



POLITIET
POLITIDIREKTORATET

EVALUERING AV
POLITIDIREKTORATETS
HÅNDTERING AV HENDELSENE
22. JULI



INNHold

1	SAMMENDRAG.....	4
2	RAMMER FOR EVALUERINGEN.....	6
2.1	Formål	6
2.2	Evalueringsutvalget.....	6
2.3	Evalueringsperioden	6
2.4	Avgrensninger	6
2.5	Metode.....	6
2.6	Datainnsamling	7
2.7	Feilkilder	7
2.8	Tidslinjer med de viktigste hendelsene.....	7
3	VARSLING OG SITUASJONSRAPPORTERING.....	8
3.1	Tidslinje	8
3.2	Datainnsamling	9
3.3	Feilkilder	10
3.4	Avgrensninger	10
3.5	Målekriterier	10
3.6	Forberedelsesfasen	10
3.6.1	Retningslinjer for bruk av alarmmelding ved varslings.....	10
3.6.2	Tekniske løsninger for varslings	11
3.6.3	Varsling til JD ved kriser eller kriselignende situasjoner	11
3.6.4	Varsling om gjeninnføring av indre grensekontroll.....	11
3.6.5	Varsling av eksterne samvirkeaktører	11
3.6.6	Situasjonsrapportering	12
3.7	Gjennomføringsfasen og etterarbeidsfasen	12
3.7.1	Varsling	12
3.7.2	Alarmmelding ved varslings	12
3.7.3	Varsling om gjeninnføring av indre Schengen grensekontroll	13
3.7.4	Situasjonsrapportering fra politidistrikt	14
3.7.5	Situasjonsrapportering til JD	14
3.7.6	Varsling av eksterne samvirkeaktører.....	14
3.8	Oppsummering	15
3.9	Læringspunkter	15
4	PLANVERK, ORGANISERING, LEDELSE OG SAMORDNING ...	16
4.1	Tidslinje.....	16
4.2	Datainnsamling	16
4.3	Feilkilder	16
4.4	Avgrensninger	16
4.5	Målekriterier.....	16
4.6	Forberedelsesfasen.....	17
4.6.1	Beredskapsplanverket for POD.....	17
4.6.2	Styringsdokumenter og styringsdialog	21
4.7	Gjennomføringsfasen og etterarbeidsfasen	22
4.7.1	Organisering	22
4.7.2	Ledelse og gjennomføring av stabsarbeidet.....	26
4.7.3	Avvikling av stab og overgang til linje	26
4.7.4	Stabens kompetanse	26
4.7.5	Responstid	27
4.7.6	Kapasitet	28
4.7.7	Notoritet.....	29
4.8	Koordinering og samordning – håndtering av strategiske valg og beslutninger.....	30
4.8.1	PODs strategiske rolle	30
4.8.2	Strategiske valg og beslutninger	31
4.8.3	Første mannskap på innsatsområdet – skyting pågår	31
4.8.4	Bistand fra Forsvaret	31
4.8.5	Bruk av redningshelikopter	32
4.8.6	Bruk av politireserven	32
4.8.7	Innkalling og bruk av UP.....	33
4.8.8	Kapasiteten på 112	33
4.9	Oppsummering	34
4.10	Læringspunkter.....	35

5	HÅNDTERINGEN AV EVAKUERTE OG PÅRØRENDE	37
5.1	Tidslinje	37
5.2	Datainnsamling	37
5.3	Feilkilder	38
5.4	Avgrensninger	38
5.5	Målekriterier	38
5.6	Forberedelsesfasen	38
5.6.1	Planverket	38
5.6.2	Kompetanse	39
5.6.3	Øvelser	39
5.7	Gjennomføringsfasen og etterarbeidsfasen	40
5.7.1	Koordineringsmøter	40
5.7.2	Informasjon fra politidistriktene til POD	40
5.7.3	Informasjon til JD	40
5.7.4	Situasjonen på pårørende-senteret	41
5.7.5	Føring av lister over savnede, omkomne og skadde	41
5.7.6	Nasjonalt kontaktnummer for pårørende	41
5.7.7	Erfaringer med samhandling med Helsedirektoratet	42
5.7.8	Erfaringer med Lønseth-gruppen	42
5.8	Oppsummering	43
5.9	Læringspunkter	44
6	INFORMASJON OG MEDIEHÅNDTERING	45
6.1	Tidslinje	45
6.2	Datainnsamling	46
6.3	Feilkilder	46
6.4	Avgrensninger	46
6.5	Målekriterier	47
6.6	Forberedelsesfasen	47
6.6.1	Planverk for kommunikasjons- og mediehandtering	47
6.7	Gjennomføringsfasen og etterarbeidsfasen	49
6.7.1	Hva ble gjort?	49
6.7.2	Ble planene fulgt?	50
6.7.3	Ressursinnhenting	50
6.7.4	Medieovervåking	50
6.7.5	Koordinering	50
6.7.6	Informasjon til JD	51
6.7.7	Budskapsutvikling og produksjon av pressemeldinger og artikler ..	51
6.7.8	Informasjon internt i POD og i etaten	52
6.7.9	Hvordan fungerte det strategiske kommunikasjonsarbeidet?	52
6.7.10	Sentralisering av krisehåndtering mellom politidistrikt	53
6.7.11	Tekniske løsninger	53
6.7.12	Gjennomgang av noen kommunikasjonsstrategiske valg	53
6.8	Oppsummering	54
6.9	Læringspunkter	54
7	HMS-ARBEIDET INTERNT I POD	56
7.1	Datainnsamling	56
7.2	Avgrensning	56
7.3	Målekriterier	56
7.4	Planverk for HMS-arbeidet	56
7.5	Øvelser	57
7.6	Samspill mellom ledelse og vernetjeneste	57
7.7	Registrering, varsling og informasjon	58
7.8	Bygg og materiell	59
7.9	Oppsummering	59
7.10	Læringspunkter	60
	REFERANSER	61

1 SAMMENDRAG

Politidirektoratet (POD) har evaluert direktoratets håndtering av hendelsene 22. juli 2011. Evalueringen har fokus på læring. Rapporten gir en rekke anbefalinger om tiltak som kan bidra til å styrke direktoratets evne til krisehåndtering. Evalueringen dekker temaene varsling og situasjonsrapportering, organisering, planverk, ledelse og samordning, pårørende-håndtering, informasjon og mediehåndtering samt HMS-arbeidet i direktoratet.

Ut fra evalueringstemaene har utvalget utformet evalueringsspørsmål og vurdert datainnsamling og målekriterier for hvert tema. Det er gjennomført intervjuer med respondenter både i og utenfor direktoratet og foretatt omfattende dokumentanalyser samt to spørreundersøkelser.

22. juli ble Norge rammet av hendelser nesten samtidig på to steder – geografisk innenfor flere politidistrikt. Dette utfordret etatens og direktoratets beredskap og krisehåndtering. POD skal som direktorat koordinere innsatsen og bistå politidistriktene i en krise. Direktoratet tok viktige operative grep i fasen rett etter hendelsene 22. juli. Det gjaldt blant annet plassering av ansvar for aksjonen og etablering av kontakt med samvirkeaktører. Mange av direktoratets oppgaver ble løst på en god måte. Utvalget finner en del læringspunkter innenfor temaområdene i evalueringen:

- **Varsling.** Sett i et samfunnssikkerhetsperspektiv er det av stor betydning for både tryggheten til innbyggerne og effektiviteten til politiet at etaten har et hurtig, sikkert og effektivt varslingssystem. Evalueringen har avdekket at det er forhold rundt rutinene og systemet for varsling som kan forbedres. Dette gjelder for hele etaten.
- **Retningslinjer for politiets beredskap (PBS I).** Det er blitt lagt ned et betydelig arbeid med å etablere et beredskapssystem i politiet. PBS I, som ble revidert sommeren 2011, gir et omfattende og godt planverk med retningslinjer for hvordan politidistrikt skal opptre i en krise. Utvalget mener at omtalen av direktoratets rolle bør utvides, spesielt når det gjelder direktoratets strategiske og koordinerende ansvar. I tillegg kan det være behov for en ytterligere formalisering av samarbeidet med samvirkeaktører.
- **Liaisonsordning.** Liaisonsordningen fungerte godt. Forsvarets liaison ga raskt god støtte til stabsarbeidet. Utvalget anbefaler at liaisonordningen videreføres.
- **Pårørende-håndtering.** POD har i utgangspunktet svært begrensede oppgaver innenfor dagens planverk når det gjelder håndtering av evakuerte og pårørende. Etter utvalgets vurdering tok POD riktige beslutninger. Planverket for evakuerte og pårørende synes å være rimelig dekkende. Det synes imidlertid å mangle et planverk for koordinering og oppgavefordeling når det gjelder lister for savnede, skadede og omkomne i en katastrofe. Det er avdekket behov for å følge opp testing og kompetansehevede tiltak i bruk av DIR og pårørende-telefon i politidistriktene.
- **Informasjon og mediehåndtering.** Det var – og er fortsatt – et stort mediefokus på hendelsene 22. juli. POD har bidratt med koordinering av en rekke budskap, og sikret enhetlig kommunikasjon og bedre ressursutnyttelse gjennom å sentralisere publisering på nett. POD har bidratt med å skaffe ressurser til distrikter som hadde behov for det. Utvalget anbefaler at det ses nærmere på mål, avgrensning og strategi for håndtering av flere av PODs

kommunikasjons- og mediehåndteringsoppgaver i en krise. Utvalget anbefaler at det vurderes å anskaffe bedre publiseringsverktøy.

- **Stabsarbeidet internt.** Hendelsen 22. juli skjedde midt under ferieavviklingen og etter normal arbeidstid. Jourordningen fungerte og stabsmedlemmer kom raskt på plass. POD mottok omfattende rapportering fra Oslo politidistrikt. Av læringspunkter peker utvalget på at beredskapsplanverket bør gjøres mer kjent og tilgjengelig for dem som deltar i stabsarbeid eller på annen måte involveres i beredskapssammenheng. POD bør etablere varslingslister som til enhver tid er oppdatert og det bør gjennomføres øvelser med bred deltakelse.

Utvalget takker for den velviljen som vi er møtt med hos respondenter internt i POD og hos Helsedirektoratet, Riksadvokaten, Forsvaret og Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Det har vært stor vilje blant respondenter til å svare på utvalgets spørsmål. Evalueringsutvalget håper at evalueringen gir nyttig informasjon til politiets samlede evaluering av hendelsene 22. juli. Alt innhold i rapporten representerer utvalgets syn.

Oslo, 14. desember 2011
Revidert versjon levert 8. mars 2012

Espen Frøyland
leder

Ellen Wennevold Aas Hege Loftfjell Morten Glavin Rune Andersen
Siv Tone Syversen Nordberg Tore Lorentzen

2 RAMMER FOR EVALUERINGEN

2.1 Formål

Formålet med evalueringen er å få kunnskap om effektivitet i direktoratets krisehåndtering som følge av hendelsene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011, for derigjennom å lære mest mulig av det som ble gjort og følge opp forbedringsområder. Dette innebærer at evalueringen skal søke å identifisere områder som har fungert godt og områder som kan forbedres. Evalueringen skal ta utgangspunkt i direktoratets rolle og ansvar som etatsleder for politiet.

Det skal utarbeides en evalueringsrapport med anbefalinger om tiltak som kan bidra til å styrke direktoratets evne til krisehåndtering, se POD (2011A) for hele mandatet.

Evalueringsstemaene er:

- Varsling og situasjonsrapportering
- Organisering, planverk, ledelse og samordning
- Håndtering av pårørende og evakuerte
- Informasjon og mediehåndtering
- HMS-arbeidet internt i POD

Evalueringen skal omfatte perioden 22. juli-15. august 2011.

2.2 Evalueringsutvalget

Evalueringsutvalget har bestått av:

- Espen Frøyland (leder for utvalget), POD
- Ellen Wennevold Aas, PDMT
- Hege Loftfjell, POD
- Morten Glavin, POD
- Rune Andersen, POD
- Siv Tone Syversen Nordberg, POD
- Tore Lorentzen, POD

Trine Sofie Leegaard Tvedt, POD, har bidratt i kvalitetssikring av rapporten.

2.3 Evalueringsperioden

Evalueringsutvalget startet sitt arbeid i uke 41 2011. Endelig rapport til oppdragsgiver skulle i henhold til mandatet bli lagt frem i uke 46 2011, men utvalget fikk forskjøvet fristen med en uke til 27. november. Intern kvalitetssikring i Politidirektoratet av innholdet i rapporten har medført at enkelte faktafeil er blitt rettet frem til 8. mars 2012.

2.4 Avgrensninger

Evalueringsutvalget har gjort enkelte avgrensninger innenfor de ulike temaene. Dette er redegjort for i kapitlene nedenfor.

2.5 Metode

Arbeidsgruppen har fulgt metodikken som er beskrevet i evalueringsveilederen utarbeidet av det sentrale evalueringsutvalget i politiet (Sønderland-utvalget), se POD (2011B). Ifølge denne skal utvalget definere evalueringsspørsmål ut fra evalueringsstemaene, definere målekriterier og gjennomføre egnet datainnsamling.

Evaluerings spørsmål defineres innenfor de ulike evalueringstemaene. Det skal avdekkes forutsetninger, valg/beslutninger (hvordan de ble tatt), aktiviteter, konsekvenser (av valg og beslutninger) og egne vurderinger hos respondent.

2.6 Datainnsamling

Evalueringsutvalget har gjort en omfattende datainnsamling. I de enkelte temakapitlene er det redegjort nærmere for hvordan dette er blitt gjennomført.

2.7 Feilkilder

I de enkelte kapitler er det redegjort for feilkilder innenfor det konkrete evalueringstemaet. Det er gjennomført en rekke intervjuer. Intervjuene ble foretatt om lag tre måneder etter at hendelsene fant sted, et forhold som kan ha påvirket/svekket respondentenes muligheter/evne til å huske det eksakte hendelsesforløpet.

2.8 Tidslinjer med de viktigste hendelsene

Arbeidsgruppen har utarbeidet tidslinjer for viktige hendelser. Disse tidslinjene er nærmere beskrevet i de enkelte kapitlene.

3 VARSLING OG SITUASJONSRAPPORTERING

3.1 Tidslinje

Tidslinjen viser viktige hendelser knyttet til PODs rolle i forbindelse med varsling og situasjonsrapportering. Tidslinjen er ufullstendig. Vi tar forbehold om ev unøyaktigheter.

22. juli 2011

Tidspunkt	Hendelse	Kilde
• Kl. 15:30	Jourhavende kontaktet ledelse og stab i POD.	PO
• Ca kl. 15:30	Stabsarbeidet starter i POD	Intervju
• Kl. 15:45	Kommunikasjonsavdelingen ble innkalt	PO
• Kl. 15:45	JD ringte POD. Oslo pd ringte og orienterte om to detonerte og to udetonerte bomber. En person bekreftet drept og flere skadd.	PO
• Kl. 15:45	Forsvarets liaison i POD ble tilkalt fra ferie.	PO
• Kl. 16:10	Beordring av liaison til Oslo pd som liaison for POD.	PO
• Kl. 17:24	POD sendte epost til Desken på Kripos med anmodning om å varsle ansvarlige myndigheter i Brussel om at Norge gjeninnfører grensekontroll på indre Schengen grense umiddelbart.	epost
• Kl. 17:26	POD mottok skriftlig situasjonsrapport nr. 1 fra Oslo pd.	epost
• Kl. 17:30	Stabssjef ankom POD.	epost
• Kl. 17:32	POD sendte epost til Desken på Kripos med anmodning om å varsle alle politidistriktene om at POD med umiddelbar virkning gjeninnfører grensekontroll på indre Schengen grense. Det enkelte politidistrikt ble bedt om å vurdere operative tiltak i h.h.t egen oppdatert trusselvurdering.	epost
• Kl. 18:21	POD mottok anmodning om håndhevelsesbistand fra Oslo pd.	PO
• Kl. 18:38	POD mottok skriftlig situasjonsrapport nr. 2 fra Oslo pd.	epost
• Kl. 18:58	POD ringte JD ang håndhevelsesbistand fra FSK. Ble utført via PODs liaison.	PO
• Kl. 19:34	POD mottok skriftlig situasjonsrapport nr. 3 fra Oslo pd.	epost
• Kl. 20:30	POD ber om lufttrossrestriksjoner etter anmodning fra PM i Nordre Buskerud. Røyken kontrollsentral ble kontaktet, og de kunne orientere om at restriksjoner ble iverksatt kl. 1900.	PO
• Kl. 21:57	POD mottok bistandsanmodning fra Oslo pd om håndhevelsesbistand fra HVO2 til sikring av blant annet Regjeringskvartalet og Stortinget.	PO
• Kl. 22:00	POD gir jourhavende i PDMT ordre om å styrke/sikre IT- driften. Muntlig bekreftelse.	PO
• Kl. 22:40	POD mottok bistandsanmodning fra Oslo pd om forsterkning av helikopterressurser fra Forsvaret for å gjennomføre operative og taktiske operasjoner.	PO
• Kl. 22:50	POD informerte JD om at politidirektøren hadde besluttet at Politireserven på inntil 60 mann fra Oslo kunne benyttes.	PO
• Kl. 23:54	POD mottok godkjenning på anmodningen om håndhevelsesbistand fra HVO2.	epost

23. juli

Tidspunkt	Hendelse	Kilde
• Kl. 00:48	POD sendte ut infoskriv nr. 1 til samtlige politidistrikt og særorgan via e-post til Alarmer OPS alle.	PO
• Kl. 01:33	POD mottok skriftlig situasjonsrapport nr. 4 fra Oslo pd.	epost
• Kl. 02:15	POD mottok anmodning fra Oslo pd om håndhevelsesbistand fra Forsvaret ved HM Kongens Garde til objektsikring av flere objekter i Oslo sentrum	PO
• Kl. 04:35	POD mottok skriftlig situasjonsrapport nr. 5 fra Oslo pd.	epost
• Kl. 05:00	POD sendte situasjonsrapport til JD	epost
• Kl. 06:34	POD mottok skriftlig situasjonsrapport nr. 6 fra Oslo pd.	epost
• Kl. 08:48	POD mottok melding pr faks fra Oslo pd om at Politireserven ikke ville bli benyttet da de ikke var godkjent for skytevåpen.	faks
• Kl. 10:15	POD mottok skriftlig situasjonsrapport nr. 7 fra Oslo pd	epost
• Kl. 12:02	POD mottok skriftlig situasjonsrapport nr. 8 fra Oslo pd	epost
• Kl. 14:56	POD mottok pr faks fra Oslo pd, en anmodning om å få benytte Sea King redningshelikopter, stasjonert på Rygge, til transport av slagkraftig styrke over større avstander.	faks
• Kl. 14:58	POD mottok skriftlig situasjonsrapport nr. 9 fra Oslo pd.	epost
• Kl. 15:27	POD mottok opplysning fra PU om at en av deres ansatte var drept på Utøya.	PO
• Kl. 15:56	POD mottok skriftlig situasjonsrapport nr. 10 fra Oslo pd.	epost
• Kl. 17:10	POD sendte en anmodning til HRS Sola ved politimester i Rogaland om å få benytte Sea King redningshelikopter til transport av mannskaper over større avstander.	epost
• Kl. 18:00	POD sendte situasjonsrapport til JD	epost
• Kl. 21:15	POD sendte orientering til Oslo pd om at anmodningen om å få benytte Sea King redningshelikopter var avslått etter behandling i JD.	epost

24. juli

Tidspunkt	Hendelse	Kilde
• Kl. 00:35	Vedrørende anmodning om helikopterstøtte ved bruk av Sea King, jf. melding 2115; Sjef BT bekreftet at de ønsket å trekke ut SAR-beredskapen og sette maskinen på AT-beredskap med fullt utstyr.	PO
• Kl. 07:50	POD kontaktet Oslo Kontrollsentral, Røyken og fikk bekreftet at luftromrestriksjonene over Utøya gjaldt frem til mandag 25.7. kl. 2400	PO
• Kl. 10:08	POD sendte epost til Kripos med anmodning om å distribuere situasjonsrapport fra POD til politidistriktene.	PO
• Kl. 12:16	POD mottok henvendelse fra Strålevernet angående muligheter for at det kunne være en skitten bombe. Henvendelsen ble videresendt til PODs liaison i Oslo pd.	PO
• Kl. 20:07	POD informerte hovedvernombudet i politiet om HMS-tiltak for tjenestemenn som var/hadde vært involvert på Utøya og i Oslo.	

3.2 Datainnsamling

Evalueringen av deltema Varsling og situasjonsrapportering bygger på følgende datamateriale:

- Det er gjennomført dokumentanalyser av relevante dokumenter, spesielt dokumenter som inngår i PBS I, II og III, se oversikt i referanselisten. Det er også sett på ulike styringsdokumenter som tildelingsbrev, disponeringsskriv,

tilsynsrapporter og andre føringer fra direktoratet som forelå i forkant av 22. juli.

- Saksdokumenter som for eksempel situasjonsrapporter for hendelsene er gjennomgått.
- Det er gjennomført intervjuer med sentrale aktører i POD, herunder politidirektøren.
- Det er gjennomført intervju med Riksadvokaten og JD.
- Forsvarsstaben har svart skriftlig på spørsmål.
- Liaison fra Forsvaret har skrevet rapport om sine erfaringer.
- Rapporter fra politidistrikt der de er bedt om å komme med skriftlige bidrag til evalueringsarbeidet er gjennomgått.¹

3.3 Feilkilder

Evalueringsutvalget kan ikke utelukke at det finnes relevante dokumenter som utvalget ikke har gjennomgått. Notoriteten av varsling og situasjonsrapportering er mangelfull på grunn av upresisjon og manglende loggføring. Det vises til pkt. 4.7.7 for ytterligere drøfting av notoriteten.

3.4 Avgrensninger

Evalueringsutvalget har avgrenset temaet varsling og situasjonsrapportering til å gjelde PODs rolle i forhold til taktisk og strategisk nivå. Evalueringen av temaet er gjort med utgangspunkt i det regelverket som forelå 22. juli 2011.

3.5 Målekriterier

Målekriteriene som er benyttet for varsling er om den skjer hurtig, sikkert og effektivt. For at varsling skal kunne skje hurtig, sikkert og effektivt, må en rekke forutsetninger være tilstede. Med hurtig varsling mener vi tiden det tar fra behov for varsling oppstår, til melding er nedtegnet, sendt i systemet, mottatt og lest hos mottaker. Følgende er vurdert:

- At meldingen om behov for alarm går raskt fra politidistrikt til Kripos.
- At meldingen om å iverksette alarm oppfattes og nedtegnes på en hurtig og sikker måte. Ferdigheten og forståelsen til den som nedtegner meldingen blir da av betydning.
- Teknologisk løsning som støtter opp under krav til hurtighet og sikkerhet.
- Systemets tilgjengelighet

I tillegg kommer mottakers ferdigheter og forståelse av meldingens innhold, samt videreformidlingen av meldingen til mannskapene. En alarmmelding har i seg selv liten verdi dersom den ikke leder til vurdering og iverksetting av aktuelle tiltak. Samlet sett mener vi at alle disse forholdene må være på plass for at varslingssystemet skal kunne sies å være et effektivt varslingssystem.

Når det gjelder målekriterier for situasjonsrapportering skal den følge ”Mal for situasjonsrapportering”, jf. PBS I side 185, og gis til ”riktig” tid.

3.6 Forberedelsesfasen

3.6.1 Retningslinjer for bruk av alarmmelding ved varsling

POD ga i 2010 ut rundskriv 2010/003 – Retningslinjer for bruk av alarmmelding ved varsling.

Iverksettelse av alarm besluttes av politidistriktet der hendelsen som foranleder alarmen har inntruffet, eller kan forventes å inntreffe. Kripos kan iverksette alle typer alarmer på grunnlag av anmodninger fra utlandet. Etater utenfor politiet, for eksempel Hovedredningssentralen, Forsvaret, Tollvesenet, Kriminalomsorgen,

¹ Jf. brev av 15.9.2011 fra Olav Sønnerland til politimestrene og sjefer for særorgan.

Luftfartsmyndighetene og helsesektoren, bør underrettes dersom alarmen vurderes å være av interesse.

Distriktsalarm iverksettes av operasjonsleder i politidistriktet, mens riksalarm iverksettes av Kripos etter anmodning fra et politidistrikt eller særorgan. På bakgrunn av en slik alarm iverksetter POD beredskapstiltak. Når det gjelder nordisk alarm og internasjonal alarm, iverksetter Kripos dette etter anmodning fra politimester eller dens stedfortreder. Operasjonsleder kan i hastesaker anmode om slike alarmer.

3.6.2 Tekniske løsninger for varsling

I 2004 mottok politidirektøren evalueringsrapporten etter ranet av Norsk Kontantservice april 2004, se POD (2004). Her foreslår arbeidsgruppen følgende: "Ved større hendelser har politiet behov for **hurtig og sikker varsling** av andre politidistrikt, samt varsling av andre samarbeidende aktører nasjonalt og internasjonalt. Det anbefales at Kripos og PDMT gis i oppdrag å utvikle et **effektivt varslingssystem**".

I disponeringsskrivet til PDMT i 2005, under pkt 2.1.18, varsling ved større hendelser, heter det: "Ved større hendelser har politiet behov for **hurtig og sikker varsling** av andre politidistrikt, samt varsling av andre samarbeidende aktører nasjonalt og internasjonalt. Varslingsrutinene må ta hensyn til retningslinjene i Reglement for sambandstjenesten i politiet. PDMT må i samarbeid med Nye Kripos fremme forslag til på hvilken måte det kan utvikles et **effektivt elektronisk varslingssystem** innenfor dagens teknologiske løsning i politiet. Forslaget oversendes innen 1. juni 2005".

I 2009 ble det besluttet å etablere et varslingssystem gjennom Outlook. Etter det utvalget er kjent med ble denne løsningen valgt for å få på plass et system raskt og fordi kostnadene var beskjedne. I brev av 9. september 2009 orienterer PDMT om at de vil opprette en egen BID som vil bli meddelt politidistriktene/særorgan etter hvert. I brev av 6. juli 2010 orienterte POD om at Politidistriktene/Kripos skulle "installere en dedikert PC på operasjonssentral/desk med eneste funksjon å motta/sende alarmmelding iht. rundskriv 2010/003 "Retningslinjer for bruk av alarmmeldinger ved varsling". Det forutsettes at det er plass på operasjonssentralene til en PC, samt at det implisitt er ønskelig at den er lett tilgjengelig slik at alarmmeldingene lett kan hentes ut av systemet. Det står også i dette brevet at det skal opprettes en egen systembruker (BID) som kun skal være tilknyttet dedikert PC. Evalueringsutvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av den tekniske løsningen for varsling.

Evalueringsutvalget er ikke kjent med om varslingssystemet er testet eller i hvilken grad det er blitt øvet i bruk av systemet.

3.6.3 Varsling til JD ved kriser eller kriselignende situasjoner

Politidirektoratet innhenter og bearbeider informasjon fra taktisk nivå, koordinerer samarbeidet med andre aktører på operasjonelt nivå og utarbeider situasjonsrapporter til Justisdepartementet (strategisk nivå)².

3.6.4 Varsling om gjeninnføring av indre grensekontroll

Gjeninnføring av indre grensekontroll er omtalt i PBS I, 16.2.3, side 207. I fotnoten står en henvisning til regelverket. Det er JD som tar beslutningen om gjeninnføring av indre Schengen grensekontroll, og de øvrige Schengen-land skal da varsles.³

3.6.5 Varsling av eksterne samvirkeaktører

Det er ikke etablert retningslinjer for varsling av eksterne samvirkeaktører, utover det som står beskrevet i rundskriv 2010/003, se punkt 3.6.1 ovenfor.

² Jf. PBS 1 s. 32

³ Se Utlendingsloven §14, utlendingsforskriften §4-6 og grenseforordningen artikkel 23 flg.

3.6.6 Situasjonsrapportering

Retningslinjene for situasjonsrapportering, er å finne i PBS I, side 137: "Formålet med situasjonsrapporteringen er å:

- holde mottakeren oppdatert i forkant av en hendelse, i tilfelle det senere skulle bli aktuelt å involvere vedkommende, eller
- gi løpende orientering under en hendelse, der det er behov for rapportering til overordnet nivå".

I PBS I, side 185, er det angitt en mal for innholdet i en situasjonsrapportering. Detaljeringsgraden i situasjonsrapportene avtar jo høyere opp i nivåene man kommer. Det vil med andre ord være en tydelig forskjell, ikke minst i detaljeringsgraden, på den informasjonen som innsatslederen kommer med i sin situasjonsrapport fra taktisk til operasjonelt nivå i politidistriktet, sammenlignet med den informasjonen som sendes videre fra politidistriktet til POD. Det samme gjelder innholdet POD sender videre til JD.

Behovet for situasjonsrapportering og hyppighet avtales mellom avsender og mottaker. Tidsintervallene mellom situasjonsrapporteringene kan variere fra hendelse til hendelse, men også underveis i den enkelte hendelse. Rapportering om at situasjonen er uendret kan også være av interesse for mottakeren.

Politimesteren er ansvarlig for å godkjenne situasjonsrapporter til POD. Det står ikke nærmere angitt hvem som er ansvarlig for å godkjenne situasjonsrapporter som skal fra POD til JD.

For å sikre samsvar må situasjonsrapportene samordnes med pressemeldinger og eventuell annen informasjon som sendes ut via media. Det skal tydelig fremgå hvilke opplysninger som er verifisert og om kilder for informasjonen.

3.7 Gjennomføringsfasen og etterarbeidsfasen

3.7.1 Varsling

PBS I beskriver en rekke hendelser som politimester skal varsle til POD. Spesielt nevnes terror og annen kriminalitet. Kontaktpunktet er døgnbetjent hjemmevakttelefon i POD.

POD ble oppringt av visepolitimester i Oslo og ass. departementsråd i JD og informert om eksplosjonen i Regjeringskvartalet. Når det gjelder hendelsen på Utøya ble staben i POD oppringt fra staben i Oslo pd. Gjennom intervjuene og ved gjennomgang av logg er det evalueringsutvalgets vurdering at POD ble raskt informert om hendelsene.

3.7.2 Alarmmelding ved varsling

Ifølge rundskriv 2010/003 har ikke POD noen aktiv rolle knyttet til utsendelse av alarmmeldinger. Dette ansvaret ligger i det politidistriktet hvor hendelsen har inntruffet.

Gjennom intervjuer og loggføring er det avklart at Kripos på eget initiativ kontaktet Oslo pd etter eksplosjonen i Regjeringskvartalet 22. juli for å be om informasjon om hendelsen. I den anledningen skal Kripos ha blitt anmodet av Oslo pd om å sende ut riksalarm. Det antas at hendelses- og tidsforløpet for dette drøftes i andre deler av politiets evaluering.

Når Kripos mottar et alarmoppdrag, vil det påløpe tid til å nedtegne og journalføre innholdet i alarmen før denne kan sendes ut som Riksalarm. Fra anmodningen fra Oslo pd ble mottatt hos Kripos til den var sendt ut til alle landets operasjonssentraler gjennom det nasjonale varslingssystemet, tok det ca. 25 minutter. Evalueringsutvalget er kjent med at alarmmeldingen ble sendt kl. 16:43. Ut fra den konkrete hendelsen i Regjeringskvartalet er det evalueringsutvalgets vurdering at tid fra anmodning til melding ble sendt ut var for lang.

Sønderland-utvalget sendte brev til samtlige politidistrikt og ba om tilbakemelding om blant annet varsling (nasjonalt og lokalt, inkludert intern varsling). Evalueringsutvalget har gjennomgått tilbakemeldingene fra politidistriktene. Tilbakemeldinger fra politidistriktene viser at alarmen ikke nødvendigvis ble mottatt som forutsatt (per 20. november 2011):

- 4 politidistrikt melder at de mottok alarmmeldingen i løpet av kvelden 22. juli.
- 11 politidistrikter melder å ha mottatt alarmmeldingen fra Kripos 23. juli kl. 00:51.
- 5 politidistrikt melder at de ikke mottok noen alarmmelding via det Nasjonale varslingsystemet:
 - 2 politidistrikt melder at de etter en tid fant alarmmeldingen i operasjonssentralens ordinære epost.
 - 1 politidistrikt melder at de hadde teknisk feil på den dedikerte PC-en for nasjonal varsling.
 - 1 politidistrikt melder at de ikke har PC for nasjonal varsling.
 - 1 politidistrikt har ikke spesifisert årsaken til at de aldri mottok alarmmeldingen
- 3 politidistrikt har ikke gitt tilbakemelding
- 2 politidistrikt er ikke aktuelle (Oslo og Nordre Buskerud pd)
- 2 politidistrikt har ikke spesifisert erfaringene vedrørende nasjonal varsling

POD ble ikke orientert av Kripos om at Riksalarm var sendt ut.

På bakgrunn av tilbakemeldingene fra politidistriktene stiller evalueringsutvalget spørsmål ved om varslingen kan sies å ha fungert tilfredsstillende. Det er PODs overordnede ansvar at det etableres tekniske og funksjonelle løsninger som sikrer et raskt, sikkert og effektivt varslingsregime. Utvalget stiller også spørsmål ved om det var hensiktsmessig å overlate drift, vedlikehold, testing og utforming av rutiner til politidistriktene. Desentraliserte nasjonale løsninger stiller store krav til oppfølging av overordnet organ. Under intervjuene kom det frem at oversikten over status for den tekniske løsningen var mangelfull.

Evalueringsutvalget peker på at det i rundskriv 2010/003 ikke er nevnt noe om testrutiner. Utvalget er av den oppfatning at noen av svakhetene kunne vært oppdaget i forkant av 22. juli, dersom det hadde vært rutiner for testing når systemet ble tatt i bruk.

Gjennom intervjuene kom det frem ulike oppfatninger om hvorvidt retningslinjene for alarmmeldingene ved varsling er tydelige nok, og om PODs manglende rolle og ansvar i forbindelse med iverksettelse av alarm er hensiktsmessig. Evalueringsutvalget registrerer at PODs rolle og ansvar ikke er beskrevet i Rundskriv 2010/003. POD er bare nevnt under "Riksalarm", der det heter at "POD iverksetter beredskapstiltak". Heller ikke i PBS I under punkt "13.1 Varsling" er POD omtalt når alarmmeldinger omtales. Det er utvalgets vurdering at relevant planverk og rundskriv har fokus på politidistrikter og særorgan/Kripos, og at PODs oppgaver, rolle og ansvar ved alarmmeldinger derfor er uklare.

Tilbakemeldingene fra politidistriktene viser at alarmsystemet og alarmmeldingene verken var den viktigste kanal eller informasjonskilde for politidistriktene med hensyn til informasjon om hendelsen, eller om tiltak som skulle iverksettes.

3.7.3 Varsling om gjeninnføring av indre Schengen grensekontroll

Det ble besluttet å gjeninnføre grensekontroll på indre Schengen grense. Kripos ble i epost fra POD bedt om å varsle ansvarlige myndigheter i Brussel om dette, loggført til kl. 17:24. POD ba også Kripos om å informere samtlige politidistrikt om overstående tiltak, loggført til kl. 17:32. Kripos sendte ut ca. kl. 18:10 riksalarm med beskjed til politidistriktene om å gjeninnføre indre Schengen grensekontroll. Etter utvalgets syn burde beslutningen om varselet blitt tatt tidligere og gjennomføringen av varselet skjedd raskere.

Før POD sendte eposten til Kripos, tok POD kontakt pr. tlf og orienterte om at en epost vedrørende gjeninnføring av indre grensekontroll ville bli oversendt og måtte videreformidles raskt. Flere politidistrikt opplevde at det tok lang tid før meldingen ble mottatt. I løpet av kvelden og natten 22. juli meldte flere politidistrikt at de ikke hadde mottatt eposten. Da Kripos ble kontaktet kunne de orientere om at det hadde vært problemer med å distribuere alarmer som epost til alle politidistriktene.

3.7.4 Situasjonsrapportering fra politidistrikt

POD mottok første situasjonsrapport fra Oslo pd i epost 22. juli kl. 17:23 med en beskrivelse over situasjonen i Regjeringskvartalet. I løpet av helgen 22.-24. juli ble det sendt i alt 24 situasjonsrapporter fra Oslo pd til POD. Innholdet i den første situasjonsrapporten gir etter utvalgets vurdering et godt bilde av situasjonen og de utfordringene Oslo pd stod overfor. Den første situasjonsrapporten fra Nordre Buskerud pd er registrert hos POD 24. juli kl. 00:48.

Etter hvert som den kritiske fasen avtok, endret også behovet for situasjonsrapportering seg. POD gjorde avtale med Oslo og Nordre Buskerud pd om hyppigheten av situasjonsrapporteringen. POD gjorde tilsvarende avtale med JD.

Det er evalueringsutvalgets vurdering at planverkets rutiner for situasjonsrapportering i hovedsak er fulgt (med unntak av rapportering fra Nordre Buskerud pd før Oslo pd overtok), og at rapportene i hovedsak har bidratt til at POD har fått tilstrekkelig informasjon fra berørte politidistrikter. Planverkets mål for situasjonsrapportering er ikke alltid fulgt, et forhold som har hatt betydning for rapportenes notoritet mht blant annet tidspunkt og utvikling av situasjonen over tid. En mal for situasjonsrapportering kan imidlertid i enkelte situasjoner bli for rigid og vanskeliggjøre utarbeidelsen av en konkret rapport, og kan virke begrensende opp mot et krav om rask oversendelse av rapport. Planverkets situasjonsrapportering vil nødvendigvis bli utfylt gjennom muntlige rapporter og bruk av liaisoner.

3.7.5 Situasjonsrapportering til JD

Ifølge PODs logg var første kontakt med JD kl. 15:45 ved at assisterende departementsråd ringte og orienterte om eksplosjonen. Den videre rapporteringen til JD foregikk på telefon, inntil departementet hadde etablert en epostadresse som ble brukt til å sende skriftlige situasjonsrapporteringer.

På grunn av at JD selv var blitt rammet i bombeeksplosjonen, tok det tid før den første rapporten kunne oversendes. Den ble sendt kl. 18:30 pr. epost. Forut for dette ble JD holdt løpende orientert via telefon og gjennom liaisonen de hadde i staben i POD. Det har imidlertid vist seg at innholdet i situasjonsrapportene kunne vært bedre tilpasset strategisk nivå. Under intervjuet som ble gjennomført med JD kom det frem at innholdet i situasjonsrapportene ble oppfattet å være for lite detaljert. Departementet ga uttrykk for at de ønsket at situasjonsrapportene på et tidlig tidspunkt hadde inneholdt flere opplysninger om for eksempel antall drepte, skadde osv.

3.7.6 Varsling av eksterne samvirkeaktører

Forsvarsstaben har i sin tilbakemelding orientert om hvordan de ble gjort kjent med hendelsene i Regjeringskvartalet og senere på Utøya. Både Forsvarsstaben og Forsvarets operative hovedkvarter i Bodø ble orientert gjennom media. Forsvarets liaison i POD ble varslet av jourhavende ved Seksjon for beredskap og krisehåndtering kl. 15:50. Vedkommende ankom kl. 16:55 i POD. Ifølge loggen til Forsvarsstaben ble de formelt varslet kl. 18:13 om situasjonen på Utøya. I forbindelse med utsendelse av gjeninnføring av indre Schengen grensekontroll ble Forsvaret ikke varslet.

Evalueringsutvalget mener at varslingsordningene mellom politi og forsvar bør gjennomgås. Planverket omtaler i beskjeden grad hvordan Forsvaret skal varsles, utover at det i PBS I heter at "Liaisonene skal være bindeledd mellom POD og forsvaret, ..." og i Stabsinstruks: "Leder av Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering er ansvarlig

for å vedlikeholde varslingsliste over følgende samvirkepartnere: ... , Forsvaret (FD III i Forsvarsstaben og Forsvarets fellesoperative hovedkvarter),...”

3.8 Oppsummering

- Det er av stor betydning for både tryggheten til innbyggerne og effektiviteten i håndtering av krisen at etaten har et mest mulig hurtig, sikkert og effektivt varslingsystem.
- Planverket legger til grunn at varsling skal igangsettes av politidistrikt.
- I forhold til PODs samvirkeaktører er det ikke etablert klare retningslinjer for varsling ved ekstraordinære hendelser.
- Varsling er avhengig av at en rekke aktører og systemer fungerer. Evalueringen har avdekket at det synes å være flere svakheter rundt rutinene og systemet for varsling.
- Løpende situasjonsrapportering er viktig under en krise. Situasjonsrapportering er krevende i en kaotisk situasjon. Det var en omfattende rapportering fra Oslo pd til POD. Etter utvalgets oppfatning kunne innholdet i rapporteringen vært mer utfyllende både inn til POD og fra POD til JD.
- Det er etablert en mal for innhold i situasjonsrapporteringen. Denne ble i ulik grad fulgt under hendelsene.

3.9 Læringspunkter

Nedenfor skisseres noen sentrale læringspunkter når det gjelder varsling og situasjonsrapportering:

- POD bør gjennomgå planverket for varsling. Utvalget foreslår at en ser nærmere på PODs rolle og ansvar i en varslings situasjon. I en krise av nasjonal karakter vil det etter utvalgets oppfatning kunne være hensiktsmessig at POD har et større eierskap til hva som varsles og hvordan varsling skjer.
- Det bør sikres at politiet gjennomgår dagens tekniske system slik at kontaktlister er oppdatert og at politidistrikt har en dedikert PC til mottak av alarmmeldinger.
- Det bør vurderes å erstatte dagens midlertidige løsning med en ny, teknisk løsning for varsling i politiet.
- Det bør etableres testrutiner som sikrer at systemet til enhver tid er funksjonelt.
- Det bør etableres et varslings system for dagens løsning hvor PDMT har et døgnkontinuerlig ansvar for drift og vedlikehold døgnet rundt.
- Det bør innføres regelmessige øvelser for varsling.
- Det bør utarbeides varslingsrutiner med Forsvarsstaben og Helsedirektoratet.
- Det bør vurderes å gjennomføre øvelser der en øver på situasjonsrapportering fra politidistrikt til POD og fra POD til JD.
- Det bør vurderes å revidere malen for situasjonsrapportering. I eksisterende mal er for eksempel ikke evakuerte og pårørende et rapporteringspunkt.

4 PLANVERK, ORGANISERING, LEDELSE OG SAMORDNING

I dette kapitlet beskrives og drøftes beredskapsplanverket og styringsdokumenter som lå til grunn forut for hendelsene 22. juli. Deretter beskrives og analyseres organiseringen og håndteringen av krisearbeidet i POD, i lys av planverket og definerte målekriterier. Videre beskrives og vurderes hvordan POD ivaretok rollen som samordner av innsatsen internt og eksternt, før funnene oppsummeres og det foreslås læringspunkter.

4.1 Tidslinje

Se tidslinje i punkt 3.1 om varsling og situasjonsrapportering.

4.2 Datainnsamling

Datamaterialet for dette kapitlet består av fem ulike typer data:

- Gjennomgang og analyse av relevante dokumenter, herunder særlig PBS I, II og III. Det er også sett hen til styringsdokumenter som tildelingsbrev, disponeringsskriv, tilsynsrapporter og andre føringer fra direktoratet som forelå i forkant av 22. juli. Saksdokumenter for hendelsene er også gjennomgått.
- Spørreundersøkelse for alle som deltok i stabsarbeidet, se POD (2011C). Spørreundersøkelsen inneholder både kvantitative og kvalitative elementer. Spørreundersøkelsen ble sendt ut til i alt 46 respondenter, og 35 har besvart hele undersøkelsen. I tillegg har 4 avgitt noen svar. Tatt i betraktningen den korte svarfristen må en svarprosent på 76 prosent kunne sies å være tilfredsstillende.
- Det er gjennomført intervjuer med sentrale aktører i POD, herunder politidirektøren, assisterende politidirektør, stabssjefen og noen av stabsmedlemmene. Det er gjennomført intervju med Riksadvokaten og JD som eksterne aktører. Intervju med politimesteren i Nordre Buskerud pd er gjennomført av det lokale evalueringsutvalget der. Spørsmål fra PODs evalueringsutvalg er tatt inn i intervjuet.
- Forsvaret og Helsedirektoratet har avgitt skriftlige svar på oversendte spørsmål. Liaison fra Forsvaret har i tillegg skrevet rapport om sine erfaringer.
- Skriftlige rapporter fra politidistriktene etter bestilling fra Sønderland-utvalget er gjennomgått og analysert.⁴

4.3 Feilkilder

Det har av tidsmessige årsaker ikke vært mulig å gjennomføre intervju eller sende ut spørreundersøkelse til alle som var involvert i innsatsen. Det er en svakhet at det ikke har vært mulig å intervju sentrale personer i Oslo pd og Kripos.

4.4 Avgrensninger

Fokuset er på PODs interne håndtering av hendelsene, samt rollen som koordinator og samordner av innsatsen for hendelsene 22. juli.

4.5 Målekriterier

Følgende målekriterier er benyttet når det gjelder planverket:

- Klart, tydelig og oppdatert planverk på alle relevante områder.
 - PBS I, II, III
 - Bistandsanmodninger
 - Avtale(r) med Forsvaret
 - Ressurskoordinering

⁴ Jf. brev av 15.9.2011 fra Olav Sønderland til politimestrene og sjefer for særorgan.

- God tilgjengelighet til planverk
 - Fellesområde
 - PBS Web

Følgende målekriterier er benyttet når det gjelder organisering:

- Er planverket fulgt ved organiseringen?
 - Personell utpekt på forhånd
 - Personell utfører samme oppgave i stab som i det daglige
 - Personell har tydelig definerte roller i staben

Følgende målekriterier er benyttet når det gjelder styringsdialog og styringsdokumenter:

- Om styringsdokumentene/ styringsdialogen angir:
 - Krav til helikopterberedskap
 - Krav til beredskap i distriktene
 - Krav til beredskap for beredskapstroppen

Følgende målekriterier er benyttet når det gjelder ledelse og gjennomføring av stabsarbeid:

- Effektiv ledelse og koordinering av ressurser
- Gode beslutningsgrunnlag for politidirektøren gjennom proaktiv innhenting og bearbeiding av informasjon
- Tydelige stabsfunksjoner og dedikerte oppgaver til hvert stabsmedlem

Følgende målekriterier er benyttet når det gjelder kompetanse:

- Erfaring fra stabsarbeid
- Stabsøvelser gjennomført
- Stabskurs gjennomført
- Kjennskap og tilgjengelighet til beredskapsplanverket

Følgende målekriterier er benyttet nå det gjelder responstid:

- Tiden det gikk før staben ble etablert
- Tiden det gikk før strategisk ledelse ble etablert
- Tiden det gikk før koordineringsmøtet ble etablert

Følgende målekriterier er benyttet når det gjelder kapasitet:

- Stabsrommet fungerer tilfredsstillende
- Nødvendig teknisk utstyr fungerer og er tilgjengelig for alle

Følgende målekriterier er benyttet nå det gjelder notoritet:

- Loggen gir god oversikt over hendelsesforløpet
- Referatene fra møtene gir en god oversikt over når viktige beslutninger ble tatt
- Alle dokumenter er journalført i DocuLive

Følgende målekriterier er benyttet når det gjelder samordning internt og eksternt:

- Klar rollefordeling (internt, mellom politiets organer, eksternt)
- Klar kommandostruktur (internt, mellom politiets organer, eksternt)
- Kontroll (notoritet)

4.6 Forberedelsesfasen

4.6.1 Beredskapsplanverket for POD

I Politiloven § 27 tredje ledd heter det: ”I ulykkes- og katastrofesituasjoner tilligger det politiet å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade.” Utfyllende bestemmelser er gitt i Politiinstruksen. Politiets, og derav også PODs beredskapssystem, er videre tuftet på følgende krisehåndteringsprinsipper:

- Ansvarsprinsippet
- Likhetsprinsippet

- Nærhetsprinsippet

Politiets beredskapssystem består av tre nivå:

1. PBS I: Retningslinjer for politiets beredskap
2. PBS II: PODs styringsdokumenter
3. PBS III: Politidistriktenes, særorganenes og PODs lokale planverk

PBS I (retningslinjer for politiets beredskap)

PBS I er revidert 1. juli 2011⁵. Den gjelder for hele etaten og gir god oversikt over politiets beredskap. Av de deler som er mest relevant for POD fremheves nasjonal beredskap, politiets beredskapsressurser, samvirkeaktører, beredskapsområder, stabsarbeid, planlegging, evakuerte og pårørende, informasjon og mediehåndtering, varsling og situasjonsrapportering, helse- miljø- og sikkerhet, erfaringslæring, internasjonalt politi- og grensesamarbeid og øvelser. PBS I er trykket i 20 000 eksemplarer, sendt ut til alle politidistrikt og skal være tilgjengelig for alle i PBS Web.

Avhengig av den aktuelle hendelsen sier PBS I at POD skal:

- Behandle spørsmål om policy
- Sørge for at nødvendige personell- og materiellressurser er disponible
- Gi råd til og koordinere samarbeidet mellom berørte politimestere og sjefer for særorgan
- Vurdere, og eventuelt sende en liaison til politimesterens stab
- Ved behov utpeke en politimester som ansvarlig for koordinering på taktisk nivå
- Innhente og bearbeide informasjon fra politidistriktene
- Koordinere samarbeidet med andre aktører på det operasjonelle nivået og eventuelt utveksle rådgivere og liaisons med samvirkeaktører på det operasjonelle nivået
- Gi operasjonsordrer til politimestrene
- Utarbeide situasjonsrapporter til lederdepartementet (det strategiske nivået)
- Utarbeide budskapsplattform

Kapittel 8 i PBS I beskriver innholdet i stabsarbeidet. Her er forholdet mellom daglig ledelse og stab beskrevet, hvilke overordnede oppgaver staben skal ha, samarbeidet med politimesteren, stabssjefens rolle og oppgaver, organiseringen av staben, hvilke funksjoner som skal inngå, herunder bruk av rådgivere og liaisons, hvilke arbeidsoppgaver staben har, hvilke hjelpemidler staben råder over samt hvordan organiseringen av stabslokalene bør være. Det er også beskrevet hovedansvarsområder og laget momentliste for hver enkelt av funksjonene i staben. Det går frem av beskrivelsen at den er ment for politidistrikt, men så langt den passer gjelder den også for POD.

Når det gjelder planverk knyttet til ressurskoordinering går dette frem av PBS I kapittel 4. Her heter det blant annet at Oslo pd har nasjonale beredskapsressurser som bombegruppen, krise- og gisselforhandlere, politihelikopter, Den Kongelige politieskorte og Seksjon for organisert kriminalitet. Prosedyre for hvordan man ber om bistand er beskrevet. Disse skal yte landsdekkende bistand etter nærmere retningslinjer gitt av POD. Videre heter det at Kripos kan bistå med rådgivning i forbindelse med avsperring og sikring av åsted, varsling av andre politidistrikt og gjennom mobilisering av ID-gruppen. PDMT kan bistå med IT-tjenester ved uønskede/ekstraordinære hendelser. Utrykningspolitiet (UP) er en bistands- og beredskapsressurs for POD og politidistriktene og utfører daglig bistand ved planlagte arrangement, ekstraordinære hendelser eller ved akutte behov. Politireserven beskrives som politiets nasjonale forsterkningsressurs. Typiske oppgaver for politireserven vil være objektvakt, forsterket grensekontroll, ordenstjeneste og trafikkstjeneste. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) skal være en sentral rådgivningsinstans for det politidistriktet som håndterer den aktuelle hendelsen, og skal gi distriktet etterretningsopplysninger. Det går videre frem

⁵ PBS I er en revidering av PBS I fra 2007.

av planverket at nabohjelp betegnes som bistand som ikke omfattes av de nasjonale bistandsressursene ved Oslo pd og særorgan. Nabohjelp kan utløses ved behov for ressurser eller ved behov for spesiell kompetanse for å håndtere en hendelse. I hvilken grad planverket er fulgt når det gjelder ressurskoordinering drøftes i punkt 4.8.

Samlet sett fremstår PBS I som et oversiktlig, godt og tilgjengelig dokument. PBS I er i hovedsak rettet mot distriktene og beskriver i mindre grad PODs rolle og oppgaver. Den var revidert og oppdatert per juli 2011 og av naturlige årsaker ennå ikke nødvendigvis godt kjent blant alle aktørene. PBS I gir en god oversikt over ressurskoordinering og synes å gi et godt grunnlag for mer konkret beredskapsplanlegging både i POD og i politidistriktene.

PBS II (PODs styringsdokumenter)

PBS II består av styringsdokumenter fra POD til distriktene på beredskapsområdet. Disse danner grunnlaget for distriktenes egne lokale planer. De ugraderte styringsdokumentene er gjort tilgjengelige for alle i etaten på PBS Web. Av relevante PBS II dokumenter for denne hendelsen har evalueringsutvalget funnet følgende:

- Nasjonalt kontaktnummer for pårørende (Rundskriv 2010/008)
- Formidling av informasjon til pårørende ved brå død, ulykker m.m. (Rundskriv 2007/003)
- Håndbok i krisekommunikasjon (POD-publikasjon 2010/14)
- Utfyllende bestemmelser om kompetansekrav for politiets innsatspersonell (Rundskriv 2008/009)
- Håndbok for innsatspersonell (POD-publikasjon 2008/001)
- Risikogrupper og tiltak for å beskytte og sikre myndighetspersoner, arrangementer mv (Rundskriv 2011/001)
- Retningslinjer for søk etter personer som antas å være omkommet (Rundskriv 2008/013)
- Tiltak ved trusler om terrorhandlinger – sikring av sivil samfunns viktig infrastruktur og skjermingsverdige objekter mv (Rundskriv 2010/012)
 - Vedlegg A: Politiets planleggingstiltak (gradert)
 - Vedlegg B: Oversikt over relevante SBS- tiltak for politiet (gradert)
- Retningslinjer for bruk av alarmmelding ved varsling (Rundskriv 2010/003)

Beredskapskrav 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. Hensikten med de årlige fagdialogmøter er å drøfte erfaringer, samt at det dokumenteres at den etablerte nasjonale beredskapen er i tråd med de føringer og pålegg som er gitt av Politidirektoratet.

PBS III (PODs lokale beredskapsplanverk)

PBS III nivået utgjør PODs eget lokale beredskapsplanverk. Om PBS III heter det at dette planverket skal ta utgangspunkt i føringene gitt i PBS I og II og tilpasses lokale forhold. I PBS III kan blant annet følgende elementer inngå: beredskapsplaner, aksjonsplaner, operasjonsplaner, objektplaner, øvelsesplaner, instruks, rundskriv, ordrer, tiltakskort og rutiner inngå. Ikke alle typer dokumenter vil være like aktuelle for POD. Av relevante PBS III dokumenter som evalueringsutvalget har funnet tilgjengelige er:

- lokal beredskapsplan for POD (2009)
- stabsinstruks (2007)
- instruks for jouttjeneste i Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering (2007)
- instruks for pressevakt (2006)
- instruks for rådgivere og liaisoner fra POD (2007)
- kontaktliste FOH (Forsvarets hovedkvarter) (2009)
- plan for krisekommunikasjon (2010)

Dette utelukker ikke at det fins flere relevante dokumenter. Det foreligger så vidt vi kan se ikke øvelsesplaner, rutiner, maler, tiltakskort eller tilsvarende for håndtering av kritiske situasjoner.

Spørreundersøkelsen til stabsmedlemmene avdekker at flere manglet oversikt over beredskapsplanverket og at relativt få visste hvor dette var tilgjengelig. De fleste dokumentene på PBS III nivå ligger ikke på PBS Web, men på mapper og i permer forskjellige steder, i hovedsak i Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering.

PBS Web brukes som verktøy for kunnskapsdeling og erfaringslæring innen beredskapsfaget. Den ble etablert i 2009 og er fortsatt under oppbygging. Alle ansatte skal ha tilgang til PBS Web, men våre undersøkelser viser mangelfull tilgang. Det ser ut til at flere av stabsmedlemmene ikke visste om PBS Web. Av de som kjente til den oppga 31 prosent at de ikke hadde tilgang. I tillegg ble det gjennom intervjuer opplyst at det var problemer med tilgangen under hendelsene 22. juli og de påfølgende dagene.

Når det gjelder det operasjonelle nivået ser det ut til at beskrivelsen av stabens organisering i beredskapsplanen og stabsinstruksen ikke samsvarer helt med beskrivelsen i PBS I ved at D6 og D7 ikke er omtalt. Dette er neppe kritisk, men kan virke forvirrende ved at man blir usikker på hva som er gjeldende praksis. Stabsinstruksen er ikke underskrevet og ikke oppdatert siden 2007, noe som også bidrar til usikkerhet knyttet til om den fortsatt gjelder.

Gjennomgang av plandokumentene viser at det i forkant av hendelsene 22. juli forelå planverk og personellister for etablering av stab. Det kan imidlertid se ut som om planverket og personellistene ikke var oppdatert. Evalueringsutvalget erfarer at tilgjengeligheten til, og oversikten over aktuelt personell som kunne inngå i staben var mangelfull.

Samlet sett ser det ut til at PODs lokale planverk ikke var oppdatert på alle relevante områder, og at det ikke var tilstrekkelig tilgjengelig for alle involverte parter.

Planverk for samarbeidet med Forsvaret

I PBS I heter det at POD og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) kan etablere gjensidige liaisonordninger etter nærmere avtale dersom det er formålstjenlig. Dette er gjort og POD har en fast liaison fra Forsvaret. POD har også en fast liaison i Forsvaret.

For å løse politioppgaver kan politiet anmode om bistand fra Forsvaret. Bistanden er regulert av "Instruks om Forsvarets bistand til politiet" (Bistandsinstruksen) og omhandler administrativ bistand, operativ bistand og håndhevelsesbistand. Det ble under hendelsene 22. juli bedt om bistand fra Forsvaret ved fem anledninger. Dette er nærmere omtalt i punkt 4.8.4. Forsvaret mener at instruksen er formålstjenlig og virker etter hensikten, men peker på at noen mindre forbedringspunkter bør vurderes. De viser i den forbindelse til at det er planlagt en felles revidering av instruksen i 2012.

Det er inngått en overordnet samarbeidsavtale mellom politidirektøren og Forsvarets operative hovedkvarter om bistand til politiet. Avtalen inneholder utfyllende bestemmelser til kgl.res 28. februar 2003 nr. 220 om instruks om Forsvarets bistand til politiet (Bistandsinstruksen). Avtalen har samme virkeområde som instruksen.

Forsvarets liaison til POD har i sin tilbakemelding tatt opp behovet for en instruks for liaison ved kriser og alvorlige hendelser som kan klargjøre roller og samarbeidslinjer. I dag fins det kun en generell stillingsbeskrivelse som blant annet sier at liaisonen skal være Forsvarets forbindelsesoffiser ved reelle hendelser.

Samlet sett opplever evalueringsutvalget at bistanden fra Forsvaret til politiet er godt beskrevet i gjeldende planverk.

4.6.2 Styringsdokumenter og styringsdialog

PBS II-dokumentene er ikke alene bestemmende for hva POD i forkant av hendelsene har gjort for å sikre beredskapen i politiet. For å få et helhetlig bilde har vi også sett på noen sentrale dokumenter i styringsdialogen. Med styringsdokumenter menes tildelingsbrev, disponeringsskriv, årsrapporter og tilsynsrapporter. Et viktig spørsmål er om POD har gitt andre styringssignaler, i tillegg til PBS II- dokumenter. Områdene nedenfor er valgt med bakgrunn i et ønske om å vurdere om det er noe ved PODs styring av etaten i forkant av 22. juli som kan ha påvirket innsatsen til de berørte politidistriktene.

Politihelikopterberedskap og helikopterbistand fra Forsvaret

Det er Oslo pd som har ansvaret for den operative politihelikopterberedskapen. Beredskapsnivå og organisering fastsettes av Oslo politidistrikt i samråd med Politidirektoratet og med grunnlag i politioperative behov, effektiv ressursstyring og prioritering med sikte på en best mulig polititjeneste samlet sett.⁶ Beredskapsnivået, inkludert vurdering av reservehelikopterløsning, vurderes ut i fra en kostnyttvurdering og fastsettes med utgangspunkt i kriminalitetsbekjempelse, oppdragstype, oppdragsmengde, innsatsområder, tid på døgnet mv. Beredskapsnivået har i henhold til dette vært fastsatt av Oslo politidistrikt i samråd med direktoratet gjennom løpende fagdiallog knyttet til drift, materiell og bemanning.

I tildelingsbrevet for 2010 til POD heter det: "Ved utløpet av den avtalte leieperioden for politihelikopter må Oslo pd kjøpe dette". I tildelingsbrev for 2011 heter det at POD skal "Utarbeide en vurdering av behovene knyttet til kjøp av nytt politihelikopter og reservehelikopter". Beslutningen om inntil videre å ikke videreføre reservehelikopter ble truffet i møte mellom politimesteren i Oslo, Politidirektoratet og Justisdepartementet om driftsmessige og beredskapsmessige forhold knyttet til fremtidige kjøp av tjenester fra eksterne leverandører til helikoptertjenesten i januar 2010. Med bakgrunn i politimesterens redegjørelse for kostnadsnivå og fremtidige forventede kostnader forbundet med drift av helikoptertjenesten, samt drøftinger om hensynet til en best mulig polititjeneste samlet sett, ble politimesterens anbefaling tatt til følge. Følgende premisser ble lagt til grunn for helikoptertjenesten etter opphør av avtalen med Pegasus AS:

- Etablere og drifte egen driftstillatelse
- Reservehelikopterløsning etableres ikke
- Anskaffelsesprosess iverksettes for å dekke behov for eksterne leveranser som teknisk tjeneste

Evalueringsutvalget legger til grunn at spørsmål rundt beredskap til politihelikopter blir grundig behandlet i Oslo pds og i politiets samlede evaluering. Utvalget har ikke hatt mulighet til å gå nærmere inn på PODs rolle i beslutninger rundt politihelikopterets operative beredskap. I Prop. 1 S (2011- 2012) for JD er det foreslått å øke bevilgningen med 29,7 mill. kroner til økt helikopterberedskap.

Ifølge sentrale aktører i POD er bruk av helikopterstøtte fra Forsvaret tatt opp med JD ved en rekke anledninger. Evalueringsutvalget har ikke gått videre inn i denne problemstillingen. Vi legger til grunn at dette kan være et oppfølgingspunkt til politiets samlede evaluering.

Krav til beredskap i distriktene

Evalueringsutvalget har gjennomgått disponeringsskriv og tilsynsrapporter for å se om det foreligger føringer, krav eller vurderinger til bemanning på operasjonssentralene i politidistrikt. Evalueringsutvalget kan ikke se at bemanning på operasjonssentralen er blitt omtalt verken i dokumenter til Oslo eller Nordre Buskerud pd. Ifølge intervju med strategisk ledelse i POD er, og må være, bemanningen på operasjonssentralen den enkelte politimesters ansvar.

⁶ Jf. RNB 2007 og brev fra Justisdepartementet 1.8.2007.

Samlet sett fremstår det ikke som at POD gjennom sin styring av etaten i forkant av 22. juli har gitt føringer for beredskap til de berørte politidistrikt, utover det som ligger i PBS I og PBS II-dokumentene. Det har vært anført at POD burde ha en forsterkningsplan (PBS II-dokument) for hvordan bemanne opp politidistrikter ved ekstraordinære hendelser. Evalueringsutvalget reiser spørsmål ved om POD som overordnet organ bør foreta en vurdering av om det kan være hensiktsmessig å innføre krav til beredskap i politidistrikt på enkelte områder.

Krav til responstid i politiet

Det er ikke stilt krav til responstid i politiet. Politiet har døgnkontinuerlig tjeneste i hele landet og er klare til innsats hele døgnet. Det har tidligere vært drøftet om det ville være hensiktsmessig å sette krav om responstid for politiet.

Spørsmålet om responstid er derfor grundig utredet og vurdert, se POD (2008). Bakgrunnen var at POD av JD var bedt om å gjennomgå politiets responstid, vurdere eventuelle krav som bør stilles, samt hvilke konsekvenser en endring vil få innenfor dagens ressursramme. Responstid ble definert som: "Responstid er den tiden det tar fra politiet mottar melding om en hendelse til første politienhet er på stedet". Etter en samlet vurdering mente POD at responstid er uegnet som resultatkrav.

Krav til beredskap ved beredskapstroppen

Beredskapstroppen i Oslo politidistrikt har siden opprettelsen hatt krav om beredskap, dvs. krav til når den skal være klar til å rykke ut. I 2004 ble det inngått særskilt avtale om beredskap for beredskapstroppen. I 2006 ble beredskapsordningen ytterligere styrket ved at Beredskapstroppen skulle støttes med krise- og gisselforhandlere med samme responstid.

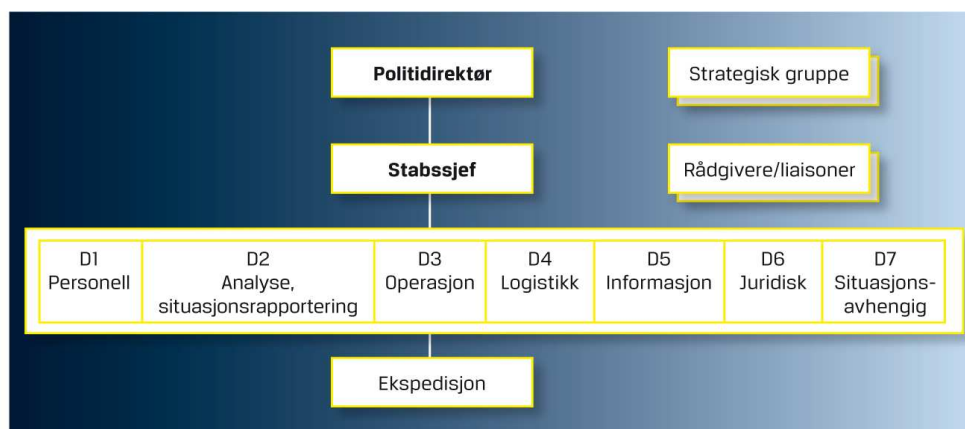
4.7 Gjennomføringsfasen og etterarbeidsfasen

4.7.1 Organisering

Her beskrives organiseringen av arbeidet med krisehåndtering i POD. Målekriteriene er hvorvidt planverket er fulgt, hvorvidt personell var utpekt på forhånd, om personell fyller samme funksjon i staben som i det daglige og hvorvidt personell har tydelig definerte roller i staben.

Hvordan POD skal organisere sitt arbeid under kriser går blant annet frem av PBS I, lokal beredskapsplan for POD og stabsinstruksen, heretter omtalt som planverket. Ifølge planverket skal krisehåndteringen organiseres på to nivå, ett strategisk og ett operasjonelt. Organiseringen under kriser skal være mest mulig lik organiseringen i det daglige. Staben i POD skal være tilpasset direktoratets rolle og oppgaver ved krisehåndtering. Organiseringen, herunder hvilke funksjoner som skal inngå i staben, fremgår av figuren nedenfor.

Figur 4.1. Politidirektørens stab



Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering har en døgnkontinuerlig jourvaktordning tilgjengelig for politidistrikt, særorgan og eksterne beredskapsaktører. I en krisesituasjon sier planverket at det strategiske nivået skal bestå av politidirektøren og hans strategiske gruppe. Det fremgår av stabsinstruksen at politidirektøren ved behov vil knytte til seg representanter fra ledergruppen som inngår i en slik strategisk gruppe. Ved behov vil han også knytte til seg representanter fra politiets organer og andre organer til å delta på møter i POD for å sikre god koordinering og informasjonsflyt på alle nivå. På operasjonelt nivå etableres staben som i figuren over og ledes av stabssjef. Stabssjefen kan også knytte til seg rådgivere og liaisoner etter situasjon og behov.

Oppgaver for medlemmer i staben (D1-D5) er beskrevet i lokal beredskapsplan og Stabsinstruks, sist revidert i 2007. Oppgavene er også beskrevet i PBS I, men da med henblikk på stabsarbeid i politidistrikt.

Strategisk arbeid

Politidirektøren hadde hyppige møter med blant annet assisterende direktør og stabssjef der strategiske beslutninger ble drøftet. Politidirektøren etablerte ikke en formell strategisk gruppe, slik som PBS I åpner for dersom dette anses å være hensiktsmessig, jf figur 4.1. Det har vært anført at politidirektørens tilstedeværelse i POD var viktig for ivaretagelse av samordningsrollen, og at dette bidro til at man tok grep på strategisk nivå på et tidlig tidspunkt. Arbeidsdelingen i strategisk ledelse, der assisterende politidirektør representerte POD i Regjeringens kriseråd (RKR) og andre fora på politisk nivå, mens politidirektøren var til stede i POD, ble oppfattet å fungere meget bra.

Stabsorganisering

Ifølge stabsinstruksen skal politidirektørens stab ledes av seksjonssjefen i Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering eller den som fungerer i denne stillingen. Dette ble også gjort. Det skal på forhånd være utpekt personell i alle funksjonene (D1-D5), fortrinnsvis seksjonssjef eller utpekt personell innenfor de ulike ansvarsområdene. Når det gjelder innkalling til staben skal dette gjøres ved å følge varslingslister for personell som er utpekt til stab. På spørsmål om hvordan man ble kalt inn til staben svarte 14 prosent av stabsmedlemmene at de var på jobb, 61 prosent at de ble oppringt og 33 prosent at de ringte eller kom selv⁷. Det har ikke vært mulig for evalueringsutvalget å verifisere om de som ble oppringt faktisk stod på varslingslistene. En sammenlikning av varslingslistene og oversikten over personell som inngikk i staben kunne delvis ha gitt svar på dette spørsmålet. Evalueringsutvalget kan ikke se at det foreligger oppdaterte varslingslister for stabsmedlemmer, utover de som jobber i Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering. Når det gjelder oversikten over de som faktisk deltok i staben synes denne å være mangelfull for de første kritiske timene, dvs. frem til kl. 24:00 22. juli.

Spørreundersøkelsen viser at mange av stabsmedlemmene (60 prosent) ikke opplevde at de var pekt ut til staben på forhånd. På spørsmål om i hvilken grad man kjente til stabsinstruksen var gjennomsnittet 2,83, på en skala fra 1-5. På spørsmål om i hvilken grad man på forhånd kjente til sin funksjon i staben var gjennomsnittet 3,18. Evalueringsutvalget vurderer at disse resultatene er relativt gode. Det må dog påpekes at det – selv om mange oppgir at de på forhånd kjente stabsinstruksen og sin funksjon – også var mange som ikke gjorde det. De konsekvensene dette medførte var ifølge respondentene noe uklarhet med hensyn til roller i oppstarten av arbeidet og at mye arbeid og mange funksjoner falt på stabssjefen. I tillegg er det anført at man ved utskiftninger i staben til tider var usikker på hvem som gjorde hva.

På spørsmål om de selv mente at de hadde en tydelig definert rolle i staben var gjennomsnittet 3,93, på en skala fra 1 til 5. Det må anses å være et godt resultat. Hvis vi kontrollerer for hvilken funksjon man hadde i staben finner vi at det er D1- (personell) og D3- (operasjon) funksjonene som relativt sett i minst grad opplevde å ha en tydelig definert rolle. Det er HR-seksjonen som ifølge stabsinstruksen skal ha D1-funksjonen, mens D3 er Seksjon for beredskap og krisehåndtering. Selv om hoveddelen av

⁷ Her var det mulig å avgi flere svar. Derfor er det mer enn 100 prosent til sammen.

stabsmedlemmene opplever å ha en tydelig definert rolle kan det stilles spørsmål ved om det ikke bør være slik at alle burde ha opplevd det sånn. Gitt at man skulle være utpekt på forhånd, at man skulle fylle samme funksjon som man gjør i det daglige og at man skulle ha øvd to ganger årlig kunne man forvente at enda flere mente at de hadde en tydelig definert rolle.

Samlet sett synes det som om stabens organisering, fordi det var ferietid, ble preget av at relativt mange av stabsmedlemmene ikke var pekt ut på forhånd, ikke var tilstrekkelig øvet og at mange av funksjonene ble fylt med personell som ikke kjente til stabsinstruksen, ikke kjente til stabsarbeid og ikke på forhånd kjente godt nok til sin rolle i staben. Mange av de som faktisk deltok i stabsarbeidet var ikke opprinnelig tiltenkt en rolle i stab, og hadde følgelig heller ikke gjennomgått øvelser. Forklaringen er at hendelsen skjedde fredag ettermiddag i fellesferien og at man måtte bruke de som var tilgjengelige.

Liaisonordningene

PBS I og stabsinstruksen omtaler begge liaisonordninger og åpner blant annet for at POD og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) kan etablere gjensidige liaisonordninger etter nærmere avtale. Liaisonene skal være bindeledd mellom POD og Forsvaret, gi faglige råd og tilrettelegge kommunikasjonen i alle operative saker mellom politiet og Forsvaret. En slik ordning er etablert og POD har en fast liaison fra Forsvaret. Vedkommende ble innkalt kl. 15:45 og var på plass kl. 16:55 22. juli.⁸ Liaison fra Forsvaret har eget kontor med tilgang til gradert militært nettverk. Dette fikk stor betydning under hendelsene fordi han raskt opprettet nødvendige forbindelseslinjer til Forsvaret. Dette førte til at kommunikasjonen opp mot Forsvaret var meget effektiv på et tidlig tidspunkt. Det har vært påpekt som en utfordring at planverket ikke ivaretar erstatning/back-up av liaison fra Forsvaret og at fasiliteter, blant annet kontorplass og militært samband inne på stabsrommet, ville ha gjort oppgaveløsningen enklere.

Bruk av rådgivere og øvrige liaisoner er ifølge instruksen situasjonsbetinget. Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering skal vedlikeholde varslingsliste over personell i staben og over sentrale samvirkepartnere, men varslingslistene ser ikke ut til å ha vært oppdaterte. Kl. 18:25 ble det ifølge loggen besluttet at det skulle innkalles liaison fra Helsedirektoratet og PST. Det går ikke frem av loggen når disse ble kontaktet eller når de ankom staben i POD. Under intervjuene har det likevel fremkommet at PSTs liaison kom raskt, og at han fortløpende informerte om trusselvurderinger fra PST via PSTs graderte nettverk. Helsedirektoratet oppgir at POD ba om liaison og at de møtte med liaison i det første stabsmøtet.

Det går frem av intervjuene at JD ringte og tok initiativ til at liaison fra JD ble etablert i staben i POD. Liaison oppgir at han ankom ca kl. 20:00 22. juli og ble til kl. 04:00 neste morgen. Heller ikke dette går frem av loggen. Det skal ifølge stabsinstruksen vedlikeholdes varslingslister for mulige liaisoner. Det kan se ut til at varslingslistene til dels manglet eller var mangelfulle og lite tilgjengelige for de første som startet opp arbeidet med å etablere staben. Liste over personell fra Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering var imidlertid utarbeidet og kjent for jourhavende, og det var også de som ble først kontaktet og innkalt til stab.

Flere av de interne intervjuobjektene og eksterne aktører som JD, Forsvaret og Helsedirektoratet gir klart uttrykk for at liaisonordningen ga en stor fordel fordi de uformelle henvendelsene fra liaisonene til sine respektive tjenestesteder reduserte responstiden betydelig når formelle henvendelser kom og beslutninger ble tatt. Det ivaretok også behovet for god og rask informasjonsutveksling.

Staben i POD beordret ifølge PO-loggen en liaison til Oslo pd kl. 16:10. Også denne liaisonordningen ble vurdert å være svært viktig for håndteringen av hendelsene, både med tanke på raske beslutninger og det løpende behovet for informasjon.

⁸ Jf. PO-loggen og tidslinje i punkt 3.1.

Under intervjuene ble det vist til at POD vurderte å sende en liaison til Nordre Buskerud pd, men at dette ikke ble iverksatt. I situasjonen der og da ble det vurdert å være tilstrekkelig at Nordre Buskerud deltok i koordineringsmøtene og at POD hadde liaison i Oslo pd. Noe av vurderingen kan være at det gikk svært kort tid fra meldingen om skyting på Utøya kom, til gjerningsmannen var pågrepet. I ettertid fremstår det imidlertid som at det kunne ha vært beordret en liaison også til Nordre Buskerud pd, uten at evalueringsutvalget kan peke på konsekvenser av at dette ikke ble gjort.

Samlet sett er inntrykket at liaisonordningene fungerte meget godt og at det var avgjørende for rask etablering av samarbeidet med samvirkeaktører. Særlig må den faste liaisonordningen POD har med Forsvaret løftes frem som en avgjørende faktor for at forbindelseslinjene til Forsvaret ble etablert så raskt.

Koordineringsmøtene

Politidirektøren innkalte til og etablerte en koordineringsgruppe hvor representanter fra ledelsen i POD, staben i POD, Riksadvokaten, JD, UP (ett møte), Oslo pd, Nordre Buskerud pd, Romerike pd (ett møte), Kripos, PST og Helsedirektoratet deltok. Organisering av en slik koordinerende gruppe er ikke beskrevet i PBS I, men stabsinstruksen beskriver at politidirektøren ved behov kan innkalle til et samordningsmøte for berørte aktører.

Det ble avholdt i alt 7 koordineringsmøter. Ikke alle var tilstede i alle møtene. Den gjennomgående tilbakemeldingen fra de som deltok var at dette var et nyttig og godt fungerende møte. Intervjuene tyder på at de fleste deltakerne oppfattet dette møtet som et forum for koordinering og informasjonsutveksling, og at de viktige beslutningene ikke ble tatt der.

Gjennom koordineringsmøtene ivaretok politidirektøren mye av behovet for samordning med eksterne aktører – dog ikke før relativt lenge etter at den mest akutte fasen av hendelsene var over. Koordineringsmøtene bidro til at man raskt fikk et omforent situasjonsbilde og ble gjensidig orientert om utfordringer. Det ble av enkelte respondenter pekt på at den taktiske samordningen foregikk i Oslo pd. For POD var det samordningen mellom øvrige politidistrikter og opp mot departementet som var det viktigste. Departementet gir uttrykk for at de var fornøyd med koordineringsmøtene, de var brutalt rammet selv og kunne ikke operere som de vanligvis ville ha gjort. Koordinering i forhold til Forsvaret og Helsedirektoratet ble også vurdert som viktig.

Det har vært anført at PDMT burde ha vært invitert inn i koordineringsmøtene, eventuelt i staben, for å sikre ivaretagelse av systemer og IKT. Det var problemer med internett under hendelsene, og det er mulig at PDMT kunne løst disse raskere dersom de hadde deltatt aktivt i stabsarbeidet og derigjennom hatt større forutsetninger for å forstå sin rolle.

Samlet sett er inntrykket at koordineringsmøtene fungerte bra og at de bidro til rask og sikker informasjonsutveksling og samordning mellom de berørte aktørene.

Operasjonsplaner og informasjonsskriv til distriktene

Det ble sendt ut operasjonsplaner og informasjonsskriv til politidistriktene vedrørende ledelse og samordning av politiets innsats i forbindelse med bombeeksplosjonen i Oslo sentrum og skytingen på Utøya. Dette ble sett på som en viktig del av samordningsrollen. Informasjonsbrevene omhandlet blant annet situasjonsbeskrivelse, oppdrag og forventninger til politidistriktene mv. Brevene omhandlet også økonomiske og administrative forhold av betydning for distriktene i forbindelse med bruk av personell i en slik situasjon. Det første informasjonsskrivet ble ifølge loggen sent ut kl. 00:48. I intervjuene har det kommet frem at man i POD synes at dette første brevet kom for sent ut. Et viktig forsinkende element var at man visste veldig lite om situasjonen på et tidlig tidspunkt.

4.7.2 Ledelse og gjennomføring av stabsarbeidet

Målet med å sette stab er å få en effektiv ledelse og koordinering av de ressurser man har til rådighet. God kriseledelse går blant annet ut på å skape et best mulig beslutningsgrunnlag for politidirektøren gjennom proaktiv innhenting og bearbeiding av informasjon. Dette krever at stabsfunksjonene er tydelige, at hvert stabsmedlem har sine dedikerte oppgaver og den nødvendige kompetanse. I dette avsnittet drøftes ledelse og gjennomføring av stabsarbeidet i lys av disse målekriteriene.

Stabsarbeidet var i gang umiddelbart etter kl. 15:30. Det ser ut til at det har vært avholdt i alt 19 stabsmøter. Det kan ikke utelukkes at det har vært avholdt flere møter. Evalueringsutvalget har ikke funnet referat fra alle møtene. Vurderinger av kvaliteten på stabsarbeidet er undersøkt gjennom spørreundersøkelsen, og intervju med de som hadde rollen som stabssjef og utvalgte stabsmedlemmer. Et generelt hovedinntrykk er at respondentene mente at stabsmøtene fungerte bra, hadde riktig hyppighet og en tydelig ledelse. Når det gjelder struktur og arbeidsfordeling mente mange at dette var litt kaotisk i starten, men at det ble bedre etter hvert. Det ble trukket frem at det var stor innsatsvilje til å løse oppgavene og at alle gjorde så godt de kunne i en svært vanskelig, og innledningsvis, uoversiktlig situasjon. Det har fremkommet noe ulike syn på ledelse og gjennomføring av stabsmøtene. Noen mente at dette fungerte bra, mens andre har pekt på forbedringspunkter. Mange av forbedringspunktene antas å henge sammen med kompetanse, kapasitet og notoritet, som er nærmere beskrevet nedenfor.

4.7.3 Avvikling av stab og overgang til linje

Flere respondenter gir uttrykk for at tidspunktet for avvikling av staben og overgang til linja på daværende tidspunkt virket naturlig. Staben hadde da vært samlet ganske nøyaktig i en uke. Avviklingen av staben er ikke loggført og går heller ikke tydelig frem av siste møtereferat. Det ble vurdert av stabssjef at det de siste dagene ikke var stor aktivitet og heller ikke full bemanning, og at oppgavene som skulle løses var mer av linjekarakter. Det var bred enighet om avviklingen av staben på det tidspunkt. Noen av respondentene ser imidlertid i ettertid at staben, eller i alle fall en kjerne av den, kunne ha fortsatt også over i etterarbeidsfasen. Behovet for koordinering er stort også i denne fasen, uten at vi kan finne noen god struktur på håndteringen av dette arbeidet. Blant annet er det behov for helhetsoversikt. Det ble pekt på at det eksempelvis var behov for at det ble nedsatt en gruppe som koordinerte og håndterte alle mediehenndelser og utspill i etterarbeidsfasen.

Samlet sett kan det i ettertid se ut som at staben, eller deler av den, med fordel kunne ha vært videreført også i etterarbeidsfasen. Dette kunne ha sikret en bedre håndtering og bedre helhetsoversikt over mediehenndelser og henvendelser fra pårørende og privatpersoner.

4.7.4 Stabens kompetanse

Med kompetanse siktes det ifølge mandatet til kompetansen hos det personellet som var involvert i stabsarbeidet. I dette avsnittet er det foretatt en vurdering av kompetansen til stabsmedlemmene i lys av målekriteriene, dvs. erfaring fra tidligere stabsarbeid, deltakelse i øvelser eller gjennomføring av kurs, samt i hvilken grad stabsmedlemmene kjente til relevant beredskapsplanverk og stabsinstruks.

Hovedandelen (67 prosent) av stabsmedlemmene oppgir at de tidligere har deltatt i stabsarbeid, enten i POD eller som stabsmedlem i distrikt/ særorgan. Staben ble ledet av svært erfarne tjenestemenn med lang erfaring fra stabsarbeid.

76 prosent svarte at de hadde deltatt på øvelser, enten som stabsmedlem i POD, i politidistrikt/særorgan eller i Forsvaret. 24 prosent hadde aldri deltatt i øvelser i stabsarbeid. Noen av respondentene vurderte det ikke slik at de selv var en del av staben, men at de bare utførte enkelte oppgaver for denne.

Høsten 2010 tok POD initiativet til et tre-dagers seminar ved Justissektorens kurs- og øvingscenter i Stavern. Samvirkeaktører ble invitert til å delta. Fra POD deltok personell

fra Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering, Internasjonal seksjon samt Kommunikasjonsavdelingen. Det var deltakere fra JD, Utenriksdepartementet, PST, Oslo pd og Forsvarets Høgskole. Seminaret ble avsluttet med en stabsøvelse hvor alle funksjonene ble øvd. Dette var første gangen et slikt seminar ble gjennomført.

Stabsinstruksen stiller krav til at det skal gjennomføres to årlige øvinger av staben i POD. Sentrale deler av staben, Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering, har øvd jevnlig. Våre undersøkelser tyder imidlertid på at full stab ikke har øvd sammen. Det er dessuten vanskelig å gjennomføre øvelser med en bestemt stab all den tid det ikke er utpekt konkret personell i alle stabsfunksjonene på forhånd, jfr. punkt 4.7.1. over.

Hovedandelen (61 prosent) oppgir at de aldri har deltatt på stabskurs, bare 14 prosent har deltatt ved Politihøgskolens stabskurs, mens 25 prosent har deltatt på annet stabskurs. Når det gjelder kjennskap til stabsinstruksen ligger gjennomsnittet på 2,83 på en skala fra 1-5. Snittet for kjennskap til beredskapsplanverket ligger på 2,74. Dette vurderer evalueringsutvalget som et noe svakt resultat. Det er grunn til å tro at de som kjente godt til beredskapsplanverket, og trekker snittet opp, også er de som har sitt daglige virke i Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering (utgjør 11 av de 35 som har svart på undersøkelsen). På spørsmål om tilgjengelighet til planverket svarer 56 prosent at de visste hvor dette var tilgjengelig, 44 prosent at de ikke visste det. Av de som kjente til PBS Web var det bare 25 prosent som hadde tilgang til det.

Ekspedisjonen, den loggførende funksjonen i staben, skal ifølge instruksen ivaretas av Seksjon for dokumentforvaltning. Denne skal på forhånd ha utarbeidet rutiner for dette og fått opplæring. Oversikten over stabsmedlemmer som evalueringsutvalget har mottatt fra HR-seksjonen tyder på at de som ivaretok denne funksjonen ikke kom fra dokumentforvaltningsseksjonen, men at oppgaven ble fordelt på flere som hadde kompetanse i å loggføre i PO. Dette ble forklart med at man vurderte at Seksjon for dokumentforvaltning ikke hadde denne kompetansen. Dette er ikke i tråd med instruksen.

Det ble under intervjuene pekt på av flere at staben i POD trenger en annen sammensetning og annen kompetanse enn det som er tilfellet i dag. Det ble vist til at det for staben i direktoratet er informasjonshåndtering og koordinering som er de viktigste oppgavene, ikke taktiske vurderinger. Evalueringsutvalget mener at roller, ansvar og oppgaver for staben i POD med fordel kan tydeliggjøres enda bedre.

Etter en samlet vurdering er evalueringsutvalget av den oppfatning at for mange i staben i POD hadde for liten erfaring, for lite trening og manglende formell kunnskap i form av kurs, samt at for mange ikke kjente til stabsinstruks og beredskapsplanverk. Tilgangen til planverket ser heller ikke ut til å ha vært tilfredsstillende. Resultatene antas å være preget av at mange av de som fikk tildelt en rolle i staben ikke på forhånd var tiltenkt en slik rolle, og følgelig heller ikke hadde den nødvendige kompetansen. Evalueringsutvalget stiller spørsmål ved om det kunne vært mulig å kalle hjem andre medarbeidere fra ferie etter at de første kaotiske timene var over. Utfordringen synes imidlertid å være, som vi har vist i punkt 4.6.1, at det ikke fantes oppdaterte personellister over hvem som kunne inngå i stab. Det er vanskelig for evalueringsutvalget å vise til at dette fikk konkrete konsekvenser for oppgaveutførelsen, men generelt må man kunne anta at kompetanse er en faktor som spiller en viktig rolle for arbeidsfordelingen og utøvelse av oppgaver og beslutninger.

4.7.5 Responstid

Med responstid siktes det ifølge mandatet særlig til responstid knyttet til jourordning og stabsinnkalling. Det vil i dette avsnittet drøftes i hvilken grad tiden det tok før staben ble satt, strategisk ledelse var på plass og koordineringsmøtene var etablert, var tilfredsstillende.

Det stilles i planverket ingen krav til responstid når det gjelder etablering av stab. I instruks for jourvakt ved Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering står det at

vedkommende skal være tilgjengelig på mobiltelefon i vaktperioden og kunne møte i POD innen 2 timer.

Journalhavende ved Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering, som var på jobb i direktoratet når hendelsene inntraff, startet umiddelbart arbeidet med å varsle ledelsen, kalle inn nødvendig personell og forberede stabsarbeidet. Responstiden når det gjelder oppstarten av arbeidet må derfor kunne sies å være tilfredsstillende.

Stabsarbeidet startet opp umiddelbart etter anslaget kl. 15:26. Politidirektøren hadde ferie da hendelsen inntraff, men ble varslet av JD direkte ca kl. 15:30 og dro da til direktoratet. Det går ikke frem av loggen når direktøren ankom, heller ikke når strategisk ledelse møttes første gang, eller hvilke beslutninger som ble tatt innledningsvis. Assisterende politidirektør ble også varslet kl. 15:30. Han møtte i direktoratet og var her om lag 15 minutter, og dro så i Regjeringens kriseråd (RKR). Han deltok ikke i direktoratet før på koordineringsmøtet kl. 01:00 og var derfor ikke en del av den strategiske ledelsen i direktoratet i de første timene.

Første møtet i koordineringsgruppen var kl. 01:00 23. juli. I intervjuene er det flere som har pekt på at disse møtene kunne ha kommet i stand på et tidligere tidspunkt. Også evalueringsutvalget er av den oppfatning at det, i forhold til hva man bør forvente av et nasjonalt beredskapsorgan i krise, kan synes som om det tok for lang tid før man innkalte til og etablerte koordineringsmøtet.

Samlet sett ser det ut til at responstiden for jourvakt ved Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering var meget bra. Evalueringsutvalget vurderer at koordineringsmøtet, med den viktige funksjonen det hadde, kanskje burde hatt første møte på et tidligere tidspunkt. Utvalget har merket seg at koordineringsmøtet ikke er beskrevet eller tiltenkt noen rolle i PBS I, men at den er nevnt i stabsinstruksen.

4.7.6 Kapasitet

Med kapasitet siktes det ifølge mandatet til materiell i vid forstand. I dette avsnittet er det foretatt en vurdering av i hvilken grad stabsrommet, tilgjengelig teknisk utstyr, IKT og gradert og ugradert samband, telefoni og loggføringssystem, fungerte tilstrekkelig godt. Her vil vi også vurdere samband og informasjonssikkerhet, blant annet håndteringen av skjermingsverdig og annen taushetsbelagt informasjon. Målekriteriene for kapasiteten er om stabsrommet fungerer tilfredsstillende og om nødvendig teknisk utstyr er tilgjengelig for alle stabsmedlemmene som hadde behov for det.

Tilgangen til stabsrommet er begrenset og man må ha eget kort for å komme inn. I tilknytning til dette rommet er det et lite rom med et antall små skrivebord med PCer og telefoner atskilt med tynne, halvhøye skillevegger. Ekspedisjon (sentralbord) befinner seg i gangen utenfor stabsrommet og utenfor adgangsbegrenset dør.

Spørreundersøkelsen til stabsmedlemmene hadde flere spørsmål som sammen og hver for seg belyser kapasiteten ved lokalene og det tekniske utstyret. På spørsmål om i hvilken grad stabsrommet fungerte, var gjennomsnittet blant respondentene 2,93 på en skala fra 1-5. Respondentene ble deretter bedt om å beskrive hva som fungerte bra i staben og hva som kunne ha vært bedre. Det var flere som pekte på adgangsbegrensning som et problem. Problemet ble løst ved at dørene ble satt opp slik at det ikke lenger var adgangsbegrenset, noe som ut i fra et sikkerhetsperspektiv må kunne sies å være uheldig. Noen melder at det ble veldig varmt, med dårlig luft i det innerste rommet der stabsmedlemmene skulle jobbe. Det ble også påpekt at man satt for tett sammen, slik at det for eksempel var vanskelig å føre en telefonsamtale.

På spørsmål om i hvilken grad man mente at stabsrommet hadde nødvendig teknisk utstyr er gjennomsnittet 3,31 på en skala fra 1-5. Respondentene ble deretter bedt om beskrive hva de mente eventuelt burde skaffes av nødvendig teknisk utstyr. Det som hyppigst nevnes er videokonferanseutstyr, printere, tilstrekkelig antall mobiltelefoner med headset, bærbare PCer med Scireduct og nødvendig internettilkobling til alle stabsmedlemmene. Det er også pekt på at smartboard ikke i særlig grad ble benyttet

som verktøy for skriftliggjøring av oppgavefordeling mv. Storskjermer, slik at alle stabsmedlemmene kan følge med på mediebildet og PO, trekkes også frem av enkelte som et behov. Det pekes videre på at stabsrommet har behov for bedre gradert samband med andre sentrale aktører, for eksempel Forsvaret. Når det gjelder kryptert VTC til Forsvaret er dette noe POD jobber med å få i stand. For andre aktører som f. eks. JD, Oslo pd og PST kan utstyret benyttes slik det er i dag. Noen pekte på at PST-nettet bør være tilgjengelig på stabsrommet. Det vises til at PO har modul for fordeling av oppgaver mellom stabsmedlemmene, men at dette krever at alle behersker PO som loggføringssystem. Det var flere som stilte spørsmål ved om PO egentlig var egnet som loggføringssystem i POD (se mer om dette under punkt 4.7.7 om notoritet). Det ble likeledes pekt på at kunnskap om og aktiv bruk av geografisk informasjonssystem (GIS) ville ha styrket stabsarbeidet. Liaison i Oslo pd oppgir at faks som informasjonskanal og kanal for blant annet å komme med anmodninger ikke fungerte tilstrekkelig godt, samt at det manglet et system å arbeide på slik at han på en enkel måte kunne notere hvilke henvendelser han fikk, fra hvem, tidspunkt for henvendelsen mv. Dette svekket ifølge liaisonen notoriteten i arbeidet.

På spørsmål om i hvilken grad skjermingsverdig eller taushetsbelagt informasjon ble korrekt håndtert er gjennomsnittet 3,73 på en skala fra 1-5. Evalueringsutvalget betrakter dette som et relativt godt resultat. Kommentarene knyttet til skjermingsverdig eller taushetsbelagt informasjon gikk blant annet på behovet for egen logg og dokumenthåndtering for graderte dokumenter, slik at man sikrer at det ikke blandes med det ugraderte, samt at man må sikre en god sortering av hva som er informasjon og hva som er dokumenter som skal loggføres. Det ble også stilt spørsmål ved IKT-sikkerheten ved samtaler over mobilnettet, særlig i den kritiske innledende fasen. Det fremstår som noe uklart om alle som deltok i stabsarbeidet på forhånd var sikkerhetsklarert.

Samlet sett fremstår det som relativt godt dokumentert at mange opplevde til dels store mangler knyttet til stabsrommet, både hva gjelder egnethet som stabsrom og tilgjengelighet til nødvendig teknisk utstyr. Relativt mange respondenter har gitt uttrykk for at både stabsrommets beliggenhet (adgangsbegrensing), utforming (møterom og arbeidsplasser for lite atskilt), inneklima og mangel på nødvendig teknisk utstyr gjorde det lite egnet som stabsrom.

4.7.7 Notoritet

Med notoritet siktes det i mandatet til loggføring, referater fra stabsmøter og koordineringsmøter og bruk av DocuLive. Målekriteriene som vi har benyttet er hvorvidt loggen gir en god oversikt over hendelsesforløpet, om referatene fra møtene gir en god oversikt over når viktige beslutninger ble tatt og om alle dokumenter er journalført i DocuLive.

Når det gjelder arbeidet i strategisk ledelse tyder vår datainnsamling på mangelfull notoritet i forhold til hvilke beslutninger som ble tatt og på hvilket tidspunkt. Det er ikke ført referat fra møtene og beslutningene fremgår ikke av loggen.

Loggføringssystemet er PO. Det er tidligere stilt spørsmål ved om POD har tilstrekkelig kompetanse i å føre logg i PO, og om systemet passer for POD. I den første hektiske fasen, før staben formelt ble satt og frem til kl. 18:58, ble det ført håndskrevne logger på papir. I ettertid ble den håndskrevne loggen ført over i PO. Utskrift fra PO viser at man ikke førte loggen i sanntid, men at man la inn informasjon fortløpende. Dette gjør det vanskelig å følge hendelsene og å analysere håndteringen, blant annet i forhold til responstid.

En gjennomgang av PO-loggen gir inntrykk av at det er mange beslutninger som ikke er loggført. Sentrale aktører har gitt uttrykk for at det er naturlig at loggføring og notoritet nedprioriteres i en kaotisk situasjon. Flere har dessuten pekt på at loggføringssystemet PO er beregnet på politidistrikt. Det passer dårligere som loggføringssystem for staben i et direktorat. PO-systemet kan ikke kommunisere med andre samarbeidende etater som har roller i en nasjonal krisehåndtering. Direktoratet har et varslings-, rapporterings- og

kommunikasjonsansvar som innebærer utstrakt samhandling med andre direktorater/departementer. Mye av kommunikasjonen med eksterne aktører (med unntak av PST og Forsvaret) ble således mottatt og avgitt på personlig epost og mobiltelefoner. En mangelfull PO-logg har gjort det vanskelig å sammenstille en korrekt tidslinje i ettertid. Dette vurderer evalueringsutvalget som en mangel ved stabsarbeidet.

Det ser ifølge PO-loggen ut til at det ble avholdt i alt 19 stabsmøter. Referatet fra det første møtet tilsier at dette fant sted kl. 19:30 22. juli og at siste møte var kl. 12:45 29. juli. Det fremstår som uklart om dette er alle referatene ettersom det for eksempel ikke finnes noen referater fra 25. juli. Det ser ikke ut til at møtereferatene er journalført og arkivert i DocuLive. Referatene fra stabsmøtene er noe knappe. Det er vanskelig for evalueringsutvalget å vurdere hvorvidt de i tilstrekkelig grad belyser arbeidet i staben. Dette er neppe kritisk, men fyldigere referater kunne ha gitt bedre notoritet, ikke minst ettersom det ikke ble skrevet rapporter fra de som deltok i stabsarbeidet, som kunne ha belyst arbeidet i staben. Enkelte respondenter med lang stabserfaring understreker verdien av at det umiddelbart skrives en sluttrapport etter endt stabsarbeid. Det går ikke frem av beredskapsplanen eller stabsinstruksen hvilken funksjon som har ansvar for å skrive referater fra møtene.

Det ble avholdt i alt 7 koordineringsmøter. Det første fant sted kl. 01:00 23. juli og det siste møtet ble avholdt kl. 14:00 29. juli. Referatene er gjort tilgjengelige elektronisk på samme måte som referatene fra stabsmøtene. Det ser ikke ut til at møtereferatene er journalført og arkivert i DocuLive. Evalueringsutvalget har ikke funnet dem ved søk i DocuLive. Avviklingen av koordineringsmøtene fremgår ikke av loggen. En gjennomgang av møtereferatene viser at referatene i hovedsak på en god måte beskriver og oppsummerer aktiviteten i møtene. Hvem som deltok og hvem som var referent fremgår også.

Samlet sett fremstår de påpekte manglene ved loggføringen, og det at det ikke ble foretatt rapportskriving rett i etterkant av endt arbeid (for eksempel i forbindelse med avviklingen av staben) som de største svakhetene knyttet til notoriteten. Det har vært vanskelig for evalueringsutvalget å vurdere om dette fikk konsekvenser for oppgaveutførelsen. Generelt må det likevel kunne antas at mangelfull notoritet blant annet vil kunne medføre at beslutninger utsettes i påvente av et mer fullstendig bilde og at det oppstår uklarheter i forhold til roller, ansvar og viderefremming av beslutninger. I forhold til læring og evaluering synes det klart at viktige erfaringer lett kan gå tapt uten en tilfredsstillende loggføring.

4.8 Koordinering og samordning – håndtering av strategiske valg og beslutninger

I dette avsnittet drøftes koordinering og samordning opp mot planverket og målekriteriene klar rollefordeling (internt, mellom politiets organer, eksternt), klar kommandostruktur (internt, mellom politiets organer, eksternt) og kontroll (notoritet i oppgaveløsningen).

4.8.1 PODs strategiske rolle

I PBS I heter det at direktoratet er politidistriktene og særorganenes overordnede myndighet som ivaretar den overordnede, faglige ledelsen av politiet i det daglige. For å forsterke direktoratets beredskap kan politidirektøren ved behov etablere stab for å understøtte sin ledelse og gjennomføring av PODs ledelses- og koordineringsfunksjon (PBS I side 36). Dette endrer imidlertid ikke politimestrenes og særorgansjefenes ansvar og kommandomyndighet. Disse har et selvstendig ansvar for å utføre politiets oppgaver. POD utgjør det operasjonelle nivået i det nasjonale krisehåndteringsapparatet, og har følgelig en annen rolle og andre oppgaver enn politidistriktene.

I PBS I går det frem at POD kan gi operasjonsordrer til det taktiske nivået, råd til berørte politimestere og sjefer for særorgan og sørge for at personell- og materiellressurser er disponible. Direktoratet koordinerer samarbeidet med berørte politimestere og sjefer for særorgan, behandler spørsmål om policy og utpeker ved

behov en politimester som ansvarlig for koordinering på taktisk nivå. POD innhenter og bearbeider informasjon fra taktisk nivå, koordinerer samarbeidet med andre aktører på operasjonelt nivå og utarbeider situasjonsrapporter til JD (PBS I 3.1.3.).

POD kan i helt spesielle situasjoner gripe inn i den operative virksomheten. Slik inngripen kan enten skje ved at politidirektøren bruker sin instruksjonsmyndighet og selv overtar ansvaret for politioperasjonen, eller at han overlater ansvaret til en annen politimester eller sjefen for et særorgan.

4.8.2 Strategiske valg og beslutninger

Beslutningen om ikke å gripe inn på taktisk nivå eller bruke instruksjonsmyndighet slik planverket åpner for, ble tatt av politidirektøren i dialog med stabssjefen. I intervjuer med strategisk ledelse i POD begrunnes dette blant annet med prinsippene i beredskapssystemet om ansvar, likhet og nærhet, og det faktum at POD verken er eller har noen innsatsstyrke eller innsatsfunksjon. Da kan POD heller ikke ta ansvar på taktisk nivå.

Det POD derimot kan gjøre er å peke ut en ledende og koordinerende politimester. Dette ble også gjort, og politimesteren i Oslo pd fikk ansvaret for å lede og koordinere innsatsen også på Utøya. Det går ikke frem av loggen eller av referatene fra stabsmøter eller koordineringsmøter når dette ble bestemt. Det går frem av intervjuer at det første gang ble foreslått i staben ca kl. 19:00, men evalueringsutvalget har ikke funnet ut når og hvordan dette ble kommunisert til Oslo pd. Det kan se ut som om ansvaret ikke ble formidlet til Oslo pd før på kvelden 22. juli. Evalueringsutvalget stiller spørsmål ved om POD på et tidligere tidspunkt burde ha gitt ansvaret for koordinering på taktisk nivå til politimesteren i Oslo pd.

4.8.3 Første mannskap på innsatsområdet – skyting pågår

POD ga i 2008 ut Håndbok for innsatspersonell. Håndboken er ment å være en støtte og en veiledning ved krevende oppdrag. Håndboken inngår i Politiets beredskapssystem del II. På side 47 punkt 5.1.1 heter det blant annet at: "Ved melding om at skyting pågår i et tett beferdet område (innendørs eller utendørs) skal politiet gjøre alt for å stoppe gjerningspersonen(e) så raskt som mulig, slik at uskyldig tredjepart blir minst mulig skadelidende. Politiet må derfor raskest mulig gjøre klar til å gå direkte inn i aksjonsfasen..."

Vi legger til grunn at denne problemstillingen blir belyst i rapportene fra enten Oslo eller Nordre Buskerud pd eller begge, og at det belyses i Sønderlandutvalgets rapport.

4.8.4 Bistand fra Forsvaret

POD har en viktig rolle når politiet anmoder om håndhevelsesbistand fra Forsvaret. I slike tilfeller kreves det politisk klarering og politimesteren må rette sin anmodning gjennom POD til JD, men med gjenpart til Forsvarets hovedkvarter ved vakt sjefen⁹.

Forbindelseslinjene til Forsvaret var raskt oppe jf. punkt 4.7.1. Datamateriale fra intervjuer tyder på at det raskt var opprettet uformell kontakt, slik at når bistandsanmodningene kom var Forsvaret allerede kjent med innholdet i dem. PO-loggen er ikke tilstrekkelig utfyllende til at vi på en god nok måte kan redegjøre for alle stegene i forbindelse med bistanden fra Forsvaret. Forsvaret redegjør i sitt svar til evalueringsutvalget at den første bistandsanmodningen kom muntlig kl. 18:44 og den siste kom skriftlig kl. 02:15 23. juli. Forsvarsministeren ga allerede kl. 16:21 en konkret føring om at politiets anmodninger skulle etterkommes raskt og effektivt. Det ble i alt sendt og mottatt 5 bistandsanmodninger.

Den første bistandsanmodningen handlet om bistand fra Forsvarets spesialkommando (FSK). Denne ble mottatt i Forsvaret først muntlig kl. 18:44, deretter skriftlig kl. 19:09

⁹ Jf. PBS I side 58.

og innvilget kl. 19:33. I intervjuer med den strategiske ledelsen i POD ble det forklart at bistand fra FSK ikke ble utført fordi transport ville ta for lang tid.

Den andre handlet om helikopterressurser og eksplosivryddetjenesten (EOD). Denne ble mottatt i Forsvaret først muntlig kl. 18:14 deretter skriftlig kl. 19:26. Anmodningen ble muntlig innvilget kl. 19:22. Bistand fra begge disse ressursene ble utført.

Den tredje bistandsanmodningen handlet om bistand fra Heimevernet (HV) til vakt og sikring i Oslo, herunder regjeringskvartalet og Stortinget. Denne ble mottatt i Forsvaret først muntlig kl. 22:24 deretter skriftlig kl. 22:52. Anmodningen ble innvilget kl. 23:09, men politiet var allerede kjent med at den ville bli innvilget. Bistand fra Heimevernet ble utført og det ble senere bestemt at de skulle støtte politiet med virkning fra lørdag 23. juli kl. 06:00.

Den fjerde bistandsanmodningen handlet om forsterking av helikopterressurs og gjaldt ytterligere tre Bell og to Lynx helikoptre for å kunne opprettholde luftstøtte over tid. Denne ble mottatt i Forsvaret kl. 23:09. Anmodningen ble besvart kl. 23:56. Da var forberedelser allerede iverksatt og politiet på forhånd informert.

Den femte og siste bistandsanmodningen handlet om håndhevelsesbistand fra Gardn til vakt og sikring av utvalgte objekter i Oslo sentrum i tillegg til Heimevernet. Denne ble mottatt i Forsvaret kl. 02:15 den 23. juli. Anmodningen ble innvilget kl. 03:30 og gjaldt med virkning fra 23. juli kl. 06:00.

Evalueringsutvalget har ikke hatt mulighet til å undersøke nærmere i hvilken grad bistandsanmodningene kunne ha kommet tidligere. Det har fra respondenter vært anført at dette neppe kunne vært gjort raskere fordi man svært tidlig hadde den uformelle kontakten. Det kan stilles spørsmål ved om man, så snart man skjønnte at politihelikoptret ikke kunne benyttes, kunne ha bedt om helikopterbistand fra Forsvaret.

Så langt vi kan bedømme fungerte samarbeidet mellom politiet og Forsvaret godt og det kom på plass raskt takket være fast liaisonordning. Bistanden fra Forsvaret er basert på deres beredskap og de har ikke en definert utrykningstid.

4.8.5 Bruk av redningshelikopter

Ifølge PO-loggen anmodet Oslo pd om at et redningshelikopter (Sea King) ble klargjort til anti-terror beredskap 23. juli kl. 14:56. I brev fra JD datert 18.8.2006 går det fram at redningshelikopter kan anvendes så lenge det er forenlig med at redningsberedskapen kan opprettholdes. Forutsetningen er at bruken av redningshelikoptret begrenses til transport av mannskap til bestemmelsesstedet, og ikke som hjelpemiddel i aksjon.

I PODs anmodning til Hovedredningssentralen (HRS) kl. 17:10 ble det understreket at helikoptret kun ville bli brukt til transportstøtte. Ren transport ble oppgitt å ikke være tilstrekkelig for Oslo pd, som ønsket redningshelikoptret satt i anti-terrorberedskap. Dette er ikke i tråd med retningslinjene gitt i brev fra Justisdepartementet datert 18.8.2006. Hovedredningssentralen (HRS) på Sola av slo følgende anmodning om bruk av redningshelikoptret med begrunnelsen at de ikke skal delta i anti-terror oppdrag. Saken ble ifølge vår informasjon stoppet der. Det legges til grunn at dette temaet belyses nærmere i Oslo pd sin rapport.

4.8.6 Bruk av politireserven

Ifølge PBS I er politireserven politiets nasjonale forsterkningsressurs. Det er UP som har det administrative ansvaret for politireserven. Typiske oppgaver vil være objektvakt, forsterket grensekontroll, ordenstjeneste og trafikkjeneste.

Politidirektøren besluttet at 60 mann fra politireserven kunne innkalles. Denne beslutningen er ifølge PO-loggen registrert formidlet til JD kl. 22:50. I notat fra POD til JD 1. november 2011 i forbindelse med Justisministerens redegjørelse til Stortinget heter det at: *"Politidirektøren hadde på dette tidspunkt myndighet til å kalle inn PR og*

det ble gitt fullmakt til at 60 mann fra styrken kunne innkalles. Dette ble kommunisert både til UP og Oslo pd". Det er uklart for evalueringsutvalget når beslutningen ble tatt og når og hvordan den ble kommunisert til Oslo pd og UP. Dette fremgår ikke av PO-loggen.

Politireserven har ingen definert responstid. Det har vært anført at man av den grunn vurderte det slik at bruk av politireserven ville ta for lang tid. Ifølge intervju med sentrale aktører i POD kom det aldri en formell anmodning fra Oslo pd om at de hadde behov for den, og POD vurderte at dette ikke var en beslutning som de kunne eller burde overprøve. Det ble sendt faks til Oslo pd om morgenen den 23. juli hvor det ble bedt om en tilbakemelding på status vedrørende bruk av politireserven. Oslo pd sendte svar på faks kl. 08:48 hvor de skrev at de valgte å ikke ta i bruk politireserven da de ikke var godkjent på skytevåpen. De ville bli vurdert benyttet for å frigjøre mannskaper der det ikke var behov for skytevåpen.

Når avklaringen kom om at man kunne benytte 100 nyutdannede fra PHS bidro det også til at behovet for politireserven ble redusert. Det hadde dessuten på det tidspunktet kommet mange fra UP, slik at det ikke lenger var behov for politireserven. Til vakthold valgte man å innkalle Forsvaret, dvs. Heimevernet (HV), se ovenfor.

Dersom politireserven skal ha oppgaver i en eventuell fremtidig krisesituasjon ser det ut til å være behov for en klargjøring av status knyttet til skytegodkjenning, samt når og hvordan politireserven kan brukes. Krav til responstid bør også vurderes. Det er bare i forhold til ad-hoc oppgaver at politidirektøren har beslutningsmyndighet når det gjelder bruk av politireserven. Dersom de skulle ha bistått på et senere tidspunkt, for eksempel på Utøya, måtte beslutningen vært tatt i regjeringen (kgl.res). Det kan oppleves som en terskel. Det bør vurderes å ta opp spørsmålet om fullmakt til å innkalle politireserven med departementet slik at politidirektøren i alle faser har denne fullmakten.

4.8.7 Innkalling og bruk av UP

Utrykningspolitiet (UP) er en bistands- og beredskapsressurs for POD og politidistriktene og utfører daglig bistand ved planlagte arrangement, ekstraordinære hendelser eller ved akutte behov. Typiske oppgaver vil være objektvakthold, forsterket grensekontroll, ordenstjeneste og trafikkstjeneste.

Ifølge PO-loggen er det registrert en forespørsel om bistand fra UP kl. 18:15, det ble besluttet en foreløpig varsling og sjef UP ble kontaktet. Det går ikke frem av loggen hvem forespørselen kom fra (men det antas at det var fra Nordre Buskerud) og hvordan den ble effektivert, men evalueringsutvalget er gjennom intervju kjent med at UP raskt rykket ut til Nordre Buskerud. Kl. 22:55 er det loggført at Nordre Buskerud ba om ytterligere bistand fra UP og UP bekreftet at åtte mann og fire patruljer ble sendt omgående. Det er ingen ting i vårt datamateriale som tilsier at bistand eller forhold knyttet til formidling av bistand fra UP ikke fungerte som det skulle. Det legges til grunn at bistand fra UP er nærmere beskrevet i UP, Oslo og Nordre Buskerud pd sine rapporter.

4.8.8 Kapasiteten på 112

Det har blitt stilt spørsmål ved kapasiteten på 112 og vist til at publikum og pårørende enten ikke kom gjennom eller måtte vente uforholdsmessig lenge på 112. Evalueringsutvalget opplever at dette indirekte etterspørres i mandatet under punktet om kapasitet på telefoni, og har ønsket å se nærmere på PODs rolle og ansvar for kapasiteten på 112. Problematikken rundt kapasiteten fremkommer ikke av PO-loggen i POD. Problematikken rundt 112 er ikke omtalt i referatene fra staben og i liten grad belyst i referat fra koordineringsmøtene. Under et av intervjuene med den strategiske ledelsen kommer det frem at håndteringen av 112 er et viktig læringspunkt. Evalueringsutvalget har ikke hatt mulighet til å oppsøke alternative datakilder for å finne ut mer om hva som var årsaken til at kapasiteten på 112 ikke var tilstrekkelig. Det legges til grunn at denne problemstillingen drøftes i Oslo og/eller Nordre Buskerud pd sine rapporter.

4.9 Oppsummering

Planverk:

- PBS I er oppdatert i 2011 og fremstår som et gjennomarbeidet og oversiktlig dokument. Den gir en god beskrivelse av krisehåndtering i politidistriktene. PODs oppgaver og ansvar i en beredskapssituasjon er ikke særlig grundig beskrevet.
- Stabsinstruks og lokal beredskapsplan er ikke oppdatert. Stabsinstruksen er fra 2007 og lokal beredskapsplan er fra 2009.
- Det som fins av PBS II-dokumenter synes å ligge på PBS Web. Men det mangler PBS II-dokumenter på en del sentrale områder som det ifølge PBS I skal finnes styringsdokumenter på.
- Tilgjengeligheten til planverket og til PBS Web ser ikke ut til å ha vært tilfredsstillende for stabsmedlemmene.
- Planverket for samarbeidet med Forsvaret er godt. Det er tatt initiativ til en revisjon av bistandsinstruksen.

Styringsdokumenter og styringsdialog:

- Beredskapsnivået til politihelikopteret har vært fastsatt av Oslo politidistrikt i samråd med direktoratet gjennom løpende dialog knyttet til drift, materiell og bemanning.
- Helikopterbistand fra Forsvaret er regulert av bistandsforskriften og basert på Forsvarets kapasitet.
- Det er gjennom styringsdialogen ikke stilt konkrete krav til beredskap i politidistriktene. Dette oppleves å være innenfor politimesterens styringsrett.
- Det er ikke gjennom styringsdialogen stilt krav til responstid for politidistrikt. Responstid er vurdert som uegnet som resultatkrav.

Organisering:

- Alt i alt ser det ut til at staben i POD i hovedsak løste sine oppgaver på en tilfredsstillende måte.
- Mange stabsmedlemmer var ikke pekt ut på forhånd. Det går heller ikke frem av planverket at andre konkrete personer er pekt ut.
- Liaisonordningene fungerte bra, både de som var i staben i POD og liaison til Oslo pd. Særlig Forsvarets liaison trekkes frem som viktig for rask innsats.
- Staben burde ha fortsatt lengre enn til 29. juli – særlig med tanke på mediehandtering og kontinuitet i etterarbeidsfasen.
- Koordineringsmøtene fungerte bra og var viktige for samordningen.

Kompetanse:

- Mange av stabsmedlemmene har tidligere deltatt i stabsarbeid enten i POD eller i distrikt/ særorgan.
- Mange av stabsmedlemmene har deltatt i øvelser.
- Det har ikke vært gjennomført minst to årlige stabsøvelser med full stab slik stabsinstruksen sier. Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering har øvd minst to ganger årlig.
- Mange av stabsmedlemmene oppga at de ikke i tilstrekkelig grad kjente til sin rolle og at de ikke visste av seg selv hva de skulle gjøre.
- Man klarte under hendelsene ikke å fylle staben med personell som også i det daglige har akkurat denne rollen.
- Det var manglende kompetanse på loggføring i PO.
- Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering hadde god kompetanse, men seksjonen måtte fylle mange funksjoner.

Responstid:

- Jourordningen fungerte godt.
- Jourhavende begynte raskt å forberede til stab og tok de ressurser som var tilgjengelig.

- Varslingslister for stabsmedlemmer var ikke oppdatert og tilgjengelig for de som skulle sette staben. Det var ikke egne lister for ferietiden, med unntak av for personell i seksjon for politiberedskap og krisehåndtering.
- Stabsarbeidet startet opp umiddelbart etter hendelsen i Oslo inntraff.

Kapasitet:

- Mange av stabsmedlemmene mente at stabsrommet ikke fungerte tilfredsstillende.
- Mange mente at stabsrommet manglet nødvendig teknisk utstyr.
- Det er avdekket store svakheter ved tilgangen til PBS-web og telefoni- og internettkapasitet.

Notoritet:

- Loggføringen ser ut til å ha vært skadelidende, spesielt i den innledende fasen.
- Det er for få som behersker loggføring og/eller PO som loggføringssystem
- PO er lite egnet som loggføringssystem i direktoratet
- Det ble ikke nedskrevet rapporter (erfaringsrapporter) fra de involverte rett i etterkant.
- Referatene fra stabsmøtene refererer arbeidet i staben.
- Referatene fra koordineringsmøtene var bra. Innkalling med agenda var også bra.

Koordinering og samordning – håndtering av strategiske valg og beslutninger:

- Planverket beskriver PODs rolle først og fremst som koordinerende, men åpner også opp for at POD kan gripe inn i den operative virksomheten.
- Samarbeidet med Forsvaret fremstår som godt. Det kan stilles spørsmål ved om bistandsanmodninger kunne vært sendt tidligere og om Forsvaret har tilstrekkelig (helikopter-) kapasitet.
- Bistandsanmodningen om bruk av redningshelikopter synes å ha vært uklar. Det kan virke som om det ikke var gode nok avklaringer rundt hva redningshelikopteret skulle brukes til før man henvendte seg til HRS.
- POD besluttet at en politireserve på inntil 60 mann kunne innkalles. Disse ble ikke innkalt, blant annet fordi Oslo pd mente at de ikke hadde nødvendig skytegodkjenning.

4.10 Læringspunkter

Planverk:

- Planverket bør gjennomgås med tanke på om det i tilstrekkelig grad beskriver PODs rolle, ansvar og oppgaver i en krisesituasjon.
- POD bør oppdatere stabsinstruksen og lokal beredskapsplan (gjelder det som går på stabsorganisering) og i større grad tilpasse dokumentene til PBS I.
- Hele beredskapsplanverket (med unntak for graderte dokumenter) for POD bør samles på PBS Web.
- Beredskapsplanverket bør gjøres mer kjent og tilgjengelig for de som i fremtiden kan komme til å delta i stabsarbeid eller på annen måte involveres i beredskaps sammenheng.
- Det bør utarbeides planverk på områder der det er påpekt at dette mangler, gjelder PBS II og III-dokumenter.
- Det bør utarbeides varslingslister for personell som skal inngå i staben.

Organisering:

- Det bør vurderes om det strategiske arbeidet i en krisesituasjon (strategisk gruppe og koordineringsgruppe) i større grad bør formaliseres i planverket.
- Det bør vurderes hvorvidt POD bør utvikle planverket til å innbefatte at liaisonpersonell fra POD sendes til politidistrikter med operasjonsansvar.
- Det bør vurderes om PODs stab bør omfatte liaison fra PDMT som kan følge opp tekniske kommunikasjonsløsninger og besørge at ethvert datanettverk er robust

nok til å takle den betydelige økningen i informasjonsflyt en stab er avhengig av ved krisehåndtering.

- Det bør sikres at alle som deltar i staben har en tydelig definert rolle, at de er pekt ut på forhånd og deltar i øvelser.

Kompetanse:

- Stabsmedlemmer bør pekes ut på forhånd – gjerne med to til tre personer i hver funksjon. Her bør man tenke på sammenfall av de oppgaver man utfører i det daglige.
- Det bør gjennomføres stabsøvelser i POD med de som er utpekt som stabsmedlemmer.
- Det bør vurderes om ikke alle som skal ha (sentrale) roller i staben i POD bør tilbys å følge stabskurset på PHS.
- Det bør sikres at tilstrekkelig mange har kompetanse til å fylle ekspedisjonsfunksjonen.

Responstid:

- Det bør vurderes en løsning for felles sms-varsling til alle ansatte og eller/ grupper av ansatte.
- Det bør vurderes om det bør stilles krav til (eventuelt målsetning om) responstid for stabsorganisering, organisering av strategisk ledelse og koordineringsgruppe i direktoratet.
- Det bør vurderes om beredskapen i POD bør være høyere, også under ferieavvikling, i helger og på helligdager.

Kapasitet:

- Det bør vurderes om det fins alternativer til stabsrommet.
- Det bør kartlegges og vurderes hva som bør skaffes av nytt teknisk utstyr til stabsrommet, herunder også nødvendige tilganger til samband, telefoni, internett mv.

Notoritet:

- Det bør vurderes om PO er et egnet verktøy for loggføring i POD.
- Det bør vurderes om det bør gis opplæring i PO, eventuelt et nytt system, for flere.
- POD bør vurdere å formalisere kravet til rapportering fra stabsarbeid, særlig der hendelsen er av distriktsovergripende og/eller tverretatlig karakter. En slik formalisering vil kunne gi politiet en større bredde i materiale for erfaringslæring fra, i tillegg til blant annet evalueringer fra stabsøvelser.
- Det bør stilles krav til (eventuelt målsetninger om) notoritet og loggføring i stabssammenheng.

Koordinering og samordning:

- Det bør vurderes om rollen til POD som koordinator og samordner kan tydeliggjøres.
- Det bør utformes en mal for bistandsanmodning til HRS som sikrer at hensikten med bistanden kommer tydelig frem.
- Dersom man tenker at politireserven skal ha oppgaver i en ev krisesituasjon, bør det blant annet klargjøres nærmere når og hvordan den skal brukes.

5 HÅNTERINGEN AV EVAKUERTE OG PÅRØRENDE

I dette kapitlet presenteres og drøftes funn og læringspunkter vedrørende PODs håndtering av evakuerte og pårørende i forbindelse med hendelsene 22. juli. Med evakuerte menes både skadde og uskadde personer. Kapitlet er bygd opp i henhold til fasene i en krisesituasjon, jf PBS I. Læringspunktene drøftes på slutten av kapitlet.

5.1 Tidslinje

Nedenfor følger tidslinjen for viktige hendelser knyttet til PODs håndtering av evakuerte og pårørende i forbindelse med hendelsene 22. juli. Listen er ikke fullstendig.

22. juli 2011

- Kl. 18:05. Pårørende-telefon blir opprettet på Kripos (Kilde: PO-logg i POD)
- Kl. 18:39. POD anmoder Sør-Trøndelag pd om å ta ansvar for pårørende-telefon (Kilde: Evalueringen til Sør-Trøndelag pd).
- Kl. 19:00. POD anmoder Helsedirektoratet om en liaison. Anmodningen etterkommes av Helsedirektoratet (Kilde: Helsedirektoratet (2011))

23. juli 2011

- Pårørende-senter for Utøya er opprettet på Sundvolden hotell under ledelse av Nordre Buskerud pd med bistand fra UP, Kripos og helsefaglig personell (Kilde: PODs situasjonsrapport til JD kl. 18:00)
- Helsedirektoratet inviterer frivillige organisasjoner, offentlige og private fagmiljøer til en nasjonal samarbeidsgruppe.

24. juli 2011

- Første møte mellom fagmiljøene i Nasjonalt psykososial samarbeidsorgan gjennomføres.

26. juli 2011

- Kl. 14:00. Pårørende-senteret på Sundvolden hotell avvikles. (Kilde: PODs situasjonsrapport til JD 26. juli kl. 17:00)

5.2 Datainnsamling

Det er gjennomført en bred datainnsamling:

- Intervju med statssekretær Pål Lønseth i JD. Han ledet en ad-hoc gruppe bestående av ledere i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), POD, Helsedirektoratet, Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeiderpartiets partiorganisasjon. Han fikk forelagt skriftlige evalueringsspørsmål i forkant av intervjuet.
- Intervju med personer i Helsedirektoratet som ledet arbeidet i "Samarbeidsorgan for helsemessig og psykososial oppfølging etter 22. juli 2011" og som deltok i andre møtefora med POD. De fikk forelagt skriftlige evalueringsspørsmål i forkant av intervjuet.
- Intervju med person i ledelse i POD som var kontaktperson mot Helsedirektoratet og som deltok i møtene i Lønseth-gruppen. Han fikk forelagt skriftlige evalueringsspørsmål i forkant av intervjuet.
- Skriftlig besvarelse på evalueringsspørsmål fra liaison fra Helsedirektoratet.
- Gjennomgang av referat fra Samarbeidsorganet i Helsedirektoratet.
- Gjennomgang av planverk som er førende for arbeidet med politiets arbeid med evakuerte og pårørende.
- Gjennomgang av referater fra koordineringsmøter og situasjonsrapporter til JD
- Gjennomgang av situasjonsrapporter fra Oslo pd og Nordre Buskerud pd

- Gjennomgang av evalueringsrapporter fra en rekke politidistrikt

5.3 Feilkilder

POD har et operasjonelt ansvar knyttet til håndtering av pårørende og evakuerte. Utvalget kan ikke se at det er spesifikke feilkilder i vår drøfting av dette temaet.

5.4 Avgrensninger

Evalueringsutvalget har foretatt følgende avgrensning:

- Pårørende- og evakueres oppfatning av PODs håndtering av evakuerte og pårørende blir ikke evaluert i denne rapporten.
- Arbeidet på pårørende-senteret i Oslo og Nordre Buskerud blir ikke evaluert i denne rapporten.
- Politidistriktenes bruk av pårørende-telefon og bruk av DIR blir ikke evaluert i denne rapporten.

5.5 Målekriterier

Følgende målekriterier er lagt til grunn for drøftingen av funn:

- Foreberedelsesfasen
 - Er planverket tilstrekkelig klart?
 - Er det tilstrekkelig kompetanse i POD?
 - Er det øvd tilstrekkelig i POD?
- Gjennomføringsfasen
 - Er informasjonsrapportering i henhold til planverk og gis den til riktig tid og med relevant innhold?
 - Er ordrer gitt til riktig tid og med riktig innhold?

5.6 Forberedelsesfasen

5.6.1 Planverket

Politiets beredskapssystem (PBS I) legger føringer for politiets håndtering av evakuerte og pårørende. Det heter at ”Politiet skal sikre at de involverte og deres pårørende blir godt ivaretatt. Men det betyr ikke at politiet skal utføre alle oppgavene. For å lykkes i håndteringen av et større antall evakuerte og pårørende må politiet involvere og samordne sitt planverk med kommunen og andre samvirkeaktører”, se PBS I, side 164.

POD har et ansvar på operasjonelt nivå for håndtering av evakuerte og pårørende, se PBS I side 32. Nedenfor er det beskrevet noen av oppgavene som er relevante for POD i håndteringen av evakuerte og pårørende, jf PBS I, side 36:

- koordinere samarbeidet med andre aktører på det operasjonelle nivået og eventuelt utveksle rådgivere og liaisoner med samvirkeaktører på det operasjonelle nivået
- gi operasjonsordrer til politimestrene
- utarbeide situasjonsrapporter til lederdepartementet (det strategiske nivået)
- innhente og bearbeide informasjon fra politidistriktene

Oppgaveløsningene innenfor disse kulepunktene blir nærmere drøftet under gjennomføringsfasen nedenfor.

I rundskriv 2010/008, ”Nasjonalt kontaktnummer for pårørende – 815 02 800”, redegjøres det for bruk av det nasjonale kontaktnummeret. Det er Kripos som har ansvar for aktivisering av nummeret. POD har følgende oppgaver i dette rundskrivet:

- POD må utnevne politidistrikt som skal besvare henvendelser.
- POD ved jourvakten skal varsles når kontaktnummeret aktiviseres.

Det er ikke formalisert et konkret regime for samhandling med andre aktører på det operasjonelle nivået etter det utvalget er kjent med. Helsedirektoratet og POD har

gjennom lang tid samarbeidet godt uten at det har eksistert et formelt planverk som gir instruksjoner for samhandlingen. Beredskapsseksjonene i de to organisasjonene har imidlertid hatt en rekke formelle og uformelle møtepunkter.

I rundskriv 2007/003 "Formidling av informasjon til pårørende ved brå død, ulykker, katastrofer og kriminelle handlinger" gis det en del retningslinjer for hvordan politidistrikt skal håndtere informasjon. Rundskrivet gir ingen føringer for POD.

Det heter også i rundskriv 2010/008 at "Politidistriktene må iverksette rutiner for å kvalitetssikre at gruppenummer fungerer og at kvalifisert personell er forberedt og øvet. POD anbefaler at politidistriktene tester gruppenummeret lokalt hvert kvartal og at det øves hvert år." I denne evalueringen har vi ikke undersøkt i hvilken grad dette er fulgt opp. Vi legger til grunn at dette er et evalueringspunkt i evalueringene til Oslo og Nordre Buskerud pd.

Samlet sett mener evalueringsutvalget at eksisterende planverk kan sies å være relativt klart for hva POD skal gjøre. Politidistriktene har det taktiske ansvaret på nasjonalt nivå. Det synes imidlertid å være behov for et planverk for hvordan koordinering konkret skal skje mellom politiet og samvirkeaktører, spesielt for arbeid med lister. Dette drøftes nærmere i punkt 5.7.5.

5.6.2 Kompetanse

En av respondentene i strategisk ledelse i POD viser til at arbeid med pårørende og evakuerte er et fokusområde som er godt etablert i politiet og mener at ledelsen generelt har god kompetanse på dette området. Respondenter i Helsedirektoratet opplever å ha tilfredsstillende kompetanse når det gjelder å håndtere pårørende og evakuerte, men ønsker et formelt hjemmelsgrunnlag for å kunne gjøre oppgaveutførelsen mer effektiv på enkelte områder, for eksempel når det gjelder utarbeidelse av lister over skadde.

Evalueringsutvalget har ikke undersøkt om staben i POD hadde kompetanse på håndtering av evakuerte og pårørende. Siden POD kun har et operasjonelt ansvar, vil det etter vår oppfatning være få oppgaver staben skal utføre innenfor dette området.

Samlet synes POD å ha tilfredsstillende kompetanse på håndtering av evakuerte og pårørende.

5.6.3 Øvelser

Stabsmedlemmer i POD har ikke deltatt i øvelser der evakuerte og pårørende har vært en særskilt del av øvelsesbildet.

Helsedirektoratet kjenner ikke til at det har vært øvelser med spesifikt fokus på samarbeid og samhandling mellom Helsedirektoratet og POD, jf intervju med Helsedirektoratet. Det har imidlertid vært reelle hendelser der samhandling har vært nødvendig, slik som under tsunamien i 2004 og "askeskyen" i 2010. Etter tsunamien skjedde det en rekke forbedringer i planverk.

Øvelse Oslo i 2006 var en øvelse der en testet koordinering og utnyttelse av samfunnets totale rednings- og beredskapsressurser. I evalueringen av øvelse Oslo 2006, se DSB (2006), ble følgende påpekt som læringspunkt; *"For en effektiv håndtering av oversikt over skadde, evakuerte og pårørende er samarbeid og god rolle- og ansvarsforståelse mellom helsetjeneste, politi og objekteiere avgjørende"*.

Evalueringsutvalgets inntrykk er at det i liten grad har vært øvelser der POD har trent på operasjonelt samarbeid hvor flere politidistrikt og samvirkeaktører har vært involvert.

5.7 Gjennomføringsfasen og etterarbeidsfasen

5.7.1 Koordineringsmøter

Vi har foretatt en gjennomgang av referatene fra koordineringsmøtene i POD. Det synes å være lite i disse møtene som dreide seg om håndtering av evakuerte og pårørende. Dette kan ha sin årsak i at mesteparten av oppgavene innenfor dette er på taktisk nivå.

På koordineringsmøte søndag 24. juli kl. 11:30 ble ansvaret for pårørende-kontakt diskutert, jf referat fra dette møtet. Det ble besluttet at ansvaret for pårørende-kontakt skulle legges til Oslo pd og at alle henvendelser skulle kanaliseres dit. Det ble varslet om tekniske utfordringer i bruk av pårørende-telefon (blant annet om hvor mange som stod i kø). Utfordringer i bruk av DIR ble også diskutert på møtet, sett hen til at Kripos og Nordre Buskerud ikke bruker DIR.

Etter evalueringsutvalgets oppfatning synes det som om koordineringsmøtene tok de nødvendige beslutningene rundt pårørende- og evakuerte-håndteringen på operasjonelt nivå.

5.7.2 Informasjon fra politidistriktene til POD

Ifølge PBS I skal POD innhente og bearbeide informasjon fra politidistriktene.

I situasjonsrapport fra Oslo pd 22. juli kl. 22:30 meldes det om at Oslo pd arbeider med å etablere en pårørende-telefon. I situasjonsrapportene fra 23. og 24. juli rapporteres det ikke om nye forhold rundt pårørende-telefonen. Ifølge stabsmedlemmer i POD ble de tekniske problemer med pårørende-telefonen søndag 24. juli avdekket etter initiativ fra POD. Dette ble umiddelbart tatt opp med Oslo pd. De tekniske problemene medførte blant at Sør-Trøndelag pd fikk få telefoner satt over til seg. Ifølge stabsmedlemmene i POD burde POD ha blitt varslet om disse problemene tidligere.

Nordre Buskerud pd avgir sin første situasjonsrapport til POD 26. juli. Det rapporteres da at pårørende-senteret på Sundvolden hotell blir avvirket fra kl. 14:00 samme dag. Situasjonsrapportene til Nordre Buskerud pd de påfølgende dagene inneholder lite informasjon om håndtering av pårørende og evakuerte.

Målekriteriet for å vurdere informasjonsrapporteringen er om den kommer til riktig tid og med relevant innhold.

Isolert sett synes POD å ha blitt varslet noe sent om problemene med pårørende-telefonen. Konsekvensen kan ha vært at noen pårørende og evakuerte ikke fikk svar fordi telefon ble satt på vent eller avvist. Som tidligere nevnt legges det til grunn at brukernes opplevelse av pårørende-telefonen blir evaluert i andre deler av politiets evaluering.

Samlet sett synes det som om Oslo og Nordre Buskerud pds rapportering av forhold rundt håndtering av pårørende og evakuerte gjennomgående kunne vært noe mer fullstendig og kommet tidligere. Situasjonsrapportering er nærmere omtalt i kapittel 3.

5.7.3 Informasjon til JD

Evalueringsutvalget har gjennomgått situasjonsrapportene til JD om hva som ble rapportert og meddelt om håndtering av pårørende og evakuerte. Det synes som JD fikk relativt lite informasjon om viktige hendelser rundt pårørende- og evakuerte-håndteringen. Den 23. juli rapporteres det om opprettelse av pårørende-senter og pårørende-telefon. Den 26. juli rapporteres det om nedleggelse av pårørende-senteret på Sundvolden hotell.

Ifølge intervjuer med respondenter i JD var situasjonsrapportene ikke optimale ift. det informasjonsbehovet JD (politisk ledelse) hadde, spesielt første døgn, mht antall omkomne, skadede, savnede, navn på antatt gjerningsmann m.v.

Evalueringsutvalget stiller spørsmål ved om JD burde fått noe mer informasjon om erfaringer med bruken av pårørende-telefon og konsekvenser for brukere i den innledende fasen – slik som ev nedetid på telefon, antall som ringer inn, ikke får svar mv. Departementet fikk imidlertid mye informasjon via den såkalte Lønseth-gruppen, jf diskusjon nedenfor.

5.7.4 Situasjonen på pårørende-senteret

Med henvisning til evalueringsutvalgets avgrensning i rapportens punkt 5.4 vil dette ikke være relevant å evaluere i en intern POD-sammenheng. Like fullt har respondenter delt erfaringer med utvalget som kan være nyttige i forhold til etatens læringspunkter vedrørende dette tema:

- Nordre Buskerud pd bestemte at Sundvolden hotell skulle brukes. Strategisk ledelse i POD sluttet seg til beslutningen. En respondent i POD sa på intervju at han hadde fått høre at pårørende ”hang” seg på politiet på pårørende-senteret på Sundvolden (siden pårørende mente politiet hadde mest informasjon), og ikke annet helsepersonell. Belastningen ble dermed relativt stor for politiet.
- En respondent i strategisk ledelse i POD oppgir at han synes POD burde gitt Nordre Buskerud pd mer operativ bistand rundt håndtering av pårørende og evakuerte, spesielt siden Sundvolden hotell ble valgt som pårørende-senter. De hadde en voldsom arbeidsbelastning over tid. De var også forsiktige med å be om bistand.

5.7.5 Førings av lister over savnede, omkomne og skadde

Politiet har ansvaret for lister over savnede, omkomne og skadde i katastrofer. På nasjonalt nivå er dette en taktisk oppgave som ligger til ansvarlig politidistrikt. POD tok derfor ikke, og hadde ikke ansvar for, å føre lister.

Vi vil likevel gjengi viktige observasjoner og funn som respondenter har gitt uttrykk for:

- Flere av respondentene ga uttrykk for at arbeidet med lister var svært krevende. Det tok relativt lang tid før savnet-listen ble fullstendig.
- Under hendelsene 22. juli ble det i begynnelsen operert med ukorrekte tall for antall skadde, ifølge Helsedirektoratet. Dette til tross for at Helsedirektoratet hadde formidlet korrekte tall til politiet. Feilen skyldtes trolig at politidistrikt baserte seg på tall som de selv hadde samlet inn/fått fra sykehusene og ikke tall fra POD/Helsedirektoratet.
- DSB fikk i møtet i Lønseth-gruppen ansvar for å rydde i allerede eksisterende lister fra AUF siden de hadde kompetanse og kapasitet til å gjøre dette.

Evalueringsutvalgets oppfatning er at ansvarsfordelingen mellom DSB og politiet med hensyn til listeføring/registrering var egnet til å skape usikkerhet i forhold til rapportering. Vi legger til grunn at andre deler av politiets evaluering vil drøfte oppgaveløsningen for lister.

5.7.6 Nasjonalt kontaktnummer for pårørende

Staben i POD besluttet på ettermiddagen/kvelden 22. juli at Sør-Trøndelag pd og Oslo pd skulle ha ansvaret for pårørende-telefon, jf intervju med stabsmedlemmer i POD. Oslo pd ble opplyst å være et opplagt valg som følge av at hendelsen fant sted i Oslo.

En av respondentene i strategisk ledelse i POD har redegjort for at valget av Sør-Trøndelag pd ble gjort som følge av de hadde både personell og tekniske forutsetninger for å håndtere dette. Det var naturlig å ikke spre ansvaret for pårørende-telefon på for mange distrikter. Geografisk avstand har liten betydning.

POD ved jourhavende skal varsles når kontaktnummeret aktiviseres. Utvalget har ikke greid å få verifisert om dette er blitt gjort. Utvalget legger til grunn at dette vil komme frem i evalueringsrapporten til Kripos.

POD har som nevnt ikke taktisk ansvar for bruk av pårørende-telefonen. Evalueringsutvalget i POD har derfor ikke evaluert dette. Under datainnsamlingen har det imidlertid fremkommet følgende:

- Respondenter i Helsedirektoratet påpeker at det eksisterte flere telefonnumre for pårørende-kontakt den første tiden etter hendelsene.
- Stab i POD ble kjent med tekniske problemer som medførte at Sør-Trøndelag pd fikk få telefoner satt over til seg. POD stab fikk ikke vite fra Oslo pd at det var tekniske problemer før søndag kveld. Respondent i stab POD mente at Oslo pd burde ha gitt en situasjonsrapportering til POD om dette tidligere enn det som ble gjort.
- Evalueringsutvalget er blitt gjort kjent at de som håndterte pårørende-telefonen ikke brukte DIR for å hente ut informasjon om for eksempel skadde og savnede. Etter det vi erfarer brukte ikke Nordre Buskerud pd og Kripos DIR. DIR synes å ha tekniske svakheter, jf erfaringsrapport fra Follo pd. Andre respondenter har også gitt uttrykk for dette.

Evalueringsutvalget mener at det synes som om POD løste sitt koordineringsansvar effektivt og innen rimelig tid i gjennomføringsfasen. Vi legger til grunn at andre deler av politiets evaluering vil drøfte oppgaveløsningen for pårørende-telefonen nærmere.

Evalueringsutvalget stiller spørsmål ved om POD har fulgt opp og forsikret seg om at det tekniske systemet er blitt testet i hele etaten og om etaten har gjennomgått opplæring og trent på bruk av DIR i pårørende-håndteringen.

5.7.7 Erfaringer med samhandling med Helsedirektoratet

Helsedirektoratet hadde ansvar for møtene i Samarbeidsorgan for helsemessig og psykososial oppfølging etter 22. juli, heretter kalt Samarbeidsorganet. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) ga Helsedirektoratet ansvaret for å koordinere helsesektorens samlede innsats etter terrorangrepene 22. juli. Organet bestod av ulike statlige virksomheter; eksempelvis POD, DSB, Barneombudet, Den norske kirke, Utdanningsdirektoratet med flere. I tillegg til disse var også en rekke frivillige organisasjoner representert, herunder Røde Kors, Redd Barna og Norsk Folkehjelp.

Organet var et ad-hoc organ som hadde sitt første møte søndag 24. juli. Helsedirektoratet mener organet var vellykket og bidro til at viktige aktører i ulike sektorer ble involvert i utarbeidelse og forankring av planene for det helsemessige og psykososiale oppfølgingsarbeidet. Det ble lagt til rette for gode diskusjoner og sikring av god informasjonsflyt. Det var svært mange deltagere i møtene, men dette var nødvendig. Helsedirektoratet etablerte i tillegg en ekspertgruppe og et arbeidsutvalg bestående av representanter fra fagmiljøene og Arbeiderpartiet, med færre deltakere, for håndtering av problemstillinger og forberedelse av saker til fremlegging for Samarbeidsorganet. Helsedirektoratet rapporterte om et tidkrevende arbeid med å få tak i kontaktpersoner i de ulike virksomhetene.

PODs bidrag i samarbeidsorganet var hovedsakelig å gi politifaglige vurderinger av ulike problemstillinger; for eksempel når og hvordan personlige eiendeler kunne frigis.

PODs representant i samarbeidsorganet pekte på at det kunne være en utfordring at gruppen ble så stor og dermed kanskje mindre effektiv enn den kunne vært.

Evalueringsutvalget sitter med inntrykk av at samarbeidsorganet ga et viktig bidrag til oppfølgingen av de pårørende og evakuerte.

5.7.8 Erfaringer med Lønseth-gruppen

Lønseth-gruppen var en ad-hoc gruppe som ble ledet av statssekretær Lønseth i JD. Deltakere var ledere fra POD, Arbeiderpartiet (ved partiorganisasjonen), DSB, Helse- og omsorgsdepartementet og Helsedirektoratet. Gruppen arbeidet i om lag 3-4 uker etter

hendelsen 22. juli. Det ble ikke skrevet referat fra møtene. PODs rolle var å informere politisk ledelse og andre deltakere i møtet, samt at politiet fikk noen bestillinger.

Alle respondentene fra JD, POD og Helsedirektoratet har gitt uttrykk for at møtene var nyttige og preget av god dialog. Respondenter fra Helsedirektoratet gir uttrykk for at de fikk mye viktig informasjon i møtene. Dette var en god arena for å diskutere strategiske vurderinger.

Hendelsene 22. juli skapte behov for mange avklaringer på tvers av virksomheter og organisasjoner. Det var en fordel at deltakerne hadde beslutningsmyndighet og kunne ta beslutninger for egen organisasjon. Det medførte raskere beslutninger for noe som ellers kunne tatt mer tid i en ren linjestyring. Arbeidet i gruppen førte blant annet til at godt samarbeid og dialog med AP ble etablert.

I utgangspunktet kunne man tenke seg at AP (og AUF) håndterte minnemarkering/-visning på Utøya selv, men dette hadde partiet forståelig nok ikke kapasitet til, oppgir respondent fra JD. Derfor tok staten ansvar for arrangementene. Ifølge respondent fra JD ble DSB valgt som ansvarlig for Utøya-arrangementer ut fra at de hadde ledig kapasitet og tilbød seg å gjøre det. DSB gjorde en god jobb med praktiske forhold på arrangementet, slik som å skaffe båt med mer.

Evalueringsutvalget mener ut fra en samlet vurdering at Lønseth-gruppen synes å ha løst viktige samordningsbehov etter hendelsene 22. juli. Det gjaldt spesielt informasjons- og koordineringsbehov mellom JD, POD og Helsedirektoratet. Evalueringsutvalget mener at informasjonsutvekslingen i disse møtene, i tillegg til de ordinære situasjonsrapportene, synes å ha dekket JDs informasjonsbehov om håndtering av pårørende og evakuerte.

5.8 Oppsummering

Nedenfor følger noen oppsummeringspunkter når det gjelder PODs håndtering av evakuerte og pårørende:

- POD har i utgangspunktet kun et operasjonelt nasjonalt ansvar for håndtering av evakuerte og pårørende. Etter det vi kan se tok POD riktige beslutninger innenfor rimelig tid.
- Planverket for evakuerte og pårørende synes å være rimelig dekkende på operativt nivå. Det synes imidlertid å mangle et formalisert planverk for koordinering og hvordan ansvar skal fordeles og oppgaver skal løses når det gjelder lister for savnede, skadede og omkomne i en katastrofe.
- Vi stiller spørsmål ved om POD i tilstrekkelig grad har fulgt opp at PDMT og Kripos sørger for at DIR og pårørende-telefon blir testet og vedlikeholdt.
- Vi stiller spørsmål ved om POD i tilstrekkelig grad har fulgt opp om politidistrikter har fått kompetanse i, testet og øvd på bruk av DIR og pårørende-telefon.
- Respondent i JD gir uttrykk for at politiets samlede innsats når det gjelder håndtering av evakuerte og pårørende var tilfredsstillende.
- Respondenter i Helsedirektoratet opplevde at samarbeidet fungerte godt mellom Helsedirektoratet og POD. Helsedirektoratet mener det var lett å bli hørt og raskt få effektivt ønskede løsninger. Det gjaldt blant annet håndtering av presse og pårørende-besøk på Utøya. Helsedirektoratet opplevde også at POD var konstruktive i oppgaveløsningen og at samarbeidet og møtene på strategisk nivå ble gjennomført på en effektiv og god måte.
- Samarbeidet mellom JD, Helsedirektoratet og POD synes å ha fungert godt. Et viktig virkemiddel for dette var arbeidet i Lønseth-gruppen. Det sikret en god koordinering av oppgaver og god informasjonsflyt mellom aktørene som deltok i gruppens arbeid.
- Evalueringsutvalget stiller spørsmål om informasjonsflyten kunne vært mer omfattende i den initiale fasen til JD.

- Det synes å ha vært problemer med den tekniske løsningen for pårørende-telefon som det tok tid før POD ble varslet om og før ble løst.
- Det synes som om personell som håndterte pårørende-telefon gjennomgående ikke brukte DIR i oppgaveløsningen.

5.9 Læringspunkter

Nedenfor skisseres noen sentrale læringspunkt når det gjelder håndtering av pårørende og evakuerte.

Ansvarsfordeling og samhandling:

- Det bør vurderes om POD bør få et tydeligere og mer operativt ansvar for pårørende- og evakuerte-koordinering i en lignende situasjon i fremtiden hvor det er behov for koordinering på tvers av distrikter.
- POD og Helsedirektoratet bør vurdere å utarbeide et formalisert planverk for strategisk ledelse som i større grad enn i dag gir føringer for samhandling ved katastrofer eller andre alvorlige hendelser av nasjonal karakter. Det kan gjelde rutiner for informasjonsflyt, rapportering til departement, deltagelse i hverandres koordineringsmøter og møter i strategisk ledelse, samarbeid med å utvikle lister over savnede, bruk av liaisoner mv.
- Etableringen av et ad-hoc organ ved siden av den naturlige linjestyringen slik som Lønseth-gruppen viste seg nyttig. I fremtiden kan det være naturlig å se på ansvarsfordeling og vurdere en formalisering av en slik/liknende organisering. Helsedirektoratet vil vurdere om det kan være hensiktsmessig å planlegge for et samarbeidsorgan for psykososial helse i sin beredskapsplanlegging.
- Det bør vurderes å gjennomføre øvelser hvor fokuset også er på samhandling på operativt nivå mellom Helsedirektoratet og POD, og på PODs rolle og ansvar overfor politidistrikt.

Lister over savnede, skadde og omkomne:

- Politiet skal ha ansvaret for lister over savnede, skadde og omkomne i katastrofer. Det bør vurderes om ansvaret for listearbeid i tilsvarende situasjoner bør konkretiseres nærmere, herunder om POD skal ha et koordineringsansvar mellom politidistrikt.
- Politiet og Helsedirektoratet bør styrke samarbeidet når det gjelder å føre slike lister. Ved katastrofer er det Helsedirektoratet som skal ha oversikten over skadde. Denne informasjonen skal politiet kunne benytte. Helsedirektoratet bør arbeide for å få et hjemmelsgrunnlag for å samle inn informasjon om evakuerte og skadde ved katastrofer.

Pårørende-senter og pårørende-telefon:

- Politi, som annet personell, som er på et pårørende-senter bør være best mulig informert.
- Det kan vurderes om det er ønskelig at Helsedirektoratet bidrar i opplæring av politiets pårørende-koordinatorer.
- Politiet bør kun ha ett pårørende-nummer ved tilsvarende hendelser. Dette må komme på plass så raskt som mulig. Det er også viktig å sikre at de som håndterer telefonen hele tiden har mest mulig oppdatert informasjon (bruk av DIR).
- POD bør vurdere en tettere oppfølging av politidistrikt når det gjelder bruk og øving i DIR og håndtering av pårørende-telefon.
- POD bør følge opp at Kripos og PDMT sørger for testing av systemene for DIR og pårørende-telefon.

6 INFORMASJON OG MEDIEHÅNTERING

I dette kapitlet drøftes funn og læringspunkter for informasjon og mediehåndtering. Kapitlet er bygd opp i henhold til fasene i en krisesituasjon. Læringspunkter er drøftet på slutten av kapitlet.

Med *mediehåndtering* menes både proaktiv og reaktiv håndtering av media, for å sikre at viktige budskap når befolkningen, og for å imøtekomme pressens behov for informasjon.

Informasjon og kommunikasjon er begreper som ofte benyttes om hverandre. I mandatet til evalueringen er det informasjonbegrepet som benyttes. Vi mener imidlertid at det er formålstjenlig også å se på kommunikasjonen, altså prosessen der informasjon formidles. Informasjonen viser som regel kun til budskapet eller produktet.

6.1 Tidslinje

Tidslinjen viser viktige hendelser knyttet til PODs håndtering av krisekommunikasjonsoppgaver og mediekontakt.

22. juli 2011

- Kl. 15:30: Iverksatte krisekommunikasjonsplan, innkalte ressurser til POD
- Kl. 16:00 (ca): D5 på plass, hentet inn ressurser til Oslo pd
- Etablerte medieovervåkning
- D5 deltok på møter i stab og senere koordineringsmøter
- Kontakt etablert med JD
- Sendte ressurser til Nordre Buskerud pd
- Avtalte sentral publisering på politi.no med Oslo pd
- Publisering av nettsaker

23. juli 2011

- Kl. 03:50: Pressekonferanse med politidirektøren om minst 80 drepte på Utøya
- Publiserte telefonnummer til pårørendekontakt
- Koordinering av informasjon med JD, Nordre Buskerud pd og Oslo pd
- Koordinering av informasjon om tidslinjer fra Nordre Buskerud pd
- Rådgivning mot politimester i Nordre Buskerud pd før pressekonferanse

25. juli 2011

- Kl. 17:00: Pressekonferanse med politidirektøren – Nedjusterte antall drepte på Utøya til 68 drepte

26. juli 2011

- Kl. 12:30: Kontaktet PDMT for å sikre kapasitet i nettet i forbindelse med offentliggjøring av navn
- Innhentet pristilbud på medieanalyse
- Kl. 18:00: Navn på identifiserte drepte ble publisert på politi.no.
- Oslo pd sendte navnelister til redaksjonene som epost

27. juli 2011

- Formidlet kontakt mellom Scanpix og Oslo pd vedrørende bilder av døde
- Kl. 18:00: Nye navn på identifiserte drepte publisert på politi.no

29. juli 2011

- Kl. 16:00: Pressekonferanse med Politidirektør og politimestrene i Oslo pd og Nordre Buskerud pd
- Kl. 18:00: Navn på samtlige døde fra regjeringskvartalet og Utøya publisert på politi.no

6.2 Datainnsamling

Det er gjennomført datainnsamling for evalueringen av kommunikasjon og mediehåndtering hovedsakelig gjennom intervjuer og innsamling av dokumenter fra planleggingen av krisehåndteringen og fra håndteringen av hendelsene 22. juli:

- intervju med personer i PODs kommunikasjonsavdeling som var sentrale i håndteringen av hendelsene 22. juli
- gjennomgang av relevant informasjon for kommunikasjon og mediehåndteringen fra intervjuer som andre i evalueringsutvalget har utført
- gjennomgang av talepunkter utarbeidet i arbeidet med håndteringen av hendelsene 22. juli
- gjennomgang av pressemeldinger og artikler publisert på intranett/internett i tilknytning til hendelsene 22. juli
- gjennomgang av planverk som er førende for PODs arbeid med kommunikasjon og mediehåndtering i kriser (slik temaene informasjon og mediehåndtering er beskrevet i PBS I av juli 2011, PBS II "Håndbok i krisekommunikasjon" av november 2010 og PBS III "Plan for krisekommunikasjon" av 3. mai 2010)
- deltakelse på PODs samling for erfaringshøsting 28. oktober. På samlingen deltok informasjonsrådgivere i etaten som har bidratt i mediehåndtering og/eller har hatt andre kommunikasjonsoppgaver i forbindelse med hendelsene 22. juli
- gjennomgang av notater fra Kommunikasjonsavdelingen i direktoratet om viktige aktiviteter/hendelser, i fravær av ordinær loggføring
- interne notater utarbeidet i forbindelse med kommunikasjonsfaglige utfordringer
- intervju med tidligere kommunikasjonsdirektør i POD
- intervju med ressurser fra politidistrikter/særorganer innkalt av POD for å bistå i forbindelse med kommunikasjonsoppgaver i POD, Oslo pd og Nordre Buskerud pd
- intervju med informasjonsrådgiver i Oslo pd
- intervju med informasjonssjef i JD
- gjennomgang av referater fra stabs- og koordineringsmøter i POD
- gjennomgang av evalueringsrapporter fra politidistrikter og særorgan
- gjennomgang av evalueringsrapporter etter diverse øvelser og etter tsunamien i 2004

6.3 Feilkilder

Det er gjennomført en rekke intervjuer både av aktører i direktoratet og aktører som disse har samhandlet med utenfor direktoratet, slik at synspunkter fra flere aktører med ulike roller har fått komme frem. Imidlertid har det gått lang tid mellom hendelsene og intervjuene. Det må antas at samsnaking kan ha bidratt til å endre minnene av hva som har skjedd. Psykologiske faktorer kan også spille inn og endre kilders hukommelse som et ledd i å håndtere krisen. Det er en svakhet at kommunikasjonsbeslutninger og -hendelser ikke er loggført. Likevel mener utvalget at hovedfunnene har vært så fremtredende at det er grunn til å tro at feilkildene ikke har spilt avgjørende rolle.

Rammene for evalueringen har ikke gjort det mulig å undersøke hvilket samlet inntrykk medarbeiderne i etaten sitter tilbake med etter den interninformasjonen som har vært gitt. Vi har likevel vurdert håndteringen av interninformasjon gjennom innholdet i de artikler som har vært publisert på intranett, og på bakgrunn av svar på spørsmål om dette temaet som er fremkommet fra kilder både i og utenfor direktoratet.

Sett under ett synes datainnsamlingen å gi et godt grunnlag for å kunne gjennomføre evalueringen uten systematiske feil.

6.4 Avgrensninger

Følgende avgrensninger er foretatt:

- Evalueringen går ikke inn på politidistriktenes informasjons- og mediehåndtering når denne ikke inngår i PODs kommunikasjonsfaglige oppgaveløsning.
- Evalueringen kan ikke følge opp mer langsiktige effekter av informasjonsarbeidet, særlig eventuelle omdømmeeffekter av PODs innsats under og kort etter 22. juli. Omdømmehåndtering er et sentralt tema både innen kommunikasjonsarbeid generelt og innen krisehåndtering spesielt. I og med at mandatet har begrenset tidsrommet som skal evalueres til perioden fra bomben sprenges og frem til 15. august, faller imidlertid en rekke hendelser, vendinger i mediebildet og valg innen mediestrategi og mediehåndtering utenfor evalueringen som er gjort i denne rapporten.

6.5 Målekriterier

For kommunikasjon og mediehåndtering anvendes følgende målekriterier:

- Evalueringen tar utgangspunkt i de deler av planverket for beredskap og krisehåndtering som er relevant for informasjonsarbeidet og arbeidet med mediehåndtering. Et overordnet målekriterium har derfor vært å vurdere den faktiske innsatsen innenfor informasjonsområdet i forhold til oppgaveløsningen slik den er konkretisert og beskrevet i planverket. Oppgaveløsningen er blitt vurdert i forhold til formålet med informasjons håndtering i et direktorat generelt (ut fra informasjons- og kommunikasjonsfaglige kriterier), og i forbindelse med en alvorlig hendelse eller krise spesielt (krisekommunikasjonsfaglige kriterier). Det innebærer at evalueringen vurderer om planverket er tilstrekkelig, og om det faglige nivået for informasjonsarbeidet har vært hensiktsmessig.
- Evalueringen skiller mellom PODs informasjonsfaglige innsats i linjen – gjennom informasjonssporet ned til politidistrikter og særorgan, opp til JD, ut til samarbeidende organer, samt ut til media og publikum – og PODs operative informasjonsdeling i fagsporet.
- I evalueringen er bemanning (ressurser/kompetanse), kunnskap om planverket, kommunikasjonstema/-strategier i stab og linje, budskapsplattformer, pressemeldinger/artikler, avsender/kanaler/målgrupper og tekniske utfordringer beskrevet og vurdert.

6.6 Forberedelsesfasen

6.6.1 Planverk for kommunikasjons- og mediehåndtering

POD har de siste årene nedlagt en betydelig innsats for å integrere informasjonsfaglige utfordringer i politiets samlede beredskapsplanverk. Krise-kommunikasjonsplanene er forankret i Statens informasjonspolitikk, Kommunikasjons- og informasjonspolitikk for politi- og lensmannsetaten og politiets kommunikasjonsstrategi.

I PBS I er D5 introdusert i PODs stab som funksjonsleder for informasjon. Det er ikke gitt egen funksjonsbeskrivelse for D5, men det er presisert at politidirektørens stab har samme funksjonsinndeling som politimesterens stab. Det innebærer at D5 har ansvar for at planverket er oppdatert når det gjelder intern og ekstern informasjon. D5 skal støtte og gi kommunikasjonsfaglige råd til politidirektøren, stabssjef og staben i deres mediehåndtering. D5 har som hovedansvarsområde informasjon, mediehåndtering og -overvåking, og å utarbeide budskapsplattformer, publisere og arrangere pressekonferanser.

PBS II "Håndbok i krisekommunikasjon" bygger på PBS I, og er grunnlaget for PODs planverk PBS III "Plan for krisekommunikasjon". Håndboken presiserer at det er viktig for politiet å få ut informasjon som bidrar til å redde liv og helse, og å begrense skadevirkningene av en alvorlig hendelse. Lokalt skal planverket inneholde:

- Bemanningsoversikt
- Oppgaveløsning
- Tekniske løsninger
- Kontaktlister/adresselister pressen

Planen skal legges inn i Politiets Operative system (PO), slik at dette kan aktiviseres ved en hendelse og når det settes stab. Alle som inngår i planen skal være forberedt og øve på oppgaver som i henhold til planen skal utføres.

PBS III for POD følger i stor grad opp påleggene i PBS II, og beskriver D5 og Kommunikasjonsavdelingens sitt ansvar og oppgaver i en normalsituasjon, ved en akutfase og når det settes stab. Den gir også beskrivelser av en del arbeidsprosesser, rutiner og tekniske løsninger som skal følges.

POD har lagt ned et betydelig arbeid for å etablere et samlet planverk som integrerer informasjons- og mediehandtering. Planverket har fokus på politidistriktene og deres behov for beredskapsplaner og planverk for krisehåndtering. Spesielt har Kommunikasjonsavdelingen i POD vært opptatt av å lage en konsistent beskrivelse av kommunikasjonsstrategi, kommunikasjonspolitikk og krisekommunikasjon. Arbeidet har bygget bl.a. på egne erfaringer etter tsunamien i 2004, og erfaringer fra Finland de siste årene etter skoleskytinger. POD har bidratt til at kommunikasjonsplanverket er blitt gjort kjent i etaten, og har sammen med Politihøgskolen utviklet kurs- og opplæringsplaner som integrerer informasjonsfaglige utfordringer i etaten.

I intervjuer fremgår det at POD med sitt planverk for krisekommunikasjon har ønsket å treffe alle som kan ha kommunikasjonsoppgaver eller som kan treffe media i en krise; fra tjenestemenn uten noen faglig kompetanse, til høyt faglærte og erfarne kommunikasjonsrådgivere. PBS II er derfor utformet som en lett tilgjengelig håndbok som både skal inngå i planverket og dekke behovet for et oppslagsverktøy ved en konkret kommunikasjonsituasjon. Det er utvalgets vurdering at håndboken legger større vekt på å være et oppslagsverk enn å omtale behovet for strukturerte beredskapsstrategier for informasjons- og kommunikasjonsarbeidet i en krise.

En gjennomgang av PBS I (side 36) viser at PODs spesielle rolle og ansvar i beskjeden grad er behandlet. Oppgaver for D5 er bare omtalt ved at "Avhengig av den aktuelle hendelsen vil POD utarbeide budskapsplattform", mens politidistriktenes P5-rolle i beredskapsplanen er mer detaljert behandlet. Utvalget savner en klarere oppgavedefinering og rolleavklaring på D5-funksjonen i PBS I.

PODs PBS III ble sist oppdatert mai 2010. Den har derfor ufullstendige/utdaterte navne- og telefonlister. Alle rutiner/rutinebeskrivelser synes heller ikke å være like relevante/aktuelle for en krisesituasjon.

6.6.2 Øvelser

Gjennom intervjuene kom det frem at PODs Kommunikasjonsavdeling ikke har øvd på alle relevante hendelser for egen funksjon i en krise. D5 har hatt ansvar for, tilrettelagt, og deltatt på flere eksterne øvelser, men har for en stor del måttet fylle arrangørrollen og delta i rollespill for å gjøre distriktenes kriseøving så reell og nyttig som mulig. Derved kan det synes som om de har gått glipp av viktig trening spesielt tilrettelagt for PODs rolle i en krise.

Kommunikasjonsavdelingens innsats i en normalsituasjon innebærer løpende utøvelse av en koordineringsrolle og en rolle som overordnet myndighet. Men utøvelsen av denne rollen i en komplisert og sammensatt krisesituasjon har POD i mindre grad forberedt gjennom planverket eller ved øving.

Utarbeidelsen av planverket for informasjonshåndtering har engasjert flere ansatte i Kommunikasjonsavdelingen. Selv om det ikke har vært gjennomført konkrete øvelser for PODs særegne kommunikasjonsoppgaver i en krise, synes ansatte å ha god kjennskap til innholdet i planverket.

6.6.3 Informasjonsfaglige ressurser og kompetanse i politietaten

Som del av implementeringen av politiets informasjons- og kommunikasjonspolitik og politiets kommunikasjonsstrategi har POD over lang tid arbeidet for å forankre disse i etaten, og å bygge opp informasjonsfaglig kompetanse og ressurser ved politidistriktene. Det er den enkelte politimester som beslutter ressurser til informasjon og organiserer informasjonsarbeidet innen eget distrikt. I dag har de fleste politidistriktene tilsatt egne informasjonsrådgivere. De store distriktene har etablert egne informasjonsenheter, mens mindre distrikter nødvendigvis har avsatt mindre ressurser til slike aktiviteter.

POD gjennomfører regelmessige samlinger for etatens informasjonsmedarbeidere (Infoforum). Kjennskap til planverket for kommunikasjon generelt og krisekommunikasjon spesielt må forutsettes å være godt, da temaet har vært på dagsorden ved flere anledninger. For å sikre informasjonsdeling også med nytilsatte, inviteres alle nyansatte kommunikasjonsrådgivere på kurs hvor både kommunikasjonsprinsipper og krisehåndteringsstrategi er tema. I det daglige informasjons- og kommunikasjonsarbeidet støtter POD politidistriktene både gjennom faglig rådgiving og med konkret ressursbistand ved behov.

6.7 Gjennomføringsfasen og etterarbeidsfasen

6.7.1 Hva ble gjort?

Tidslinjen viser at da bomben gikk av ved H-blokken hadde POD 1 personressurs tilgjengelig i Kommunikasjonsavdelingen. Da omfanget av eksplosjonen ble tydeligere ble det umiddelbart etablert kontakt mellom beredskapsvakt og pressevakt.

- Personressursen startet iverksetting av krisekommunikasjonsplan kl. 15:30, med første prioritet å sikre ressurser til POD, og etter kontakt med Oslo pd også sikre ressurser til Oslo pd.
- D5 ble innkalt til POD og ressurser avsatt til pressevakt, medieovervåkning, publisering og telefonvakt.
- 3 informasjons-personressurser fra andre politidistrikter/særorgan ble formidlet til Oslo pd, samt 1 personressurs til POD. Denne ble senere rutet til Nordre Buskerud pd.
- D5 deltok på alle møter i stab og koordineringsmøter.
- Under skytingen på Utøya opplevde telefonvakten betydelig påtrykk fra pårørende. Disse ble bedt om å ringe 112.
- Da politidirektøren ankom POD anbefalte D5 at han raskt skulle ut med budskap gjennom Dagsrevyen og TV2 Nyheter. Senere ble det sendt ut budskap om alder og etnisitet på den pågrepne.
- Det ble løpende publisert artikler på nett og utarbeidet pressemeldinger, blant annet informasjon om kommende pressekonferanser i samarbeid med Oslo pd.
- Det ble holdt løpende kontakt med P5 i Oslo pd.
- Det ble gitt medierådgiving opp mot politidirektøren i forbindelse med informasjon om antall drepte, og det ble utarbeidet talepunkter til JD i forbindelse med justisministerens og statsministerens pressekonferanser, samt publisert informasjon på engelsk.

Etter helgen 23.- 24. juli var det betydelig medietrykk på temaer som tidslinje for hendelsene i Oslo og på Utøya, antall drepte og prosessen i forbindelse med offentliggjøringen av navn på drepte. D5 bidro aktivt i medierådgivning overfor PODs ledelse når disse skulle delta på pressekonferanser og bli intervjuet av media.

POD koordinerte informasjonen fra etaten som ble publisert på nettet, også informasjon i forbindelse med offentliggjøringen av navn på drepte. For å sikre konsistent informasjon søkte POD å koordinere budskapene fra berørte politidistrikter og særorgan. POD var også kontaktpunkt for internasjonal presse.

6.7.2 Ble planene fulgt?

PODs interne plan for krisekommunikasjon ("Plan for krisekommunikasjon PBS III", oppdatert 3. mai 2010) hadde ikke oppdaterte navnelister. Planen kunne derfor ikke følges ved innkalling av interne ressurser for å styrke informasjonsenheten.

Loggføring av hendelser og aktiviteter i PO ble ikke iverksatt. Beskrivelse av hendelser og aktiviteter er utarbeidet av D5 i ettertid. Under intervjuene ble det fremholdt at PO ikke er egnet for loggføring av informasjonsaktiviteter, selv om føring i PO er presisert flere steder i PBS III. Det ble også informert om at kommunikasjon ikke fikk tildelt eget område på PO.

Intervjuene viser at både D5 og øvrig innsatspersonell i PODs Kommunikasjonsavdeling opplevde at planverket ble fulgt. Intervjuede utenfor POD etterlyser imidlertid en tydeligere rolle for POD i forbindelse med etatens kommunikasjon og mediehandling under hendelsene 22. juli. Planverket er som nevnt i hovedsak utarbeidet på bakgrunn av et distrikts behov for planer, og med utgangspunkt i at det er politidistriktet selv som eier hendelsen. Planverket tar ikke høyde for de store koordineringsoppgavene som nødvendigvis vil oppstå i en komplisert og sammensatt krise med nasjonal dimensjon.

6.7.3 Ressursinnhenting

Ansvar for å bistå med ressurser er ifølge planverket en eksplisitt oppgave for direktoratets Kommunikasjonsavdeling. Behov for ressurser til informasjonsenheten i Oslo pd og Nordre Buskerud ble meldt inn til POD, samtidig som POD selv hadde behov for å styrke bemanningen. Ut fra aktuell kjennskap om hvem som var tilstede, innkalte POD eksterne informasjonsressurser både til POD, Oslo pd og Nordre Buskerud pd. Flere medarbeidere ringte også inn og tilbød seg å bistå.

Utfordringene var spesielt store i Nordre Buskerud pd. Uklare instruksjoner om fremmøtested, kontaktperson og oppgaver førte til at innkalt informasjonsressurs først kunne bistå aktivt lørdag 23. juli, og da som presse- og mediekontakt ved pårørendesenteret på Sundvolden. Under intervjuene kom det frem at også andre innkalte informasjonsressurser opplevde det som uklart hvilket ansvar de hadde i forhold til POD og hvilke oppgaver POD forventet at de skulle utføre.

6.7.4 Medieovervåking

Medieovervåkingen ble raskt igangsatt ved at fungerende kommunikasjonsdirektør overvåket mediene hjemmefra, mens en kommunikasjonsrådgiver i avdelingen ble innkalt til POD og startet overvåkingen omtrent halvannen time etter at bomben gikk av i Regjeringskvartalet.

Medieovervåking er ifølge planverket en oppgave for POD. Det er imidlertid ikke utarbeidet planer for hvordan medieovervåkingen skal følges opp for at den skal være akseptabel – hvilke medier, kanaler, temaer, personer, hva som skal lagres, responderes på, eller hvordan det hele skal loggføres, analyseres, omgjøres til kommunikasjonsfaglige råd og rapporteres.

Medieovervåkingen fanget opp flere viktige saker, slik at POD kunne korrigere feilinformasjon og forberede gode svar for morgendagens vinklinger, men overvåkingen omfattet ikke meldinger og tema som ble lagt ut/diskutert på sosiale medier som twitter og Facebook.

6.7.5 Koordinering

PODs koordinerende rolle innenfor informasjons- og medieområdet i en krisesituasjon oppfattes av flere å være uklar. Slik evalueringsutvalget ser det, skal koordineringsansvaret primært inneholde to oppgaver; å ivareta nasjonal faglig kommunikasjon til viktige målgrupper både internt og eksternt, samt å sikre en best mulig koordinering av informasjonsarbeidet i etaten.

- Nasjonalfaglig kommunikasjon ut til befolkningen: Se mediehandtering under pkt 6.7.7
- Nasjonalfaglig kommunikasjon ut til egne medarbeidere og til etaten: Se internkommunikasjon under pkt 6.7.8
- Koordinering av budskap, ressursutnyttelse og oppgavefordeling, informasjonsflyt med mer innad mellom berørte politidistrikter og etater:

Internt opplever medarbeiderne som har fylt D5-funksjonen eller bistått denne at ressursbistanden innledningsvis i initialfasen av en krise er sentral, og at koordineringsrollen ellers i stor grad rommer en avsjekk av og rådgivning rundt de budskap og kommunikasjonsiltak som berørte distrikt melder inn til POD at de planlegger.

Samtlige intervjuobjekter utenfor direktoratet oppgir på sin side at de er usikre på hva PODs rolle innen kommunikasjon og mediehandtering er overfor dem i en krise, og at de var usikre også under håndteringen av hendelsene 22. juli.

Under intervjuene kom det frem at PODs koordinering av mediehandtering og budskap ikke alltid fungerte på en effektiv/hensiktsmessig måte mellom POD og spesielt Oslo pd. I enkelte situasjoner opplevde Oslo pd at POD "stod i veien" for dem når de ønsket å utføre oppgaver. Samtidig har det vært etterlyst en tydeligere avklaring fra POD ved viktige koordineringsutfordringer i kommunikasjonsarbeidet mellom Nordre Buskerud pd og Oslo pd etter at Oslo pd hadde tatt over kommunikasjonsansvaret. Flere av de intervjuede etterlyste en tydeligere lederrolle fra POD ved koordineringen.

6.7.6 Informasjon til JD

Det fremgår av møterefater og intervjuer at relevant ekstern informasjon ikke alltid fulgte "informasjonssporet", men også gikk som informasjon i "fagsporet" uten at informasjonen alltid var vurdert/bearbeidet informasjonsfaglig.

JDs kommunikasjonssjef oppgir i intervju at departementet kun forholdt seg til faglinjen gjennom stabsleder og politidirektør, og at dette fungerte for dem. I POD oppgir D5 at det var vanskelig å opprette kontakt med JD fordi JD lå nede og etter hvert innlosjerte seg i Forsvarsdepartementet. Ekspedisjonssjefen i Politiavdelingen ble etter hvert D5s kontaktledd til departementet, selv om han ikke er satt opp som en kommunikasjonsfaglig ressurs. JDs kommunikasjonssjef mener dette kunne vært løst med en liaison også i informasjonslinjen, men oppgir at han ikke savnet informasjon fra D5.

6.7.7 Budskapsutvikling og produksjon av pressemeldinger og artikler

Som direktorat skal POD lede og samordne etatens innsats for å forebygge og bekjempe kriminalitet, samt skape trygghet for befolkningen. Ved kriser kan politidirektøren etablere stab for å understøtte direktoratets ledelses- og koordineringsfunksjon. Ifølge PBS I skal POD blant annet sørge for at nødvendig personell er disponible, gi råd og koordinere samarbeidet mellom aktører.

Relevant for D5 er at det i PBS I presiseres et ansvar for å utarbeide budskapsplattform. Dette er et strategisk forankret arbeidsverktøy som benyttes også i normalsituasjon, og som tvinger brukeren til å vurdere målgruppe, utfordringer og mulige konsekvenser, hvilken sammenheng dette vil inngå i osv.

I krisehåndteringen av hendelsene 22. juli ble det ikke utarbeidet skriftlige budskapsplattformer i POD. Det fremgår imidlertid av intervjuer at temaer som inngår i en budskapsplattform ble behandlet av D5/fungerende kommunikasjonsdirektør og diskutert med politidirektør, og i stabs- og i koordineringsmøter (se punkt 6.7.9 3. avsnitt for beskrivelse av koordineringsmøtet). Det ble utarbeidet skriftlige talepunkter, men kommunikasjonsråd ble i stor grad gitt muntlig. Det er derfor vanskelig å vurdere kvaliteten og i hvilken grad rådene var knyttet opp til ønsket resultat, etterlatt inntrykk,

øvrige budskap, forventet utvikling osv. Sentrale spørsmål i akutfasen var knyttet til hva POD kunne/skulle gå ut med. Senere var det et stort press fra media for å få politidirektøren til å stille til intervju/delta i ulike sammenhenger.

Arbeidet med å utarbeide pressemeldinger og artikler for publisering synes å ha kommet raskt i gang. POD bisto både praktisk og faglig i forbindelse med en rekke pressekonferanser som ble avholdt. Planverket sier at første budskap skal ut "så fort som mulig". På spørsmål om hvilken tidsramme man har valgt å tolke dette til, er svaret "raskest mulig".

Innholdsmessig viser en gjennomgang av samtlige artikler og pressemeldinger fra POD at man med noen unntak har prioritert en strikt fakta-/opplysende linje – dette har skjedd/skjer, dette gjør vi videre.

6.7.8 Informasjon internt i POD og i etaten

D5 og Kommunikasjonsavdelingen i POD oppgir at de hadde mindre fokus på interninformasjon i direktoratet og ut mot etaten, særlig de første dagene etter hendelsene.

Kommunikasjonsavdelingen hadde som mål å legge ut alle artiklene som ble publisert på politi.no også på intranett, men oppgir at det på grunn av tidspress ikke alltid ble anledning til å publisere der. De sakene som ble lagt ut hadde identisk innhold og budskap med de sakene som ble produsert for eksterne målgrupper. Disse dekket likevel et reelt behov, i og med at mange i etaten har problemer med å komme på nett når de sitter på sin arbeids-PC. For øvrig vises til evalueringsrapportens kapittel 7 om HMS.

6.7.9 Hvordan fungerte det strategiske kommunikasjonsarbeidet?

Utvalget finner mange holdepunkter for at mediestrategiske vurderinger har vært gjort underveis i hele krisehåndteringen. Flere av de intervjuede gir uttrykk for at ledelsen har vært lydhør overfor de informasjonsfaglige rådene som ble gitt. I intervjuer fremgår det at både budskap, kanalvalg, valg av talspersoner etc har vært debattert, selv om dette i liten grad har vært nedtegnet skriftlig.

Mediestrategiske problemstillinger ble drøftet i ulike fora. Hovedarenaen var samtaler mellom politidirektør og D5/fungerende kommunikasjonsdirektør. De fortløpende vurderingene har både vært reaktive (etter press fra media) og proaktive (egeninitierte basert på en vurdering av situasjon og mediebilde).

Informasjons- og kommunikasjonsfaglige utfordringer var også tema i koordineringsgruppen, der D5 deltok på alle møter. Ledelsen i POD fikk ved flere anledninger gode råd fra drøftinger i koordineringsgruppen. Ut fra et evaluerings- og læringssynspunkt ville det ha vært en fordel om det hadde blitt satt opp referater fra disse drøftelsene.

Mediebildet ble presentert av fungerende avdelingsdirektør for kommunikasjon/D5 på daglige morgenmøter og på ukentlige ledermøter i Politidirektoratets ledergruppe.

For de første dagene finnes det tydelige og generelle strategier i planverket, som også ble fulgt. Etter denne akutfasen kan ikke utvalget se at det ble utarbeidet en overordnet skriftlig plan for PODs kommunikasjonsstrategiske håndtering av den aktuelle krisen. En slik overordnet plan ville eksempelvis drøftet nåsituasjon/krisesituasjon, mål, muligheter og utfordringer, samt effektive tiltak for å nå disse målene. Beskrivelsen av en slik overordnet kommunikasjonsstrategisk plan i en krise finnes ikke i planverket. Utvalget savner et slikt verktøy for å sikre effektiv kommunikasjon og en helhetlig strategisk forankring av de løpende vurderinger og prioriteringer som må gjøres ved krisehåndtering.

6.7.10 Sentralisering av krisehåndtering mellom politidistrikt

De norske retningslinjene for kriseberedskap legger opp til en bevisst desentralisering av beslutninger ut fra et prinsipp om at den som er nærmest situasjonen best vet hva som bør gjøres. Ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet skal sikre at det er de samme lederne som har ansvaret i normale tider som i kriser, at det er den samme organisasjonen som løser normaloppgaver som også løser krisehåndtering og at krisehåndtering skal skje så nær hendelsen som mulig. I de tilfeller hvor en hendelse begrenser seg til ett distrikt, kan dette være en gunstig organisering. Utvalget mener imidlertid at hendelsene 22. juli peker på et behov for, ikke bare bedre planlagt koordinering, men også sentraliserte løsninger og sentralisering av kriseledelse i kompliserte og store kriser.

6.7.11 Tekniske løsninger

Publisering på nett: Delvis på grunn av IT-tekniske problemer og ressursutfordringer i Oslo pd ble det besluttet at sentral informasjon om hendelsene skulle koordineres og publiseres av POD. Et lite hensiktsmessig publiseringsverktøy for politi.no innebærer at nettpubliseringsverktøyet både er tungvint og tar lang tid å utføre. Det fremgår også i intervju og av internt notat i Kommunikasjonsavdelingen at det ikke var gått opp noen rutiner for å få support fra PDMT til å løse særskilte publiseringsbehov og andre tekniske utfordringer i kommunikasjons håndteringen av en krise.

I forkant av publiseringen av de første navnelistene over drepte, ble PDMT tidlig kontaktet for å sikre at kapasiteten ved oppslag på politiets hjemmeside var tilstrekkelig til å betjene den betydelige interessen som var forventet. Serverkapasiteten var imidlertid ikke stor nok, slik at nettet brøt sammen rett etter at listene var lagt ut.

Kriseweb: PDMT har utviklet en Web-løsning for publisering ved kriser – en såkalt kriseweb. Web-løsningen fungerte ikke 22. juli, og kunne derfor ikke benyttes. D5 og web-redaktør påpeker imidlertid at løsningen som er laget er lite funksjonell, selv om den hadde vært tilgjengelig.

6.7.12 Gjennomgang av noen kommunikasjonsstrategiske valg

- **Bekreftelse av eksplosjonen/bomben/skyting:** Ifølge planverket skal informasjon ut så fort som mulig, uten at dette er presisert nærmere. Tid må vurderes i forhold til hva befolkningen, pressen, og krisekommunikasjonsfaglige eksperter oppfatter å være raskt nok. På grunn av manglende loggføring er det vanskelig å si eksakt når første melding gikk ut som bekreftet at det hadde vært en eksplosjon i regjeringskvartalet. Imidlertid synes det åpenbart at D5 og pressevakt hadde som høyt prioriterte mål å få ut all mulig faktainformasjon øyeblikkelig, og at det ble lagt vekt på at informasjonen skulle være etterrettelig. I denne situasjonen synes POD å ha vært svært opptatt av å koordinere og kvalitetssikre informasjonen før den ble delt med pressen og publisert på politi.no.
- **Politiet gjør alt de kan:** Allerede fredag kveld begynte mediene å melde om at politiet kunne oppfattes å ikke ha handlet raskt nok. Mange pårørende og redningspersonell stilte spørsmål ved tiden det tok å få pågrepet gjerningsmannen. D5 vurderte dette som en potensiell kommunikasjonskrise, og rådet politimesteren i Nordre Buskerud pd til å innkalle til en pressekonferanse for å forsikre om at politiet gjorde alt de kunne. Dette ble fulgt opp med å sikre at både Oslo pd og Nordre Buskerud pd leverte kvalitetssikrede tidslinjer for å korrigere feilinformasjon som verserte i mediene.
- **Etnisk norsk:** Det oppstod tidlig spekulasjoner om terrorceller og muslimske gjerningsmenn tilknyttet Al Quaida osv. For å stoppe feilinformasjon, og forhindre mulig vold og overgrep mot uskyldige i mulige responsangrep, besluttet POD og Oslo pd i fellesskap å hurtigst mulig gå ut med informasjon om at gjerningsmannen var etnisk norsk. Selv om dette strider mot normal håndtering av etnisitet var det gode grunner til at man her valgte å avvike fra normalen. Kommunikasjonen nådde effektivt frem.
- **Minst 80 døde:** Natt til 23. juli besluttet POD å innkalle til pressekonferanse for å informere om at dødstallet ville stige betraktelig. Bakgrunnen var

øyevitneskildringene som begynte å versere. Det ville fort oppstå et stort gap mellom offisiell informasjon og overlevendes beskrivelser. For å forhindre at dette ble et tema i pressen, besluttet D5 i samråd med politidirektøren og Oslo pd at politidirektøren skulle gå ut med informasjon om antall døde kl. 03:50 natt til lørdag 23. juli. Både kommunikasjonsfaglig og i evalueringsarbeidet etter blant annet tsunamien i 2004 understrekes det at man skal være varsom med å presentere konkrete tall i en uoversiktlig krisesituasjon. Likevel synes den raskt avholdte pressekonferansen for å påvirke agendaen i morgennyhetene å være hensiktsmessig. At krisen var av nasjonal art med døde fra hele landet gjorde det naturlig at politidirektøren frontet budskapet.

6.8 Oppsummering

Nedenfor har vi satt opp noen oppsummeringspunkter når det gjelder håndtering av kommunikasjon og mediehåndtering:

- Utvalget mener at POD har bidratt med koordinering av en rekke budskap, og sikret helhetlig kommunikasjon og bedre ressursutnyttelse gjennom sentralisering av publisering for nett.
- PODs krisekommunikasjonsarbeid vitner om stor forståelse for viktigheten av å skaffe kontroll over dagsorden og informasjonsstrømmen i en krise, og å styre hvilke saker som tas opp når, samt hvordan de vinkles og fortelles.
- POD har lagt ned mye tid og arbeid de siste årene for å lage et omfattende planverk for krisehåndtering for etatens 27 distrikter. Planverket synes å være mindre egnet for D5s spesielle rolle og oppgaver under en krise.
- Etter utvalgets syn er det enkelte forbedringspunkter ved mål, avgrensning, og strategi for håndtering av flere av PODs kommunikasjons- og mediehåndteringsoppgaver i krise. Eksempelvis innenfor medieovervåking, koordinering, ressursvurdering, interninformasjon og strategisk planlegging av kommunikasjonstiltak.
- Medieovervåking ble raskt igangsatt. Utvalget mener at det kunne vært lagt ned mer arbeid i å definere hvilke medier som skulle overvåkes, hvordan, hva prioriteres, hvordan rapportere, og hva rapporteres for å sikre best effekt av overvåkingen.
- Politiets mal for budskapsplattform som planverket viser til, og har som vedlegg, har ikke vært benyttet.
- I henhold til planverket skal logg føres i PO. Kommunikasjonsavdelingen oppfatter PO å være lite egnet for loggføring av kommunikasjonsaktivitet i POD. Det ble ikke ført logg i PO, og heller ikke ført alternativ logg.
- Publiseringverktøyet som benyttes for politi.no i en normalsituasjon, og også ved krisehåndtering, er utilfredsstillende. Kriseweb-løsningen er ikke-fungerende. Problemene rundt offentliggjøring av de omkomne på politi.no viste at en god supporttjeneste fra PDMT ikke var innarbeidet.
- POD skaffet informasjonsfaglige ressurser til politidistrikter som hadde behov for slik ressurs. Utvalget mener at ressurstilfanget kunne vært mer omfattende, krisens omfang tatt i betraktning.
- Utvalget savner en overordnet kommunikasjonsstrategi for håndteringen av 22. juli etter akutfasen, både for å sikre en best mulig koordinering av informasjonsarbeidet internt i etaten, og ivareta den nasjonale kommunikasjons-/medie-håndteringen overfor viktige målgrupper internt og eksternt.

6.9 Læringspunkter

Her skisseres noen sentrale læringspunkt for mediehåndtering og øvrig krisekommunikasjonshåndtering fra POD:

- **Planverket.** Utvalget anbefaler en videreutvikling av planverket. Planverket bør i større grad være innrettet mot å gi målrettet informasjon i forhold til oppgavene som de ulike aktørene i en krise skal løse. Utvalget opplever at planverket per i dag ikke er dimensjonert for de ressurskrevende, langsiktige kommunikasjons- og

mediehåndteringsoppgavene det er forventet at POD i en omfattende krise håndterer for egen del og koordinerer og bistår for etatens del.

- **Loggføring.** Utvalget foreslår at det vurderes en ny løsning for loggføring, som også tilfredsstillende behovet som man har for loggføring av kommunikasjonsaktivitet i POD.
- **Strategi.** Utvalget foreslår at det vurderes arenaer for langsiktig strategisk planlegging og omdømmehåndtering i POD, og at planverket omhandler dette kommunikasjonsstrategiske arbeidet ved en krise.
- **Ressursvurdering.** Utvalget anbefaler at POD utarbeider en plan for ressursvurderinger og -innhenting i egen krisekommunikasjonshåndtering, samt et rådgivende ressursvurderingsdokument for å støtte opp om P5-enhetene i etaten og bidra med innspill til planlegging for krisehåndtering og eventuelle bistandsanmodninger.
- **Øvelser.** Utvalget anbefaler at det vurderes å gjennomføre øvelser der POD trener spesielt på kommunikasjonshåndteringsfunksjonene som tilligger dem som direktorat.
- **Medieovervåking.** Utvalget anbefaler at det lages en plan for medieovervåking.
- **Publiseringsverktøy.** Utvalget anbefaler at det vurderes om det skal anskaffes et effektivt publiseringsverktøy for politi.no, og at det utvikles en funksjonell ”krise-web”- løsning.
- **Evaluere kommunikasjonshåndteringen etter 15. august.** Kommunikasjonsutfordringene i kjølvannet av hendelsene 22. juli er av en art og et omfang som strekker seg langt ut over mandatets tidsramme for perioden 22. juli - 15. august. Evalueringsutvalget foreslår at POD foretar en egen evaluering av dette arbeidet, med vekt på å vurdere PODs omdømmehåndtering i forbindelse med krisen.

7 HMS-ARBEIDET INTERNT I POD

I dette kapitlet drøftes funn og læringspunkter for HMS-arbeidet i POD. Temaet er delt i to – det ene dreier seg om de ansatte, det andre om materiell, herunder bygning og inventar. Læringspunkter drøftes avslutningsvis.

7.1 Datainnsamling

Datainnsamlingen for dette kapitlet er innhentet ved:

- Elektronisk spørreundersøkelse til alle ansatte i POD, se POD (2011D). 113 av 159 ansatte svarte – tilsvarende en svarprosent på 71 prosent.
- Skriftlig spørsmålsliste til leder av HMS-seksjonen i POD.
- Gjennomgang av HMS-håndbøker både lokalt og sentralt, samt PBS I.
- Gjennomgang av aktuell epost-korrespondanse og referater fra møter mellom vernetjeneste og ledelse.

7.2 Avgrensning

HMS-forholdene i staben i POD er ikke behandlet særskilt.

7.3 Målekriterier

Som det fremgår av metodekapittelet, har vi identifisert målekriterier som vi drøfter funnene opp i mot. Målekriteriene for HMS-arbeidet er:

- Er planverket tilstrekkelig tydelig og oppdatert?
- Er ansvarsdeling tilstrekkelig klargjort og forstått?
- Er tilgjengelige HMS-ressurser benyttet?
- Er det gjennomført et tilfredsstillende antall øvelser med relevant innhold?

7.4 Planverk for HMS-arbeidet

Gjeldende regelverk er å finne i Instruks for systematisk HMS-arbeid (HMS-instruksen) som er beskrevet i Håndbok i systematisk Helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) for politi- og lensmannsetaten, Håndbok i HMS-arbeid for POD og PBS I. Titler og begreper er i hele planverket tilpasset ytre etat, og samsvarer derfor i mindre grad med PODs rolle og organisasjon. I tillegg har POD utarbeidet egen sikkerhetsinstruks, POD (2011E), og sikkerhetsbrosjyre, POD (2010).

HMS-funksjonen i POD ivaretas av HMS-seksjonen, jf. HMS-håndboken for POD punkt 2.3. Det er politidirektøren som har det overordnede HMS-ansvaret i POD. Nærmeste leder har HMS-ansvaret overfor sine ansatte. HMS-seksjonen har ansvaret for oppdatering og ajourhold av HMS-håndbok. PBS I, avsnitt om HMS-tiltak, bygger i hovedsak på håndboken. Deler av planverket gir retningslinjer for personalomsorgstiltak ved kritiske hendelser og stressreaksjoner.

POD hadde på det aktuelle tidspunktet for hendelsene 22. juli hovedverneombud (HVO), verneombud (VO) og varaverneombud (VVO). Informasjon om disse funksjonenes roller og ansvarsområder ligger tilgjengelig på intranettet. HMS-håndbøkene med henvisning til gjeldende regelverk ligger også elektronisk tilgjengelig på direktoratets intranett.

Den lokale HMS-håndboken for POD sier at personalomsorgsgruppe opprettes etter behov. Det finnes ikke faste medlemmer i en slik gruppe for POD. Håndboken henviser for øvrig til den overordnede HMS-håndboken for politi- og lensmannsetaten. Ifølge denne skal operasjonsleder ved store ulykker og katastrofer varsle de faste medlemmene i personalomsorgsgruppen umiddelbart. HMS-håndboken forutsetter således at det eksisterer en personalomsorgsgruppe i organisasjonen, hvor medlemmer er valgt ut på

forhånd. Ifølge PBS I pkt. 14.3 *Gjennomføringsfasen* heter det at ” *dersom politimesterens stab etableres, skal stabssjefen vurdere å varsle HMS-rådgiver*”, som er fast leder av personalomsorgsgruppen iht. den overordnede HMS-håndboken for politi- og lensmannsetaten. PBS I forutsetter at det finnes en personalomsorgsgruppe i virksomheten.

HMS-håndboken sentralt og lokalt har god gjennomgang av handlemåter ved brann, men behandler ikke evakuering, ansvarsfordeling og prosedyrer ved uønskede hendelser der brannalarm ikke blir utløst. Det er ikke utarbeidet varslingsplan for POD internt for slike hendelser.

Samlet sett mener evalueringsutvalget at det samlede planverket for HMS-arbeidet for POD er rimelig godt gjennomarbeidet. Det er utvalgets vurdering at det er behov for en gjennomgang slik at begrepsbruken tilpasses rolle, ansvar og oppgaver. I tillegg er det behov for å utvikle et regelverk, ansvarsfordeling og prosedyrer for ekstreme hendelser, som evakuering, varsling og registrering.

HMS-håndboken for POD som gjelder for 2010 og 2011 ble revidert i 2009 og godkjent av Arbeidsmiljøutvalgets møte 12. januar 2010. Denne bygger på bestemmelsene i den sentrale HMS-håndboken for politi- og lensmannsetaten som gjelder fra 1.1. til 31.12.2011. PBS I ble revidert i juli 2011.

7.5 Øvelser

Utvalget er ikke kjent med at det er gjennomført evakueringsøvelser i POD hvor scenariet for evakuering ikke var relatert til brannvarsling.

Av de 113 respondentene i undersøkelsen blant de ansatte, var det kun 16 som oppgir at de var på jobb da hendelsen fant sted. De andre oppgir å ha vært hjemme eller på ferie. Om lag halvparten av respondentene som var på jobb da hendelsen fant sted, valgte å bli på kontorene sine og forlot ikke bygget. Det har kommet frem at det blant enkelte av de som var på jobb, oppstod usikkerhet om man kunne bruke heis eller ikke i en situasjon som denne. Det var ingen deaktivering av strømtilførsel, og låsefunksjonene mellom etasjene ble ikke deaktivert til åpen slik som ved brann. Det var ikke gitt opplysninger om avtalt oppmøteplass, og det har heller ikke fremkommet at det ble gjennomført en opptelling av ansatte.

Evalueringsutvalget stiller spørsmål ved om mangel på øvelser og etablerte rutiner kan være en årsak til at det oppsto usikkerhet om hvordan ansatte skulle opptre under hendelsene 22. juli.

7.6 Samspill mellom ledelse og vernetjeneste

I den overordnede HMS-håndboken, punkt 8.3, heter det at ved hendelser som store ulykker og katastrofer, skal operasjonsleder alltid umiddelbart varsle de faste medlemmene i personalomsorgsgruppen, blant annet HMS-rådgiver, kollegastøtteordning (KSO) og hovedvernombud.

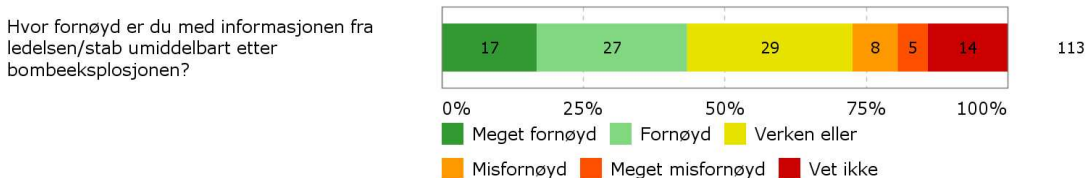
POD har ikke etablert KSO. POD har heller ikke etablert personalomsorgsgruppe med faste medlemmer.

Hovedvernombud var på ferie, og ble ikke varslet om hendelsen. Varaverneombud hadde akkurat forlatt bygget da hendelsen fant sted. Den første formelle kontakten mellom ledelse og vernetjenesten ved varaverneombudet var 27. juli. HMS-seksjonen deltok i stab allerede lørdag morgen 23. juli, og inngikk i D1. De hadde der en større rolle ut mot ytre etat/særorgan.

7.7 Registrering, varsling og informasjon

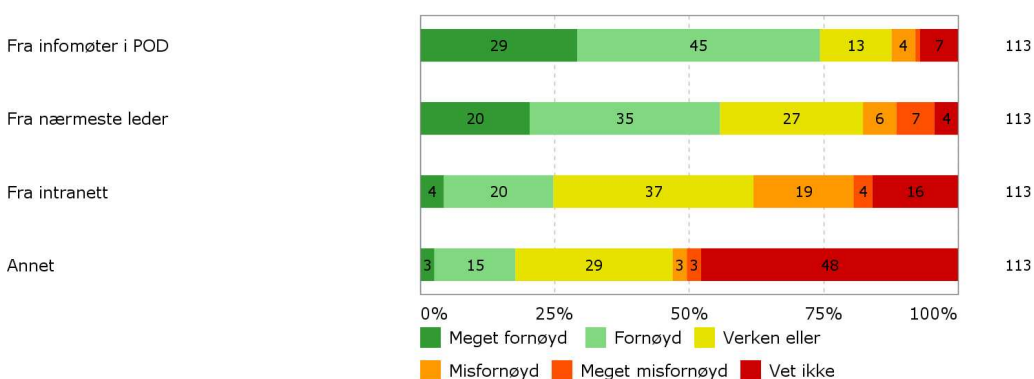
Det var 9 av 16 ansatte som var på jobb 22. juli som fikk en rolle i stabsarbeidet.

Om lag halvparten av respondentene (46 prosent) i spørreundersøkelsen var fornøyd eller meget fornøyd med informasjonen fra egen leder umiddelbart etter hendelsen, se figur 7.1. Svært få var misfornøyd.



Figur 7.1

I spørreundersøkelsen (åpent spørsmål) kom det frem at enkelte ansatte savnet mer kontakt med og informasjon fra ledelsen de første dagene etter hendelsen. Dette for å "føle seg sett" og for å få informasjon, blant annet om nære kollegaer i regjeringskvartalet. Første informasjonsmøte i POD var onsdag 27. juli. På møtet ble det gitt informasjon om HMS-tilbudet internt. Ledere fikk utdelt informasjonsmaterieell. På torsdag 28. juli ble det sendt ut en epost til alle ansatte med informasjon om HMS-arbeidet. Strategisk ledelse ser i ettertid at det første felles informasjonsmøte kunne ha vært holdt noe tidligere. Hele 74 prosent var fornøyd eller meget fornøyd med informasjonen på informasjonsmøtene i etterkant av hendelsene, se figur 7.2. 55 prosent var fornøyd eller meget fornøyd med informasjon fra nærmeste leder i etterkant av hendelsen. Det var kun 24 prosent som var fornøyd eller meget fornøyd med informasjonen på intranettet.



Figur 7.2

Når det gjelder registrering av de ansatte som befant seg i bygget, var det kun halvparten av de spurte som opplevde at de ble registrert. I tilbakemeldinger i den åpne delen av spørreundersøkelsen kom det frem frustrasjon med manglende varsling og registrering umiddelbart etter hendelsen. Flere uttrykte også usikkerhet knyttet til hva som var forventet av dem med tanke på å bistå i arbeidet. Det kom også flere forslag til forbedringer, for eksempel et felles høytaler-/callinganlegg.

Samlet sett fremstår det som at ansatte var rimelig godt fornøyd med informasjonen etter hendelsen 22. juli. Utvalget mener at informasjonsarbeidet kom noe sent i gang og at det er avdekket svakheter i varsling og registrering av ansatte.

7.8 Bygg og materiell

Nedenfor peker vi på noen funn rundt bygg og materiell, sett i et HMS-perspektiv.

- **Alarmen** gikk ikke da den er basert på å reagere ved brann. Det var altså ingen alarmvarsling for de ansatte som var tilstede i bygget 22. juli.
- **Låskode på dører.** Strømmen forsvant ikke, så dørene gikk som normalt. Det var mange ansatte som bekymret seg for dette i dagene etter hendelsen.
- **Rømningsveier.** Personalinngangen fungerer som rømningsvei i bygget. Denne ble stengt med sperrebånd. Det gikk ikke ut noen varsling til de ansatte om at inngangen fortsatt kunne brukes som rømningsvei. Denne meldingen kom i en felles epost til de ansatte først 12. august.
- **Bygningsmasse.** 11. august falt det ned plate fra taket under et pågående møte. Flere ansatte varslet om at mange takplater ikke lå riktig i sine spor. De skader som var synlige etter hendelsen var nettopp takplater som var rast ned i personalinngangen og i møterom i 1. etasje. 12. august ble det oppfordret i felles epost til de ansatte at de skulle se etter eventuelle endringer og skader på bygget. Entra Eiendom A/S ville deretter ta en gjennomgang av takene i alle etasjer. Det ble meldt om utrygghet om bygningsmassens tilstand, og etter møte mellom ledelsen og HVO ble det avtalt et møte med Entra. Møtet fant sted 25. august. Entra skulle skrive en tilstandsrapport på bygget, men forsikret at bygget var trygt å bruke, og at det ikke var registrert alvorlige skader.
- **Andre sikkerhetsaspekter.** Vakten i resepsjonen er ikke sikret, slik publikumsvakten i politiet er. Det ble også ytret behov for en sikkerhetsvurdering i forhold til å parkere i bakgården, hvor det vil ha katastrofale følger dersom det går av en sprengladning. Det ble satt ned en arbeidsgruppe i samarbeid med Sentrum politistasjon for å se nærmere på sikkerhetsforholdene for bygningen. POD har med en representant i denne gruppen.

25. august 2011 var det møte mellom Entra Eiendom A/S og ledelse i POD, representant fra Sentrum politistasjon, hovedvernombud i POD og leder av AMU. I dette møtet gikk man gjennom hvilket arbeid som var blitt gjort på bygg og man diskuterte videre oppfølging og ansvarsforhold. Det ble blant annet avtalt at Entra Eiendom skulle skrive en tilstandsrapport på bygget til ledelsen i POD.

7.9 Oppsummering

Nedenfor har vi satt opp noen oppsummeringspunkter når det gjelder HMS-arbeidet i POD:

- Det eksisterer et omfattende planverk for HMS-arbeidet i POD. Det synes imidlertid å være noen uklarheter i roller og ansvar rundt ivaretagelse av egne ansatte.
- Det ble ikke gjort en lik varsling til de ansatte som var på jobb 22. juli. Det ble ikke laget en oversikt over hvem og hvor mange som var i bygget på det aktuelle tidspunktet.
- De fleste ansatte mener at informasjonen fra ledelsen i tiden etter hendelsen var god, og kun et fåtall meldte at de hadde følt behov for oppfølgingssamtale. De som benyttet seg av oppfølgingssamtale var fornøyd med gjennomføringen av disse.
- Manglende retningslinjer og øvelser i evakuering under hendelser uten brannvarsling, kan forklare usikkerhet hos ansatte da eksplosjonen 22. juli fant sted.
- Bygningsmessig ble det raskt gjort en sjekk av bygget, men det stilles spørsmål ved om denne var god nok. Det har i ettertid blitt observert flere mindre skader på bygget, og takplater har falt ned i arbeidstiden.

7.10 Læringspunkter

Her skisseres noen sentrale læringspunkt for HMS-arbeidet i POD:

- Det bør vurderes å utarbeide rutiner for evakuering, oppmøteplass og registrering ved ekstreme hendelser.
- Det bør vurderes å avsette egne faste ressurser som kun har som oppgave å se på arbeidssituasjon til og følge opp de som får oppgaver i en krisesituasjon (stab), og ansatte for øvrig, under store ulykker og katastrofer. Her bør man også se på en mulig tydeliggjøring av ansvarsforhold mellom stab og linje i den første fasen etter hendelsen når det gjelder internt HMS-ansvar i POD.
- Det bør vurderes om det er mulig å etablere felles varsling/registrering, for eksempel per SMS. Også for varsling og kontakt med ledelsen selv om man er hjemme/på ferie.
- Det bør vurderes hvorvidt det er behov for å utpeke faste medlemmer til en personalomsorgsgruppe for anvendelse ved ekstreme hendelser, samt opprettelse av kollegastøtteordning.
- Det bør vurderes etablert et registreringssystem av ansatte som er på jobb.
- Det bør vurderes anskaffelse av felles informasjons-/varslingssystem i bygget.
- Det bør vurderes å utarbeide retningslinjer og rutiner for sikring av bygg etter ekstreme hendelser mht. de ansattes sikkerhet. Dette arbeidet bør skje i samarbeid med Sentrum politistasjon og Entra. Det bør vurderes etablert rutiner for gjennomgang av bygget for eventuell avviksrapportering etter aktuelle hendelser.

REFERANSER

- Apeland, Nils M (2007). Det gode selskap. Omdømmebygging i praksis. Hippocampus.
- DSB (2006): Øvelse Oslo 2006. Evaluering
- Helsedirektoratet (2011). Gjennomgang og oppsummering av helsesektorens innsats etter terrorhendelsene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011. Vedlegg 2.
- Instruks om Forsvarets bistand til politiet. FOR 2003-02-28 nr. 220.
- Olsen, Odd Einar, Reiss Mathiesen, Espen og Boyesen, Marit (2008): Media og krisehåndtering – en bok om samspillet mellom journalister og krisehåndterere. Høgskoleforlaget.
- POD (2004). Vurderinger av politiltak etter ranet av Norsk Kontantservice A/S april i 2004. Rapport fra arbeidsgruppen nedsatt av POD.
- POD (2008). Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet.
- POD (2010). Sikkerhetsbrosjyre for POD.
- POD (2011A). Handlingene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011: Mandat og øvrige rammer for den interne evalueringen av PODs håndtering av hendelsene.
- POD (2011B). Evalueringsveileder for evaluering av hendelsene 22. juli. Versjon 23. september 2011.
- POD (2011C). Spørreundersøkelse mot stabsmedlemmer i POD.
- POD (2011D). Spørreundersøkelse for HMS-arbeidet i POD.
- POD (2011E). Sikkerhetsinstruks for Politidirektoratet.
- Prop. 1 S (2011-2012) for JD.
- Tønnsberg, Knut I. (2008). Når åpenhet ikke er nok – kommunikasjon om risiko til publikum og presse.

Innhold i politiets beredskapssystem

POD (2011). Politiets beredskapssystem Del I (PBS I), Retningslinjer for politiets beredskap.

Politiets beredskapssystem Del II (PBS II):

- Rundskriv 2010/003 – Retningslinjer for alarmmelding ved varsling
- Rundskriv 2010/009 om retningslinjer for politiets planlegging og gjennomføring av grensekontroll og utlendingskontroll på territoriet (Grensekontrollrundskrivet).
- Rundskriv 2010/011 (2010). Politiets utøvelse av utlendingskontroll på territoriet, herunder i grenseområdene.
- Rundskriv 2010/012 (2011). Tiltak ved trusler om terrorhandlinger – sikring av sivil samfunns viktig infrastruktur og skjermingsverdige objekter mv.
- POD - publikasjon 2010/014 (2011). Håndbok i krisekommunikasjon (PBS II).
- Rundskriv 2011/001 (2011). Risikogrupper og tiltak for å beskytte og sikre myndighetspersoner, arrangementer, mv.
- Samarbeidsavtale mellom politiet og Forsvaret om bistand til politiet (2010).
- Håndbok for innsatspersonell (2008)
- Håndbok i mediehåndtering for politi- og lensmannsetaten (2010).
- Håndbok i krisekommunikasjon. Politiets beredskapssystem del II (PBSII). POD. (2010)
- Kriser og traumatiske hendelser. Emnetekster til Håndbok i systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid (HMS) for politi- og lensmannsetaten (2011).
- Veileder for psykososiale støttetjenester ved kriser, ulykker og katastrofer (2011).

Politiets beredskapssystem Del III (PBS III):

- Stabsinstruks Rev. nr. 04: 14042007
- Instruks for Jourtjeneste i Seksjon politiberedskap og krisehåndtering 22.1.2007
- Instruks for pressevakt (2006)