirektoratet har det overordnede ansvaret for planlegging og gjennomføring av nasjonale øvelser (Tyr). Utvalget vurderer det som viktig at nasjonale øvelser så langt som mulig har håndtering av evakuerte og pårørende blant sine øvingsmål. Politidistriktene skal på sin side implementere læringspunktene. Også redningsøvelser er gode anledninger for å øve håndtering av evakuerte og pårørende.

7.4 Gjennomførings- og etterarbeidsfasen

Etter eksplosjonen i regjeringskvartalet mottok operasjonssentralen i Oslo langt flere nødansrop på 112 og telefoner enn de klarte å besvare. Se kapittel 6.4.1. Skytingen på Utøya ble meldt til operasjonssentralene i både Oslo og Nordre Buskerud politidistrikt og til andre nødsentraler omtrent samtidig.

¹²⁶ 2011:171

¹²⁷ Politidirektoratet, 2010/008

7.4.1 Registrering av evakuerte og pårørende

Ved eksplosjonen i Regjeringskvartalet hadde politiet ingen mulighet til å registrere alle evakuerte fordi de ikke hadde tilstrekkelig med ressurser ved samleplassene og evakueringspunktet. I tillegg ble et ukjent antall ikke registrert på samleplassen da de var så hardt skadde at de ble fraktet direkte til sykehus eller legevakt.

Det ble opprettet en samleplass for evakuerte på Youngstorget. De fleste evakuerte samlet seg der for en vurdering av skadeomfang før videre transport til legevakt eller sykehus. Lister ble ført over skadde og uskadde ved samleplassen, men de var ikke fullstendige. Det ble straks satt i gang etterforskning for å få identifisert de døde. Flere ble identifisert raskt, og pårørende ble varslet straks det var praktisk tilrettelagt.

Etter Oslo politidistrikts planverk skal skadde og pårørende registreres på sykehusene, men ut fra ressursituasjonen besluttet staben at de ikke ville utføre et slikt oppdrag.

Både Oslo og Sør-Trøndelag politidistrikter registrerte alle som henvendte seg til det nasjonale kontaktnummeret for pårørende, i DIR. For at dette skal fungere, må systemet være driftssikkert og funksjonelt, og operatørene må kunne bruke det. Evalueringsrapportene fra øvrige politidistrikter viser at flere ikke har kompetanse på DIR og at det heller ikke øves på registrering. Systemet er per dags dato ikke daglig tilgjengelig for politidistriktene, men må gis tilgang til av Kripos før bruk. Flere av politidistriktene synes systemet er tungvint. Det er flere funksjonsfeil som gjør at det blir forsinkelser ved registreringen.¹²⁸

I aksjonsfasen ved Utøya prioriterte redningsmannskapene livreddende tiltak samt å få transportert de evakuerte til et trygt evakuerte- og pårørendesenter / tilholdssted. Det ble derfor ikke foretatt noen registrering av evakuerte.

Kommunen startet registreringen av evakuerte på Sundvolden hotell. Opplysningene ble i mangel av tilgjengelig PC ført opp på håndskrevne ark. Håndskrevne lister ble senere lagt inn i et Excel-regneark, som ble videresendt til Oslo politidistrikt og Kripos. Det skapte en del ekstraarbeid å få overført informasjonen fra regneark til DIR. Pågangen av evakuerte og senere også pårørende tiltok så kraftig på et tidspunkt at man ikke hadde kapasitet til å registrere alle. Flere av de ankomne var også så traumatiserte at de hadde stort behov for hjelp og støtte. Det ble derfor en nokså mangelfull registrering.

400 personer ble registrert i Excel-skjema. På et koordineringsmøte i Politidirektoratet 23. juli kl. 01.00 fikk Oslo politidistrikt registreringsansvaret for Utøya. Etter hvert forsøkte man å dele opp de evakuerte i ikke-registrerte og registrerte. De som var registrert, ble overført til

¹²⁸ Lokale evalueringsrapporter, tilbakemeldinger fra øvrige politidistrikt, og skriv 3. august 2011 fra Oslo politidistrikt til Politidirektoratet

den delen av hotellet som kalles Dronningsalen. Dette arbeidet var påbegynt før politiet kom til Sundvolden hotell.

Etter hvert kom det mange pårørende til hotellet, og det ble da etter kort tid en blanding av evakuerte og pårørende i en og samme del av hotellet, nemlig Kongesalen. Politiet samarbeidet med hotellets personale for å få plassert de pårørende på et eget definert sted. Likevel skapte denne pågangen en uoversiktlig og tidvis kaotisk situasjon, og man hadde ingen oversikt hvem som var på evakuerte- og pårørendesenteret.¹²⁹ Det ble en svært vanskelig oppgave å holde de evakuerte og pårørende helt atskilt. Da de pårørende ankom hotellet, ble de bedt om å lete etter sine blant de evakuerte, for deretter å gå til et felles samlingspunkt dersom de ikke fant personene de lette etter. Ut på kvelden 22. juli var det på det meste samlet ca. 800 evakuerte og pårørende på Sundvolden hotell.¹³⁰

Ved pårørendesenteret på Stovner politistasjon registrerte politiet alle pårørende i DIR.

Ved innsamlingen av opplysninger fra sykehusene påberopte flere helseforetak seg taushetsplikt. Dette gjorde informasjonsinnsamlingen og videreformidlingen til de pårørende både vanskelig og tidkrevende.

Oppsummering

Det vil være vanskelig å føre fullstendige lister fra et så stort og uoversiktlig innsatsområde som Regjeringskvartalet, når man som førsteprioritet skal redde liv og begrense skadeomfang. Det ble tatt en relevant beslutning om å samle de lettere skadde og evakuerte på ett sted, registrere dem og avvente tilbakemelding om dem som ble fraktet direkte til legevakt eller sykehus.

Det er svært viktig at et registreringssystem har den nødvendige tillit hos brukerne som skal påse at de pårørende blir godt ivaretatt. DIR må gjennomgås for å rette feil og mangler. Politidistriktenes kompetanse på registrering i DIR er mangelfull. Alle politidistrikter må få opplæring i bruken av DIR og få lokalt opplæringsansvar. Dette ansvaret bør inntas i Politidirektoratets varslede retningslinjer om organisering og bruk av registreringssystem.¹³¹

Informasjon om evakuerte og pårørende ville vært raskere tilgjengelig for involverte politidistrikter dersom man hadde foretatt registreringen i DIR. Utvalget er allikevel av den oppfatning at registreringen av evakuerte og pårørende i forbindelse med skytingen på Utøya, uansett ville ha vært svært vanskelig å gjennomføre, selv med god kunnskap til DIR.

¹²⁹ Nordre Buskerud politidistrikts evaluering, 2011

¹³⁰ Nordre Buskerud politidistrikts evaluering, 2011

¹³¹ PBS I, 2011:170

Det må utarbeides konkrete tiltak for hvordan politi og helsetjeneste skal koordinere informasjonsutveksling fra sykehus, slik at informasjon til pårørende kan formidles på en hurtig og effektiv måte.

7.4.2 Evakuerte- og pårørendesenter

Dato	Kl.	Hendelse
22.7	18.00	Evakuerte- og pårørendesenter besluttet opprettet ved Thon Hotell Sandvika.
22.7	18.28	Evakuerte- og pårørendesenter besluttet opprettet på Sundvolden hotell.
22.7	18.52	Pårørendesenter besluttet opprettet ved Stovner politistasjon.
22.7	20.30	Pårørendesenter er operativt ved Stovner politistasjon.
22.7	23.59	Evakuerte- og pårørendesenter avvikles ved Thon Hotell Sandvika.
23.7	03.25	Pårørendesenter ved Stovner politistasjon avvikles.
26.7	14.00	Evakuerte- og pårørendesenter på Sundvolden hotell avvikles.

Tabell 7-1: Opprettelse og avvikling av evakuerte- og pårørendesentre

Oslo politidistrikt hadde, som nevnt over, planlagt for bemanning av både et evakuerte- og et pårørendesenter. Pårørendesenteret på Stovner politistasjon, som ble benyttet, var ikke forhåndsdefinert som pårørendesenter. Det var flere forhåndsdefinerte alternativer implementert i planverket, men disse og deres adkomstveier ble etter nøye vurdering av all informasjon og erfaring¹³² vurdert til å ligge for nært sentrum, og dermed for utsatt for nye eksplosjoner. I tillegg kom det inn flere meldinger til operasjonssentralen om ”nye bomber”.¹³³ Når erfaringene fra lignende hendelser i andre land støttes av innkomne meldinger om flere ”bombeobservasjoner”, er dette etter utvalgets vurdering en god beslutning.

Stovner politistasjon

Politimesterens stab mente at en politistasjon kunne ivareta sikkerheten på en forsvarlig måte, og kl. 18.52 ble pårørendesenteret besluttet opprettet ved Stovner politistasjon. Da pårørendesenteret kom i drift ca. kl. 20.30 var det bemannet med 21 tjenestepersoner fra Oslo politidistrikt, i tillegg til helsepersonell og 12 prester. Kun 10 personer møtte på pårørendesenteret. Senteret fungerte etter planverket, og det ble foretatt registrering av alle som møtte ved senteret. Samarbeidet med samvirkeaktørene fungerte bra. Beredskapsetaten i Oslo kommune samarbeidet nært med politiet, og de har beskrevet samarbeidet som godt.

Media fikk ikke informasjon om pårørendesenteret på Stovner politistasjon. Utvalget mener dette burde vært gjort. Pårørendesenteret ved Stovner politistasjon ble avviklet 23. juli kl. 03.25 på grunn av liten pågang.

¹³² Se evaluering av London-bombene i 2005 og Madrid-bombene i 2004.

¹³³ Oslo politidistrikts evaluering, 2011

Oslo politidistrikt skriver i sin evalueringsrapport at det har vist seg svært ressurskrevende å drifte evakuerte- og pårørendesentre, også for Oslo politidistrikt. Oslo peker på at man trenger tydeligere rutiner for hvordan slike sentre skal vedlikeholdes i forberedelsesfasen.¹³⁴ Utvalget deler disse vurderingene, og viser til viktigheten av at roller og oppgavefordelinger er avklart mellom kommune, frivillige, sivilforsvar og politi.

Thon Hotell Oslofjord i Sandvika

Asker og Bærum politidistrikt fikk første melding om hendelsen på Utøya kl. 17.52. Forut for dette hadde politidistriktet mottatt flere nødtelefoner fra ungdommer som befant seg på Sandvika storsenter og i Sandvika sentrum. Det kom også flere nødtelefoner fra pårørende som hadde barn på Utøya.

Flere av ungdommene som opprinnelig var samlet på Utøya, var på handletur til Sandvika. De opplevde usikkerhet og fortvilelse, og visste i grunnen ikke hvor de skulle gjøre av seg, men torde ikke reise tilbake til Utøya. Asker og Bærum politidistrikt sendte kl. 18.00 en tjenesteperson til Thon Hotell Oslofjord i Sandvika, og det ble avtalt at ungdommene kunne samles der. I utgangspunktet var ikke planen å bruke hotellet som pårørendesenter, men som et oppsamlingssted. Etter hvert som hendelsen alvorlighet og omfang økte, besluttet politiet at hotellet skulle brukes som evakuerte- og pårørendesenter. Hotellet var forhåndsdefinert som dette i politidistriktets planverk.

Da E16 ble sperret, kom alle pårørende som var på vei til Sundvolden, i retur og samlet seg på Thon Hotell Oslofjord i Sandvika. De pårørende hadde et enormt behov for informasjon om hendelsen på Utøya, noe tjenestepersonen ved pårørendesenteret ikke kunne gi.

Asker og Bærum politidistrikt hadde ikke tilgjengelige tjenestepersoner den 22. juli til å bemanne Thon Hotell Oslofjord som evakuerte- og pårørendesenter. Andre presserende gjøremål, som avhør av evakuerte ble prioritert for å belyse hendelsen på Utøya på best mulig måte. Tjenestepersonen som ble sendt til hotellet, var sommervikar ved politidistriktet. Vedkommende var ferdig med det andre studieåret ved Politihøgskolen. Tjenestepersonen, som var uniformert, forsøkte å registrere de fremmøtte med penn og papir som eneste hjelpemidler. I utgangspunktet skulle tjenestepersonen få bistand fra kriminalvakten, men disse ble opptatt med avhør relatert til hendelsen på Utøya. Tjenestepersonen ba om bistand fra operasjonssentralen, men fikk ikke bistand før et par timer senere. Kl. 22.00 var det tre tjenestepersoner som organiserte pårørendesenteret, én i uniform og to i sivil. Fremdeles opplevde tjenestepersonen som først kom til hotellet, at hun fikk alle henvendelser fordi hun var den mest synlige i uniform.

¹³⁴ Oppsummering fra utvalgets intervju med Oslo politidistrikt, 13. januar 2012

Thon Hotell Oslofjord i Sandvika ble avvirket som evakuerte- og pårørendesenter ved midnatt 22. juli. Da ble de pårørende anmodet om å kjøre til Sundvolden hotell.

Sundvolden hotell

Kriseteamet til Hole kommune ble varslet av staben i Nordre Buskerud politidistrikt kl. 18.26, og kl. 18.28 foreslo kommunelegen i Hole Sundvolden hotell som evakuertesenter. Se kart 6-1 i kapittel 6.4.6. Bakgrunnen for dette forslaget var at det allerede var begynt å samle seg ungdommer fra Utøya ved Esso-stasjonen på Sundvolden. Det forhåndsdefinerte pårørendesenteret (Ringerike hotell) ble ikke brukt. Det kommunale kriseteamet i Ringerike kommune hadde allerede etablert seg på Ringerike hotell, men flyttet etter hvert over til Sundvolden hotell.

E16 ble stengt for å bedre fremkommeligheten til ambulanser og andre innsatsenheter. Pårørende som skulle til Sundvolden, måtte dermed kjøre flere mil i omkjøring. Beslutningen om å stenge E16 for all trafikk med unntak av utrykningskjøretøy skapte stor frustrasjon for mange av de pårørende, men førsteprioriteten var å få ambulanser fort frem til sykehus for å redde liv.

Samvirkeaktører strømmet etter hvert til Sundvolden hotell. I løpet av de første timene kom fagpersonell fra flere nærliggende kommuner. Det kom også ressurspersoner fra frivillige organisasjoner og Siviltforsvaret. Flere i det nærmeste nabolaget til Sundvolden hotell kom også for å hjelpe. Med så mange aktører (bortimot 250) til stede må en tydelig og synlig ledelse stå hurtig fram og organisere hjelpearbeidet. En skal samtidig være bevisst på at uniformert politi fort kan bli gjenstand for all oppmerksomhet fra de evakuerte og pårørende. Politiet er også de som oppfattes å sitte på førstehåndsinformasjon, og dette gjør at tiltrekningskraften mot politiet kan bli en utfordring. De evakuerte og pårørende har alle gitt uttrykk for at de hadde et stort informasjonsbehov under hele hendelsen.

Røde Kors bistod ved Sundvolden evakuerte- og pårørendesenter. De opplevde ingen synlig ledelse, og fikk ingen oppdrag fra politiet. De gjennomførte samtaler med de evakuerte og pårørende. Røde Kors opplevde at det var en utfordring med både evakuerte og pårørende samlet på ett sted. Norsk Folkehjelp hadde tilsvarende erfaringer. Siviltforsvaret bistod politiet med registrering av evakuerte på Sundvolden. Se kapittel 6.4.6 (samvirkeaktører), der dette er nærmere beskrevet.

22. juli ca. kl. 20.00 kom de første fire polititjenestepersonene til Sundvolden. Av de fire ble én avgitt til arbeidsoppgaver ved Ringerike sykehus. De tre andre skulle foreta avhør av de evakuerte for å avdekke om det var flere gjerningspersoner på Utøya. Det var utpekt en leder blant etterforskerne som kom til stedet, men alle tre trodde at det allerede var politimannskap på Sundvolden som ledet og organiserte driften av senteret. Dette stemte imidlertid ikke, og

det ble derfor vanskelig å få gjennomført avhørene. Det ble fort klart for disse polititjenestepersonene at det var behov for en større koordinering og styrking av arbeidet ved Sundvolden. De evakuerte og pårørende hadde et stort behov for informasjon og støtte fra politiet. I tillegg ble det en prioritert oppgave for politiet å finne ut hvor mange personer som hadde befunnet seg på Utøya da skytingen startet.

Staben ved Nordre Buskerud politidistrikt måtte gjøre vanskelige valg ved disponeringen av sine mannskaper. Det var stort behov for mannskaper både til Utøya og til Utøya kai, landsiden, og i tillegg var det presserende arbeidsoppgaver relatert til etterforskning og etterretning. Det er utvalgets vurdering at Nordre Buskerud politidistrikt ikke hadde mannskaper i eget distrikt eller god nok oversikt over mannskaper i bistandsdistrikter til å kunne håndtere evakuerte- og pårørendesenteret på en tilfredsstillende måte de første timene. Staben prioriterte å sende innsatspersonell til innsatslederen på landsiden. Staben hadde fokus på god kommunikasjon og gode avklaringer på overganger fra politiets til kommunens ansvar i krisehåndteringen.

Staben ved Nordre Buskerud politidistrikt hadde også flere utfordringer knyttet til det uavklarte trusselbildet på Utøya og gjerningspersonens trussel om to "celler" som ville utføre handlinger. Staben var informert om at kriseteam fra flere kommuner var til stede på hotellet.

Ved innsamlingen av opplysninger fra sykehusene påberopte flere helseforetak seg taushetsplikt. Dette gjorde det vanskelig og tidkrevende å få opplysninger og videreformidle dem til de pårørende. Det ble etter hvert en opphisset stemning da de pårørende fikk vite fra polititjenestepersoner at politiet selv ikke fikk ut navnelister over personer som var ankommet de forskjellige sykehusene.¹³⁵

Sikkerheten ved evakuerte- og pårørendesenteret ble en bekymring ut på kvelden 22. juli blant både samvirkeaktører, evakuerte og pårørende, ettersom mange av de evakuerte trodde det var flere gjerningspersoner på Utøya, og det bare var pågrepet én gjerningsperson. Nordre Buskerud politidistrikt beskriver i sin evalueringsrapport at det tok for lang tid å etablere et væpnet vakthold rundt senteret, og at staben fokuserte for mye på etterforskning og for lite på evakuerte- og pårørendesenteret på Sundvolden. En av de evakuerte¹³⁶ opplyste at han reiste fra Sundvolden fordi han ikke følte seg trygg på om det var flere gjerningspersoner. Folk kunne jo komme å gå som de ville.

Ut på kvelden 22. juli var fremdeles inntrykket at situasjonen på Sundvolden var uoversiktlig, og det ble ikke gjennomført noen formelle briefinger om situasjonen underveis. Ut på kvelden

¹³⁵ Asker og Bærum politidistrikts evaluering, 2011

¹³⁶ I intervju med utvalget

hadde samvirkeaktørene ved senteret et møte der samarbeid og oppgavefordeling ble diskutert og besluttet. Det ble også etablert et kommandopunkt for samvirkeaktørene.¹³⁷

Oppsummering

I den foreliggende situasjonen var det faglig tilfredsstillende å samle ungdommene fra Utøya som var på handleturn i Sandvika, på ett sted.

Erfaringer fra store hendelser i andre land viser at håndtering av evakuerte og pårørende krever store ressurser. Dimensjoneringen av et evakuerte- og pårørendesenter må planlegges og øves. Det er viktig at politiet, kommunen og andre samvirkeaktører så tidlig som mulig avklarer ledelse, samarbeid og oppgavefordeling i evakuerte- og pårørendesenteret.

Sundvolden hotell var et godt alternativ som evakuerte- og pårørendesenter.

Etter angrepene i Oslo og på Utøya var det en kjent mulighet (jf. erfaringer fra andre land) at man kanskje kunne vente seg et nytt angrep. Livreddende førstehjelp, søk etter flere gjerningspersoner og etterforskningen var viktig de første timene, selv om dette i noen grad medførte at hensynet til både de evakuertes, pårørendes og hjelpemannskapenes reelle bekymringer fikk en lavere prioritet enn ønskelig.

Det var liten praktisk mulighet til å separere de evakuerte fra de pårørende på Sundvolden.¹³⁸ Nordre Buskerud politidistrikt stod ovenfor en svært vanskelig situasjon da ca. 800 evakuerte og pårørende skulle deles inn og flyttes til separate lokaler.

Avklaring av arbeidsoppgaver mellom politi og kommune ble svært vanskelig, både i Sandvika og på Sundvolden. Et sitat fra en legevaktsjef i de involverte kommuner kan kanskje beskrive dette: Det er ikke mulig å ha kommunale beredskapsplaner som tar høyde for en slik tragedie.

Kripos har en betydelig kompetanse hva gjelder håndtering av pårørende i for- og etterkant av identitetsfastsettelsen, inkludert den delen av håndteringen som krever direkte tilstedeværelse og samtaler med de pårørende. Kripos kan derfor være en viktig samvirkepart i arbeidet på slike sentre.

Røde Kors erfarte viktigheten av at evakuerte og pårørende skilles når man har et felles evakuerte- og pårørendesenter, fordi de to gruppene har ulike behov for psykososial støtte og omsorg.¹³⁹

¹³⁷ Nordre Buskerud politidistrikts evaluering, 2011

¹³⁸ Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Helsedirektoratet: 2011:54)

¹³⁹ Se også Helsedirektoratets veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer, 2011

7.4.3 Nasjonalt kontaktnummer for pårørende

Dato	Kl.	Hendelse
22.7	18.00	Pårørendetelefonen er operativ i Oslo politidistrikt.
22.7	20.00	Pårørendetelefonen er operativ i Sør-Trøndelag politidistrikt.
28.7	08.00	Sør-Trøndelag politidistrikt avvikler sitt mottak for pårørendetelefon.
3.8	08.00	Oslo politidistrikt avvikler sitt mottak for pårørendetelefon.

Tabell 7-2: Opprettelse og avvikling av pårørendetelefon

Ved ekstraordinære hendelser og kriser er det svært viktig at pårørende får gitt informasjon om sine nærmeste og at de får tilgang på informasjon, råd og veiledning fra politiet. Etableringen av et nasjonalt kontaktnummer for pårørende ble gjort etter gjeldende retningslinjer¹⁴⁰, og informasjon om pårørendetelefonen ble kommunisert til befolkningen gjennom politi.no, pressemeldinger, pressekonferanser, mv. Oslo politidistrikt bemannet pårørendetelefonen fra 22. juli kl. 18.00 til 3. august kl. 08.00, mens Sør-Trøndelag politidistrikt styrket bemanningen av pårørendetelefonen fra 22. juli kl. 20.00 til 28. juli kl. 08.00. Pårørendetelefonen i Oslo var på det meste bemannet på alle ni operatørplassene.

Ved bruken av pårørendenummeret ble det registrert følgende feil og mangler:

- Grunnet feilregistrering ble det ved ett tilfelle gitt feil informasjon til en pårørende som henvendte seg til pårørendetelefonen om en savnet fra Utøya. Det ble opplyst at den savnede var innlagt på sykehus til tross for at personen var død.
- Tekniske feil i form av kortslutning i alle stikkontaktene.
- Tekniske feil i form av at man fikk feil informasjon om hvorvidt operatører var opptatt i samtale eller ikke.
- Rutinene for avlesing av antall innringere i kø til pårørendetelefonen var ikke tilfredsstillende. Avlesningen viser bare om det er få eller mange innringere til pårørendetelefonen. Oslo politidistrikt og Kripos er de eneste som har tilgang til denne nettbaserte løsningen for avlesing.
- En telefonsvarer ble aktivert når man ringte pårørendetelefonen. Telefonsvareren var ukjent for både Oslo politidistrikt og Telenor. Flere pårørende la igjen informasjon på telefonsvareren som ingen av lederne eller operatørene var klar over. Opplysningene ble dermed heller ikke registrert (i DIR). Flere av de pårørende trodde informasjonen de la inn, nå var registrert hos politiet.
- Pårørende som ringte inn, kom grunnet ikke oppdaterte adresselister direkte til tjenestepersoner som hadde bemannet pårørendetelefonen ved en tidligere anledning. Enkelte av disse tjenestepersonene hadde fri, og visste ikke om hendelsen på Utøya. De kunne derfor ikke gi informasjon til de pårørende.

¹⁴⁰ Politidirektoratet, 2010/008

Flere operatører manglet spesifikk opplæring i å håndtere pårørende i sorg og nødssituasjon. De var derimot erfarne tjenestepersoner, og gjorde en god innsats på tross av manglende oppdatert informasjon fra Oslo og Nordre Buskerud.

Det viste seg at Nordre Buskerud politidistrikts opplegg med to *lokale* kontaktnumre for pårørende, førte til forvirring. Da de pårørende ikke fikk kontakt eller informasjon ved å ringe det nasjonale pårørendenummeret, fortsatte de å ringe de lokale pårørendenumrene. Da de heller ikke fikk kontakt der, ringte de videre til flere sykehus og hoteller for å få informasjon. Noen ringte direkte til personer de kjente i politiet for å få formidlet informasjon om hendelsen. Flere pårørende fortsatte å ringe de lokale numrene helt til alle navnene på de omkomne var offentliggjort.¹⁴¹

Ifølge flere operatører fikk de mange henvendelser om forvirring hos de pårørende fordi flere andre etater også hadde opprettet pårørendetelefon. De pårørende ble usikre på hvilket telefonnummer de skulle ringe.¹⁴² Politiet har ett nasjonalt pårørendenummer, men det fratar ikke helsetjeneste, kommuner, objekteiere m.fl. muligheten til å opprette sine egne pårørendenumre.

Salten politidistrikt fikk beskjed fra Politidirektoratet om å forberede bemanning av politiets nasjonale pårørendetelefon. De var klare med seks operatører ca. kl. 03.00, men fikk beskjed kl. 05.00 fra Kripos om at det likevel ikke var behov for tjenesten fra Salten. Kripos formidlet denne beskjeden på vegne av Oslo politidistrikt som hadde klarert dette med Politidirektoratet.

Oppsummering

Bemanningen av det nasjonale kontaktnummeret for pårørende (815 02 800) kom raskt på plass i Oslo politidistrikt. Organiseringen av pårørendetelefonen virket etter hensikten, og informasjon ble ført direkte i DIR.

Politiet må utarbeide skriftlige rutiner for hvordan navnelistene skal kvalitetssikres, hvem som skal godkjenne navnelistene, og når og hvordan navnene skal offentliggjøres eller formidles.

Kontrollen med rutinene for bruk av det nasjonale pårørendenummeret var ikke tilfredsstillende, og bemanningen var heller ikke tilstrekkelig. Politidistriktene har ikke tilfredsstillende kompetanse på organisering og drift av pårørendetelefon.

Politiet har ett nasjonalt pårørendenummer: 815 02 800. Det er utvalgets vurdering at opprettelsen av lokale pårørendenumre var uheldig og skapte forvirring hos de pårørende. Det

¹⁴¹ Nordre Buskerud politidistrikts evaluering, 2011

¹⁴² Oslo politidistrikts evaluering, 2011

er viktig at politidistriktene i sine planverk (PBS III) implementerer og følger opp retningslinjene i PBS I og rundskriv 2010/008.

Erfaringene med Nordre Buskerud politidistrikts bruk av to *lokale* pårørendenumre understreker viktigheten av at politiet kun skal bruke det *nasjonale* nummeret når man har behov for å opprette et slikt kontaktpunkt for et større antall pårørende.¹⁴³

7.4.4 Pårørendekoordinator og pårørendekontakter

Flere politidistrikter hadde ingen forhåndsutpekt fast pårørendekoordinator og/eller faste pårørendekontakter.¹⁴⁴

Oslo politidistrikt fikk ansvar for å koordinere arbeidet som ble utført av pårørendekontaktene i politidistriktene. Tjenestepersonen som ble utpekt 25. juli, hadde bred erfaring med pårørendehåndtering blant annet fra flodbølgekatastrofen i 2004. Koordinatoren i Oslo politidistrikt har fulgt opp alle pårørendekontaktene med informasjon. Hun har ikke selv hatt personlig kontakt med de etterlatte, men har sørget for at all informasjon var oppdatert. Blant annet var det et mål at de etterlatte skulle få informasjonen før politiet publiserte den.

Pårørendekoordinatoren i Oslo politidistrikt har også gjennomført en tredagers samling for politidistriktenes pårørendekontakter. Samlingen fungerte både som debrief og arena for erfaringsutveksling. Der fremkom det blant annet at:

- Av hensyn til de etterlatte, bør en og samme person forbli pårørendekontakt i den tid de pårørende er avhengig av denne.
- I sorg og krise er det viktig at det utvikles et tillitsforhold mellom pårørendekontakten og de pårørende.

Alle etterlatte i politidistriktene fikk en dedikert pårørendekontakt å forholde seg til. Pårørendekontaktene skulle informere de etterlatte om søk, identifisering, obduksjon, rettigheter som fornærmet osv. Kripas har informert om at det er behov for å gjøre pårørendekontaktene bedre kjent med bakgrunnen for og innhenting av såkalt ante mortem-informasjon. Før navnet på de avdøde ble offentliggjort i media, skulle pårørendekontaktene kontakte de etterlatte og innhente samtykke for offentliggjøring. De ble også spurt om hvorvidt de ønsket et bilde publisert sammen med navnet på avdøde. De fleste politidistriktene beskriver at de har hatt gode erfaringer både med arbeidet til pårørendekontaktene og deres håndtering av de pårørende.

De etterlatte har hatt behov for kunnskap om hendelsesforløp, omstendigheter og detaljer om måten familiemedlemmene deres døde på. Pårørendekontakten bør derfor sikre god notoritet i

¹⁴³ Se rundskriv 2010/008

¹⁴⁴ Retningslinjene om pårørendekoordinator og -kontakter er gitt i PBS I, 2011:171

arbeidet med de pårørende. Særlig er dette avgjørende dersom man er nødt til å bytte pårørendekontakt underveis.

Pårørendekontaktene har hjulpet de etterlatte med mye praktisk informasjon, og har blant annet hatt befaringer sammen med dem i Regjeringskvartalet. Da regjeringen besluttet å gi 100 000 kroner til hver av de etterlatte, var det ikke iverksatt noe informasjonssystem for dette, noe som genererte merarbeid for pårørendekontaktene.

Oppsummering

Det er viktig å ha notoritet i arbeidet med håndtering av evakuerte og pårørende.

Beslutningen om at Oslo politidistrikt skulle koordinere informasjonen som pårørendekontaktene skulle viderefremme til de etterlatte, var god, fordi man da fikk formidlet samme oppdaterte informasjon til alle pårørendekontaktene. Denne erfaringen bør videreføres som læring ved senere behov.

7.4.5 Særlig om Kripos' rolle på Sundvolden

Kripos ble tidlig anmodet om bistand, først og fremst for å få identifisert et stort antall omkomne. Identifiseringsarbeidet vil naturlig høre inn under etterforskningen, men Kripos fikk en betydelig rolle i håndteringen av evakuerte og pårørende på Sundvolden hotell, og det blir derfor tatt med som en naturlig del av evalueringen. Kripos har ingen formell nasjonal rolle knyttet til håndtering av evakuerte og pårørende. Men Kripos har betydelig erfaring i håndtering av pårørende i for- og etterkant av identitetsfastsettelsen. De har utviklet en høy kompetanse på den delen av håndteringen av pårørende som krever direkte tilstedeværelse og samtaler med de pårørende. Kripos' ID-gruppe møtte på evakuerte- og pårørendesenteret på Sundvolden 23. juli kl. 08.30. Det er kommet gode tilbakemeldinger fra flere av respondentene i intervjuundersøkelsene på Kripos' arbeid på Sundvolden.

7.4.6 Intervjuer med evakuerte og pårørende

Utvalget har gjennomført intervjuer med 24 respondenter innenfor kategoriene etterlatte, pårørende til overlevende og evakuerte fra Regjeringskvartalet og på Utøya. Det ble utarbeidet en intervjuguide inndelt i forskjellige temaer. For utvalget har det vært viktig å få frem de evakuerte og pårørendes erfaringer. I tillegg har utvalget innhentet informasjon fra sivile (beboere og turister i nærområdet) som deltok i redningsarbeidet.

Meldings- og aksjonsfasen

De fleste respondentene melder at det var store problemer med å få kontakt med politiet både ved hendelsen i Regjeringskvartalet og på Utøya. Det var spesielt ved hendelsen på Utøya at respondentene uttrykte stor fortvilelse ved å ikke få råd eller informasjon mens skytingen pågikk. Mange personer har uttrykt at de ringte og ringte, men at de bare fikk opptattsignal.

Flere av ungdommene trengte akutte råd om hvordan de skulle redde seg selv på Utøya, og for svært mange var det et spørsmål om å overleve. Når ungdommene ikke kom i kontakt med politiet, ringte de sine foreldre for å få råd. Når heller ikke foreldrene visste hvilke råd de skulle gi, ble de bedt om å varsle politiet. Mange fortvilte foreldre ringte politiet for å få råd på vegne av sine barn. Flere pårørende ringte til sitt lokale politidistrikt, men de hadde ikke informasjon å gi.

I et sammendrag fra et pårørendeintervju, kommer det frem at vedkommende ikke kom gjennom til politiet før etter 20 minutter. Hun fikk ingen opplysninger eller råd fra politiet, som heller ikke kunne si noe om datteren hennes eller hva hun selv skulle gjøre. Respondenten opplevde dette som en veldig fortvilelse og håper ingen får oppleve det hun opplevde. Hun mener politiet må få flere linjer og flere operatører i en slik situasjon.

De som fikk kontakt med politiet, uttrykker sin frustrasjon over at politiet ikke hadde noe informasjon. Noen av ungdommene fikk derimot råd fra politiet om å gjemme seg eller komme seg i sikkerhet. Noen fikk beskjed av politiet om å ringe tilbake, men da var det vanskelig å komme gjennom.

Etter utvalgets vurdering har politiet ikke hatt forutsetning til å ivareta flere hundre evakuerte og pårørende på en tilfredsstillende måte i meldings- og aksjonsfasen. Både i Regjeringskvartalet og på Utøya ble kapasiteten for mottak av telefoner fort utilstrekkelig.

Nasjonalt kontaktnummer for pårørende

Opprettelsen av det nasjonale kontaktnummeret for pårørende ble gjort kjent gjennom alle riksmidier og på politi.no. Samtidig ble det gjort kjent gjennom riksmidier at evakuerte og pårørende kunne ringe to lokale pårørendetelefonnumre direkte til Nordre Buskerud politidistrikt.

Respondentenes erfaringer beskriver at det var svært vanskelig det første døgnet å få svar på det nasjonale kontaktnummeret. Det samme gjelder for de lokale kontaktnumrene. En av de pårørende fra Utøya som kom gjennom til den nasjonale pårørendetelefonen, har i intervju beskrevet han kom gjennom på første forsøk ca. kl. 19.00, men operatøren hadde ingen informasjon å komme med. Han ble oppfordret til å ringe igjen senere, men fikk ingen hjelp eller veiledning om hvordan han skulle forholde seg. Han kom gjennom på de lokale numrene fire ganger mellom kl. 19.00 og kl. 23.00, men fikk ingen ny informasjon.

Andre respondenter har sagt at når de ringte den nasjonale pårørendetelefonen, kom de til et nummer til en polititjenesteperson. Polititjenestepersonen hadde fått oppringning i forkant, men forstod ikke hvorfor hans nummer var oppgitt. Respondentene fikk ingen tilbakemelding fra politiet.

Noen fikk beskjed om at politiet skulle ringe tilbake, men dette ble aldri fulgt opp. Pårørende uttrykker at dersom man lover å ringe tilbake, så må dette følges opp. Dette viser at politiet bryr seg og er tillitskapende. En pårørende uttaler at det må være et system for oppfølging av pårørende slik at man kan bli ringt opp igjen. Om man ikke har ny informasjon, så kan man alltid gjøre rede for arbeidet som blir gjort. Mennesker i krise har ikke kapasitet til å ringe rundt å søke informasjon.

Etter utvalgets vurdering må operatørene av det nasjonale kontaktnummeret for pårørende være oppdatert på bekreftet informasjon om hendelsen, og ha kunnskap om åstedets og evakuerte- og pårørendesenterets beliggenhet. De må kunne gi praktiske råd og huske at pårørende opplever en dyp krise. Tiltak som i det daglige er naturlige og enkle, kan plutselig oppleves som svært vanskelige å iverksette.

Politiets nasjonale kontaktnummer for pårørende ble etter utvalgets vurdering ikke dimensjonert med tilstrekkelig bemanning verken 22. juli kl. 18.00 eller ut på dagen den 23. Erfaringene fra svært mange pårørende viste at selv etter at aksjonsfasen var over og gjerningspersonen var pågrepet, dimensjonerte ikke politiet sin kapasitet til å håndtere alle de pårørende på en god måte.

Organiseringen av evakuerte- og pårørendesenter

Flere av respondentene i gruppen pårørende beskriver situasjonen ved evakuerte- og pårørendesenteret som uoversiktlig. Flere savnet et system for mottak ved senteret. Det var ingen synlig registrering, man kunne bare spasere rett inn på hotellet. Respondentene beskriver at rollefordelingen mellom de ulike aktørene kunne vært tydeligere. En respondent beskriver at det var ingen som tok imot da de kom til hotellet. De måtte selv finne ut av ting og spørre seg frem. De fikk ikke inntrykk av det var så mye organisering, alt virket rotete. Respondenten mener at noen burde ha tatt imot dem og fortalt dem hva de skulle gjøre. Det var ikke noe vakthold, og en respondent opplyste at han gikk inn med en stor bag. Han opplyste at flere av ungdommene var redde og opptatt av om vaktholdet var godt nok.

En familie måtte registrere sin datter som savnet hele fire ganger. Andre savnet informasjon om evakuerte som var innlagt på sykehus. Det gikk for lang tid før politiet hadde oppdatert informasjon. Noen ganger opplevdes informasjonen som feilaktig i forhold til de evakueres egne observasjoner på Utøya.

De fleste av de pårørende som ankom søndag 24. juli, har positive erfaringer med pårørendesenteret på Sundvolden. De var imponert over organiseringen og ble tatt godt imot av frivillige mannskaper. De ble vist lister over dem som var kommet til rette, men ikke alle fant sin sønn eller datter. Det var psykologer og lege til stede som kunne bistå når det var behov. En annen respondent beskriver det å møte opp på evakuerte- og pårørendesenteret

som veldig viktig. De fikk informasjon og ble ivaretatt på en annen måte enn hjemme. De fikk også råd fra andre i samme situasjon på evakuerte- og pårørendesenteret. De fikk mat og drikke og et eget rom til disposisjon. De var ikke misfornøyd med noe når det gjaldt Sundvolden.

Andre respondenter, og da spesielt av de evakuerte, opplevde det å komme til Sundvolden som å bli tatt godt vare på. De oppfattet at stedet var godt organisert. I tillegg til mat og drikke fikk de tilbud om hotellrom. Respondenter opplevde at samarbeidet mellom politi, hjelpeapparat og hotellansatte var veldig bra. De fikk informasjon om hvordan de kunne varsle sine pårørende. Mange av de evakuerte følte seg trygge på Sundvolden. Flere av de evakuerte opplevde at det å treffe og få være sammen med sine venner på Sundvolden føltes veldig godt. Flere var fornøyd med at politiet avholdt informasjonsmøter. De var også fornøyd med den informasjon de fikk. En av de etterlatte beskriver at på Sundvolden nærmest kastet hjelpemannskapene seg over respondenten for å hjelpe.

Pårørendekontakter

De fleste pårørende har hatt god erfaring med pårørendekontaktene i politidistriktene. Tjenestepersonene som har fått denne oppgaven, har utvist mye menneskelig omtanke og omsorg. De har stort sett vært erfarne tjenestepersoner med kunnskap om dyp sorg og etterreaksjoner. De pårørende opplyste at de har fått god hjelp og svar på sine spørsmål. Det pårørendekontaktene ikke visste der og da, skaffet de svar på. Noen pårørende visste ikke hva en pårørendekontakt var, og hadde ingen forventninger til vedkommende. I ettertid har vedkommende vist seg som en meget god støtte for familien. Ved første kontakt ble det utvekslet kontaktinformasjon og avtalt at de pårørende kunne ta kontakt når de ønsket dette. Flere av pårørendekontaktene har også bidratt med praktisk hjelp, som å organisere begravelse osv. Pårørendekontakten har satt av god tid til de pårørende. Noen ringte de pårørende hver dag i begynnelsen, selv om de ikke hadde nye opplysninger å komme med.

Evakuerte som reddet seg selv

Angående politiets håndtering av de evakuerte fra Utøya, er erfaringene litt blandet. Noen evakuerte ble mottatt på steder der det var både politi, helsepersonell og frivillige mannskaper til stede. En beskriver at det stod folk klare til å ta imot dem med pledd. Han husket ikke hvem, men de hadde på seg refleksvest. Flere av de evakuerte er veldig fornøyde med håndteringen og transporten videre til Sundvolden hotell. Noen beskriver at politiet ga rolige og greie beskjeder. Noen svømte til land på egen hånd og ble ikke mottatt av noe hjelpeapparat, andre ble mottatt av beboere eller turister fra campingplassen. De evakuerte her hadde forventet at det var hjelpemannskaper til stede, men ser i ettertid at det var svært krevende å være alle steder.

Arrangementene på Utøya 19. og 20. august

De fleste av respondentene som deltok på Utøya-arrangementene, er svært fornøyd med opplegget. I forkant fikk de grei, ryddig og forståelig informasjon. I informasjonen var det også lagt inn et skriv om hvilke mulige reaksjoner man kunne få ved et slikt besøk, dette syntes flere var bra. Noen beskriver at organiseringen, registreringen og transporten til Utøya opplevdes særdeles bra. Inntrykket var at hele opplegget var profesjonelt lagt opp av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Alt var lagt til rette for de pårørende, og de følte seg ivaretatt på en verdig måte. Flere skryter av vertene fra Røde Kors som fulgte de pårørende fra ankomst til avreise. De er veldig tilfreds med politiet som gav dem de svarene de søkte. Inntrykket til de pårørende var at politiet hadde satt seg grundig inn i saken. Noen har også kommentert at det var godt at Sivilforsvaret i tillegg til politiet var på stedet. De fleste opplevde det å få være alene ved funnstedet som verdig i tillegg til at det var avsatt tilstrekkelig med tid. Noen få har opplevd at ventetiden før de ble vist funnstedet var lang. De fleste hadde forståelse for hvorfor dette skjedde.

7.4.7 Særlig om etterarbeidsfasen

Om morgenen 23. juli tok staben i Oslo politidistrikt initiativ til å få opprettet en minnelund hvor både de berørte og andre kunne få uttrykke sin medfølelse i sorgen. Forslaget ble formidlet til domprosten, og en plen ved siden av Domkirken ble valgt som minnelund. Kirkens bymisjon markerte minnelunden med brostein, blomster og lys.

Noen av de øvrige politidistrikter kontaktet tidlig de berørte kommunenes kriseteam slik at de kunne iverksette forhåndsplanlagte tiltak og organisere et mottaksapparat der det var nødvendig. Noen kontaktet også Arbeiderpartiets lokale fylkeslag i tillegg til Arbeidernes Ungdomsfylking (AUF) for å kartlegge hvem og hvor mange som deltok på Utøya.

Det er blitt en etablert praksis at pårørende ønsker å komme på befarings på åstedet. Politiet må i slike situasjoner bidra til en strukturert og verdig gjennomføring som inkluderer at man bruker god tid og har godt forberedt informasjon. Dette viste seg å være nyttig i den omfattende gjennomføringen som ble gjort i Oslo og på Utøya.

Samhandling med politiske myndigheter

Hendelsene 22. juli var som kjent i stor grad rettet mot Arbeiderpartiet, og i særlig grad mot partiets ungdomsorganisasjon. Det medførte særegne informasjons- og koordineringsbehov mellom Justisdepartementet, Politidirektoratet og Helsedirektoratet rundt disse etatenes håndtering av evakuerte og pårørende. For å dekke disse behovene ble *Lønseth-gruppen* opprettet, en ad hoc-gruppe ledet av statssekretær Pål Lønseth i Justisdepartementet. Deltakere i gruppen var ledere fra Arbeiderpartiet, Politidirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. Gruppen hadde ingen beslutningsmyndighet. Dette understrekes av at gruppen arbeidet i om

lag 3–4 uker etter hendelsen 22. juli, og det ble ikke skrevet referat fra møtene. Politidirektoratets rolle var å informere politisk ledelse og andre deltakere i møtene samt å formidle egne beslutninger og annen informasjon til politiet.

Deltakerne fra Justisdepartementet, Politidirektoratet og Helsedirektoratet har gitt uttrykk for at møtene var nyttige og preget av god dialog. Helsedirektoratet ga uttrykk for at de fikk mye viktig informasjon i møtene, og at dette var en god arena for å diskutere strategiske vurderinger. Det var en fordel at deltakerne hver for seg hadde beslutningsmyndighet og kunne ta beslutninger for egen organisasjon. Det ga mulighet for raske beslutninger. Arbeidet i gruppen førte blant annet til godt samarbeid og god dialog med Arbeiderpartiet.

I utgangspunktet kunne man tenke seg at Arbeiderpartiet (og AUF) håndterte minne-markeringen / -visningen på Utøya selv, men dette hadde partiet forståelig nok ikke kapasitet til. Derfor tok staten ansvar for arrangementene. Ifølge Justisdepartementet ble Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap valgt som ansvarlig for Utøya-arrangementene ut fra at de hadde ledig kapasitet og tilbød seg å gjøre det. Det er meldt fra deltakerne at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gjorde en god jobb med de praktiske forhold på arrangementene.

Samlet sett ser utvalget at Lønseth-gruppen synes å ha løst viktige samordningsbehov etter hendelsene 22. juli. Etableringen av et ad hoc-organ ved siden av linjestyringen, slik som Lønseth-gruppen, viste seg nyttig. I fremtiden kan man bruke denne erfaringen ved liknende behov. Det er særlig ved større ulykker mulighet for at felles opplegg for tiltak, som den rammede selv ikke kan eller ikke bør være alene om, kan ha nytte av slike koordineringsgrupper som ledes utenfor en formalisert sektorlinje. Utvalget er kjent med at Helsedirektoratet vil vurdere om det kan være hensiktsmessig å planlegge for et samarbeidsorgan for psykososial helse i sin beredskapsplanlegging.

7.5 Læringspunkter

7.5.1 Hva fungerte godt

- Oslo politidistrikt hadde et godt planverk for håndtering av evakuerte og pårørende.
- Oslo politidistrikt hadde forhåndsutpekt, øvd personell til bemanning av nasjonalt kontaktnummer for pårørende, registrering i DIR, og evakuerte- og pårørendesenter.
- Det nasjonale kontaktnummeret for pårørende ble raskt offentliggjort i riksdekkende medier og på politi.no.
- Fra søndag 24. juli er erfaringene fra de pårørende at evakuerte- og pårørendesenteret på Sundvolden var godt organisert.
- De pårørende var godt tilfreds med at politiet brukte mye tid på de pårørende under arrangementet på Utøya.

- Politidistriktene er godt tilfreds med at pårørendekontaktene fikk koordinert informasjon fra pårørendekoordinatoren i Oslo.
- Pårørendekoordinatoren gjennomførte en taktisk debrief med alle pårørendekontaktene i etterarbeidsfasen.
- De pårørende erfarte å bli godt ivaretatt av pårørendekontaktene i politidistriktene. De pårørende bør ha den samme pårørendekontakten gjennom hele prosessen.
- Erfaringene gjennom etablering og drift av den såkalte Lønseth-gruppen var gode.

7.5.2 Forbedringspunkter

- Det er mangelfulle planverk i flere politidistrikter for håndtering av evakuerte og pårørende. Utvalget anbefaler at politiet og kommunene samarbeider om planer for evakuerte- og pårørendesenter som omfatter flere kommuner der det er naturlig.
- Planverk for rask bemanning av evakuerte- og pårørendesenter og nasjonal pårørendetelefon bør inkludere muligheter for bruk av nabohjelp.
- Alle politidistrikter skal bruke det nasjonale pårørendenummeret. Det må være en koordinering av informasjonsutvekslingen på den nasjonale pårørendetelefonen når flere politidistrikter betjener nummeret. Ansvar et må ligge til det politidistriktet som blir utpekt til å "eie" hendelsen.
- Rutinene for vedlikeholdskontroll ved bruk av nasjonal pårørendetelefon må forbedres. Det må avklares rutiner for avlesing av antall innringere på den nasjonale pårørendetelefonen.
- Operatørene bør ha kompetanse på sorg- og stressreaksjoner.
- Alle politidistrikter bør ha tilstrekkelig tilgang til kapasitet og kompetanse på registrering av evakuerte og pårørende (DIR).
- Flere politidistrikter mangler øvelse i bruk av nasjonal pårørendetelefon og registrering i DIR.
- IKT-utstyr knyttet til registrering må forbedres.
- Det er viktig med synlighet (uniformering eller bruk av vester) for lett å kunne identifisere ledelse og andre funksjoner ved evakuerte- og pårørendesenteret.
- Utstyr som skal brukes i evakuerte- og pårørendesenteret, bør være forhåndsplanlagt og lett tilgjengelig.
- Politidistriktene må utpeke en fast pårørendekoordinator og faste pårørendekontakter. Funksjonsbeskrivelser må utarbeides. Pårørendekontaktene bør i utgangspunktet rekrutteres ut fra erfaring med etterforskning og håndtering av pårørende.
- Det må utvikles et fellesfaglig kompetansetilbud for pårørendekoordinatorer og pårørendekontakter, og funksjonen må øves under stabsøvelser. Politihøgskolen har nedfelt dette i utkastet til særskilte oppdrag for 2012.
- Pårørendekoordinatoren og -kontaktens aktiviteter må loggføres.
- Politi og helsetjenesten må utarbeide prosedyrer for utveksling av pasientinformasjon.

8 INFORMASJONS- OG MEDIEHÅNDTERING

Det stilles stadig strengere krav til politiets mediehandtering og bruk av kommunikasjon i kriminalitetsbekjempelsen og krisehandteringen. At kommunikasjon er en viktig del av samfunnets beredskap og oppgaveløsning i ekstraordinære hendelser kom særlig til uttrykk under flodbølgekatastrofen i Sør-Asia i 2004. Da fikk myndighetene sterk kritikk for manglende krisekommunikasjon, og betydningen av profesjonell mediehandtering og informasjon til publikum ble fremhevet som særlig viktig.¹⁴⁵

8.1 Vurderingskriterier

- Kapasitet og kompetanse
- Fikk berørte politidistrikter/særorganer bistand til kommunikasjonsfunksjonen?
- Ble målene for politiets krisekommunikasjon nådd?¹⁴⁶
- Effektivitet i kommunikasjonskanalene
- Var viktige budskap fra politiet synlige i media?
- Tilgjengelighet for media
- Tydelige rolle- og ansvarsavklaringer
- Kommunikasjon med omverdenen i etterkant av hendelsene
- Politidirektoratets strategiske og koordinerende rolle

I dette kapittelet er det for enkelhets skyld brukt funksjonsbeskrivelsen D5 og P5 for kommunikasjonsfunksjonen, uavhengig av om den er i eller utenfor stab.

8.2 Datainnsamling

Se kapittel 3.6.3 for sentrale referanser. Utvalget har i tillegg gjennomført kvalitative og kvantitative undersøkelser vedrørende politiets mediehandtering samt samtaler og korrespondanse med:

- ledelse og/eller fagmiljø i Politidirektoratet, Politiets data- og materielltjeneste, Utrykningspolitiet samt politidistriktene Oslo, Nordre Buskerud og Søndre Buskerud
- nettedaktørene i Departementenes servicesenter, Justisdepartementet, Toll- og avgiftsdirektoratet, Helsedirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- kommunikasjonsavdelingene ved Rikspolisen i Stockholm og Rigspolitiet i København

¹⁴⁵ St.meld. nr. 37 (2004–2005)

¹⁴⁶ PBS I, 2011:174

8.3 Avgrensning

I evalueringen av politiets mediehåndtering er det valgt å avgrense til Politidirektoratet, Oslo politidistrikt og Nordre Buskerud politidistrikt. Der det er relevant, er andre distrikter og særorganer omtalt.

8.4 Forberedelsesfasen

Fasen er tiden frem til bombeeksplosjonen, og inkluderer blant annet beredskapsplanlegging og generelle rammebetingelser og forutsetninger for politiets informasjonsberedskap.

8.4.1 Status pr. 22. juli

De siste årene har det vært en betydelig profesjonalisering av informasjonsvirksomheten i politiet. På midten av 2000-tallet hadde kun noen politidistrikter og særorganer kommunikasjonsrådgivere. I juli 2011 hadde Politidirektoratet, 15 distrikter og alle særorganer kommunikasjonsrådgivere i full stilling. I sju distrikter var funksjonen delt, typisk mellom kommunikasjons- og personalfunksjonen, mens fire distrikter ikke hadde noen egen kommunikasjonsfunksjon. De fleste rådgiverne hadde kommunikasjonsfaglig bakgrunn, andre politifaglig eller annen bakgrunn.

Politidirektoratets kommunikasjonsavdeling bestod 22. juli av en fungerende kommunikasjonsdirektør, fem kommunikasjonsrådgivere og én nettedaktør. Avdelingen har overordnet ansvar for intern og ekstern kommunikasjon for Politidirektoratet og politiet, og en strategisk rolle i å utvikle og følge opp kommunikasjon som virkemiddel. Politidirektoratet hadde døgnkontinuerlig pressevakt. Kommunikasjonsdirektøren var medlem av politidirektørens ledergruppe.

Politidirektoratet har lagt ned mye arbeid i å implementere og forankre politiets kommunikasjonsstrategi og kommunikasjonspolitikk, og i å bygge opp kommunikasjonsfaglig kompetanse og ressurser i distriktene. Det er også gjort et stort arbeid for å styrke distriktenes kompetanse i krisekommunikasjon. Foruten et eget mediehåndteringskapittel i PBS I, har man utgitt *Håndbok i krisekommunikasjon* (PBS II) og *Operativ mediehåndbok for politiet*. Politiets nasjonale øvelse Tyr har krisekommunikasjon som tema, blant annet gjennom mediespill. Direktoratet har også sørget for å integrere kommunikasjonsfaget i flere av Politihøgskolens utdanningsløp. To ganger i året inviteres politiets kommunikasjonsmedarbeidere til samling (*Infoforum*) der krisekommunikasjon har vært tema flere ganger.

Kommunikasjonssenheten ved Oslo politidistrikt bestod av kommunikasjonssjefen, pressesjefen og tre kommunikasjonsrådgivere. Distriktet hadde en ordning med pressevakt i arbeidstiden. Kommunikasjonssjefen er fast medlem i politidistriktets ledergruppe.

Nordre Buskerud politidistrikt hadde ingen fulltids kommunikasjonsfunksjon. Informasjonsarbeid var en tilleggsfunksjon til annet arbeid hos samme person som også var P5 og stedfortredende politimester. Det var ingen ordning med pressevakt. Gjennom sin ordinære jobb i distriktet var informasjonskontakten en del av ledergruppen.

Politidirektoratet har ikke pålagt distriktene og særorganene å knytte til seg kommunikasjonsfaglig kompetanse, men overordede føringer¹⁴⁷ understreker betydningen av et aktivt kommunikasjonsarbeid. 22. juli viste at også små politidistrikter kan rammes av ekstraordinære hendelser og kriser. Ut fra beredskapshensyn, men også med tanke på daglig kommunikasjonsarbeid og mediehåndtering, mener utvalget det ville vært naturlig at også de minste distriktene har spisskompetanse på kommunikasjonsfeltet.

8.4.2 Planverk

Håndbok i krisekommunikasjon (PBS II)¹⁴⁸ sier at alle distrikter og særorganer må ha planer for krisekommunikasjon som minimum inneholder personelloversikt, tiltakskort, beskrivelse av tekniske og praktiske løsninger, kontaktlister til pressen og samarbeidsaktører samt system for pressetelefonmottak. PBS I sier at det må gjennomføres realistiske øvelser.

Politidirektoratets plan for krisekommunikasjon (PBS III) ble oppdatert i mai 2010. Planen inneholdt tiltakskort, og beskrev mange av D5-funksjonens¹⁴⁹ oppgaver. Listen over hvem som inngikk i D5-funksjonen, var ikke ajourført. Det var forberedt et system for pressetelefon, men ikke lagt planer for bemanning. De særskilte bistands- og koordineringsoppgavene som er tillagt direktoratet, var ikke omhandlet i planverket med egne tiltakskort.

Kommunikasjonsavdelingen har vært sentral ved nasjonale øvelser som Tyr og Gemini, og har øvd for mange situasjoner. De særegne koordinerings- og kommunikasjonsutfordringene i en stor krise og som strekker seg over flere politidistrikter, har avdelingen i mindre grad øvd.

Krisekommunikasjonsplanen til Oslo politidistrikt ble sist oppdatert i april 2011, og fulgte påleggene i PBS II. Planen inneholdt blant annet tiltakskort, varslings- og kontaktlister, forhåndsproduserte pressemeldinger på norsk og engelsk, og beskrivelser av tekniske rutiner som iverksettelse av pressetelefonmottak. Mottaket hadde et eget telefonnummer med kapasitet til å ta i mot ti samtaler samtidig. Påtalejurister skulle bemanne pressetelefonen.

Politimesterens stab øvde jevnlig, og var regelmessig involvert i planlagte og ikke planlagte hendelser som ga god trening i å bruke planverket. Eksempler er Nobelprisutdelingen, store demonstrasjoner og VIP-besøk. Staben hadde kvartalsvise møter der funksjonsledere og

¹⁴⁷ Bl.a. *Kommunikasjonspolitik for politi- og lensmannsetaten* (2011) og disponeringsskriv for 2009

¹⁴⁸ Politidirektoratet, 2010

¹⁴⁹ I Politidirektoratet benevnes funksjonen som D5, i Justisdepartementet G5.

stedfortredere gjennomgikk aktuelle tema. Distriktet gjennomførte stabskurs våren 2011. P5 hadde regelmessig dialog med Oslo kommune og andre samvirkeaktører.

Krisekommunikasjonsplanen til Nordre Buskerud politidistrikt ble oppdatert i 2008. Den bygget på krisekommunikasjonsplanen til Søndre Buskerud politidistrikt, og inneholdt blant annet tiltakskort. Den ga ikke oversikt over hvem som inngikk i P5-funksjonen, men forutsatte at ansatte fra personaleksjonen og retts- og påtaleenheten skulle bistå. Det var ikke forberedt noe system for pressetelefonmottak. Krisekommunikasjonsplanen har aldri vært øvd.

Etter utvalgets vurdering har Politidirektoratet lagt ned mye arbeid for å styrke distriktenes og særorganenes evne til å drive effektiv mediehåndtering og krisekommunikasjon, blant annet ved å utarbeide og implementere overordnede strategier og planverk, og ved regelmessig å samle politiets kommunikasjonsmedarbeidere til fagseminarer. En gjennomgang av PBS I og II viser at direktoratets særegne koordineringsrolle for politiet innenfor informasjons- og mediehåndtering ved ekstraordinære hendelser og kriser i liten grad er beskrevet. På noen områder er det også uoverensstemmelser mellom bør- og må-krav til D5-/P5-funksjonen. Utvalget legger til grunn at forskjellene blir tatt opp ved revisjon av dokumentene.

Verken PBS I, II eller III inneholdt tiltak for å forsterke kommunikasjonsfunksjonen ved en ekstraordinær hendelse eller krise av lang varighet. Det er utvalgets vurdering at de evaluerte gjennom sine planverk ikke var godt nok forberedt på å håndtere langvarige og omfattende ekstraordinære hendelser og kriser. Utvalget mener imidlertid at spesielt Oslo politidistrikt har lagt ned mye arbeid i å utvikle et godt lokalt planverk for krisekommunikasjon.

8.4.3 P5-funksjonen

Når politimesterens stab er satt, har P5-funksjonen ansvar for å organisere ekstern og intern kommunikasjon, herunder mediehåndtering, medieovervåking, samordning og utarbeidelse av strategier og talepunkter. P5 er fagansvarlig for oppdatering av lokalt planverk (PBS III). Det stilles ikke eksplisitte krav til bemanning, men PBS I sier at funksjonen med fullt oppsett består av leder, informasjonsmedarbeidere og telefonvakter. Evalueringer fra øvelser¹⁵⁰ viser at funksjonen må være dimensjonert for å håndtere ekstraordinære hendelser og kriser.

I *Politidirektoratet* er to rådgivere i kommunikasjonsavdelingen utpekt til D5-funksjonen, mens øvrig personell inngår ved behov. Det er ingen beredskapsordning for stabsfunksjonene, heller ikke D5, men avdelingen har døgkontinuerlig pressevaktordning med krav til at vakthavende skal kunne innfinne seg i direktoratet i løpet av to timer.¹⁵¹ D5 har arbeidsstasjon i stabsrommet, mens øvrig personell sitter i kommunikasjonsavdelingen.

¹⁵⁰ Evaluering av øvelser, sammendrag av erfaringspunkter, Sønderland & Holand, 2009

¹⁵¹ Instruks for pressevakten i Politidirektoratet, januar 2011

I *Oslo politidistrikt* er to kommunikasjonsrådgivere utpekt til å inngå som leder for P5-funksjonen. Øvrig personell i kommunikasjonsenheten inngår ved behov. Det er ingen beredskapsordning for P5. Funksjonen har to plasser i stabsrommet, mens øvrig personell disponerer et eget rom vis-à-vis med fire arbeidsstasjoner.

I *Nordre Buskerud politidistrikt* er en medarbeider som tidvis fungerer som politimester, utpekt som P5. Det er ikke utpekt stedfortredere eller andre som skal inngå i funksjonen.

PBS I sier at funksjonslederne bør velges etter kvalifikasjoner, og at faste stedfortredere må ha nødvendig kompetanse. PBS II sier at distriktets kommunikasjonsrådgiver bør fungere som P5. Ikke alle distrikter følger denne anbefalingen.

Utvalget konstaterer at Politidirektoratet og Oslo og Nordre Buskerud politidistrikter i henhold til PBS I hadde utpekt ledere for D5-/P5-funksjonen. I Nordre Buskerud var det imidlertid ikke utpekt stedfortredere for funksjonslederen, eller opplært medarbeidere som skulle bistå. P5 hadde dessuten flere roller i politidistriktet. Blant annet fungerte vedkommende tidvis som politimester, og som distriktets talsperson. I sum fremstår det for utvalget som om P5-funksjonen i Nordre Buskerud ikke var godt nok innarbeidet.

Bortsett fra Politihøgskolens stabskurs, der krisekommunikasjon er ett av mange temaer, finnes det i dag ikke noe eget kompetansebyggende tilbud for P5. I Danmark har Rigspolitiet/Politiskolen et eget mediekurs, mens Rikspolisen i Sverige er i ferd med å utvikle et eget kurs for deres informasjonsfunksjon. Etter utvalgets vurdering vil et eget kurs for P5-funksjonen kunne sikre at funksjonsledere, stedfortredere og eventuelt andre som vil kunne få viktige oppgaver i P5-funksjonen, har den nødvendige kompetansen. At distriktene har en mest mulig lik måte å utføre P5-funksjonen på, er også en viktig forutsetning for et godt nabosamarbeid.

8.4.4 Oppsummering

Det varierer hvor godt planverket for krisekommunikasjon er forberedt, og hvordan P5-funksjonen er innarbeidet. Etter utvalgets vurdering hadde Oslo et godt oppdatert og funksjonelt planverk som var øvd på, og en forberedt P5-funksjon, mens Nordre Buskerud ikke hadde øvd sin krisekommunikasjonsplan eller innarbeidet P5-funksjonen på en god nok måte.

Ingen av de lokale planverkene inneholdt tiltak for å forsterke D5-/P5-kommunikasjonsfunksjonen i tilfelle ekstraordinære hendelser eller kriser av lang varighet. En kan ikke se at D5 i Politidirektoratet har øvd sin særskilte koordineringsfunksjon i en ekstraordinær hendelse eller krise. Det konstateres like fullt at kommunikasjonsavdelingen i direktoratet har gjort mye for å styrke etatens kompetanse i krisekommunikasjon.

8.5 Gjennomføringsfasen

Med denne fasen menes tiden etter eksplosjonen i Oslo. Noen temaer omtales samlet, andre knyttet til Politidirektoratet, Oslo politidistrikt og Nordre Buskerud politidistrikt. Det har vært utfordrende å tidsfeste eksakt når etterarbeidsfasen begynner. Direktoratets strategiske og koordinerende rolle, kommunikasjon med omverdenen og omdømmehåndtering er omtalt i etterarbeidsfasen.

I *Oslo politidistrikt* var pressesjefen (P5) alene på jobb da bomben eksploderte. Tiltak i henhold til planen ble straks iverksatt, og samtlige medarbeidere i kommunikasjonsenheten ble anmodet om å møte. Politidirektoratet ble også anmodet om å sørge for bistand, og i løpet av ettermiddagen ble P5 styrket med to eksterne kommunikasjonsrådgivere. Tre av kommunikasjonsenhetens egne rådgivere kom inn i løpet av ettermiddagen og kvelden. Det viste seg at kommunikasjonsrådgivere som bistod, ikke kom inn i relevante datasystemer, og at enkelte pc-er ikke virket tilfredsstillende fordi de ikke var oppdatert eller testet.

Pressesjefen (P5) fikk straks telefoner fra media, og bekreftet at det hadde vært en eksplosjon. Det ble prioritert å få ut første pressemelding, og denne ble sendt kl. 16.05. Det første døgnet ble det sendt ut 10 pressemeldinger, på norsk og engelsk. Kopi gikk til Utenriksdepartementet, som videresendte til ambassadene. Det var til stor hjelp å ha ferdige utkast til pressemeldinger, særlig for å huske hva som er viktig å formidle.

På grunn av en svært tidkrevende og komplisert publiseringsløsning prioriterte Oslo politidistrikt andre kommunikasjonskanaler enn politiets nettsider. Det var nødvendig at Politidirektoratet bistod med publisering. Første nettsak om bomben i Regjeringskvartalet ble publisert kl. 16.56. Den bekreftet at det hadde vært en eksplosjon, og oppfordret folk til å holde seg unna Oslo sentrum og til å begrense bruken av mobiltelefon. Publisering på politi.no blir for øvrig også omtalt under *kommunikasjonskanaler*.

Fram til pressetelefonmottaket var operativt cirka kl. 17.15 ble henvendelser besvart av to politijurister og to kommunikasjonsrådgivere. Mottaket var døgnåpent til og med 26. juli. Fra 27. til 30. juli var det åpent kl. 08.00 til kl. 24.00, deretter var tjenesten åpen i kontortiden frem til avvikling 1. august. Særlig brukte internasjonal presse tjenesten. Det planlagte pressetelefonsystemet ble ikke brukt, fordi telefonapparatene stod i uegnede lokaler. Det ble derfor opprettet et pressetelefonmottak et annet sted i politihuset. Dermed ble antall linjer redusert fra ti til tre. Det var stor pågang de første dagene, og i perioder vanskelig å nå frem. I den døgnåpne perioden besvarte mottaket cirka 4000 ehenvendelser. I tillegg besvarte personell i kommunikasjonsenheten mediehenvendelser via det ordinære pressevaktnummeret. Sett i lys av den massive pågangen, og tilbakemeldinger fra media om at det var vanskelig å nå gjennom, er det likevel utvalgets vurdering at bemanningen var for liten de første timene.

Innsatslederen i Regjeringskvartalet orienterte pressen første gang ca. kl. 16.30, og tok dem én time senere inn til åstedet der det ble gitt anledning til å fotografere. Innsatslederens forslag til mediehåndtering på åstedet ble forankret hos P5. Siste pressebrief ble gitt ca. kl. 18.30. Fra da ble pressen orientert i pressemeldinger og via pressetelefon, og gjennom pressekonferanser:

- 22. juli kl. 18.00, 19.30, 20.30 og 23.30
- 23. juli kl. 09.00 og 18.00 (direktoratet holdt pressekonferanse kl. 03.50, der Oslo deltok)
- 24. juli kl. 10.00 og 17.30

Fra 25. juli var det pressekonferanse én gang om dagen, mens frekvensen fra 8. august var annenhver dag. Innledningene ble holdt på norsk, så på engelsk. At de første pressekonferansene ble holdt i trappeoppgangen i politihuset på Grønland har blitt kritisert av journalister. Dette var imidlertid et valg gjort ut fra sikkerhetsvurderinger.

Mange oppgaver, tidspress, stor mediepågang og liten bemanning gjorde at det for P5 i Oslo var vanskelig å tenke langsiktig og strategisk. De første døgnene ble det lagt muntlige strategier. Skriftlige planer ble til en viss grad utformet senere, basert på aktuelle temaer. P5 har selv pekt på at hvilken informasjon som skulle gis til mediene, i større grad burde vært diskutert med og godkjent av stabssjefen/politimesteren.¹⁵²

P5 opplevde raskt å få tilgang til relevant informasjon for å ivareta eget ansvarsområde. Kommunikasjonen med staben var god, men P5 opplevde at dialogen og samspillet med P2-funksjonen burde vært tettere. For eksempel ble det opprettet et pårørendesenter på Stovner politistasjon uten at P5 ble informert. Følgelig ble befolkningen ikke informert om dette.¹⁵³

Etter utvalgets vurdering iverksatte P5-funksjonen i Oslo raskt relevante tiltak i planverket. Selv om bombeeksplosjonen fant sted fredag ettermiddag i fellesferien, var P5-funksjonen etter cirka én time bemannet av fire kommunikasjonsrådgivere. Det må kunne karakteriseres som raskt. I sin egevaluering sier P5 at alle ressurser bør kalles inn umiddelbart, for så eventuelt å nedskalere. Utvalget er enig i denne vurderingen.

I *Politidirektoratet* var én kommunikasjonsrådgiver på jobb da bomben eksploderte. Pressevakten (D5), som er én av to utpekte funksjonsledere for D5, og nettredaktøren hadde forlatt bygget, men kom raskt tilbake. En av rådgiverne i kommunikasjonsavdelingen avbrøt ferien, og var på plass i direktoratet i løpet av ettermiddagen. Tiltak i krisekommunikasjonsplanen ble umiddelbart iverksatt, der de viktigste målene var å skaffe oversikt, opprette kontakt med P5 i Oslo, og skaffe personellressurser til Oslo og egen funksjon. En kommunikasjonsrådgiver fra Utrykningspolitiet ble bedt om å bistå direktoratet. Vedkommende ble på vei til Oslo omdirigert til Hønefoss, slik at Politidirektoratet ikke fikk

¹⁵² Egevaluering av P5-funksjonen i forbindelse med 22. juli (Oslo politidistrikt, 2011).

¹⁵³ Se også kapittel 7 om evakuerte og pårørende.

ekstern bistand før lørdag formiddag. Kontakt ble også opprettet med fungerende kommunikasjonsdirektør, som er den andre forhåndsutpekte funksjonslederen for D5. Vedkommende ble ført opp på en turnusliste som sikret at D5 til enhver tid på døgnet ville ha en funksjonsleder.

Politidirektoratets oppgave i en ekstraordinær hendelse eller krise er blant annet å støtte de berørte politidistrikter/særorganer, behandle spørsmål om policy, sørge for at nødvendige personell- og materiellressurser er disponible, og gi råd til og koordinere samarbeidet mellom de berørte politimestrene.¹⁵⁴ Det ligger ikke til direktoratets rolle å overta informasjonsansvaret fra de berørte politidistrikter og særorganer. For å avlaste Oslo politidistrikt ble det imidlertid avtalt at D5-funksjonen i direktoratet skulle publisere pressemeldinger på politi.no og besvare telefonhenvendelser fra media basert på Oslos pressemeldinger. Disse avlastingsoppgavene ligger ikke inne som tiltak i Politidirektoratets planverk for krisekommunikasjon (PBS III).

På grunn av terrorangrepenes omfang og karakter vurderte Politidirektoratet det som viktig at politidirektøren bidro til å skape trygghet ved å vise handlekraft overfor befolkningen samt omtanke og medfølelse med dem som var rammet. Fredag kveld informerte politidirektøren i direktesendinger på NRK og TV2 om at direktoratet ville sørge for at Oslo politidistrikt fikk de nødvendige ressurser, og at det var innført kontroll på Schengens indre grense, med begrunnelse og konkrete konsekvenser. Han minnet også om Oslo politidistrikts oppfordring til folk om å holde seg unna Oslo sentrum.

Etter utvalgets oppfatning mobiliserte D5-funksjonen i Politidirektoratet hurtig, og kunne derfor raskt bistå Oslo både med personell og gi hjelp til å utføre konkrete arbeidsoppgaver som blant annet publisering av pressemeldinger på politi.no. Utvalget mener imidlertid at direktoratet ikke sørget for tilstrekkelig med personell til å bistå Nordre Buskeruds P5-/kommunikasjonsfunksjon sett terrorangrepenes store omfang. Se også nedenfor om bistand for ytterligere omtale av temaet.

Da *Nordre Buskerud politidistrikt* fikk melding om skyting på Utøya ble konstituert politimester, som også var P5, umiddelbart varslet. Han ga bevæpningsordre, og understreket at meldingen måtte tas på største alvor med tanke på situasjonen i Oslo.¹⁵⁵ Konstituert politimester/P5 møtte cirka kl. 17.45 på politihuset. Han ble raskt opptatt med å svare på telefoner fra media, og kl. 17.59 ble første pressemelding sendt. P5 satt innledningsvis i stabsrommet, men ble etter hvert flyttet til et kontor i nærheten. Etersom politidistriktet ikke har forberedt noe system for pressetelefonmottak, var det ikke mulig å besvare det store antallet telefoner fra media, utover de anropene P5 selv besvarte.

¹⁵⁴ PBS I, 3022:36

¹⁵⁵ Nordre Buskerud politidistrikts lydlogg, DTG 221729

P5 vurderte at politiets nettsider ikke var en relevant informasjonskanal grunnet en svært tidkrevende publiseringsløsning. Den første nettsaken som omhandlet Utøya, ble publisert av Politidirektoratet kl. 03.13 lørdag 23. juli og informerte om en pressekonferanse politidirektøren skulle holde for å opplyse om antallet drepte på Utøya. Publisering blir også omtalt under *kommunikasjonskanaler*.

Frem til politimesteren kom i 19.30–20.00-tiden hadde funksjonsleder P5 et ansvar både som P5 og som konstituert politimester. Det var lite dialog mellom P5 og politimester og stabssjef hva gjaldt mediehåndtering.

Ved 20-tiden fredag kveld ble det avtalt mellom Nordre Buskerud og Oslo at sistnevnte skulle overta koordineringen av mediehåndteringen for både Regjeringskvartalet og Utøya. Ulike oppfatninger om hva dette innebar, førte til at det i praksis ikke var noen mediehåndtering i Nordre Buskerud før lørdag formiddag, da P5 og en kommunikasjonsrådgiver fra Utrykningspolitiet (UP) håndterte media ved evakuerte- og pårørendesenteret på Sundvolden. I løpet av lørdagen ble det endelig avklart mellom Nordre Buskerud, Politidirektoratet og Oslo at sistnevnte skulle koordinere all mediehåndtering for Nordre Buskerud. Funksjonsleder P5 i Nordre Buskerud ble dimittert mandag 25. juli, også fra sin funksjon som politidistriktets informasjonskontakt. Etter dette henviste distriktet samtlige mediehenvelser til Oslo. Dette blir særskilt omtalt i underkapitlet *samordning*.

På grunn av stort mediepress møtte politimesteren lørdag kveld media på politihuset i Hønefoss. Etter dette ble Utøya tema under pressekonferansene til Oslo politidistrikt. I dagene etter 22. juli vokste kritikken mot Nordre Buskerud, og sammen med Politidirektoratet og Oslo politidistrikt ble det bestemt at det skulle holdes en pressekonferanse på Hønefoss 27. juli. Denne dempet mye av kritikken, men førte til nye spørsmål om politiets aksjon.

Når det gjelder meldingsfasen og den første delen av aksjonsfasen er det utvalgets oppfatning at P5-funksjonen i Nordre Buskerud raskt var på plass og at førstebudskap hurtig kom ut.

At P5 innledningsvis også hadde rollen som konstituert politimester, at det senere var liten kontakt mellom politimesteren, stabssjefen og P5 om mediehåndtering, og at det ikke ble godt nok avklart mellom Oslo og Nordre Buskerud hva det innebar at Oslo overtok koordineringen, bidro etter utvalgets syn til at mediehåndteringen vedrørende Utøya ikke fungerte på en god måte. Selv om førstebudskapet raskt ble sendt ut, kan ikke utvalget se at mediehåndteringen var i samsvar med PBS I, som blant annet sier at det ved ekstraordinære hendelser og kriser er avgjørende at politiet er tilgjengelig for media og aktivt går ut med informasjon. Kommunikasjonen fra politiet skal blant annet forebygge frykt og usikkerhet, og bidra til at befolkningen får et riktig bilde av hendelsen.

Utvalget stiller spørsmål ved at funksjonsleder P5 ble flyttet ut av staben, og senere fikk en rolle som talsperson i innsatsområdet. Funksjonsleder P5 har en viktig rolle i staben, og skal i utgangspunktet ikke selv håndtere media. Funksjonslederen skal blant annet lede arbeidet i egen funksjon, og legge frem anbefalinger om mediehåndtering og kommunikasjonstiltak for stabssjefen. Det er viktig at P5 har fokus på sine oppgaver i politimesterens stab, og at øvrig personell tilknyttet funksjonen utfører de praktiske oppgavene som for eksempel å utarbeide budskap, svare medietelefoner og drive medieovervåking. Selv om Oslo hadde overtatt koordineringsansvaret for mediehåndteringen hva gjaldt politiets aksjon på Utøya, er utvalget av den oppfatning at Nordre Buskerud politidistrikt skulle prioritert å styrke egen P5-/kommunikasjonsfunksjon. Ikke minst med tanke på internkommunikasjon og for å ha et bindeledd mot P5-funksjonen i Oslo burde distriktet sørget for å ha opprette en slagkraftig kommunikasjonsfunksjon.

Samordning

Politiets kommunikasjon skal være helhetlig, og informasjon til befolkningen må koordineres internt og med samvirkeaktørene.¹⁵⁶ Da bomben eksploderte i Regjeringskvartalet, var Politidirektoratet raskt på tilbudssiden overfor Oslo, blant annet med tanke på personellressurser og praktisk bistand til publisering på politi.no og medieovervåking. Oslo politidistrikt og direktoratet ga hverandre informasjon fortløpende, men det var i liten grad koordinering og en felles kommunikasjonsstrategi de første døgnene. Dette kom noe mer på plass etter hvert, særlig gjennom en felles pressekonferanse lørdag 23. juli.

Nordre Buskerud fikk ikke den samme bistanden. Det fremkommer imidlertid av lydloggen fra Nordre Buskerud¹⁵⁷ at D5 i Politidirektoratet flere ganger fredag kveld forsøkte å kontakte P5. Blant annet var det behov for å koordinere informasjon til politi.no, og informere om evakuerte- og pårørendesenteret på Sundvolden. Dette bedret seg utover kvelden, da det ble opprettet kontakt.

Fredag kveld bestemte Riksadvokaten at Oslo politidistrikt skulle ta etterforskningsansvaret for både Regjeringskvartalet og Utøya. Cirka kl. 20 fredag avtalte derfor fungerende stabssjef i Oslo og politimesteren i Nordre Buskerud at Oslo skulle overta koordineringen av mediehåndteringen knyttet til både Regjeringskvartalet og Utøya. Hva formuleringen *å overta koordineringen* i praksis innebar ble imidlertid ikke klart formulert mellom Nordre Buskerud og Oslo. Politimesteren i Nordre Buskerud antok at Oslo tok ansvar for *all* mediehåndtering, og P5 fikk i oppgave å være bindeledd til Oslo. P5 i Nordre Buskerud klarte ikke å komme i kontakt med P5-funksjonen i Oslo, men sendte en pressemelding kl. 20.13 om at Oslo fra og med da overtok mediehåndteringen. Media fortsatte imidlertid å kontakte Nordre Buskerud og fortalte at Oslo henviste tilbake til Hønefoss. Derfor fortsatte Nordre Buskerud å svare på

¹⁵⁶ Kommunikasjonspolitik for politi- og lensmannsetaten (2011)

¹⁵⁷ DTG 221920, 221939, 221943

spørsmål. Dette bidro til en ukoordinert mediehåndtering og det var uklart for media hvilket politidistrikt de skulle forholde seg til.

P5 i Oslo opplevde det tilsvarende utfordrende å få kontakt med P5 i Nordre Buskerud, og gjensidig samordning og kommunikasjon ble vanskelig. Innledningsvis hadde P5 i Nordre Buskerud en forståelse av at Oslo overtok all mediehåndtering. P5 i Oslo forstod det som at Nordre Buskerud selv skulle svare for aksjonen på Utøya, og for evakuerte- og pårørendesenteret på Sundvolden, og at de to distriktene kun skulle koordinere mediehåndteringen seg imellom. Resultatet av uklarhetene førte til et informasjonsvakuum og en manglende mediehåndtering i innsatsområdet på landsiden i Utøya-området. Media fant ingen fra politiet å forholde seg til. Det ble ikke gitt orientering til innsatslederne om hva de skulle si til media, selv om dette ble etterlyst.¹⁵⁸

Én konsekvens av manglende mediehåndtering i innsatsområdet var at mange journalister samlet seg ved evakuerte- og pårørendesenteret på Sundvolden. Lørdag morgen var mediepresset så stort at P5 i Nordre Buskerud ble sendt til Sundvolden for å håndtere media. P5 ble først intervjuet utenfor hotellet, før han tok journalistene med til Storøya der innsatslederen orienterte. Deretter tok en kommunikasjonsrådgiver fra UP over mediehåndteringen ved evakuerte- og pårørendesenteret. Det var sporadisk kontakt med P5 i Oslo, men lite koordinering. Kommunikasjonsrådgiveren fra UP sier at han tidligere enn søndag ettermiddag burde fått talepunkter fra Oslo, som hadde koordineringsansvaret.

Det er utvalgets vurdering at fokuset på samordning, koordinering og prosedyrer for informasjonsutveksling skulle vært større mellom Oslo og Nordre Buskerud. Når politimesteren i ett politidistrikt overtar ansvaret for mediehåndteringen i et annet distrikt, bør dette formaliseres og skriftliggjøres slik at alle parter er omforent om hva en slik overtakelse innebærer. Det er også viktig at lederne for P5-funksjonene er involvert i denne prosessen, slik at det blir tydelig for det utøvende leddet nøyaktig hva en overtakelse innebærer.

Utvalget vurderer at Oslo skulle prioritert å sende en P5-liaison til Nordre Buskerud i det øyeblikk førstnevnte overtok koordineringsansvaret. Utvalget har forståelse for at Oslo var midt i håndteringen av et terrorangrep mot landets regjering, og at det var mangel på personell. Om staben i Oslo ikke var i stand til å sende personell, burde Politidirektoratet vært spurt om å bistå. Da ville politiet i større grad kunne ha koordinert mediehåndteringen rundt begge hendelsene. Utvalget mener videre at direktoratet, ut fra sin koordineringsrolle, kunne tatt et større initiativ for å sikre kommunikasjonsfaglig koordinering.

¹⁵⁸ Nordre Buskerud politidistrikts lydlogg, DTG 221845

At D5 i Politidirektoratet og P5-funksjonene i Oslo og Nordre Buskerud hadde vanskelig for å få kontakt med hverandre, synliggjør etter utvalgets oppfatning behovet for at planverket oppdateres for også å omhandle prosedyrer for informasjonsutveksling, og at dette må øves.

Når det gjelder samordning med eksterne aktører hadde D5 i Politidirektoratet i aksjonsfasen kontakt med Justisdepartementets politiavdeling. Kontakt med kommunikasjonsfunksjonen i Justisdepartementet ble opprettet senere. Kontakten var av praktisk art, og det var lite koordinering. I aksjonsfasen tok Oslo kontakt med Utenriksdepartementet, som videresendte pressemeldinger til ambassadene. Det var etter hvert kontakt med eksterne aktører som Oslo kommune. P5-funksjonen i Nordre Buskerud hadde ikke kontakt med kommunikasjonsfunksjonen hos sine samvirkeaktører.

Bistand

Å sørge for nok personellressurser er en kritisk suksessfaktor i krisehåndtering. Det fremkommer av både PBS I og Politidirektoratets PBS III (krisekommunikasjon) at det er en eksplisitt oppgave for direktoratet å bistå berørte politidistrikter og særorganer med personell under kriser og ekstraordinære hendelser. PBS II (*Håndbok i krisekommunikasjon*) anbefaler at distrikter med én kommunikasjonsrådgiver inngår bistandsavtaler med nabo-distrikter. Rutiner for hvordan bistand i praksis skal gjennomføres, sier planverket ingenting om, heller ikke at dette må øves for å minimere praktiske utfordringer.

Verken Politidirektoratet, Oslo eller Nordre Buskerud politidistrikter hadde inngått bistandsavtaler med andre distrikter eller særorganer. Direktoratet liste over politiets kommunikasjonsmedarbeidere var ikke ajourført. Vedkommende som var leder av D5-funksjonen fredag 22. juli, hadde likevel god oversikt over personell med relevant kompetanse.

Da bomben eksploderte, tok P5 i Oslo raskt kontakt med Politidirektoratet for å be om bistand, og i løpet av kvelden ble politidistriktet tilført totalt to kommunikasjonsrådgivere fra politiet. Frem til 15. august fikk Oslo overlappende bistand.

Cirka kl. 16.30 ba D5 i Politidirektoratet om bistand fra en kommunikasjonsrådgiver i Utrykningspolitiet. Vedkommende var tenkt brukt i direktoratet, men ble på vei til Oslo omdirigert til Nordre Buskerud. Dermed ble ikke D5-funksjonen i direktoratet styrket før lørdag formiddag av en kommunikasjonsrådgiver fra et annet politidistrikt. Vedkommende ble i direktoratet ut lørdagen. Resten av evalueringsperioden fikk direktoratet overlappende bistand av én til to kommunikasjonsrådgivere fra flere distrikter og særorganer. Rådgiverne bisto i opp til én uke.

Politidirektoratet tok fredag ettermiddag også kontakt med Nordre Buskerud for å tilby bistand, men fikk først opplyst at distriktet ikke hadde behov for ekstra personell på

kommunikasjonssiden. Utover kvelden vokste mediepresset, og politimesteren tok kontakt med Politidirektoratet for å be om personell til å håndtere media ved evakuerte- og pårørendesenteret på Sundvolden. Av ulike årsaker ble P5-funksjonen i Nordre Buskerud styrket først lørdag cirka kl. 12.30 av den nevnte kommunikasjonsrådgiveren fra Utrykningspolitiet. Det var aldri tema å forsterke P5-funksjonen med andre enn rådgiveren fra UP, som bistod til og med 24. juli.

Fra 11. august fikk Nordre Buskerud kontinuerlig bistand på kommunikasjonssiden i opptil én uke om gangen. Kommunikasjonsrådgivere som bistod i Nordre Buskerud, opplevde imidlertid at det var mangel på koordinering og ledelse av kommunikasjonsarbeidet, og at det var vanskelig å få kontakt med lederfunksjoner for kommunikasjon i Politidirektoratet og i Oslo. Det var ingen faste møtepunkter, og en strategisk tilnærming til kommunikasjonsutfordringene ble vanskelig.

Det er utvalgets vurdering at D5 i Politidirektoratet raskt sørget for personellbistand til P5 i Oslo. Egen funksjon fikk ikke bistand før lørdag formiddag. Til tross for svært stor mediepågang fikk ikke Nordre Buskerud stedlig bistand til P5-funksjonen før lørdag ettermiddag 23. juli, da av én kommunikasjonsrådgiver, som ble værende i distriktet ut søndag 24. juli. Selv om politimesteren i Nordre Buskerud fikk telefonråd om mediehåndtering fra kommunikasjonsavdelingen i direktoratet, fikk ikke distriktet permanent, stedlig bistand til kommunikasjons håndteringen før torsdag 11. august.

Ifølge både PBS I og egen PBS III har Politidirektoratet et eksplisitt ansvar for å bistå med personellressurser til distrikter eller særorganer som har behov. Det fremkommer i intervju med D5 at det på grunn av ferietid var utfordrende å få tak i personell. Mye tid gikk med til å ringe til kommunikasjonsrådgivere som viste seg å være på ferie eller av andre grunner ikke kunne møte. Man så seg nødt til å håndtere hendelsene med ressursene som var tilgjengelige der og da, og Oslo ble prioritert fremfor egen funksjon. Det er likevel utvalgets vurdering at direktoratet kunne lagt større trykk på å skaffe personell både til egen funksjon og spesielt til Nordre Buskerud. Dette gjelder både i gjennomføringsfasen og i etterarbeidsfasen.

I sin lokale evaluering peker P5 ved Oslo politidistrikt på at det bør etableres et formelt samarbeid med nabo-distrikter/særorganer som er tiltenkt en bistandsrolle for hverandre i en ekstraordinær hendelse eller krise. Samarbeidet bør være av en slik art at det blir et utvidet kollegium, der alle involverte kjenner hverandres planverk og rutiner. Ved å formalisere og øve et slikt samarbeid, vil man i en krise bruke mindre tid og ressurser på introduksjon og opplæring av dem som kommer for å bistå. Utvalget støtter forslaget, og legger til at Politidirektoratet bør vurdere å opprette "ressursteam" på krisekommunikasjon som på kort varsel kan bistå politidistrikter/særorganer som er involvert i håndteringen av ekstraordinære

hendelser og kriser. Et slikt ressursteam kan ikke bare bistå med håndteringen av aksjonsfasen, men også den viktige etterarbeidsfasen.

8.5.1 Kommunikasjonskanaler

For å nå flest mulig må politiet kommunisere i flere kanaler. De opplagte er blant annet pressetelefon, pressemelding, pressekonferanse og talspersoner. Det forutsettes at all informasjon fra politiet samles på politi.no. Etatens viktigste kanal for massekommunikasjon er imidlertid prisgitt en publiseringsløsning som siden lanseringen i 2009 har vært preget av feil og ustabilitet. I distriktene er det tydelige meninger om at løsningen, utviklet av Politiets data- og materieltjeneste (PDMT) og bygget på et system for dokumenthåndtering, er lite brukervennlig. Å publisere er tungvint, innebærer mange enkeltoperasjoner, og må utføres av folk med spesialkompetanse. Det er utviklet en *hendelsesweb* som skal gjøre det lettere å finne informasjon. Grunnet feil var denne ikke tatt i bruk 22. juli, og inngikk ikke i noe planverk.

De evaluerte peker på store utfordringer med publiseringsverktøyet. P5 i Oslo og i Nordre Buskerud opplevde politi.no som uegnet for rask kommunikasjon. Andre kanaler og oppgaver ble prioritert, og det var nødvendig at Politidirektoratet publiserte. En komplisert og tidkrevende publiseringsløsning medførte at politiets hovedkanal i liten grad ble brukt 22. juli.

Da Politidirektoratet tirsdag 26. juli startet å publisere navnene på de drepte,¹⁵⁹ brøt serverkapasiteten sammen. Direktoratets nettedaktør opplevde at det tok lang tid for PDMT å rette feilen. For å avlaste politi.no ble navnelisten også sendt til redaksjonene.¹⁶⁰ Det er utvalgets vurdering at dagens publiseringsverktøy snarest må erstattes av en løsning som er enkel å bruke, og der publisering ikke tar mer enn 2-3 minutter.¹⁶¹ Det er også viktig med tilstrekkelig kapasitet til å håndtere mange besøkende samtidig. En lite brukervennlig publiseringsløsning, kombinert med for liten serverkapasitet, er ikke tilfredsstillende.

I strategidokumentet *Politiet mot 2020*¹⁶² åpnes det for bruk av sosiale medier, samtidig som Politidirektoratet¹⁶³ minner om at politi.no er primærkanalen. Av de evaluerte var kun Politidirektoratet på Twitter 22. juli, og ingen hadde egne Facebook-sider på distriktsnivå.¹⁶⁴ Twitter har en begrensning på 140 tegn med mellomrom, og det kan diskuteres hvor egnet dette er til å gi fyllestgjørende informasjon i en krise. Direktoratet sendte fredag 22. juli ut én melding, og fram mot månedsskiftet 3 til 5 meldinger daglig. Deretter ble Twitter mindre brukt. Etter utvalgets vurdering kan sosiale medier i større grad brukes som kommunikasjonskanaler.

¹⁵⁹ Oslo politidistrikts evaluering, 2011, Politiets data- og materieltjenestes evaluering, 2011

¹⁶⁰ Logg nettedaktør, 3. august 2011

¹⁶¹ Nettedaktørene i DSB, Toll- og avgiftsdirektoratet, Helsedirektoratet, Rigspolitiet og Rikspolisen

¹⁶² Politidirektoratet, 2008

¹⁶³ Politidirektoratets rundskriv 2011/002 om bruk av sosiale medier i politi- og lensmannsetaten

¹⁶⁴ Seksjon for volds- og seksualforbrytelser ved Oslo politidistrikt har egen side på Facebook.

Talspersoner

I Oslo uttalte P5 seg til media i meldingsfasen. I aksjonsfasen var fungerende stabssjef og fungerende politimester talspersoner under pressekonferanser, på grunn av funksjon og nærhet til krisen. I Regjeringskvartalet uttalte innsatslederen seg til media, mens talspersonene ved pressetelefonmottaket var påtalejurister, valgt på grunn av kompetanse. På pressekonferansene i dagene som fulgte deltok stabssjefen og påtaleansvarlig.

I Nordre Buskerud politidistrikt uttalte P5 seg til media i meldingsfasen og i aksjonsfasen. Det var ingen talspersoner i innsatsområdet 22. juli. Om formiddagen 23. juli ga P5 noen intervjuer ved evakuerte- og pårørendesenteret på Sundvolden, mens innsatslederen orienterte ved Storøya. Deretter tok en sivilt ansatt kommunikasjonsrådgiver fra Utrykningspolitiet over som talsperson. Vedkommende har i intervju fortalt at det spesielt for utenlandsk media var utfordrende med en polititalsmann uten uniform. Det er utvalgets vurdering at Nordre Buskerud skulle prioritert å ha en uniformert talsperson i innsatsområdet. Som et minimum må alle talspersoner fra politiet i en krisesituasjon bære refleksest merket ”politi” slik at det ikke hersker noen som helst tvil om hvem vedkommende representerer.

Den manglende mediehåndteringen i innsatsområdet viser behovet for en egen talsperson uten andre oppgaver knyttet til selve krisehåndteringen. Utvalget viser til politiet i Danmark og i Sverige, som sender egne talspersoner til innsatsområdet ved større hendelser. Utvalget ser også til politidistriktene Vestfold og Telemark, som har innarbeidet i sine planverk at stedlig politistasjonssjef/lensmann, eventuelt en annen egnet tjenesteperson, utpekes til talsperson i forbindelse med større hendelser. Uansett hvilken løsning som velges, er det viktig at det utpekes en talsperson, og at vedkommende ikke får en rekke andre oppgaver.

Medieovervåking

I Politidirektoratet kom medieovervåkingen raskt i gang. Viktige saker ble fanget opp, feilinformasjon kunne korrigeres, og svar for morgendagens vinklinger forberedes. Mange oppgaver, lav bemanning og tekniske utfordringer med enkelte datamaskiner gjorde at det tok noe tid før en systematisk medieovervåking var i gang i Oslo politidistrikt. Før stabsmøtene ble det gitt en oversikt over mediebildet, og P5 varslet ellers om viktige oppslag. Nordre Buskerud hadde ingen medieovervåking.

Media er med på å forme publikums oppfatning av hvordan en hendelse håndteres. Rykter og feilinformasjon kan raskt oppstå ved mangel på informasjon, og dette kan påvirke hvordan politiet håndterer situasjonen. Derfor er det meget viktig for politiet å følge godt med i mediebildet, blant annet for raskt å kunne korrigere feilinformasjon. Medieovervåking har også en viktig funksjon i å holde politiets ledelse oppdatert om hvordan media omtaler hendelsen, og hvordan egne budskap blir formidlet og oppfattet.

Det er utvalgets vurdering at rutiner for hvordan medieovervåking i praksis skal gjennomføres, analyseres og rapporteres, i større grad bør implementeres i planverkene.

Loggføring

Ingen av de evaluerte D5-/P5-funksjonene loggførte i Politioperativt system (PO). I Politidirektoratet ble D5s aktiviteter nedskrevet i ettertid, mens P5 i Oslo loggførte gjennom statusrapporter fra stabsmøter. Nordre Buskerud loggførte ikke P5s aktiviteter. Utvalget omerindrer PBS I som forutsetter at D5/P5 loggfører egne tiltak i PO. Dette er viktig for å sikre notoritet, og for at øvrige stabsfunksjoner skal ha kunne ha en god oversikt. At egne tiltak loggføres, er viktig i stabsoperasjoner som går over lengre tid, da det for avløsende personell er behov for å sette seg inn i hva som er gjort/ikke gjort. Utvalget er av den oppfatning at det ville vært til stor hjelp for de involverte P5-funksjonene om tiltak var blitt loggført, og om man hadde hatt tilgang til hverandres PO. Det hadde gjort koordinering og samordning enklere.

8.5.2 Medienes forventninger og politiets utfordringer

Et kommunikasjonsbyrå har utført en kvalitativ undersøkelse for Politidirektoratet om medias syn på politiets mediehåndtering i forbindelse med 22. juli.¹⁶⁵ Undersøkelsen er utelukkende basert på medias tilbakemeldinger, og kort oppsummert ga politiet for lite informasjon, informasjonen kom for sent, og det var vanskelig å få kontakt. Dette gjelder særlig Utøya. I starten opplevde journalistene det som uklart om Politidirektoratet, Oslo eller Nordre Buskerud håndterte hendelsene. På den positive siden får politiets innsatsleder i Regjeringskvartalet gode tilbakemeldinger, mens etaten i etterarbeidsfasen får kritikk for manglende åpenhet og liten forståelse for medias rolle.

I en kvantitativ og kvalitativ undersøkelse utført for Oslo politidistrikt¹⁶⁶ fremkommer det at halvparten av journalistene var fornøyde med politiets mediehåndtering. Undersøkelsen tar også for seg publikums¹⁶⁷ synspunkter. De fleste mener informasjonen de fikk, var nyttig og troverdig. Noen mente politiet holdt tilbake informasjon. De fleste er tilfredse med politiets talspersoner, halvparten er totalt sett ganske eller svært tilfreds med politiets kommunikasjon. Medienes konkurranse, tempo og krav om detaljinformasjon stiller politiet overfor store utfordringer. Førsteprioritet for politiet i en tidlig fase av en krise er å redde liv og helse samt skaffe oversikt. Politiets krisekommunikasjon skal hjelpe befolkningen til å beskytte seg selv og sin eiendom, klargjøre hva som gjøres for å håndtere krisen, og forebygge frykt og usikkerhet.

Viktige og presise budskap må formidles effektivt, under tidspress og med begrenset tilgang på verifisert informasjon. Det er avgjørende at politiet er tilgjengelig for media slik at befolkningen får best mulig informasjon, og for å hindre at spekulasjoner og rykter

¹⁶⁵ Se vedlegg 12

¹⁶⁶ *Oslo politidistrikt*, Opinion, januar 2012

¹⁶⁷ 1000 personer fra hele landet er intervjuet

dominerer.¹⁶⁸ Media fyller en viktig rolle i samfunnet og stiller legitime spørsmål. Samtidig er spørsmålene til politiet så mange og så detaljerte at det ville være særdeles ressurskrevende å håndtere dem på en måte som ville tilfredsstille mediens krav og ønsker.

Medias tilbakemelding på politiets mediehåndtering i forbindelse med 22. juli¹⁶⁹ viser at mange journalister opplever en manglende forståelse i politiet for medias arbeid. Fra politiets side oppleves det tilsvarende at mange journalister ikke har forståelse for politiets utfordringer. Det er u diskutabelt at politiet har en viktig oppgave knyttet til kommunikasjon med samfunnet. En stor del av denne kommunikasjonen foregår gjennom media. Samarbeid med media er både nødvendig og viktig. Utvalget mener dette må tas på alvor, og at politiet må bidra til å styrke en gjensidig forståelse.

8.5.3 Budskap

Ved en ekstraordinær hendelse skal befolkningen gis tilstrekkelig, veloverveid og koordinert informasjon. Ved å formidle budskap gjennom media og andre kanaler skal politiet forebygge misforståelser og frykt og få gjennomført tiltak. Budskapene skal gi viktig informasjon om hvordan folk kan beskytte seg mot fare og hvordan de skal forholde seg til hendelsen.¹⁷⁰

I *Oslo politidistrikt* fikk pressesjefen (P5) telefonhenvendelser fra media rett etter at bomben eksploderte. Vedkommende bekreftet at det hadde vært en eksplosjon. Kl. 16.05 sendte P5 en melding som bekreftet at det hadde vært en eksplosjon i Regjeringskvartalet, at alt av ressurser var satt inn, og at man jobbet med å få oversikt. Cirka 40 minutter senere ble en ny melding sendt, som bekreftet at det var døde og skadde, og der politiet ba publikum om ikke å oppholde seg i sentrum og om å begrense mobilbruk. Det ble sendt en rekke oppdateringer.

I *Nordre Buskerud* begynte P5 umiddelbart å besvare telefonhenvendelser fra media, og samtidig utarbeide et førstebudskap. Kl. 17.59 ble første pressemelding om situasjonen sendt til media. Den inneholdt følgende: *Kl 17.27 mottok politiet i Nordre Buskerud melding om at en person hadde løsnet skudd på Utøya. Utøya er AUF's sted for sommerleir. Politiet har rykket ut til stedet med alt disponibelt personell som også er bevæpnet. De har nettopp kommet frem til stedet. Det er ikke kjent om noen har kommet til skade (...)*. Pressemelding nummer to ble sendt kl. 18.57, og ga informasjon om pårørendesenteret på Sundvolden, og telefonnummer for pårørende. Meldingen sa også at det ikke var kjent om noen var skadet. Kl. 19.14 ble tredje pressemelding sendt, med informasjon om at gjerningsmannen var pågrepet, og at politiet ikke visste om noen var skadet. De neste meldingene fra Nordre Buskerud sa at Oslo hadde overtatt mediehåndteringen, og at media måtte henvende seg dit.

¹⁶⁸ PBS I (2011:174)

¹⁶⁹ Vedlegg 12

¹⁷⁰ PBS I, 2011:174

Etter utvalgets vurdering fikk Nordre Buskerud raskt ut første pressemelding der skytingen på Utøya ble bekreftet. Utvalget legger til grunn at ledelsen i Nordre Buskerud på dette tidspunktet med stor sikkerhet visste at svært mange mennesker var drept og skadd.¹⁷¹ Politiets rolle og utfordring er å være en kilde for solid informasjon som befolkningen kan stole på. At politiet derfor i pressemeldinger så sent som kl. 18.57 og 19.14 ikke kunne bekrefte om noen var skadet, bryter flere prinsipper for politiets krisekommunikasjon,¹⁷² som blant annet sier at politiet skal ha en aktiv tilnærming til å informere, og at informasjonen skal være etterrettelig, men ikke nødvendigvis fullstendig. Dette var uheldig.

Kommunikasjon vedrørende antallet drepte på Utøya

En uoversiktlig situasjon på Utøya gjorde det vanskelig tidlig å fastslå det nøyaktige antallet drepte. Politiet visste imidlertid tidlig på kvelden at tallet på drepte og skadde var høyt. Likevel informerte politiet først kl. 03.50 natt til lørdag om omfanget av tragedien, ved å si at minst 80 personer var drept på Utøya. Inntil dette tidspunktet var det offisielle tallet på drepte 10 personer. Mandag 25. juli ble antallet nedjustert til 68. Senere ble det bekreftet at det endelige antallet drepte var 69 personer.

Utvalget mener politiet skulle vært tidligere ute med informasjon om omfanget av tragedien på Utøya. Skildringer fra overlevende, øyenvitner og andre ble gjengitt både i pressen og i sosiale medier. Politiet visste at antallet drepte var mye høyere enn 10. Blant evakuerte vitner til drapene, som oppholdt seg på Sundvolden, var det stor undring over at tallet 10 ikke ble endret. Selv om situasjonen var uoversiktlig, og politiet ikke visste det nøyaktige antallet drepte, burde man tidligere vært ute med informasjon om den dramatiske økningen. ”Korrekt og etterrettelig, men ikke alltid fullstendig” er en rettesnor når samfunnet krever raske svar.¹⁷³ Det er viktig at krav til etterrettelighet ikke blir så strenge at det hemmer kommunikasjonen med befolkningen. Informasjon fra politiet *skal* være verifisert, men den trenger derimot ikke umiddelbart være fullstendig, og politiet kunne for eksempel sagt at ”flere titalls” var drept.

Kommunikasjon vedrørende gjerningspersonens etnisitet

Det oppstod raskt spekulasjoner om at Al-Qaida kunne stå bak bomben. Dette ble utdypet av en forsker direkte på NRK kl. 19.25.¹⁷⁴ Han sa at ”(...) *kan også være lokale grupper. Altså, type elementer i Norge, fra innvandremiljøene som har antipati til det norske samfunnet.*” Allerede kl. 19.59 beskrev VG gjerningspersonen som etnisk norsk.¹⁷⁵ Dette ble bekreftet senere på kvelden av Oslo politidistrikt.¹⁷⁶ Politiet var ikke først ut med dette budskapet.

¹⁷¹ Utskrift av sambandslogg fra Nordre Buskerud, DTG 221830, 221835, 221838, 221842, 221900

¹⁷² PBS II Håndbok i krisekommunikasjon (2010:14–15)

¹⁷³ Kommunikasjonspolitikk for politi- og lensmannsetaten

¹⁷⁴ http://www.nrk.no/video/helge_luras_om_terroren/4965818BF1DE5A3A/

¹⁷⁵ URL: www.vg.no/nyheter/innenriks/artikkel.php?artid=10080593

¹⁷⁶ <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7723431>

Utvalget har forståelse for at det i forbindelse med en terrorhandling kan være gode grunner til at politiet ikke går ut med detaljinformasjon om gjerningspersoner. Blant politiets viktigste oppgaver er imidlertid å forebygge og bekjempe kriminalitet, samt skape trygghet.¹⁷⁷ Selv om ingen av landets 27 politidistrikter har mottatt anmeldelser eller meldinger om rasistisk motivert vold knyttet til 22. juli,¹⁷⁸ mener utvalget likevel at politiet, for å forebygge, burde vært tidligere ute med informasjon om gjerningspersonen.

Kvantitativ analyse

Et medieovervåkingsbyrå har analysert i hvilken grad politiets budskap fikk gjennomslag i uken etter angrepet. Datagrunnlaget er oppslag i 113 utvalgte medier. Det første døgnet er politiet hovedkilden til informasjon, men mediene baserer seg også på informasjon fra sykehus, myndigheter, pårørende, vitner og overlevende. 80 % av mediene i utvalget, av dem alle riks- og regionalmedier, publiserte ett eller flere av politiets budskap. Budskapene var:

Budskap 1 og 2: Unngå sentrum og begrenns mobilbruk.

Politiets budskap og oppfordring om å holde seg borte fra sentrum ble i stor grad formidlet av media, og repetert en rekke ganger. At mobilbruk måtte begrenses, ble ikke gjentatt like ofte.

Budskap 3: Vi valgte raskeste løsning for utrykning til Utøya. Det tok én time, ikke 1,5.

Den korrigerede tidslinjen ble gjengitt i 300 oppslag i 68 medier. Budskapet fikk mest oppmerksomhet i perioden. At politiet valgte raskeste løsning blir i liten grad gjengitt. Det ble stilt spørsmål ved tidsbruken, og hvorfor ikke helikopter ble brukt, og det ble rapportert at politibåten havarerte.

Budskap 4: Drepte på Utøya nedjusteres til 68¹⁷⁹. Gikk ut med "minst 80" natt til lørdag.

70 % av mediene i utvalget refererte budskapet, da det var relevant for mange. Da politiet reduserte antallet drepte, refererte en del medier til det faktiske budskapet, som ikke bare viste det riktige antallet, men som forklarte at politiet ville vise omfanget ved å melde om 80 drepte.

Budskap 5: Av respekt for de pårørende vil offentliggjøring av navn på de døde ta tid.

Media meldte i hovedsak at offentliggjøring vil ta tid på grunn av omfattende og krevende ID-arbeid. At det ville ta tid grunnet respekt for de pårørende, kommer i mindre grad frem.

Byrået konkluderer med at budskapene får gjennomslag, men at mediene tenderer til å utelate enkelte momenter. Enkeltbudskap får god synlighet i perioder der budskapet er ferskt og relevant, og budskapene får god synlighet i enkeltmedier. Det er få reaksjoner på budskapene i

¹⁷⁷ Politiets strategi 2010-2015, side 3

¹⁷⁸ www.aftenposten.no/nyheter/iriks/Jakten-pa-rasistvolden-etter-22juli-751209.html#.Ty2xxfF5mK0

¹⁷⁹ 69 mennesker ble drept på Utøya. Byrået har her brukt tallet 68 fordi dette var informasjonen som forelå da politidirektøren mandag 25. juli nedjusterte antallet drepte.

denne perioden. Dette gjelder i særlig grad tidsbruk, nedjustering og identifisering som kunne ha skapt reaksjoner, ikke bare i media, men også fra pårørende og privatpersoner.

8.5.4 Oppsummering

Det er utvalgets vurdering at Politidirektoratet og Oslo politidistrikt raskt fikk på plass kompetent personell i D5-/P5-funksjonen. I Nordre Buskerud politidistrikt var P5 raskt på plass, men vedkommende var 22. juli også konstituert politimester. Det synes for utvalget som om P5-funksjonen i Nordre Buskerud ikke var godt nok integrert i staben. Relevante tiltak i henhold til PBS III ble raskt iverksatt hos de evaluerte, med fokus på å få ut førstebudskap. I meldings- og aksjonsfasen bør D5/P5 unngå å besvare medietelefon og utføre andre praktiske oppgaver. Det er viktigere å iverksette tiltak som for eksempel varsling av personellressurser.

I Oslo holdt innsatslederen i Regjeringskvartalet flere orienteringer til media, og han har fått gode tilbakemeldinger for dette. Pressetelefonmottaket var klart i 17-tiden, og første pressekonferanse ble avholdt kl. 18.00. I Nordre Buskerud var situasjonen en annen. P5 fikk raskt ut førstebudskap, men innsatslederen(e) fikk ingen instruksjoner om hvilken informasjon som skulle gis til media. Det var også lite kontakt mellom P5, stabssjefen og politimesteren om mediehåndtering. Oslo overtok fredag kveld mediehåndteringen for Utøya-aksjonen, men det ble ikke godt nok avklart med Nordre Buskerud hva dette i praksis betydde. Resultatet var at det ikke var mediehåndtering i innsatsområdet ved Utøya før lørdag ettermiddag.

Når en krise inntreffer i flere enn ett politidistrikt, må Politidirektoratet i større grad utøve sin koordineringsfunksjon. Det er utvalgets vurdering at direktoratet burde styrket Nordre Buskerud med personell på et tidligere tidspunkt, og ikke bare sørget for bistand til P5-funksjonen i Oslo. Utvalget er enig med P5 i Oslo som mener det bør etableres samarbeid mellom P5-funksjonene i distrikter og særorganer som kan tenkes å bistå hverandre ved ekstraordinære hendelser og kriser. Utvalget anbefaler også at direktoratet tar initiativ til å opprette et "ressursteam" på krisekommunikasjon som på kort varsel kan bistå politidistrikter og særorganer.

Det er utvalgets vurdering at det må anskaffes et bedre verktøy for publisering på politi.no, og at sosiale medier tas i bruk som alternative kanaler i krisekommunikasjonen.

Ifølge en analyse utført av et medieovervåkingsbyrå fikk politiet godt gjennomslag for sentrale budskap 22. juli og i de neste dagene. Politiet har imidlertid fått kritikk for å ha informert for sent om omfanget av tragedien på Utøya. Utvalget mener politiet skulle vært tidligere ute med informasjon om omfanget. Informasjon fra politiet skal være korrekt, men den trenger ikke umiddelbart være fullstendig. Derfor kunne politiet for eksempel sagt at "flere titalls" personer var drept, i stedet for å la tallet 10 bli stående til kl. 03.50 natt til lørdag.

8.6 Etterarbeidsfasen

8.6.1 Kommunikasjon med omverdenen

Etter at politiet hadde offentliggjort navnene på de drepte, begynte en ny fase i kommunikasjonsarbeidet. Det var ikke lenger fokus på å gi avklarende informasjon, men på medias kritikk av politiets innsats, og særlig på temaer som varsling, responstid, båthavari og bruk av helikopter. Flere har brukt ord som informasjonskrise for å beskrive situasjonen. En informasjonskrise kan beskrives som en krise i krisen. Den kjennetegnes gjerne av et informasjonsvakuum der virksomheten ikke klarer å etterkomme informasjonsetterspørselen. Videre gjør fravær av fakta at spekulasjoner dominerer nyhetsbildet.¹⁸⁰

Både Politidirektoratet og Oslo politidistrikt hadde kontinuerlig bistand fra kommunikasjonsrådgivere fra andre distrikter og særorganer i perioden. I Nordre Buskerud politidistrikt ble informasjonskontakten / den forhåndsutpekte funksjonslederen for P5 dimittert av politimesteren mandag 25. juli. Utvalget understreker at kommunikasjon er mye mer enn medie-håndtering. Selv om Oslo hadde overtatt koordineringen av mediehåndteringen for Utøya-aksjonen, er det utvalgets oppfatning at Nordre Buskerud skulle prioritert en P5-/kommunikasjonsfunksjon som blant annet kunne sørget for koordinering med Oslo, og ikke minst drevet internkommunikasjon, medieovervåking med mer. Mellom 26. juli og 8. august var det ingen kommunikasjonsrådgivere i Nordre Buskerud, men politimesteren fikk fortløpende råd via telefon fra kommunikasjonsavdelingen i Politidirektoratet. Først 11. august fikk distriktet kontinuerlig, stedlig kommunikasjonsbistand ved at kommunikasjonsrådgivere fra andre politidistrikter bistod i opptil én uke om gangen. Det var liten grad av langtidsplanlegging med tanke på hvem som skulle bistå.

Kritikken mot politiet vokste seg større og større de to første ukene i august. Politidirektoratet, Oslo politidistrikt og Nordre Buskerud politidistrikt fant det derfor nødvendig å innkalle til en pressekonferanse i Oslo 18. august for å svare på kritikken. Etter pressekonferansen stilnet stormen, før den igjen tiltok. Ved avgivelse av denne rapporten opplever politiet fortsatt et stort medietrykk. De fleste av de store mediehusene i Oslo har egne 22. juli-redaksjoner. Utvalget stiller spørsmål ved om ikke Politidirektoratet i enda større grad burde satt inn ressurser på å håndtere media, for eksempel ved å opprette en egen 22. juli-gruppe som utelukkende arbeidet med kommunikasjon rundt dette.

Ut fra den store medieoppmerksomheten mot politiets operasjon på Utøya, er det utvalgets vurdering at kommunikasjonsutfordringene skulle hatt et større fokus i Nordre Buskerud. At distriktet ikke hadde noen tilstedeværende kommunikasjonsfunksjon i to uker fra 26. juli til 8. august fremstår for utvalget som uheldig. For å koordinere kommunikasjonsarbeidet burde

¹⁸⁰ www.difi.no/statskonsult/prosjekt/Krisekommveileder/index.htm

det vært tatt initiativ til faste og daglige telefonmøter mellom Politidirektoratet, Oslo og Nordre Buskerud for å diskutere strategi og håndtering. Ettersom kommunikasjonsutfordringene etter 22. juli strekker seg langt ut over mandatets tidsramme, foreslår utvalget at Politidirektoratet foretar en egen gjennomgang av dette, med vekt på befolkningens tillit til politiet.

8.6.2 Politidirektoratets strategiske og koordinerende rolle

Politidirektoratet har et ansvar for intern og ekstern kommunikasjon for direktoratet og for politiet, og en strategisk rolle i å videreutvikle og følge opp kommunikasjon som virkemiddel. Selv om den enkelte politimester har et selvstendig ansvar for å utføre politiets oppgaver i eget distrikt, kan direktoratet gi operasjonsordrer til berørte distrikter/særorganer, og sørge for at personell og materiell er disponibelt. Politidirektoratet kan også koordinere samarbeidet mellom distrikter/særorganer.

Politidirektøren etablerte 22. juli en koordineringsgruppe, med deltakere fra relevante politidistrikter, særorganer og samvirkeaktører. Referater fra møtene viser at mediehåndtering ble diskutert i aksjons- og nedtrappingsfasen, men det vises ikke om strategiske problemstillinger innen kommunikasjon eller omdømme ble behandlet utover drøfting av den daglige mediehåndteringen. Gruppen møttes daglig frem til 29. juli, og D5 deltok i alle møter. Politidirektøren fikk mange gode råd gjennom drøftingene i koordineringsgruppen. Det gis også uttrykk for at ledelsen var lydhør overfor råd fra D5/kommunikasjonsavdelingen, og at mediestrategiske problemstillinger ble drøftet i ulike fora. Hovedarenaen var samtaler mellom politidirektøren og D5. Det ble gjort løpende vurderinger, både reaktive (etter press fra media) og proaktive (egeninitierte basert på vurderinger av situasjonen og mediebildet).

Selv om kommunikasjonsstrategiske utfordringer ble drøftet, fremstår det likevel for utvalget som at det kommunikasjonsfaglige, langsiktige og strategiske elementet ikke var sentralt i krisehåndteringen i Politidirektoratet – utover den første fasen som det finnes tydelige strategier for. Utvalget kan ikke se at det ble utarbeidet noen overordnet, skriftlig plan for Politidirektoratets strategiske håndtering av kommunikasjonsutfordringene etter aksjonsfasen. En slik plan ville eksempelvis kunne drøftet nåsituasjonen/krisesituasjonen, mål, muligheter og utfordringer, samt effektive tiltak for å håndtere utfordringene. Beskrivelsen av en slik overordnet kommunikasjonsstrategi finnes ikke i planverket. Utvalget savner et slikt verktøy for å sikre en effektiv tilnærming til kommunikasjonsutfordringene og en helhetlig strategisk forankring av de løpende vurderingene og prioriteringene som det er viktig å gjøre i krisehåndteringen.

Politidirektoratets koordinerende rolle i en krisesituasjon oppfattes av flere å være uklar innen informasjons- og mediehåndtering. Planverket er i hovedsak utarbeidet med tanke på et distrikts behov, med utgangspunkt i at ett distrikt eier hendelsen. Det tar ikke høyde for de

store koordineringsoppgavene som oppstår i en nasjonal krise med flere involverte politidistrikter. Slike oppgaver inkluderer koordinering av budskap, ressurser og oppgaver, informasjonsflyt med mer mellom de berørte politidistrikter og etater.

I intervjuer har det fremkommet at Politidirektoratets koordinering av mediehåndtering og budskap ikke alltid fungerte på en effektiv eller hensiktsmessig måte. Man har også etterlyst en tydeligere avklaring fra direktoratet ved viktige koordineringsutfordringer i kommunikasjonsarbeidet mellom Nordre Buskerud og Oslo etter at sistnevnte hadde overtatt mediehåndteringen også for Utøya-aksjonen.

8.6.3 Oppsummering

Det er utvalgets vurdering at kommunikasjonsutfordringene i etterarbeidsfasen ikke fikk nok oppmerksomhet, og det kan synes som man i stor grad har gjennomført mediehåndteringen ad hoc fremfor å ha et langsiktig, strategisk perspektiv. Utvalget finner at politiet ikke har mobilisert tilstrekkelig med personell for å håndtere kommunikasjonsutfordringene i etterarbeidsfasen. Det har også vært etterlyst en tydeligere lederrolle fra Politidirektoratet hva gjelder koordineringen av kommunikasjonsutfordringene.

8.7 Læringspunkter

8.7.1 Hva fungerte godt

- Tross ferietid og fredag ettermiddag var D5/P5 raskt på plass hos alle de evaluerte.
- Politidirektoratet klarte raskt å skaffe ekstra personell til Oslo.
- Førstebudskap var raskt ute både i Oslo og i Nordre Buskerud.
- Innsatslederen i Regjeringskvartalet håndterte media på en god måte.
- Å bruke politijurister til å betjene pressetelefonen fungerte godt.
- Det var tidsbesparende å ha ferdige utkast til pressemeldinger på norsk og engelsk.
- Hyppige pressekonferanser i Oslo politidistrikt fungerte godt.
- Oslo sendte pressemeldinger på engelsk og videreformidlet disse til ambassadene.
- Oslo politidistrikt har et godt planverk. Andre bør kunne dra nytte av dette.

8.7.2 Forbedringspunkter

- Behovet for personell ble undervurdert. Det finnes i liten grad planer for å forsterke kommunikasjonsfunksjonen ved ekstraordinære hendelser og kriser av lang varighet. Et konsept for nabohjelp bør formaliseres for å kunne styrke D5-/P5-funksjonen. I tillegg bør det vurderes å opprette et ressursteam som kan styrke P5-funksjonen.
- Det trengs en arena og tiltak for langsiktig strategisk planlegging og omdømmehåndtering. Planverket må revideres for å omhandle det kommunikasjonsstrategiske arbeidet.

- ❑ Ut fra beredskapshensyn bør alle distrikter ha kommunikasjonsfaglige medarbeidere. P5-funksjonen må fylles av kommunikasjonsfaglig personell, stedfortredere og øvrige medarbeidere må utpekes. Funksjonen må være integrert i staben.
- ❑ Planverk for krisekommunikasjon og personell i D5-/P5-funksjonen må øves.
- ❑ Funksjonsleder D5/P5 må unngå å bli opptatt med arbeidsoppgaver som for eksempel medieovervåking, svare på mediehenndelser mv.
- ❑ Det er akutt behov for en ny publiseringsløsning for politi.no. Inntil en ny løsning er på plass, bør Politidirektoratet få nasjonal publiseringsrolle for å bistå distriktene ved ekstraordinære hendelser og kriser.
- ❑ Politiet må ha uniformerte talspersoner i innsatsområdet.
- ❑ Politiet må kommunisere i flere kanaler (bl.a. sosiale medier) for å nå flest mulig.
- ❑ Tilbakemeldinger viser at politiet og media mangler forståelse for hverandre oppgaver, ansvar og utfordringer.
- ❑ Det bør etableres kompetansehevende tiltak for P5-funksjonen.
- ❑ Planverket må revideres for å uttrykke forventninger til bemanning, kompetanse og beredskap samt klargjøre Politidirektoratets koordinerings- og kommunikasjons-strategiske rolle.
- ❑ Involverte D5/P5-funksjoner må etablere effektive kommunikasjonskanaler seg imellom.
- ❑ Politidirektoratet, alle distrikter og eventuelt særorganer må ha et funksjonelt system for pressetelefonmottak.

9 HELSE, MILJØ OG SIKKERHET

Det skal være trygt å jobbe i politiet. Etaten skal tilrettelegge og drive sin virksomhet slik at det ikke oppstår skade på personell, miljø, materiell og/eller omdømme. Helse, miljø og sikkerhet favner vidt, og må forstås i lys av virkeområdet for lovene som gjelder for politiet. Den vide definisjonen inkluderer helse, arbeidshelse, arbeidsmiljø, ytre miljø og sikkerhet.

9.1 Vurderingskriterier

- Var HMS-rutiner på plass 22. juli?
- Ble HMS ivaretatt på en forsvarlig måte?

9.2 Datainnsamling

Se kapittel 3.6.3.

9.3 Forberedelsesfasen

Politidirektoratet har utarbeidet sentrale instruksjoner og retningslinjer for HMS-arbeidet i politiet. Alle politidistrikter og særorganer er pålagt å utarbeide og implementere lokale HMS-planer, og den enkelte politimester og særorgansjef er ansvarlig for at bestemmelsene følges.

Håndbok i systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) for politi- og lensmannsetaten,¹⁸¹ del 1, instruks for systematisk HMS-styring, er Politidirektoratets øverste styrende dokument for HMS-arbeidet. Den skal sikre god kvalitet på det systematiske HMS-arbeidet.

9.4 Gjennomførings- og etterarbeidsfasen

Under hendelsene måtte det tas vanskelige beslutninger med tanke på HMS for menneskene. Eksempler er usikkerhet knyttet til andre mulige sprenglegemer i Regjeringskvartalet, gjerningspersonens bil ved Utøya og Vålstua gård i Åmot, fare for at bygningene skulle rase sammen under redningsarbeidet og asbestfaren i Regjeringskvartalet. Menneskene på Utøya var eksponert for sterke synsinntrykk fra drepte og skadde, i tillegg til en usikker trussel om andre sprenglegemer og flere gjerningspersoner.

¹⁸¹ Politidirektoratet, 2011

Ved valg av tjenestepersoner til krevende oppdrag, som å organisere et evakuerte- og pårørendesenter, må politiet sørge for at vedkommende har den nødvendige kompetansen som kreves for å løse oppdraget. Dette gjelder ikke minst i et HMS-perspektiv.¹⁸²

Utlånte mannskaper fra politidistrikter og særorganer ble innkvartert på evakuerte- og pårørendesenteret på Sundvolden. Uvalget mener dette var uheldig, fordi det utgjorde en stor ekstrabelastning for mannskapene som utførte tjeneste på Utøya.

På taktisk og operasjonelt nivå i Oslo har enkelte ledere følt at de ikke fikk fulgt opp flere av dem som var på jobb i aksjonsfasen. Enkelte reiste hjem uten å ha deltatt på debrief. Ansatte ved operasjonssentralen i Oslo politidistrikt ble ikke fulgt tilfredsstillende opp før de gikk av vakt.¹⁸³ Noen reiste hjem uten å prate med verken kolleger eller støttepersonell. Andre fikk bare en kort samtale med kolleger før de reiste hjem.

Etter hendelsen har første innsatsleder i Regjeringskvartalet gjennomgått innsatsen med mannskaper ved politistasjonene i Oslo. De fleste tjenestesteder har gjennomført egne samlinger. I ettertid har personell fra sambandsavsnittet (operasjonsledere og operatører) hatt to fellessamlinger med deltagelse fra HMS-kontoret. Det er også gjennomført gruppesamlinger. Det var forventet i ettertid at flere tjenestepersoner ville bli utsatt for blodsøl, skader mv., men bedriftshelsetjenesten har ikke registrert noen skader, og det har heller ikke meldt seg noen til undersøkelser i forbindelse med blod-/væskesmitte. Ettersom det ble funnet asbest i Regjeringskvartalet, ble mannskaper som hadde vært på jobb der, kalt inn av bedriftshelsetjenesten for lungefunksjonstest.

Oslo politidistrikt har i etterkant lagt betydelig vekt på HMS-arbeidet. Politidistriktets ledelse tok initiativ til samlinger for alle ansatte. Målet med samlingene var å gi de ansatte informasjon og vise at de hadde støtte direkte fra ledelsen. Det har i tillegg vært gjennomført to samlinger med de særorgan og politidistrikter som bistod Oslo politidistrikt. Alle samlingene ble kommunisert gjennom ledermøter, og informasjon ble lagt ut på politiets intranett. Både bedriftshelsetjenesten og kollegastøtteordningen ble aktivert den 23. juli. Ellers lå ansvaret for oppfølging på nærmeste linjeleder.

Etter endt oppdrag på Utøya ble beredskapstroppen møtt av avsnittssjefen. Mannskapene ble på jobb, og var i beredskap de påfølgende dagene. De ble innlosjert på hotell for hvile, og fordelt på dobbeltrom slik at ingen skulle være alene. Debrief og støttesamtaler har vært en kontinuerlig prosess, og det har vært benyttet psykolog. Det ble satt av en egen uke til HMS-arbeid i etterkant av hendelsen, der også ektefeller og samboere var til stede.

¹⁸² Se PBS I, 2011:11 og 112

¹⁸³ Oslo politidistrikts evaluering, 2011

I Nordre Buskerud politidistrikt ivaretok operasjonslederen HMS-oppfølgingen av egne mannskaper i gjennomføringsfasen.¹⁸⁴ Av kapasitetshensyn var dette noe mangelfullt under aksjonsfasen.

Politimesteren besluttet tidlig at det ikke skulle spares penger på HMS-tiltak, og det ble gjennomført psykologiske debriefer allerede første kveld. Samtlige medarbeidere har fått tilbud om individuell oppfølging, og det har vært gjennomført en rekke fellessamlinger, også for ektefeller og samboere. I nedtrappingsfasen er det gitt gode tilbakemeldinger fra mannskapene i Nordre Buskerud politidistrikt på HMS-oppfølgingen. Også eksterne mannskaper ble invitert til samlingene i Nordre Buskerud, men få har benyttet seg av tilbudet.

Politidirektøren satte HMS-arbeidet høyt på dagsorden ved det første koordineringsmøtet i direktoratet 23. juli. Dette var viktig for den videre oppfølgingen i etaten.

Politiet har i etterkant av hendelsene lagt betydelig vekt på HMS-arbeid og oppfølging av de ansatte. Flere politidistrikt benyttet både bedriftshelsetjeneste og kollegastøtteordningen, og gjennomførte daglige samtaler med mannskapene som hadde vært på jobb. Noen steder ble det gjennomført debrief for mannskaper etter hvert som de kom tilbake etter endt oppdrag. Pårørendekoordinatoren i Oslo samlet pårørendekontaktene i politidistriktene til egen tre-dagers samling. Dette ble godt mottatt.

Erfaringer fra 22. juli kan tyde på at HMS-rutinene ikke er like godt innarbeidet for personell i stab. Dette bemerkes særskilt fra sivilt ansatte som inngikk i D5/P5/kommunikasjonsfunksjoner. Det varierer i hvilken grad disse har fått tilbud om individuell HMS-oppfølging.

De fleste ansatte i Politidirektoratet mener at informasjonen i etterkant av hendelsen var god. De som ønsket det, fikk oppfølgningssamtaler og var fornøyd med gjennomføringen av disse.

Kripos besluttet å søke bistand eksternt til sin HMS-oppfølging. Mange mannskaper var utsatt for sterke inntrykk over lang tid under arbeidet på Utøya. I tillegg var det usikkerhet knyttet til egensikkerhet under arbeidet på Utøya, på Åsta gård og i Oslo sentrum. Blant annet fryktet Rettsmedisinsk institutt at det var forgiftet ammunisjon i omløp. Det ble laget en egen plan for HMS-oppfølging der mannskapene fikk tilbud om oppfølging gjennom psykolog.

Utrykningspolitiet har ingen kollegastøtteordning, det er det avgivende politidistrikt som har personal- og HMS-ansvar for mannskaper som er innbeordret. Mannskaper fra flere UP-distrikter (hjemmehørende i ulike politidistrikter) bisto i forbindelse med 22. juli. Mange falt innledningsvis utenfor oppfølgingsarbeidet fordi det avgivende distrikt ikke fanget opp at de

¹⁸⁴ Gjennomføringsfasen kan deles i tre, med en glidende overgang mellom fasene: meldingsfase, aksjonsfase og nedtrappingsfase. Se også kapittel 3.8.1 om hendelsens faser.

hadde vært i innsats ved Utøya. UP gjennomførte en dagssamling med Utøya som tema én måned etter hendelsen. Det er for øvrig et kjent problem at det også i hverdagen er svært utfordrende for det avgivende distrikt å holde oversikt over belastende hendelser der innbeordrede UP-mannskaper er involvert. Det er utvalgets vurdering at også UP bør ha en kollegastøtteordning, og at rutiner for hvordan innbeordrede UP-mannskaper skal følges opp i et personalomsorgsperspektiv, må gjennomgås. Utvalget anbefaler at distriktsledere i UP får varslingsplikt når slike behov blir kjent.

Utvalget understreker at alle grupper av ansatte må følges opp i et personalomsorgsperspektiv.

Oppsummering

I meldings- og aksjonsfasen hadde ikke operasjonslederne i Oslo og Nordre Buskerud kapasitet til å følge opp HMS-arbeidet. Innsatslederne og innsatsstyrkene måtte på egenhånd vurdere sikkerhetstiltak i aksjonsfasen, og vurdere dette mot jobben som skulle gjøres. Etter utvalgets vurdering agerte samtlige mannskaper i overensstemmelse med handlingsplikten, selv om dette i vesentlig grad medførte fare for egen sikkerhet.

HMS-planverket er i varierende grad oppdatert ved det enkelte distrikt, særorgan og direktoratet. Utvalget vurderer det slik at HMS-arbeidet ble godt fulgt opp i nedtrappings- og etterarbeidsfasen. Det har vært forskjellige tilnærminger til hvordan arbeidet er fulgt opp. Noen har valgt eksterne aktører, mens andre har lagt oppfølgingen på nærmeste overordnede og kollegastøtteordningen. Flere hadde planlagt bruk av personalomsorgsgruppe, men disse ble i mindre grad benyttet. Enkelte grupperinger har i varierende grad fått tilbud om HMS-oppfølgning i etterkant av hendelsene. Spesielt gjelder dette D5-/P5-funksjonen.

9.5 Læringspunkter

9.5.1 Hva fungerte godt

- HMS-arbeidet ble godt fulgt opp i nedtrappings- og etterarbeidsfasen. Ut fra et personalomsorgsperspektiv har innsatspersonell vært godt ivaretatt i disse fasene.

9.5.2 Forbedringspunkter

- I aksjonsfasen hadde ikke operasjonslederne kapasitet til å følge opp HMS-arbeidet.
- HMS-planverket er i varierende grad oppdatert ved det enkelte distrikt, særorgan og Politidirektoratet.
- Man må se nærmere på om HMS-rutiner i god nok grad ivaretar toppledere, stabsmedlemmer og andre personellkategorier.
- Innsatslederne og -styrkene måtte på egenhånd vurdere sikkerhetstiltak i aksjonsfasen.
- Det er behov for å tilpasse roller, ansvar og oppgaver nærmere i HMS-arbeidet i Politidirektoratet.

LITTERATUR

- Finansdepartementet. 2005. *Veileder til gjennomføring av evalueringer*. Oslo
- Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet. 2009. *Statens kommunikasjonspolitikk*. Oslo
- Frandsen, F. og Johansen, W. 2010. *Krisekommunikasjon – når virksomhetens image og omdømme er truet*. Fredriksberg
- Glomseth, R. og Aaserud, T. 2011. *Du får det du måler*. Oslo
- Helsedirektoratet. 2011. *Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer*. Oslo
- Stortinget. *Innst. S. nr. 9 (2002–2003) Innstilling fra forsvarskomiteen og justiskomiteen om samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo
- Stortinget. *Innst. S. nr. 49 (2004–2005) Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*. Oslo
- Stortinget. *Innst. S. nr. 265 (2004–2005) Innstilling fra forsvarskomiteen om flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Oslo
- Statens forvaltningstjeneste. 2000. *NOU 2000:24. Et sårbart samfunn. Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Oslo
- Departementenes servicesenter. 2006. *NOU 2006:6. Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Oslo
- Statens forvaltningstjeneste. *Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) Om lov om endringer i politiloven (den sentrale politiledelsen)*. Oslo
- Politidirektoratet. 2008. *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet*. Oslo
- Politidirektoratet. 2008. *Politiets beredskapssystem del II. Håndbok for innsatspersonell*. Oslo
- Politidirektoratet. 2009. *Politiets kommunikasjonsstrategi. Politiets kommunikasjon mot 2012*. Oslo
- Politidirektoratet. 2010. *Håndbok i krisekommunikasjon*. Oslo
- Politidirektoratet. 2010. *Operativ mediehåndbok for politiet*. Oslo
- Politidirektoratet. 2011. *Politiets beredskapssystem del I. Retningslinjer for politiets beredskap*. Oslo
- Politidirektoratet. 2011. *Kommunikasjonspolitik for politi- og lensmannsetaten*. Oslo
- Politidirektoratet. 2011. *Evalueringsveileder for evaluering av hendelsene 22. juli*. Versjon 23.9.2011. Oslo
- Politiets sikkerhetstjeneste. 2011. *Åpen trusselvurdering 2011*. Oslo
- Justis- og politidepartementet. *St.meld. nr. 22 (2000–2001) Politireform 2000. Et tryggere samfunn*. Oslo

- ❑ Justis- og politidepartementet. *St.meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*. Oslo
- ❑ Justis- og politidepartementet. *St.meld. nr. 39 (2003–2004) Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid*. Oslo
- ❑ Justis- og politidepartementet. *St.meld. nr. 37 (2004–2005) Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*. Oslo
- ❑ Justis- og politidepartementet. *St.meld. nr. 42 (2004–2005) Politiets rolle og oppgaver*. Oslo
- ❑ Justis- og politidepartementet. *St.meld. nr. 22 (2007–2008) Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning*. Oslo
- ❑ Sverdrup, S. 2002. *Evaluering. Faser, design og gjennomføring*. Fagbokforlaget. Oslo

VEDLEGG

- i) Tidslinje
- ii) Engelsk sammendrag

- o) Mandat 18.8.2011 fra politidirektøren
- 1) Politiets beredskapssystem del I (PBS I). Retningslinjer for politiets beredskap
- 2) Myhrer, Tor-Geir. 2012. *Handleplikten ved farlige politioperasjoner*
- 3) Johnsen, Bjørn Helge. 2011. *Beslutningstaking i operative situasjoner*
- 4) Evalueringsrapport fra Asker og Bærum politidistrikt
- 5) Evalueringsrapport fra Kripos
- 6) Evalueringsrapport fra Nordre Buskerud politidistrikt
- 7) Evalueringsrapport fra Oslo politidistrikt
- 8) Evalueringsrapport fra Politidirektoratet
- 9) Evalueringsrapport fra Politiets data- og materieltjeneste
- 10) Evalueringsrapport fra Søndre Buskerud politidistrikt
- 11) Evalueringsrapport fra Utrykningspolitiet
- 12) Rapport fra Geelmuyden.Kiese om tilbakemeldinger fra media på politiets informasjonsarbeid og mediehandling i forbindelse med 22. juli 2011