



Direktoratet for
samfunnstryggleik
og beredskap

12

RAPPORT

Evaluering av krise-
handteringa etter
hendingane i Regjerings-
kvartalet og på Utøya
22. juli 2011, innanfor DSB
sine ansvarsområde

Utgjeve av: Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) 2012

ISBN: 978-82-7768-301-0

Grafisk produksjon: Erik Tanche Nilssen AS, Skien



EVALUERING AV KRISEHANDTERINGA
ETTER HENDINGANE I REGJERINGS-
KVARTALET OG PÅ UTØYA 22. JULI 2011,
INNANFOR DSB SINE ANSVARSOMRÅDE

FØREORD

Terrorhendingane 22. juli 2011 var ei nasjonal krise med store utfordringar for beredskaps-Noreg. DSB skal ha oversikt og har tilsyns- og koordineringsansvar på ei rekkje område innanfor samfunnstryggleiksområdet. DSB er nasjonal branninstans og ansvarleg instans innanfor handtering av brannfarleg og eksplosjonsfarleg stoff. DSB er også etatsstyrar av Sivilforsvaret. Oversikt, tilsyn, øvingar og evalueringar skal gjere samfunnet betre i stand til å møte uynskte hendingar.

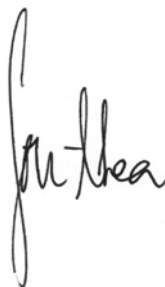
Når store hendingar skjer, er DSB rapporteringskanal for informasjon frå kommunar som ei hending vedkjem, via fylkesmennene til sentralt nivå ved Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Vidare skal direktoratet ha oversikt over samfunnskonskvensane og utfordringar ved større hendingar og kome med tilråding om tiltak der det er naudsynt. DSB skal tidleg i ein krisesituasjon ta kontakt med aktuelle avgjerdsorgan og om naudsynt ta initiativ til koordinering av tiltak.

Det er eit kommunalt ansvar å organisere og drifte eit brann- og redningsvesen. DSB som nasjonal branninstans utgjer bindeleddet i den faglege linja mellom det kommunale brann- og redningsvesenet og JD. Ein del av rolla som nasjonal branninstans er å gje føringar for brann- og redningsvesenet gjennom regelverk, tilsyn og informasjon. Ein annan viktig del av rolla er å innhente og vidareformidle røynsle frå ulike type hendingar, som sikrar vidareutvikling av kompetanse og styrkjer framtidig handteringsevne hjå brann- og redningsvesenet. DSB skal også identifisere kapasitetsutfordringar innanfor brann- og redningstenesta på regionalt og sentralt nivå og adressere desse.

Sivilforsvaret er ein statleg forsterkingsressurs som skal hjelpe naud- og redningsetatane med sikte på å auke deira yteevne og uthald ved redningsaksjonar og annan innsats ved uynskte hendingar.

I etterkant av hendingane 22. juli har DSB gjennomført tre evalueringar av korleis situasjonen vart handtert, høvesvis ved direktoratets hovudkontor, ved dei aktuelle sivilforsvarsdistrikta og av dei aktuelle brann- og redningsvesen. Ved slike evalueringar er det viktig å vere audmjuk og ærleg, for å kunne lære av dei feila som er gjorde.

Evalueringa er gjennomført for DSB sine ansvarsområde og er ikkje ei evaluering av handteringa av hendingane den 22. juli som så. Ei slik evaluering, som DSB har gjennomført ved fleire andre hendingar, er det 22. julkommisjonen som er tillagt ansvaret for.



Jon A. Lea
Direktør

INNHALD

FØREORD	3	DEL 2. EVALUERING AV BRANN- OG REDNINGSVESENET SIN INNSATS 22. JULI 2011 I OSLO OG PÅ UTØYA.....	19
SAMANDRAG	7		
DEL 1. INTERN EVALUERING	9		
1. Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB)	9		
2. Bakgrunn	9		
3. Varsling og planverk	10		
3.1 Vurderinger og læringspunkter	10		
4. Stabsetablering og organisering	11		
4.1 Vurderinger og læringspunkt	12		
5. Samordning og informasjonsdeling	12		
5.1 Ramma objekt	12		
5.2 Regjeringas kriseråd (RKR)	13		
5.3 Koordineringsgruppa	13		
5.4 Vurdering og læringspunkt	13		
VEDLEGG	15		
VEDLEGG 1: Besøkturar for overlevande og etterlatne til utøya 19. og 20. august samt 1. oktober	15		
VEDLEGG 2: Spesielt om farlege stoff	16		
		1. Innleiing	19
		1.1 Organisering	19
		1.2 Mandat	19
		1.3 Avgrensing og tolking.....	20
		1.4 Metode	20
		1.5 Disposisjon.....	20
		2. Regelverk og grunnlagsdokumentasjon	20
		2.1 Brann- og redningsvesenet sine oppgaver	20
		2.2 Oppgave- og ansvarsdeling ved redningsaksjonar	22
		3. Involverte brann- og redningsvesen og 110-sentralar 22. juli	25
		3.1 Medverkande 110-sentralar og brann- og redningsvesen ved Regjeringskvartalet i Oslo	25
		3.2 Medverkande 110-sentralar og brann- og redningsvesen på Utøya... ..	26
		3.3 Naudnett i brann- og redningsvesenet 27	
		4. Brann- og redningsvesenet sin innsats ved Regjeringskvartalet og på Utøya	29
		4.1 Regjeringskvartalet.....	29
		4.2 Utøya	38
		5. DSB sine vurderingar - røynsler og oppfølgingspunkt	49
		5.1 Mottak av naudmelding, alarmering og utkalling	49
		5.2 Skadestadsarbeid	50
		5.3 Overordna innsatsleiing.....	51
		5.4 Samband	53
		5.5 Mediehandtering	54
		5.6 Personalomsorg.....	54
		5.7 Brann- og redningsvesena sine egne evalueringar	54
		5.8 Samvirke/samarbeid med andre naudetater	54
		6. Oppsummering og konklusjonar	56
		7. Kjeldeliste	57

DEL 3. SIVILFORSVARET OG 22. JULI 2011	59
1. Bakgrunnen for arbeidet	59
2. Kort om Sivilforsvaret	59
3. Hendingane i Oslo	60
3.1 Bistandsførespurnad	60
3.2 Oppgåver	60
3.3 Organisasjon, leiing og samvirke	60
3.4 Kapasitet	60
3.5 Samband og kommunikasjon	60
3.6 Oppfølging av personellet	60
4. Hendingane på og ved Utøya	60
4.1 Bistandsførespurnad	60
4.2 Oppgåver	61
4.3 Organisering, leiing og samvirke.....	61
4.4 Kapasitet	62
4.5 Samband og kommunikasjon	62
4.6 Oppfølging av personellet	62
5. Læring	62
5.1 Tidleg varsling av forsterkingsressursar	62
5.2 Aktivisering av Sivilforsvaret utan bistandsførespurnad	62
5.3 Kontinuitet, uthald og nabohjelp	62
5.4 Planverk og rutinar for personelloppfølging	63
5.5 Bruk av tenesteplikt	63
5.6 Informasjon, media og dokumentasjon	63
5.7 Relevans og motivasjon.....	63
5.8 Kompetansebehov.....	63
5.9 Varslings- og rapporteringsrutinar ...	63
5.10 Materiell og personleg utrustning	63
6. Besøkturar for overlevande og etterlatne til Utøya	64
7. Oppsummering	64

SAMANDRAG

DSB sitt hovudkontor

Hovudtemaa i evalueringa av hovudkontoret omhandlar varsling og planverk, stabsetablering og organisering, attåt samordning og informasjonsdeling. Som alle andre vart DSB den 22. juli involvert i oppgåver direktoratet ikkje tidlegare har røynt med. Sjølv om varsling og etablering av krise- og rådgjevingsstab ikkje skjedde i samsvar med planverket, gjekk dette ikkje ut over måten DSB løyste oppgåvene sine på.

Evalueringa synleggjer eit behov for ein gjennomgang av DSB sitt kriseplanverk, både med tanke på struktur og innhald. Det er behov for ein gjennomgang av oppbygginga og distribusjon av DSB sine situasjonsrapportar. DSB har eit stort kontaktnett, og evnar å nå mange aktørar på kort tid (lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt). DSB bør arbeide vidare med å få ei heilskapleg tilnærming til innsatsen sin for å stø opp om dei operativt og strategisk ansvarlege styresmakter ved store hendingar. Ein bør også sjå på rutinar som kan sikre betre koordinering mellom krise- og rådgjevingsstaben og dei fagavdelingane som ei hending vedkjem.

Hendingane den 22. juli viste at DSB har ressursar og kapasitetar som kan brukast på fleire måtar og i andre samanhengar enn det som tidlegare har vore gjort. Dette bør synleggjerast i eige planverk. Det er viktig å avstemme gjensidige forventningar når det gjeld situasjonsbilete, rapportering med meir.

Den innleiande organiseringa frå DSB var ut frå eit føre var-prinsipp, knytt til den uvissa som rådde på det gjeldande tidspunktet. I situasjonar der uvissa omkring årsak, skadeomfang og konsekvensar av hendinga er stor, skal det som hovudregel leggjast eit føre var-prinsipp til grunn for prioriteringane med omsyn til å redde liv og helse, berge miljøet og sikre materielle verdiar. Eit føre var-prinsipp inneber også at ansvarlege handterande styresmakter bør gå breitt ut med koordinering av tiltak som er planlagde sette i verk. Situasjonen 22. juli 2011 kunne ha utfordra beredskaps-Noreg også på andre område. Høgblokka kunne ha kollapsa, fleire eksplosjonar kunne ha skjedd, eller det kunne oppstå behov for å evakuere delar av befolkninga, med dei store handteringsutfordringane dette ville ha medført.

Brann- og redningsvesena

Det er 325 brann- og redningsvesen i Noreg, berre åtte dekkjer meir enn over 100 000 innbyggjarar. Talet på utrykkingar til store og krevjande hendingar er få. Den situasjonen som innsatspersonellet stod overfor den 22. juli står fram som både uverkeleg og svært krevjande.

Sjansen for eit bombeangrep på Regjeringskvartalet hadde vore diskutert mellom naudetatane i Oslo, og det var også gjennomført ei øving på eit liknande scenario. Skyting på Utøya med mange drepne var det likevel ingen som hadde føresett. Utfordringane for naudetatane i handteringa av desse to hendingane var mange, ikkje minst var det krevjande at det gjekk føre seg ein politiaksjon samstundes med ein redningsaksjon.

DSB er bindeleddet i den faglege linja mellom det kommunale brann- og redningsvesenet og Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Direktoratet ser det derfor som ei viktig oppgåve å synleggjere røyntslene og læringspunkta frå brann- og redningsvesenets innsats 22. juli, med mål om at ei oppfølging av funna i evalueringa vil medverke til vidareutvikling av kompetanse og styrking av framtidig handteringsevne.

DSB ynskjer spesielt å rette merksemda mot den sentrale rolla brann- og redningsvesenet har i redningsaksjonar og situasjonar som krev kompetanse og utstyr i søk i eller sikring av ulike typar bygningar. Brann- og redningsvesenet tek ofte ansvar for oppgåver som ikkje er dekte av politi og helse, og er gjennom si praktiske innretning og sin kompetanseprofil ein viktig leverandør av lokale, regionale og nasjonale redningsressursar.

Trass i dei svært krevjande og utfordrande forholda som brann- og redningsvesenet stod overfor den 22. juli, har DSB etter gjennomgang av hendingane kome til at brann- og redningsvesenet sin innsats som heilskap vart gjennomført på ein god måte, og at han var viktig for den totale handteringa av hendingane. Brann- og redningsvesenet hadde naudsynt kompetanse til å utføre dei redningstekniske oppgåvene dei vart sette til, samstundes som at evalueringa peikar på kor viktig lokal og regional utarbeiding av planverk, avtalar og rutinar for eskalering av hendingar, er. Det er også viktig at alle planar, avtalar

og rutinar blir jamleg trena, både internt i brann- og redningsvesenet og i samvirke med dei andre naudetatane.

Vidare meiner DSB det er naudsynt med ein gjennomgang av oppgåvefordeling og kompetanse og kapasitetar lokalt, regionalt og nasjonalt for å sikre ein struktur som medverkar til effektiv handtering av store hendingar.

Evalueringa har også identifisert utfordringar knytte til informasjonsdeling, samvirke og oppgåvefordeling mellom dei ulike naudetatane, og DSB ser behov for ein rutine for brann- og redningsvesenets bistand til politiet. I tillegg er det naudsynt med ein gjennomgang av grunnlagskriterium for etablering av lokal redningssentral (LRS) med kollektiv leiing. Dette fordi eit velfungerande LRS inkludert innkalling av kollektiv leiing er viktig for at alle samverkande naudetatar skal ha ei felles situasjonsforståing med avklarte roller.

Sivilforsvaret

Sivilforsvaret var i innsats på Utøya 22. juli frå kl. 19:30 og i Oslo frå kl. 21:15, fram til 15. august. Oppgåvene gjekk kort sagt ut på å gje forsterking til naudetatane i form av bl.a. vakthald, sikring, trafikkdirigering, etablering og drift av infrastruktur på innsatsstadene, registrering, logistikk og å ta hand om omkomne. I tillegg vart det gjeve bistand til politiet med handtering og utlevering av eigedelar frå Utøya. Sivilforsvaret bidrog også i stor grad i planlegging og gjennomføring av besøksarrangementa på Utøya i august og oktober.

Evalueringa viser at det er utfordringar knytte til kommando og kontroll, og det å gjennomføre god leiing når befall og mannskap har svakt øvingsgrunnlag. Trass i dette vart alle oppdrag gjennomførte, og eit gjennomgåande inntrykk er at Sivilforsvaret gjennom å vere proaktiv, bidrog til at oppdraga vart løyste på ein god måte. Sivilforsvaret fekk tildelt relevante oppgåver som etaten meistra. Sjølv om det var ferietid, var Sivilforsvaret i stand til å levere volum og uthald, gjennom stor innsats frå deltakande tenesteplyktige

DEL 1. INTERN EVALUERING

1. DIREKTORATET FOR SAMFUNNSTRYGGLEIK OG BEREDSKAP (DSB)

DSB skal ha oversikt over risiko og sårbarheit i samfunnet. Direktoratet skal vere pådrivar i arbeidet med å førebyggje ulukker, kriser og andre uynskte hendingar og syte for god beredskap og effektiv ulukkes- og krisehandtering. Det omfattar å:

- systematisk identifisere og synleggjere risiko, sårbarheit og beredskap i samfunnet
- vere ein tydeleg og leiande pådrivar og samarbeidspart innanfor samfunnstryggjeleik og beredskap
- arbeide for at systematisk helse-, miljø og tryggingarbeid blir lagt til grunn i det førebyggjande arbeidet
- styrkje den nasjonale beredskapen og krisehandteringsevna
- leie og vidareutvikle Sivilforsvaret som statleg forsterkingsressurs
- leie og vidareutvikle fagområde brann- og redning
- vareta norske interesser og forpliktingar på samfunnstryggjeleiksområdet i internasjonale samarbeidsorgan

Sentrale verkemiddel i arbeidet omfattar rådgjeving, rettleiing, forskriftsarbeid, øvingar og tilsyn.

DSB skal under kriser stø opp om Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i deira samordningsrolle. Dette vil seie at DSB har ei rekkje kapasitetar og leveransar for å møte dei behova som ansvarleg handterande styresmakter treng. Dette omfattar:

- eit operativt og trenar Sivilforsvar
- nasjonale brann- og redningsressursar
- den nasjonale kriseportalen (kriseinfo.no)
- ein rapporteringskanal frå kommunar gjennom fylkesmennene og til JD
- ein rapporteringskanal / kontaktpunktfunksjon til EU/NATO og FN og deira respektive krisehandteringsmekanismar

- ekspertkompetanse innanfor eigne forvaltningsområde (bl.a. farlege stoff, eltryggjeleik)
- analyse og evalueringskompetanse

2. BAKGRUNN

Hendingane 22. juli 2011 var av eit omfang som få, om nokon, hadde kunna førestelle seg eller føresjå. Det var ei nasjonal krise som vedkom alle fylke i landet. 77 menneske miste livet, blant desse 69 deltakarar på AUF sin ungdomsleir på Utøya. Regjeringskvartalet og Justis- og politidepartementet med ansvar for koordineringa av krisa vart ramma.

Denne delen gjer greie for korleis DSB sitt hovudkontor handterte hendingane den 22. juli 2011 og dei påfølgjande dagane fram til krise- og rådgjevingstaben vart avvikla 28. juli. Røynslene gjev grunnlag for ny gjennomgang av kriseplanverket, og er eit innspel til organisering og konkretisering av DSB si rolle som understøttar av ansvarleg handterande styresmakt.

Vurderingane i denne delen byggjer i hovudsak på loggane som vart førte og dei gjevne situasjonsrapportane. Vidare byggjer dei på samtalar med leiarar og tilsette som var involverte i fyrste fase av krisehandteringa, i tillegg til skriftlege innspel frå fagavdelingane. Annan dokumentasjon som brev, mottekne situasjonsrapportar, avgjerdsdokument, referat og publiseringar på DSBs intranett er også gjennomgått.

På bakgrunn av denne informasjonen er det gjort ei samanstilling av hendingsgang, situasjonsvurderingar, avgjerder og tiltak som vart fatta i løpet av perioden. Det er også gjort ei vurdering av korleis DSB som kriseorganisasjon fungerte. Rapporten lyfter såleis nokre problemstillingar og læringspunkt meir enn han konkluderer og gjev løysingsframlegg. Det vart gjennomført ei organisasjonsendring per 1. januar 2012 i DSB. I denne delen av rapporten held vi oss til den organisasjonsinndelinga som var på gjeldande tidspunkt. Dette gjeld også omtalen av Justis- og politidepartementet (no Justis- og beredskapsdepartementet).

I denne delen er hovudtemaa varsling og planverk, stabsetablering og organisering (medrekna drifts- og støttefunksjonar), samordning og informasjonsdeling.

Føresetnadene for ei god kriseorganisering er at rolle-, ansvars- og oppgåvefordeling er godt implementert og kjent i heile organisasjonen. Korleis organisasjonen arbeide ut frå varslingsrutinar og planverk, fortel oss om desse er føremålstenleg utforma, bl.a. med tanke på rolle-, ansvars- og oppgåvefordeling. Organisering og stabsetablering er viktig for å kunne løyse oppgåvene vi har i ei krise på best mogleg måte. Like så er samordning og informasjonsdeling avgjerande for å skaffe oversikt som grunnlag for avgjerder. Evalueringa av hovudkontoret blir avslutta med å peike på tema knytte til DSB si rolle i å stø opp om ansvarleg handterande styresmakt.

Oppfølging av læringspunkta i denne evalueringa er starta i fleire interne forum i DSB.

3. VARSLING OG PLANVERK

22. juli kl. 15:30 vart det meldt om ein stor eksplosjon i Regjeringskvartalet i Oslo. Det var uvisst kva årsaka til eksplosjonen var, og om det var ei ulukke eller terrorhandling.

I situasjonar der uvissa omkring årsak, skadeomfang og konsekvensar av hendinga er stor, skal det som hovudregel leggast eit føre var-prinsipp til grunn for prioriteringane med omsyn til å redde liv og helse, berge miljøet og sikre materielle verdiar. Eit føre var-prinsipp inneber også at ansvarlege handterande styresmakter bør gå breitt ut med koordinering av tiltak som er planlagde sette i verk. Situasjonen 22. juli 2011 kunne ha utfordra beredskaps-Noreg også på andre område. Høgblokka kunne ha kollapsa, fleire eksplosjonar kunne ha skjedd, eller det kunne oppstå behov for å evakuere delar av befolkninga med dei store handteringsutfordringane dette ville ha medført.

Fordi det var fredag ettermiddag og ferietid, var det få på jobb i DSB. I denne kaotiske situasjonen skjedde det fleire avvik frå formell varsling etter kriseplanen. Varslinga vart gjort gjennom fleire linjer og i parallelle løp. DSB sine rutinar for varsling finst i kriseplanverket, som består av både ein overordna kriseplan og avdelingsvise kriseplanar. I den overordna kriseplanen blir det både vist til ein ansvarstabell for varsling ved kriser og ei varslingsliste for leiarar i DSB. Det går derimot ikkje tydeleg fram av planen korleis varslinga skal gå føre seg.

Dei fyrste timane etter nyhendemeldinga om eksplosjonen var hovudoppgåva å få oversikt over situasjonen. Det vart raskt klart at dette var ei alvorleg hending som ville medføre ekstraordinær innsats frå fleire beredskapssetatar, og at DSB ville få oppgåver knytte til handteringa. Fleire tilsette ved hovudkontoret kom tilbake på jobb på eige initiativ etter å ha høyrte om eksplosjonen gjennom media.

Direktøren vart varsla om eksplosjonen i Oslo sentrum kl. 15:35 ca. ti minutt etter bomba hadde gått av. Han initierte etablering av krise- og rådgjevingstab. I denne fasen var det mange initiativ til korleis organisasjonen skulle stille seg til krisa. Dei formelle varslingsrutinane vart dermed supplerte av meir uoffisielle varslingslinjer. I tillegg vart det bevisst gjort vedtak som veik frå fastsette rutinar: ”Vi viderevarslar normalt til Justisdepartementet. Dette virket ikke hensiktsmessig i denne situasjonen.”

Etter kort tid vart fleire avdelingsdirektørar og ei rekkje avdelingsleiarar varsla via mobiltelefon. Enkelte avdelingsdirektørar vart ikkje varsla, då hendinga vart rekna for ikkje å falle inn under deira ansvarsområde. Ut frå det store omfanget av hendinga, var det likevel ei forventning om at alle ville bli varsla gjennom formelle kanalar. At ikkje alle vart varsla, var i denne situasjonen eit avvik frå varslingsrutinane i kriseplanen og gjorde det uklårt og uvisst for enkelte om korleis ein skulle te seg og kva som var forventa.

Det innebar at avgjerdsprosessen for etablering og samansetning av krise- og rådgjevingstab ikkje føregjekk i samsvar med føringane som ligg i DSB sin kriseplan. Følgjeleg var enkelte av avdelingane ikkje representerte i dei fyrste møta i krise- og rådgjevingstab.

Samstundes blir det understreka at den kriseorganisasjonen som vart etablert, fungerte godt. Krise- og rådgjevingstab vart bemanna ut frå dei posisjonane, funksjonane og kompetanseområda som vart vurderte å vere naudsynte. I tillegg til å involvere relevante medarbeidarar som var på jobb i denne fasen, vart det varsla vidare i dei tilfella det var behov for å kalle inn fleire medarbeidarar med naudsynt kompetanse. Den innleiande organiseringa i DSB var ut frå eit føre var-prinsipp, knytt til den uvissa som rådde på det gjeldande tidspunktet.

3.1 VURDERINGER OG LÆRINGS-PUNKTER

I DSB sin kriseplan skil ein mellom krise- og rådgjevingstab og kriseleiing. I denne situasjonen vart det etablert krise- og rådgjevingstab som også fungerte som kriseleiing. Ei slik organisering kan i nokre tilfelle redusere høvet til å konsentrere innsatsen om strategiske vurderingar.

Kriseplanen viser til ei tredeling: Kriseleiing, krisestab og informasjonsstab. Intern varsling vart ikkje utført i samsvar med kriseplanen.

DSB bør gjennomgå eige kriseplanverk både med tanke på oppbygging og innhald mot. at:

- Det må vere eit tydelegare skilje mellom kriseplan for DSB som verksemd med koordinerande rolle opp mot kriser i samfunnet (samfunnsoppdrag/operativ rolle) og kriseplan for DSB som verksemd der eigne tilsette er utsette for krise.
- Det må vere ei einskapleg oppfatning av når kriseplanverket skal brukast eller ikkje, medrekna kva slags type kriseorganisasjon som blir vedteken etablert. Det må også gå tydeleg fram korleis varslinga skal gå føre seg.
- Det må etablerast betre rutinar for å informere alle tilsette om at det er sett stab og kva prosedyrar som gjeld for å kalle heim folk frå ferie osv.
- Det må vere éin krise- og rådgjevingstab i DSB, med tilhøyrande stabselement for kommunikasjon/kriseinformasjon, administrative støttefunksjonar, analysefunksjon, situasjonsbilete og samband.

4. STABSETBLERING OG ORGANISERING

Det vart halde tolv møte i krise- og rådgjevingstaben i perioden. Det var mellom 10 og 17 medarbeidarar til stades på desse møta. Fyrste møte vart halde kl. 16:00 den 22. juli. I alt var det fire stabsmøte dette døgnet. Den 23. juli vart det halde tre stabsmøte. Deretter var det eitt møte kvar dag fram til den 28. juli 2011. Det vart lagt opp til at krise- og rådgjevingstaben skulle kunne disponere eit stort tal medarbeidarar i ein tidleg fase, for deretter ev. å redusere bemanninga, dvs. ei føre var-tilnærming.

Informasjonsstab vart sett kl. 19:00 den 22. juli og var i funksjon i same tidsperiode som krise- og rådgjevingstab. Sjølv om informasjonsstaben var lågt bemanna i heile perioden, var det nok personell til å fylla dei viktigaste funksjonane i samsvar med behov og planverk.

Dei fyrste timane prioriterte krise- og rådgjevingstaben å skaffe seg oversikt over situasjonen, og å førebu støtte til JD. I tillegg vart det lagt vekt på å vareta tryggleiken for eigne tilsette. Vakthaldet vart styrkt, og tilgangskontroll

vart forsterka. Det vart også etablert kontakt med Vestfold politidistrikt. I tillegg vart sentralbordet/resepsjonen og kantina bemanna med tanke på langvarig drift av hovudkontoret. IKT-medarbeidarar vart innkalla for å sikre IKT-infrastruktur og kommunikasjonslinjer.

Direktøren gav krise- og rådgjevingstaben orientering om situasjonen på sentralt nivå, basert på eiga deltaking i Regjeringas kriseråd (RKR) og den sentrale Koordineringsgruppa som vart oppretta. Relevant informasjon vart også samla via situasjonsrapportar frå fylkesmennene, rapportar frå Sivilforsvaret og frå fagavdelingane. DSB sine situasjonsrapportar til JD vart utforma på bakgrunn av dette.

Både tiltak som var sette i gang, og som kunne setjast i verk ved behov, vart omtalte. Det vart også vurdert kva slags informasjon som ville bli etterspurt; eksempelvis fakta om sprengstoff og regelverk i denne samanhengen, og røynsler frå tidlegare hendingar og øvingar. Medarbeidarar med kompetanse på desse områda var i beredskap.

DSB vart tidleg på kvelden 22. juli varsla om at talet på omkomne ville stige monaleg. På natta 23. juli vart det stadfest at talet på drepne på Utøya ville bli svært mykje høgare enn det fyrst var informert om. Som ei førebuing til både sentrale styresmakter, fylkesmenn og lokale samfunnsinstitusjonar, vart det laga ein gjennomgang av røynslene etter tsunamien i Asia i 2004.

JD vedtok å etablere ei eiga Koordineringsgruppe med hovudoppgåve å koordinere informasjonen mellom styresmaktene og ramma objekt så vel som å hjelpe til med oppgåver dei sjølve ikkje var i stand til å løyse. Som følgje av handlingane på Utøya var det Arbeidarpartiet, gjennom AUF, som var ramma objekt.

Bestillingar frå RKR og etter kvart koordineringsgruppa vart ekspederte, både gjennom eigne fagavdelingar, men også gjennom samarbeid med andre etatar. Blant anna vart det samarbeidd tett med Helsedirektoratet om koordinering inn mot fylkesmennene. Oppdragsbrev frå Helsedirektoratet og DSB vart oversendt fylkesmennene 23. juli. Fylkesmennene stod for kontaktnummer for alle kommunar som etablerte mottaksapparat for overlevande og pårørande.

Etter den akutte handteringsfasen dei fyrste døgn, starta krise- og rådgjevingstaben med å vurdere samfunnskonsekvensane av hendingane.

I krise- og rådgjevingstabens møte den 26. juli 2011 vart det frå vaktthavande orientert om normalisering av situasjonen i alle sektorar. Samstundes var det fleire oppgåver som DSB vart bedne om å utføre; bistand i utarbeidinga av lister over deltakarar på Utøya, bidrag i form av vakthald og opprydding på Utøya, debrifing av eigne mannskap og fagleg oppfølging innanfor lov- og regelverk for farlege stoff/eksplosiv. Den 28. juli 2011 vart krise- og rådgjevingstabten i DSB avvikla.

DSB fekk også oppdraget med å planleggje og gjennomføre besøksturar til Utøya for overlevande og etterlatne. Dette er gjort greie for i vedlegg 1.

I løpet av hausten 2011 fekk DSB fleire oppgåver og mandat innanfor oppfølging av EUs eksplosivhandlingsplan med særleg fokus på ammoniumnitrat. sjå vedlegg 2.

4.1 VURDERINGAR OG LÆRINGSPUNKT

Då krise- og rådgjevingstabten var etablert og det var avklart kven som skulle delta, fungerte stabsarbeidet i all hovudsak godt. Likevel bør det gjennomførast enkelte tiltak for å auke kompetansen i stabsarbeid.

Hendingane den 22. juli 2011 og oppgavehandteringa i tida etterpå, viste at DSB har ressursar og kapasitetar som kan brukast på fleire måtar og i andre samanhengar enn det som tidlegare har vore gjort. Det er viktig å tydeleggjere dei oppgåvene det er naturleg for DSB å gjere overfor ansvarleg styresmakt i ein slik situasjon.

DSB hadde mange tilsette og SF-mannskap involvert etter hendingane den 22. juli 2011. Varetakinga av arbeidsgjevaransvaret føreset at det finst ei samla oversikt både over kven som er/har vore i innsats og korleis desse både blir registrerte og følgde opp i ettertid.

5. SAMORDNING OG INFORMASJONSDELING

DSB si samordningsrolle i samband med handteringa av hendinga bestod i å koordinere informasjonsinnhentinga frå kommunane via fylkesmennene og samanstillte dette, attåt å tilføre meirverdi til situasjonsrapportane ved å analysere situasjonen og tilrå tiltak overfor JD.

Ved hovudkontoret gjekk informasjonsdelinga føre seg internt i møta til krise- og rådgjevingstabten. Telefon og e-post var naturlege verktøy i informasjonsformidlinga internt. I tillegg vart loggverktøyet CIM brukt av alle involverte avdelingar. I den enkelte avdelinga valde ein ulike måtar å vidareformidle

informasjon til tilsette på. Det vart jamleg publisert nyhende og annan informasjon på intranettet.

Den 25. juli vart det arrangert allmøte med eitt minutt stille. Dei tilsette opplevde internkommunikasjonen som god. Informasjonsdeling eksternt gjekk føre seg i form av verifiserte situasjonsrapportar frå fylkesmennene til departementet.

I den tida krise- og rådgjevingstabten var i arbeid, var det jamleg kontakt med desse forvaltningsorgana/ organisasjonane/tenestestadene utanfor DSB sitt hovudkontor:

- RKR, Koordineringsgruppa og JD.
- Fylkesmennene generelt
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Fylkesmannen i Buskerud spesielt. Tett kontakt med sistnemnde for å utveksle/byggje opp situasjonsbilete og koordinere på samordningskanal.
- Sivilforsvarsdistrikta generelt
- Oslo og Akershus sivilforsvarsdistrikt og Buskerud sivilforsvarsdistrikt spesielt
- Oslo brann- og redningsetat
- Helsedirektoratet
- Direktoratet for Naudkommunikasjon
- Norges Røde Kors
- Myndigheten for samhållsskydd och beredskap, Sverige

Det vart jamleg publisert nyhende på www.dsb.no og på www.sivilforsvaret.no. Det var eit stort medietrykk heile perioden.

Det vart også gjeve fleire oppdateringar til NATOs og EUs sivile krisekoordineringssenter (høvesvis EADRCC og MIC). I tillegg vart det respondert på sympatierklæringar og tilbod om bistand frå enkeltland og frå Europakommisjonen.

5.1 RAMMA OBJEKT

Terrorhandlingane den 22. juli hadde definerte mål/ objekt. Gjennom eksplosjonen i regjeringskvartalet vart Regjeringa og departementa ramma. Situasjonsbiletet var prega av mange daude og hardt skadde, og av store materielle skadar etter bombeeksplosjonen. Det vart tidleg stadfest at sju var omkomne, men at talet kunne auke.

Kl. 17:30 den 22. juli kom det meldingar om skyting mot deltakarar på AUFs sommarleir på Utøya. Utover kvelden vart det meldt om eit stort tal daude; uoffisielt vart det oppgjeve å vere ca. 70 omkomne, og mange kritisk og livstrugande skadde. Som følge av handlingane på Utøya var også Arbeidarpartiet, gjennom AUF, ramma objekt.

5.2 REGJERINGAS KRISERÅD (RKR)

I komplekse krisesituasjonar der det er behov for styrkt koordinering mellom departementa, trår Regjeringas kriseråd i funksjon. Regjeringas kriseråd består av medlemmer (regjeringsråd, departementsråd) frå Statsministerens kontor, Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Utanriksdepartementet. Departementsråden frå leiardepartementet leier Regjeringas kriseråd. Regjeringas kriseråd er det overordna administrative koordineringsorganet. RKR sikra koordineringa av tiltak som vart sette i verk av relevante departement og etatar. Ei anna oppgåve var å sikre koordinert og samordna informasjon til media og publikum.

RKR blir utvida med den eller dei departementsrådene som er ramma av den aktuelle krisa. Leiaren av krisestøtteininga og leiarar frå etatar og lokale styringsorgan det gjeld, kan også møte i rådet. Ved at rådet kan utvidast med ramma departement, etatar og styresorgan, sikrar ein at rådet til kvar tid er tilpassa krisesituasjonen. Ved at deltakarane er dei administrative toppleiarane i dei departementa og etatane det vedkjem, har dei alle naudsynnte fullmaktene slik at avgjerdene kan takast raskt og utan unødige mellomledd.

RKR vart raskt etablert om ettermiddagen 22. juli. Sjølv om JD var ramma, var det leiardepartement gjennom heile perioden. Rednings- og beredskapsavdelinga, som er DSB sitt faglege kontaktpunkt, var ikkje på dette tidspunkt til stades som oppdragsformidlar og rapporteringspunkt. DSBs direktør møtte i RKR.

5.3 KOORDINERINGSGRUPPA

Det oppstod tidleg eit behov for eit forum for koordinering mellom styresmakter og AP/AUF som ramma objekt. Etter initiativ frå politisk leiing i JD vart det derfor etablert ei Koordineringsgruppe den 23. juli.

Gruppa vart leidd av statssekretær frå JD, og bestod elles av statssekretær og ekspedisjonssjef frå Helse- og omsorgsdepartementet, direktør i DSB, assisterande helsedirektør, representant frå politidirektoratet og partisekretær og assisterande partisekretær i Arbeidarpartiet. Arbeids- og kommunikasjonsforma i gruppa var praktisk retta. Det vart halde daglege møte, og oppgåvene vart fordelte ut frå kva som var mest føremålstenleg.

Gruppa vart oppretta på uformelt grunnlag, basert på kva ansvars- og fagområde som var relevante, og på kva ressursar og kapasitetar dei ulike representantane

disponerte. Gruppa fekk ein viktig koordineringsfunksjon mellom ulike avgjerdsorgan. Utfordringar og problemstillingar vart reist på møtet med høve for direkte oppfølging i dei etatane og organisasjonane det vedkom.

Koordineringsgruppa utførte mange oppgåver som det ikkje var mogleg å ha rutinar og opplegg for i framkant. Nedanfor refererer vi eit utdrag av saker som Koordineringsgruppa handterte:

- Skaffa fullstendig oversikt over deltakarane på Utøya og sjekka denne opp mot dei mange listene over personar som hadde vore på Utøya, kven som var skadde, sakna, drepne og kvar dei var.
- Oppfølging i kommunane - sikra at alle saka vedkom, fekk kontakt med kommunale kriseteam
- Ansvar for opprydding Utøya
- Frigjeving av Utøya
- Flyforbodssone over Utøya
- Vakthald på Utøya - samarbeid DSB/politiet
- Oppfølging av pårørande
- Tryggleik ved Arbeidarpartiets minnemarkering i Folkets Hus
- Oppretting av grønt nummer for etterlatne og ramma i regi av Helsedirektoratet
- Oppfølging av utanlandske skadde og etterlatne
- Bistandsadvokat for AUF med koordineringsrolle for dei andre bistandsadvokatane
- Støtte til gravferder/heimtransport
- Regionale samlingar for etterlatne
- Markeringar i Oslo og tilbakereiser til Utøya for etterlatne og ramma 19.–21. august

5.4 VURDERING OG LÆRINGSPUNKT

Koordineringsgruppa vart opplevd som effektiv og handlingsorientert. Oppdrag vart raskt utført etter vurdering av kva som ville vere føremålstenleg løysing. Godt samarbeid og koordinert innsats er tilbakemeldingane på gruppa sitt arbeid. Av omsyn til læring og bruk av røynselene i framtidige situasjonar, er det viktig med god dokumentasjon av dette arbeidet. Behovet for å vere til hjelp for ramma objekt, også ved andre type hendingar bør reflekterast i DSB sine planverk og øvingar.

Gjennomgangen av loggar, situasjonsrapportar og samtalar med involverte einingsleiarar i DSB viser at dei tiltaka som vart avgjort sette i verk, vart utførte på ein effektiv måte. Like så var det stor vilje til å ta på seg oppdrag, finne konstruktive og kreative løysingar på nye utfordringar, og levere etter avtale.

Det kan synast som om innspel og tilbod vart gjevne noko fragmentert og frå den enkelte fagavdelinga. Dermed blir det samla og heilskaplege ressursbidraget frå DSB, i form av kompetanse, kapasitetar og materiell noko utydeleg.

Det bør også gjerast ein gjennomgang av korleis ein utarbeider og bruker DSB sine situasjonsrapportar. Rapportane har truleg ein meirverdi for andre aktørar utover JD.

Krisestøtteverktøyet DSB- CIM vart brukt av alle involverte avdelingar. DSB må prioritere å intensivere opplæring i bruk av DSB-CIM ved hovudkontoret. Bruk av DSB-CIM må koplast saman med eit operativt konsept for DSB-CIM for hovudkontoret, Sivildforsvaret, fylkesmennene og kommunane.

VEDLEGG

VEDLEGG 1: BESØKSTURAR FOR OVERLEVANDE OG ETTERLATNE TIL UTØYA 19. OG 20. AUGUST SAMT 1. OKTOBER

DSB fekk i byrjinga av august 2011 oppdrag frå Justis- og politidepartementet (JD) å planleggje og gjennomføre tur til Utøya for etterlatne og overlevande etter 22. juli. Besøksturen for etterlatne skulle gjennomførast 19. august og for dei overlevande den 20. august. DSB hadde i fyrste veka av august avklaringsmøte med JD og seinare planleggingsmøte med ei rekkje sentrale aktørar. Etter gjennomføringa i august vart det også vedteke å ha ein oppfølgjande besøkstur den 1. oktober.

Føremålet med arrangementa var at etterlatne og overlevande skulle få høve til å besøke Utøya før ho vart opna for pressa (2. oktober). Ei vesentleg føring for arrangementa var at desse skulle gjennomførast med stor grad av verdigheit og ro slik at dei besøkande kunne nytte dette som ein del av sin sorgprosess. Besøksturen 1. oktober var primært for dei som ikkje hadde høve til å besøke Utøya under arrangementa i august. Besøkturane var ein del av styresmaktene si krisehandtering samstundes som det var ein viktig del av den enkeltes forventningar og sorgarbeid. Besøkturar tilbake til åstaden var også viktig for dei som vart ramma av tsunamien i 2005.

Den sentrale planleggingsgruppa bestod av representantar frå JD, Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Kulturdepartementet (KUD), DSB, Helsedirektoratet (Hdir), Nordre Buskerud Politidistrikt (NBPD), Buskerud Sivilforsvarsdistrikt (BUSFD), Kripos, AUF, Arbeidarpartiet (AP), Norges Røde Kors og etter kvart Oslo Politidistrikt.

I tillegg var det ei eiga informasjonsgruppe med deltakarar frå mange av dei same styresmaktene som hadde ansvaret for planlegging av mediehandteringa, i tillegg til å svare på medieførespurnader om arrangementa i framkant av dei to besøka.

Mange underleverandørar var involverte både i planlegginga og gjennomføringa av arrangementa. Det var behov for leveransar knytte til telt, redningsskøyte, mat, overnatting, buss- og båttransport, i tillegg til infrastrukturutbetringar på Utøya. Det vart gjennomført daglege planleggingsmøte frå 5. til 18. august og møte kvar veke frå 25 august til 30. september.

Det vart i planlegginga sterkt fokusert på at tryggleiken skulle varetakast i alle ledd til kvar tid.

Båe besøkturane til Utøya vart koordinerte av ein gjennomførings- og koordineringsstab lokalisert på Sundvolden Hotel. Denne staben si rolle var å stå for gjennomføring av dei detaljerte planane som var laga for arrangementa. Alle sentrale aktørar var representerte i gjennomføringsstaben under heile arrangementet og hadde kontinuerleg oversikt over transportsituasjonen, tal besøkande på øya, progresjon i detaljplanar osv.

I tillegg var det ein eigen informasjonsstab på hotellet, som tok seg av all planlegging og kontakt med media i framkant og under dei tre besøksdagane. Det var enorm medieinteresse, så vel frå nasjonal som frå internasjonal presse. 68 etterlatne familiar og 462 overlevande besøkte øya ved desse besøka.

Tilbakemeldingane etter gjennomføringa av båe besøkturane var positive. Ei hovudårsak til at dette vart vellukka arrangement ligg i dei deltakande aktørane sin store vilje til konstruktivt samarbeid.

VEDLEGG 2: SPESIELT OM FARLEGE STOFF

Etter hendinga 22/7 vart det stor merksemd kring ammoniumnitrat og andre stoff og stoffblandingar som kan brukast til å lage bomber. DSB har delteke i EU sitt arbeid med eksplosivhandlingsplanen og følgd utviklinga på området sidan det vart sett i gang (før 2007). Justisdepartementet har vore halde orientert om kva restriksjonar og endringar som var på gang kring reguleringa på dette feltet. I Noreg er det sidan 2003 innført stadig strengare og meir omfattande krav til all handtering av dei ordinære sivile eksplosiva. Gjennom ei lovendring i 2009 (lov 19. juni 2009 nr. 84) vart verkeområdet for brann- og eksplosjonsvernlova utvida og presisert til også å omfatte sikring av farlege stoff, for å unngå at stoffa blir brukte til uynskte tilsikta hendingar. Lova vart også utvida til å omfatte fleire farlege stoff. Ein viktig målsetnad på området er at den lovlege handteringa av eksplosiv skal skje utan uhell og at eksplosiv ikkje skal kome i urette hender og brukast i kriminelle handlingar. Eit viktig prinsipp i direktoratets arbeid har vore at alle aktørane i kjeda skal ha full kontroll på eksplosiva til kvar tid.

For å få fortgang i avgrensingar på stoff/stoffblandingar som kan brukast til å lage bomber, innførte EU avgrensingar på omsetning av ammoniumnitrat 27.6.2010. Dette vart innført som ein del av REACH forordninga, (EUs kjemikallovgeving), EF nr. 522/2009 av 22. juni 2009. Avgrensinga inneber blant anna eit forbod mot å føre i omsetning, stoff eller stoffblanding som inneheld 16 vektprosent eller meir nitrogen frå ammoniumnitrat, unnateke til:

- Nedstraumsbrukarar og distributørar, medrekna fysiske eller juridiske personar med løyve til å handtere eksplosiv.
- Jordbrukarar til bruk ved jordbruksverksemd.
- Fysiske eller juridiske personar med ervervsmessig verksemd innan hagebruk, plantedyrking i drivhus, vedlikehald av parkar, hagar eller sportsanlegg, skogbruk eller liknande aktivitetar.

Ammoniumnitrat inngår svært ofte i gjødsel. Teknisk ammoniumnitrat blir også i stor utstrekning brukt til produksjon av sprengstoff til fjellsprenging, slik som anfo og slurry. Dette er sprengstoff som blir tilverka på sjølve brukarstaden. 1. juli 2011 vart denne avgrensinga ein del av EØS-avtalen. Norsk forskrift om avgrensingane på omsetning av ammoniumnitrat vart fastsett 17. november 2011. Med heimel i brann- og eksplosjonsvernlova er det DSB som må følgje opp og etablere dei naudsynte kontrollmekanismane på ammoniumnitrat, som føresett

i forordninga. Med bakgrunn i møte med fleire relevante aktørar på området hausten 2011, gav DSB i desember 2011 ut eit nyhendebrev om avgrensingar på omsetning av ammoniumnitrat. I nyhendebrevet peikar ein blant anna på tiltak som at heile omsetningskjeda må bli meir årvakne. I tillegg skal mistenkjelege transaksjonar meldast til politiet på telefon 02800. Lenkje til nyhendebrevet: http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2011/Faktaark/ammoniumnitrat_bokm%c3%a5l.pdf

EU-kommisjonen la 20. september 2010 fram eit framlegg til forordning KOM (2010) 473 som legg avgrensingar på ytterlegare 14 stoff/stoffblandingar som kan brukast til å lage bomber. Framlegget er for tida til behandling i arbeidsgrupper under Rådet og EU-Parlamentet. Førebels er det usikkert når forordninga blir vedteken. I framlegget til forordninga er det føresett at det blir innført eit løyveregime for privatpersonar som skal få kjøpe og bruke visse stoff og stoffblandingar. I tillegg er det framlegg om ei ordning med rapportering av mistenkjelege transaksjonar til eitt kontaktpunkt med eitt bestemt telefonnummer og ei e-postadresse.

Stoff med krav om løyve og med krav om melding av mistenkjelege transaksjonar	Stoff med krav om melding av mistenkjelege transaksjonar
Hydrogenperoksidløsning, 12 % v/v [volum vekt]	Heksamin
Nitrometan, 30 % v/v	Svovelsyre
Salpetersyre, 3 % v/v	Aceton
Kaliumklorat, 40 % v/v	Kaliumnitrat
Kaliumperklorat, 40 % v/v	Natriumnitrat
Natriumklorat, 40 % v/v	Kalsiumnitrat
Natriumperklorat, 40 % v/v	Ammonium kalsium nitrat

(Ammoniumnitrat 16 % vil bli omfatta av framlegget om ordninga med rapportering av mistenkjelege transaksjonar)

I brev av 11. mars 2011 til Justisdepartementet peika DSB på budsjettkonsekvensar av dette framlegget ved innføring av komande EU-forordning i norsk rett. DSB har utarbeidd ei utgreiing om regelverket for handtering av farlege stoff til sekretariatet for 22/7-kommisjonen.

Ved innføringa av avgrensingane vil det vere eit sentralt spørsmål om Noreg berre skal leggje seg på eit minimumsnivå av kontrolltiltak, eller om ein skal søkje å oppfylle intensjonen bak avgrensingane og innføre kontrollmekanismar og sikringstiltak i heile handteringskjeda, som vil kunne medverke til å redusere

risikoen for at stoffa kjem i urette hender. Det er ei utfordring å finne rett balanse mellom samfunnets og industriens behov for lovleg handtering av farlege stoff og behov for tiltak for å sikre at stoffa ikkje kjem på avvegar. Streng kontrolltiltak vil medføre både ein demokratisk kostnad og økonomiske og administrative kostnader for næringslivet og styresmakter.

Justis- og beredskapsdepartementet har gjeve Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap i oppdrag å setje ned to arbeidsgrupper for å:

1. Utreie om og i kva utstrekning det skal og kan etablerast strengare ordningar i Noreg knytte til tilgangen til ammoniumnitrat (ref. forordning (EF) nr. 522/2009 av 22. juni 2009). Arbeidsgruppa skal leggje fram innstillinga si innan 15. juni 2012.
2. Vurdere konsekvensane av framlegg til forordning (KOM (2010) 437, EØS rettslege skrankar og behov for tiltak. Arbeidsgruppa skal leggje fram innstillinga si innan 1. oktober 2012.

I arbeidet er det føresett at det skal søkjast informasjon og kunnskap på brei basis, og at det skal vere dialog med relevante fagpersonar og kompetansemiljø.



Foto: Brann- og redningsetaten Uslø kommune

DEL 2. EVALUERING AV BRANN- OG REDNINGSVESENET SIN INNSATS 22. JULI 2011 I OSLO OG PÅ UTØYA

1. INNLEIING

Fredag 22. juli 2011 vart Noreg ramma av eit bombeangrep på Regjeringskvartalet i Oslo og skyting på AUFs sommarleir på Utøya i Hole kommune. Til saman 77 menneske miste livet i dei to åtaka og mange menneske vart alvorleg skadde. Ein stor innsats vart gjort i redningsarbeidet. Samvirke mellom dei tre naudetatane politi, brann og helse spelte ei stor rolle under innsatsen både i Regjeringskvartalet og på Utøya.

Terrorangrepet starta med at ei bombe plassert i ein bil eksploderte ca. kl. 15:25 utanfor Høgblokka i Regjeringskvartalet i Oslo sentrum. Straks etter vart det masseutrykking i Oslo frå politi, brannmannskap og ambulansar, og frå andre innsatsressursar, og skadde vart frakta til legevakt og Ullevål sykehus. Frå kl. 17:24 tok naudmeldingane om skyting på Utøya til å strøyme inn til dei omkringliggjande 110-, 112- og 113-sentralane, og det vart starta ei ny masseutrykking av innsatsressursar og transport av skadde til sjukehus. I etterkant gjekk det føre seg søk etter skadde og sakna, attåt eit omfattande opprydningsarbeid.

Organisering og dimensjonering av brann- og redningsvesenet er eit kommunalt ansvar. Kommunane må sikre at det er etablert brann- og redningsvesen i samsvar med krav i brann- og eksplosjonsvernlova med forskrifter. Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) er nasjonal branninstans og gjev føringar for regelverksutvikling, organisering og dimensjonering av brann- og redningsvesen og for kompetanse og førebyggjande verksemd. Gjennom Norges brannskole har DSB ansvar for opplæring av alle tilsette i landets brann- og redningsvesen. DSB skal også identifisere behov for nasjonale og regionale beredskapsordningar og kapasitetar.

DSB ser det som avgjerande at tilsette i brann- og redningsvesenet har kompetanse til å utføre dei oppgåvene

dei er sette til å handtere. I samband med terroraksjonane i Oslo og på Utøya 22. juli 2011 var eit stort tal innsatspersonell frå elleve brann- og redningsvesen og fem 110-sentralar involverte. DSB ser det som viktig at brann- og redningsvesenet og 110-sentralane sin innsats i samband med 22. juli 2011 blir synleggjort, og at viktige røynsler kan danne utgangspunkt for læring når det gjeld handtering av framtidige hendingar. DSB har derfor gjennomført ei samla evaluering av brann- og redningsvesenet og 110-sentralane sin innsats, der føremålet har vore å få oversikt over kva som fungerte godt og kva område som kan forbetrast innanfor dei oppgåvene brann- og redningsvesenet hadde ansvar for i samband med terrorhendingane i Oslo og på Utøya 22. juli 2011.

1.1 ORGANISERING

Arbeidet med evalueringa har vore organisert gjennom ei arbeidsgruppe sett ned og leidd av DSB. Arbeidsgruppa har hatt brann- og redningsvesenkompetanse på leiarnivå.

1.2 MANDAT

Den overordna målsetnaden for evalueringa har vore å utarbeide tilrådingar knytte til læringspunkt og tiltak som kan medverke til å styrkje brann- og redningsvesenets beredskap og handteringsevne.

Dei sentrale spørsmåla i evalueringa har vore varsling og utalarmering av brann- og redningsvesenets personell, situasjonen som brann- og redningsvesenet møtte og vart stilt ovanfor, kapasitetsskildring, arbeidsoppgåvene som brann- og redningsvesenet utførte, organiseringa og leiinga av brann- og redningsvesenet sin innsats, kommunikasjon mellom 110-sentralane og brann- og redningsvesena og mellom dei ulike brann- og redningsvesena, og personalomsorg og oppfølging i ettertid.

1.3 AVGRENSING OG TOLKING

Arbeidsgruppa har lagt brann- og redningsvesenet sin innsats gjennom heile hendingane til grunn for evalueringa, men har valt å leggje hovudfokus på akutfasen i båd aksjonane då denne fasen var mest kritisk for utfallet av hendingane. Dei fyrste timane av innsatsen er derfor tillagt størst vekt i skildringane av hendinggangen og i evalueringa både i Oslo og på Utøya.

Trass i dei svært krevjande og utfordrande forholda som brann- og redningsvesenet stod overfor den 22. juli, har arbeidsgruppa etter gjennomgangen av hendingane kome til at brann- og redningsvesenet sin innsats som heilskap vart gjennomført på ein god måte og spelte ei viktig rolle i forhold til den totale handteringa av hendingane. Brann- og redningsvesenet hadde også naudsynt kompetanse til å utføre dei redningstekniske oppgåvene dei vart sette til. Evalueringa fokuserer derfor ikkje på sjølve utføringa av det redningstekniske arbeidet.

I ei så kompleks og omfattande hending som det desse åtaka utgjorde, vil likevel informasjonstilgang, kommunikasjon, leiing og koordinering/samhandling vere spesielt utfordrande. Arbeidsgruppa har derfor valt å fokusere på situasjonsforståing og vurderingar, utalarming og innsetjing av ressursar, og organisering (leiing og koordinering) av redningsarbeidet på skadestadene.

1.4 METODE

Evalueringa byggjer på bakgrunnsmateriale innsendt av dei involverte 110-sentralane og brann- og redningsvesena, i tillegg til lydloggar og skrivne loggar. Det er også gjennomført samtalar og intervju med eit utval personar som deltok i aksjonane og som utførte arbeidet med å koordinere brann- og redningsvesenets innsats under desse hendingane.

Noko av kjeldematerialet baserer seg på gjenkallinga frå innsatsmannskapa sjølv og oppfatninga deira av situasjonsbiletet 22. juli. Det var også svært hektiske tilstandar i 110-sentralane den fyrste tida både ved Regjeringskvartalet og på Utøya. Dette medfører noko uvisse i forhold til eksakte tidspunkt i innsatsskildringa i kapittel fire.

1.5 DISPOSISJON

Kapittel 2 gjev ei skildring av brann- og redningsvesenet sine oppgåver slik dei går fram i brannregelverket, og gjer greie for oppgåvedelinga mellom brann, helse og politi i tverretatlege aksjonar. I kapittel 3 gjev vi ei oversikt over og utgreiing om dei brann- og redningsvesena

og 110-sentralane som medverka i innsatsen knytt til 22. juli. I kapittel 4 gjev vi att hendinggangen i brann- og redningsvesenet sin innsats ved Regjeringskvartalet og på Utøya, attåt brann- og redningsvesena sine egne vurderingar av aksjonane. I kapittel 5 drøftar vi viktige læringspunkt og moment, medan kapittel 6 summerer opp konklusjonane frå arbeidsgruppa og DSB.

2. REGELVERK OG GRUNNLAGSDOKUMENTASJON

2.1 BRANN- OG REDNINGSVESENET SINE OPPGÅVER

Brann- og redningsvesenet og 110-sentralane si organisering og oppgåver er styrt av brann- og eksplosjonsvernlova og forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen med tilhøyrande rettleiing.

Organisering

Kommunen har ansvar for etablering og drift av brann- og redningsvesen som varetek lovpålagde førebyggjande og beredkapsoppgåver på ein effektiv og sikker måte. Risiko- og sårbarheitsanalysar skal gjennomførast av kommunen slik at brann- og redningsvesenet blir best mogleg tilpassa dei oppgåvene som det kan bli stilt overfor. To eller fleire kommunar kan avtale å ha felles brann- og redningsvesen eller felles leiing av brann- og redningsvesenet. Kommunen kan også, gjennom avtale, overlate brann- og redningsvesenet sine oppgåver og leiing heilt eller delvis til ein annan kommune, verksemd eller liknande, under føresetnad av at kommunen har etablerte ordningar som sikrar at all etatsutøving etter lova skjer under kommunens formelle ansvar. Leiar av brann- og redningsvesenet og anna personell skal ha dei kvalifikasjonane som er naudsynete for å kunne vareta brann- og redningsvesenet sine oppgåver på ein forsvarleg måte.¹

I dag er det om lag 12 000 brann- og redningspersonell fordelt på 325 brann- og redningsvesen i Noreg. Av desse er 3 650 heiltidstilsette i kommunane og har brannvernarbeid som sitt hovudyrke. Dei andre 8 350 har eit anna hovudyrke og er brannkonstablar på deltid.²

Innbyggjartalet avgjer kor vidt brann- og redningsberedskapen skal organiserast med heiltids- eller deltidspersonell. I spreidd busetnad og i tettstader med

1 Lov av 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brann- og redningsvesenets redningsoppgåver (brann- og eksplosjonsvernlova) § 9

2 NOU 2012:8 s. 25

inntil 3 000 innbyggjarar kan beredskapen organiserast med deltidspersonell utan fast vaktordning, medan tettstader med 3 000–8 000 innbyggjarar skal ha beredskap organisert med deltidspersonell med dreiarande vakt (fast vaktordning). På tettstader med 8 000–20 000 innbyggjarar skal beredskapen organiserast med heiltidspersonell med kasernert vakt innanfor ordinær arbeidstid. Utanfor ordinær arbeidstid kan beredskapen organiserast med deltidspersonell. I tettstader med meir enn 20 000 innbyggjarar skal beredskapen vere organisert i lag av heiltidspersonell med kasernert vakt.³

Til tett busetnad med særleg fare for rask og omfattande brannspreiing, slik som sjukehus, sjukeheim mv., skal innsatstida ikkje overstige ti minutt. Innsatstida kan i særskilte tilfelle vere lengre dersom det er gjennomført tiltak som kompensere for den auka risikoen. Innsatstid i tettstader elles skal ikkje vere meir enn 20 minutt. Innsats utanfor tettstader blir fordelt mellom styrkane i regionen slik at fullstendig dekning er sikra. Innsatstida bør ikkje overstige 30 minutt i slike tilfelle.

Kommunane innanfor ein region skal vere tilslutta felles naudalarmeringssentral som til kvar tid skal kunne ta imot meldingar om brannar og andre ulukker og setje i verk naudsynte tiltak.⁴ Sentralt tilsynsorgan kan påleggje ein kommune å etablere ein naudalarmeringssentral for mottak av meldingar om brannar og andre ulukker innan ein fastsett region som kan omfatte fleire kommunar. Dei kommunane som er omfatta av den fastsette regionen pliktar å knyte seg til ein naudalarmeringssentral, og med grunnlag i avtale bere sin del av kostnadene ved etablering og drift av sentralen.⁵

Brann- og redningsvesenet sine oppgåver

I føremålsparagrafen for brann- og eksplosjonsvernlova heiter det at føremålet med lova er å verne liv, helse, miljø og materielle verdiar mot brann og eksplosjon, mot ulukker med farleg stoff og farleg gods og *andre akutte ulykker samt uønskede tilsiktete hendingar*.

§ 11 i lova gjev ei nærare skildring av brann- og redningsvesenet sine oppgåver. Her går det fram at brann- og redningsvesenet skal:

- gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen om fare for brann, farar ved brann, brannverntiltak og opptreden i tilfelle av brann og andre akutte ulukker.
- gjennomføre brannførebyggjande tilsyn

- gjennomføre ulukkesførebyggjande oppgåver i samband med handtering av farleg stoff og ved transport av farleg gods på veg og jernbane
- utføre nærare bestemte førebyggjande og beredskapsmessige oppgåver i krigs- og krisesituasjonar
- vere innsatsstyrke ved brann
- vere innsatsstyrke ved andre akutte ulukker der det er bestemt med grunnlag i risiko- og sårbarheitsanalysen for kommunen
- etter førespurnad yte innsats ved brann og ulukker i sjøområde innanfor eller utanfor den norske territorialgrensa
- syte for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.

Kommunen kan likevel leggje andre oppgåver til brann- og redningsvesenet så langt dette ikkje svekkjer brann- og redningsvesenet si gjennomføring av dei lovpålagde oppgåvene⁶.

Under innsats varetok brannsjefen eller overordna vakt overordna leiing av brann- og redningsvesenet. Der overordna vakt ikkje er etablert og brannsjefen (eller avløyseren for denne) ikkje er tilgjengeleg varetok uttrykkingsleiar brannsjefens avgjerdsrett..

110-sentralen sine oppgåver

Naudalarmeringssentralane til brann- og redningsvesena skal til kvar tid fylle behovet for mottak og registrering av naudmeldingar, alarmering av mannskap og kommunikasjon med innsatsstyrkane og den som melder om ulukka. Etablering og drift av naudalarmeringssentralane skal samordnast med andre naudalarmeringssentralar for helse og politi. Naudalarmeringssentralen skal ha fast bemanning av kvalifisert personell og vere organisert slik at meldingar blir forsvarleg mottekne, registrerte og følgde opp.

Naudalarmeringssentralen er ansvarleg for alarmering og utkalling av tilstrekkeleg innsatsstyrke og overordna vakt. Sentralen skal også etablere samband med innsatsstyrken, overordna vakt og andre naudetatar, samt hjelpe til under innsatsen. Alle som inngår i brann- og redningsvesenets innsats skal ha samband når dette er naudsynt for innsats og tryggleik.

Samarbeid mellom kommunar

Kommunane skal samarbeide om lokale og regionale løysingar av førebyggjande og beredskapsmessige oppgåver med sikte på best mogleg utnytting av samla ressursar. Brann- og redningsvesenet i alle kommunar skal, etter førespurnad frå innsatsleiar på skadestaden,

3 Forskrift av 2002-06-26 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen § 5-3

4 Ibid §§ 4-8

5 Brann- og eksplosjonsvernloven § 16

6 Ibid § 11

yte hjelpeinnsats ved brann, eksplosjon og anna ulukke i andre kommunar, så langt det er råd under omsyn til eigen beredskap. Kommunen eller brannvernregionen skal ut over eventuelle samarbeidsavtalar inngå avtalar som legg til rette for å ta mot eller yte bistand ved behov i akutte brann- og ulukkessituasjonar med nabobrann- og redningsvesen.⁷

2.2 OPPGÅVE- OG ANSVARSDELING VED REDNINGSAKSJONAR

Redningstenesta og redningsleiing

Redningsteneste er definert som *”den offentlig organiserte virksomheten som utøves ved øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som krever koordinering”*.⁸

Redningstenesta omfattar land-, sjø- og flyredningsteneste og er ei prioritert oppgåve for naudetatane (politi, helse og brann) sjølv om dei i det daglege har ansvaret for å utføre andre oppgåver.⁹ Redningstenesta blir utøvd som eit samvirke mellom offentlege, frivillige og private organisasjonar under leiing av to hovudredningssentralar (HRS) lokalisert i Bodø og på Sola, i tillegg til 28 underordna lokale redningssentralar (LRS), Svalbard inkludert og 16 underordna flyredningssentralar.

Redningstenesta har ikkje ansvar for berging av materielle verdiar, bevaring av miljø og produksjon og heller ikkje for førebyggjande verksemd.¹⁰

Redningsleiing og koordinering av hendingar skjer anten direkte frå HRS eller gjennom oppdrag til lokale redningssentralar (LRS) eller flyredningssentralar.

Med LRS siktar vi det til leiings- og koordineringsapparatet som blir sett i verk i politidistriktet under ein redningsaksjon.

Det finst ein LRS i kvart politidistrikt, og operasjonssentralen til politidistriktet fungerer som lokal redningssentral. LRS leier og koordinerer redningsaksjonar i eige politidistrikt inntil hovudredningssentralen eventuelt tek ei anna avgjerd. LRS og HRS har plikt til gjensidig varsling ved eit kvart mogleg redningstilfelle.¹¹

7 Forskrift av 2002-06-26 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen § 4-2, 4-5, 4-6, 4-7, 4-10. Brann- og eksplosjonsvernlova § 15

8 Prop. 1 S (2010–2011) frå Justis og beredskapsdepartementet, kapittel 4.1.1.1

9 Politiets beredskapssystem 1 – retningslinjer for politiets beredskap s. 86

10 Justis- og politidepartementet 1999: s. 10–13

11 Politiets beredskapssystem del 1 – retningslinjer for politiets beredskap: s. 86–90, Justis- og politidepartementet 1999: s. 11, 13, 14, 70. Justis- og politidepartementet 2008: s. 20–22

Dei lokale redningssentralane består av politimeisteren som formann og redningsleiinga sine representantar frå aktuelle styresmakter, etatar og frivillige organisasjonar. Her medrekna Brann- og redningsvesenet, Helsevesenet, Havnevesenet, Forsvaret, Telenor, Lufttrafikktjenesta (der det er eigen flyredningssentral), Sivilforsvaret, Frivillige organisasjonar og Den Norske Kyrkja. Politimeisteren kan etter behov også peike ut rådgjevarar frå andre institusjonar. Dei faste medlemene i redningsleiinga blir varsla ved større redningstilfelle og orienterte summarisk om mindre redningstilfelle. Dei blir kalla inn ved redningsaksjon etter avgjerd av politimeisteren eller eit fleirtal av dei faste medlemene. Dersom det oppstår usemje mellom medlemene i redningsleiinga er det politimeisteren som avgjer korleis spørsmålet skal løysast.

HRS og politiets operasjonsleiar vil normalt i samarbeid avgjere kor vidt ei hending skal reknast som eit redningstilfelle, og om koordinering og ressursbehov i det vidare dersom det er tale om ein redningsaksjon. Operasjonsleiar varslar politimeisteren for å vurdere om politiets stab skal setjast og for å avklare om resten av redningsleiinga skal varslast og innkallast.

Oppgåvedeling på skadestad – politi, brann og helse

På ein skadestad har politiet, helsevesenet og brann- og redningsvesenet ansvaret for å vareta ulike oppgåver.

Politiet

Av § 27 i politilova går det fram at det ligg til politiet å setje i verk og organisere redningsinnsats der menneskes liv eller helse er truga, så framti ikkje annan avgjerdsinstans er pålagt ansvaret. I ulukkes- og katastrofesituasjonar har politiet ansvar for å setje i verk dei tiltaka som er naudsynte for å avverje fare og avgrense skade. Politiet skal også organisere og koordinere hjelpeinnsatsen inntil ansvaret blir overteke av annan avgjerdsinstans.¹² § 12-2 i politiinstruksen oppgjev vidare at: *”Politiet plikter å sette i verk, lede og organisere ettersøknings- og/eller redningsaksjonar av en hvilken som helst art og i samsvar med organisasjonsplan for redningstjenesten fastsatt ved kgl.res. av 4. juli 1980.”*

Politiet leier innsatsen på skadestad gjennom innsatsleiar. Innsatsleiinga består normalt av Fagleiar Brann og Fagleiar Helse. Innsatsleiar sitt ansvar inneber tilrettelegging for faginnsats og koordinering av ressursar og støttfunksjonar. Politiets innsatsleiar leier ikkje brann- og redningsvesenet og helsetenesta sin faginnsats.¹³ Ved større hendingar

12 Lov av 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politilova)

13 Politiets beredskapssystem del 1 – retningslinjer for politiets beredskap: s. 91, Justisdepartementet 1999: s. 14

opprettar innsatsleiaren kommandoplass (IL-KO) der den samla innsatsen blir leidd og koordinert frå. Oppgåver som politiet har ansvar for på skadestad er:

- livreddande innsats saman med dei andre naudetatane
- leie og koordinere innsatsen mellom naudetatane og andre aktørar
- vareta tryggleiken i innsatsområdet og setje opp sperringar
- førebyggje strafflagde handlingar
- sikre ro og orden
- setje i verk etterforskning (straksetterforskning)
- registrere/identifisere involverte personar (overlevande/evakuerte/skadde, daude)
- overlevere åstaden til eigaren etter at innsatsen og eventuelt etterforskninga er avslutta
- mediehandtering
- varsling av pårørande¹⁴

Helsevesenet

Akuttmedisinske tenester utanfor sjukehus omfattar medisinsk naudmeldeteneste, kommunal legevaktordning og ambulansetenesta, og utgjer saman med spesialisthelsetenesta, hovudtyngda av normalberedskapen ved helsetenesta. I forskrift av 18. mars 2005 nr. 252 om krav til akuttmedisinske tenester utanfor sjukehus blir det stilt krav til det faglege innhaldet i akuttmedisinske tenester, krav til samarbeid i den akuttmedisinske kjeda og krav til samarbeid med brann, politi og hovudredningsentralane ved behov for strakshjelp. Kommunane si plikt til å gje naudsynt helse- og sosialteneste for kommunens innbyggjarar omfattar også hjelp ved ulukke og andre akutte situasjonar. Kommunen skal blant anna syte for tilstrekkeleg helseberedskap, naudsynt helsehjelp og sosiale tenester til befolkninga under kriser.¹⁵

Fagleiar sanitet/helse har det overordna medisinske ansvaret for sanitetstenesta på skadestad og skal leie den medisinske behandlinga. Denne oppgåva er det normalt lege som varetek.

Dei viktigaste oppgåvene for helsetenesta i innsatsområdet vil kunne vere knytte til:

- livreddande innsats saman med dei andre naudetatane
- behandling, stabilisering og omsorg for skadde
- transport av medisinsk personell og utstyr
- rådgeving i helsefaglege spørsmål i IL-KO

- orientering om situasjonen til legen i LRS
- prioritering av pasientar og oppretting av samle plass
- transport av pasientar til legevakt og sjukehus
- kommunikasjon med AMK om ressursbehov og informasjon om transport av pasientar til ulike sjukehus
- samarbeid med brann- og redningsvesenet om faren for CBRN-ureining attåt vern og reinsing av pasientar og innsatspersonell.¹⁶

Brann- og redningsvesenet

I tillegg til føremålsparagrafen i brann- og eksplosjonsvernlova om å verne liv, helse, miljø og materielle verdiar, gjev § 12 i brann- og eksplosjonsvernlova fullmakter ved brann og andre ulukkessituasjonar. Her går det fram at leiar av brann- og redningsvesenet, eller den som i leiaren sin stad har innsatsleiinga på brann- eller ulukkestaden,

- a) har leiinga av brannedkjempinga,
- b) har innsatsleiinga ved andre ulukkessituasjonar inntil politiet overtek leiinga,
- c) har ordensmakt inntil politiet kjem til staden,
- d) kan rekvirere eigedom, bygningar, materiell og personell innanfor ramma av § 5 fjerde ledd. Det går fram at alle pliktar å delta i brann- og redningsvesenets rednings- og sløkkjearbeid når innsatsleiar krev det, attåt stille eigedom, bygningar, materiell og eventuelt personell til disposisjon for slik innsats. Det kan gjerast inngrep i den enkeltes materielle verdiar dersom dette er naudsynt for å gjennomføre redningsinnsats eller avgrense skade. Inngrep i privates eigedom kan likevel bare gjerast dersom det er naudsynt for å sikre liv, eller verne verdiar som er større enn dei som går tapt ved inngrepet, eller står i fare for å gå tapt.
- e) kan påleggje eigar eller brukar av eigedom som har vore utsett for brann, eksplosjon eller anna ulukke å syte for vakthald og andre naudsynte sikringstiltak

¹⁴ Politiets beredskapssystem del 1 – retningslinjer for politiets beredskap: s. 94, 141-149, 164, Politiinstruksen § 12-2,

¹⁵ Politiets beredskapssystem del 1 – retningslinjer for politiets beredskap: s. 54, 68

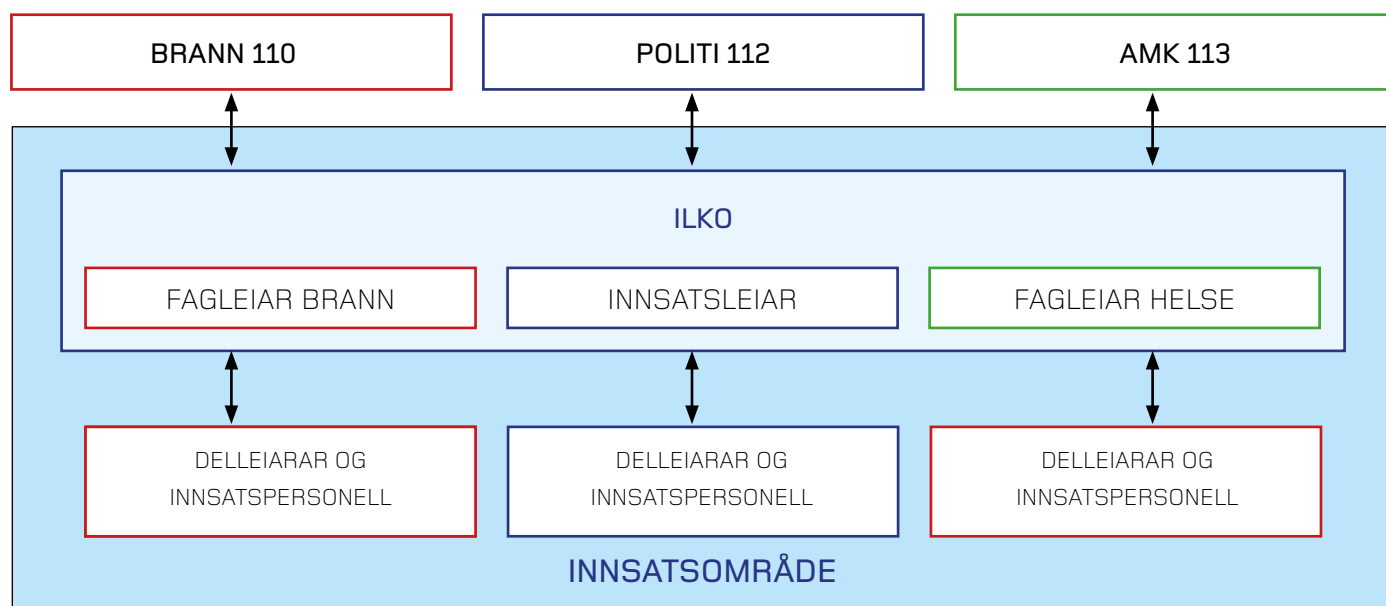
¹⁶ Politiets beredskapssystem del 1- retningslinjer for politiets beredskap: s. 92. Direktiv for politiet om redningstenesta del 3 Skadestads-/søksleiing: 3.2

Fagleiar brann er leiande brannbefal og har ansvaret for innsats innanfor brann- og redningsvesenets ordinære beredskapsområde.¹⁷

Organiseringa av leiinga i eit innsatsområde kan illustrerast i slik prinsippskisse.¹⁹

Opgåver for Fagleiar Brann vil vere

- brannsløkking
- redning/evakuering/frigjering
- syte for brannberedskap på skadestaden/sikring
- beredskap/innsats når det gjeld farleg gods.
- vere rådgjevar for innsatsleiar i tryggingsspørsmål om brann, redning, farleg gods etc
- samarbeide med fagleiar helse om innbringning av skadde og evakuerte
- verne omgjevnadene mot akutt ureining
- skadeavgrensing på materielle verdiar
- tryggingansvar i skadeområdet¹⁸



Prinsippskisse for organisering av leiinga i eit innsatsområde

¹⁷ Direktiv for politiet om redningstenesta del 3 skadestads/-søksleiing: 3.1

¹⁸ Politiets beredskapssystem del 1 – retningslinjer for politiets beredskap: s. 91. Direktiv for politiet om redningstenesta del 3.

¹⁹ Politiets beredskapssystem del 1: s. 147

3. INVOLVERTE BRANN- OG REDNINGSVESEN OG 110-SENTRALAR 22. JULI

Eit stort tal brann- og redningsvesen var i aksjon under hendingane den 22. juli. Dette kapitlet gjev ei oversikt over kva aktørar frå brann- og redningsvesenet som deltok i innsatsen ved Regjeringskvartalet og på Utøya. Kapitlet gjev også ei oversikt over status for Naudnettutruilinga i områda som vart ramma under hendingane.²⁰

3.1 MEDVERKANDE 110-SENTRALAR OG BRANN- OG REDNINGSVESEN VED REGJERINGSKVARTALET I OSLO

Oslo 110-sentral:

tek imot alle naudmeldingar om brann i Oslo og har eit dekningsområde tilsvarande Oslo politidistrikt. Oslo 110-sentral er lokalisert på Briskeby brannstasjon og har 20 tilsette ved sentralen. 110-sentralen i Oslo blir drifta som ein rein fagsentral og operasjonssentral.

110-sentral	Brannvesen	Kasernerte/ deltid	Samband 22. juli 2011	Oslo	Utøya	Kommunar som er dekte av brannvesena
Vestviken 110 IKS (Dekkjer 35 kommunar)	Ringerike brann- og redningsteneste	Kasernert/ deltid	Analogt VHF		x	Ringerike, Hole
	Jevnaker brann og redning	Deltid	Analogt VHF		x	Jevnaker
	Modum brannvesen	Deltid	Analogt VHF		x	Modum
	Drammens-regionens Brannvesen IKS	Kasernert	Naudnett		x	Drammen, Lier, Nedre Eiker, Sande, Svelvik, Sigdal, Øvre Eiker
	Kongsberg brann- og redningstenesten	Kasernert/deltid	Naudnett		x	Kongsberg
110-Gjøvik	Gjøvik brannvesen	Kasernert/deltid	Analogt VHF		x	Gjøvik
Oslo 110-sentral (Dekkjer 1 kommune)	Oslo brann og redningsetat	Kasernert	Naudnett	x	x	Oslo
Asker og Bærum 110-sentral (Dekkjer 2 kommunar)	Asker og Bærum brannvesen IKS	Kasernert	Naudnett	x	x	Asker, Bærum
Romerike 110-sentral (Dekkjer 13 kommunar)	Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS	Kasernert	Naudnett	x		Skedsmo, Lørenskog Rælingen Samarbeid med Aurskog-Høland og Nittedal
Alarmsentral Brann Øst (Dekkjer 21 kommunar)	Nordre Follo brannvesen IKS	Kasernert/ deltid	Naudnett	x		Enebakk, Ski, Oppegård
	Søndre Follo brannvesen IKS	Kasernert/ deltid	Naudnett	x		Nesodden, Frogn, Ås

Oversikt over involverte aktørar fra brann- og redningsvesenet 22. juli

Med operasjonssentral meiner vi her ein fagsentral som styrer hendingane frå innringjar når fram til operatøren og fram til innsatsmannskapa kvitterer seg framme på skadestad. Då overtek brannmeister. I dette tidsrommet er 110-sentralen eit viktig element i arbeidssituasjonen til brannmannskapa. Til skilnad frå dei andre 110-sentralene i Noreg har Oslo 110-sentral såleis meir til felles med politiets operasjonssentralar fordi 110-sentralen har utvida fullmakter til å styre ressursane i Oslo slik vaktkommandør finn det føremålstenleg. Dette blir gjort i samråd med

²⁰ Opplysningane er henta frå Sentralane og brann- og redningsvesena sine nettsider.

brigadesjef (overordna vakt) og brigadesjef blir alltid informert i etterkant. Tilsvarande gjeld også når andre brann- og redningsvesen ringjer for støtte. Denne ordninga er permanent i Oslo. Ved andre 110-sentralar i Noreg er det brannsjefen/overordna vakt i dei respektive brann- og redningsvesena tilknytte 110-regionen som styrer egne ressursar. Mange 110-sentralar betener fleire brann- og redningsvesen og har følgeleg fleire brannsjefar å ta omsyn til samanlikna med Oslo 110-sentral som inngår i OBRE og som dermed har eit ein til ein forhold mellom sentral og leiinga elles. Andre 110-sentralar utalarmerer etter prosedyrar og planar utarbeidde på førehand i samarbeid med brannsjef(ane).

Oslo brann- og redningsetat (OBRE):

I OBRE arbeider det 430 personar som er fordelte på fem avdelingar, medrekna førebyggjande, beredskap, kommunikasjon, personale og økonomiavdeling. Beredskapsavdelinga er delt inn i tre seksjonar som er seksjon utrykking, seksjon undervisning og seksjon service. Beredskapen er vidare bygd opp rundt åtte brannstasjonar med ein hovudstasjon lokalisert i Regjeringskvartalet. Oslo hovudstasjon er den største brannstasjonen i Noreg og er utstyrt med to bilar spesialutstyrte for å berge menneske etter ulukker og viljestyrte handlingar. Etaten har tre typar dykkarar; røykdykkarar, kjemikaldykkarar og redningsdykkarar (drukning). OBRE betener over ein halv million innbyggjarar i landets hovudstad.

Asker og Bærum 110-sentral:

har eit dekningsområde tilsvarande Asker og Bærum politidistrikt. Totalt ti operatørar går todelt vakt, der det alltid er to operatørar på vakt. I tillegg er det ein tilsett i dagtidsstilling som tek seg av dei tekniske og administrative oppgåvene. Forutan dei lovpålagde oppgåvene alarm-sentralen har, er også Asker og Bærum 110-sentral ein kommersiell alarmoperatør med eit stort tal tilknytte alarmar frå private bustader og bedrifter (brannalarmar, innbrotalarmar, tryggingalarmar, heisalarmar, tekniske alarmar m.m.)

Asker og Bærum brannvesen (ABBV):

består av tre brannstasjonar; Asker, Bekkestua og Gjøttum brannstasjon, der desse saman har ansvaret for eit område på 292 km² og 167 000 innbyggjarar. Brannvesenet er organisert som eit interkommunalt selskap der eigarane er Asker kommune og Bærum kommune. Administrasjon og leing er tilknytte brannstasjonen i Asker. Til saman har brann- og redningsvesenet 120 tilsette som er fordelte i dei fire avdelingane beredskap, administrasjon, førebyggjande og alarmsentral. Av dei tilsette tenestegjer ca. 70 personar i beredskapsavdelinga, medan 17 er plasserte i førebyggjande

avdeling. Ni personar arbeider i administrasjonen og tolv er tilsette i alarmsentralen.

Romerike 110-sentral:

er lokalisert på Lørenskog brannstasjon og har eit dekningsområde tilsvarande Romerike politidistrikt (alle kommunane i Romerike) og med dette eit befolkningsgrunnlag på ca. 240 000 innbyggjarar.

Nedre Romerike brann- og redningsvesen (NRBR):

er eit interkommunalt brann- og redningsvesen og dekkjer kommunane Skedsmo, Lørenskog og Rælingen, medrekna ca. 95 000 innbyggjarar og eit område på rundt 200 km². Brann- og redningsvesenet omfattar to stasjonar plasserte på Lørenskog og Skedsmo, og har ca. 85 tilsette fordelte på fem avdelingar som er beredskap, førebyggjande, feiaravdelinga, administrasjonsavdelinga og 110-sentralen Romerike. Nedre Romerike står også for fagleg og administrativ leing av brann- og redningsvesenet i Nittedal.

Alarmsentral brann Øst AS (ABØ):

er lokalisert på brannstasjonen i Moss. Sentralen dekkjer Østfold politidistrikt og Follo politidistrikt og med dette 24 kommunar, 17 brannvesen og 24 brannstasjonar med til saman ca. 500 branntenestemenn. Heile regionen består av eit område på 4 807 km² og har om lag 390 000 innbyggjarar. 110-sentralen blir driven som eit aksjeselskap etter aksjelova.

Nordre Follo brannvesen IKS (NFB):

består av tre brannstasjonar lokaliserte i Enebakk, Oppegård og Ski (hovudbrannstasjon). Nordre Follo brannvesen er organisert som eit interkommunalt brann- og redningsvesen og dekkjer om lag 65 000 innbyggjarar. Brann- og redningsvesenet har 36 heiltidstilsette og 20 deltidstilsette.

Søndre Follo brannvesen IKS (SFB):

dekkjer kommunane Frogn, Nesodden og Ås som til saman har om lag 50 000 innbyggjarar. Brannvesenet har to stasjonar der hovudstasjonen er lokalisert i Ås kommune medan den andre er på Nesodden. Brannvesenet har 35 heiltidstilsette og 28 deltidstilsette.

3.2 MEDVERKANDE 110-SENTRALAR OG BRANN- OG REDNINGSVESEN PÅ UTØYA

Vestviken 110 IKS (V110):

har 20 årsverk. V 110 dekkjer tre politidistrikt: Søndre Buskerud, Nordre Buskerud og Vestfold. Regionen dekkjer eit areal på 18 108 km² og eit innbyggjartal på 490 000 innbyggjarar. Sentralen betener 35 kommunar,

20 brannvesen og 35 brannstasjonar. Til skilnad frå Oslo der 110-sentralen inngår som del av eitt og same brann- og redningsvesen, står Vestviken 110 i eit ein-til-mange forhold overfor dei 20 brann- og redningsvesen sentralen dekkjer. Vestviken 110-sentral har heller ikkje same fullmakter som det Oslo 110 opererer med når det gjeld ressursstyring.

Ringerike brann- og redningsteneste (RBR):

er eit delvis kasernert- og delvis deltidsbrann- og redningsvesen, lokalisert med hovudbrannstasjon/ administrasjon i Hønefoss og to deltidstasjonar, ein på Sokna og ein på Nes i Ådal. RBRs innsatsområde er Ringerike og Hole kommunar i Buskerud. Totalt innbyggjartal i dekningsområdet er 33 000. Totalt har brann- og redningsvesenet 46 personar i heiltidsstillingar og 24 deltidsmannskap. Det er til kvar tid seks mannskap i tillegg til overordna vakt på vakt på stasjonen på Hønefoss. Dei to bistasjonane har innkallingsmannskap (tolv mann på kvar stasjon) utan formell utdanning.

Jevnaker brannvesen:

er eit deltids brannvesen med 17 deltidskonstablar i vaktordning, lokalisert i Jevnaker kommune. Kommunen har eit innbyggjartal på 6 500, og dekkjer eit areal på 22 574 km².

Modum brannvesen:

er eit deltids brannvesen i Modum kommune med 20 deltidskonstablar. Kommunen har eit innbyggjartal på ca. 13 000, og dekkjer eit areal på 51 509 km².

Drammensregionens brannvesen IKS (DRBV):

er eit interkommunalt selskap og omfattar Drammen, Lier, Nedre Eiker, Sande, Svelvik, Sigdal og Øvre Eiker og Krødsherad kommunar og dekkjer ca. 143 000 innbyggjarar. Selskapet har 120 heiltidstilsette og 100 deltidstilsette. 40 årsverk arbeider med førebyggjande tiltak. Beredskapsavdelinga har ca. 150 medarbeidarar og er delt inn i tre seksjonar: heiltid, deltid og service- og marknadsseksjonen. Totalt i utrykkingsseksjonens heil- og deltidsstyrke er det ca. 135 mannskap. Dei 64 mannskapa i heiltidsstyrken er organiserte i fire vaktbrigadar ved brannstasjonane i Drammen og Mjøndalen.

Kongsberg brann- og redningsteneste:

er ein seksjon i Kongsberg kommune med 65 tilsette og to brannstasjonar, ein i Kongsberg og ein i Hvitvingfoss. Beredskapsavdelinga har 53 tilsette, 22 av desse er heiltidstilsette og 31 er deltidstilsette. Kongsberg brann- og redningsteneste dekkjer dei tre kommunane Kongsberg, Hof og Lardal, med eit totalareal på 1 235 km², og eit innbyggjartal på 30 583.

Gjøvik brannvesen:

er ein seksjon under Virksomhetsområde Teknisk Drift i Gjøvik kommune og består av tre avdelingar som er lokaliserte rundt hovudstasjonen i Gjøvik. Brannvesenet har i tillegg to bistasjonar utan fast vaktordning, Snertingdal og Biri. Beredskapsavdelinga er organisert med ein leiar beredskap og fire vaktlag bestående av fem mannskap. Det er felles overordna vakt i Vestre Toten og Gjøvik kommunar. I tillegg er det åtte deltidstilsette brannkonstablar i Biri og åtte i Snertingdal.

Regional alarmsentral 110 er ei eiga avdeling direkte under brannsjefen med eigen dagleg leiar og er bemanna med fem faste operatørar i døgntinuerleg turnus. 110-sentralen dekkjer Vestoppland politidistrikt med 13 kommunar og ca. 108 000 innbyggjarar.

Oslo brann- og redningsetat:

sja skildring under 3.1

3.3 NAUDNETT I BRANN- OG REDNINGSVESENET

Åtaket i Oslo og på Utøya har gjeve røymsler med bruk av Naudnett i ein ekstraordinær krisesituasjon. Naudnett er nemninga på det nye, felles radiosambandet for naud- og beredskapsstatane som Stortinget vedtok å setje i verk i heile landet 9. juni 2011. Det nye digitale sambandet erstattar dagens analoge, separate sambandsløysingar innanfor politi, brann og helse, og er forventa ferdigstilt i resten av landet innan 2015. Implementeringa av Naudnett har vore organisert i to trinn, der Stortinget fyrst vedtok utbygging i 54 kommunar i det sentrale austlandsområdet (trinn 1) i 2004, for så å vedta landsdekkjande utbygging av Naudnett i 2011. Sentrale eigenskapar ved det nye radiosambandet er knytte til avlyttingstryggleik, betre funksjonalitet, talekvalitet, dekning og kapasitet. Naudnett er både eit internt sambandsnett for den enkelte brukarorganisasjonen og eit samvirkenett der innsatsressursane kan dele tidskritisk informasjon mellom ulike brukarorganisasjonar. Dette gjev brukarane høve til å kommunisere saumlaust på tvers av organisatoriske og geografiske grenser, samstundes som det er mogleg for ei gruppe å snakke uforstyrra på nettet (separate talegrupper) utan at andre naudnettbrukarar har tilgang til informasjonen.²¹

Utrullinga av Naudnett følgjer politidistrikta og er sett i drift i fyrste utbyggingsområde (trinn 1) som omfattar politidistrikta Østfold, Follo, Romerike, Oslo, Asker og Bærum og Søndre Buskerud. Dette impliserer at

21 Innst.372 S (2010–2011), http://www.dinkom.no/FILES/dnk-brosjyre_2007.pdf, Prop. 100 S (2010–2011)

alle 110-sentralar og brann- og redningsvesen som var involverte i innsatsen ved Regjeringskvartalet var brukarar av Naudnett. 110-regionane dekkjer ikkje alltid berre eitt politidistrikt og Vestviken 110 IKS er eit døme i så måte. Denne 110-regionen dekkjer tre politidistrikt, medrekna Nordre Buskerud, Søndre Buskerud og Vestfold, og av desse er det berre Søndre Buskerud som har Naudnett. Vestviken 110 IKS betener såleis brann- og redningsvesen både med og utan nytt radiosamband. Sjølve 110-sentralen, attåt Drammensregionen brannvesen og Kongsberg brann- og redningsvesen, som er lokalisert i Søndre Buskerud politidistrikt, har Naudnett, medan brann- og redningsvesena innanfor Nordre Buskerud politidistrikt, medrekna Ringerike brann- og redningsteneste, Modum brannvesen og Jevnaker brannvesen, bruker det gamle analoge sambandet. Utøya ligg også i Nordre Buskerud og fell dermed utanfor trinn 1 i Naudnett. Det same gjer politiets operasjonssentral i Nordre Buskerud. Gjøvik som ligg i Vestoppland politidistrikt fell også utanfor fyrste utbyggingstrinn for Naudnett.

Vestviken 110 IKS kommuniserer dermed med brann- og redningsvesena i Søndre Buskerud via Naudnett, medan kommunikasjonen med dei andre brann- og redningsvesena innanfor 110-regionen går føre seg i det gamle analoge sambandet. Brann- og redningsvesen høvesvis med og utan Naudnett kan ikkje kommunisere med kvarandre i uttrykings- og aksjonsfasen. Ved behov for kommunikasjon på tvers av brann- og redningsvesena må dette då gå via 110-sentralen. Dei gamle sambandsløysingane kan heller ikkje brukast til kommunikasjon mellom politi, brann og helse på veg til skadestad. Dette avgrensar høva til hurtig og effektiv informasjonsdeling som Naudnett opnar for. Teknisk sett kan innsatsmannskap innstille radioen til ei anna talegruppe og lytte/sende på både helse og politiets samband, noko som også blir gjort av enkelte brann- og redningsvesen, men som det ikkje er nokon nasjonal rutine på.

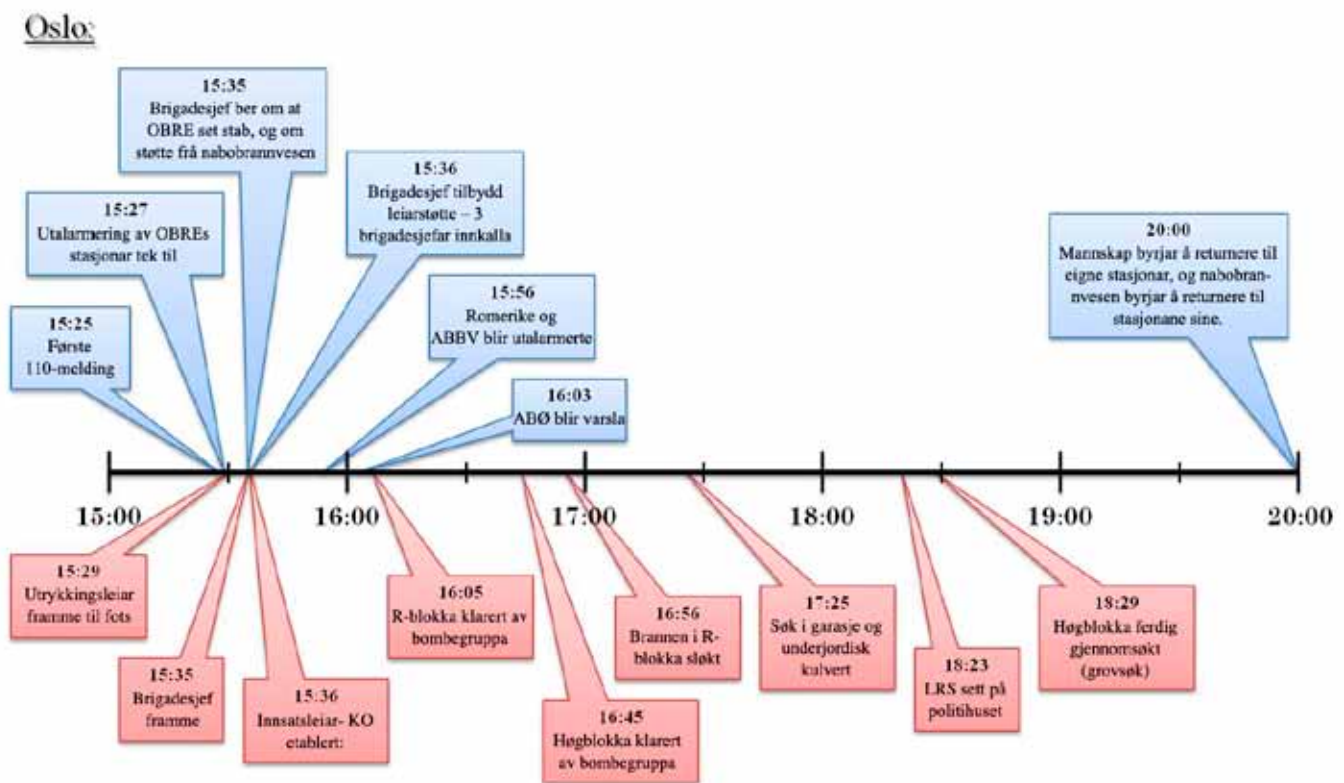
4. BRANN- OG REDNINGSVESENET SIN INNSATS VED REGJERINGSKVARTALET OG PÅ UTØYA

4.1 REGJERINGSKVARTALET

Oslo brann- og redningsetat (OBRE) hadde hovudansvaret for brann- og redningsvesenet sin innsats i Regjeringskvartalet etter at bomba gikk av kl. 15:25 fredag 22. juli. hendinga skjedde nær vaktskifte, og dermed var ein innsatsstyrke på ca. 150 personar tilgjengeleg på dette tidspunktet. I tillegg til OBRE var Nedre Romerike brann-

og redningsvesen IKS (NRBR), Søndre Follo Brannvesen IKS (SFB), Nordre Follo Brannvesen IKS (NFB), og Asker og Bærum brannvesen (ABBV) involverte i hendinga, anten som innsatspersonell eller for å dekkje opp beredskapen andre stader i byen. Vidare involverte hendinga Oslo 110-sentral, Alarmsentral Brann Øst (ABØ), Asker og Bærum 110-sentral og Romerike 110-sentral. Innsatsen på skadestad omfatta brannsløkking, søk i bygningar, livreddande fyrstehjelp, teknisk redning, transport av skadde og sikring av skadestad.

4.1.1 Innsatsskildring



Tidslinje over brannvesenet sin innsats ved Regjeringskvartalet



Kart over skadestad og innblanda brannvesen.

4.1.1a Dei fyrste minutta etter eksplosjonen i Regjeringskvartalet

Hovudstasjonen til OBRE, som ligg som næraste nabo til Regjeringskvartalet, vart sjølv ramma av bomba og fekk store materielle skadar. Dører og portar vart øydelagde, lettvegger flytte på seg og vindauge vart knuste. Glas og støv vart kasta inn i daglegrommet i tredje etasje der ti av mannskapa på vakt oppheldt seg.

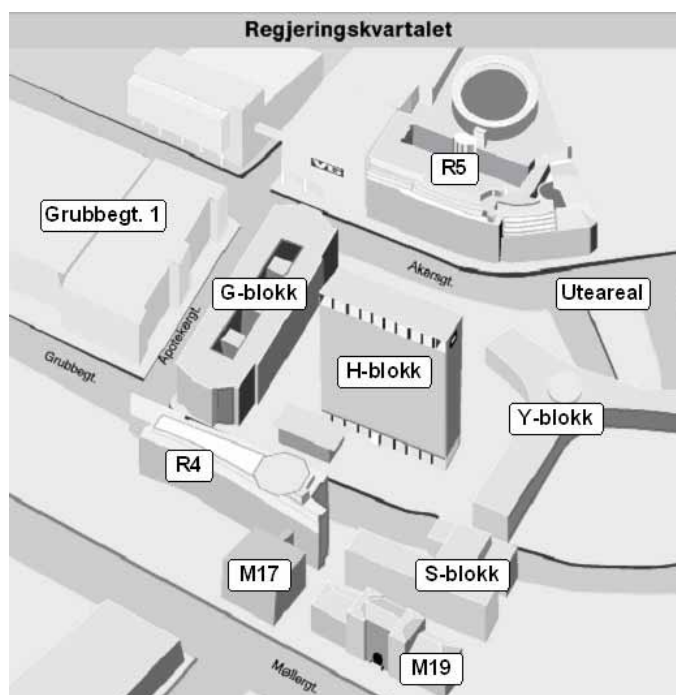
Etter å ha fått summa seg og konstatert at ingen var skadd, gjekk mannskapa straks til vognhallen. Der oppdaga dei at fem av seks portar hadde falle ned og forhindra brannbilane frå å køyre ut. Utrykkingsleiaren varsla straks Oslo 110-sentral og brigadesjefen, som sjølv ikkje var til stades på stasjonen, om kva som hadde skjedd. Vidare gav utrykkingsleiaren melding til mannskapa om at dei skulle byrje arbeidet med å fjerne portane slik at brannbilane kunne kome ut, medan han sjølv, etter å ha iført seg verneklede, gjekk til Regjeringskvartalet som han gjekk ut frå var åstaden.

Redningsleiaren, som fungerte som avløyser for utrykkingsleiarar på stasjonen, fekk raskt oversikt over mannskapa som var der, og kunne konstatere at ingen av dei hadde kome til skade i eksplosjonen. Sidan redningsleiar hadde kontroll over mannskap frå 3. etasje og ned til vognhallen, vart ein tilsett i førebyggjande avdeling beden om å sjekke resten av hovudstasjonen for

skadde personar. Vedkomande fekk også ein Naudnett-terminal for å kunne kommunisere med 110-sentralen og redningsleiar, noko som vart meldt frå om til 110-sentralen.

Nokre av mannskapa ynskte å forsøke å køyre gjennom portane, men redningsleiar avgjorde at det skulle setjast i verk rydding for å få bilane ut. Redningsleiar sjekka sjølv bakgården for å finne ut om utstyret til bruk i samanraste bygningar var tilgjengeleg. Kl. 15:34 var tre av bilane klare til innsats utanfor stasjonen.

I mellomtida hadde utrykkingsleiar kome til skadestaden til fots. Kl. 15:29 - fire minutt etter eksplosjonen - var han på plass i Regjeringskvartalet og såg omfanget av eksplosjonen. Han observerte skadde og omkomne personar og store materielle skadar på Høgblokka og bygningane rundt. Rop om hjelp kunne også høyrast frå Høgblokka. Utrykkingsleiar forsøkte straks å kontakte Oslo 110-sentral for å informere om tilstanden, men på grunn av stor pågang på sambandet, fekk han fyrst kontakt kl. 15:31. Han melde da frå om skadde og omkomne personar. I tillegg bad han om ressursar til Einar Gerhardsens plass (området rett framom Høgblokka).



Kjelde: http://www.statsbygg.no/FilSystem/files/aktuelt/tema/RegjKvartalet/Regjeringskvartalet_stortjgg

4.1.1b Varsling og utalarmering

Oppgåva til Oslo 110-sentral er å ta mot naudmeldingar, utvarsle ressursar og flåtestyre bilar og mannskap på vegner av vakthavande brigadesjef. Då bomba eksploderte i Regjeringskvartalet var personalet på 110-sentralen i ferd med å slutføre ein innsats knytt til ei trafikkulykke på Sjølyst. Sentralen var på dette tidspunktet bemanna med to røynde alarmoperatørar, som båe til dagleg fungerte som vaktkommandør for kvart sitt vaktlag.

I løpet av det fyrste minuttet etter eksplosjonen fekk 110-sentralen inn 66 automatiske brannalarmer. Fyrste automatiske alarm kom frå S-blokka kl. 15:25:20, tett etterfølgd av alarm frå Høgblokka kl. 15:25:25. Samstundes kom dei to fyrste 110-telefonane frå høvesvis politiet og ein restauranteigar, der det vart meldt om eksplosjon i Akersgata 42 og gassulukke i Stortingsgata 14. Deretter kom det heile tida fleire telefonar, noko som gjorde at dei automatiske brannalarmane ikkje vart vigde merksemd.

Rundt kl. 15:26, like før 110-sentralen skulle til å utvarsle hovudstasjonen, melde utrykkingsleiaren ved hovudstasjonen om kraftig eksplosjon i området Regjeringskvartalet. Like etter vart 110-sentralen informert om skadar på stasjonsportane og vanskar med utrykking (dette før utrykkingsleiaren forlét hovudstasjonen til fots). Brigadesjefen vart også informert om situasjonen, og bad 110-sentralen om å sende alle OBRE sine mannskap til Youngstorget på grunn av trusselbiletet. Samstundes mottok 110-sentralen trippelvarsling frå Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral (AMK). Utalarmeringa av dei andre stasjonane under OBRE tok til rundt kl. 15:30.

Då utrykkingsleiaren frå hovudstasjonen var på plass på skadestaden og hadde fått kontakt med 110-sentralen (kl. 15:31), gav han denne meldinga: *”Bombe gått av i Regjeringskvartalet, mange skadet, det brenner, alt er uoversiktlig”*. Samstundes mottok 110-sentralen trippelvarsling frå politiet og informerte politiet om observasjonane til utrykkingsleiar i Regjeringskvartalet.

På dette tidspunktet var det svært hektisk i 110-sentralen. Operatørane oppretta to separate loggar, då dei i starten trudde dei hadde minst to hendingar å handtere. Det vart likevel ikkje råd å skrive ein fullverdig logg i byrjinga av hendinga grunna påtrykket i sentralen, og operatørane oppfordra fleire gonger til radiodisiplin.

Rundt kl. 15:36 vart 110-sentralen informert om at IL-KO var oppretta ved Y-blokka i Grubbegata og at brigadesjefen tok rolla som Fagleiar Brann. På same tidspunkt avgjorde Fagleiar Brann, i samråd med

operatørane på 110-sentralen, at dei skulle be om bistand frå nabobrannvesena, og i tillegg etablere stab og innkalle leiarstøtte til Fagleiar Brann.

Hovudstasjonen har eit eige definert stabsrom, men operatørane ved 110-sentralen og vakthavande brannsjef avgjorde at staben i staden skulle lokaliserast i 110-sentralen. Tre branninspektørar og informasjonssjefen vart innkalla. Til saman bestod staben av fem personar og var sett saman slik: leiarfunksjon vareteken av avdelingssjef for beredskap (seinare flytt til LRS på politihuset), operasjons- og planfunksjon vareteken av ein seksjonsleiar for utrykking, logistikkfunksjon vareteken av avdelingssjef for førebyggjande og informasjonfunksjon vareteken av informasjonssjef. Dei fyrste stabsmedlemene var på plass kl. 16:45.

Nabobrannvesena vart rekvirerte via deira respektive 110-sentralar, medrekna mannskap frå Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS (NRBR) via Romerike 110-sentral ca. kl. 15:56, Asker og Bærum brannvesen (ABBV) via Asker og Bærum 110-sentral ca. kl. 15:56, Nordre Follo Brannvesen IKS (NFB) og Søndre Follo Brannvesen IKS (SFB) via Alarmsentral Brann Øst (ABØ) ca. kl. 16:03. Etter utalarmeringa vart dei aktuelle ressursane avgjevne til OBRE, og gjekk inn som del av ressursane som Oslo 110-sentral disponerte og styrte. Ressursane frå nabobrannvesena retta seg då etter Oslo 110-sentral, og kommuniserte med denne 110-sentralen via Naudnett. Det vart lagt opp til ei prioritering av ressursane der mannskapa frå OBRE vart sende til skadestad (Regjeringskvartalet), medan nabobrannvesena skulle fylle opp stasjonane i Oslo for å vareta beredskapen. Mannskap frå OBRE vart sende frå skadestad for å låse opp stasjonane til mannskapa frå nabobrannvesena. Enkelte av ressursane frå nabobrannvesena vart likevel også sette i innsats i Regjeringskvartalet (NRBR, SFB og ABBV).

Ti minutt inn i hendinga såg dei to operatørane på 110-sentralen at det var behov for ein ekstra operatør, men på grunn av trykket i sentralen fekk dei ikkje høve til å kalle inn ekstra personell før rundt kl. 15:45. På dette tidspunktet var det meste av ressursane sende ut, og ein ekstra alarmoperatør var på plass kl. 16:04.

110-sentralen opplevde også stor pågang frå media, både frå nasjonal og utanlandsk presse, men måtte avvise ein del av desse førespurnadene i den mest kritiske fasen. Staben var til hjelp med å avlaste operatørane med medieførespurnadene. Kl. 16:25 sende 110 SMS om katastrofealarm til byrådet.

4.1.1c Sideforflytting av ressursar

Asker og Bærum brannvesen:

Frå Asker og Bærum reiste mannskap frå Bekkestua og Gjettum brannstasjon til Oslo. Vakhavande brannsjef i DRBV hørde om hendinga i Oslo via Oslos talegruppe på Naudnett. ein mannskapsbil frå DRBV vart tilbydd til ABBV, medan ein mannskapsbil frå Asker vart sideforflytt til Bærum.

Nedre Romerike brann og redningsvesen IKS:

Mannskap frå stasjonane Lørenskog, Skedsmo og Nittedal hjelpte til frå NRBR. Overordna vakt bad om bistand frå Øvre Romerike brannvesen for å dekkje beredskapen i Nedre Romerike.

Søndre Follo:

Mannskap frå Korsegården stasjon reiste til Oslo frå Søndre Follo. Frimannskap vart kalla inn for å dekkje beredskapen ved stasjonen.

Nordre Follo:

Oppegård stasjon hjelpte til i Oslo. Ski stasjon dekte beredskapen for stasjonen.

4.1.1d Innsats på skadestad og oppgåvedeling

Då brigadesjefen (Fagleiar Brann) kom til skadestaden kl. 15:35 var situasjonen kaotisk og uoversiktleg. Det var store materielle skadar på alle bygningar i Regjeringskvartalet, knuste vindauge og fasadar på andre bygningar i området, tryggingsutfordringar knytte til lause bygningsdelar/glas, ras av bygningsdelar både inne i og utanfor bygningar, brann i 5. etasje i R4-bygget, og mogleg brannspreiing. I tillegg var det omkomne og skadde personar i bygningane og området rundt, og det kom meldingar om innesperra personar i heisar. Det var også utfordringar knytte til framkomsten til innsatsmannskap og det å få oversikt over den store skadestaden. Vidare var det uvisse knytt til moglege udetonerte eksplosiv i bygningane, og at det kanskje var ei arbeidsulukke i Stortingsgata 14 (slik det vart meldt innleiingsvis). Mange av mannskapa vart følgeleg møtte med svært sterke inntrykk.

I fyrste fase arbeidde mannskapa frå brann- og redningsvesenet med fyrstehjelp. Det vart etablert samleplass for lettare skadde på Youngtorget, og brann- og redningsvesenet sine bilar vart også brukte til å transportere skadde personar. Vidare vart søk og redning sektororganisert. Politiet hadde ansvar for å gjennomføre bygningane med minst skadar, medrekna R3 S-blokka, Y-blokka og høgsterettsbygningen. Brannmannskapa gjennomførte søk i Høgblokka, R4, og i garasjelegget/

kulverten, i tillegg til å hjelpe politiet i nokre av dei andre bygningane. Sektorinndelinga for brannmannskapa vart etter kvart organisert slik:

- Fagleiar Brann var i IL-KO og var ved Y-blokka der fellesavgjerder vart tekne.
- Utrykkingsleiar ved hovudstasjonen til OBRE fekk ansvaret for R4, men hadde også ansvaret for store delar av området rundt H-blokka fram til brigadesjef A kom.
- Brigadesjef A varetok ansvar for H-blokka, attåt garasje- og kulvertanlegg (innkalla og framme på hovudstasjonen ca. kl. 16:30).
- Brigadesjef C hadde ansvaret for sektor 6 Ressurs (innkalla og framme på skadestad ca. kl. 16:30).
- Vakhavande brannsjef hadde ansvaret for søk/sikring/ opprydding på hovudstasjonen.

Frå OBRE var om lag 55 mannskap i innsats på skadestad, medan åtte personar varetok oppgåver i 110-sentralen, medrekna operatørar og Stab. frå andre brann- og redningsvesen var rundt 16 personar i arbeid på skadestad. Totalt var ca. 70 mannskap frå brann- og redningsvesenet i innsats samstundes ved Regjeringskvartalet.

Fagleiar brann F (01D)		
Bygg	Ansvarleg sektorleiar	Medverkande brannvesen
R4 (Olje- og energidepartementet/ næringsdepartementet)	Utrykkingsleiar stasjon 9	OBRE NRBR ABBV
H-blokka (SMK og Justis- og beredskapsdepartementet)	Brigadesjef (01A)	OBRE ABBV NRBR Søndre Follo
Garasjeanlegg/kulvert	Brigadesjef (01 A)	OBRE ABBV
Hovedbrannstasjonen, Arne Garborgsplass 1	Vakhavende brannsjef	
Sektor 6 Ressurs + drift av resten av byen ved nye hendingar	Brigadesjef (01C)	
Y-blokk (Kunnskapsdepartementet)	Politiet og brann	OBRE
R3 S-blokka (Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeidsdepartementet)	Politiet	OBRE
Høgsterettsbygningen	Politiet	

Sektorinndeling



Foto: Brann- og redningsetaten Oslo kommune

4.1.1e Innsats knytt til R4

Innsats i R4 vart prioritert av utrykkingsleiar/sectorleiar frå hovudstasjonen (som var fyrst på skadestad). På grunn av melding om "bombe" kunne mannskap ikkje setje i verk innsats inne i bygga før dei var klarerte av politiet. R4 var klarert kl. 16:05. Mannskap frå Sagene, Briskeby, Bryn og hovudstasjonen fekk i oppgåve å organisere sløkkjeinnsats og søk i bygget.

Sløkkjeinnsats vart vanskeleggjort av store mengder knust glas og nedraste bygningsdelar. Dette gjorde det uråd å kome inn i bygget via hovudinngang, og det vart dermed varsla om behov for stige for utvendig sløkking av brannen i femte etasje. Mannskap gjekk i gang med å rydde området medan dei venta på at stige bilen skulle kome på plass. For å få inn ein stige bil til utvendig sløkking måtte det fyrst feiest i Eva Kolstadsgate frå Møllergata og opp.

Ein beltegåande vasskanon (LUF 60) vart henta av mannskap frå Havna stasjon og plassert i Grubbegata som sikring mot sprenging av brannen, og vart etter kvart

brukt til å fjerne ein bil som stod på Einar Gerhardsens plass. Slangeutlegg vart også oppretta for å dempe brannen frå gateplan. I tillegg vart ein Argo (åttehjuls terrengkøyretøy) henta til Møllergata frå hovudstasjonen.

Røykdykkarar utførte grov- og finsøk i R4. Måleinstrument vart brukt for å finne ut om det var trygt å vere på staden utan andedrettsvern. Alvorleg skadde vart frakta ut etter kvart som bygningane vart klarerte av politiets bombegruppe. Brannen i 5. etasje vart meldt sløkt rett før kl. 17:00.

4.1.1f Innsats knytt til H-blokka

Utrykkingsleiar frå Sagene som var til hjelp med innsatsen knytt til R4 observerte etter kvart at det også brann i Høgblokka. Han fekk då hjelp av mannskap frå Briskeby stasjon til å flytte slangeutlegget over til Høgblokka for sløkking. Utrykkingsleiar hadde enno ikkje sett nokon mannskap på vestsida av Høgblokka (mot Akersgata), og gjekk etter kvart rundt bygget for å observere.

Kl. 16:15 såg han to personar med kuttskadar i det ein rekna for 3. etasje i Høgblokka. Desse personane ropte om hjelp og varsla om at ein tredje person trong medisinsk assistanse. Utrykkingsleiar sprang deretter til Fagleiar Brann ved Y-blokka for å informere om observasjonane på vestsida, og då fekk mannskap frå NRBR i oppgåve å få ut dei skadde og søkje frå fasaden på vestsida. Ein alvorleg skadd vart teken ned frå 5. etasje med lift av mannskap frå NRBR og overlevert ambulansepersonell kl. 16:40.

Kl. 16:45 hadde bombegruppa til politiet klarert bygget førebels til og med 5. etasje. Brannmannskap entra bygget etter kvart som politiet klargjorde etasje for etasje.

Ca. kl. 17:00 kom sektorleiar for Høgblokka og overtok denne sida av skadestaden. Mannskap frå NRBR og ABBV vart då underlagd denne sektorleiaren, og rapporterte til Oslo 110-sentral via sektorleiar. Etter kvart vart det sett i verk grovsøk i alle etasjar, og i garasjeanlegget og den underjordiske kulverten. Kl. 17:20 var brannen i H-blokka sløkt og bygget grovsøkt til 8. etasje. Heile Høgblokka var grov- og finsøkt kl. 18:59. Mannskap frå OBRE, ABBV, NRBR og SFB var til hjelp.

4.1.1g Sektor 6: Ressurs

Oppgåvene til ansvarleg for sektor 6 - ressurs, mannskap og materiell, var knytte til organisering av mannskap til opprydding av øydelagde køyreportar, vindaugsrammer, bygningsdelar og glas på hovudstasjonen. Heile stasjonen var utsjekka for mogleg skadde personar kl. 16:21 og det vart slege fast at ingen tilsette var vortne fysisk skadde i eksplosjonen. Sektorleiar ressurs sytte også for organisering av konteinrarar for mat og matservering til Youngstorget, organisering av røyk- og forpleiingskonteinrarar på same sted, organisering av ledige og intakte lokale til "Kollegastøttegruppa", attåt omorganisering av utanbys brannmannskap som ikkje var sette i arbeid. Desse vart flytte til OBREs tomme brannstasjonar for å dekkje beredskapen i resten av byen.

4.1.1h Samband

OBRE bruker Naudnett. Det same gjer nabobrann- og redningsvesena som vart innkalla for å hjelpe til ved Regjeringskvartalet. På det meste var det i bruk fem talegrupper på skadestaden, medrekna hovudsamband i "Oslo brann 0" er Fagleiar Brann kommuniserte med 110-sentralen, og dei andre brannvesena i "Oslo brann 1,3,6 og 9". Talegruppene vart fordelte på sektorane på skadestad, medrekna talegruppe 0 til 110-sentralen, talegruppe 9 til R4 og talegruppe 1 til H-blokka. Ledige einingar skulle lytte på Talegruppe 0 for å få tidskritisk informasjon om oppmøtestad, innsatsordre og endring av

trusselbiletet. Felles talegrupper for politi, brann og helse vart ikkje brukte ved Regjeringskvartalet. 110-sentralen brukte heller ikkje Vision.²²

Branns driftsorganisasjon (BDO) gjev teknisk bistand ved behov opp mot Naudnett i brann- og redningsvesenet. Vakthavande i BDO vart klar over hendinga i Regjeringskvartalet kl. 15:30 via radio, og kontakta straks lokal teknisk leiar i BDO for å sikre redundans i tilfelle større tekniske utfordringar skulle oppstå. Leiar av BDO gjennomførte også fleire korte statusmøte per telefon med Direktoratet for naudkommunikasjon (DNK) og med BDO-vakt for statusoppdatering og vidare strategi. Dei fyrste timane i hendinga vart branns kontrollrom kontinuerleg overvaka. Etter at belastninga hadde gått noko ned, tok BDO kl. 19:30 kontakt med Oslo 110-sentral, som var den mest belasta 110-sentralen for hendinga i Regjeringskvartalet. Det kom då fram at ingen kritiske feil eller uventa tekniske hendingar hadde skjedd.

På grunn av dei store øydeleggingane på hovudstasjonen var det ei stund frykt for at infrastrukturen på data og telefonsida var vorten slegen ut, sidan etatens telefonsentral for bylinjer ligg i bygget. Øydeleggingar på telefonsentralen ville også fått utslag på 110-sentralens telefonidel. Det viste seg likevel at IKT ikkje hadde nokon registrerte skadar etter hendinga på dette punktet.

4.1.1i Vidare innsats utover ettermiddag/kveld/natt

Operatørane ved Oslo 110-sentral stilte spørsmål ved at dei ikkje var vorte kontakta av politiet om lokal redningssentral (LRS) og ringte derfor sjølv til politihuset for å få greie på om LRS med kollektiv leiding var innkalla. Politiet responderte at det ikkje var etablert enno, men at dei ville opprette LRS. Avdelingssjefen for beredskap, som hadde leiarfunksjonen i OBRE sin stab, forlét staben på 110-sentralen og drog til politihuset når LRS vart sett kl. 18:23.

Kl. 19:14 tok av- og påtroppande brigadesjef ein runde i området saman med politi og helse. Kl. 19:38 vart det igjen observert røyk i 5. etasje i R-4, og det vart organisert innsats der. Kl. 19:34 vart FIG-gruppa til Sivilforsvaret bestilt til hovudstasjonen er dei vart sette til opprydding og vakthald.

Rundt kl. 20:00 vart mannskap frå OBRE, med unntak av dei frå hovudstasjonen, sende tilbake til sine respektive stasjonar i beredskap. Nabobrann- og redningsvesena vart omtrent samstundes dimitterte.

²² Nytt oppdragshandlingsverktøy Naudnett

Sektorleiar for sektor 6 Ressurs tok over ansvaret for heile Regjeringskvartalet kl. 20:48, og sektorleieren for H-blokka tok samstundes over ansvaret for resten av byen i tilfelle nye hendingar skulle oppstå. Rundt kl. 21:00 vart Hafslund tilkalla for å vurdere kutting av straumen i Regjeringskvartalet grunna brannfaren som kunne oppstå. Då det vart vurdert som for risikofylt å gå inn i bygningane vart det avgjort i staden å setje inn røykdykkarar for å halde vakt natta gjennom. I løpet av natta gjekk det stadig brannalarmer i bygningsmassen. Tryggingspersonalet på kvartalet kopla desse ut etter førespurnad frå brann- og redningsvesenet etter sjekk.

Kl. 19:19 fekk Oslo 110-sentral inn fyrste melding frå Vestviken 110 om dykkarbistand på Utøya. Operatørane ved 110-sentralen tok då straks kontakt med Fagleiar Brann på skadestad ved Regjeringskvartalet. Situasjonen her hadde på dette tidspunktet byrja å kome under kontroll, og det vart avgjort å sende mannskap frå Briskeby stasjon. Til saman fem mannskap sette kursen mot Utøya kl. 19:27. Blant desse var også ein dykkar frå Nesodden brannstasjon som til då hadde teke hand om beredskapen ved Briskeby stasjon. Oslo 110-sentral heldt kontakt med sine mannskap ved hjelp av talegruppa "Norge brann" i Naudnett etter at mannskapa hadde kome utanfor dei regionale sperrene i nettet. Kl. 20:30 vart også ein brigadesjef frå Oslo sendt mot Sundvollen som leiarstøtte for mannskapa frå OBRE.

4.1.1j Oppfølging av mannskap som deltok i innsatsen Brann- og redningsvesena som var involverte i Oslo gjennomførte tiltak for å stø opp under mannskapa i etterkant av hendinga, medrekna tiltak som blant anna defusing²³, kollegastøtteordning, informasjon og debrief.²⁴

²³ Defusing: gjennomgang av kva som har hendt rett etter ein har opplevd ei traumatisk hending, fungerer som ein avlastningssamtale, og er ein uformell samtale.

²⁴ Debriefing: en systematisk og strukturert gjennomgang av en traumatisk hendelse. Foregår gjerne i grupper, hvor man går gjennom forløp, inntrykk, tanker og reaksjoner, der målet blant annet er å forebygge stressreaksjoner og normalisere reaksjoner.

4.1.1k Dei samla arbeidsoppgåvene for brann- og redningsvesenet under hendinga i Regjeringskvartalet

22. juli:

- Fyrstehjelp
- Transport av skadde
- Søk og redning
- Brannsløkking
- Sikring på innsatsområdet
- Rydding/ feiing av knust glas og bygningsdelar i gatene ved skadestad og på hovudbrannstasjonen
- Handtering av presseførespurnader
- Handtering av førespurnader frå pårørande
- Oppdekking av beredskap ved tomme brannstasjonar i Oslo

I dagane etter 22. juli:

- Sikring/rydding i samband med etterforsking
- Informasjon til media
- Informasjon til tilsette

4.1.2 Brann- og redningsvesenet si vurdering av innsatsen ved Regjeringskvartalet

4.1.2a Kapasitet for mottak av naudopprop ved 110-sentralane

I OBRE ser ein det som eit heldig samantreff at to svært røynde vaktkommandørar tilfeldigvis var på vakt saman då hendinga skjedde i Regjeringskvartalet. Begge operatørane hadde omfattande fagleg røynsle, både frå sløkkings- og redningsarbeid og som alarmsentraloperatørar, og dei kjende kvarandre godt etter å ha vore kollegaer ved Oslo 110-sentral i mange år. Dette vart opplevd som ein stor fordel av dei som var på arbeid denne dagen. Avgjerdene om ikkje å prioritere automatiske brannalarmer i 110-sentralen, attåt å innkalle ekstra mannskap, vart vurderte å vere riktige prioriteringar.

Ved OBRE blir det konkludert med at ingen 110-sentral kan vere dimensjonert for hendingar av det omfanget som ein møtte 22. juli. Like fullt har spørsmålet om bemanning ved 110-sentralen vore oppe til vurdering i tida før 22. juli. Belastninga er generelt stor både ved store brannar og ulukker, og ei ordning med tre operatørar på dagtid og to på kveld/natt har av OBRE vore vurdert som for knapp

bemanningsfor å handtere ordinære hendingsar i ein storby. Tre faste operatørar bør etter 110-sentralens oppfatning vere på vakt heile døgnet. Temaet har også vore lagt fram for Oslo kommunes byrådsavdeling og vore fremja som bystyresak. Avgjerd om tre døgnkontinuerlege operatørar ved 110-sentralen var teken før hendinga 22. juli.

Oslo 110-sentral mottok 232 telefonar i tidsrommet frå bomba small og frem til midnatt. Av desse vart ti samtalar miste. I ettertid er det ikkje kome fram informasjon som tilseier at dette var viktige samtalar om nye hendingsar.

4.1.2b Kommunikasjon mellom 110-sentral og brann- og redningsvesen

Samvirke og utvarsling av nabobrann- og redningsvesen fungerte godt, og Oslo 110-sentral fekk rask respons frå dei omkringliggjande sentralane ABØ, Asker og Bærum 110-sentral og Romerike 110-sentral. OBRE har inngått intensjonsavtalar med nabokommunane om samarbeid ved større hendingsar, og har såleis fri dispensasjon til å kalle ut nabobrann- og redningsvesen etter avtalte rutinar og overta kommandoen over innkalla ressursar. Ingen brann- og redningsvesen kom utan å ha vorte utalarmert av Oslo 110-sentral.

Alle involverte nabobrann- og redningsvesen bruker Naudnett. Mange av mannskapa i nabobrann- og redningsvesena hadde dermed alt høyrte om kva som skjedde i Oslo før dei vart kontakta av Oslo 110-sentral. Lørenskog stasjon sat til dømes klare i bilen til å rykkje ut når dei vart utalarmerte av eigen 110-sentral, fordi dei hadde høyrte på sambandet. Etter at nabobrann- og redningsvesena vart utalarmerte, mottok dei sine ordrar frå, og kommuniserte med, Oslo 110-sentral direkte. Gjennom å lytte på Naudnett kunne også DRBV raskt tilby å sende mannskap til ABBV når desse drog mot Oslo. Samarbeidet med nabobrann- og redningsvesena under innsatsen blir skildra som godt. Nokre utfordringar oppstod likevel som følgje av ulik bruk av kallesignal på sambandet

Fyrste person på skadestad frå brann- og redningsvesenet, uttrykkingsleiar ved hovudstasjonen, opplevde det likevel frustrerande at han ikkje fekk kontakt med 110-sentralen med det same då han ringde for å informere om situasjonen.

4.1.2c Organiseringen av innsatsen

Både Fagleiar Brann og to av sektorleiarane var røynde brigadesjefar. Elles bestod leiinga av røynde brannmeistrar/ uttrykkingsleiarar. Dermed vart leiarstøtte på fleire nivå etablert. På grunn av godt innarbeidd samhandling mellom

fagleiarane i naudetatane, fungerte samarbeidet med politi og helse godt i IL-KO.

Ressurstilgangen på mannskap frå brann- og redningsvesenet var bra, og alle dei faste brigadesjefane var tilgjengelege. Det same var fire av seks i overordna vaktordning. I alt sju mannskapsbilar, fire røykdykkarilar, to stigebilar, to redningsbilar og ein beltegåande vass-/ skumkanon var tilgjengeleg for førsteinnsats i OBRE. Fagleiar Brann opplevde at oppgåvene fortløpande vart løyste på ein god måte, trass i sterke inntrykk. Svært få av dei avtroppande mannskapa ynskte å reise heim når dei fekk tilbod om det. Tidvis opplevde ein det som vanskelegare å halde innsatsvillige mannskap på vent enn å løyse oppgåvene på skadestadene.

Nokre av mannskapa peikar også på at ein opplevde noko frustrasjon over venting i startfasen. Samstundes blir det uttrykt forståing for at skadestadsleiinga måtte få bruke litt tid på å få oversikt på skadestad.

At ELS (Einskapleg Leiingsystem)-stab vart sett på 110-sentralen vart av operatørane sett som ein stor fordel for kommunikasjonen mellom operatørane ved 110-sentralen og staben. Dette var ei røynsle etter Øvelse Oslo, der det vart gjort blanda røynsler med å lokalisere stab ein annan stad enn i 110-sentralen. Når stab fysisk er plassert på 110-sentralen får dei eit meir overordna inntrykk av situasjonen, noko som lettar styringsprosessen for stabsleiar, samstundes som det forenkler kommunikasjonen mellom operatørane og stab. Staben hjelpte også operatørane med media, medan logistikkgruppa til staben hadde stor nytte av at 110-operatørane var i nærleiken. Det blir likevel peika på at lokalisering av stab i 110-sentralen ikkje er eigna dersom innsatsar strekkjer seg over fleire dagar. I ettertid ser OBRE at staben med fordel kunne vore oppretthalden noko lenger grunna mediehandtering og dokumenteringsbehov.

Ei utfordring for informasjonsansvarleg i staben var det enorme medietrykket under hendinga, både frå nasjonal og internasjonal presse, og frå pårørande av involverte. Pressa ville også gjerne snakke med mannskapa som hadde vore i innsats. Det vart halde pressekonferanse i Oslo Rådhus laurdag 23. juli, og halde informasjonsmøte for tilsette. I tillegg til oppdatering av nettsider og mottak av presseførespurnader, vart det på laurdagen sendt eit informasjonsskriv til dei tilsette. I ettertid konkluderer ein med at OBRE var til stades i media og at dei vart omtalte på ein positiv måte. Ved at media fekk høve til å treffe brann- og redningsmannskap vart etaten meir synleg,

samstundes som spekulasjonar vart unngått. OBRE peikar også på at det er viktig heile tida å vurdere kven i etaten som til kvar tid bør uttale seg, og å avklare kva ein skal kunne uttale seg om. Tydelege kommunikasjonslinjer blir også framheva som viktig under og etter ei slik hending, blant anna for å unngå at nokon kjem uheldig ut overfor media. Ein kontaktperson i brann- og redningsvesenet vart vurdert å vere positivt under hendinga og denne funksjonen burde for ettertida bli systematisert ytterlegare, slik at han ikkje er personavhengig. Ein ser også behov for å opprette eit eige telefonnummer for pårørande.

4.1.2d Kompetanse

Alt mannskap frå OBRE hadde forskriftsmessig utdanning, og fagleiar og sektorleiarar var svært røynde. Utover dette har OBRE også dei siste åra retta fokus på scenario knytte til terror og viljestyrte handlingar, medrekna også bombescenario. I samband med dette har det vore gjennomført kurs, opplæring og øvingar på mange nivå i brann- og redningsvesenet, medrekna grunnkurs, røyk- og kjemikaldykkarar, røyk- og kjemikaldykkarleiarar og beredskapstrinn 1, samt Operativt Lederforum (OLF) for fagleiarar i politi, helse og brann.

Brann- og redningsvesenet har også god kompetanse når det gjeld å vurdere risiko knytt til bygningar, og gjennomgang av søk der det har skjedd ras av bygningsdelar i og utanfor bygningar. Samla meiner OBRE at mannskapet hadde tilstrekkeleg kompetanse til å utføre dei aktuelle arbeidsoppgåvene, og at mannskapa ikkje møtte nokon utfordringar på kompetanse og kapasitet i innsatsorganisasjonen. Dersom nokon av bygga ved Regjeringskvartalet hadde rast saman har OBRE også utstyr og kompetanse innanfor urban redning/samanraste bygningar. Men eit slikt scenario ville gjeve større utfordringar og ført til ei langvarig innsats.

OBRE er godt trenad i samvirke med politiet når det gjeld "skyting pågår" og andre viljestyrte handlingar. Erfaringsmessig medfører ei rekkje ulike hendingstypar brannfare, og ein har dermed lagt opp til ein praksis der brann- og redningsvesenet er til hjelp for politiet på fleire område innan kategorien "viljestyrte handlingar". Det er etablert klare rutinar på korleis politi og brann- og redningsvesenet samhandlar ved slike høve, slik at ulike mannskap veit kva dei skal gjere. Vanleg praksis er at politiet går fyrst for å klarere og vareta tryggleiken, medan brann- og redningsvesenet kjem etter og handterer skadde menneske.

4.1.2e Samarbeid

Samarbeidet mellom dei ulike brann- og redningsvesena og mellom brann- og redningsvesenet og dei andre naudetatane fungerte godt under innsatsen. Innsatsleiarar KO (IL-KO) vart etablert på få minutt, og av faktorar som bidrog til eit godt samvirke blir nemnt at fagleiarane kjende kvarandre godt frå tidlegare, god kommunikasjon, god ressurstilgang, klare bestillingar mellom etatane og semje om avgjerder. Sivilforsvaret gav også god bistand til opprydding og vakthald på hovudstasjonen.

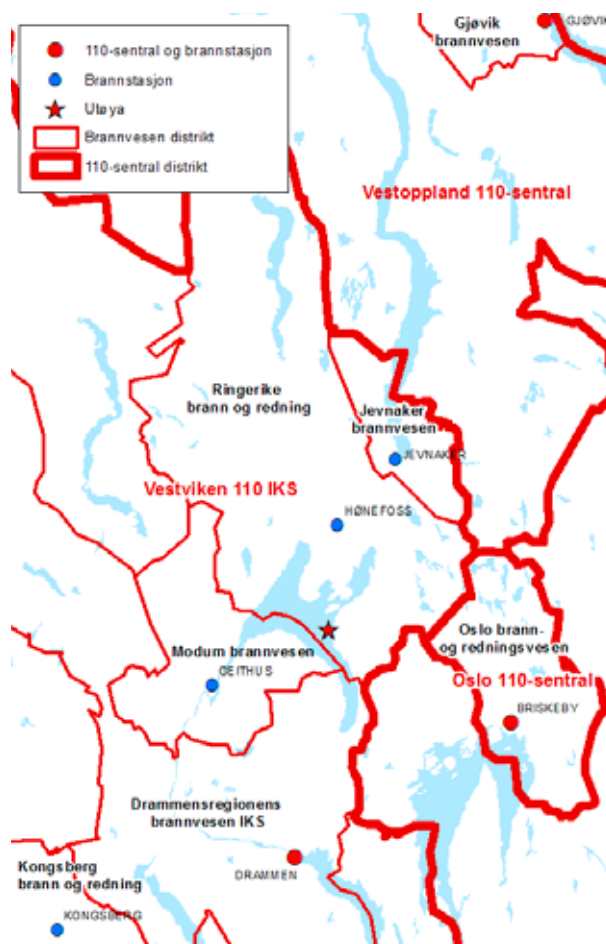
4.1.2f Naudnett

I Oslo fungerte sambandet godt. Operatørane ved 110-sentralen handterte og styrte sambandet på ein god måte i samhandling med Fagleiar Brann og sektorleiarar. Vakthavande teknikar i Branns driftsorganisasjon var ein svært viktig støttespelar for operatørane i Oslo, og OBRE såg det som ein stor fordel at BDO sjølv engasjerte seg i hendinga i Oslo utan nokon vidare etterspurnad eller påverknad frå OBRE. Direktoratet for Naudkommunikasjon har ikkje fått innrapportert vesentlege negative hendingar i sambandet under aksjonen frå dei andre etatane.

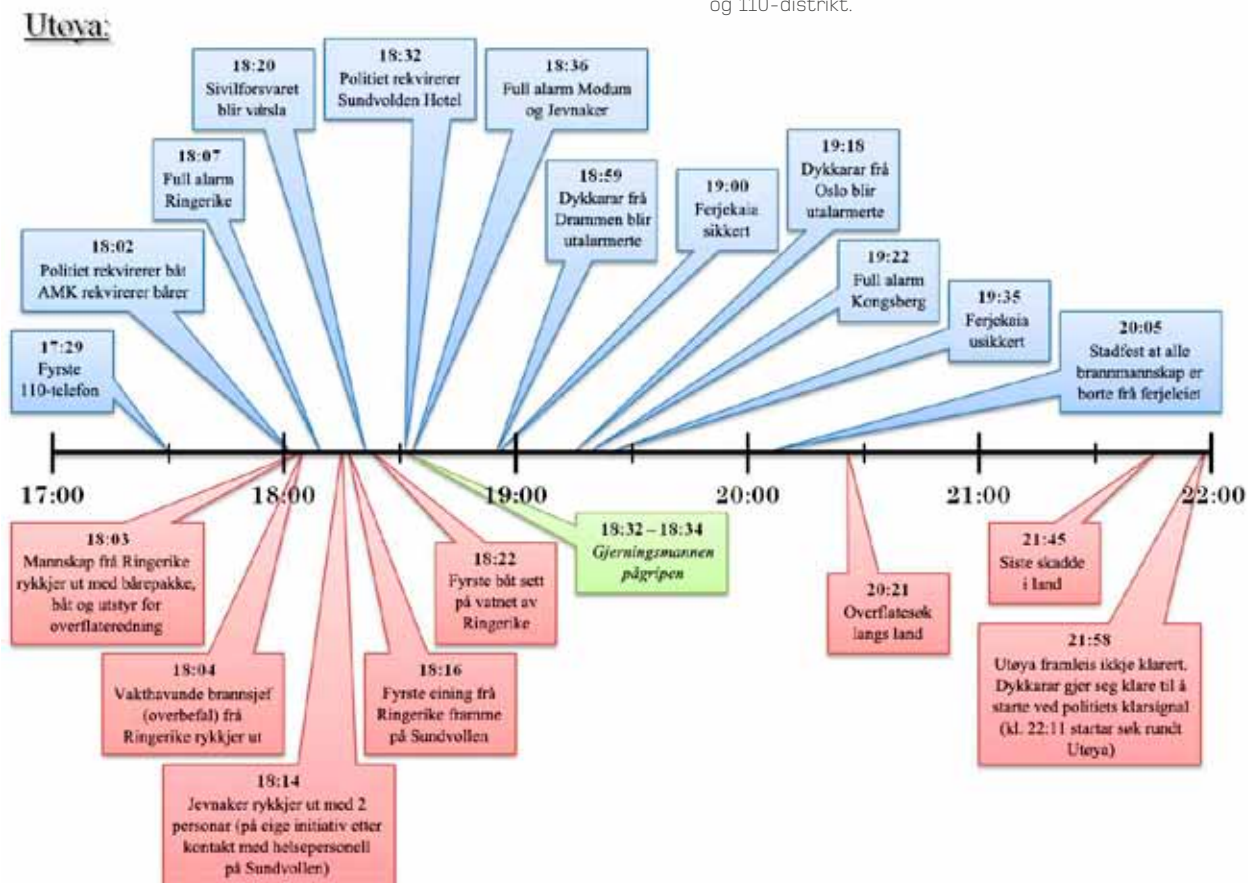
4.2 UTØYA

Ringerike brann- og redningsteneste (RBR) hadde hovudansvaret for brann- og redningsvesenet sin innsats på og ved Utøya. Dei fekk bistand frå Jevnaker brannvesen (JBR), Modum brannvesen, Drammensregionens brannvesen IKS (DRBV), Oslo brann- og redningsetat (OBRE), Kongsberg brann- og redningsteneste (KBR), Gjøvik brannvesen og Asker og Bærum brannvesen IKS (ABBV). Til saman var ca. 100 brannmannskap i innsats på Utøya. Innsatsen på Utøya omfatta sikring av skadestad, transport og mottak av skadde og evakuerte, overflatesøk, sokning og vakthald. I tillegg hjelpte brann- og redningsvesenet til med transport av politiets innsatspersonell. Frå 23.juli hjelpte brann- og redningsvesenet kriminalteknikarane frå politiet, deltok i søk på og rundt øya, attåt innsats med tauredningsgrupper.

4.2.1 Innsatsskildrng



Kart over skadestad, involverte brannvesen og involverte 110-sentralar og 110-distrikt.



Tidslinje for innsatsen på Utøya.

4.2.1a Varsling og utalarmering

Vestviken 110 (V110) har vanlegvis tre operatørar på vakt samstundes. Vaktskiftet skjer kl. 17 og det skjedde også den 22. juli. Det var på det tidspunktet forholdsvis roleg på sentralen. V110 opererer i tre politidistrikt; Nordre Buskerud, Søndre Buskerud og Vestfold. Sentralen er samlokalisert med politiets operasjonssentral for Søndre Buskerud (112) og Vestre Viken HF sin AMK-sentral (113).

Men Utøya ligg i Nordre Buskerud politidistrikt, slik at det var operasjonssentralen i Nordre Buskerud som ”eigde” hendinga og hadde hovudansvaret for innsatsen. Politiets operasjonssentral for Nordre Buskerud er lokalisert i Hønefoss. V110 og dei to andre sentralane i Drammen må dermed kommunisere med 112-sentralen i Nordre Buskerud via telefonlinjer.

Den fyrste naudsamtalen frå Utøya kom inn til V110 kl. 17:29 den 22. juli og var frå ein av deltakarane på AUFs sommarleir som varsla om skyting på øya, og med bakgrunn i at det vart varsla om skyting, vart samtalen sett over til politiets 112-sentral i Nordre Buskerud politidistrikt. Då denne samtalen vart sett over, fekk operatøren på V110 stadfest at det var skyting på Utøya.

I løpet av den fyrste halvtimen kom det inn ytterlegare 18 meldingar frå Utøya, enkelte frå ungdomar på øya og andre frå ungdomar der det var tydeleg frå samtalen at dei var i vatnet, og operatørane vart forholdsvis raskt klar over at dette var ei alvorleg hending som var i ferd med å eskalere. V110 prøvde i denne halvtimen å ringje 112-sentralen i Nordre Buskerud ytterlegare tre gonger, utan å kome igjennom.

Då det vart klart at dette var ei hending av stort omfang, kalla dei raskt inn ein fjerde operatør. Den mangelfulle kontakten mellom V110 og Nordre Buskerud 112 førte likevel til at operatørane ved V110 ikkje fekk informasjon om behov for bistand, noko som gjorde organiseringa av brann- og redningsvesenets innsats vanskelegare. I slike tilfelle er det normale at politiet bed om bistand, og 110-sentralen rettar seg utelukkande etter dei instruksane og rettleiingane politiet gjev. I denne spesifikke hendinga vurderte V110 det slik at politiet ved Nordre Buskerud 112 ville be direkte om bistand dersom stadleg assistanse var naudsynt.

For V110 var dette ein utfordrande situasjon då ein innanfor det som er felles operasjonsområde for 110, 112 og 113 i Vestviken har gjort mange positive røynslar basert på at alle tre naudetatane sine sentralar er samlokaliserte. Men på grunn av at Nordre Buskerud hadde hovudansvaret

for hendinga, hadde ikkje 112-sentralen i Søndre Buskerud oversikt over kva bistand det eventuelt var behov for frå brann- og redningsvesenet. Det var derfor viktig for operatørane ved V110 å få kontakt med operatøren ved 112-sentralen i Nordre Buskerud.

Innanfor Søndre Buskerud-området er det vanleg praksis at politiet varslar brann- og redningsvesenet (dvs. operatørane ved V110) når det er skyting i eit område, uavhengig om det er behov for bistand frå brann- og redningsvesenet, slik at dei er informerte dersom det skulle oppstå ein brannsituasjon e.l. i same område. Det låg likevel ikkje føre rutinar eller avtalar mellom V110 og Ringerike brann- og redningsteneste om korleis dei skal te seg når det er skytevåpen involvert i ei hending. Hendinga på Utøya vart i utgangspunktet ikkje definert som eit ”brann- og redningsvesenoppdrag” av operatørane ved V110, noko som medførte at operatørane var tilbakehaldne med å utalarmere personellet frå brann- og redningsvesenet. Dei valde derfor, i påvente av nærare førespurnad frå politiet, å fokusere på å gje rettleiing til dei som melde frå om hendinga på brann- og redningsvesenets naudnummer (110).

Ringerike brann- og redningsteneste (RBR) var fyrste brannvesen i innsats ved Utøya. Overordna vakt ved RBR tok sjølv kontakt med V110 på telefon klokka 17:56 med spørsmål om det var behov for bistand frå dei. Grunnen til at overordna vakt ringde V110, var at han såg at politiet køyrde forbi brannstasjonen med to bilar og ein båt rundt klokka 17:40 (køyrde utrykking). RBR assisterer ofte politiet i aksjonar på vatnet. Dette, i tillegg til lyden av sirener, gjorde han merksam på at det kunne vere ei hending i området.

V110 hadde førebels lite informasjon om hendinga, utover at det var skyting på Utøya. Dei informerte om dette og bad RBR avvente utrykking. Overordna vakt og mannskapa på vakt hjå RBR kjende likevel til at det var eit arrangement på Utøya med mange menneske til stades, men visste ikkje talet. Då dei fekk informasjon om at det var skyting på øya, gjekk dei ut frå at det ville vere behov for utstyr og bistand. Brann- og redningsvesenet skrudde derfor på helsevesenets samband, og ut frå det dei høyrde der, starta RBR klargjering av båt, utstyr for overflateredning og eiga bårepakke.

Straks etter klokka 18:00 tok 112-sentralen i Nordre Buskerud kontakt med V110 på telefon med spørsmål om det var båt på veg frå Ringerike. På same tid bad AMK om bistand gjennom døra på sentralen. Denne kontakten med 112 og 113 medførte at loggføringa starta ved V110

og det vart gjort ei utvarsling av Ringerike brann- og redningsteneste. Utover denne kontakten mellom dei ulike naudalarmeringssentralane vart det ikkje utført ei formell trippelvarsling i samsvar med vanlege rutinar.

Sjølve utvarslinga av Ringerike brann- og redningsteneste skjedde ved at V110 tok kontakt med overordna vakt ved RBR på telefon og RBR bad om å dra til sjukehuset for å hente ei bårepakke på oppdrag frå AMK. Det gjekk fram av samtalen at det var behov for båt men det gjekk ikkje tydeleg fram kven som hadde behov for båt og RBR, RBR oppfatta heller ikkje at det var politiet som bad om båt.

Samstundes hørte leiar for beredskapsavdelinga på sambandet at det var behov for bårer, og ringde derfor V110 klokka 18:04 for status. V110 opplyste at RBR rykte ut med bårepakke og båt. Leiar for beredskapsavdelinga stadfeste og sa at han tok direkte kontakt med vaktlaget for å gje nærare opplysningar om dette.

Klokka 18:07 bad overordna vakt om utalarmering av frimannskapa til RBR. Denne førespurnaden til V110 kom på bakgrunn av det som vart høyrte på sambandet til helse. I tillegg til lokalkunnskapar om geografien i området og kjennskap til at det føregjekk eit arrangement på Utøya, vurderte han at omfanget kunne vere omfattande. På grunn av at det var ferietid og usikkert kor mange som kunne møte, såg overordna vakt utalarmering av alle mannskap som mest føremålstenleg.

Overordna vakt ringde i tillegg til varabrannsjefen, som hadde ferie men var heime, og gav uttrykk for at det var behov for leiarstøtte. Dei vart samde om å møtast på Sundvollen undervegs til oppmøtestaden på Storøya. Overordna vakt prøvde også å kontakte brannsjefen, som var på ferie i utlandet, utan hell.

Jevnaker brannvesen (JBR) tok kontakt med V110 på telefon klokka 18:13 med informasjon om at dei drog ut med bårepakke og to personar. Dette gjorde dei på eige initiativ, etter opplysningar mottekne frå ein sivil person på Sundvollen (tidlegare ambulansarbeidar, som var involvert i behandlinga av skadde på staden).

Drammensregionens brannvesen (DRBV) tok også kontakt med V110 omtrent samstundes med Jevnaker brannvesen, klokka 18:19, med spørsmål om dei skulle vere til hjelp for brann- og redningsvesenet på Ringerike. Dei fekk då melding om å avvente inntil vidare.

4.2.1b Innsats på skadestedet

Undervegs til Storøya kom det melding frå V110 til overordna vakt om at det ikkje var trygt på Utøya, og at ny oppmøtestad var Esso på Sundvollen. Denne bensinstasjonen ligg i god avstand til Utøya. Her møttest overordna vakt og varabrannsjefen. Ved væpna aksjonar er det i RBR etablert praksis at overordna vakt dreg til politihuset i Hønefoss (operasjonssentralen for Nordre Buskerud) for å få fyrstehandskjennskap. Men i dette tilfellet var ikkje overordna vakt kjend med denne praksisen, fordi det var fyrste vakta hans i denne rolla. Varabrannsjefen gav derfor melding om at han drog til politihuset, og gav samstundes klar ordre om at ingen av brann- og redningsvesenet sine mannskap skulle i innsats før området var klarert av politiet. På dette tidspunktet kom det melding om brann i eit hus på Utøya (som viste seg i ettertid at ikkje var reelt), men varabrannsjefen avgjorde at ingen skulle gjere noko fordi området ikkje var klarert.

Overordna vakt vart att på Sundvollen for å leie innsatsen frå brann- og redningsvesenet på staden. Han retta seg etter meldingane og informasjonen frå både varabrannsjefen og politiets innsatsleiar (IL) på staden (politiet og helse var alt på plass på Sundvollen når brannmannskapa kom dit). Meldingane som kom på dette tidspunktet bar likevel preg av at ingen visste sikkert kva som skjedde eller hadde oversikt over situasjonen. Det var alt kome skadde i land. Då brannmannskapa kom til Esso på Sundvollen heldt helsepersonell på med behandling av åtte-ti skadde personar. I tillegg kom det privatbilar til Esso-stasjonen med fleire skadde personar og evakuerte, mange av dei våte og nedkjølte.

Straks etter framkomst på Sundvollen tok overordna vakt på seg rolla som Fagleiar Brann og inngjekk i IL-KO, som i fyrste omgang vart etablert ved Esso-stasjonen. IL var likevel mykje oppteken med å koordinere innsatsen frå politiet og lytte på eige samband for å få oppdaterte situasjonsrapportar. IL heldt korte briefingar med brann og helse etter kvart som ny informasjon kom fram. Fagleiar Brann varetok derfor fleire oppgåver som det normalt sett er politiet som har ansvar for. Blant anna bad Fagleiar Brann omtrent kl. 18:20 om bistand frå Sivilforsvaret, basert på vurderinga om at det var behov for ullteppe, telt, lys og varme. Fagleiar Brann hadde god kjennskap til Sivilforsvaret og innkallingsrutinar, og visste derfor at det kunne ta noko tid mellom varsling og oppmøte. Derfor vurderte han den tidlege varslinga som føremålstenleg.

Fagleiar Brann rekvirerte også ullteppe frå brannstasjonen og frå Sivilforsvarets lager. Dei fyrste mannskapa (tre-fire stykke) som møtte opp på brannstasjonen, fekk i oppdrag å ta med seg dette utstyret.

Fagleiar Brann såg også tidleg behovet for å opprette samleplass, men skjønnte etter kvart at Sivilforsvarets telt ikkje ville vere tilstrekkeleg. Han stilte derfor spørsmål til kommuneoverlegen om kvar mottakssenter skulle opprettast, og fekk til svar at det var herredshuset i Hole som var sett av til det i beredskapsplanane i kommunen. Men denne staden vart vurdert som ueigna i dette tilfellet på grunn av for liten kapasitet og for dårlige fasilitetar. Varabranssjefen foreslo, basert på lokalkunnskap, hotellet på Sundvollen som mottakssenter, og politi- og helsepersonell drog dermed til Sundvolden Hotel for å klargjere dette til mottak av evakuerte.

Politiet hadde på dette stadiet framleis mest fokus på å få oversikt, og helsepersonellet fokuserte hovudsakleg på behandling av skadde. Ringerike brann- og redningsteneste tok seg derfor av dei fleste andre oppgåver.

Klokka 18:22 sette brann- og redningsvesenet ut båten ved båthamna på Sundvollen for at denne skulle vere klar til innsats når området vart rekna som sikkert. Politiet overtok båten ganske så umiddelbart. Utrykkingsleiaren til RBR stoppa ein rutebuss, som kommuneoverlegen så avgjorde skulle brukast til transport av evakuerte personar. Personellet frå brann- og redningsvesenet dirigerte også trafikken på området, for å lette tilkomst for utrykkingskøyretøy. I følgje RBR veit brannmannskapa i vaktlaget som fyrst kom til Sundvollen kva dei kan hjelpe politi og helse med, og utførte derfor logistikk-, transport- og ordensoppgåver for å avlaste dei to andre naudetatane.

Då JBR kom til Sundvollen innordna dei seg under leiinga frå RBR på staden. Ein av personane som kom frå Jevnaker brannvesen hadde opphavleg overordna vakt i Jevnaker, men fråtredde rolla si og overgav vakta si til leiar førebyggjande i Jevnaker brannvesen.

Etter kvart kom det meldingar frå V110 om at det ikkje berre var personar i vatnet men at dei sumde i alle retningar bort frå Utøya, også mot Modum, og at det var behov for fleire båtar. På dette tidspunktet var ikkje brann- og redningsvesenet klar over alle dei private båtane med sivile som alt var ute på vatnet. Modum brannvesen vart derfor varsla for bistand med båt for å hente personar som sumde mot denne sida av Tyrifjorden. Det vart også bede om overflatedykkarar frå Jevnaker som ei naturleg opptrapping av innsatsen. Sjølv om omfanget av hendinga framleis ikkje var klart på dette tidspunktet (rundt kl. 18:36), var det klart at det kunne vere mange personar i vatnet.

Det var derfor ynskjeleg å kle opp flest mogleg for innsats i vatnet.

Klokka 18:44 fekk Fagleiar Brann melding frå politiet om at området ved ferjekaia var trygt. Brann- og redningsvesenet rykte då fram i retning mot ferjekaia til Utøya med befalsbilen og to mannskapsbilar, i kolonne med politipatruljar og ambulansar. Rett etterpå, klokka 18:45, kom det kontramelding til Fagleiar Brann frå V110, som melde at AMK sa at området ikkje var klarert likevel. Kontrameldinga gjorde at køyretøya stoppa i nærleiken av Elstangen. Her venta dei ca. 15 minutt på nærare melding. Fagleiarane frå alle tre naudetatane var no samla her.

Like etter dette, klokka 18:48, var varabranssjefen på plass på politihuset i Hønefoss.

Ca. klokka 19:00 gav politiet melding om at ferjekaia var sikra, og varabranssjefen stadfeste dette overfor Fagleiar Brann. Alle tre naudetatane rykte dermed samla fram til ferjekaia (for brann- og redningsvesenets del var det berre Fagleiar Brann og dei to mannskapa frå Jevnaker brann og redning som drog til ferjekaia). Resten av brannmannskapa samla seg på Elstangen for å førebu innsats på vatnet. Mannskapa her vart organiserte av RBR sin utrykkingsleiar. Oppgåvene for brann- og redningsvesenet sine mannskap var her å assistere helsepersonellet i deira arbeid. Fagleiar Brann fokuserte hovudsakleg på å få oversikt over situasjonen i området, skadeomfanget og kva oppgåver brannvesenet ville få vidare i aksjonen. Brann- og redningsvesenet opplevde organiseringa av skadestaden på ferjekaia som god. Men ferjekaia ligg i ein radioskugge for RBR sitt samband. Fagleiar Brann kunne ta mot meldingar på handterminal, men måtte i enkelte tilfelle bruke terminal i kommandobil for å sende ut. Dette påverka i liten eller ingen grad innsatsen. Men mobilnettet på staden var overbelasta, noko som gjorde at skjermingsverdig informasjon måtte utvekslast på samband.

Medan Fagleiar Brann og dei to mannskapa frå Jevnaker brann og redning var i innsats på ferjekaia, kom leiar for beredskapsavdelinga til Elstangen og overtok rolla som utrykkingsleiar. Hovudoppgåva hans vart organisering av brannmannskapa som fortløpande møtte opp.

Klokka 19:35 fekk Fagleiar Brann melding frå varabranssjefen om at det kunne vere ei bombe på ferjekaia, og at alle mannskap derfor skulle evakuerast frå området. I starten ynskte ikkje Fagleiar Brann å evakuere, fordi det var mange skadde personar på ferjekaia som trong fyrstehjelp. Politi og helse hadde på dette tidspunktet ikkje fått same ordre. Varabranssjef tok opp att ordren om evakuering, og Fagleiar Brann sette i verk ordren. Omtrent samstundes mottok politi og helse same ordre. Brann- og redningsvesenets mannskap vart stadfest evakuert frå ferjekaia klokka 20:05.

Då ferjekaia vart evakuert, var det alt etablert eit mottak på Elstangen, og det vart avgjort også å flytte IL-KO dit. Med bakgrunn i omstenda rundt flyttinga, fungerte leiar for beredskapsavdelinga i rolla som Fagleiar Brann for å vareta leiinga av brann- og redningsvesenet sine ressursar frå sikker stad. Overordna vakt tok over denne rolla att då han kom til Elstangen.

Brann- og redningsvesenet sine oppgåver på Elstangen var blant anna riving av gjerder, hogging av tre, parkering av bilar, rigging av lysutstyr, rydding av plass, bestilling av mat og dirigering av trafikk, i tillegg til at dei skaffa drivstoff og olje til båtane som var i drift. Då Sivilforsvaret kom ca. klokka 20:00 tok dei gradvis over desse oppgåvene. Sivilforsvaret fekk sett opp telt og rigga lys, skaffa møblar til IL-KO, ordna ting som kopiering og utførte andre oppgåver for brann- og redningsvesenet i byrjinga. På dette tidspunktet var det ca. 50 mennesk frå brann- og redningsvesenet på staden. I tillegg byrja frivillige organisasjonar å kome til, som blant anna Norske Redningshunder, Norsk Folkehjelp og Røde Kors.

Ferja MS Thorbjørn kom til Elstangen med dei to siste båtlastene med evakuerte (kvar med inntil 50 personar) klokka 20:55 og klokka 21:36. Desse vart raskt undersøkte av helsepersonell før dei vart følgde til ventande bussar for vidare transport til Sundvolden Hotel. Politiet leitte endå etter fleire gjerningsmenn, fordi det ikkje var avklart kor mange gjerningsmenn som var på Utøya, og det låg føre opplysningar om at det kanskje kunne vere ein gjerningsmann om bord i desse to båtane saman med dei evakuerte. Politiet overvaka derfor mottakinga av dei evakuerte personane nøye.

Då øya vart klarert for innsats av politiet, fekk brann- og redningsvesenet i oppgåve å søkje i vatnet rundt øya med overflatereddarar og dykkarar. Eit par lag arbeidde seg rundt øya og dekte til omkomne i strandsona. Parallelt arbeidde politiet inne på øya med tildekking av omkomne der. Vatnet i fjorden steg kraftig og det vart også naudsynt å flytte omkomne lenger opp på land.

4.2.1c Varabranssjefens nærvær i politiets operasjonssentral

Varabranssjefen var på plass i operasjonssentralen til politiet klokka 18:48. Her fungerte han som ein liason, der han lytta til informasjonen som vart utveksla i operasjonssentralen for å skaffe seg ei betre situasjonsforståing. Han var følgjeleg ikkje ein del av politiets stab. Situasjonen ved operasjonssentralen vart av varabranssjefen oppfatta som uoversiktleg, då straumen av telefonsamtalar var stor og personellet ved

operasjonssentralen var vanskeleg å få kontakt med. Fyrst då leiar for ordensavdelinga i politiet kom til politihuset, fekk varabranssjefen ei orientering om korleis situasjonen var på dette tidspunktet. Varabranssjefen fekk då opplyst at hendinga på Utøya mest sannsynleg var hending nummer to av totalt fire hendingar denne kvelden, fordi politiet hadde opplysningar som tyda på at det ville kome ytterlegare to terrorangrep i løpet av kvelden. Men kva hending nummer tre og fire ville gå ut på, eller kvar dei ville finne stad, var ikkje kjent.

Rundt klokka 19:35 kom det melding inn til operasjonssentralen frå ein politibetjent som var på ferjekaia, om at det var observert ein bombeliknande gjenstand i ein varebil som var plassert i nærleiken. Varabranssjefen fekk med seg denne meldinga, og lurte på om dei ikkje skulle reagere på dette på bakgrunn av den tidlegare informasjonen om at det kunne skje totalt fire hendingar denne dagen. Innhaldet i meldinga førte til at varabranssjefen valde å trekkje ut mennesk frå brann- og redningsvesenet inntil ferjekaia vart klarert. Denne meldinga gjekk i fyrste omgang ikkje ut frå politiet ved operasjonssentralen til innsatsleiaren på staden, men frå varabranssjefen til Fagleiar Brann.

Dei siste to åra har det vorte etablert ein praksis mellom Nordre Buskerud politidistrikt og RBR der overordna vakt frå brann- og redningsvesenet møter i politiets stab ved store hendingar. Det har som oftast vore brann- og redningsvesenets eige initiativ som har avgjort om overordna vakt har vore til stades på politihuset eller ikkje. Brann- og redningsvesenet ynskjer sjølv å vere til stades for å kunne bidra med kunnskapen sin der det trengst, og politiet har gjeve uttrykk for at dei synest det er positivt at brann- og redningsvesenet er representert.

Ved hendingane 22. juli vart det ikkje gjort ei formell innkalling av brann- og redningsvesenet til politiets stab, og det vart ikkje etablert lokal redningssentral med kollektiv leiing.

4.2.1d Dykkarinnsatsen

Mannskapa som var i innsats i samband med hendinga på Utøya gjennomførte eit breitt spekter av oppgåver, og mange av menneskapa sat att med sterke inntrykk. Dykkarinnsatsen, som gjekk fram til søndag 24. juli var spesielt krevjande, og involverte fleire brann- og redningsvesen. Jevnaker brann og redning (JBR), Modum brannvesen og Ringerike brann- og redningsteneste (RBR) stilte med overflatereddarar, medan Drammensregionens brannvesen IKS (DRBV), Oslo brann- og redningsetat (OBRE), Kongsberg brann- og redningsteneste (KBR) og



Foto: Vestfold Interkommunale brannvesen

Gjøvik brannvesen stilte med redningsdykkarar.

Gjennomføring av dykkarinnsatsen

Klokka 18:57 bad overordna vakt varabrannsjefen om å rekvirere så mange dykkarar som råd, noko som medførte at V110 rekvirerte dykkarar frå DRBV, OBRE og KBR. På grunn av at dykkarane i OBRE alt var i innsats i Regjeringskvartalet, tok det litt tid for å reorganisere desse. Men dykkarane frå dei ulike brannvesena vart fortløpande utalarmerte i tida etter klokka 18:57.

Dykkarinnsatsen var krevjande på grunn av at skadestaden var ei øy og at trusselbiletet ikkje vart avklart før seint fredag kveld. Dykkarane opplevde derfor mykje venting før politiet klarerte området og dei kunne gå i innsats.

Fyrst klokka 20:21 fekk brann- og redningsvesenet klarsignal til å starte overflatesøk med båt langs land frå Elstangen og sørover.

Dykkar-KO vart etablert på Elstangen klokka 22:11. For å organisere dykkartenesta mest mogleg effektivt valde RBR å utpeike leiar for beredskapsavdelinga til «Dykkarkoordinator», denne jobben vart seinare på kvelden overteken av ein utrykkingsleiar frå RBR. Dykkarkoordinator skulle organisere all innsats på vatnet, medrekna overflateredning, dykking og transport med båtar. Leiarstøtte frå OBRE vart utpekt til dykkarleiar for vassdykkarane, og rapporterte direkte til Dykkarkoordinator. Saman utgjorde desse to eit dykkar-KO på Elstangen. Dykkarkoordinator kommuniserte

direkte med Fagleiar Brann i IL-KO. Dykkarleieren frå RBR, som hadde hovudansvaret for heile dykkarinnsatsen, kommuniserte med overflatereddarane frå RBR og JBR, og koordinerte båttransporten på analogt samband, medan dykkarleieren frå OBRE kommuniserte med dykkarane frå OBRE, DRBV og KBR på Naudnett.

Politiet hadde ein IL på Utøya, ein på Elstangen og ein på Sundvolden Hotel. Brann skulle rette seg etter IL i IL-KO på Elstangen. Etter kvart vart dykkar-KO flytt ut til brygga på Utøya, der dei vart ståande saman med Politiets IL der. Det vart oppfatta som uheldig at det i løpet av natta vart gjort avtalar om innsats, materiell og disponering av mannskapa frå brann- og redningsvesena den 23. juli direkte mellom dei enkelte brannvesen og IL på Utøya, utan at IL-KO på land vart informert.

Klokka 22:11 fekk dykkarane løyve frå politiet til å dra ut til brygga på Utøya, men ikkje til å ta seg lenger inn på øya. Dykkarane stod klare på brygga klokka 22:50, og fekk då klarsignal frå politiet til å hente omkomne i vassoverflata. Utover natta, fram til det vart dagslys, hadde brann- og redningsvesena til saman fem båtar på vatnet som dreiv med søk. Alle båtane hadde væpna politi om bord som skulle vareta tryggleiken til mannskapa frå brann- og redningsvesenet.

Politiet gav etter kvart klarsignal til å starte dykking, og dykkarane var i vatnet klokka 23:52. Dykkinga held fram utover natta, heilt til siste dykkarbåt frå KBR var inne klokka 05:57.

I tillegg vart det gjennom natta utført overflatesøk langs land, og i tillegg transport av søkshundar og personell frå Norske Redningshunder ut til nærliggjande øyar for å søkje gjennom desse. Ingen frå dei frivillige organisasjonane fekk vere på Utøya. Etter at helsepersonellet forlét øya, var det berre politi og brann- og redningsvesenets personell som var att på øya. Brann- og redningsvesenets personell stod då for mykje av transporten av politi ut til øya. I tillegg vart brann- og redningsvesenet sine båtar brukt til både søk og vakthald.

Laurdag morgon starta med rekvirering av dei naudsynte ressursane for det vidare arbeidet. Dette vart gjort av IL-KO, og for brann- og redningsvesenets del gjennomført via Fagleiar Brann og V110. Det vart også gjennomført vaktskifte for brann- og redningsvesenets leiing på staden, der varabranssjefen frå RBR tok over som overordna vakt og gjekk inn i rolla som Fagleiar Brann.

Denne dagen var det nokre uklåre moment knytt til den overordna leiinga. Dykkarleiaren frå OBRE melde seg for politiets innsatsleiar i IL-KO ved framkomst, og Fagleiar Brann opplevde dette som at vedkomande ynskte å stø seg direkte til IL. Dykkarleiaren vart likevel vist til Fagleiar Brann av IL. I tillegg hadde politiet ein eigen leiar ute på Utøya som også vart kalla IL, som brann- og redningsvesenet sine leiarar på sjølve Utøya retta seg etter. Dette var uklart for Fagleiar Brann, som utelukkande retta seg til politiets leiar i IL-KO. Enkelte av brann- og redningsvesena rapporterte også til sine eigne 110-sentralar i staden for å rapportere til Fagleiar Brann og V110.

Før dykkarmannskapa vart sette i innsats på laurdagen, var Fagleiar Brann nøye med å informere om kva som møtte dei og kva dei ville kome til å sjå. Dei fekk deretter høve til å velje om dei ville gjennomføre oppgåver på sjølve Utøya eller søkje på omkringliggjande øyar. Dykkaroppdraget denne dagen gjekk ut på å søkje etter omkomne personar, og det vart gjort funn i vatnet av dykkarar frå OBRE ca. klokka 12 på dagen.

Søk med dykkarar vart gjort til midnatt på laurdagen, og heldt fram på sundagen. I denne perioden bemanna også personell frå brann- og redningsvesenet ferja MS Thorbjørn. Frå sundag ettermiddag var brann- og redningsvesenet til hjelp for politiet i grovsøk på Utøya.

Etter at dykkaroppdraget var avslutta på sundagen, vart DRBV sett i dykkarberedskap. DRBV bidrog også med ei urban redningsgruppe måndag 25. juli saman med ei klatregruppe frå Asker og Bærum brannvesen IKS (ABBV).

I tillegg var personell frå brann- og redningsvesenet med på finsøk av Utøya, og deltok 27. juli med tilrigging av brygga på Utøya på grunn av høg vasstand.

Skildring av innsatsen frå kvart enkelt brann- og redningsvesen under dykkaroppdraget

Modum brannvesen:

Vart utalarmert fredag klokka 18:36 etter at det vart observert personar som sumde i retning Modum. Dei fekk melding om å setje ut båten ved Vikersund for å plukke opp desse personane. Utøya var på dette tidspunktet ikkje sikra, så dei fekk melding om ikkje å nærme seg øya. Frå klokka 20:26 søkte mannskapa frå Modum brannvesen langs land innanfor Utøya, og returnerte klokka 02:30. Modum brannvesen var i beredskap resten av natta, og mannskapa deltok i overflatesøk laurdag frå klokka 12:00 til klokka 00:30. Dei møtte også opp for å gå finsøk søndag, men vart etter noko venting dimitterte og returnerte til eigen stasjon.

Jevnaker brann og redning (JBR):

Vart utalarmert klokka 18:36 for å stå til teneste med overflatereddarar og båt. Mannskapa vart sette i overflatesøk rundt Geitøya klokka 20:26, og returnerte klokka 02:11. Desse returnerte til Jevnaker stasjon laurdag klokka 21:53. I følge eiga rapportering vart det opplevd som om det var mykje ventetid.

Drammensregionens brannvesen IKS (DRBV):

Klokka 18:59 bad V110 om bistand med redningsdykkarar og overflatereddarar til Utøya. Dykkarane var på veg klokka 19:16. Dei opplevde trafikale utfordringar på veg til framkomststaden som var Storøya. RBR rekvirerte båt klokka 20:52, som vart sett ut ved Svangstrand i Sylling på grunn av framkomsttilhøve og trafikale problem på vegen. Denne båten søkte langs land nordover, og fekk melding om å møte ved Elstangen. Øya var ikkje sikra, så båten skulle unngå området nærast Utøya. Klokka 21:47 vart båt nr. to rekvirert (IUA-båten). Denne låg i Drammenselva, og måtte takast opp på hengjar og klargjerast til innsats. Også denne båten vart sett ut i Sylling, klokka 22:10. Båe båtene var sette i organisert søk klokka 23:36. Redningsdykkarane vart fyrst brukte til å ta imot overlevande, skadde og omkomne på grunn av at øya ikkje var sikra og inga dykking enno var tillate.

Mannskapa frå DRBV vart dimitterte for dagen klokka 02:06. Innsatsleiar som var på Utøya avtalte direkte med DRBV at innsatsen skulle takast opp att klokka 07:00 laurdag morgon, med oppmøtestad på Elstangen. DRBV vart også bede om å vere til teneste for KRIPOS utover laurdagen.



Foto: Vestfold Interkommunale brannvesen

Sundag var dykkarane i beredskap for ROV i tillegg til søk etter omkomne. DRBV var til stades med redningsdykkarar 23., 24., 25., 27., 28. og 29. juli, og hadde i tillegg eit taulag (urban redningsgruppe) ute 25. juli for å gjere finsøk etter eigedelar i bratte fjellskrentar.

Ringerike brann- og redningsteneste (RBR):

RBR hadde mannskap i innsats kvar dag fram til og med 30. juli. Fram til besøksdagane gjennomførte RBR sporadisk enkeltoppdrag for politiet. RBR leidde og koordinerte innsatsen frå brann- og redningsvesena.

Kongsberg brann- og redningsteneste (KBR):

Vart utalarmert klokka 19:22 via V110. KBR stilte med båt og seks dykkarar fredag, og fire dykkarar laurdag. Dykkarane søkte rundt Utøya med eigen båt til dykking kunne setjast i verk rett over midnatt. Under søket var det væpna politi om bord i båten for å vareta tryggleiken til mannskapa.

Dykkarane dykka fire dykk i løpet av natt til laurdag, og var inne klokka 05:57. Dykkarar frå KBR var i gang med dykking laurdag klokka 13:49 og vart dimitterte klokka 22:56.

Oslo brann- og redningsetat (OBRE):

V110 sende førespurnad om bistand med redningsdykkarar klokka 19:18, desse var framme ved Elstangen ca. klokka 20:25, og måtte avvente dykkinga då Utøya ikkje var klarert. OBRE sende leiarstøtte for sine dykkarar, som

var framme ved Storøya klokka 21:58. Klokka 22:11 var leiarstøtta på plass i IL-KO, og mannskapa fekk løyve til å dra til brygga på Utøya og vente der på klarsignal frå politiet. Dykkarane starta med å hente opp omkomne frå vatnet klokka 22:56, og fekk endeleg klarsignal til å dykke klokka 23:52. Leiarstøtta frå OBRE skulle ikkje vere plassert ute på sjøve Utøya, men vere eit bindeledd inn i IL-KO og ha kontakt med dei brann- og redningsvesena som hadde samband på Naudnett (OBRE, KBR og DRBV). Seinare på kvelden drog likevel leiarstøtta ut på Utøya for å avklare neste dags innsats med politiets innsatsleiar på øya. Det vart då avtalt at innsats skulle starte opp klokka 07:00 laurdag morgon med dykkarar, redningsbåt og ATV.

Laurdag held dykkarinnsatsen fram, og det vart gjort eit funn som vart meldt inn klokka 11:50. Politiet starta identifisering av omkomne klokka 14:15, og bad om bistand frå OBRE sin båt til å halde nærgående journalistar i båtar på avstand. Innsatsen frå OBRE vart avslutta sundag klokka 18:01.

Gjøvik brannvesen:

Tok sjølv kontakt med V110 laurdag morgon klokka 09:50 med spørsmål om dei skulle sende dykkarar. Det vart stadfest at dykkarar og båt var ynskt, og seks dykkarar og dykkarleiar var på plass i IL-KO ca. klokka 11:30. Dykkarane var i vatnet klokka 13:49 for søk etter forventa omkomne. Gjøvik brannvesen var også til hjelp med å frakte omkomne frå Utøya til land. Dykkarane vart dimitterte klokka 22:56.

4.2.1e Brann- og redningsvesenet sine samla arbeidsoppgåver under hendinga på Utøya

Brann- og redningsvesenet gjennomførte mange og varierte oppgåver i samband med hendinga på Utøya, blant anna:

- Rettleiing av personar på Utøya som ringde inn til naudnummeret 110
- Tok opp personar frå vatnet
- Dykking etter forventa omkomne
- Fyrstehjelp
- Søk i bratte område
- Manngard for søk etter spor (mobiltelefonar, bitar av klede, blodspor)
- Bemanna MS Thorbjørn
- Dykkarberedskap
- Bistand til KRIPOS med fotografering av omkomne
- Klargjering av omkomne for transport
- Transportoppdrag med båt
- Mottak av omkomne, skadde og overlevande som kom inn til land
- Bistand ved bruk av ROV
- Organisert søk med båtar, overflatesøk, søk under vassflata og sokning
- Urban redningsgruppe/taulag
- Finsøk på øya
- Henting av personlege effektar som låg att på øya 27. juli
- Tilrigging av brygge på Utøya 28. juli på grunn av etter kvart høg vasstand
- Riving av gjerde, rydding av plass
- Hogging av tre
- Dirigering av trafikk
- Rigging av lysutstyr
- Matbestilling
- Rekvirerte olje og drivstoff til båtane
- Vakthald rundt øya
- Brannberedskap på besøksdagar for pårørande og overlevande
- Intern transport med ATV

4.2.2 Brann- og redningsvesenet si eiga vurdering av innsatsen

Vestviken 110 IKS (V110) og dei involverte brann- og redningsvesena har sjølve gjort vurderingar av oppgåvene og arbeidet som vart gjennomført i samband med hendinga på Utøya. Dette kapitlet gjev att desse vurderingane, som er henta frå skriftlege dokument sende til arbeidsgruppa og samtalar med utvalde av dei involverte aktørane.

4.2.2a 110-sentralen

I følge V110 sin eigen erfaringsrapport frå hendinga på Utøya²⁵ var det vanskeleg for operatørane ved V110 å organisere brann- og redningsvesenet då dei ikkje hadde naudsynt informasjon om behov for bistand. Samlokaliseringa mellom 112-, 110- og 113-sentralane på politihuset i Drammen gjorde at dei tre vaktleiarane hjå politi, brann og helse kunne dele operativt viktig informasjon utanom samband, og etter deira vurderingar, letta dette informasjonsflyten innetter i sentralane.

Beredskapsgransene til verkeområda for dei ulike naudetatane gjorde likevel at V110 måtte få kontakt med 112-sentralen i Nordre Buskerud, då det var den som hadde politileiinga.²⁶ Då 112-sentralen i Nordre Buskerud tok kontakt med V110 på telefon klokka 18:02:42 vart det stilt spørsmål om brann- og redningsvesenet hadde båt på veg til Utøya. V110 svarte at dei heldt på å varsle ut brann. Klokka 18:02:09, hadde V110 varsla Ringerike brann- og redningsteneste om bistand til transport av bærer frå sjukehuset etter førespurnad frå AMK.

Operatørane ved V110 har i ettertid stilt spørsmål om dei burde gjeve eit førehandsvarsel tidlegare i hendinga, alt då dei skjønnte at det var folk som var i vatnet.

På grunn av at det var ei uoversiktleg hending i akutfasen, og at det per i dag ikkje ligg føre nokon skriftleg instruks på brann- og redningsvesenets definerte oppgåver under ein politiaksjon der ”skyting pågår”, vurderte dei involverte på 110-sentralen det som riktig å avvente utalarmeringa av brann- og redningsvesenet til kontakten med 112-sentralen i Nordre Buskerud var oppretta. Dei definerte oppdraget i starten som eit politioppdrag, og visste korkje oppgåver, oppmøtestad eller kva slags utstyr det var behov for at brann- og redningsvesenet skulle stille med. I hendingar som involverer våpen er det vanleg praksis at det blir bede om bistand frå politiet. I etterkant av 22. juli har ein likevel sett behov for å etablere tydelegare rutinar ved slike hendingar. V110 etterspør også instruksar med forankring

²⁵ Erfaringsrapport frå ”Utøya-hendinga” 22. juli 2011

²⁶ Ref. kap. 3

i lovverk innan brann- og redningsvesenet sine oppgåver og ansvar i hendingar som blir definerte som ”skyting pågår”, ”first responder” og ”mogleg hoppar”.

4.2.2b Ledelse og organisering

RBR si vurdering når det gjeld organiseringa av brann- og redningsvesenet sin innsats var at det i denne hendinga ikkje var behov for formell ELS (Einskapleg leiingssystem) organisering av brann- og redningsvesenet. Det vart likevel identifisert behov for rolle- og sektorinndeling og dei tiltaka som vart sette i verk, vart vurdert som gode og funksjonelle.

Røynslene som vart gjorde under hendinga på Utøya viste at leing av ein skadestad som har eit visst omfang både geografisk og med mange brann- og redningsvesen i samarbeid, krev at ein innordnar seg leiingsstrukturen som er vald når ein står til teneste for andre brann- og redningsvesen. Politiet opererte med fleire innsatsleiarar (IL), både på land og ute på øya, noko som førte til noko uklare kommandolinjer. Dei som var på Utøya vende seg til IL der ute, og dei som var på land vende seg til IL-KO som var oppretta der. Dette førte til at enkelte meldingar gjekk utanom Fagleiar Brann, noko dei involverte aktørane har vurdert som uheldig.

Det er også vorte peika på kor viktig det er å ha klart definerte roller blant leiarane på skadestaden. Operatørane ved V110 opplevde ein periode uvisse om kven som var øvste leiar av innsatsen frå brann- og redningsvesenet på staden. At det blir gjort tydeleg kven som er leiar av innsatsen frå brann- og redningsvesenet, vart derfor vurdert som viktig.

Det vart sakna loggførarfunksjon i IL-KO. V110 meinte i ettertid at dei med fordel kunne tilbydd seg å sende ein operatør, med nødvendig loggføringsutstyr, ut til IL-KO for å vere til hjelp med loggføringa.

I etterkant av dykkarinnsatsen har behovet for ein dykkarkoordinator blitt påpeika av fleire brann- og redningsvesen. Når så mange brann- og redningsvesen skal samarbeide med eigne dykkarar og dykkarleiar inn mot Fagleiar Brann, er det uttrykt behov for at ei eiga rolle som Dykkarkoordinator blir formalisert. Denne bør ha ein operativ leiarfunksjon og fungere som eit bindeledd mellom dykkarleiarane og Fagleiar Brann, og bør bemannast av ein person som har operativ røynsle i kombinasjon med lokalkjennskap til operasjonsområdet. OBRE har oversendt eit dokument til DSB om dette etter røynsler frå Utøya.

4.2.2c Kommunikasjon

Dei fleste brann- og redningsvesen som hjelpte til under innsatsen, rapporterte tilbake til eige brann- og redningsvesen via eigen 110-sentral, noko som medførte at kommunikasjonen gjekk utanom V110. At det var leiarar på staden som ikkje involverte den riktige 110-sentralen (som hadde hendinga i sitt dekningsområde) i forhold kring eigen innsats, vart av operatørane ved V110 vurdert som problematisk, fordi kommunikasjon og loggføring vart svært vanskeleg og mangelfull²⁷.

Kontakten mellom dykkarleiarane frå OBRE og Fagleiar Brann RBR var ei utfordring på grunn av at OBRE kommuniserte på Naudnett og RBR brukte analogt samband. Fagleiar Brann måtte derfor ringje V110, som igjen måtte ringe dykkarleiarane frå Oslo for å formidle meldingar. Dykkarane frå OBRE rapporterte likevel mest til eigen 110-sentral via si utsende leiarstøtte i talegruppa ”Norge Brann”. Dei held fram i denne talegruppa i tillegg til mobiltelefon så lenge dykkarane frå Oslo var på Utøya.

Det at OBRE ikkje vende seg direkte til Dykkar-koordinator, Fagleiar Brann og V110 vart vurdert som uheldig, då dette gjorde kommunikasjonen unødvendig vanskeleg. Eit anna moment som vart vurdert som uheldig, var at enkelte ikkje følgde sambandsreglementet eller brukte klare kallesignal, noko som gjorde at det i enkelte tilfelle vart tvil om kven som kalla på kven.

4.2.2d Personalomsorg og oppfølging

Etter å ha vore innsatsmannskap ved ei så krevjande hending som på Utøya, er det avgjerande at dei involverte kjenner seg varetekne når kvardagen tek til. Alle deltakande brann- og redningsvesen har hatt oppfølging av eigne mannskap i samsvar med planverk, i tillegg til at DSB har hatt møte med kvart av dei involverte brann- og redningsvesena. Enkelte har uttrykt at det er vanskeleg å bli ferdig med denne hendinga på grunn av at ho dagleg blir dekt i media, og ein stadig blir eksponert for, og minna på hendinga. Kvart brann- og redningsvesen har sendt inn rapportar om eiga deltaking i hendinga 22. juli, medrekna også eigne skildringar av oppfølging av mannska.

Vestviken 110 IKS:

Røynsler gjorde ved V110 tilseier at operatørane har stor nytte av å prate med kvarandre når dei opplever krevjande hendingar. Denne kontakten kollegaer imellom fungerer i det daglege som viktig i bearbeidinga av hendingar. I ettertid fekk alle involverte tilbod om individuelle samtalar med operativ leiar ved V110 og/eller bedriftshelseteneste

27 Erfaringsrapport frå ”Utøya-hendinga” 22. juli 2011, Vestviken 110 IKS

som har kriseberedskap for kriseterapi og sorgreaksjonar for utrykkingspersonell. Men samtalan operatørane seg imellom, som vart gjorde under og i perioden etter hendinga, har etter deira oppfatning vore tilstrekkeleg for dei involverte ved V110. Dei hadde også ein kort felles debrief med AMK og politiet 23. juli.

V110 har også saman med Ringerike brann- og redningsteneste gått gjennom skrivne loggar og lydlogg. Dette har for dei fungert som eit ledd i bearbeidinga av hendinga, og i tillegg gjeve ei betre forståing av situasjonen under hendinga.

Ringerike brann- og redningsteneste:

RBR gjennomførte defusing av alle mannskap fortløpande før dimittering. Laurdag ettermiddag starta ein opp med intern debriefing av mannskap. På grunn av omfanget av hendinga vart det avgjort at ein i tillegg skulle gjennomføre debriefing med profesjonelle, det vart knytt kontakt med Senter for Katastrofepsykologi som starta gruppevis debriefing tysdag 26. juli.

ABBV vart kontakta same dag med ein førespurnad om dei kunne låne ut to mannskap for å forsterke vaktlaget på Hønefoss.

Dette for at mannskapa ved RBR kunne få avlastning og ta fri ved behov, samstundes som at RBR skulle kunne oppretthalde beredskapen. Denne ordninga vart sett stor pris på av mannskapa ved RBR, og tilbakemeldingane var at det var ei god form for psykisk debriefing å kunne snakke med andre brannkonstablar frå eit nabobrann- og redningsvesen.

Frå laurdag 23. juli vart det oppretta eit lågterskeltilbod for mannskapa der dei som ynskte å snakke kunne kontakte bedriftshelsetenesta eller overordna vakt. Tilsvarande stilte tillitsmannsapparatet seg til disposisjon for kollegaene. RBR har ikkje hatt ei kollegastøtteordning, men dette ynskjer ein å etablere.

Jevnaker brann og redning:

Leiar beredskap hadde to debriefingar med mannskapa i løpet av kvelden 22. juli, i tillegg til ein debrief med mannskapa då dei kom inn til stasjonen denne natta. Kriseteamet i kommunen var delaktig på Sundvolden Hotel og gjennomførte ein debrief laurdag 23. juli. I ettertid vart det halde to samlingar med tilsette og kriseteamet, og enkelte mannskap deltok på debriefing på Sundvolden Hotel i regi av nasjonalt kriseteam 29. juli.

Modum brannvesen:

Har hatt lange samtalar med leiar i tillegg til møte med bistand frå Modum Bad²⁸. Alle har delteke på møte i etterkant, og skal følgje ein fastsett oppfølgingsplan. Det er også gjeve rom for at den enkelte kan ta kontakt dersom det er ynskjeleg.

Drammensregionens brannvesen IKS:

Har gjennomført defusing av alle involverte, og oppfordra mannskapa til å bruke kvarandre som støtte. Det har vorte informert om DRBV si kollegastøtteordning. Debriefingar med bedriftshelsetenesta er gjennomført, der det dessutan også vart tilbydd individuelle samtalar, attåt samtalar med leiarar og fortløpande individoppfølging. Alle tilsette mottok dessutan eit informasjonsskriv om DRBV sin innsats, noko dei fekk gode tilbakemeldingar på.

Kongsberg brann- og redningsteneste:

Hadde debrief etter at dei kom til stasjonen etter at innsatsen var avslutta, og debrief med dykkarane sundag 24. juli.

Oslo brann- og redningsetat:

Oppfølging av leiarar og mannskap har vore gjennomført ved eiga kollegastøtteordning. I tillegg har det vore lagt vekt på synleg leing og informasjon.

Gjøvik brannvesen:

Førebudde mannskapa godt på veg til Utøya, og gjorde avtalar om at ein skulle passe på kvarandre under oppdraget. Fyrste debrief vart gjennomført då mannskapa kom til stasjonen etter at oppdraget var ferdig natt til måndag. Brann- og redningsvesenet har seinare gjennomført fleire debriefingar, og hatt telefonisk kontakt med dei involverte. Det vart tilbydd samtalar med bedriftshelsetenesta, og mannskapa deltok på minnesermonien.

Asker og Bærum brannvesen IKS:

Hadde debrief leidd av ein tilsett med kompetanse på psykososial handtering av stress- og krisesituasjonar 26. juli. Har også hatt møte med andre brann- og redningsvesen og 110-sentralar som var involverte.

²⁸ <http://www.modum-bad.no/>

5. DSB SINE VURDERINGAR – RØYNSLER OG OPPFØLGINGSPUNKT

5.1 MOTTAK AV NAUDMELDING, ALARMERING OG UTKALLING

5.1.1 Forholdet mellom 110-sentral og brann- og redningsvesen

Brann- og redningsvesenet sine 110-sentraler fungerer som alarm-/fagsentral, i motsetnad til 112-sentralane ved politiet som er operasjonssentral. Denne skilnaden er viktig når det gjeld ressursstyring. Politiet sine operasjonssentraler styrer politiets operative ressursar, og har ansvaret for dei hendingsstyrte politiinnsatsane. Dette inneber den daglege ressursstyringa av blant anna køyretøy, materiell og tilgjengelege tenestepersonar, attåt koordinering av innsatsar og generell rådgjeving til innsatspersonell.²⁹ Operatørane på 110-sentralane har ikkje same styringsretten overfor ressursane frå brann- og redningsvesenet. Ressursane i brann- og redningsvesenet er kommunale, og styringsretten er tillagt brannsjefen (overordna vakt) i det enkelte brannvesenet. Oslo 110-sentral er likevel noko annleis organisert. Denne 110-sentralen er meir å rekne som ein operasjonssentral, fordi operatørane har utvida fullmakter til å styre ressursane slik dei finn det føremålstenleg. Denne skilnaden mellom Oslo 110-sentral og Vestviken 110 IKS (som er ein ”tradisjonell” 110-sentral) hadde innverknad på korleis operatørane handla då naudmeldingane byrja å kome inn fredag 22. juli.

Etter å ha fått stadfest over sambandet at ei bombe hadde eksplodert i Regjeringskvartalet, styrte Oslo 110-sentral alt av ressursane ved OBRE ned til sentrum. Kort tid etter tok leiaren ved 110-sentralen, i samråd med brigadesjefen, avgjerda om å kalle inn ressursar frå nabobrannvesena. Med bakgrunn i eksisterande avtalar vart Nedre Romerike brann- og redningsvesen (NRBR), Søndre Follo brannvesen (SFB), Nordre Follo brannvesen (NFB) og Asker og Bærum brannvesen (ABBV) bedne om bistand for å dekkje opp beredskapen i tilfelle fleire hendingar i Oslo. Mannskapa ved NRBR hadde lytta på Naudnett og sat allereie i bilen og venta på utkalling, det same galdt også mannskapa frå ABBV. Etter kvart som ressursane vart gjorde tilgjengelege for OBRE, var det leiaren ved Oslo 110-sentral som tok avgjerder om kvar ressursane skulle plasserast for å sikre best mogleg beredskap. I tillegg gjennomførte leiaren ved 110-sentralen ei rekkje vurderingar i forhold til å sikre best mogleg utnytting av dei sideforflytta ressursane, eksempelvis om geografisk plassering, tilgang til stasjonsbygg og nøklar

til automatiske brannalarmer. I denne situasjonen var det svært positivt at OBRE hadde avtalar på plass som sparte verdifull tid i forhold til tilgang på ekstra ressursar på grunn av ei krevjande og langvarig hending. Det var også viktig at 110-sentralen hadde god nok kunnskap om, og fullmakter til, å foreta best mogleg plassering av tilførte ressursar. Dette letta arbeidet for leiinga elles i OBRE, som kunne konsentrere seg om dei oppgåvene dei stod ovanfor i Regjeringskvartalet.

Denne tilnærminga til sideforflytting fungerte spesielt godt fordi Oslo 110-sentral og OBRE er organisert i same brann- og redningsvesen, og fordi 110-sentralen er gjeven fullmakter til å styre alle ressursar for leiinga elles. For andre 110-sentraler som ikkje har eit slikt ”ein-til-ein” forhold vil ein slik tilførsel og sideforflytting av ressursar truleg by på nokre fleire utfordringar, fordi det vil måtte skje i nært samarbeid med den som har overordna vakt i det enkelte brann- og redningsvesen samstundes som det krev ein inngåande geografisk kunnskap om området for å gjere slike vurderingar som det Oslo 110-sentral gjorde.

Den viktigaste lærdomen for andre 110-sentraler er likevel kor viktig det er å ha på plass avtalar og rutinar som sikrar at dersom ei krevjande og omfattande hending skjer innanfor deira område, så er alle kjende med korleis ein best styrer ressursane, inkludert sideforflytting på tvers av grensene for brann- og redningsvesena, for å sikre best mogleg beredskap totalt sett. Planane bør også ta for seg styring av ressursar ved hendingar på alle nivå, frå lokalt, via regionalt til nasjonalt nivå.

Då dei fyrste telefonsamtalane kom inn til Vestviken 110 IKS (V110) var det informasjon om ”skyting pågå”. Kombinasjonen av denne informasjonen, at politiet ikkje bad om bistand og eit ”ein-til-mange” forhold mellom V110 og brannvesen som sentralen dekkjer, var medverkande til at alarmering og utkalling ikkje skjedde på same måte hjå V110 som hjå Oslo 110-sentral.

5.1.2 Alarmeringsrutinar

Alle samtalane som V110 mottok den fyrste halve timen gav informasjon om at det var skyting på Utøya, og operatørane valde derfor å avvente alarmering og utkalling av mannskapa frå Ringerike brann- og redningsteneste (RBR). Operatørane fokuserte heller på å hjelpe innringjarane på best mogleg måte. Fyrst etter nærare 30 minutt vart kontakt oppretta mellom V110 og RBR. Samstundes kom det inn meir utfyllande informasjon frå politi og helse, og bårepakke og båt vart rekvirert. Dette førte til at brann- og redningsvesenet (RBR) rykte ut.

²⁹ PBS I, Politiets beredskapssystem del I, retningslinjer for politiets beredskap.

Arbeidsgruppa meiner at tydelegare avtalar mellom brann- og redningsvesenet og V110 om kva som er riktig prosedyre i situasjonar der ”skyting pågår”, ville medverka til tidlegare alarmering og varsling av RBR. OBRE har ein tydeleg instruks på kva som er brann- og redningsvesenet og 110-sentralen si rolle når det kjem inn melding om at ”skyting pågår”. Hjø V110 var ein liknande rutine på plass for ”skyting pågår” innanfor området til Drammensregionens brannvesen IKS (DRBV), men liknande rutine var ikkje på plass for alle brannvesena i dekningsområdet for 110-sentralen.

Røynsle frå 22. juli tilseier at DSB bør sjå på behovet for ein rutine om brann- og redningsvesenets bistand til politiet.

Når det gjeld sjølve tidspunktet for alarmering og varsling av RBR gjennom Vestviken 110 ser arbeidsgruppa det som uheldig at det gjekk såpass lang tid frå mottak av fyrste naudtelefon og til brann- og redningsvesenet vart varsla. Ei tidlegare varsling ville gjeve brann- og redningsvesenet meir tid til førebuingar.

I framtida er det viktig at når ein 110-sentral får informasjon om ei hending innanfor det geografiske området til eit brann- og redningsvesen, så bør dei om ikkje anna opprette kontakt for å informere leiinga for brann- og redningsvesenet om hendinga dersom dei er usikre på om det dreier seg om eit oppdrag for brann- og redningsvesenet. På den måten vil det bli opp til leiinga for brann- og redningsvesenet, som har styringsrett overfor brann- og redningsvesenet, å avgjere om det er noko ein ynskjer å rykkje ut til eller ikkje.

At slik tidleg informasjon er viktig, blir også støtta av RBR, som i framtida har meddelt V110 om at dei ynskjer tidlegare informasjon om alle hendingar, samstundes som at V110 har endra sine rutinar for varsling av brann- og redningsvesenet. Det som i framtida er avgjerande, er at det ikkje oppstår forseinking mellom mottak av naudmelding og alarmering og varsling av brann- og redningsvesenet.

Det er brann- og redningsvesenet sitt ansvar å sikre at dei, i samarbeid med sin 110-sentral, har utarbeidd og kontinuerleg oppdaterer alarmeringsrutinane sine. Det er også viktig at naudsynte fullmakter er del av desse rutinane. Dette vil berre bli viktigare med implementeringa av landsdekkjande Naudnett, der det vil bli eit større fokus på alarmering av næraste ressurs.

Både Oslo 110-sentral og Vestviken 110 IKS melder elles om positive effektar av operatørar som er trygge i rolla, som kjenner kvarandre og som har arbeidd saman ei stund, og

at alle operatørar har god brannfagleg kompetanse. Likevel er det ei viktig røynsle etter handteringa av hendingane 22. juli at det er behov for kompetanse til å utføre hurtig loggføring undervegs i arbeidet. Dette for både å få på plass viktig informasjon som kan stø opp om operative avgjerder undervegs i handteringa av hendinga og for å gje god informasjon om hendinggangen i etterkant.

5.2 SKADESTADSARBEID

5.2.1 Rolla og oppgåvene til brann- og redningsvesenets

Innsatsane som vart utførte av naudetatane den 22. juli var spesielt krevjande fordi det mannskapa møtte var så uverkeleg. I tillegg vart arbeidet ytterlegare komplisert som følgje av at innsatsen var innretta i to ulike løp. Det gjekk føre seg ein politiaksjon for å pågripe gjerningspersonar samstundes som det var ein storstilt redningsaksjon. I Oslo vart det forholdsvis hurtig gjeve klarsignal om å starte redningsarbeidet, medan på Utøya var prosessen med klarering av området meir komplisert og tidkrevjande.

OBRE har som einaste brann- og redningsvesen i landet ei gruppe som er spesialisert i det som blir kalla ”urban search and rescue” (USAR). OBRE følte ikkje sjølv at dei vart utfordra på utstyr og kompetanse i den situasjonen dei møtte i Regjeringskvartalet, men har sjølv retta søkjelys på dei utfordringar ein ville fått dersom éin eller fleire av bygningane hadde rasa saman. Den kompetansen og det utstyret OBRE disponerer gjennom si USAR-gruppe er likevel ei spesialisering utover det som er normalt i brann- og redningsvesenet. Eksempelvis var denne gruppa til hjelp for Ålesund brann- og redningsvesen i handteringa av den samanrasa bygningen i Ålesund i 2008. Hendingane 22.juli tydeleggjorde at brann- og redningsvesena i Noreg kan bli stilte overfor hendingar som krev kompetanse eller kapasitetar utover det dei sjølve disponerer. DSB ser med bakgrunn i dette behov for ein gjennomgang av oppgåveløysing på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå med tanke på kva kompetanse og kva kapasitetar som brann- og redningsvesena skal kunne stå til teneste med i den samla nasjonale beredskapen.

Då alle naudetatane var varsla om hendinga på Utøya, vart IL-KO fyrst oppretta på Esso-stasjonen på Sundvollen. På dette tidspunktet var gjerningsmannen framleis ikkje pågripen og politiet hadde hovudfokus på sikring av området. Brann- og redningsvesenet og helse kunne likevel fokusere på redningsarbeidet og behova knytte til mottak av skadde, evakuerte og omkomne.

Rapportering frå leiarane av brann- og redningsvesenet som var til stades i IL-KO på Esso-stasjonen fortel om godt samarbeid mellom dei tre naudetatane, og at brann- og redningsvesenet på eige initiativ avlasta politiet gjennom at Fagleiar brann tok initiativ til å starte prosessar som vanlegvis er styrt av politiet, eksempelvis dirigering av trafikk, val av stad for oppretting av mottakssenter og rekvirering av Sivilforsvaret. Det gode samarbeidet mellom naudetatane heldt fram etter at IL-KO vart flytt til Elstangen kort tid etter. Politiet hadde i denne perioden framleis fokus på tryggleiken og den pågåande politiaksjonen.

Ved framkomst på Elstangen tok brann- og redningsvesenet ansvar for dei mange oppgåvene som ikkje naturleg tilhører politi eller helse, slik som til dømes hogging av tre for å sikre tilkomst og tilrettelegging for sjøsetting av båtar og mottak av evakuerte. I tillegg utførte brann- og redningsvesenet heile tida fyrstehjelp, og etter kvart gjennomførte dei søk i strandsona og søk i vatnet etter omkomne.

Røynlene frå innsatsen viser at brann- og redningsvesenet si rolle kanskje er den som er mest fleksibel av dei tre naudetatane, og at brann- og redningsvesenet i kraft av rolla si som viktigaste tekniske redningsressurs utfører mange ulike oppdrag som er avgjerande for at handteringa av ei hending skal gå så optimalt som råd. Dette er likevel oppgåver som det kanskje ikkje alltid blir retta mest merksemd mot. Til dømes tok brann- og redningsvesenet ansvar for å sikre drivstoff til båtar som gjennomførte søk på Tyrifjorden, men denne jobben fekk naturlegvis mindre merksemd enn det arbeidet som vart utført av dei som sat i båtane. Røynlene frå innsatsen viser også verdien av samvirkekurs og -øvingar som set leiarane og mannskapa frå brann- og redningsvesen, politi og helse i stand til å forstå kvarandre sine ansvarsområde og reaksjonsmåtar på best mogleg måte. Ein slik forståing er slik arbeidsgruppa ser det ein viktig føresetnad for at brann- og redningsvesenet skal kunne vareta si fleksible rolle på ein god måte og følgjeleg kunne vere til hjelp for og assistere dei andre naudetatane best mogleg.

5.2.2 Dykkarinnsats

På bakgrunn av oppringingar til naudalarmeringssentralane og forteljingar frå overlevande frå Utøya vart det tidleg klart at det var behov for å gjennomføre søk i vatnet. Dette er eit arbeid som brann- og redningsvesenet ofte har ansvar for, men det er ikkje ei teneste alle brann- og redningsvesen tilbyr. Mannskap med relevant kompetanse vart derfor kalla inn frå fleire omkringliggjande brann- og redningsvesen.

Innleiingsvis vart det søkt på stader der det hadde vore gjort markeringar frå søkshund, men etter kvart viste det seg at dette vart ei for ressurskrevjande tilnærming på grunn av talet på stader det var gjort markering kombinert med dypt vatn, dårleg sikt og sterk straum. Brann- og redningsvesenet sine røynsler frå tidlegare tilsa at ein sjeldan eller aldri gjer funn ved markering av søkshund i vatn. Det vart derfor valt å utføre resten av søka basert på kunnskap om kvar det var mest sannsynleg å gjere funn.

Mannskapa som deltok under søka sakna ein koordinator som hadde ansvar for alt av redningsdykking, og som sikra felles prosedyrar og leiing. *Eit ynske frå mannskapa er derfor at ein for framtida vurderer formalisering av funksjonen "redningsdykkarkoordinator" for å sikre at det ved store hendingar er ein koordinator på plass som rapporterer til Fagleiar Brann og som har kompetanse til å ta faglege diskusjonar og avgjerder og leie dykkarinnsatsen. Arbeidsgruppa stør behovet for ei formalisering av funksjon "redningsdykkarkoordinator".*

5.2.3 Arbeidsgjevar sine plikter overfor

innsatspersonell vs. innsatsen frå frivillige

På grunn av omfanget av eksplosjonen i Regjeringskvartalet og skytinga på Utøya var det mange sivile som tidleg vart klar over hendingane og som gjorde ein viktig innsats for å redde menneskeliv. Men fleire av personellet frå brann- og redningsvesenet opplevde det som problematisk å bli haldne tilbake av tryggingssynsamstundes som sivile var i innsats. I samband med hendinga på Utøya vart til dømes personell frå brann- og redningsvesenet, helse og politi ståande og sjå på at campingturistar og fastbuande var ute på Tyrifjorden og hjalp skadde, medan dei sjølve hadde fått ordre om å bli på land og vente. Personell i brann- og redningsvesenet er under innsats regulert av brann- og eksplosjonsvernsløva, arbeidsmiljølova og internkontrollforskrifta, noko som gjev eit anna utgangspunkt enn innsats frå sivile.

Dette tydeleggjer behovet for ein gjennomgang av gjeldande reglar for varetaking av tryggleiken for innsatspersonell, for å vurdere kor vidt dette er noko ein må akseptere eller om det er råd å endre tryggingrutinane slik at innsatspersonell får større handlingsrom i slike tilfelle.

5.3 OVERORDNA INNSATSLEIING

5.3.1 Stab og enheitleg leiingssystem

Under handteringa av hendinga i Regjeringskvartalet oppretta OBRE stab på eit tidleg tidspunkt. Normal praksis hjå OBRE er at staben blir oppretta på hovudstasjonen. Men basert på røynlene frå øving

OSLO bad leiar av Oslo 110-sentral om at staben vart flytt til 110-sentralen slik at ein vart mindre avhengig av kommunikasjon over samband. Under øving OSLO erfarte ein at kommunikasjon mellom 110-sentralen og staben ved hovudstasjonen vart utfordra av for mykje støy på sambandet, noko som gjorde ein del avgjerdsprosessar vanskelegare, og det var viktig å unngå slike utfordringar under handteringa 22. juli. Som nemnt tidlegare var det for Vestviken 110 IKS ikkje eit like tett forhold mellom 110-sentralen og det brann- og redningsvesenet som hadde ansvar for innsatsen. I etterkant uttrykte Vestviken 110 IKS at dei ved ei framtidig krevjande hending ynskjer å tilby støtte til det brann- og redningsvesenet som har ansvar for innsatsen, gjennom at ein operatør frå sentralen reiser ut til skadestad og hjelper til med blant anna loggføring.

Røynslene frå både 110-sentralane viser behovet for at naudalarmeringssentralane er villige til å tilpasse rolla si etter situasjonane, og at dei kontinuerleg vurderer korleis dei best kan støtte brann- og redningsvesenet, anten det gjeld loggføringsfunksjon, kart eller annan informasjon.

Det er også viktig at alle 110-sentralar har merksemd på mest mogleg effektiv informasjonsdeling.

Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) har over tid vurdert høvet for etablering av ei felles e-postløysing for 110-sentralane i landet. Behovet for ei slik løysing ligg forankra i eit operativt behov for at sentrale beredskapsaktørar kan nå éin eller fleire 110-sentralar på ein effektiv og rask måte med e-post når ein situasjon krev dette. Direktoratet har gjennom samarbeid med Branns Driftsorganisasjon for Naudnett utvikla eit konsept for ei slik løysing. Denne vil sikre at e-post generert gjennom løysinga vil bli lesen og overvaka jamleg og at e-postar med viktig innhald eller hastemeldingar raskt blir fanga opp i det operative miljøet.

Ved både hendingar valde leiinga frå brann- og redningsvesenet å leie innsatsen etter inndeling av arbeidet i sektorar. Sektorinndeling er kjernen i ELS (Einskapleg leiingssystem) systemet. Røynslene tilseier at OBRE var tydelege på at dei arbeidd i tråd med ELS-systemet. Ringerike brann- og redningsteneste var tydelege på at oppgåveutføringa vart delt inn i sektorar men var usikre på kor vidt det innebar at dei hadde arbeidd etter ELS-systemet. *Røynslene tilseier at det er viktig å auke brann- og redningsvesenets kunnskap om ELS for å sikre ei samla forståing av dei viktigaste prinsippa i ELS-systemet og ei medviten utnytting av ELS-prinsippa under innsatsar.* Det er likevel viktig å poengtere at DSB finn det utfordrande å tilføre tilstrekkeleg ELS-kompetanse til alle brann- og redningsvesen i landet, då ein ikkje har høve til å

gjennomføre tilstrekkeleg tal kurs. Det bør derfor vurderast andre tilnæringsmåtar for å sikre at ELS-kompetanse blir gjeven så mange tilsette i brann- og redningsvesenet som råd.

5.3.2 Leiarfunksjonar og kommandolinjer

Under handteringa av hendingane på Utøya tok overordna vakt i Ringerike brann- og redningsteneste rolla som Fagleiar Brann. Han så likevel raskt behovet for leiarstøtte, og kalla inn bistand frå varabranssjefen i kommunen, som raskt var på plass og gjekk inn i den overordna leiinga. Fagleiar Brann brukte kallenamnet 0-1 medan leiarstøtta, som etter kvart plasserte seg på politihuset i Hønefoss, brukte kallenamnet 0-2. Sjølv om Fagleiar Brann (0-1) beheldt funksjonen som overordna vakt, var det tilfelle der 0-2 gav ordre til og styrte 0-1.

I tillegg vart funksjonen Fagleiar Brann på eit tidspunkt (under evakueringa av ferjekaia til Utøya) mellombels overført til ein tredje leiar, leiar av beredskapsavdelinga i RBR, som brukte kallenamnet 0-3. Dette medførte at det oppstod uvisse hjå Vestviken 110-sentral om kven som hadde den overordna leiinga av innsatsen frå brann- og redningsvesenet. Det er avgjerande at det til kvar tid er klart kven som har leiinga av innsatsen frå brann- og redningsvesenet, og øvste leiar i brann- og redningsvesenet må klart gje til kjenne at vedkomande har dette ansvaret. Spesielt gjeld dette mindre brannvesen med mindre røynsle i å leie store hendingar og der det ofte blir henta inn / tilbydd ressursar frå andre brannvesen.

Røynslene frå 22. juli viser også at det er viktig at spesielt mindre brann- og redningsvesen utarbeider og øver på utviding av leiargruppa ved større og meir krevjande hendingar, då det i slike situasjonar kan vere naudsynt med større leiingsapparat enn det som vanlegvis inngår i vaktordninga ved brann- og redningsvesenet. Vidare er det like viktig at andre brann- og redningsvesen som yter bistand til eit anna brann- og redningsvesen innrettar seg og saumlaust glir inn i den organisasjonen som det ansvarlege brann- og redningsvesenet har sett i verk. Dette fordi det er viktig at dei kommunale brann- og redningsvesena er i stand til å takle dei oppgåvene samfunnet forventar at dei skal handtere. Nye rednings- og beredskapsoppgåver for brann- og redningsvesenet krev ordningar der einskapleg leiing, felles terminologi, ressursoversikt, mobilitet, samarbeid og tydelege roller i redningstenesta der samverkande leiing står sentralt.

DSB meiner det er naudsynt med ein gjennomgang av oppgåvefordeling lokalt, regionalt og nasjonalt for å sikre ein struktur som medverkar til effektiv handtering av store hendingar.

5.4 SAMBAND

5.4.1 Naudnett og sambandsutfordringar OBRE

Den fyrste utfordringa OBRE hadde med samband var at uttrykkingsleiar, som var fyrste mann på plass ved Regjeringskvartalet og som hadde svært viktig informasjon om hendinga, ikkje kom igjennom på sambandet Vedkomande kjende det som ei stor utfordring ikkje å kome igjennom, samstundes som at det var vanskeleg for Oslo 110-sentral å ha oversikt over alle som ”stod på vent” og hadde informasjon å gje.

Utrykkingsleiar ville i dette tilfellet kunne ha trykt på ”naudknappen” på radioterminalen og dermed fått prioritet i nettet. Dette er ein funksjon som fyrst og fremst er utvikla for å vareta tryggleiken til alle mannskap, og sikrar at mannskap kjem i tale med 110-sentralen dersom det oppstår problem.

Arbeidsgruppa ser behov for at ”naudknapp”-funksjonen blir gjennomgått under opplæringa i bruk av radio-terminalane til Naudnett.

Vidare rapporterer OBRE om utfordringar ved bruk av samband og kommunikasjon i den augneblinken ein tok til å sideforflytte ressursar frå omkringliggjande brannvesen inn i OBRE sitt område. I byrjinga av innsatsen i Regjeringskvartalet følgde OBRE eige oppsett for kallesignal, som ikkje er samsvarande med det som står i gjeldande sambandsreglement for brann- og redningsvesenet.³⁰ I staden for å kalle bilane sine eksempelvis ”0-1-1” brukte dei berre nummer ”1-1”, i tillegg til at dei i staden for å kalle opp 110-sentralen med ”brann 01” slik det er skildra i sambandsreglementet brukte berre ”110”. Dette fungerte ikkje i den augneblinken ein flytta ressursar frå dei omkringliggjande brannvesena inn i OBRE sitt område fordi det då eksempelvis vart spørsmål om kva for ein ”110” det var snakk om fordi det då var fleire 110-sentralar involverte. Ein byrja derfor etter kvart å improvisere og nemningar som til dømes ”Moss 1-1” og ”Oslo 1-1” vart brukte, noko som ikkje er korrekt etter sambandsreglementet.

Sambandsreglementet for brann- og redningsvesenet har til føremål å leggje tilhøva best mogleg til rette for enkel, god og effektiv kommunikasjon på sambandet hjå alle brann- og redningsvesen, fordi effektiv kommunikasjon bidreg til effektiv innsats. *Det er behov for å gå igjennom sambandsreglementet for å sikre at det varetek alle sine behov, slik at alle brann- og redningsvesen i framtida er tru til det til kvar tid gjeldande sambandsreglementet. Det er også viktig at det blir oppretta eit regime for framtidige endringar i sambandsreglementet.*

5.4.2 Regionale sperrer/grenser på basestasjonar

I kvar basestasjon i Naudnett ligg det ei liste over kva samtalegrupper som kan få lov til å sende/lytte til den aktuelle basestasjonen (”valid site list”). Utan desse sperrene ville alle talegruppene i heile Naudnett vere nasjonale, men sperrene avgrensar lokale/regionale grupper til berre å fungere innanfor eitt sett med basestasjonar. Denne lista var opphavleg sett veldig stramt, men er no justert slik at ein har tilgang nokre kilometer utanfor det politidistriktet ein tilhører. Eksempelvis mister ein fyrst tilgangen til gruppene som høyrer til Oslo-regionen ved E-18 bommen i Vestfold.

Utfordringa ved større hendingar, der ressursar forflytter seg ut over / på tvers av slike regionale grenser, er at ein vil ha full dekning den eigne augneblinken for så plutsleg å miste tilgangen til den opphavlege talegruppa, utan at ein får noko forvarsel på terminalen. Mange oppfatar dette som at ein ikkje har dekning, men det er altså ei avgrensing som er sett på basestasjonane (og ikkje ei faktisk avgrensing i nettet).

Då OBRE sende dykkarar til hendinga på Utøya miste dei dekning/tilgang til si regionale talegruppe ved Sollihøgda. Dei gjekk då over på talegruppa Norge Brann for å kunne kommunisere med sin eigen 110-sentral (Oslo 110-sentral).

Fleire andre brann- og redningsvesen gjekk etter kvart også over på denne talegruppa. I denne hendinga var det ikkje noko problem at OBRE valde å bruke denne talegruppa, men hovudprinsippet i sambandsreglementet er at det brann- og redningsvesenet som gjev frå seg ressursar til eit anna brann- og redningsvesen, skal gå over i dette brann- og redningsvesenet sine talegrupper. Ressursane som vart sende frå OBRE til Utøya burde med andre ord ha vore knytt til Vestviken 110-sentral og deira regionale talegruppe.

Hendingane 22. juli viser derfor at det er behov for å opprette ein rutine for bruken av den nasjonale kanalen. Eksempelvis må det seiast noko om i kva situasjonar denne kanalen skal brukast. DSB står som eigar av kanalen i sambandsreglementet for brann- og redningsvesenet, og DSB har med denne talegruppa eit høve til å opprette kontakt med alle brann- og redningsvesen den dagen Naudnett er landsdekkjande. Dette vil kunne vere med å styrkje DSBs rolle som nasjonal branninstans.

I tillegg tilseier desse røynslene at ein bør gå igjennom oppsettet av dei regionale sperrene og vurdere kva innverknad desse sperrene kan ha ved hendingar som går på tvers av grensene på samarbeid mellom brann- og redningsvesen.

³⁰ Nasjonalt sambandsreglement for brann- og redningsvesenet

5.5 MEDIEHANDTERING

Under hendingane i Regjeringskvartalet og på Utøya var informasjonsbehovet hjå både pårørande, publikum og media enormt. I Oslo-området der Naudnett er implementert, med avlyttingssikra samband, var behovet om mogleg endå større enn tidlegare. Dette medverka til at det var eit stort press på alle involverte i innsatsen knytt til båe hendingane. Samstundes møtte brann- og redningsvesenet i Oslo og Ringerike ulike utfordringar knytt til at OBRE sjølv vart ramma av bombeeksplosjonen, medan Ringerike brann- og redningsteneste er eit så lite brann- og redningsvesen at dei ikkje har egne stillingar tileigna mediefunksjonar slik som OBRE har.

Det er politiet som har ansvar for å gje informasjon til og ha dialog med media ved slike hendingar. Men det tyder ikkje at brann- og redningsvesenet bør avstå frå å informere om eigen innsats. Informasjon om oppgåvene som har vorte gjennomførte er viktig i forhold til å synleggjere oppgåvene etaten har.

Arbeidsgruppa ser det som naudsynt at det blir utarbeidd ein strategi som er med på å hjelpe brann- og redningsvesena å finne sin plass i si rolle når det gjeld mediehandtering. Ein slik strategi bør også rette fokus på at med så mange mindre brann- og redningsvesen må ein ha som mål å utnytte dei ressursane som ligg i dei store brann- og redningsvesena på best mogleg måte.

5.6 PERSONALOMSORG

Fellesnemnaren for alle i brann- og redningsvesenet er at dei er kommunalt tilsette og det er kommunane som har arbeidsgjevaransvaret. Dei innsatsmannskapa som har vore i arbeid på dei to åstadene, har hatt svært sterke opplevingar og inntrykk.

Kollegastøtteordningane synest å ha fungert godt under og i etterkant av hendingane 22. juli. Alle brann- og redningsvesen og 110-sentralar har system på plass for å følgje opp mannskapa etter både små og store hendingar. Ringerike brann- og redningsteneste (RBR) melde at eit tiltak som var spesielt positivt for dei, var at i veka etter 22. juli så fekk dei bistand frå Asker og Bærum brannvesen (ABBV) til vanleg vaktordning (brannkonstablar frå ABBV gjekk inn i beredskapen til RBR). Dette gav etterlengta pusterom til dei av mannskapa som hadde vore med under innsatsen på Utøya og som hadde behov for ein liten pause. Dette bidrog til rask normalisering av situasjonen for RBR. Det synest viktig at spesielt mindre brannvesen lagar avtalar med nabobrannvesen der dei kan få til tilsvarande ordningar.

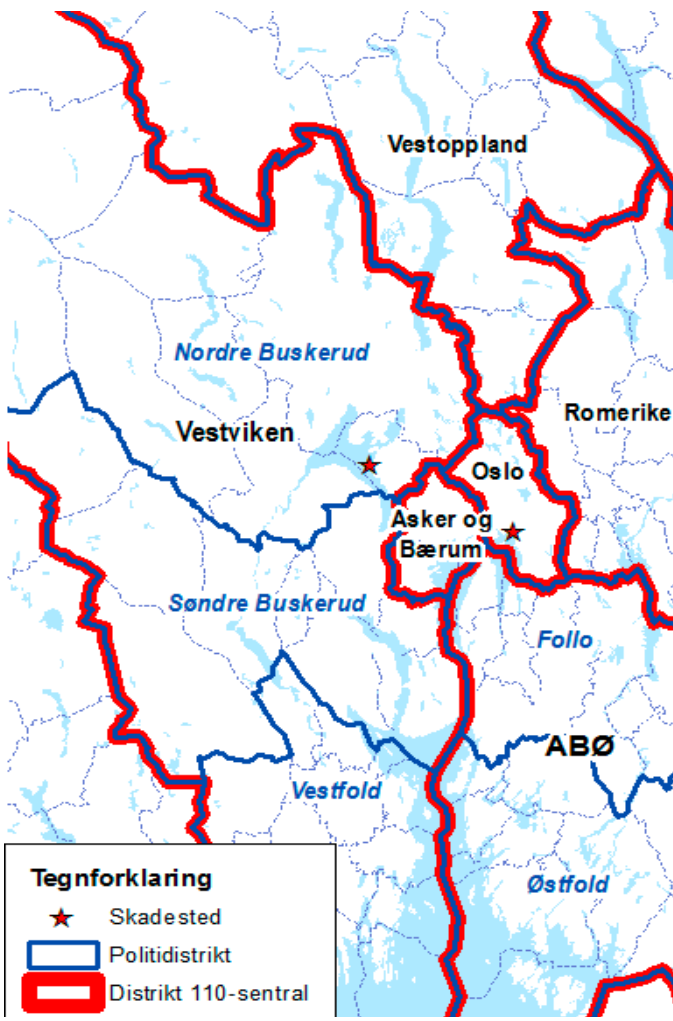
Fleire brann- og redningsvesen har i tida etter 22. juli også synleggjort ynsket om eit kollegastøtteprogram der målet må vere å tilføre brann- og redningsvesenet kompetanse til å hjelpe seg sjølv, samstundes som at det er råd å få ytterlegare hjelp frå ei gruppe mannskap med brei røynsle.

5.7 BRANN- OG REDNINGSVESENA SINE EIGNE EVALUERINGSARBEID

Tilbakemeldingane frå brann- og redningsvesena etter 22. juli er at det er ynskjeleg med meir evaluering av brann- og redningsvesenet sin innsats i framtida, slik at ein kan lære av hendingar på tvers av brann- og redningsvesengrensar. Brann- og redningsvesena ynskjer også bistand til eige evalueringsarbeid, gjerne i form av ein evalueringsrettleiar.

5.8 SAMVIRKE/SAMARBEID MED ANDRE NAUDETATER

Ei utfordring kring mottaket av naudmeldingane og varslinga av naudetatane for hendinga ved Utøya var dei ulike dekningsområda som dei tre naudetatane hadde. Brann- og redningsvesenet og helse sat ved same sentral i Drammen og snakka med kvarandre gjennom ei dør i vegg, medan operasjonssentralen for politiet (som leia politiet sin innsats ved Utøya) var lokalisert i Hønefoss. Ein teknisk feil i telefonoppsettet medførte også at 110-sentralen i Drammen hadde vanskar med å kontakte operasjonssentral i Hønefoss direkte. I vanlege tilfelle ville operatørane hjå politiet sett at det var 110-sentralen som ringde, men den 22. juli vart oppringingane frå 110-sentralen sette i same kø som alle andre innkomne samtalar. Samanfallande dekningsområde kombinert med samlokalisering av alarmsentralane for alle tre naudetatane ville truleg gjort kommunikasjonen mellom sentralane betre og enklare.



Ved Asker og Bærum 110-sentral, Oslo 110-sentral og Romerike 110-sentral fell 110-regionane saman med politidistrikta, medan ABØ og Vestviken 110 IKS dekkjer høvesvis to og tre politidistrikt.

Arbeidsgruppa finn ikkje dokumentasjon på at det vart gjennomført trippelvarsling i samband med skytinga på Utøya. AMK-sentralen til helse sende mykje personell med det same, og dei fyrste ambulansane var raskt på plass ved Sundvollen. Brann- og redningsvesenets personell frå Ringerike brann- og redningsteneste kom til Sundvollen ei tid etter at helsepersonellet var på plass. For dei skadde hadde det lite eller inkje å seie om brann- og redningsvesenet kom samstundes som, eller etter, helsepersonellet. Dei fyrste minutta var dette ein politiaksjon som ein framleis ikkje hadde oversikt over, og korkje helsepersonellet eller brann- og redningsvesenets personell fekk løyve av politiet til å nærme seg Utøya før området var sikra.

Det blir rådd til at ein går gjennom rutinar knytte til trippelvarsling, for å sikre auka merksemd om dette hjå alle operatorane ved naudalarmsentralane.

Arbeidsgruppa er av den oppfatninga at samanfallande dekningsområdeloperasjonsgrenser ville ha medverka til å sikre at alle tre naudetatane så tidleg som råd hadde den same forståinga av situasjonsbiletet.

Det var også ei stund ein del uklårt mellom naudetatane om kva ressursar som hadde vorte rekvirert og kven som kunne stille med kva ressursar. Ringerike brann- og redningsteneste har meddelt at dei ville ha henta båt til politiet før dei henta bærepackage på sjukehuset dersom dei hadde oppfatta at det tydeleg vart rekvirert båt av politiet. Tilgang til eit register med oversikt over kva ressursar som er tilgjengelege innanfor eit geografisk område kunne også ha medverka til ei betre oversikt og betre dialog mellom etatane om ressursar.

5.8.1 Forholdet mot politiet og Lokal Redningsentral (LRS)

Ringerike brann- og redningsteneste (RBR) sende på eit tidleg tidspunkt ein representant til politihuset, som straks melde seg for politileiinga. Politiets stab knytte kontakt med representant frå RBR, men Lokal redningsentral (LRS) med kollektiv leiing vart likevel ikkje etablert. Dette medførte at brann- og redningsvesenet ikkje hadde ei klar rolle i politiets stab, noko som av representant frå RBR vart oppfatta som ei stor utfordring. I Oslo vart ikkje LRS med kollektiv leiing etablert før tre timar inn i hendinga.

Eit velfungerande LRS inkludert innkalling av kollektiv leiing er av verdi for at alle samverkande naudetatar som er gjensidig avhengige av kvarandre skal ha ei felles situasjonsforståing med tydeleg avklarte roller. Brann- og redningsvesenet er ein del av den kollektive leiinga ved LRS, og ei formell etablering av LRS med kollektiv leiing ville vore eit tiltak som hadde styrkt samordning av ressursar og aktivitetar under hendinga 22. juli.

6. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONAR

Det er 325 brann- og redningsvesen i Noreg, berre åtte dekkjer meir enn over 100 000 innbyggjarar. Talet på uttrykkingar til store og krevjande hendingar er få. Den situasjonen som innsatspersonellet stod overfor den 22. juli framstår som både uverkeleg og svært krevjande. Utsiktene for eit bombeangrep på Regjeringskvartalet hadde vore diskutert blant naudetatane i Oslo og det var også gjennomført ei øving på eit liknande scenario. Skyting på Utøya med mange drepne var det likevel ingen som hadde føresett. Utfordringane for naudetatane i handteringa av desse to hendingane var mange, ikkje minst var det krevjande at det gjekk føre seg ein politiaksjon samstundes med ein redningsaksjon.

Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) er bindeleddet i den faglege linja mellom det kommunale brann- og redningsvesenet og Justis- og beredskapsdepartementet. Direktoratet ser det derfor som ei viktig oppgåve å synleggjere røynslene og læringspunkta frå brann- og redningsvesenet sin innsats 22. juli, med mål om at ei oppfølging av funna i evalueringa vil medverke til vidareutvikling av kompetanse og styrking av framtidig handteringsevne.

DSB ynsker spesielt å rette merksemd på den sentrale rolla brann- og redningsvesenet har ved redningsaksjonar og situasjonar som krev kompetanse og utstyr for søk i eller sikring av ulike typar bygningar. Brann- og redningsvesenet tek ofte ansvar for oppgåver som ikkje er dekte av politi og helse, og er gjennom den praktiske innretninga og kompetanseprofilen sin ein viktig leverandør av lokale, regionale og nasjonale redningsressursar.

Trass i dei svært krevjande og utfordrande forholda som brann- og redningsvesenet stod overfor den 22. juli, har DSB etter gjennomgang av hendingane kome til at innsatsen frå brann- og redningsvesenet som heilskap vart gjennomført på ein god måte, og at han var viktig for den totale handteringa av hendingane. Brann- og redningsvesenet hadde naudsynt kompetanse til å utføre dei redningstekniske oppgåvene dei vart sette til, samstundes som at evalueringa peiker på verdien av lokal og regional utarbeiding av planverk, avtalar og rutinar kring eskalering av hendingar. Det er også viktig at alle planar, avtalar og rutinar blir jamleg øvde, både internt i brann- og redningsvesenet og i samvirke med dei andre naudetatane.

Vidare meiner DSB det er naudsynt med ein gjennomgang av oppgåvefordeling og kompetanse og kapasitetar lokalt, regionalt og nasjonalt for å sikre ein struktur som bidreg til effektiv handtering av store hendingar.

Evalueringa har også identifisert utfordringar kring informasjonsdeling, samvirke og oppgåvefordeling mellom dei ulike naudetatane, og DSB ser behov for ein rutine om brann- og redningsvesenets bistand til politiet. I tillegg er det naudsynt med ein gjennomgang av grunnlagskriterium for etablering av lokal redningssentral (LRS) med kollektiv leing. Dette fordi eit velfungerande LRS inkludert innkalling av kollektiv leing er viktig for at alle samverkande naudetatar skal ha ei felles situasjonsforståing med avklarte roller.

7. KJELDELISTE

Asker og Bærum brannvesen IKS: *Svar- evaluering av brann- og redningsvesenets innsats de 22. juli som følge av terroranslagene i Oslo og på Utøya.*

Alarmsentral Brann Øst (august 2011): *Rapport etter 22. juli 2011 og tiltak iverksatt i ABØ med bakgrunn i oppfølging av prosedyrer, de signaler om utvikling i saken og usikkerhet rundt hva som ytterligere kunne skje.*

Drammensregionens brannvesen IKS': *Svar- evaluering av brann- og redningsvesenets innsats 22. juli som følge av terroranslagene i Oslo og på Utøya, Utøya – en kort oppsummering av DRBV's innsats 22.–27. juli 2011.*

DSB (15.08.2011) *Brann- og redningsvesenets innsats i forbindelse med terrorangrepene*, henta frå [http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Nasjonalt-beredskap/Aktuelt-Nasjonalt-beredskap/Brann- og redningsvesenets-innsats-i-forbindelse-med-terrorangrepene/](http://www.dsb.no/no/Ansvarsomrader/Nasjonalt-beredskap/Aktuelt-Nasjonalt-beredskap/Brann-og-redningsvesenets-innsats-i-forbindelse-med-terrorangrepene/)

Gjøvik brannvesen: *Evaluering av brann- og redningsvesenets innsats- terroranslagene i Oslo og Utøya*, logg Utøya 22.–23. juli 2011.

Jevnaker brann og redning: *Intern logg Utøya 22. juli–2011, evaluering 22. juli 2011 Jevnaker Brann og redning.*

Justis- og politidepartementet 1990: *Direktiv for politiet om redningstjenesten.*

Justis- og politidepartementet 1999: *Den norske redningstjenesten.*

Justis- og politidepartementet 2008: *Håndbok for redningstjenesten.*

Kongsberg Brann og Redning: *Ressursbruk ved Utøya, dykkarlogg og møtereferat frå 03.08.2011 med DSB.*

Logg: *Sammenfatning av Vestviken 110 IKS' lydlogg, og loggen til Ringerike Brann- og redning, Jevnaker brann og redning, Modum brannvesen, Drammensregionens brannvesen IKS, Kongsberg Brann- og redning, Oslo brann- og redningsetat og Gjøvik brannvesen.*

Modum brannvesen: *Modum brannvesens oppgaver under innsatsen ved Utøya.*

Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS (2011): *Beredskapsavdelingen: underlag for evaluering av brann- og redningsvesenets innsats 22.7.11.*

Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS (2011): *Evalueringsskjema etter branner.*

Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS (2011): *Hendelseslogg 001451.*

NOU 2012: 8: *Ny utdanning for nye utfordringer.*

Oslo brann- og redningsetat (2011): *Vedlegg 1. hovedrapport 22. juli 2011. eksplosjonen ved Regjeringskvartalet og dykkeoppdraget på Utøya.* Oslo 14.11.2011.

Oslo brann- og redningsetat (2011): *Terrorangrepene 22. juli.* Presentasjon.

Oslo brann- og redningsetat (2011): *22. juli. Evaluering av Oslo brann- og redningsetat.* Notat (skriftlige intervjuer til DSB)

Oslo 110-sentral: *Interne utrykningsrapportar.*

Oslo brann- og redningsetat: *Oslo kommune – brann- og redningsetaten.* Presentasjon ved brannsjef Myroldhaug, DSB dato.

Oslo brann- og redningsetat: *ELS-logg 22. juli 2011.*

Politidirektoratet 2011: *PBS1 Politiets beredskapssystem Del 1 – Retningslinjer for politiets beredskap.*

Pressemelding fra Statsministerens kontor. (12.08.2011) *Sitat frå mandat for uavhengig kommisjon (22. juli-kommisjonen) for å gjennomgå og trekkje lærdom fra angrepene på Regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011.* Henta frå <http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/pressester/pressemeldinger/2011/--viktig-a-trekke-lardom-for-bedre-fremt/mandat-for-uavhengig-kommisjon-22-juli-k.html?id=652336>

Vestviken 110 IKS (2012). *Erfaringsrapport fra "Utøya-hendelsen" 22. juli 2011*, utrykningsrapportar.

Intervjuer:

Intervju med Vestviken 110, 13.02.2012

Intervju med vaktleiar Oslo 110-sentral, 14.02.2012

Intervju med leiding Ringerike brann- og redningsteneste, 16.02.2012

DEL 3. SIVILFORSVARET OG 22. JULI 2011

1. BAKGRUNNEN FOR ARBEIDET

Terrorhendingane i Oslo og på Utøya den 22. juli 2011 var av eit omfang det er vanskeleg å førestelle seg. For Sivilforsvaret, på lik linje med andre styresmakter, var dette ei hending der erfaringsgrunnlaget var avgrensa, sjølv om fleire av oppgåvene som måtte takast hand om var kjende frå andre typar av hendingar samfunnet har vorte utsett for. Det valdsame, omfanget og dei kjensleprega sidene ved hendingane 22. juli og oppgåvene i vekene og månadene seinare er likevel så spesielle at læring blir eit sentralt tema i etterkant av hendingane. Direktoratet for samfunnstryggleik og beredskap (DSB) har derfor henta inn røynsler og vurderingar frå sivilforsvarsdistrikt som var involverte i hendingane, og har med bakgrunn i desse og eigne røynsler, utarbeidd ein kortfatta evalueringsrapport.

Deltakande sivilforsvarsdistrikt og einingar var:

- Buskerud sivilforsvarsdistrikt (BSFD)
- Oslo og Akershus sivilforsvarsdistrikt (OASFD)
- Vestfold sivilforsvarsdistrikt (VSFD)
- Østfold sivilforsvarsdistrikt (ØSFD)
- Oppland sivilforsvarsdistrikt (OSFD)
- Hedmark sivilforsvarsdistrikt (HSFD)
- Telemark sivilforsvarsdistrikt (TSFD)
- Sivilforsvarets Sentrallager (SFSL)

Dei to fyrstnemnde var ansvarlege for å leie Sivilforsvarets innsatsar på høvesvis Utøya og i Oslo. VSFD og ØSFD gav både personell og materiellbistand under hendingane, medan HSFD, TSFD og OSFD, og i tillegg SFSL i hovudsak hjalp med materiellressursar.

2. KORT OM SIVILFORSVARET

Sivilforsvaret er ein statleg forsterkingsressurs, som gjev operativ støtte til naud- og beredskapssetatane og andre instansar med primæransvar for handtering av ulukker og spesielle hendingar. Etaten bidreg også til hjelpearbeid ved katastrofar i andre land, inngår i landets atomulukkesberedskap, driv landsomfattande varslingssteneste og er tillagt viktige oppgåver med å vareta befolkninga sine behov i tilfelle krig.

Sivilforsvaret er underlagt DSB, og har ein operativ styrke med 8 000 tenestepliktige menn og kvinner for innsats i fredstid. Avdelingane dekkjer heile landet og har kompetanse, er organisert og utstyrt for innsats ved storm og uvêr, flaum, jord- og snøskred, brann, søk etter sakna personar, atomulukkehendingar m.v. Halve styrken er innretta for rask fyrsteinnsats med fredsinnsettingsgrupper (FIG) og mobile reinseiningar (MRE), som vil få oppfølging frå personellgrupper (FIGP) ved langvarige eller særleg ressurskrevjande innsatsar.

Sivilforsvaret er inndelt i 20 distrikt, som er leidde av ein distriktssjef. Samla ved distriktskontora er det ca. 230 tilsette. Distriktskontora har den operative og administrative leiinga av Sivilforsvaret innanfor eige område. Dei skal bl.a. rekruttere og øve dei tenestepliktige, vareta materiell og sikre at Sivilforsvaret kan hjelpe ved behov. Distrikta har ei materiellbehaldning som i utgangspunktet er tilpassa normalbehovet i distriktet. Ved behov ut over eigne kapasitetar vil distrikta forsterkast med personell og materiell frå nabadistrikt og/eller Sivilforsvarets sentrallager.

Sivilforsvaret har døgntinuerleg vaktordning og spørsmål om bistand skal rettast direkte til sivilforsvarsdistriktet der den uynskte hendinga trugar eller har skjedd. Det er distriktssjefen som er ansvarleg for, og skal avgjere om Sivilforsvaret kan yte hjelp og på kva måte. Bistandsspørsmål kjem i all hovudsak frå politiets operasjonssentralar eller frå brannvesenet, anten lokalt eller interkommunalt (110-tenesta). Andre offentlege etatar som Mattilsynet, Statens strålevern, Interkommunale utval mot akutt ureining (IUA) osv kan også direkte be om bistand.

Dei siste tre åra (2009–2011) har Siviltforsvaret hjelpt til ved handteringa av nesten 600 ulike hendingar, med eit stort spekter av oppdrag knytt til handtering av naturkatastrofar, brannar, oljevern, leiteaksjonar, evakuering, terror m.v. Mange av desse hendingane har vore store, langvarige og komplekse, der Siviltforsvaret si deltaking i redningsarbeidet har spelt ei vesentleg rolle.

3. HENDINGANE I OSLO

3.1 BISTANDSFØRESPURNAD

OASFD mottok bistandsførespurnad frå Oslo brann- og redningsvesen den 22. juli kl. 19:25. Det vart bede om bistand til å rydde og sikre hovudbrannstasjonen, slik at brannvesenet kunne halde beredskapen sin ved lag og utføre oppgåvene sine. Oslo politidistrikt tok kontakt kl. 21:40 og bad om telt med varme og belysning til Oslo sentrum. Utstyret skulle brukast til å sikre bevismateriale, arbeidstelt til dei tekniske etterforskarane frå politiet og til tilgangskontroll til området.

Før desse bistandsspørsmåla tok OASFD sjølv kontakt med politiet den 22. juli kl. 18, men fekk melding om å avvente.

Siviltforsvaret var i innsats frå kl. 21:15 den 22. juli og deltok med personell og materiell fram til innsatsen vart avslutta 2. august. Totalt 8 tenestemenn og 50 tenestepliktige deltok. Personellet kom hovudsakleg frå OASFD, men med noko støtte frå ØSFD.

3.2 OPPGÅVER

Siviltforsvaret sine oppgåver i Oslo var i hovudsak:

- Akutt reparasjon og klargjering av hovudbrannstasjonen
- Rydding
- Logistikk
- Rettleiing av publikum
- Vakhald og bistand til politiet
- Oppsett av telt, lys og anna utstyr
- Tilsyn med utstyr

I Oslo var bl. a. hovudbrannstasjonen og regjeringskvartalet ramma av bombeeksplosjonen. Situasjonen rundt regjeringskvartalet var kaotisk. Arbeidsoppgåvene gjekk ut på å yte støtte til brannvesenet og politiet, og Siviltforsvaret bidrog med telt, lys og aggregat. Arbeidsoppgåvene var bl.a. å drifte utstyret, rydde i området ved hovudbrannstasjonen, rettleie publikum, og i tillegg vakhald.

3.3 ORGANISASJON, LEIING OG SAMVIRKE

Samarbeidet med brannvesen og politi fungerte godt, like så kommunikasjonen innetter i Siviltforsvaret.

3.4 KAPASITET

OASFD hadde tilstrekkeleg tenestepliktig personell og tilsette til å imøtekome dei bistandsførespurnadene som kom. Av materiell lånte OASFD eitt telt frå ØSFD og eitt frå TSFD. Det siste vart ikkje brukt, men vart halde i beredskap. Det var elles ingen utfordringar knytte til kapasiteten.

Av kompetanse hadde både tenestepliktige og tilsette den naudsynte kompetansen til å utføre gjevne oppdrag. Til nokre av oppdraga vart tenestepliktige handplukka.

3.5 SAMBAND OG KOMMUNIKASJON

Det var ingen sambandsutfordringar knytt til situasjonen. Kommunikasjonen elles mellom sivilforsvarsdistrikta, og mellom Siviltforsvaret og andre beredskapsetatar fungerte godt og føremålstenleg.

3.6 OPPFØLGING AV PERSONELLET

For dei tenestepliktige har det vore gjennomført tre frivillige samlingar ved distriktet, éi av desse med personell frå bedriftshelsetenesta. Det har dessutan vore gjennomført ei pålagt samling for alt innsatspersonell i regi av Buskerud SFD. For dei tilsette har det ikkje vore gjennomført eiga organisert oppfølging, men tilsette har fått tilbod om å bruke bedriftshelsetenesta

4. HENDINGANE PÅ OG VED UTØYA

4.1 BISTANDSFØRESPURNAD

BSFD mottok bistandsførespurnad frå Vestviken 110-sentral den 22. juli kl. 18:20. Det vart spurt om ullteppe og bårer for inntil 200 personar, attåt telt, lys og varme. Utover dette, var den innleiande førespurnaden om bistand til Siviltforsvaret avgrensa. Med bakgrunn i informasjon gjeven i media, valde BSFD å innkalle fleire ressursar enn det var bede om, noko som seinare skulle vise seg å vere avgjerande for vidare bistand.

Ved framkomst Sunnvollen og utover i innsatsperioden utvikla bistandsførespurnaden seg til bl.a. å hjelpe politiet med registrering, vakhald og sikring av evakueringsmottaket (Sundvolden Hotel), trafikkdirigering, oppsett og drift av telt til kommandoplassar og administrative funksjonar, områdebelysning, oppsetjing og drift av telt for oppbevaring av daude (på fastlandet), bistand til KRIPOS, hjelp til politiet til reingjering, tørking

og sortering av eigedelar til dei som var på Utøya og bistand i samband med tilbakelevering av desse eigedelane.

Fyrste tenestepiktige frå Sivilforsvaret kom til Utvika kl. 1930, og fyrste avdeling var på plass ved Sundvolden Hotel kl. 2015. Vanskelege trafikforhold reduserte høvet til å kome raskare fram til Sundvolden. frå dette tidspunktet deltok Sivilforsvaret med personell i innsats fram til 15. august. Den siste delen av innsatsen var døgnkontinuerleg bistand til politiet med vakthald på Utøya.

I innsatsperioden 22. juli til 15. august deltok 151 tenestepiktige og 27 tenestemenn. I tillegg til dette har Sivilforsvaret teke del i planlegging og gjennomføring av pårørande og overlevande sine besøk på Utøya 19. og 20. august, og 1. oktober. Dette er nærare skildra i punkt 6.

4.2 OPPGÅVER

Sivilforsvaret sine oppgåver i samband med hendingane på Utøya var i hovudsak:

- ta hand om personell som kom i land
- vakthald
- vakthald og sikring av evakueringsmottaket
- trafikkdirigering
- ordens- og sikringsteneste
- registrering av overlevande og pårørande
- etablering og drift av innsatsleiar KO (ILKO)
- etablering og drift av telt på Utøya
- ta hand om omkomne
- etterforsyning av drivstoff til båtar,
- vakthald og sikring på Utøya i perioden 8. august–15. august
- tørking, sortering, registrering, pakking og klargjering av eigedelar for tilbakelevering til pårørande
- tilbakelevering av eigedelar til overlevande og pårørande

Oppgåvene dreidde seg i hovudsak om forsterking til politiet. Sivilforsvaret bidrog med materiell som telt, lys, aggregat, sikringsutstyr, sambandsmateriell, sanitetsmateriell (bårer og ullteppe) og redningsvestar. Utstyret vart bl.a. brukt til å etablere mottak for 200 personar, til kommandosentral og til hjelp for KRIPOS sitt arbeid på åstaden.

Sjølv om årsaka til hendinga var ekstraordinær og det også totalt sett vart fleire oppgåver å handtere parallelt enn normalt, var mange av oppgåvene lik tidlegare oppdrag. Vakthald, ytre sikring, dirigering av trafikk og drift av telt, lys og varme er alle kjende oppgåver frå tidlegare innsatsar.

Hendinga hadde innleiingsvis uavklarte trygging utfordringar, og dei psykiske belastningane ved fleire av oppgåvene var svært krevjande. Med bakgrunn i den spesielle karakteren hendinga hadde, fekk dei tenestepiktige, så langt det var mogleg, velje arbeidsoppgåver. Eit anna forhold var at befalet hadde avgrensa kjennskap til kompetansen og røynsleane hjå dei enkelte mannska, pga låg øvingsaktivitet dei seinare åra. Dette innebar ein viss risiko for at enkelte oppgåver i verste fall ikkje kunne løysast, men bekymringa viste seg å vere unødvendig då motivasjonen i personellet var stor, sjølv for dei psykisk belastande oppgåvene.

Arbeidsoppgåver knytte til kontakt med omkomne, overlevande og pårørande og til sortering av eigedelar medførte psykiske meirbelastningar på personellet. Medietrykket mot dei overlevande på Sunnvollen skapte også reaksjonar hjå dei tenestepiktige. Hovudsakleg var det fordi dei ikkje greidde å hindre at ungdomane, i ein utsett og sårbar situasjon, vart eksponerte unødige i media. Det er viktig å erkjenne at tenestepiktige ikkje har røynsle frå slike ekstreme hendingar og at dei derfor kan oppleve slike situasjonar annleis enn dei profesjonelle frå naudetatane.

4.3 ORGANISERING, LEIING OG SAMVIRKE

Innleiingsvis var situasjonen uklar og det var ikkje råd å få kontakt med operasjonssentralen i Nordre Buskerud politidistrikt. Som følgje av eit godt etablert samarbeid frå tidlegare, vart noko informasjon om hendinga likevel tilgjengeleg via Søndre Buskerud politidistrikt.

Sivilforsvaret etablerte raskt ein intern leiingsstruktur ved BSFD, noko som bidrog til ei kort responstid. Leiing av distriktet var utfordrande innleiingsvis som følgje av at ein del nøkkelpersonell ikkje var tilgjengeleg grunna ferietid. Dette vart betre dei påfølgjande dagane.

Organiseringa av handteringa var bra, men utfordrande. Samvirket mellom tenestepiktige frå ulike avdelingar og distrikt fungerte godt, og praktiske problem vart løyste undervegs.

Situasjonen ved Sunnvollen var uoversiktleg, noko som stilte store krav til initiativ frå sivilforsvarspersonellet. Sivilforsvaret er ein forsterkingsressurs og skal i utgangspunktet løyse oppgåver med bakgrunn i dei bistandsførespurnadene som naudetatane og andre avgjerdsorgan fremjar. Dette innebar tidvis ein balansegang mellom å løyse tildelte oppdrag og å ta eigne initiativ til å løyse andre viktige oppgåver. Totalvurderinga er likevel at dette vart godt teke hand om. Distrikta har meldt tilbake at tilrettelegginga frå hovudkontoret til DSB for

gjennomføring av deira oppdrag fungerte godt, likeins kommunikasjon og rutinar innerter i Siviltforsvaret.

4.4 KAPASITET

Siviltforsvarets kapasitet vart innleiingsvis utfordra ved at det var ferietid, men tilgangen til personell frå nabodistrikt sikra god og tilstrekkeleg kapasitet.

Siviltforsvarets gamle uniform, attåt mangel på regntøy i enkelte avdelingar, medførte at mange av dei tenestepliktige hadde lite føremålstenlege klede og vart våte. Behovet for fornying av innsatsuniform vart tydeleggjort. Det var ingen utfordringar knytt til kapasitet eller tilgang på tenestepliktig personell. Logistikken var omfattande sjølv om innsatsen var lite intensiv når det galdt materiell. Å skaffa materiell fungerte også godt.

4.5 SAMBAND OG KOMMUNIKASJON

Naudnett er ikkje utbygd i heile Buskerud, og Siviltforsvaret har så langt ikkje tilgang til nettet. Dette hadde likevel marginale konsekvensar for Siviltforsvarets innsats. I starten av innsatsen var VHF-sambandet ei utfordring, då VHF repeater (signalforsterkar) ikkje var sett opp. Kommunikasjonen under redningsinnsatsen vart derfor i stor grad gjennomført ved hjelp av mobiltelefonar. I den rådande situasjonen gav dette ein positiv effekt, då det vart lettare å skjerme sensitive opplysningar.

Repeater vart sett opp i samband med besøksprogrammet 19.–20. august og dette gav god sambandsdekning i heile området.

4.6 OPPFØLGING AV PERSONELLET

All oppfølging av tenestepliktige i Siviltforsvaret i etterkant av hendinga har vore obligatorisk, dvs. at dette har vorte handtert som ein del av den pliktige tenesta. Enkelte har i etterkant hatt problem og nokre få har hatt korte periodar med sjukemelding. Tilbakemeldingar distrikta har fått frå tenestepliktige viser at dei kjenner seg varetekne på ein god måte. Enkelte tilbakemeldingar viser likevel at oppfølginga kan ha vore i meste laget. Vurderinga er at det er betre med for mykje oppfølging enn for lite.

5. LÆRING

Nedanfor følgjer læringspunkt for Siviltforsvaret gjeldande for båe hendingane i Oslo og på Utøya.

5.1 TIDLEG VARSLING AV FORSTERKINGSRESSURSAR

Avdelingane i siviltforsvaret består av tenestepliktige mannskap og befall, som må kallast inn ved ei hending, noko som gjev noko lengre oppmøtetid enn for naudetatane. Det er derfor viktig at naudetatane, i dette tilfellet Politiet, ber om bistand tidleg sjølv om oppgåver og omfanget av bistanden er uavklart.

5.2 AKTIVISERING AV SIVILFORSVARET UTAN BISTANDSFØRESPURNAD

Med bakgrunn i mangelfull kommunikasjon med politiets operasjonssentral i startfasen på Utøya-hendinga, var det avgjerande for innsatsen til Siviltforsvaret at vakthavande/staben hadde evne til å forstå situasjonen og å ta initiativ. For framtida bør forskrifter og/eller retningslinjer leggje til rette for at Siviltforsvaret sine ressursar kan setjast i beredskap, uavhengig av om det er motteke bistandsførespurnad.

5.3 KONTINUITET, UTHALD OG NABOHJELP

Valet mellom utskifting og kontinuitet av tenestepliktig befall burde vore handtert annleis, då nokre befall gjekk for lenge i teneste. Det har vore vurdert å setje ei fast tidsgrense for teneste, men ei jamleg vurdering seinast etter tolv timar kan vere fornuftig.

I Stortingsmelding nr. 37 (95–96) om flaumen på Austlandet og kriseberedskap i fred, vart det uttalt at lengda av innsats i fredstid normalt ikkje bør overstige vanleg tenestetid ved ordinære øvingar, og ved langvarig innsats bør det leggjast opp til ei rulleringsordning, slik at ein prøver å redusere belastninga for den enkelte.

I samband med bistand til politiet til vakt på Utøya i perioden 8. - 15. august, førte lengda på vaktene og tidspunkt for vaktbyte til stor slitasje på vaktmannskapa. Det blir rådd til at lengda på vakttenesta og tidspunkt for vaktskifte blir vurdert.

Tenestepliktige frå siviltforsvarets distriktsstab kunne vore innkalla på eit tidlegare tidspunkt. På same måte kunne det i større grad vore teke i mot tilbod om støtte frå tilsette frå andre distrikt. Siviltforsvarets uthald og volum er avhenging av god sideforskyving av ressursar mellom distrikt. Dette er både naudsynt og viktig, og bør øvast jamleg og brukast aktivt i reelle hendingar.

5.4 PLANVERK OG RUTINAR FOR PERSONELLOPPFØLGING

Obligatorisk debrief og oppfølging var og må vere ein del av innsatsen, og det er viktig at dette blir tydeleggjort som ein del av tenesteplikta.

Røynsle frå hendingane er at oppfølging av tenestepliktige synest å fungere best når dei som har delteke saman, også er saman under oppfølginga. OASFD meiner også at eksterne tilbod (bedriftshelseteneste) har avgrensa verdi.

Det er også viktig at det blir etablert felles rutinar for oppfølging av personellet, slik at alle blir sikra dette, uavhengig av kva distrikt ein er tilknytt.

5.5 BRUK AV TENESTEPLIKT

Bruk av tenestepliktige på Utøya, også etter den akutte fasen, vart godt motteke. Særleg galdt dette knytt til overlevande og pårørende sine besøk på Utøya 19. og 20. august, og 1. oktober.

5.6 INFORMASJON, MEDIA OG DOKUMENTASJON

Kor viktig det er at overordna styresmakter har forståing for situasjonen vart tydeleggjort, spesielt ved reduserte forventningar til rapportar, oppdateringar m.v.

For å lette arbeidet i etterkant er det viktig å leggje vekt på dokumentasjon og loggføring frå starten av.

Trykket på Sivilforsvaret frå media var avgrensa, og det var vanskeleg å nå ut med informasjon til media. BSFD si eiga heimeside vart ikkje oppdatert, då ansvarleg hadde andre prioriterte oppgåver. I slike situasjonar er det viktig at distriktet ber DSB om bistand, både til å skrive og å publisere informasjon, og at DSB kan gje denne støtta.

5.7 RELEVANS OG MOTIVASJON

Dei tenestepliktige og tilsette har gjeve uttrykk for at dei vart godt varetekne av andre aktørar under hendinga. Ein opplevde at det var stort behov for sivilforsvarets kapasitetar, og alle oppgåver som vart tildelte, var meningsfulle og viktige. Tenestepliktige gjev også tilbakemeldingar om auka motivasjon for teneste i Sivilforsvaret etter deltakinga si under innsatsane. Også tenestepliktige som ikkje deltok i hendingane på Utøya og i Oslo, har gjeve uttrykk for at dei har fått auka motivasjon for teneste i Sivilforsvaret.

5.8 KOMPETANSEBEHOV

Arbeidsoppgåvene generelt var ikkje særskilt kompetansekravjande, men det bør vurderast om det bør gjevast auka opplæring innanfor ordensteneste.

Sivilforsvarets øvingsnivå har ikkje vore optimalt dei seinare åra, og dette har ført til at avdelingane i for liten grad har kunna øve og drille ferdigheiter saman. For det tenestepliktige befalet i avdelingane gjev låg øvingsaktivitet eit avgrensa høve til å bli kjent med styrkar og veikskapar hjå eigne mannskap. Dette gjev utfordringar når særskilt kravjande oppgåver skal fordelast.

Befalets kunnskap om behovet for oppfølging av eiga avdeling med ein gong etter innsats er også viktig, og må leggast vekt på både i opplæring og i øvings-samanheng. Dette er særleg viktig i forhold til oppgåvene på Utøya.

5.9 VARSLINGS- OG RAPPORTERINGSRUTINAR

Det er behov for å gjennomgå eksisterande varslings- og rapporteringsrutinar mellom DSB og sivilforsvarsdistrikta. Det er også naudsynt å sjå på tekniske løysingar og rutinar som gjer det mogleg raskt å gje samla informasjon til alle sivilforsvarsdistrikt. Innføring av planleggings- og loggføringsverktøyet DSB-CIM vil vere eitt verkemiddel i denne samanhengen.

5.10 MATERIELL OG PERSONLEG UTRUSTNING

Det var naudsynt å skaffe materiell frå store delar av Austlandet for å løyse behova.

Dette kunne vore raskare levert dersom det fanst ei nasjonal behaldning av innsatstelt med tilbehør, aggregat og områdebelysning ved Sivilforsvarets sentrallager. Det var også utfordringar knytte til liten mobilitet/kapasitet til personelltransport. Mange av mannskapa brukte private bilar til innsatsen og fekk derfor problem med å kome forbi sperringar og annan trafikk. Dette synleggjer behovet for uniformerte køyretøy for personelltransport.

Mannskapa mangla naudsynt personleg utrusting som tilfredsstillande uniform eller regntøy, i tillegg til refleksvestar.

Innsatsen knytt til hendingane viser behovet for at moderniseringa av Sivilforsvaret held fram som skildra i St.meld nr. 22 (2007–2008).

6. BESØKSTURAR FOR OVERLEVANDE OG ETTERLATNE TIL UTØYA

DSB fekk i byrjinga av august 2011 i oppdrag frå Justis- og politidepartementet (JD) å planleggje og gjennomføre retur til Utøya for etterlatne og overlevande etter 22. juli. Returreisa for etterlatne skulle gjennomførast 19. august og for dei overlevande den 20. august. I tillegg vart det gjennomført ei returreise 1. oktober.

Siviltforsvaret fekk i denne samanhengen ei rekkje oppgåver i planlegging og gjennomføring av arrangementa, medrekna logistikk, vakthald, sikring, publikumsretteleing med meir, utført av eit stort tal tilsette og tenestepliktige.

7. OPPSUMMERING

Hovudinstrykka frå innsatsane er at Siviltforsvaret fekk tildelt relevante oppgåver, som etaten meistra. Sjølv om det var ferietid, var Siviltforsvaret i stand til å levere volum og uthald, gjennom stor innsats frå deltakande tenestemenn og tenestepliktige.

Innsatsen på Utøya viser også utfordringar som er knytte til kommando og kontroll, utfordringa det er å gjennomføre god leiing når befal og mannskap har svakt øvingsgrunnlag, og behovet for å vidareføre den påbyrja omstillinga og moderniseringa av Siviltforsvaret. Trass i dette vart alle oppdrag gjennomførte og eit gjennomgåande inntrykk er at Siviltforsvaret, gjennom proaktivitet og initiativ, bidrog til at oppdraga vart løyste på ein god måte. Særleg viktig var dei innsatsen frå dei tenestepliktige, som trass i mangelfull røynsle med så alvorlege hendingar, utførte oppdraga sine på ein imponerande måte.

Tilbakemeldingar frå dei tenestepliktige som deltok under hendingane er at dette vart opplevd som eit meiningsfullt oppdrag. Den generelle reaksjonen frå dei som var med, og andre tenestepliktige i Siviltforsvaret, er at motivasjonen for teneste i Siviltforsvaret har vakse, og at forståinga for Siviltforsvarets rolle som forsterkingsressurs har auka mykje.

RAPPORT

Direktoratet for
samfunnstryggleik og beredskap
Postboks 2014
3103 Tønsberg

Tlf.: 33 41 25 00 postmottak@dsb.no
Faks: 33 31 06 60 www.dsb.no

HR 2249
ISBN 978-82-7768-301-0
Mars 2012