

NOU

Norges offentlige utredninger 2012: 14

Rapport fra 22. juli-kommisjonen



NOU

Norges offentlige utredninger **2012: 14**

Rapport fra 22. juli-kommisjonen

Oppnevnt ved kongelig resolusjon 12. august 2011 for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011.
Avgitt til statsministeren 13. august 2012.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1148-2

07 Aurskog AS

Til statsministeren

Ved kongelig resolusjon av 12. august 2011 ble det oppnevnt en uavhengig kommisjon (22. juli-kommisjonen) for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepet på regjeringskvartalet og massakren på Utøya 22. juli 2011.

Kommisjonen legger med dette fram sin rapport.

Oslo 13. august 2012

Alexandra Bech Gjørv
(leder)

Ragnar Line Auglend

Laila Bokhari

Einar Skaarseth Enger

Stefan Gerkman

Torgeir Hagen

Hanne Bech Hansen

Guri Hjeltnes

Linda Motrøen Paulsen

Karin Straume

Bjørn Otto Sverdrup
(sekretariatsleder)

Olav Njølstad

Ida Skirstad Pollen

Åsne Julsrud

Tor Erik Heggøy

Kristin Rande

Marianne Aasland Gisholt

Geir Ivar Tungesvik

Unni Lundby Fossen

In memoriam

<i>Mona Abdinur</i>	<i>Andreas Dalby Grønnesby</i>	<i>Even Flugstad Malmedal</i>
<i>Ismail Haji Ahmed</i>	<i>Snorre Haller</i>	<i>Tarald Kuven Mjelde</i>
<i>Thomas Margido Antonsen</i>	<i>Kai Hauge</i>	<i>Ruth Benedichte Vatndal Nilsen</i>
<i>Porntip Ardam</i>	<i>Rune Havdal</i>	<i>Emil Okkenhaug</i>
<i>Modupe Ellen Awoyemi</i>	<i>Ingrid Berg Heggelund</i>	<i>Diderik Aamodt Olsen</i>
<i>Lene Maria Bergum</i>	<i>Ida Marie Hill</i>	<i>Henrik André Pedersen</i>
<i>Kevin Daae Berland</i>	<i>Karin Elena Holst</i>	<i>Rolf Christopher Johansen Perreau</i>
<i>Trond Berntsen</i>	<i>Anne Lise Holter</i>	<i>Karar Mustafa Qasim</i>
<i>Sverre Flåte Bjørkavåg</i>	<i>Eivind Hovden</i>	<i>Bano Abobakar Rashid</i>
<i>Torjus Jakobsen Blattmann</i>	<i>Guro Vartdal Håvoll</i>	<i>Henrik Rasmussen</i>
<i>Carina Borgund</i>	<i>Rafal Mohamad Jamil Jamil</i>	<i>Ida Beathe Rogne</i>
<i>Johannes Buø</i>	<i>Steinar Jessen</i>	<i>Synne Røyneland</i>
<i>Monica Elisabeth Bøsei</i>	<i>Maria Maagerø Johannesen</i>	<i>Kjersti Berg Sand</i>
<i>Åsta Sofie Helland Dahl</i>	<i>Ronja Søttar Johansen</i>	<i>Marianne Sandvik</i>
<i>Sondre Furseth Dale</i>	<i>Espen Jørgensen</i>	<i>Fredrik Lund Schjetne</i>
<i>Monica Iselin Didriksen</i>	<i>Sondre Kjøren</i>	<i>Lejla Selaci</i>
<i>Gizem Dogan</i>	<i>Margrethe Bøyum Kløven</i>	<i>Birgitte Smetbak</i>
<i>Andreas Edvardsen</i>	<i>Syvert Knudsen</i>	<i>Isabel Victoria Green Sogn</i>
<i>Tore Eikeland</i>	<i>Tove Åshill Knutsen</i>	<i>Silje Stamneshagen</i>
<i>Bendik Rosnæs Ellingsen</i>	<i>Anders Kristiansen</i>	<i>Victoria Stenberg</i>
<i>Hanne Marie Orvik Endresen</i>	<i>Jon Vegard Lervåg</i>	<i>Tina Sukuvara</i>
<i>Aleksander Aas Eriksen</i>	<i>Elisabeth Trønnes Lie</i>	<i>Sharidyn Meegan Ngahiwi Svebakk-Bøhn</i>
<i>Andrine Bakkene Espeland</i>	<i>Gunnar Linaker</i>	<i>Simon Sæbø</i>
<i>Hanne Anette Balch Fjalestad</i>	<i>Tamta Liparteliani</i>	<i>Håvard Vederhus</i>
<i>Silje Merete Fjellbu</i>	<i>Eva Kathinka Lütken</i>	<i>Håkon Ødegaard</i>
<i>Hanne Kristine Fridtun</i>	<i>Hanne Ekroll Løvlie</i>	

Innhold

Del I	Introduksjon	11	6.9	Disponering av Beredskaps-	
				troppen	104
1	Innledning med konklusjoner	13	6.10	Om varsling og mobilisering	104
			6.11	Objektsikring	106
2	Terrorangrepene 22. juli 2011	17	6.12	Politiaksjonene mot gjernings-	
2.1	Terrorangrepene mot Oslo			mannens bopeler	107
	og Utøya	17	6.13	Avslutning	108
2.2	Den første ugjerningen	17			
2.3	Massakren på Utøya	23	7	Politiaksjonen Utøya	110
2.4	Sjokk, uvisshet, sorg og samhold	32	7.1	Introduksjon	110
			7.2	Status 22/7 kl. 17.24	112
3	Om kommisjonen	38	7.3	Melding om skyting på Utøya	113
			7.4	Utrykningen	114
Del II	Trusler, samfunnssikkerhet		7.5	Pågripelsen	120
	og beredskap	43	7.6	Dårlig utnyttelse av stor	
			7.7	slagkraft	121
4	Trusselbildet i Norge –		7.8	Lokal aksjonsleders plan	124
	og læring fra tidligere angrep ..	45	7.9	Oppmøtestedet ble endret	126
4.1	Introduksjon	45	7.10	Første politipatrulje på stedet	128
4.2	Utvikling i trusselbildet	46		Ressursene som ikke fant	
4.3	Målutvelgelse og læring fra		7.11	hverandre	134
	tidligere angrep	54		Situasjonsforståelse:	
5	Ansvar og organisering	66	7.12	Antall gjerningsmenn	136
5.1	Introduksjon	66	7.13	Politiets overfart til Utøya	137
5.2	Sentrale begreper	67		Politisambandet og bruken av	
5.3	Overordnede prinsipper	70	7.14	dette	140
5.4	Forebyggende tiltak	70		Kommunikasjon med innringere	
5.5	Tiltak for å bekjempe		7.15	til operasjonssentralen	142
	terrorangrep	73	7.16	Kort om klarering, førstehjelp og	
5.6	Tiltak for å respondere på terror-			evakuering	142
	angrep – konsekvenshåndtering ..	74		Avslutning	146
5.7	Hvilke forventninger er skapt		8	Varsling, samhandling og	
	i arbeidet med samfunns-		8.1	mobilisering i politiet	147
	sikkerhet?	76	8.2	Politidirektoratets og Kripas'	
Del III	Krisehåndtering 22/7	79	8.3	organisatoriske rolle	147
			8.4	Risikabelt system for riksalarm	147
6	Politiaksjonen i Oslo	81	8.5	Politidirektoratet 22/7	154
6.1	Politiets oppgaver	81	8.6	Politiets evne til å mobilisere	
6.2	Oslo politidistrikt	82		egne ressurser	163
6.3	Status 22/7 kl. 15.24		8.5	Nødanrop 22/7	165
	(før eksplosjonen)	84	8.6	Avslutning	170
6.4	Bomben i regjeringskvartalet	85	9	Helse og redning	171
6.5	Effektiv redningsaksjon under		9.1	Introduksjon	171
	ekstreme forhold	88	9.2	Helse- og redningstjenestens	
6.6	Operativ ledelse og samordning ..	90		akutte innsats	171
6.7	Staben	94	9.3	Psykososial ivaretagelse	190
6.8	Politiets behandling av		9.4	Registrering av overlevende og	
	observasjonene av gjernings-		9.5	identifisering av skadde	197
	mannen	98		Identifisering av de omkomne	199

9.6	Sentrale helsemyndigheters rolle	200	12.4	Polithelikopteret 22/7	294
9.7	Øvrige aktører i redningsarbeidet	202	12.5	Kommisjonens vurderinger	296
9.8	Hva om...?	205	12.6	Bruk av Forsvarets helikopter	296
9.9	Avslutning	206	12.7	Hovedredningssentralen og redningshelikoptrene	299
10	Krisehåndteringen i regjeringsapparatet, Forsvaret og PST	209	12.8	Redningshelikoptrene 22/7	299
10.1	Introduksjon	209	12.9	Sivile helikoptre i lufta	302
10.2	En nasjonal krise ulik alle andre ..	209	12.10	Avslutning	303
10.3	Apparatet for nasjonal krisehåndtering trer i funksjon	212	13	Nødnett	305
10.4	Videreføring av statsapparatets drift og funksjoner	225	14	Ledelse og styring av politiets ressurser	308
10.5	Informasjonstilfang og situasjonsforståelse	229	14.1	Introduksjon	308
10.6	Utarbeidelse av krisebudskap og kommunikasjon med befolkningen	237	14.2	Norsk politi: Organisering, mål og ressurser	308
10.7	Mobilisering av Forsvarets støttekapasiteter ved terrorangrep	241	14.3	Politiets beredskapsressurser	315
10.8	Sikring av viktige institusjoner og samfunnsfunksjoner mot nye terroranslag	248	14.4	Ordinært politi som viktigste beredskap	318
10.9	Normalisering og kollektiv refleksjon med henblikk på læring	256	14.5	Politiets gjøremål og tidsbruk	322
10.10	Avslutning	257	14.6	Når skjer oppdragene og når er politiet på jobb?	328
11	De berørtes synspunkter	259	14.7	IKT: For å sikre samhandling og styring av ressursene	332
11.1	Omfanget av terroren 22/7	259	14.8	Avslutning	335
11.2	Hvordan har de berørte kommet til orde?	259	Del V	Sikkerheten før 22/7	339
11.3	Deltakere i spørreundersøkelsene	261	15	Gjerningsmannens forberedelser	341
11.4	De berørtes opplevelser og erfaringer	266	15.1	Introduksjon	341
11.5	De berørtes vurderinger av kommisjonens hovedarbeidsområder	278	15.2	Oppvekst, isolasjon og radikaliserings	341
11.6	Avslutning	285	15.3	Kapasitetsbygging	344
Del IV	Kritiske beredskapsressurser	287	15.4	Sosial manøvrering i forberedelsesfasen	355
12	Helikopter og beredskap	289	15.5	Avslutning	362
12.1	Polithelikopteret som en viktig ressurs i beredskapssituasjoner ...	289	16	PSTs arbeid med å avdekke og avverge terrorisme	363
12.2	Etableringen av politiets helikoptertjeneste	291	16.1	Introduksjon	363
12.3	Helikoptertjenesten 2007–2011: vekst og forvitring	291	16.2	Om Politiets sikkerhetstjeneste	363
			16.3	Prosjekt Global Shield og PST	370
			16.4	Om PSTs rutiner, arbeidsform, ledelse og kultur	381
			16.5	Om overvåking av kapasitet	389
			16.6	Om åpne kilder og overvåking av Internett	390
			16.7	Om straffebestemmelser	391
			16.8	Har PST ressurser til å løse sine oppgaver?	392
			16.9	Om samarbeidet mellom E-tjenesten og PST	393
			16.10	Avslutning	395

17	Våpen og kjemikalier	396	19.1	Ressurser teller, bruken avgjør	450
17.1	Introduksjon	396	19.2	Evnen til å erkjenne risiko og lære av øvelser	451
17.2	Skytevåpen: utbredelse og kontroll	396	19.3	Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og å bruke planene man har utviklet	452
17.3	Kontroll med eksplosiver	405	19.4	Koordinering og samhandling	453
17.4	Avslutning	410	19.5	Se og utnytte potensialet i IKT-systemer	454
18	Sikring av regjeringskvartalet	411	19.6	Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak	455
18.1	Bombeeksplosjonen	411	19.7	Tilfeldighetenes rolle	456
18.2	Ansvar for sikkerheten i regjeringskvartalet	416	19.8	Enkeltmenneskers avgjørende rolle	457
18.3	Sikkerhetstilstanden 22/7	419	19.9	Kommisjonens hovedkonklusjon og anbefalinger	458
18.4	Sikkerhetsprosjektet	422			
18.5	Roller, ansvar og oppdragsforståelse	428			
18.6	Gjennomføringen	431			
18.7	Svikt i styring, ledelse og kontroll	439			
18.8	Avslutning	442			
Del VI	Læring	447			
19	Kommisjonens avsluttende observasjoner og anbefalinger	449			
			Vedlegg		
			1	Forkortelser og ordforklaringer ...	461
			2	Liste over samtaler og møter	465
			3	Referanse- og litteraturliste	468
			4	Liste over ekspertuttalelser	474
			5	Forklaringer	476
			6	Tilrådinger fra Stortingets særskilte komité	481

Del I
Introduksjon

Kapittel 1

Innledning med konklusjoner

Vi setter med denne rapporten punktum for 22. juli-kommisjonens gjennomgang av terrorangrepene på regjeringskvartalet og på AUF-leiren på Utøya. Hver dag, gjennom et helt år, har vi i fellesskap arbeidet for å gi svar på tre nøkkelspørsmål: *Hva skjedde 22/7? Hvorfor skjedde det? Og mer fundamentalt: Hvordan kunne vårt samfunn la dette skje?*

Svaret på alle disse spørsmålene er viktig for å kunne trekke lærdom.

Tragedien 22/7 avtegner seg som et paradoks: På den ene side er terrorangrepene kanskje det mest sjokkerende og ufattelige vi har opplevd i Norge. De færreste hadde på forhånd tatt inn over seg at noe så uvirkelig kunne bli virkelighet: 77 mennesker ble drept. Mange ble alvorlig skadd. Tusener har lidd store menneskelige tap, og de materielle ødeleggelsene er vanskelige å fatte. Alt på grunn av én mann.

På den annen side hadde 22/7 også flere elementer man har vært forberedt på.¹ En bilbombe i regjeringskvartalet og flere koordinerte angrep har vært et tilbakevendende tema i trusselvurderinger, sikkerhetsanalyser og øvelsesscenarier gjennom mange år. Knappt noen hadde sett for seg at et sekundærangrep kunne komme mot ungdomsleiren på Utøya. Men etter gjentatte skolemassakrer i andre land er en våpendesperado som skyter på ungdommer, dessverre tenkelig – også i Norge. Og det er en oppgave som ethvert politidistrikt i dag øver på og forventes å kunne håndtere.

Motsetningsforholdet mellom det utenkelige og det tenkbare i angrepene er en utfordring for en kommisjon som er satt til å trekke lærdom av 22/7. Ingen ønsker å være etterpåkloke, og ingen ønsker at en terrorist skal få forandre på det som er unikt, åpent og verdifullt ved «vårt lille land». Samtidig er det et faktum at både Storting og regjering, gjennom offentlige utredninger, stortingsmeldinger og lovgivningsarbeid, har hatt sikkerhet og beredskap høyt på sin dagsorden de

siste femten årene. Nye direktorat og tilsyn er på plass, og klarere forventninger til myndighetene er skapt. Kommisjonens rolle blir dermed å holde samfunnets og myndighetenes innsats 22/7 opp mot dette, vedtatte, nivået for sikkerhet og beredskap. Har forventningene i tilstrekkelig grad sunket inn, og blitt satt ut i livet? Fungerte system og mannskap som forutsatt?

I kommisjonens arbeid er vi blitt fortalt historier det er umulig å glemme: Om det enorme sjokket da bomben smalt. Om livredde ungdommer på flukt som føler seg forlatt. Om barn som har sett venner bli drept og skadd. Om ektefeller, fedre, mødre, barn og søsken som med håp ventet på en telefon som kunne si «hei, jeg lever», men som i stedet fikk beskjed om at deres kjære var borte. Om enkeltpersoner som har fått sitt liv snudd opp ned, men som likevel evner å gyve løs på framtiden.

Vi har også sett gripende eksempler på heltemot, innsatsvilje og omsorg. Ungdommer ble drept mens de forsøkte å redde venner og mindreårige. Mange engasjerte seg fryktløst i et farlig redningsarbeid – både i regjeringskvartalet og ved Utøya. I døgnene som fulgte, var hele landet preget av innsatsvilje og sorg. Medfølelsen og samholdet fra et helt folk i dagene etter ugjerningene var enestående. Også internasjonalt vekket hendelsen først sjokk, så avsky og deretter omtanke.

Tanken på ofrene, på de berørte og alle som sto på når det trengtes som mest, har vært en drivkraft i vårt oppdrag.

I rapporten vil likevel disse enkelthistoriene få en begrenset plass. Kommisjonens blikk har vært rettet mot samfunnets samlede håndtering. Vi mottok et omfattende mandat. Tidsfristen var 12 måneder. Prioriteringer og avgrensninger har vært nødvendige. Vi mener vi har valgt de viktigste områdene: arbeidet med å avdekke og beskytte, arbeidet med å bekjempe trusselen og endelig å håndtere angrepene og deres konsekvenser.

Kommisjonen har hatt tilgang til et stort og omfattende materiale, som også går tilbake i tid. Vi har mottatt alt vi har bedt om. Alt vi har gjennomgått, er ikke inkludert i rapporten. Selv

¹ Kommisjonen har valgt å benytte «22/7» som en samlebetegnelse for begivenhetene 22. juli 2011, for å lette framstillingen.

om vi har intervjuet og møtt hundrevis av personer, har vi ikke kunnet snakke med alle som har kunnskap om temaet eller har historier å fortelle. Vi har heller ikke kunne innhente og lese alle dokumenter av relevans. Likevel mener vi at kommisjonen har fått et godt bilde av hva som skjedde, selv om det over tid sikkert vil framkomme ytterligere interessant informasjon.

Vi har hatt tilgang til et meget omfattende sikkerhetsgradert materiale. Av naturlige grunner kan ikke alt innhold i slike dokumenter omtales i rapporten, men den gir etter vår oppfatning et tilstrekkelig og dekkende bilde av kommisjonens funn og observasjoner, også knyttet til de sikkerhetsgraderte sidene ved myndighetenes arbeid knyttet til 22/7. De ulike informasjonseierne har i denne sammenheng avgradert alt kommisjonen har bedt om.

Kommisjonens mandat har forhindret oss fra å gå inn på etterforskningens arbeidsområde, og vi har derfor ikke kartlagt drapshandlingene 22/7 på en selvstendig måte. For ordens skyld understreker vi også at kommisjonen ikke har tatt stilling til den tiltaltes skyld i strafferettslig forstand selv om vi omtaler ham som gjerningsmannen.

I tråd med vårt mandat, og i lys av tiden tilgjengelig, har vi konsentrert oss om å undersøke angrepene 22/7, årsakene til at tragedien kunne skje, og hvordan den ble håndtert. Vi har dermed bare i begrenset grad sett på andre mulige terror-scenarioer eller former for alvorlige angrep. Vi har ikke sett på beskyttelse av norske interesser eller borgere i utlandet. Vi har unnlatt å se nærmere på spørsmål knyttet til gjerningsmannens motiv, oppvekst eller helsetilstand, og vi har heller ikke sett på samfunnets tiltak mot tidlig forebygging av radikalisering. Avgrensningene betyr ikke at disse spørsmålene ikke er viktige. Tvert imot. De er viktige og ville fortjene mer oppmerksomhet enn det denne kommisjonen kunne rekke over.

Vi har sett det som vår oppgave å dokumentere de utslagsgivende hendelsene forut for 22/7 og begivenhetene den dagen, så detaljert og utslørt som mulig. Samtidig har vi ikke vært redde for å spørre: Ville utfallet ha blitt vesentlig annerledes under marginalt endrede forutsetninger? Dette spørsmålet kaster lys over hvor mye av resultatet som kan tilskrives tilfeldigheter, hell og uhell, og dermed robustheten i samfunnets systemer og i beslutningene som ble fattet. Det er en viktig kilde til læring.

Kriser kjennetegnes av uforutsigbarhet. At det begås feilvurderinger og handlinger som viser seg

å være uheldige, er uunngåelig. Eksisterende planer og erfaring vil aldri fullt dekke en situasjon. Når det haster med å handle og mange ting skjer samtidig, er det vanskelig å lære noe nytt. Fundamentet for evnen til å håndtere kriser ligger derfor i forberedelsene: planer, trening, øvelser, samhandling og tenkesett. Selve krisehåndteringen er en test på hvor godt forberedt man er. 22. juli-kommisjonen er slik sett et ledd i arbeidet med å forbedre samfunnets evne til å håndtere den neste krisen – selv om denne trolig vil sette samfunnet på helt andre prøver.

Hovedutfordringen i alt undersøkelsesarbeid er å unngå å la synet bli for farget av kunnskapen om hva som faktisk ble utfallet, men søke å rekonstruere både situasjonen og informasjonstilfanget slik dette framsto for dem som var involvert. Etter hvert som tiden går, og fakta kommer fram, blir hendelsesforløpet tydeligere. Det er lettere etter begivenhetene å skille mellom hva som var viktig, og hva som var mindre viktig – midt i krisen var dette langt mer uklart for de fleste. Det er naivt å tro at man kan skjære klar av all etterpåklokskap, men vår ambisjon har vært å forsøke å sette oss inn i hvilken usikkerhet de involverte sto overfor da de foretok sine beslutninger. Hva visste de? Hvilke muligheter hadde de der og da? Hvilke alternativer ble valgt bort, og hvorfor?

Det er tilfeldigheter som har avgjort hvilke enkeltpersoner som på grunn av gjerningsmannens ondskapsfulle handlinger plutselig befinner seg i søkelyset for kommisjonens arbeid. Noen vil mene at våre beskrivelser er for nærgående mot personer som har gjort sitt beste i krevende og til dels umulige situasjoner, på en dag som er en av de mest ekstraordinære dagene i landets historie. Enkeltpersoners handlinger påvirkes av i hvilken grad ledelsen har lagt til rette for at oppgavene faktisk kan løses på en god måte. I omverdenens jakt på syndebukker er det lett å glemme at mangelfulle systemer kan bidra til at enkeltpersoner eksponeres for å gjøre skjebnesvangre feil.

Like fullt er det viktig å forstå detaljene. Et system er langt på vei summen av enkeltpersoner som treffer beslutninger og utfører handlinger. Et nøkternt og utslørt bilde av hva som gikk godt, og hva som sviktet «på bakkeplanet», er etter kommisjonens vurdering en nødvendig forutsetning for at samfunnet kan ta til seg læring fra de viktige ledelsesmessige, strategiske og politiske utfordringene som springer ut av hendelsene. Selv om det er krevende å bli konfrontert med svikt og sårbarheter, er det nødvendig for å bidra til læring og et tryggere samfunn.

Kommisjonens rapport

Innledningsvis gir vi en helhetlig og forenklet framstilling av 22/7, og presenterer kommisjonens mandat og arbeid.

Del II gir en bakgrunn. Først beskriver vi truselsituasjonen i Norge, slik denne har utviklet seg de senere tiår fram til 22/7. Deretter gjør vi kort rede for angrep i andre land gjennom de siste 20 år og peker på noen erfaringer fra disse. Til sist i denne delen gir vi en innføring i norske myndigheters organisering og ansvarsområder når det gjelder beredskap og terror.

Del III beskriver angrepene 22/7, og hvordan nødetatene og landets ledelse svarte på utfordringen. Den klart største delen handler om politiaksjonene og arbeidet med å vurdere og håndtere faren for ytterligere angrep. Redningsaksjonen, helsevesenets håndtering av de skadde og sentralmyndighetenes og Hole kommunes psykososiale oppfølging beskrives forholdsvis inngående, mens vi av kapasitetshensyn i mindre grad har sett på hver enkelt kommunes håndtering av de hjemvendte. I denne delen belyses også den nasjonale krisehåndteringen, arbeidet med å sikre drift i regjeringsapparatet og myndighetenes kommunikasjon med befolkningen. Til sist i del III beskriver vi opplevelsene slik de mange direkte berørte av tragedien har formidlet dem til kommisjonen blant annet gjennom våre spørreundersøkelser.

Del IV ser på viktige sider ved beredskapen, blant annet helikoptrenes og sambandsløsningenes rolle 22/7. I tillegg gir vi her en bred gjennomgang av nasjonale og lokale politistyrkers forutsetninger for å respondere på angrep, samt styrings- og ledelsesutfordringene i Politi-Norge i den sammenheng.

Del V ser på evnen til å avverge og beskytte seg mot angrep. Vi sammenholder gjerningsmannens forberedelser med de sentrale barrierene samfunnet har etablert for å forhindre angrep. Her går vi inn på Politiets sikkerhetstjenestes (PSTs) arbeid med å avdekke forberedelser til terror. Kunne gjerningsmannens planer vært stanset? Vi ser på samfunnets våpen- og eksplosivkontroll, før vi tar for oss arbeidet med sikkerheten i regjeringskvartalet.

Del VI inneholder kommisjonens avsluttende observasjoner og anbefalinger.

Observasjoner

Vår gjennomgang peker på en rekke kritikkverdige forhold og betydelige behov for endring. Manglene vi har avdekket, gjør samfunnet dårligere i stand til

å avdekke og avverge planer, og ikke i stand til å beskytte seg mot trusler så effektivt som det kan gjøres. Dette førte til at håndteringen av 22/7 på viktige områder ble for svak. Særlig bekymringsfullt er det at flere av manglene har vært påpekt i tidligere tilsyns- og revisjonsrapporter, uten at disse har vært rettet opp.

Mange av de endringsbehov vi peker på som nødvendige for å styrke evnen til å håndtere terrorangrep, vil også styrke evnen til å håndtere mindre krevende og mer hyppig forekommende situasjoner. 22/7 var et eksepsjonelt angrep, og en dag ulik alle andre dager, men lærdommene har likevel en langt videre relevans.

Leseren må være forberedt på en stor detaljrikdom. Det er på bakgrunn av dette grundige helhetsbildet kommisjonen har konkludert med følgende:

- *Angrepet på regjeringskvartalet 22/7 kunne ha vært forhindre gjennom effektiv iverksettelse av allerede vedtatte sikringstiltak.*
- *Myndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. En raskere politiaksjon var reelt mulig. Gjerningsmannen kunne ha vært stanset tidligere 22/7.*
- *Flere sikrings- og beredskapstiltak for å vanskeliggjøre nye angrep og redusere skadevirkningene burde ha vært iverksatt 22/7.*
- *Helse- og redningsarbeidet ivaretok de skadde og pårørende i akutfasen på en god måte.*
- *Regjeringens kommunikasjon til befolkningen var god. Departementene maktet å videreføre sitt arbeid på tross av skadene.*
- *Med en bedre arbeidsmetodikk og et bredere fokus kunne PST ha kommet på sporet av gjerningsmannen før 22/7. Kommisjonen har likevel ikke grunnlag for å si at PST dermed kunne og burde ha avverget angrepene.*

Tragedien 22/7 avdekker behov for mange slags endringer: i planverk og regler, i disponering av kompetanse og ressurser, i organisasjonskultur, prioriteringer og fokus, ja, til og med i samfunnets holdninger. Noen av disse endringene vil kunne vedtas av en myndighet. Det er de enkleste endringene å få til, hvis bare den politiske viljen er til stede. Andre og mer grunnleggende endringer – i holdninger, lederskap og kultur – må utvikles over tid. Nettopp derfor kan det være disse som fortjener oppmerksomhet først.

Det er ikke én årsak alene som kan forklare responsen – verken for det som sviktet, eller det som fungerte. Kommisjonen mener likevel å ha observert at enkelte grunnleggende forutsetnin-

ger er avgjørende for etatenes presentasjoner. Der det sviktet, skyldtes det primært at:

- *Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av øvelser har vært for liten.*
- *Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.*
- *Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.*
- *Potensialet i informasjons- og kommunikasjons-teknologi har ikke vært godt nok utnyttet.*
- *Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.*

Etter kommisjonens mening handler disse lærdommene i større grad om ledelse, samhandling, kultur og holdninger – enn mangel på ressurser, behov for ny lovgivning, organisering eller store verdivalg.

Sist, men ikke minst: 22/7 viste med all tydelighet hvordan enkeltpersoner kan utgjøre en stor forskjell. Kommisjonen mener at tiltakene som anbefales, vil gjøre både samfunnet og enkeltpersoner bedre i stand til å møte framtidige utfordringer. De kommer. Derfor er det viktig å ta tak i de grunnleggende utfordringene. Det haster.

Kapittel 2

Terrorangrepene 22. juli 2011

2.1 Terrorangrepene mot Oslo og Utøya

Klokken 15.25 fredag 22. juli 2011 eksploderte en 950 kilos gjødselbombe i regjeringskvartalet i Oslo. Åtte mennesker ble drept momentant og ti innlagt på sykehus med livstruende eller alvorlige skader. I tillegg ble mange påført skader av mindre alvorlig karakter, samt psykiske plager og belastninger av ulik art. Ved å utløse bomben satte gjerningsmannen om lag 325 personer som befant seg i eller utenfor regjeringskvartalets bygninger, i akutt livsfare.

Ekspløsjonen forårsaket massive ødeleggelser. Regjeringskvartalet og gatene omkring fortonet seg som en krigssone. Det politiske maktapparatet var rammet hardere enn noen gang siden det tyske angrepet 9. april 1940. Uansett hvem som sto bak, og hva motivet måtte være, var det klart at bare det å videreføre vitale myndighetsfunksjoner ville by på store utfordringer.

Litt før klokken halv seks samme kveld mottok operasjonssentralen ved politihusene i Oslo, Hønefoss og Drammen alarmerende meldinger fra unge mennesker som var samlet på politisk sommerleir på Utøya i Hole kommune: *«En mann i politiuniform går omkring på øya og skyter. Flere ligger nede.»*

Et grusomt massedrap var i gang. Til sammen 69 mennesker, de fleste ungdommer, ble drept i massakren. Om lag halvparten så mange ble påført livstruende eller alvorlige skuddskader.

2.2 Den første ugjeringen

Noen timer tidligere, kl. 12.03, hadde den 32 år gamle Anders Behring Breivik parkert en sølvfarget Fiat Doblo på Hammersborg torg. Den skulle benyttes som fluktbil etter terrorangrepet. Han tok deretter taxi fra Stortorget hjem til sin mors leilighet i Hoffveien på Oslo vestkant. Et par timer senere sendte han ut en e-post med vedlegg til flere tusen mottakere i inn- og utland. Vedlegget, et kompendium på om lag 1500 sider med tit-

telen 2083 – *A European Declaration of Independence* var satt sammen av gjerningsmannen selv under pseudonymet Andrew Brewick.

Gjerningsmannen hadde brukt flere uker på å produsere bomben. Den besto av en stabel plastsekker fylt med finmalt kunstgjødsel (ammoniumnitrat), aluminiumpulver og diesel. I midten av stabelen hadde Breivik plassert en hjemmelaget detonator. Den var tilkoblet en lunte med cirka sju minutters brenntid som kunne antennes fra førerhuset på den store varebilen som han hadde leid til formålet, en hvit Volkswagen Crafter.

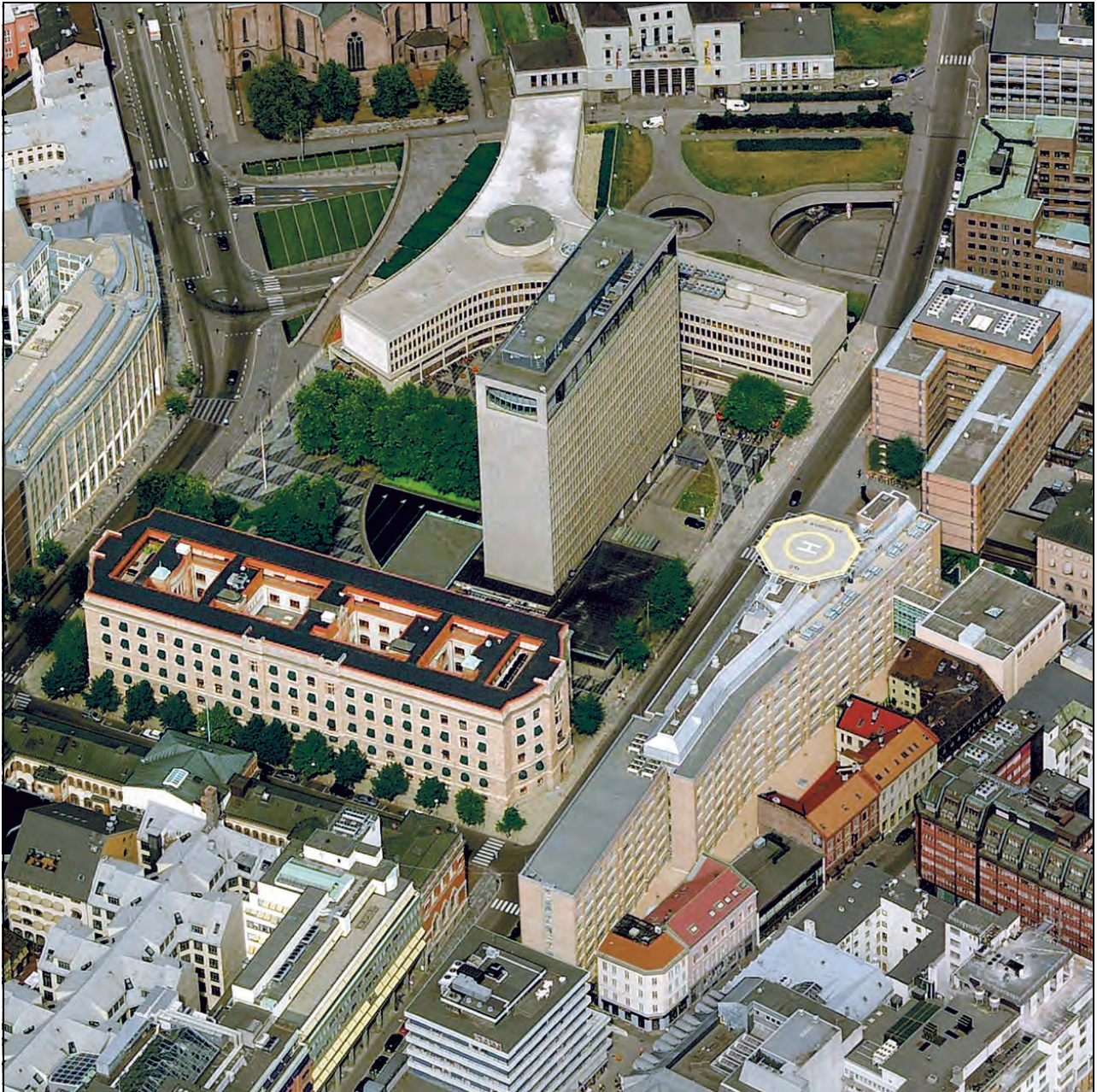
Kunstgjødselele var levert fra Felleskjøpet på Rena til Vålstua gård på Åsta i Hedmark. Gården, som gjerningsmannen nylig hadde leid til sitt enmannsforetak Breivik Geofarm, var tidligere blitt brukt som cannabisplantasje. På Vålstua hadde Breivik uforstyrret framstilt bomben og lastet den over i varebilen. Om kvelden 21. juli, dagen før terrorangrepet, kjørte han Crafteren til Oslo og parkerte den i Sigurd Iversens vei på Skøyen, hvor også Dobloen sto parkert.

Like før kl. 15.00 neste dag satte Breivik sin hjemmelagde bombelast i bevegelse. Et overvåkingskamera ved bomstasjonen på Skøyen registrerte like etterpå at leiebilen kjørte inn på E18 i retning Oslo sentrum.

Et snaut kvarter senere svingte varebilen inn Grubbegata fra Grensen. Etter en kort stopp utenfor Fiskeri- og kystdepartementets lokaler, hvor gjerningsmannen festet et blålys på dashbordet, kjørte bilen langsomt videre. Klokken 15.17 var den framme ved Einar Gerhardsens plass.

Ingen fysiske sperrer hindret den store varebilen å kjøre opp foran høyblokka, som huset både Justisdepartementet og Statsministerens kontor. En kjetting, med et innkjøring forbudtskilt på, sperret deler av innkjørselen mot høyblokka, men det var rikelig med plass for biler til å passere den.

Breivik parkerte bilen kloss inntil bygget, ved inngangspartiet. Etter om lag 20 sekunder steg han ut og låste døren til fører-setet. Han hadde da satt fyr på lunte. Med pistol i hånden, hjelm med



Figur 2.1 Regjeringskvartalet slik det framsto før terrorangrepet 22/7.

Høyblokka omgitt av Finansdepartementet, R5, Y-blokka, S-blokka og R4 (med helikopterdekk på taket).

Kilde: Forsvarets Militærgeografiske Tjeneste

nedtrykket visir og iført en politilignende uniform gikk han med raske skritt opp Grubbegata i retning Hammersborg.

I de om lag sju minuttene det tok fra Breivik forlot bilen, til bomben gikk av, passerte cirka 70 mennesker den feilparkerte varebilen. Ingen av de forbipasserende var politi eller sikkerhetsvakter.

Innledende varsling

I kjelleren to etasjer under høyblokka lå vaktsentralen til Departementenes servicesenter (DSS).

Denne ettermiddagen var to sikkerhetsvakter til stede i sentralen, hvor de overvåket regjeringskvartalet ved hjelp av overvåkingskameraer. Om lag kl. 15.20 ble den ene av vaktene tipset av en kvinnelig kollega i resepsjonen i høyblokka om at det sto en feilparkert varebil ved inngangspartiet. Han tok straks i bruk en søkefunksjon som gjorde det mulig å hoppe tre minutter tilbake i videoopptaket fra overvåkingskameraet. Den hvite varebilen var først ikke synlig på skjermen. Men ved å spole framover kunne han se bilen kjøre sakte opp Grubbegata og



Figur 2.2 Bombebilen svinger inn foran høyblokka.
Foto: Sikkerhetsavdelingen DSS.

parkere. En mann, i noe vekten antok måtte være en vekteruniform, forlot bilen og forsvant.

Feilparkerte biler i Grubbegata og på Einar Gerhardsens plass var et vanlig syn. Det var satt opp parkering forbudt-skilt på flere av fasadene ut mot plassen, også på høyblokka, men forbudet ble stadig neglisjert. Budbiler, varebiler og besøkende gjorde hyppige stopp foran inngangen til høyblokka, som iblant også fungerte som biloppstillingssted for statsministeren og statsrådene når de ankom eller ble hentet av regjeringens egne biler.

Nede i vaktentralen antok DSS-vakten at det måtte dreie seg om nok en feilparkert bud- eller vekterbil. Han søkte derfor videre med overvåkingskameraene for om mulig å identifisere sjåføren og be vedkommende fjerne bilen. Tidligere

bilder tydet på at sjåføren var på vei til Y-blokka, der Kunnskapsdepartementet holdt til. Vekten koblet inn et kamerabilde fra dette området, og deretter et kamera fra vestibylen i Y-blokka.

Sjåføren var ikke å se.

Vekten flyttet oppmerksomheten tilbake til den feilparkerte bilen og zoomet inn på registreringsnummeret. Han var akkurat i ferd med å ringe Biltilsynet for å be om navnet på eieren av bilen, da bomben gikk av.

Selv nede i DSS-vaktentralen to etasjer under høyblokka var rystelsene store. Taket bølget, monitorene gikk i svart, lamper og alarmer blinket, vannrør sprang lekk. Etter å ha fått summet seg plukket den ene sikkerhetsvakten opp telefonen med direktelinje til Oslo politidistrikt. Han var blant de aller første til å varsle politiet om bombeeksplosjonen.

Over direktelinjen til politiets operasjonssentral opplyste DSS-vakten at det hadde skjedd en eksplosjon i området rundt regjeringskvartalet. Noen minutter senere, kl. 15.31, ringte han på ny til politiet, og sa at det dreide seg om en bilbombe utenfor høyblokka. Han kom dessuten med en viktig tilleggsopplysning: En mann, iført noe som så ut som en mørk vekteruniform, hadde forlatt bilen kort tid før eksplosjonen.

Et målrettet angrep på regjeringsapparatet og det norske samfunn

Kombinasjonen av ferie, sommertid og fredag ettermiddag gjorde at mange av departementskontorene sto tomme denne ettermiddagen. Av de om lag 3100 ansatte i regjeringskvartalet var drøye ti prosent på jobb da bomben eksploderte.¹



Figur 2.3 Eksplosjonen sett fra Grubbegata. Glassregn ved Y-blokka.

Foto: Sikkerhetsavdelingen DSS.



Figur 2.4 Høyblokka sett fra Einar Gerhardsens plass kort tid etter terrorangrepet 22/7.

Foto: Fartein Rudtfjord

Ved å avsette bomben drepte gjerningsmannen åtte personer. De døde momentant eller raskt av meget omfattende sprengningsskader. Tre av de drepte befant seg ved eller i nærheten av hovedinngangen til høyblokka. En fjerde person var i ferd med å passere fontenen på Einar Gerhardsens plass. Ytterligere tre ble drept mens de oppholdt seg i resepsjonen eller resepsjonsområdet i første etasje i høyblokka. Det siste drapsofferet befant seg i Grubbegata ved innkjøringen til høyblokkas hovedinngang da han ble truffet av trykkbølgen og splinter fra den eksploderte varebilen.²

Evakueringen av de til dels sønderknuste kontorene begynte omgående. For mange ansatte ble evakueringen en utfordring – noen opplevde at rømningsveiene var dårlig merket, nødutganger umulige å åpne, eller at det var vanskelig å ta seg fram i trapper og korridorer på grunn av glassplinter, røyk og støv. Å se døde eller sterkt skadde kol-

leger på skadestedet bidro til å gjøre evakueringen ekstra belastende.

Selv om de innvendige ødeleggelsene i flere av departementene var meget store, opplevde mange ansatte at omfanget av eksplosjonen først gikk opp for dem da de kom ut på gateplanet og så regjeringskvartalets bygninger fra utsiden. Fasadene ut mot Grubbegata, Akersgata, Johan Nygaardsvolds plass og Einar Gerhardsens plass var fullstendig ramponert. Vinduer var knust og kontorer smadret helt opp til 17. etasje i høyblokka. Fortauene var dekket av knust glass. Istykkerrevne dokumenter flagret gjennom lufta innhyllet i sot og røyk. De seks regjeringsbygningene i kvartalet var blitt utsatt for så brutale fysiske krefter at det framsto som et under at ikke langt flere menneskeliv var gått tapt.

Også i de tilstøtende sidegatene var de materielle ødeleggelsene betydelige. Butikkvinduer var knust. Varehyller blåst over ende. Interiør smadret og gulv dekket av sot, glass og støv. Ifølge Oslo Handelsstands Forening ble om lag 1000 butikker, kafeer og private virksomheter rammet av eksplosjonen. Bygninger opptil 500 meter fra eksplosjonsstedet ble påført synlige skader.³

¹ Basert på tall fra 22. juli-kommisjonens forvaltningsundersøkelse vedrørende departementenes krisehåndtering 22/7 2011.

² Statsadvokatene i Oslo, Tiltalebeslutning i saken mot Anders Behring Breivik, 5. mars 2012.

For enkelte ga synet av de sterkt ødelagte bygningene en ubehagelig bekreftelse på at deres vedvarende bekymring for sikkerheten i regjeringskvartalet hadde vært berettiget. I en spørreundersøkelse blant departementsansatte oppga 28 prosent av respondentene i ettertid at de hadde vært bekymret for sikkerheten før 22/7 og gitt uttrykk for dette til andre ansatte. Om lag ti prosent hadde uttrykt sin bekymring overfor ledelse, sikkerhetsansvarlig eller verneombud.⁴

Det var en bekymring de ikke hadde vært alene om. Politiets sikkerhetstjeneste (PST) hadde flere ganger gitt uttrykk for at det fantes en betydelig risiko for et større terroranslag i Norge. På ulikt hold hadde det i flere år dessuten gjort seg gjeldende en mer spesifikk bekymring knyttet til sikkerheten i regjeringskvartalet.

Redningsarbeidet kom raskt i gang

De som først ankom til åstedet, var enten tilfeldig forbipasserende eller sikkerhetsvakter fra DSS. Etter beste evne hjalp de folk ut av bygningene og gikk i gang med førstehjelp. Mange frivillige gjorde en livreddende innsats.

AMK-sentralen ved Oslo universitetssykehus fikk melding mindre enn to minutter etter eksplosjonen. I løpet av tre minutter ble ti ambulanser og en legeambulans dirigert til skadestedet. Ni minutter etter at bomben gikk av, var første ambulanse med medisinsk ledelse på plass. Samtidig med at sykehuset hevet sin katastrofeberedskap, forberedte akuttmottaket på Ullevål universitetssykehus seg på å ta imot og behandle de hardest skadde pasientene. Flere traumeteam sto klare da de to første pasientene fra regjeringskvartalet ankom kl. 15.51. I alt ti hardt skadde ble sendt direkte til traumesenteret på Ullevål, mens 190 pasienter med mindre alvorlige skader fikk behandling på Legevakten i Oslo det første døgnet (to av disse ble senere videresendt til Ullevål). Alle de skadde fra regjeringskvartalet som kom under medisinsk behandling, overlevde.

Også Oslo politidistrikt var raske med å dirigere tilgjengelige mannskaper til åstedet. Den første politibilen var på plass i regjeringskvartalet kl. 15.29.⁵

På politiets operasjonssentral, 112, strømmet det de neste minuttene inn telefoner fra vitner som mente å ha hørt eller registrert eksplosjoner ved Folkets Hus, i Hausmanns gate, Møllergata og mange andre steder i Oslo sentrum.

Stoptiltakene som aldri ble iverksatt

I minuttene før bomben gikk av, hadde gjerningsmannen forsvunnet opp Grubbegata. Opptak fra overvåkingskameraer i området viser hvordan Breivik, med pistol i hånden, hastet opp langs Y-blokka, før han krysset gaten og rundet hjørnet i retning Hammersborg torg.

Et sentralt vitne observerte hvordan en uniformert mann, med hjelm og pistol, satte seg inn i en sølvgrå varebil og kjørte av gårde *mot* kjøretretningen i den enveiskjørte Møllergata. Vitnet syntes det hele var så merkelig at han noterte seg nummeret på bilen. Kl. 15.35 ringte vitnet til politiet og fortalte hva han nettopp hadde observert, inkludert bilens registreringsnummer VH 24605.⁶

Snaut 20 minutter senere, kl. 15.56, ble det samme vitnet kontaktet av politiet, som ønsket å sjekke tipset nærmere. I løpet av den fem minutter lange samtalen kunne operasjonslederen ved Oslo politidistrikt, gjennom søk i politiets systemer, slå fast at det dreide seg om en sølvgrå varebil av merke Fiat Doblo. Bilen tilhørte Den norske Bank, men var for tiden leid ut gjennom utleiefirmaet Avis.

Uavhengig av disse tipsene tok Kriminalpolitisen (Kripos) kontakt med Oslo politidistrikt for å tilby sin assistanse. Operasjonsleder ba Kripos sende ut nasjonalt varsel – såkalt riksalarm – om den antatte gjerningsmannen og om fluktbilen basert på de innkomne vitneobservasjonene. Klokken var da 16.05.

Få minutter senere ble operasjonssentralen ved Oslo politidistrikt kontaktet av Asker og Bærum politidistrikt, som ble informert om innholdet i vitneopplysningene. Samme informasjon ble deretter formidlet til de øvrige nabodistriktene per telefon. Få av nabodistriktene ser ut til å ha iverksatt relevante stoptiltak på bakgrunn av disse opplysningene.

Kripos hadde på dette tidspunkt kun én person til å betjene sin vakttelefon. Først kl. 16.43, nesten 40 minutter etter at Oslo politidistrikt mottok tipset, gikk det ut riksalarm over politiets interne varslingsystem. I varselet var vesentlige detaljer fra vitneobservasjonen utelatt, deriblant de konkrete opplysningene om åstedet, politiuniformen,

³ Svein Olav Christensen, Øyvind Slørdahl og Ståle Skudal, «Terrorangrepet i regjeringskvartalet 22. juli 2011: Vurdering av ladningsstørrelse», Forsvarsbygg Futura, Rapport 286/2012, 11. januar 2012, gradert j.post 125.

⁴ 6,1 prosent oppga å ha uttrykt sin bekymring til ledelsen; 3,1 prosent til sikkerhetsansvarlig; 1,4 prosent til verneombud og 17,6 prosent til andre ansatte på egen arbeidsplass. 22. juli-kommisjonens spørreundersøkelse for departementsansatte, 22JK.

⁵ Tidslinje fra Evalueringsutvalget OPD, 22JK, j.post 379.

⁶ OPD-logg 22/7.

pistolen, fargen på kjøretøyet og bokstavkjenningstegnet i registreringsnummeret.

Senere viste det seg at den første riksalarmen faktisk ikke ble mottatt eller registrert av *noen* av de relevante politidistriktene denne dagen.

Varsling gjennom media

Nyheten om eksplosjonen nådde raskt ut til befolkningen. Allerede kl. 15.27 avbrøt radiokanalen P4 sitt program «Midt i trafikken» med en hastemelding om en kraftig eksplosjon i Oslo sentrum. NTB fulgte opp med en tilsvarende melding kl. 15.29. NRKs nettsted omtalte nyheten kl. 15.30, og fire minutter senere begynte VG Nett som første nettavis å rapportere om hendelsen. Samtidig begynte nyheten om eksplosjonen å spre seg via mobil samtaler, SMS og sosiale medier som Twitter og facebook.

På NRK Radioen rapporterte programmet «Her og nå» om hendelsen kl. 15.42. Også de store TV-kanalene kastet raskt om på sine sendeskjemaer. Klokkene 15.48 avbrøt TV2 sin overføring av Tour de France til fordel for et nyhetsinnslag om eksplosjonen. Tolv minutter senere startet NRK1 en ekstrasending som, i kombinasjon med NRK2 og NRK3, skulle pågå kontinuerlig i 36 timer.⁷ NTB hadde da nettopp – kl. 15.58 – sendt ut hastemelding om at statsministeren var i sikkerhet.

Det finnes ingen indikasjoner på at politiet i de første timene etter terrorangrepet i Oslo på noe tidspunkt vurderte å benytte mediene til å varsle befolkningen eller egne ansatte om den antatte gjerningsmannens signalement og kjøretøy. Først kl. 18.26 sendte Oslo politidistrikt ut et generelt varsel på eget samband om at uniformert politi som ikke kunne legitimere seg, og som ikke stoppet på anrop, skulle stanses, om nødvendig med makt.

Meldingen kom altfor sent til å kunne hindre gjerningsmannen i å ta seg ut av Oslo og fram til sitt neste terrormål.

Usikkerhet og utrygghet

I de første timene etter eksplosjonen rådde det stor usikkerhet om hva som hadde skjedd og hvem som kunne tenkes å stå bak. Det ble relativt raskt avklart at det dreide seg om en bombe, og at det med overveiende sannsynlighet var snakk om en terrorhandling og ikke et angrep fra en frem-

med makt. Men hvem sto bak, og hva kunne motivet være?

I de første offisielle uttalelsene fra politiet og representanter for myndighetene unngikk man å spekulere over mulige motiver og gjerningsmenn. Oppmerksomheten lå på å begrense skadevirkningene. «Alt settes inn på å hjelpe de som er skadd og rammet,» sa statsminister Jens Stoltenberg i det første radiointervjuet med NRK «Alltid Nyheter» drøye to timer etter eksplosjonen. Etter råd fra politiet ville han ikke si hvor han selv oppholdt seg, men bekreftet at han var uskadd, og at det ikke forelå opplysninger om at noen av statsrådene var direkte rammet. Han opplyste videre at Regjeringens kriseråd var innkalt til møte, og at en rekke statsråder, inkludert medlemmene av Regjeringens sikkerhetsutvalg, var i ferd med å samles i Oslo.⁸

Selv om man utad var påpasselig med ikke å spekulere over hva som hadde hendt, var det en utbredt antakelse, både i regjeringsapparatet og innenfor etater med ansvar for terrorberedskapen i Norge, at det mest sannsynlig dreide seg om et terrorangrep. De fleste var nok også tilbøyelige til å tro at angrepet var utført av en ytterliggående islamistisk gruppe, og at motivet hadde sammenheng med Norges rolle i de pågående konfliktene i Midtøsten, Afghanistan eller Libya. Både i PST, Etterretningstjenesten og Forsvarets ledelse ble denne forståelsen lagt til grunn, selv om man var åpne for andre muligheter. Også blant de embetsmenn og politikere som etter hvert deltok i den nasjonale krisehåndteringen, var det mange som antok at hendelsen hadde tilknytning til et norsk eller internasjonalt islamistisk terrornettverk.

Også i befolkningen generelt var det mange som intuitivt tenkte i slike baner. Samtidig som politiet oppfordret byens innbyggere til å holde seg borte fra sentrum og benytte mobilen minst mulig, fant det ifølge Antirasistisk Senter sted et oppsving av hatefulle ytringer mot muslimer og innvandrere på nett. Mange muslimske og fargede innvandrere og norske muslimer opplevde stemningen i Oslos gater og på offentlige transportmidler i og rundt hovedstaden som mistroisk, fiendtlig eller endog truende. Noen ble utsatt for verbal trakassering, og det skal ha forekommet enkelte begrensede voldsepisoder.⁹

⁸ Stoltenberg til NRK, cirka kl. 17.30, fredag 22. juli 2011.

⁹ Ingen av de rapporterte voldsepisodene ble politianmeldt. Anne Gerd Grimsby Haarr og Kari Helene Partapuoli, «Om trakassering av muslimer og innvandrere etter eksplosjonen i Regjeringskvartalet 22/7», notat, 1. mars 2012, utarbeidet av Antirasistisk Senter, Oslo, for 22. juli-kommisjonen.

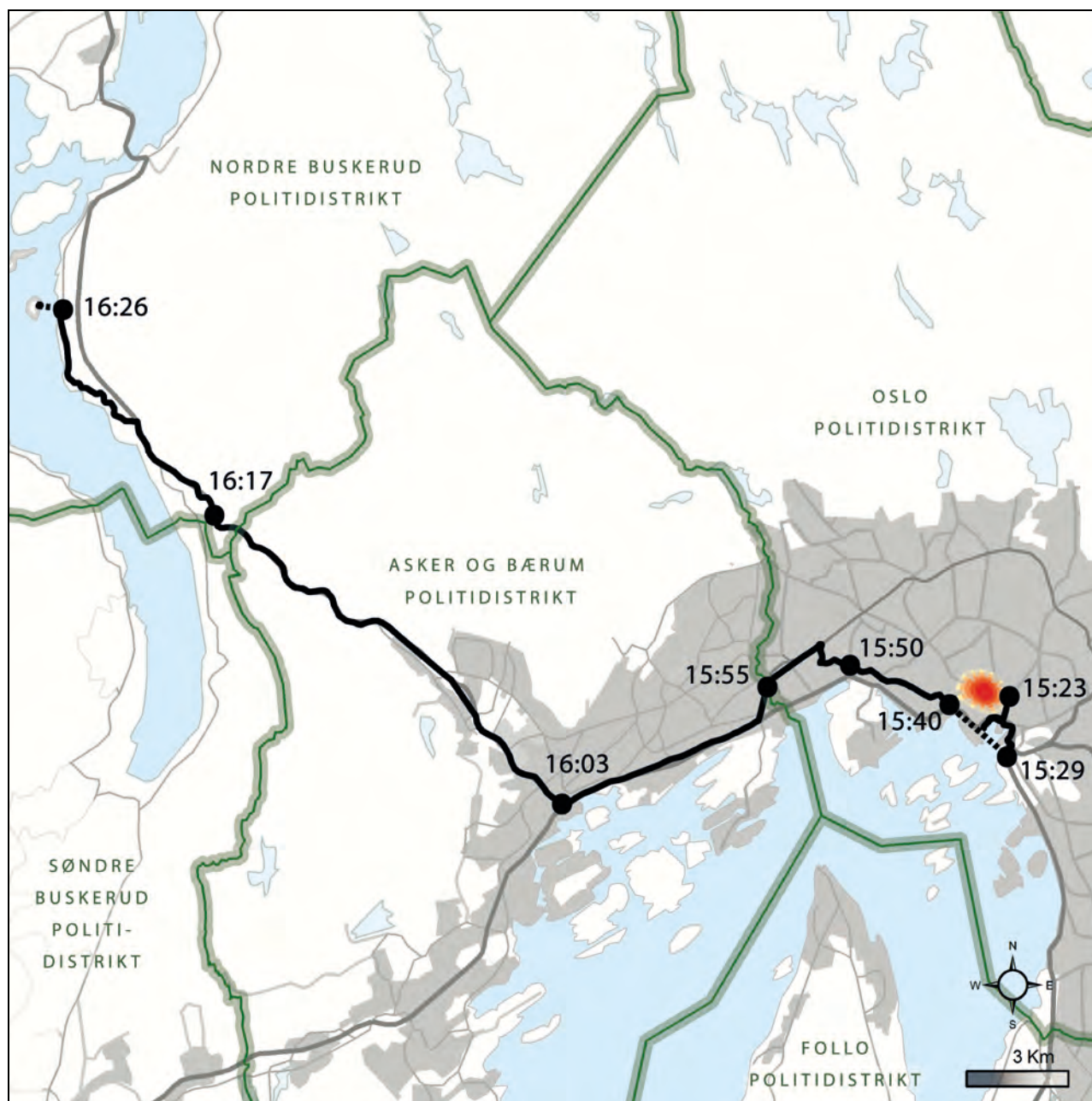
⁷ En rapport om NRKs nyhetsdekning av udåden 22. juli og det som fulgte, 22JK, j.post 319; Referat fra møte i Kringkastingsrådet, 1. september 2011.

2.3 Massakren på Utøya

Mens kaos rådet i Oslo sentrum og en storstilt redningsaksjon var i full gang, kom gjerningsmannen seg uhindret ut av Oslo med kurs mot sitt neste terrormål: AUF-sommerleiren på Utøya i Hole kommune. Han kjørte Festningstunnelen i vestgående retning, tok av ved Skøyen og fulgte deretter smågater og sideveier til han tok inn på Ring 3 og deretter E18. Litt over klokken fire passerte han Sandvika, hvor han fulgte E16 over Sollihøgda og videre nordvestover mot Tyrifjorden.

Utøya, en politisk institusjon

Den 12 000 kvadratmeter store øya i Tyrifjorden har gjennom flere tiår vært et samlingspunkt for Arbeidernes Ungdomsfylking (AUF). Organisasjonen fikk Utøya i gave fra Oslo Faglige Samorganisasjon i 1950. Hvert år pågikk det en variert og i perioder hektisk politisk virksomhet der, med AUFs årlige sommerleir som høydepunkt. Da samlet ungdom fra hele landet seg til minnerike dager fylt med politiske debatter, foredrag, sang, ballspill og underholdning. Sommerleirene bød dessuten på en unik mulighet til å møte tidligere



Figur 2.5 Gjerningsmannens reiserute fra Oslo til Utøya.

Kilde: 22. juli-kommisjonen



Figur 2.6 Utøya fredag ettermiddag før gjerningsmannen ankom. Øverst: Stien opp fra brygga til hovedhuset. Nederst: Teltleiren og Kafébygget.

Foto: Anniken Mohr

og nåværende statsministre, statsråder og representanter fra partiledelsen.

Ettermiddagen 22/7 oppholdt 564 personer seg på øya.¹⁰

Det var en grå og regntung ettermiddag. Tidligere statsminister og partileder Gro Harlem Brundtland hadde ved 11-tiden skapt entusiasme med sitt foredrag om «Erfaringer og refleksjoner fra et liv i politikken». Foredraget ville normalt ha blitt holdt utendørs, men striegnet gjorde at møtet fant sted i storsalen i Kaféhuset like ved telt-plassen.

Brundtland forlot Utøya om lag klokken tre om ettermiddagen.

Det var ikke blitt iverksatt ekstra vakt hold i forbindelse med Brundtlands besøk, slik det heller ikke hadde vært da utenriksminister Jonas Gahr Støre besøkte øya dagen før. Verken PST eller lokalt politi har ansett AUFs årlige sommerleir som en sikkerhetsmessig utfordring som krevde særskilte tiltak fra deres side.

En halv time etter at Gro hadde dratt, begynte ungdommene på Utøya å motta meldinger og telefoner om eksplosjonen i regjeringskvartalet. Mange søkte sammen for å dele informasjon og diskutere hva som kunne ha skjedd. Noen var engstelige, mens andre følte lettelse over å befinne seg på trygg avstand fra terroren i hovedstaden. Etter hvert innkalte leirledelsen til informasjonsmøte kl. 16.00.

Terroristen slår til på ny

Breivik ankom til landsiden øst for Utøya litt før halv fem. Han parkerte først i en oppkjørsel ved hovedveien. Her ble han sittende i bilen i mer enn en halv time før han kjørte ned den bratte bakken til Utøya brygge, svingte til venstre og fortsatte i sakte fart mot et skogholt 30 meter unna fergeleiet og parkerte. Også denne gang hadde han montert blålys på dashbordet i den sivile varebilen.

Bryggeområdet var ikke stort. I utkanten sto et par avfallscontainere. Mot sjøsiden fantes en småbåtbrygge og en kai for fergen MS Thorbjørn, et gammelt militært landgangsfartøy som AUF hadde anskaffet i 1997 for 250 000 svenske kroner. Midt på brygga sto et åpent telt som ble benyttet til vakt hold og registrering av reisende til og fra øya. Ungdommene som befant seg i teltet denne dagen, deltok selv på sommerleiren.

En av AUF-vaktene gikk bort og hilste på den nyankomne i varebilen. Sjøføren opplyste at han



Figur 2.7 AUF førte en logg over passasjerene som reiste over til Utøya. Den siste loggføringen viser 17.00 «1 Politi ...».

Foto: Christopher Olsson

kom fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST) for å foreta en rutinemessig sikkerhetskontroll på øya etter bombeeksplosjonen i Oslo. Han var ikledd en falsk politiuniform: mørk bukse med påfestede refleksbånd, vest og en vådraktlignende trøye med politiblem av plast på skuldrene. Rundt halsen hadde han et falskt tjenestebevis, som han på oppfordring viste vaktten.

AUF-eren stusset over at en uniformert og bevæpnet politimann kom kjørende i en sivil bil, men slo seg til ro med at det trolig hang sammen med at alle disponible politibiler i Oslo deltok i aksjonen etter eksplosjonen i regjeringskvartalet. Tilbake i teltet anropte vaktten leirledelsen over det interne sambandet og ga beskjed om at en politimann ville over til øya. Han gjenga hvilket ærend politimannen hadde oppgitt å komme i, og la til at politiet i Oslo visstnok skulle ha varslet «Informasjonen» om besøket.

Litt før klokken fem seilte MS Thorbjørn fra Utøya mot land. Om bord var daglig leder for AUFs virksomhet på Utøya Monica Bøsei, skipperen på MS Thorbjørn og en matros. Det var bare 625 meter til land, og overfarten gikk unna på 7–8 minutter. Over på landsiden gikk Bøsei og skipperen, som var samboere, bort til Breivik. Etter en kort ordveksling begynte han å bære en del medbrakt utstyr fra bilen bort til fergen. Først en tung plastkasse som han måtte få hjelp til å løfte om bord. Dernest et halvautomatisk gevær, utstyrt med kikkertsikte og bajonett. I tillegg bar han en lett synlig halvautomatisk pistol i et hylster på låret.

Både pistolen og geværet hadde Breivik anskaffet på lovlig vis fra norske våpenhandlere. Det samme gjaldt ammunisjonen, mer enn 1400

¹⁰ Antallet som oppgitt i tiltalen.

skudd, som var gjemt i plastkassen. På oppfordring fra Bøsei gikk Breivik med på å pakke geværet inn i et par svarte søppelsekker. Hun ønsket ikke, sa hun, at politibesøket skulle skremme opp ungdommene.

Om bord i fergen puttet gjerningsmannen hvite ørepropper i ørene. Han hadde sporer på støvlene og bar på en liten ryggsekk. Opp av sekken stakk det en tynn drikkeslange som han stadig førte opp til munnen. Ingen av de som møtte ham i forbindelse med overfarten, ser ut til å ha reagert på gjerningsmannens antrekk, utrustning eller væremåte.

MS Thorbjørn forlot Utvika brygge landsiden om lag ti minutter over fem. Gjerningsmannen oppholdt seg foran på dekk. Om bord fantes også noen ungdommer som skulle tilbake til sommerleiren etter en tur på land.

Ifølge flere av vitnene fra kaia og fergen, inkludert skipperen, opplyste gjerningsmannen at det ville komme flere politifolk.

Framme på øya tilbød skipperen seg å hente en varebil, og kjøre den tunge plastkassen opp til hovedhuset. Klokken 17.17 gikk Breivik og de andre i land, hvor de ble møtt av Trond Berntsen – ansatt i politiet, men for anledningen innleid vaktmann på Utøya i sin fritid. Etter å ha hilst bega han, Bøsei og gjerningsmannen seg opp bakken til det hvitmalte hovedhuset. Samtidig kjørte skipperen ammunisjonskassen opp til baksiden av huset.

Idet skipperen rundet hushjørnet for å slutte seg til de andre, falt de første skuddene. Monica Bøsei og Trond Berntsen ble skutt på kloss hold, bakfra, og drept med flere skudd. En massakre som til slutt skulle kreve 69 menneskeliv, var i gang. I tillegg ble ytterligere 33 personer påført livstruende eller alvorlig fysisk skade, og flere hundre ungdommer, utsatt for en psykisk belastning det er bortimot umulig for andre å forestille seg.

Politiet anslår at de første skuddene falt cirka kl. 17.21.¹¹

Etter drapene på Bøsei og Berntsen på gressplenen foran Hovedhuset fortsatte Breivik oppover bakken mot Kafébygget. Underveis skjøt og drepte han en person, nær grusveien. Andre personer som befant seg i bakken, flyktet mot Kafébygget.

Da Breivik kom opp til Kafébygget cirka kl. 17.23, skjøt og drepte han tre personer på grusplassen foran hovedinngangen. Flere på plassen og inne i spisesalen var vitne til drapene. Det brøt ut panikk blant ungdommene som befant seg i bygningen.

Breivik gikk i denne omgang ikke inn i Kafébygget, men fortsatte videre langs stien ned mot teltplassen. Han skjøt mot de nærmeste teltene. Ved sørveggen av Kafébygget skjøt og drepte han to personer. Også disse drapene var det mange som var vitne til, både fra teltplassen og Kafébygget. Ungdommene på teltplassen la på sprang, samtidig som Breivik løsnet en rekke skudd mot dem. Flere personer ble truffet, og to av disse omkom senere av skadene. Nesten alle som befant seg i nærheten av Kafébygget, flyktet skrekkslagne av sted. Mange fant seg gjemmesteder langs vannkanten rundt hele øya.

Etter å ha skutt utover Teltplassen gikk Breivik inn i Lillesalen i Kafébygget. Klokken var om lag 17.26. Inne i bygget var det fremdeles et stort antall personer, og det oppsto kaos idet nesten alle forsøkte å komme seg ut samtidig. Flere hoppet ut fra vinduene i rommene langs vestveggen og pådro seg fallskader. Breivik begynte umiddelbart å skyte idet han kom inn i Lillesalen. Inne i bygget drepte han 13 og skadet åtte personer. Cirka kl. 17.29 gikk Breivik ut igjen fra Lillesalen og ned over Teltplassen mot Kjærlighetsstien.

Breivik kom til Kjærlighetsstien cirka kl. 17.31. Han kom over en liten kolle og oppdaget en gruppe ungdommer som lå og gjemte seg langsmed stien. Han skjøt og drepte ti av disse mens de lå tett ved hverandre. I tillegg ble en person som lå blant de ti, truffet, men overlevde. Breivik fortsatte å skyte mot personer som var i skrenten nedover mot vannet og i vannkanten. Ytterligere fem personer ble drept i dette området, og ni ble skutt og skadet før Breivik gikk videre cirka kl. 17.37.

Breivik gikk langs Kjærlighetsstien mot Sydspissen. Fra odden på Sydspissen, cirka kl. 17.40, skjøt han mot personer som svømte vekk fra øya. Ingen av dem ble truffet, men én person druknet. Etterpå gikk Breivik mot Skolestua. På veien dit skjøt og drepte han to personer i skogen. Da han kom til Skolestua, skjøt han, cirka kl. 17.44, to skudd gjennom døra før han fortsatte mot Hovedhuset og brygga igjen.

Breivik kom til Hovedhuset kort tid etter at en gruppe ungdommer hadde rodd ut fra land med båten MS Reiulf. Han gikk ned på brygga og skjøt etter dem. Båten ble truffet av flere skudd, men ingen om bord i båten ble skadd. Før eller etter skuddene mot båten utløste Breivik røyk oppe ved

¹¹ Den påfølgende redegjørelsen for Breiviks massakre bygger på etterforskningens oppsummering av hendelsesforløpet, samt hva Breivik forklarte i politiavhør og overlevende vitner fortalte under rettssaken i Oslo tingrett om hendelsene ved Pumpehuset.

Stabburet før han gikk tilbake til Kafébygget igjen.

I Kafébygget tok Breivik med seg en mobiltelefon som han deretter benyttet til å ringe politiets nødnummer. Klokken 17.59 mottok operasjonssentralen i Nordre Buskerud politidistrikt en kort og forvirrende telefonoppringning fra et skjult nummer. Innringeren presenterte seg som «kommandør Anders Behring Breivik i den norske anti-kommunistiske motstandsbevegelsen». Han opplyste at han befant seg på Utøya og ønsket å overgi seg. Stort mer rakk verken han eller operatøren å si før samtalen ble brutt.

Breiviks første samtale med politiet fant sted mens han gikk gjennom skogen fra Kafébygget og ned til Stoltenberget. Noe sterkt ønske om å overgi seg kan gjerningsmannen ikke ha hatt. Like etter at samtalen ble brutt, gjenopptok han massakren ved å drepe tre ungdommer ved Stoltenberget og fem i Bolsjevika.

Fra Bolsjevika gikk Breivik til Pumpehuset. I dette området hadde svært mange ungdommer gjemt seg over lengre tid, og de ble overrasket da Breivik dukket opp. Han gikk bort til noen av dem, sa at han var fra politiet, og spurte om de hadde sett gjerningsmannen eller hørt hvor skuddene kom fra. Han tilføyde at det var en båt underveis for å hente dem, og at de kunne holde seg i ro der de var. Like etterpå, cirka kl. 18.13, begynte han å skyte på ungdommene. Skytingen pågikk i flere minutter. Breivik skjøt og drepte til sammen 14 personer ved Pumpehuset. I tillegg skjøt og skadet han tre.

Massemorderen gikk deretter sørvestover fra Pumpehuset, på eller langs Kjærlighetsstien. Han stoppet på en høyde ved Vestspissen av Utøya, hvor han skjøt og skadet to personer. Han skjøt også utover mot personer og båter i vannet, men traff ingen andre. En person døde likevel ved Vestspissen som følge av fall ned fra fjellskrenten. Fallet skjedde tidligere i hendelsesforløpet, mens offeret var på flukt fra skytingen på Kjærlighetsstien.

Etter skuddene ved Vestspissen var Breivik i telefonkontakt med politiet for andre og siste gang før pågripelsen. Samtalen fant sted kl. 18.24, mens han var på vei mot Sydspissen langs stien. Denne gang ble samtalen koblet til operasjonssentralen i Søndre Buskerud. Igjen presenterte han seg med fullt navn, og oppga å være kommandør i den norske motstandsbevegelsen mot islamisering av Europa og Norge. Han tilføyde at han hadde utført «en operasjon på vegne av Knights Templar», og at det nå var «akseptabelt å overgi seg til Delta». Også denne gangen ble samtalen

avbrutt uten at operatøren ble gitt mulighet til å ringe tilbake.

Breivik ankom til Sydspissen siste gang cirka kl. 18.30. Igjen overrasket han mange som hadde gjemt seg i vannkanten. Han skjøt og drepte fem personer. I tillegg ble fem eller seks personer skutt og skadet. Etterpå gikk Breivik opp i skogen på Sydspissen.

Meldinger om en ufattelig forbrytelse

På operasjonssentralen ved politistasjonen i Hønefoss var det helgebemannning og rolig. Operasjonssentralen betjente politiets nødtelefon, 112, og styrte radiosambandet og all operativ aktivitet i politidistriktet. Fredag 22/7 var sentralen bemannet av kun én person.

De fleste som var på vakt denne ettermiddagen, oppholdt seg på piketten, pauserommet for ordensavdelingen som lå vegg i vegg med operasjonssentralen. Derfra fulgte de TV-sendingene om terrorangrepet i Oslo sammen med en kollega som var gått av vakt. Politistasjonen hadde så langt ikke mottatt politiets riksalarm.

Det første varselet om ugjerningene på Utøya kom til AMK-sentralen for Buskerud i Drammen. Varselet ble registrert kl. 17.24. Det var skipperen på MS Thorbjørn som ringte, få minutter etter at han hadde vært vitne til de første drapene utenfor hovedhuset. Operatøren, som raskt forsto alvorlet i situasjonen, ønsket at politiet skulle koble seg på samtalen, og varslet operasjonssentralen i Hønefoss om dette. Innringeren gjentok deretter at en mann med automatvåpen, utkledd som politi, gikk omkring og skjøt på Utøya.

Ett minutt senere mottok operasjonssentralen på Hønefoss de første telefonoppringningene direkte fra Utøya. Deretter strømmet samtaler inn. De fleste innringerne fortalte at en mann i politiform gikk omkring og skjøt på Utøya, og at det var mange skadde og drepte.

Operasjonslederen ga ordre om å innkalle tjenestepersonell i utrykningsenheten. Samtidig ble det innhentet tillatelse til bevæpning fra fungerende politimester, som var til stede på politihuset. Der var det nå hektisk aktivitet. Mens noen kalte inn ekstramannskaper, løp andre av sted for å hente fram eget utrykningsutstyr: skuddsikre vesker, hjelmer, samband og våpen.

I Oslo politidistrikt kom det fortsatt telefoner til 112 vedrørende bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet, men kl. 17.26 begynte operasjonssentralen i tillegg å motta meldinger fra folk som fortalte at de var blitt varslet om skyting på Utøya. Operasjonssentralen i Oslo tok omgående kontakt

med Nordre Buskerud politidistrikt og fikk bekreftet at man der kjente til skytingen.

Klokken 17.29 fikk et av medlemmene i staben ved Oslo politidistrikt en telefon fra sin datter, som deltok på AUF-leiren på Utøya. Faren overlot telefonen til en representant for Oslo-politiets beredskapstropp, Delta. Klokken 17.33 ble en Delta-patrulje, som allerede var på vei mot regjeringskvartalet, dirigert mot Utøya.

Ti-femten minutter senere hadde ytterligere seks biler med tungt bevæpnede spesialstyrker rykket ut. De forhørte seg om hvorvidt helikopter var tilgjengelig, men fikk negativ beskjed. Hovedstadens eneste politihelikopter – en nøkkelressurs for observasjon og etterretning ved store hendelser – sto på bakken grunnet ferieavvikling.

Forsvaret hadde heller ingen helikopter klare til øyeblikkelig innsats. 720-skvadronen på Rygge hadde riktignok på eget initiativ begynt å klargjøre tre helikoptre som ville kunne benyttes til transport av Beredskapstroppen eller enheter fra Forsvarets spesialkommando hvis behovet meldte seg, men Oslo politidistrikt hadde så langt ikke bedt om slik bistand. Selv etter meldingen om skyting på Utøya skulle det gå tre kvarter før politiet ga muntlig beskjed til Forsvaret om at de ønsket helikopterbistand.

Mindre enn ti minutter etter at skytingen på Utøya startet, hadde altså tre politidistrikter – Oslo, Nordre og Søndre Buskerud – blitt varslet om skytingen.

Omtrent samtidig begynte flere statsråder, statssekretærer og rådgivere i regjeringsapparatet å motta SMS-er og mobilsamtaler fra AUF-ung-

dommer på Utøya – eller fra deres pårørende – som fortalte om angrepet. Eksplisitt eller implisitt formidlet ungdommene en skremmende opplevelse av å være forlatt, overlatt til seg selv på en liten øy, med høyst usikker mulighet til å slippe levende fra massakren.

Politiaksjonen

På operasjonssentralen i Nordre Buskerud fortsatte det å strømme inn anrop fra ungdommer på øya, foreldre, naboer, andre politidistrikter, nødetater og presse. Operasjonslederen skulle i denne dramatiske situasjonen ikke bare betjene telefonsentralen, men også skaffe seg oversikt over tilgjengelige mannskaper og ressurser, samt lede politiaksjonen. Det var en krevende utfordring som ikke ble mindre av at operasjonssentralen i Nordre Buskerud over lang tid hadde slitt med lav bemanning, dårlig teknisk utstyr og mangelfull opplæring.

Kl. 17.38 reiste første patrulje, P-30, fra stasjonen i Hønefoss to mil nord for Utøya.¹² Ordren gikk ut på å rykke ut i retning Utøya og observere. De to politibetjentene i patruljen var utrustet med verneutstyr, pistol og maskinpistol, og godkjent for innsats i skarpe oppdrag. De kjørte til Utøya brygge landsiden som ble utpekt til oppmøtested for politi og ambulanser.

Ytterligere to patruljer rykket raskt ut. P-31 hadde med seg distriktets politibåt på en henger. Patruljen besto av to mann, henholdsvis aksjonsleder og båtfører. Aksjonsleders plan var å sette båten, en gummibåt registrert for ti mann, ut ved Vanførehjemmet i Steinsfjorden og ta seg videre derfra til Utøya. Den siste patruljen, P-42, bestående av tre politibetjenter, rykket ut fra Hønefoss om lag kl. 17.53. Den fikk etter kort tid ordre om å begi seg til Vanførehjemmet og avgi to betjenter til P-31 for å inngå i aksjonsstyrken. I tillegg til disse patruljene rykket en siste tjenestemann, som var blitt innkalt hjemmefra, ut i en fjerde bil.

På dette tidspunkt, litt før klokken seks på kvelden, hadde i alt åtte trente og velutrustede mannskaper rykket ut fra Nordre Buskerud politidistrikt.

Den opprinnelige aksjonsplanen ble aldri iverksatt. Omlag kl. 17.57 hørte aksjonsleder Delta kommunisere på det lokale sambandet. Han forsto at de var i nærheten. Vissheten om dette



Figur 2.8 Den første Twitter-meldingen om angrepet på Utøya kom kl. 17.41. Da var utrykningen allerede i gang. Meldingen er anonymisert av kommisjonen.

Kilde: Skjerm bilde twitter.com

¹² Kommisjonens tidspunkt for utrykningen er forskjellig fra det politiet har lagt til grunn i sine evalueringer. Vi har benyttet politiets egne GPS-data som fastslår tidspunktet med stor nøyaktighet.



Figur 2.9 Kart over området Hønefoss-Sundvollen.

Kilde: 22. juli-kommisjonen

fikk aksjonslederen til å justere sin opprinnelige plan. P-42, som i mellomtiden var ankommet til utsettelsesstedet ved Vanførehjemmet, fikk nå beskjed om å kjøre bil til Utøya brygge landsiden. Med færre folk om bord ville politibåten gå raskere. Aksjonslederen aktet nå å plukke opp dem som først ankom til Utøya brygge landsiden: lokale kolleger eller Beredskapstroppen.

Så snart båten var satt på vannet, kjørte båtføreren og aksjonslederen fra utsettelsesstedet i

Steinsfjorden. Det var vindstille, og avstanden burde kunne tilbakelegges på ti minutter.

Den første lokale patruljen, P-30, hadde kjørt rett til oppmøtestedet, hvor de ankom kl. 17.52. Nede på brygga var det folketomt. De to betjentene, som hørte skudd og observerte røyk på Utøya, søkte dekning bak en container mens de forsøkte å danne seg et bilde av situasjonen. Slik de oppfattet det, kunne de best bidra ved å observere og rapportere. Dessuten ga aksjonslederen, da han forsto at Beredskapstroppen var på vei, patruljen beskjed om å forsøke å skaffe båter til Delta.

Delta var uvitende om valg av oppmøtested da de nærmet seg Tyrifjorden. Først kl. 17.57 greide én av de sju utrykningsbilene fra Oslo å få kontakt med operasjonssentralen på Hønefoss. Uten at det inngikk i en gjennomtenkt plan, ble oppmøtestedet nå fastsatt til «kaia ned mot golfbanen», det vil si broen ved Storøya, om lag 3,6 km nord for det opprinnelige oppmøtestedet ved Utøya brygge landsiden.

Klokken 18.04 kjørte en av de første Delta-bilene ned til Utvika Camping. Da de forsto at de hadde kjørt feil, snudde de, og kjørte et par minutter senere opp på riksveien igjen. Operasjonsledelsen i Hønefoss var samtidig blitt varslet om at det var en båt tilgjengelig for politiet ved Utvika Camping. Denne informasjonen ble ikke videreformidlet i tide til at Delta eller lokalt politi greide å nyttiggjøre seg båten.

De to tjenestemennene i politibåten var ikke blitt informert om byttet av oppmøtested. De ble derfor overrasket da de, noen minutter senere, fikk øye på blålysene fra Beredskapstroppens biler allerede ved Storøya og ikke ved Utøya brygge landsiden, slik de selv hadde lagt opp til.

Operasjonslederen på Hønefoss innså at det kunne bli behov for flere båter enn politibåten, og ba en kollega kontakte brannvesenet i Hønefoss for å mobilisere deres båt. Varslingen tok tid, og brannbåten ble først senere tilgjengelig for politiaksjonen.

En annen båt som kunne ha bistått politiaksjonen, men som heller ikke ble gjort tilgjengelig for politiet før etter pågripelsen, var MS Thorbjørn. Fergen dro fra Utøya få minutter etter at skytingen startet. Foruten skipperen, som hadde sett sin samboer bli skutt og drept, var AUFs leder og seks-sju andre AUF-ere om bord. Passasjerene kontaktet politiet like etter at de forlot øya, og varslet om den pågående massakren. De fikk klar beskjed om å komme seg i sikkerhet. Fergen kjørte et par kilometer nordover og ankret opp ved Bråtan. AUF-lederen og de øvrige

passasjerene gikk i land og tok seg etter hvert fram til politistasjonen på Hønefoss. Kapteinen bestemte seg for å fortsette nordover. Båten hadde imidlertid gått på grunn, og det tok 20–30 minutter før den kunne sette kursen mot Storøya. Etter at gjerningsmannen var pågrepet, bidro fergen i evakueringen av AUF-ungdommene.

En ressurs som derimot fikk stor betydning for politi- og redningsaksjonen 22/7, var de sivile fritidsbåteierne. Da skytingen hadde pågått en stund, begynte folk på landsiden å fange opp at noe var galt på Utøya. De hørte skudd og så ungdommer kaste seg i vannet og legge på svøm. Noen observerte røyk på øya. Både fastboende og campinggjester løp til båtene sine for å komme de flyktende ungdommene til unnsetning. Ute på fjorden begynte de en heltmodig redningsinnsats. Skadde og nedkjølte ungdommer ble hjulpet opp av det kalde vannet, og fraktet til land. Et par av båtene ble beskytt.

Snart fikk flere av de frivillige båtførerne beskjed om å kjøre mot Storøya for å hjelpe til med transport av politiet.

Mange og tungt bevæpnede politimenn i liten båt

Beredskapstroppens mannskap var de første som ankom til det nye oppmøtestedet ved broen over til Storøya. Snart kom også den første tjenestemannen fra Nordre Buskerud. Minutter senere svingte politibåten inn til broen, hvor innsatsstyrken sto oppmarsjert. Ni tungt bevæpnede politimenn, hvorav én fra Nordre Buskerud, gikk om bord. Med båtfører og den lokale aksjonslederen talte styrken elleve mann, og båten ble tydelig overlastet. Den gikk i sakte fart sørover mot Utøya. Etter om lag 600 meter sluttet motoren å virke.

Omtrent samtidig ankom en av de frivillige med sin båt, etter å ha blitt dirigert i retning Storøya av den først ankomne politipatruljen ved Lien gård, ikke langt fra Utøya brygge landsiden. Han overløt båten til politiet, og ti mann gikk om bord. Også denne båten ble overlastet og gikk i sakte fart. Etter at de hadde kjørt noen hundre meter sørover, møtte de to andre frivillige som var på vei til Storøya i sin hurtiggående båt. Fire av politimennene gikk over i denne. Fordelt på to båter kunne aksjonen endelig skyte fart.

Under overfarten forberedte mannskapene seg på å uskadeliggjøre terroristen med alle til-

gjengelige midler. En skarpskytter lå parat i baugen. For øvrig sikret de båten så godt de kunne med skuddsikre skjold.

Pågripelsen

Den første enheten gikk i land på Utøya cirka kl. 18.27, samtidig med at et helikopter med en filmfotograf fra NRK om bord fløy inn over øya i 200 meters høyde. Noen ungdommer ropte at gjerningsmannen befant seg på Nordsiden av øya. De fire Delta-mannskapene rykket fram i den retningen.

Et drøyt minutt senere ankom neste båt med to mann fra Nordre Buskerud samt ytterligere fire fra beredskapstroppen om bord. Idet de gikk i land hørte de skudd fra sørspissen av øya og startet framrykkingen dit. De gikk først langs vannkanten, løp deretter opp til fotballbanen, og fant en sti som førte dem til Skolestua 270 meter fra brygga. De tungt bevæpnede politimennene tok oppstilling ved det ene hushjørnet. På dette tidspunkt ante de ikke at det bak husveggen befant seg nær 50 personer – AUF-ere og frivillig førstehjelpsmannskap fra Norsk Folkehjelp. De hadde noe tidligere opplevd gjerningsmannen skyte mot dem gjennom den låste inngangsdøra.

Idet politimennene rykket videre fram fra Skolestua, så de noe som beveget seg i et skogholt om lag 50 meter unna. De rykket fram mot krattet fra to kanter. Gjerningsmannen ble anropt, men forsvant et øyeblikk innover i skogen. Da han kom til syne igjen, holdt han hendene ut til siden. Politimennene festet seg ellers ved at han hadde pistol i lårhylsteret, et stort belte rundt magen og ledninger på brystet. Der og da fryktet flere av politimennene at terroristen hadde et bombebelte rundt livet, og de sto klar til å skyte hvis han gjorde det minste tegn til å ville utløse bomben. Etter noen ansente sekunder innså de at det neppe dreide seg om noe bombebelte, likevel. Omtrent klokken 18.34 ble Brevik pågrepet uten å sette seg til motverge.

Mens gjerningsmannen ble lagt i bakken og påsatt håndjern, begynte andre i beredskapstroppen å sikre området. To ungdommer som lå i nærheten, ble undersøkt med tanke på å yte førstehjelp. De var begge døde.

Klokken 18.36 ble det gitt følgende varsel over sambandet: «Gjerningsmann er pågrepet. Flere skadde og drepte. Vi trenger evakuering med helikopter fort.»



Figur 2.10 Deltas framrykking etter ankomst Utøya – på brygga (1), over åpent lende (2), ved Skolestua (3) og derfra mot skogholtet hvor de pågrep gjerningsmannen.

Kilde: NRK og Forsvarets militærgeografiske tjeneste (FMGT)

En storstilt redningsaksjon

På dette tidspunktet var en av de største redningsaksjonene i Norge noensinne allerede i full gang. Flere hundre ungdommer ble de neste timene evakuert fra Utøya, i tillegg til de som svømte i land. Den første ambulansen ble utkalt kl. 17.26 – to minutter etter at AMK-sentralen i Drammen mottok melding om skyting på AUF-leiren. Et stort antall ambulanser ble deretter dirigert til Utøya brygge landsiden, Sundvollen og Sollihøgda. Det gikk imidlertid halvannen time før

ambulansene begynte å frakte de skadde ungdommene til sykehus.

Grunnen til forsinkelsen var dels motstridende opplysninger, dels misforståelser rundt hvorvidt Utøya brygge landsiden var et sikkert oppmøtested før en stund etter at gjerningsmannen var arrestert. Mens den profesjonelle redningstjenesten holdt seg i bakgrunnen, fortsatte de frivillige sivilistene med å plukke opp ungdommer av sjøen og frakte dem til land. Noen av disse ble tatt hånd om av helsepersonell i de ventende ambulansene oppe på riksveien. Andre ble kjørt til sykehus i privatbiler.



Figur 2.11 Båter og helikoptre deltok i redningsaksjon.

Foto: Jo Straube

Fra og med kl. 18.40 ble bryggeområdet klarrert av lokalt politi. Ambulansene rykket etter hvert fram dit. Til sammen seks legeteam var snart i gang med å gi akuttbehandling og bestemme hvor pasientene skulle sendes for videre behandling.

Noe senere ble det dessuten opprettet en ny samleplass på Elstangen ved broen til Storøya, om lag 3,5 kilometer nord for Utøya brygge, hvor det ble ryddet plass til å ta imot ambulanshelikoptre og langt flere ambulanser. De tolv hardest skadde pasientene ble transportert direkte til traumesenteret på Oslo universitetssykehus – Ullevål. Det første legebemannede ambulanshelikopteret tok av om lag kl. 19.45.

Ytterligere 43 skadde pasienter ble fraktet i ambulanse til sykehusene Ringerike, Drammen eller Bærum. Også Oslo legevakt mottok i løpet av kvelden noen pasienter fra Utøya.

Til sammen deltok seks ambulanshelikoptre, 42 ambulanser og tre helseekspressbusser i redningsaksjonen. Også tre helikoptre fra Forsvaret, to Sea King redningshelikoptre og ett politihelikopter deltok.

Helseforetakene hadde mobilisert nok personell og ressurser til å kunne håndtere en enda

større katastrofe. Etter at de siste overlevende var fraktet i land med MS Thorbjørn sent fredag kveld, begynte mannskaper fra Ringerike brann- og redningstjeneste å gjennomføre Utøya sammen med politiet. Etter hvert startet også systematiske søk etter druknede i Tyrifjorden. Under hele redningsaksjonen fikk den profesjonelle redningstjenesten dessuten uvurderlig hjelp av flere hundre frivillige, både enkeltpersoner og frivillige organisasjoner, samt utkalte mannskaper fra Sivillforsvaret.

2.4 Sjokk, uvisshet, sorg og samhold

Utover kvelden 22/7 ble det gradvis klart at de tall politiet offisielt opererte med over drepte og savnede på Utøya, ikke ga et riktig bilde av ugjerningen. Mens politiet utad fortsatt anslo at minst ti personer var drept på Utøya, mottok politikere og embetsverk som deltok i den sentrale krisehåndteringen, stadig mer alarmerende opplysninger fra AUF og annet hold som tilsa at det kunne dreie seg om minst 50–60, kanskje så mye som 100, drepte og mange alvorlig skadde. Både i Regjeringens kriseråd, som avholdt to møter fredag kveld, og ved Statsministerens kontor, opplevde man at

informasjonen fra politiet kom sent og ikke syntes å være à jour med de opplysningene man mottok fra andre kilder. Også mediene ble tidlig klar over at de reelle tapstallene måtte være høyere enn det politiet oppga.

Under et ledermøte i Politidirektoratet ved et-tiden natt til lørdag opplyste ledelsen ved Nordre Buskerud politidistrikt, som var blitt innkalt til Oslo noen timer tidligere, at man hittil hadde funnet 84 drepte. Det var et sjokkerende, nærmest uvirkelig, tall. Klokken 03.50 informerte politidirektør Øystein Mæland pressen om at tallet på drepte på Utøya var oppjustert til «minst 80».

Klokken åtte lørdag morgen kommenterte statsminister Stoltenberg de nye drapstallene på en pressekonferanse i Regjeringens representasjonsanlegg. Han beskrev hendelsene på Utøya som «en nasjonal tragedie» og som den største ugjerningen landet hadde opplevd siden krigen. «Minst 80 unge mennesker er revet bort,» fortsatte han. «Vi har også mistet medarbeidere i regjeringskvartalet. Det er ikke til å begripe. Det er som et mareritt.»

Statsministeren var opptatt av hvordan alle de unge som hadde vært på Utøya da ugjerningen fant sted, var blitt rammet for livet. De hadde opplevd «ting som ethvert menneske skulle vært forskånet for. Frykt, blod og død». Hvor sterkt han identifiserte seg med de unge AUF-erne, ble tydelig da han til slutt kom inn på at han denne lør-

dagen etter planen skulle ha vært på Utøya selv. «For meg er Utøya min ungdoms paradiso, som i går ble forvandlet til et helvete,» avsluttet han.

Overalt i landet våknet mennesker opp som kjente noen av de drepte, skadde eller overlevende fra terrorangrepene i Oslo og på Utøya. I hovedstaden våknet innbyggerne dessuten opp til en by med tungt bevæpnet politi og militært personell i gatene. Deler av sentrum var fortsatt sperret av, og nær 300 gardister og mannskaper fra Heimevernet holdt vakt rundt regjeringskvartalet, Stortinget og andre sikringsverdige objekter i hovedstaden. Mange opplevde vaktholdet som et uttrykk for at myndighetene hadde tatt grep, og at situasjonen var under kontroll. For andre var synet av bevæpnet politi og militære mannskaper foran nasjonale symbolbygg en skremmende påminnelse om at faren for nye angrep ikke var over.

Også i politiet, PST og regjeringsapparatet var man urolige. Erfaringen fra større terrorhandlinger i utlandet tilsa at det kunne komme flere angrep. I de innledende avhørene fredag kveld og lørdag formiddag hadde Anders Behring Breivik dessuten kommet med flere uttalelser som kunne tolkes i den retning. Han hevdet at han hadde handlet på vegne av et internasjonalt nettverk – «Knights Templar» – og at to andre norske «celler» sto klare til å iverksette nye og mer omfattende terrorangrep.



Figur 2.12 Politidirektør Øystein Mælands pressekonferanse natt til lørdag 23. juli 2011.

Foto: NRK



Figur 2.13 Bevæpnet soldat i Oslo sentrum lørdag 23. juli.

Foto: Christopher Olsson

I Hole kommune var det kvelden før blitt opprettet et pårørendesenter på Sundvolden Hotel. Kommunelegen og kommuneledelsen i Hole, hotelldirektøren og hotellpersonalet gjorde en stor innsats for å ivareta de mange overlevende og deres nærmeste. Da omfanget av massakren begynte å gå opp for Arbeiderpartiets ledelse, var det mange som følte et personlig ansvar for å vise solidaritet med og gi oppmuntring og trøst til de overlevende ungdommene. Partisekretær Raymond Johansen, kulturminister Anniken Huitfeldt, statssekretær Gry Larsen og utenriksminister Jonas Gahr Støre dro alle til Sundvolden Hotel i løpet av kvelden og natten. Statsministeren, justisministeren og helse- og omsorgsministeren fulgte opp neste dag. Det samme gjorde kong Harald og dronning Sonja.

Også pårørende til mange av de drepte og savnede kom til Sundvolden, og uvissheten omkring de dreptes identitet og savnedes skjebne var tung å bære. Stoltenberg, som det siste døgnet hadde opplevd stor pågang fra internasjonale nyhetsmediene og fra utenlandske kolleger og statsoverhoder, syntes det var godt midt oppi all sorgen å kunne si til dem som hadde mistet en av sine

kjære, at hele verden hadde ringt og uttrykt sin medfølelse.

Lørdag 23. juli gikk Identifiseringsgruppen til Kripos i gang med å identifisere de drepte. Tallet på drepte på Utøya ble etter hvert nedjustert til 69.

Frykten for nye terroranslag avtok i løpet av helgen etter hvert som tiden gikk uten at PST og politiet fant holdepunkter for å feste lit til gjerningsmannens påstander. Regjeringens kriseråd kunne allerede lørdag kveld konstatere at politiet hadde begynt å overføre vaktholdet av regjeringens bygninger og lokasjoner til departementenes egen vakttjeneste. To døgn senere slo kriserådet fast at situasjonen var i ferd med å normaliseres, og at de fleste ekstraordinære sikringstiltakene allerede var avviklet eller kunne trappes ned.

Nasjonen ble samlet i sorg. Kongefamilien, regjeringen og mange stortingsrepresentanter deltok i en TV-overført minnegudstjeneste i Oslo domkirke søndag 24. juli. Neste dag ble det arrangert ulike minnemarkeringer over hele landet. Det er anslått at så mange som 200 000 mennesker deltok i den store rosemarkeringen som ble avholdt på Rådhusplassen i Oslo, med kronprins



Figur 2.14 Rosemarkeringen 25. juli.

Foto: Christopher Olsson



Figur 2.15 Kongen taler under minnemarkeringen i Oslo Spektrum 21. august 2011.

Foto: Kyrre Lien/Scanpix

Haakon Magnus, statsminister Stoltenberg og ordfører Fabian Stang i spissen. Markeringen kom i stand på initiativ fra en privatperson som la ut følgende oppfordring på Facebook: «Dette er kvelden vi står sammen side om side, går sammen side om side og holder hverandre i hendene. Vi skal vise de avdøde den siste ære, og de skadede at vi bryr oss om hverandre. Samtidig viser vi verden sammen at vi er et samlet folk som ikke viser frykt for terrorisme.»¹³

Om lag 75 000 deltok på en lignende markering i Stavanger, 10 000 i Kristiansund og over 15 000 i Bodø. Også mange andre steder hadde rosetog. Samholdet kom også til uttrykk på sosiale medier med støttegrupper og elektroniske kondolanseprotokoller. VGs virtuelle samholdlenke fikk oppslutning fra 1,4 millioner nettavislesere. I dagene og ukene som fulgte, fikk begravelsene til de drepte bred deltakelse og oppmerksomhet.

Søndag 21. august, nesten på dagen én måned etter terrorangrepene, ble det avholdt en nasjonal

minnemarkering i Oslo Spektrum. Arrangementet ble direktesendt på flere TV-kanaler. Kong Harald, statsministeren og andre representanter for det offisielle Norge deltok sammen med representanter for de overlevende, pårørende og etterlatte, i tillegg til enkelte frivillige og involverte fra politi, sykehus, brann og redning. Også statsministrene i de øvrige nordiske land, representanter for det danske og svenske kongehus, Islands og Finlands presidenter og diplomater fra en rekke land var til stede. Som et ledd i minnemarkeringen ble navnene på alle de 77 drepte fra regjeringskvartalet og Utøya lest opp fra scenen. Det ble et samlende øyeblikk for nasjonen da kongen henvendte seg til alle dem som hadde mistet noen av sine kjære, og sa: «Som far, bestefar og ektefelle kan jeg bare ane noe av deres smerte; som landets konge føler jeg med hver og én av dere.»

I sin tale under minneseremonien sa statsministeren:

«Vi er et lite land. Men et stort folk. Sammen har vi mange spørsmål. Sammen ber vi om ærlige svar. Ikke for å gi andre enn gjernings-

¹³ <http://dittoslo.no/nyheter/rosemarkering-for-ofrene-i-kveld-1.6383076> (lesedato: 19. juni 2012).

mannen skyld. Men for å vite. For å lære. For å komme videre.»

I samråd med partiene på Stortinget oppnevnte regjeringen den 12. august 2011 en kommisjon for å foreta en uavhengig og bred gjennomgang og evaluering av angrepene på regjeringskvartalet og Utøya. Ifølge regjeringen var hensikten å trekke lærdom av hendelsene, slik at det norske samfunn skulle stå best mulig rustet til å kunne avverge og møte eventuelle framtidige angrep, samtidig som

man tok vare på sentrale verdier i det norske samfunn som demokrati og åpenhet.

I forbindelse med oppnevningen uttalte statsministeren at målet med kommisjonens arbeid var «å få fakta på bordet, usminket og ærlig». Han understreket at dette var viktig for at de som satt med ansvaret 22/7, skulle kunne trekke de riktige lærdommene av hendelsene. «Regjeringen,» uttalte han, «er beredt til å lære for å styrke tryggheten for folk.»¹⁴

¹⁴ Jens Stoltenberg, «Usminket og ærlig», Dagens Næringsliv, 3. september 2011.

Kapittel 3

Om kommisjonen

Mandat

Regjeringen oppnevnte 12. august 2011 en uavhengig kommisjon for å gjennomgå og trekke lærdom fra angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22. juli 2011 – 22. juli-kommisjonen.

Mandatet lød:

«Fredag 22. juli 2011 ble Norge rammet av bombeangrepet på regjeringskvartalet i Oslo og skuddene på AUFs sommerleir på Utøya i Hole kommune. Til sammen 77 mennesker mistet livet i de to angrepene. I tillegg ble mange mennesker alvorlig skadet. En betydelig innsats ble gjort i redningsarbeidet.»

Det het videre:

«Hensikten med kommisjonens arbeid er å foreta en gjennomgang og evaluering for å trekke lærdom fra hendelsene med sikte på at det norske samfunnet skal kunne stå best mulig rustet til å avverge og møte eventuelle fremtidige angrep, samtidig som en tar vare på sentrale verdier i det norske samfunnet som åpenhet og demokrati.

Kommisjonen skal kartlegge alle relevante sider ved hendelsesforløpet og kan foreta de undersøkelser den mener er nødvendige. Det inngår ikke i kommisjonens arbeid å ta stilling til straffeansvar eller annet rettslig ansvar i forbindelse med hendelsene, ei heller å vurdere politiets og påtalemyndighetenes etterforskning av anslagene. Det inngår heller ikke i kommisjonens arbeid å anslå det økonomiske omfanget av skader eller tap som følge av hendelsene.

På denne bakgrunn bes kommisjonen om å se nærmere på samfunnets og myndighetenes evne til:

- å avdekke planer om og avverge angrep

- å beskytte seg mot og redusere konsekvensene av angrep
- å håndtere situasjonen under og etter slike hendelser, herunder ivaretagelse av skadede og pårørende. Kommisjonen bes også se hen til at mange av de berørte var unge.

Kommisjonen skal fremme forslag om de tiltak den mener er nødvendige for å få en bedre fremtidig beredskap. Kommisjonen står fritt til å vurdere andre forhold og tiltak som gjennomgangen viser at det er behov for. De økonomiske og administrative konsekvensene av tiltak skal, så langt det er hensiktsmessig og mulig innenfor tidsfristen for kommisjonens arbeid, utredes i samsvar med reglene i utredningsinstruksen.

Kommisjonen kan innhente opplysninger fra ulike kilder, herunder tjenestemenn i departementene, politiet, helsevesen, brannvesen, direktorater mv.

Det forutsettes at kommisjonen tar i mot synspunkter fra alle pårørende som ønsker det. Tilsvarende gjelder synspunkter fra andre personer som direkte ble berørt av hendelsene.

Kommisjonen kan innhente ekstern kompetanse til bruk for kommisjonens arbeid.

Kommisjonen gis frist til 10. august 2012. Kommisjonen kan anmode om utsatt frist dersom dette er ønskelig av hensyn til kommisjonens arbeid, for eksempel dersom det er hensiktsmessig å avvente domsavsigelse fra førstinstans behandling av rettssak mot gjerningsmannen eller resultatet av andre evalueringer eller undersøkelser før den avgir sin rapport. Kommisjonen kan avgi delutredninger før den avgir sin endelige rapport.

Kommisjonen skal være uavhengig av regjeringen (Kongen i statsråd) og Statsministerens kontor i sitt arbeid. Kommisjonen skal avgi rapport til statsministeren.»

Kommisjonens medlemmer

- Alexandra Bech Gjørnv (leder), Oslo, jurist, partner i Advokatfirmaet Hjort og tidligere direktør i Hydro og Statoil.
- Ragnar Line Auglend, Bergen, forsker ved juridisk fakultet i Bergen og tidligere politimester i Hordaland, rektor ved Politihøgskolen og dommer.
- Karin Straume, Vadsø, fylkeslege i Finnmark og spesialist i samfunnsmedisin.
- Einar Skaarseth Enger, Rakkestad, tidligere konsernsjef i NSB og direktør i Tine.
- Laila Bokhari, Oslo, statsviter, forsker med bakgrunn fra NUPI, Forsvarets forskningsinstitutt og Utenriksdepartementet.
- Linda Motrøen Paulsen, Stavanger/Harstad, avdelingsleder på videregående skole i Harstad, visepresident i Norges Røde Kors frem til oktober 2011.
- Torgeir Hagen, Ridabu, generaløyntant, tidligere sjef for Etterretningstjenesten 2002–2010.
- Guri Hjeltnes, Oslo, journalist og historiker, direktør HL-senteret (Senter for studier av Holocaust og livssynsminoriteter) og professor i journalistikk, tidligere prorektor ved Handelshøgskolen BI.
- Hanne Bech Hansen, Hellerup, pensjonist og forfatter, forhenværende politidirektør i København og politimester i Politiets Etterretningstjeneste og statsadvokat for København, Fredriksberg og Tårnby.
- Stefan Gerkman, Esbo, politioverinspektør i Finlands innenriksdepartementet.

Sekretariatet

Kommisjonen har engasjert et eget sekretariat som i perioden har hatt permisjon fra sine stillinger.

- Bjørn Otto Sverdrup (sekretariatsleder), statsviter og direktør i Statoil
- Olav Njølstad, professor i historie ved Universitetet i Oslo
- Ida Skirstad Pollen, advokat hos Kommuneadvokaten i Oslo
- Åsne Julsrud, tingrettsdommer i Drammen tingrett
- Tor Erik Heggøy, partner i advokatfirmaet Tenden ANS og tidligere politibetjent
- Kristin Rande, ph.d. i sosialantropologi og seniorrådgiver i Etterretningstjenesten
- Marianne Aasland Gisholt, rettsfullmektig i Trygderetten

- Geir Ivar Tungesvik, historiker og underdirektør i Riksarkivet
- Unni Lundby Fossen, advokatassistent i Advokatfirmaet Hjort

Tidligere statsadvokat og lagdommer Walter Wangberg, geoanalytiker Erwin Oosterhoff og analytiker John Martin Dervå har vært knyttet til sekretariatet i kortere perioder for spesielle oppdrag. Christopher Olsson har vært engasjert i en periode som fotoredaktør.

Arbeidets organisering

På et tidlig stadium besluttet kommisjonen å organisere arbeidet langs seks delprosjekter.

- Antiterrorarbeid og overvåking
- Tilgang og kontroll på våpen og eksplosiver
- Sikkerhet rundt samfunnets infrastruktur, og særlig regjeringskvartalet
- Politiaksjonen
- Redningsaksjonen og helsevesenets håndtering
- Nasjonal krisehåndtering

Til tross for at det er betydelige sammenhenger mellom de ulike temaene, har en slik inndeling vist seg praktisk og analytisk fornuftig. I hvert av prosjektene har det, ved siden av å kartlegge fakta knyttet til 22/7, vært arbeidet med å klargjøre formelle roller og ansvar, ressurser og kapasiteter, kompetanse og holdninger, samt de ulike organisasjonenes evne til læring og til å nyttiggjøre seg sine ressurser på en effektiv måte.

Kommisjonen har avholdt 15 møter, i tillegg til at medlemmene har forberedt og deltatt under forklaringer. De fleste møtene har vært heldagsmøter over flere dager.

Om tilgang til opplysninger

Kommisjonen valgte tidlig en arbeidsform preget av skriftlighet og et ønske om selv å innhente og bearbeide grunnlagsdata. Kommisjonen har derfor sendt en lang rekke brev til ulike offentlige instanser, og bedt om redegjørelser, informasjon og dokumentasjon om ulike sider som kunne belyse 22/7. Det ble gitt korte svarfrister, selv om henvendelsene tidvis var meget omfattende. Kommisjonen har raskt fått tilgang på det materialet den har etterspurt. Dette gjelder også for gradert informasjon og regjeringsnotater.

Det innsamlede materialet har vært omfattende: dokumenter, lydlogger, tall og statistikk, film- og fotomateriale, samt tekniske data som teledata og GPS-data. Kommisjonen har også hatt

tilgang til politiets etterforskningsmateriale. Som et ledd i undersøkelserne om samfunnets beredskap, har kommisjonen innhentet store elektroniske datamengder, blant annet komplett politiooperativ logg og bemanningsoversikt fra samtlige politidistrikt for hele 2011.

Ved siden av formelle forklaringer, har Kommisjonen og sekretariatet avholdt i alt 166 møter med sentrale aktører og møtt nærmere 700 personer i ulike møter. Det har vært gjennomført flere møter med Den nasjonale støttegruppen etter 22. juli-hendelsene.

Kommisjonen har vært på befarings- og regjeringskvartalet, på Utøya, på Sundvolden hotell, på politistasjonene på Hønefoss og i Oslo, på vaktentralen i regjeringskvartalet og på Vålstua gård. I tillegg er det foretatt en rekke andre besøk. Deler av kommisjonens medlemmer har i 2012 vært på studieturer til politi- og etterretningstjenester i Sverige (18. januar), Danmark (19. januar), Storbritannia (19.–20. mars) og Finland (27.–28. mars).

Kommisjonen har mottatt en rekke henvendelser fra departementer, direktorater og etater. I tillegg har kommisjonen mottatt innspill fra ulike fagmiljøer, publikum og direkte berørte i form av brev, tips, telefoner og annet.

For å sikre at pårørende og berørtes synspunkter ble ivaretatt, slik mandatet anviste, ble det gjennomført flere spørreundersøkelser med i alt 3700 respondenter. Resultatet fra disse undersøkelsene inngår i rapporten og er også gjort tilgjengelig som egne rapporter på nettstedet.

Kommisjonen har som en del av sitt arbeid, innhentet tolv ekspertuttalelser. Innspillene har vært eksterne faglige innspill til kommisjonen, og disse notatene er blitt løpende gjort tilgjengelig på kommisjonens nettsted. For å få et internasjonalt perspektiv på helsevesenets håndtering, har kommisjonen samarbeidet med den svenske Socialstyrelsen og det svenske kompetansemiljøet innenfor katastrofemedisin. Dette har resultert i en egen KAMEDO-rapport om helse- og redningsarbeidet etter 22/7.

Gjennom kommisjonens postjournal har offentligheten hatt anledning til løpende innsyn i kommisjonens arbeid. I alt er det 657 poster i journal og sekretariatet har håndtert 2197 innsynsbegjæringer.¹ Av disse er 74 prosent imøtekommet. Kommisjonen har mottatt i alt 65 klager på avslag om innsyn og disse fikk en fornyet behandling. Etter andre gangs behandling, ble 48 avslag opprettholdt. Den viktigste årsaken til at innsyn ble delvis innvilget ved andre gangs behandling, var

at motivet for utsatt innsyn var bortfalt. Sivilombudsmannen, som har vært klageinstans for kommisjonens avgjørelser, har behandlet åtte klager. Kommisjonen har fått medhold i samtlige av klagesakene. I lange perioder har to av sekretariatets ansatte vært engasjert på fulltid med arkiv og håndtering av innsynsbegjæringer.

I tråd med reglene i forskrift om informasjonssikkerhet, har det også vært ført en egen gradert journal, uten offentlig innsyn.

Kommisjonens arkiv vil bli overlevert til oppdragsgiveren, og deretter Riksarkivet.

Rettslige rammer

Kommisjonen har vært et offentlig organ, omfattet av lover og forskrifter som gjelder offentlige forvaltningsorganers virksomhet, herunder forvaltningsloven, offentlighetsloven, personopplysningsloven, sikkerhetsloven og arkivloven.

Kommisjonen har i sitt arbeid fått konsesjon til å behandle personopplysninger i medhold av personopplysningsloven §§ 9 tredje ledd og 33, jf. § 35.

Kommisjonen har fulgt de retningslinjer som er gitt i NOU 2009: 9 Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner, og i rundskriv G-48/75, så langt dette har passet og ligget innenfor det rettslige rammeverket som har foreligget.

Dette gjelder særlig kravet til forsvarlig saksbehandling, hensynet til kontradiksjon og behandlingen av enkeltmennesker som er blitt berørt av utredningsarbeidet.

I tråd med kommisjonens mandat har statstjenestemenn hatt en plikt til å forklare seg for kommisjonen, med mindre opplysningene har vært undergitt lovbestemt taushetsplikt.

Den alminnelige taushetsplikt etter forvaltningsloven har ikke vært til hinder for at opplysninger har blitt gitt til kommisjonen, jf. forvaltningsloven § 13 b, nr. 4. Heller ikke sikkerhetsloven § 12 har vært til hinder for at tjenestemenn har gitt graderte opplysninger til kommisjonen innenfor kommisjonens mandat.

Alle medlemmer av kommisjonen og sekretariatet har vært sikkerhetsklarert til nivå Strengt hemmelig, og kommisjonen har som organ vært autorisert til å motta og oppbevare gradert informasjon.

Det forhold at statstjenestemenn har hatt en forklaringsplikt for kommisjonen, og at kommisjonen har vært å anse som en offentlig myndighet i henhold til strl. § 166 har etter kommisjonens syn, medført at det har vært forbundet med straffean-svar å forklare seg bevisst uriktig for kommisjonen. Videre har det vært kommisjonens oppfatning at selvinkrimineringsvernet i utgangs-

¹ Per 20. juli 2012.

punktet ikke har kommet til anvendelse på forklaringer overfor kommisjonen.

Andre enn statsjenesmenn har ikke hatt forklaringsplikt for kommisjonen.

Forklaringer

En viktig del av kommisjonens arbeid har bestått i å innhente formelle forklaringer fra overlevende, frivillige hjelpere, helsepersonell, polititjenestemenn, departementsansatte, offiserer, ledere, regjeringsmedlemmer og andre som har kunnet belyse kommisjonens mandat. Til sammen er det innhentet 123 slike forklaringer.

Gjennom de formelle forklaringene er de personer som har fått sitt forhold belyst, gitt anledning til å uttale seg, og hensynet til kontradiksjoner ivare tatt. De formelle forklaringene har, sammen med de øvrige møtene kommisjonen og sekretariatet har hatt med ulike aktører, gitt kommisjonen verdi-full informasjon.

Forklaringene er gjennomført etter et fast mønster. Det har vært sendt skriftlig innkalling, hvor de praktiske og rettslige rammene for intervjuet er presentert. Opplysningene er gjentatt ved innledningen til hvert intervju.

Alle som har avgitt forklaringer, har i forkant av intervjuet, både muntlig og skriftlig, fått informasjon om sine rettigheter og plikter. De har fått opplyst tema for intervjuet, i hvilken grad de har forklaringsplikt, forhold til taushetsbestemmelsene, at de har anledning til å møte med bisitter, at det vil bli tatt lydopptak og skrevet referat av intervjuet, og informert om i hvilken grad opplysningene vil bli offentlig og at det kan kreves innsyn etter personopplysningsloven. Det er også gitt en orientering om innholdet i det såkalte selvinkrimineringsvernet.

I etterkant av intervjuet er den enkelte gitt anledning til å lese gjennom og kommentere referatet fra intervjuet, før signatur. Der det har vært ønskelig eller praktisk, har det vært innhentet flere forklaringer fra samme person.

Det samlede omfanget av forklaringene er på over 1000 sider.

Administrative forhold

Etter anbudskonkurranser ble det innledet et samarbeid med kompetansemiljøer på enkeltområder for å lette gjennomføringen av det omfattende arbeidet. PricewaterhouseCoopers ANS har bistått med støtte til arbeidet med å gjennomføre og dokumentere forklaringer. Psykologbistand AS har bistått med utforming og gjennomføring av spørreundersøkelser blant berørte. Advokatfir-

maet Kluge ANS har fungert som juridisk rådgiver. Zynk AS har levert kommunikasjonstjenester. Itera Networks har levert data- og nettverkstjenester. DSS og 07 Aurskog AS har stått for produksjon. Advokatfirmaet Hjort ANS har bistått med velvilje i etableringsfasen og praktisk støtte underveis. Professor Øyvind Østerud, samt advokatene Else Bugge Fougner og Erik Keiserud, har i tillegg til andre bidratt med nyttige synspunkter i slutfasen av arbeidet. Takk til Jan R. Tislevoll for språklig rådgivning.

Kommisjonen etablerte seg i september i leide lokaler fra Entra Eiendom i Akersgaten 51. Strenge krav til sikkerhet, særlig informasjonssikkerhet, har preget kommisjonens arbeid. Lokale har hatt sikkerhetstiltak og alarmsystemer tilpasset den store mengden gradert informasjon som kommisjonen har hatt tilgang til. I kommisjonens arbeid har det også vært etablert arbeidsprosedyrer og en arbeidsform tilpasset behov og krav stilt fra Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Stortinget har i alt bevilget 32,4 millioner kroner til kommisjonens arbeid. Kommisjonen har stått helt fritt til selv å bestemme over de tildelte midlene, innenfor rammene av forsvarlig økonomiforvaltning i staten. Administrative prosedyrer ble etablert med Statsministerens kontor for å ivareta kommisjonens uavhengighet i forbindelse med økonomiforvaltning.²

Takk

Kommisjonen takker alle enkeltpersoner vitner, tjenestemenn, ledere, fageksperter og leverandører som har bidratt til vårt arbeid med sine observasjoner, sin innsikt og sine faglige vurderinger. Vi oppfatter at vi i all hovedsak er møtt med åpenhet og et sterkt ønske om å lære av tragedien.

Kommisjonen ønsker særlig å takke hvert enkelt medlem av sekretariatet for utrettelig arbeidsinnsats, for grundighet, pågangsmot og energi. Sekretariatets forberedelser og deltakelse i intervjuer har vært avgjørende, både for kommisjonens evne til å trenge inn i tragediens faktum, og for at den enkeltes rettssikkerhet, etter vår oppfatning, har blitt ivarettatt. Sekretariatets brede fagsammensetning og intellektuelle styrke har tilført uvurderlige perspektiver til diskusjoner, og ikke minst til den skriftlige utformingen av rapporten. Bjørn Otto Sverdrups ledelse av sekretariatet har vært avgjørende for dette.

Arbeidet ble avsluttet 13. august 2012.

² Se for eksempel brev fra SMK til 22. juli-kommisjonen 7. oktober 2011, 22JK, j.post 66.

Del II
Trusler, samfunnssikkerhet og beredskap

Kapittel 4

Trusselbildet i Norge – og læring fra tidligere angrep

4.1 Introduksjon

Angrepene på regjeringskvartalet og ungdommene på Utøya var ekstraordinære i omfang og brutalitet, og har for alltid skrevet Norge inn i verdens terrorhistorie. Sammensetning av målobjekter, de rammede og berørtes lave alder og gjerningsmannens motivasjon og taktikk særpreger angrepene og representerer i flere henseender et brudd med tidligere forestillinger om terroranslag. Ingen enkeltperson hadde tidligere drept så mange mennesker med håndvåpen i en terroraksjon.¹

Til tross for dette eksisterer det historiske forløpere. Breivik selv var inspirert av tidligere terrorhandlinger og ideologier med utspring utenfor Norges grenser. 22/7 kombinerte han to kjente former for terrorangrep; en bombe mot et symboltungt myndighetsmål og en massakre med håndvåpen i et tett befolket område.²

I dette kapitlet settes terrorangrepene 22/7 og myndighetenes håndtering av dem inn i en bredere sammenheng.³ Det redegjøres for sentrale utviklingstrekk i terrorisme som et transnasjonalt fenomen, med et særskilt søkelys på hvordan dette har nedfelt seg i den vestlige verden og Norge. Det vil også gis en bred, overordnet gjennomgang av ansvarlige myndigheters trusselvurderinger samt tiltak som har blitt truffet for å avdekke, avverge og håndtere angrep. Da det etter kommisjonens mening belyser sentrale læringspunkter, vil enkelte terroranslag og myndighetenes håndtering av disse beskrives i noe større detalj.

Gjennomgangen vil danne bakgrunn for senere kapitler vedrørende Politiets sikkerhetstjenestes (PST) arbeid og deres muligheter for å avdekke gjerningsmannens forberedelser (kap. 16). Den vil også være et bakteppe for det årelange arbeidet med å sikre regjeringskvartalet mot terroranslag (kap. 18), samt for å evaluere politiets håndtering av hendelsene 22/7. Gjennomgangen legger også viktige premisser for kommisjonens anbefalinger for framtiden.

Det følgende kapitlet vil ikke gi en fullstendig framstilling av politisk vold eller utviklingen i terrorisme. Vi peker på begivenheter og utviklingstrekk som kommisjonen gjennom sitt arbeid har funnet særlig relevante for å sette hendelsene 22/7 inn i en større historisk og samtidig kontekst.

Det er en glidende overgang mellom terrorisme og andre former for vold.⁴ Politisk vold er et langt videre fenomen enn terrorisme og omfatter attentat, sabotasje og andre former, typer eller sammenhenger der vold benyttes for å oppnå politiske mål.⁵ Breiviks angrep på Utøya har enkelte fellestrekk med andre former for vold, slik som hatkriminalitet og skyting av sivile, som har fått den tragiske betegnelsen skoleskyting. Denne gjennomgangen vil derfor også omhandle andre former for voldskriminalitet som er relevante med hensyn til å vurdere norsk beredskap.

¹ Thomas Hegghammer (2012): *Trender og utviklingstrekk i internasjonal terrorisme etter 11. september 2001*. 2012:4, s. 4.
Ramón Spaaij: *Understanding Lone Wolf Terrorism. Global Patterns, Motivations and Prevention*. London, New York 2012.

² Jf. Hegghammer 2012.

³ Foruten PSTs og Etterretningstjenestens trusselvurderinger baserer den generelle gjennomgangen av politisk vold og terrorisme i dette kapitlet seg i all hovedsak på følgende ekspertuttalelser som kommisjonen har mottatt:
Notat 1/12: Professor Bruce Hoffman: *Trends and developments within terrorism in Europe and the U.S. over the last decade (post – 9/11)*.
Notat 2/12: Dr. Thomas Hegghammer: *Trender og utviklingstrekk i internasjonal terrorisme etter 11. september i 2001*.
Notat 3/12: Dr.polit. Jan Oskar Engene: *Storskalaangrep, myndighetsmål og høyreekstremismens plass i europeisk terrorisme*.
Notat 4/12: Journalist Øivind Strømmen: *Utviklingstrekk i norsk høyreekstremisme*.
Ekspertuttalelsene kan finnes på 22julkommisjonen.no.

4.2 Utvikling i trusselbildet

Politisk motivert vold i Norge

22/7 ble Norge for første gang rammet av et stort terrorangrep. Norge har tradisjonelt vært et land med relativt sett liten grad av politisk motivert vold. Det har imidlertid forekommet en rekke voldelige aksjoner opp gjennom nyere tid som har vært politisk motiverte.⁶ Høyreekstremer har stått bak flere av de mest brutale politiske aksjonene. Blant annet foretok en aktivist med nazisympatier et bombeangrep mot Faglig 1. maifront sitt tog i 1979. Flere høyreekstremer demonstrasjoner har hatt en fremmedfiendtlig og rasistisk karakter. I 1985 ble Ahmadija-muslimenes Nor moské i Oslo sprengt med dynamitt. Et medlem i Nasjonalt Folkeparti har tilstått å stå bak. I 2001 ble den 16 år gamle Benjamin Hermansen stukket ned og drept av ungdommer med høyreekstremer sympatier.

Det har også vært utført politisk motiverte aksjoner i Norge fra andre deler av det politiske spekteret. Blant annet ble det kastet molotovcocktails mot Thanks Yanks-utstillingen i 1967. Aksjonistene var fra Sosialistisk Ungdomsforbund (SUF). I forbindelse med utbyggingen av Alta-vassdraget tidlig i 1980-årene foretok samiske aksjonister noen mindre sprengningsforsøk for å markere motstand mot det de oppfattet som nasjonalstatens undertrykking av samiske rettigheter.

Lillehammer-saken (drapet på marokkaneren Ahmed Bouchiki) i 1973 og angrepet mot William Nygaard 1993 kan nevnes som personrettede

⁴ I akademiske kretser er det tilsynelatende enighet rundt fire kjernekaraktistikker ved terrorisme: terrorisme innebærer fysisk vold, den er rettet mot ikke-stridende, den har en kommunikatív dimensjon, den utføres av ikke-statlige aktører, Hegghammer 2012, s. 4. I Norge er begrepet terrorisme definert to steder i lovgivningen. I sikkerhetsloven § 3 pkt. 5 defineres terrorisme som: «Ulovlig bruk av, eller trussel om bruk av, makt eller vold mot personer og eiendom, i et forsøk på å legge press på landets myndigheter eller befolkning eller samfunnet for øvrig for å oppnå politiske, religiøse eller ideologiske mål.» I straffeloven er terrorisme definert i § 147 a. Terrorismen er der definert som nærmere bestemte straffbare handlinger når det er gjort med forsett å forstyrre en alvorlig funksjon i samfunnet, for å skape alvorlig frykt eller urettmessig tvinge myndigheter eller organisasjoner til å gjøre, tåle eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet eller organisasjonen, eller for et annet land eller en annen mellomstatlig organisasjon.

⁵ Engene 2012.

⁶ De følgende avsnittene er i hovedsak basert på Engene 2012.

attentater med politiske motiver.⁷ Det er også eksempler på at personer i Norge har utført handlinger som har mange likhetstrekk med soloterrorisme. Ett eksempel er angrepet om bord på et fly fra Kato Air i 2004, hvor aksjonisten som ønsket å markere motstand mot avslag på sin asylsøknad, slo piloten med en øks og forsøkte å styrte flyet.⁸

PST har de siste ti årene vurdert risikoen for terrorangrep i Norge som stadig økende. Dette skyldes primært utviklingen i internasjonal terrorisme, hvor andelen internasjonale terrorangrep utført av ekstreme islamistgrupper har vært stigende.⁹ Skandinavia har i økende grad vært utpekt som terrormål av ekstreme islamistgrupper. I tillegg er Norges militære nærvær i Afghanistan, håndteringen av mulla Krekar, publiseringen av Muhammed-tegningene, republiseringen i Norge og bombingene i Libya, faktorer som har medvirket til økning i terrortrusselen fra ekstreme islamistiske grupperinger.

PST har vurdert utviklingen i ekstreme islamistiske grupper de senere årene som den fremste trusselen mot Norge. Kommisjonen har derfor funnet det nødvendig å se på denne utviklingen i noe større detalj.

Ekstrem islamisme og den globale kampen mot terror

Flyangrepene mot de to tårnene i World Trade Center 11. september 2001 var historiens mest omfattende terrorangrep. Symbolkraften i å tilintetgjøre de to tårnene var enorm, og bildene rullet over TV-skjermene verden over. Angrepet ble

⁷ Disse sakene hadde imidlertid mer karakter av å være attentater og har en mer direkte strategi enn terror som har karakter av å være en indirekte strategi (se Barth Eide: *Politikk mot terror – hvilke midler har vi?* Gunnerus-forelesning 9. mars 2006).

⁸ Kapreren ble dømt til 15 års fengsel for angrepet.

⁹ Se Hegghammer 2012. Som Hegghammer påpeker er det imidlertid viktig å være oppmerksom på at separatistgrupper og venstresradikale grupper har gjennomført flere terrorangrep enn islamistiske grupper. Det som har særpreget islamistiske gruppers planlagte og utførte terrorangrep mot vestlige interesser de siste 10–15 årene, er bestrebelsene på å oppnå «symbolske seire» i form av massive skader og/eller mange døde og et høyt antall drepte, vurderes av mange som typisk for «den nye terrorisme» (Engene 2012: s. 3). Dette står i kontrast til den nasjonalt forankrede terrorismen som tidligere utspilte seg i Europa og som gjerne var karakterisert av målrettede angrep med et relativt begrenset skadeomfang, Barth Eide: *Politikk mot terror – hvilke midler har vi?* Gunnerus-forelesning 9. mars 2006.



Figur 4.1 Terrorangrepet 9/11 i New York.

Foto: EPA/Scanpix

startskuddet for «Den globale kampen mot terrorisme», slik den ble definert av amerikanerne.¹⁰

Stoltenberg har overfor kommisjonen påpekt at han som statsminister den 11. september 2001 tenkte at også Norge kunne bli utsatt for terror.¹¹ Han husker hvordan faren for nye terrorangrep mot andre NATO-lands hovedsteder var dagsordenen i Norge i timene og dagene etter 11. september. Det var hyppige krisemøter med deltakelse fra forsvarssjefen, Etterretningstjenesten og POT (nåværende PST). Det ble iverksatt en rekke tiltak, for eksempel innkjøp av utstyr for beskyttelse mot bakteriologisk og kjemisk krigføring, og omdirigering av F16-fly til Rygge som beredskap for å skyte ned sivile fly dersom de ble kapret.

Kommisjonsrapporten etter 11. september satte likhetstegn mellom internasjonal terrorisme og al-Qaidas ekstreme islamisme, og trusselen fra al-Qaida-nettverket ble hovedfokus for USA og europeiske etterretnings- og sikkerhetstjenester i det neste tiåret.¹² Til tross for en rekke terroranslag fra andre ekstreme islamistiske grupper ble trusselen fra al-Qaida ansett som den mest alvorlige og tvingende nødvendig å få kontroll over.¹³ Som den amerikanske forskeren Bruce Hoffman påpeker, viste 11. september at nettver-

ket evnet planlegging av komplekse, storstilte angrep med hittil ukjent modus. I tillegg hadde al-Qaida unik tilgang til menneskelige og finansielle ressurser. Nettverket hadde global rekkevidde gjennom en rekke tilknyttede terroristorganisasjoner over store deler av verden og var dypt fiendtlig mot Vesten og den bestående verdensorden. Al-Qaidas evne til å inspirere enkeltindivider og uavhengige celler til å utøve terrorangrep på egen hånd var en av de viktigste årsakene til at de klarte å opprettholde trusselen i det kommende tiåret. I Norge ga PST i 2002 arbeid mot internasjonal terror høyeste prioritet.¹⁴ Vurderingen lød:

«... terroraksjonene i USA 11. september 2001 markerte starten på en periode i internasjonal politikk preget av økt usikkerhet og et høyere trusselnivå. USA framstår som det primære målet, men det kan ikke utelukkes at andre land, herunder Norge, kan bli rammet i fremtiden.»

Terrorismen ble stadig mer transnasjonal, og planlegging av terrorhandlinger foregikk i økende grad andre steder enn der de ble utført. I 2002 vurderte PST ikke Norge som et direkte terrormål, men framhevet faren for at grupper med opphold i Norge kunne bidra til terrorfinansiering og tilrettelegging for terrorhandlinger i andre land.

I 2003 oppfordret al-Qaidas nåværende toppleder Ayman al-Zawahiri til terrorangrep mot norske interesser.¹⁵ Spesielt ambassader og kommersielle interesser ble framhevet som terrormål. Forsvarets etterretningstjeneste vurderte at al-Qaida sannsynligvis verken hadde intensjon, kapasitet eller nettverk til å utføre angrep i Norge, men framhevet at terrortrusselen mot norske interesser i enkelte områder i Sørøst-Asia var vesentlig forhøyet.¹⁶

Det var særlig den bredere bevegelsen av ideologiske sympatisører som viste seg å utgjøre en direkte trussel for Europa og Skandinavia.¹⁷ Enkelt personer og små celler har vist seg svært krevende å avdekke for vestlige etterretnings- og sikkerhetstjenester fordi tjenestes metode hoved-

¹⁰ Internasjonal terrorisme hadde imidlertid i økende grad vært en bekymring for etterretnings- og sikkerhetstjenester også før 2001. Da ny lov om Etterretningstjenesten trådte i kraft i 1998 ble tilveiebringelse av informasjon om internasjonal terrorisme tatt inn som en av Etterretningstjenestens oppgaver, jf. lov om Etterretningstjenesten av 20. mars 1998 nr. 11 § 3 første ledd bokstav g.

¹¹ Forklaring Stoltenberg 15. juni 2012.

¹² Hoffman 2012. Som Hegghammer påpeker, omfatter imidlertid voldelig islamisme langt mer enn al-Qaida (Hegghammer 2012). Det som særpreger al-Qaida er søkelyset på vestlige, og i særdeleshet amerikanske mål.

¹³ Det følgende avsnittet er i hovedsak basert på Bruce Hoffmans innspill til kommisjonen. Professor Bruce Hoffman: *Trends and developments within terrorism in Europe and the U.S. over the last decade (post – 9/11)*.

¹⁴ PSTs skriv til Justisdepartementet: *Trusselvurdering og prioriteringer for Politiets sikkerhetstjeneste for år 2002*.

¹⁵ I 2003 var al-Zawahiri Osama bin Ladens nærmeste rådgiver. I dag er han al-Qaidas toppleder.

¹⁶ Forsvarets overkommando Etterretningsstaben 22. juli 2003 jf. gradert j.post 139. I forbindelse med opprettelse av ny ledelsesstruktur i Forsvaret skifter *Forsvarets etterretningstjeneste* navn til *Etterretningstjenesten* den 1. august 2003.

sakelig er innrettet mot å avdekke nettverk og forbindelser.

Ved målrettet etterretningsvirksomhet har ulike nasjoner lyktes med å avdekke og avverge en lang rekke komplott fra ekstreme islamister, både i Europa og i USA.¹⁸

En rekke anslag i Europa har vist at trusselen er høyst reell.¹⁹

Det mest omfattende anslaget fant sted 11. mars 2004. Ti bomber sprengtes med få minutters mellomrom på fire ulike forstadstog i Madrid. 191 personer ble drept, og flere enn 1600 skadet. En celle av ekstreme islamister med antatte forbindelser til al-Qaida utførte terrorangrepene.²⁰

Året etter terrorangrepet i Madrid utga PST en trusselvurdering hvor de påpekte at det var miljøer i tilknytning til «ekstrem islamistisk ideologi» som utgjorde «den største trusselen mot vestlige land og interesser».²¹

I 2004 oppfordret igjen al-Zawahari til terrorangrep på norske interesser, og PST påpekte i trusselvurderingen i 2005 at norske interesser i inn- og utland nå ble oppfattet som legitime mål av ekstreme islamister. Ifølge PST medvirket Norges deltakelse i den internasjonale kampen mot terrorisme også til et mer alvorlig trusselbilde. PST påpekte i trusselvurderingen at de nå anså det som «sannsynlig at personer i Norge hadde bidratt til finansiering av, eller annen form for støtte til slike grupper». De påpekte også at mange asylsøkere, og personer med ukjent identitet representerte en utfordring for kontraterrorarbeidet. Dette indikerte en økende bekymring for at personer som oppholdt seg i Norge, kunne ha terrorintensjoner.

I 2005 var det utviklingen i Storbritannia som begynte å danne grunnlag for størst bekymring i

vestlige land.²² 7. juli 2005 foretok en terrorcelle bestående av fire personer, alle var britiske statsborgere av utenlandsk opprinnelse, et koordinert angrep mot undergrunnen og en buss i London sentrum. 52 personer ble drept og over 700 skadd. Året etter ble et av de mest alvorlige komplottene i Europa noensinne avverget da britisk politi arresterte 24 unge muslimer som var mistenkt for å planlegge og forberede selvmordsbomber på 17 transatlantiske flygninger som skulle ta av fra Heathrow lufthavn.²³

Etter 2005 økte aktiviteten i Storbritannia, Tyskland og Skandinavia.²⁴ Skandinavia, som i all hovedsak hadde vært forskånet for internasjonal terrorvirksomhet, ble nå også direkte rammet og har siden 2005 opplevde en stadig stereker økning av trusselen.²⁵ Dette har særlig rammet Danmark, som har vært et høyt prioritert mål for ekstreme islamister etter at Jyllands-posten 30. september 2005 publiserte 12 karikaturer som ble oppfattet som særdeles krenkende for islam og profeten Muhammed. Karikaturene skapte stor uro i hele den muslimske verden, og både danske og norske interesser ble truet.²⁶ Siden den gang er tegneren Kurt Westergaard forsøkt drept med øks. Drapsforsøket ble av dansk høyesterett også ansett som et forsøk på å begrense ytringsfriheten og hindre den offentlige debatt, og det ble følgelig avsagt dom i henhold til straffelovens bestemmelse om forsøk på terrorisme. En brev bombe, som utilsiktet gikk av på et hotell i København, var etter det danske politis etterretningstjenestes vurdering tiltenkt avisen Jyllands-posten. I tillegg er det, etter danske myndigheters oppfatning, avdekket og avverget flere planlagte angrep både mot Jyllands-posten, tegneren samt flere andre mål.²⁷

Etter terrorangrepet i London i 2005 var det en økende bekymring i vestlige etterrettings- og sikkerhetstjenester for såkalte hjemmeavlede terro-

¹⁷ Avsnittet er basert på forskeren Hegghammers bidrag til kommisjonen. Som Hegghammer påpeker, er begrepet «al-Qaida» vidtfavnende og brukes i dag om minst tre forskjellige ting; den sentrale al-Qaida-organisasjonen basert i Pakistan; nettverket av regionale avdelinger og likesinnede lokale opprørsgrupper, samt den bredere bevegelsen av ideologiske sympatisører.

¹⁸ Petter Nesser, *Jihad in Europe: Patterns in Islamist terrorist cell formation and behavior, 1995–2010*, Universitetet i Oslo, 2011, s. 57–69. Bruce Hoffman: *Trends and developments within terrorism in Europe and the U.S. over the last decade (post – 9/11)*.

¹⁹ For en oversikt over dokumenterte jihadistkomplott i Europa i perioden 2001–2010, se Appendix 1 i Hegghammers ekspertuttalelse til kommisjonen, hvor han bygger på Petter Nessers forskning.

²⁰ Terrorangrepet var strategisk planlagt for å sammenfalle med Spanias parlamentsvalg. Terroristene ønsket å influere valgresultatene og bidra til at spanske tropper ble trukket ut av Irak.

²¹ PSTs trusselvurdering 2005.

²² Bruce Hoffman 2012.

²³ I rettssakene som fulgte, ble flere av de arresterte dømt for planlegging av drap. Ifølge den amerikanske forskeren Bruce Hoffman avdekket etterforskning av hendelsene i 2005 og 2006 omfattende tilstedeværelse av al-Qaida-sympatisører i England. Hoffman henviser til uttalelser fra den daværende sjefen for den britiske sikkerhetstjenesten (MI5) og hevder at al-Qaida var ansvarlig for planlegging av nærmere 30 andre terrorangrep i England mellom 1999 og 2006.

²⁴ Hegghammer 2012.

²⁵ Hegghammer 2012, s. 9.

²⁶ Det medførte også at norske interesser i utlandet ble direkte rammet, ref. Telenor i Pakistan og den norske ambassaden i Damaskus.

²⁷ Angrepene har også vært rettet mot ambassader. Den 2. juni 2008 ble den danske ambassaden i Islamabad angrepet av en selvmordsbomber, og flere mennesker ble drept.

riste.²⁸ I 2006 vurderte imidlertid PST at det i Norge «finnes et marginalt antall personer som sympatiserer med ekstrem islamistisk ideologi og som støtter terroraksjoner». For første gang påpeker imidlertid PST også farene for økt radikaliserings blant personer som er født og oppvokst i Norge.

I et foredrag i Oslo Militære Samfund i 2006 framhevet sjefen for Etterretningstjenesten den stadig sterkere transnasjonale karakteren ved internasjonal terrorisme, og at nye aktører, med en annen motivasjon og operasjonsmodus enn det som tidligere hadde vært rådende, nå begynte å gjøre seg gjeldende.²⁹ Han advarte også om at:

«Internasjonal terrorisme og spredning av masseødeleggelsesvåpen er problemer som enhver stat, uavhengig av geografisk og politisk plassering, må forholde seg til. Selv om aktørene som analyseres under denne kategorien gjerne har en geografisk forankring, representerer deres planer og handlinger et grenseoverskridende problem som også vi må være forberedt på at vi kan bli berørt av.»³⁰

I trusselvurderingen i 2007 har PST to hovedfokus: terrorrelatert logistikkstøtte og radikaliserings. PST påpeker at terrortrusselen i Europa er preget av at personer med fast opphold har blitt radikaliseret mens de har bodd der. De vektlegger at de ikke har konkrete indikasjoner på at dette har skjedd i Norge, men advarer om at ukjente personer på kort tid kan komme til å utgjøre en reell trussel. I den graderte versjonen av trusselvurderingene i 2007 konstaterte PST at de har begrenset kunnskap om radikaliserings i Norge,

og at de er nødt til å øke prioriteten til det forebyggende arbeidet.

I 2007 advarte PST regjeringens sikkerhetsutvalg om at tjenesten anså det som mer enn 50 prosent sannsynlig at Norge ville oppleve forsøk på et terroranslag fra ekstreme islamistiske grupperinger i løpet av de neste tre til fem år.³¹

Da det nærmet seg 2010, begynner enmannsangrep foretatt av personer med radikale islamistiske synspunkter å bli en økende bekymring for sikkerhetstjenester i Europa og USA. Økningen i antall angrep hvor enkeltperson planlegger og iverksetter en terrorhandling alene, ble satt i sammenheng med Internett som en stadig viktigere radikaliseringsfaktor.³² Et eksempel på énmannsangrep hvor personen har blitt radikaliseret via internett, er massakren mot militærkomplekset på Fort Hood i USA i 2009, da 13 ble drept og 43 skadd. Skytingen av amerikanske soldater ved Frankfurt flyplassen i Tyskland i 2011 er et annet eksempel.

Dette var en utvikling man også så i Skandina via. Av fire avvergede eller mislykkede terrorangrep i Sverige og Danmark i 2010, var tre utført av enkeltpersoner som tilsynelatende opererte uavhengig av en gruppe.³³

I Norge har ekstreme islamistiske synspunkter i økende grad vært del av det offentlige ordskiftet. I 2010 framsatte Mohyeldeen Mohammad, som er bosatt i Norge, utsagn som av mange ble oppfattet som en direkte trussel om terroranslag mot Norge.³⁴ Arfan Bhatti og mulla Krekar er andre personer bosatt i Norge som har bidratt til at trusselen fra ekstreme islamister oppleves som høyst reell blant store deler av befolkningen.³⁵ Norges første straffesak med tilknytning til terrorisme og al-Qaida kom i juli 2010. Tre personer ble da pågrepet i Oslo og Frankfurt, mistenkt for å ha planlagt en terroraksjon. I saken mot Mikael Davud, Shawan Sadek Saeed Bujak og David Jakobsen ble det anført at de tre hadde planlagt å

²⁸ Begrepet «hjemmeavlede terrorister» (home grown) henviser til radikaliserede ekstreme islamister som er født, oppvokst eller har oppholdt seg i den vestlige verden over et lengre tidsrom, og som er inspirert av al-Qaida. (jf. Garnstein-Ross og Grossman 2009: *Homegrown Terrorists in the U.S. and U.K.* (FDD PRESS: Washington, D.C) og Pregulman og Burke 2012: *Homegrown Terrorism* (CSIS: Washington D.C.). Det har også vært en bekymring for at enkelte konvertitter radikaliseres og unngår å bli fanget opp av sikkerhetstjenestene. (Petter Nesser, *Jihad in Europe: Patterns in Islamist terrorist cell formation and behavior, 1995-2010*, Universitetet i Oslo, 2011, Daniel Benjamin og Steve Simon *The Age of Sacred Terror*, New York: Random House 2002, Alison Pargeter *The New Frontiers of Jihad Radical Islam in Europe*, London: I.B. Tawis & Co. Ltd, 2008. Se for eksempel også <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.8221969>, lesedato: 8. juli 2012).

²⁹ Foredrag i Oslo Militære Samfund mandag 20. november 2006. http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2006/2006-11-20-Hagen.html. Lesedato: 8. juli 2012..

³⁰ Foredrag i Oslo Militære Samfund mandag 20. november 2006. http://www.oslomilsamfund.no/oms_arkiv/2006/2006-11-20-Hagen.html (s. 5). Lesedato: 8. juli 2012.

³¹ PSTs brev til Justisdepartementet 15. august 2007: *Vurdering av status og forventet utvikling i ekstreme islamistiske miljøer i Norge*.

³² Hegghammer 2012.

³³ Drapsforsøket på Kurt Westergaard i januar, eksplosjonen på Hotel Jørgensen i København i september og selvmordsaksjonen i Stockholm i desember.

³⁴ Mohyeldeen Mohammad uttalte følgende under en demonstrasjon i Oslo mot publisering av karikaturtegninger av profeten Muhammed: «... Når skal norske myndigheter forstå dette her. Kanskje ikke før det er for sent. Kanskje får vi en 11. september eller 7. juli på norsk jord. Det er ikke en trussel, men en advarsel ...» (Sitert i Dagbladet 20. januar 2012).

³⁵ I 2006 oppførte FN's sanksjonskomité mulla Krekar på en liste over personer tilknyttet al-Qaida.

gjennomføre anslag med eksplosiver mot Jyllands-posten i Danmark. De skal også ha planlagt å skyte den danske karikaturtegneren Kurt Westergaard. Davud skal ha mottatt opplæring i produksjon av bomber. Han benektet selv at dette var fra al-Qaida. Det ble tatt ut tiltale mot de mistenkte. Davud og Bujak ble domfelt for straffbar terrorplanlegging, mens Jakobsen ble dømt for å ha hjulpet Davud med å anskaffe og oppbevare hydrogenperoksid.³⁶

14. juni 2011 utga Etterretningstjenesten en vurdering av utvalgte fokusområder.³⁷ I vurderingen ble det påpekt at Osama bin Ladens dødsfall trolig ikke ville endre terrortrusselen fra al-Qaidanettverket, som fortsatt utgjorde den mest alvorlige trusselen internasjonalt:

«... Militante islamister benytter et bredt spekter av angrepsmetoder, og disse tilpasses kontinuerlig i takt med bedre sikkerhetstiltak i Vesten. Det er kjent at militante islamister planlegger angrep mot menneskemasser og symbolske eller politiske mål samt mot mål som rammer økonomiske interesser ...(). Det er gjennomført flere angrep i al-Qaidas kjerneområder der en kombinasjon av eksplosiver og håndvåpen har blitt benyttet. Også utenfor disse områdene har slike angrep forekommet, som i Mumbai i november 2008. Al-Qaida og tilknyttede grupper vil trolig også forsøke å gjennomføre denne typen angrep i Europa ...»³⁸

Våren 2011 vurderte PST trusselen fra ekstrem islamisme slik:

«... Selv om det er få personer i Norge som støtter opp om ekstrem islamisme, pågår det i dag aktiviteter i visse miljøer som kan bidra til en skjerping av trusselsituasjonen i 2011. Enkelte ekstreme islamister framstår i dag som mer globalt orienterte, og det er i hovedsak disse som kan utgjøre en direkte trussel mot Norge i året som kommer. For disse personene synes det ikke å være viktig hvor kampen finner sted, så lenge den utkjemper.»

I mars 2011 utarbeidet PST en egen trusselvurdering med tittel «Soloterrorisme – ekstreme islamister som opererer alene». I denne trusselvurderingen ble det påpekt en bekymringsfull utvikling

³⁶ Saken er anket.

³⁷ <http://forsvaret.no/Documents/FOKUS%202011.pdf>, lesedato 8. juli 2012.

³⁸ <http://forsvaret.no/Documents/FOKUS%202011.pdf>, lesedato 8. juli 2012. s. 28.

hvor ekstreme islamistiske nettsteder promoterer prinsippet om lederløs motstand, og at enkelt personer har forsøkt å gjennomføre en rekke terrorangrep i Europa i 2009 og 2010. PST hevdet at det nå var «økt sannsynlighet for at enkelte personer i Norge kan søke å gjennomføre terrorhandlinger alene».

Høyreekstremer og antiislamister

De nasjonale ekstremistiske miljøene inkluderer både aktører fra ytre høyre og ytre venstre, samt i perioder ekstreme dyrevernmiljøer. Da det er en rekke kjente fellestrekk mellom Breivik og høyreekstremt tankegodt og operasjonsmodus, peker utviklingen blant de høyreekstremer miljøene seg ut som særskilt relevante for vårt formål.³⁹

Høyreekstremer har gjennomført flere av de dødeligste terrorangrepene i Europa.⁴⁰ De fem store terrorangrepene som høyreekstremer hadde gjennomført før 2011, var alle utført i en periode hvor de samfunnsmessige og politiske utfordringene var vesentlig annerledes enn i dag; to i 1960-årene, ett i 1974 og to i 1980.⁴¹ Den dødeligste aksjonen fra ytre høyre var bomben på jernbanestasjonen i Bologna i 1980, der 85 mennesker ble drept. Senere samme året eksploderte bomben på Oktoberfesten i München og drepte 13 i tillegg til gjerningsmannen selv, og over 200 skadde. Gjerningsmannen, den høyreekstremer Gundolf Köhler, antas å ha vært alene om attentatet. Dette var den siste store terroraksjonen fra ytre høyre i Europa før 2011.⁴²

Høyreekstremister har som nevnt også stått bak flere høyt profilerte voldsaksjoner i Norge. Dette har foranlediget en koordinert innsats fra flere samfunnsaktører for å forebygge høyreekstrem virksomhet i Norge. En rekke tidligere lederfigurer fra det høyreekstremer miljøet har trukket seg. Innsatsen har gitt gode resultater, og er en viktig årsak til at tradisjonelle høyreekstremer grupperinger i Norge har vært i nedgang.⁴³

³⁹ Tore Bjørgo og Anders Romarheim i møte med kommisjonen 10. oktober 2011, og Notat 4/12. Journalist Øyvind Strømme: *Utviklingstrekk i norsk høyreekstremisme*.

⁴⁰ Dette avsnittet er i hovedsak basert på Engene 2012.

⁴¹ Tre av disse angrepene fant sted i Italia, ett i Frankrike og ett i Tyskland.

⁴² Engene 2012 og Ramon Spaaij 2012: *Understanding Lone Wolf Terrorism. Global Patterns, Motivations and Prevention*.

⁴³ Engene 2012 og Bjørgo 2011: *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet*.



Figur 4.2 Terrorangrep utført av høyreekstreme mot jernbanestasjon i Bologna 1980.

Foto: AP/Scanpix

Mens internasjonal terrorisme etter 2002 hadde høyeste prioritet i PSTs kontraterrorarbeid, fortsatte tjenesten også å prioritere arbeidet med høyreekstreme utover i 2000-årene. I 2002 beskrev PST det høyreekstreme miljøet slik.⁴⁴

«Det høyreekstreme miljøet i Norge omfatter ca. 150 personer. Miljøet består av løst sammensatte grupper, ofte med utgangspunkt i en ungdomsgjeng forankret i et lokalmiljø eller en bydel. Det har foregått en nyrekruttering til de høyreekstreme miljøene i Norge de to siste årene, og det er ikke grunnlag for å anta at miljøene svekkes eller forsvinner i nær fremtid. Selv om det høyreekstreme miljøet er relativt lite og i hovedsak dårlig organisert, må det ikke undervurderes. Enkeltpersoner har ved flere anledninger vist at de er villige til å bruke vold, og det er sannsynlig at dette vil skje igjen.»⁴⁵

⁴⁴ PST definerer politisk ekstremisme som aksept for bruk av vold som middel for å oppnå politiske mål.

⁴⁵ PSTs skriv til JD 2002: *Trusselvurdering og prioriteringer for Politiets sikkerhetstjeneste for år 2002.*

Mellom 2002 og 2006 beskrev PST en rekke bekymringsfulle utviklingstrekk blant høyreekstremistiske grupperinger i Norge. De påpeker blant annet at gruppene i disse årene driver aktivt rekrutteringsarbeid. I 2004 framhever de at gruppene har et positivt syn på vold som virkemiddel, og at enkelte miljøer har gjennomført øvelser med militært preg. I 2006 påpeker de i tillegg at flere av gruppene antas å være i besittelse av skytevåpen.

I 2007 kan det virke som om PST ønsket å helgardere seg mot en eventuell uventet utvikling og summerte opp trusselvurderingen vedrørende ekstremistmiljøene:

«Det nasjonale ekstreme miljøet i Norge inkluderer både ekstreme høyreorienterte og ekstreme venstreorienterte aktører. Ingen av disse utgjør i dag en reell trussel mot vitale nasjonale interesser. Disse gruppenes bruk av vold bidrar imidlertid til å skape frykt og utrygghet og kan i ytterste konsekvens representere en trussel mot det norske samfunnet.»

PST påpekte dette året at det har forekommet en rekke tilfeller av rasistisk motivert vold som kan

tilskrives enkeltpersoner. Miljøet som sådant ble beskrevet som uorganisert og med redusert medlemstall.

Som i flere andre land, ser man i 2000-årene en endring i norsk høyre-radikalisme og høyreekstremisme, bort fra nynazisme, og over mot det journalist Øyvind Strømme kaller «en våknende kontrajihadisme».⁴⁶ Islamhatet vokser på nettet, den såkalte Eurabia-litteraturen⁴⁷ øker, og organisasjoner som Forum mot islamisering (FOMI) og Stopp islamiseringen av Norge (SIAN) etableres. Internett og blogg-sfæren har medvirket til at disse deltar i en internasjonal meningsutveksling.

I 2007 påpekte PST for første gang at islamistiske terrorhandlinger kan medvirke til å styrke rekrutteringen til og samholdet i de nasjonale ekstremistmiljøene. I den graderte versjonen av trusselvurderingen for dette året kan en lese følgende:

«... som en reaksjon på de muslimske protestene under karikaturstriden i Norge ble det registrert over 20 hendelser med politisk/rasistisk motiv, utført av enkeltpersoner med en høyreekstrem overbevisning. Høyreorienterte ekstreme grupper i Europa har utført en rekke aksjoner mot muslimske mål i løpet av de siste to årene. Aksjonene bærer preg av å være reaksjoner på det disse gruppene oppfatter som en muslimsk trussel. Fremtidige islamistiske terrorhandlinger i Europa vil dermed kunne bidra til at muslimske miljøer i økende grad vil bli mål for voldelige høyreorienterte grupperinger.»

I den samme trusselvurderingen påpekte imidlertid PST også at:

«Mangel på initiativtakere og sterke ledere har redusert betydningen av det høyreekstre miljøet i Norge ... Ingen personer eller grupper i det ekstreme høyreorienterte miljøet i Norge har kapasitet til å utgjøre noen vesentlig trussel mot det norske samfunnet.»

Sett i etterkant kan det se ut til at PST har bygget disse trusselvurderingene på en antakelse om at organisering er en forutsetning for å benytte kapa-

sitet til å utøve omfattende terrorhandlinger. Det har trolig vært en generell antakelse i politikretser i Europa at høyreekstremer ikke har kapasitet eller vil benytte til å utøve alvorlige terrorhandlinger.⁴⁸

I sin ekspertuttalelse til kommisjonen påpeker forskeren Jan Oskar Engene at dette kan henge sammen med at vold utført av ytre høyre klassifiseres som ekstremisme og enkeltstående rasistiske handlinger snarere enn terrorisme. Dette gjøres også hos PST, der kontraterror og kontraekstremisme er delt inn i ulike seksjoner. Årsaken til at høyreekstrem vold ikke har vært klassifisert som terror, kan også delvis være med at høyreekstrem vold for en stor grad har vært rettet mot minoritetsgrupper, snarere enn mot statsapparatet, eller mot offentligheten som sådan.⁴⁹ Engene påpeker at det sannsynligvis har vært en antakelse at voldsaktivitet fra ytre høyre ikke retter seg mot offentligheten i den hensikt å ramme så mange som mulig, og at det dermed har vært mest formålstjenlig å behandle den på en annen måte enn fenomenet terrorisme.⁵⁰

Det er ikke bare når det gjelder ekstreme islamister at myndighetene etter hvert begynte å bli oppmerksomme på økt fare for at personer på egen hånd kan iverksette voldelige aksjoner. I sin årlige analyse av trender innenfor høyreekstrem terrorisme påpekte Europol at det i 2007 ble foretatt en rekke arrestasjoner i Storbritannia av enkeltpersoner som alene planla terrorangrep og holdt de konkrete planene for seg selv, men som samtidig identifiserte seg tett med en ekstremistisk gruppe.⁵¹

⁴⁸ Engene henviser til Europols rapport for 2010, der det opplyses at man i Storbritannia har funnet høyreekstremer i besittelse av giften ricin, så vel som eksplosiver, uten at Europol antar at dette ville benyttes til massedrap, slik antakelsen ofte er når en står overfor ekstreme islamisters terrorplaner. Engene 2012.

⁴⁹ Under den kalde krigen var nasjonal ekstremisme, og da spesielt venstreekstremisme, i større grad rettet mot statsapparatet og den bestående orden.

⁵⁰ Det kan også ha sammenheng med måten volden fra høyreekstremer er utført på. Det finnes eksempler på at høyreekstremer grupperinger i Europa har drept et betydelig antall mennesker og bedrevet omfattende skadevirkning, uten at dette har blitt definert som terrorisme, Engene 2012. Enkelte høyreekstremer grupper har for eksempel tatt i bruk en operasjonsmodus hvor de har foretatt en langvarig serie av enkeltdrap, heller enn store anslag med massedrap. I november 2011 ble en nynazistisk gruppe avslørt i Tyskland etter et mislykket bankran. Gruppen er mistenkt for å ha stått bak en serie på ni drap på personer med innvandrerbakgrunn og en politikvinne. Gruppen knyttes også til et sprengningsattentat, ett bombeangrep og minst 14 bankran (Spiegel 2001 i Engene).

⁵¹ Europol (2009): TE_SAT 2008: EU Terrorism Situation & Trend Report. Tilgjengelig fra <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/tesat2008.pdf> (lesedato: 21. mai 2012).

⁴⁶ Journalist Øyvind Strømme: «Utviklingstrekk i norsk høyreekstremisme», ekspertuttalelse til kommisjonen og *Det mørket nettet* (2011).

⁴⁷ «Eurabia»: nyord basert på sammenstilling av ordene Europa og Arabia, ofte knyttet til forestillinger om at arabere eller muslimer øker sin innflytelse, eller er i ferd med å ta over Europa (Store Norske leksikon).

I 2008 fastholdt PST at enkelte miljøer hadde et voldspotensial, men at ekstreme nasjonale grupperinger ikke utgjorde noen trussel mot vitale norske interesser.⁵² De framhevet imidlertid at Internett i økende grad ble brukt som middel til å spre høyreekstreme holdninger, at innholdet er mer rasistisk og truende enn tidligere, og at enkeltpersoner kan bli inspirert til å utøve voldelige handlinger.

Fram mot 22/7 fastholdt PST at ekstreme nasjonale grupper ikke utgjør noen alvorlig trussel mot norske interesser. I 2010 konstaterer de at «i den grad de høyreekstreme utgjør en trussel, er dette primært i form av enkeltpersoners voldelige adferd».⁵³

I 2011 merket PST seg et økende uttrykk for islamfiendtlige holdninger på Internett. De var også oppmerksomme på utviklingen i England, hvor English Defence League har gjort seg bemerket. PST ga det de kaller «islamfiendtlige grupper» eget avsnitt i trusselvurderingen. Hva PST legger i begrepet «gruppe», og hvor organisert personer med disse holdningene er, framstår som noe uklart i denne sammenheng. PST påpeker at personer i tilknytning til dette hovedsakelig er aktive på sosiale medier, og voldspotensial vurderes primært som en fare i forbindelse med demonstrasjoner og markeringer. Trusselvurderingen for 2011 omtalte fenomenet på denne måten:

«Det har i den siste tiden vokst frem enkelte islamfiendtlige grupper i Norge. Utviklingen av slike grupper må sees i sammenheng med en generelt økt oppslutning om fremmed- og innvandringsfiendtlige organisasjoner i flere europeiske land. Gruppene virker å ha et større rekrutteringsgrunnlag enn høyreekstreme miljøer, blant annet fordi medlemmene i utgangspunktet ikke assosieres med tradisjonelle høyreekstreme symboler og holdninger. Selv om de islamfiendtlige gruppene ønsker å fremstå med kulturell og etnisk bredde, har de

⁵² Det påpekes videre at registrerte voldsepisoder i tilknytning til høyreekstremisme har gått ned i forhold til i 2006, og at vold mot personer med muslimsk bakgrunn ikke har økt, slik en fryktet etter karikaturstriden.

⁵³ I 2011 oppsummerer PST utviklingen i de høyreekstreme miljøene i Norge slik: «[...] Høyreekstremister i Norge har de siste årene vært lite aktive. Tendensen til økt aktivitet i 2010 forventes imidlertid å fortsette i år. Flere aktører ønsker å revitalisere det høyreekstreme miljøet. Mangelen på sterke lederskikkelser begrenser imidlertid veksten av miljøet. Det er indikasjoner på kontakt mellom norske høyreekstremister og organiserte kriminelle miljøer. Dette kan gi høyreekstreme miljøer lettere tilgang på våpen og dermed øke voldspotensialet. [...]»

en distinkt fremmedfiendtlig ideologi i bunn for sin virksomhet. I enkelte europeiske land representerer slike grupper et voksende voldsproblem, med flere tusen aktivister.

Personer tilknyttet de islamfiendtlige gruppene i Norge er først og fremst synlige på ulike sosiale medier. I 2011 forventer vi at deres virksomhet kan bidra til å styre den offentlige debatten i retning av økt fremmedfiendtlighet. Dette kan føre til økt polarisering innad i og mellom ekstreme miljøer i Norge. Økt aktivisme blant norske islamfiendtlige organisasjoner kan imidlertid også øke bruken av vold i slike miljøer, spesielt i tilknytning til demonstrasjoner og markeringer.

De høyre og venstreekstreme miljøene vil heller ikke i 2011 utgjøre en alvorlig trussel for det norske samfunnet. Det var noe økt aktivitet i de høyreekstreme miljøene i 2010, og denne aktiviteten vil trolig fortsette i 2011. Et høyere aktivitetsnivå blant enkelte islamfiendtlige grupper kan føre til økt polarisering og uro, spesielt i og rundt markeringer og demonstrasjoner[...]»

Personer som utøver terrorhandlinger alene

Våren 2011 hadde PST i en årrekke sett med bekymring på flere utviklingstrekk som viste seg å ha relevans for terrorangrepet 22/7. Som vi har sett av trusselvurderingene, hadde PST påpekt sosiale mediers stadige viktigere rolle i radikalisering av enkeltpersoner i ekstremistmiljøer, og at personer kunne bli inspirert til å utøve voldelige handlinger alene. Tjenesten hadde også observert at islamhat i økende grad ble uttrykt, og at ulike nettsteder fikk et stadig mer truende og rasistisk innhold. Disse utviklingstrekkene framsto som bekymringsfulle og som en mulighet for økt voldspotensial. Slik PST vurderte utviklingen, var det imidlertid lite trolig at enkeltpersoner med nasjonale ekstremistiske holdninger ville forsøke å bygge kapasitet til å utgjøre en vesentlig trussel mot norske interesser.

«Soloterrorisme» og «ensomme ulver» er begreper som refererer til en lang tradisjon innenfor blant annet høyreekstreme grupper.⁵⁴ Taktikken forbindes ofte med White Power-bevegelsen i USA i siste halvdel av 1900-tallet, og med begrepet «lederløs motstand».⁵⁵ Angrep utført av enkeltpersoner har i terrorsammenheng vært relativt marginalt, og utgjort kun 1,8 prosent av alle terrorrelaterte hendelser mellom 1968 og 2010.⁵⁶ Forskeren Ramon Spaaij har utført en studie av «ensomme ulver» i 15 vestlige land. I perioden mellom 1968 og 2010 ble

det foretatt totalt 198 angrep utført av i alt 88 identifiserte enkeltindivider. De 198 angrepene har kostet minst 123 mennesker livet, og flere hundre har blitt skadd.⁵⁷ I terrorsammenheng er dette et relativt lavt antall drepte. Til sammenligning er det i en annen studie anslått at 4926 mennesker i Vest-Europa er drept i intern terrorisme, og at 1157 mennesker i Vest-Europa er drept av internasjonal terrorisme mellom 1968 og 2005.⁵⁸

Ensomme ulver og enkeltstående aktører kan være svært vanskelige å identifisere. En av de mest kjente er Theodore Kaczynski, den såkalte Una-bomberen. Fra 1978 til 1995, en periode på nesten 18 år, plasserte eller sendte han 16 improviserte eksplosiver til forskere, teknologiske eksperter og ulike andre sivile personer.⁵⁹ Tre personer ble drept og 23 andre såret som følge av hans ulike aksjoner. Etterforskningen av Una-bomberen var en av de mest omfattende og langvarige noensinne iverksatt av FBI.

Selv om terroraksjoner utført av enkeltstående aksjonister relativt sett var et marginalt fenomen, har PST i økende grad hatt bevissthet rundt og oppmerksomhet rettet mot dette i de senere år. Trusselen fra ekstreme islamistiske enkeltpersoner framsto våren 2011 som en alvorlig, konkret og overhengende fare for PST. I trusselvurderingen vedrørende soloterrorister som utkom våren 2011, pekte PST på dette som et vesentlig usikkerhetsmoment som det er svært vanskelig å avdekke og avverge. I et internt vedlegg til rapporten ble det utdypet hva disse utfordringene besto i, og hvordan PST på en best mulig måte kan håndtere dem. Det ble pekt på

at den forebyggende virksomheten i PST måtte ha bevissthet om soloterrorister og radikalisering på Internett. Behovet for å følge opp personer som er i randsonene, eller som forsvinner ut av de mer etablerte miljøene, er også en ting som ble vektlagt. I tillegg het det at behovet for å sette søkelys på håndteringen av innkomne tips til tjenesten var viktig.

I kapittel 16 vil PSTs arbeid med å avverge og avdekke terror bli diskutert mer detaljert. Der vil også arbeidet med å følge opp tipset som kom inn til tjenesten om gjerningsmannens forberedelser bli behandlet.

4.3 Målutvelgelse og læring fra tidligere angrep

22/7 kombinerte Breivik to klassiske terrormål: ett myndighetsmål og ett tett befolket område. Dette er klassiske terrormål, også for såkalte ensomme ulver.⁶⁰ Terrorister har tradisjonelt vektlagt «politisk symbolverdi over materiell ødeleggelse, og menneskelig skade over økonomisk skade».⁶¹ Som Hegghammer påpeker, har terrorister tradisjonelt vært konservative og holdt seg til håndvåpen og konvensjonelle eksplosiver.⁶² Angrepsmodus endres stadig, men innebærer i all hovedsak nye måter å ta konvensjonelle midler i bruk.

I det følgende skal vi gå gjennom noen historiske eksempler på terrorangrep mot myndighetsmål, og angrep rettet mot tett befolkede områder, inkludert skoleskyting. Den store mengden terroranslag har resultert i en rekke evalueringsrapporter og læringspunkter med hensyn til myndighetenes evne til å forebygge, avdekke og avverge anslag, samt med hensyn til hva som er best mulig håndtering av situasjonen når anslaget er et faktum. De læringspunkter som kommisjonen har funnet å være av særlig relevans for hendelsene 22/7, vil også være et sentralt tema i det følgende.

⁵⁴ Når det gjelder personer som utøver terrorhandlinger alene, foretas det vanligvis et skille mellom såkalte soloterrorister og ensomme ulver. Skillet går på at «soloterrorister» har, eller har tidligere hatt, tilknytning til andre terrorgrupper eller radikaliserede miljøer, og eventuelt kan ha planlagt eller fått veiledning fra andre. «Ensomme ulver» derimot planlegger og utøver terrorhandlingen helt på egen hånd og har ikke tidligere hatt etablert kontakt med andre terrorister, eller radikaliserede personer. For en nærmere redegjørelse av begrepene, se for eksempel «Trusselen fra soloterrorisme og «lone wolf» utarbeidet av CTA (Center for Terroranalyse) i Danmark. <http://www.eagleshark.dk/terroranalyser/soloterrorisme> (lesedato: 2. juni 2012).

⁵⁵ Terrorhandlinger utført av enkeltindivider har imidlertid forekommet lenge i den vestlige verden. Russiske, italienske, franske og tyske anarkister på 1800-tallet oppmuntret enkeltindivider og små grupper til å utføre aksjoner. Spaaij 2012, s. 24.

⁵⁶ Spaaij 2012, s. 27.

⁵⁷ De fleste av disse angrepene har funnet sted i USA.

⁵⁸ Engene 2012 s. 8. Tallene er basert på data fra 18 vesteuropeiske land: Belgia, Danmark, Finland, Frankrike, Hellas, Island, Irland, Italia, Luxembourg, Nederland, Norge, Portugal, Spania, Storbritannia, Sverige, Sveits, Tyskland og Østerrike.

⁵⁹ Spaaij 2012.

⁶⁰ Hegghammer 2012, Spaaij 2012 s. 67. Spaaij påpeker at sivile har vært det vanligste målet for angrep utført av ensomme ulver. Myndighetspersoner og politikere har vært det nest mest vanlige målet for ensomme ulver i vestlige land.

⁶¹ Hegghammer 2012, s. 5.

⁶² Hegghammer 2012, s. 4. Når det gjelder internasjonal terrorisme, har det i de senere årene vært en endring mot at flere aksjoner involverer håndvåpen. Flere attentater er utført med enkle midler, som knivdrapet på Theo van Gogh (2004), knivstikkingen av det britiske parlamentsmedlemmet Steven Timms (2010), økseangrepet på Kurt Westergaard (2010) og skytingen på Frankfurt flyplass (2011). Håndvåpen og eksplosiver har også vært de vanligste våpen som har vært brukt i angrep utført av ensomme ulver, jf. Spaaij 2012, s. 72.

En ny trend de siste ti årene er økningen i antall selvmordsangrep som retter seg mot sivile mål.

Myndighetsmål

Omtrent hvert tiende terrorangrep retter seg mot myndighetsmål.⁶³ Anslag mot sentrale og symboltunge myndighetsmål er attraktive for terrorister, fordi de framstår som angrep mot «statens hjerte», slik Røde Brigader i Italia formulerte det da gruppen bortførte og drepte politikeren Aldo Moro i 1978. Mange land har gjennom årene gjort betydelige tiltak for å sikre sine mest samfunnskritiske og symboltunge politiske institusjoner mot terrorisme og sabotasjeangrep.

Store terroranslag mot myndighetsmål med mange drepte er først og fremst kjent fra USA. Angrepet mot USAs føderale regjerings administrasjonsbygg i Oklahoma City den 19. april 1995, skiller seg ut som et av de voldsomste og viste med all tydelighet hvor sårbare sentrale bygnin-

ger kan være overfor denne type angrep. Angrepet var en direkte inspirasjon for Breivik i planleggingsfasen av 22/7. Gjerningsmannen, Timothy McVeigh, som karakteriseres som en høyreekstremist med sterk våpeninteresse, var motivert av et dypt hat mot USAs regjering. Under forberedelsene til angrepet fikk McVeigh assistanse av Terry Nichols. Angrepet ble utført ved detonasjon av en stor gjødselbombe i en leid kassebil parkert ved inngangspartiet til bygningen. Bomben medførte massive skader. 168 personer ble drept og mer enn 680 skadd. Angrepet førte til en betydelig innskjerping av sikkerheten rundt offentlige bygninger i USA. Siden glassplinter var en framtreddende døds- og skadeårsak, ble initiativ for sikring av vindusflater prioritert.⁶⁴

Ett, sannsynligvis to av angrepene 11. september 2001 var også rettet mot et sentralt myndighetsmål. Pentagon, det amerikanske forsvarsde-

⁶⁴ Sheryll Shariat: Summary of Reportable Injuries in Oklahoma December 1998, <http://web.archive.org/web/20080110063748/http://www.health.state.ok.us/PROGRAM/injury/Summary/bomb/OKCbomb.htm> (lesedato: 14. mai 2012).

⁶³ Engene 2012.



Figur 4.3 Massive ødeleggelser som følge av angrepet mot USAs føderale myndigheters administrasjonsbygning i Oklahoma City 1995.

Foto: AP/Scanpix

partementet, ble rammet av ett av de kaprede flyene. 125 personer ble drept i tillegg til alle de 64 som var om bord på flyet. Flyet som styrtet i Shanksville, Pennsylvania, med 44 personer om bord, var etter alt å dømme også på vei mot et annet sentralt myndighetsmål i den amerikanske hovedstaden, antakelig Det hvite hus eller Kongressbygningen.⁶⁵

Også i Europa har det forekommet en rekke angrep mot myndighetsmål, men før 22/7 ingen med betydelig antall døde.⁶⁶ Flere av angrepene har imidlertid vært svært teknisk krevende, og vist en målrettet vilje til å overvinne sikringstiltak. Et eksempel på dette så man 7. februar 1991, da IRA avfyrte tre panservernraketter mot Downing Street nr. 10. Operasjonen var taktisk krevende, siden gaten var sperret av og området rundt tungt patruljert.⁶⁷ Panservernrakettene ble skutt ut fra en kassebil på 200 meters avstand, og kun én eksploderte. Denne landet i hagen, og forårsaket

mindre skader. Det antas imidlertid at et direkte treff ville ha tatt livet av alle de tilstedeværende, inklusive statsministeren og tolv sentrale medlemmer av regjering og forsvarsledelse som var samlet til møte i forbindelse med Golfkrigen.⁶⁸

Det er ikke bare det sentrale regjeringsapparatet, men også en rekke andre myndighetsmål som har vært mål for terrorangrep.⁶⁹ Ambassader har vært særlig utsatt. 7. august 1998 døde over 220 personer og mer enn 4000 ble skadd i bilbomber utenfor de amerikanske ambassadene i Kenya og Tanzania. Nærliggende bygninger ble ødelagt, og svært mange ble skadd av glassplinter fra sprengte vinduer.⁷⁰ Angrepet ble utført av lokale medlemmer av egyptisk islamsk jihad, og dette var første gang Osama bin Laden ble direkte knyt-

⁶⁵ 9/11 Commission report.

⁶⁶ Som Engene påpeker, fant de fleste angrep mot myndighetsmål i Europa sted i Spania, Frankrike, Hellas og Tyrkia.

⁶⁷ Stephen Cook og Michael White: «IRA shells the War Cabinet» I The Guardian 8. februar 1991, (lesedato: 4. juni 2012).

⁶⁸ Taylor, Peter: *The IRA & Sinn Fein* (London: Bloomsbury Publishing, 1997).

⁶⁹ Som Engene påpeker har myndighetsmål som har vært gjenstand for terrorangrep både hatt sentral, så vel som lokal plassering og målene har inkludert departementer, rettsbygninger, postkontor og rådhus. Politiske partier, valgprosesser, uniformert statlig personell, politi og militære er andre myndighetsmål som har vært gjenstand for målrettede angrep.

⁷⁰ www.state.gov/documents/orgnaization/19807.pdf (lesedato 4. juli 2012).



Figur 4.4 Ruinene etter angrepet mot den amerikanske ambassaden i Nairobi, Kenya 1998.

Foto: AFP/Scanpix

tet til et terrorangrep. Etter at amerikanske myndigheter oppdaget at gjerningsmennene gjennom flere år hadde studert sine terrormål, ble det besluttet at ambassadene skulle utplassere observatører i ambassadenes nærområder for å avdekke om noen førte oppsyn med bygningene på en mistenkelig måte.⁷¹

I Norge er regjeringskvartalet og høyblokka det mest symboltunge og sentrale myndighetsmål. I forbindelse med arbeidet for å sikre området utarbeidet PST en trusselvurdering i 2004. Denne ble oppdatert i 2009. I trusselvurderingen av 2004 påpekte PST at trusselen mot den norske regjeringen generelt hadde vært vurdert som lav. De advarte imidlertid om at endringer i trusselbildet raskt ville kunne føre til endringer i trusselnivået. Når det gjaldt trusselen fra ekstrem islamisme, påpekte PST at al-Qaidas terroraksjoner, til tross for at disse foreløpig ikke hadde vært spesifikt rettet mot vestlige regjeringer, som regel hadde vært rettet mot «symbolene for politisk, økonomisk og militær makt, samt at intensjonen har vært å påføre mest mulig skade.»⁷²

Når det gjaldt trusselen fra høyreekstremer, påpekte PST at selv om de foreløpig ikke har aksjonert mot regjeringsobjekter, kunne framtidig utvikling medføre økt risiko for voldsutøvelse mot politiske mål. I en oversiktsmatrise som fulgte med trusselvurderingen, ble anslag fra høyreekstremer og internasjonal terrorisme omtalt som tenkelige scenarioer.

Trusselvurderingen for regjeringskvartalet i 2009 bar preg av at det hadde blitt gjennomført og avverget flere terroraksjoner av ekstreme islamister i Europa. PST framhever at «disse aktørene representerer en direkte trussel mot Europa, deriblant Norge.»⁷³

Angrep rettet mot tett befolkede områder

Før 22/7 hadde store terrorangrep i Europa først og fremst vært rettet mot sivile mål og tett befolkede områder. Militante islamistiske grupper har gjennomført flere angrep mot denne typen mål etter 2001. Disse angrepene har vært kjennetegnet av at terroren har materialisert seg gjennom *samtidighet*, der flere lignende aksjoner har funnet

sted innenfor et kort tidsrom, såkalte *simultane angrep*. Denne typen anslag har medført særdeles store utfordringer i håndtering av angrepene og skadestedsbegrensninger.⁷⁴

World Trade Center 2001 og 1993

Flyangrepet mot de to tårnene i World Trade Center 11. september 2001 er historiens mest omfattende terrorangrep, og var det første av den nye typen storskalaangrep hvor taktikken med simultane angrep mot sivile mål ble benyttet av terrorister. En hel bydel ble jevnet med jorden. 2763 personer mistet livet, og over 6000 ble skadet. De to tårnene huset alene om lag 50 000 ansatte, og hadde i gjennomsnitt 140 000 besøkende daglig.

Blant de døde var 411 ansatte i nødetatene. Deres arbeid ble blant annet vanskeliggjort på grunn av manglende samband.⁷⁵ Telefonoperatørene som besvarte nødansrop, ble ikke gitt tilstrekkelig informasjon om redningsaksjonen, og ga i flere tilfeller villedende informasjon til innringerne, blant annet om muligheter for helikopterredning.⁷⁶ Likevel må evakueringen, under de helt ekstraordinære forholdene som rådde, ansees som effektiv, i og med at 95 prosent av de som oppholdt seg under etasjene som ble truffet, faktisk kom seg ut i sikkerhet før tårnene raste sammen.⁷⁷

Naturlig nok har mange granskningskommisjoner og evalueringsutvalg vurdert innsatsen knyttet til dette angrepet. Den kongressoppnevnte 9/11-kommisjonen rapport munner ut i nesten 100 sider overordnede observasjoner og anbefalinger.⁷⁸ Rapportens påpeking av manglende læring etter det første terrorangrepet på samme sted, som fant sted 26. februar 1993, er særlig interessant.

Angrepet i 1993 var en gjødselbombe plassert i en leiebil, som ble etterlatt i parkeringshuset under World Trade Center. Bomben sprengte et hull gjennom sju etasjer. Seks personer ble drept, mer enn 1000 ble skadd, og 50 000 måtte evakueres forbi eksplosjonsstedet. Gjerningsmennene var knyttet til en moské i Brooklyn, og hadde planer om ytterligere store angrep, med en ambisjon om å drepe 250 000 personer.⁷⁹ De ble imidlertid raskt pågrepet og dømt. 9/11-kommisjonen

⁷¹ United States Government Accountability Office, GAO-05-642. Report to the Chairman, subcommittee on national security Emerging threats and International affairs, Committee on Government Reform, House of Representatives, May 2005.

⁷² PST. 2009. Prosjekt objektsikring – gruppe 1. s. 4. Arbeidet med å sikre regjeringskvartalet er tema i kapittel 18.

⁷³ PST. 2009. Regjeringens sikkerhet. s. 18. Gradert j.post 069.

⁷⁴ Espen Barth-Eide, «Politikk mot terror – Hvilke midler har vi?», Gunnerus-forelesning 9. mars 2006.

⁷⁵ 9/11 Commission report, s. 283 flg og 321.

⁷⁶ 9/11 Commission report, s. 280 flg. og 321.

⁷⁷ 9/11 Commission report, s. 316.

⁷⁸ 9/11 Commission report, s. 73.

⁷⁹ 9/11 Commission report, s. 72.



Figur 4.5 Angrepet mot World Trade Center 1993.

Foto: AP/Scanpix

påpekte at en straffesak i sin natur skal bidra til at samfunnet opplever å komme til et endepunkt, ved at saken er oppklart og rettferdigheten skjer fyllest. Etter granskernes oppfatning bidro imidlertid den effektive justis i dette tilfellet til å etterlate et inntrykk av at USA stort sett hadde systemer som kunne håndtere terror. Man så seg raskt ferdig med saken, og forfulgte ikke viktige spor, som 9/11-kommisjonen mener kunne ha ledet til miljøer og nøkkelpersoner i det som senere materialiserte seg som al-Qaida.

Da World Trade Center i 2001 igjen ble rammet og fullstendig ødelagt, sto svakheter i etterretningsarbeidet i sentrum av granskningene. Sentralt i 9/11-kommisjonens mange læringspunkter var at viktig informasjon som kanskje kunne ha avslørt planene, ikke var blitt delt mellom myndigheter og etater. Beslutningstakerne ble sittende med et for svakt trusselbilde, og unnlot å ta avgjørende grep, både mot gjerningsmennene og deres bakmenn. Konsekvensen ble dels kraftige innstramminger i sikkerhetsforanstaltninger, særlig knyttet til flytrafikk, dels en omfattende omorganisering, både av amerikanske etterretnings-, sikkerhets-, politi- og grensemyndighe-

ter og av samhandlingsmønstre innenfor og mellom de ulike statsmaktene på høyeste nivå.

Bali

Den 12. oktober 2002 på Bali fant det også sted et stort terrorangrep hvor taktikken med simultane angrep mot myke mål ble benyttet. To bomber eksploderte utenfor populære nattklubber i turistbyen Kuta, og én utenfor det amerikanske konsulatet i Denpasar.⁸⁰ 202 personer drept og 240 skadd. Angrepene viste at utenlandske turister, såkalte myke mål, var mål for terroristene.

Dubrovka-teateret i Moskva

Den 23. oktober 2002, få dager etter angrepet på Bali, fant det sted et storstilt terrorangrep mot Dubrovka-teateret i Moskva. 40 til 50 tsjetsjenske terrorister stormet teateret under en forestilling og tok omkring 850 personer fra publikum og ansatte som gisler. Gislene ble holdt fanget i teateret i flere dager. Terroristene var utstyrt med håndvåpen,

⁸⁰ www.globalsecurity.org/security/ops/bali.htm (lesedato: 4. juni 2012).

håndgranater og sprengstoff, samt eksplosiver som ble brukt til å minelegge teateret.⁸¹ Om morgenen 26. oktober ble det pumpet en sedativ gass inn i teateret. Spesialstyrker fra FSB⁸² stormet deretter teateret, og spredte kamper med de av terroristene som hadde utstyrt seg med gassmasker, fulgte. Etter en stund ble hoveddøren sprengt, og spesialstyrker inntok teateret.⁸³ De offisielle tallene på døde var 129 gisler og 39 terrorister. Over 700 ble skadd. Den viktigste årsaken til dødsfallene blant gislene var trolig gassen som var blitt pumpet inn i teateret. Den primære dødsårsaken skal ha vært kvelning som følge av bevissthetstap. Folk som hadde dårlig helse i utgangspunktet, og som ikke fikk rask medisinsk hjelp, skal ha vært særlig utsatt.

⁸¹ 15 skolebarn og en mann med svakt hjerte ble løslatt dagen etter. To gisler klarte også på dramatisk vis å rømme. Den 25. oktober ble 79 utenlandske statsborgere og åtte andre barn løslatt.

⁸² *Federalnaja sluzjba bezopasnosti (FSB)* er Russlands sikkerhetstjeneste.

⁸³ Trolig ble alle de gjenlevende terroristene deretter likvidert med hodeskudd.

Amsterdam

Den 2. november 2004 ble den nederlandske filmskaperen Theo van Gogh drept på åpen gate i Amsterdam. Gjerningsmannen var Mohammad Bouyeri, en militant islamist av marokkansk opprinnelse. Til et av drapsvåpnene hadde Bouyeri festet et langt brev som beskrev årsakene til handlingen. Brevet inneholdt trusler rettet mot blant annet vestlige regjeringer og personer han mente fornærmet islam. Bouyeri ble i juli 2005 dømt til livsvarig fengsel. Retten beskrev drapet som en terrorhandling.⁸⁴

Madrid

Angrepet i Madrid den 11. mars 2004 var det første tilfellet hvor ekstreme islamister tok i bruk taktikken med simultane angrep mot myke mål i Europa. Ti bomber sprengtes med få minutters mellomrom på fire ulike tog. 191 personer ble drept og omkring 1800 skadd. Angrepet viste hvor store utfordringer slike omfattende, komplekse

⁸⁴ Petter Nesser: *The slaying of the Dutch filmmaker: Religiously motivated violence or Islamist terrorism in the name of global jihad*. FFI-rapport 2005/00376.



Figur 4.6 Angrep mot sivil infrastruktur i Madrid 2004. Ti bomber sprengtes med få minutters mellomrom på fire ulike tog.

Foto: AFP/Scanpix

angrep medfører for myndighetens håndtering av situasjonen og skadestedsbegrensninger. Nødretene responderte effektivt, men kapasitet og kommunikasjonsevne til håndtering av fire store skadesteder overbelastet systemet i noen grad.⁸⁵ Cirka 30 prosent av de lett skadde tok seg på egen hånd til sykehusenes akuttavdeling, noe som var krevende for sykehusenes evne til å prioritere de hardest skadde. Hele 22 000 anrop kom inn til nødsentralen i Madrid, som gjennom dagen fungerte som informasjonssentral for pårørende. Nasjonale myndigheter godkjente raskt sykehusenes bevisste brudd på sin taushetsplikt i frigivelse av informasjon om identiteten til de skadde og hvor de befant seg.⁸⁶

Terrorangrepet i Madrid resulterte i en rekke læringspunkter om hvordan men i best mulig grad kan avdekke og avverge denne typen terrorangrep. Spanske myndigheter har blant annet påpekt behovet for langsiktig og analytisk arbeid

⁸⁵ Chairman's report, NRC conference Ljubljana, Slovenia 27 june - 1 july 2005 Lessons learned from recent terrorist attacks. Building national capabilities and institutions, <http://www.nato.int/docu/conf/2005/050727/index.html> (lesedato: 4. juli 2012).

⁸⁶ Sosialstyrelsen: *KAMEDO-rapport 90 Terrorattackerna i Madrid i Spanien 2004.*

rundt de mekanismene som bidrar til radikalisering av ytterliggående elementer i samfunnet (såkalte hjemmeavlede terrorister), og betydningen av å se sammenhengen mellom terrorisme og alminnelig kriminalitet.⁸⁷ Gjerningsmennene var en gruppe (hovedsakelig marokkanske) innvandrere med lovlig opphold i Spania. Disse skal ikke ha hatt tilknytning til noe formelt terrornettverk, men var inspirert til jihad gjennom islamistiske internettfora. De finansierte sin aktivitet gjennom tyveri og narkotikahandel.

London

De omfattende terrorangrepene i London, året etter anslagene i Madrid, viste nok en gang hvor utfordrende det er å håndtere komplekse, simultane angrep mot befolkningstette områder. 7. juli 2005, midt under det store G8-møtet i Skottland, gikk det av tre bomber med mindre enn ett minutt mellomrom i tre ulike T-banetog i London. En time senere sprengtes en fjerde bombe i en buss. Til sammen døde 56 personer, inklusive

⁸⁷ Chairman's report, NRC conference Ljubljana, Slovenia 27 june - 1 july 2005 Lessons learned from recent terrorist attacks Building national capabilities and institutions.



Figur 4.7 Angrep mot sivil infrastruktur i London 7. juli 2005. Tre bomber eksploderte på ulike T-banetog. En fjerde bombe ble sprengt i en buss.

Foto: Camera Press/Scanpix

de fire selvmordsbomberne, som var britiske, militante islamister.⁸⁸ Mer enn 700 ble skadd. Av frykt for enda flere angrep satte politiet umiddelbart høyeste prioritet på å håndtere skadestedet på en måte som gjorde det mulig å søke etter mulige gjerningsmenn, både blant de døde og blant de skadde og uskadde overlevende.

Etter sterk kritikk av myndighetenes arbeid i forbindelse med angrepet igangsatte the London Coroner en uavhengig granskning i 2010. Coroner-rapporten var kritisk til mange sider av redningsarbeidet: Slurvete kommunikasjon og dårlig samband førte til forvirring, blant annet rundt oppmøtested for redningsmannskaper. Kun én person bemannet den medisinske nødsentralen, noe som forsinket ambulansemobiliseringen. Nødetatene hadde ikke tatt inn over seg behovet for å inkludere T-banens beredskapsorganisasjon i redningsarbeidet, og nye dedikerte operasjonssentraler var for lite innkjørt. Omfattende øvelser ble en hovedanbefaling.⁸⁹

⁸⁸ Engene 2012 og Coroner's Inquest into the London bombings of 7 July 2005.

⁸⁹ Coroner's Inquest into the London bombings of 7 July 2005.

Et sentralt punkt i Coroner-rapporten var evalueringen av myndighetenes arbeid med å avverge hendelsene. Det hadde på et tidlig tidspunkt framkommet opplysninger om at sikkerhetstjenestene hadde informasjon om en av gjerningsmennene og burde ha avverget angrepet. Sluttrapporten kritiserte saksbehandlingsrutinene i MI5, men slo fast at det ut fra tjenestens tilgjengelige ressurser ikke var unaturlig å prioritere bort denne informasjonen, i lys av andre saker som framsto som mer truede.⁹⁰ Blant flere læringspunkter for å bedre myndighetenes evne til å avdekke og avverge terroranslag tok Coroner-rapporten til orde for strengere kontroll av erverv av lovlige kjemikalier, i tråd med EUs anbefalinger.

Mumbai

Terrorangrepet i Mumbai er det hittil mest omfattende anslag hvor taktikken med koordinerte simultanangrep mot tett befolkede områder har vært benyttet. I løpet av 64 timer, mellom onsdag

⁹⁰ Coroner's Inquest into the London bombings of 7 July 2005 observation 97 and 98.



Figur 4.8 Angrep mot Taj Mahal Palace Hotel i Mumbai 2008. Elleve koordinerte skyte- og bombeangrep ble gjennomført mot sivile mål i løpet av 64 timer.

Foto: AP/Scanpix

26. og lørdag 29. november 2008, utførte radikale islamister elleve koordinerte skyte- og bombeangrep i den indiske byen Mumbai. Blant målene var en togstasjon, en kafé og to hoteller. 164 personer ble drept og minst 308 skadd. Terroristene, som brukte vanlige håndvåpen og enkle bomber, hadde inntatt LSD og kokain for å sikre utholdenhet og stridsevne. Angrepet skapte forvirring og kaos i den enorme byen. Redningsoperasjonene var svært utfordrende i og med at de måtte iverksettes før angrepet var avsluttet og før skadestedene var klarert. Lokale myndigheter, som ble sterkt kritisert for manglende beredskap, tok i etterkant raskt initiativ til anskaffelse av bedre helikopter- og båtkapasitet og oppgradering av den lokale politistyrkens bevæpning.⁹¹

Skoleskyting

Mens tett befolkede passasjertransportmidler (særlig fly og jernbane) er klassiske terrormål, har det også forekommet terrorangrep mot enda «mykere mål»; skoler. Historiens mest omfattende skolemassakre fant sted den 1. september 2004 ved en skole i byen Beslan i Russland (Nord-Ossetia). I tre dager ble over 1100 personer holdt som gisler av separatister. Russiske sikkerhetsstyrker stormet til sist bygget, og tragedien endte med at minst 334 ble drept, hvorav 186 barn.

Det har også nylig forekommet terroranslag mot en skole i Europa. I dagene 11. til 19. mars 2012 drepte en 24 år gammel franskmann av algerisk herkomst åtte personer, hvorav tre barn og en lærer ved en jødisk skole. Gjerningsmannen såret også to i byen Toulouse i Frankrike, før han selv ble drept i en aksjon med fransk sikkerhetspoliti.

De fleste skolemassakrer blir gjennomført av personer uten klare politiske eller ideologiske motiver og defineres dermed ikke som terrorisme. Skoleskyting er ikke noe nytt fenomen. USA har vært hjemmsøkt av et meget stort antall. De siste 10 til 15 årene har det forekommet en rekke tilfeller med et stort antall drepte.

Et av de største anslagene fant sted den 20. april 1999. To studenter drepte 13 personer, og skadde 24 kritisk i løpet av 45 minutter, før de tok livet av seg selv ved Columbine High School i Colorado. Denne massakren har medvirket til omfattende endring av planverket for hvordan politiet håndterer pågående vold i tett befolkede områder. Første politipatrulje på stedet ved Columbine High School



Figur 4.9 Politiet forbereder aksjon ved Columbine High School, Colorado, USA 1999.

Foto: Corbis/Scanpix

hadde fulgt sin opplæring og gjorde det de var utrustet for. De besluttet å sikre området i påvente av den spesialtrente innsatsstyrken («SWAT-teamet»). Politiets avventende holdning ble i etterkant kraftig kritisert, og førte til endringer i akuttplanverket over hele USA, og i mange andre land, for å styrke den første patruljens evne til å iverksette umiddelbare, taktiske beslutninger for å stoppe pågående vold og redde liv.⁹²

Også etter Columbine har det vært en lang rekke skyteepisoder ved amerikanske læreinstitusjoner. De fleste har vært mindre omfattende, men 16. april 2007 ble 32 studenter drept i en massakre ved Virginia Tech. En granskning av hendelsen kritiserte igjen første respons-teamet for å vente på spesialstyrkene. I tillegg ble det pekt på mangelfullt mentalt helsetilbud og taushetsbestemmelser som gjorde at det ikke ble grepet inn overfor den psykisk syke gjerningsmannen i tide.

Flere europeiske land har vært utsatt for skoleskyting, deriblant Finland.⁹³ Den første finske

⁹¹ Final report Mumbai Terror Attack Cases 26th November 2008, <http://www.hindu.com/nic/mumbai-terror-attack-final-form.pdf> (lesedato: 14. mai 2012).

⁹² Se mer om erfaringene fra Columbine High School i kapittel 14. Massakren ved Columbine High School satte fart i en omfattende diskusjon mellom de som mener at slike skyteepisoder burde føre til innskrenkninger i privatpersoners tilgang til våpen, og andre som mener at elever bør kunne bære våpen for å beskytte seg. Dette har ikke ført til endringer i amerikansk våpenlovgivning. I Storbritannia, på den annen side, ble privat eierskap til håndvåpen forbudt etter at én voksen person drepte 16 barn og en voksen med fire håndvåpen ved Dunblane Primary School i Skottland 13. mars 1996.

⁹³ I Finland har det skjedd flere tilfeller med pågående skyting, hvorav to har vært skoleskytinger. Den 31. desember 2009 drepte en mann sin tidligere kjæreste og etterpå fire av hennes kolleger på et kjøpesenter. Den 26. mai 2012 drepte en mann i Hyvinge to personer og skadet sju. I Sello og Hyvinge anvendte politiet det nye innsatskonseptet. Motivet i disse to tilfellene var helt ulike.



Figur 4.10 Jokela 7. november 2007.

Foto: Pasi Lindfors/Scanpix

skoleskytingen fant sted i byen Jokela 7. november 2007. Den 18 år gamle gjerningsmannen drepte åtte andre, før han tok livet av seg selv. Kommisjonen har fått forklart at episoden framsto som særegen for det finske samfunnet. Mange omtalte den som et enkeltstående tilfelle.

Etter ugjerningen oppfordret politiets øverste ledelse politidistriktene til å være i kontakt med

kommunene og skolene for å oppdatere skolenes sikkerhetsplaner. Samtidig fikk distriktene instruks om at alle trusler via Internett skulle anmeldes direkte til «centralkriminalpolisen». Kort etter hendelsen nedsatte politiet en arbeidsgruppe som blant annet fikk i oppgave å utvikle politiets spaning på Internett. Det ble også iverksatt ett prosjekt som hadde som mål å øke skolenes beredskap i krisesituasjoner.

Mindre enn ett år senere, 23. september 2008, inntraff imidlertid en ny skyteepisode ved Seinäjoki University of Applied Sciences i byen Kauhajoki. Den 22 år gamle gjerningsmannen drepte ti personer med en halvautomatisk pistol, før han tok sitt eget liv. Gjerningsmannen etterlot seg opplysninger som tyder på at det var viktig for ham å «sette rekord», og drepe flere enn i Jokela.

Etter dette besluttet politiet å iverksette en rekke ulike tiltak. Blant annet tok man i bruk et nytt innsatskonsept, som skulle sikre at politiet i slike situasjoner griper inn og avbryter gjerningsmennenes handlingsmønster så raskt som overhodet mulig. Også grenseovervåkingsetatens personell har fått opplæring. Politiets spaning på Internett ble tilført ressurser så man kunne styrke funksjonen med spaning på Internett. Videre



Figur 4.11 Politiaksjon i forbindelse med skyting på Seinäjoki universitet i Kauhajoki 23. september 2008.

Foto: AFP/Scanpix

effektiviserte politiet utnyttelsen av informasjon fra blant annet våpenregisteret.

Ifølge undersøkelseskommisjonen som utredet skoleskytingen i Jokela, konstaterer man blant annet at gjerningsmannens marginalisering var et resultat av flere ulike faktorer; familie, oppvekst og skole. Man fant også at samfunnet og miljøer på Internett var nøkkelfaktorer i arbeidet for å forhindre marginalisering. Gjerningsmannen hadde funnet sin modell for skoleskyting på Internett. Han hadde også funnet likesinnede og diskutert med disse på Internett.⁹⁴

Etter skoleskytingen i Kauhajoki fant undersøkelseskommisjonen blant annet at gjerningsmannens bakgrunn for å utføre skoleskytinge, var resultat av en lang utvikling og en rekke ulike faktorer; han hadde hatt mentale helseproblemer i omtrent ti år, og tilstanden hans var i ferd med å forverres. Flere hendelser i gjerningsmannens liv hadde hatt en negativ effekt på hans problemer. På grunnlag av tilgjengelig informasjon, er det umulig å foreta en fullstendig vurdering av hva som var årsaken til at den unge mannens mentale problemer ble kanalisert inn mot å idealisere skolemord, og til slutt å utføre dem. Gjerningen var en kopi av tidligere skolemord.⁹⁵

Det ble satt inn en omfattende tiltakspakke på området. Tiltakspakken inkluderer forebyggende antimobbeprogram, navngitt skolepoliti, innstramning i regelverk og kontroll med håndvåpen, samt sikkerhets- og beredskapstiltak ved skoler. I tillegg er det gjort endring av taushetsbestemmelser slik at politiet kan få tilgang til bekymring fra helse- og sosialvesen og militæret ved behandling av bevilling eller inndragelse av våpentillatelse. Tiltakspakken inkluderer også aktivt og synlig politinærvær på nettet for å redusere barrierer for kontakt. Etter episodene med skoleskyting er det også satt fram forslag om lovendringer som kriminaliserer forberedelser til mord.

Siden 2008 har det ikke skjedd drap i tilknytning til skoleskyting i Finland. Omfanget av trusler og tips er stort og omfatter skolenes anmeldelser samt tips via Internett. Politiets register over anmeldte forbrytelser har i de siste årene omfattet over 100 tilfeller av trusler mot skoler per år. Politiet har også utviklet arbeidsmetoder for å avdekke planer om angrep. De hevder å ha positiv

erfaring med etterretning på Internett med formål å avdekke planer om skoleskyting.

Politiet har en arbeidsgruppe som ved jevne mellomrom analyserer alle anmeldelser vedrørende trusler mot skoler. I gjennomgangen er det mulig å finne svake signaler som indikerer at det er grunn til å gripe inn i utviklingsforløpet for visse ungdommer. På grunnlag av dette arbeidet holder politiet på å utarbeide et verktøy for å vurdere trusler som også skal inneholde forslag om tiltak.

Avsluttende betraktninger

I dette kapitlet har vi sett at episoder som omtales som terroraksjoner, spenner fra angrep på sentrale myndighetsmål til mange typer av vold i det sivile samfunn, dels utført planmessig av store, godt forberedte styrker, dels i form av énmannsoperasjoner, med enkle midler, men med stor slagkraft, både fysisk og symbolsk.

Kommisjonen observerer en mulig konvergens mellom soloterrorisme og andre former for voldsbruk utført av marginaliserte aktører med stort oppmerksomhetsbehov. I sin studie av al-Qaidas kjernetropper påpeker Hoffman at disse alltid har bestått av ubemidlet, desillusjonert og marginalisert ungdom. Her har terrorister tilsynelatende noe til felles med «skoleskyterne». Kommisjonen oppfatter at det er likhetstrekk mellom utviklingen innenfor skoleskyting og den formen for moderne terror som materialiserte seg 22/7, og for eksempel i Toulouse: en draging mot det spektakulære blant marginalisert ungdom, muligheter for selvrådkalisering på Internett, og muligheter til å anskaffe seg våpen og utstyr uten kontakt med andre. Dette innebærer antakelig også at det kan være fruktbart på se på tvers av disse kriminalitetsformene når man skal utvikle strategier for å forebygge, avdekke og beskytte seg mot og håndtere konsekvensene av angrep utført av enkeltpersoner eller små grupper det er vanskelig å oppdage, uavhengig av om de har politiske eller religiøse motiver, eller om de simpelthen er drevet av ønsket om å «bli sett». Kommisjonen har også observert tendenser til en voldsspiral, der terrorgrupper og enkeltindivider søker å overgå tidligere anslag.

Vi har sett at etterretnings- og sikkerhetstjenester gjennom årene har lyktes i å avdekke og avverge en lang rekke angrep, samtidig som listen over aksjoner viser at man ikke kan forvente at alt avdekkes.

Tjenestene gir i mange tilfeller generelle forvarsler om nye tendenser og trusler. Det er imid-

⁹⁴ Det finske statsrådet nedsatte en kommisjon for å undersøke skoleskytingen i Jokela. Rapporten ble utgitt 26. februar 2009.

⁹⁵ Statsråden nedsatte en kommisjon for å undersøke skolemordet i Kauhajoki. Rapporten ble utgitt 17. februar 2010.

lertid vesentlige utfordringer forbundet med å avdekke dem og avverge når, hvor og hvordan disse truslene manifesterer seg. Hendelsene 22/7 viser med all tydelighet at den potensielle trusselen fra enslige aktører som opererer uavhengig av kjente nettverk og grupper, er høyst reell, og vanskelig å avdekke. Dette innebærer at en må være forberedt på det uforutsette, og at en umiddelbar trussel kan oppstå, ikke bare fra en eller to identifiserte trusler, men fra en rekke aktører som ikke tidligere har vært kjent.

I tillegg er det viktig å ha klart for seg at terrorisme er et felt i utvikling. Terrorismen blir stadig mer transnasjonal. Planlegging kan foregå i ett land, rekruttering i et annet, og selve terrorhandlingene kan bli utført i et tredje land. Terrorgrupper lærer av hverandre, og er ofte pragmatiske på tvers av ideologiske skillelinjer. Internett har medført massiv spredning, ikke bare av ideologi og inspirasjon, men også i praktisk veiledning i ulike former for terrorvirksomhet. Det ligger også en betydelig risiko knyttet til våpentyper, og angrepsformer som ikke er berørt i beskrivelsen over. Til

tross for at terrorister i de senere år har gjort mindre bruk av ikke-konvensjonelle våpen, såkalte CBRN-midler⁹⁶, og kyberangrep enn man tidligere fryktet, kan dette raskt endre seg.⁹⁷ Teknologiske nyvinninger, for eksempel innenfor kyber- eller droneteknologi, kan også føre til at hittil ukjente varianter av terrorangrep iverksettes.

Dette tilbakeblikket på mer enn 20 år med bomber og skyting peker på en lang rekke små og store læringspunkter som retter seg mot alle kommisjonens seks sentrale arbeidsområder: Antiterror, våpen, sikring av terrormål, politiaksjonen, helse og redningsaksjonen samt nasjonal krisehåndtering.

⁹⁶ CBRN er et akronym for: chemical, biological, radiological and nuclear.

⁹⁷ Hegghammer 2012. Saringassangrepet på undergrunnen i Tokyo i 1995, som medførte 13 drepte, rundt 50 alvorlig skadde og nærmere tusen lettere skadde, viser at trusselen om CBRN angrep ikke er utenkelig. Kort etter terrorangrepene 11. september 2001 ble det foretatt antraksangrep i USA. Brev som inneholdt antrakssporer ble sendt til flere nyhetskontorer og to senatorer, og forårsaket sterk frykt i befolkningen. Fem mennesker ble drept og 17 skadd.

Kapittel 5

Ansvar og organisering

5.1 Introduksjon

I dette kapittelet skal vi gi en innføring i hvordan arbeidet mot terroranslag og andre angrep er organisert i Norge. Hvilke mottiltak rår samfunnet over, hvem har ansvar for hva, og hvordan er det lagt til rette for samvirke og samhandling mellom de ulike aktørene?

Mottiltakene kan grovt sett deles i: forebyggende tiltak, tiltak for å bekjempe en trussel når den først har aktualisert seg, og tiltak for å kunne respondere på angrepet for igjen å normalisere situasjonen.

Erfaringer tilsier at forskjellen på gode og dårlige resultater i arbeidet med sikkerhet og krisehåndtering i stor grad er avhengig av også andre forhold enn den formelle organiseringen. Forhold som ressurser, kompetanse, holdninger, kommunikasjon, teknologi og ledelse spiller inn. I litteraturen pekes det ofte på at stort arbeidspress, mangelfullt og utdatert utstyr, manglende rutiner, svak ledelse, for lite opplæring og trening, nettverk, relasjoner og trekk ved organisasjonskulturen er årsaker som forklarer hvorfor en krise oppstår.¹

Videre kan ikke håndteringen av en krise bygge på improvisasjon, men krever langsiktighet, planlegging og øvelse. Kriser er i tillegg unike, og krever tilpasning. I tillegg til et godt planverk må det derfor etableres tilstrekkelig kompetanse, erfaring og fleksibilitet til å håndtere de ulike situasjoner som kan oppstå, og det må være tydelige ansvarsforhold og kommandolinjer og tydelig ledelse.

I regjeringens gjeldende politikk for samfunnsikkerhet stilles det høye forventninger til arbeidet med sikkerhet og beredskap, både til den

enkelte myndighets rolle og til samhandlingen. Her heter det:

«Forebygging er vår viktigste oppgave når det gjelder hendelser som truer sentrale samfunnsinstitusjoner, vår felles sikkerhet eller den enkeltes trygghetsfølelse. Når hendelser likevel oppstår, er regjeringens målsetting at de skal håndteres effektivt. Kriser må møtes ved bruk av de samlede nasjonale ressurser, basert på klare strukturer, ansvarsforhold og kommandolinjer mellom sivile og militære aktører og tilstrekkelig kompetanse på alle nivå.»²

Vi vil i dette kapittelet ikke se nærmere på alle omstendigheter som kan påvirke samfunnets evne til å følge opp disse forventningene som er stilt av regjeringen, men først og fremst hvordan arbeidet er organisert. Først er det imidlertid behov for kort å redegjøre for innholdet og sammenhengen mellom noen sentrale begreper og problemstillinger knyttet til sikkerhet og beredskap, samt noen overordnede prinsipper.

Gjennomgangen er ikke ment å være uttømmende. Det vil ikke være anledning til, i dette kapittelet, å beskrive alle funksjoner som har en rolle i arbeidet med å forebygge, bekjempe og respondere på et angrep.

Gjennomgangen er ment som en innføring i de viktigste virkemidlene og samvirkefunksjoner som var sentrale i forbindelse med terrorangrepene 22/7. Gjennomgangen brukes også til å foreta avgrensninger mot en del temaer og problemstillinger som er viktige, men som enten ligger utenfor kommisjonens mandat, eller som vi av andre årsaker har valgt ikke å ta opp.

¹ Notat, *En modell for samfunnsikkerhet*, Per Morten Schiefloe, dr.philos, NTNU Samfunnsforskning AS.

² St.prp. nr. 1 (2006–2007), Justisdepartementets (JDs) hovedside for samfunnsikkerhet og beredskap, basert på Soria Moria-erklæringen II.

Boks 5.1 Britiske myndigheters arbeid for å bekjempe terrorisme

Utviklingen i terrortrusselen har påvirket de virkemidler myndighetene setter inn, verden over. Ut fra Storbritannias lange erfaring både med innenlandsk og internasjonal terrorisme oppfatter kommisjonen britiske myndigheters arbeid med terrorproblematikk som særlig interessant.¹ Siden 2003 er myndighetsinnsatsen i Storbritannia samlet i én forenet strategi, kalt «Contest» («Counter-terrorism strategy»).

Innsatsen spenner over mange departementers, etaters og lokale myndigheters arbeidsfelt, og har fire grunnelementer: «Prevent», «Pursue», «Protect» og «Prepare». «Prevent» går ut på å redusere terrortrusselen gjennom å motarbeide radikaliseringsprosesser av individer. «Pursue» er å oppdage terrorister og avverge angrep. «Protect» er arbeidet for å heve sikkerhetsnivået i samfunnet, med særlig vekt på å beskytte kritiske samfunnsverdier (som myndighetsbygg og transport-, kommunikasjons- og energiinfrastruktur) og tett befolkede steder. «Prepare» er arbeidet med kontinuerlig forbedring av samfunnets responsevne, med utgangspunkt i en systematisk vurdering av risiko og sårbarhet, og detaljert oppfølging av tiltak og trening.

Home office (innenriksdepartementet, som blant annet har ansvar for britisk politi) følger opp den praktiske gjennomføringen og de ulike

departementers og institusjoners framdrift med hennsyn til definerte mål innenfor *Contest*-strategien. Innenriksministeren rapporterer to ganger i året til *Joint Intelligence Committee*, som er regjeringens utvalg for sikkerhets- og utenriksaker, som er ledet av statsministeren.

Cabinet Office (statsministerens kontor) har et permanent sekretariat som løpende følger opp og koordinerer statlige, lokale og regionale myndigheters arbeid med beredskap.

Når en meget alvorlig krise oppstår, aktiveres mekanismen «*Cabinet office briefing room – COBR*», som er et tilrettelagt situasjons- og ledelsessenter med et profesjonelt krisestøttesekretariat ved statsministerens kontor. Ett departement utpekes som lederdepartement, avhengig av krisens art. Statsministerens kontor kaller inn de ministere, ledere for sentrale og lokale myndigheter og fageksperter som antas å være nødvendige for effektivt å analysere situasjonen og fatte beslutninger til støtte for den operative, lokale innsatsen. Ved terrorangrep vil COBR-arbeidet ledes av statsministeren eller statsråden fra *Home Office*, og lederne for sikkerhetstjenestene og politi vil normalt delta i møtene.

¹ Kommisjonen fikk en omfattende presentasjon av arbeidet med gjennomføring og oppfølging av *Contest*-strategien ved vårt studiebesøk i Storbritannia.

5.2 Sentrale begreper

I arbeidet med «samfunnssikkerhet» ligger både en forebyggende side og en side rettet mot å håndtere en krise og konsekvensene av denne når den først inntreffer.³

Begrepet samfunnssikkerhet er ikke knyttet til noen bestemt krise, men omfatter ulike påkjennin-

³ Begrepet «samfunnssikkerhet» er ikke entydig. St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*, s. 4, definerer begrepet slik: «[...] den evne samfunnet [...] har til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner og ivareta borgernes liv, helse og grunnleggende behov under ulike former for påkjenninger.» I St.meld. nr. 37 (2004–2005) s. 50 er begrepet definert som det: «[...] å ivareta sivilbefolkningens trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og viktige infrastrukturer mot angrep og annen skade i situasjoner der statens grunnleggende interesser er truet».

ger, både de som er et resultat av tilfeldigheter, slik som flomkatastrofer, transportulykker og epidemier, og de som er et resultat av en villet handling, slik som sabotasje, terror og annen kriminalitet.⁴

Forebyggende sikkerhetsarbeid har til hensikt å redusere sannsynligheten for at uønskede hendelser oppstår. Også tiltak som skal redusere konsekvensene hvis hendelsen først inntreffer, er en del av det forebyggende sikkerhetsarbeidet. *Beredskap* er den planlegging og forberedelse som gjør-

⁴ De engelske ordene «security» og «safety» brukes som hjelpeord for å beskrive de ulike kategoriene. Safety brukes for å beskrive sikkerhet mot uønskede hendelser som er et resultat av tilfeldigheter, mens security brukes for å beskrive sikkerhet mot uønskede hendelser som er et resultat av en villet hendelse, jf. NOU 2006: 6 *Når sikkerhet er viktigst*, s. 38.

res for å kunne håndtere en uønsket hendelse dersom den først inntreffer.⁵

I alt sikkerhets- og beredskapsarbeid må man søke å kartlegge hvilken risiko og sårbarhet som foreligger.

Begrepet *risiko* er sammensatt av to elementer: ett mål for sannsynlighet og ett mål for konsekvens. I terrorsammenheng er risiko et produkt av sannsynligheten for et angrep og mulige konsekvenser av et angrep.⁶

Som betegnelse for sannsynlighet for et terrorangrep brukes gjerne begrepet *trussel*. Trussel omhandler både hvilken vilje (intensjon) og hvilken evne (kapasitet) som antas å foreligge for å gjennomføre uønskede handlinger for å oppnå bestemte mål.⁷ En trusselanalyse innebærer således å identifisere mulige aktører som kan ha interesse av å utføre skade, og eventuelt hvilken kapasitet de har til å gjennomføre angrep. Trusselanalyse avhenger følgelig av den kunnskap som foreligger om andre menneskers vilje og evne, og vil dermed alltid være forbundet med usikkerhet.

Hvilke konsekvenser et angrep får, avhenger av hvilken verdi det som angripes, har, samt evnen til å tåle påkjenninger og avvik.

Evnen til å tåle påkjenninger og avvik henger sammen med *sårbarhet*. Sårbarhet er av forsvarskomiteen og justiskomiteen beskrevet slik:

«Sårbarhet betegner en begrenset evne til å tåle påkjenninger eller påvirkninger som kan resultere i betydelige negative avvik fra normal funksjon for det system som den sårbare komponent inngår i. Graden av sårbarhet beskriver hvor lett det er å påføre slik skade.»⁸

En sårbarhetsanalyse vil således innebære en kartlegging av de fysiske ventede konsekvensene av ulike former for angrep, basert på kjente angrepsmåter, og hvor lett det er å påføre slik skade.

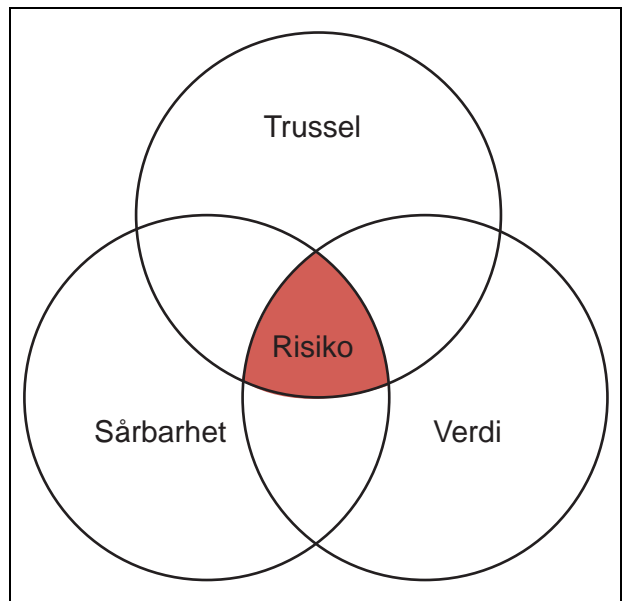
Hensikten med analysen er å danne et bilde av risikoen virksomheten står overfor, slik at man kan benytte dette som et grunnlag for planlegging og implementering av sikringstiltak.⁹

⁵ NOU 2006: 6 *Når sikkerhet er viktigst*, s. 37.

⁶ NOU 2006: 6 *Når sikkerhet er viktigst*, s. 35, med videre henvisninger, Notat Det Norske Veritas, (DNV) til kommisjonen, *Risikobasert sikring (security) og risikoreduksjon*, 8. mars 2012.

⁷ NOU 2006: 6 *Når sikkerhet er viktigst*, s. 36, med videre henvisninger, Notat DNV til kommisjonen, *Risikobasert sikring (security) og risikoreduksjon*, 8. mars 2012.

⁸ Innst. S. nr. 9 (2002–2003) *Veien til et mindre sårbart samfunn*, kapittel 5.



Figur 5.1 Samspillet mellom trussel, sårbarhet og verdi.

Kilde: DNV

Innvevet i alle trussel- og sårbarhetsanalyser ligger en oppfatning om noes *verdi*.¹⁰ Verdien er med på å styre hvilke tiltak som settes inn for beskyttelse. Verdier er noe vi ønsker å ta vare på og beskytte ut fra ulike hensyn. Verdier samfunnet ønsker å beskytte, kan være mange og ulike. Det kan være alt fra liv og helse til fysiske objekter og infrastruktur eller sikkerhetsgradert og sensitiv informasjon. Det kan også være mer abstrakte verdier som omdømme og operativ evne.¹¹

Risikoen oppstår altså i et spill mellom verdier, trusler og sårbarheter. Reduseres ett eller flere av komponentene, reduseres også risikoen. Denne gjensidige påvirkning kan også beskrives med utgangspunkt i trussel eller sårbarhet

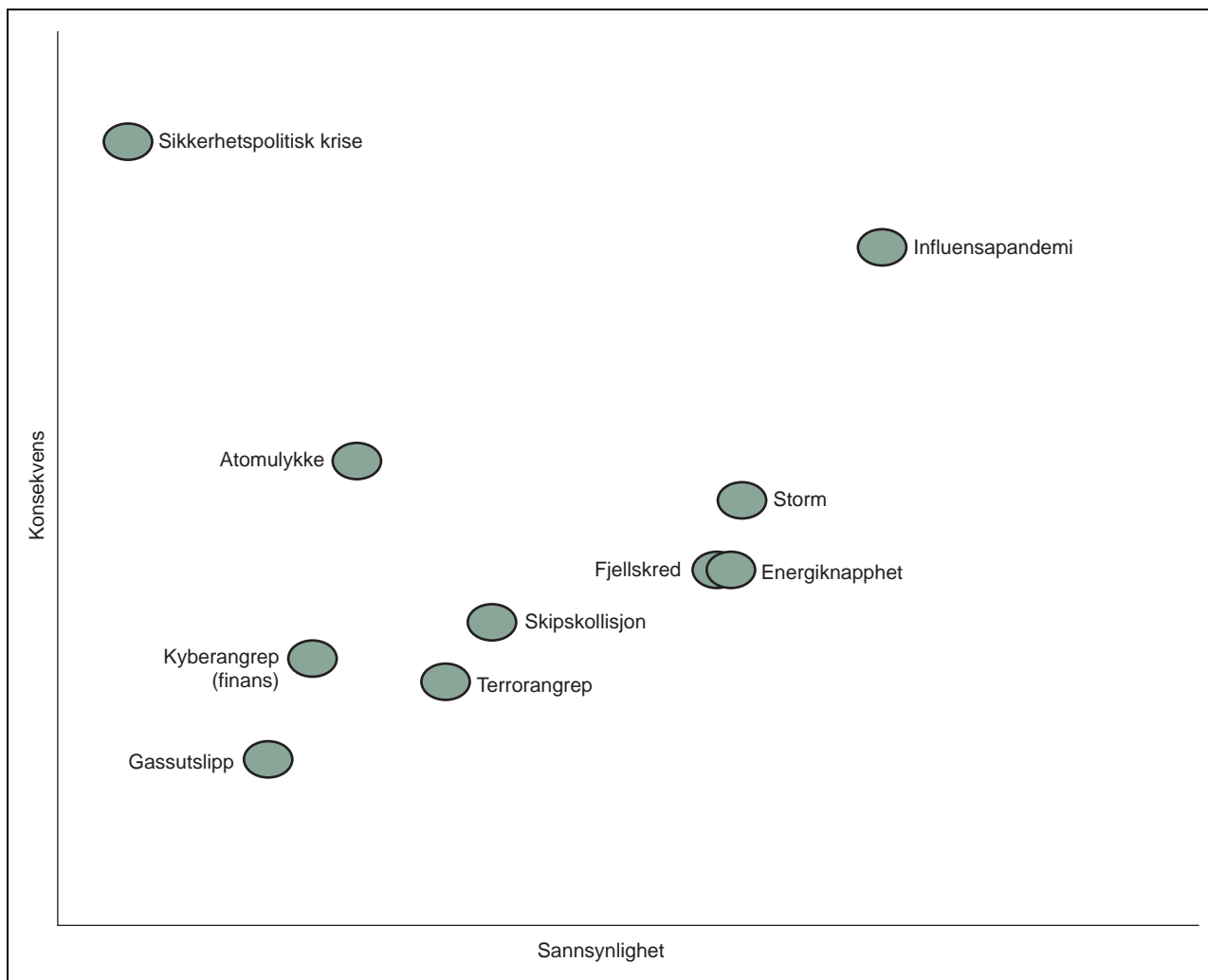
Hvordan kartlegges samfunnets sårbarhet og risiko?

Ansvaret for samfunnets sikkerhet påhviler alle forvaltningsnivåer, så vel sentrale som regionale og lokale.

⁹ NSM har laget en veileder i risiko- og sårbarhetsanalyse, sist revidert 5. desember 2012.

¹⁰ Notat DNV til kommisjonen, *Risikobasert sikring (security) og risikoreduksjon*, 8. mars 2012.

¹¹ DSBs nasjonale risikobilde synliggjør utfordringen i å anslå de verdimeslige konsekvenser av terror, fordi de sannsynligvis kan spenne over tap av menneskeliv, skader, finansielle og materielle tap, konsekvensene av sosial uro, forstyrrelser av dagliglivet og svekket nasjonal styringsevne.



Figur 5.2 Nasjonalt risikobilde 2011.¹

¹ DSB, *Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR)* 2011, s. 13. Modellen tar utgangspunkt i at det velges ett scenario, ikke et spenn av sannsynligheter. I modellen er anslaget for konsekvens av et terrorscenario basert på Mumbai-angrepet. Summen av tap av samfunnsverdier er anslått til moderat», og kvantifisert til mellom kr 500 millioner og kr 5 milliarder.

Det er det enkelte departement som har det overordnede ansvaret for å kartlegge risikoen og sårbarheten i egen sektor. Hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, og konsekvensene av dette skal analyseres, og på denne bakgrunn skal tiltak som bidrar til å forhindre uønskede hendelser, iverksettes, og håndtering av eventuelle hendelser, forberedes.¹² I en slik risiko- og sårbarhetsanalyse må det tas høyde for alle typer uønskede hendelser, både de som er tilsiktet, og de som er et resultat av tilfeldigheter.

Når det gjelder sannsynligheten for at et terroranslag vil inntreffe, vil den enkelte virksomhet i stor grad måtte basere seg på politiets sikkerhetstjenestes (PSTs) og Etterretningstjenestens (E-tjenestens) trusselvurderinger. I tillegg utar-

beider Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) hvert år en nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR). Formålet er å synliggjøre og formidle kunnskap om risiko, sårbarhet og beredskap i samfunnet. Dette gir grunnlag for en risikobasert tilnærming til beslutningsprosesser.

I NSBR for 2011 ble det for første gang presentert et «nasjonalt risikobilde» over «tverrsektorielle hendelsestyper som kan true viktige samfunnsfunksjoner i Norge, og som krever ekstraordinær myndighetsinnsats».¹³

Som illustrert på figur 5.2 konkluderte DSB i 2011 med at samfunnets største risikoer var influensapandemi, storm, energiknapphet, fjellskred, atomulykke, skipskollisjon, sikkerhetspolitisk krise, terrorangrep, kyberangrep og gassutslipp. Konklusjonen er et resultat av en beregnet sannsynlighet og forventet negativ samfunnsmessig

¹² St.meld. nr. 22 (2007–2008), *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning*, s. 17.

konsekvens, noe som naturligvis inneholder svært mange metodevalg som kan gjøres til gjenstand for diskusjon.

Like fullt viser nasjonalt risikobilde med dette at myndigheter på alle nivåer må planlegge for et vidt spenn av risikoer, fra naturhendelser og storulykker, og miljøangrep til andre tilsiktede angrep, på tvers av mange samfunnssektorer.

Når det gjelder terrorangrep, er det knyttet stor usikkerhet til risikoen, først og fremst som følge av at det er vanskelig å kartlegge menneskers vilje, men også fordi konsekvensene ved et angrep kan være svært ulike i art og omfang. Denne usikkerheten er beskrevet slik av DSB:

«Det er stor usikkerhet knyttet til vurderinger av risiko for tilsiktede handlinger, særlig knyttet til sannsynligheten for at slik handling vil finne sted. [...] Konsekvensvurderingene avhenger av hvordan scenarioet er utformet, blant annet angrepets omfang, antallet, måte, tidspunkt for gjennomføringen osv.»¹⁴

5.3 Overordnede prinsipper

Til grunn for alt sikkerhets- og beredskapsarbeid ligger prinsippene: ansvar, nærhet og likhet.

Ifølge regjeringen innebærer *ansvarsprinsippet* at «den etat som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området». Hovedregelen er at det enkelte departement, direktorat og annen statlig myndighet har ansvaret for beredskapen og krisehåndteringen på sitt område. *Likhetsprinsippet* innebærer at den organisasjon man opererer med under kriser, bør ligne mest mulig på den organisasjonen man har til daglig. Begrunnelsen er at så vel individer som organisasjoner fungerer best, ikke minst under press, når de kan løse sine arbeidsoppgaver i henhold til kjente prosedyrer og regelverk. *Nærhetsprinsippet* tilsier at kriser skal håndteres på et lavest mulig organisatorisk nivå. Her legger man til grunn at

¹³ Gjennom den såkalte Internkontrollinstruksen presiserte regjeringen at beredskapsarbeidet i offentlig sektor skal baseres på en systematisk arbeidsmetode, jf. kgl.res. av 3. november 2000, *Instruks om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet nr. 3*. JDs tilsyn tar, i henhold til stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet, som utgangspunkt at såkalte risiko-, trussel- og sårbarhetsvurderinger skal utgjøre et felles planleggingsgrunnlag for beredskap og krisehåndtering på alle nivåer i samfunnet på tvers av sektorene, jf. St.meld. nr. 22 (2007–2008), s. 16

¹⁴ *Nasjonalt sårbarhets- og beredskapsrapport (NSBR) 2011*, s. 45.

de som står nærmest til å hjelpe, normalt vil yte den raskeste og mest målrettede assistansen.¹⁵

I tillegg har regjeringen, etter 22/7, innført et fjerde prinsipp om samvirke. *Samvirkeprinsippet* stiller «krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeid med forebygging, beredskap og krisehåndtering».¹⁶

Innføring av samvirkeprinsippet medfører ingen endring i de tre øvrige prinsippene; ansvar, nærhet og likhet.

5.4 Forebyggende tiltak

Primærforebygging: Tiltak for å hindre radikaliserings og voldelig ekstremisme

Årsaksbildet bak radikaliserings og vilje til voldsanvendelse er komplekst og berører en rekke samfunnsområder. De sosiale og politiske virkemidlene for å motvirke dette er derfor mange og sammensatte. Opplæringssektoren, helsesektoren og barnevernstjenesten har alle viktige roller i dette forebyggende arbeidet. Tilsvarende har justissektoren en viktig rolle, blant annet gjennom politiets kjennskap til personers kriminelle atferd, og gjennom holdningsskapende arbeid. PST gjør også et viktig forebyggende arbeid ved å følge med på miljøer der det foregår radikaliserings. Generelt kan det sies at de samme aktørene som forebygger kriminalitet og annen uheldig utvikling, også må være oppmerksomme på radikaliserings.

Regjeringen har den siste tiden lagt fram to handlingsplaner knyttet til kriminalitetsforebyggende arbeid. Dette er «Gode krefter – kriminalitetsforebyggende handlingsplan – 35 tiltak for økt trygghet», som ble lagt fram høsten 2009. Grunnsteinene i denne handlingsplanen er: Tidlig intervensjon, styrket kunnskapsforankring og styrket samarbeid. Planens hovedfunksjon er å styrke samarbeid og samhandling på alle nivåer og på alle områder.

Den 1. desember 2010 la regjeringen fram en særskilt handlingsplan for forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme kalt «Felles trygghet – felles ansvar». Planen inneholder 30 tiltak innenfor områdene: «økt kunnskap og informasjon, styrke myndighetenes samhandling, styrket dialog og økt involvering, støtte til sårbare og

¹⁵ St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*, jf. St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning*, s. 10.

¹⁶ Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, s. 39.

utsatte personer.» Gjennom denne handlingsplanen ønsket regjeringen å sikre et helhetlig grunnlag for koordinering av samfunnets tiltak innenfor denne delen av kriminalitetsforebygging.

Samordning på lokalt nivå, særlig mellom det lokale politidistrikt og ulike kommunale etater er utfordrende fordi de aktuelle aktørene befinner seg på ulike forvaltningsnivåer og innenfor ulike sektorer og profesjoner. Det er derfor etablert to samarbeidsordninger på lokalt nivå: Politirådet og Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak (SLT). Hensikten er å skape et forum for informasjons- og erfaringsutveksling, økt oppmerksomhet rundt forebyggende tiltak samt utvikling av ulike koordinerende tiltak. Etablering av Politirådet og SLT er frivillig, og langt fra alle kommuner har valgt en slik ordning.

I tillegg til et samspill mellom et bredt spekter av myndighetsområder har det sivile samfunn en viktig rolle i arbeidet med å hindre radikaliseringsarbeid. Det forebyggende arbeid som gjøres i barnehage, skole, barnevern, helsevesen og politiet, avhenger i stor grad av et samarbeid med, og en årvåkenhet fra befolkningen. Venner, familie, naboer og kolleger må melde sin bekymring og samarbeide, slik at myndighetene settes i stand til å iverksette tiltak. Det er i denne forbindelse opprettet et nettsted, www.radikalisering.no, hvor enkeltpersoner kan få informasjon om hvordan de kan melde fra om sin bekymring.

Internett og ulike sosiale medier medfører at ingen behøver å føle seg alene med sine ekstreme synspunkter, og mye radikaliseringsarbeid ser ut til å skje her. Den teknologiske utvikling har vært omfattende og gått raskt. Spørsmålene som oppstår i denne forbindelse, er mange og vanskelige. Hva kan gjøres for å motvirke at ekstremister bruker nettet som et redskap for radikaliseringsarbeid og rekruttering? Bør ekstremistisk innhold på Internett slettes? Og hvem kan best håndtere ekstremismen på nett, myndigheter, nettselskap, eller det sivile samfunnet?

Kommisjonen antar at det, på bakgrunn av hendelsen 22/7, kan trekkes viktig lærdom i arbeidet med å stanse radikaliseringsarbeid, og å hindre at personer mister sine naturlige hemninger mot vold.

Kommisjonens mandat retter seg imidlertid ikke mot disse sidene av det forebyggende arbeid.

Kommisjonens mandat er å se på samfunnets og myndighetenes evne til å «avdekke planer om og avverge angrep». På medisinsk fagspråk kalles dette «sekundær forebygging» – altså etter at grunnproblemet har oppstått. Kommisjonen har derfor valgt å se på myndighetenes og samfunnets evne til å forebygge en terroraksjon når først en

eller flere personer er blitt radikaliseret og har en vilje til å bruke vold for å oppnå sitt politiske mål.

Sikring av skjermingsverdige objekter, informasjon og personer

Sikring av skjermingsverdig informasjon, objekter og personer er viktige tiltak i det forebyggende arbeidet mot terrorisme.¹⁷

Uavhengig av det konkrete trusselnivå pålegger sikkerhetsloven den som eier eller på annen måte råder over «skjermingsverdige objekter», å beskytte dem med forebyggende sikkerhetstiltak.¹⁸ «Skjermingsverdige objekter» er bygg og installasjoner som er av en slik karakter at de «må beskyttes mot sikkerhetstruende virksomhet av hensyn til rikets eller alliertes sikkerhet eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser».¹⁹ Blant annet fordi sikkerhetstiltak ofte kan ha negative konsekvenser for åpenhet og funksjonalitet, eller medføre store kostnader, legger loven opp til en streng utvelgelse av skjermingsverdige objekter.

Forebyggende sikkerhetstiltak består i å etablere fysiske og tekniske barrierer for å hindre eller redusere mulighetene for angrep, tiltak for å avdekke om barrierer blir brutt eller forsøkt brutt, samt tiltak for å redusere konsekvensene ved et angrep.²⁰

Sikkerhetsloven slik denne opprinnelig lød, hadde ingen nærmere bestemmelser om hvilke objekter som skulle ansees som skjermingsverdige, hvordan utvelgelsesprosessen skulle skje, eller hvordan objektene skulle sikres. Utfyllende bestemmelser ble gitt ved lovendring med tilhørende forskriftsbestemmelser som trådte i kraft 1. januar 2011. Sikkerhetsloven slik denne nå lyder, pålegger alle departementene å gradere sikkerhetskravene mellom objekter som er «viktige», «kritiske», og «meget kritiske». Objekter som blir klassifisert som «meget kritisk» skjermingsverdig, skal etter loven beskyttes slik at «tap av funksjon, ødeleggelse og rettsstridig overtakelse avverges». Tiltakene skal bestå av en kombinasjon av «barrierer, deteksjon, verifikasjon og reaksjon».²¹

¹⁷ Angrepene 22/7 var ikke rettet direkte mot skjermingsverdig informasjon, og kommisjonen har derfor ikke hatt særskilt søkelys på dette, annet enn der det er en naturlig del av angrepene 22/7.

¹⁸ Jf. lov av 20. mars 1998 nr. 10, *Lov om forebyggende sikkerhet* (sikkerhetsloven) § 17 b (tidligere sikkerhetsloven § 17).

¹⁹ Jf. sikkerhetsloven § 3 nr. 12.

²⁰ Notat DNV til kommisjonen, 8. mars 2012.

Sikkerhetsloven retter seg mot forvaltningen, og det er det enkelte departements fagstatsråd som har hovedansvaret for den forebyggende sikkerhetstjenesten innenfor sin sektor i henhold til sikkerhetsloven.²²

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har et overordnet ansvar med å gi råd, koordinere og kontrollere sikkerhetstiltak.²³ NSM skal ved å fokusere på sårbarhet og verdi gi råd og veiledning om de mest effektive sårbarhetsreducerende tiltakene.²⁴ NSM utarbeider årlige risikovurderinger og periodevise sikkerhetsvurderinger knyttet til tiltak for å sikre skjermingsverdige objekter og informasjon, blant annet basert på faglige premisser fra PST og E-tjenesten.

PST, E-tjenesten og NSM har således viktige funksjoner i arbeidet med å gi råd og innspill om sikkerhetstiltak. Koordinerings- og rådgivningsutvalget for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten (KRU) skal ivareta en overordnet koordinering av arbeidsoppgavene mellom de tre tjenestene, i tillegg til å være et rådgivningsorgan.²⁵

Dersom politiet anser at det foreligger en konkret trussel, har politiet i henhold til politiloven § 7 om «håndhevelse av den offentlige ro og orden» anledning til å foreta sikringstiltak ved ethvert objekt, og på den måten avverge et angrep mot objektet. Typiske tiltak er økt vakthold og sperring av gater for kjøretøytrafikk og/eller ferdsel.

Det er en forutsetning for å lykkes i dette arbeidet at politidistriktene og objekteier samarbeider om et planverk for sikring ved høynet beredskap, og at de er kjent med hverandres tiltak. Det er også en forutsetning at det øves på planverket, og at planverket er dynamisk slik at det kan tilpasses ulike trusselsituasjoner.²⁶

²¹ Jf. lov av 11. mars 2008 nr. 9 og forskrift av 22. oktober 2010 nr. 1362, *Forskrift om objektsikkerhet*.

²² Loven kan få anvendelse på private virksomheter etter enkeltvedtak. I tillegg til sikkerhetsloven finnes særlovgivning som har regler om hvordan ulike objekter og infrastruktur skal sikres mot sikkerhetstruende hendelser. Kommisjonen har ikke vurdert sikring av objekter og infrastruktur etter særlovgivningen.

²³ NSM er administrativt underlagt FD, med en faglig rapporteringslinje til JD på sivil side.

²⁴ NSM har i dette arbeidet utarbeidet en veileder om objektsikring, 30. september 2011. NSM, POD og PST, utga i tillegg høsten 2010 en veiledning om sikkerhets- og beredskapstiltak mot terrorhandlinger. Denne er ment som et hjelpemiddel for offentlige og private virksomheter til å systematisere og tilpasse egne tiltak for å sikre verdier som virksomheten ønsker å beskytte.

²⁵ St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid*, s. 26.

I arbeidet med å sikre objekter i en situasjon med høynet beredskap kan Forsvaret, på nærmere vilkår, benyttes som støtte for politiet.

Det er PST og Politidirektoratet (POD) som har ansvar for å skjerme myndighetspersoner mot sikkerhetstruende hendelser.

Begrense tilgang til våpen og eksplosiver

Et annet viktig forebyggende tiltak er kontroll med våpen. Det har vært nedsatt et utvalg som har foretatt en gjennomgang av våpenloven og kommet med forslag til endringer. Utvalgets rapport, NOU 2011: 19: Ny våpenlov, ble levert Justis- og beredskapsdepartementet (JD) den 5. desember 2011, og er sendt på høring.

Det er i tillegg et omfattende, internasjonalt samarbeid knyttet til å forhindre eksport av komponenter og utstyr som kan brukes til å framstille våpen og masseødeleggelsesvåpen.

Mest relevant i 22/7-sammenheng er regelverkene rundt tilgang til og kontroll med våpen og eksplosiver.

Avdekke og avverge angrep

Helt sentralt i det forebyggende arbeidet med terror står samfunnets og myndighetenes evne til å avdekke forberedelser til en terroraksjon, og derigjennom hindre at en aksjon blir igangsatt. Med andre ord evnen til å avdekke planer om og avverge angrep.

Hovedaktørene i dette arbeidet er PST og E-tjenesten samt politiet.²⁷

PST er politifaglig og administrativt direkte underlagt JD. Av politiloven følger at PST skal forebygge og etterforske politisk motivert vold og lovbrudd knyttet til terrorvirksomhet, innenfor Norges grenser.²⁸ I det forebyggende arbeid skal PST innhente, bearbeide, analysere og utveksle informasjon.²⁹

Som ledd i sin forebyggende og avvergende virksomhet har PST anledning til å bruke en rekke metoder, dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder terrorhandlinger. Blant annet vil PST på ulovfestet grunnlag kunne

²⁶ PBS I, s. 85.

²⁷ E-tjenesten er tidligere Forsvarets etterretningsstjeneste.

²⁸ Lov av 4. august 1995 nr. 53, *Politoloven* § 17 b nr. 5. Også det ordinære politi eller Kripos har ansvar for å etterforske terror, både der terrorhandlingen er gjennomført, og der etterforskningen ikke startet som en forebyggende sak i PST.

²⁹ Forskrift av 19. august 2005 nr. 920, *Instruks om Politiets sikkerhetstjeneste* § 5.

benytte spaning, infiltrasjon, provokasjon, kilder og informanter.³⁰ PST vil også, ved en rettslig kjennelse, kunne gis tillatelse til å benytte skjulte tvangsmidler i sin forebyggende og avvergende virksomhet, så som skjult fjernsynsovervåking av offentlig sted, teknisk sporing, postbeslag, hemmelig ransaking og romavlytting.³¹ Formålet er å gi PST tilstrekkelig innsikt til å kunne avdekke planer om et angrep.

Hvis det gjennom dette arbeidet oppdages planer om terror, kan PST gripe inn med tiltak i hele spekteret fra bekymringssamtaler til pågripelser for å avverge et angrep. I de tilfellene der det kan bevises at vedkommende har utført straffbare forberedelseshandlinger, kan vedkommende pågripes og tiltales, og utlendinger utvises der det er grunnlag for å inndra oppholdstillatelse.

I tillegg til å avdekke og avverge konkrete angrep har PST ansvar for å utarbeide trusselvurderinger, både på strategisk nivå og når det gjelder faren for angrep på konkrete myndighetspersoner, objekter og arrangementer. PST er gjennom arbeidet med trusselvurderingene en helt sentral premissleverandør for andre myndighetsområders forebyggende arbeid mot terror, og skal gi råd om tiltak av betydning for personers, virksomheters og norske interessers sikkerhet.³²

PST er avhengig av samarbeid med andre etater og fagmyndigheter for å få tilstrekkelig informasjonstilgang. Blant annet på denne bakgrunn samarbeider PST med E-tjenesten og med andre lands sikkerhets- og etterretningstjenester. PST samarbeider også med det ordinære politi og har lokalt ansatte i alle landets politidistrikter, unntatt i Oslo politidistrikt. PST har også muligheten til å samarbeide med POD, NSM og andre offentlige myndigheter, organisasjoner og institusjoner.³³

Viktig informasjon kan også komme uoppfordret inn til PST fra det sivile samfunn, i form av tips fra publikum, medier eller andre private virksomheter.

Idet angrepene 22/7 ble utført av en nordmann på norsk territorium, uten beviselige forbindelser til terrornettverk i utlandet, er det PSTs mulighet for å avdekke og avverge angrepene som har stått sentralt i kommisjonens undersøkelser. Kommisjonen har tatt utgangspunkt i angre-

pene 22/7, og sett på hva samfunnet kan lære av dette. Dette gjør ikke arbeidet som gjøres med å avdekke og avverge angrep som har sin opprinnelse og forbindelse til utlandet, mindre viktig.

E-tjenesten er Norges sivile og militære utenlandsetterretningstjeneste. E-tjenestens hovedansvar er å bidra til å kartlegge og motvirke «ytre» trusler mot rikets selvstendighet og sikkerhet, og mot andre viktige nasjonale interesser. Dette gjøres blant annet ved å innhente, bearbeide og analysere informasjon som angår norske interesser sett i forhold til fremmede stater, organisasjoner og individer. E-tjenesten kan ikke «på norsk territorium overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon om norske fysiske eller juridiske personer».³⁴ Dette tilligger PST. E-tjenesten har heller ikke mulighet til å pågripe eller stille personer for retten.

E-tjenestens viktigste oppgave er å framskaffe informasjon som vil være retningsgivende for øvrige myndigheters arbeid. På bakgrunn av den informasjon tjenesten innhenter, utarbeides trussel- og etterretningsvurderinger.³⁵ E-tjenesten vil ved denne informasjonstilgangen kunne ha en helt sentral rolle i å avverge og avdekke angrep som skjer på norsk jord, med et internasjonalt tilsnitt. E-tjenesten har også andre oppgaver knyttet til Forsvaret og utenrikspolitiske spørsmål.

Aktiviteten til PST og E-tjenesten er lovregulert og blir løpende kontrollert av Stortinget, ved EOS-utvalget, for å sikre at man ikke ulovlig krenker noens personvern.³⁶

5.5 Tiltak for å bekjempe terrorangrep

Etter politiloven har politiet ansvar for og plikt til å «avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold» og «yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner».³⁷ Politiets beredskapssystem (PBS) er et planverk som inneholder retningslinjer for organisering og gjennomføring av politiets beredskapsarbeid.

Når et terrorangrep har funnet sted, er det det lokale politidistrikt som skal forsøke å spore opp og pågripe de ansvarlige, og forhindre ytterligere angrep. Det er den lokale politimester som gir tillatelse til bevæpning av innsatspersonell. Omtrent

³⁰ NOU 2009: 15, *Skjult informasjon – åpen kontroll*, kap. 12.

³¹ Jf. politiloven § 17 d, jf. lov av 22. mai nr. 25 *Lov om rettergangsmåte i straffesaker* (straffeprosessloven) § 222 d § 202 a, § 202 b, § 202 c, § 211, § 212, § 200 a og § 216 m.

³² Politiloven § 17 c nr. 1, jf. forskrift av 19. august 2005, nr. 920, *Instruks om Politiets sikkerhetstjeneste* § 6.

³³ Politiloven § 17 c, forskrift av 19. august 2005 nr. 920, *Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste*.

³⁴ Lov av 20. mars 1998 nr. 11, *Lov om Etterretningstjeneste* § 4.

³⁵ Lov av 20. mars 1998 nr. 11, *Lov om Etterretningstjeneste* § 1, jf. § 3.

³⁶ Lov av 3. februar 1995 nr. 7 *Lov om kontroll med etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjeneste* (EOS-loven).

³⁷ Politiloven § 2 nr. 3.

halvparten av bemanningen ved norske politidistrikter har våpentillatelse og grunnopplæring i skarpe situasjoner. I tillegg har hvert politidistrikt en egen utrykningsenhet (UEH), med spesiell trening i å håndtere skarpe situasjoner.

Politiet har en rekke nasjonale beredskapsressurser som kan kalles inn til støtte, under ledelse av den lokale politimester. I en terroraksjon er Beredskapstroppen, politihelikopteret, hundetjenesten, Bombegruppen og krise- og gisselforhandlere aktuelle. Disse er lokalisert i Oslo. Det er også krise- og gisselforhandler i noen andre politidistrikter. I tillegg har politiet særorgan, som PST, Kripos og Økokrim, med spesialkompetanse som kan settes inn, særlig i arbeidet med etterforskning og vurdering av videre sikringsbehov.

I lys av erfaringene med at terrorisme kan bestå i flere, koordinerte anslag, har POD utferdiget et planverk for iverksettelse av tiltak også i andre politidistrikter enn det direkte berørte. Planverket ble sist revidert i januar 2011. Ved ulike alarmnivåer skal de varslede politidistriktene gjennomføre ulike tiltak, for eksempel kontroll og stans av trafikk og sikring av forhåndsdefinerte objekter. POD kan også, i ekstraordinære situasjoner, gripe inn i det operative arbeidet, og for eksempel beslutte avvik fra normal ledelsesstruktur for å sikre god samordning mellom ulike politidistrikter involvert i ett eller flere parallelle terroranslag.

Grunnloven § 99 legger begrensninger på statens anledning til å bruke militærmakt mot egen befolkning. Det er imidlertid forutsatt at Forsvaret skal kunne yte bistand til politiet ved akutthendelser som store ulykker, naturkatastrofer og terror.³⁸ Når og hvordan slik bistand skal gis, er nærmere regulert i bistandsinstruksen.³⁹ Av bistandsinstruksen følger at der politiets ressurser er uttømt, kan Forsvarets ressurser, under politiets ledelse, settes inn i politiets håndhevelsesarbeid, fortrinnsvis til transportoppdrag og sikringsarbeid.⁴⁰

5.6 Tiltak for å respondere på terrorangrep – konsekvenshåndtering

Nødetatens håndtering i den akutte fasen

Når et terrorangrep finner sted, vil det normalt oppstå en svært uoversiktlig situasjon. Mange oppgaver må løses parallelt, og det er behov for innsats fra en rekke myndighetsområder.

Ulikeartede oppgaver som evakuering, redning, håndtering av skadde og døde, slokking av branner, sikring av ustabile bygninger, behandling av mulige eksplosiver eller giftstoffer, trafikkregulering på vei og i luftrom, håndtering av publikum og medier, kommer i tillegg til det å bekjempe og etterforske selve hendelsen.

Mye av dette er risikabelt, og det er et stort behov for samordnet innsats, både innenfor den enkelte etat og mellom ulike myndighetsgrener og frivillige organisasjoner.

I tråd med nærhetsprinsippet er utgangspunktet at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Samtlige nødetater som politi, helse og brann- og redningstjenesten innehar således nødvendige fullmakter til å iverksette akutte tiltak når liv og helse er truet.

Politiets innsatsleder har ansvar for overordnet ledelse og koordinering av de deltakende myndigheter og frivillige på stedet i den akutte fasen.⁴¹ Denne innsatsen kan støttes ved at politiet etablerer en lokal redningssentral, LRS, som trekker samvirkeaktørene inn som del av sitt stabsapparat på strategisk nivå i politidistriktet.⁴² I tillegg til politiet består LRS av representanter fra brannvesen, helsevesen, losvesen, havnevesen, Forsvaret, Sivilforsvaret og Telenor, avhengig av art og omfang av hendelsen.

Politiets operasjonsleder har ansvar for å lede og koordinere innsatsen fra operasjonssentralen, og skal i denne forbindelse ha kommunikasjon med innsatsleder. Der politimesteren setter stab, beholder operasjonsleder sitt ansvar for kommunikasjon og koordinering med innsatslederen. Dersom stab settes, skal det være tett kontakt og samarbeid mellom operasjonsleder og staben. Staben skal støtte innsatslederens virksomhet for å håndtere hendelsen på best mulig måte og skal framskaffe beslutningsgrunnlag for politimesteren, omsette politimesterens beslutninger i hand-

³⁸ St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnsikkerhet. Samvirke og samordning*.

³⁹ Kgl.res. 28. februar 2003, nr. 220, nå erstattet av kgl.res. 22. juni 2012 nr. 581.

⁴⁰ For offshoreinstallasjoner er det etablert en spesialordning der Forsvarets spesialkommando er den primære innsatsressurs.

⁴¹ Politiloven § 27, ref. nærmere omtale i *Politiets beredskapssystem I* (PBS).

⁴² PBS I, s. 90.

ling, koordinere tiltakene samt kontrollere og støtte innsatsstyrkens arbeid.⁴³

Brannvesenet har ansvar for brannbekjempelse, og blir ofte også tillagt ansvar for sikkerheten i fareområdet. Brannvesenet vil i et innsatsområde også drive livreddende innsats. I politiets beredskapssystem listes det i tillegg opp en lang rekke såkalte samvirkeaktører, som er offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner som har spesialkompetanse eller ressurser som etter lov eller avtale kan tenkes satt inn i innsatsen etter et terrorangrep.

Som forsterkningsressurs kan også Sivilforsvaret kalles inn for å gi operativ støtte til nød- og beredskapssetatene.⁴⁴ I tillegg har ethvert medlem av sivilbefolkningen, på visse vilkår, plikt til å delta i innsatsen og stille eiendom og materiell til disposisjon ved akutt fare hvis dette er nødvendig. Dette forutsetter at oppgavene ikke alene kan håndteres av Sivilforsvaret.⁴⁵

Politiet har ansvar for registrering og avhør av de involverte, for identifisering av de omkomne og underretning av pårørende til de døde og savnede.

Den berørte kommunen har hovedansvar for opprettelse og drift av evakuerte- og pårørendesenter, og for psykososial omsorg og støtte samt forpleining til de evakuerte og pårørende.⁴⁶

Ansvar for den helsemessige innsatsen, inkludert helsefaglig vurdering, prioritering, behandling og pasienttransport, ivaretas av helse-tjenesten. Kommunen har ansvar for å yte nødvendig primærhelsetjeneste, og det regionale helseforetaket har ansvar for spesialisthelsetjenesten, inklusive sykehusene og ambulansetjenesten.

Krisehåndtering på lokalt nivå

Enhver innenlandshendelse finner sted i én eller flere kommuner. Kommunen har ansvar for viktige lokale beredskapsressurser, og har et grunnleggende ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet.

Beredskapsressurser som brannvesenet, 110-sentralen og primærhelsetjenesten, med blant

annet legevakt og evakuerte- og pårørendesenter, sorterer alle under kommunene. Gjennom primærhelsetjenesten har kommunen også et viktig ansvar i den langsiktige, fysiske og psykososiale oppfølgingen.⁴⁷

Som følge av det omfattende ansvaret kommunen har under en krise, er kommunen ved lov pålagt å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer, og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse og en beredskapsplan.⁴⁸ Fylkesmannen fører tilsyn med kommunenes oppfyllelse av beredskapsplikten.⁴⁹

Samvirke internt i kommunen og samvirke mellom lokal og sentral krisehåndtering er viktig for å lykkes.

Fylkesmannen har en viktig samordningsfunksjon. Fylkesmannen har en rolle som pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket, og er et bindeledd mellom sentrale og lokale myndigheter. Fylkesmannens koordinerende rolle ivaretas i stor grad av fylkesberedskapsrådet. Her deltar politiet, Forsvaret, Sivilforsvaret, frivillige organisasjoner, og statlige og fylkeskommunale organ som har ansvar for viktige beredskapsfunksjoner.⁵⁰

Krisehåndtering på sentralt nivå

I håndteringen av en krise vil det ofte være behov for politiske og strategiske beslutninger og ledelse på sentralt nivå.

Hvert enkelt fagdepartement skal ha sikret gjennomføring av beredskapstiltak innenfor sin sektor og skal kontrollere at de selv og underliggende etater er i stand til å håndtere prioriterte funksjoner og oppgaver under kriser og katastrofer.⁵¹

JD er gitt et samordnings- og oppfølgingsansvar på beredskapssektoren. JD har som følge av dette ansvar for å utarbeide overordnede retningslinjer, tilrettelegge rammebetingelser og treffe

⁴³ PBS I, s. 111–119.

⁴⁴ Lov av 25. juni nr. 45, *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret* (sivilbeskyttelsesloven) § 4.

⁴⁵ Sivilbeskyttelsesloven § 5. Utøvelse av slik myndighet over sivilt personell skal «så vidt mulig utøves i samråd med politiet». I henhold til lov av 22. mai 1902 nr. 10 *Alminnelige borgelige straffelov* (straffeloven) § 327 kan politiet på visse vilkår pålegge enhver å delta i redningsinnsats.

⁴⁶ PBS I, s. 169.

⁴⁷ Se opphevet Lov av 19. november 1982 nr. 66, *Kommunehelsetjenesteloven*, nå Lov av 24. juni nr. 30, *Lov om Kommunale helse- og omsorgstjenester mm.*

⁴⁸ Sivilbeskyttelsesloven § 14 og § 15.

⁴⁹ Forskrift av 22. august 2011 nr. 894, *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* § 10.

⁵⁰ Forskrift av 18. april 2008 nr. 388, *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard.*

⁵¹ Kgl.res. av 3. november 2000, *Instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene.*

prinsipielle avgjørelser når det gjelder den sivile beredskapen.⁵²

De øvrige departementene skal med to års mellomrom avgi rapport til JD hvor de redegjør for status i beredskapsarbeidet. I tillegg skal DSB på vegne av JD føre tilsyn med det arbeid som gjøres innenfor samfunnssikkerhet og beredskap i de enkelte departementer. JD skal på denne bakgrunn gi en statusrapportering for den sivile beredskapen til regjeringen.⁵³

Når først krisen oppstår, er det – i tråd med ansvarsprinsippet – det departement som er mest berørt av krisen, som får et hovedansvar for å koordinere den sentrale håndteringen, herunder samordne krisestyringen på departementsnivå. Ved en terroraksjon på norsk jord vil dette normalt være JD, som har ansvar for hovedtyngden av rednings- og beredskapsressursene.

Kriseledelsen i lederdepartementet vil være ansvarlig for å holde politisk ledelse løpende orientert om krisens utvikling, samt innhente nødvendige fullmakter.⁵⁴

Ved særlig omfattende kriser, hvor det kreves omfattende koordinering mellom departementene, trer Regjeringens kriseråd (nå Kriserådet) i funksjon.⁵⁵ Funksjonen med Kriserådet har foruten 22/7, vært benyttet blant annet ved håndtering av pandemitrusselen i 2009 og askeskykrisen i 2010.

Kriserådet skal tilrettelegge for at spørsmål som krever politisk avklaring, raskt legges fram for berørte statsråder eller regjeringen for drøftelse, og sikre at informasjon til mediene, befolkningen og andre framstår som koordinert fra myn-

dighetenes side. Kriserådet består av de fem mest sentrale departementsrådene i kriser, supplert av den eller de departementsrådene som er berørt av den aktuelle krisen.⁵⁶

Til støtte for lederdepartementet og Kriserådet i deres krisehåndtering er det etablert en krisestøtteenhet. Krisestøtteenheten er administrativt underlagt JD.⁵⁷

Når Kriserådet trer sammen, vil lederdepartementet, med bistand fra krisestøtteenheten, ha sekretariatsfunksjonen for rådet.

Det er også andre viktige aktører i den sentrale krisehåndteringen. For eksempel vil PST og E-tjenesten kunne bidra med trusselvurderinger. PST vil også kunne bidra med livvaktjenester for personer i den sentrale krisehåndtering. NSM vil kunne gi råd og veiledning, eventuelt bistå med å sikre sikkerhetsgradert informasjon.

Det er utferdiget nasjonale planverk som regulerer hvordan det skal reageres ved ulike kriser. Det nasjonale planverket består av Sivilt beredskapssystem (SBS) og Beredskapssystemet for Forsvaret (BFF). Planverket bygger på samme struktur som NATOs krisehåndteringssystem NATO Crisis Response System, men er tilpasset nasjonale forhold og behov.

SBS er både et planleggingsgrunnlag for underliggende beredskapsplaner og et iverksettningssystem for krisehåndtering ved alvorlige kriser i fred, sikkerhetspolitisk krise og krig. SBS med underliggende planer oppdateres jevnlig, og en større gjennomgang ble utført i 2005, og sist revidert i januar 2011.

5.7 Hvilke forventninger er skapt i arbeidet med samfunnssikkerhet?

Hver statsråd er konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget for at sikkerhet og beredskap er ivarettatt innenfor dennes ansvarssektor. Sikkerhets- og beredskapsarbeid krever imidlertid utstrakt samarbeid mellom sektorene, og blant annet på grunn av erfaringer fra tidligere kriser og øvelser er det gjennom snart 20 år gjennomført viktige endringer for å styrke arbeidet på tvers.

⁵² St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn* og kgl.res. av 3. november 2000 og kgl.res. av 11. november 2011.

⁵³ Kgl.res. av 3. november 2000, *Instruks om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet*.

⁵⁴ St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning* s. 19.

⁵⁵ Stortinget vedtok i juni 2005 å basere framtidig krisehåndtering på tre hovedelementer: forsterket krisekoordinering gjennom opprettelse av regjeringens kriseråd, presisering og klargjøring av ansvaret for krisestyring i lederdepartementet og til slutt etablering av ny krisestøtteenhet som skal bidra med støttefunksjoner til lederdepartementet og regjeringens krisehåndtering. Forslagene kom som følge av at man etter flodbølgekatastrofen i Sør-Asia i 2004 så et behov for å styrke den sentrale krisehåndteringen. Dette hadde også kommet til uttrykk i tre tidligere stortingsmeldinger og underliggende utredninger, jf. St.meld. nr. 37 (2004–2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*, jf. Innst. S. nr. 265 (2004–2005). To tidligere stortingsmeldinger som viser behovet er St.meld. nr. 17 (2001–2002), *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn* og St.meld. nr. 39 (2003–2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*.

⁵⁶ De faste medlemmene i regjeringens kriseråd er regjeringsråden ved Statsministerens kontor, departementsråden i Justis- og beredskapsdepartementet, departementsråden i Forsvarsdepartementet, departementsråden i Helse- og omsorgsdepartementet og utenriksråden i Utenriksdepartementet.

⁵⁷ St.meld. nr. 37 (2004–2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*.

JDs samordningsrolle er opprettet og deretter styrket gjennom organisatoriske endringer ved tre resolusjoner fra henholdsvis 1994, 2000 og 2005, samt etableringen av DSB og NSM i 2003.⁵⁸

Videre er den sentrale krisehåndteringen styrket gjennom opprettelsen av regjeringens kriseråd i 2005, ved etablering av Krisestøtteenheten i 2006, og ved opprettelse av departementenes samordningsråd for samfunnssikkerhet i 2007.

Også den kommunale beredskapen er styrket ved at kommunene i 2010 ved lov ble pålagt å utarbeide helhetlige sikkerhets- og sårbarhetsanalyser, og med utgangspunkt i disse utarbeide beredskapsplaner, samt etablere beredskapsråd.⁵⁹

I tillegg til dette har det vært nedsatt flere utvalg og skrevet en rekke stortingsmeldinger knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap de siste årene. Sårbarhetsutvalget og Infrastrukturutvalget peker begge på viktige tiltak og prioriteringer for å styrke myndighetenes evne til å håndtere en krise.⁶⁰ Begge utvalgene er klare med hensyn til at det må skje en styrking av det departementet som har ansvar for sikkerhet og beredskap.

Sårbarhetsutvalget understreket betydningen av «omverdensanalyser (risiko- og sårbarhetsanalyser, etterretningsanalyser, forskning), kunnskap og bevissthet om risiko og sårbarhet, og regelmessige øvelser og evalueringer av sikkerhets- og beredskapsarbeidet».

Utvalget understreket også betydningen av at «sikkerhets- og beredskapsarbeidet får en god organisatorisk og politisk forankring, med kompetanse og status som sikrer autoritet og gjennomslagskraft i arbeidet for samfunnssikkerheten».⁶¹

Infrastrukturutvalget viste i 2006 til viktigheten av at JD får en sterkere rolle i dette sikkerhets- og beredskapsarbeidet:

«Utvalget vil påpeke viktigheten av å tydeliggjøre Justis- og politidepartementets rolle og ansvar for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, samt viktigheten av å priori-

tere denne delen av departementets generelle ansvar for samfunnets sivile sikkerhet og beredskap. Dette innebærer at departementet må innta en tydeligere koordinerende rolle for å påse at hensynet til rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser blir ivaretatt på tvers av sektorene. Ikke minst for å unngå uklarheter på departementalt nivå og gi klare signaler med hensyn til mål og akseptnivå knyttet til sikkerhet og beredskap.»⁶²

I 2007 fulgte regjeringen opp Infrastrukturutvalgets anbefalinger, og foreslo å styrke samfunnssikkerheten på nasjonalt, regionalt og kommunalt nivå, blant annet ved å styrke JDs samordningsrolle. Det ble også pekt på viktigheten av at arbeidet skulle være basert på best mulig kunnskapsgrunnlag, og forskningsprogrammene SAMRISK og Beskyttelse av samfunnet, BAS-programmet, ble framhevet.⁶³

Riksrevisjonen stilte i 2007 spørsmål ved kraften i gjennomføringen av JDs samordningsrolle. Det ble pekt på at JD «i liten grad har inntatt en aktiv rolle som samordningsdepartement», og at det var «svakheter i hvordan JD følger opp tilsynsarbeid. [...]»⁶⁴ Gjennom St.meld. nr. 22 (2007–2008), redegjorde regjeringen for problemstillingen og arbeidet med å styrke JDs samordningsrolle.

Riksrevisjonen gjennomførte i 2010 en oppfølging av sin forvaltningsrevisjon fra 2007. Her ble det vist til at tiltakene for å bedre JDs samordningsrolle som ble varslet i St.meld. nr. 22, «enten var påbegynt eller gjennomført». Riksrevisjonen la til grunn at departementet «følger opp dette arbeidet på en egnet måte», og saken ble deretter avsluttet.⁶⁵

Samlet viser dette at myndigheten gjennom organisatoriske forhold, lovbestemmelser og resolusjoner, utvalgsarbeid, stortingsmeldinger og revisjoner har viet stor oppmerksomhet til sikkerhets- og beredskapsspørsmål. Samtidig er de konkrete målsettingene ikke like tydelig artikulert.⁶⁶

⁵⁸ Kgl.res. av 16. september 1994, *Justisdepartementets samordningsfunksjon på beredskapssektoren*, kgl.res. av 3. november 2000, *Instruks om internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeid*, og kgl.res. av 24. juni 2005, nr. 688 *Instruks for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskapskoordinerende roller*.

⁵⁹ Ot.prp. nr. 61 (2008–2009) *Innføring av kommunal beredskapsplikt*, lov av 25. juni 2010, *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret*. Loven trådte i kraft 1. januar 2011.

⁶⁰ NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn. utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet* og NOU 2006: 6 *Når sikkerhet er viktigst*.

⁶¹ NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn*, s. 8 og 9.

⁶² NOU 2006: 6 *Når sikkerhet er viktigst*, s. 17

⁶³ St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet*, s. 10 flg. og s. 77 flg.

⁶⁴ Dokument nr. 2:4 (2007–2008) *Riksrevisjonens undersøkelse av JDs samordningsansvar for samfunnssikkerhet*.

⁶⁵ Dokument nr. 3:1 (2011–2012) *Riksrevisjonens oppfølging av forvaltningsrevisjoner som er behandlet av Stortinget*.

⁶⁶ I arbeidet med å styrke samfunnssikkerhet og beredskap i etterkant av 22/7 har regjeringen blant annet utfordriget Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, samt styrket JDs samordningsrolle ved kgl. res. av 11. nov 2011.

Flere har påpekt overfor kommisjonen at fordi JDs samordningsansvar går på tvers av de klare ansvarslinjer som er etablert gjennom det konstitusjonelle ansvar, har JD følt at de må opptre med en viss forsiktighet for å unngå uryddige ansvarsforhold, og ikke etablere mål og ambisjoner som ikke kan følges opp i praksis.⁶⁷

I de følgende kapitler skal vi se nærmere på hvordan de ulike ansvarlige myndighetene har evnet å leve opp til sitt ansvar for å forebygge angrep, og til å bekjempe og respondere på angrep da de ble satt på prøve 22/7.

⁶⁷ Forklaringer fra Morten Ruud, tidligere departementsråd i JD, 6. juni 2012 og Hans Olav Østgård, assisterende departementsråd i JD, 1. juni 2012.

Del III
Krisehandtering 22/7

Kapittel 6

Politiaksjonen i Oslo

Ettermiddagen 22/7 var timer som satte polititjenestemenn, politidistrikt og hele den norske politietaten på en av sine alvorligste prøver noensinne. Kommisjonens gjennomgang viser at politiets håndtering av terrorangrepene ble hemmet av knapphet på personell i nøkkelfunksjoner og manglende verktøy for samhandling internt i politidistriktene og mellom politidistriktene. Politiets innsats i redningsarbeidet var betydningsfull, men sikring av samfunnet mot mulige sekundærangrep og pågrepelse av gjerningsmannen fikk for liten oppmerksomhet i tiden mellom anslagene. Angrepet på Utøya ble effektivt bekjempet på øya, men svikt og manglende koordinering forsinket politiets ankomst dit.

I de neste kapitlene skal vi se nærmere på hvordan politietaten håndterte sine oppgaver i de kritiske timene fra mottak av første melding, fram til gjerningspersonen var pågrepet og redningsarbeidet gjennomført. Først ser vi på aksjonen i Oslo, deretter på Utøya. Til sist kaster vi et blikk på hvilke varslings-, samhandlings- og ressursmobiliseringstiltak som ble satt i verk for resten av landet.

Framstillingen går tett inn på enkeltpersoner. Dette mener kommisjonen er nødvendig for å kunne belyse hvordan handlingsrommet ble utnyttet. Grundig gjennomgang av faktum er videre nødvendig for å begrunne endringsbehov. Kommisjonen finner imidlertid grunn til å understreke at det ikke kan forventes at en ekstraordinær hendelse som denne lar seg håndtere uten feilbeslutninger.

Først skal vi kort se på politiets oppgaver, operative kompetansenivåer, ledelsenivåer og viktige planverk.

6.1 Politiets oppgaver

Politivirksomhetens overordnede mål er å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelige velferd gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet.¹

En av politiets viktigste oppgaver er å beskytte borgerne mot livstruende vold. Både politiet som etat og den enkelte polititjenestemann har en handleplikt dersom noens fysiske integritet krenkes, eller står i fare for å bli krenket. Denne handleplikten gjelder også når tjenestemannen inngår i en aksjon, står under kommando og har fått en ordre, men handleplikten må da tilpasses den aktuelle situasjonen.² Effektiv inngripen forutsetter at politiet til enhver tid har kompetent personell tilgjengelig og god beredskap med adekvate planverk, samband, kjøretøy, våpen og annet utstyr. Politiets ressursrammer har stor betydning for dimensjoneringen av etatens beredskap.

Kompetansenivåer

Politiets innsatspersonell (IP) er inndelt i fem kompetansenivåer. Rangert etter operativ kompetanse er dette IP 1; mannskaper i Beredskapstroppen (BT), IP 2; mannskaper i Livvakttjenesten, IP 3; mannskaper i Utrykningsenhetene (UEH) med 103 timers årlig trening, IP 4; mannskaper med standard 40 timers årlig trening og IP 5; mannskaper med tilpasset opplæring, men som ikke er godkjente for væpnet tjeneste.

Politiets daglige førstelinjebereidskap består av IP 3- og IP 4-mannskaper. Det er disse mannskapene som utfører den daglige patrulje- og ordens-tjenesten. På tjenestesteder med kombinerte tjenesteopplegg, for eksempel ved lensmannskontorene, utfører de også etterforskningsoppgaver. IP 4-mannskap har supplerende utdanning i å kunne håndtere skarpe oppdrag.

Ledelsenivåer

I politidistriktet leder politimesteren polititjenesten på strategisk nivå, og operasjonsleder leder på operativt nivå. På taktisk nivå har innsatslederen

¹ Jf. politiloven § 1.

² Jf. ekspertuttalelse fra professor Jakhell til kommisjonen, notat nr. 10.

den direkte ledelsen av innsatsstyrken, eventuelt med bistand fra en undergitt aksjonsleder.

Ved ekstraordinære hendelser, slik som terrorangrepene, kan politiet endre ledelsesstruktur slik at en stabssjef overtar ledelsen på operativt nivå.³ Den 22/7 skjedde dette i Oslo og Nordre Buskerud politidistrikter. Stabsfunksjonene er stabssjef, personell (P1), etterretning (P2), operasjon (P3), logistikk (P4), informasjon (P5), juridisk (P6), oppgaveavhengig funksjon (P7) samt rådgivere og liaisoner.

Planverk

Politiet har et omfattende planverk for ulike beredskapssituasjoner. Dette ble bare i begrenset grad benyttet i akutfasen 22/7. Heller ikke det særlige terror- og sabotasjeplanverket, sist revidert i januar 2011, ble benyttet. Dette planverket inneholder flere tiltak som kan iverksettes i uoversiktlige situasjoner med uavklart trusselbilde, for eksempel:

- Tiltak som har til formål å øke kapasitet og redusere responstid på bruk av politiets ressurser, ved for eksempel å kalle inn personell til respektive politidistrikt.
- Tiltak som har til formål å hindre at terrorister skal forflytte seg og forebygge videre alvorlige kriminelle handlinger. Et tiltak vil da være at et politidistrikt iverksetter observasjonsposter eller sperreplaner for eget politidistrikt.
- Tiltak som har som formål å beskytte personer, bygninger og områder mot mulige terroranslag.

6.2 Oslo politidistrikt

Oslo politidistrikt er landets største i forhold til antall ansatte og størrelsen på befolkningen. Det var likevel et tynt bemannet politidistrikt som ble varslet om eksplosjonen i regjeringskvartalet.⁴

Scenariot var imidlertid ikke ukjent. Politimesteren var godt kjent med sikkerhetsprosjektet i regjeringskvartalet.⁵ Beredskapstroppen (BT) hadde i flere år ansett et anslag mot dette som et av de mest sannsynlige terrorangrepene i Oslo.⁶ Sikkerheten i regjeringskvartalet var

dessuten dagsaktuelt som tema i «Øvelse Tyr 2011», som var under planlegging, og som skulle avvikles høsten 2011.⁷ I den forbindelse var planverket blitt gjennomgått og oppdatert. Politidistriktet mottok i januar 2011 revidert versjon av terror- og sabotasjeplanverket fra Politidirektoratet (POD).

I dette kapitlet ser kommisjonen nærmere på OPDs håndtering av angrepene 22/7. Det sentrale temaet er hvordan politidistriktet forholdt seg til forståelsen av at en terrorhandling var begått og at sekundæranslag kunne komme. Det underliggende spørsmål er om politiet iverksatte, eller kunne ha iverksatt, egnede tiltak for å avverge et eventuelt sekundæranslag, eller i det minste styrket evnen til å bekjempe det.

Sentralt her er hvordan politiet behandlet opplysningene som de mottok fra vitner som hadde observert gjerningsmannen. Oppfølgingen av disse opplysningene må imidlertid sees i sammenheng med situasjonen politiet var i, og hvordan øvrige oppgaver ble løst. Disse gjennomgås derfor først.

Før disse temaene behandles, la oss først se kort på politidistriktets forutsetninger:

Bemanning og beredskap

I juli 2011 hadde politidistriktet 1537 politistillinger, hvorav 1152 tjenestegjorde ved Ordensavdelingen og 369 ved Kriminalavdelingen. Politidekningen per 1000 innbyggere er 2,5.

Politidistriktet er delt inn i fem politistasjonskretser, som har ansvar for hvert sitt geografiske område. Stasjonene har egne operative ressurser som løser oppdrag under ledelse av operasjonsentralen. Hundepatruljen og BT har hele politidistriktet som operasjonsområde.

Ledelsen på taktisk nivå utøves av faste innsatsledere med lang operativ erfaring og særskilt utdanning for denne funksjonen.

Innsatspersonellet i politidistriktet trener cirka 80 timer i året, det vil si 40 timer mer i året enn sertifiseringsopplegget for IP 4-mannskap krever. De sentralt fastsatte treningsoppleggene utgjør her hovedinnholdet, med tillegg av noen aktuelle lokale temaer.⁸ Første halvår 2011 ble innsatspersonellet på politistasjonene blant annet orientert om mobile angrep og selvmordsbombere.⁹

³ PBS I 2011, se figur 6.8.

⁴ Politimesteren i Oslo har forklart at Oslo-politiets ressurs-situasjon den 22. juli ble ansett som tilstrekkelig for å ivareta den ordinære ordenstjenesten, men ikke til å håndtere ekstraordinære hendelser.

⁵ Behandles i kapittel 18.

⁶ Forklaring fra sjef BT 5. mars 2012.

⁷ Oslo politidistrikts (OPD) scenariobeskrivelse Øvelse Tyr 2011.

⁸ Forklaring stabssjef 6. mars 2012 og politimester Gjengedal 9. mars 2012.

⁹ Forklaring fra innsatsleder, 6. mars 2012.

Politidistriktet har videre ansvar for flere nasjonale bistandsressurser, hvorav BT, Bombegruppen og Helikoptertjenesten har størst beredskapsmessig relevans. BT deltar i den ordinære tjenesten når deres særskilte kompetanse ikke er etterspurt.¹⁰

Beredskapsavtalene for nøkkelpersonell i politidistriktet dekket spesielle funksjoner og oppgaver utenom ordinær arbeidstid, men etablerte ingen helhetlig beredskapsvaktordning.¹¹ Operasjonssentralen var ansvarlig for å håndtere alarmmeldinger fra prioriterte objekter, varsle visepolitimester, stab og redningsledelse.

Politidistriktet hadde utarbeidet en hovedinstruks, «*Kraftsamling i initialfasen i alvorlige saker*», som skulle sikre effektiv utnyttelse av distriktets samlede ressurser og kompetanse ved større hendelser.¹²

Politidistriktet hadde en varslingsserver som skulle sørge for massevarslinger. Denne var ikke implementert for hele distriktet den 22. juli, men operasjonssentralen hadde brukertilgang med muligheter for å varsle stabsfunksjonene. Andre avdelinger måtte varsle egne ansatte på telefon. Enkelte enheter hadde egne SMS-varslingssystemer og andre rutiner for telefonvarsling.¹³

Vaktsentralen i regjeringskvartalet hadde direkte telefonforbindelse til operasjonssentralen og kunne ved behov overføre bilder fra sine overvåkingskameraer dit.

Øvelser og planverk

Politidistriktet gjennomfører årlig opplæring og øvelser som involverer alle ledelsesnivåene. Evalueringer etter øvelser har påpekt svakheter knyttet til blant annet PO-systemet som styringsverktøy, uhensiktsmessige fasiliteter ved operasjonssentralen og stabsrommet, samt mangelfull øremerking av personell til etterforsknings- og etterretningsoppgaver ved terroranslag.¹⁴ Manglende informasjonsdeling er også blitt trukket fram. Distriktet avvirket i 2010 en øvelse med «skolesky-

ting» som tema. Øvelsen viste at lav bemanning ved operasjonssentralen, ved anledningen én operasjonsleder og tre operatører, skapte ledelsesutfordringer.¹⁵ Evalueringsrapportene fra øvelsene er blitt distribuert til ledelsen i politidistriktene, til POD og til PDMT.¹⁶

Politidistriktet skulle som nevnt hatt øvelse i Tyr i 2011, der blant annet samarbeid mellom politi og Forsvaret i forbindelse med objektbeskyttelse av Stortinget og regjeringskvartalet skulle øves. Tilsvarende var også tema på et stabskurs i Stavern i 2011 hvor staben, redningsledelsen og operasjons- og innsatsledere deltok.

Politidistriktets beredskapsplanverk var omfattende og besto blant annet av oppdaterte objektplaner og et redningsplanverk med tilhørende tiltakskort.¹⁷ POD og Hovedredningssentralen gjennomførte tilsyn med planverket i henholdsvis 2007 og 2009. Fra begge hold ble det gitt positiv tilbakemelding.¹⁸

Politidistriktet støttet seg til Politiets sikkerhetstjenestes (PST) trusselvurderinger i arbeidet med objektplanverket for regjeringskvartalet og departementene. I tillegg ble Oslo kommunes risiko- og sårbarhetsanalyse benyttet.

Ingen risikovurdering av sårbarheten i ferien

Politidistriktet gjennomførte normalt ikke en formell risikovurdering knyttet til ferieavvikling. Ferieplaner ble vurdert opp mot PSTs oversikt over besøk som krevde store uttak av personell, og kunnskap/planer om andre arrangementer av større karakter. I tillegg lå oppdragsavviklingen i samme periode tidligere år til grunn.¹⁹ Seksjonsjefene måtte sikre at det til enhver tid var tilstrekkelig antall medarbeidere til tjeneste. Enheter med døgnkontinuerlig drift hadde innarbeidet en praksis hvor inntil en tredjedel av medarbeiderne kunne avvikle ferie samtidig.²⁰ Politidistriktet hadde ikke definerte krav til minstebemanning.

¹⁰ BT fordeler tjenestetiden på trening og ordinær tjeneste med cirka 50 prosent på hver.

¹¹ OPDs egnevaluering, s. 42.

¹² OPDs egnevaluering, s. 29.

¹³ Varsling av personell ved OPD, notat av 2. november 2011 fra ass P1 til stabssjef.

¹⁴ OPDs interne evalueringsrapport, Øvelse Oslo 2006 og Politidirektoratet: evaluering av øvelser – sammendrag av erfaringspunkter, 6. mai 2009, 22JK, j.post 229.

¹⁵ Evaluering LRS øvelse 2010, 22JK, j.post 229.

¹⁶ Oversendelse til kommisjonen 11. november 2011, pkt. 10: Politidistriktets øvelsesprogram, 22JK, j.post 224 og forklaring fra stabssjef, 6. mars 2012.

¹⁷ Forklaring fra stabssjef, 6. mars 2012 og innsatsleder samme dato.

¹⁸ OPDs evalueringsrapport og forklaring fra stabssjef, 6. mars 2012.

¹⁹ OPDs interne evalueringsrapport, s. 42.

²⁰ OPDs interne evalueringsrapport, s. 43.

6.3 Status 22/7 kl. 15.24 (før eksplosjonen)

Politidistriktet hadde ingen informasjon som ga indikasjoner om hva som var i vente.

Ifølge politiet selv var politidistriktet statistisk sett inne i sin roligste periode av året.²¹

Kommisjonens analyser av operasjonssentralens oppdragslogger for årene 2007–2011 viser imidlertid at juli de siste årene har vært den måneden med flest oppdrag, se figur 6.1.²²

22/7 var operasjonssentralen bemannet med én operasjonsleder og fire operatører, mens sentralbordet var oppsatt med tre ekspedienter. Ifølge ansatte ved operasjonssentralen var dette en lav bemanning til å være fredag ettermiddag, selv i

²¹ Forklaring fra stabssjef 6. mars 2012.

²² Figuren er foreholdt Oslo politidistrikt, som i e-post av 27. juli 2012 bekreftet fremstillingen. Det ble imidlertid påpekt at tallene ikke reflekterer arbeidspresset ved politidistriktet generelt og den operative styrken spesielt. Rettsferien medfører bortfall av ressurskrevende operative oppdrag i forbindelse med avvikling av krevende rettsmøter, det er sjelden/aldri statsbesøk og sjelden/aldri andre offisielle besøk. Videre er det få planlagte arrangement i juli som krever stor grad av politiinnsats og få demonstrasjoner og politiske markeringer.

ferietiden.²³ Tilsvarende vurderte det lokale evalueringsutvalget bemanningen til å være et minimum i forhold til hva som kreves en vanlig fredagskveld i juli måned. Den var også vurdert til å være for liten til å kunne takle flere større hendelser samtidig, noe som ikke er uvanlig i tilknytning til helgene.²⁴

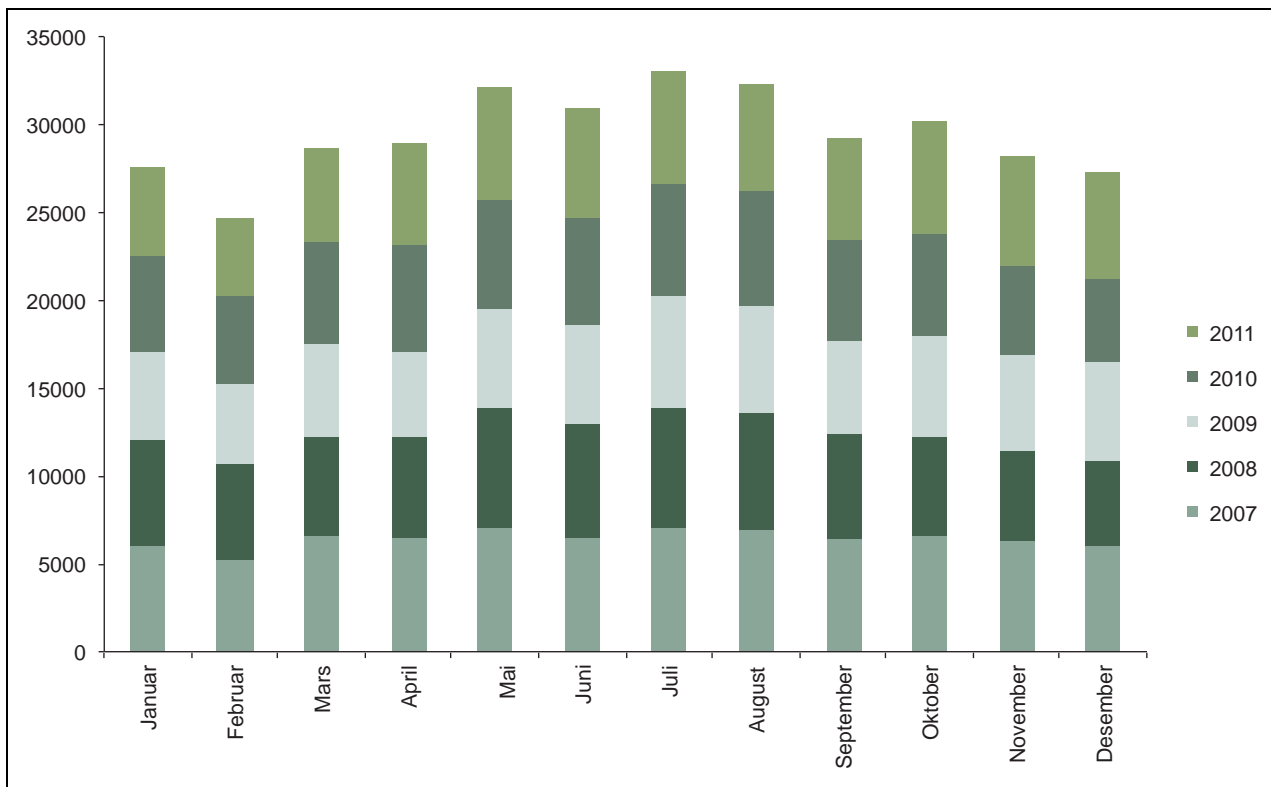
Operasjonsslederen hadde tolv års erfaring som operatør og hadde nylig blitt tilsatt som assisterende operasjonsleder. Hun hadde ikke tidligere tjenestegjort som operasjonsleder samtidig som stab var satt. Blant operatørene var én operatør på overlappning fra et annet vaktlag, samt to operatører på overtid. To av operatørene var relativt nye, og den ene var ikke ferdig opplært.

Vaktskiftet på operasjonssentralen fant sted kl. 1500. Innsatslederen deltok på parolen i forkant. Operatørene ble minnet om den lave bemanningen og pålagt å prioritere de viktigste oppdragene.²⁵

²³ Forklaring fra operatør på operasjonssentralen 5. mars 2012.

²⁴ OPDs egnevaluering, s. 47.

²⁵ Forklaring fra operasjonsleder 5. mars 2012.



Figur 6.1 Antall oppdrag per måned, 2007–2011.

Antall loggførte første til tredje prioritets oppdrag fordelt per måned for årene 2007–2011. Oppdrag med alarmprioritet inngår som en del av første prioritets oppdragene. Uprioriterte oppdrag er ikke medtatt.

Kilde: Kommisjonens analyse av PO-logg 2007–2011. n= 352 838, PO-data fra PDMT.

Tabell 6.1 Innsatspersonell (IP) kategoriene 1, 3 og 4 i tjeneste mellom kl. 15.00 og 16.00, 22. juli 2011¹

	Totalt antall IP (inkl. overtid)	Totalt antall IP (eks. overtid)	Antall IP i innsatsenheter ²
Kl. 15.00–15.15	129	119	63
Kl. 15.15–15.30	100	82	37
Kl. 15.30–15.45	107	63	31
Kl. 15.45 – 16.00	111	64	32

¹ Kommisjonens analyse. Antall hentet fra politiets timeverksregistreringssystem TTA og overlevert kommisjonen via Politiets data- og materieltjeneste (PDMT). TTA viser rapportert arbeidstid og ligger til grunn for lønn. Innsatspersonell er en betegnelse som benyttes i politiet som gjenspeiler hvilken trening og opplæring den enkelte tjenesteperson har. Ansatte som ikke har IP-godkjenning, er for eksempel enkelte etterforskere. Tabellen inkluderer ansatte med godkjenning 1, 3 og 4. De ulike IP-kategoriene og bemanning omtales nærmere i kapittel 14.

² Kommisjonens estimat. Basert på registrert arbeidstid til innsatspersonell i enheter som avgir patruljer for ordenstjeneste styrt av operasjonssentralen. BT, Hundetjenesten, Trafikkorpset, Havnepolitiet, Ordensavsnitt Sentrum, Ordensavsnitt Majorstua, Ordensavsnitt Stovner, Ordensavsnitt Grønland og Ordensavsnitt Manglerud. Kommisjonens tall er lavere enn OPDs anslag av tilgjengelige ressurser i deres egevaluering. Differansen skyldes at OPD har inkludert flere kategorier ansatte. Tabellen viser tjenestepersoner fra enheter som normalt vil utgjøre førstelinjebereidskap.

Normalt kan det være opptil fire innsatsledere på vakt en fredag ettermiddag, men på grunn av ferieavviklingen var det kun én på tjeneste denne dagen. Vedkommende går for å være politidistriktets mest erfarne innsatsleder. Han var kjent med at det var få operative ressurser tilgjengelig på dette vaktsettet.²⁶

Foruten de etablerte beredskapsordningene knyttet til noen av de nasjonale bistandsressursene, slik som BT, fantes det ikke særskilte beredskapsordninger som sikret rask tilgang på ekstra politikraft.

Politihelikopteret, som kan være observasjons- og etterretningsplattform, etter omstendighetene også mulig ildstøtteplattform under aksjoner, var av økonomiske grunner demobilisert, og alle ansatte avviklet ferie.²⁷ Dette var kjent og akseptert av politimesteren, Justisdepartementet og justisministeren.

Det hadde ikke vært noen spesielle hendelser tidligere på dagen. Da dagsettet ble avløst, var det kun registrert ett aktivt oppdrag, en trafikkulykke på E 18 ved Bygdøy-lokket. Politiets oppmerksom-

het var rettet mot det massive regnet og risikoen for urban flom.

Totalt var det 100 polititjenestemenn godkjent for innsats i væpnede oppdrag på jobb kl. 15.15.²⁸ Ikke alle var disponert for patruljetjeneste, tallet inkluderer også tjenestemenn disponert for andre gjøremål.

Rett før eksplosjonen loggførte operasjonssentralen påtroppende patruljer som hadde meldt seg aktive. De ble da synlige i ressursbasen i PO-systemet.²⁹

Kl. 15.24 var 16 politibiler synlige i politiets flåtestyringssystem, Geopol (Figur 6.3).

6.4 Bomben i regjeringskvartalet

Første melding var fra Sentrum politistasjon og ble mottatt på operasjonssentralen kl. 15.25.³⁰ Sentralen dirigerte umiddelbart patruljene F 30 og S 20 til stedet, og varslet innsatsleder U-05, som straks reiste ut fra politihuset.

Vaktsentralen i regjeringskvartalet meldte like etter, kl. 15.27, at det hadde vært en eksplosjon, at det var mye røyk, og at det var en «terrorist».³¹

S 20 ankom til skadestedet som første politipatrulje og meldte kl. 15.29 at det hadde

«... gått av en bombe i regjeringskvartalet».³²

²⁶ Forklaring fra innsatsleder OPD 6. mars 2012.

²⁷ Se også kapittel 12 for en nærmere diskusjon om helikopterressurser. Politihelikopteret har blitt benyttet til ildstøtteplattform tidligere. Ildstøtteplattform betyr at en skarpskytter kan skyte fra helikopteret. Kommisjonen har mottatt flere versjoner av tiltakskort for skarpe oppdrag ved OPD. Det eldste er fra 2009 hvor det fremgår at innsatsleder skal vurdere bruk av helikopter som ildstøtteplattform. Videre har vi mottatt to versjoner datert 7. januar 2011, hvor den ene angir det samme som 2009-utgaven vedrørende ildstøtteplattform, mens det andre ikke gjør det. Kommisjonen har foreholdt OPD denne tvetydigheten. Politimesteren har i e-post 9. juli 2012 meddelt at det var versjonen uten helikopter som ildstøtteplattform som var gjeldende 22/7.

²⁸ Antall hentet fra politiets timeverksregistreringssystem TTA, overlevert fra PDMT.

²⁹ Forklaring som før operasjonsleder OPD 5. mars 2012.

³⁰ Politiets avskrift av lydlogg talegruppe 1, 22JK, j.post 379.

³¹ Politiets avskrift av telefontrafikk, 22JK, j.post 379.

³² Politiets avskrift av lydlogg talegruppe 1, 22JK, j.post 379.



Figur 6.2 Overvåkingsfilmen viser at gjerningsmannen gikk fra åstedet.

Foto: Sikkerhetsavdelingen DSS

Patruljen meldte videre at hele området Møllergata, Torggata og Akersgata måtte sperres av. De gjentok at det var «smelt» en bombe, og at det var folk som ikke kom seg ut av bygningene. De innrapporterte også at det var behov for Oslo brann- og redningsetat, og at «... vi trenger egentlig alt folk».

Kl. 15.32 meldte vaktene i regjeringskvartalet at det var en bilbombe i en hvit varebil som hadde

eksplodert, og at en person iført en vekterlignende uniform hadde forlatt bilen like før.³³ Kl. 15.35 meldte et vitne at han hadde sett en person i politiuniform med hjelm og pistol, som hadde kjørt av sted i en bil med registreringsnummer VH24605.³⁴ Politiet klarte ikke å nyttiggjøre seg disse opplysningene. Kommisjonen behandler dette nærmere i 6.8.

Alt tilgjengelig personell sendes til regjeringskvartalet

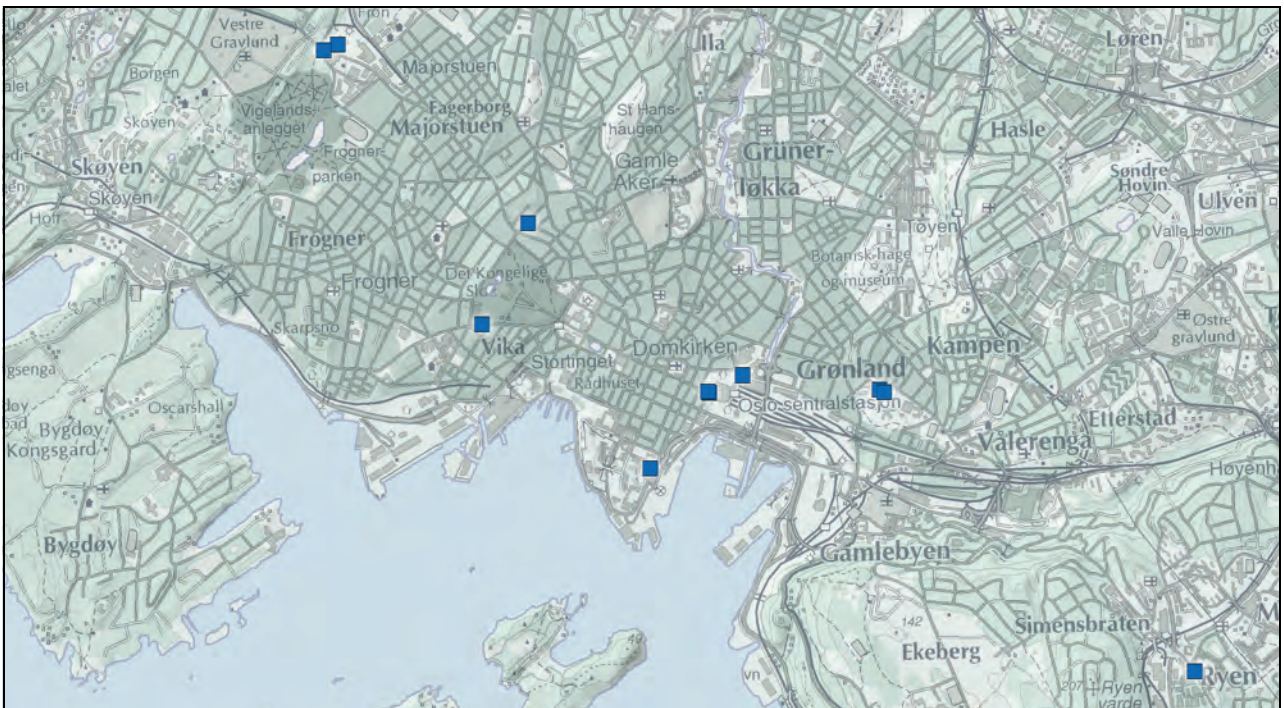
Politiet så på dette tidspunkt for seg et større antall drepte og skadde enn hva tilfellet viste seg å være. Operasjonssentralen kvitterte på meldingen fra S 20 og føyde til at det kom «... en haug med nødtelefoner og vi varsler de som skal varsles».

Sentralen leste deretter ut på sambandet at alle «... enheter i Oslo setter retningen til Regjeringskvartalet og området rundt der. Trenger ikke melde på samband».³⁵ Kommisjonen forstår dette slik at patruljene ikke skulle melde fra om at de kjørte til stedet, og at dette prosedyreavviket var begrunnet i behovet for ledig kapasitet på sambandet til å for-

³³ Politiets utskrift av telefonsamtalen, 22JK, j.post 379.

³⁴ Et annet vitne meldte kl. 16.07 om en mann i politiuniform som hadde forlatt stedet like før eksplosjonen.

³⁵ Politiets utskrift av talegruppe 1 kl. 15.39.42–15.41.33, 22JK, j.post 379.



Figur 6.3 Kl. 15.24 Politiets patruljer rett før bomben eksploderte.

Firkantene markerer aktive bilpatruljer

Kilde: VTS-data fra PDMT.



Figur 6.4 Politiets innsatsleder var raskt på plass i regjeringskvartalet.

Foto: Luca Kleve-Ruud

midle viktigere meldinger. Operasjonssentralen gjentok denne meldingen flere ganger senere.³⁶

Innsatsleders innledende beslutninger

Innsatsleder ankom åstedet kl. 15.33. Hans situasjonsforståelse var da at det var et terrorangrep, at det kunne være flere bomber og flere gjerningsmenn i drift. Han var godt kjent med hvilke tiltak som skulle utløses ved bombeeksplosjoner. Samtidig var det hans ansvar å vurdere sikkerheten til innsatspersonellet. Basert på analyser og erfaringer fra andre land, som tilsa en mulig ny detonasjon etter at redningsmannskaper og skuelystne hadde ankommet, var han klar over faren for sekundærladninger. Videre kunne de skadde bygningene representere en fare i form av sammenrasing og nedfall av gjenstander. Samtidig var det åpenbart behov for en omfattende og umiddelbar redningsaksjon.

Innsatsleder gikk inn på det sentrale skadestedet og inn i høyblokka for å skaffe seg et bedre situasjonsbilde.³⁷ Han konstaterte at eksplosjonen hadde vært svært kraftig, og vurderte det slik at

dette mest sannsynlig måtte være hoveddetonasjonen, og at faren for sekundærladninger dermed var liten. Videre fant han ingen umiddelbare indikasjoner på at bygningsfundamentet skulle gi etter. Han vurderte derfor området som «trygt nok» for innsatspersonellet.³⁸

Inne i høyblokka møtte innsatslederen en person som hevdet at det var gått av to bomber, hvilket ikke framsto som usannsynlig i betraktning av det store skadeomfanget.

Innsatsleder rapporterte fortløpende på sambandet. I tidsrommet kl. 15.33.35–15.39.43 meldte han blant annet om at BT måtte varsles og bevæpningstillatelse innhentes. Videre at det kunne være en terrorhandling, at staben måtte innkalles, at det var gått av to bomber, henholdsvis én i høyblokka og én på Einar Gerhardens plass, og at det var «masse» døde og skadde. Ytterligere ba han operasjonssentralen om

«... å trykke på den aller største knappen».

³⁷ Høyblokka var der Statsministerens kontor (SMK) og Justisdepartementet (JD) var lokalisert.

³⁸ Forklaring fra innsatsleder 6. mars 2012.

³⁶ Politiets utskrift av talegruppe 1 22JK, j.post 379.



Figur 6.5 Operasjonssentralen i Oslo ble raskt overbelastet.

Foto: Christopher Olsson

Operasjonssentralen sendte deretter ut følgende sambandsmelding:

«01 med melding til samtlige enheter i Oslo, samtlige enheter i Oslo kjør Youngstorget, området Youngstorget og regjeringskvartalet og bistå U05. Slutt fra 01.»

Noen minutter etter meldte operasjonssentralen på nytt at alle enheter skulle kjøre til Youngstorget og at, de skulle «... slutte å melde på samband».

Innsatsleder ba tidlig operasjonssentralen om å varsle regjeringsmedlemmene og evakuere bostedene deres.³⁹

Flere nabolikstrakter tilbød seg å sende politipatruljer for å bistå, men operasjonssentralen svarte at det foreløpig ikke var behov. Foruten en hundepatrulje fra Romerike, som befant seg på grensen til Oslo da eksplosjonen fant sted, var det ingen andre enheter fra nabolikstriktene som bisto før meldingen om Utøya kom.⁴⁰

Stort trykk på operasjonssentralen

Trafikken på politiets eget samband, nødtelefonene og det vanlige telefonnettet var voldsom. Samtidig ble flere alarmtelefoner og mange sikkerhetsalarmer utløst.⁴¹ I tillegg til å håndtere dette skulle sentralen blant annet innkalle egne styrker, varsle stab, føre logg, formidle mottatt informasjon til rett sted, og ikke minst lede og kontrollere politiets respons. Videre skulle øvrige hendelser og meldinger behandles. Det kom flere

³⁹ Lydlogg talegruppe 1 kl. 15.46.35–kl. 15.48.41, 22JK, j.post 379.

⁴⁰ Romerike politidistrikts svar til OPDs egen evaluering.

⁴¹ Direkte telefonlinjer og alarmer fra sentrale objekter.

meldinger om mistenkelige gjenstander og hendelser. Etter prioritering og kapasitet ble disse fortløpende behandlet.

Situasjonen var uoversiktlig. Kl. 15.46 kom det melding om ny eksplosjon i Stortingsgata. Samtidig ble det meldt om udetonerte bomber på skadestedet, noe som medførte en kortvarig evakuering. Kl. 16.16 kom det dessuten melding om to mistenkelige koffert utenfor TV 2-bygget. Bygget ble evakuert. Gjenstandene ble undersøkt og viste seg å være ufarlige, men oppdraget var ressurskrevende og pågikk i fire timer og førti minutter.⁴² Disse meldingene bidro til at innsatsleder i en periode oppfattet at en kunne stå overfor flere terroranslag.⁴³

6.5 Effektiv redningsaksjon under ekstreme forhold

Livreddende innsats ble gitt høyeste prioritet.⁴⁴ Politipatruljene som ankom først, begynte umiddelbart med livreddende førstehjelp og noe senere søk etter skadde i bygningene.⁴⁵ Politiets bombegruppe, BT og mannskaper fra Oslo brann- og redningsetat deltok også i dette.⁴⁶ En omfattende førstehjelpsinnsetning ble utført.

De første skadde kom gående cirka kl. 15.30 og ble tatt hånd om av helsepersonell. Tilstrømmingen av evakuerte og skadde økte til et omfang som gjorde det vanskelig å holde oversikten. Politipersonell ble satt til å grovsortere mellom evakuerte og skadde. Disse ble deretter henvist til samlesteder.⁴⁷

Oppmøtested for ambulansetjenesten, samt samlingsplass for skadde og evakuerte, ble meldt etablert på Youngstorget allerede kl. 15.36.⁴⁸ Fram til da hadde flere skadde samlet seg ved Høyesteretts plass og Eldorado kino, der det sto en ambulanse. De ble henvist til Youngstorget. Kl. 15.56 ble det meldt fra samleplassen at ambulansene hadde kjørt av gårde med de mest alvorlig skadde. Kl. 16.03 meldte samleplassen at det hadde kommet til flere alvorlig, men ikke livstru-

⁴² OPDs interne evalueringsrapport, s. 59.

⁴³ Innsatsleders forklaring 6. mars 2012. Avskrift av lydlogg 15.46.35–15.48.41 og 16.16.53–16.18.20, 22JK, j.post 379.

⁴⁴ Innsatsleders og operasjonsleders forklaringer.

⁴⁵ Innsatsleders forklaring og OPDs evalueringsrapport, s. 84.

⁴⁶ Oslo brann- og redningsetats «Hovedrapport 22.7.2011», 22JK, j.post 218.

⁴⁷ OPDs interne evalueringsrapport, s. 85.

⁴⁸ Lydlogg talegruppe 1 15.33.35–15.36.43, 22JK, j.post 379.



Figur 6.6 Ufattelige ødeleggelser, mange skadde mennesker og kaos møtte de første på stedet.

Foto: Øverst: Fredrik Naumann/Felix features. Nederst: Anniken Mohr

ende skadde. I tillegg ventet flere lettere skadde på behandling.⁴⁹

Videre evakuering av skadde startet umiddelbart med ambulanser, politibiler og private kjøretøy. En polititjenesteperson på vei til regjeringskvartalet like etter eksplosjonen skrev i sin rapport:

«En mann kom bort til meg i krysset, han hadde store skader i overkroppen. Han hadde dype kutt i magen, samt rifter i brystet. På dette tidspunktet var det vanskelig å få kontakt med operasjonssentralen og AMK. Jeg fikk en tilfeldig bilfører til å kjøre personen til legevakten.»⁵⁰

Første pasient ankom til legevakten kl. 15.34.⁵¹ Klokket 16.33 ble en lokalbuss geleidet inn til Youngstorget for å frakte ut skadde.⁵² Som følge av mangelfull registrering er det ukjent hvor mange som ble evakuert. Flere var heller ikke innom samleplassene og evakueringspunktet.

Kl. 16.56 var samleplassene tomme.⁵³

Innsatsleders kommandoplass (ILKO) var blitt etablert på Einar Gerhardsens plass cirka kl. 15.37. Innen kl. 15.55 var ledelsen for alle tre nødetater samlet på ILKO. Til tross for at politiet ikke klarte området som sikkert, fungerte samarbeidet mellom nødetatene godt.⁵⁴ I tillegg til mannskaper fra disse etatene deltok også frivillige som var blitt henvist til ILKO for tildeling av oppgaver.⁵⁵

Innsatsleder opplevde at han hadde for lite politimannskaper tilgjengelig.⁵⁶ Operasjonsleder oppfattet på sin side ressurstilgangen som god.⁵⁷ Begge manglet imidlertid oversikt over hvilke ressurser de faktisk hadde for hånden.⁵⁸

Politimannskapene møtte fortløpende hos innsatsleder i ILKO for tildeling av oppgaver. Det var ikke kapasitet til å loggføre hvordan mannskapene ble disponert.⁵⁹ Etter om lag en time kom det flere

innsatsledere, og først omkring kl. 17.00 begynte innsatsledelsen å få oversikt over situasjonen.⁶⁰ Før dette tidspunkt hadde innsatsleder knapt kontakt med operasjonsleder. Han hadde imidlertid løpende kontakt med P3 (stabsmedlemmet med hovedansvar for den operative virksomheten), og også noe kontakt med stabssjefen.⁶¹

Kl. 17.05 rykket Kriminalvakten inn på skadestedet og startet sine undersøkelser. Det ble senere besluttet at åstedsarbeidet skulle overtas av Kriminalteknisk avsnitt. Kriminalvakten forlot stedet cirka kl. 22.00. Da var alle bygninger gjennomsoekt, og man var sikre på at det ikke var flere døde. Flere av bygningene hadde tidligere blitt undersøkt av Brann- og redningsetaten, men politiet valgte likevel å foreta etterfølgende finsøk.⁶²

6.6 Operativ ledelse og samordning

Politiet oppfattet allerede få minutter etter eksplosjonen at en terrorhandling var begått, og at nye anslag kunne komme. Det hersket hele tiden usikkerhet om hva som kunne være neste terrormål.⁶³ Et eventuelt nytt angrep ble først og fremst forventet å ville finne sted i Oslo.⁶⁴ For kommisjonen har det vært sentralt å se nærmere på hvilke tiltak politiet iverksatte for å møte denne situasjonsforståelsen.

Operasjonssentralen trykket ikke på «... den aller største knappen»

Til tross for den uavklarte situasjonen uteble flere viktige og nærliggende tiltak som kunne forbedret politiet og samfunnet mot nye anslag,

Politihelikopteret, som etter kommisjonens mening ville vært en betydningsfull ressurs, ble ikke forsøkt mobilisert. Ei heller ble andre helikopterressurser, militære som sivile, forsøkt rekvirert. Dette til tross for at BTs stab ved to anledninger henvendte seg til operativt nivå med anmodning om mobilisering av politihelikopteret.⁶⁵ Operasjonssentralen tok ikke initiativ til å nyttiggjøre seg nabodistrikters kapasiteter, eller til å be dem heve beredskapen. Flere distrikter

⁴⁹ OPDs interne evalueringsrapport, s. 84.

⁵⁰ OPDs interne evalueringsrapport, s. 84.

⁵¹ OPDs interne evalueringsrapport, s. 84.

⁵² OPDs interne evalueringsrapport, s. 85.

⁵³ Lydlogg talegruppe 16.56.19–16.57.03, 22JK, j.post 379 og OPDs evalueringsrapport, s. 86.

⁵⁴ Godt samarbeid er påpekt av flere, se for eksempel «Hovedrapport 22.7.2011», Oslo brann- og redningsetat, s. 36, 22JK, j.post 218. Flere har pekt på at det etablerte samarbeidskonseptet som brukes i det daglige, der aktørene kjenner hverandre, og som vedlikeholdes gjennom faste samarbeidsforum, trening og øvelser, herunder også øvelser på samhandling i skarpe situasjoner, bidro til dette.

⁵⁵ OPDs evalueringsrapport, s. 85.

⁵⁶ Innsatsleders forklaring 6. mars 2012.

⁵⁷ Operasjonsleders forklaring 8. mars 2012.

⁵⁸ Innsatsleders, operasjonsleders og P3s forklaringer.

⁵⁹ Innsatsleder forklaring 6. mars 2012.

⁶⁰ Innsatsleders forklaring 6. mars 2012.

⁶¹ OPDs interne evalueringsrapport og forklaringer.

⁶² OPDs evalueringsrapport, s. 86.

⁶³ OPDs interne evalueringsrapport, s. 59.

⁶⁴ Forklaring fra assisterende stabssjef 7. mars 2012.

⁶⁵ BTs egenevaluering, 22JK, j.post 379. BT ba først om politihelikopteret og deretter Forsvaret om helikopter etter at skytingen på Utøya startet.

tilbød bistand, men fikk beskjed om at det foreløpig ikke var behov.⁶⁶ Sperre- og observasjonsposter ble ikke opprettet. Lokal redningssentral (LRS) ble ikke mobilisert, hvilket kunne ha lettet tilgangen til og koordineringen av de øvrige redningsetatenes ressurser.⁶⁷ Etter eksplosjonen reflekterte man tilsynelatende ikke over muligheten for å sende ut riksalarm. Det ble heller ikke tatt initiativ til å aktivere terrorplanverket.⁶⁸ Vitneopplysningene om gjerningsmannen og bilen han disponerte, ble ikke lest ut på sambandet før cirka kl. 17.47.⁶⁹ Disse opplysningene ble heller ikke formidlet til mediene for varsling av publikum via radio og fjernsyn.⁷⁰ Vegtrafikksentralen i Oslo, som har et omfattende nettverk av kameraer, ble ikke varslet.

Kommisjonen har i det hele funnet få spor av operative tiltak som hadde til formål å avverge eller forberede seg på eventuelle sekundæranslag. Etter kommisjonens syn ville slike tiltak i eget distrikt og i nabolagdistriktene, kombinert med varsling gjennom mediene, ha hevet publikums aktsomhet og gjort øvrige politidistrikter bedre forberedt dersom noe skulle skje hos dem. Videre mener kommisjonen at slike tiltak kunne ha ført til at gjerningsmannen og bilen han kjørte, kunne blitt oppdaget.

Tiltak av denne karakter påhvile det i utgangspunktet det operative ledelsesnivået å iverksette.⁷¹ Som vi skal se, hadde dette nivået imidlertid store utfordringer hva gjelder både kapasitet og oversikt de første timene.

Overbelastet operasjonssentral med svak styringsevne og dårlige rammevilkår

Fraværet av de tiltak kommisjonen har etterlyst over, må sees i lys av at eksplosjonen umiddelbart utløste en enorm aktivitet på den underbemannede sentralen. Den ble overbelastet i akutfasen, og var etter kommisjonens mening ute av stand til

å utføre alle tillagte oppgaver på tilfredsstillende vis.⁷² Følgelig ble sentralens evne til å lede, koordinere innsatsen og treffe strategiske beslutninger vesentlig svekket.

Mangel på operatører i akutfasen var ikke den eneste begrensning. Sentralen manglet også oversikt over hvilke politiressurser den rådde over. Innledningsvis manglet den videre mulighetene for flåtestyring via Geopol.⁷³ Viktige verktøy for effektiv styring og utnyttelse av egne ressurser var dermed ikke tilgjengelig. Ikke minst svekket sentralen egen styringsevne ved å beordre samtlige patruljer til å kjøre til skadestedet uten å tilkjenne seg på sambandet. Ressursene ble følgelig ikke logget, hvilket førte til at heller ikke innsatsleder kunne få oversikt over tilgjengelige mannskaper i innsatsområdet. I lys av omstendighetene, og det store trykket på operasjonssentralen, har kommisjonen dog forståelse for at denne ordren ble gitt.

Sentralens yteevne ble ytterligere svekket av flere uhensiktsmessige tekniske løsninger, samt fravær av tekniske løsninger som kunne gjort varsling og informasjonsdeling mer effektiv. Som eksempel nevnes her at operasjonssentralen ikke hadde systemer for effektiv massemobilisering av egne mannskaper, og for skriftlig informasjonsdeling med patruljene ute.⁷⁴ Sentralens loggføringsystem (PO) hadde begrensninger som gjorde seg særlig gjeldende ved større hendelser, og kunne ikke sikre effektiv deling av informasjon mellom sentralens egne operatører og til stab. Svakheterne med systemet hadde vært kjent lenge.⁷⁵ I tillegg kom at sentralens lokaliteter ikke var tilfredsstillende.⁷⁶

Sammenfatningsvis finner kommisjonen at operasjonssentralens fysiske og tekniske forutsetninger var utilfredsstillende i betraktning av den rolle

⁶⁶ Kommisjonen har fra flere fått tilkjennegitt at det er krevende for et politidistrikt å motta bistand i en akutt situasjon som dette. Kommisjonen har forståelse for dette, særlig dersom det er snakk om bistand på det sentrale åsted. Bistand i form av observasjonsposter/sperreposter på sentrale trafikkknutepunkter i egne distrikter for å fange opp eventuelle flyktende gjerningsmenn framstår imidlertid som gjennomførbart.

⁶⁷ Operasjonsleder har forklart at hun anså terrorangrepet som en politioperasjon og ikke vurderte å innkalle Lokal redningssentral (LRS).

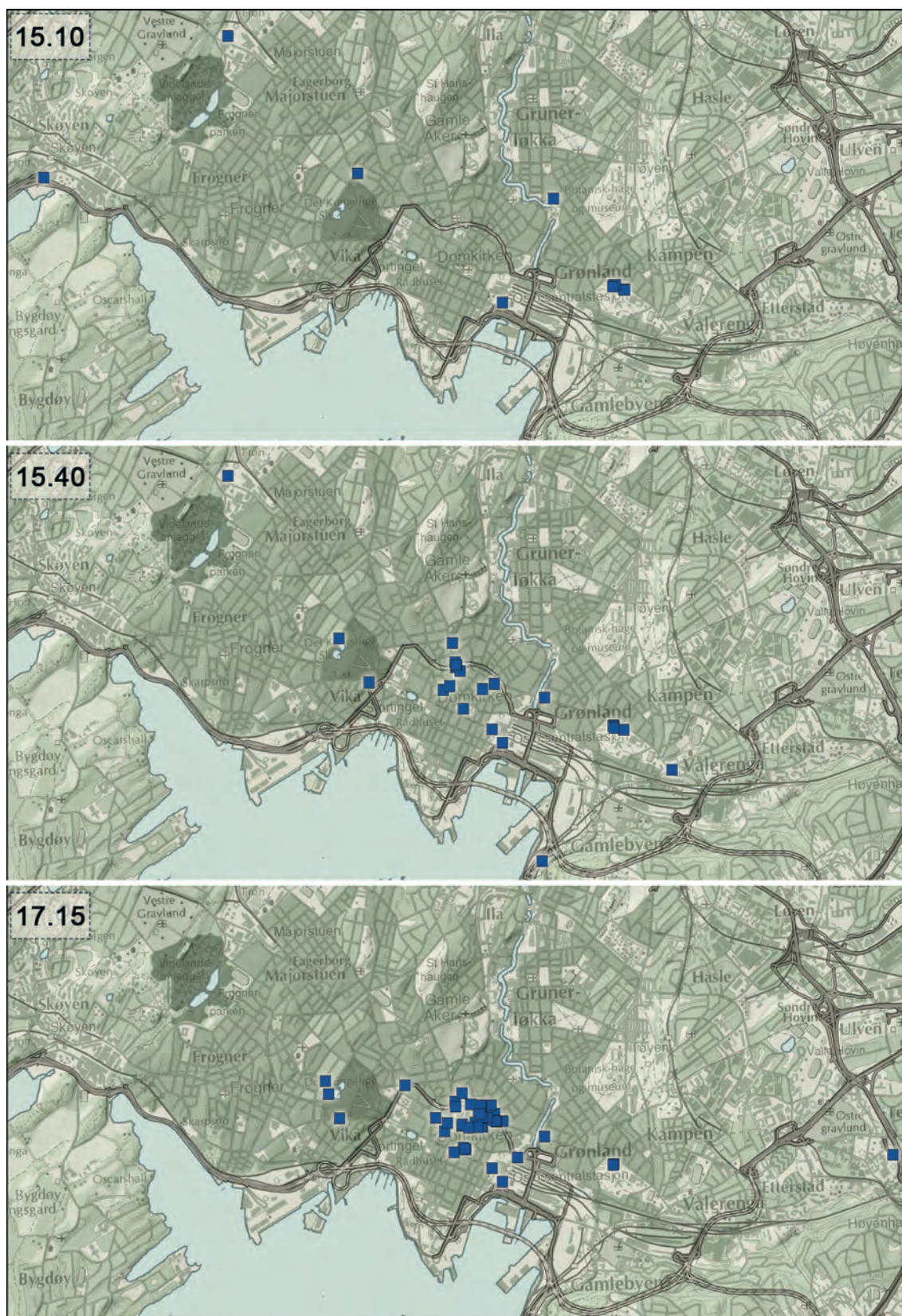
⁶⁸ Politiets terrorplanverk, som inneholder flere konkrete tiltak som kan iverksettes ved terrorangrep, ble sist revidert 12. januar 2011 og sendt politidistriktene ved rundskriv av 2010/12.

⁶⁹ Utskrift lydlogg talegruppe 1.

⁷⁰ Kringkastere har plikt til å sende meldinger fra statsmyndigheter når det er av vesentlig betydning, jf. PBS I 2011, kapittel 5.22. Ifølge OPDs interne evalueringsrapport, s. 32, har OPD og Fylkesmannen i Oslo og Akershus utarbeidet egen instruks for iverksettelse av varsling til befolkningen i ekstraordinære situasjoner. Avtalen er basert på Nærradioavtalen inngått med Justisdepartementet. Kommisjonen ser at en offentlig etterlysning av en person i vektor- eller politilignende uniform ville kunne utløst en omfattende respons som ville vært krevende å håndtere. En etterlysning av bilen med tilhørende registreringsnummer framstår imidlertid som et hensiktsmessig tiltak.

⁷¹ Se også innsatsleders forklaring 6. mars 2012.

⁷² Operasjonsleder fordelte ansvarsområder på operatørene. Planen var at én operatør skulle ha ansvar for sambandet, én for loggføring, én for telefoner, og at den fjerde skulle bistå operasjonsleder. Denne sistnevnte operatøren ble imidlertid raskt oppslukt av andre operatøroppgaver, og etter det kommisjonen kan se, utgjorde vedkommende ikke noen avlastning av operasjonsleder.



Figur 6.7 Operasjonssentralen beordret samtlige politipatruljer til skadestedet. Sperre- og observasjonsposter på trafikknutepunkt ble ikke opprettet.

Kilde: Kommisjonens analyse basert på VTS-data fra PDMT.

sentralen er tillagt hva gjelder planlegging, ledelse og koordinering av politiinnsatsen på operativt nivå.

Operasjonslederfunksjon med svake forutsetninger for å lede

Operasjonsleder skulle vært en sentral premissleverandør for politiets håndtering. Herunder tillå det operasjonsleder å sørge for at tiltak som korresponderte med situasjonsforståelsen ble iverksatt. Ifølge politiets beredskapssystem forutsettes operasjonsleder å «[...]kunne foreta vurderinger noe tilbaketrakket og upåvirket av intensiteten i politiinnsatsen».⁷⁷ Operasjonsleder prioriterte imidlertid varsling av staben. Hun ringte ett og ett stabsmedlem, etter først å ha lett fram en ferieoversikt over hvem som hadde de forskjellige rollene i ferietiden. Hun opplevde seg mer som en alminnelig sambandsoperatør enn en operasjonsleder den første timen.⁷⁸

Det følger videre av politiets beredskapssystem at operasjonsleder og innsatsleder skal kommunisere «... tett om framdriften og løsningen av oppdraget».⁷⁹ Operasjonsleder har ordremyndighet over innsatsleder, og har således det siste ordet dersom uenighet skulle oppstå mellom dem. Det tilligger operasjonsleder «... å kvalitetssikre innsatspersonellets arbeid og [...] ha kontroll med styringen av innsatsen.» I dette tilfellet var det knapt kontakt mellom innsatsleder og operasjonsleder i den akutte fasen. Operasjonsleder ga følgelig ingen føringer til innsatsleder for hvordan arbeidet på stedet skulle prioriteres. Det var etter det kommisjonen kan se, heller ikke drøftelser mellom dem om dette.

⁷³ Operasjonsleder har forklart, 5. mars 2012, at patruljebilene er utstyrt med GPS som gjør dem synlige i Geopol. Dette fordrer imidlertid at operasjonssentralen manuelt har lagt inn riktig patrulje og rett bruksnummer på bilene, noe som først kan gjøres etter at bilene har startet opp. 22/7 var det ikke tid til dette, noe som vanskeliggjorde flåtestyringen av tilgjengelige patruljer. Operatøren med sambandsansvar måtte derfor bruke bruksnummeret for å kalle opp en del enheter. Hun opplyste videre at «det var umulig å ha oversikt over alle ressurser. Det dukket også opp ressurser som ikke var innmeldt til operasjonssentralen».

⁷⁴ Eksempel hentet fra operasjonsleders forklaring: «[...] hun opplevde telefonvarslingene som frustrerende fordi systemet krevde at hun ringte to ganger til hver enkelt person. Ved første oppringing er systemet slik at man får opptattsignal og ved neste kommer man igjennom.»

⁷⁵ Svakheterne med det politioperative systemet PO ble påpekt i evalueringen etter Øvelse Oslo i 2006 av både OPD og POD. POD rapporterte til DSB at «Politiets loggføringssystem (PO) fungerte ikke tilfredsstillende, spesielt i innledende fase av øvelsen. Det oppsto en kritisk forsinkelse av sanntidsoppdateringen med flere minutter».

⁷⁶ OPD påpekte i egevaluering etter Øvelse Oslo i 2006 at operasjonssentralens lokaliteter og fasiliteter ikke var tilfredsstillende. Flere kortsiktige, korrigerende tiltak er iverksatt siden den gang, men politidistriktets langsiktige tiltak, nytt operasjonssenter, er ennå ikke på plass.

Operasjonsleder har forklart til kommisjonen at: «I utgangspunktet skal IL og OL snakke sammen, men i dette tilfellet var det ikke behov fordi det var opplagt hva som måtte gjøres. Det var derfor lite kontakt mellom IL og OL den første timen.»⁸⁰ Først kl. 17.00 hadde de telefonkontakt første gang.⁸¹

Innsatsleder hadde imidlertid direkte kontakt med stabens P3 på telefon. Ifølge politidistriktets evalueringsrapport ble ikke operasjonsleder delaktig i den informasjon og de meldinger som løpende ble formidlet gjennom denne kontakten.⁸² Politiets eget beredskapssystem forutsetter imidlertid at innsatsleder skal kommunisere direkte med operasjonsleder, også etter at stab er satt.⁸³ Det forutsettes også at all «... kommunikasjon mellom taktisk og operasjonelt nivå skal skje gjennom operasjonsleder/operasjonssentralen, med mindre annet er uttrykkelig avtalt eller bestemt. Dette må ses i sammenheng med at operasjonsleder beholder sin myndighet i forhold til innsatsleder også etter at stab er satt, og at operasjonsleders hovedoppgave da er å lede operasjonen i sanntid og ivareta kommunikasjonen med innsatslederen».⁸⁴

Kommisjonen mener at direkte kontakt mellom innsatsleder og stabselementer representerte en risiko for at operasjonsleder gikk glipp av informasjon, og at styringsevnen ble svekket. Videre engasjerte stabsmedlemmene seg i operasjonen etter hvert som de kom til, og før staben var satt. Det var ingen klar overgang fra linjeledelse til stabsledelse. Dette skal ha skjedd «glidende».⁸⁵ En slik overgang var etter kommisjonens mening egnet til å skape klarhet om roller, ansvarsforhold og hvem som skulle gjøre hva.

Således etterlater operasjonsleders forklaring til kommisjonen et inntrykk av at ansvarsforholdet knyttet til ressursmobiliseringen var uklar. Fra hennes side ble det ikke iverksatt tiltak for å kalle inn alt av tilgjengelige ressurser under henvisning til at kriminalvakten hadde ansvaret for å mobilisere etterforskningsressurser, og at hun oppfattet ressursuttaket som stabens oppgave når den var «i gang».⁸⁶

Etter kommisjonens oppfatning klarte ikke operasjonsleder å tre inn i lederrollen og være den premissleverandøren som rollen tilsier. Dette skyldes

⁷⁷ PBS I, pkt. 7.3.

⁷⁸ Operasjonsleders forklaring 5. mars 2012.

⁷⁹ PBS I, 2011, pkt. 7.4.

⁸⁰ Operasjonsleders forklaring 5. mars 2012.

⁸¹ OPDs evalueringsrapport, s. 49.

⁸² OPDs egevaluering, s. 49.

⁸³ PBS I, 2011, pkt. 8.14.

⁸⁴ PBS I, 2011, pkt. 7.5.

⁸⁵ Assisterende stabssjefs forklaring 7. mars 2012.

flere forhold, der overbelastningen av sentralen var den mest framtreddende.⁸⁷ Den direkte kontakten mellom innsatsleder og P3, som førte til at operasjonsleder nærmest ble satt til side, kan også ha medvirket. Endelig ser ikke kommisjonen bort fra at innsatsleders status som politidistriktets beste kan ha gjort det vanskelig for henne å gå mer aktivt ut.

⁸⁶ I forklaringen, 5. mars 2012, opplyste operasjonsleder følgende om Vestfold politidistrikts henvendelse, som kom kl. 16.16: «På et senere tidspunkt ringte Vestfold og tilbød ressurser, men da var staben i gang. Ressursuttaket var dermed styrt av staben.»

⁸⁷ Operasjonsleder har forklart, 5. mars 2012: «I denne situasjonen følte [navn] at alle samtaler og telefoner hun foretok, sammenholdt med tanken om hva som kom til å skje videre; herunder om mistenkte selv hadde omkommet i eksplosjonen, om mistenkte var på flukt, eller om det kunne komme nye angrep, tok svært mye av hennes egen kapasitet. Dette påvirket håndteringen av tiltak, som kanskje burde ha blitt foretatt med en gang. Det var hele tiden nye gjøremål som ventet.»

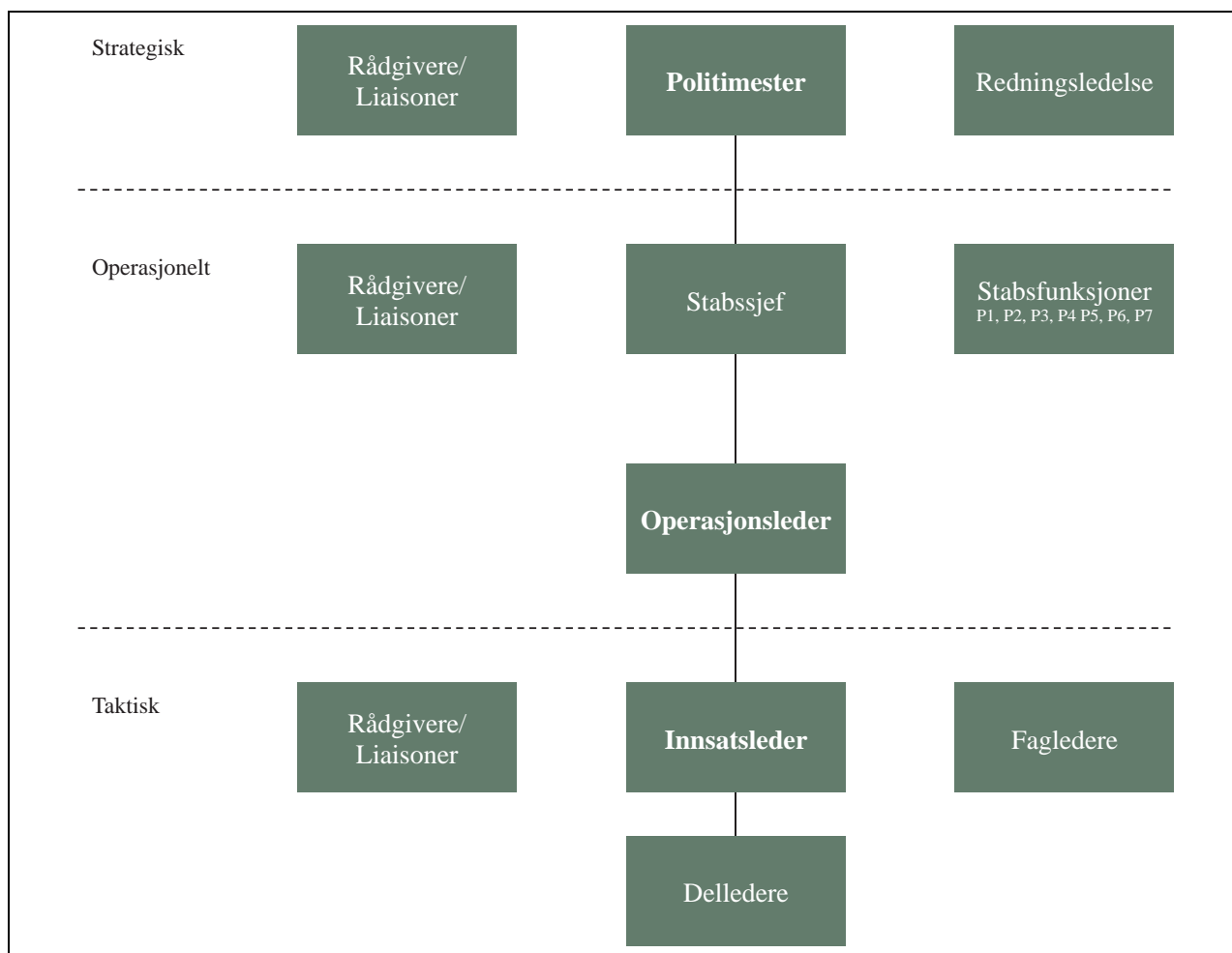
6.7 Staben

Politimesterens stab (operativ stab) i Oslo etableres ved ekstraordinære hendelser som den daglige linjeledelsen ikke er i stand til å håndtere alene. Hensikten er å få en effektiv ledelse og koordinering av ressursene. Når staben er etablert, er stabssjefen øverste leder på operasjonelt nivå, samtidig som operasjonslederen beholder sitt ansvar for kommunikasjon og koordinering med innsatslederen.⁸⁸ Stabens overordnede oppgaver er å framskaffe beslutningsgrunnlag for politimesteren og støtte innsatslederens virksomhet.⁸⁹

Terskelen for å etablere stab er høyere i Oslo enn i andre politidistrikter. Dette fordi man der håndterer så mange skarpe hendelser etter fastsatte rutiner at politimesteren som hovedregel ikke behøver å bli annet enn orientert underveis. I Oslo

⁸⁸ PBS I, pkt. 3.2.2 og kapittel 7.

⁸⁹ PBS I, kapittel 8, herunder ansvarsområder.



Figur 6.8 Politiets operative virksomhet har tre ledelsesnivåer.

Normalt styres den i linjen mellom politimester, operasjonsleder og innsatsleder, men politimesteren kan beslutte at stabssjef skal overta som leder på operasjonelt nivå ved ekstraordinære hendelser. I slike situasjoner settes det stab.

er det heller ikke politimesteren selv som ivaretar politimesterfunksjonen i stab, men en av visepolitimesterne. Staben er sjelden blitt etablert i akutte reelle situasjoner, men man har mer erfaring fra stabsarbeid knyttet til planlagte hendelser.⁹⁰

Stabens rammebetingelser

Stabsmedlemmene har gjennomgått stabskurs, og det arbeides planmessig med kvalitetshevende tiltak.⁹¹ Hver enkelt stabsfunksjon har egne tiltakskort.

Staben har ikke beredskap, men fristen for etablering er fastsatt av POD til å være to timer.⁹² Da eksplosjonen fant sted, var ingen av de faste stabsmedlemmene tilgjengelige, men beredskapen var ivaretatt i ferielistene ved at hver stabsfunksjon var dekket av stedfortrederne eller annet tilgjengelig personell. Ferielistene ble således brukt til varsling.⁹³

Politidistriktets stabslokaler var ikke tilpasset behovet og tilfredsstilte ikke selv enkle krav til funksjonalitet. Fasilitetene gjorde arbeidsforholdene vanskelige og førte til at stabsfunksjonene etter hvert måtte legges til andre kontorer.⁹⁴ Etter kommisjonens syn bød dette på utfordringer hva gjaldt både informasjonsdeling og tilfredsstillende ivaretagelse av notoritet. På samme måte som operasjonssentralen var også staben henvist til å benytte PO-systemet for å holde seg oppdatert og til egen loggføring. Som tidligere nevnt var dette systemet lite hensiktsmessig.

Stabselementer aktiviserte seg før stab ble satt

Stabsmedlemmene aktiviserte seg innenfor sine funksjonsområder etter hvert som de ble varslet.

P2, som har ansvar for etterforskning og etterretning, var på jobb da eksplosjonen fant sted.

Hun startet umiddelbart mobilisering av eget etterretnings- og etterforskningsapparat og konsentrerte seg om tre hovedområder: pårørende/evakuering, etterforskning/ressursbehov og etterretning.⁹⁵ Hun møtte i staben kl. 16.30, og hadde på det tidspunkt ikke kjennskap til opplysningene som var mottatt om gjerningsmannen og kjøretøyet han disponerte.

Fast P3, som har ansvaret for det operative, var på ferie og hans stedfortreder var innsatsleder i regjeringskvartalet. Lederen for operativ utelidelse påtok seg denne funksjonen. Han hadde solid erfaring i innsatsledelse, men ingen erfaring i stabsarbeid. Han var ikke kjent med at det fantes tiltakskort for denne funksjonen.⁹⁶

Etter det kommisjonen kan se, var P3 den som første ankom til stabsrommet, cirka kl. 15.40. Han oppfattet situasjonen slik at det var en terroraksjon, og at det kunne være fare for sekundæranslag. Han klarte imidlertid ikke å skaffe seg oversikt ved bruk av PO-systemet.⁹⁷ Deretter forsøkte han uten hell å innhente ressursoversikt fra operasjonssentralen.⁹⁸

P3 ga ordre om sikring av politihuset for å unngå at politiet skulle bli satt ut av spill.⁹⁹ Han vurderte ikke iverksettelse av noen form for stopptiltak/kontrollposter for å fange opp eventuelle gjerningsmenn på flukt, som eventuelt kunne ha skjedd med bistand fra nabopolitidistrikter. P3 var på samme måte som P2 ikke kjent med de mottatte vitneopplysningene og hadde derfor ingen særskilt oppfordring til å foreta seg noe i den anledning.¹⁰⁰ Hans prioriteringer var livredende førstehjelp på åstedet, ressurser til regjeringskvartalet og sperringer rundt skadestedet. Det kom også flere meldinger om mulige andre bomber som medførte at han tenkte at hendelsen eskalerte.¹⁰¹

⁹⁰ Forklaring fra visepolitimesteren 7. mars 2012.

⁹¹ Basert blant annet på sammenstillingen av forklaringer og kommisjonens gjennomgang av stabens referater.

⁹² Forklaring fra visepolitimesteren 7. mars 2012.

⁹³ Forklaring fra stabssjef 6. mars 2012.

⁹⁴ Forklaring fra visepolitimesteren 7. mars 2012 og assistende P2 13. mars 2012.

⁹⁵ Forklaring fra P2, 13. mars 2012.

⁹⁶ Forklaring fra P3, 8. mars 2012.

⁹⁷ P3 har forklart at «... linjene i PO flyttet seg hele tiden. På et tidspunkt var han inne på operasjonssentralen og fikk høre at PO gikk tregt. Han overlot senere sin egen PC til en operatør og bad operatøren orientere ham om viktige hendelser.»

⁹⁸ Forklaring fra P3, 8. mars 2012.

Visepolitimester Sponheim ankom cirka kl. 1540–1545 etter å ha blitt varslet av operasjonsleder. Også hans situasjonsforståelse var på det tidspunkt at det dreide seg om en terrorhandling. Heller ikke han ble orientert om de mottatte opplysningene knyttet til mulig gjerningsmann og fluktbil.

Assisterende – og fungerende – stabssjef ble varslet cirka kl. 15.40 og var på plass i stabsrommet cirka kl. 16.45. Hans situasjonsforståelse var da at det var begått en terrorhandling, og at det kunne komme sekundærangrep.¹⁰² Operasjonslederen ga ham en kort orientering om situasjonsbildet i regjeringskvartalet. I en tidlig fase hadde han også direkte kontakt med innsatslederen.¹⁰³ Heller ikke stabssjefen fikk informasjon om vitneopplysningene som var mottatt.¹⁰⁴

Stab etableres uten å sikre seg kritisk styringsinformasjon

Første stabsmøte var, etter det kommisjonen forstår, en innledende kort samling hvor også fungerende politimester var til stede. Møtet markerte at stab nå var satt og stabsledelse etablert. Dette innebar at stabssjefen overtok den operative ledelsen av aksjonen med operasjonsleder som direkte ledelsesledd overfor innsatsleder.¹⁰⁵

Situasjonsforståelsen som rådde i staben, var altså at Oslo var utsatt for et terrorangrep, og at det var fare for nye angrep. Dekkende situasjonsrapportering med tilhørende deling av kritisk informasjon er en grunnleggende forutsetning for å kunne treffe adekvate beslutninger og gjøre

hensiktsmessige prioriteringer på grunnlag av situasjonsbildet.

Møtet er loggført til kl. 16.55.¹⁰⁶ Loggen beskriver ikke noen situasjonsrapportering fra operasjonsleders side. Den omtaler heller ikke opplysningene politiet hadde mottatt om den mulige gjerningsmannen og bilen han var sett i. Operasjonsleder var imidlertid til stede og ga en kort orientering. Til kommisjonen har hun forklart at det var «... størst fokus på TV 2-bygget og den forestående pressekonferansen. Det ble ikke orientert om at det var iverksatt nasjonal varsling av mulig fluktbil. På møtet var det ikke tid til å formidle alt som OPS hadde utført».¹⁰⁷ Politidistriktet endret med andre ord ledelse på operativt nivå, uten at informasjonen om mulig gjerningsmann fulgte med og uten at status i operasjonen så langt ble gjennomgått.

På neste stabsmøte, som startet kl. 17.25, var staben fortsatt ikke kjent med vitneopplysningene og ble heller ikke kjent med disse i møtet. Det framkommer av stabsloggen at P2 rapporterte at

«... Ingen spes. spor følges andre enn youtube-tipset. Ingen vitner foreløpig».¹⁰⁸

At staben var ukjent med opplysningene, bekrefte også av at de ikke omtales i politidistriktets situasjonsrapporteringer til POD.¹⁰⁹

Kommisjonen kan etter dette slå fast at kritisk styringsinformasjon ikke nådde fram til staben verken etter hvert som stabsmedlemmene ankom, eller etter at stab var satt. Uten disse opplysningene, og uten kjennskap til operasjonsleders tiltak så langt, kan staben på det tidspunkt vanskelig ha vært i stand til å utøve kunnskapsbasert ledelse og kontroll av politiets operasjon.

Staben ble på et relativt sent tidspunkt kjent med at det var gjort observasjoner av en mulig

⁹⁹ P3 har forklart at han raskt tenkte «[...] på muligheten for et sekundærangrep og vurderte det som viktig å sikre politihuset for å unngå at politiet eventuelt ble satt ut av spill. Han forsøkte å få kontakt med Grønland politistasjon, men fikk ikke svar. Han orienterte kort operasjonsleder og løp ned på stasjonen, der han fant en tjenestemann, som fikk beskjed om å skaffe mannskap for å sikre politihuset. Etter ordre fra [P3], innkalte denne tjenestemannen alt tilgjengelig mannskap til vestibylen ved bruk av fellescallingen. [P3] varslet så vektertjenesten om at ingen uvedkommende og ingen vareleveranser skulle slippes inn, samt at ingen politifolk skulle komme inn med privatbil. Da han kom tilbake, orienterte han operasjonsleder om hva han hadde gjort. P3 forsøkte dernest å skaffe seg oversikt over ressurs situasjonen. Dette var både vanskelig og frustrerende fordi det var ingen på operasjonssentralen som hadde totaloversikten. Med sin bakgrunn som innsatsleder er han vant til fysisk å ha kontroll på ressursene, men dette fortonet seg annerledes nå som han var inne. Det var ikke før utpå kvelden de hadde rimelig god oversikt».

¹⁰⁰ P3s forklaring 8. mars 2012.

¹⁰¹ P3s forklaring 8. mars 2012.

¹⁰² Assisterende stabssjef har forklart at han «[...] opplevde overgangen fra linjeledelse til stabsledelse som glidende».

¹⁰³ Forklaring fra assisterende stabssjef 7. mars 2012.

¹⁰⁴ Assisterende stabssjef har forklart at han «[...]mottok en kort statusoppdatering fra operasjonsleder som omhandlet situasjonen i regjeringskvartalet basert på det eksisterende situasjonsbildet. Han ble ikke orientert om opplysningene knyttet til mulig fluktbil og gjerningsmann. Han var ikke kjent med beskrivelsen av en person i uniform før senere da diskusjonen om postinstruksen ble et tema».

¹⁰⁵ Assisterende stabssjef har forklart at «etter hans oppfatning hadde operasjonsleder innledningsvis mer enn nok med å holde hodet over vannet, noe som for øvrig også gjaldt øvrige funksjoner. Han opplevde overgangen fra linjeledelse til stabsledelse som glidende, og han anså det ikke nødvendig å kommunisere overgangen formelt».

¹⁰⁶ Stabens hovedlogg, 22JK, j.post 379.

¹⁰⁷ Operasjonsleders forklaring 5. mars 2012.

¹⁰⁸ I operasjonssentralens logg fremgår det kl. 17.17 at kriminalvakta har funnet Youtube-videoen om sprengningen og jobber videre med den.

¹⁰⁹ OPDs situasjonsrapporterte regelmessig til POD.

gjerningsmann. Dette kom imidlertid ikke via operasjonssentralen, men fra innsatsleder, som formidlet denne informasjonen til P3.¹¹⁰ Han hadde fått opplysningen fra en brannmann som hadde sett gjerningsmannen.¹¹¹ P3 tok dette inn i staben, noe som ledet til en ordre om at uniformert politipersonell som ikke respekterte sperringene, og som ikke var kjent eller kunne legitimere seg, skulle stanses «... med all mulig makt». Dette er loggført hos staben kl. 18.41, men ble lest ut av innsatsleder drøye 15 minutter tidligere.¹¹²

Stabens fokus fram til sekundæranslaget

Stabsloggen viser at staben blant annet arbeidet med objektsikringer i tilfelle nye angrep, en mulig bombe ved TV 2-bygget, etablering av et etterretningselement under P2 og ordre om at det skulle «kraftsamles og mobiliseres maksimalt.» P3 var ifølge loggen «[...] i ferd med å etablere vakthold på sentrale objekter, samt politihuset», og vurderte regjering, kongehus,¹¹³ statsminister, UD og Storting¹¹⁴ med tanke på «[...] nye anslag».

Det framgår videre av loggen at situasjonsrapport skulle innhentes fra PST, at publikum skulle oppfordres til å forlate sentrum, og at offentlige kommunikasjoner skulle holdes i drift.¹¹⁵ Dette siste tiltaket skulle bidra til rask tømning av sentrumsområdene. Loggen omtaler videre at det vil være behov for bistand fra andre politidistrikter til vakthold, og at dette skulle iverksettes av POD. Staben sendte for øvrig regelmessige situasjonsrapporter til POD.

Rådgiveren fra BT var opptatt av at situasjonen kunne eskalere. Han ga råd om mulige nye scenarier.¹¹⁶

¹¹⁰ P3s forklaring 8. mars 2012.

¹¹¹ Innsatsleder meldte denne observasjonen til operasjonssentralen kl. 17.38.

¹¹² Utskrift av sambandstrafikk talegruppe 1, OPD 18.25.50–18.28.53, 22JK, j.post 379.

¹¹³ Det følger av rapport fra sjefen for Den kongelige politie-skorte (DKP) av 19. oktober 2011 at DKP ikke ble varslet av operasjonssentralen om terrorangrepet. Sjefen forsøkte gjentatte ganger å komme i kontakt med sentralen uten å lykkes før dagen etter. Tjenestemenn hørte eksplosjonen og lyttet på politisambandet, hvilket medførte at DKP iverksatte tiltak i henhold til eget planverk og forsterket vakthold rundt de kongelige.

¹¹⁴ P3 har forklart at han «... relativt tidlig fikk [...] informasjon fra operasjonsleder om at Stortinget etterspurte vakthold. Han visste at Stortinget hadde egne vakter og muligheter til å låse eget bygg. Han var enig med operasjonsleder om at de ikke hadde kapasitet til å sende vaktmannskaper til Stortinget på dette tidspunktet».

¹¹⁵ Tilbakemeldingen fra PST er første gang nevnt i stabens situasjonsrapport til POD kl. 20.30.

¹¹⁶ Forklaring fra BTs rådgiver i stab 18. januar 2012.

Kommisjonen har ikke funnet spor av vurderinger knyttet til aktivisering av terrorplanverket, utsendelse av riksalarm, beredskapsheving eller operative tiltak for å fange opp eventuelle gjerningsmenn i bevegelse i tiden mellom anslagene.¹¹⁷ Siden staben ikke hadde sikret seg opplysningene om gjerningsmannen, var den heller ikke i stand til å iverksette målrettede tiltak for å lokalisere ham.

Meldingen om skyting på Utøya

Kl. 17.29 ble staben kjent med at skyting pågikk på Utøya.¹¹⁸ Stabsmøte nummer to var da startet og PODs liaison, som var til stede under stabsmøtet, mottok telefon fra sin datter, som oppholdt seg på øya. Hun fortalte at folk ble skutt og drept. BTs representant i staben snakket med melder. Han varslet deretter troppens egen stab, D-KO, og sammen kom de til at mannskaper fra troppen som ikke var disponert, skulle sendes til Utøya, og at omdisponering av enhetene i regjeringskvartalet skulle vurderes.¹¹⁹ Rådgiveren orienterte deretter staben og fikk aksept for dette.¹²⁰ Underveis i BTs utrykning ble staben holdt orientert om de viktigste bevegelsene, slik som når de var i båt, når de gikk i land, og når gjerningsmannen var pågrepet.¹²¹

Stabsarbeid etter pågripelsen

Etter pågripelsen fikk staben informasjon om at gjerningsmannen hevdet at det eksisterte flere celler. Det ble da anmodet om trusselvurdering fra PST.¹²² Videre besluttet staben å sende tjenestemenn til Utøya for å avhøre gjerningsmannen med tanke på å avdekke eventuelle medvirkere og klarlegge faren for nye hendelser. Avhøret begynte cirka kl. 20.00.¹²³ Etter dette begynte arbeidet med å produsere konkret etterretningsinformasjon.¹²⁴

¹¹⁷ Assisterende stabssjef har forklart, 7. mars 2012, at «Planverket ble i liten grad benyttet i akuttfasen. Ifølge [ham] var tidspresset så stort at det var vanskelig å sette av tid til å hente ut planverket. Han spurte operasjonsleder ved et par anledninger om planverket i den hensikt å oppdatere seg. Etter hans oppfatning var hovedinnholdet i planverket rimelig godt kjent blant funksjonene i stab». Assisterende stabssjef har videre forklart at staben ikke vurderte opprettelse av sperre- og observasjonsposter.

¹¹⁸ Stabens hovedlogg, linje 44, 22JK, j.post 379.

¹¹⁹ Forklaringer fra BTs rådgiver i stab og tjenestemann 33, 18. januar 2012, i D-KO.

¹²⁰ Forklaring fra BTs rådgiver i stab 18. januar 2012.

¹²¹ Forklaring visepolitimester, 7. mars 2012.

¹²² PO-logg, stab 1, 22JK, j.post 379.

¹²³ Forklaring assisterende stabssjef 7. mars 2012.

¹²⁴ Forklaring assisterende P2 13. mars 2012.

Staben mottok den foreløpige trusselvurderingen fra PST kl. 22.05. Denne var, etter det kommisjonen forstår, muntlig og tilsa fare for nye angrep, og at slike kunne ventes blant annet rettet mot symbolbygninger og beslutningstakere.¹²⁵ Det ble anbefalt å iverksette beskyttelsestiltak.

Kl. 22.10 informerte P2 om at etterforskningen tilsa at det var én gjerningsmann.¹²⁶ Dette resulterte i at staben senket trusselnivået.¹²⁷

Staben arbeidet også med gjerningsmannens bopeler i Hoffsvveien på Skøyen og Vålstua gård, der innsatsen begge steder krevde støtte fra BT og bombegruppen.¹²⁸ Staben bidro også i planleggingen av søk under aksjonen på Utøya og beordret i den forbindelse politihelikopteret til øya for termiske søk.¹²⁹ Videre arbeidet staben med spørsmål knyttet til personell og samarbeid mellom Oslo og Nordre Buskerud politidistrikter, håndtering av pårørende, etterforskning¹³⁰ og objektsikring.

6.8 Politiets behandling av observasjonene av gjerningsmannen

Kommisjonen har tidligere beskrevet hvordan politiet allerede få minutter etter eksplosjonen mottok flere meldinger om mulige gjerningspersoner og mistenkelige biler.

Blant disse var observasjonen av en uniformert og bevæpnet person som kort tid før eksplosjonen hadde kjørt fra området i en bil med kjennermerke VH24605.

Meldingen ble ringt inn på politiets nødtelefon cirka kl. 15.35 og ble mottatt av en ekspedient på politidistriktets sentralbord.¹³¹

Personen som var observert, skulle vise seg å være Anders Behring Breivik på vei bort fra området, etter å ha parkert bombebilen i regjeringskvartalet.

¹²⁵ Stabens situasjonsrapport kl. 22.40 til POD opplyser at det ikke var gitt skriftlig vurdering fra PST, 22JK, j.post 379.

¹²⁶ PO-logg staben, 22JK, j.post 379.

¹²⁷ Assisterende stabssjef har forklart at han på stabsmøtet kl. 22.00 meddelte at «[...]risikonivået nå var lavere, og at man ikke festet lit til gjerningsmannens forklaring på Utøya. Utover helgen ble trusselnivået ytterligere nedjustert, dog var det noe usikkerhet knyttet til trusselnivået fram til fengslingsmøte mandag 25. juli».

¹²⁸ Forklaring fra assisterende stabssjef 7. mars 2012.

¹²⁹ PO-logg, tiltakslinje 124, 22JK, j.post 379. Termisk søk er søk i mørket med nattkamera.

¹³⁰ Forklaring fra stabssjef 6. mars 2012.

¹³¹ Avskrift telefon OPD, 22JK, j.post 379.



Figur 6.9 Faksimile av parkeringslappen Breivik utløste ved Hammersborg torg.

Foto: Politiet

Fra stedet hvor vitneobservasjonen ble gjort, kjørte Breivik uhindret via Sandvika til landsiden ved Utøya, hvor han parkerte bilen cirka kl. 16.26.¹³²

I det følgende ser kommisjonen nærmere på meldingen og hvordan denne ble behandlet.

*Meldingen mottas kl. 15.34.50–15.37.11*¹³³

«Ekspedienten: Det er Oslo politi.

Melder: Ja, hei, [navn] som ringer. Eg ringer for eg tror det har vært en eksplosjon i regjeringskvartalet, og eg så noe veldig mistenkelig når eg gikk forbi der for en cirka en kvarter siden.

Ekspedienten: Okey, men vet du kva, eg vil veldig gjerne vite det. Skal vi se – hva er nummeret ditt, telefonnummeret ditt?

Melder: [Nummer oppgis]

Ekspedienten: Og du heter?

Melder: Det var en mann i polituniform som gående opp og satte seg.

Ekspedienten: Unnskyld, men jeg kan ikke ta det imot her nå skjønner du, men hva heter du?

Melder: [Navn oppgis]. Det er et konkret tips om en bil

Ekspedienten: Den bilen har antagelig eksplodert, så vi er veldig interessert i hva du har sett

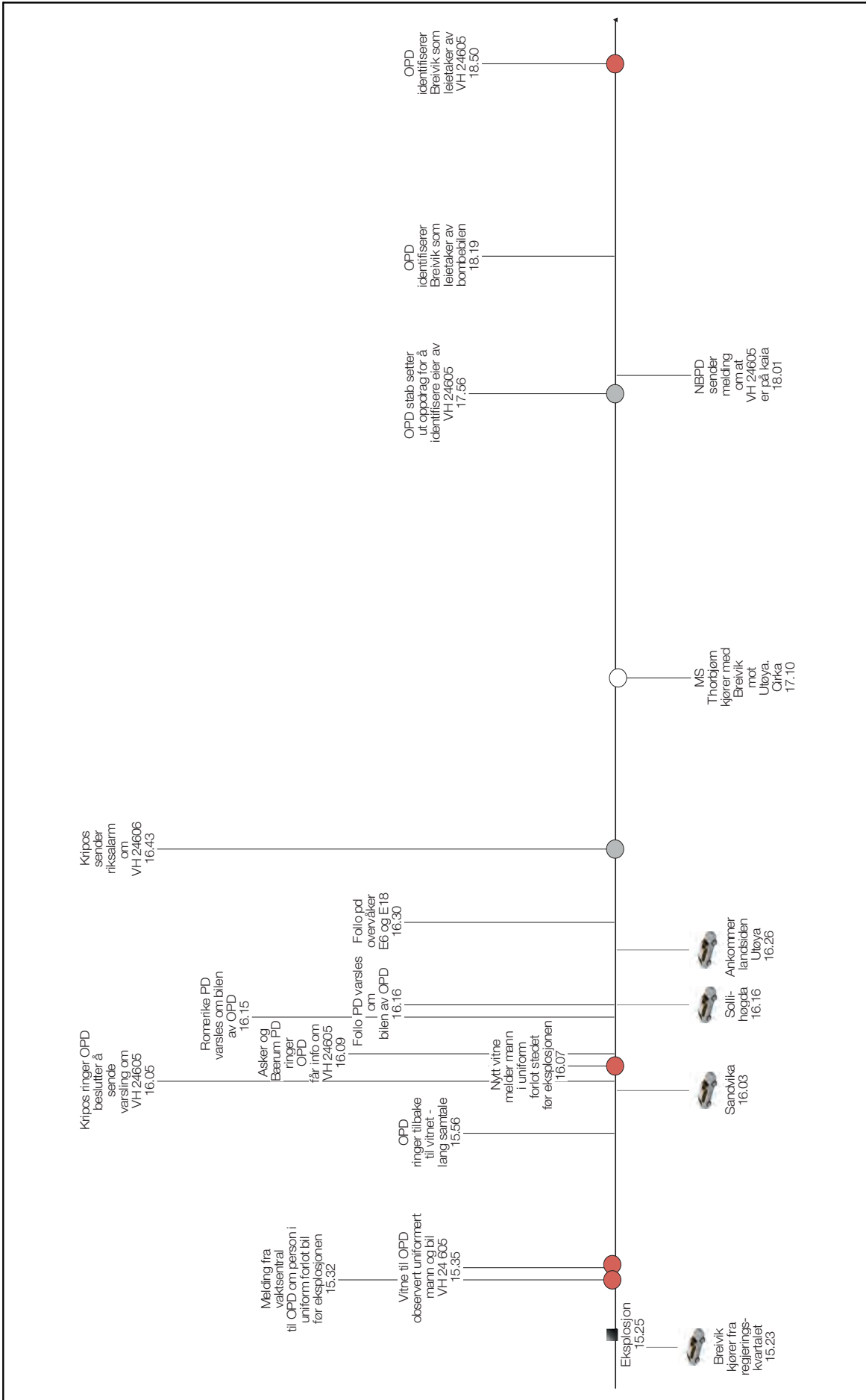
Melder: Ja. Det er en bil som den her personen kjørte bort i.

Ekspedienten: Okey.

Melder: Som sto parkert ved utenfor OBOS. Så jeg har et registreringsnummer.

¹³² GPS-data fra fluktbilen.

¹³³ Avskrift telefon OPD, 22JK, j.post 379.



Figur 6.10 Forenklet framstilling av håndteringen av tipset.

Ekspedienten: Skal vi se, bare tror ikke de har anledning akkurat nå, hvilket registreringsnummer er det er snakk om?

Melder: VH24605

Ekspedienten: Bare si kort til meg, hva var det du så?

Melder: Jeg så en, det jeg trodde var en politimann, men så stussa jeg. En mann med beskyttelseshjelm og politiklær og en pistol åpen, som kom bak meg ved OBOS-bygget. Så jeg ble litt, stussa litt over at han gikk alene, bare sånn fulgte litt med i øyekroken. Så satte han seg inn i en bil, grå varebil, med det her registreringsnummeret og så kjørte han ut. Han kjørte motsatt vei, han kjørte mot kjøreretningen i Møllergata, og da synes jeg det var så merkelig at jeg tok å registrerte nummeret, og så svingte han da fra Møllergata og til høyre, bort ned Hausmannsgata. Så det var liksom litt sånn, ja det var merkelig at han.

Ekspedienten: Vet du hva, vet du hva, jeg stopper deg bare, vi har det så travelt akkurat nå. Ja. Jeg har notert dette her, så ringer noen deg opp igjen, okey.

Melder: Greit, fint. Hei.»

To minutter før denne samtalen hadde en vakter i regjeringskvartalet ringt inn beskrivelse av en uniformskledd, mulig gjerningsmann som gikk fra bombebilen før eksplosjonen. Ekspedienten hadde lest denne meldingen i operasjonsloggen (PO-loggen), og sammenholdt med det troverdige inntrykket som den siste innringeren hadde gitt, vurderte hun tipset hans som svært viktig. Hun innså umiddelbart at de opplysningene hun hadde fått, måtte videreformidles til operasjonssentralen, slik at en operatør kunne ringe tilbake til vitnet.

Før å forsikre seg om at informasjonen kom raskt fram, skrev hun en kort melding på en lapp, gikk straks på operasjonssentralen og la den på operasjonslederens pult. Ifølge hennes forklaring til kommisjonen, inneholdt lappen, i tillegg til melderens kontaktinformasjon, blant annet opplysning om observasjon av en bevæpnet mann i politiuniform og bilens kjennemerke. Hun så at operasjonslederen var opptatt, men opprettet øyekontakt og sa til henne at hun mente lappen var viktig.¹³⁴ Operasjonsleder har forklart til kommisjonen at hun var usikker på om lappen ble lagt hos henne eller hos en operatør.¹³⁵ Hun må imidlertid ha vært kjent med innholdet siden hun nevnte opplysningene i en samtale med KRIPOS noe senere.¹³⁶

¹³⁴ Ekspedientens forklaring 13. mars 2012.

¹³⁵ Operasjonsleders forklaring 5. mars 2012.

Om lag kl. 15.50 informerte en vakt fra regjeringskvartalet innsatsleder om at man ut fra videobilder fra overvåkingskameraene kunne se en mann iført noe som lignet på en uniform forlate varebilen som senere eksploderte («bombebilen»). Innsatsleder ga en tilstedeværende tjenestemann fra avdeling for organisert kriminalitet i oppdrag å undersøke opptaket fra overvåkingskameraet med henblikk på identifisering av kjøretøy og gjerningsperson.¹³⁷ Noen minutter senere, cirka kl. 15.55, ga innsatsleder BT som deloppgave å innhente opplysninger om gjerningsmannen, og eventuelt starte eventuelt søk etter ham.

Kl. 15.56 ringte en operatør på operasjonssentralen tilbake til vitnet som tidligere (15.34.50) hadde meldt om sin observasjon av VH 24605.¹³⁸ Operatøren hadde tilfeldigvis blitt oppmerksom på lappen, som da hadde ligget på operatørpulten ved siden av henne, og oppfattet innholdet som meget viktig.¹³⁹ Samtalen varte i cirka seks minutter og er gjengitt i sin helhet i boks 6.1.

Under intervju med kommisjonen har operatøren opplyst at hun uten videre satte vitnets opplysninger i sammenheng med informasjonen fra vaktentralen i regjeringskvartalet (om observasjon av mann i uniform som forlot bombebilen). Hun var sikker på at personen i bilen hadde noe med eksplosjonen å gjøre. Hun markerte derfor meldingen som «viktig» i operasjonsloggen og opprettet tiltaksbehandling, slik at informasjonen skulle være tilgjengelig for alle.

Straks etter loggføring av meldingen søkte operatøren etter opplysninger om det angitte kjennemerket i motorvognregisteret (Autosys). Bilen var registrert på DnB Nor som leiebil. Operatøren har opplyst at hun ikke hadde kapasitet til å gjøre ytterligere undersøkelser med henblikk på bileier/-leietaker.

Etter samtalen med vitnet, kl. 16.04, kontaktet operatøren innsatsleder og orienterte om meldingen. Det var da ikke mulig å komme gjennom på sambandet, og hun benyttet derfor telefon. På oppfordring fra innsatsleder ringte hun så kl. 16.05 til en patrulje fra BT, som vurderte opplysningene som for vage til å iverksette tiltak. Operatøren ble bedt om å komme tilbake med eventuell supplerende informasjon.¹⁴⁰ Kl. 16.07 mottok sentralen ytterligere en

¹³⁶ Operasjonslederen kan ha fått informasjonen ved å lese i PO, hvor meldingen ble lagt inn.

¹³⁷ OPDs evaluering.

¹³⁸ Avskrift telefon OPD, 22JK, j.post 379.

¹³⁹ Operatørens forklaring 5. mars 2012.

¹⁴⁰ Operatørens forklaring 5. mars 2012 og OPDs egenevaluering.

Boks 6.1 Samtale med vitne, start kl. 15.55.43

«Melder: [navn]

Operatøren: Politiet.

Melder: Ja, hei.

Operatøren: Har du, du hadde noen opplysninger til meg om den eksplosjonen?

Melder: Ja, eg kom gående, cirka 5 minutter før eksplosjonen, på vei hjem for eg jobber i Apotekergata så eg gikk over regjeringskvartalet og Deichman. Ja. Og da når eg kom ned fra Deichman og den gata som kommer opp fra regjeringskvartalet. Mmm. Så kommer det en mann i politiklær og en beskyttelseshjelm og en pistol ute, som gjorde at jeg stussa litt på hva dette kunne være, opp gående bak meg.

Operatøren: Og det var før eksplosjonen?

Melder: Fem ...

Operatøren: Hva var det du sa nå – det var?

Melder: Fem minutter før eksplosjonen, for jeg hørte eksplosjonen. For når jeg hørte eksplosjonen så var jeg nede ved Elvebakken videregående skole på vei over elven.

Operatøren: Er du sikker på at han var i politiuniform?

Melder: Ehhm, ja for det var et politimerke på armen. Om det var en autentisk politiuniform, det kan jeg ikke uttale meg om. Men jeg tenkte politi for jeg merke, jeg så en hjelm med sånn glassvisir foran og han hadde en pistol ute. Det så ikke ut som en vanlig pistol, men på en måte en sånn telepistol, men en slags pistol som var ute. Så jeg lurte på om det var en eller annen aksjon for jeg synes det hele var, eller jeg stussa over situasjonen.

Operatøren: Men det var fem minutter før eksplosjonen?

Melder: Det var fem minutter før eksplosjonen, ja. Det som så gjorde at jeg stussa ennå mer, for jeg bare registrerte at han var bak meg og så gikk litt mer ned men beit meg merke i det. Det var at han satte seg inn i en personbil, for jeg hørte alarmen gikk som to pip, og så satte han seg inn i en personbil og kjørte feil vei bortover Møllergata mot Hausmania og Hausmannsgate. Og det fant jeg så besynderlig at da tok jeg å registrerte, jeg så ikke hvilken type bil det var, men det var en grå bil og så så jeg registreringsnummeret og så noterte jeg meg det.

Operatøren: Så utrolig bra observasjon, hva var reg.nummeret på den bilen?

Melder: VH Ja 24605. Mmm. Grønne skilter.

Operatøren: Og da kjørte den mot stedet eksplosjonen var?

Melder: Nei, fra. Han kjørte da altså mot kjøretretning mot Hausmannsgate.

Operatøren: Ja.

Melder: Bort fra eksplosjonen.

Operatøren: Men det er jo enveiskjørt gate.

Melder: Ja. Det var derfor jeg stussa, at han kjørte mot enveiskjøringen. Ja. Stoppa på rødt lys ved Hausmannsgate og da det var klart så svingte han ned Hausmannsgate, og da var vel jeg kommet sånn 30–40 meter bortover Møllergata så jeg var vel utenfor Revolver omtrent.

Operatøren: Er navnet ditt [navn]?

Melder: Ja. Jeg så også så vidt, det så ut som han var, jeg fikk bare et kort glimt når han kjørte bilen, men det så ut som han hadde europeisk utseende, og så vil jeg tippe var et sted i 30-årene. Og ut fra det lille jeg la merke til, det blir jo en relativt svak observasjon, men jeg ville anslå at han var cirka 180 høy, jeg, at han var omtrent på min høyde. Når han kom gående opp fra, fra, fra den derre, jeg husker ikke hva gata heter – gata som kommer opp fra regjeringskvartalet.

Operatøren: Du blir sikkert innkalt til et avhør, eller kanskje et kjapt møte her på huset.

Melder: Ja, det skjønner jeg.

Operatøren: Men jeg skal gi denne informasjonen til den som er leder på stedet her. Så vi jobber videre med de opplysningene.

Melder: Ja. Takk skal du ha.

Operatøren: Var han alene i bilen forresten?

Melder: Det tror jeg, men det er jeg ikke sikker på. Men i og med at han kom gående alene og i og med at jeg hørte han klikka alarmen bak meg, så vil jeg jo anta at det ikke var flere i bilen.

Operatøren: Men så du om det var noen rampe bak på den bilen?

Melder: Jeg så ikke at det var noen rampe, jeg så, men det var en sånn eh, eh, liten kassebil kan du si, en sånn liten moderne varebil så det var ikke noe svær lastebil eller noe sånt av noe sånt slag. Nei. Den så egentlig mindre ut enn en sånn større personbil, men biler er ikke min sterke side. Det er der jeg ikke vil kjenne igjen merker og sånn, og så tenkte jeg at det her så mistenkelig ut. Men da konsentrerte jeg meg om å få registreringsnummeret.

Boks 6.1 fortsetter på neste side

Boks 6.1 forts.

Operatøren: Og det var fem minutter før eksplosjonen?

Melder: Ja, for det smalt når jeg, jeg hørte jo smellet når jeg var i bønn ved Elvebakken videregående skole ved Akerselva. Ja. Da var jeg nesten hjemme og det er fem minutters gangavstand. Men jeg har nesten nøyaktig tidsangivelse på telefonen og, for jeg tok og lagra nummeret på telefonen så da går det sikkert an å se når jeg skreiv ned.

Operatøren: Den bilen tilhører DnB Nor bank. Okey. Men jeg skal sjekke litt mer her jeg.

Melder: Ja, for det er jo uansett merkelig at han kjørte mot kjøreretningen i en enveiskjørt i to hundre meter. Og han var uniformert med visir og åpen pistol. Det var derfor jeg tenkte at dette her var veldig påtagelig oppførsel. For normalt sett vil jeg ikke stusse over en mann i uniform.

Operatøren: Ja. Ja. Ja, men det er fint, takk skal du ha så lenge.

Melder: Ja, bare hyggelig. Hei.

Operatøren: Hei.»¹

¹ Avskrift telefon OPD, 22JK, j.post 379.

melding fra et vitne som hadde sett en mann i politiuniform forlate stedet før eksplosjonen.¹⁴¹

Romerike politidistrikt ble varslet per telefon av operasjonssentralen i Oslo kl. 16.14, mens Follo ble informert kl. 16.15. Mens politiet både i Asker og Bærum og Follo ble informert om observasjon av en uniformert, bevæpnet mann i tilknytning til bilen, var meldingen til Romerike kun begrenset til opplysninger om bilen.

Patruljer fra Follo politidistrikt tok oppstilling både på E6 og E18 fra kl. 16.30.¹⁴²

Først over to timer etter at opplysningene var blitt ringt inn og etter skytingen på Utøya hadde startet, meldte operasjonssentralen i Oslo beskrivelsen av mulig gjerningsperson til egne enheter. Klokkeren var da om lag 17.47.¹⁴³ Følgende melding ble gitt på sambandet:

«01 med viktig melding til samtlige: Både i forbindelse med eksplosjonen ved regjeringskvartalet og skyting på Utøya i Nordre Buskerud er det observert mistenkte iført politi- eller vektuniform – slutt.»

Asker og Bærum politidistrikt

Gjerningsmannen kjørte gjennom Asker og Bærum politidistrikt (ABPD) på vei til Utøya.

ABPDs operasjonssentral var denne ettermiddagen bemannet med én operasjonsleder og én

operatør. Politidistriktet hadde seks tjenestemenn i patruljetjeneste og disponerte tre patruljer.¹⁴⁴

Kl. 16.09 ringte ABPDs operasjonsleder til operasjonssentralen i Oslo for å tilby bistand.¹⁴⁵ Hun fikk da forståelse av at OPD ikke hadde behov for bistand på det tidspunkt, men at man eventuelt ville komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.

Under samtalen ble hun orientert om at det var sett en bil med kjennemerke VH 24605, og at denne kunne settes i sammenheng med eksplosjonen. Hun ble også gjort kjent med observasjonene av personen som senere viste seg å være gjerningsmannen, og antrekket hans.

Etter å ha mottatt denne informasjonen ringte operasjonslederen i Asker og Bærum til patrulje B30.¹⁴⁶ Patruljen var da ved Ila fengsel for å hente en fange som skulle til Oslo. Operasjonsleder informerte patruljen om varebilen, Hun ba dem avvente fangetransporten, og sa at hun skulle ringe tilbake med ytterligere informasjon.

Operasjonsleder ringte så de to andre patruljene og oppga tilsvarende informasjon om bilen. Deretter leste hun ut en «98-melding» (melding til

¹⁴⁴ ABPDs PO-logg

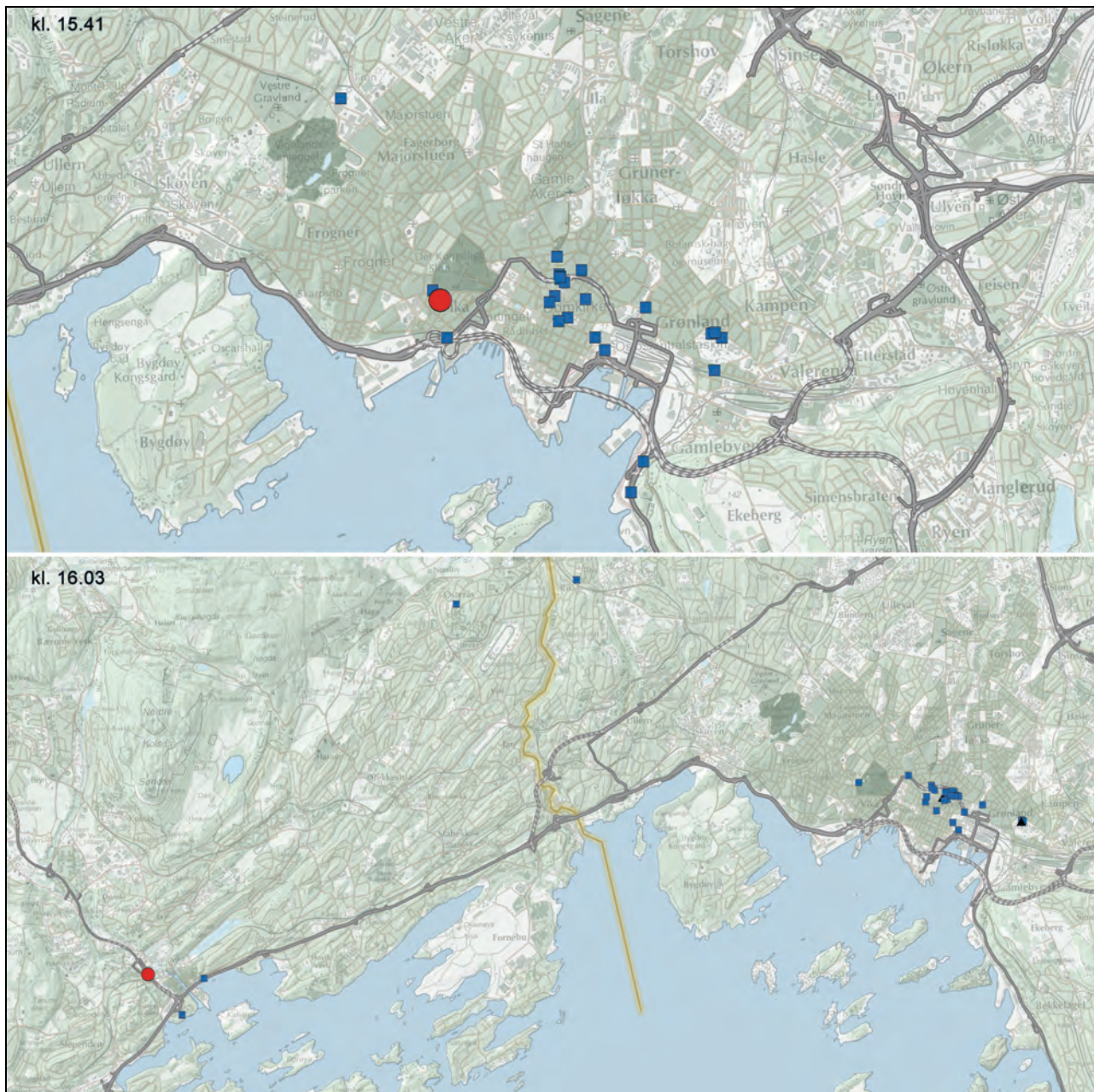
¹⁴⁵ Tidsreferansen er hentet fra telefonlogg fra OPD. Asker og Bærum politidistrikts (ABPD) operasjonsleder er av den oppfatning at tidspunktet for samtalen var cirka kl. 15.54, og baserer det på at hun i ettertid rekonstruerte tidspunktet ved bruk av telefonhistorikken fra samband og telefoni-systemet ICCS. Dette antas å være grunnlaget for tidsangivelsen i ABPDs lokale evaluering, som også angis til cirka kl. 15.54. Fem av de seks tjenestemennene var godkjent for væpnet innsats, og de var fordelt i tre patruljer. ABPDs lydlogger fra 22/7 er fysisk slettet og kommisjonen har ikke hatt tilgang til disse.

¹⁴⁶ Operasjonsleders forklaring 5. mars 2012.

¹⁴¹ Operasjonssentralens hovedlogg, 22JK, j.post 379.

¹⁴² OPDs evalueringsrapport.

¹⁴³ Utskrift lydlogg talegruppe 1.



Figur 6.11 Gjerningsmannens flukt og politiets bevegelser.

Gjerningsmannens bil er markert med rødt, politipatruljer er markert med blått. Første tips om bilen innkom til politiet 15.35–15.37. Kilde: 22. juli-kommisjonens analyse basert på GPS-data fra etterforskningen og VTS-data fra Politiets data- og materielltjeneste.

alle enheter) på sambandet. I meldingen oppga hun biltype, kjennemerke, at det var en leiebil, og at patruljene skulle observere og melde tilbake dersom bilen ble observert.¹⁴⁷ Patrulje A30 var da ledig og befant seg i Asker.

Operasjonsleder tok så noe senere på nytt kontakt med B30. Patruljen opplyste da at de likevel hadde hentet fangen på Ila og nå var på vei innover mot Oslo. Årsaken var ifølge operasjonsleder at de hadde ønsket å bli ferdig med oppdraget. At det

hadde tatt noe tid før operasjonsleder ringte tilbake, skal også ha vært en medvirkende faktor.¹⁴⁸ Fange-transporten var i operasjonsloggen registrert som et oppdrag med laveste prioritet (prioritet 5).¹⁴⁹

Den siste patruljen, V30, var opptatt med et psykiatrioppdrag på Østerås, et oppdrag som i operasjonsloggen var registrert med en noe høyere prioritet (prioritet 4).¹⁵⁰ Operasjonsleder ba

¹⁴⁷ Operasjonsleders forklaring 5. mars 2012.

¹⁴⁸ Operasjonsleders forklaring 5. mars 2012.

¹⁴⁹ Operasjonslogg ABPD, gradert j.post 044.

¹⁵⁰ Operasjonslogg ABPD, gradert j.post 044.

også dem sørge for å frigjøre seg. Dette tok imidlertid lang tid, og patruljen arbeidet fremdeles med dette oppdraget da de første meldingene fra Utøya kom inn.¹⁵¹

Disse opplysningene kommuniserte hun ut til patruljene med beskjed om å holde utkikk etter bilen. To av disse var opptatt med andre oppdrag, som de fikk beskjed om å avslutte. Dette ble imidlertid ikke etterkommet, slik at den mobile observasjonskapasiteten i Asker og Bærum ble vesentlig redusert.¹⁵²

6.9 Disponering av Beredskapstroppen

BT er landets mest trente politienhet og har spesialkompetanse i bekjempelse av terror og sabotasje, hvor den også har nasjonalt bistandsansvar.

Innsatsleder tiltenkte BT oppgaven å søke etter gjerningsmenn dersom opplysninger var konkrete nok. Inntil så skjedde, skulle troppen disponeres til redningsarbeid og bygningssøk. BT gjennomførte søk i rammede bygninger, herunder i høyblokka, iført røykdykkerutstyr.

I tidsrommet mellom kl. 15.50 og 16.05 ble det formidlet opplysninger om antatt gjerningsmann og fluktbil mellom operasjonssentralen, innsatslederen og BT. Opplysningene ble, som nevnt, funnet for lite konkrete til å kunne avstedkomme tiltak. Det ble også ansett som sannsynlig at en eventuell flyktende gjerningsmann på det angjeldende tidspunkt hadde kommet seg langt vekk. Innsatsleder mente dessuten at ressurstilgangen på skadestedet var på et minimum i forhold til hva redningsarbeidet krevde. Videre vurderte han at det var behov for flere ressurser til søk i regjeringskvartalet. Avgivelse av mannskap fra redningsarbeidet til søk etter en gjerningsmann på det foreliggende grunnlag var således ikke aktuelt.¹⁵³

Søk etter gjerningsmannen ble ikke iverksatt.

BT var beskjeftiget med redningsoppgaver fram til det ble meldt om skyting på Utøya. Kl. 16.21 startet troppen søk inne i høyblokka.¹⁵⁴ Den ble også involvert i andre oppdrag i sentrum. Etter det kommisjonen kan se, var alt tilgjengelig

¹⁵¹ Operasjonsleders forklaring 5. mars 2012.

¹⁵² ABPDs evalueringsrapport og operasjonsleders forklaring, 5. mars 2012.

¹⁵³ Innsatsleders forklaring, 6. mars 2012. Han understreket at det var ressurshensyn som tilsa en slik vurdering, hadde han hatt nok ressurser, ville dette kunne blitt prioritert.

¹⁵⁴ Tidspunktet hentet fra OPDs tidslinje overlevert kommisjonen, 22JK, j.post 379.

mannskap fra troppen disponert til søk og redning, bortsett fra en patrulje (D 35) som sto i beredskap med tre mann i tilfelle nye anslag.¹⁵⁵ Samtidig var mannskaper fra Oslo brann- og redningsetat (OBRE) på stedet med sine mannskaper, herunder også røykdykkere.¹⁵⁶

Kommisjonen konstaterer etter dette at BT i stor grad ble benyttet som redningsmannskap framfor å være i beredskap for øyeblikkelig innsats mot eventuelle nye anslag.

Etter kommisjonen syn var denne disponeringen ikke uproblematisk fordi den generelt svekket beredskapen mot nye anslag. Dette fordi mannskapene som var opptatt med søk i bygg eller med andre oppdrag, nødvendigvis måtte ha tid til å frigjøre seg derfra, hvilket ble en realitet da meldingen om skyting på Utøya kom. Patruljene brukte fra 10 til 15 minutter fra ordren om forflytning ble gitt til utrykningen startet.¹⁵⁷ Til sammenligning kunne D36, som var på vei til regjeringskvartalet for å bistå der, dra umiddelbart mot Utøya da ordren kom. Disponeringen av BT eksponerte dessuten troppen for uønskede hendelser i byggene. Kombinert med slitasje på mannskapene kunne dette ha svekket beredskapen ytterligere.

Kommisjonen understreker viktigheten av at politiet, selv i ekstreme situasjoner, klarer å prioritere adekvat mellom mange viktige – og til tider motstridende – hensyn. Med den rådende situasjonsforståelsen politiet der og da hadde, nemlig at det kunne være fare for nye angrep, mener kommisjonen, det gode formål til tross, at en vesentlig del av BT burde vært disponert som en ren beredskapsstyrke framfor å bli satt inn i redningsarbeidet. Kommisjonen mener videre at det ville vært naturlig at brannvesenets røykdykkerressurser ble benyttet, og at BT-ressurser først ble satt inn dersom det var ressursknapphet hos brannvesenet eller behov for supplerende kompetanse i søket.

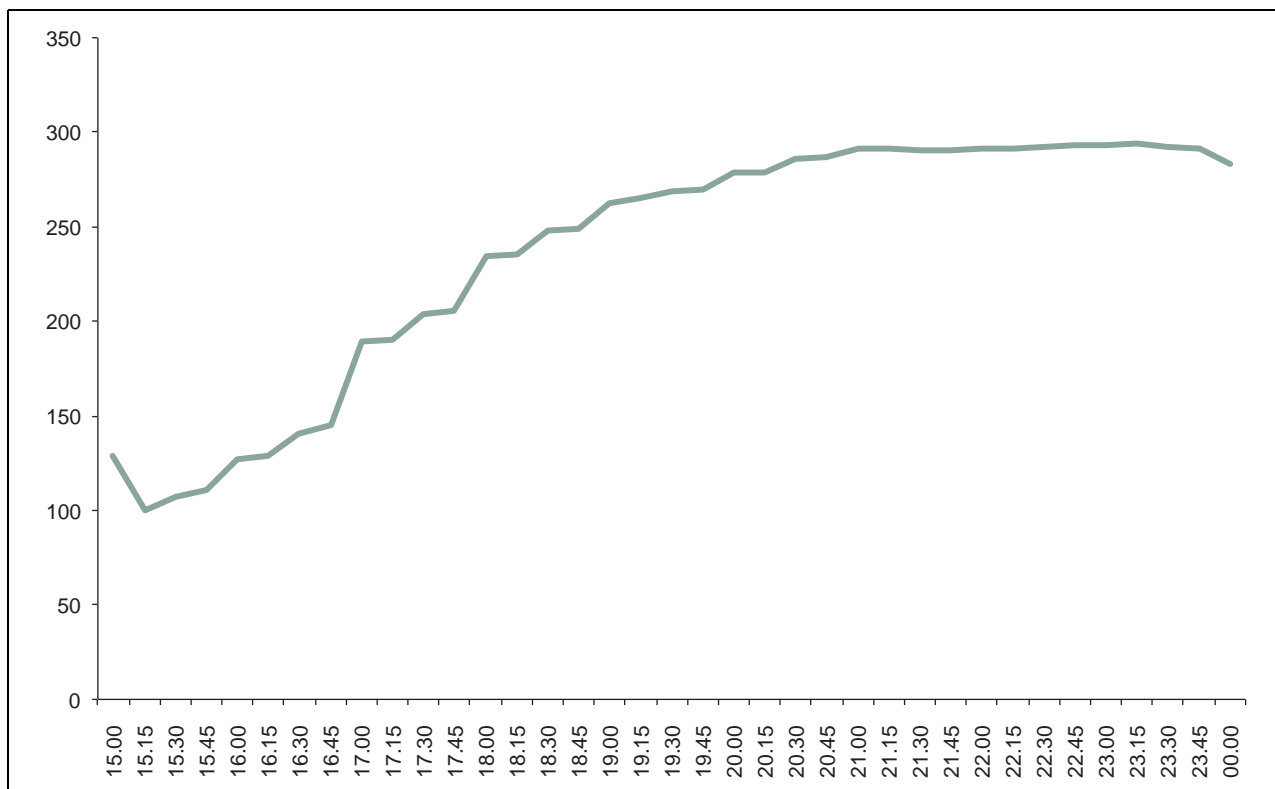
6.10 Om varsling og mobilisering

Politidistriktet manglet den 22. juli et massevarslingssystem. Varslingene ble hovedsakelig foretatt telefonisk, bortsett fra enkelte avdelingsvise varslingsløsninger på SMS. Hver avdeling/seksjon måtte iverksette varsling av egen organisasjon

¹⁵⁵ Forklaringer fra tjenestemenn fra BT.

¹⁵⁶ Oslo brann- og redningsetats «Hovedrapport 22.7.2011», 22JK, j.post 218.

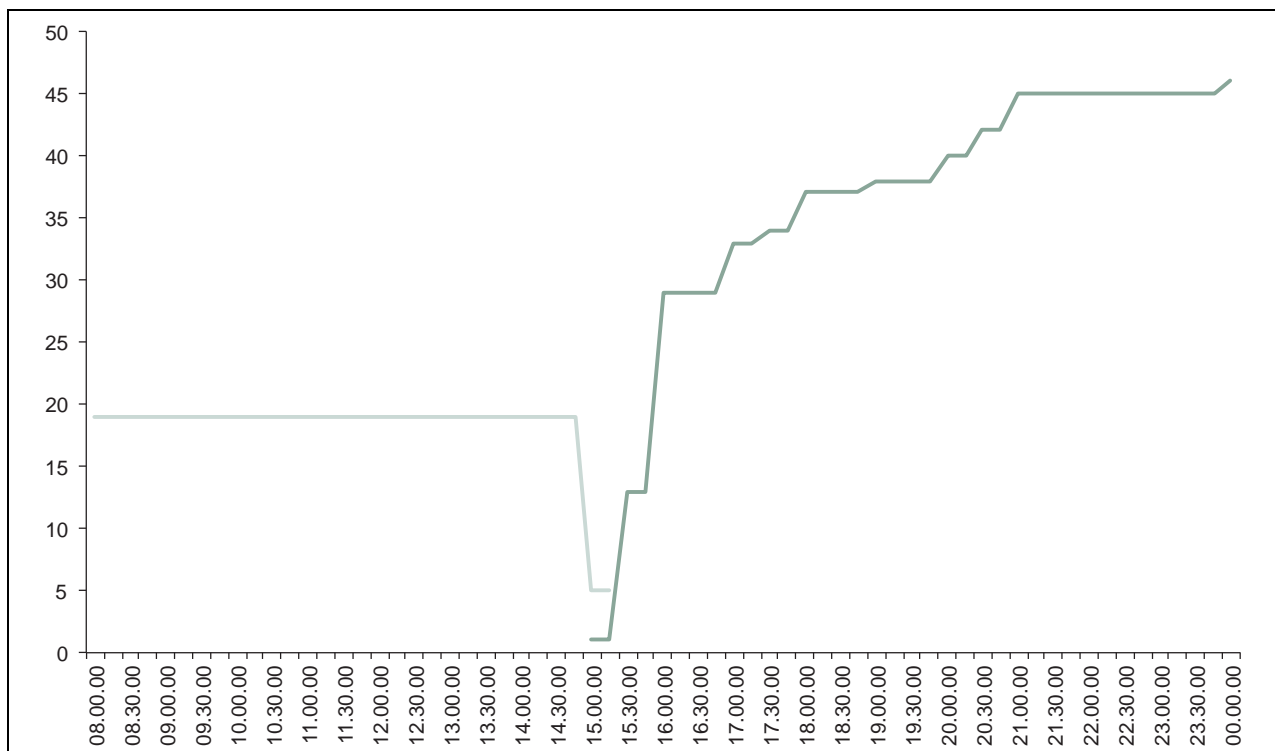
¹⁵⁷ BTs aksjonsleder har forklart at ordren kom kl. 17.32. Første patrulje kjørte ifølge GPS-data fra regjeringskvartalet kl. 17.42, den siste kl. 17.46. Se også punkt 7.4 om dette.



Figur 6.12 Mobilisering av innsatspersonell kategori 1, 3 og 4 22/7.

Oslo politidistrikt mobiliserte betydelige mannskaper.

Kilde: Kommisjonens analyse basert på TTA-data fra PDMT.



Figur 6.13 Beredskapstroppens mobilisering av personell 22/7.

Beredskapstroppens mobilisering var effektiv. 14 tjenestemenn var i beredskap med to timers klartid, men allerede kl.16.00 var 30 tjenestemenn mobilisert.

Kilde: Kommisjonens analyse basert på TTA-data fra PDMT.

basert på telefonlister. Dette framstår for kommisjonen som et både usikkert og tidkrevende varslingsystem.

Politidistriktet maktet imidlertid å mobilisere betydelige mannskaper, manglende beredskapsordninger og mindre robuste varslingsystemer til tross.

Operasjonsleder innså tidlig at kapasiteten på operasjonssentralen måtte styrkes. Innen en time var samtlige av operasjonssentralens pulter besatt, og tre ekstra operasjonsledere hadde ankommet.

Operasjonsleder tenkte ikke over å kalle inn personell fra andre stasjoner; «det var det ikke tid til».¹⁵⁸

Operasjonsleder brukte ikke systemet for felles varsling av staben, fordi varslingsserveren var knyttet til skjermen som viste de prioriterte alarmlinjene. Hun valgte derfor å varsle staben telefonisk ved bruk av en ferieliste fra e-postmottaket.¹⁵⁹

Kl. 15.32 var det telefonkontakt mellom operasjonsleder og aksjonsleder for BT, som da hadde to tjenestemenn på jobb. BT iverksatte mobilisering av egen beredskapsstyrke. Denne mobiliseringen var effektiv, og innen en time hadde BT 23 tjenestemenn i regjeringskvartalet.

Rett etter samtalen med aksjonsleder varslet operasjonsleder visepolitimester Sponheim, som besluttet at stab skulle settes. Han varslet vakthavende i POD og deretter politimester Gjengedal, som befant seg på ferie.¹⁶⁰ Visepolitimesteren ba også om at alle tilgjengelige ressurser skulle innkalles, at tilgjengelig mannskap ute skulle omdisponeres, og at alle avtroppende enheter skulle holdes tilbake.

Etter hvert fikk utestasjonene ansvar for varsling av egne mannskaper.¹⁶¹ Innsatspersonellet herfra mobiliserte også i stor grad på eget initiativ. Til sammen 271 tjenestepersoner ble kalt inn fra ferie i løpet av operasjonen.

Politidistriktet anmodet ingen av nabolistrikene om bistand i aksjonsfasen.¹⁶² Flere distrikter tilbød ressurser, men ble bedt om å vente til situasjonen var mer avklart. I tidsrommet mellom kl. 16.09 og 16.16 var det telefonkontakt med nabolistrikene vedrørende fluktbilen. Bortsett fra Follo politidistrikt iverksatte ingen av disse distriktene konkrete tiltak.

Kl. 16.16 ringte Vestfold politidistrikt og meldte at de kunne sende mannskaper. De meldte også at

de hadde iverksatt mobilisering av UEH for å kunne «trykke på knappen» og stille ressurser til rådighet.¹⁶³ Operasjonsleder hadde da inntrykk av at det var god styring av eget mannskap, og etter som staben var i gang, regnet hun med at ressursuttaket var styrt derfra.¹⁶⁴

Kl. 16.50 tok BT kontakt med 720-skvadronen på Rygge og meldte behov for en besetning som var trent og godkjent for antiterroroppdrag. BT tok også tidlig kontakt med FSK, og anmodet formelt om at FSK skulle settes i beredskap for å være i forkant av eventuelle sekundærangrep som politiet ikke hadde kapasitet til å håndtere selv. Varslingen og mobiliseringen av Forsvaret er behandlet i i kapittel 10.

I stedet for en proaktiv innkalling av tilgjengelige ressurser synes varsling til samvirkeaktørene i stor grad å ha blitt foretatt etter hvert som det oppsto behov for bistand.¹⁶⁵ Etter kommisjonens syn er dette ikke i tråd med situasjonsforståelsen om at man var utsatt for et terrorangrep, og at sekundærangrep kunne forventes. Det var heller ikke i tråd med tiltakene i eget planverk og den proaktive beredskapsmetodikken denne legger til grunn. Kommisjonen har imidlertid merket seg at mobiliseringen av andre politidistrikter og samvirkeaktører bedret seg utover kvelden.

6.11 Objektsikring

Politidistriktet hadde oppdaterte objektsikringsplaner.¹⁶⁶ Kommisjonens gjennomgang viser imidlertid at disse ikke ble benyttet, noe som kommisjonen mener i stor grad kan tilskrives den krevende arbeidssituasjonen nøkkelpersonell innledningsvis befant seg i.

Inntil stab var satt, var det operasjonsleders ansvar å vurdere hvilke objektsikringstiltak som skulle iverksettes.¹⁶⁷ Kommisjonens intervju med henne viser at dette ikke ble vurdert.¹⁶⁸ Etter at stab var satt, var det P3 som hadde dette ansvaret.¹⁶⁹ P3 reflekterte ikke over at det fantes et objektplanverk og fikk som nevnt heller ikke informasjon fra PST knyttet til trusselnivå og objektsikringsbehov.¹⁷⁰ I akutfasen vurderte han tilgan-

¹⁵⁸ Forklaring fra operasjonsleder 5. mars 2012.

¹⁵⁹ Forklaring fra operasjonsleder 5. mars 2012.

¹⁶⁰ PO-logg og forklaring fra visepolitimesteren 7. mars 2012.

¹⁶¹ Forklaring fra visepolitimester 7. mars 2012.

¹⁶² Romerike, Asker og Bærum og Follo.

¹⁶³ Vestfold politidistrikt, svar til POD 31. oktober 2011, 22JK, j.post 396.

¹⁶⁴ Forklaring fra operasjonsleder 5. mars 2012.

¹⁶⁵ Forklaring fra sjefen for spesialseksjonen 7. mars 2012.

¹⁶⁶ Materiale overlevert kommisjonen, gradert j.post 032.

¹⁶⁷ PBS I, 2011.

¹⁶⁸ Forklaring fra operasjonsleder 5. mars 2012.

¹⁶⁹ PBS I, 2011, pkt. 8.6.3.

gen på politipersonell som for knapp til å kunne ivareta andre oppdrag enn aksjonen i regjeringskvartalet. Visepolitimesteren og staben var av samme oppfatning, og da i all hovedsak som følge av meldingene om mistenkelige gjenstander i området.¹⁷¹

Uavhengig av planverket arbeidet imidlertid P3 med objektsikring og vurderte i den forbindelse flere offentlige bygg.¹⁷² Dette ble situasjonsrapportert til POD kl. 18.30.¹⁷³ P3 fikk utarbeidet en liste på 24 objekter som var aktuelle for sikring.¹⁷⁴ Det ble også tatt hensyn til åtte hatobjekter som var omtalt i manifestet.¹⁷⁵ Relativt tidlig fikk P3 informasjon fra operasjonsleder om at Stortinget etterspurte vakthold. Han visste at Stortinget hadde egne vakter og muligheter til å låse eget bygg og mente – på samme måte som operasjonsleder – at de ikke hadde kapasitet til å sende vaktmannskaper til Stortinget på dette tidspunktet.¹⁷⁶

Fram til meldingen om skytingen på Utøya var situasjonsforståelsen hos stabssjefen at statsforvaltningen var mål for angrepet. Etter denne nye meldingen så han forbindelsen mellom AUF og Arbeiderpartiet.¹⁷⁷ Det følger av situasjonsrapporten til POD kl. 19.30 og stabssjefens forklaring til kommisjonen at Arbeiderpartiet og Folkets Hus ba om vakthold, men at dette – etter en «hard prioritering» – ble avslått med råd om å tømme lokalene.

Politiet sikret raskt flere av egne bygg for å sikre egen operasjonsevne.¹⁷⁸

Kl. 20.05 var status på ressursdisponeringen til objektsikring blant annet seks tjenestepersoner på politihuset, kl. 20.45 ni tjenestepersoner i UD og cirka ti tjenestepersoner på Stortinget. Kl. 22.00 var det 14 tjenestepersoner i regjeringskvartalet.¹⁷⁹

Kl. 20.30 rapporterte staben til POD at politidistriktets egen etterretning tilsa at det var størst grunn til å frykte nye anslag mot myndighetsobjekter. Videre at PST ikke hadde gitt noen skriftlig trusselvurdering, men hadde antydning at regje-

ringskvartalet, statsministerens bolig og politiets bygninger kunne være aktuelle objekter.¹⁸⁰

Flere relevante objekter fikk vakthold utover kvelden.¹⁸¹ Dette skjedde imidlertid i stor grad etter initiativ fra andre enn staben og operasjonsentralen.

Det framgår av OPDs egevaluering at staben vurderte å benytte politireserven til objektvakthold, men den utgjorde en så vidt liten styrke at Forsvaret framsto som et bedre alternativ. Klokken 22.50 meldte Politidirektoratet at man hadde godkjent at Politireserven kunne innkalles. Staben vurderte Politireserven som en marginal ressurs, spesielt i fellesferien, og det hersket usikkerhet om hvorvidt de hadde nødvendige våpengodkjenninger. Det forelå allerede en avgjørelse knyttet til håndhevelsesbistand fra Heimevernet, som har objektsikring ved terrorberedskap som en av sine hovedoppgaver.¹⁸²

Utover natten iverksatte staben sikring av flere objekter. På morgenkvisten den 23. juli overtok bevæpnet militært personell flere objektsikringer. Etter hvert ble andre politidistrikter involvert i objektsikringer.¹⁸³ Til sammen ble 16 ulike objekter sikret.¹⁸⁴ Politireserven ble ikke benyttet.

6.12 Politiaksjonene mot gjerningsmannens bopeler

På bakgrunn av opplysninger gjerningsmannen ga i avhør, besluttet politiet å gjennomføre ransaking og eventuelt pågripe medsammensvorne på de adressene han kunne knyttes til.¹⁸⁵

Cirka kl. 20.45 rykket personell fra avsnitt for spesielle operasjoner (SO) ut til en leilighet i Hoff sveien sammen med mannskap fra avsnitt for teknisk og taktisk spaning (TTS). Underveis endret forutsetningene for oppdraget seg fordi opplysninger tilsa at det kunne være sprengstoff der. Leiligheten ble derfor holdt under oppsikt i påvente av at enheter fra BT og bombegruppen skulle komme til stedet. Det ble observert bevegelse inne i leiligheten, og man antok at dette var den siktedes mor. Det ble besluttet å ringe henne og be henne komme ut av leiligheten. Det ble gjort,

¹⁷⁰ Forklaring fra P3, 8. mars 2012.

¹⁷¹ Forklaring fra visepolitimester 7. mars 2012 og assisterende stabssjef 6. mars 2012.

¹⁷² Stabens hovedlogg, 22JK, j.post 379.

¹⁷³ Situasjonsrapport til POD av 22.7., kl. 18.30, 22JK, j.post 379.

¹⁷⁴ Forklaring fra P3, 8. mars 2012.

¹⁷⁵ Forklaring fra assisterende stabssjef, 7. mars 2011.

¹⁷⁶ Forklaring fra P3, 8. mars 2012.

¹⁷⁷ Forklaring fra assisterende stabssjef 7. mars 2011.

¹⁷⁸ Forklaring fra P3 8. mars 2012. OPDs egevaluering, s. 78-81.

¹⁷⁹ PO logg, hhv. hovedlogg, P1 og stab, 22JK, j.post 379.

¹⁸⁰ Situasjonsrapport til POD, 22.7., kl. 20.30, 22JK, j.post 379.

¹⁸¹ Forklaring fra P3 8. mars 2012. OPDs egevaluering, s. 78-81.

¹⁸² OPD egevaluering, s. 82.

¹⁸³ Forklaring fra assisterende stabssjef 7. mars 2011.

¹⁸⁴ P3 egevaluering pkt. 2.6 b, 22JK, j.post 379 og OPDs egevaluering.

¹⁸⁵ Fremstillingen bygger i det vesentligste på OPDs egevaluering.

og hun kom etter kort tid ut av leiligheten og ble tatt med til politihuset.

Leiligheten ble gjennom søkt uten funn av sprengstoff. Det ble deretter opprettet vakthold i påvente av taktisk og teknisk ransaking.

Kl. 19.35 ble Hedmark politidistrikt kontaktet med anmodning om å iverksette undersøkelser for å lokalisere gjerningsmannens bopel, som var opplyst å være en gård på Åsta øst. Lokalt politi rykket imidlertid ikke ut til gården da den var lokalisert kl. 20.00, men de ventet på at en enhet fra OPD kom til politistasjonen på Elverum.

SO fikk i oppdrag å dra til gården og sikre stedet raskest mulig, i samarbeid med lokalt politi i påvente av mannskap som kunne gjennomføre ransaking og eventuelle pågripelser. Personer som oppholdt seg på, kom til, eller forlot gården, skulle pågripes. SO rykket ut med åtte tjenestepersoner og var på Elverum politistasjon cirka kl. 20.30.

På Elverum politistasjonen ble mannskapene fra Oslo møtt av fungerende stasjonssjef og tre tjenestepersoner. SO orienterte lokalt politi om oppdraget og situasjonsforståelsen. Stasjonssjefen anmodet aksjonsleder fra SO om å lede gjennomføring av oppdraget og utarbeidet sammen med denne en plan for oppdraget.

Spanerne fra TTS, som rykket ut fra Oslo etter SO, kjørte direkte til gården og ankom som første politienhet først like før midnatt. Gården lå øde til, så forlatt ut og var helt mørklagt. Det ble ikke observert kjøretøy eller bevegelser der. Da SO ankom sammen med lokalt politi, opprettet de skjult vakthold mot veien som går forbi gården.

Det analoge politisambandet i Hedmark politidistrikt kunne under aksjonen den 22/7 og 23/7 ikke kommunisere med det digitale nødnett som OPD benytter. Av den grunn ble det besluttet at kun mobiltelefoner i samtalegruppe skulle benyttes. Kommunikasjonen ble svekket av at denne form for samband under innsats ikke fungerer optimalt.

Kl. 04.42 ankom mannskapene fra BT og bombegruppen. De gjennomførte søk i områder og bygninger på gården, mens mannskap fra SO holdt vakt rundt gården. Da søket var gjennomført, fikk SO melding om at det var funnet sprengstoff på stedet, men at det ikke var fare for selvantennning, med mindre noen fysisk tok seg inn og antente sprengstoffet.

Kl. 08.05 forlot enhetene fra OPD stedet samtidig, og mannskap fra Hedmark politidistrikt overtok vaktholdet.

Den kriminaltekniske etterforskningen på Vålstua gård pågikk i 14 dager. Politiet fant til

sammen 950 kg med sprengstoff av samme materiale som ble brukt i regjeringskvartalet, samt mange kjemikalier. Blant annet var store deler av låven dekket av fint aluminiumspulver. Breivik hadde beskrevet i manifestet at han hadde laget flere feller på gården, og politiet fryktet tidsinnstilte bomber. Dette gjorde arbeidet krevende.

Kommisjonen har merket seg at det gikk om lag 5,5 timer fra gjerningsmannen ble pågrepet, til det ble opprettet vakthold rundt gården. Eventuelle medsamsvorne ville ha hatt god tid til å flykte fra stedet og/eller forspille bevis. Etter kommisjonens syn skulle lokalt politi raskest mulig opprettet foreløpig vakthold rundt gården i påvente av at mannskapene fra Oslo ankom.

6.13 Avslutning

Etter å ha gått gjennom OPDs håndtering av eksplosjonen sitter kommisjonen igjen med inntrykk av at involverte tjenestemenn gjorde sitt ytterste for å løse situasjonen best mulig. Flere har utvist imponerende initiativ og oppgaveløsning, herunder pekes særlig på ekspedienten som mottok tipset om gjerningsmannen, og operatøren som senere fulgte dette opp. Nevnes bør også BT, som mobiliserte og organiserte egen beredskapsorganisasjon raskt og effektivt, var offensive overfor staben med hensyn til mulige nye angrep, og som omdisponerte så raskt omstendighetene tillot da meldingen om Utøya kom. Innsatsleder drev innsatsen på skadestedet framover med sikker hånd.

Til tross for tjenestemennenes kompetanse og innsatsvilje ser kommisjonen likevel flere svakheter i Oslo-politiets innsats. Mangelen på tiltak som korresponderte med oppfatningen om sekundæranslag mellom angrepene, er slående. Det samme gjelder politiets sviktende evne til å nyttiggjøre seg de gode vitneopplysningene om gjerningsmannen. Eget planverk ble i liten grad benyttet. Flere nærliggende tiltak som kunne vært iverksatt for å varsle samfunnet og øvrig politi om den antatte gjerningsmannen og bilen han kjørte i, ble ikke iverksatt. Det vil være spekulasjon å antyde at slike tiltak ville ha stoppet ham. Sikkert er det imidlertid at de etter omstendighetene ville kunne økt publikums årvåkenhet og politiets evne til å oppdage ham.

Hvorfor presterte ikke politiet bedre på disse områdene? Svaret på dette spørsmålet er sammenfatt. Kommisjonen peker imidlertid på at rammebetingelsene for operasjonsleder, som er en nøkkelfunksjon i beredskapsmessig sammenheng,

ikke var tilfredsstillende. Kapasitet som skulle vært brukt til planlegging, lederskap og koordinering, gikk med til å håndtere oppdukkende oppgaver. Operasjonssentralen var åpenbart underbemannet, og den overlot i praksis til innsatsleder å lede aksjonen på skadestedet alene, uten nevneverdig oppfølging og kontroll. Kommisjonen er kritisk til måten staben etablerte seg på, med gradvis involvering og ingen klar overgang fra linjeledelse til stabsledelse. Kommisjonen mener denne framgangsmåten skapte uklarheter og var egnet til å svekke operasjonsleders – og senere stabens – styringsevne.

Verken ledelsen på taktisk eller operativt nivå hadde de første timene oversikt over hvilke ressurser som var tilgjengelige, og man synes å ha disponert ut fra et snevrere ressursbilde enn det som faktisk forelå. Kommisjonen ser også at politidistriktet i liten grad var i stand til å etablere og vedlikeholde en felles situasjonsforståelse. Kritisk informasjon nådde ikke fram dit den skulle, og medførte at den operative ledelsen manglet evne

til kunnskapsbasert ledelse i tiden mellom anslagene.

Dersom én enkeltfaktor skal trekkes fram som den antakelig viktigste som forklaring på at situasjonen ble slik, peker kommisjonen på fraværet av et godt skriftlig informasjonsdelingssystem. Politidistriktet manglet, på samme måte som andre politidistrikter, et velfungerende loggføringssystem som muliggjorde rask og sikker deling av kritisk informasjon på operativt nivå. Videre var all kommunikasjon til og fra patruljene talebasert. Dette gjorde informasjonsflyten sårbar. I tillegg til potensiell forringelse av kvaliteten på tjenesteutførelsen kunne den mangelfulle evnen til å dele informasjon også gått ut over tjenestemennenes sikkerhet.

Kommisjonen mener at systemer for skriftlig informasjonsdeling, på og mellom de ulike nivåene, ville økt politiets prestasjonsevne 22/7 og bidratt til bedre oversikt, bedre koordinering og bedret kunnskapsgrunnlag for de beslutninger som ble truffet.

Kapittel 7

Politiaksjonen Utøya

7.1 Introduksjon

Kommisjonens gjennomgang av politiaksjonen på Utøya viser at politiet raskt mobiliserte en stor aksjonsstyrke til landsiden ved Utøya. Politiets samhandling var imidlertid ikke god nok, og politiet greide ikke å nyttiggjøre seg de sivile båtresursene som var tilgjengelige, tidlig nok. Dette førte til at politiet ankom til øya senere enn de ellers kunne ha gjort.

Politiets egen båt ble overlastet og fikk motorstans på vei mot øya etter en kort ferd i sakte fart. Overlastingen gjentok seg da en sivil båt kom politiet til unnsetning. Framrykkingen fikk først akseptabel framdrift etter at styrken hadde fordelt seg i to båter.

Etter at politiet ankom til øya, aksjonerte polititjenestemennene resolutt med betydelig fare for eget liv.

Sikringen og frigivelsen av øya var krevende og preget av usikkerhet for at flere gjerningsmenn kunne oppholde seg der. Styrker fra flere politidistrikter opererte på øya samtidig uten å kunne kommunisere med hverandre på en felles sambandsplattform. Dette vanskeliggjorde politiets arbeidssituasjon i betydelig grad. Politiet gjennomførte likevel rask evakuering etter å ha utført en betydningsfull førstehjelpsinnsetning under krevende omstendigheter. Også i denne fasen fikk de sivile båtresursene en avgjørende betydning.

I dette kapitlet skal vi gå nærmere inn på de kritiske valgene som ble gjort, og beskrive hvilken betydning de fikk for utfallet av politiaksjonen. Hva skjedde, og hvorfor ble disse valgene gjort? Varsling, mobilisering, ledelse, oppmøtested, aksjonsvilje, tilgang på båter og kommunikasjon er viktige temaer.

Til grunn for kommisjonens beskrivelser og vurderinger ligger et omfattende materiale. En rekke personer er intervjuet, noen flere ganger, og politidokumenter er innhentet. Lydlogger, teledata, GPS-data, videoopptak, fotografier med mer er analysert og sammenstilt. Kommisjonen kan derfor knytte tidspunkter til sentrale hendelser, angi hvor

ressurser befant seg i forhold til hverandre, og påvise hvilket handlingsrom politiet hadde i sann tid.

Framstillingen går tett inn på enkeltpersoner. Dette er nødvendig for å kunne belyse hvordan handlingsrommet ble utnyttet. Kommisjonen finner imidlertid grunn til å understreke at det ikke kan forventes at en ekstraordinær hendelse som denne lar seg håndtere uten feilbeslutninger.

Før vi tar for oss politiaksjonen på Utøya 22/7, skal vi se nærmere på Nordre Buskerud politidistrikts (NBPD) organisering og ressurser.

Et lite distrikt, med presset økonomi

NBPD er et lite politidistrikt. I 2011 hadde distriktet 116 politiutdannede tjenestemenn. Dette utgjør 1,40 polititjenestemenn per 1000 innbygger, som er litt under gjennomsnittet i landet.¹ Politidistriktet dekker en befolkning på cirka 80 000, og strekker seg over tolv kommuner. Det er drøyt 25 mil mellom ytterpunktene.

I 2010 hadde politidistriktet en anstrengt økonomi, hvilket førte til at politimesteren, etter å ha orientert Politidirektoratet, gjennomførte 18 kostnadsreducerende tiltak for å komme i budsjettbalanse. Ett av disse tiltakene var periodevis alenevakt på operasjonsentralen.

Planverk i liten grad tilpasset lokale behov

Politidirektoratet (POD) førte tilsyn med distriktet i 2008. Her ble det konkludert med at beredskapssystemet hadde forbedringspotensial knyttet til både tilgjengelighet, involvering av driftsenhetene, opplæring og bruk.

Politiets egenervaluering etter 22/7 fant at politidistriktet i liten grad hadde tilpasset og implementert lokalt planverk for de beredskapsområdene som var aktuelle denne dagen.

¹ Rammen er på 180 stillingshjemler, men de økonomiske rammene tillot bare en bemanning på 168 tjenestemenn, hvorav altså 116 med politiutdanning.

Politidistriktet hadde mottatt PODs rundskriv 2010/12 om tiltak ved trusler om terrorhandlinger i oppdatert versjon i januar 2011. Dette planverket var under implementering.²

Øvelse og trening

Stabssjefen har overfor kommisjonen framholdt at det var vanskelig å skape rom for trening og øvelse generelt. Dertil var øvelser dyrt.³ Øvelsesvirksomheten ble derfor holdt på et minimum.⁴ Tilsvarende har lederen for utrykningsheten (UEH) fortalt om praktiske problemer med å få gjennomført den obligatoriske operative treningen.⁵

I 2010 gjennomførte politidistriktets operative politimannskaper opplæring og trening i samsvar med gjeldende krav og i henhold til årlige temalister fra Politihøgskolen. I treningsopplegget inn gikk skyting og taktiske øvelser. To av treningsdagene dette året tok utgangspunkt i temaet «skyting pågår». Videre ble det avholdt seks distriktsøvelser dette året, hvorav én gjaldt skoleskyting. I 2011 hadde UEH-styrken hatt ytterligere én treningsdag knyttet til dette temaet.

Operativ organisering og beredskap

Politidistriktet var før 22/7 inndelt i tre vaktområder.⁶ Den operative virksomheten ble ledet fra operasjonssentralen på Hønefoss politistasjon, som var utstyrt med tre operatørstasjoner. Distriktet hadde sju operasjonsledere og ni operatører.⁷ Det var lagt opp to nødlinjer til sentralen (112-linjer).

Distriktet hadde 84 tjenestemenn godkjent for innsats i skarpe oppdrag, hvorav 72 hadde såkalt IP-4-godkjenning og 12 IP-3-godkjenning. Sistnevnte utgjorde politidistriktets UEH-enhet, som var foretrukket ved løsning av skarpe oppdrag. Av disse tjenestegjorde 10 ved Hønefoss politistasjon.

Den patruljerende styrken var organisert i vaktlag med forhåndsutpekte innsatsledere knyttet til hvert lag. Når den faste innsatslederen ikke

var i tjeneste, fungerte vaktlagets nestkommanderende som innsatsleder.

Distriktets båt var stasjonert ved Hønefoss politistasjon. Båten var en 16 fots Zodiac RIB utstyrt med en 75 hk påhengsmotor. Den var registrert for ti personer, og estimert makshastighet med to personer om bord var 35 knop. Det var utpekt faste båtførere som hadde avholdt øvelser med båten. Videre var det forhåndsutpekt utsetningsplasser. Politiet hadde også tilgang til det lokale brannvesenets båt.

Staben hadde per 22/7 ikke gjennomgått Politihøgskolens stabsopplæring og heller ikke søkt om deltakelse på denne. Stabssjefen har i intervju med kommisjonen opplyst at det ofte ble satt stab, og at stabsmedlemmene dermed fikk mye trening i stabsarbeid. I andre intervjuer gis det derimot uttrykk for at det hadde vært få stabsøvelser, og at ikke alle stabsmedlemmene følte seg trygge i sine roller. I evalueringen etter en øvelse våren 2011 gis det uttrykk for at distriktets stabsrom var mindre hensiktsmessig: Det var trangt og mangelfullt utstyrt.⁸

Utover styrken som til enhver tid var på vakt, forelå det ingen beredskapsordninger som sikret tilgang på ekstra mannskap dersom behov oppsto. Det var derfor i stor grad basert på tilfeldigheter om politidistriktet klarte å mobilisere tjenestemenn ved behov for ekstra bemanning. Ordningen var spesielt sårbar i ferietiden. Det var ikke foretatt noen særskilt risikovurdering av verken mobiliseringsevnen eller sårbarheten på operativ kompetanse i forbindelse med ferieavviklingen, men stabsmedlemmene hadde utpekte stedfortredere, og innsatslederne og deres nestkommanderende fikk ikke avvike ferie samtidig.⁹

Bortsett fra et SMS-basert varslingssystem for staben (som ikke ble benyttet 22/7), manglet politidistriktet system for massevarsling. Innkalling av ekstra innsatspersonell baserte seg på telefonvarsling av hver enkelt.

Politiet hadde ingen beredskapsplaner knyttet til AUFs sommerleir.

Sommerleieren på Utøya har gjennom 30 år trukket seg et stort antall ungdommer fra hele landet, i 2011 også flere utenlandske deltakere. Etter det kommisjonen har brakt på det rene, hadde politidistriktet ikke gjort risikovurderinger av arrangementet verken med hensyn til den store ansamlingen av ungdom eller faren for alvor-

² Nordre Buskerud politidistrikts (NBPD) brev til kommisjonen av 15. juni 2012, 22JK, j.post 641.

³ Stabssjefens forklaring til kommisjonen.

⁴ NBPDs egnevaluering 22/7, s. 32.

⁵ UEH-leders forklaring til kommisjonen.

⁶ Hallingdal, Nore og Uvdal var øvre vaktområde, Modum, Sigdal og Krødsherad midtre, og Ringerike, Hole og Jevnaker nedre. Utøya lå i nedre vaktområde.

⁷ En av de faste operasjonslederne var til enhver tid beordret til UP, slik at det reelle tallet på operasjonsledere var seks. Bare to av operatørene var fulltidsansatt på sentralen. NBPDs egnevaluering kapittel 4.3.

⁸ 22JK, j.post 136.

⁹ NBPDs egnevaluering kapittel 4.3.

lige hendelser som brann, ulykker og ordensforstyrrelser. I årenes løp hadde politiet ikke registrert problemer i tilknytning til arrangementet, og det var heller ikke listet som observasjonsobjekt for de patruljerende mannskapene. Når myndighetspersoner som vanligvis hadde behov for livvakter, besøkte øya, ble nærsikringen ivaretatt av PSTs livvaktjeneste. Tidvis hadde politidistriktet hatt en patrulje i området under slike besøk.

AUF hadde etablert egne sikkerhets- og beredskapstiltak under sommerleiren.¹⁰ For å ivareta sikkerheten var det innleid to eksterne sikkerhetsvakter, hvorav én var politimann av yrke. I tillegg var det dannet et vaktlag blant ungdommene selv som patruljerte på øya hele døgnet. Vaktene skulle ivareta ro og orden, passe på at ungdommene hadde det bra, og sikre at ikke uvedkommende fikk tilgang til øya via båt.

Ved Utøya brygge landsiden var det en kontroll av alle som dro over til øya. Leiren var rusfri, og bagasjen ble visitert for rusmidler, primuser, kniver og andre farlige gjenstander.¹¹

Det var tatt forholdsregler mot brann gjennom en egen branninstruks, samt en avtale med Hole kommune om at en brannbil ved behov kunne transporteres på fergen MS Thorbjørn.¹² I tilfelle evakuering har kommisjonen fått oppgitt at det var fire båter tilgjengelig, men at det ikke forelå noen konkret evakueringsplan.

I tilfelle skader og sykdom var Norsk Folkehjelp til stede på øya for å yte medisinsk bistand. Norsk Folkehjelp hadde med eget telt og utstyr, og en av de fire båtene var tiltenkt til transport ved medisinsk behov.

Det hadde ikke tidligere vært behov for å tilkalle politiet under sommerleiren, og øya ble oppfattet som et trygt sted.¹³

¹⁰ Det er Utøya AS som eier og driver øya. AUF eier samtlige aksjer i Utøya AS. I tillegg til de sikkerhetsregler Utøya AS har etablert, hadde AUF egne sikkerhet- og beredskapstiltak for sommerleiren.

¹¹ De fleste deltakerne var forhåndspåmeldt gjennom sine respektive fylkeslag. Hvert fylkeslag foretok gjennom påmeldingen en kontroll av hvem som ble med. Man kunne også registrere seg ved oppmøte på Utøya brygge og kjøpe dagspass der. Alle som var på Utøya, hadde et bånd som viste at de var påmeldt. Listene som forelå digitalt, var ikke alltid oppdatert, da det var påmeldte som ikke møtte, mens andre møtte i stedet. Det er imidlertid overfor kommisjonen forklart at det var god kontroll med hvem som var til stede, da fylkeslederne kjente deltakerne i eget fylke. Det var ingen formell aldersgrense. De yngste deltakerne ble etter det kommisjonen har fått opplyst passet ekstra på av delegasjonsledere fra hvert fylke.

¹² Branninstruks, Arrangør, Utøya.

7.2 Status 22/7 kl. 17.24

Nordre Buskerud politidistrikt

Utøya ligger i vaktområdet til Hønefoss politistasjon. Det var fem polititjenestemenn på vakt, hvorav to var disponert til etterforskning i sivilt antrekk og tre til uniformert patruljetjeneste. To av de uniformerte tjenestemennene og den ene etterforskeren var operativt godkjent for væpnede oppdrag.

Operasjonslederen var alene på vakt.

De operativt godkjente tjenestemennene fulgte nyhetssendingene om eksplosjonen i Oslo fra vaktstyrkens oppholdsrom, som ligger vegg i vegg med operasjonssentralen. En tjenestekvinne som hadde gått av vakt kl. 16.00, oppholdt seg sammen med dem. Også hun var godkjent for bevæpning. Disse fem utgjorde dermed den operative styrken som var tilgjengelig for umiddelbar innsats, hvorav den ene fungerte som innsatsleder.

Distriktet hadde ikke registrert noen form for varsling om eksplosjonen, men både operasjonslederen og den operative styrken var kjent med den via nyhetene. Det var ikke satt i verk noen lokale beredskapshevende tiltak eller andre særskilte sikringstiltak. Operasjonsleder hadde forsøkt å ringe operasjonssentralen i Oslo, men fikk ikke svar.¹⁴ Betjentene på pauserommet skal på et tidspunkt ha diskutert om de skulle klargjøre for eventuell bistand til Oslo politidistrikt (OPD). Da det ikke var anmodet om bistand, valgte de å la dette være.¹⁵

¹³ Forklaring generalsekretær i AUF 20. juni 2012, og forklaring leder i AUF 18. juni 2012

¹⁴ Operasjonsleder hadde ikke mottatt riksalarmen som ble sendt av Kripos kl. 16.43. Ifølge politiets evalueringsrapport var maskinen slått på, men skjermen var gått i dvalemodus. I tillegg var ikke maskinen riktig innstilt for automatisk visning av innkomne varslinger og riksalarmer. Dessuten var det heller intet lydsignal som ga varsel ved innkomne alarmer. For å bli oppmerksom på eventuelle riksalarmer måtte en derfor manuelt gå inn i mappestrukturen og lete dem fram.

Operasjonsleders manglende kjennskap til riksalarmen bekreftes av en telefonsamtale hun hadde med en ansatt ved legevakten på det lokale sykehuset. I samtalen, som fant sted kl. 17.19, altså før angrepet på Utøya, fortalte operasjonsleder at hun ikke hadde fått noen riksalarm. Samtidig som hun sier dette, høres det at hun skriver på tastaturet. Den ansatte ved legevakten sier at Drammen og Bærum legevakt hadde igangsatt katastrofealarm. I denne samtalen nevnte den ansatte på legevakten at det var mange ungdommer på Utøya, og at de kanskje hadde behov for «krisehåndtering i forbindelse med bombeeksplosjonen».

7.3 Melding om skyting på Utøya

Nordre Buskerud, Søndre Buskerud og Oslo politidistrikter ble alle varslet nesten samtidig om at en mann iført politiuniform skjøt ungdommer på Utøya.

Distriktene var imidlertid ikke i stand til å dele informasjonen på tilfredsstillende måte. Dette skyldes manglende felles sambandsplattform, manglende direktelinjer mellom operasjonssentralene og manglende system for skriftlig deling av informasjon på taktisk og operativt nivå.

Nordre Buskerud politidistrikt

Politidistriktet mottok første melding kl. 17.24.26. Operasjonsleder ble da koblet på et nødanrop som Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK) hadde mottatt fra en mann på Utøya. Noe av det aller første hun hørte mannen si, var at han var båtfører «her ute», og at han skulle prøve å komme seg til båten. Operasjonsleder gjentok da «båt». I løpet av den videre samtalen, som varte i vel ett minutt og 25 sekunder før den ble brutt, opplyste vedkommende at han var på Utøya, og at det var

«[...] en mann som går rundt og skyter. Han er utkledd som politi.»¹⁵

Det ble også sagt at «han har automatvåpen».

Lydfilen gjengir en oppstykket samtale fordi flere av deltakerne snakket samtidig. Etter hvert trakk AMK-operatøren seg ut, men før den direkte kommunikasjonen mellom innringeren og politiets operasjonsleder kom i gang, brøt en annen AMK-operatør forstyrrende inn, hvorpå samtalen etter kort tid ble brutt.

Innringeren var vaktmester på Utøya. Dette ble opplyst til AMK før politiet var koblet på. Han var også skipper på MS Thorbjørn, fergen som ble benyttet til transport mellom øya og kaianlegget på fastlandet. Han hadde vært vitne til de første drapene og var den første som ringte nødnummer for å varsle.

Mens operasjonslederen satt i denne samtalen, begynte det å ringe på den andre av sentralens to nøddinjer. To tjenestemenn fra det tilstøtende oppholdsrommet bemannet da de to ledige

operatørstasjonene.¹⁷ Den ene av dem var innsatslederen, som kl. 17.25 besvarte et anrop fra en gutt som meldte om skyting «overalt» på øya, at det var panikk og kaos, og at folk hadde løpt ut i «kantene» på øya. Samtidig besvarte den andre politibetjenten et anrop fra en jente på øya som også meldte om skyting. Ingen av disse melderne hadde sett gjerningspersonen og hadde heller ingen opplysninger om ham.

Kl. 17.28 ringte AMK til operasjonsleder og opplyste at de hadde fått inn flere meldinger om skyting på Utøya. Skadeomfanget var ikke kjent, men ifølge innringerne ble det skutt med automatvåpen, og gjerningspersonen var utkledd som politi. AMK kunne videre opplyse at vaktmesteren på Utøya var innringer i samtalen politiet var blitt koblet på, og oppga telefonnummeret hans. Operasjonsleder ba om at alt tilgjengelig ambulansemannskap ble sendt ut.¹⁸

Operasjonsleder fortsatte å ta imot meldinger fra øya, samtidig som hun raskt iverksatte varsling og innkalling av ekstramannskaper. De tilstedeværende tjenestemennene ble involvert i dette, blant annet fikk etterforskeren, som senere skulle inngå i første patrulje (P-30), beskjed om å varsle UEH. Han hadde ikke tilgang til noen varslingsliste, men hadde nummeret til to av tjenestemennene i UEH-styrken lagret på sin private telefon. Han lyktes bare i å varsle den ene, nemlig vedkommende som senere ble aksjonsleder.

Den andre tjenestemannen, som senere inngikk i den første patruljen som rykket ut, varslet fungerende politimester og innhentet tillatelse til bevæpning med både pistol og maskinpistol.

Innsatspersonellet gjorde seg deretter klar for utrykning. Operasjonsleder var da alene på sentralen inntil den gjenværende etterforskeren kom til.

Søndre Buskerud politidistrikt

Kun sekunder etter at meldingene innkom til NBPD, begynte også operasjonssentralen i Søndre Buskerud politidistrikt (SBPD) å motta nødanrop. Dette skyldtes en teknisk feil som medførte at nødanrop gjort fra telefoner med NetCom-abonnement ble formidlet til nabodistriktet.

Første anrop kom kl. 17.25.37 og ble besvart av operasjonsleder. Innringeren var en jente som

¹⁵ P-30 A forklarte at ved et tidspunkt foreslo han høyt at de kanskje burde «gå ned og kikke på noe utstyr. Begynne å rigge en bil. Et eller annet i forhold til at de kunne bli trukket til Oslo». Men de ble enige om at siden det ikke var kommet noen bistandsanmodning, skulle de ikke gjøre noe mer ut av det.

¹⁶ Lydlogg fra NBPD, 22JK, j.post 519.

¹⁷ Operasjonssentralen har tre arbeidsstasjoner for operatører. En er forbeholdt operasjonsleder, og de to andre er for operatører.

¹⁸ Ved operasjonssentralen i Hønefoss betjenes to analoge telefonlinjer som brukes til nødanrop. Dersom begge linjene er opptatt, får innringeren opptattsignal. Begge linjene ble bemannet.

oppholdt seg i Kafébygningen på øya. Hun meldte at det var skyting på «... AUFs sommerleir på Utøya, i Tyrifjorden i Hole kommune».¹⁹ Mens denne samtalen pågikk, var gjerningspersonen inne i bygningen og skjøt. Skuddene og skrikene fra dem som ble beskytt, hørtes svært tydelig. Melder hadde ingen opplysninger om gjerningspersonen, men etter hvert kom det flere anrop med beskrivelse av en person iført politiuniform som skjøt på dem som var på øya.

Oslo politidistrikt

Første melding innkom her kl. 17.26.²⁰ Operasjonssentralen kontaktet NBPD kl. 17.27 og fikk bekreftet at hendelsen var kjent for dem.

Staben i OPD ble kjent med skytingen kl. 17.29. Da ble Politidirektoratets utsendte liaison til staben oppringt av sin datter, som befant seg på Utøya. Han lot Beredskapstroppens (BT) representant i staben snakke direkte med henne. Denne samtalen gikk fra mobil til mobil og inngår derfor ikke i lydfilene kommisjonen har hatt tilgang til. Følgelig har det eksakte innholdet ikke latt seg verifisere. Tjenestemannen har forklart til kommisjonen at det ble meldt om én person i politiuniform som skjøt mot ungdommene på Utøya, og at de flyktet i panikk. På hans spørsmål opplyste melder at hun ikke hadde sett gjerningspersonen, at hun bygde på opplysninger fra andre, og at hun ikke visste om det var flere gjerningsmenn.²¹

7.4 Utrykningen

Kl. 17.29 var altså Nordre Buskerud, Søndre Buskerud og Oslo politidistrikter varslet om at en mann i politiuniform skjøt ungdommer på Utøya. Distriktene igangsatte utrykning uavhengig av hverandre.

Nordre Buskerud politidistrikts utrykning

Alle tilgjengelige mannskaper, bortsett fra etterforskeren som senere bisto på operasjonssentralen, klargjorde seg raskt for utrykning. De iførte seg verneutstyr og bevæpnet seg med begge



Figur 7.1 Kart over aksjonsområdet.

våpen. Situasjonsforståelsen var at én mannsper-son i politiuniform skjøt mennesker på Utøya.

Sammensetningen av patruljene skjedde tilfel- dig.²² Det ble heller ikke lagt noen plan for hvor- dan oppdraget skulle løses. Det framsto imidlertid som klart at det ville bli behov for båt. Innsatslede- ren, som også var båtfører, sørget for at politibå- ten ble med ut.

Første patrulje, P-30, kjørte fra stasjonen kl. 17.38.²³ Den var bemannet av den operativt godkjente etterforskeren, heretter omtalt som P 30 A, som var sivilt antrukket, og en fra den uni- formerte patruljestyrken, heretter omtalt som P 30 B. Begge var bevæpnet med pistol og mas- kinpistol og iført adekvat verneutstyr.

Patruljen fikk ordre av innsatslederen om å kjøre i retning mot Utøya og få «... øyner på objektet ...». Det framstår som noe uklart hvorvidt Utøya brygge landsiden ble angitt som bestemmel-

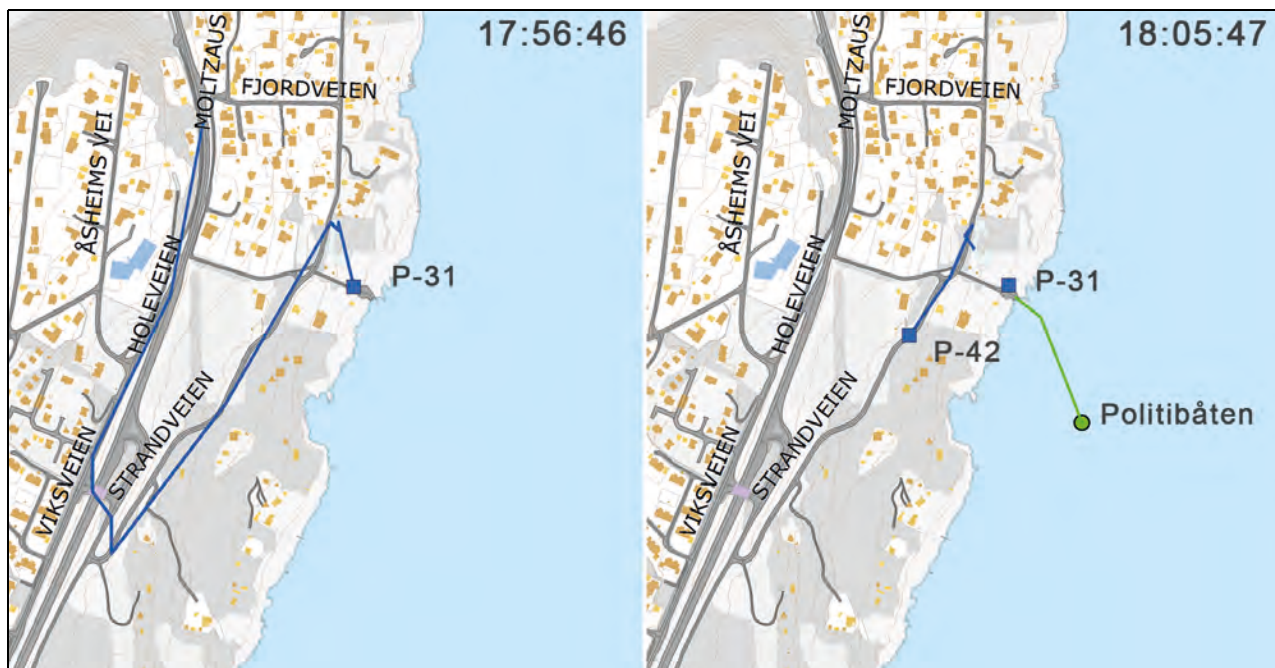
¹⁹ Lydlogg fra SBPD, 22JK, j.post 422.

²⁰ OPDs egenevaluering, *Evaluering 22/7*, revidert versjon 27. februar 2012.

²¹ Forklaring NK BT og tjenestemann 33, 18. januar 2012. Se også pkt. 7.11.

²² Forklaring fra P-30 A.

²³ Kommisjonens tidsangivelse er basert på GPS-data fra tje- nestebilen, samt sambandsmelding fra P-30 A om lag kl. 17.38.30, hvor det på spørsmål fra operasjonsleder om alle «fem» var reist ut, ble svart at P-30 var «på vei ut». Dette er noen minutter senere enn politiet selv har lagt til grunn i ettertid, se for eksempel NBPDs egenevaluering.



Figur 7.2 GPS-plot som viser utsettingen av politibåten.

I bildet til høyre vises hvordan patruljen P-42 blir sendt landveien mot Utøya.

Kilde: Kommisjonens analyse basert på VTS-data fra PDMT. Båtens posisjon er et estimat.

sessted før utrykningen startet, men kommisjonen finner dette mest sannsynlig.²⁴

Kl. 17.47 ble patruljen oppkalt av operasjonsleder, som orienterte om at OPD var varslet, og at det kommer «heli etter hvert, mulig også Delta».²⁵

Kl 17.49 ble patruljen kalt opp av aksjonsleder, som spurte om de var langt unna «kaianlegget». Han ba dem være forsiktige når de gikk ned «dit», og om å holde observasjon mot øya. Kl. 17.51²⁶ meldte aksjonsleder til patruljen at de satte ut båt ved Vanførehjemmet, og at brannvesenet også var på vei i båt.²⁷

P-30 ankom til Utøya kai landsiden kl. 17.52 etter en kjøretid på vel 14 minutter.²⁸

²⁴ Kl. 17.49.36 ble patruljen kalt opp av aksjonsleder som spurte om de var langt unna «... kaianlegget». Patruljen svarte at de nærmet seg Utøya. Aksjonsleder repliserte med «... vær forsiktige når dere går ned dit». Aksjonsleders spørsmål viser at han visste hvor patruljen skulle. Gjennomgang av teledata viser at det ikke hadde vært telefonisk kontakt mellom aksjonsleder og patruljen, hvilket gjør det mest sannsynlig at endepunktet for P-30 var fastsatt da utrykningen startet. Dette støttes også i noen grad av P-30 As forklaring til kommisjonen.

²⁵ Lydlogg NPBD, 22JK, j.post 395.

²⁶ Lydlogg NPBD, 22JK, j.post 395.

²⁷ Operasjonsleder meldte i sambandsmelding, som startet kl. 17.37.56, til daværende innsatsleder at «brannvesenet er på vei og setter ut båt».

²⁸ Kommisjonens tidsangivelse er basert på GPS-data fra tjenestebilen.

Etter at den første patruljen hadde rykket ut, begynte innsatsleder å klargjøre båten, som sto på en henger i garasjen. Den var ikke utrykningsklar, og innsatsleder måtte fylle luft i en pongtong og bensin på tanken. Mens han gjorde dette, registrerte han at politibetjenten som senere skulle bli aksjonsleder, ankom til stasjonen. Innsatsleder tenkte at han ville ha vedkommende, som hadde bakgrunn fra BT, med, og ventet derfor på at han skulle bli klar. I mellomtiden hjalp han til med å klargjøre politibetjentens personlige utstyr.

Kl. 17.48 rykket de to ut som P-31. De var bevæpnet, iført verneutstyr og hadde med seg båten på tilhenger.

Innsatsleder besluttet å sette båten ut ved Vanførehjemmet, nord i Steinsfjorden.²⁹

Patruljen ankom til utsettingsstedet rett før kl. 17.57, satte ut båten og kjørte med båt derfra litt over kl. 18.05 og var ved broen over til Storøya rett før kl. 18.11.³⁰

²⁹ Det er i ettertid blitt kritisert at båten ikke ble satt ut nær Utøya. Kommisjonen finner ikke politiets beslutning kritikkverdigg. Båten var rask og kunne ta seg fram uavhengig av eventuelle trafikkhindringer. Videre pekes det på at båtføreren var godt kjent på det aktuelle utsettingsstedet, hvilket frammet trykgheten i operasjonen, framfor å velge et sted som tidligere ikke hadde vært benyttet.

³⁰ Dette er kommisjonens estimat, som bygger på analyser av GPS-data fra politiets tjenestebiler, lydfiler, foto- og videomateriale og teletrafikk.

En tredje patrulje rykket også ut fra stasjonen. De to uniformerte betjentene fikk med seg en polititjenestekvinne som raskt hadde møtt fram på stasjonen. Deres utrykning ble noe forsinket fordi de ikke fikk start på tjenestebilen og måtte bytte over til en annen bil. Rett over kl. 17.53 ble det meldt på sambandet at denne patruljen, P-42, hadde kjørt fra stasjonen.

Politiførstebetjenten som senere ble innsatsleder på Utøya, ble også tilkalt hjemmefra. Han ankom til stasjonen idet P-31 kjørte ut med båten. Han gjorde seg raskt utrykningsklar og tok også et skarpskyttervåpen med seg. Også han hadde bakgrunn fra BT. Han hørtes på sambandet første gang rett før kl. 17.56 med en melding om at han var på vei «utover».

Politidistriktet hadde på det tidspunkt fire biler med i alt åtte bevæpnede tjenestemenn, hvorav to med erfaring fra BT og et UEH-mannskap underveis. I lys av den styrken som var disponibel da første melding kom, klarte altså politidistriktet relativt raskt å mobilisere en slagkraftig aksjonsstyrke. Dette skyldtes at nøkkelpersonell tilfeldigvis var tilgjengelig og møtte på svært kort varsel, samt at en tjenestekvinne som hadde gått av vakt, fortsatt oppholdt seg på stasjonen.

Beredskapstroppens utrykning

BT hadde to tjenestemenn på vakt da bomben i Oslo eksploderte. En time senere var 23 tjenestemenn i aksjon i regjeringskvartalet, fem tjenestemenn var disponert til oppdrag inne på politihuset, og mobiliseringen pågikk fortløpende. Mannskapene ble sendt til skadestedet etter hvert som de var klare for innsats, der de blant annet ble disponert til søk i de rammede bygningene.³¹

Patrulje D-36 med tre tjenestemenn kjørte ut fra politihuset på Grønland cirka kl. 17.30 med ordre om å melde seg for innsatsleder i regjeringskvartalet. Da patruljen var ved Oslo City, fikk den melding fra BTs egen stab (D-KO) om at det pågikk skyting på Utøya. Den fikk ordre om å sette kursen «vestover» i tilfelle bistand skulle bli nødvendig. Patruljen startet utrykningen umiddelbart.

Dette var den første politipatruljen som rykket ut mot Utøya, uavhengig av distrikt.

Deretter varslet D-KO troppens egen aksjonsleder i regjeringskvartalet. Han fikk beskjed om at mannskapene måtte klargjøres for forflytning, men avvente nærmere ordre. Aksjonslederen viderefremmet disse opplysningene til mannskapene, som

³¹ BTs egnevaluering, oktober 2011, 22JK, j.post 379.

da var på vei ut etter å ha gjennomført høyblokka. I samråd med politiets innsatsleder i regjeringskvartalet ble alle mannskapene fra BT, bortsett fra to tjenestemenn, frigjort til innsats på Utøya.

BT var på det tidspunktet i ferd med å mobilisere ytterligere ressurser.

Kl. 17.32 ble aksjonsleder på nytt oppringt fra D-KO og gitt ordre om å sette kursen mot Utøya.³²

Helikopter var ikke tilgjengelig. Biltransport var eneste reelle alternativ. Patruljene D-30, D-32, D-33, D-34, D-35 og D-04 startet sin utrykning etter hvert som de ble klare. Den første av dem – D-34 – forlot regjeringskvartalet kl. 17.42.³³ Aksjonsleder kjørte derfra i siste bil, D-04, cirka kl. 17.46.³⁴ Kommisjonen konstaterer at en betydelig politislagkraft – totalt 26 mann – dermed var underveis.³⁵

Avstanden fra Oslo sentrum til Utøya brygge landsiden var 38 kilometer.³⁶ BTs utrykning ble krevende, også fordi enhetens kjøretøyer er vesentlig tyngre enn ordinære politibiler. Det var regn, våt veibane og tett trafikk. Til tross for dette rykket troppen så raskt fram at den tok igjen og passerte ambulanser under utrykning. Underveis holdt aksjonsleder muligheten åpen for å sette igjen et team på Sollihøgda for å la disse bli plukket opp av helikopter som var blitt rekvirert fra Rygge av staben i Oslo. Da troppen nærmet seg Sollihøgda, viste det seg å være dårlig flyvær i området, og uansett ville ikke helikopteret klare å ta dem igjen. Han lot derfor alle enhetene fortsette i bil. Det viste seg senere at helikopteret på det tidspunkt ennå ikke hadde lettet fra Rygge.³⁷

Mannskapene i BT visste ikke hvor Utøya lå. Patrulje D-36, som lå først, hadde en portabel GPS, men kartet viste ikke navnene på småøyene i Tyrifjorden. Troppen var derfor avhengig av nærmere anvisninger fra operasjonssentralen i NBPD. Aksjonsleder ga en tjenestemann i patrulje D-35, som tidligere hadde tjenestegjort i dette distriktet, i oppdrag å opprette kontakt med lokal operasjonssentral og få avklart oppmøtested, samt formidle at de trengte båter. Nødnett var ikke utbygd til NBPD, og distriktets analoge politisamband hadde ingen dekning før etter Sollihøgda, og

³² BTs aksjonsleders forklaring, 29. november 2011.

³³ Kommisjonens estimat basert på GPS-data fra tjenestebil og sambandsterminaler.

³⁴ Kommisjonens estimat basert på GPS-data fra tjenestebil og sambandsterminaler.

³⁵ BTs aksjonsleders rapport av 24. juli 2011.

³⁶ Google Maps. Grubbegata – Utøya brygge landsiden.

³⁷ BTs aksjonsleders forklaring, 29. november 2011.

selv i det området bare fragmentarisk dekning. Følgelig var telefon eneste pålitelige tilgjengelige sambandsmiddel. Men som følge av sprengt kapasitet svarte ikke den lokale operasjonssentralen på telefonanropene fra BT. Til tross for iherdige forsøk fra denne tjenestemannen viste det seg altså ikke mulig å opprette velfungerende kommunikasjonslinjer til lokalt politi.³⁸

BT rykket derfor fram uten tilgang til kritisk taktisk informasjon. Dette medførte at det ikke var mulig å utnytte utrykningstiden til planlegging og samordning av den øyeblikkelige aksjonen. Operasjonssentralen i NBPD var på sin side da uvitende om at troppen faktisk var på vei, hvor mange de var, og at de kom i biler.³⁹ Sentralens forberedelser for mottak av bistand ble deretter.

Patrolje D-36 passerte nedkjøringen til Utøya brygge landsiden kl. 18.01⁴⁰ med tre tjenestemenn beredt til å ta seg over til Utøya umiddelbart dersom de fikk tilgang til båt.⁴¹ De hadde da stoppet noen hundre meter før, ved Lien gård, og spurt etter veien til Utøya. Ferden fortsatte videre forbi Utvika camping og til Øverby, hvor patroljen snudde kl. 18.03⁴² og kjørte tilbake. Patroljen kjørte ned til Utvika Camping kl. 18.04, hvor den var i to minutter før den igjen var på hovedveien kl. 18.06.⁴³ Umiddelbart etter at denne patroljen svingte ned til Utvika Camping, passerte patrolje D-34 – med ytterligere tre tjenestemenn – nedkjøringen til campingplassen på vei til Storøya, hvor den ankom som første politienhet kl. 18.07.⁴⁴

³⁸ Fra tjenestemann nr. 24s forklaring, 29. november 2011: «I bilen på vei mot Utøya avtalte han med aksjonsleder at han skulle prøve å komme i kontakt med lokalt politi angående at Delta trengte et oppmøtested, og at de trengte båter for å komme seg fra fastlandet og til øya. Han forsøkte å ringe operasjonssentralen på Hønefoss politistasjon flere ganger, men kom ikke igjennom på telefon. Han meldte inn på samband til 01 (operasjonssentralen i Oslo) om at han telefonmessig forsøkte å få kontakt med Nordre Buskerud, men at han ikke kom igjennom. Han spurte om de kunne forsøke å komme i kontakt med dem. Han fikk melding på samband tilbake fra operasjonssentralen i Oslo om at de heller ikke kom gjennom til Hønefoss. Derpå ringte han sin samboer, som også jobber i politiet og som var hjemme, og fortalte henne at det var oppstått en alvorlig hendelse og at han trengte kontakt med operasjonssentralen på Hønefoss. Han ba henne derfor kaste seg i bilen og kjøre ned til stasjonen og ta direkte kontakt med dem og be dem kontakte ham. Han ba henne også om å prøve å ringe på veien dit. Tjenestemann nr. 24 ringte også en kamerat som bor på Hønefoss, men som jobber i politiet i Oslo, og ba også ham om å fysisk ta seg ned til politistasjonen for å prøve å få kontakt med dem.»

³⁹ Operasjonssentralen trodde helt fram til kl. 17.57.28 at BT ankom til operasjonsområdet i helikopter. Den lave innsatsen for å framskaffe båter utover brannbåten og politibåten indikerer sterkt at operasjonssentralen også trodde at troppe ville bli flydd fram til Utøya.

Fire andre enheter fra BT var ved nedkjøringen til Utøya brygge landsiden kl. 18.07.⁴⁵ De kjørte etter en kort stopp videre til oppmøtestedet ved Storøya etter å ha fått opplyst av lokalt politi ved Utøya brygge landsiden at det ikke fantes båt tilgjengelig der.⁴⁶

Søndre Buskerud politidistrikts utrykning

Operasjonsleder i SBPD mottok første nødtelefon kl. 17.25.37 og iverksatte straks operative tiltak, samtidig som han holdt kontakten med innringeren. Han varslet en annen operatør om at det var «skyttemassakre» på Utøya, og at «Ringerike» måtte varsles.

Han visste at NBPD hadde liten bemanning, og besluttet derfor, uten anmodning, å sende bistand oppover til nabolokalsdistriktet. Kl. 17.27 ringte operatøren for å varsle NBPD, men fikk ikke svar. Kl. 17.28 fikk alle patroljer melding på sambandet om å møte på politistasjonen i Drammen umiddelbart. Hun kalte også inn politidistriktets UEH-leder. Samtidig som disse tiltakene ble iverksatt, evnet operasjonsleder også å berolige innringeren, som opplevde skyting i sin umiddelbare nærhet, og gi henne råd. Operasjonslederens behandling av innringeren og hans oppfølging av informasjonen han fikk, holder etter kommisjonens mening høy kvalitet.

Under mobiliseringen gjorde operatøren flere for-gjeves forsøk på komme i kontakt med NBPD for å avtale oppmøtested. Styrken ble derfor sendt til Hønefoss politistasjon med beskjed om å melde seg der. Første patrolje startet utrykningen cirka kl. 17.47.⁴⁷

Omtrent samtidig fikk operatøren kontakt med operasjonssentralen på Hønefoss, etter å ha stått i telefonkø i fem minutter. Hun snakket da med etterforskeren som bisto operasjonsleder, og startet samtalen med spørsmålet: «... hva kan vi bistå med hos dere?» Svaret var at de skulle se etter en bil

⁴⁰ Kommisjonens analyse. Basert på GPS-data fra sambandsmidler og tjenestebiler og ATK-data. (Automatisk trafikk-kontroll/fotoboks)

⁴¹ Leder på patrolje D-36 har forklart til kommisjonen at «[...]om hans bil hadde kjørt ned til Utøya brygge landsiden og det hadde vært en båt tilgjengelig der, ville de helt klart ha dratt over til øya».

⁴² Kommisjonens analyse. Basert på GPS-data fra sambandsmidler og ATK-data.

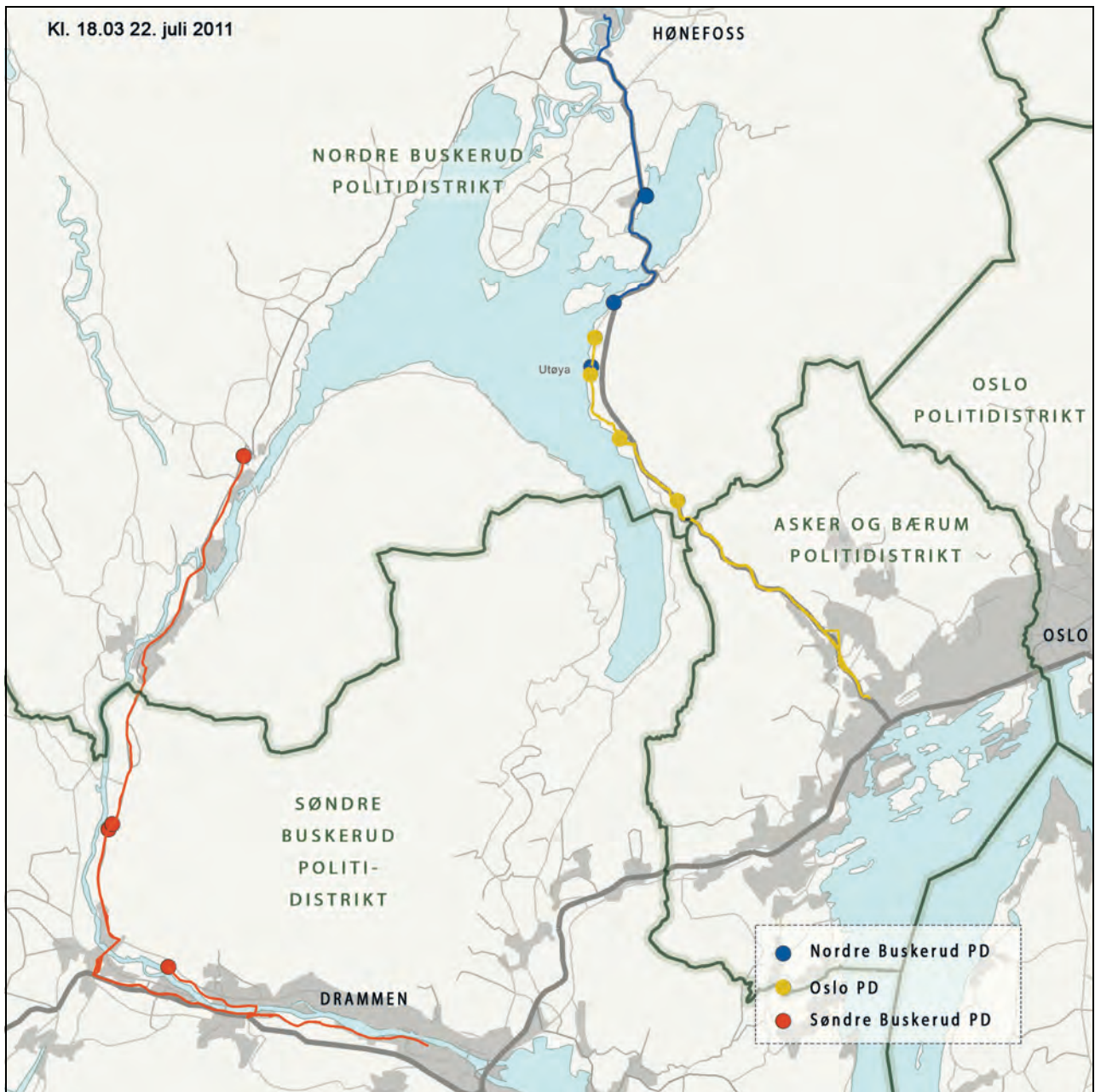
⁴³ Kommisjonens analyse. Basert på GPS-data fra sambandsmidler og tjenestebiler og ATK-data.

⁴⁴ Kommisjonens analyse. Basert på GPS-data fra sambandsmidler og tjenestebiler og ATK-data.

⁴⁵ Kommisjonens analyse. Basert på GPS-data fra sambandsmidler og tjenestebiler og ATK-data.

⁴⁶ Forklaring fra tjenestemann på D-35.

⁴⁷ GPS-data. Fra politiets VTS-datasystem.



Figur 7.3 Mannskap fra flere politidistrikter rykket ut uavhengig av hverandre.

18.03 øyeblikksbilde. Kartet viser ikke alle kjøretøy som var med i aksjonen. Kjøretøyene fra Oslo er Beredskapstroppen. Troppens utrykning var meget rask.

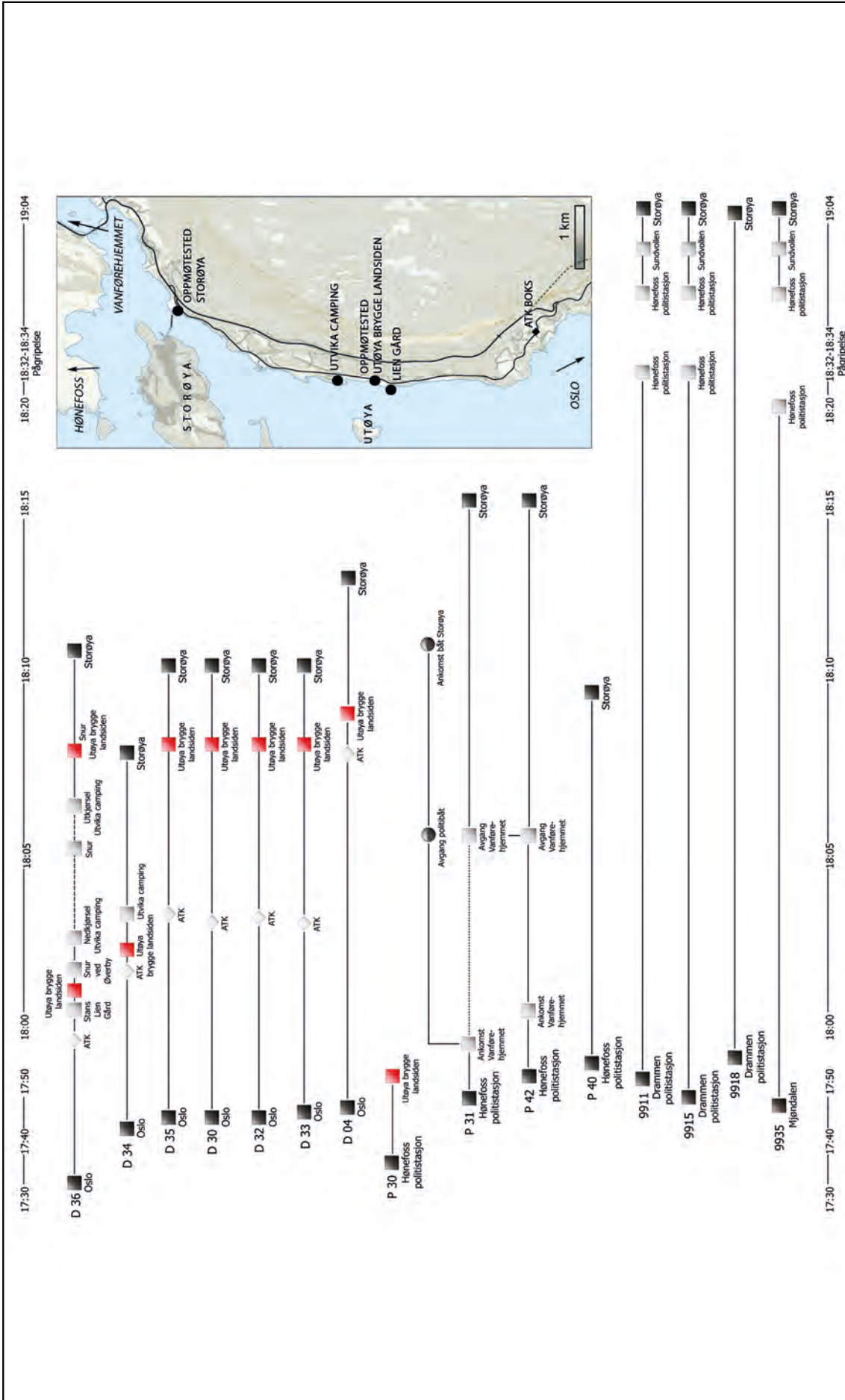
Kilde: Kommisjonens analyse. VTS-data fra Politiets data- og materielltjeneste.

med en mann som hadde kommet til stedet og skutt med automatvåpen. Svaret ga ingen mening, blant annet fordi skytingen på dette tidspunkt fremdeles pågikk og innkommende meldinger tilsa at gjerningspersonen vitterlig befant seg på Utøya. Operatøren ved SBPD avfant seg ikke med svaret og meddelte at fem tjenestemenn allerede var på vei til Hønefoss politistasjon, og at UEH også

kunne bistå. Samtalen endte, etter påtrykk fra operatøren i SBPD, med at styrken skulle fortsette til Hønefoss politistasjon og eventuelt bli returnert hvis det ikke skulle være behov for den.⁴⁸

NBPD utnyttet ikke muligheten for å nyttiggjøre seg denne ressursen og dirigere den direkte

⁴⁸ SBPD og NBPD lydlogg.



Figur 7.4 Tidslinje med oversikt over utrykning i akuttfasen. Store politistyrker kom raskt til området på landsiden.

ATK, Automatisk trafiktkontroll, angir når bilene passerte kontrollstasjonen 2880 m sør for Utøya brygge landsiden. Merk at skala er noe forskjøvet.

Kilde: Kommisjonens analyse. VTS-data fra PDMT, ATK-data.

mot aksjonsområdet. Flere tjenestemenn i bistandsstyrken reagerte på dette.

Første bil fra SBPD ankom, Hønefoss politistasjon kl. 18.20. Ytterligere to til ankom kl. 18.29. Patruljene meldte seg for operasjonssentralen, men ble stående uvirksomme, og kjørte så videre til Storøya, der de ankom kl. 19.04.30. En tredje patrulje kjørte en annen vei enn anvist, nemlig Vikersund–Sylling, til oppmøtestedet ved Storøya, som den ankom til kl. 18.59. Dersom styrken hadde kjørt direkte til aksjonsområdet på landsiden av Utøya, kunne første bil etter kommisjonens beregninger ha vært der cirka kl. 18.30.⁴⁹

⁴⁹ Beregning basert på tidspunkt for avreise fra Drammen og korteste kjørevei til aksjonsområdet. Kommisjonens analyse.

7.5 Pågripelsen

Første politienhet gikk i land på Utøya kl. 18.27 og besto av fire tjenestemenn fra BT. Enheten ble transportert til øya i en sivil båt med eieren som fører. Etter anvisning fra noen ungdommer orienterte denne enheten seg nordover.⁵⁰

Vel et minutt senere ankom ytterligere en enhet, transportert i en sivil båt ført av politiet. Den besto av seks tjenestemenn, fire fra BT og to lokale;

⁵⁰ Det følger av forklaringen til lederen av patruljen til kommisjonen at de beveget seg i høyt tempo nordover for raskest mulig å lokalisere og stanse «den eller de» som skjød. De påtraff ungdommer underveis som sa at det var noen som skjød nord på øya. Ungdommene ble bedt om å holde seg i skjul til det kom mer politi.



Figur 7.5 Kart over Utøya og gjerningsmannens bevegelser og drap. Politiets bevegelser fram mot pågripelsen.

Søyler viser estimert antall drepte i tidsrommet. Prikket rød linje viser de to første politipatruljenes framrykning. Rød sirkel markerer stedet der pågripelsen skjedde

Kilde: Kommisjonens framstilling basert på tiltalebeslutningen. Forklaringer fra polititjenestemenn.

politidistriktets innsatsleder og aksjonslederen. På vei inn mot kaia hørte de flere skudd fra sydspissen av øya. De observerte også prosjektiledslag rundt ungdommer i vannet i dette området.⁵¹

En tjenestemann ble satt igjen for å sikre landsettingspunktet, mens de øvrige orienterte seg etter lyden og forflyttet seg meget raskt i sørlig retning. Videomateriale viser at samtlige tjenestemenn løp med fronten vendt mot stedet der skytingen pågikk (se også figur 2.10). De løp først på nedsiden av hovedhuset, deretter videre langs vannet, men endret så retning på grunn av vanskelig terreng og tok seg over fotballbanen og inn på grusveien som leder fram til skolestua.⁵² Enheten hadde med seg et skuddsikkert skjold som veide 11 kg, og som lokal aksjonsleder bar. Underveis møtte de flere flyktende ungdommer. Tjenestemennene anropte mot stedet det ble skutt fra, for å få gjerningsmannen til å engasjere seg mot dem.⁵³ Skytingen hadde opphørt da de kom fram til skolestua, hvor enheten foretok noen taktiske omdisponeringer.⁵⁴ De rykket deretter videre over det åpne lendet bak skolestua og inn i krattskogen ned mot Sydspissen. Her registrerte de en bevegelse inne mellom trærne. Dette viste seg å være gjerningsmannen. Han ble anropt, men forsvant ut av syne et øyeblikk, for så å komme gående mot dem. Han var iført en politilignende uniform og en vest som det stakk opp hvite ledninger fra. Tjenestemennene fryktet at det var eksplosiver i vesten, men konstaterte raskt at ledningene var tilknyttet en iPod, og at vesten kun inneholdt magasiner. Gjerningsmannen etterkom politiets anvisninger og ble pågrepet. Pågripelsen ble rapportert over sambandet kl. 18.36.⁵⁵

Kommisjonen konstaterer at det gikk i underkant av sju minutter fra første enhet gikk i land på øya, til pågripelsen var gjennomført. Polititjenestemennenes taktiske disposisjoner vitner om høy aksjonsvilje og resolutt innsats. Forflytningen fram mot pågripelsesstedet utgjorde en betydelig risiko for dem, særlig fordi høyt tempo og manglende 360 graders sikring gjorde dem sårbare for beskytning. Etter kommisjonens oppfatning utviste disse tjenestemennene stort mot og tok den risiko som var påkrevd for få en snarlig slutt på massakren. Denne delen av politiaksjonen var svært effektiv og målrettet.⁵⁶

Det er imidlertid et faktum at det tok om lag 35 minutter fra første politipatrulje ankom til Utøya brygge landsiden, cirka 625 meter fra øya, til politiet gikk i land. BT hadde vært i området i vel 29 minutter. Kommisjonen mener at tidsbruken i denne første delen av politiaksjonen er uakseptabel. Årsakene til at politiet ikke presterte bedre, er mange og sammensatte. De mest avgjørende forholdene vil bli omtalt i det følgende.

7.6 Dårlig utnyttelse av stor slagkraft

NBPD rykket raskt ut med mannskaper som utgjorde en slagkraftig aksjonsstyrke, og første enhet var på Utøya brygge landsiden cirka kl. 17.52. Den lokale politistyrken ble forsterket vesentlig da første patrulje fra BT ankom til området knappe seks minutter senere, og neste patrulje tre minutter etter den, med tre tjenestemenn i hver bil.⁵⁷ Det var da mer enn nok politislagkraft tilgjengelig til å konfrontere det trusselbildet som gjeldende situasjonsforståelse tilsa, nemlig én bevæpnet mann som skjøt ungdommer på Utøya.

Alvorlige mangler i ledelse og samordning av politiinnsatsen, samt fravær av velfungerende tekniske hjelpemidler og for lite oppmerksomhet på behovet for å skaffe båter, førte til at denne slagkraften ikke ble utnyttet. Kommisjonens gjennomgang viser at flere potensielle båtressurser glapp for politiet.

Ledelsen av politiinnsatsen var mangelfull

Robuste systemer for ledelse og samordning av politiets ressurser er en avgjørende forutsetning for at en politiaksjon skal lykkes. Ledelsesstrukturen er delt i et strategisk, et operativt og et taktisk nivå. I akuttfasen er det ifølge politiets retningslinjer operasjonsleder som leder på operativt nivå og innsatsleder på taktisk nivå.⁵⁸

Da politiet fikk første melding om angrepet på Utøya, var operasjonssentralen i NBPD kun bemannet av operasjonsleder. Denne bemanningen gjorde at distriktets operative ledelselement i praksis var ute av stand til å håndtere selv mindre hendelser i tråd med etatens eget beredskapssystem. Meldingene fra Utøya utløste mange viktige og prekre prosedyrer i dette systemet. Operasjonslederen skulle prioritere mellom å besvare

⁵¹ Forklaringer fra involverte tjenestemenn.

⁵² Forklaringer fra involverte tjenestemenn.

⁵³ Forklaringer fra involverte tjenestemenn.

⁵⁴ Ifølge mottatte forklaringer byttet de her skjoldbærer.

⁵⁵ Lydlogg NBPD, 22JK, j.post 395.

⁵⁶ Kommisjonen har merket seg at første enhets framrykking også bærer preg av høy aksjonsvilje og sterkt ønske om å stoppe gjerningsmannen.

⁵⁷ Patrulje D-36 passerte målepunkt for automatisk trafikkontroll (ATK) kl. 17.58.10. Målepunktet er cirka 2880 meter fra nedkjøringen til Utøya brygge landsiden.

nødtelefoner og vanlige telefoner, betjene politisambandet, varsle egne mannskaper, vurdere ressurs- og bistandsbehov, føre logg og ikke minst lede politiaksjonen på operativt nivå.

Etter kommisjonens syn framstår det som umulig for en enkelt person å løse alle disse oppgavene på tilfredsstillende vis.

Trykket på operasjonssentralen ble så stort at operasjonsleder raskt ble satt ut som ledelseelement.⁵⁹ En medvirkende årsak til dette var at operasjonsleder prioriterte å ta imot nødmeldinger framfor å lede politioperasjonen. I og med at det relativt tidlig må ha blitt klart at meldingene dreide seg om samme tema, kan det strengt tatt spørres om hun ikke burde ha prioritert ledelsesfunksjonen høyere og latt flere nødannonser forbli ubesvarte. Kommisjonen har imidlertid forståelse for hennes prioritering. Nødtelefonene var på det tidspunkt eneste kilde til opplysning om hva som foregikk på øya. Dessuten befant hun seg i en svært krevende situasjon. Den operatørbistanden operasjonslederen etter hvert fikk, bidro heller ikke til å avlaste henne vesentlig.

Operasjonsleder hadde ikke kapasitet til å skrive logg. Dette førte til at mannskapene som etter hvert skulle styrke sentralen, manglet et skriftlig oppdateringsgrunnlag. Det ble heller

ikke gitt muntlige situasjonsrapporteringer. Mannskapene begynte derfor sitt virke uten å ha oversikt over situasjonen, hvilket svekket deres forutsetninger for å lede operasjonen og foreta riktige prioriteringer. Dette førte igjen til at de ikke klarte å nyttiggjøre seg de ressursene som var tilgjengelige, og at de tok beslutninger på sviktende grunnlag.

Den første varige oppbemanningen av sentralen skjedde cirka kl. 17.35 da den andre tjenestegjørende etterforskeren kom til. Hun var da den eneste tilgjengelige på stasjonen, men hun hadde ikke erfaring fra å arbeide som operatør og var ute av stand til å logge seg inn på de nødvendige dataverktøyene.⁶⁰ Hun hadde derfor behov for løpende veiledning fra operasjonsleder og bidro følgelig bare til en begrenset avlastning.⁶¹

Først cirka kl. 17.50 skjedde en reell styrking av sentralens kapasitet og funksjonsevne. Da ankom stedfortredende stabssjef, som umiddelbart besluttet å overta som operasjonsleder. Den opprinnelige operasjonslederen gikk fra det tidspunkt over i rollen som operatør.

Den manglende loggføringen gjorde at den nye operasjonslederen ikke kunne lese seg til hva som var status i aksjonen. Han sørget heller ikke for muntlig situasjonsrapportering fra operasjonslederen som ble avløst. Hans manglende oversikt over hendelsen svekket hans forutsetninger for å lede, hvilket bidro til at det opprinnelig fastsatte oppmøtestedet ble endret uten nærmere politifaglig vurdering.

Etter kommisjonens syn manglet politiaksjonen et reelt ledelselement på operativt nivå fra første melding og fram til gjerningspersonen var pågrepet. Dette fikk flere negative følger for aksjonen.

Øyeblikkelig aksjon uten innsatsledelse

Fungerende innsatsleder rykket ut i P-31 kl. 17.48. Idet patruljen kjørte ut, så de en annen erfaren tjenestemann ankomme til stasjonen. Politibetjenten som var på vei ut sammen med fungerende innsatsleder, meldte straks til operasjonssentralen at denne tjenestemannen tok over som innsatsleder, og utpekte samtidig seg selv som aksjonsleder. Han ba videre operasjonsleder varsle tjenestemannen som var blitt innsatsleder.

⁵⁸ Operasjonsleder i et politidistrikt er øverste leder på operasjonelt nivå ved alle hendelser som krever koordinerende ledelse når stab ikke er satt. Operasjonsleder har således som oppgave å lede innsatsen i operasjonssentralen, som skal koordinere og lede den samlede innsatsen i politidistriktet, samt sørge for at meldinger fra publikum og egne patruljer blir tatt imot og behandlet. Operasjonsleder skal også styre, kontrollere og kvalitetssikre innsatspersonellens innsats, herunder samarbeide nært med innsatsleder og godkjenne vedkommendes plan for oppdragsløsning. Politiets retningslinjer for beredskap, PBS II, forutsetter at operasjonsleder skal kunne foreta vurderinger noe tilbake trukket og upåvirket av intensiteten i politiinnsatsen (PBS I, pkt. 7. – 7.4).

Innsatsleder er politidistriktets øverste leder på taktisk nivå ved hendelser som krever koordinerende ledelse, og har ordremyndighet over politistyrken som deltar i aksjonen. Vedkommende skal lede, koordinere og kvalitetssikre politiets oppgaveløsning. Han skal også planlegge gjennomføringen på taktisk nivå og forelegge planen for operasjonsleder eller staben om den er satt. Ved akutte hendelser vil det være liten eller ingen tid til planlegging, men det tilligger like fullt innsatsleder å:

- Foreta situasjonsvurdering
- Kommunisere med operasjonsleder
- Vurdere muligheter og gi anbefalinger til operasjonelt nivå
- Foreta befarings (hvis mulig)
- Planlegge aksjonen
- Gi ordre til innsatsstyrken

Innsatsleder har en klart definert lederrolle, og det kreves at han skal se og bli sett. For å løse sin oppgave kan innsatslederen utpeke delledere. Ett typisk eksempel på en delleder er aksjonsleder, som kan gis i oppgave å lede en gripegruppe, legge plan for gjennomføringen av pågripelsen og delta i selve aksjonen (PBS I, kap. 9).

⁵⁹ Forklaring operasjonsleder 15. november 2011.

⁶⁰ Forklaring til kommisjonen. Operasjonsleder 15. november 2011.

⁶¹ Forklaring operasjonsleder 15. november 2011.

Den nytpekte innsatslederen var fast innsatsleder i distriktet. Videre hadde han og aksjonslederen flere års tjenesteerfaring fra BT. Den opprinnelige innsatsleder var dessuten båtfører. Dette er en rolle som vanskelig lar seg forene med å være innsatsleder.⁶² Operasjonsleder aksepterte initiativet. Hun svarte at hun «logget» det og at hun skulle varsle vedkommende.

De to tjenestemennene som nå hadde rollen som innsatsleder og aksjonsleder, hadde stor tillit blant sine kolleger. Andre tjenestemenn har forklart til kommisjonen at de opplevde det som «trygt» at de to var kommet på jobb. Den taktiske ledelsesstrukturen som ble etablert, hadde således både nødvendig kompetanse og nødvendig legitimitet. Etter forholdene framstår derfor denne disposisjonen som et hensiktsmessig grep, selv om den fravek prinsippet om at det er operasjonsleder som utpeker innsatsleder, og innsatsleder som utpeker aksjonsleder.⁶³

Straks etter at ledelsesforholdet var klarert med operasjonssentralen, kalte aksjonsleder opp P-30 på sambandet og meddelte hvem som nå var innsatsleder og aksjonsleder. Dette skulle etter kommisjonens syn vært gjort av operasjonssentralen som en felles melding til alle patruljer med påfølgende krav om mottakskvittering for å sikre at den nye taktiske ledelsesstrukturen var oppfattet av alle.

Politibetjenten som hadde fungert som innsatsleder inntil dette tidspunkt, satt ved siden av aksjonsleder i politibilen da han kommuniserte med operasjonsleder. Betjenten registrerte ikke endringene i ledelsesstrukturen og oppfattet derfor fortsatt seg selv som innsatsleder. Heller ikke den nye innsatslederen registrerte meldingene. Han oppgir til kommisjonen at han heller ikke ble varslet av operasjonsleder. Han rykket derfor ut uten å vite at han var innsatsleder og han anså seg kun som aksjonsmann.⁶⁴

Situasjonen var altså i initialfasen slik at vedkommende som trodde han var innsatsleder, ikke var det. På grunn av rollen som båtfører og arbeidet med å klargjøre, sette ut og kjøre båten, var han dessuten ikke i stand til å ivareta funksjonen.⁶⁵ Vedkommende som faktisk ble utpekt til innsatsleder, kjente ikke til at han hadde fått denne rollen. Den øyeblikkelige aksjonen var dermed uten innsatsleder.

En varslet svikt i operasjonsledelsen

NBPD evnet ikke å styre og lede aksjonen i tråd med politiets beredskapssystem, verken på operativt eller taktisk nivå. En vesentlig årsak til dette er etter kommisjonens syn den åpenbare underbemanningen på operasjonssentralen.

Bemanningssituasjonen var tatt opp av politidistriktets tjenestemenn en rekke ganger, herunder også vært tema i arbeidsmiljøutvalgets møter i 2010 og 2011.⁶⁶

Tjenestemenn har opplyst til kommisjonen at sentralen periodevis ikke engang hadde kapasitet til å besvare anrop fra patruljene i den daglige tjenesten.

Etter kommisjonens syn, og i lys av operasjonssentralens sentrale rolle som styrings- og ledelselement, representerer underbemannede sentraler en alvorlig brist i beredskapssystemet. Ikke bare svekkes en viktig forutsetning for en kvalitativt god oppgaveløsning, og da spesielt ved akutte hendelser, men i tillegg kan det stilles spørsmål ved evnen til å ivareta involverte tjenestemenns sikkerhet.

Tillitsmannen ved den enheten som operasjonssentralen er en del av, advarte så sent som 24. mars 2011 i brev til politidistriktets ledelse om hvilke konsekvenser svak bemanning kunne få ved akutte hendelser:

«Operasjonslederne er svært redde for at noe viktig kan glippe i hektiske faser med kun en mann på jobb. Vi vil derfor si i fra at vi ikke kan ta dette ansvaret når operasjonssentralen er enmannsbetjent. Dersom det skulle bli gjort alvorlige feil på grunn av dette må det være arbeidsgiver sitt ansvar som ikke har lagt til

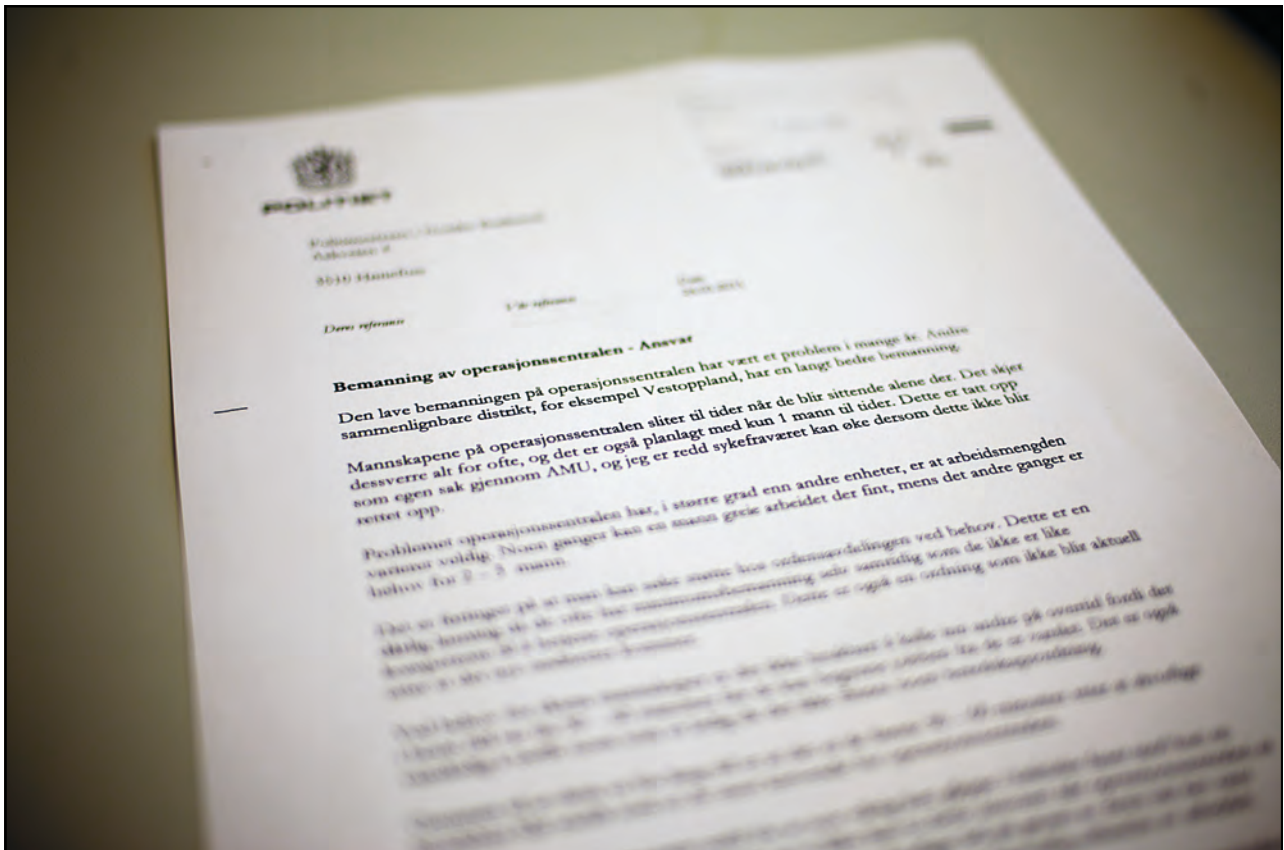
⁶² Slik også i fungerende innsatsleders forklaring, 28. november 2011.

⁶³ Jf. PBS I, kap. 7 og 8.

⁶⁴ Innsatsleders forklaring til kommisjonen 28. november 2011.

⁶⁵ Fra båtførers forklaring til kommisjonen 15. november 2011: «[Navn] ble spurt om hvilken oppfatning han hadde av sin egen rolle idet han satte båten ut. Til dette svarte han at han på dette tidspunktet fremdeles var innsatsleder. Han hadde innsatsledertelefonen, selv om han «hadde lyst til å kaste den da den ringte hele tiden» og virket forstyrrende mens han alene arbeidet med å sette ut båten. Han opplyste at han fremdeles var innsatsleder, men at i hans eget hode var det båten som gjaldt. Han ønsket båten ut så fort som mulig for å få folk fortest mulig ut til øya. Det er dette som var prioritert nummer én. Han fikk ikke gjort så mye med alle henvendelsene han fikk, fordi han brukte kapasiteten sin i den rollen han hadde der og da med båten.»

⁶⁶ Referat fra AMU-møte 1/2010, sak 9: «Faktum er at operasjonssentralen er for dårlig bemannet til å utføre den jobben de skal gjøre. AMU ser med bekymring på dagens situasjon og ber ledelsen se på alternative løsninger i nærmeste framtid.» 22 JK, j.post 270, referater fra arbeidsmiljøutvalgets møter 2010 – 2011. 22JK, j.post 270. I møtet den 14. juni 2011 ble det rapportert om åtte HMS-avvik knyttet til bemanningen på sentralen siden 15. mars 2011.



Figur 7.6 Den lave bemanningen på operasjonssentralen var et kjent problem.

De ansatte hadde flere ganger pekt på problemet med en lavt bemannet operasjonssentral. Her i et brev til politimesteren i Nordre Buskerud, 24. mars 2011.

Foto: Christopher Olsson.

rette for en forsvarlig utførelse av arbeidet. Vi krever en minimumsbemanning døgnkontinuerlig på 2 mann på operasjonssentralen, og at dette iverksettes umiddelbart.»⁶⁷

Dette brevet førte til at den nye politimesteren, som tiltrådte 1. april 2011, nedsatte en arbeidsgruppe som innen 1. juli 2011 skulle utrede bemanningsbehovet.⁶⁸ Politimesteren styrket sentralen med to midlertidige stillinger med seks måneders varighet fra 1. juli 2011 og ut året.⁶⁹

⁶⁷ Brev til politimesteren i Nordre Buskerud 24. mars 2011 fra tillitsmann FOE om «Bemanning av operasjonssentralen – ansvar». 22JK, j.post 163. Bemanningssituasjonen på operasjonssentralen er diskutert gjentatte ganger på AMU-møter i NBPD. Se politimester Hammers forklaring, 17. november 2011.

⁶⁸ Rapporten foreslo å styrke operasjonssentralen med tre faste operasjonslederstillinger og seks operatørstillinger.

⁶⁹ Politimesterens forklaring 17. november 2011. Brev til IDF-møtet fra politimester Hammer av 20. september 2011.

7.7 Lokal aksjonsleders plan

Selv om politiaksjonen manglet så vel operasjonsledelse som innsatsledelse, var den ikke uten enhver ledelse og samordning. Aksjonslederen la og iverksatte en plan for øyeblikkelig aksjon fra Utøya brygge landsiden med egne lokale mannskaper. Styrken skulle snarest mulig ta seg ut på Utøya for å «nøytralisere» trusselen, hvilket innebærer pågrepelse, eventuelt nedkjemping av gjerningspersonen, samt å hjelpe skadde og evakuere folk fra øya.

Planen var at to fra patrulje P-42 skulle bli med aksjonsleder og båtfører i politibåten fra utsetningsstedet. De fire skulle så kjøre til Utøya brygge landsiden, plukke opp P-30, og ta seg direkte over til Utøya og aksjonere.

Aksjonsleders plan ble ikke tilkjennegitt på sambandet eller på annen måte uttrykkelig kommunisert til operasjonssentralen eller til involverte mannskaper.⁷⁰ Mannskapene på første



Figur 7.7 Aksjonsleders opprinnelige plan.

Dersom den lokale planen hadde blitt gjennomført kunne politiet ha ankommet til øya kl. 18.16.

Kilde: Kommisjonens framstilling basert på mottatte forklaringer.

patrolje på stedet, P-30, var dermed ikke kjent med at de inngikk i aksjonsstyrken.

Gjennomgang av lydfiler viser likevel at deler av planen ble formidlet på sambandet. Kl. 17.49 kalte aksjonsleder opp P-30 med spørsmål om de var langt unna «kaianlegget». P-30 svarte at de nærmet seg Utøya. Han ba deretter patroljen om å holde observasjon mot øya, og la til at «vi kommer med båten».⁷¹

⁷⁰ Fra aksjonsleders forklaring: «På forespørsel om «øyeblikkelig aksjon» var blitt kommunisert til Papa 30, svarte [han] kontant nei, at i hans hode skulle man ikke trenge å si det i en slik situasjon. [...] ut fra planverket, PBS'en, som det var blitt brukt mye tid på ved treninger, var det «prentet inn nettopp dette handlingsmønsteret her». Derfor [hadde][...] han [...] heller ikke [...] presentert planen sin detaljert på politisambandet, ettersom det kunne komme endringer underveis. Han regnet med at handlingsmønsteret som lå til grunn for planen hans skulle alle tjenestemennene være kjent med og ha trent på.»

Kl. 17.51 meldte P-30 til aksjonsleder at de svingte ned til parkeringsplassen ved Utøya brygge. Aksjonsleder svarte at de satte ut båt ved Vanførehjemmet. Videre meldte han at midlertidig plan for evakuering av skadde blir «... over til din posisjon ...», og at ambulansene måtte dit. Det siste hadde adresse til operasjonssentralen, som ikke svarte på meldingen. Rett etter kl. 17.54 ba han P-42 avgi to tjenestemenn ved båtutsettingsstedet. Han kommuniserte samtidig at oppmøtested for politi og ambulanse var Utøya brygge, og at siste tjenestemann på P-42 skulle kjøre dit.

Patroljen P-42 møtte P-31 på utsettingsstedet. Båtfører var da i ferd med å sette ut båten. Mens dette pågikk, hørte aksjonsleder på sambandet kl. 17.57 at første patrolje fra BT, D-36, nærmet seg. Dette var første kontakt mellom BT og lokalt politi.

Siden patroljen kommuniserte på politidistriktets analoge sambandskanal, la aksjonsleder til grunn at den måtte ha passert Sollihøgda. Han endret da elementer av sin opprinnelige plan, slik at raskest mulig framføring av politibåten til Utøya brygge landsiden ble gitt høyeste prioritet. Følgelig besluttet aksjonsleder at han og båtfører skulle kjøre båten dit alene fordi det ville gå fortere med lettest mulig båt. P-42 fikk ordre om å reise videre med bil til oppmøtestedet. Planen var å kjøre båten dit, plukke opp de tjenestemennene som befant seg der, og så ta seg umiddelbart over til øya.

Aksjonsleder har forklart til kommisjonen at han på dette tidspunktet så for seg et «kappløp» mellom lokale tjenestemenn og BT. Dersom det kun var lokale tjenestemenn på oppmøtestedet, skulle disse benyttes som aksjonsstyrke uten at de måtte vente på flere.

Aksjonsleder så videre for seg at det kunne bli nødvendig med flere båter for å få hele styrken fra BT over til Utøya. Han meldte derfor til P-30 rett etter kl. 17.57 at BT snart ville være i deres posisjon, og at de nå måtte «jobbe med å skaffe båter til Delta». Dette gjentok han tre ganger og fikk kvittering fra P-30 B om at meldingen var mottatt.

⁷¹ NBPDs evalueringsrapport har i pkt. 2.3, s. 9, tolket denne meldingen som en beskjed til P-30 om at de vil bli hentet med politibåten. På rapportens s. 40 heter det: «Lydloggen viste videre at AL bad P-30 holde observasjon mot øya. Han informerte om at P-31a og han selv ville sette ut båten, og at de ville kjøre til P-30 for å plukke dem opp for øyeblikkelig aksjon på Utøya.» Kommisjonen har ikke funnet dekning for dette. Aksjonsleders melding var at de kom med båten og for å sette den ut ved båtutsettingsstedet. Hva som deretter skulle skje, ble det ikke sagt noe om. Kommisjonen har ikke funnet noen meldinger som tilkjennegir at P-30 skulle inngå i en aksjonsstyrke.

Aksjonsleder tilføyde at patruljen om nødvendig skulle forsøke å få start på sivile båter.

Straks etter – kl. 17.58 – kalte aksjonsleder opp patrulje D-36, som på det tidspunkt ikke visste hvor oppmøtestedet var, med spørsmål om de var langt unna brygga ved Utøya. Kommisjonens undersøkelser viser at patruljen da befant seg cirka tre kilometer unna.⁷² Han fikk ikke svar, og aksjonsleder endret spørsmålet til om de hadde passert Sollihøgda. Svaret han fikk fra D-36, er vanskelig å tyde på lydopptaket.⁷³ Det var det også for aksjonsleder, som ba patruljen kontakte ham på telefon. Det skjedde umiddelbart – kl. 18.00.22 – og patruljen fikk oppgitt Utøya brygge landsiden som oppmøtested.⁷⁴

P-31 la så ut med båten fra utsettingsstedet cirka kl. 18.05 med kurs mot oppmøtestedet for å plukke opp mannskaper derfra og så gå til øyeblikkelig aksjon.

Dersom den lokale aksjonsplanen hadde vært gjennomført, ville politiet ifølge kommisjonens estimat ha kunnet ankomme til øya cirka kl. 18.15.⁷⁵

Aksjonsleders plan framstår etter kommisjonens oppfatning som fullt gjennomførbar og kunne potensielt ha resultert i en mer effektiv politiaksjon enn hva politidistriktets forberedelser og den operative ledelse og koordinering egentlig skulle tilsi.

Kommisjonen ser at det kan spørres om P-31 og P-42 skulle aksjonert direkte mot øya fra utsettingsstedet uten ytterligere mannskap. Kommisjonen anser aksjonsleders handlemåte som forsvarlig og hensiktsmessig. Det pekes her på at avstanden mellom øya og landsiden er kort. Den ekstra tidsbruken som dette ville ha medført, er liten i forhold til den ekstra politikraften det kunne gitt tilslaget mot øya.

⁷² Posisjon estimert ut fra GPS-data fra sambandsmidler i tjenestebilen

⁷³ Kommisjonen forstår svaret slik at patruljen forsøker å angi nummeret på veien den kjører på, som oppgis til 175. E16 Nes tunnel ble stengt fra og med natt til fredag 25. mars 2011, hvilket medførte at patruljen var henvist til å kjøre om fylkesvei 155. Aksjonsleder ba patruljen om å ringe ham på hans private mobil.

⁷⁴ Tidspunkt for samtalen, som varte i 35 sekunder, er fastslått i oversikt over teletrafikken, men innholdet i samtalen er basert på forklaringer fra aksjonsleder NBPD 15. november 2011 og tjenestemenn 2. og 29. november 2011. D-36 passerte nedkjøringen til oppmøtestedet kl. 18.01 (se figur 7.4), altså så godt som samtidig som oppmøtestedet ble opplyst dem. Dette kan ha vært medvirkende til at patruljen kjørte forbi. Nedkjøringen var heller ikke godt skiltet.

⁷⁵ Politibåten lastet med seks mann. Se note 154 om estimatet.

7.8 Oppmøtestedet ble endret

Oppmøtested for innsatsmannskaper i en politiaksjon må fastsettes tidlig og kommuniseres tydelig. Dette er en beslutning på taktisk nivå og skal være en del av aksjonsplanen. På oppmøtestedet skal om nødvendig aksjonsplan og taktikk gjennomgås og ordrer gis. I utgangspunktet bør det velges et trygt sted for oppmøte, men ved øyeblikkelig innsats mot personer som utøver dødelig vold, vil politiet måtte lempe på sikkerhetskravene for å sikre raskest mulig aksjon.⁷⁶

I dette tilfellet var politiinnsatsen i akutfasen uten innsats- og operasjonsledelse. Det var aksjonsleder som drev innsatsen framover, og ifølge hans aksjonsplan skulle Utøya brygge landsiden være oppmøtested både for politi- og ambulansemannskaper. Herfra var det fri sikt og kort avstand, om lag 625 meter, over til Utøya. Aksjonsleder vurderte stedet som sikkerhetsmessig forsvarlig.⁷⁷

Kommisjonen mener at det opprinnelige oppmøtestedet var velegnet for politiets aksjon.⁷⁸ Det pekes her særlig på den korte avstanden over til øya. Rett nok kunne det skytes fra øya mot brygga, men manskapene hadde mulighet til å søke dekning, eventuelt trekke oppmøtestedet opp mot veien, noe som også skjedde rett etter første patruljes ankomst. Under enhver omstendighet skulle det gode skyteferdigheter og et kraftig våpen til for å treffe noen på det holdet.

Til tross for at oppmøtestedet var fastsatt til Utøya brygge landsiden, endte politiet med broen over til Storøya som oppmøtested. Det nye oppmøtestedet lå om lag 3,6 km unna øya.⁷⁹

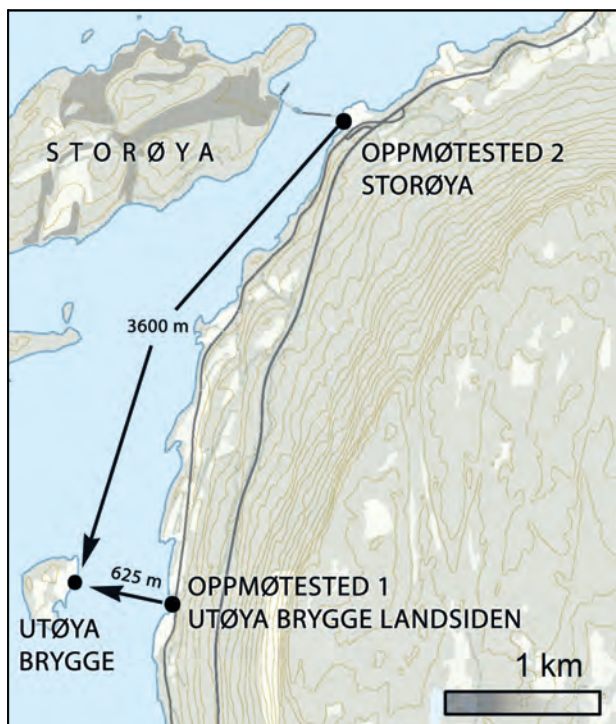
Kommisjonens gjennomgang viser at denne endringen ikke var forankret i polititaktiske vurderinger, men kom i stand ved en misforståelse under en telefonsamtale mellom en tjenestemann fra BT og den lokale operasjonssentralen. Endrin-

⁷⁶ PBS II, s. 47.

⁷⁷ Aksjonsleder forklarte til kommisjonen at han var «[...] fullstendig klar over at kaia ved landsiden kanskje ikke var det sikreste oppmøtestedet for politiet, og det var derfor han hadde sagt «vær forsiktig». For ham, i situasjoner med «skyting pågår» og «øyeblikkelig aksjon», trengte ikke oppmøtested nødvendigvis være et «sikkert oppmøtested». Han valgte dette stedet fordi han anså at det var korteste veien over til øya, og de trengte å få politifolk over på øya for å få nøytralisert den og pågrepet gjerningsmannen.

⁷⁸ Politiets disposisjoner skal vurderes i sanntid. At gjerningspersonens bil sto parkert ved brygga, ble først kjent for det lokale politiet kl. 18.01, altså etter endringen av oppmøtested.

⁷⁹ Målt på Statens kartverk Norgeskart 1 : 50 000.



Figur 7.8 Oppmøtestedet ble flyttet til Storøya, mer enn 3 km lenger fra øya.

gen ble uten videre godtatt av operasjonsleder, som på grunn av manglende intern informasjonsdeling ikke kjente til at oppmøtested allerede var fastsatt.

I det følgende gjennomgås omstendighetene omkring denne endringen og hvilke konsekvenser den fikk.

I aksjonens startfase ble altså Utøya brygge landsiden fastsatt som oppmøtested. Eksakt tidspunkt for når dette skjedde, er usikkert, men kommisjonen har kommet til at dette var avklart da første patrulje rykket ut fra politistasjonen.⁸⁰ Oppmøtestedet ble imidlertid ikke kommunisert ut verken av innsatsleder eller operasjonssentralen. Senere ble det omtalt på sambandet flere ganger. Første gang var kl. 17.49 og 17.51 i aksjonsleders direkte meldinger til P-30. Deretter ble det gjentatt i hans dialog med operasjonssentralen kl. 17.53, hvor operasjonsleder kvitterte med «... nede på kaia».⁸¹

Operasjonssentralen ser likevel ut til å ha vært i tvil om hvor oppmøtestedet var. P-42 spurte kl. 17.54 operasjonssentralen om dette. En tydelig usikker operatør svarte at oppmøtestedet for AMK var «... ute på kaia ...».⁸² P-42

⁸⁰ Detaljene om uttrykkningen er behandlet tidligere i kapitlet.

⁸¹ Disse meldingene gjaldt eksplisitt ambulansemannskaper.

etterlyste da oppmøtested for politiet, noe operatøren ikke kunne svare på, tidligere sambandstrafikk til tross. Hun kalte derfor opp innsatsleder for å få avklart dette. Innsatsleder responderte ikke, men aksjonsleder svarte at oppmøtestedet var Utøya brygge landsiden for politi og ambulanser.⁸³

Politibetjenten på BTs patrulje D-35, som hadde fått i oppdrag av egen aksjonsleder å få avklart oppmøtestedet, kom ikke gjennom til den lokale operasjonssentralen på telefonen. Han fikk da sin samboer til å ringe opp sentralen og be dem ta kontakt på hans mobiltelefon. Hun fikk forbindelse rett etter kl. 17.52 og formidlet denne beskjeden. Vedkommende tjenestemann hadde også engasjert en kollega ved OPD, som befant seg på Hønefoss, til å varsle lokalt politi om at troppen var på vei, noe han gjorde ved personlig oppmøte om lag kl. 18.00.⁸⁴

Kl. 17.57.28 ringte vedkommende som tidligere hadde vært operasjonsleder, til D-35. Etter først å ha fått avkrefret sin oppfatning om at BT kom i helikopter, spurte hun om BT kjørte «... ned til kaia». Politibetjenten i BT spurte da tilbake om det ble «... kaia ut mot golfbanen». Spørsmålet hadde et verifiserende formål og ble stilt slik fordi dette var den eneste kaia vedkommende kjente til i området.⁸⁵

Operatøren synes på sin side å ha oppfattet dette som en beslutning og unnlot å opplyse at oppmøtested allerede var fastsatt til Utøya brygge landsiden. I stedet henvendte hun seg til operasjonslederen, og sa: «Det er [etternavnet på betjenten], det blir kaia ned mot golfbanen.»⁸⁶

Operasjonsleder godtok dette uten videre og endret dermed oppmøtestedet.

Operasjonsleder har forklart til kommisjonen at han på dette tidspunktet ikke visste at det allerede var besluttet et annet oppmøtested, og at han faktisk endret en eksisterende beslutning.

Fastsettelsen av Storøya som nytt oppmøtested skulle vært kommunisert umiddelbart til mannskapene med krav om bekreftelse på at meldingen var mottatt. Dette skjedde ikke. Heller

⁸² NBPD lydlogg, kl. 15.57.28, 22JK, j.post 395.

⁸³ P-30 A brøt da inn og ville flytte oppmøtested til «... oppe på veien ... ovenfor brygga» på grunn av fri sikt over til øya. Denne sambandsmeldingen, som manglet angivelse av både sender og mottaker, ble ikke bekreftet mottatt av noen. På veien ville mannskapene være i skjul av trærne mellom veien og vannet, og likevel ha kort vei ned til brygga, anslagsvis cirka 70 – 100 meter.

⁸⁴ Tjenestemann nr. 24s forklaring, 29. november 2011.

⁸⁵ Tjenestemann nr. 24s forklaring til kommisjonen.

⁸⁶ Lydlogg kl. 17.57.28, 22JK, j.post 395.

ikke aksjonslederen fikk vite om endringen, slik at han fortsatte i henhold til sin aksjonsplan mot det opprinnelig fastsatte oppmøtestedet.⁸⁷

Operasjonssentralens manglende tilkjenne-givelse av nytt oppmøtested førte til usikkerhet blant menneskene som etterspurte dette seg imellom flere ganger. Patrulje D-35 opplyste på forespørsel fra lokal innsatsleder kl. 18.05 at oppmøtestedet var «... brygga ved golfbanen.» Meldingen ble ikke stadfestet av operasjonssentralen. Den ble heller ikke oppfattet av alle involverte tjenestemenn. Så sent som kl. 18.09 – altså nærmere 11 minutter etter at operasjonsleder hadde tatt sin beslutning – var de fremdeles usikre på hvor de skulle møtes, og diskuterte temaet på sambandet.

Omstendighetene rundt flyttingen av oppmøtested er ett av flere eksempler på sviktende ledelse og samordning av aksjonen. Tid som ellers kunne vært brukt til ressurs-samling og taktisk planlegging, kanskje også direkte aksjon, gikk med til å finne ut hvor enhetene skulle møtes. Hvilke konsekvenser dette fikk, er vanskelig å si noe om. Kommisjonen vil imidlertid peke på at to patruljer fra BT var nær det opprinnelige oppmøtestedet da endringen skjedde. Samtidig var båter umiddelbart tilgjengelig ved Lien gård, som ligger like i nærheten, og kort tid etterpå opererte båtene som senere ble aksjonsbåter, i farvannet utenfor.

Endringen av oppmøtested fikk likevel i seg selv ingen negativ innvirkning på lokal aksjonsleders opprinnelige plan, siden politibåten uansett måtte passere Storøya, hvor BT da sto klar. Tur innom Utøya brygge landsiden ble derfor overflødig.⁸⁸

Uansett førte endringen til at avstanden mellom oppmøtested og aksjonssted ble vesentlig lengre, hvilket gjorde at tilgang på båter med tilstrekkelig transportkapasitet og fart ble mer kritisk. Videre avskar endringen BTs mulighet til å forsøke å skaffe seg tilgang til noen av båtene ved Utvika Camping og i farvannet utenfor.

Operasjonsleders endring av oppmøtested skjedde på sviktende grunnlag. Kommisjonen mener hans uvitenhet i det vesentligste kan tilskrives den manglende situasjonsrapporteringen mellom ham og avtroppende da han tok over som operasjonsleder, samt manglende loggføring, som gjorde at han ikke hadde oversikt over status i politiets aksjon. Dette var klart uheldig og understreker etter kommisjonen mening viktigheten av en fyllestgjørende situasjonsrapportering før

skifte av operasjonsledere under pågående aksjoner finner sted.

Kommisjonen peker også på at den hektiske arbeidssituasjonen på operasjonssentralen og mangelfulle tekniske kommunikasjonsløsninger var medvirkende til at dette kunne skje. En felles plattform for kommunikasjon som involverte alle politimannskaper, ville ha minsket risikoen for slike feil vesentlig.

7.9 Første politipatrulje på stedet

Det har fra flere hold blitt reist spørsmål om den første politipatruljen på stedet gjorde nok for å komme seg over til øya, og om det var båter tilgjengelig til dette formål. Spørsmålet er sentralt fordi aksjon fra denne patruljens side etter omstendighetene kunne ha ført til at politiet ankom til øya tidligere. Det er også reist spørsmål om politipatruljens aksjonsvilje, og om lokalt politivetet på BT framfor å aksjonere selv.⁸⁹

Utgangspunktet er at politiet har plikt til å handle for å avverge eller begrense fare eller skade på de interesser og verdier politiet skal beskytte.⁹⁰ Plikten til å handle påhviler både etaten som sådan og hver enkelt polititjenestemann, og skjerpes når personers liv og helse trues. Plikten kommer ikke til uttrykk i noen generell bestemmelse, men er fastsatt eller direkte forutsatt i flere bestemmelser i lov- og instruksverk.⁹¹

Den selvstendige handleplikten gjelder også der tjenestemannen inngår i en aksjon, står under direkte kommando av en innsats- eller aksjonsleder og får ordrer som vedkommende plikter å adlyde. Innholdet i handleplikten må da tilpasses den aktuelle situasjonen.⁹² Først og fremst skal de ordrer som er gitt, utføres. Videre skal tjenestemannen ha løpende oppmerksomhet mot forhold som kan tilsi andre handlemåter i tillegg til, eller i stedet for, det som ordren måtte foreskrive, og rapportere dette. Aktivitet og initiativ fra polititjenestemannen er følgelig viktig både for kvaliteten i lederens disposisjoner og for gjennomføring av politi-

⁸⁷ Aksjonsleders forklaring til kommisjonen.

⁸⁸ Hadde derimot politibåten passert Storøya før BTs ankomst, ville troppen ha manglet transport.

⁸⁹ Politiets egevaluering konkluderte med at patruljen var innstilt på øyeblikkelig aksjon, men at det ikke fantes båter for dette formål, se NBPDs egevaluering og PODs evaluering av politiets innsats.

⁹⁰ Politiloven § 2. Politiiinstruksen § 2-2.

⁹¹ Handleplikten forutsettes også i politiets eget beredskapssystem, ref. for eksempel PBS del II s. 47 om skyting pågår, hvor det framgår at «*politiet skal gjøre alt for å stoppe gjerningspersonen(-e) så raskt som mulig, slik at uskyldig tredjepart blir minst mulig skadelidende*».

⁹² Politiiinstruksen § 6-1 annet ledd.



Figur 7.9 Kl. 17.34. «Reiulf» er fortsatt på øya.
Foto: Nils Kristian Ødegaard.



Figur 7.12 Kl. 17.53. Ingen båter er synlige i farvannet mellom øya og landsiden.
Foto: Nils Kristian Ødegaard.



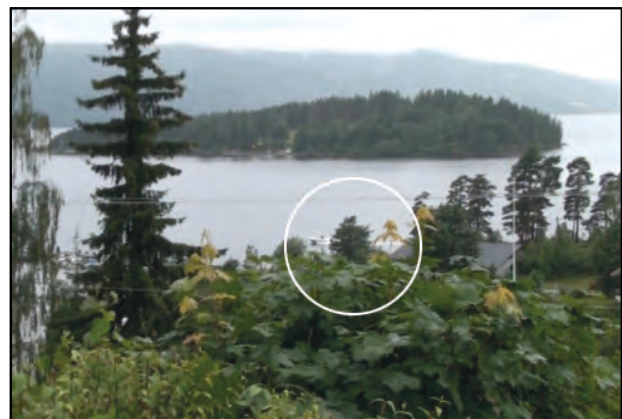
Figur 7.10 Kl. 17.44. «Reiulf» har akkurat forlatt øya. Ingen andre båter sees.
Foto: Nils Kristian Ødegaard.



Figur 7.13 Kl. 18.03. Ingen båter sees i farvannet nord for øya.
Foto: Nils Kristian Ødegaard.



Figur 7.11 Kl. 17.50. Røyk fra øya. «Reiulf» kan skimtes til venstre i bildet. P-30 ankommer til området.
Foto: Nils Kristian Ødegaard.



Figur 7.14 Kl.18.04. Første båt ankommer til farvannet utenfor Utvika Camping i høy fart nordfra. Båten er båt D i figur 7.21. På dette tidspunkt er BTs patrulje D-36 på vei ned til på campingplassen og D-34 har nettopp passert nedkjøringen, se figur 7.21.
Foto: Nils Kristian Ødegaard.



Figur 7.15 Kl.18.06. Båt D hjelper ungdommer i vannet, to båter til er på vei ut.

Båt H og F reiser ut fra kaia ved Utvika Camping. D-36 har på dette tidspunkt snudd på campingplassen og er på vei opp til hovedveien igjen.

Foto: Nils Kristian Ødegaard.



Figur 7.16 Kl.18.07. Båt D, H og F på vannet utenfor Utvika camping.

D-36 er nå tilbake på hovedveien og kjører retning Utøya brygge landsiden. Fire patruljer fra BT er på dette tidspunktet ved nedkjøringen til brygga.

Foto: Nils Kristian Ødegaard.



Figur 7.17 Kl. 18.08. Frivillige redder flyktende ungdommer i vannet.

BTs patruljer er på dette tidspunktet på vei til oppmøtestedet ved Storøya.

Foto: Nils Kristian Ødegaard.

aksjonen med tilfredsstillende resultat. Under gitte omstendigheter kan handleplikten utløse krav om selvstendig inngripen fra tjenestemannens side utover det ordren måtte påby. Før det handles i en slik situasjon, skal tiltaket klareres med ordregiver så langt det er mulig og tiden tillater.

P-30 rykket ut som første patrulje fra stasjonen på Hønefoss kl. 17.38. Ordren var å observere mot øya. Under utrykningen hadde tjenestemennene snakket i telefon med en ungdom på øya som var skutt og såret. Patruljen var derfor kjent med at det ble skutt mennesker der. Den hadde kl. 17.47 fått melding fra operasjonssentralen om at OPD var varslet, at helikopter var på vei og «muligens Delta». Videre hadde den fått melding kl. 17.49 og 17.51 om at P-31 satte ut båt, og kl. 17.51 også om at brannvesenet var på vei i båt.⁹³

Patruljen ankom til Utøya brygge landsiden kl. 17.52.⁹⁴ Like før ankomst observerte den røyk fra øya og meldte dette til operasjonssentralen. Framme på stedet hørte patruljen gjentatte skuddsalver, som den også meldte inn.

Etter det kommisjonen har brakt på det rene, var det ingen båtaktivitet i farvannet utenfor der patruljen sto da. Ute på selve kaianlegget hadde patruljen fri sikt mot båthavna ved Utvika Camping, som ligger om lag 460 meter unna i luftlinje og om lag 1,3 km langs veien.⁹⁵ Der lå det flere båter som var synlige fra patruljens posisjon. Det var fra dette kaianlegget mange av de frivillige hjelperne kort tid senere gikk ut i båt fra. Patruljen utviste ingen aktivitet for å skaffe seg tilgang til disse båtene. Den rapporterte heller ikke til operasjonssentralen eller aksjonsleder om hvordan båtsituasjonen var.

Kort tid etter ankomst observerte patruljen en båt mellom Utøya og deres posisjon. Båten var «Reiulf», som hørte til på øya. Båten ble rodd. Den hadde lagt ut fra Utøya kl. 17.39 med tolv personer om bord.⁹⁶ P-30 A anropte båten, sa de var fra politiet, og vinket den til seg. Han fikk ingen respons.⁹⁷

Siden det var fri sikt over til øya, var patruljen urolig for å bli beskutt. Den meldte kl. 17.55 at oppmøtestedet av måtte flyttes til «oppå veien». Tjenestemennene søkte tilflukt ved en container

⁹³ NBPDs lydlogg, 22JK, j.post 395.

⁹⁴ GPS-data tjenestebil.

⁹⁵ Målt på kart fra Statens kartverk 1 : 50 000.

⁹⁶ Tidspunkt er fastslått på bakgrunn av at personen som dyttet båten ut fra øya, snakket med sin mor mens han gjorde dette. Samtalen startet kl. 17.38.06 og varte i 64 sekunder. Opplysningen passer med øvrige data. Båten ble beskutt under overfarten og ble truffet med flere skudd, men ingen om bord ble truffet.

⁹⁷ P-30 As politirapport.

på brygga og konkluderte med at de ikke fikk gjort noe.⁹⁸

Kl. 17.57 meldte P-30 B på sambandet om «Reiulf» – omtalt som robåt – som kom mot dem og at det var personer som svømte fra øya mot fastlandet. Meldingen ble avbrutt av BTs patrulje D-36, som nå nærmet seg. Aksjonsleder forsto da at denne patruljen om kort tid ville være ved oppmøtestedet, og inkluderte den umiddelbart i sin aksjonsplan. Han ga deretter patrulje P-30 følgende to ordre:

1. Ta imot båten, dere får ikke gjort noe annet.
2. Jobb med å skaffe båter til «Delta».

⁹⁸ P-30s forklaringer til kommisjonen og NBPDs evaluering. NBPD egevaluering, s. 40. P-30 A beskrev til kommisjonen en håpløshetsfølelse ved å ha 650 meter med vann ut til Utøya, og ikke kunne få gjort noe. P-30 B observerte mot øya i den hensikt å fange opp om eventuelle gjerningsmenn stakk av fra øya i båt. P-30 B opplyste til kommisjonen at han regnet med at de ville ha fått i oppdrag å ta seg over til Utøya straks, hvis det lå båt ved kaia ved ankomst.

Ordre 2 ble uttalt tre ganger, og aksjonsleder tilføyde at patruljen om nødvendig skulle ta sivile båter. Han meldte også at BT ville være

«... i din posisjon om kort tid».

D-36 befant seg på dette tidspunkt 4,6 kilometer fra nedkjøringen til Utøya brygge landsiden.⁹⁹

P-30 B kvitterte «Det er hørt» og at «Både [P-30 A nevnes ved navn] og jeg er i posisjon». Dette forstår kommisjonen slik at begge da oppholdt seg på Utøya brygge landsiden.¹⁰⁰

P-30 A tok seg etter dette til brygga ved Lien gård, som ligger om lag 180 meter sør for Utøya brygge landsiden, for å ta imot «Reiulf», som i mellomtiden hadde endret kurs.¹⁰¹ Framme på kaianlegget påtraff han to personer i en skjær-

⁹⁹ Kommisjonens analyser basert på GPS-data som viser patruljens lokasjon kl. 17.57.

¹⁰⁰ Dette støttes også av P-30 As forklaring til lokalt evalueringsutvalg.

¹⁰¹ Målt på Statens kartverk «Norge i bilder» i tråd med rute angitt av P-30 A. P-30 As politirapport, 22JK, j.post 399.



Figur 7.18 Kl. 18.15. Ungdommer kommer inn med «Reiulf» ved Lien gård etter å ha blitt slept i land. De blir møtt av P-30 A.

Kommisjonens analyse. Tidspunktet her er estimert til kl. 18.15. Båt J i figur 7.21 klargjøres, mens båt B sees til venstre i bildet og båt A til høyre.

Foto: Jan Bjerkeli.

gårdsjeep, som satte i land ungdommer de hadde plukket opp fra vannet.¹⁰² Kommisjonen legger til grunn at klokken da var cirka 18.05.¹⁰³

Ved dette kaianlegget var det også en båt til.¹⁰⁴ Denne var fortøyd og tilhørte en av leieboerne på gården, som kom ned på kaia kort tid etter at P-30 A hadde ankommet. Like ved lå det ytterligere en båt som den ene personen i skjærgårdsjeepen eide.¹⁰⁵

P-30 A gjorde ikke forsøk på å rekvirere båter da han møtte personene i skjærgårdsjeepen første gang.¹⁰⁶ Han meldte heller ikke til aksjonsleder at han hadde kontakt med en båtfører med aksjonsklar båt, og at en annen båt – båten som lå fortøyd på brygga han var på – kunne være tilgjengelig.

Etter å ha satt i land ungdommene, kjørte skjærgårdsjeepen ut til «Reiulf» og tok den under slep. Sleppe ble avsluttet cirka kl. 18.10.¹⁰⁷ Ingen av tjenestemennene har nevnt slepet i sine politirapporter og forklaringer til kommisjonen.¹⁰⁸ Ungdommene i «Reiulf» så på sin side både P-30 A og P-30 B, henholdsvis på Lien gård og på Utøya brygge landsiden, under slepet.¹⁰⁹

Etter kl. 18.15 begynte P-30 A – som da hadde registrert på sambandet at oppmøtestedet var flyttet – å sende båter mot Storøya for å bistå BT. Skjærgårdsjeepen hadde ikke tilstrekkelig drivstoff til en slik tur og ble liggende. Første båt som dro av sted, var en saktegående båt, som underveis varslet båten som først kom politiet til unnsetning da politibåten havarerte.¹¹⁰

Om lag kl. 18.20 kom båten som senere skulle bli den som først brakte politiet til øya, inn til brygga.¹¹¹ P-30 A rekvirerte også denne og sendte den til Storøya.

P-30 B, på sin side, foretok seg ikke noe for å skaffe båt, aksjonsleders ordre til tross. Han forble i området ved Utøya brygge landsiden, hvor han ifølge sin egen forklaring oppholdt seg noe bak containeren og noe på hovedveien.¹¹² Rett etter kl. 18.05 meldte han på sambandet at han sto på veien for å ta imot BT. På dette tidspunkt hadde de to første patruljene, D-36 og D-34, allerede passert nedkjøringen til Utøya. De neste patruljene derfra ankom kl. 18.07 med D-35 som første bil.¹¹³ Ifølge P-30 Bs forklaring til kommisjonen var dette den første enheten fra BT som han registrerte.

¹⁰² Båt A i figur 7.21 Båten var en Ryds 15 fot med 50 hk utenbordsmotor. P-30 A har ikke omtalt dette i sin politirapport. Det er heller ikke nevnt i forklaringene til politiets evalueringsutvalg eller til kommisjonen. Begge personene i båten har i vitneforklaringer til politiet avgitt henholdsvis 28. og 30. august 2011 forklart at politimannen sto på brygga da de kom inn med overlevende de hadde plukket opp. Kommisjonen har foreholdt P-30 A dette. Han hadde ingen erindring av å ha møtt dem da.

Etter det kommisjonen kan se, var det i tidsrommet 17.52 til cirka 18.04 ikke båtressurser i området rundt Utøya brygge landsiden som P-30 B kunne tilkalt der og da.¹¹⁴ Men fra dette tidspunktet og utover kom flere sivile båter ut i farvannet mellom landsiden og Utøya.¹¹⁵ Båtene opererte synlig fra brygga, men da var P-30 B oppe på veien.

Kommisjonens vurdering

Kommisjonen mener det i seg selv er et spørsmål om det var korrekt å sende P-30 ut med ordre om å observere framfor å aksjonere. Det ligger i politiets samfunnsoppdrag å beskytte liv og helse. Når politiet er kjent med at skyting av mennesker pågår, må ordren som gis, være at første enhet framme gjør alt som står i dens makt for å stoppe dette, med mindre det framstår som åpenbart utjenlig.

Patruljen ble likevel gitt ordre om å observere mot øya. Ordren ble første gang gitt av fungerende innsatsleder. Kommisjonen mener at denne ordren kunne vært mer fyllestgjørende med tanke på behovet for øyeblikkelig aksjon. Samtidig peker kommisjonen på at ordren ikke innskrenket tjenestemennenes selvstendige handleplikt. Andre gang ble ordren gitt av aksjonsleder.¹¹⁶ Ordren var et ledd i hans aksjonsplan om at de skulle plukkes opp av politibåten og inngå i aksjonsstyrken. Ordren må etter kommisjonens mening betegnes som forsvarlig.

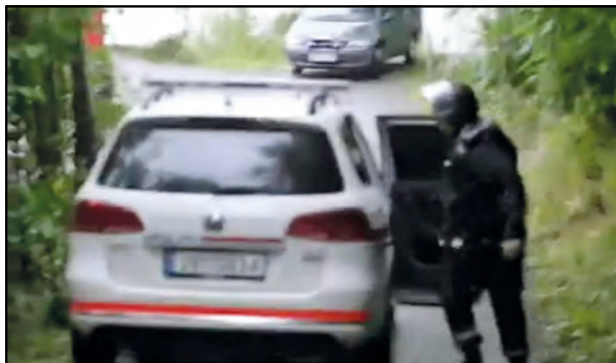
Kommisjonens vurdering av spørsmålet om hvorvidt den første patruljen selv kunne aksjonere direkte, tar utgangspunkt i politiets retningslinjer for

¹⁰³ I kommisjonens tidsestimat er det tatt utgangspunkt i at den ene av hjelperne i båten ringte politiet 17.54.08 (tidspunktet er hentet fra teledata) og snakket med operasjonssentralen i NBPd. Han befant seg da på gårdsplassen på Lien gård. Samtalen varte i 94 sekunder. Personene som bemannet båten gikk, etter samtalen ned til brygga, som ligger om lag 130 meter fra gårdsplassen. I tillegg til at det må ha gått noen minutter med til å komme seg ned i båten og kjøre ut, må det ha gått noe tid med til å plukke opp personene som ble levert på brygga da P-30 A kom. Tidsestimatet bygger videre på at en om bord i «Reiulf» kl. 18.01.56 meldte om en person på landsiden, som underbygger at P-30 B var alene på brygga på dette tidspunkt. Estimaten bygger også på at de to sivile hjelperne i båt, etter møtet med politimannen, hentet «Reiulf» og slepte den inn til Lien gård. Hvor lang tid som gikk med til iverksettelse og gjennomføring av dette slepet, er ukjent, men det ble i henhold til kommisjonens beregninger basert på teledata og fotografier med tidsangivelser avsluttet senest kl. 18.10. NBPds evalueringsutvalg estimerte tidspunktet for kontakt til kl. 18.05.

¹⁰⁴ Båt J i figur 7.21. With 16 fot med utenbordsmotor.

¹⁰⁵ Båt B i figur 7.21. Maxum 23 fots daycruiser med innenbordsmotor. Båten sees på figur 7.18, men er ikke like lett å se fra brygga.

¹⁰⁶ Personene i skjærgårdsjeepens forklaringer til politiet og kommisjonen.



Figur 7.19 P-30 ankom Utøya brygge landsiden kl. 17.52.

Foto: Fra NRK

øyeblikkelig innsats når skyting pågår. Disse framhever at observasjon «[...] må nedprioriteres til fordel for direkte forsøk på å pågripe gjerningsmannen.»¹¹⁷

Umiddelbart etter ankomst fikk patruljen bekreftet at det fremdeles pågikk skyting på øya, og at ungdommene der var i livsfare. Patruljens situasjonsforståelse var at det var én gjerningsmann.¹¹⁸ To tjenestemenn godkjent for væpnede oppdrag forutsettes å kunne aksjonere mot en slik motstander.¹¹⁹ Patruljen visste ikke at de inngikk i en aksjonsplan, og heller ikke hvor langt øvrige politistyrker var kommet i utrykningen. Det var derfor ukjent for dem når noen andre enn dem selv kunne komme i posisjon til å ta seg over til øya. Spørsmålet er om patruljen i denne situasjonen skulle foretatt seg noe mer enn å observere.

Kommisjonen mener at patruljen ut fra den selvstendige handleplikten og retningslinjene omtalt over skulle forsøkt å skaffe seg båt for å gå til øyeblikkelig aksjon selv. Samtidig skal det presiseres at det ikke ville vært korrekt av P-30, som her var under kommando i en aksjon, å gjøre tilslag på egen hånd uten at det først var blitt forsøkt klarert med aksjonsleder.

Patruljens opptreden etterlater etter kommisjonens mening et entydig bilde av at den ikke var innstilt på å gå til øyeblikkelig aksjon.¹²⁰ Ordrene den hadde fått, og informasjonen om at helikopter fra Oslo var på vei, kan ha vært medvirkende til dette.

Når det nå var slik at P-30 ikke anså det som en opsjon å aksjonere selv, hadde den likevel handlingsalternativer utover bare å observere. Patruljen var klar over at stedet de befant seg på, var oppmøtested for øvrige politistyrker, og kunne arbeidet aktivt med å legge til rette for at disse mannskapene skulle kunne aksjonere straks de ankom, herunder gjort forsøk på å skaffe båt. Patruljen gjorde ikke det, noe som etter kommisjonens oppfatning kan ha sammenheng med opplysningene patruljen fikk om at både politibåten og brannbåten var på vei. Båtbehovet de første fem minuttene etter ankomst framsto ikke nødvendigvis som prekært for dem.

Etter kommisjonens oppfatning endret patruljens situasjon seg da ordrene fra aksjonsleder om å skaffe båter til BT kom. Dens manglende bestrebelser mellom kl. 17.57 og 18.15 på å skaffe båter var ikke i tråd med aksjonsleders ordrer. Kommisjonen konstaterer samtidig at P-30 As innsats etter kl. 18.15 viste seg avgjørende da politibåten fikk motorstans. P-30 A tok seg etter pågripelsen

¹⁰⁷ Ifølge politiforklaring til en av ungdommene i båten var «Reiulf» cirka 100 meter fra land da slepet startet. Vedkommende sendte en SMS til sin mor «rett før» han kom i land. Denne meldingen ble sendt kl. 18.07.42. Kommisjonen legger derfor til grunn at slepet ble avsluttet cirka kl. 18.10.

¹⁰⁸ Ifølge forklaringene fra de to i skjærgårdsjeepen skulle slepet gå til Utøya brygge landsiden. Ungdommene i «Reiulf» ble imidlertid oppmerksom på en politimann som sto på denne brygga. Politimannen må etter kommisjonens oppfatning ha vært P-30 B. Synet av polititjenestemannen medførte at ungdommene ikke ønsket å gå i land der. Slepet skiftet derfor kurs og gikk til Lien gård, hvor det ble tatt imot av blant andre P-30 A etter at de sivile hadde gått god for ham.

¹⁰⁹ Se politiforklaring, gradert j.post 046.

¹¹⁰ Første båt som ble sendt mot Storøya var båt E i figur 7.21. Den varslet båt H, som også satte kursen. Se også figur 7.25.

¹¹¹ Kommisjonens estimat. Basert på båtførers forklaring til kommisjonen, opplysninger fra politiet om gjerningsmannens bevegelser på øya med tilhørende tidsangivelser og tidspunktet for når politiet entret denne båten. Båten er båt C i figur 7.21.

¹¹² P-30 B meldte kl. 18.05 at han sto på «stedet» og ventet på BT. Han befant seg da på veien over Utøya brygge landsiden. Dette indikerer at han på dette tidspunktet ikke hadde fått med seg skiftet av oppmøtested. Han meldte videre at han holdt igjen trafikken slik at BT kunne kjøre i motgående felt.

¹¹³ GPS-data fra tjenestebil og sambandssett.

¹¹⁴ Båttrafikken er illustrert i delkapitlet 7.10.

¹¹⁵ Kommisjonen viser til figur 7.21 hvor båtressursene framgår.

¹¹⁶ Lokal aksjonsleder har forklart til kommisjonen at han forventet at P-30 tok seg over til øya for øyeblikkelig aksjon om det var båt tilgjengelig for dem.

¹¹⁷ PBS II 2008 s. 47.

¹¹⁸ Tjenestemennenes forklaringer.

¹¹⁹ Kommisjonen har gjennomgått alle tilgjengelige lydfiler fra NBPDs kommunikasjon i tiden mellom da meldingen innkom, og pågripelsen. Det er ikke funnet meldinger til styrkene ute som antyder mer enn én gjerningsmann. Nødmeldingene som kom inn til 112, anga én gjerningsmann. I telefonsamtale mellom AMK, operasjonsentralen i NBPD kl. 17.54.17, framholdt AMK at «han er kledd ut som politimann, vedkommende, og det kan være flere». Videre opplyses det at AMK har fått sikkert 30 telefoner, og «noen sa det kanskje var tre». Operasjonsentralen kvitterer med at det var en interessant opplysning, men opplysningen formidles ikke ut til mannskapene ute verken på telefon eller samband. Opplysningen, som er den eneste som kommisjonen har funnet som antyder flere gjerningsmenn, før pågripelsen, kan således ikke ha påvirket BT eller lokalt politisituasjonsforståelse under framrykningen mot øya.

over til øya, hvor han gjorde en betydningsfull innsats i redningsarbeidet. P-30 B deltok i arbeidet med å ta i mot evakuerte og skadde, før han senere tok seg over til øya og inngikk i styrkene som søkte etter flere gjerningsmenn.

Når det gjelder spørsmålet om viljen hos øvrige operative politistyrker til å gå i øyeblikkelig aksjon mot den pågående skytingen, framstår den som svært høy. Av de lokale tjenestemennene peker særlig aksjonsleder og innsatslederne seg ut som aksjonsvillige tjenestemenn som utvilsomt hele tiden disponerte ut fra et ønske om å komme seg raskest mulig ut på øya. Det finnes ingen holdpunkter for å hevde at disse ventet på BT framfor å aksjonere selv med egne mannskaper. For BTs del var aksjonsviljen så høy at det fikk negative følger for båttopplastingene.

7.10 Ressursene som ikke fant hverandre

Kommisjonens gjennomgang viser at politiet ikke evnet å sikre seg gripbare båtressurser og koordinere egne mannskaper godt nok. Dette skyldes flere forhold, deriblant fravær av felles kommunikasjonsplattform og mangelfullt politiarbeid. I det følgende gjennomgås eksempler på dette.

Fergen MS Thorbjørn har kvaliteter som gjorde den godt egnet som aksjonsbåt. Båten er opprinnelig et militært fartøy med kapasitet til å forflytte en stor mannskapsstyrke med utstyr og biler. Tre innringere med tilknytning til denne båten var, uavhengig av hverandre, i kontakt med politiet i akutfasen. Politiet evnet ikke å avdekke båtens potensial og at den var tilgjengelig.

Første gang var da skipperen ringte AMK og kl. 17.24.26 ble viderekoblet til politiets nødtelefon som første melder. Selv om operasjonsleder registrerte at vedkommende hadde tilgang til båt, ble dette ikke fulgt opp med avklarende spørsmål. Det skal her tilføyes at denne samtalen ikke la til rette for informasjonsinnhenting fra politiets side.

¹²⁰ Kommisjonens konklusjon underbygges av patruljens faktiske handlinger og støttes også av deres forklaringer. Forklaring P-30 A 15. november 2011: Det var ikke ved noe tidspunkt uttalt som en opsjon at de skulle gå til øyeblikkelig aksjon. Dette var aldri blitt uttalt til dem og heller ikke noe de forhåndsplanla i bilen. P-30 A forklarte oss at han hele tiden opplevde at noen hadde en plan om å ta seg over etter å ha satt ut politibåten. P-30 A fortalte også at han følte trygghet ved at Delta var involvert, da de var bedre trent og bedre utrustet. Han sa at han skulle holde «styr» på øya og ta imot de overlevende og eventuelt se om noen reiste fra øya. Han sa han var veldig fokusert på øya, og at det kunne være derfor han ikke registrerte om det var båtaktivitet ute i fjorden, annet enn «Reiulf».



Figur 7.20 MS Thorbjørns og «Reiulfs» rute fra Utøya.

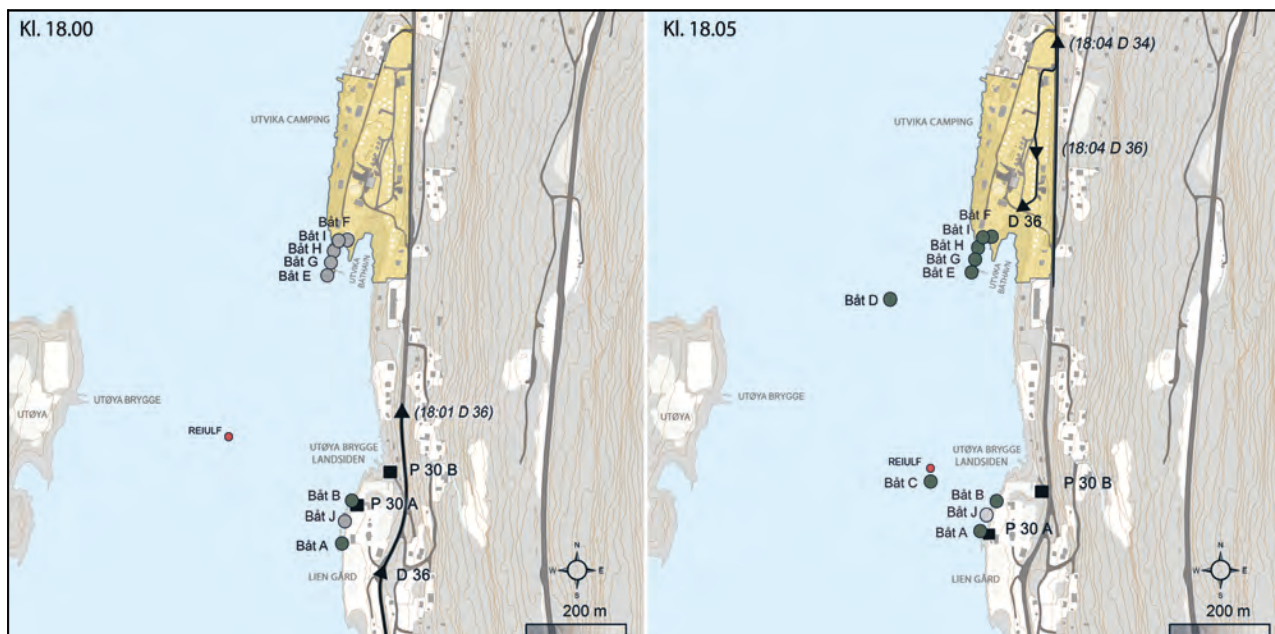
«Reiulf» markert med rødt.

Kilde: Kommisjonens analyse. Estimert ankomst Bråten cirka kl. 17.34.

Andre innringer var AUF-lederen, som kl. 17.28.40 ringte og opplyste at AUFs sommerleir på Utøya var under angrep, og at han var i en båt sammen med andre. Politiet ga flere ganger beskjed om at de skulle «komme seg i sikkerhet», men gjorde ikke forsøk på å klarlegge hvilken båt vedkommende befant seg i.

Dersom MS Thorbjørn hadde blitt sikret som ressurs i denne tidlige fasen, kunne politiet dirigert den til Utøya brygge landsiden da dette ble besluttet som oppmøtested. I så fall hadde P-30 hatt mulighet til å ta seg direkte over til Utøya da de ankom til oppmøtestedet kl. 17.52. Politiet kunne da vært på øya cirka kl. 18.00. Alternativt kunne D-36 – som passerte nedkjøringen til oppmøtestedet om lag kl. 18.01 – tatt seg over sammen med P-30 og vært på øya cirka 18.05.

Båten ble senere uttrykkelig tilbudt av en person som skipperen oppsøkte etter å ha kommet i land. Dette skjedde på politiets nødtelefon kl. 17.58, men av tekniske grunner gikk samtalen til SBPD. Båten var på dette tidspunkt operativ, og innringeren befant seg på båten sammen med skipperen. Ifølge innringeren var formålet med henvendelsen å stille båten til politiets disposisjon. Han opplyste derfor at de befant seg cirka én kilometer fra Utøya med den «store båten som frakter biler over til Utøya», og spurte om de skulle komme bort til Utøya landsiden med båten. Innledningsvis forsto ikke operatøren innholdet i meldingen. På konkret spørsmål om hva han kunne hjelpe med, svarte innringeren at han hadde en stor båt som kunne transportere mannskaper over «... hvis det er behov for det». Operatøren



Figur 7.21 Figuren viser lokaliseringen av båtressurser i farvannet mellom Utøya og landsiden kl. 18.00 og kl. 18.05, samt hvor politiets ressurser på landsiden var på samme tidspunkt.

Grønn markering betyr at kommisjonen har kunnet knytte personer på stedet som engasjerte seg i redningsaksjonen til båten på det aktuelle klokkeslettet. Grå markering betyr at båten ikke var operativ. Som figuren viser, var det knapt med tilgjengelige båter kl. 18.00. Dette endret seg imidlertid vesentlig i samme tidsrom styrkene fra BT begynte å ankomme området.

Kilde: Kommisjonens analyse basert på foto, film, forklaringer og tekniske data og lydfiler.

sikret seg nummeret til vedkommende. Siden operasjonssentralen i SBPD ikke kunne få kontakt med operasjonssentralen i NBPD, var det ikke mulig å viderebringe denne informasjonen. Hadde båten blitt rekvirert da, kunne den ha vært på Utøya brygge landsiden cirka kl. 18.10. På det tidspunkt var seks enheter fra BT ankommet til området.¹²¹

Første enhet fra BT, patrulje D-36, var nede på Utvika Camping kl. 18.05.¹²² Patruljen var klar til å gå til aksjon, men visste ikke hvor de var, verken i forhold til Utøya eller oppmøtestedet, som aksjonsleder hadde angitt til Utøya brygge landsiden. Patruljen har forklart at det derfor ikke var naturlig for dem å spørre etter båt. En av båtene som senere kom aksjonsstyrken til unnsetning da politibåten havarerte, ble imidlertid klargjort på campingens kaianlegg da patruljen befant seg på campingplassen (se også figur 7.15). Patruljen har forklart at kaianlegget ikke var synlig fra deres posisjon, og at de heller ikke observerte noe spesielt.¹²³ Etter å ha spurt en person på campingplassen om hvor Utøya var, forlot de stedet og kjørte mot oppmøtestedet.



Figur 7.22 Patrulje D-36 snur på Utvika Camping kl. 18.05.

Foto: Nils Kristian Ødegaard / NRK.

Mens patrulje D-36 var på campingplassen, var det flere båter tilgjengelig for politiet der, se figur 7.21.

En person som ringte operasjonssentralen i NBPD kl. 18.05.54, opplyste at han befant seg ved resepsjonsbygget på camping, og at

«... jeg har båt å disponere om dere trenger det».

Til tross for aksjonsleders melding på sambandet kl 17.57 om at det måtte skaffes båter til BT, hadde vedkommende som tok imot samtalen, intet fokus på at denne båten kunne være en ressurs for politiet, og stilte ingen oppfølgingsspørsmål for å avklare dette nærmere.¹²⁴ De spørsmå-

¹²¹ BTs enheter passerte nedkjøringen til Utøya brygge landsiden i tidsrommet 18.01 – 18.07.

¹²² Kommisjonens analyse. Basert på GPS-data fra sambandsmidler og tjenestebiler og ATK-data.

¹²³ Forklaringen til tjenestemann nr. 2, 29. november 2011.

¹²⁴ De spørsmå-

lene hun stilte indikerte for øvrig at hun ikke visste hvor Utvika Camping lå i forhold til Utøya.

Hun leste ikke heller ut på sambandet at det var båt tilgjengelig på campingplassen. En slik melding kunne patrulje D-36, som befant seg i umiddelbar nærhet, eventuelt ha respondert på. Det samme kunne patrulje D-34, som nettopp hadde passert nedkjøringen til campingplassen på vei mot Storøya, og resten av kortesjen fra BT, som meldte at de snart var på «stedet», samtidig som tilbudet om båt ble ringt inn.¹²⁵

Samtidig hadde også P-30 A tilgang til båter ved Lien gård om lag kl. 18.05. Som tidligere beskrevet ble ikke dette innrapportert operasjonssentralen.¹²⁶

Kommisjonen kan etter dette slå fast at det i tidsrommet 18.00 – 18.10 fantes flere båtalternativer i området ved Utøya brygge landsiden som politiet ikke evnet å gjøre seg nytte av.

Operasjonsleder iverksatte imidlertid tidlige tiltak for å få hånd om det lokale brannvesenets båt. Hun fikk ikke kontakt med 110-sentralen (brann og redning), og overlot til etterforskeren som bisto henne, å følge opp. Hun lyktes heller ikke, og først kl. 18.04 ble det opprettet kontakt mellom politiet og brannvesenet.¹²⁷ Politiet ba om at brannbåten måtte komme til Storøya så raskt som mulig. 110-sentralen bekreftet at dette ville bli effektivt.¹²⁸ Da sentralen videreformidlet dette til egne mannskaper, framgikk det ikke at det hastet. Mannskapene oppfattet derfor en tidligere ordre om å avhente båremateriell på sykehuset som deres sentrale oppgave. Dette forsinket uttrykningen med båten. Senere, kl. 18.07,¹²⁹ beordret 110-sentralen mannskapene til å stoppe på Sundvollen, uten å underrette politiet om dette.¹³⁰

¹²⁴ Derimot stilte hun spørsmål om vedkommende hadde utsikt «... utover fjorden og ser noen som trenges å hentes opp». Innringer bekreftet at det var personer i vannet, hvorpå operatøren ba om hans telefonnummer, noterte det og spurte deretter de øvrige på operasjonssentralen om «... gjerningspersonen hadde reist av gårde». Hun fikk til svar at gjerningspersonen fortsatt var på øya, og at det ikke var trygt. Hun spurte deretter innringer om han var langt fra Utøya, hvorpå vedkommende gjentok at han var på campingen. Operatøren meddelte ham at det ikke var «avklart ennå om du vegrer deg for å gå ut i vannet, kan du si da». Samtalen ble avsluttet med at politiet ba om å få ringe ham tilbake siden han hadde båt.

¹²⁵ BTs melding om at de snart var på stedet høres i bakgrunnen mens operatøren samtaler med innringer. Kortesjen var ved nedkjøringen til Utøya brygge landsiden kl. 18.07.

¹²⁶ Se 7.9 Oppmøtested ble endret.

¹²⁷ Lydlogg NBPD. På operasjonssentralen var det registrert en knapp på skjermen med direkte linje til 110. Løsningen hadde ved installeringen fått feil etikett. Politiet benyttet derfor vanlig 110-linje.

¹²⁸ Lydlogg NBPD.

¹²⁹ Utskrift av lydlogg 110-sentralen.

7.11 Situasjonsforståelse: Antall gjerningsmenn

Hvilken styrke og kapasitet motstanderen forventes å ha, står sentralt når en politiaksjon skal ressursettes og taktisk tilnærming velges. Fra politihold, og da særlig i den første tiden etter 22/7, er det blitt opplyst at man under den øyeblikkelige aksjonen innrettet seg etter å stå overfor «tre til fem» bevæpnede gjerningspersoner, og at det var utplassert eksplosiver på øya.¹³¹ En slik situasjonsforståelse ville krevd andre taktiske disposisjoner enn om trusselbildet bare omfattet én gjerningsperson. Spørsmålet er imidlertid om dette var situasjonsforståelsen i sanntid.

Nødmeldingene som kom inn til operasjonssentralene i NBPD og SBPD før pågripelsen, inneholdt ikke opplysninger om flere gjerningsmenn.

Kommunikasjonen på NBPDs samband i samme tidsrom etterlater et entydig situasjonsbilde av en gjerningsperson og hvor mulige eksplosiver ikke inngår.¹³² Dette gjelder meldinger både fra lokale tjenestemenn, operasjonssentralen og BT.¹³³ Flere gjerningsmenn ble et tema på sambandet først etter pågripelsen. Den rådende oppfatning på taktisk nivå synes derfor å ha vært én gjerningsperson. Intervjuer kommisjonen har gjennomført, underbygger dette. Tjenestemennene skal også ha spurt en som bisto dem med aksjonsbåt, om hvor «han» var.¹³⁴ Flere av de involverte tjenestemennene har likevel gitt uttrykk for at de tenkte seg muligheten av at det kunne være flere.¹³⁵

Situasjonsforståelsen som operasjonssentralen kommuniserte utad, var også i tråd med dette.¹³⁶

¹³⁰ Ifølge vakthavende overbefals forklaring til kommisjonen fikk han under uttrykningen beskjed fra 110-sentralen om at de skulle stanse på Esso på Sundvollen. Årsaken til at oppmøtestedet ble endret, var meldinger om fortsatt skyting og derav hensynet til mannskapenes sikkerhet. Underveis var vakthavende overbefal i kontakt med leder for brannvesenets beredskapsavdeling, som ga beskjed om at man skulle være tilbakeholden ved en «skyting pågår» situasjon, forklaring 19. januar 2012.

¹³¹ Se for eksempel Brev fra politidirektør Mæland 4. oktober 2011, 22JK, j.post 140, og BTs egevaluering av 21. oktober 2011, 22JK, j.post 379.

¹³² Lydfiler fra politisambandet fra meldingen om skyting innkommer, til gjerningsmannen er pågrepet, 22JK, j.post 395.

¹³³ Kl.18.00.15 spurte BTs D-35 NBPDs operasjonssentral om opplysninger om «gjerningsmannen» og senere i samme melding, hvor «... gjerningsmannen befant seg». Kl. 18.24.16 spurte en annen patrulje fra BT, D-33, om «... siste posisjon på gjerningsmannen». I svarene omtalte operasjonssentralen konsekvent én gjerningsmann.

¹³⁴ Fra vedkommendes forklaring til kommisjonen: «Videre spurte politimannen om [navn sivil hjelper] visste hvor «han» var, eller hvor han trodde han var. [Navn sivil hjelper] poengterte at politiet spurte om hvor «han» var.»

AMK meldte per telefon kl. 17.54.17 at «han» var iført politiuniform. AMK-operatøren framholdt videre at noen av melderne dit hadde sagt at det »[...] kanskje kunne være flere». Dette synes ikke å ha blitt vektlagt – eventuelt ikke registrert – av politiets operatør. Informasjonen ble ikke lest ut på sambandet og heller ikke gitt BT da operatøren ringte dem noen minutter senere.¹³⁷

Når det gjelder mulige eksplosiver på øya, fikk lokal operasjonssentral informasjon om dette før pågripelsen. En person som befant seg i et bygg på øya, omtalte i nødsamtale, som startet kl. 18.10.55, eksplosiver i bygningen og i et tre ved båtene.¹³⁸ Denne informasjonen ble ikke lest ut på sambandet og heller ikke formidlet internt på sentralen. Etterforskeren delte informasjonen først kl. 18.37, da hun opplyste å ha snakket med en innringer som hevdet at det «[...] hang en bombe i et stort tre etter båt-plassen».¹³⁹ Dette ble videreformidlet til lokal aksjonsleder per telefon om lag kl. 18.43.¹⁴⁰

Det kan etter dette slås fast at kommisjonen ikke har funnet meldinger på lydfilet fra NBPDs telefon- og radiosamband før pågripelsen som kunne gi grunnlag for en konkret forventning hos politiet om at man ville bli konfrontert med 3–5 gjerningspersoner på øya.¹⁴¹ Ei heller at det skulle være eksplosiver der. Politiet kan derfor ikke ha aksjonert med dette som grunnlag. Kommisjonen betviler imidlertid ikke at tjenestemenn så for seg at det kunne være mer enn én gjerningsperson, hvilket framstår som politifaglig fornuftig. For øvrig er det ikke noe som indikerer at en eventuell usik-

kerhet knyttet til dette har virket inn på deres innsats for å komme seg raskest mulig til øya.

7.12 Politiets overfart til Utøya

Kommisjonen slår fast at politibåten ble overlastet i forbindelse med overfarten til Utøya. For kommisjonen har det vært sentralt å avklare om opplastingen baserte seg på en taktisk vurdering av behovet for slagkraft basert på forventet motstand, eller om formålet var av rent transportteknisk karakter. I begge tilfeller ville båtens kapasitet vært en sentral premiss.

Opplastingen startet straks politibåten ankom til Storøya om lag kl. 18.11.¹⁴² Kommisjonens undersøkelser viser at lokalt politi og BT for dette ikke etablerte noe felles situasjonsbilde, herunder hvilken motstand som kunne forventes. Det var heller ikke noe tema hvor mange tjenestemenn som måtte til for å løse oppdraget.

For å lette mannskapenes atkomst manøvrerte båtføreren baugen opp på en stein for å stabilisere båten. Manøveren medførte at akterenden ble trykket ned, og båten tok inn vann over motorbrønnen etter hvert som mannskapene kom om bord.¹⁴³

Da båten skulle bakkes ut fra opplastingsstedet, var det elleve mann med eget utstyr, to skjold og én rambukk om bord. Båten lot seg ikke flytte med motorkraft siden den fremdeles hvilte på steinen. En av tjenestemennene som sto igjen på land, dyttet derfor båten ut litt før kl. 18.15.¹⁴⁴ Båtføre-

¹³⁵ For eksempel lokal aksjonsleders forklaring til kommisjonen. NBPDs innsatsleder på Utøya angir i sin rapport av 29. juli 2011 at han etter pågripelsen knyttet seg til BTs aksjonsleder, og at han på «dette stadiet» fikk opplyst at det var flere gjerningsmenn på øya, konkret 3–5 stk. BTs aksjonsleder har forklart at han fikk melding av BTs stab da han var på vei opp mot Sollihøgda, om at det var «... tre til fem gjerningsmenn, at det var tunge våpen, og at det var eksplosiver». Aksjonsleder har også forklart at han formidlet videre informasjonen til egne mannskaper på sambandet. Det finnes ikke opptak av BTs samband.

¹³⁶ I tidsrommet mellom den første meldingen og pågripelsen gir nødmeldingene inn til NBPD et entydig bilde av at det var én gjerningsperson, utkledd som politi, som skjøt dem som oppholdt seg på øya. Meldingene fra operasjonssentralen til egne mannskaper i tiden fram mot pågripelsen bekrefter at det var denne situasjonsforståelsen som sentralen hadde. I telefonsamtale mellom operasjonslederne i Oslo og NBPD kl. 17.40.26 fikk Oslos operasjonsleder opplyst at det var én gjerningsperson ikledd politiuniform som skjøt på folk med automatvåpen.

¹³⁷ Kl. 17.57.28 ble det første gang etablert direkte kontakt BT og lokal operasjonssentral. Antall gjerningsmenn var ikke tema i samtalen.

¹³⁸ Nødsamtale innkommet til NBPDs operasjonssentral. NBPDs sammenstilling av lydlogger, s. 10, 22JK, j.post 136.

¹³⁹ Lydlogg NBPD som gjengir samtale mellom operatørene på operasjonssentralen kl. 18.37.

¹⁴⁰ Lydlogg NBPD som starter 18.41.26.

¹⁴¹ Kommisjonen har forsøkt å få klarhet i hvor oppfatningen om 3–5 gjerningsmenn stammer fra. En oppfattet innledningsvis at opplysningen var kommet inn til Oslo politidistriks stab fra en innringer som befant seg på Utøya. Kommisjonen har imidlertid intervjuet tjenestemannen som snakket med innringeren, som til ham skal ha opplyst at hun ikke hadde sett gjerningspersonen, at hun bygde sin framstilling på opplysninger fra andre, og at hun ikke visste om det var én eller flere gjerningsmenn. Den aktuelle tjenestemannen hadde ytterligere én eller to telefonsamtaler med innringer, og skal da ha fått informasjon som tydet på flere gjerningsmenn. Tjenestemannen vurderte på bakgrunn av samtalene at det kunne dreie seg om 1–3 gjerningsmenn, noe han skal ha formidlet videre til BTs stab, som sto for oppdateringer av egen aksjonsleder. Disse opplysningene nådde ikke lokalt politi i sanntid, men kan være kilden til oppfatningen. Kilden til disse opplysningene kan imidlertid også være ungdommer som så politiet bevege seg på øya, og som rapporterte dette.

¹⁴² Dette er kommisjonens estimat, som bygger på analyser av GPS-data fra politiets tjenestebiler, lydfilet, foto- og videomateriale og teletrafikk.



Figur 7.23 Beredskapstroppen i politiets gummibåt.

Båten forlot Storøya cirka kl. 18.15, lastet med elleve mann. Båten var overlastet. Båten stanset kl. 18.19. Båt H kom til unnsetning. 18.21 fortsatte framrykningen i sakte fart i denne båten. Etter kort tid kom også båt C, og aksjonen satte fart etter at fire mann gikk over i den. Alle tidspunkter er kommisjonens estimat.

Foto: Steinar Frøyshov/Felix Features

ren merket raskt at båten var for tungt lastet. Han svingte inn mot kaia igjen for å sette av noen, men fikk beskjed om å fortsette framrykningen.¹⁴⁵ Vel ett minutt og femten sekunder etter at den ble dyt-

¹⁴³ Tjenestemann 1, som var leder for BTs styrke i politibåten, har opplyst følgende i forklaring 17. februar 2012: «På bakgrunn av hvordan båten var plassert opp mot steinene, sto akterenden mye ned mot vannet. Når det kom vekt i båten, ble den dyttet kraftig under slik at det var mye vann som skylte innover bensintanken. De begynte å kjøre og merket at båten lå tungt i vannet.

[...] Den røde gummibåten var med dette den eneste tilgjengelige båten på dette tidspunktet.

De kom ikke så langt før båtmotoren begynte å fuske. Han tror motoren stanset to ganger før den stanset for tredje og siste gang. De var da kommet et lite stykke utpå vannet. De ble liggende og drive litt før de så at det kom en fritidsbåt. De vinket og fikk ropt båten til seg. Samtlige ble lastet opp i denne båten, og eieren ble bedt om å gå om bord i gummibåten. Teamet til nr. 1 tok seg fram til Utøya i denne båten, mens teamet til nr. 24 gikk over i nok en fritidsbåt. De var ti personer totalt, hvorav åtte fra [tjenestemannens] avdeling, samt to tjenestemenn fra NBPD [Tjenestemennenes navn]. [...]

På spørsmål om årsaken til motorstoppene kunne være vann i bensintanken, svarte [Tjenestemannen] at han ikke er veldig båtkyndig, men han vet at vann og bensin ikke går bra sammen. De fikk vite at lokket på bensintanken var skrudd opp, for å få lufting, noe som var vanlig med den typen bensintanker. Han ser det som en sannsynlighet at det kom vann i bensintanken i forbindelse med opplastingen.»

¹⁴⁴ Kommisjonens tidsestimat basert på teletrafikk, sambandslogg, videoanalyse og GPS.

tet fra, satte båten kurs mot Utøya.¹⁴⁶

Motoren responderte ikke normalt på gasspådrag, og båten gikk sakte. Kommisjonens beregninger viser at politiet ville ankommet til øya om lag kl. 18.41 med dette tempoet.¹⁴⁷

Motoren stoppet ved Valtersbråtan kl. 18.19.¹⁴⁸ Videoopptak viser at en av båtene som P-30 A hadde sendt fra Lien gård, umiddelbart kom dem til unnsetning. Etter vel 30 sekunder la denne seg langs politibåten og ble rekvirert som aksjonsbåt. Dette skjedde rett før kl. 18.20.

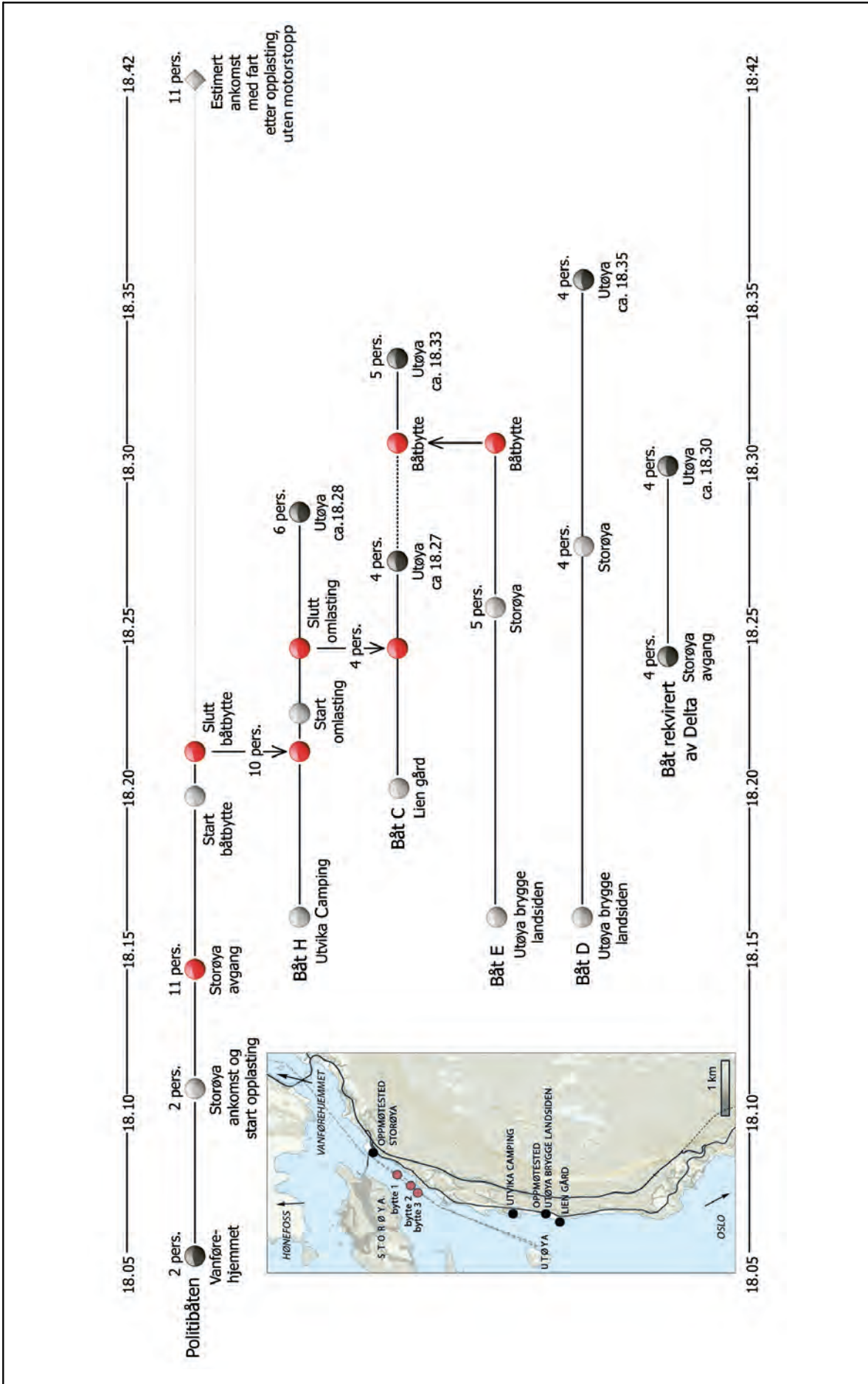
Samtlige tjenestemenn i politibåten, bortsett fra politiets båtfører, entret den nye aksjonsbåten og tok med alt utstyr. Båten var imidlertid bare 17 fot, registrert for fem personer og utstyrt med 75 hk motor. En last på ti tjenestemenn med tilhørende utstyr representerte følgelig en solid overlast. Feilen som ble begått under opplastingen av politibåten, ble med andre ord gjentatt, hvilket førte til at politiets framrykning kl. 18.21 fortsatte

¹⁴⁵ Forklaring fra båtfører.

¹⁴⁶ Målt på video av politibåtens avgang.

¹⁴⁷ Beregnet ut fra snithastighet politibåten hadde fra den la ut fra oppmøtestedet, til den havarerte.

¹⁴⁸ Dette og de påfølgende tidsestimat baserer seg på kommisjonens analyse av teletrafikk, sambandslogg, videoanalyse og GPS.



Figur 7.24 Tidslinje med oversikt over båter brukt til å transportere BT i aksjonsfasen.

Kilde: Kommisjonens analyse.

i sakte fart. Dertil gjorde overlasten båten ustabil slik at den krenget.¹⁴⁹

Kort tid etter oppdaget tjenestemennene nok en sivil båt som var sendt på vei mot Storøya. Denne var 21 fot stor og hadde to sivile personer om bord.¹⁵⁰ Fire tjenestemenn fra BT med utstyr gikk over i båten, og framrykkingen fortsatte deretter i to båter om kl. 18.24.¹⁵¹ Den sist rekvirerte båten var raskest og kom som første båt inn til øya kl. 18.27. Båt nummer to – med styrken som senere sto for pågripelsen – ankom til øya ett minutt senere.

I de påfølgende vel åtte minuttene ankom hele BTs styrke i sivile båter, bortsett fra en tjenestemann som ble igjen på oppmøtestedet.

Kommisjonens gjennomgang viser at politiet under opplastingen av politibåten ikke vurderte behovet for slagkraft versus behovet for å få politiet raskest mulig ut på øya. Opplastingen skjedde planløst og uten styring med bare båtens størrelse som grense. Implikasjonene for båtens hastighet ble det ikke tenkt på. På dette tidspunktet var politibåten eneste kjente tilgjengelige båtressurs. Overlastingen satte dermed politiets aksjonsevne i fare og utgjorde også en fare for tjenestemennenes egen sikkerhet. De ville vært i livsfare dersom de hadde havnet i vannet med det tunge utstyret de var iført.

Overlastingene representerte kritiske feil som dokumenterer feilaktige vurderinger. Flere forhold medvirket til dette, blant annet at tjenestemennene fra BT på opplastingstidspunktet ikke visste hvor Utøya lå, og dermed heller ikke hadde begrep om hvor lang båtturen ville bli. Tilsvarende gjelder det faktum at troppens leder i båten under opplastingen trodde at Geitøya, som var synlig fra oppmøtestedet, var Utøya.¹⁵² Kommisjonen ser det videre slik at overlastingen av båten også må tilskrives mannskapenes sterke ønske om å få delta i aksjonen mot øya.¹⁵³

¹⁴⁹ Forklaring fra innsatsleder NBPD 15. november 2011.

¹⁵⁰ Båt C, se figur 7.21. Båten var kraftig motorisert med toppfart på cirka 50 knop.

¹⁵¹ Dette og de påfølgende tidsestimat baserer seg på kommisjonens analyse av teletrafikk, sambandslogg, videoanalyse og GPS.

¹⁵² Geitøya ligger om lag 2,2 km fra oppmøtestedet. Målt på Statens kartverk Norgeskart 1:50 000. Kommisjonen har snakket med flere tjenestemenn fra BT, herunder aksjonsleder og vedkommende som var leder for BT i båten. Ingen av disse visste hvor Utøya lå da båten la ut. Lederen i båten har forklart at han ikke var «... kjent med hvor Utøya var da han gikk i båten, men ble kjent med det på vannet. På spørsmål om de under opplastingen hadde noen oppfatning av hvor langt de skulle av gårde, svarer han at dette ble pekt ut. [Tjenestemannen] viste til et kart under intervjuet og opplyste at han først observerte Storøya og derifra så de Geitøya. [Tjenestemannen] så ikke noe mer enn dette, men mens han satt bak i båten, tok han fram telefonen og lastet ned Google map. Han skjønnte da at det var enda lenger ut.»

Siden båten ville gått raskere med færre personer om bord, forsinket overlastingen under enhver omstendighet politiets ankomst på øya. Båten kunne lastet med seks personer, og uten motorproblemer, vært på Utøya om lag kl. 18.16.¹⁵⁴

7.13 Politisambandet og bruken av dette

Politiaksjonen mot Utøya ble ytterligere vanskeligjort av manglende tekniske forutsetninger for sikker formidling av informasjon. NBPD hadde ikke utbygd Nødnett og benyttet derfor det analoge politisambandet. Dette medførte at de lokale enhetene ikke var i stand til å kommunisere med mannskapene fra BT, SBPD og Asker og Bærum politidistrikt. Tilsvarende gjaldt for øvrige etater med nødnett.

Dertil hadde det analoge sambandet mangelfull dekning i det aktuelle området, hvilket medførte at betydelige deler av kommunikasjonen ble utydelig på grunn av støy i form av skurring ved sending og mottak. Kommisjonens gjennomgang av lydfilene bekrefter dette. Sambandsproblemene i området Sundvollen – Sollihøgda var kjent. Dette gjaldt for øvrig også for det lokale brannvesenets samband.¹⁵⁵ Kommisjonen har vært til stede under sambandstest med håndsett i området rundt Utøya brygge landsiden og har kunnet konstatere at sende- og mottakerforholdene i området er dårlige. En tjenestemann beskriver sambandsforholdene under aksjonen som «usannsynlig dårlige».¹⁵⁶

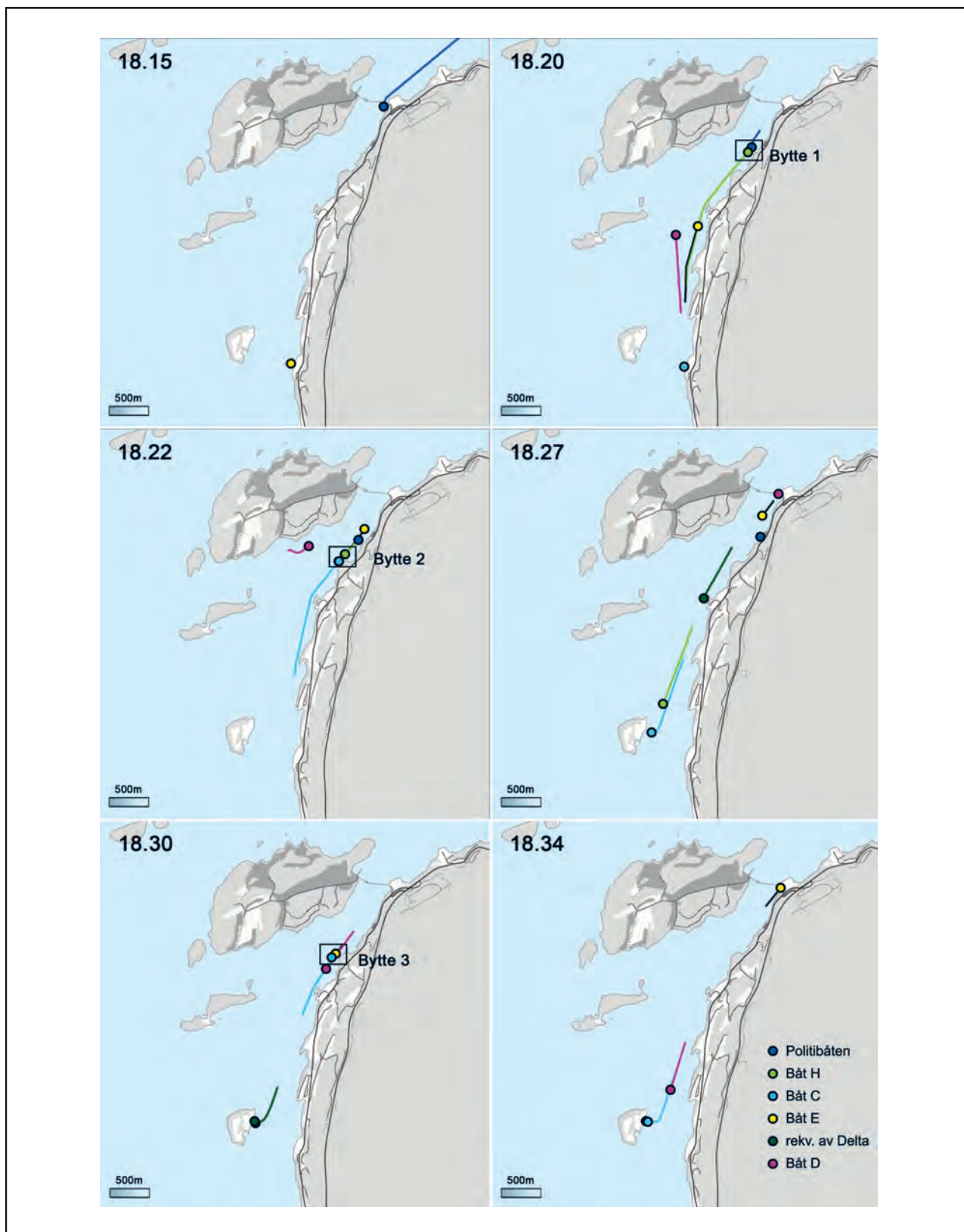
Vanskelige sambandsforhold tilsier skjerpet sambandsdisiplin, det vil si at grunnleggende rutiner for bruk av politiets samband må følges. I korthet går dette ut på at en melding starter med angivelse av hvem som er adressat, og hvem som er sender. Når adressaten har svart på oppkallet, leses meldingen ut, hvorpå adressaten skal bekrefte at de er mottatt. Videre skal sambandsmeldingene gå via operasjonssentralen, slik at direkte meldinger mellom patruljer skal unngås.

¹⁵³ Sjef BT har uttrykt samme oppfatning i forklaring til kommisjonen.

¹⁵⁴ Kommisjonens analyse. Beregningen har tatt utgangspunkt i toppfarten båten hadde fra avgang Vanførehjemmet og til passering Sundøybrua med to personer i, som var cirka 35 knop. Potensiell toppfart er deretter redusert med to knop per ny passasjer. Til grunn for dette estimatet ligger videre en total last på seks personer, hvilket gir en teoretisk toppfart på cirka 27 knop. Det er skjønnsmessig justert for akslerasjon og opplastingstid.

¹⁵⁵ Forklaring fra brannsjef, 19. januar 2012.

¹⁵⁶ Forklaring, tjenestemann 2 i BT. Flere tjenestemenn har forklart seg tilsvarende.



Figur 7.25 Beredskapstroppens (BT) forflytning fra oppmøtestedet til Utøya.

Politibåten dyttes fra land kl.18.15. Båt E sendes av P-30 A fra Lien gård. Kl. 18.20 går styrken over i båt H etter politibåtens motorstans. Samtidig sendes båt C fra Lien gård av P-30 A. Båt D og E er også på vei for å bistå. Kl. 18.22 går fire tjenestemenn over i båt C. Båt D og E fortsetter til oppmøtestedet. Kl. 18.27 er BT på vei i fire båter. Båt C ankommer Utøya som første båt. Den returnerer mot oppmøtestedet umiddelbart. Kl. 18.30 bytter BT fra båt E til båt C, som kjører til øya med mannskaper for andre gang. Båt D er også på vei dit. Kl. 18.34 har båt C ankommet og båt D på vei inn. Alle mannskapene fra BT er nå transportert fra oppmøtestedet.

Kilde: Kommisjonens analyse.

For denne aksjonens vedkommende var sambandsbruken gjennomgående preget av svak disiplin. Selv kritiske meldinger gikk ut på sambandet med mangelfull angivelse av sender og/eller adressat og/eller manglende kvittering på at den var mottatt.

Kommisjonen mener dette samlet medvirket til usikkerheten om hvor oppmøtestedet var, at de tilgjengelige ressursene ikke fant hverandre, og at koordineringen av den øyeblikkelige aksjonen var mangelfull.

Den svake sambandsdisiplinen kan skyldes at de lokale tjenestemennene kjente hverandre og hverandres respektive funksjoner. Denne uformelle formen holdt ikke mål, og særlig ikke i situasjoner der tjenestemenn fra andre distrikter deltok.

7.14 Kommunikasjon med innringere til operasjonssentralen

Operasjonssentralens virksomhet er avgjørende for en vellykket politiaksjon. I tillegg til å lede politiinn-satsen skal den også sørge for å få mest mulig relevant og pålitelig informasjon fra vitner som melder seg per telefon. Kommunikasjonen med vitnet må derfor inkludere en utspørring av vitnet om temaer som politiet trenger å vite noe om, samt sikring av hvem som har ringt, og hvor det er ringt fra. Videre må politiet gi riktig informasjon om forhold av betydning for vitnets situasjon og hvordan vedkommende skal forholde seg. Det kreves særskilt kompetanse hos operatørene for å kunne ivareta denne funksjonen. 22/7 var krevende med høyt antall anrop fra fortvilte mennesker.

For denne aksjonens vedkommende har involverte operasjonssentraler i ulik grad evnet å sikre viktig informasjon fra innringerne. Så langt kommisjonen kan se, har SBPD løst denne delen av oppdraget tilfredsstillende.¹⁵⁷ NBPDs utførelse har derimot vesentlige mangler.

Framtredende var operasjonssentralens svake vektlegging på å skaffe båter. Framtredende er også operatørenes vektlegging på å få fødselsnummer og telefonnummer til dem som ringer inn¹⁵⁸, hvilket framstår som mindre adekvate opplysninger å sikre fra personer som står i overhen-

¹⁵⁷ Se lydlogger fra SBPD, 22JK, j.post 422.

¹⁵⁸ De tekniske løsningene gjorde at innringers nummer ikke ble automatisk registrert. Det er fast prosedyre å registrere navn og nummer.

gende fare for å bli beskytt. Det ble også gitt misvisende informasjon til ungdommene på øya om politiets framrykning.

Allerede kl. 17.28 opplyste politiet at man hadde «... mennesker på vei». Flere som ringte fra Utøya i minuttene etter, fikk samme beskjed. Kl. 17.31 fikk en melder fra øya beskjed om at politiet var der om «... få minutter». På dette tidspunktet hadde ennå ingen patruljer rykket ut fra politistasjonen. Formidlingen av uriktig informasjon om hvor langt politiet hadde kommet i framrykningen mot øya, vedvarte fram mot pågripelsen. Noen ble gitt beskjed om at politiet var på vei i helikopter, andre om at politiet snart var på plass og noen at politiet var i området. Operasjonssentralen ga heller ikke innringerne informasjon om at gjerningsmannen var utkledd som politi.¹⁵⁹

Det følger av flere forklaringer at Brevik lokket fram ungdommer ved å spørre om de hadde sett gjerningsmannen, fortelle at det nå var trygt, for deretter å skyte dem som da kom fram.¹⁶⁰

7.15 Kort om klarering, førstehjelp og evakuering

Tjenestemennene som ankom til øya ble møtt av et svært krevende skadested som eksponerte dem for sterke inntrykk. De oppfattet raskt at det var mange drepte og skadde. Samtidig mottok de opplysninger om ytterligere gjerningsmenn og eksplosiver. Politiet sto med det overfor en masseskade i et usikkert område.

Behovet for redningsinnsats var prekärt, men det var også nødvendig med ytterligere polisiære tiltak for å klarere øya. Politiet iverksatte klare-ring, livreddende førstehjelp og evakuering straks etter pågripelsen.¹⁶¹ Disse tiltakene ble gjennomført parallelt. Det ble utpekt én innsatsleder på landsiden og én på Utøya.

Kommunikasjonen i tiden som fulgte, etterlater et inntrykk av en uoversiktlig og uavklart situasjon hva angår både spørsmålet om antallet gjerningsmenn, mulige eksplosiver på øya og hvilke ressurser som skulle arbeide der.¹⁶²

¹⁵⁹ Operasjonssentralen i SBPD ga enkelte denne informasjonen og ga råd om å holde seg i skjul til ekte politi var på stedet.

¹⁶⁰ Se referat fra rettssaken i Oslo tingrett hvor gjerningsmannens opptreden ved Pumpehuset beskrives.

¹⁶¹ Forklaring fra innsatsleder og aksjonsleder.

¹⁶² Lydlogg NBPD, 22JK, j.post 395.



Figur 7.26 Frivillige redningsbåter i området rundt Utøya.

Bildet viser også brannbåten som etter hvert ble satt inn i arbeidet av politimanskaper.

Foto: Jan Bjerkeli.



Figur 7.27 MS Thorbjørn deltok i redningsarbeidet.

Thorbjørn forlot øya tidlig og kjørte nordover til Bråtan. Passasjerer gikk der i land. Senere ble Thorbjørn brukt i evakueringen.

Foto: Ukjent/Politiets beslag.

Trusselbildet

Gjerningsmannen forklarte at han var alene, noe som ble formidlet videre til operasjonssentralen kl. 18.39 og til en patrulje fra BT (D-31) kl. 18.48.¹⁶³ Patruljen opplyste da at de hadde fått opplysninger om flere gjerningsmenn, men framholdt at dette «[...] nok var feil». Kl. 18.43 fikk lokal aksjonsleder melding om mulige eksplosiver, «en bombe», i et tre. I sambandsmelding kl. 19.05 meldte han at det trolig bare var én gjerningsmann. Kl. 19:16 ble det meldt om gjerningsmenn i skolestua. Kl. 19.42 var mulige bomber i trærne fremdeles et uavklart tema.¹⁶⁴

Tjenestemennene mottok videre flere opplysninger fra ungdommer på øya som mente det var flere gjerningsmenn der.¹⁶⁵ Det dannet seg etter hvert en oppfatning om at det var politimannskaper disse hadde observert.¹⁶⁶

Innsatspersonell på øya

Lokal aksjonsleder meldte kl. 18.36 at han ville ha helikopter raskt for evakuering. Han tilkjennega i flere etterfølgende meldinger at han ville ha brann- og ambulanspersonell over, noe lokal innsatsleder på land forsøkte å iverksette.¹⁶⁷

Kl. 18.46 meldte innsatslederen på landsiden at «hjelpemannskapene» anså det utrygt for dem å nærme seg øya.¹⁶⁸ Lydfiler fra 110-sentralen (brann og redning) viser at lokalt brannvesens aksjon rett før ble stoppet etter samtale med ambulanspersonell som opplyste at det var utrygt.¹⁶⁹ På dette tidspunktet bisto mange sivile båtførere politiet og ungdommene.

Innsatslederen, som på dette tidspunktet befant seg på Sundvollen, ba ambulanspersonell kjøre mot Utøya brygge landsiden, som var utpekt som evakueringspunkt.¹⁷⁰ Kl. 18.56 meldte han om «litt problemer med AMK», som ikke ville sende ambulanspersonell dit. Han ba derfor om klarering for kjøring på landsiden, noe han umiddelbart fikk.¹⁷¹ Drøye minuttet etter meldte han likevel tilbake at han hadde «[...] kjempeproblemer med ambulansen som nekter å kjøre fram

[...]». Han ba om at operasjonssentralen tok kontakt med AMK for å få klarert kjøringen.¹⁷²

Rett etter kl. 19.00 opplyste lokal aksjonsleder at det var klarert med BT at «hjelpespersonell» skulle over på øya. I samme melding besluttet han at ambulanshelikopter ikke skulle lande der. Kl. 19.10 gjentok han overfor innsatsleder på land at han ville ha redningspersonell over.¹⁷³

Usikkerheten rundt hvilke trusler som kunne befinne seg på øya, førte til at det etter hvert ble besluttet at redningspersonell likevel ikke skulle over, og at politiet selv skulle stå for førstehjelp og evakuering.¹⁷⁴ Beslutningen ble ikke tilkjennegitt på sambandet. Det har derfor ikke vært mulig for kommisjonen å tidfeste den. Den ble heller ikke gjennomført konsekvent. Noe etter kl. 19.30 kom én lege og to ambulansarbeidere over til området ved brygga.¹⁷⁵ Kort etter ankom ytterligere seks helsepersonell.¹⁷⁶ De fikk beskjed om at det var utrygt, men fikk gå i land. Innsatsleder beordret dem til å søke dekning bak en bil på brygga inntil situasjonen var avklart.¹⁷⁷ Etter hvert bisto de med å behandle skadde som ble evakuert til brygga.¹⁷⁸ En av dem inngikk i innsatsleders stab på Utøya, som var etablert i Hovedhuset.

Klarering av øya

Mannskapene som allerede var i gang med å lete etter gjerningsmannen, fortsatte sine søk upåvirket av pågripelsen.¹⁷⁹ Like etter kl. 19.00 meldte lokal aksjonsleder at han ønsket alt tilgjengelig politimannskap – «med våpen» – for å delta i søk.¹⁸⁰ Tilsvarende meldinger ble gjentatt senere.

¹⁶³ Lydlogg NBPD kl. 18.39 og 18.48, 22JK, j.post 395. Forklaring fra innsatsleder Utøya.

¹⁶⁴ Lydlogg NBPD kl. 19.40.45, 22JK, j.post 395.

¹⁶⁵ Fra forklaringen til BTs aksjonsleder til kommisjonen: «Der og da var det fortsatt snakk om flere gjerningsmenn, ettersom det ble sagt av ungdom som kom løpende mot dem, at det var flere gjerningspersoner på øya.»

¹⁶⁶ Forklaring fra tjenestemann nr. 1 hos BT.

¹⁶⁷ Lydlogg NBPD.

¹⁶⁸ Lydlogg NBPD.

¹⁶⁹ Det framgår av brannvesenets lydlogg fra kl. 18:44 at fagleder for brannvesenets innsats meldte til 110-sentralen at «Jevnaker kan sette ut båten sin på Sundvollen og kjøre til Utøya og hjelpe til å samle opp de som er i vannet». Operatøren spurte om det nå var sikkert der, hvorpå lederen svarte: «Vi har fått melding fra politiet at gjerningsmannen er pågrepet, så det skal være trygt der ute.» Videre meldte han at «Båten vår drar straks fra Sundvollen, og starter å samle opp de som ligger i vannet» og «Så er vi tre brannbiler på vei til brygga på Utøya, og de skal brukes til pasienttransport, hvor vi bistår ambulansene». Rett etter sa han at det «skjer noe her, ambulansene stopper her, vent». Etter et kort opphold i kommunikasjonen ga han denne ordren: «Det er R01 til alle enheter; ikke nærm dere øya, ikke nærm dere øya, det er ikke bekreftet at det er trygt der ute.» Videre uttalte han at han nå ga kontramelding fordi de har fått «melding via ambulansetjenesten» at det ikke er trygt på øya.

Til kommisjonen har brannvesenets fagleder forklart at «[...] kl. 1845, ble det gitt kontrabeskjed på sambandet, og samtlige av utrykningskjøretøyene stoppet på en holdplass langs veien. Ifølge hendelsesloggen ble beskjeden gitt fra AMK gjennom 110-sentralen, 22JK, j.post 440.

¹⁷⁰ Forklaring innsatsleder landsiden.

¹⁷¹ Forklaring innsatsleder Utøya.

Kl. 19.16 meldte lokal aksjonsleder til egen innsatsleder at BT hadde fått opplysninger om at en gjerningsmann hadde forskanset seg i Skolestua sammen med en «kompanjong».¹⁸¹ Innsatsleder besluttet umiddelbart at BT måtte «gruppere om» og få «tatt ut de». BT tok seg dit. De fant ingen gjerningsmenn, men 47 overlevende.¹⁸²

Kl. 19.44 meldte innsatsleder Utøya til operasjonssentralen at BT deltok i søk etter flere gjerningsmenn.

Klareringen fortsatte utover kvelden, og personell fra Asker og Bærum politidistrikt og SBPD ble benyttet sammen med BT og lokale mannskaper. Tjenestemennene manglet felles sambandsplattform. Man hadde dermed en situasjon der flere uniformerte patruljer med skarpladde våpen, etter hvert i skumring og mørke, søkte rundt omkring på øya etter mulige uniformerte gjerningsmenn uten tilfredsstillende mulighet til å kunne kommunisere seg imellom. Det ble innført et passordsystem som politimannskapene kunne bruke for å identifisere seg.¹⁸³ Passordene ble imidlertid ikke godt nok kommunisert, hvilket førte til at politiet ved én anledning rettet våpen mot eget mannskap.¹⁸⁴

To personer på øya ble anholdt på grunn av atypisk opptreden. Den ene ble innbrakt til Hønefoss politistasjon.¹⁸⁵

Om natten lå politiet i kringvern rundt Hovedhuset, og øya ble først klarert som sikker da dagslyset kom.¹⁸⁶

Førstehjelpsstrategi

Den uavklarte sikkerhetssituasjonen styrte også politiets førstehjelpsstrategi. Det ble da prioritert å yte hjelp som muliggjorde rask evakuering til sikkert område.

Politiet benyttet blant annet en såkalt turniké, en form for omsnørende bandasje, som blødningskontroll. Tjenestemenn har opplyst at dette hadde flere årsaker. Man oppfattet å være i en «*care under fire*»-situasjon, med liten tid til å gjennomføre ideell blødningskontroll. Videre var antallet skadde høyt i forhold til hjelpere, samtidig som tilgangen på forbindingsutstyr var begrenset.

Kommisjonen mener at politiets framgangsmåte var forsvarlig under de rådende forhold.¹⁸⁷ Det påpekes likevel at bruk av turniké, på grunn av faren for komplikasjoner, må være forbeholdt ekstraordinære situasjoner og ikke bør inngå i politiets førstehjelpsstrategi under normale omstendigheter.¹⁸⁸

Krevende evakuering

Evakueringen startet så raskt som praktisk mulig.

Lokal aksjonsleder hadde oppgaven med å styre evakueringen fra brygga på Utøya.¹⁸⁹ En bil ble utstyrt med skuddsikre vester over vinduene og benyttet til å frakte skadde dit.¹⁹⁰ Samtidig evakuerte polititjenestemenn ungdommer fra andre steder på øya i samarbeid med sivile hjelpere i private båter. Takket være de frivillige var

¹⁷² På dette tidspunktet befant det seg allerede ambulanser i området ved Utøya brygge landsiden. Innsatslederen var ikke klar over dette.

¹⁷³ Lydfil som starter 18.59.15, 22JK, j.post 395.

¹⁷⁴ Forklaring innsatsleder Utøya, 15. november 2011.

¹⁷⁵ Helsepersonellet har opplyst til kommisjonen at de reiste av eget tiltak, forklaring 29. februar 2012. I politidistriktets egevaluering s. 57 framgår følgende: «På en av de tidligste evakueringene med båt over til Utøya kai landsiden med en kritisk skadd, ble aksjonsleder oppmerksom på et legeteam fra luftambulansen. Legeteamet hadde fått beskjed fra AMK om at de ikke skulle ta seg ut til øya før den var klarert. Aksjonsleder besluttet at legene kunne arbeide ved samleplats for skadde på Utøya, fordi dette området hadde en vakt- og sikringsstyrke.

¹⁷⁶ Helsepersonells forklaring til kommisjonen, 29. februar 2012.

¹⁷⁷ Innsatsleders forklaring til kommisjonen, 15. november 2012.

¹⁷⁸ Forklaring fra helse- og politipersonell til kommisjonen, for eksempel tjenestemann 24 fra BT.

¹⁷⁹ Forklaringer fra involverte tjenestemenn, se for eksempel tjenestemann 24.

¹⁸⁰ Lydlogg NBPD, 22JK, j.post 395.

¹⁸¹ Lydfil NBPD som starter kl. 19.16.13

¹⁸² BTs aksjonsleders forklaring til kommisjonen: BT gjorde seg klar til aksjon med fem mann og tok seg fram til skolestua. På avstand observerte de kulehull i døra. Gardinene var trukket for og det var stille. De sto utenfor i ca ½ minutt. Det var ingen tegn til liv. De knuste ruta i inngangsdøren. Det ble vurdert å kaste inn en sjokkgranat, men i det de knuste ruta, observerte de at rommet var fylt med ungdommer.

¹⁸³ NBPDs egevaluering s. 52: Det ble avtalt passord med egne mannskaper etter hvert som flere mannskap fra omkringliggende politidistrikt ankom øya.

¹⁸⁴ P-30 A forklaring til NBPDs evalueringsutvalg.

¹⁸⁵ Aksjonsleder BTs forklaring, 29. november 2012.

¹⁸⁶ Innsatsleder Utøya sin forklaring, 15. november 2012.

¹⁸⁷ Ref. Helsedirektoratets evaluering s. 58–59: «[...] politiets beredskapstropp utførte viktige behandlingstiltak på høyt nivå hos alvorlig skadde pasienter.»

¹⁸⁸ NBPD, og særlig Hønefoss politistasjon, har over tid fokusert på førstehjelp og sanitet i den operative opplæringen. Årsaken er blant annet at vedkommende som var lokal aksjonsleder 22/7 har sanitetsutdanning fra sin tid ved BT og i treningssammenheng har overført sin kompetanse til andre i politidistriktet. Som følge av denne opplæringen går flere med en turniké i sidelommen, som dermed var tilgjengelig for mange under aksjonen på Utøya.

¹⁸⁹ Innsatsleder Utøya sin forklaring, 15. november 2011.

båttilgangen god. Kl. 21.57 rapporterte innsatsleder at alle overlevende var evakuert.¹⁹¹

Evakueringen av øya og de skadde skjedde under svært krevende forhold, og skjedde etter kommisjonens syn i det store forholdsvis raskt og ordnet. Kommisjonen har likevel valgt å omtale nærmere omstendighetene rundt et tilfelle der en jente døde etter at politiet var kommet til øya.

Den første patruljen som ankom til øya, gikk nordover. Under framrykningen mottok patruljen opplysninger fra ungdommer som gjorde dem overbevist om at det var én eller flere gjerningsmenn i det aktuelle området. Da patruljen fikk melding om at en gjerningsmann var pågrepet befant de seg i området ved Kafébygget og teltleiren.

Lederen av patruljen sendte to av tjenestemenene tilbake til bryggeområdet for å styrke sikringen der. Lederen og én til ble igjen for å opprettholde sikringen av området, der det befant seg mange personer. De delte området mellom seg, og lederens sektor inkluderte teltleiren. Der observerte han flere livløse på bakken og en skadd person i et telt.

Politiet var på dette tidspunkt overbevist om at det var ytterligere gjerningsmenn i området og besluttet at Kafébygget måtte klareres for å gjøres om til sikker sone for ungdommene. Den skadde ble båret inn i Kafébygget.

Politiet ba noen ungdommer om å passe på jenta, for selv å utføre andre oppgaver, blant annet å søke og sikre bygget. I Kafébygget ble det funnet mange drepte og skadde.¹⁹²

Den skadde jenta ble senere tatt hånd om for evakuering. Tjenestemannen som evakuerte henne, oppfattet at hun da var i live, men hun ble erklært død etter ankomst fergeleiet på øya.

Kommisjonen har ikke hatt kapasitet til å kartlegge eksakt hvilket skadeomfang jenta hadde da hun ble funnet, tilstanden hun var i, og hvordan denne endret seg, eller nærmere om hvilken konkret oppfølging hun fikk fra politi eller andre i tiden da hun befant seg inne i bygget. Vi har heller ikke noen eksakte tidsangivelser.

Kommisjonen understreker at politiets håndtering av den skadde jenta må sees i lys av at tjenestemennene ble konfrontert med en ekstrem og

uoversiktlig situasjon med mange drepte og skadde og en fortsatt opplevd trussel.

Rundt kl. 23.00 ble alle politimannskapene trukket inn mens politihelikopteret gjennomførte søk med termisk utstyr. Intet tegn til liv ble observert. Det ble deretter gått finsøk, og samtidig ble pledd lagt over de døde.

I løpet av natten ble det søkt med båter etter overlevende og døde i vannet. Da dagslyset kom, ble nytt søk gjennomført på øya uten funn av flere overlevende. Et omfattende og intensivt redningsarbeid hadde da pågått i mange timer. Det var mange svært sterke inntrykk for de involverte.

7.16 Avslutning

Selv om sommerleiren samlet mange hundre ungdommer hvert år, var Nordre Buskerud politidistrikt ikke forberedt på at en uønsket hendelse kunne skje på Utøya. Politiet hadde ingen oppmerksomhet mot arrangementet og ingen planer for hvordan eventuelle hendelser som krevde politiinnsats på øya, skulle håndteres. Kommisjonen mener det er naturlig at politiet har oversikt over store arrangementer i sitt distrikt, og kontakt med arrangørene i tilfelle mulige hendelser.

Gjennomgangen peker på betydelige svakheter i politiets beredskap og i gjennomføringen av deres aksjon. Vi ser også at en rekke tragiske og tilfeldige omstendigheter gjorde at aksjonen falt ekstra uheldig ut. Politiet kunne kommet raskere til øya.

Etter kommisjonens oppfatning er for lav bemanning på operasjonssentralen en av de viktigste enkeltfaktorene som bidro til manglende ledelse og koordinering. En annen er fraværet av velfungerende kommunikasjonsmidler. Dersom politiet hadde hatt muligheten til å snakke sammen på tvers av politidistriktene og hatt systemer for skriftlig informasjonsdeling både på taktisk og skriftlig nivå, ville politiets prestasjonsevne vært vesentlig bedre. Det er ikke til å undres over at det ble vanskelig å formidle kritisk informasjon når politiet ikke var i stand til å snakke sammen på tvers av politidistriktene.

Da politiet først ankom til øya, utviste de en imponerende handlekraft og pågrep gjerningsmannen svært raskt. Den etterfølgende redningsaksjonen og klareringen av øya, ble i det store og hele håndtert på en god måte under svært krevende forhold.

¹⁹⁰ Tjenestemannens forklaring til kommisjonen, 15. november 2011.

¹⁹¹ NBPDs egevaluering s. 58.

¹⁹² Politirapporter, 22JK, j.post 589.

Kapittel 8

Varsling, samhandling og mobilisering i politiet

I en nasjonal krise er det avgjørende med rask formidling av informasjon innenfor politietaten. Varsel kan sikre snarlig mobilisering av politiets egne organisasjoner, tjenestemenn og samarbeidende etater for å kunne iverksette tiltak. I dette arbeidet har Politidirektoratet (POD) og Kripos en sentral rolle.

I denne delen skal vi se nærmere på politiets evne til samhandling og mobilisering 22/7. Kommisjonens analyse viser at det var viktige systemer og prosedyrer som ikke fungerte denne dagen. En viktig årsak til dette var at politiet har valgt systemer med store svakheter, at det var mangelfull kunnskap om bruken av systemene, lavt øvingsnivå og sviktende etterlevelse av prosedyrene.

Norsk politi var ikke tilstrekkelig forberedt på å håndtere en nasjonal beredskapssituasjon.

8.1 Politidirektoratets og Kripos' organisatoriske rolle

POD og særorganet Kripos har viktige nasjonale roller i Politi-Norge.

POD er et forvaltningsorgan underlagt Justisdepartementet (JD) med ansvar for den overordnede, faglige ledelsen av politi- og lensmannsetats virksomhet, herunder fordeling av ressurser, resultatoppfølging, støtte og tilsynsfunksjoner.¹ POD har ansvaret for ledelse og oppfølging av politidistriktene og særorganene, og ivaretar viktige oppgaver innenfor internasjonalt politisamarbeid. POD har ikke noe ansvar overfor PST.

De operative funksjonene ivaretas primært av politidistriktene eller særorgan med slike funksjoner. POD vil bare i helt spesielle situasjoner gripe inn i den operative virksomheten. Dette kan for eksempel gjelde saker av vesentlig nasjonal betydning, eller hvor PODs deltakelse kan være avgjørende for gjennomføringen av politioperasjonen.

Slik inngripen skjer ved at politidirektøren, øverste sjef for POD, enten bruker sin instruksjonsmyndighet og selv tar ansvaret for politioperasjonen, eller gir ansvaret til en annen politimester eller sjefen for et særorgan.

Ved uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser kan politidirektøren ved behov etablere stab for å understøtte sin ledelse og gjennomføring av PODs ledelses- og koordineringsfunksjon.

Avhengig av den aktuelle hendelsen vil POD kunne avklare strategiske spørsmål, sørge for at nødvendige personell- og materiellressurser er disponible, og gi råd til og koordinere samarbeidet mellom berørte politimestre og særorgan.

POD kan også ved behov utpeke en politimester som ansvarlig for koordinering på taktisk nivå. Direktoratet har også en rolle i å innhente og bearbeide informasjon fra politidistriktene, koordinere samarbeidet med andre aktører og utarbeide situasjonsrapporter til lederdepartementet med mer.

Kripos er et kompetansesenter for norsk politi med hovedmål å forebygge og bekjempe organisert og annen alvorlig kriminalitet. Organet etterforsker og irtettefører komplekse og alvorlige saker og yter bistand i taktisk og teknisk etterforskning. Kripos ivaretar funksjonen som nasjonalt kriminalteknisk laboratorium og er behandlingsansvarlig for sentrale informasjonssystemer. Videre er Kripos kontaktpunktet mellom norsk og utenlandsk politi og ivaretar oppgaver som følger av internasjonale konvensjoner og avtaler.²

8.2 Risikabelt system for riksalarm

Et robust, velfungerende og utprøvd system for felles og rask varsling av en hendelse i politietaten fantes ikke 22/7. Dette fantes heller ikke da det var behov for rask varsling mellom politidistrikt sju år tidligere i forbindelse med ranet av Norsk Kontantservice påsken 2004.

¹ Ot.prp. nr. 7 (1999–2000) Om lov om endringer i politiloven.

² https://www.politi.no/kripos/om_kripos/ (lesedato: 11. mai 2012).

NOKAS-hendelsen var et dramatisk og voldelig ran som medførte at en rekke skudd ble avfyrt i Stavanger sentrum og en polititjenestemann ble drept. I 2004 mottok politidirektøren evalueringsrapporten fra ranet. I denne het det: «Ved større hendelser har politiet behov for hurtig og sikker varsling av andre politidistrikt, samt varsling av andre samarbeidende aktører nasjonalt og internasjonalt.»³ Hendelsene omkring tsunamien senere i 2004 og Øvelse Oslo i 2006 synliggjorde også viktigheten av varslingsystemet. POD mente det var en prioritert oppgave å få et slikt system etablert.⁴

Politiets data- og materielltjeneste (PDMT) ble så i 2005 bedt av POD om å utarbeide et forslag til en slik alarmløsning innen 1. juni 2005. Et løsningsforslag ble utarbeidet av PDMT og sendt til POD i juni 2006, men dette forslaget ble ikke fulgt opp. Et møte om saken fant ikke sted før i mars 2008. På møtet ble PDMT bedt om å oppdatere sitt forslag til teknisk løsning for nasjonal varsling. Et revidert forslag ble oversendt POD i august 2009. PDMT anbefalte at systemet for varsling ble integrert med politiets operative system, PO.

Løsningen som ble anbefalt av PDMT, ble ikke valgt.

POD ville heller benytte en ordinær e-posttjeneste med egne dedikerte PC-er installert på operasjonssentraler og vaktdesker som skulle ha én funksjon: å motta, og sende alarmmeldinger.

Da PDMT ble kjent med dette valget, sendte de i november 2009 et brev til direktoratet der det ble påpekt at den løsningen POD ønsket, ikke var god. De hevdet den manglet robusthet, og at løsningen ikke ville møte kravene det er naturlig å stille til et alarmsystem. Brevet avsluttes med følgende konklusjon: «Til tross for dette vil PDMT driftsette den nåværende løsningen etter ordre fra POD. Det understrekes igjen at PDMT ikke kan ta ansvar for oppetid for denne tjenesten slik den nå er implementert. PDMT anbefaler ikke at tjenesten tas i bruk i politiet i sin nåværende form.»⁵

Direktoratet besluttet likevel å etablere varslingsystemet ut fra en helt ordinær e-posttjeneste. Systemet ble ansett som midlertidig og

valgt for å få på plass et system raskt og fordi kostnadene var beskjedne. I juli 2010 orienterte POD politidistriktene i et rundskriv, at systemet skal tre i kraft innen 15. september 2010, og ba alle påse at det ble tatt i bruk.⁶

Seks og et halvt år etter at NOKAS-ranet hadde avdekket behovet for å etablere et sikkert og effektivt system, var en ordning for varsling etablert, som erstatning for den utdaterte ordningen med bruk av telefaks. Hvor sikkert og effektivt dette systemet fungerte, ble i realiteten aldri testet før 22/7. Det ble aldri ført noe tilsyn med systemet.

Alarmsystemet var ment i situasjoner der «... det enkelte tjenestested har informasjon som bør sendes uten opphold til andre enheter».⁷

Det er flere alarmtyper i systemet:

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

Det er teksten i emnefeltet i e-posten som angir hvilken type alarm som gjelder. POD skal varsles når det sendes ut riksalarm, nordisk eller internasjonal alarm.

PODs rundskriv omhandler ikke direktoratets rolle og omtaler heller ikke hvem som har ansvar for å teste systemet. Det er heller ikke satt minimumskrav til hvor raskt en alarm skal ekspederes, eller til hvordan anmodningen skal skje. Rundskrivet omhandler ikke hvordan mottak skal kvitteres tilbake til sender.

Så vidt kommisjonen har brakt på det rene, er rollefordelingen mellom de ulike aktørene denne: Kripos (eller distriktene) opererer innholdet i sys-

³ POD 22. juli 2011 Evaluering av politiets innsats, 2012, s. 42–43.

⁴ Se for eksempel brev fra POD til DSB Oppfølging etter Øvelse Oslo 4. april 2008, 22JK, j.post 109 og 125, der det heter: «som en del av forbedret varsling internt i politiet vil POD i forbindelse med ny internettløsning i etaten legge til rette for mer effektive alarm- og varslingsrutiner.»

⁵ Brev fra PDMT til POD 20. november 2009, ref. 2006/00032-5 334. Elektronisk varsling ved større hendelser – risikoavklaring, oppsummering og forslag til videre aktivitet, 22JK, j.post 477.

⁶ POD. Rundskriv 2010/003 «Retningslinjer for bruk av alarmmeldinger ved varsling.» Allerede i 2009 skrev for øvrig POD i en evalueringsrapport (POD Evaluering av øvelser. Sammendrag av erfaringspunkter. Mai 2009) at: «Kripos har også system for rask varsling av andre politidistrikt samt kontroll av personer, kjøretøy m.m. mot internasjonale samarbeidspartnere.» På dette tidspunktet var ikke systemet installert, 22JK, j.post 477 og j.post 129.

⁷ POD rundskriv 2010/003 «Retningslinjer for bruk av alarmmeldinger ved varsling», 22JK, j.post 477 og j.post 129.

temet og er avsender; PDMT drifter IT-løsningen og er ansvarlig som transportør, mens POD er ansvarlig for at det finnes et nasjonalt varslings-system.

Systemet med nasjonal varsling har vært lite brukt. Men, ved flere anledninger ble det avdekket vesentlige mangler. Kripos sendte en e-post 6. januar 2011 til POD der de påpekte tekniske og praktiske svakheter ved eksisterende varslingsløsning. Deres bekymring rettet seg mot at de ikke visste om mottakermaskinene i politidistriktene var operative, og de var usikre på om meldinger faktisk ble mottatt eller lest. Systemet manglet tilbakemeldinger, og de konkluderte med at «systemet ikke fungerer tilfredsstillende». POD kvitterte for mottak av henvendelsen, og skrev: «Takk for det. Veldig bra med info. Vi må nok kjøre en test og evaluere denne.»⁸ En slik test fra PODs side ble aldri gjennomført. Det ble heller ikke iverksatt andre tiltak for å rette opp den påpekte svikten.

I juni 2011 tok Kripos på ny kontakt om problemene, denne gang til PDMT. Bakgrunnen for bekymringen var at Kripos og OPD i juni besluttet å gjennomføre en test av det nasjonale varslings-systemet basert på de manglene man tidligere hadde avdekket. 9. juni 2011 kl. 10.03 ble det derfor sendt ut en testmelding til gruppen «Alarmer OPS Alle». Dette var samme e-post-gruppe som ble benyttet 22/7. Det ble bedt om bekreftelse på mottak av meldingen. Første politidistrikt svarte ett minutt etter utsendelse av alarmer. Siste politidistrikt som svarte på alarmer responderte etter tre måneder. Så godt som ingen distrikt, responderte med avsendernavn som identifiserte distrikter og i flere distrikter svarte flere personer.⁹ Testen avdekket alvorlige mangler i bruk av systemet, som ble formidlet til PDMT. Saken ble ikke fulgt opp før 22/7.

POD hadde ikke selv foretatt noen initiativ for å teste eller kontrollere varslingsystemet.¹⁰

Dette var tilstanden 22/7 til det systemet politiet hadde etablert for å sikre en «hurtig og sikker varsling» mellom politidistriktene. Alle aktørene som var involvert – POD, Kripos og PDMT – var

blitt klar over at det var vesentlige tekniske svakheter og usikkerheter ved utformingen av systemet, at det var avdekket svikt, og at systemet var lite aktivt brukt i politidistriktene.¹¹ Systemet hadde heller aldri inkludert en varsling av samvirkeaktører, slik som Forsvaret eller PST. En enkel prosedyre og et system for varsling av disse samtidig fantes dermed ikke.¹² Tilstanden var kritikkverdig.

Riksalarmer som aldri kommer fram

Desken på Kripos er selve knutepunktet for politiets alarmer og meldinger inn og ut av Politi-Norge. Hit kommer varsler og meldinger fra politidistrikter, og de ivaretar også kontakt med Tollvesenet og UP.

Fredag ettermiddag er vanligvis meget travel, og desken er bemannet med minst to betjenter. Ettermiddagen 22/7 var vaktlederen alene med ansvar for blant annet å betjene alle telefoner fra distriktene, politiets tipsmottak, håndtere alarmer og internasjonale varsler samt overvåke byggets egen sikkerhet.

Etter å ha blitt klar over bombeeksplosjonen i Oslo tok vaktlederen ved desken selv kontakt med operasjonslederen i Oslo for å høre om det var noe Kripos kunne bistå med.¹³ I samtalen som ble innledet kl. 16.04, framgår det blant annet:

Oslo: «Ja, altså, du kan jo få, altså det var kanskje interessant å kanskje varsle, ta en nasjonal varsling.»

Kripos: «Ja, hva vil du skal stå i den?»

Oslo: «Nei, altså for at da er det nå interessant for det er sett en bil her Jaha. En grå liten varebil. Grå liten varebil. VH24605. Så om du kan sende ut, altså en nasjonal varsling på at

⁸ E-post fra POD til Kripos 7. januar 2011 som svar på e-post fra Kripos 6. januar 2011. Se også forklaring 6. mars 2012. E-posten fra Kripos ble aldri besvart fra POD, utover det korte sitatet gjengitt over, gradert j.post 044.

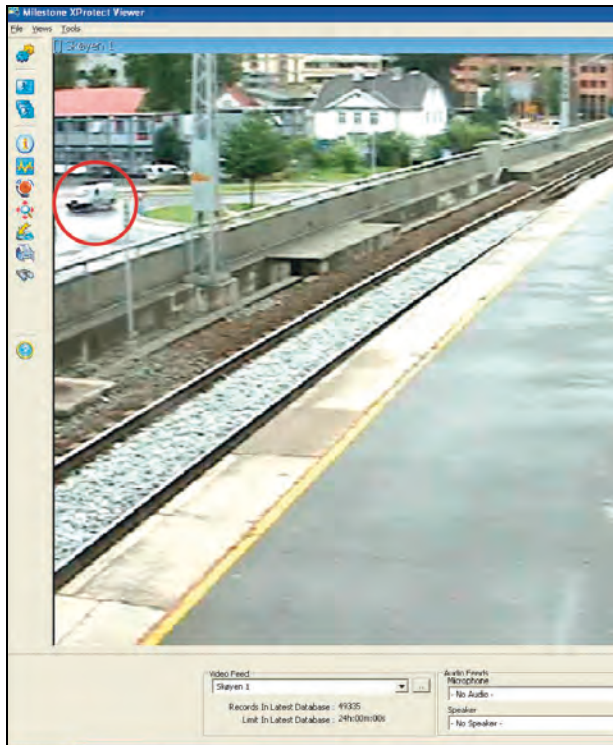
⁹ Kripos. Evaluering etter 22/7. 2011, se https://www.politi.no/aktuelt/nyhetsarkiv/2012_03/Nyhet_11047.xhtml (lesedato: 6. juni 2012).

¹⁰ Brev fra justisminister Grete Faremo til Stortinget, Den særskilte komité, 22. desember 2011. Se spm. 45, <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-207/10/1/#a1> (lesedato: 26. juni 2012).

¹¹ Etter hendelsene 22/7 har POD bedt Kripos om å foreta utprøving av systemet og forsikre seg om at systemet er i aktiv bruk. Dette ble iverksatt på senhøsten 2011 og har vist at ordningen nå benyttes mer aktivt. De grunnleggende trekkene ved at løsningen ikke er beregnet for formålet, at systemet ikke er godkjent for formidling av informasjon som er beskyttet etter sikkerhetsloven og andre tekniske svakheter, er fortsatt ikke adressert. POD har ikke selv deltatt i testene. PDMT tok i brev 27. januar 2012 initiativ til å etablere en ny løsning basert på den tekniske løsningen som ble utviklet i 2009. Investeringen ville være på 3,7 millioner kroner. POD har i brev 6. februar 2012 besluttet at det ikke iverksettes et nytt prosjekt for nasjonal varsling, men avventer nødnettbasert løsning. 22JK, j.post 477. POD har senere igangsatt et mer omfattende arbeid knyttet til riksalarm og planlagt tiltak. Kommisjonen er ikke kjent med detaljene i disse løsningene. Se dokumenter vedlagt forklaring fra politidirektør Øystein Mæland.

¹² PODs rundskriv 2010/003 omtaler at Forsvaret, Tollvesenet og andre samvirkeaktører bør varsles dersom alarmer vurderes å være av interesse, men en slik varsling var aldri integrert i den tekniske varslingsløsningen.

¹³ Forklaring vaktleder Kripos Desken, 5. mars 2012.



Figur 8.1 Overvåkingskamera ved Skøyen viser Breiviks forflytning til Utøya.

Foto: Politiet

det har vært et angrep her, og så at politidistriktene faktisk har denne her litt i mente.»

Kripos: «Den bilen?»

Oslo: «Ja. Og ellers annen aktivitet, for det kan jo være interessant mot grenseoverganger. Mmm, kanskje varsle Tollvesenet, som er på de fleste grenser i hvert fall.»¹⁴

Kvaliteten på kommunikasjonen mellom de to vaktlederne er mangelfull. Samtalen avsluttes uten at all informasjonen Oslo hadde, er formidlet, og før Kripos har forstått kontekst og innhold. Det ble i denne samtalen ikke sagt noe annet om kjøretøyet; at dette var en mulig gjerningsmann, at personen var sett ved åstedet, var kledd i politiuniform og var bevæpnet. Dette var informasjon OPD på dette tidspunkt hadde. Å ha «en bil in mente» ble av Kripos oppfattet som uklart. Vaktlederen på Kripos fortalte Kommisjonen i ettertid at samtalen ble oppfattet som dårlig og vag. Operasjonslederen i Oslo har fortalt oss at hun mente at innhold og formulering i alarmmeldingen med denne samtalen ble overlatt til Kripos.¹⁵

I dette tidsrommet kom det en rekke telefoner til desken på Kripos, og vaktlederen prioriterte å

besvare disse, i stedet for å forlate sin posisjon og gå bort til arbeidsstasjonen, der den dedikerte alarm-PC-en var plassert for å sende ut alarmen. Vaktlederen ønsket å avvente for kanskje å få inn noe mer konkret informasjon. Etter en tid ankom en erfaren kollega som kjente alarmsystemet. Vaktlederen forklarte ham kort situasjonen, overleverte sine notater fra samtalen og ba om at det ble iverksatt riksalarm. Han gikk raskt i gang med å utforme meldingen og sendte kl. 16.43 meldingen:

«Riksalarm – Eksplosjon Mulig(e) bombe(r) i Oslo sentrum

Det vises til medieoppslag i saken.

Det anmodes om at man ser etter en liten grå varebil, mulig reg nr 24605. Det er pr nå ukjent relasjon mellom eksplosjon og kjøretøyet, men dersom det påtreffes varsles Desken eller Oslo pd for ytterligere instruksjoner.

Det anmodes om å utvise forholdsmessig forsiktighet ved tilnærming til kjøretøyet. Ytterligere informasjon vil følge»¹⁶

I meldingen er informasjonen om bilens kjenne-tegn VH utelatt. For øvrig formidlet Kripos den informasjonen de hadde mottatt. Meldingens anvendelighet og hvor spesifikk man skulle forholde seg til den, ble svekket som følge av at bokstavmerkene var utelatt.

Dette var den første riksalarmen som ble gitt til Politi-Norge. Oslo, politiets logg viser at de rundt kl. 15.30 registrerte at det har vært en større bombe og et terrorangrep. Ekstra nyhets-sendinger i massemediene om eksplosjonen startet rundt kl. 16.00. Varsling gjennom mediene ble aldri vurdert. Et system for dette er heller ikke etablert. Erfaringer fra øyeblikkelige aksjoner, ran eller skyteepisoder viser at rask og effektiv varsling er avgjørende, og at tiden er knapp, minutter teller.

Verdifull tid hadde gått tapt denne ettermiddagen. Alarmen ble sendt 1 time og 18 minutter etter eksplosjonen. Det var først da Kripos tok kontakt med operasjonssentralen, at de vurderte alarm. Effektiviteten av alarmen tok også tid. Meldingen var mangelfull. I tillegg var det få politidistrikter som faktisk mottok alarmen.

Etter 22/7 ble manglene ved alarmfunksjonen et tema. Som ledd i politiets eget evalueringsarbeid sendte de en forespørsel til distriktene om hvorvidt alarmene ble registrert og mottatt.¹⁷ Tilbakemeldingene var nedslående:

¹⁴ Lydlogg OPD.

¹⁵ Forklaring operasjonsleder Oslo politidistrikt 5. mars 2012.

¹⁶ Kripos: Riksalarm. 22/7. 16.43.

«4 politidistrikt melder at de mottok alarmmeldingen i løpet av kvelden 22. juli.

11 politidistrikt melder å ha mottatt alarmmeldingen fra Kripos 23. juli kl. 00:51.

5 politidistrikt melder at de ikke mottok noen alarmmelding via det nasjonale varslings-systemet.

2 politidistrikt melder at de etter en tid fant alarmmeldingen i operasjonssentralens ordinære e-post.

1 politidistrikt melder at de hadde teknisk feil på den dedikerte PC-en for nasjonal varsling.

1 politidistrikt melder at de ikke har PC for nasjonal varsling.

1 politidistrikt har ikke spesifisert årsaken til at de aldri mottok alarmmeldingen.

3 politidistrikt har ikke gitt tilbakemelding.

2 politidistrikt er ikke aktuelle (Oslo og Nordre Buskerud pd).

2 politidistrikt har ikke spesifisert erfaringene vedrørende nasjonal varsling»¹⁸

Ifølge denne oversikten var det de færreste som hadde mottatt varselet innenfor det som er en relevant tidsramme. Kommisjonen har forstått det slik at svarene her refererer til én eller flere av alarmene. Det er verd å merke seg at POD i sitt eget evalueringsarbeid ikke fikk svar fra flere av distriktene, og at direktoratet anså Nordre Buskerud og Oslo som uaktuelle.

Hvorvidt Nordre Buskerud politidistrikt mottok alarmen, er etter kommisjonens syn en meget relevant problemstilling. Vi er på dette punktet helt uenig med politiets egen evaluering. Informasjonen om riksalarmer var ment for å sette politiet i stand til å finne en mulig gjerningsmann. Nordre Buskerud politidistrikt ble, sammen med Asker og Bærum, den relevante mottaker av informasjonen. De mottok ikke den første riksalarmer. Nordre Buskerud skriver selv om sitt alarmmottak:

«Alarm PCen står i operasjonssentralen, men er ikke plassert ved noen av de tre pultene. Når PCen ikke er i bruk går skjermen i svart. PCen sto fast på «innboks – nasjonal varsling.» Alarmmeldingene dukket ikke opp på denne innstillingen. For å finne alarmmeldingene måtte man gå inn på: Fellesmapper > Alarmer»

¹⁷ Det er litt uklart hvorvidt henvendelsen her rettet seg mot den første riksalarmer alene eller også inkluderte alle varsler. Den oversikten som her er inkludert, refererer også tidvis til «alarmmeldingen» og «noen alarmmelding».

¹⁸ Politidirektoratets evaluering etter hendelsene 22/7 2011, s. 13.

og velge eget politidistrikt blant alle landets politidistrikt og særorgan. Da først framkom alarmmeldingen. I likhet med mange andre politidistrikt ble ikke riksalarmmeldingene fanget opp på operasjonssentralen pga. innstillingen og at det ikke var hensiktsmessig lydssignal samt at skjermen var sort.»¹⁹

I PODs evaluering heter det: «På bakgrunn av tilbakemeldingene fra politidistriktene stiller evalueringsutvalget spørsmål ved om varslingen kan sies å ha fungert tilfredsstillende.»²⁰

Spørsmålet om varsel og alarm er et nøkkel-spørsmål. Evalueringene peker på store svakheter. Kommisjonen har derfor valgt å undersøke nærmere i hvilken grad alarmene som ble sendt ut i forbindelse med 22/7, faktisk ble mottatt i de ulike politidistriktene.

PODs rundskriv om alarmer angir ikke eksakt hvordan alarmmottak skal registreres, eller hvordan notoritet skal sikres, ut over at mottaker snarest skal varsle operasjonsleder. Etter vårt syn er det rimelig å forvente at en riksalarm ville bli registrert i politidistriktets operative logg: PO-loggen.

Kommisjonen har innhentet komplette PO-logger fra samtlige politidistrikter. Den første riksalarmer er registrert i loggen i kun to politidistrikter, begge først 23. juli!²¹

Systemets eier, POD, har valgt å ikke selv ha en egen PC for å motta riksalarmer. Og stabssjefen i POD kan ikke erindre at de mottok varsel om riksalarm på annen måte.²²

¹⁹ Nordre Buskerud politidistrikt, Evaluering 22. juli 2011, s. 74.

²⁰ Politidirektoratets evaluering etter hendelsene 22/7 2011, s. 13.

²¹ I PO-loggene gjenfinnes den første riksalarmer i Nordmøre og Romsdal politidistrikt (kl. 00.58) og Haugaland og Sunnhordaland politidistrikt (kl. 02.24) 22 JK, j.post 188. Kommisjonens analyse viste at 13 distrikter registrerte eksplosjonen i Oslo i PO-loggen, men kun to (2) med referanse til riksalarmer. Sju av registreringene skjedde etter alarmen. Trolig skjedde de fleste registreringer på bakgrunn av mediene. Politiet har i henhold til politiinstruksen § 7-1 jf. politiloven § 29 plikt til å føre vaktjournal. Journalen skal føres etter de retningslinjene POD til enhver tid gir. Ifølge Ot.prp. nr. 108 (2008-2009) Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politi-registerloven) gir vaktjournalen en fortløpende og døgnkontinuerlig oversikt over alle vesentlige forhold og opplysninger vedrørende ordningen og utførelsen av polititjenesten på vedkommende sted, jf. politiinstruksen § 7-1 annet ledd. Politioperativt system (PO) ble utviklet til Lillehammer-OL i 1994 og innført i noen få politidistrikter for etterbruk i tiden etter OL. De øvrige politidistriktene benyttet andre typer vaktjournaler, og først etter 2003 ble PO innført i alle landets politidistrikter.

²² Forklaring stabssjef POD, 6. mars 2012.

Riksalarmlen kl. 16.43 fungerte altså ikke.

Denne alarmen var den første av i alt ni som Kripos sendte: tre på den aktuelle fredagen, fem lørdag og én søndag. Etter kommisjonens syn var det kun et par av disse meldingene som var å anse som alarmmeldinger, de øvrige var å anse som informasjonsoppdateringer.

Det ble aldri sendt noen oppdaterte meldinger med mer tydelige beskrivelser av gjerningsmannen etter den første meldingen, til tross for at politiet da hadde informasjonen. Manglene ved den første alarmen ble aldri supplert. Heller ikke den dramatiske meldingen som ble lest ut på sambandet i Oslo kl. 18.26 om at alt uniformert politi som ville forsere sperringene rundt regjeringskvartallet, og som ikke kunne legitimere seg, skulle stanses, om nødvendig med makt, resulterte i noen alarmmeldinger. I denne ordren gitt til Oslo-politiet lå det at skytevåpen, om nødvendig, kunne benyttes.²³

De to vesentligste varslingene som faktisk ble sendt til Politi-Norge, var:

²³ Oslo politidistrikt Evaluering 22. juli, 2012, s. 66. Omtaler at dette ble lest på samband kl. 18.05. Kommisjonen finner første tegn av dette kl. 18.26.

18.06 Innføring av skjerpet grensekontroll

«POD har med umiddelbar virkning gjeninnført grensekontroll på indre Schengen grenser. Dette er meldt til ansvarlige myndigheter i Brussel fra Kripos Det bes om at det enkelte politidistrikt vurderer operative tiltak ihht egen oppdatert trusselvurdering på bakgrunn av dette.»²⁴

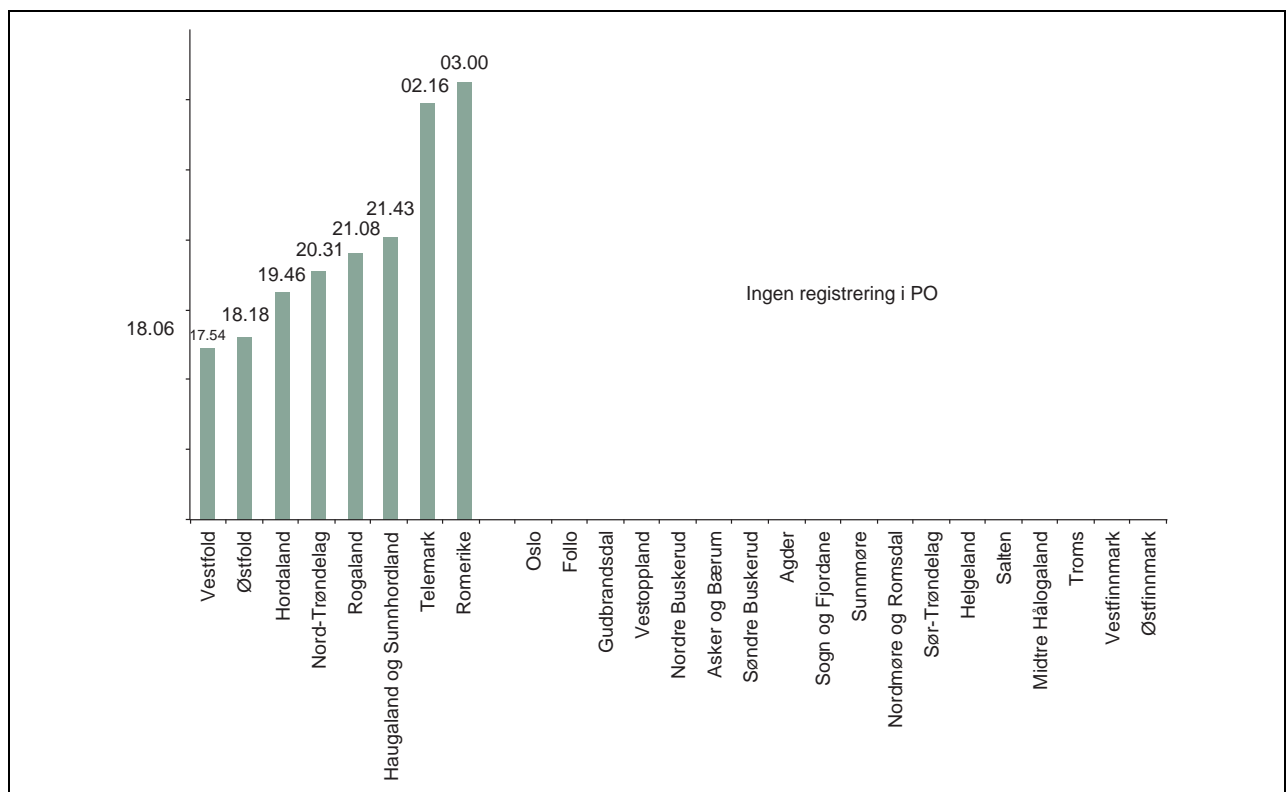
18.50 Varsel om 2 mulige terrorceller

«Melding til alle distrikt! En person er pågrepet i forbindelse med skytingen på Utøya. Nordre Buskerud pd melder at han har forklart at det skal finnes 2 celler til i Norge som ennå ikke har slått til. Vi har ikke mer opplysninger enn dette.»²⁵

I Norge med en rekke grenseoverganger og en rekke internasjonale fly- og ferjeforbindelser er mange politidistrikter grensedistrikter. Figur 8.2 viser hvordan alarm om grensekontroll ble registrert.

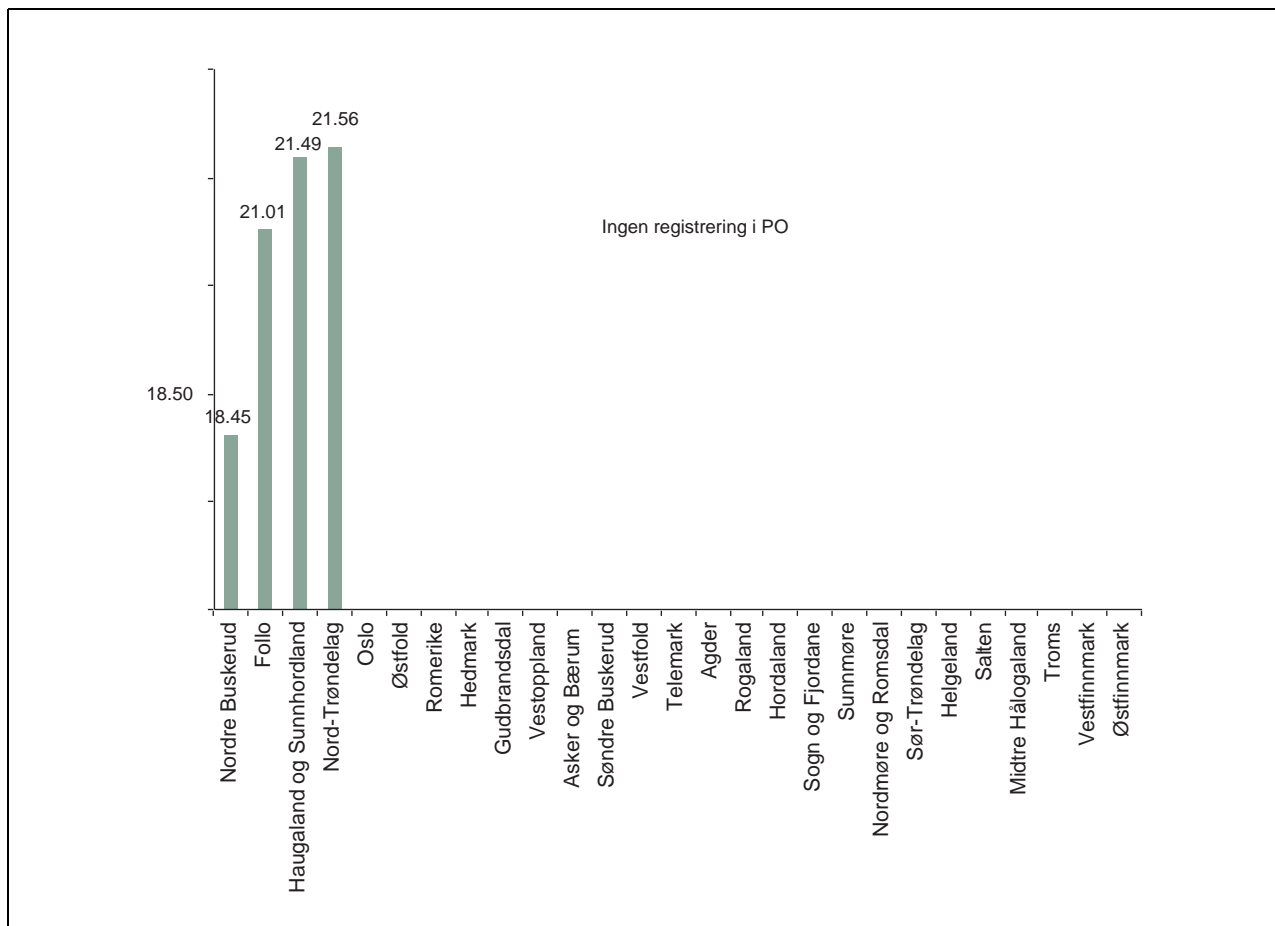
²⁴ Riksalarm 18.06. Kripos, gradert j.post 044.

²⁵ Riksalarm 18.50. Kripos, gradert j.post 044.



Figur 8.2 Registreringer i PO-logg av alarm kl. 18.06 om innføring av skjerpet grensekontroll.

Kilde: Kommisjonen har analysert PO-logger fra samtlige distrikter for å se om det finnes referanse til riksalarm. Basert på PO-data fra PDMT. Vestfold registrerte kontakt med POD om grensekontroll før alarmen ble sendt ut. Østfold registrerte e-post kl. 17.56, dette er ført i logg 18.18. (se note 46).



Figur 8.3 Registreringer i PO-logg av alarm kl. 18.50 om to celler til som ikke har slått til.

Kilde: Gjennomgang av PO-logg viste at riksalarm er registrert i fire politidistrikt. Kommisjonens analyse av PO-logg, PO-data fra PDMT.

Dersom alle politidistriktene hadde mottatt alarmer umiddelbart, ville søylene vært like høye for samtlige distrikter. Få distrikter registrerer alarmer. De som gjør det, registrerer den sent.

Et hovedformål med varslinger er at de skal føre til handlinger hos mottaker. En type handling kan være så enkel som å vurdere om tiltak bør treffes. Av analysen av PO-loggene virker det som om det er få handlinger som blir iverksatt som følge av alarmer.

Den tredje alarmer som ble sendt ut, var ment som et varsel til alle politidistrikter basert på den dramatiske informasjonen politiet fikk umiddelbart etter pågripelsen.

De som pågrep gjerningsmannen, fikk opplyst at det kunne være to terrorceller til som ville kunne slå til.²⁶ Betjentene hadde fått opplyst at de verste ugjerningene gjensto, og at hundrevis kunne bli drept ved et nytt anslag. Informasjonen ble raskt formidlet av operasjonslederen ved Nordre Buskerud, som umiddelbart ba Kripas om at det ble sendt ut en riksalarm om dette. Alarm ble sendt ut uten opphold kl. 18.50. Dette var en

meget sentral melding for å varsle Politi-Norge om et mulig tredje angrep.

Som det framgår av figur 8.3, var det tre av 27 politidistrikter som registrerte denne alarmer i sin PO.

Kvaliteten på varslinger i Politi-Norge 22/7 må karakteriseres som slett. Den første riksalarmer blir ikke registrert i loggen i noe politidistrikt før påfølgende dag. Svært få mottok alarmer som ble sendt senere. Mottak ble registrert sent, og det var begrenset med tiltak som ble iverksatt. Avsender fikk ikke tilbakemelding på at mottaker ikke hadde registrert alarmer. Etter hvert som krisen eskalerte, bedrer ikke situasjonen seg med tanke på rask registrering av alarmer. Årsaken til svikten var at systemet ikke var slått på eller

²⁶ Alarmvarslinger sendt fra Kripas: «22.07. kl. 1850 VIKTIG INFO!! Sv: til alle landets politidistrikt 22.07.2011 18:51 Desken mottatt telefon fra Nordre Buskerud pd. v/[NAVN] om at de har pågrepet 1 person på Utøya - det er mange døde der ute - foreligger ingen oversikt enda. Den pågrepne opplyser at det er 2 celler til som er utplassert som ikke er gått av enda.» Sitat fra Indicia.

ikke ble brukt aktivt, og at operasjonssentralene ikke var tilstrekkelig operative. Det utbredte fra- været av årvåkenhet med hensyn til mulige vars- linger denne dagen, til tross for massiv mediedek- ning, tyder på at politiets riksalarmsystem ikke har vært erkjent å være et relevant verktøy.

I rundskrivet om riksalarmer beskrives reser- verutiner for varsling gjennom SMS, telefaks og telefon dersom systemet er ute av funksjon. Dette ble ikke benyttet 22/7.

Hva kunne eller burde vært en egnet respons på nasjonale varslinger? Nasjonale varslinger er ment effektivt å formidle informasjon som er rele- vant for alle politidistrikter, samt for å iverksette beredskapstiltak – det vil si aksjoner fra politiets side. Eksempler på slike aksjoner mobilisering av eget personell, økt årvåkenhet eller iverksetting av observasjonsposter eller sperretiltak. Den før- ste riksalarmer var en generell alarm, mens gren- sekontroll forutsatte iverksetting av konkrete til- tak.

Når det gjelder meldingen om muligheten for to terrorceller til som kan utgjøre en trussel, er det ekstra merkelig at denne ikke blir registrert. Den var meget dramatisk, og den kom sent i hen- delsesforløpet da mange var mobilisert og årvå- kenhet for alarmer burde vært stor.

8.3 Politidirektoratet 22/7

POD ble opprettet i 2001 som et eget organ for å sikre en friere og mer faglig ledelse av etaten enn tidligere, da etaten var ledet direkte fra JD. Målset- tingen med direktoratet var å videreutvikle politi- og lensmannsetaten, klargjøre ansvar og myndig- het og skape en helhetlig operativ og faglig ledelse med sikte på best mulig utnyttelse av ressursene.

Øystein Mæland ble utnevnt til å etterfølge Ingelin Killengreen som ny politidirektør i mai 2011 og han tiltrådte stillingen 20. juni samme år. Killengreen hadde vært politidirektør siden direk- toratet ble opprettet. Hun sluttet i sin stilling i april 2011. Vidar Refvik, som tidligere hadde vært assisterende politidirektør, fungerte som politidi- rektør i interimperioden 1. april 2011 til juli 2011. Mæland hadde vært på jobb i sin nye rolle i to uker før han gikk ut i ferie. Den 22/7 var Mæland på ferie i Oslo, og Refvik var igjen fungerende poli- tidirektør.

POD ble raskt etter eksplosjonen varslet av både OPD og JD. PODs lokaler er samlokalisert med Sentrum politistasjon, bare noen hundre meter fra regjeringskvartalet.

Jourhavende ved POD kontaktet fungerende politidirektør Refvik, som da var på vei hjem. Han returnerte umiddelbart og ankom til PODs loka- ler cirka kl. 16.00.²⁷ Stabssjef ved Oslo POD Einar Aas hadde tidlig en telefonsamtale med Refvik der de diskuterte bombeangrepet og terroranslaget.²⁸

Mæland ble også varslet minutter etter eksplo- sjonen av departementsråd Morten Ruud. Mæland besluttet å reise inn til direktoratet og overtok rollen som politidirektør. Hans situasjons- forståelse i den første fasen var at man sto overfor et terrorangrep, men at situasjonen var preget av stor usikkerhet.²⁹

Det er uklart hvem som i en periode faktisk fylte rollen som politidirektør. Refvik antok at Mæland overtok som politidirektør da han retur- nerte. Mæland hadde samme forståelse. Det skjedde imidlertid ingen formell registrering av når Mæland gjeninntreide som politidirektør. Ingen av de to husker at dette ble avtalt spesifikt, og rollefor- delingen ble ikke formidlet til andre instanser. Ref- vik dro ganske raskt videre til møter i Regjeringens kriseråd, der det første formelle møtet fant sted kl. 18.30. Refvik ble værende i Forsvarsdepartementet til kl. 01.00. Kommisjonen er blitt fortalt av flere medlemmer i Regjeringens kriseråd at de trodde at Refvik der var fungerende politidirektør.³⁰ Davæ- rende justisminister har også fortalt kommisjonen at han opplevde at denne dagen og kvelden var det Refvik som var politidirektør.³¹

Politietatens eget planverk for terrorberedskap ble aldri iverksatt

POD har utarbeidet et eget planverk for politietat- ten til bruk ved terrorhendelser. Planene ble sist revidert i januar 2011. Planverket omhandler vars- ling, mobilisering av ressurser, grensestenging og en rekke andre tiltak som anviser fornuftige hand- linger for politiets håndtering.

Politiets eget beredskapssystem er utviklet som en forlengelse av Sivilt beredskapssystem (SBS). Men, som det heter i rundskrivet til alle politidistrikter «må politiet ha et eget system for å iverksatte relevante tiltak i en ekstraordinær situa- sjon ... I sum skal dette dekke de behov politiet har.»³² Som en hovedregel er det politidirektøren

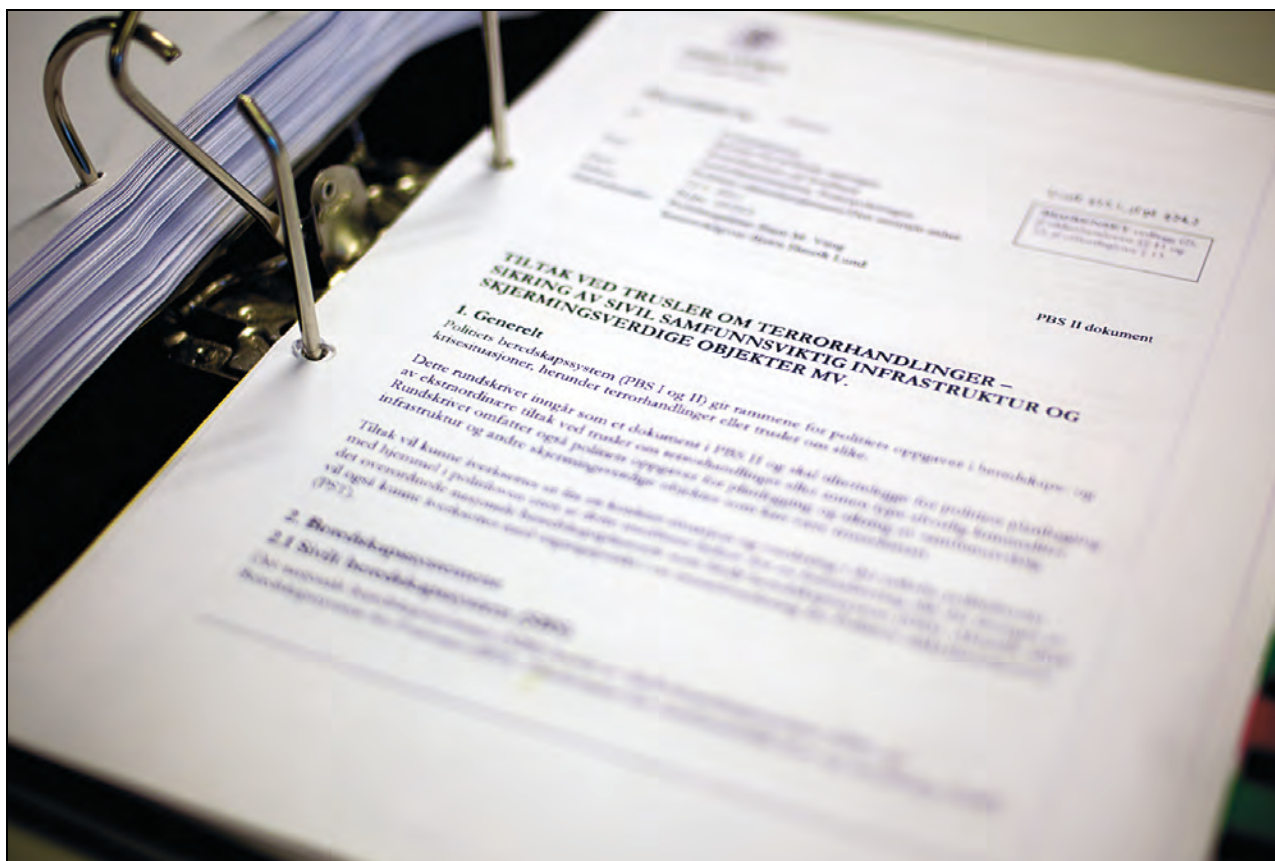
²⁷ Forklaring fra assisterende politidirektør Vidar Refvik, 9. mars 2012.

²⁸ Forklaring fra fungerende stabssjef, OPD, 7. mars 2012.

²⁹ Forklaring fra politidirektør Mæland, 1. juni 2012.

³⁰ Forklaring fra tidligere ass. departementsråd i JD, Hans Olav Østgård, 1. juni 2012.

³¹ Forklaring fra stortingsrepresentant Storberget, 7. juni 2011.



Figur 8.4 Politiets eget terrorplanverk fra januar 2011 ble ikke tatt i bruk 22/7.

Foto: Christopher Olsson

som skal iverksette disse tiltakene med en operasjonsordre til relevante politidistrikter og ved å benytte et på forhånd avtalt kodesystem. Sjef i PST og lokale politimestre har også anledning til å iverksette terrorplanverket.

Et sentralt element i terrorplanverket er å sikre at det iverksettes objektsikring, mobilisering av ressurser og/eller relevante stopptiltak. Avhengig av hvilket beredskapstiltak man iverksetter, kan man aktivere ett eller flere konkrete tiltak: øke beredskap på arbeidssted og sikre mobilisering; øke egenbeskyttelse; iverksette grense- eller luftromkontroll eller iverksette sperreplaner (for eksempel trafikkontroll ved trafikknutepunkter). Enkelte av tiltakene framstår som svært relevante 22/7. De har:

- som formål å øke kapasitet og redusere responstid på bruk av politiets ressurser, ved for eksempel å kalle inn personell

- som formål å hindre at terrorister skal forflytte seg og dermed kunne forebygge alvorlige kriminelle handlinger. Et beskrevet tiltak er at politidistrikter iverksetter helt eller delvis observasjonsposter eller sperreplaner for eget politidistrikt
- som formål å beskytte personer, bygninger og områder mot mulig terroranslag

Politiets terrorplanverk ble ikke iverksatt 22/7.

Planverket ble ikke vurdert iverksatt av fungerende politidirektør Refvik før han dro til Regjeringens kriseråd. Refvik har opplyst til kommisjonen at han ikke umiddelbart tenkte på eksplosjonen som et terrorangrep og følgelig ikke reflekterte over hvorvidt terrorplanverket var relevant på dette tidspunktet.³³

Heller ikke politidirektør Mæland eller noen andre i PODs stab, som ble etablert kl. 17.55, iverksatte terrorplanverket. Mæland har opplyst kommisjonen at han etter bare to uker i jobben ikke kjente til dette planverket.³⁴ Vi har også fått

³² POD i rundskriv 2010/12, 12. januar 2011. Tiltak ved trusler om terrorhandlinger – sikring av sivil samfunns viktig infrastruktur og skjermingsverdige objekter. H/jnr. 10/212, gradert j.post 009. Vi har i det videre omtalt dette planverket uten å benytte de faste kodebegrepene. Saksbehandleren for dette rundskrivet var samme person som fungerte som stabssjef i POD 22/7.

³³ Forklaring fra assisterende politidirektør Refvik 9. mars 2012.

³⁴ Forklaring fra politidirektør Mæland, 1. juni 2012.

opplyst at det ikke var noen kontakt mellom Refvik og Mæland før de møttes igjen i PODs lokaler kl. 01.00, heller ikke om hvorvidt planverket burde bli iverksatt, selv om det etter hvert ble helt åpenbart at politiet sto overfor en terrorhendelse.

Det ble tilsynelatende aldri heller vurdert av staben å endre politiets beredskap ved å heve beredskapsnivået for å øke kapasitet og redusere responstid selv om man etter hvert fikk kunnskap om at Forsvaret hadde hevet sin beredskap kl. 17.30, altså før angrepet på Utøya.

Sjef for PST og politimestrene kan også iverksette planverket. Iverksetting ble ikke vurdert av PST, og det ble heller ikke tatt kontakt med POD for å avklare dette nærmere.³⁵ Beslutning om å iverksette planverket kan også gjøres av den enkelte politimester på selvstendig grunnlag i et distrikt, dersom omstendighetene gjør dette nødvendig. POD skal varsles umiddelbart.

Gitt omstendighetene her, der POD selv var klar over hendelsen, er det rimelig å anta at POD burde være ansvarlig for å iverksette dette planverket. Ledelsen ved OPD har fortalt kommisjonen at de hadde en forventning om at det var POD som måtte ivareta den nasjonale varslingen. OPD fokuserte på mulige andre anslag i byen, mens det var naturlig at POD tok ansvar for å varsle Politi-Norge og øke den generelle beredskapen og hindre andre anslag i landet for øvrig.³⁶

Planverk av denne typen er utviklet nettopp med det formål å raskt og effektivt kunne iverksette en del handlingsmønstre som erfaringsmessig er de riktige i kaotiske situasjoner.

Deler av innholdet i planverket ble senere iverksatt, slik som skjerpet grensekontroll og tiltak for å sikre luftrom, men tilsynelatende uten referanse til planverket eller bruk av de faste kodebetegnelse. Den generelle økte mobiliseringen av Politi-Norge i distriktene uteble, og Nordre Buskerud og andre distrikter fikk ikke beskjed om å iverksette sperretiltak eller kalle inn ekstra personell.

POD behandler ikke spørsmål om terrorplanverket i sin egen evaluering, heller ikke politiets samlede vurdering omtaler spørsmålet om iverksetting av terrorplanene.³⁷

³⁵ Planverket er ikke omtalt i PSTs egen evalueringsrapport. PST. Den sentrale enhet, 16. mars 2012 eller vært nevnte av noen av de PST tjenestemenn kommisjonen har møtt. Forklaring fra Kristiansen, 7. mai 2012.

³⁶ Forklaring fra politimester i Oslo, 9. mars 2012, og visepolitimester, 7. mars 2012.

³⁷ Politidirektoratet. 22. juli 2011. Evaluering av politiets håndtering, 2012.

Planverket ble heller ikke iverksatt eller vurdert nærmere etter kl. 18.51, da det ble sendt ut en riksalarm om at det var ytterligere to terrorceller som kunne slå til. Innholdet i riksalarmen antydde behov for aktsomhet.

Mange av de sentrale aktørene har fortalt kommisjonen i ettertid at de gikk på tå hev i flere dager etter 22/7, som følge av disse opplysningene.³⁸ Politidirektøren tolket blant annet henvendelsen om håndhevelsesbistand fra Beredskapstroppen som kom utpå natten, som et uttrykk for behov for fortsatt beredskap.

Kommisjonen mener at politiets terrorplanverk burde vært iverksatt umiddelbart etter bombeeksplosjonen.

Kommisjonen har i sitt arbeid også undersøkt hvorvidt det faktisk foreligger planer for hvordan politidistrikter kan iverksette sperreplaner for sitt distrikt, slik som forutsatt i ett av beredskapstiltakene i planverket. Vi har da fått opplyst at Asker og Bærum politidistrikt ikke har forhåndsplanlagt lokalisering av observasjons- eller stoppunkter.³⁹ OPD har heller ikke tilgang til eller kjennskap til nabodistriktenes eventuelle sperreplaner.⁴⁰

Kommisjonen har ikke undersøkt videre hvordan POD stiller seg til et slikt fravær av planer, og om de har gjennomført eller planlegger kartlegging av aktiv bruk av stopplaner eller tilsyn av slike i distriktene. I forklaringer med kommisjonen har ledelsen i Politi-Norge sagt at de var ukjent med dette.

Uansett gjennomgangen har vist at det var mangelfull kunnskap om politiets eget spesielle terrorplanverk og manglende bruk av dette. I tillegg kommer at distribusjon av eventuell informasjon om å aktivere planverket trolig ville ha blitt sendt gjennom alarmsystemet, som vi allerede har sett var mangelfullt.

Mangler i PODs egen stab

POD har en egen seksjon for politiberedskap og krisehåndtering. Denne seksjonen er et kompetansemiljø for politidistriktenes eget beredskapsarbeid, og har vært sentral i arbeidet med å utvikle og etablere rutiner basert på beste praksis.

³⁸ Se for eksempel forklaring fra politidirektøren 1. juni 2012 og opplysninger fra møte med Riksadvokaten 3. september 2011.

³⁹ Forklaring fra operasjonsleder Asker og Bærum Politidistrikt, 5. mars 2012.

⁴⁰ Oslo benytter nå en mer aktiv flåtestyring av sine politipatruljer og har forlatt konseptet om å ha fast avstengning av trafikknutepunkt. Opplyst 22. juli-kommisjonen under befaring på Oslo politidistrikts operasjonssentral 7. mars 2012.

Beredskapsseksjonen er ikke en del av den øverste ledergruppen i POD, men har de senere år rapportert til assisterende politidirektør. Seksjon for politiberedskap og krisehåndtering har en døgnkontinuerlig jourvaktordning tilgjengelig for politidistrikter, særorgan og eksterne beredskapsaktører.

I POD er det denne seksjonen som har ansvar for stabsarbeidet.⁴¹

POD har en begrenset operativ rolle. En nasjonal operasjonssentral, tilsvarende Forsvarets FOH, finnes ikke i norsk politi i dag. POD har heller ingen beredskapsordning, kun en vaktordning.

Staben ble ifølge PO-loggen formelt etablert kl. 17.55, men uformelt stabsarbeid var i gang umiddelbart etter kl. 15.30. Ansatte mobiliserte og arbeidet intensivt i tiden etter angrepet.

Mange ansatte gjorde en betydelig innsats for å skape en mest mulig koordinert og samlet respons i en tidvis uoversiktlig og meget krevende situasjon. Likevel var stabsarbeidet preget av en rekke svakheter, som POD selv påpeker i sin egevaluering.

I forkant av hendelsene 22/7 forelå det planverk og personellister for etablering av stab, men disse var ikke oppdaterte. Instruksen var verken signert eller oppdatert siden 2007.⁴² Mange av personene som tjenestegjorde i staben, inngikk ikke i den forhåndsutpekte stabsoppsetningen, fordi man måtte improvisere ved å benytte det personell som var tilgjengelig. Staben var derfor ikke tilstrekkelig øvet, og mange av funksjonene ble fylt med personell som ikke kjente til stabsinstruksen, stabsarbeid eller de ulike rollene. Mange hadde aldri deltatt på øvelser.

Interne varslingslister var mangelfulle, og varslingslistene til eksterne aktører var ikke oppdaterte. Det er mangelfulle referater fra møter, og loggsystemet ble ikke benyttet før ved 19-tiden. Det mangler notoritet omkring hvem som deltok i stabsarbeidet, hvem som var involvert i beslutninger, og hva som faktisk ble besluttet. Lokalene hadde ikke gradert nettverk og en begrenset teknisk utrustning. Flere hadde ikke kunnskap om eller nødvendige passord til å logge seg inn på politiets datasystemer. Stabssjefen kom for eksempel ikke inn på det såkalte PBS-web, der politiets planverk og tiltakskort var tilgjengelig. I ettertid har ingen i POD utarbeidet egenrapporter, noe som ytterligere svekker notoriteten.

POD etablerte tidlig en liaison til Forsvaret og OPD. Erfaringene fra disse var i hovedsak gode – for begge parter. Ordningene med liaison til PST, Helsedirektoratet og JD, har vi fått opplyst, kom raskt i gang, selv om disse ikke omhandles i loggen.

Til tross for disse svakhetene i stabens arbeid skriver POD i sin evaluering: «Alt i alt ser det ut til at staben i POD i hovedsak løste sine oppgaver på en tilfredsstillende måte.»

Ingen kontroll med grensek kontroll

Kl. 17.34 tok POD initiativ til å innføre en skjerpet grensek kontroll. Beslutningen ble formidlet via en e-post som gikk direkte til en ansatt i Kripos. Denne ble ikke registrert hos Kripos' desk, som da hadde det meget hektisk. Om lag kl. 17.50 ringte POD til Kripos og opplyste at grensek kontroll var besluttet innført, henviste til ovennevnte e-post og ba om varsling til alle politidistrikter.

Kripos ble også av POD bedt om å ta kontakt med EU-delegasjonen i Brussel for å informere EU om denne aksjonen. Men denne beskjeden ble returnert siden dette var en type handling som ikke Kripos kan gjennomføre, den må gå via JDs kanaler.

Selve varslingen ble effektivert fra Kripos som en alarm kl. 18.06, og til Utrykningspolitiet som SMS.

Forsvaret og Tollvesenet ble ikke informert om politiets beslutning. Kripos mottok ikke anmodning om å varsle internasjonale samarbeidspartnere eller politimyndigheter i nabolandene om grensek kontrollen, og tok heller ikke eget initiativ til dette.

I Oslo var det allerede kort tid før kl. 17.00 iverksatt en viss grensek kontroll ved utgående ferger som DFDS, Stena, havneområder og ved Oslo Sentralstasjon.⁴³

Hedmark mottok aldri alarm om skjerpet grensek kontroll og ble aldri kontaktet om dette. De tiltak som ble gjort der, skjedde på grunnlag av eget lokalt planverk.⁴⁴ Vi vet at i Hedmark, som alene har 38 grenseoverganger til Sverige, ble én overgang sikret etter hvert i form av en bevæpnet politipatrulje på rv. 2 nær riksgrensen mot Sverige på Magnormoen. Et tollkamera ble snudd for å følge utgående trafikk. Da en norsk patrulje rundt

⁴¹ PODs stabsinstruks, 22JK, j.post 299.

⁴² Politidirektoratet. Evaluering av Politidirektoratets håndtering av hendelsen 22. juli, 2012.

⁴³ Se Oslo politidistrikts Evaluering 22/7, 2012, s. 80. I Oslos egen PO-logg framgår det at dette i første omgang var ved en patrulje, 22JK, j.post 188.

⁴⁴ I Hedmarks egen PO-logg framgår det at politimesteren ber om at det iverksettes grensek kontroll på Eda kl. 18.54, gradert j.post 044.



Figur 8.5 Politiet på Gardermoen. Skjerpet grensekontroll ble etablert noen steder, etter hvert.

Foto: Fredrik Naumann/Felix Features

kl. 20.00 var på vei til Eda i Sverige, oppdaget de at svensk politi allerede var på stedet. Svensk politi hadde da ikke fått noen formell henvendelse fra Norge, men iverksatte grensekontroll på eget initiativ, og utover kvelden opprettet svensk politi i dette området sperreposter ved 7–10 steder.⁴⁵

Ingen meldinger om grensekontroll ble mottatt på det nasjonale varslingsystemet i Østfold politidistrikt. Derimot mottok en av operatørene ved operasjonssentralen en e-post rundt kl. 18.00 fra POD som gjaldt iverksettelse av grensekontroll, uten at det forelå noen informasjon om bakgrunnen for dette. Meldingen ble registrert i lokal PO kl. 18.18. Operasjonssentralen i Østfold fikk en henvendelse fra politiet i Sverige kl. 20.52 om at de nå kontrollerte trafikk fra Norge til Sverige på E18. Riksarmen hadde gått i Sverige, og man var på utkikk etter en grå varebil. I Østfold politidistrikts PO-logg framgår det at Kustbevakningen i

Sverige tok kontakt og var beredt til å hjelpe med blant annet et fartøy som lå ved grensen ved Koster-øyene. I Østfold ble så grensekontroll iverksatt av norsk politi ved Moss Lufthavn Rygge og grenseoverganger kl. 21.00 i form av tilstedeværelse og kontroll av mistenkelige kjøretøy.⁴⁶

På Romerike ble økt patruljering ved Oslo Lufthavn Gardermoen og årvåkenhet ved grensen raskt iverksatt på lokalt initiativ. POD ble varslet. Nasjonale meldinger fra Kripos og POD om hendelsene i Oslo og på Utøya ble i innledende fase sendt distriktet ved bruk av det Romerike politidistrikt selv i sin evaluering omtaler som et «utfaset system». Dette ble imidlertid fanget opp og fikk ingen konsekvenser for oppgaveløsningen.⁴⁷

Nord-Trøndelag politidistrikt fikk kontakt med POD på telefon rundt halv, ni og grensekontroll ble etter kort tid iverksatt ved Værnes lufthavn.⁴⁸

⁴⁵ Brev til POD Hedmark politidistrikt. Evaluering etter hendelsen 22/7 – Hedmark politidistrikt. 01.11.2011. ref. 2011/01296-30 334. I PO-loggen framgår det også at de ble orientert kl. 02.02 den 23. juli om at Rikskrim i Sverige hadde innført grensekontroll mot Norge fram til 25. juli, gradert j.post 044.

⁴⁶ Brev til POD, Østfold politidistrikt. Evaluering etter hendelsen 22/7, Østfold politidistrikt. 28.10. 2011. ref. 2011/03078-3 331, gradert j.post 044.

⁴⁷ Romerike politidistrikt brev til POD. Evaluering etter 22/7 – Romerike. 01.11.2011. ref. 2011/04631-1, gradert j.post 044.

I sin evaluering skriver Sør-Trøndelag politidistrikt følgende om grensekontroll: «230209 innkom Nasjonal varsling med anmodning om skjerpet grensekontroll. Ingen skjerpede grensekontrolltiltak ble iverksatt fra Sør-Trøndelag politidistrikt sin side.»⁴⁹

I Agder politidistrikts PO-logg omtales grensekontroll først kl. 21.25 med en nedtegnelse om at «det sjekkes om det skal iverksettes Schengen kontroll etter at politidirektør Mæland har uttalt dette i media».

Oppsummerende kan vi si at POD besluttet å iverksette skjerpet grensekontroll kl. 17.34, cirka to timer etter eksplosjonen. Varsel ble sendt ut kl. 18.06. Konkrete tiltak var ikke angitt. Alarmen ble ikke registrert mottatt av de meste relevante politidistriktene, med unntak av Romerike, som da allerede hadde iverksatt tiltak ved Gardermoen. Da norsk politi iverksatte grensekontroll etter kl. 20.00 hadde allerede svensk politi på eget initiativ igangsatt bredere og mer omfattende tiltak enn norsk politi planla. Mange andre politidistrikter iverksatte aldri skjerpet grensekontroll. Forsvaret ble aldri varslet av POD eller av det nasjonale varslingsystemet om at politiet hadde forsøkt å iverksette skjerpet grensekontroll.

Intet internasjonalt varsel ble sendt

POD eller norsk politi varslet ikke nabolandene om terrorangrepene 22/7.⁵⁰

I politiets planverk er det en egen kategori for å sende en nordisk eller internasjonal alarm for å informere om særlig alvorlige ulykker eller forbrytelser. Planverket ble ikke iverksatt. I dette tilfellet ville det vært naturlig at Kripos og POD hadde initiert en slik alarm.

POD hadde heller ikke kontakt med Europol eller Interpol. Vaktlederen på Kripos foretok ingen internasjonale varsler til Interpol i den første fasen.⁵¹

Kripos forteller i sin egenevaluering at det fra internasjonale politisamarbeidspartnere raskt oppsto behov for mye og detaljert informasjon. «Kripos hadde ikke kapasitet eller tilstrekkelig

detaljinformasjon til å dekke dette behovet. Interpol sentralt valgte å sende ut informasjon til sine medlemsland basert på åpne kilder for å avhjelpe behovet noe. Informasjonen var korrekt og viste seg å være relevant, men kunne ha vært mer spisset dersom kilden hadde vært norsk politi.»⁵² Norsk politi var altså ikke kilde til internasjonale politiorganisasjoners informasjon de første timene.

Kripos mottok et stort antall henvendelser fra internasjonale samarbeidspartnere hvor norsk politi fikk tilbud om internasjonal bistand. Dette ble videresendt OPD, men det tok lang tid før Kripos fikk tilbakemelding og kunne svare sine internasjonale samarbeidspartnere. Få eller ingen av de internasjonalt tilbudte ressursene ble benyttet.

Vi har ikke funnet noen andre tegn på at varsel ble sendt fra Politi-Norge til andre land de første timene etter terrorangrepet.⁵³

Kommisjonen har på eget initiativ forsøkt å kartlegge hvordan nabolandene reagerte på hendelsen. Terrorangrepene i Norge utløste betydelige tiltak i våre naboland:

I Finland fikk Polisstyrelsens jourhavande kl. 16.11 norsk tid informasjon fra regjeringens situasjonssenter om en eksplosjon i Norge. Jourhavande foretok da sammen med deres sikkerhetspoliti en evaluering av den informasjon som var framkommet i norske medier og vurderte det slik at dette ikke var tale om en ulykke. Informasjon om hendelsen ble deretter distribuert uten opphold i henhold til etablerte planer til blant andre Polisstyrelsens ledelse, innenriksministeren, politiets ledelsessentraler, sambandsentraler, Helsingfors politidistrikt, Sentralkriminalpolisens situasjonssenter og det finske sikkerhetspoliti. Politiets operative personell i Helsingfors-området ble informert etter noen minutter, og hele den operative politistyrken i Finland fikk informasjon i løpet av kort tid etter at jourhavande hadde mottatt den opprinnelige meldingen. Kl. 16.00 fantes det 48 patruljer i Helsingfors. Også grensevakter og redningsavdelingens jourhavande ble informert på samme tid. Politiet høynet sin beredskap, i første omgang skjedde dette ved at de oppfordret til særskilt årvåkenhet og aktsomhet i nærheten av ambassader og særlig den norske ambassaden, ved kjøpesteder og trafikk-knutepunkt. Finsk politi planla samtidig mulige andre tiltak. Politiets nettspaning ble intensivert. Den øverste ledelsen i politiet tok også initiativ til å forberede en eventu-

⁴⁸ Nord-Trøndelag politidistrikt PO-logg 22/7, kl. 20.34, 22JK, j.post 188.

⁴⁹ Sør-Trøndelag politidistrikt brev til Politidirektoratet. Politidistriktene og særorganenes bidrag til evalueringsarbeidet etter terrorhandlingene 22.07. 2011, 17.10.2011. ref 2011/02591-26 334, gradert j.post 044.

⁵⁰ PST har opplyst at de relativt tidlig etablerte kontakt med sine internasjonale partnere. PSTs egenevaluering 16. mars 2012. Se også forklaring fra tidligere PST-sjef Kristiansen 7. mai. 2012.

⁵¹ Forklaring fra vaktleder i Kripos, 5. mars 2012 og stabssjef i POD, 6. mars 2012.

⁵² Kripos. Kripos' evaluering etter hendelsen 22. juli, 2011, s. 17.

⁵³ Forklaring fra stabssjef i POD, 6. mars 2012.

ell økning av sikkerhetsnivået i havner og for å iverksette grensekontroll i tråd med Schengen regelverket dersom dette skulle bli aktuelt. Informasjonsansvar ble klargjort for alle parter. Det ble også vurdert å innkalle ledelsen i Innenrikspolitiet.⁵⁴

I Stockholm ble det slått alarm kl. 15.50, og ti minutter etterpå ble det besluttet å etablere stab for å kunne håndtere en slik særskilt hendelse. Kl. 16.01 ble det besluttet å iverksette ekstra sikring rundt Riksdagen, regjeringskvartalet Rosenbad og den norske ambassaden. Dette ble iverksatt kl. 17.01 av sikkerhetspolitiet. Bombeenheten ble satt i beredskap kort tid etter, og det ble også avholdt en telefonkonferanse med Stockholms läns samvirkepartnere, og politiet fikk beskjed om å være ekstra på vakt. Fra kl. 19.35 ble politiets patruljering på Arlanda flyplass økt.⁵⁵

Den svenske Rikskriminalpolisen satte ned sin egen stab kl. 18.16 og det svenske sikkerhetspolitiet kontaktet sine norske kolleger for å få mer informasjon, men informasjonen de mottok på dette tidlige stadiet, var knapp. Svensk politi tok eget initiativ til å iverksette skjerpet grensekontroll og besluttet at dette skulle være iverksatt fra kl. 23.00. Dette ble meddelt samtlige 21 distrikter, samt sikkerhetspolitiet og øvrige myndigheter. Det ble iverksatt økt grensekontroll i Stockholm, Malmö, Øresund og en lang rekke andre steder, inkludert langs grensen til Norge. I bare et fåtall av distriktene, de uten grenser, ble det ikke iverksatt kontrolltiltak. Det ble ikke foretatt noen arrestasjoner som følge av tiltakene, og samarbeidet med norske myndigheter og naboland ble beskrevet som godt. Grensekontrollen varte til morgenen 23. juli, og den ekstraordinære situasjonen som foranlediget etableringen av staben, ble tolket som avklart 25. juli.⁵⁶

Det svenske sikkerhetspolitiet skriver i sin redegjørelse til kommisjonen at de raskt tok kontakt med svenske politimyndigheter og etablerte egen stab. Det var tett samarbeid mellom ulike deler av svensk politi i håndteringen. I første fase var det vanskelig å få konkret informasjon fra PST om hendelsen, og de sendte derfor to medarbeidere til Norge i samråd med PST.⁵⁷

⁵⁴ Informasjon mottatt fra Politistyrelsen. Se også Kommissi-
onens møte med Polistyreliens jourhavande i Finland
27. mars 2012. Møter med Inrikesministeriets polisavdel-
ning, Helsingfors, 27. mars 2012.

⁵⁵ Polismyndigheten i Stockholms län. Brev til 22. juli-kommi-
sjonen. Svar på frågan frå norska 22:a julikommisjonen.
4. april 2012. ref. Dnr AA069-35001-2012, 22JK, j.post 550.

⁵⁶ Rikskriminalpolisen. Report to Ministry of Justice, 5.
August 2011, 22JK, j.post 550.

I Danmark ble Rigs politiet oppmerksom på eksplosjonen i Oslo via mediene og valgte da, kl. 16.10, å aktivere Rigs politiets Koordinerende Stab med tanke på å styre dansk politis ressurser og å være beredt til å håndtere eventuelle anmodninger fra norsk politi. Det nasjonale Efterforskningscente-
ret ble mobilisert, og Den nationale operative stab var i beredskap fra kl. 17.10. Dansk politi fikk ingen formelle varsler fra Norge, POD, Kripos eller PST, men etter hvert ble det etablert kontakt i det nordiske politinettverket.⁵⁸

Bistand fra Forsvaret: Bistandsanmodninger ble effektuert

POD har en nøkkelrolle i å formidle og effektuere bistandsanmodninger fra politiet til Forsvaret. Dette er en viktig del av å sikre tilstrekkelige ressurser til politiaksjonen. 22/7 ble det formidlet flere slike, og stort sett fungerte dette samarbeidet godt, og anmodningene ble raskt ekspedert.⁵⁹ Politiet sendte totalt fem skriftlige anmodninger om håndhevelsesbistand til Forsvaret. Alle anmodningene var formidlet muntlig i forkant. Den første muntlige anmodningen ble mottatt i Forsvaret kl. 18.14 og gjaldt helikopterstøtte.

POD tok ikke noe initiativ til selv å be om bistand fra Forsvaret, utover å rette en henvendelse til FOH om bruk av et redningshelikopter til transport av justisministeren.

Ansvar for å lede og koordinere innsatsen på Utøya?

POD kan i enkelttilfeller peke ut en ledende politimester. Dette ble også gjort 22/7, og PODs egen evaluering sier at det ble besluttet at politimesteren i Oslo fikk ansvaret for å lede og koordinere innsatsen også på Utøya.

Dette var en operativt orientert disposisjon som var ment å skulle endre formelle kompetanser, ansvar og myndighet. Beslutningen var av en slik karakter at det var naturlig å ha notoritet omkring denne. Det var sentralt at de involverte var innforstått med innholdet, og implikasjoner av beslutningen.

Det går likevel ikke fram av PODs logg, eller av referatene fra stabsmøter eller koordineringsmøter, når dette ble bestemt. Trolig skjedde det rundt kl. 19.00.⁶⁰ Det er også uklart når og hvordan dette

⁵⁷ Säkerhetspolisen. Svar forfrågan 22:a julikommisjonen. 25.
april 2012. ref. AD 159 04644 -12:2, 22JK, j.post 550.

⁵⁸ Brev fra Politiets Etterretningstjeneste til 22. juli-kommisjo-
nen, 27. april 2012, gradert j.post 123.

⁵⁹ Disse er nærmere behandlet i kapittel 10.

ble kommunisert til OPD. POD skriver i sin evaluering at det kan se ut som om ansvaret ikke ble formidlet til OPD før sent på kvelden 22/7.

I tiden etter kl. 19.00 foregikk det et meget omfattende politiarbeid både når det gjelder sikring av Oslo og Utøya, koordinering av redningsaksjon, etterforskning og oppstart av kriminaltekniske arbeider.

Politimesteren i Oslo har opplyst til kommisjonen at han og de andre i ledelsen var ukjent med beslutningen om at OPD skulle lede politiarbeidet på Utøya. De oppfattet å ha en bistandsrolle overfor Nordre Buskerud.⁶¹

Vi har ikke brakt på det rene hvordan Nordre Buskerud ble orientert om at Oslo skulle ha denne rollen, eller hvordan de forholdt seg til dette.

En annen sak er at Oslo tidlig, rundt kl. 18.00, fikk etterforskningsansvar for både bombeeksplosjonen i Oslo og drapene på Utøya. En slik tidlig avklaring skjedde etter initiativ fra Riksadvokaten basert på lærdom fra andre større hendelser internasjonalt, der uklarehet om etterforskningsansvar har medført forsinkelser og redusert kvalitet. En tidlig rolleavklaring på dette området var klargjørende og viktig for å kunne iverksette en rask og koordinert etterforskning med etablerte forventninger til arbeidet.⁶²

Koordineringsmøter for å bringe etaten sammen

Det ble gjennomført totalt sju koordineringsmøter i regi av POD, der ledelsen i direktoratet, politidirektørens stab, Riksadvokaten, JD, Utrykningspolitiet, OPD, NBPD, Romerike politidistrikt, Kripos, Politiets sikkerhetstjeneste og liaisonene fra henholdsvis Helsedirektoratet og Forsvaret deltok på flere av møtene.

Koordineringsmøtene skulle fremme en rask og sikker informasjonsutveksling og samordning mellom aktørene, og mange av aktørene mente at disse fungerte godt. Møtene ble også delvis benyttet til å diskutere informasjonsstrategi.

For Nordre Buskeruds del innebar disse møtene at både politimesteren og stabssjefen etter hvert måtte forlate distriktet, selv om det pågikk en omfattende politiaktivitet der. Noen av evalueringene har derfor pekt på at møtene kunne vært avvirket som telefon- eller videomøter.

⁶⁰ Politidirektoratet. Evaluering av Politidirektoratets håndtering av hendelsen 22/7. 2012, s. 31.

⁶¹ Forklaring fra politimester i OPD Anstein Gjengedal, 9. mars 2012.

⁶² Møte med Riksadvokaten 3. september 2011, 22JK, j.post 603.

Utrykningspolitiet som ressurs

Utrykningspolitiet (UP) er en fleksibel bistands- og beredskapsressurs for POD og politidistriktene. UP har tre hovedoppgaver: Trafikksikkerhetsinnsats, kriminalitetsbekjempelse på vei med særlig søkelys på mobile vinningskriminelle og bistand og beredskap.

UPs kjøretøy, som opererer mellom flere politidistrikter, har både det nye nødnettet og det gamle analoge radiosambandet montert. Det innebærer at de har full radiokommunikasjon i begge typer samband. Hver patrulje har egen bil. Alle biler har installert *Vehicle Tracking System* (VTS), slik at den enkelte operasjonssentral lett kan ha oversikt over hvor UP er, og hvilke ressurser politidistriktet kan spille på. Alle biler er oppsatt med egen patruljetelefon. UP har ikke framskutt lagring av våpen i sine tjenestebiler. Våpen lagres ved lokale tjenestesteder.

POD ringte UP kl. 17.40 og ba om mannskapsoversikt. Første loggføring i POD om UP ble gjort kl. 18.15.⁶³ Kl. 19.30 meldte UP at de kunne stille med 35 personer. POD anmodet i første omgang om at fire patruljer ble sendt til NBPD. Dette ble iverksatt. Kl. 22.55 ba Nordre Buskerud om flere UP-mannskaper, og kl. 23.15 ba POD om bistand fra alt tilgjengelig mannskap.

UP ble ikke mobilisert i tide til å være en ressurs i den første fasen av politiaksjonen, men gjorde en betydelig og langvarig innsats i forbindelse med vakthold og sikring, samt omfattende etterarbeid på Utøya.

Politireserven – nesten fram fra glemselen

Politireserven er i henhold til beredskapssystemet omtalt som politiets nasjonale forsterkningsressurs. Den består av personer som har utført førstegangstjeneste, og som er avgitt for tjeneste i politiet. Utrykningspolitiet har ansvar for Politireserven. Typiske oppgaver vil være objektvakthold, forsterket grensekontroll eller ordenstjeneste.⁶⁴ Politireserven ble sist benyttet under Lillehammer OL, for 18 år siden.

22/7 besluttet politidirektøren at 60 mann fra Politireserven kunne innkalles. Denne beslutningen er ifølge loggen formidlet til JD kl. 22.50, men det er uklart når beslutningen ble tatt, og når og hvordan den ble kommunisert til Oslo-politiet.⁶⁵ UP, som er ansvarlig for Politireserven ble aldri varslet om politidirektørens beslutning.⁶⁶

⁶³ UP. Utrykningspolitiets innsats 22/7 2011.

⁶⁴ PBS I s. 49.

Noen mobilisering ble aldri igangsatt. Årsaken til dette var at politimesteren i Oslo neste morgen, etter purring fra POD, avsto tilbudet om disse ressursene og begrunnet dette med at Politireserven ikke var godkjent for bevæpnet tjeneste.

Ingen samlet oversikt over politiets materiell og ressurser

POD skal i henhold til planverket for en beredskapssituasjon ha en viktig rolle i å sikre at nødvendige personell- og materiellressurser er disponible for politidistrikter i en krisesituasjon. Dersom POD skal kunne fylle denne rollen på en reell og tilfredsstillende måte, må politiet ha systemer og dataverktøy som gir et bilde av personell og ressurser til enhver tid. Eksempler på viktige data vil være samlet oversikt over politikjøretøys posisjon, oversikt over tilgjengelige mannskaper, våpen og annet materiell.

POD, eller for den saks skyld Politi-Norge, har per i dag begrenset dataverktøy til å støtte eller muliggjøre denne oppgaven.

Justisministeren har i sin redegjørelse om hendelsene 22/7 til Stortinget skrevet at «Politiet har gjennom PDMT tilgang til informasjon om tilgjengelig utstyr i de ulike politidistriktene. Oppdatert nasjonal oversikt er ikke direkte tilgjengelig for det enkelte politidistrikt. Politidistriktene må be PDMT om bistand for å få materiell oversikt til de ulike distriktene». Svaret baserer seg på et innspill gitt av POD, der det også heter at «med dette opplegget vil politiet ha en rimelig oversikt over hva den enkelte etat kan bidra med av personell og materiell».⁶⁷

PDMT har opplyst til kommisjonen at de ikke har noen oversikt over de til enhver tid tilgjengelige ressurser i politiet.

Oversikten over materiell er mangelfull. PDMT har siden 2002 benyttet et materiellregistreringssystem for utstyr som blir anskaffet via de sentrale anskaffelsesordningene. På bakgrunn av dette rapporterer de ulike politidistriktene årlig

materiellsituasjonen på utvalgte områder, blant annet kjøretøy og våpen. Dette gir et bilde av situasjonen på et gitt tidspunkt. Dataene er ikke dynamiske, har et begrenset utvalg og er mer å anse som en vareopptelling enn et aktivt ressursstyringssystem.⁶⁸

Oversikt over politiets personellressurser finnes i timesystemet, som betegnes som TTA. Systemet gir ikke en enkel og samlet tilgang til ressurs situasjonen. Hvert politidistrikt har sin TTA og POD har ikke løpende tilgang til en samlet oversikt over dette.⁶⁹ Oversikt over de tilgjengelige operative ressursene meldes typisk inn til operasjonsleder i hvert distrikt. Mange benytter lokale regnearkssystemer for dette. Samlet oversikt finnes ikke.

Politiet har de senere år også innført et system med GPS-lokalisering av utrykningskjøretøy. Dette gjør at hver enhet blir synlig for operasjonsleder på en skjerm som viser kart og kjøretøyets bevegelser i sanntid. Hvert politidistrikt kan kun se sine egne kjøretøy i eget distrikt. Dette betyr at OPD kan se sine kjøretøy så lenge de er i Oslo, men dersom de for eksempel kjører til Sandvika utenfor Oslo, kan de ikke observeres på skjerm-bildet. På samme måte er heller ikke biler fra nabodistrikter som befinner seg i Oslo, synlige for Oslo. AMK-sentralene sliter med de samme utfordringene på ambulansesiden. POD har ikke tilgang til slike VTS-data og dermed heller ikke et bilde av flåten av politikjøretøy lokalt eller nasjonalt.

Kartene som dette systemet bygger på, var utviklet i 2002 og har ikke vært løpende oppdatert. En nødvendig oppdatering ble gjort av PDMT i 2010. Dårlige kartgrunnlag påvirker åpenbart verdien av kartet for politiaksjonen i sanntid, men svekker også evnen til å bruke kart som grunnlag for læring og statistikk ved at kriminalitet ikke kan lokaliseres korrekt i ettertid.

Politiet har heller ingen oversikt over hvilke ressurser andre nødetater har tilgjengelig, slik som Hovedredningssentralens helikoptre. Dette kunne ha vært relevant da et Sea King helikopter fra Rygge ble mobilisert og sto på Voldsløkka i Oslo, uten at noen i Politi-Norge var kjent med denne kapasiteten. Tilsvarende ville en enkel oversikt over hvilke båter som nødetatene hadde

⁶⁵ Politidirektoratet. Evaluering av Politidirektoratets håndtering av hendelsen 22. juli, 2012. I rapporten gjøres det oppmerksom på at dette er i strid med det som framgikk av den skriftlige orienteringen POD ga til JD om hendelsene 22. juli. I OPDs logg har ikke kommisjonen funnet noen referanse til Politireserven utover at en person som er knyttet til Politireserven, ringer inn og forhører seg om hvorvidt reserven skal mobiliseres. Dette skjedde litt etter kl. 18.00.

⁶⁶ Utrykningspolitiet. Utrykningspolitiets innsats 22/7. Lokal evaluering, 2011.

⁶⁷ Brev fra justisministeren til Stortingets særskilte komité, 22. desember 2012.

⁶⁸ Forklaring fra Bøhler, direktør PDMT, 8. mars 2012.

⁶⁹ Kommisjonen fikk inntrykk av at vi med vår henvendelse om å få tilgang til TTA, data for samtlige politidistrikt i 2011 var de første som hadde etterspurt en slik samlet oversikt over timebruk.



Figur 8.6 Skjerm bilde fra oversikt over helikoptre fra Narre-systemet.

Hovedredningssentralen benytter Narre for å holde en oversikt over mulige ressurser til redningsaksjoner

Kilde: Hovedredningssentralen.

tilgjengelig i området, være relevant for Nordre Buskerud.

For noen år siden pågikk det et arbeid med å etablere en slik oversikt, gjennom det såkalte Narre-prosjektet. Og i Hordaland var det et forsøksprosjekt med slik ressurskoordinering. Pilot-prosjektet ble avsluttet i 2008/2009, selv om brukerne der var positive til erfaringene og systemet. På lokalt initiativ har Hovedredningssentralen fortsatt å bruke dette systemet sammen med enkelte aktører i Hordaland.

Oversikt over tjenestemenn og kjøretøy finnes altså i politiet, men er ikke satt i et system som er tilgjengelig for aktiv bruk på tvers av politidistrikt eller for POD. Det finnes ingen løpende oversikt over materiell. Fravær av informasjonssystemer gjør det vanskelig å styre en politioperasjon som berører flere politidistrikter, og det vanskeligjør også PODs eventuelle rolle som tilrettelegger, selv om de ikke skal innta en operativ rolle.

Det er vanskelig å se hvordan POD på en selvstendig måte med dagens IT-systemer og kapabiliteter kan bidra til å oppfylle den rollen direktoratet er gitt, med å sikre at nødvendige personell- og materiellressurser er disponible for politidistrikter i en krisesituasjon. Den viktigste informasjonen for å støtte

sitt arbeid finnes i PODs ansattes egen kjennskap, kunnskap og erfaring med de nasjonale beredskapsressursene og kapasiteten i de enkelte distrikter eller samvirkeaktører. Gjennom øvelser, tilsyn og tildelinger har POD en betydelig oversikt, men ikke i form av databaser eller andre informasjonssystemer.

8.4 Politiets evne til å mobilisere egne ressurser

Det var lenge vanskelig å etablere en god oversikt over hva slags situasjon man sto overfor ettermiddagen 22/7. Situasjonen ble oppfattet som uoversiktlig. Spørsmålet om mobilisering av politiresurser var derfor sentralt.

Vi har sett at terrorplanverket ikke ble benyttet som virkemiddel i en slik mobilisering. Vi har tidligere sett hvordan mobiliseringen forløp i Nordre Buskerud og i Oslo-politiet. Varsling og innkalling av mannskaper skjedde i begge distriktene ved at man måtte ringe inn mannskaper, at listene og oversiktene over tilgjengelig mannskap og kontaktdata var mangelfulle. Mobilisering i et slikt system tar tid og oppmerksomhet bort fra andre politioppgaver og ledelse av aksjonen.

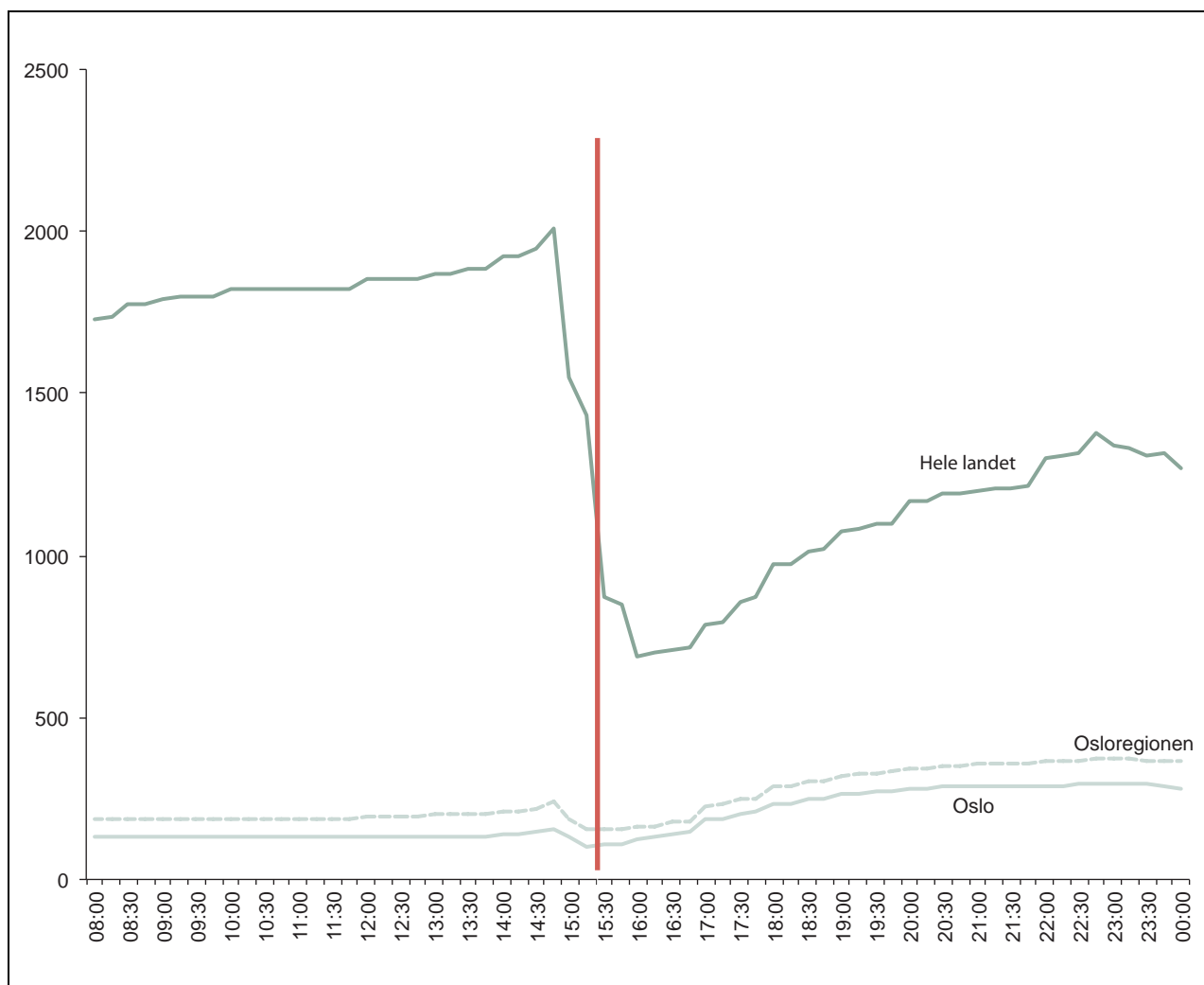
Det samme systemet preget de øvrige distriktene. Systemer for massevarsling av egne styrker basert på SMS-grupper eller annet er ikke standardisert, selv om enkelte distrikter har laget egne løsninger for enkelte grupper av ansatte. Flere har overfor kommisjonen stilt spørsmål ved hvorfor ikke politiet som en etat allerede har etablert et standardisert system for slik varsling.

I beredskapssituasjoner med stor grad av usikkerhet er det fornuftig å mobilisere ressurser raskt, for så å heller demobilisere ressurser. Politiets egen evaluering har også pekt på at de er for tilbakeholdne med massemobilisering i kritiske situasjoner.⁷⁰

Evalueringene peker derfor på svakheter både ved holdningen til å mobilisere og ved systemene for gjennomføring.

Kommisjonen har foretatt egne beregninger av de personalressursene som ble mobilisert i Politi-Norge 22/7. Figur 8.7 viser den samlede mobiliseringen i Politi-Norge basert på faktiske timelister i politiet.⁷¹ Her har vi også markert Oslo og nabolidistriktene særskilt, hovedtrekk for henholdsvis Oslo, de mest berørte nabolidistriktene og for de øvrige distriktene.

⁷⁰ Politidirektoratet, 2012. 22. juli 2011. Evaluering av politiets innsats, s. 61. Se også s. 9.



Figur 8.7 Mobilisering av Politi-Norge, alle ansatte 22/7.

Oslo-regionen inkluderer her politidistriktene: Asker og Bærum, Follo og Romerike. Antall registrerte timer i timeregistrerings-systemet. 22. juli-kommisjonens analyse.

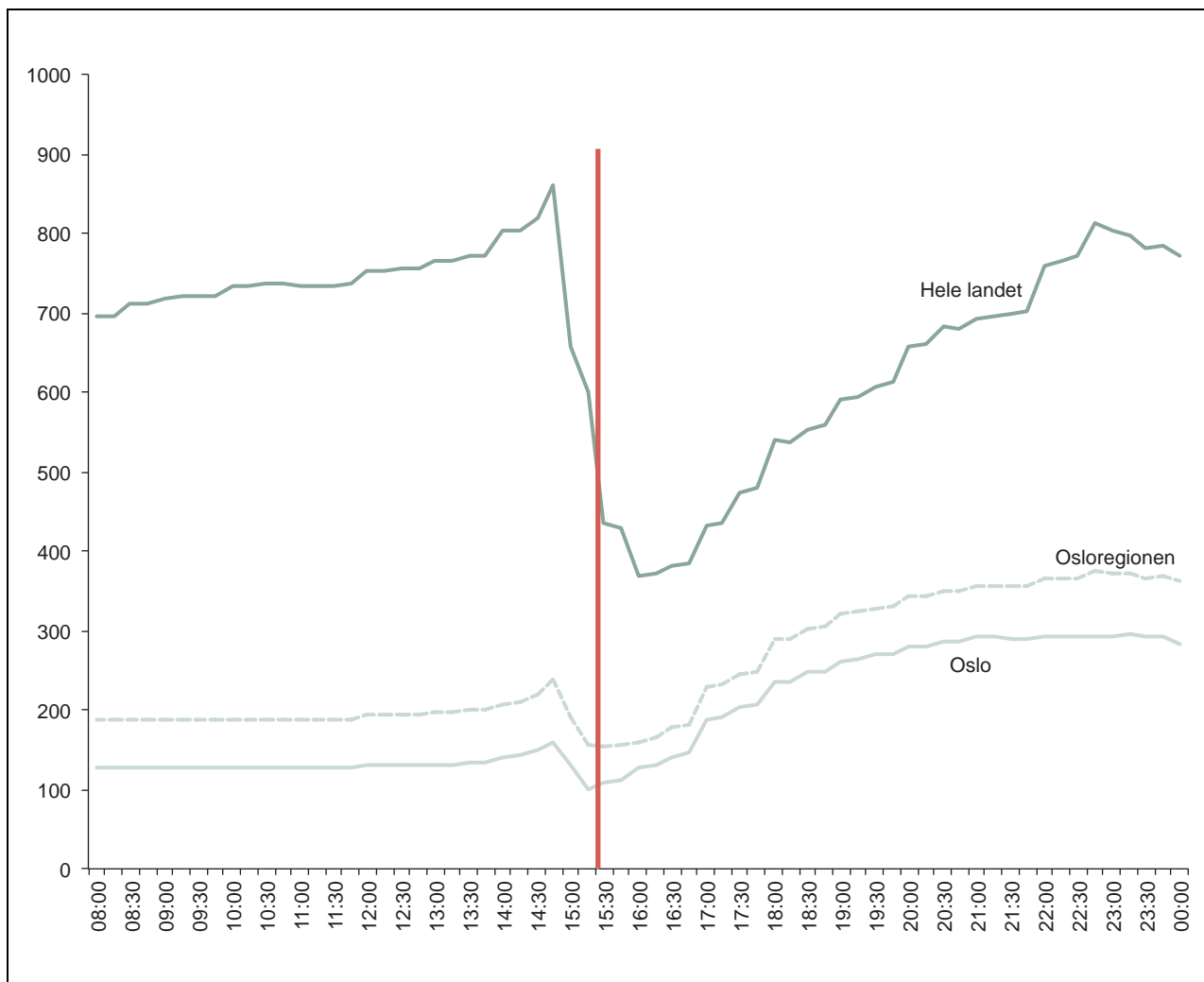
Kilde: TTA for alt polititjenestepersonell. Data overlevert fra PDMT.

Som vi ser av figur 8.7, ble politistyrken i Norge nærmest halvert tidlig fredag ettermiddag. En reell samlet effekt av mobiliseringen er sporbar først fra kl. 16.45 utenfor Oslo. Den samlede norske politistyrken blir aldri så omfattende som i kontortiden samme dag. I Oslo-området blir styrken større.

I en beredskapssammenheng er det først og fremst den operative politistyrken som er særlig interessant. Denne består av det såkalte innsatspersonell, som er godkjent for blant annet skytevåpen. Figur 8.8 viser utviklingen av disse.

I Oslo ser man raskere resultater av mobiliseringen, og mobiliseringen gir en klar forsterking. Styrken gir en topp på rundt kl. 21.00. For Asker og Bærum, Romerike og Follo tar mobiliseringen lengre tid, og en reell styrking skjer ikke før flere timer etter eksplosjonen.

Samlet sett er mobiliseringen gradvis, og i løpet av 22/7 er antallet tilgjengelig innsatspersonell heller aldri høyere enn i timen før bomben i regjeringskvartalet. I Oslo gikk utviklingen fra cirka 100 tjenestemenn på vakt til i underkant av 300 sent på kvelden.



Figur 8.8 Mobilisering av Politi-Norge 22/7. Politiets innsatspersonell.

Figuren viser antall såkalte innsatspersonell, det vil si personell som har en godkjenning 1 (beredskapstropp); 3 (UEH) eller 4 (ordinært politi med godkjenning for skytevåpen). Etterforskere, sivilt ansatte og andre (inkludert med godkjenning 5) er ikke inkludert her. Livvaktjenesten (IP 2) er ikke inkludert. Oslo-regionen inkluderer her i tillegg til Oslo politidistriktene: Asker og Bærum, Follo og Romerike. Antall registrerte timer i timeregistreringssystemet TTA for operativt polititjenestepersonell med operativ godkjenning (IP 1, 3 og 5). TTA- og IP-kategorier er nærmere forklart senere i rapporten.

Kilde: 22. juli-kommisjonens analyse. Data overlevert fra PDMT.

8.5 Nødanrop 22/7

Politiets nødnummer er en viktig kanal for varsling og kontakt med publikum. 22/7 ble det foretatt en rekke anrop til politiets 112-nummer i flere distrikter.

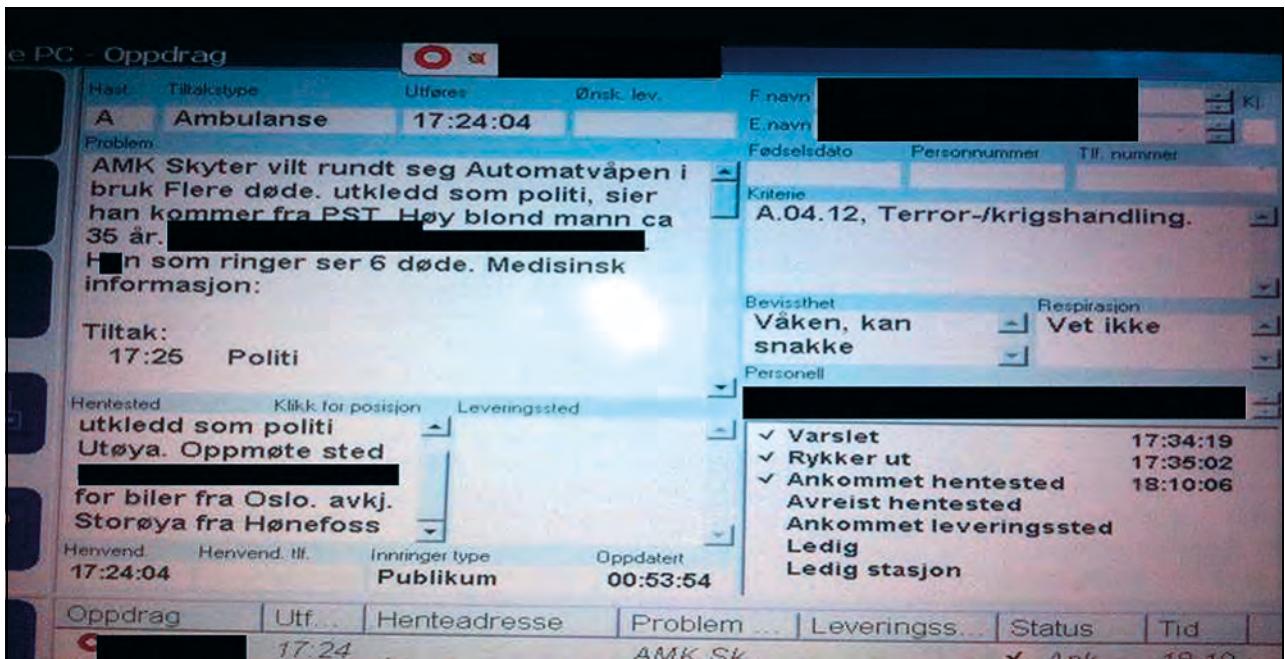
I Norge er alarmsentralene desentraliserte og faglig oppdelte. Brann, politi og ambulanse har vanligvis hver sin sentral. De mest berørte sentralene 22/7 var nummeret til politi i Oslo, Nordre

Buskerud og etter hvert Søndre Buskerud politidistrikt. I tillegg var det AMK-sentralene, 113-nummeret, i Oslo og i Vestre Viken (Drammen). Det ble også registrert et noe lavere antall anrop til brannvesenets 110.

De tekniske løsningene på sentralene er ulike og det er avgjørende for om det er mulig å besvare spørsmålet om hvor mange som faktisk henvendte seg til de ulike sentralene og hvorvidt de fikk svar.

AMK Oslo mottok cirka 80 nødmeldinger fra publikum i forbindelse med bombeangrepet i Oslo sentrum. 50 prosent av disse ble besvart.⁷²

⁷¹ Timelistene gir ikke nødvendigvis et eksakt bilde av når kapasiteten er operativ, men når de har fått godkjente timer. Kan hende er disse feildatert eller inkluderer også reisetid fra hjem dersom dette er godkjent. Figur 8.7 og 8.8 er derfor trolig litt konservative.



Figur 8.9 Første varsel om skyting ble godt registrert hos AMK kl. 17.24.04.

Slik ble første innringning om hendelsene kl. 17.24 registrert på AMK Buskeruds systemer. Nordre Buskerud politidistrikt ble koblet inn i samtalen etter 43 sekunder (Vestre Viken 2012, s. 12). Merk at handlingen allerede på dette tidspunkt er kategorisert som terror-/krigshandling i systemet.

Foto: AMK

Den 22/7 hadde AMK Buskerud teknisk kapasitet til åtte samtidig innkommende 113-samtaler. Samtaler som ikke ble besvart, ble enten satt på vent (inringer opplevde at det kun fortsatte å ringe) eller fikk opptattsignal direkte. Antallet slike samtaler er det ikke teknisk mulig å kvantifisere.

Den første samtalen til AMK om Utøya ble mottatt kl. 17.24 I de påfølgende 10 minuttene ble 25 nødsamtaler besvart. Etter 40 minutter hadde AMK-sentralen besvart i alt 57 nødsamtaler. AMK Vestre Viken har registrert totalt 92 nødsamtaler som hadde tilknytning til Utøya-aksjonen.⁷³

I perioden fra kl. 15.00 og ut dagen 22/7, ble det registrert i alt 1011 anrop på 112 i Oslo, Søndre Buskerud og Asker og Bærum politidistrikt. 78 prosent av disse anropene ble besvart.⁷⁴ Nordre Buskeruds sentral har ikke en teknisk løsning som kan gi en oversikt over antall anrop eller andel besvarte.

OPD har kapasitet til å håndtere 60 samtidige nødansrop i en felles kø, og det er derfor i hovedsak antall operatører ved operasjonssentralen som er begrensende for om den nødstilte får svar eller

ikke.⁷⁵ Oslo har også et system som tillater at det foretas en «filtrering» av anrop der en operatør kan styre anrop som gjelder nødssituasjoner, mer direkte.

Figur 8.10 viser aktiviteten på 112 i Oslo i tidsrommet kl. 15.00–19.00. Det var et stort antall anrop rett etter bombeeksplosjonen, og så på ny en topp da Utøya-informasjonen kom. I alt ble det registrert 780 anrop til 112 mellom kl. 13.00 og 23.00, hvorav 554 ble besvart (71 prosent).⁷⁶

Selv om tallet er høyt, er det lavt sammenlignet med det man har sett ved terrorhendelser i andre større byer. I Madrid registrerte man om lag 22 000 innkommende nødansrop de første 16 timene etter bombeeksplosjonen i 2004.⁷⁷

Også Asker og Bærum politidistrikt mottok et økt antall 112-anrop 22/7. Sju anrop ble besvart mellom 17 og 18, mens sju forble ubesvart i samme tidsrom. 78 prosent av de i alt 46 anrop distriktet mottok etter kl. 13.00, ble besvart.

⁷² Oslo Universitetssykehus' evalueringsrapport 2011, s. 9, 22JK, j.post 474.

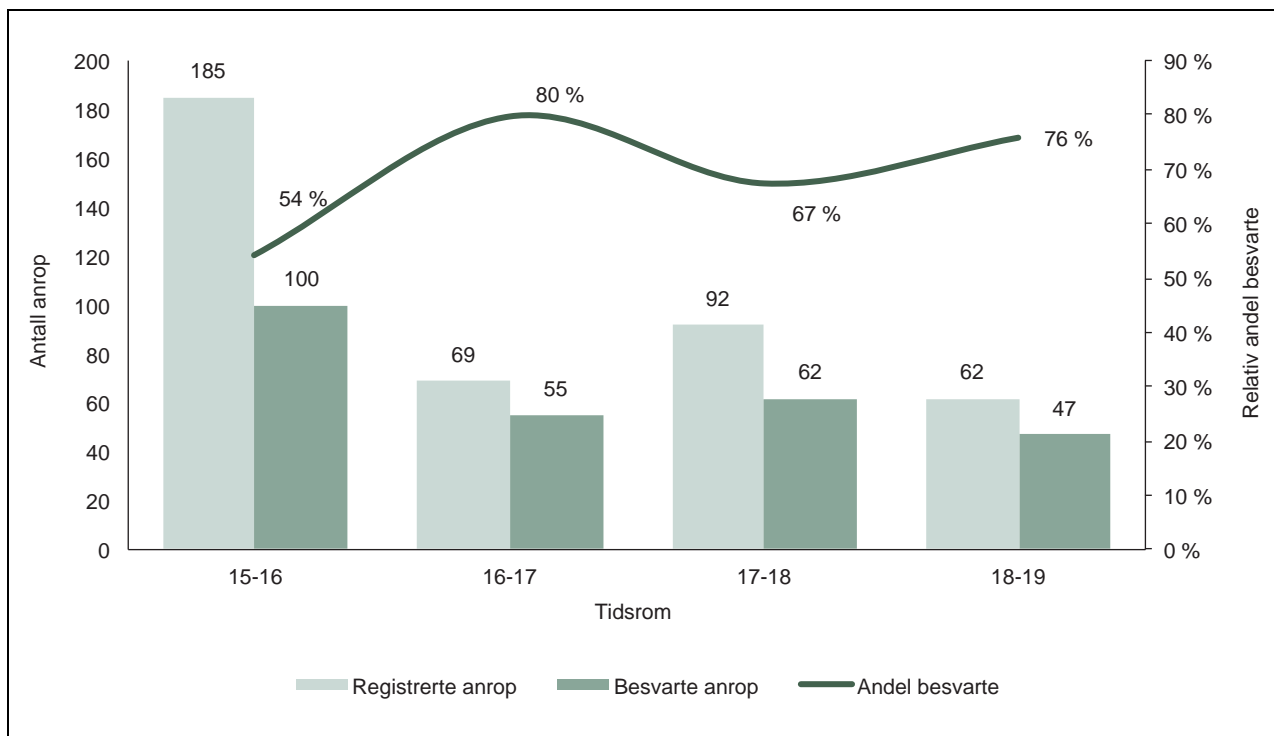
⁷³ Vestre Viken, 2012. Utøya kvalitetssikring. Erfaringsrapport, 22JK, j.post 318. AMK Buskerud installerte nødnett 17. november 2011.

⁷⁴ PDMT 122-anrop 22. juli 2011, 22JK, j.post 196 og 225.

⁷⁵ PDMT Evaluering 22/7, s. 51. PDMT 122-anrop 22. juli 2011, 22JK, j.post 196 og 225. Oslo politidistrikt, Evaluering 22/7, 2011, s. 66–67.

⁷⁶ PDMT 122-anrop 22. juli 2011, 22JK, j.post 196 og 225.

⁷⁷ Sosialstyrelsen. Terrorattackerna i Madrid i Spanien 2004. KAMEDO-rapport 90, s. 42. Madrid 112 er en felles sentral for nødnummer. De rapporterte ikke om knapphet på personell i forbindelse med håndteringen av hendelsen.



Figur 8.10 Registrerte anrop til 112 i Oslo politidistrikt 22/7 og andel besvarte anrop.

Kilde: PDMT.

I Nordre Buskerud er den tekniske løsningen en annen. Ved operasjonssentralen i Hønefoss betjenes to analoge telefonlinjer som brukes til nødanrop. Det er ingen automatiske mekanismer etablert for viderekobling ved ikke-svar, opptatt eller ved feil i telenettet. Dersom begge linjene er opptatt, får innringeren opptattsignal.⁷⁸

Ved operasjonssentralen hos Søndre Buskerud politidistrikt i Drammen kan de ta imot fire samtaler samtidig. Det er ingen teknisk ordning som viderekobler nødanrop til nabo-distrikter. Til tross for dette var det flere ved Utøya som opplevde at deres anrop til 112 ble besvart av alarm-sentralen i Søndre Buskerud. Dette kan skyldes to forhold: enten at mobiltelefonen de ringte fra, var koblet til en basestasjon i Søndre Buskerud politidistrikt, eller at mobiltelefonen benyttet et abonnement fra leverandøren NetCom. Det siste skyldes at det i forbindelse med overgang til nye mobilsentraler oppsto en feil i oppsettet slik at samtlige 112-anrop gjort fra slike telefoner ble koblet til sentralen i Drammen.⁷⁹ Dette var årsaken til at Søndre Buskerud mottok ekstra mange

112-henvendelser. I tillegg ringte også vitner og andre denne sentralen. I alt er det registrert 253 anrop etter kl. 13.00, hvorav 37 prosent ubesvarte.⁸⁰

Det er altså ikke mulig basert på tekniske data fra 112-sentralene alene å danne seg et komplett bilde av omfanget av nødanrop.

Antall nødanrop og andel besvarte anrop har vært et tema som har opptatt mange. Kommisjonen har derfor forsøkt å finne fram til andre data for å belyse disse spørsmålene best mulig.

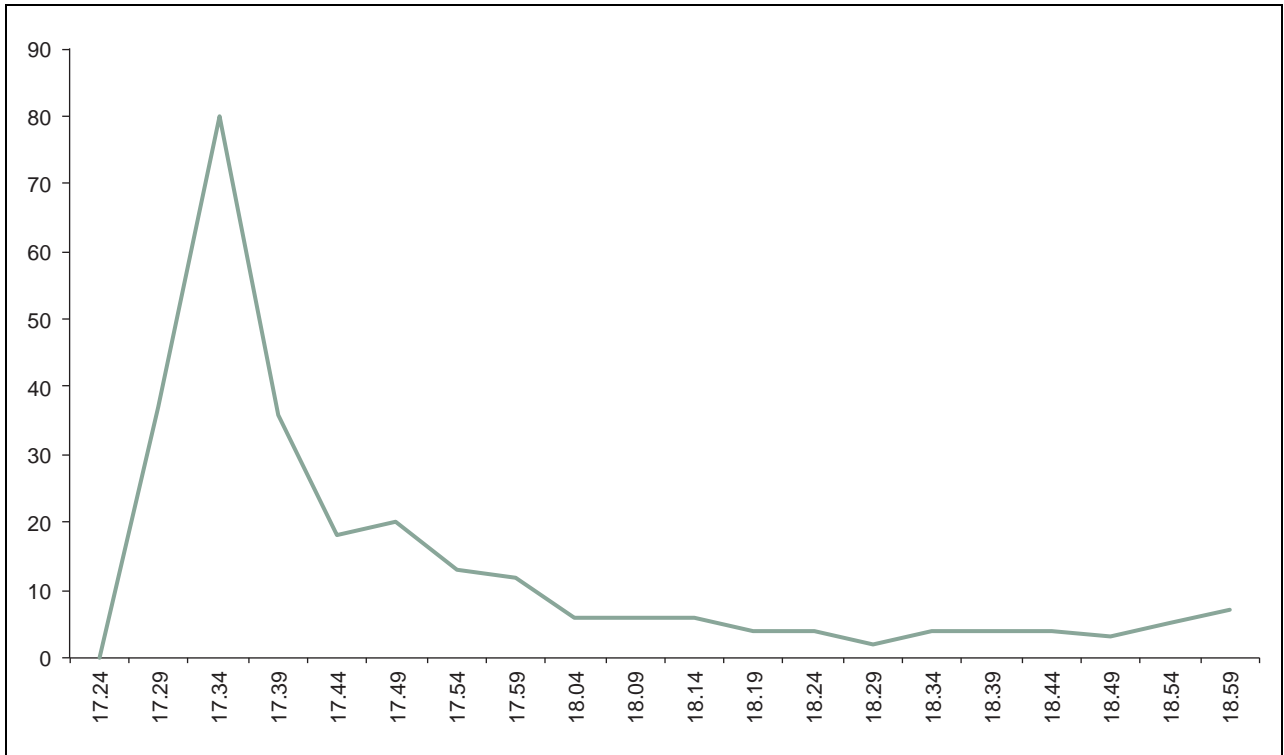
186 personer som var på Utøya, har besvart kommisjonens egen spørreundersøkelse, som omhandlet blant annet bruk av nødnummer. 33,5 prosent av dem som har besvart spørreskjema, har opplyst at de forsøkte å ringe et nødnummer mens de var på øya. Av disse opplyste 64 prosent at de fikk svar.⁸¹ I en annen målgruppe, de som var involvert i det frivillige hjelpearbeidet, var det 18,1 prosent som har opplyst at de forsøkte å kon-

⁷⁸ PDMT Evaluering av 22/7, s. 51.

⁷⁹ Både Drammen og Nedre Buskerud politidistrikt meldte om denne feilen i mai 2011, men denne var ikke rettet opp før 22/7. PDMT 122-anrop 22/7 2011, 22JK, j.post 196 og 225. Nordre Buskerud politidistrikt. Evaluering 22/2, 2011, s. 18.

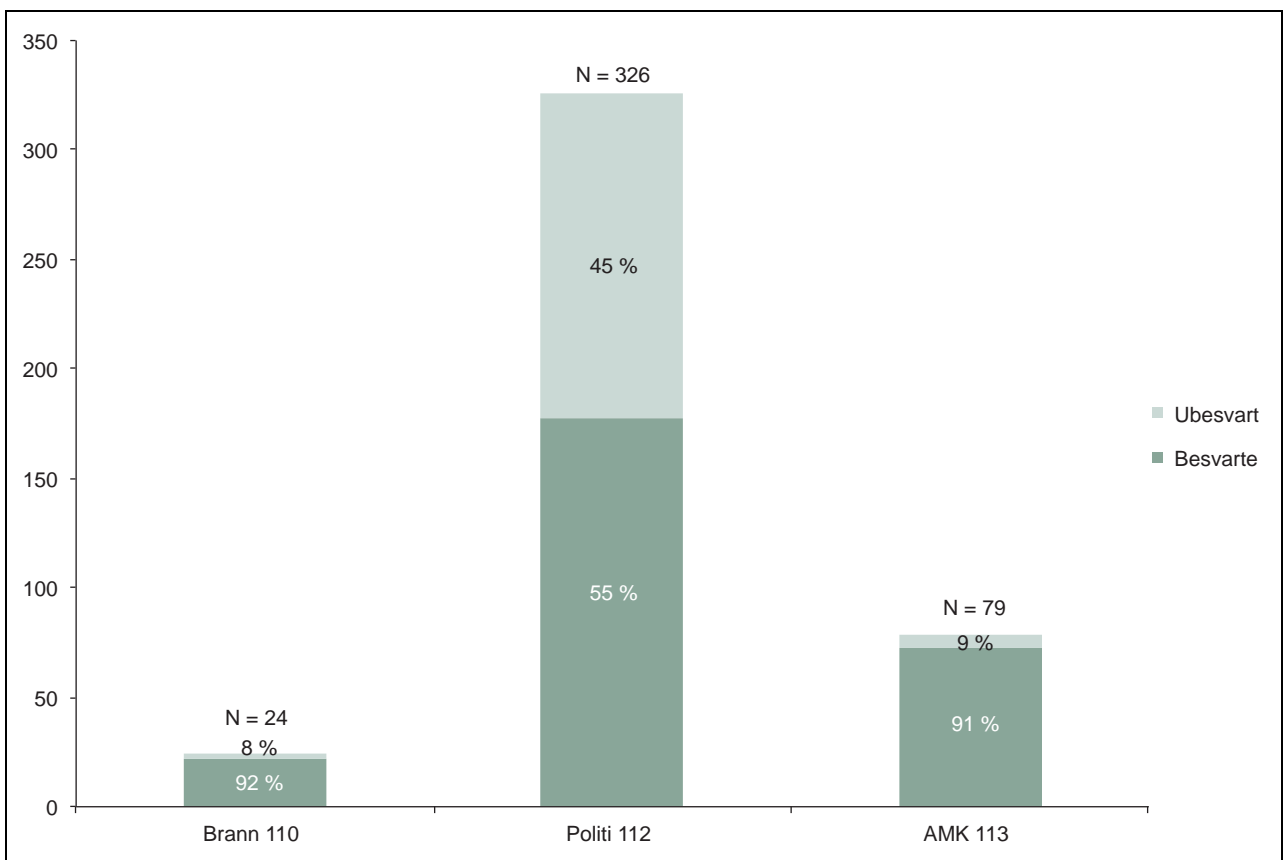
⁸⁰ PDMT. Evaluering av 22/7.

⁸¹ 22. juli-kommisjonens spørreundersøkelse blant Utøya-overlevende (n = 186). Spm 14. «Ringte du nødnummer?» og spm. 15. «Fikk du kontakt med noen på nødnummeret?» I en slik spørreundersøkelse og i et slikt utvalg må man være forsiktig med å generalisere eller trekke konklusjoner for hele populasjonen. Her beskriver vi derfor kun den relative fordelingen blant de som har svart, og mener ikke å beskrive et estimat for alle som var på øya.



Figur 8.11 Antall registrerte anrop per minutt til nødnummer, kl. 17.24 til 19.00.

Kilde: Teledata fra politiets etterforskning. Kommisjonens egne analyser.



Figur 8.12 Antall nødanrop fra området rundt Utøya kl. 17.24–19.00. Relativ andel besvarte.

Samtaler med varighet på mer enn 0 sekunder er kodet som besvart.

Kilde: Teledata fra politiets etterforskning. Kommisjonens egne analyser.

takte et nødnummer, og over to tredjedeler fikk svar.⁸²

Kommisjonen har ved hjelp av teledata, hentet inn gjennom politiets etterforskning, også analysert mobiltelefontrafikken ved basestasjonene relevante for området rundt Utøya.⁸³ Av databasen kan vi se antall nødanrop og taletid. Vi har lagt til grunn at anropet er ubesvart, dersom det ikke er registrert taletid.

Som vi ser av figur 8.11, ble det foretatt svært mange nødanrop de første ti minuttene, og på det meste 80 anrop på en gang.

⁸² 22. juli-kommisjonens spørreundersøkelse blant frivillige. Spm. 14 og 15 (n = 127).

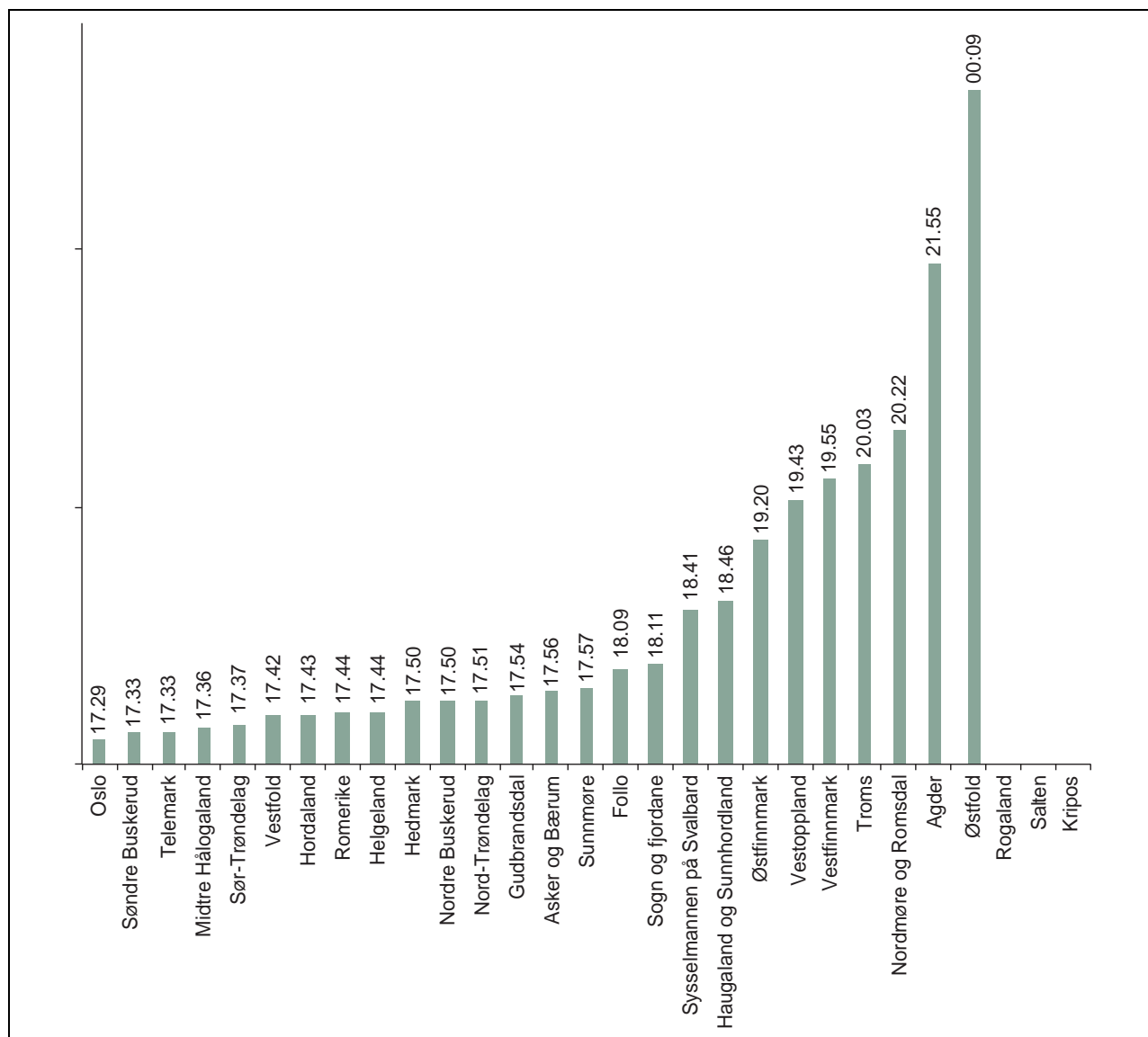
⁸³ Teletrafikken ved Utøya. Database mottatt fra etterforskningen.

Figur 8.11 viser totale antall anrop til nødnumrene, besvarte og ubesvarte. Som figuren viser, var det et meget høyt antall anrop de første 20 minuttene etter at skytingen begynte.

Figur 8.12 viser fordelingen av anropene mellom nødnumrene og andel som var besvart.

112-anrop fant sted i dette tidsrommet fra en rekke personer, fra Utøya og landsiden, berørte og frivillige, men også polititjenestemenn og andre etater ringte 112. Til tross for det høye antallet nødanrop utgjorde nødnummer en begrenset del av den samlede teletrafikken i området – på det meste i underkant av fem prosent.

I perioden fram til kl. 18.00 er det samlede teletrafikkbildet preget av balanse mellom antall utgående og inngående anrop i baseområdet, med



Figur 8.13 Registreringer om hendelsen på Utøya i politiets PO-logg.

Kilde: Første gangs registrering av Utøya i PO-logg. Kommisjonens analyse basert på PO-data fra PDMT.

noen flere utgående. Etter kl. 18.00 tredobles med ett telefonaktiviteten! Og trafikkbildet endres. Innringere til området utgjør da to av tre registrerte anrop. På det meste er det 1800 anrop inn i området på fem minutter. Det kan tyde på at pårørende, mediene og andre da ringer inn til området etter hvert som de blir kjent med tragedien.

Anrop fra pårørende ble etter hvert også registrert i nesten alle norske politidistrikter. Mange ringte eget lokalt politi eller nødnummer. Figur 8.13 viser hvordan disse anropene ble registrert i de respektive distrikts-PO-logger.

Når vi sammenholder figur 8.13 med politiets egne varslinger om riksalarmer, kan vi konkludere med at det var de pårørendes nødanrop som fungerte som den reelle varslingen av Politi-Norge om terrorangrepet på Utøya, og at dette skjedde raskere enn det politiets egne varslinger ville ha ført til.

8.6 Avslutning

I dette kapitlet har vi sett på politiets evne til varsling, samhandling og mobilisering – en forutsetning for en effektiv og samordnet politiaksjon. Vår gjennomgang har avdekket flere vesentlige svakheter. Svakheter som trer tydeligere fram her enn i politiets egen omtale av de samme forholdene. Evnen til å ta lærdom av hendelser avhenger ofte av om man har tilstrekkelig kritisk blikk til egen funksjonalitet og egne resultater

- Vi har sett et politi som ikke var tilstrekkelig forberedt på å håndtere en nasjonal krise.
- Politiet har ikke greid å etablere et velfungerende system for varsling mellom distrikter, og politidistriktene har ikke aktivt brukt det systemet som eksisterte, selv om dette har vært en prioritert oppgave siden 2004.
- Vi har lært at politiets terrorplanverk ikke ble iverksatt. Terrorplanverket kunne ha gjort politiet bedre forberedt til å hindre og møte nye angrep, inkludert Utøya.
- Hendelsen viser også at politiet ikke har etablert datasystemer som muliggjør en nødvendig oversikt, mobilisering eller kommunikasjon mellom dets ressurser.
- Vi har også sett at flere ulike forsøk på koordinering og mobilisering av politiets innsats i form av PODs strategiske beslutninger, slik

som grensesperringer, mobilisering av UP, Oslos operative rolle, var mangelfulle og uten nødvendig gjennomslagskraft.

- Det skjedde ingen internasjonal varsling.
- Det var usikkerhet omkring noen av de forsøkene som ble gjort for å mobilisere ressurser.

Gjennomgangen reiser fundamentale spørsmål om politiets beredskap, systemer og ledelse. Har politiet etablert nødvendige planer og systemer for beredskap? Brukes planverket aktivt nok av politiet og ikke minst i ledelsen i politiet? Har ledelsen i politietaten gjort de nødvendige forbedringer i form av øvelser og påsett at helt grunnleggende beredskapsforberedende tiltak, slik som stopplaner, er gjennomført.

Analysen viser også manglende presisjon, sågar tidvis slurv med for eksempel at PC ikke var slått på, og sendretighet med å korrigere feil. Omfanget av svakheter og feil er så omfattende at det samlet utgjør en foruroligende indikasjon på ledelsens manglende oppmerksomhet på utviklingen av Politi-Norge på beredskapsområdet, ledelsens evne og vilje til raskt å korrigere feil og ikke minst sørge for at det investeres tilstrekkelig i å etablere robuste systemer for å kunne løse politiets primære oppgaver.

Spilte dette noen rolle 22/7? Kanskje. Vi vil aldri kunne få svar på det, men en rask iverksettning av politiets terrorplanverk, med de relevante tiltak som planverket inneholder, allerede rundt kl. 16.00 ville ha utløst en tidligere mobilisering og føre varholdning i flere politidistrikter. Et velfungerende system for riksalarm og varsel om stopptiltak knyttet til konkrete tips om gjerningsmannen og hans bil, kunne muligens ha bidratt til å forhindre at gjerningsmannen kunne forflytte seg fra regjeringskvartalet til Utøya. Mediene ble heller ikke brukt av politiet til å formidle informasjon i forbindelse med eventuelle stopptiltak. Og en mer koordinert og strukturert aktivitet fra politiets side når det gjelder grensesperringer og mobilisering av politiet og andre etaters ressurser, ville ha bidratt til å tilføre nødvendig politikapasitet i en ekstremt uoversiktlig trusselsituasjon de første timene etter terrorangrepet 22/7.

Planverket er etablert for å iverksette tiltak og barrierer som skal øke politiets slagkraft og redusere sannsynligheten for uønskede hendelser. Ved framtidige angrep må terrorplanverket benyttes, og varsling må fungere.

Kapittel 9

Helse og redning

9.1 Introduksjon

Terrorangrepene 22/7 utløste en omfattende, krevende og kompleks redningsaksjon. Hendelsene var ulike med ulikt skadeomfang og skadebilde. Det var geografisk avstand og relativt kort tid mellom bomben i Oslo og skytingen i Tyrifjorden. Helse- og redningstjenesten ble satt på en stor prøve, og det var midt i sommerferien.

77 mennesker ble drept i regjeringskvartalet og på Utøya, mange ble livstruende skadd, og det totale antall fysisk skadde var svært høyt. I tillegg ble mange mennesker påført store psykiske påkjenninger. Det høye antallet døde og skadde gjør også at omfanget av etterlatte og berørte er veldig stort.

Flere tusen mennesker var involvert i det viktige arbeidet med å redde liv og helse 22/7 og i den nærmeste tiden etterpå. Helsepersonell, brannmannskaper, politi, frivillige organisasjoner, Siviltforsvaret og en mengde frivillige enkeltpersoner mobiliserte stort og utviste profesjonalitet, medmenneskelighet og helt mot denne dagen. Terrorangrepene utløste den største redningsaksjonen i Norge i nyere tid, og den prehospitale redningsinnsatsen var imponerende. Sykehusene leverte traumebehandling i verdensklasse, og en god fordeling mellom nivåene i helsetjenesten sørget for at det ikke oppsto flaskehals. utfordringene sto imidlertid i kø. Mye skulle klaffe for at helse- og redningsaksjonen skulle bli vellykket.

Hvordan håndterte helse- og redningstjenesten utfordringene denne dagen og i den nærmeste tiden etterpå? Hva kan vi lære av de erfaringene som ble gjort? Hva må forbedres? Hva kan andre etater lære av det som gikk bra?

Som et utgangspunkt for å besvare disse spørsmålene innledet kommisjonen et samarbeid med Katastrofmedicinska observatörsstudier (KAMEDO) ved den svenske Socialstyrelsen. KAMEDOs eksperter har tidligere gjennomført vurderinger av helsetjenestens innsats ved en rekke store katastrofer rundt i verden, blant annet i forbindelse med terrorangrepene i USA i 2001 og i Madrid i 2004. KAMEDO vil utgi sin egen rap-

port etter at kommisjonens rapport er publisert.¹ Kommisjonen har ikke vært bundet av KAMEDOs konklusjoner i sitt undersøkelsesarbeid. Med KAMEDOs gjennomgang som utgangspunkt har kommisjonen gjort egne undersøkelser og selvstendige vurderinger av helse- og redningstjenestens innsats.

9.2 Helse- og redningstjenestens akutte innsats

Åtte mennesker mistet livet og minst 200 mennesker ble fysisk skadd i regjeringskvartalet.² På Utøya drepte gjerningsmannen 69 mennesker, og han skjøt og skadet ytterligere 33. En rekke av de øvrige som var på Utøya, fikk fysiske skader som bruddskader og kutt i sine forsøk på å redde seg selv og andre. Hva skjedde på skadested, samle-plasser, sykehus, legevakt og pårørendesenter denne ettermiddagen, kvelden, natten og de påfølgende dagene?

Regjeringskvartalet

Den første nødsamtalen om bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet kom inn til AMK Oslo/Akershus kl. 15.26.³ Kaos og forvirring hersket i Norges

¹ Socialstyrelsen: KAMEDO-rapport 98: *Bombattentatet i Oslo och skjutningarna på Utøya i juli 2011*, Stockholm: 2012.

Kommisjonen har supplert/korrigert materialet med helsetjenestens egevalueringer fra OUS HF, Vestre Viken HF, Luftambulansetjenesten, Helsedirektoratet og Siviltforsvarets innsatsrapporter. Kommisjonen har også hatt samtaler med involvert helse- og redningspersonell, samt helsedirektøren og helse- og omsorgsministeren. Videre har kommisjonen hatt tilgang til lydlogger fra 22/7 fra AMK-sentralen ved Vestre Viken HF.

² Helsedirektoratet oppgir i sin rapport at det er registrert cirka 100 skadde, 22JK, j.post 533. I tiltalebeslutningen legges det til grunn at minst 200 ble fysisk skadd ved eksplosjonen.

³ Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK) betjener 113-samtalene fra Oslo og Akershus fylker. Sentralen betjener en befolkning på cirka 1,2 millioner og disponerer 44 ambulansenheter på 16 forskjellige ambulansestasjoner. To ambulanshelikoptre er stasjonert på Lørenskog, men betjent av personell som sorterer under OUS – Ullevål.



Figur 9.1 Ambulanser ankommer til regjeringskvartalet.

Foto: Fredrik Naumann/Felix Features

maktsentrum; bygninger var raserte, glasskår fløt, alarmer ulte, det var røyk og papirer i luften og bløende, skadde og omkomne mennesker på bakken. I alt ble det registrert cirka 80 nødmeldinger til AMK-sentralen etter eksplosjonen, og de fire medisinske operatørene⁴ greide å besvare halvparten av dem. I løpet av de første tre minuttene ble ti akuttambulanser, én legebemannet ambulanse, én operativ leder⁵ og én motorsykelambulanse dirigert mot regjeringskvartalet. Parallelt med dette ble det igangsatt varsling til de andre nødetatene, sykehusene i Oslo og legevakten.

Operativ leder og legeambulansen ankom til skadestedet kl. 15.30. De opprettet umiddelbart en samleplass⁶ for skadde ved Høyesteretts plass, i samarbeid med de andre nødetatene. Ambulanselagen tok

rollen som fagleder helse (FH)⁷ og innledet *triage* – en vurdering av pasientens tilstand og hastegrad, behov for livreddende førstehjelp og stabiliserende behandling før transport, samt vurdering av hvor pasienten skal transporteres for videre behandling.

På grunn av frykt for nye eksplosjoner og vansker med å avvikle ambulansetrafikken til og fra samleplassen ble det allerede kl. 15.36 etablert en ny samleplass på Youngstorget. I alt 43 pasienter ble triagert på samleplassene: Ti hardt skadde ble sendt direkte til traumesenteret på OUS – Ullevål og 33 til legevakten i sentrum.⁸ I tillegg ble en rutebuss rekvirert til å frakte lettere skadde til legevakten, og en del tok seg fram dit på egen hånd. To pasienter kom til poliklinisk behandling på Diakonhjemmets sykehus og fire på Bærum

⁴ Sykepleiere med spesiell opplæring i å håndtere nødsamtaler etter Norsk medisinsk index og gi råd til innringere ved akutt sykdom og nødsituasjoner.

⁵ Medisinsk operativ manual (MOM): Ansvar for organisering, ledelse og koordinering av de operative helseressursene på skadested. Rapporterer til innsatsleder og AMK vedrørende antall skadde og tilstanden.

⁶ Samleplass: Dit personer bringes ut fra skadestedet for triage og eventuelt venter på transport til riktig behandlingssted. Stedet skal pekes ut sammen med innsatsleder politi.

⁷ MOM: Fagleder helse er enten AMK-lege, lege på utrykningsenhet, eller eventuelt fyller luftambulansen funksjonen. Skal være skadestedsleders rådgiver i helsefaglige spørsmål, ha overordnet medisinsk ansvar, være leder for alt medisinsk personell som kommer til skadestedet. Skal skaffe oversikt, prioritere og organisere på skadested, deretter det samme på samleplass for skadde.

⁸ Ullevål er det største sykehuset i OUS HF og har blant annet landets ledende traumesenter, som behandler omfattende og kompliserte skader.



Figur 9.2 Tre nødetater i arbeid i regjeringkvartalet.

Foto: Paal Audestad/Aftenposten

legevakt. Totalt ble cirka 200 mennesker fysisk skadd i regjeringkvartalet.

Brann- og redningstjenesten bidro med mye personell i regjeringkvartalet og gjorde en stor innsats på skadestedet. De deltok blant annet i søk etter skadde i de ødelagte bygningene, bisto med livreddende førstehjelp og transporterte skadde personer.

Så snart man begynte å få oversikt over skadeomfanget, ble det iverksatt katastrofevarsling til andre enheter under Oslo universitetssykehus HF (OUS).⁹ I henhold til beredskapsplanene¹⁰ ble kriseledelser etablert, og kl. 15.48 gikk det ut varslings-

om gul beredskap. Ganske raskt besluttet man imidlertid å ta høyde for verste fall-scenarier, og kl. 16.08 ble beredskapen oppgradert til rød.¹¹

Beredskapsplanen for Helse Sør-Øst RHF¹² har fastsatt at OUS skal overta den operative koordineringen av de regionale ressursene ved katastrofer av en viss størrelse. AMK Oslo/Akershus overtar da som regional AMK-sentral og disponerer alle ambulanseressursene i regionen. Denne funksjonen ble etablert kl. 15.50, og ambulanse-/

⁹ OUS HF er det største helseforetaket under Helse Sør-Øst RHF. Foretaket har nettopp vært igjennom en stor omorganisering, der de forskjellige sykehusene i hovedstaden er blitt organisert i klinikker på tvers av geografiske lokaliseringer.

¹⁰ Lov av 23. juni 2000 nr. 56, *Lov om helsemessig og sosial beredskap* (helseberedskapsloven) med tilhørende forskrift av 23. juli 2001 nr. 881, *Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap*, krever at alle virksomheter som yter helse tjenester, skal ha en beredskapsplan, jf. helseberedskapsloven § 2-2. Beredskapen skal bygge på ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet, på samme måte som annen beredskap i Norge, jf. helseberedskapsloven § 2-2 og forskriftens § 3.

¹¹ Gul beredskap: Betegner en beredskap som iverksettes når en uønsket hendelse er inntruffet (eller det er stor fare for at den kan inntreffe), og der det er sannsynlig at de ordinære ressursene ikke strekker til. På dette nivået iverksettes definerte tiltak og begrenset beredskapsøking.

Rød beredskap: Betegner en beredskap som iverksettes når en større uønsket hendelse er inntruffet og de ordinære ressursene ikke strekker til. På dette nivået iverksettes definerte tiltak og en mer omfattende beredskapsøking. Jf. Helse Sør-Øst regionale beredskapsplan 2010; <http://www.helse-sorost.no/fagfolk/planverk/beredskap/Documents/Regional%20beredskapsplan%20godkjent%2006052010.pdf> (lesedato 14. juni 2012).

¹² Specialisthelsetjenesten organiseres av fire regionale helseforetak. Helse Sør-Øst RHF er det største, og har ansvaret for spesialisthelsetjenester til 2,7 millioner mennesker i regionen. Tjenestene leveres av underliggende helseforetak (HF).

luftambulanseressurser ble innkalt fra omliggende helseforetak og frivillige organisasjoner¹³. En halv time etter eksplosjonen var 41 ambulansenheter tilgjengelig og 72 enheter etter en time. Ambulanser kom helt fra Østfold, og svenske ambulanser sto i beredskap ved grensen for å rykke inn hvis det oppsto behov i Østfold.

I tillegg til radiosamband¹⁴ kommuniserer AMK-sentralene med sine ambulansenheter gjennom et IKT-støttesystem (AMIS¹⁵), som overfører oppdragsinformasjon elektronisk ut til enhetene og statusrapporter fra dem tilbake til sentralen. Systemet inneholder også loggføring, og det er koblet opp mot sentralenes GPS-baserte flåtestyringssystem.¹⁶ Hver av landets 19 AMK-sentraler kan imidlertid bare se og styre sine egne ambulanseressurser gjennom disse systemene. Ved den store pågangen etter bombeeksplosjonen brøt AMIS-systemet på AMK Oslo/Akershus sammen. Kommunikasjonen mellom sentralen og ambulansene kunne deretter bare ivaretas over radiosambandet. Denne utfordringen ble imidlertid etter kommisjonens vurdering håndtert bra, blant annet fordi man har erkjent IT-systemets sårbarhet, og derfor regelmessig øver på aksjoner der nettopp systemet faller ut.¹⁷

Bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet skjedde omkring vaktskiftet for de fleste helsetjenestene i hovedstaden. Mange steder var det derfor dobbel bemanning til stede. I tillegg hørte en del personell smellet da de var på vei hjem fra arbeid og returnerte til arbeidsplassen. Mange meldte seg også spontant til tjeneste etter å ha hørt om eksplosjonen via mediene. Det gikk følgelig raskt å mobilisere store personellressurser selv om det var midt i fellesferien.

Eksplosjonen skapte også mer hverdagslige problemer som lett blir overskygget av den store dramatikken, men som helsetjenestens beredskap også må ivareta. Sju beboere innenfor det avsperrede området ved regjeringskvartalet, som var avhengige av tjenester fra hjemmesykepleien i Oslo kommune flere ganger daglig, ble overlatt til

seg selv da området ble avsperrert. Etter en tid fikk disse likevel nødvendig hjelp. Dialog mellom kommunen og politiet førte til at hjemmesykepleierne fikk passere sperringene og gjennomføre sine tjenester til beboerne fra morgenen lørdag 23. juli.¹⁸

Oslo Universitetssykehus – Ullevål 22/7

Akuttmottaket på Ullevål var fullt av ordinære pasienter da varslingen om bombeeksplosjonen kom. I løpet av 15 minutter var mottaket tømt, og flere traumeteam¹⁹ sto klar da de to første pasientene ankom kl. 15.51. I løpet av det første døgnet ble 20 traumeteam og tolv operasjonsteam mobilisert. Operasjonsstuer ble gjort klare og intensivplasser og respiratorkapasitet på flere avdelinger frigjort. Noen ordinære pasienter ble overført til andre sykehus i OUS. De ti hardt skadde pasientene fra regjeringskvartalet ble tatt hånd om av hvert sitt traumeteam, og behandling ble igangsatt umiddelbart. Disse ti pasientene var kanalisert videre fra akuttmottaket da den første pasienten fra Utøya ankom kl. 19.57. Sykehuset opplevde aldri mangel på behandlingskapasitet eller kompetanse. Kl. 19.00 sto også 15 team klare i Vestre Viken²⁰ og på AHUS²¹, sistnevnte ble det ikke nødvendig å ta i bruk. Også på Rikshospitalet var ti operasjonsteam og sju intermedieerplasser for barn mobilisert, men bare én pasient ble overført hit.

Man regnet med at det kunne komme mange hardt skadde pasienter samtidig, og for å sikre rask flyt gjennom mottaket satte man en erfaren traumekirurgisk overlege til triage ved inngangen. Traumeleder besluttet å avvike fra vanlige prosedyrer med hensyn til CT²², som fort kunne blitt en flaskehals. 20 av de 31 pasientene som etter hvert ankom, hadde alvorlige skader²³, og

¹³ Røde Kors og Norsk Folkehjelp.

¹⁴ Radiosamband over nytt digitalt nødnett (TETRA), som er felles for helsetjenesten, politi og brannvesen, er vedtatt av Stortinget men foreløpig bare tatt i bruk sentralt på Østlandet.

¹⁵ Akuttmedisinsk informasjonssystem (AMIS).

¹⁶ Ved hjelp av TransMed-systemet kan AMK-sentralen se på detaljerte kart hvor alle ambulansenheterne til enhver tid befinner seg. Ved kobling opp mot AMIS kan kartinformasjon og GPS-koordinater for nye oppdrag sendes ut til ambulansene.

¹⁷ Jf. KAMEDO-rapport 98, i delen «Åtgärder», «Aktivering av katastrofberedskap samt ledning och arbete på skadeplats».

¹⁸ Evalueringsrapport, Oslo kommune, *Oslo kommunes erfaringer med håndteringen av bombeangrepet ved Regjeringskvartalet og konsekvensene av skytingen på Utøya 22.7.2011*, oktober 2011.

¹⁹ En gruppe trente fagpersoner som sammenkalles ved mottak og behandling av multi-traumepasienter ved et sykehus.

²⁰ Vestre Viken HF: Ett av ti helseforetak under Helse Sør-Øst RHF. Vestre Viken HF består av sykehusene i Bærum, Drammen, Kongsberg og Ringerike, samt Hallingdal sjukestugu.

²¹ Akershus universitetssykehus på Lørenskog, et annet helseforetak under Helse Sør-Øst RHF.

²² Computertomografi: en avansert form for billeddiagnostikk («røntgen»-undersøkelse).

²³ ISS, et internasjonalt klassifiseringssystem for skader, der samlet skadeomfang hos en pasient uttrykkes som en tallverdi mellom 1 og 75, anser skår fra 16 og oppover som alvorlig skade, og fra 25 som kritisk. Median skår for pasientene på Ullevål var 20.



Figur 9.3 Akuttmottaket på Ullevål sykehus.

22/7 var det hektisk for traumeteamene, ambulansepersonellet og portørene her. Bildet er tatt senere.

Kilde: Christopher Olsson

16 operasjoner ble utført i løpet av første kveld og natt. På det meste var seks operasjonsstuer i bruk samtidig. Mange av pasientene ble operert gjentatte ganger i løpet av de nærmeste dagene; én så mye som ti ganger.

Kommisjonens vurdering av Oslo Universitetssykehus – Ullevål

Ullevål sykehus har et av de ledende traumesentrene i Skandinavia og erfaring med å ta imot hardt skadde fra hele Norge.

Akuttmottaket på Ullevål sykehus fungerte etter kommisjonens syn svært godt 22/7.

Triagen ble gjort ved inngangen av en av de mest erfarne traumekirurgene. Det bidro til at riktig behandling kom raskt i gang for alle pasientene.

Det var videre tilstrekkelig med personell på Ullevål, og sykehuset kunne blant annet organisere ett traumeteam på hver skadde. Traumeteamene gjorde en formidabel innsats. Av 31 delvis hardt skadde pasienter som ankom til Ullevål etter de to hendelsene, overlevde 30. Ut fra internasjonal klassifisering skulle man forvente at et godt traumesen-

ter ville oppnå en overlevelse på 26–27 pasienter med slikt skadeomfang. Dette vitner om medisinsk behandling av høy internasjonal kvalitet, og at pasientene fikk optimal medisinsk behandling.

Operasjonsavdelingen på Ullevål sykehus mobiliserte raskt operasjonsteam og operasjonssaler. I og med at det var et par timer mellom angrepet i Oslo og på Utøya, fikk sykehuset tid til å remobilisere nødvendig utstyr og kompetanse på alle nivåer. Mobiliseringen av et stort antall respiratorplasser på Ullevål sykehus skjedde også i henhold til den gjennomarbeidede beredskapsplanen.

Oslo legevakt 22/7

Legevakten i Oslo sentrum består av en skadelegevakt organisert under OUS, som hovedsakelig behandler brudd- og sårskader, og en allmennlegevakt som organiseres av Oslo kommune. Hit kom de lettere skadde fra regjeringkvartalet. Det strømmet også til med helsepersonell, slik at man på kort tid kunne behandle en mengde pasienter. I løpet av ettermiddagen og kvelden ble 112 pasienter fra regjeringkvartalet behandlet på allmennle-

gevakten og 69 på skadelegevakten. De fleste var ferdigbehandlet i løpet av de første to timene. Senere på kvelden ankom også noen pasienter fra Utøya (to til allmennlegevakten og to til skadelegevakten), og i løpet av helgen ytterligere 18 rammede. Til sammen behandlet legevakten 208 pasienter fra de to terroraksjonene.²⁴ Bare to av pasientene fra legevakten ble lagt inn på sykehus, og begge kunne utskrives igjen etter kort tid. Kommisjonen mener dette viser at triagen av pasienter på skadeplassene var svært god og verdifull. I tillegg tok mange lettere skadde seg til legevakten på egen hånd, ikke direkte til sykehus, slik som man har sett ved katastrofer andre steder i verden.

I den akutte fasen, mens skadeomfanget ennå var ukjent, prioriterte man på legevakten å få ferdigbehandlet pasientene så raskt som mulig for å kunne klare å ta imot nye. For å fange opp behov for videre oppfølging tok helsepersonell telefonisk kontakt med pasientene dagen etter med tilbud om kontroll og psykososial ivaretagelse. Mange har gitt uttrykk for at de satte stor pris på denne omtanken.

Kommisjonens vurdering av Oslo legevakt

Den 22/7 behandlet Oslo legevakt et uvanlig stort antall skadde pasienter på kort tid. Dette ble effektivt håndtert gjennom høy mobilisering, effektive arbeidsrutiner og god arbeidsfordeling mellom allmennlegevakt og skadepoliklinikk.

Fordelingen av skadde i Oslo mellom legevakten og Ullevål sykehus var en viktig suksessfaktor. Legevakten tok imot et stort antall lettere skadde, slik at Ullevål kunne konsentrere seg om de alvorlig skadde. Arbeidet som ble gjort på legevakten, fungerte dermed som en avlastning for Ullevål sykehus.

At denne fordelingen var riktig, illustreres av at bare to pasienter måtte sendes videre fra legevakten til sykehus. Disse pasientene kunne forlate sykehuset samme kveld. Dette var en følge av god triage på samle plassene, men også en konsekvens av at Oslos innbyggere er vant til å henvende seg til og har tillit til legevakten. Mange lettere skadde tok seg derfor fram dit på egen hånd.

Utøya

AMK Vestre Viken²⁵ var allerede i beredskap på grunn av bombeeksplosjonen i Oslo da den første nødsamtalen fra Utøya kom inn kl. 17.24.²⁶ Det ble

meldt om en mann kledd i politiuniform som skjøt vilt rundt seg med automatvåpen. Innringeren meldte om skadde og døde. Telefonen ble satt opp i konferanse med Nordre Buskerud politidistrikt (NBPD), som kom inn i samtalen etter 43 sekunder.

AMK-sentralen ble umiddelbart oppbemannet til fire medisinske operatører og én ressurskoordinator, og ytterligere én koordinator ble innkalt. I løpet av de første ti minuttene ble 25 nødsamtaler besvart og ytterligere 32 den neste halvtimen. Samtalene bekreftet stort sett opplysningene fra den første oppringningen, men noen innringere sådde mistanke om flere mulige gjerningsmenn, selv om det bare var «han i politiuniform» de hadde sett. Innringerne ble bedt om å komme seg i sikkerhet og holde seg skjult.

Ambulanse 05–2 Ringerike sto klar på basen i Hønefoss da den ble utkalt kl. 17.26. Den bega seg umiddelbart mot den «Gamle veikroen» på Neslandet, som ble oppgitt som sikkert framøstet. Mannskapet besluttet imidlertid å stanse ved nedkjøringen til Storøya/Elstangen, gikk ut av bilen og hørte skyting fra Utøya.²⁷ De meldte om skytingen til AMK kl. 17.34 og returnerte på eget initiativ til Esso-stasjonen på Sundvollen, hvor de ankom kl. 17.42 samtidig med ambulanse 19–1 Ål. I mellomtiden ble en rekke andre ambulanser utkalt, eller meldte seg uoppfordret til tjeneste, og ble sendt mot Utøya: de som kom fra nord, til Esso-stasjonen på Sundvollen, og de sørfra til et privathus (Granstad) ved Utvikstranda litt sør for Utøya brygge landsiden. Der bodde det en instruktør for ambulansespersonell og frivillige førstehjelpere som ambulansetjenesten kjente godt til. Han var en av de mange som ikke var på arbeid den dagen, men som likevel ble sentral i redningsaksjonen. Ambulansehelikoptre og ytterligere ambulanser fra andre helseforetak samlet seg på Sollihøgda, der de holdt en kort briefing og omgrupperte seg til de mest hensiktsmessige arbeidslagene.²⁸

²⁴ Helsedirektoratets evaluering, *Læring for bedre beredskap; Helseinnsatsen etter terrorhendelsene 22. juli 2011*, s. 28, 22JK, j.post 533.

²⁵ Akuttmedisinsk kommunikasjonssentral som betjener 113-samtalene fra hele Buskerud fylke, tre kommuner i Telemark og to i Vestfold. Sentralen disponerer 24 døgnbemannede ambulanser og tre dagbiler, fordelt på 17 ambulansestasjoner, i tillegg til ett ambulanshelikopter (stasjonert på Ål) og fire helseekspressbuss (hver med tre bære plasser og 22–25 sitteplasser). Sentralen er samlokalisert med Vestviken 110 Brann og Søndre Buskerud politidistrikt, og dekker en befolkning på cirka 300 000. Felles digitalt Nødnett var innført her (som en prøveordning) 22/7.

²⁶ Etter bombeeksplosjonen i Oslo bestemte fungerende AMK-leder at sentralen skulle styrkes med en medisinsk operatør ekstra i tillegg til at hun selv dro til sentralen.

²⁷ Forklaring fra paramedic Vestre Viken HF, 17. februar 2012.

²⁸ Forklaring fra luftambulanselager, 29. februar 2012.



Figur 9.4 Kart over Utøya-området.

Kilde: Kommisjonen.

Ringerike legevakt²⁹ ble varslet av AMK kl. 17.34, og begge legene som var på vakt, bega seg straks mot Utøya i legevaktbilen. Legevaktsjefen var ikke på arbeid, men ble varslet kl. 17.43. Hun utkalte enda en erfaren allmennlege som bodde i nærheten av Sundvollen, og legevaktsjefen tok selv fatt på arbeidet med å bemanne opp legevakten i Hønefoss med andre leger og sykepleiere. Hun varslet også kommuneoverlegen i Hole, som

²⁹ Interkommunal legevakt for seks kommuner på Ringerike, som er lokalisert på Ringerike sykehus i Hønefoss, men drives av kommunene.

først dro til «Gamle veikro» og kom tilbake til Esso-stasjonen på Sundvollen cirka kl. 18.15.

Kl. 17.54 ringte Nordre Buskerud politidistrikt (NBPD) til AMK og ga beskjed om at ambulanser skulle kjøre fram til Utøya brygge landsiden.³⁰ Denne beskjeden gikk ut til ambulansene kl. 17.56, og de to som da sto på Sundvollen, kjørte mot Utøya brygge landsiden. Ambulanse 05–2 Ringerike kjørte ned den smale veien til brygga cirka kl. 18.00. Der var det ingen skadde, kun en politimann som ba ambulansespersonellet om å trekke seg tilbake til hovedveien, fordi han ikke anså området ved brygga som trygt.³¹ Ambulansen rygget tilbake til fylkesvei 155, der den plasserte seg i en avkjørsel på andre siden av veien sammen med 19–1 Ål og legevaktbilen. Ambulanse 05–2 Ringerike meldte denne informasjonen tilbake til AMK kl. 18.04, og dette skulle komme til å prege helsetjenestens forståelse av sikkerhetssituasjonen den neste timen.³² AMK meldte kl. 18.05 til alle enheter at brygga var utrygg, og enhetene måtte trekkes tilbake derfra. Den mest erfarne ambulansesarbeideren på 05–2 Ringerike tok rollen som operativ leder helse (OLH)³³ og meldte fra om dette på sambandet. Hans oppgave ble å organisere oppmarsjen av ambulansene som ankom og meldte seg, og å finne en høvelig landingsplass for ambulanshelikoptrene.³⁴

Kl. 18.05 kom den første meldingen til AMK om personer som hadde svømt fra Utøya og tatt seg i land forskjellige steder langs Utvikstranda. Noen kom i land ved Utøya brygge og gikk selv opp til fylkesveien, der de ble tatt hånd om av legevaktleger og ambulansespersonell. Andre kom i land lenger sør og ble tatt hånd om av privatpersoner. På ett tidspunkt var cirka 60 ungdommer brakt i sikkerhet i et privathus der.

Fra cirka kl. 18.00 begynte også privatpersoner fra Utvika Camping og andre nærliggende ste-

³⁰ Nordre Buskerud politidistrikt (NBPD) var ikke inne på det nye, felles digitale nødnettet som AMK opererte i.

³¹ Forklaring fra paramedic, Vestre Viken HF, 17. februar 2012.

³² Det har i enkelte kilder framkommet at det ble meldt om kulenedslag i vannet i nærheten av Utøya brygge landsiden, jf. KAMEDO-rapport 98, i delen «Åtgärder», «Aktivering av katastrofberedskap samt ledning och arbete på skadeplats» og Scandinavian Journal of Trauma, Resuscitation and Emergency Medicine 2012, 20:3. Oslo government district bombing and Utøya island shooting July 22, 2011: The immediate prehospital emergency medical service response, s. 6. Kommisjonen har imidlertid ikke funnet spor av dette i sine undersøkelser.

³³ Ifølge MOM skal den mest erfarne ambulansesarbeideren på den bilen som ankommer først, ta denne rollen.

³⁴ Ambulanser fra Oslo, Akershus, Østfold og Innlandet HF deltok.



Figur 9.5 Ungdom blir tatt hånd om på landsiden.

Foto: Morten Edvardsen/Scanpix

der, med fare for sitt eget liv, å kjøre ut i båter for å plukke opp ungdommer fra vannet og direkte fra Utøya. Ungdommene ble brakt i land ved privat- hus langs Utvikstranda og på campingplassen. Privatpersoner herfra fraktet skadde og nedkjølte ungdommer videre mot Sundvollen.

Fra kl. 18.14 kom det flere nødsamtaler fra Utvika Camping til AMK, der det ble anmodet om å få ambulanser til skadde som var tatt i land på campingplassen. Innringerne fikk beskjed om at området ikke var klarert ennå, og at det derfor ikke kunne sendes ambulanser inn. Først kl. 19.03 fikk første ambulanse beskjed fra AMK om å ta seg ned til campingplassen.

Det framstår som et paradoks for kommisjonen at AMK betraktet området ved Utvika Camping som utrygt for innsatspersonell, mens de frivillige trosset farene og reddet ungdommene. De frivillige viste ved det stor omsorg og stort heltemot.

OLH, som satt i ambulansen sin på oversiden av fylkesveien ved Utøya brygge, fikk beskjed om at fire erfarne anestesileger fra luftambulansen var ankommet til Sollihøgda som ekstramannskaper. Han vurderte det som mest tjenlig å få disse først i ambulanssekøen og først ned til brygga når

området ble frigjort, slik at de kunne komme raskest mulig i gang med å ta hånd om de skadde.³⁵

Som omtalt i politikapitlet oppsto det misforståelse mellom politi og helsepersonell med hensyn til framrykning til Utøya brygge landsiden. Kl. 18.40 ga politiet på Sundvollen klarering til de ambulansene som da befant seg der, at de kunne rykke fram mot Utøya brygge.³⁶ Dette ble imidlertid avvist av AMK fordi det ikke var gitt klarering av området fra operasjonsleder i politiet til operasjonsleder ved AMK. Sentralens situasjonsforståelse kan også ha vært farget av det trusselbildet som hersket på operasjonssentralen i Søndre Buskerud politidistrikt som de er samlokalisert med.³⁷ Kommisjonen har ikke kommet helt til bunns i hvorfor denne misforståelsen oppsto. AMK forsøkte å komme gjennom til Nordre Buskerud politidistrikt uten å lykkes, men etter utstrakt kommunikasjon fram og tilbake

³⁵ Forklaring fra paramedic, Vestre Viken HF, 17. februar 2012.

³⁶ Telefonintervju med paramedic, Vestre Viken HF, 27. april 2012.

³⁷ Forklaring fra operasjonsleder, Søndre Buskerud politidistrikt (SBPD), 17. februar 2012.



Figur 9.6 Oppmarsjerte ambulanser venter på å slippe til for å hjelpe. Bilde av området fra Lien gård til Utøya brygge landsiden

Foto: Adrian Øhrn Johansen/Dagbladet

med innsatspersonell ble endelig klarering gitt kl. 18.58 fra Nordre Buskerud politidistrikt til AMK, 24 minutter etter at gjerningsmannen var pågrepet. Noen av ambulansene sørfra hadde da trosset ventedren og allerede rykket fram og tatt oppstilling i busslommen overfor nedkjørselen til brygga cirka kl. 18.45, og fra kl. 18.50 tok ambulanspersonell og anestesileger seg ned til brygga. Omtrent samtidig ankom de første båtene med hardt skadde personer til bryggeområdet.

Politiets aksjonsleder ute på Utøya anmodet kl. 18.38 innsatsleder på land om å få ambulanspersonell og redningsmenn over på øya. Kommisjonen finner ikke spor i lydloggene fra AMK-sentralen av at denne beskjeden har nådd fram til helsetjenesten. Helsepersonell som arbeidet ved Utøya brygge landsiden, fikk imidlertid anmodninger fra privatpersoner om å bli med over på øya, og én luftambulanslege og to ambulansarbeidere ble cirka kl. 19.30 fraktet over i en fritidsbåt.³⁸ Etter en runde rundt øya, der de kommuniserte med folk på øya og ga medisinske råd, tok de seg

inn mot fergekaia. Der sto det tre eller fire polititjenestemenn som framholdt at øya fortsatt ikke var trygg grunnet frykt for flere gjerningsmenn. De hindret imidlertid ikke helsepersonellet i å ta seg i land.³⁹ Noen minutter senere ankom en båt til med ytterligere seks helsearbeidere til Utøya.

Samle plass 1

Cirka kl. 18.50 ble det opprettet samle plass på Utøya brygge landsiden og parkeringsplassen rundt. Skadde ble brakt i land av politi og privatpersoner i båter. Til tross for begrenset plass og meget trang atkomst arbeidet etter hvert seks team effektivt med triage og akuttbehandling av de hardest skadde, før de ble transportert videre. Hvert team besto av en anestesilege og assistent. Noen av de hardt skadde hadde fått førstehjelp av andre leirdeltakere, Norsk Folkehjelp og politimannskaper ute på øya før de ble evakuert. I løpet av de første 10–15 minuttene ankom ti–tolv hardt skadde og en del lettere skadde til samle plassen.

³⁸ Forklaring fra luftambulanselger, 29. februar 2012.

³⁹ Forklaring fra luftambulanselger, 29. februar 2012.



Figur 9.7 Nødetatene arbeider på samlelass 1, Utøya brygge landsiden.

Foto: Svein Gustav Wilhelmsen

Totalt ble cirka 25 skadde tatt hånd om på samlelass 1. De hardest skadde ble lastet i ambulanser som fikk beskjed om å kjøre til helikoptrene som skulle lande ved Sundvollen. I mellomtiden ble helikoptrene dirigert til Elstangen, og noen av ambulansene kan ha kjørt videre til Ringerike sykehus da de ikke fant helikoptre. På den måten kan noen hardt skadde pasienter som trengte behandling ved traumesenteret på OUS – Ullevål, primært ha havnet på Ringerike.⁴⁰ På Ringerike sykehus var det imidlertid kompetanse nok til å yte primærbehandling, og ingen pasienter antas å ha blitt skadelidende av dette. De uskadde eller lettere skadde som kunne gå selv, ble tatt hånd om av legevaktlegene og geleidet opp på fylkesveien, der de ble lastet inn i helseekspressene⁴¹ som etter hvert ankom.

⁴⁰ Det har ikke lyktes kommisjonen å verifisere dette.

⁴¹ Helseekspresser er spesialinnredede busser som flere helseforetak har anskaffet. De brukes vanligvis til å frakte pasienter som ikke trenger ambulanse, fram og tilbake mellom hjemsted og sykehus/poliklinikk. Bussene har vanligvis helsepersonell om bord, og noen har innredet bæreplasser.

Området rundt Utøya brygge egner seg dårlig for helikopterlanding, mens golfbanen på Storøya ble ansett som en høvelig landingsplass. Cirka kl. 19.00 ble derfor de to ambulansene som kom nordfra med lokalkjent og veltrenet mannskap, bedt om å kjøre til Storøya for å opprette en ny samlelass der. Ved ankomst innså de at den smale broen over til øya fort kunne bli en flaskehals for ambulansetrafikken.⁴² De bestemte seg i stedet for å opprette samlelassen ved Elstangen på fastlandssiden, der helikoptrene kunne lande på et jorde.

Rundt kl. 19.30 fikk nødetatene beskjed om at samlelass 1 skulle evakueres på grunn av mulig bombefare tilknyttet gjerningsmannens bil som sto parkert i nærheten. Helsepersonellet besluttet imidlertid å fullføre triageringen av dem som allerede var brakt i land dit, men nye båter som kom inn med nye skadde, ble omdirigert mot Elstangen. De siste hjelpemannskapene ble evakuert fra Utøya brygge landsiden cirka kl. 20.

⁴² Telefonintervjuer med paramedic, Vestre Viken HF, 27. april 2012 og paramedic, Vestre Viken HF, 25. april 2012.



Figur 9.8 Fra samlepass 2 ved Elstangen. Luftambulanser, ambulanser og Forsvaret ved broen til Storøya.

Foto: Martin Lundsvoll/Romerikes Blad

Samlepass 2

Etter primær triage i vannkanten arbeidet i alt sju team med erfarne anestesileger og assistenter, inkludert et team som ble sendt ut fra Ringerike sykehus, med de skadde etter hvert som de ble brakt i land på Elstangen. En erfaren ambulansarbeider hadde rollen som operativ leder helse (OLH-2), og en luftambulanselege hadde rollen som fagleder helse (FH). Uskadde eller lettere skadde som kunne gå selv, ble visitert etter hvert som de kom i land, fordi man fortsatt fryktet flere gjerningsmenn og at de kunne skjule seg blant de evakuerte. Etter visiteringen fikk de et ullteppe rundt seg og ble fulgt av brannmannskaper opp til helseekspressbussene som fraktet dem til Sundvolden Hotel.

Det var hele tiden tilstrekkelig kapasitet både for triage og transport videre; ingen ble liggende og vente på samlepass. Et transportteam ble sluppet fram til hver av de skadde etter hvert som de ble triagert, og legen ga direkte beskjed om hvor pasienten skulle transporteres. De ti ustabile, hardt skadde ble dirigert til legebemannede ambulanshelikoptre, og flydd direkte til traumesenteret på OUS – Ullevål og én til Drammen

sykehus. Første helikopter tok av kl. 19.46, og transporten tok 15–20 minutter. Cirka 40 stabile pasienter ble fraktet med ambulansbil til sykehuse Ringerike, Drammen eller Bærum. Ni av disse ble senere overflyttet til OUS – Ullevål. I alt var seks ambulanshelikoptre, 42 ambulanser og tre helseekspressbussene tilgjengelig for transportene. To Sea King redningshelikoptre sto også klar på Elstangen, men det ble ikke behov for å ta dem i bruk til pasienttransport.⁴³ Før omfanget av skadde var kjent, la FH og OLH-2 en plan for hvordan man på én time kunne håndtere cirka 110 skadde med de ressursene som var tilgjengelige. Planen innebar at man måtte ha åpnet flystripa på Eggemoen nær ved, slik at ambulansfly kunne lande der. På den måten kunne man ha fraktet pasienter over lengre avstander uten å sende fra seg ambulanseressursene for lenge.

Arbeidet på samlepassene var meget krevende. Mange av ungdommene hadde omfattende

⁴³ Helikoptrene kom fra Rygge og Ørland og var bemannet med lege og redningsmann, som deltok i arbeidet på samlepass. Disse Sea King-helikoptrene har kapasitet til å transportere inntil ti bårpasienter.



Figur 9.9 Hjelpemannskap i aksjon.

Foto: Morten Edvardsen/Scanpix

og alvorlige skader. Andre var i sjokk. De fleste helsearbeiderne som deltok, hadde imidlertid lang erfaring med alvorlige ulykker og utførte de samme prosedyrer som de gjør til daglig – bare i mye større målestokk.

Sambandet mellom ambulansenhetene, og mellom helsetjenesten og politiet, fungerte tidvis dårlig. Noen av ambulansene hadde gammelt, analogt helseradionett som fungerte dårlig i dette området. Noen hadde det nye digitale Nødnettet, og noen kommuniserte via mobiltelefon. Enkelte av ekstramannskapene hadde ikke sambandsutstyr tilgjengelig i det hele tatt. Det var også mye støy fra helikoptrene. FH kommuniserte med traumelederen på OUS – Ullevål via mobiltelefon for å sjekke mottakskapasiteten og melde om pasienter som ble sendt dit.

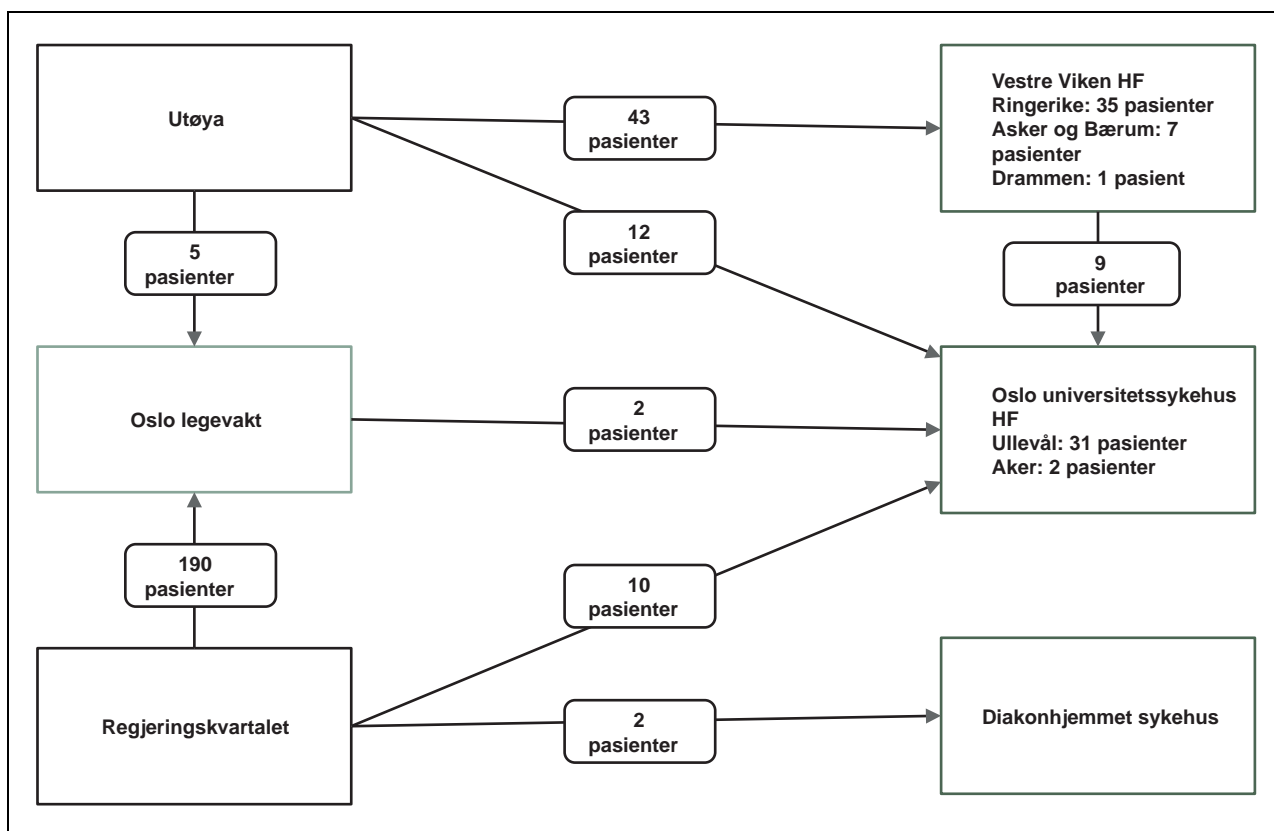
Ikke på noen av samleplassene ble det foretatt registrering av de skadde og hvor de ble sendt, slik rutinen tilsier. Det ble heller ikke opprettet noe Ambulanse kontrollpunkt som registrerte hvor den enkelte ambulanse tok veien. Dette var et bevisst valg fra samleplassledelsens side, for ikke å forsinke videre transport til riktig behandlingssted

og skape flaskehals i tilfelle det kom mange skadde. Kommisjonen vurderer dette som en forsvarelig beslutning under de rådende forhold, selv om det i ettertid skapte problemer for politiet når det gjaldt å skaffe oversikt over skadde.

Ute på øya

Helsepersonellet som ankom til Utøya rundt kl. 19.30, tok hånd om en pulje med fire-fem skadde som politiet fraktet med bil til kaia fra andre deler av øya, før disse ble transportert over til fastlandet. Det kom også to puljer med uskadde som ble fraktet videre med MS Thorbjørn.

På grunn av den uavklarte situasjonen fikk ikke helsepersonellet bevege seg alene på øya og måtte holde seg der det var politibeskyttelse. De ble eskortert opp til hovedhuset, og noen av dem forlot etter hvert øya. Henimot midnatt ble de fem gjenværende helsearbeiderne, sammen med hver sin gruppe av polititjenestemenn, satt til å foreta et søk over hele øya og bekrefte at de som lå igjen, var døde.



Figur 9.10 Pasientstrømmen det første døgnet etter terrorhandlingene.¹

¹ Figuren har tatt utgangspunkt i en lignende figur presentert i Scandinavian Journal of Trauma, Resuscitation and Emergency Medicine 2012, 20:3: *Oslo government district bombing and Utøya island shooting July 22, 2011: The immediate prehospital emergency medical service response*. Tallene på pasientstrømmen er korrigert i forhold til andre kilder.

Ringerike sykehus

Ringerike er et lokalsykehus i Vestre Viken helseforetak og betjener en befolkning på cirka 75 000.⁴⁴ På grunn av sin beliggenhet nær viktige vintersportssteder har sykehuset bygd opp en traumekompetanse som overstiger det man forventer av lokalsykehus. De gjennomfører også regelmessige øvelser for traumeteam. Denne kompetansen fikk de god bruk for 22/7. Til sammen tok det lille sykehuset med knapt 120 senger hånd om 35 pasienter fra Utøya. Sykehuset mobiliserte stort, og bortimot 200 ansatte ble innkalt – medregnet alt fra kjøkkenpersonale til traumekirurger. Allerede fra midnatt kunne mannskap dimitteres.

De første pasientene fra Utøya ble fraktet til sykehuset i sivile biler og ankom til mottaket kl. 19.24. De første fem pasientene var fysisk uskadede, men nedkjølte og ble tatt hånd om av indremedisinere for senere på kvelden å bli over-

ført til oppsamlingscenteret på Sundvolden Hotel. Før de ble sendt videre, ble alle uskadede / lettere skadede registrert på sykehusets pårørendesenter, for å sikre videre oppfølging i hjemkommunen.

De neste pasientene som ankom, var til dels hardt skadede, og én måtte opereres umiddelbart. Hver pasient ble fulgt av et traumeteam gjennom hele prosessen. De teamene som hadde ferdigbehandlet lettere skadede pasienter, kunne ta fatt på en ny pasient som kom inn. Tre pasienter ble vurdert som alvorlig skadede og ytterligere tre som kritisk skadede etter internasjonal klassifisering.⁴⁵ Sju pasienter som krevde avansert kirurgi, ble overflyttet til OUS – Ullevål etter primær stabilisering på Ringerike.

I henhold til sykehusets katastrofeplan ble vestibylen, som til daglig tjener som venterom både for sykehusets poliklinikk og den interkommunale legevakten, benyttet som mottak. Ved en misforståelse ble alle pasienter sendt gjennom

⁴⁴ Sykehuset ligger cirka tolv km fra Sundvolden, og transporten tar cirka 10 minutter under utrykning.

⁴⁵ ISS-systemet for klassifisering av skadeomfang er nærmere forklart i note 23.



Figur 9.11 Ringerike sykehus mobiliserte raskt og avlastet Ullevål 22/7.

Foto: Christopher Olsson. Bildet er tatt etter 22/7

poliklinikken inn i sykehuset. Ingen ble sendt til den interkommunale legevakten, der fire team med lege og sykepleier sto klar til å ta seg av de lettere skadde. Om lag halvparten av pasientene som kom til sykehuset, ble behandlet poliklinisk eller utskrevet samme kveld. De fleste av disse kunne vært behandlet på legevakten, slik at man kunne unngått at sykehuset ble så hardt belastet.

Kommisjonens vurdering av Ringerike sykehus

Ringerike var det sykehuset utenfor Oslo som tok imot flest skadde. Sykehuset mobiliserte raskt og omfattende og gjorde etter kommisjonens syn en svært god medisinsk innsats 22/7 og i den etterfølgende tiden.

Den primære stabiliseringen av til dels hardt skadde samt kirurgiske inngrep som ble utført ved sykehuset, tjente som avlastning for Ullevål sykehus på kvelden 22/7. Det var kanskje ikke nødvendig i denne situasjonen, fordi kapasiteten på Ullevål aldri ble utfordret. Men ved senere hendelser med mange hardt skadde kan dette bli viktig, spesielt ved lengre transportavstander og enda mindre gunstige værforhold enn det var 22/7.

Etter kommisjonens vurdering illustrerer dette hvor viktig det er at også mindre sykehus har kompetanse til å motta, og yte stabiliserende behandling til pasienter med alvorlige skader.

Bærum sykehus og Drammen sykehus mottok henholdsvis sju pasienter og én pasient etter terrorhendelsene. Kommisjonen har ikke foretatt noen særskilt vurdering av disse sykehusenes innsats, da de ikke mottok flere pasienter enn man kan forvente at de kan håndtere innenfor normal drift.

Sundvolden Hotel

Kommunelegen i Hole ankom til Esso-stasjonen på Sundvollen cirka kl. 18.15, og bare få minutter senere ankom den første puljen med 15–20 ungdommer hit i sivile biler. I samråd med politiet rekvirerte kommunelegen kl. 18.28 Sundvolden Hotel som oppsamlingscenter for overlevende og pårørende.⁴⁶ Hotellet begynte umiddelbart med utflytting av andre gjester. Ikke lenge etter at de første

⁴⁶ Hotellet er et konferansehotell med 177 overnattingsrom, stor serveringskapasitet og en mengde møterom i forskjellig størrelse.



Figur 9.12 Ungdommer går om bord i en helseekspressbuss.

Foto: Martin Lundsvoll/Romerikes Blad

ungdommene ankom, var det mat, varm drikke og pledd/dyner til alle. Tørre klær ble senere rekvirert fra en butikk på Hønefoss. Hole kommune, Ringerike kommune og Vestre Viken HF opprettet sammen en pårørendetelefon på hotellet. Først ble den bemannet av hotellets personell, deretter av helsesøstre og psykiatriske sykepleiere.

Helseekspressene samlet opp ungdom som var kommet i land på forskjellige steder, og brakte dem til hotellet. Det ble innledet registrering av dem som ankom, først i kommunens regi med penn og papir, etter hvert med bistand av politi, Sivilforsvaret og frivillige organisasjoner.

Møtefasilitetene på hotellet gjorde det mulig å skjerme ulike grupper i forskjellige deler av bygningsmassen etter at de var registrert. Ekstra hotellpersonell ble innkalt, og ved en formidabel innsats greide de å innlosjere alle som kom, og ha mat tilgjengelig 24 timer i døgnet. Hotellpersonellet sørget for rikelig med varme dyner, pledd og klær, og pasta og kakao ble kokt opp i store mengder og delt ut til kalde og medtatte ungdommer. Hotellpersonellens omtanke og serviceinnstilling framheves av ungdommene og de pårørende som

uvurderlig i den sårbare situasjonen de var i.⁴⁷ Kommisjonen deler dette synet.

Noen mindre skader ble behandlet av helsepersonellet på helseekspressene. På hotellet opprettet Ringerike interkommunale legevakt etter hvert en «framskutt legevakt», som behandlet småskader. I tillegg arbeidet de med å skaffe faste medisiner (for eksempel mot astma, diabetes og lignende) som ungdommer eller pårørende med kroniske sykdommer ikke hadde fått med seg. Legevakten gjennomførte anslagsvis 50 konsultasjoner. Tallet er noe usikkert fordi det tok tid før man fikk etablert et fungerende journalsystem.

Psykososial støtte til de berørte ble tilbudt av kommunens kriseteam, som ganske raskt fikk bistand av blant annet psykologer, psykiatere og psykiatriske sykepleiere som strømmet til for å hjelpe. Kommuneoverlegen fikk sjekket referanser på dem som meldte seg. Tilbudet om psykososial støtte kunne oppsøkes et fast sted på hotellet. I tillegg gikk helsepersonellet rundt blant de forskjellige grupperingene og drev oppsøkende virksomhet. Det var også prester og imam tilgjengelig

⁴⁷ Kommisjonens spørreundersøkelse til de berørte.



Figur 9.13 Pårørendesenteret på Sundvolden Hotel sørget for mat, varm drikke og pledd til de overlevende.

Foto: Håvard Bjelland/Bergens Tidende

på hotellet. I alt var cirka 250 frivillige hjelpere i aksjon på Sundvolden.

Kommunen/legevakten sendte også helse-team til campingplassen på lørdagen og åpnet Herredshuset på søndagen for å tilby psykososial støtte og informasjon til de frivillige hjelperne. Debrifing av innsatspersonellet kom i gang fra søndag / mandag med ekstern hjelp.⁴⁸

Kriseledelsen i Hole kommune etablerte seg også på Sundvolden Hotel og hadde jevnlige møter utover kvelden og natten.⁴⁹ All informasjon til pressen ble håndtert av ordfører eller varaordfører. Det ble ikke opprettet noe eget pressesenter. Stort sett holdt mediene seg på respektfull avstand av de berørte, men noen ungdommer opplevde å bli «overfalt» av mediene når de beveget seg utenfor hotellområdet.

⁴⁸ Fra Senter for Krisepsykologi v/Atle Dyregrov og fra Helseledelse, 22JK, j.post 517. For innsatspersonell som var ansatt i nødetatene eller tilknyttet frivillige organisasjoner, ble oppfølging også ivaretatt av deres egen arbeidsgiver/organisasjon.

⁴⁹ Alle kommuner skal etter forskrift av 22. august 2011 nr. 894, *Forskrift om kommunal beredskapsplikt* § 4 annet ledd bokstav a, ha en beredskapsplan som inneholder en plan for kommunens kriseledelse.

Det har vært rapportert fra flere hold at den første tiden på Sundvolden Hotel opplevdes som kaotisk, med manglende struktur, lite informasjon og oppskaket stemning.⁵⁰ Situasjonen var akutt og dramatisk for svært mange, og på hotellet møttes skadde, overlevende og familie som strømmet til, i sjokk og fortvilelse. Det var umiddelbart vanskelig å få oversikt over overlevende, skadde og omkomne, blant annet fordi det manglet valide navnelister fra politiet over deltakere på AUF-leiren og over skadde som var fraktet til sykehus. Dette vanskeliggjorde også driften av pårørendetelefonen på hotellet. Videre var det en utfordring for politiet å få registrert og avhørt overlevende i den kaotiske situasjonen, der mange var dypt fortvilet og preget av krisereaksjoner. Det viste seg vanskelig å holde overlevende, skadde, pårørende og etterlatte atskilt. Det var også vanskelig å skille ulike personellgrupper fra hverandre, og mange var utrygge for sikkerheten på og rundt hotellet.

⁵⁰ Forklaring fra politiførstebetjent, 17. november 2011, forklaring fra Kripos' ID-gruppe 19. april 2012 og Helseledelse, 22JK, j.post 517.

Kommisjonens vurderinger av den akutte innsatsen

Varsling og kommunikasjon

Varsling og utkalling av ambulanseressurser

I forbindelse med eksplosjonen i Oslo ivaretok AMK Oslo/Akershus funksjonen de skal ha med varsling og utkalling av helse- og ambulanseressurser. I forbindelse med Utøya ansees også AMK Buskeruds varsling og utkalling av helse- og ambulanseressurser som adekvat. Det var ingen mangel på ambulanser eller ambulanspersonell verken i Oslo eller ved Utøya 22/7, og ambulanseressursene ble tidlig og raskt mobilisert.

AMK

Ved AMK-sentralen i Oslo/Akershus brøt et av IT-systemene (AMIS-systemet) sammen på grunn av overbelastning. Som en følge av at systemet brøt sammen, sviktet den elektroniske loggføringen, og man måtte kommunisere via radio. På grunn av regelmessige øvelser blant operatørene kunne man likevel håndtere situasjonen bra, men mangelen på loggføring har gjort den etterfølgende evalueringen vanskeligere. Kommisjonen mener det er nødvendig med en gjennomgang av IT-systemet for AMK-sentralene.

Det er også i liten grad etablert gode løsninger som kan ivareta bortfall av eller for stor belastning av en AMK-sentral. De fleste av landets 19 AMK-sentraler har ikke mulighet til å avlaste hverandre ved større hendelser. Ei heller kan de utnytte hverandres kompetanse og kapasitet, blant annet fordi sentralene ikke kan se hverandres oppdragsbilder.

*Nødnett*⁵¹

Felles digitalt Nødnett for redningsetatene er for lengst vedtatt, men utrulling av nettet har tatt for lang tid. I dag har bare et fåtall av AMK-sentralene tilgang til Nødnett. Dette vanskeliggjør samordning av ambulanser som normalt dirigeres fra ulike AMK-sentraler, da en del sentraler fortsatt benytter analog radio. Blant innsatspersonellet fra de ulike etatene og hjelpeorganisasjonene den 22/7 hadde noen Nødnett, noen analogt helseradionett og noen kun mobiltelefon. De mange aktørene strevde følgelig med å få kontakt med hverandre.

22/7 ble det tydelig at kommunikasjon mellom det analoge helseradionettet og det nye Nødnettet ikke er god nok. Kommisjonen mener det er viktig at kompensierende tiltak gjennomføres raskt, slik

Direktoratet for nødkommunikasjon legger opp til.⁵² Tiltakene må sikre god kommunikasjon mellom gammelt og nytt system fram til Nødnett er ferdig utbygd. Nødnettet skal også brukes til kommunikasjon mellom de forskjellige nødetatene. 22/7 ble dette i liten grad benyttet, og flere av systemets viktige funksjonaliteter ble ikke utnyttet.⁵³

Bruk av mobiltelefon som kommunikasjonsmiddel ved større katastrofer er sårbart. Dersom helsepersonell og andre aktører i katastrofesituasjoner bruker og er tilgjengelig i Nødnettet, vil dette etter kommisjonens mening være mer robust og sikkert, samt gi en effektiviserings- og koordineringsgevinst.

For øvrig viste erfaringene fra 22/7 at der hvor Nødnettet ble brukt, som i regjeringskvartalet i Oslo, tålte nettet den store belastningen det ble utsatt for.

Tilkalling av personell

Flere av helsetjenestenes systemer for varsling og innkalling av personell baserer seg på ordninger der ledere må ringe eller sende SMS til ansatte. Dette er ressurskrevende, personavhengig og innebærer risiko for svikt. Varslingen kan bli tilfeldig, og det er krevende å holde oversikt over hvem som kan møte og når. Den 22/7 hadde enkelte avdelinger ved OUS liten oversikt over hvem som kunne møte, og hvem som faktisk møtte.

Kommisjonen mener det er ønskelig med et automatisert system for varsling og tilkalling av ansatte, slik at alle enheter ved behov raskt kan innkalle mer personell. Enkelte virksomheter har allerede etablert slikt system. Meldinger kan da sendes ut, for eksempel som innleste talemeldinger eller SMS til mottakerne, og inneholde en kvitteringsfunksjon som gjør det lettere å holde oversikt over hvem som kommer, og når de kan ventes.

Organisering på skadested og samleplass

Organisering og triage

Både i regjeringskvartalet og ved Utøya ble det på skade- og samleplasser foretatt mange velkvalifiserte medisinske vurderinger og igangsatt førstehjelp og viktige behandlingstiltak for å stabilisere pasienter før og under transport til sykehus. Triage av skadde på samleplassene ble utført av

⁵¹ Se kapittelet om Nødnett.

⁵² Jf. Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK), *Bruk av Nødnett 22. juli 2011*, s. 22.

⁵³ Dette påpekes også av DNK, *Bruk av Nødnett 22. juli 2011*, s. 22, og direktoratet ønsker en dialog med nødetatene om dette.

erfarne anestesileger og var svært god. De aller fleste pasientene havnet direkte på riktig behandlingsnivå. Triagen var først og fremst basert på kjennskap til de enkelte sykehusenes kompetanse med hensyn til eksplosjons- og skuddskader. Det ble ikke benyttet noe standardisert internasjonalt triagesystem, men legene som utførte triagen, var meget erfarne og vant til å vurdere hardt skadde pasienter til daglig.⁵⁴

I Oslo ble en effektiv ledelse av helsevesenets innsats raskt etablert på skadestedet. Dette kom blant annet av den umiddelbare tilgangen til en operativ leder og en legebemannet ambulanse. Begge befant seg bare minutters kjøretid fra skadeplassen da hendelsen inntraff. At høykompetent personell var på plass noen minutter etter eksplosjonen, er imidlertid noe tilfeldig.

På Utøya var situasjonen vesentlig mer utfordrende. I utgangspunktet befant de skadde seg dels på øya, dels i vannet, og dels på de ulike stedene de kom til land. Det var i tillegg logistikkutfordringer knyttet til å finne et oppmøtested som var egnet både for helikopter og ambulanser, og den avtalte samleplassen måtte flyttes. Kommisjonen mener organisering og ledelse av denne store helse- og evakueringsinnsatsen var imponerende.

Både reelle sikkerhetsutfordringer og misforståelser mellom politi- og helsepersonell gjorde at helsetjenestens framrykning tok tid. Svakt samband var åpenbart en årsak, men også manglende kommunikasjon mellom etatene både ute i felten og mellom operasjonssentralene. Lokal redningsentral (LRS) ble heller ikke etablert.⁵⁵ Kommisjonen har ikke kommet til bunns i hvordan misforståelsen oppsto, men vi konstaterer at det er ønskelig med en mer presis avklaring av kommunikasjonslinjene, både mellom politi og helsetjeneste, men også innenfor helsetjenesten, med hensyn til beslutning om klarering av skadestedet. I tillegg reises spørsmålet om hvor høy risiko helsepersonell skal utsette seg for når det står om å redde liv. Alt dette bør avklares gjennom et nytt planverk for nødetatene.

Felles planverk for nødetatene

God katastrofehandtering forutsetter god kommunikasjon, samhandling og felles rolleforståelse mellom nødetatene. Når en katastrofe inntreffer, må redningsarbeiderne og etatene være samkjørte. Når katastrofer som 22/7 inntreffer, settes samhandlingen og samvirket på en ekstraordinær prøve. Da er det avgjørende at redningstjenesten er forberedt, opplært, innøvd og samordnet. 22/7 oppsto det misforståelser blant annet på grunn av dårlig og manglende samband, ulike beskjeder fra AMK-sentralen og lokalt politi / uteledere og følgelig ulike oppfatninger av blant annet skadestedsklarering. Flere av helse- og redningsarbeiderne som deltok i redningsaksjonen 22/7, har framholdt behovet for et oppdatert felles planverk for samarbeid og samvirke mellom de forskjellige nødetatene ved store ulykker.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har det overordnede administrative samordningsansvaret for redningstjenesten. Planverket for redningstjenesten som foreligger per i dag, bærer preg av å være fragmentert og lite oppdatert. Dagens organisasjonsplan for norsk redningstjeneste, en kongelig resolusjon fra 4. juli 1980, er for tiden gjenstand for en revisjon i JD. I 2008 sendte JD ut en «Håndbok for redningstjenesten» på høring.⁵⁶ Ved utarbeidelsen av håndboken tok departementet utgangspunkt i den kongelige resolusjonen fra 1980, og innholdet bygde på eksisterende planer, instruksjer, rutiner og praksis. Formålet med håndboken var at den skulle fungere som en veileder og norm, et utfyllende oppslagsverk og en lærebok for alle som deltar i landredningstjenesten. Dette planverket er ennå ikke på plass.⁵⁷

Kommisjonen oppfatter at det er behov for et gjennomarbeidet planverk for redningstjenesten. Et felles planverk bør ferdigstilles i samarbeid med de involverte redningsetatene. Deretter må de operative håndbøkene og manualene for den enkelte etat oppdateres og harmoniseres opp mot samarbeidspartnerne. Det må også sikres at senere oppdateringer meddeles til de samarbeidende etatene.

⁵⁴ Helseledelse og beredskapsdepartementet anbefaler i sin rapport at det må innføres et enhetlig nasjonalt system for triagering av pasienter. Jf. Helseledelse og beredskapsdepartementets rapport, 22JK, j.post 517.

⁵⁵ Med LRS siktes det til ledelses- og koordineringsapparatet som iverksettes i politidistriktet under en redningsaksjon. Det finnes en LRS i hvert politidistrikt, og operasjonssentralen til politidistriktet fungerer som lokal redningssentral. De lokale redningssentralene består av politimesteren som formann samt redningsledelsens representanter fra aktuelle myndigheter, etater og frivillige organisasjoner. Herunder brann- og redningsvesenet og helsevesenet. Jf. PBS I, s. 86–90.

⁵⁶ Brev, JD til høringsinstansene, «Håndbok for redningstjenesten – høring», 20. februar 2008, JDs ref. 200406950-RBA.

⁵⁷ JD har opplyst til kommisjonen at det i høringsrunden kom en del innspill som har direkte sammenheng med avklaringer som må foretas i arbeidet med ny resolusjon av redningstjenesten. Departementet uttrykker overfor kommisjonen at det er ønskelig at arbeidet med den kongelige resolusjonen og håndboken ferdigstilles i løpet av kortest mulig tid. Jf. e-post, JD til kommisjonen, «Spørsmål knyttet til redningstjenesten», 4. mai 2012, 22JK, j.post 566.

Videre mener kommisjonen det er en utfordring at dagens utdanning for redningspersonell stort sett gjennomføres etatsvis. Skal redningspersonell samhandle optimalt på et skadested, er opplæring og utdanning på tvers av etatene nødvendig. Det nevnte felles planverket kan brukes som et utgangspunkt for felles opplæring for nødetatene.

Kommisjonen er derfor tilfreds med at det framgår av JDs samfunnssikkerhetsmelding fra juni 2012 at det tas sikte på å fastsette nasjonale retningslinjer for samarbeidet mellom helsetjenesten, brann- og redningsetaten og politiet.⁵⁸ Kommisjonen vil videre bemerke at det ikke er nok med nasjonale retningslinjer i seg selv, disse retningslinjene må også øves på og implementeres hos nødetatene. Videre mener kommisjonen at JD i denne sammenhengen bør ha et åpent blikk for om det er hensiktsmessig å utarbeide en felles lov om redningstjenesten.

Helsepersonell i usikrede områder

Kommisjonen mener spørsmålet om helsepersonells innsats i skarpe situasjoner bør drøftes og avklares nødetatene imellom.⁵⁹ Hovedregelen ved skarpe oppdrag er at helsepersonell ikke går inn før politiet har klarert/sikret åstedet. For mange livstruende skader regner man imidlertid hjelp innen den første timen som kritisk for overlevelse. I terrorsituasjoner vil det være vanskelig for politiet å sikre et skadested så raskt. Derfor må også helseinnsats på usikre skadesteder diskuteres, eventuelt hvordan «aktiv sikring» kan organiseres. Det er samtidig viktig å avveie behovet for øyeblikkelig innsats fra helsepersonell opp mot at sikring av disse menneskene vil trekke ressurser bort fra politiets andre viktige oppgaver i en skarp situasjon. Politiets førstehjelps kompetanse er derfor også kritisk. Kommisjonen anser for øvrig at helsepersonell har en handlingsplikt når liv og helse står på spill.⁶⁰

Kommisjonen mener det bør utarbeides nasjonale føringer for samarbeid mellom helsetjenesten og politiet / brann- og redningstjenesten ved oppdrag i usikrede områder. Slike føringer vil kunne være en del av det felles planverket for

nødetatene som omtales ovenfor. Samtrening og opplæring i slike situasjoner er viktig.

Betydningen av beredskapsplaner

Helsevesenets beredskapsplaner på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå er svært omfattende. Selv om det er ulikheter i planverket, bygger planene på de samme prinsippene.⁶¹

Også før 22/7 hadde OUS, i henhold til den regionale beredskapsplanen til Helse Sør-Øst, ansvar for koordinering av regionens spesialisthelsetjenesteressurser ved masseskadehendelser på tvers av praksis i hverdagen. Dette er en beslutning som Helse Sør-Øst, i egenskap av regionalt helseforetak, har myndighet til å fatte og legge til grunn for sitt planverk. 22/7 ble denne funksjonen virkelig satt på prøve, og viste seg å fungere godt. Det ble mobilisert betydelige ressurser også i omliggende helseforetak, som ikke ble tatt i bruk. Kommisjonen mener det var riktig å mobilisere så bredt, og Helse Sør-Øst skaffet seg et godt overblikk over hvor store katastrofer de virkelig kan håndtere. En viktig forutsetning er imidlertid at de høyspesialiserte sykehusene ikke fylles opp med lettere skadde pasienter, slik man har sett ved store katastrofer i andre land. Dette fungerte fint i Oslo 22/7.

Mange ledere innenfor helsevesenet måtte representeres ved stedfortredere 22/7, men dette gikk jevnt over bra. En av grunnene til dette var at beredskapsplaner, som inneholdt gode oppgavebeskrivelser, ble fulgt og skapte en trygghet og forutsigbarhet også for stedfortrederne.

Helsedirektoratets rapport og egnevalueringene til helseforetakene som var involvert 22/7, konkluderer med at beredskapsplanene stort sett fungerte tilfredsstillende, var adekvate og i tråd med de føringene som finnes i gjeldende lovverk. I etterkant har det kun vært gjort mindre justeringer i beredskapsplanene. Med tanke på framtidig beredskap er det viktig at helsesektoren fortsetter å oppdatere beredskapsplanene jevnlig, øver på og koordinerer det som står i planene, fortsetter å utarbeide gode rutiner for å varsle hendelser, samt fokuserer kontinuerlig på nødvendigheten av effektiv ressursdisponering og samhandling ved kriser.

⁵⁸ Meld.St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, s. 23.

⁵⁹ Se politikapittelet om Utøya-aksjonen.

⁶⁰ Se politikapittelet om Utøya-aksjonen og ekspertuttalelse fra professor emeritus Henning Jakhelln til kommisjonen, *Innsatsaksjoner og innsatspersonellets plikt til å utføre arbeidsoppgaver med særlig faregrad*, 22JK, j.post 523.

⁶¹ Kommisjonen har ikke foretatt noen selvstendig vurdering av beredskapsplanenes innhold og kvalitet. Vi har forholdt oss til hvordan planene ble brukt, og hvor nyttige de var, ut fra de vurderingene som kommer fram i egnevalueringene og våre samtaler med helsepersonell og ledere.

9.3 Psykososial ivaretagelse

Innledning

Terrorhandlingene 22/7 resulterte ikke bare i enorme materielle og fysiske skader. Mange mennesker ble også utsatt for store psykiske påkjenninger. De som oppholdt seg i og rundt regjeringskvartalet, opplevde en enorm eksplosjon, og måtte redde seg selv og hverandre ut gjennom raserte bygninger. Ungdommene på Utøya så sine venner bli skutt rett foran øynene sine, ble skutt på selv, måtte løpe for livet, og noen svømte gjennom kaldt vann mens kulene suste rundt ørene deres. Ektefeller, foreldre, søsken, slektninger, kjærester og venner gjennomlevde uutholdelige timer eller dager i uvisshet før bekreftelsen kom om at deres kjære var – eller ikke var – i live. Innsatspersonell, både profesjonelle og frivillige, satte sitt eget liv på spill og opplevde hjerteskjærende scener.

Hva er god psykososial ivaretagelse i slike katastrofesituasjoner? For å besvare spørsmålet vil kommisjonen i det følgende se kort på kunnskapsgrunnlaget og forskningen på dette området.⁶² Deretter vil vi vurdere hvordan den psykososiale oppfølgingen var i kommunene, på pårørendesentrene og ved bedriftshelsetjenesten.

Psykiske traumer⁶³ kan føre til psykiske plager i ettertid, på samme måte som fysiske skader kan medføre fysiske funksjonshemninger. I etterkrigstiden ble man klar over at noen av de overlevende fra konsentrasjonsleirer og krigshandlinger led av bestemte psykiske plager som med årene fikk betegnelsen posttraumatisk stresslidelse (PTSD⁶⁴). Menneskesinnet har vanligvis gode reparasjonsmekanismer for psykiske belastninger, på samme måte som kroppen har for de fysiske. Majoriteten av oss (50–70 prosent) vil i løpet av livet oppleve en traumatisk livshendelse,

men bare 5–30 prosent av oss vil oppleve alvorlige posttraumatiske stressreaksjoner som PTSD, depresjon, angst eller misbruksproblemer. De aller fleste vil oppleve å miste noen av sine kjære, men det store flertallet vil komme over det med tiden. Ca. 10–20 prosent vil få psykiske sorgsymptomer, som lindres etter en tid. Ytterligere 10–15 prosent kan utvikle kompliserte sorgreaksjoner.⁶⁵

Om et menneske skal få senvirkninger av psykiske traumer eller ikke, bestemmes først og fremst av balansen mellom hendelsens art og alvorlighetsgrad på den ene side og individets sårbarhet og psykiske motstandskraft på den annen. Hendelser der man opplever å være i livsfare, setter oftest dypere spor enn mindre truende traumer. Sårbarheten påvirkes av tidligere utsatthet, personlighetsfaktorer, sosioøkonomiske faktorer og en rekke andre forhold.⁶⁶ Mennesker kan reagere veldig ulikt på samme truende hendelse.

Forskningen har gjennom mange år arbeidet med å finne ut hvordan man best kan forhindre at psykiske traumer skal føre til varige psykiske plager. I mange år mente man at *psykologisk debriefing*⁶⁷; en systematisk gjennomarbeiding av følelsene som hendelsen skapte, helst ledet av en psykolog eller psykiater, skulle redusere risikoen for senskader. Nyere forskning viser imidlertid at denne metoden kan virke mot sin hensikt, særlig hvis den settes i gang for kort tid etter hendelsen.⁶⁸ Dette fordi man kan risikere at stressnivået vedlikeholdes slik at hendelsen setter seg enda sterkere fast i minnet. Med den oppdaterte kunnskapen og erfaringen vi har i dag, er det viktig at moderne og kunnskapsbaserte metoder for å motvirke senskader av psykiske traumer tas i bruk.

⁶² KAMEDO-rapport 98 omtaler kunnskapsgrunnlaget for psykososial ivaretagelse i delen «Diskusjon», «Psykososialt stöd» og i bilag 4 «Bästa tillgängliga kunskap inom området psykososialt stöd».

⁶³ Traume = en ytre påvirkning som medfører skade. Med psykiske traumer mener man vanligvis alvorlige livshendelser som potensielt kan føre til psykiske plager i ettertid.

⁶⁴ Etter engelsk «Post Traumatic Stress Disorder», http://www.uptodate.com/contents/posttraumatic-stress-disorder-epidemiology-pathophysiology-clinical-manifestations-and-diagnosis?source=search_result&search=posttraumatic+stress+disorder&selectedTitle=2%7E105 (lesedato 12. juni 2012).

American Psychiatric Association (APA). *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*. Fourth Edition, Text Revised (DSM-IV-TR). 2000.

⁶⁵ KAMEDO-rapport 98, bilag 4 «Bästa tillgängliga kunskap inom området psykososialt stöd».

Bonanno G.A. *Loss, trauma, and human resilience: have we underestimated the human capacity to thrive after extremely aversive events?* Am Psychol. 2004 Jan; 59 (1): 20–8. Review.

Norris F.H., Tracy M. Galea S. *Looking for resilience: Understanding the longitudinal trajectories of responses to stress.* Social Science & Medicine. 2009;68, s. 2190–2198.

Mancini A.D., Griffin P., Bonanno G.A. *Recent trends in the treatment of prolonged grief.* Curr Opin Psychiatry. 2012 Jan; 25(1), s. 46–51.

⁶⁶ Brewin C.R., Andrew B., Valentine J.D. *Meta-Analysis of Risk Factors for Posttraumatic Stress Disorder in Trauma-Exposed Adults.* Journal of Consulting and Clinical Psychology 2000;68, s. 748–766.

Ozer E.J., Lipsey T.L., Weiss D.S. *Predictors of posttraumatic stress disorder and symptoms in adults: A meta analysis.* Psychological Bulletin 2003;129, s. 52–73.

⁶⁷ <http://www.forskning.no/artikler/2007/mai/1180510423.01> (lesedato: 12. juni 2012).



Figur 9.14 Trøst og omsorg – Sundvolden 22/7.

Foto: Kristine Nyborg

Hva er riktig psykososial ivaretagelse?

Når vi mennesker møter en fare, settes det automatisk i gang en rekke fysiske og psykiske reaksjoner i oss: Blant annet øker pulsen (hjerterebank),

⁶⁸ Bisson J, McFarlane A.C., Rose S, Ruzek JI, Watson PJ. *Psychological Debriefing for Adults*.

In, EB Foa, TM Keane, MJ Friedman, JA Cohen. *Effective treatments for PTSD: Practice Guidelines from International Society for Traumatic Stress Studies*. New York: The Guilford Press. 2009, s. 83–105.

Carlier IV, Lamberts R.D., van Uchelen A.J., Gersons B.P. *Disaster-related posttraumatic stress in police officers: A field study of the impact of debriefing*. *Stress Medicine*. 1998;14, s.143–148.

McNally R.J., Bryant R.A., Ehlers A. *Does early psychological intervention promote recovery from posttraumatic stress?* *Psychological Science in the Public Interest*. 2003;4, s. 45–79.

Litz B.T., Gray M.J. *Early interventions for mass violence: What is the evidence? What should be done?* *Cognitive and Behavioural Practice*. 2002;9, s. 266–272.

National Institute for Health and Clinical Excellence. *Post-traumatic stress disorder (PTSD): the management of PTSD in adults and children in primary and secondary care*. National Clinical Practice Guidelines Number 26. London: Cromwell Press, 2005.

Rose S., Bisson J., Churchill R., Wessely S. *Psychological debriefing for preventing posttraumatic stress disorder*. *Cochrane Database Syst Rev* 2002; (2): CD000560.

blodtrykket øker, årvåkenheten øker, evnen til å hente ut maksimal muskelkraft øker.⁶⁹ Dette er hensiktsmessig, ja – ofte livreddende. Det var disse reaksjonene som satte rammede i regjeringsskartalet i stand til å redde seg selv og sine kolleger ut gjennom tunge fysiske hindringer, og som ga ungdommene fra Utøya krefter til å svømme mange hundre meter gjennom det kalde vannet. Men reaksjonene er også ubehagelige og skremmende hvis de varer ved. Vi skjelver, blir urolige og engstelige, apatiske eller paniske, får ikke sove osv. – en tilstand av «hyper-opphisselse». Denne opphisselsestilstanden kan forlenges ved tradisjonell debriefing, og dermed øker risikoen for PTSD. God psykososial ivaretagelse i en slik akutt reaksjon går ut på å bringe de rammede i trygghet og ivareta deres grunnleggende behov, slik at kroppen etter hvert kan roe ned og gjenoppta sine normale reaksjoner.

Flere internasjonale forsknings- og ekspertmiljøer har de senere årene publisert retningslinjer for psykososial støtte i akutfasen,⁷⁰ og i

⁶⁹ World Health Organization (WHO). *Acute Stress Reaction F43.0. International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems*. 10th revision (ICD-10). 1994.

august 2011 forelå også en norsk oversettelse av det evidensinformerte støtteverktøyet «Psykologisk førstehjelp».⁷¹ De forskjellige settene av retningslinjer har noen felles hovedprinsipper, som også er lagt til grunn for Helsedirektoratets norske retningslinjer:

- Møte de rammede med empati og forsikre at de er i sikkerhet (om mulig også bekrefte at familie/venner er i sikkerhet)
- Ivareta basale behov (varme, beskyttelse, tørre klær, mat, drikke, hvile, søvn osv.)
- Formidle informasjon om normale kroppslige og psykiske reaksjoner
- Formidle saklig informasjon om hendelsen
- Sosial ivaretagelse, helst ved gjenforening med familie eller venner
- Berolige dem som har kraftige reaksjoner
- Kartlegge og imøtekomme individuelle behov, ta hensyn til kulturelle forskjeller. Det finnes ikke én støttestrategi som passer for alle
- Understøtte de rammedes egne mestringsmekanismer⁷²

Når den akutte fasen er over, venter utfordringene med å vende tilbake til normalt funksjonsnivå og eventuelt mestre en ny hverdagssituasjon som følge av fysiske skader, tap av familie eller venner, eller andre konsekvenser som den alvorlige hendelsen har medført. De fleste kommer gjennom dette som en normal prosess, og i denne fasen er familie, venner, kolleger og annet sosialt nettverk til stor hjelp. I kommisjonens spørreundersøkelse framheves også familie, venner og kolleger som en viktig ressurs for mange av de berørte etter 22/7. Det er viktig å ikke «sykeliggjøre» normale reaksjoner, men ta tiden til hjelp og understøtte de normale reparasjonsprosessene i menneskesin-

net.⁷³ På den annen side er det viktig at de som trenger profesjonell hjelp i disse prosessene, blir fanget opp. Det offentlige hjelpeapparatet bør derfor følge opp de rammede på en proaktiv måte, og tilpasse oppfølgingen til den enkeltes behov. Intervensjoner av typen «one modell fits all» anbefales ikke.

Kunnskapsbaserte metoder for psykiatrisk behandling av posttraumatiske lidelser og kompliserte sorgreaksjoner har de senere årene blitt publisert som anbefalinger fra forskjellige internasjonale forskningsmiljøer.⁷⁴ Effekten er best dokumentert for individuelle behandlingsformer, mindre for familie- eller gruppebehandlinger. Rammede som utvikler slike lidelser, må få tilgang på behandling etter moderne, kunnskapsbaserte metoder.

Pårørendesentrene

Kommunen har, sammen med politiet, ansvar for etablering og drift av pårørendesenter.⁷⁵ Helseforetakene yter faglig bistand på forespørsel, men politiet har ansvaret for å koordinere arbeidet. Sykehuse- ne har ansvar for pårørende til pasienter som er innlagt hos dem.⁷⁶

Oslo universitetssykehus

Den 22/7 tok Oslo universitetssykehus ansvaret for støtte til innlagte pasienter samt deres pårørende. Allerede kl. 16.45 ble det åpnet et pårørendesenter på pasienthotellet på Ullevål. Psykososialt kriseteam ved Ullevål ble bemannet til i alt 43 personer, ut fra gjeldende plan, dels ved tilkalling, dels ved ansatte som meldte seg på eget initiativ. I løpet av kvelden mottok pårørendesenteret på Ullevål cirka 200 pårørende og cirka 600 telefonsamtaler. Senteret ble nattestengt kl. 01.30, og neste dag var det igjen 200 pårørende som tok kontakt med senteret.

Statsministeren besøkte Ullevål rundt kl. 23.30 på kvelden 22/7. Han snakket med helsepersonell

⁷⁰ Foa E.B., Keane T.M., Friedman M.J., Cohen J.A. *Effective treatments for PTSD: Practice guidelines from International Society for Traumatic Stress Studies*. New York: The Guilford Press, 2009.

National Institute for Clinical Excellence, UK (NICE) 2005. The European Network for Traumatic Stress (TENTS) www.tentsproject.eu.

⁷¹ *Psykologisk førstehjelp* er utarbeidet av fagpersoner ved National Child Traumatic Stress Network og National Center for PTSD i USA. Rådene er basert på internasjonale konsensusdokumenter for hjelp til katastroferammede og basert på forskning og klinisk erfaring. Jf. National Child Traumatic Stress Network og National Center for PTSD, felthåndbok 2. utgave, *Psykologisk førstehjelp*, oversatt av NKVTS i august 2011. <http://www.nkvts.no/biblioteket/Publikasjoner/Psykologisk-forstehjelp-norsk.pdf> (lesedato 14. juni 2012).

⁷² Helsedirektoratet (2011), *Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer*.

⁷³ National Child Traumatic Stress Network og National Center for PTSD i USA har også utgitt evidensbaserte retningslinjer for den videre oppfølgingen: *Skills for psychological recovery* (SPR).

⁷⁴ Friedman, Keane og Resick. *Handbook of PTSD*. New York: The Guilford Press, 2007.

⁷⁵ PBS I, pkt. 11.2.

⁷⁶ Helse Sør-Østs regionale beredskapsplan 2010, <http://www.helse-sorost.no/fagfolk/planverk/beredskap/Documents/Regional%20beredskapsplan%20godkjent%2006052010.pdf> (lesedato 14. juni 2012) og Helsedirektoratets rapport, s. 77, 22JK, j.post 533.

som hadde behandlet de skadde, og holdt en preskonferanse på sykehuset.

På Ullevål var det fra mandag 25. juli organisert ett støtteteam for hver pasient og dennes pårørende. Støtteteamene var ulikt sammensatt av psykiatere / barne- og ungdomspsykiatere, psykologer, rådgivere og sykepleiere. Det ble innkalt ekstra personell til teamene, og disse gikk på skift. Støtteteamene sto for kontakten med de pårørende og avlastet behandlerne slik at de kunne konsentrere seg om det somatiske arbeidet. Støtteteamene hadde informasjonsmøter seg imellom hver dag. Det ble også holdt informasjonsmøter for de berørte hvor politiet informerte. Den 28. juli kom statsministeren igjen til Ullevål for å treffe de skadde og deres pårørende. Medietrykket disse dagene var voldsomt, men arbeidet på sykehuset fortsatte ufortrødent og uforstyrret av all pågangen.

Støtteteamenes arbeid pågikk i cirka fire uker, fram til de fleste av pasientene hadde blitt overført til rehabilitering, til regionalt/lokalt sykehus eller hjem. I arbeidet fokuserte støtteteamene på sikkerhet, trygghet og deretter stabilisering. På sykehuset bestrebet man seg på at det alltid skulle være et kjent helsepersonell til stede hos den skadde når vedkommende hadde korte våkne øyeblikk, og at alle samtaler med pårørende skulle foregå i pasientens rom.

For pårørende til savnede ble det lørdag 23. juli opprettet et eget pårørendesenter på Gaustad pasienthotell, Rikshospitalet, i påvente av identifisering av de døde. Prestetjenesten ved OUS, Rikshospitalet, ble utpekt til å lede senteret. I tillegg ble ansatte ved psykisk helsevern for barn og ungdom OUS, samt ansatte ved akuttpsykiatrisk avdeling mobilisert til å ta imot de pårørende. Pårørende til mer enn 20 avdøde oppsøkte senteret på Rikshospitalet. Senteret ble stengt 30. juli 2011, etter at de siste døde var identifisert.

Ringerike sykehus

Ringerike sykehus åpnet et pårørendesenter under ledelse av Ringerike distriktpsikiatriske senter.⁷⁷ Pårørendesenteret ble lokalisert på den psykiatriske poliklinikken som ligger vegg i vegg med sykehuset, og senteret var i drift i den akutte fasen på kvelden 22/7 og natt til 23. juli. Også pasienter som ble skrevet ut av sykehuset etter poliklinisk behandling, ble ført videre til pårørendesen-

teret. Her fikk de varme tepper og støtte fra et krise-team. Pårørende strømmet også til sykehuset utover kvelden. De pårørende ble holdt atskilt fra ungdommene på pårørendesenteret. Etter hvert som man fikk koblet rette ungdom med rette pårørende, ble de ført sammen. De ungdommene og pårørende som ikke fant sine, ble fraktet videre til Sundvolden Hotel i løpet av kvelden og natten.

Stovner politistasjon, Thon Hotel Sandvika og Sundvolden Hotel

Kl. 18.52 besluttet Oslo politidistrikt å opprette et pårørendesenter ved Stovner politistasjon. Politimesterens stab mente denne politistasjonen kunne ivareta sikkerheten på en forsvarlig måte, da stasjonen ikke ligger for nær sentrum.⁷⁸ Pårørendesenteret kom i drift cirka kl. 20.30 og var bemannet med 21 tjenestepersoner fra Oslo politidistrikt, samt helsepersonell og prester. Kun ti personer møtte fram. Senteret fungerte etter planverket, og det ble foretatt registrering av alle som møtte ved senteret. Pårørendesenteret ved Stovner politistasjon ble avviklet 23. juli på grunn av liten pågang.

Kl. 18.00 sendte Asker og Bærum politidistrikt en tjenesteperson til Thon Hotel Oslofjord i Sandvika. Bakgrunnen for dette var at flere ungdommer som deltok på AUFs sommerleir, var på handletur i Sandvika denne ettermiddagen. Da de hørte om hendelsen på Utøya, opplevde de usikkerhet og fortvilelse og visste ikke hvor de skulle gjøre av seg. Det ble besluttet at ungdommene kunne samles på Thon Hotel i Sandvika. Etter hvert samlet også en del pårørende seg på hotellet. Det var problemer med registreringen av de frammøtte, da tjenestepersonen var alene om organiseringen fram til kl. 22 og kun hadde penn og papir som hjelpemiddel. Hotellet ble avviklet som pårørendesenter ved midnatt 22/7. Da var veien åpen for ordinær trafikk, og de pårørende kunne kjøre til Sundvolden Hotel.⁷⁹

Tidlig på kvelden 22/7 fungerte også Sollihøgda turistkafé som pårørendesenter. For ikke å hindre ambulansetrafikken ble de pårørende som kom sørfra på E16 bedt om å vente her. En lokal allmennlege ble utkalt, og annet helsepersonell stilte opp etter hvert. Når den mest akutte redningstrafikken var over, kunne de pårørende fortsette til pårørendesenteret på Sundvolden Hotel.

⁷⁷ Distriktpsikiatrisk senter: Spesialisthelsetjeneste i psykiatri som helseforetakene har opprettet mange steder i landet.

⁷⁸ POD: 22. juli 2011 Evaluering av politiets innsats, s. 121.

⁷⁹ POD: 22. juli 2011 Evaluering av politiets innsats, s. 122–123.

Det som skjedde på pårørendesenteret på Sundvolden Hotel er omtalt i punkt 9.2 og punkt 9.4.

Bedriftshelsetjenesten i regjeringskvartalet

Kommunene har ansvar for psykososial oppfølging av sine innbyggere, og arbeidsgiver har ansvar for oppfølging etter arbeidsrelaterte traumatiske hendelser. Etter 22/7 ble det raskt besluttet at arbeidsgiver skulle ta hovedansvaret for støtte og oppfølging av ansatte i regjeringskvartalet, både medisinsk og psykososialt. Forbipassende og deres pårørende ble henvist til Oslo legevakt, eller til å ta kontakt med det lokale hjelpeapparatet der de bodde.

Bedriftshelsetjenesten i regjeringskvartalet fikk ansvaret for de ansatte og fulgte dem opp fra en tidlig fase. Bedriftshelsetjenesten består i utgangspunktet av én lege, to psykologer, to fysioterapeuter, én sykepleier og én helsesekretær. Det oppsto naturlig nok noen utfordringer knyttet til den omfattende oppgaven bedriftshelsetjenesten var tildelt, og de fikk faglig støtte fra sentrale helsemyndigheter.

Bedriftshelsetjenesten innledet planleggingen av bistand til departementsfellesskapet umiddelbart etter eksplosjonen. Tjenesten var operativ fra samme kveld og innledet psykologisk førstehjelp på P-Hotels i Grensen. Fra lørdagen ble det opprettet åpent hus; et møtested for ansatte som hadde behov for støtte og samvær med kolleger, samtidig som de hadde tilgang til individ- og gruppesamtaler med psykolog.⁸⁰

Videre ble personalsjefer i departementsfellesskapet innkalt til møte, og hvert departement fikk én kontaktperson. Det ble innkalt psykologer med krisekompetanse og etablert oppfølging for de ansatte og deres pårørende. Det etterfulgte informasjonsmøter i departementene, og informasjonsbehovet til de ansatte var stort.⁸¹

Det ble organisert minnestund, og de etterlatte ble vist rundt i det bomberammede området.

Alle ansatte som var til stede eller i umiddelbar nærhet av regjeringskvartalet 22/7, fikk tilbud om helseundersøkelse av bedriftshelsetjenesten. Cirka 80 prosent takket ja til dette. Bedriftshelsetjenesten sørget også for telefonberedskap og etablerte psykologtilbud til de ansatte. Noen ram-

mede ble henvist videre til spesialisthelsetjenesten for videre oppfølging, utredning eller behandling. Bedriftshelsetjenesten utarbeidet videre forslag om et oppfølgingstilbud til de ansatte som ikke var til stede ved bombeeksplosjonen, samt et forslag til hvordan departementene kunne følge opp arbeidsmiljøet.⁸²

Markeringene etter terrorangrepene

Hele nasjonen var rystet og berørt etter terrorangrepene 22/7, og mange hadde behov for å uttrykke sin sorg.

I dagene etter angrepene ble det arrangert rosetog og gudstjenester og markeringer i flere livssyns- og trossamfunn over hele landet. Folk samlet seg med roser i hendene for å minnes ofrene, støtte de berørte og vise sin avsky mot terrorangrepene. Byer og bygder ble pyntet med røde og hvite roser, og utenfor Oslo domkirke, og andre kirker, vokste et hav av blomster, tegninger, hilsener og fakler. Artister og musikere holdt minnekonsserter, og sanger som «Til ungdommen» og «Mitt lille land» ble meningsfulle og symbolrike i den kollektive sorgen. I de påfølgende ukene deltok statsministeren, statsråder, stortingspolitikere, ordførere og andre politikere i begravelser over hele landet. Besøk ble også avlagt til ulike trossamfunn.

En måned etter terrorhendelsene ble det arrangert en nasjonal minneseremoni i Oslo. Etterlatte, overlevende og andre som var direkte berørt, ble invitert, sammen med hjelpemannskaper, helsepersonell og andre som bidro etter angrepene, samt det offisielle Norge.

Offentlige kondolanseprotokoller ble lagt ut på rådhus over hele landet og på norske utestasjoner over hele verden.

Kommisjonens vurdering av den psykososiale ivaretagelsen

Kommisjonen mener at det norske samfunnet i hovedsak har klart å møte de rammedes behov for psykososial støtte den første tiden etter 22/7. Engasjementet i mange av landets kommuner for å støtte de rammede har vært stort, og det har vært lagt ned betydelig innsats og energi i dette arbeidet. Kommisjonen bemerker at vi i vår begrensede arbeidsperiode ikke har hatt mulighet til å se på

⁸⁰ Notat, Bedriftshelsetjenesten i Departementenes service-senter til 22. juli-kommisjonen, «Oppfølging av ansatte i Regjeringskvartalet etter 22.07», 21. juni 2012, 22JK, j.post 632.

⁸¹ Helsedirektoratets rapport, s. 70, 22JK, j.post 533.

⁸² Notat, Bedriftshelsetjenesten i Departementenes service-senter til 22. juli-kommisjonen, «Oppfølging av ansatte i Regjeringskvartalet etter 22.07», 21. juni 2012, 22JK j.post 632 og Helsedirektoratets rapport, s. 71, 22JK, j.post 533.



Figur 9.15 Blomsterhavet utenfor Oslo domkirke.

Foto: Markus Aarstad/Scanpix

hver enkelt kommunes oppfølging av de rammede.

I beredskapsplanene til helsevesenet vises det til ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippene. Det virker som den psykososiale støtten etter 22/7 i hovedsak er blitt gjennomført etter disse prinsippene, blant annet ved at kommunene har tatt ansvaret for å støtte de rammede fra Utøya, og ved at arbeidsgiveren fikk det primære ansvaret for støtten til de ansatte i regjeringskvartalet. Sentrale helsemyndigheter var imidlertid tidlig ute og formidlet klare forventninger til kommunene. Helsedirektoratet har fulgt opp kommunene og bidratt med faglig veiledning, blant annet gjennom Nasjonalt og regionale, kompetansesenter om vold og traumatisk stress.⁸³

⁸³ Helsedirektoratet og Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress publiserte mye informasjon til bruk for kommunene, pårørte og etterlatte, blant annet på sine nettsider. De ga for eksempel ut veilederen *Kartleggingsskjema og veiledningsmaterieell for å understøtte det psykososiale oppfølgingsarbeidet i kommunene etter 22/7*, se <http://www.nkvt.no/aktuelt/Sider/Terrorangrepet.aspx> (lesedato 12. juni 2012).

Bedriftshelsetjenesten i regjeringskvartalet

Det framstår for kommisjonen som en riktig beslutning at arbeidsgiveren til de departementsansatte fikk ansvaret for oppfølgingen av de ansatte etter 22/7. Bedriftshelsetjenesten i regjeringskvartalet fikk ansvaret for å gjennomføre dette. Denne bedriftshelsetjenesten er organisert under Departementenes servicesenter (DSS) og er i utgangspunktet en liten organisasjon med bare sju ansatte. Likevel klarte bedriftshelsetjenesten å organisere en god oppfølging av de ansatte, både fysisk og psykisk.

Det framgår av kommisjonens spørreundersøkelse til de berørte at de ansatte som deltok på bedriftshelsetjenestens informasjonsmøter, opplevde møtene som nyttige.

Blant de ansatte som har svart på spørreundersøkelsen, og som benyttet seg av profesjonell hjelp etter hendelsen, benyttet 53,4 prosent seg av bedriftshelsetjenesten. Flertallet av de som benyttet seg av bedriftshelsetjenesten, opplevde at behandleren i bedriftshelsetjenesten viste vedkommende respekt, framsto som faglig dyktig og bidro til å redusere vedkommendes plager.

Pårørendesenter

Pårørendesentrene som ble opprettet ved sykehuse og på Sundvolden Hotel hadde en svært viktig funksjon og ble benyttet av mange.

Kommisjonens spørreundersøkelse til de berørte viser at de pårørendes vurdering av sentrene er at de i stor grad fikk den praktiske hjelpen de trengte, og at de fikk nødvendig informasjon, ble skjermet godt, fikk nødvendig omsorg fra profesjonelle hjelpere og fikk sine behov ivare tatt. De pårørende mener registreringen på sentrene i noen grad var godt organisert.

Kommisjonen mener det var en klok beslutning å dele opp pårørendesentrene ved OUS, slik at etterlatte ble henvist til Rikshospitalet, mens skadde og deres pårørende ble tatt hånd om av pårørendesenteret på Ullevål. Det viste seg også gunstig å etablere et fast psykososialt støtteam rundt hver enkelt pasient og dennes pårørende. Dette sikret kontinuitet for de berørte og avlastet helsepersonellet som skulle utføre somatisk behandling.

Informasjon til etterlatte var en utfordring ved pårørendesenteret for de etterlatte på Rikshospitalet. Her ligger det etter kommisjonens oppfatning et forbedringspotensial. Det er behov for å vurdere samarbeidet mellom helsetjenesten og politiet, og rutine for håndteringen av og informasjon til pårørende og etterlatte.

De frivillige helperne har gjennom kommisjonens spørreundersøkelse til de berørte rapportert om en meget bra innsats av helsevesenet i Hole kommune, men også at det til tider var kaotisk på Sundvolden, blant annet i forbindelse med registreringen.

Likevel er det kommisjonens vurdering at Hole kommune og Sundvolden Hotel, med støtte fra regionen, under omstendighetene klarte å håndtere det umiddelbare kaoset som oppsto etter hendelsen, og å ivareta de rammedes grunnleggende behov. Til tross for en svært vanskelig og uoversiktlig situasjon fungerte den psykososiale innsatsen på hotellet bra. Man fokuserte på å ivareta grunnleggende behov, og det ble gitt psykologisk førstehjelp med praktisk bistand og tilbud om støttende samtaler og videre oppfølging for dem som trengte det. Viktige faktorer var handlekraft og initiativ fra kommunelegene og kommunehelsetjenesten, lokalkunnskap, hotellets ressurser og lokaliteter, fleksibilitet, tilpasnings evne og frivilliges innsats. Dugnadsånden hos alt innsatspersonellet, de frivillige så vel som de profesjonelle, var avgjørende for utfallet.

Kommisjonens spørreundersøkelse til de berørte viser at mange av de overlevende fra Utøya i stor grad opplevde at de fikk den praktiske hjelpen de trengte, på Sundvolden Hotel. De fikk ivaretatt sine behov og fikk nødvendig omsorg av profesjonelle hjelpere. De opplevde i noen/stor grad at registreringen var godt organisert, at de fikk nødvendig informasjon og ble skjermet godt.

Kommisjonen vil understreke viktigheten av at landets kommuner og politidistrikter prioriterer å gi ansatte opplæring i pårørendehåndtering og drift av pårørendesenter i krisesituasjoner. Dette bør også inngå som et element i felles øvelser.

Oppfølging i hjemkommunen

Det er lagt ned mye ressurser og innsats fra kommuner for å få til en god psykososial støtte til og oppfølging av de rammede, og mange berørte har mottatt tilpasset støtte fra kommunene.

Gjennom kommisjonens spørreundersøkelse til de berørte har imidlertid mange av de pårørende og overlevende fra Utøya rapportert om varierende oppfølging i kommunene i etterkant av hendelsene, særlig med hensyn til psykologisk oppfølging, lokal kriseberedskap, kontaktpersoner, kriseteam og disses kompetanse. Noen har også uttalt at søsken til overlevende har falt utenfor og ikke blitt tilbudt hjelp, og flere har understreket viktigheten av langsiktig oppfølging av hele familien.

Flere av de etterlatte fra Utøya har rapportert om varierende oppfølging i kommunene. En del har også framhevet at enkelte grupper av etterlatte, som søsken, steforeldre og besteforeldre, ikke ble omfattet av oppfølgingen.

De ansatte i regjeringskvartalet har stilt spørsmål og uttrykt usikkerhet med hensyn til om de som trenger det, har fått og får tilstrekkelig psykisk oppfølging i etterkant av terrorangrepene. Mange av de ansatte har påpekt at det er lokale forskjeller mellom kommunenes psykososiale oppfølging, samt at kriseberedskapen på psykiske skader generelt oppleves mangelfull. Skadde/for nærmede fra regjeringskvartalet har rapportert om noe utilstrekkelig psykososial oppfølging i etterkant, blant annet fra kriseteamene, samt at det er lokale kommunale forskjeller på den psykososiale oppfølgingen. Også de etterlatte fra regjeringskvartalet har meldt om varierende oppfølging fra kommunene, kriseteam og fastlege. Dette kan i noen grad skyldes at kommunene har fått dårligere oversikt over de rammede fra regjeringskvartalet. Kommunene fikk tilsendt en liste over rammede fra Utøya, basert på de listene politiet etablerte over deltakere på AUFs sommerleir. Lis-

tene ble formidlet fra Helsedirektoratet til fylkesmennene. For de rammede i regjeringsskvarartalet tok det lengre tid å etablere oversikt, og kommunene fikk ikke tilsendt lister via den samme kanalen. I store kommuner kan det derfor ha vært vanskelig for det offentlige hjelpeapparatet å skaffe seg oversikt over berørte som ikke selv har gitt seg til kjenne.

Kommisjonen mener det kan være ønskelig med et rammeverk, for eksempel ved at en forskriftsfester kravet om psykososiale kriseteam i kommunene. Dette vil kunne forbedre kommunenes innsats ytterligere, samt sikre at de rammede får god oppfølging uavhengig av hvor i landet de bor.

Store samlinger

Det er blitt gjennomført flere nasjonale og regionale samlinger i Helsedirektoratets regi for etterlatte og øvrige rammede etter hendelsene 22/7. I KAMEDOs rapport stilles det spørsmål ved dette, fordi kunnskapsgrunnlaget om effekten av slike samlinger er begrenset. Etersom kunnskapsgrunnlaget er begrenset, bør vitenskapelig forskning og evaluering være koblet til gjennomføring av samlingene, slik at man kan klarlegge hvilke eventuelle effekter samlingene har på lengre sikt.⁸⁴ Kommisjonen er kjent med at helsemyndighetene har initiert slik forskning.

Forskjellsbehandling

Noen kritiske røster har framhevet urettferdigheten i at de som ble direkte berørt av terrorhandlingene 22/7, får mye mer oppmerksomhet og oppfølging enn andre som utsettes for store traumer, tap eller overgrep. For den enkelte er tapet eller traumatet like stort, men begivenhetene 22/7 skaket hele nasjonen dypt. Det er derfor ikke til å unngå at de berørte får mer *offentlig* oppmerksomhet. Kommisjonen finner imidlertid grunn til å minne om at den norske helsetjenesten er tuftet på et grunnleggende prinsipp: Det er et menneskes *medisinske behov* som skal bestemme hva slags behandling og oppfølging det får, uavhengig av hva som er årsaken.

9.4 Registrering av overlevende og identifisering av skadde

Problemer med navnelister på Sundvolden

Overlevende fra Utøya ble brakt til Sundvolden Hotel og ulike sykehus i østlandsområdet, og politiet, helsepersonell og frivillige måtte deretter forsøke å identifisere og registrere dem. Det ble ikke foretatt noen identifikasjon av pasientene på skadestedet eller samle plassene før de ble sendt videre, blant annet for å sikre god flyt gjennom samle plass og unngå flaskehals med opphoping av skadde og uskadde på samle plassene. Dette medførte at politiet måtte framskaffe navnelister fra hvert enkelt sykehus.

På Sundvolden Hotel ble registreringen av de overlevende gjort for hånd med penn og papir til å begynne med, og det ble ikke sikret at man fikk fullstendig informasjon fra de registrerte. Etter hvert fikk man tilgang til datamaskin, og de noe ufullstendige listene ble overført til Excel-ark.

Det er politiet som har ansvar for å registrere savnede ved ulykker og katastrofer. Kommisjonen mener registreringen på Sundvolden ikke var godt organisert, og det var ikke klart hvem som skulle gjøre dette arbeidet, eller hvordan det skulle gjøres. Først satt personell fra kommunen og registrerte, etter hvert kom politiet inn i arbeidet. Frivillige og Siviltforsvaret var også involvert i registreringen. Kommisjonen bemerker at det var et riktig initiativ av kommunen å starte registreringen umiddelbart når politiet ikke var tilgjengelig for å ta fatt på det.

Kommisjonen mener informasjonen om de overlevende burde vært registrert direkte inn i et datasystem, for eksempel politiets DIR-system⁸⁵ eller et annet hensiktsmessig funksjonelt registreringssystem. Kommisjonen er kjent med at det er enkelte svakheter ved DIR-systemet, og at entusiasmen for implementeringen av systemet i politietaten derfor har vært lav. Kommisjonen har intet grunnlag for å anbefale hvilket system politiet bør velge, men det må snarest implementeres et registreringssystem som politimannskaper får opplæring og øving i å bruke. Systemet må være lett tilgjengelig for å kunne tas i bruk ved katastrofer.

Kommisjonen vil også framholde at det er nødvendig at temaene registrering av overlevende, drift av pårørendesenter og generell pårørende-

⁸⁴ Jf. KAMEDO-rapport 98, i delen «Diskussion», «Psykososialt stöd».

⁸⁵ DIR: Disaster Involved Registration, datasystem for politiets håndtering av personopplysninger ved ekstraordinære hendelser og kriser med mange berørte.

håndtering prioriteres og inkluderes i planverket og i katastrofe- og redningsøvelser for nød- og redningsetatene.

Problemer med navnelister over skadde på sykehus

Nordre Buskerud politidistrikt etablerte raskt et godt samarbeid med Ringerike sykehus om å få utlevert navnelister over pasienter som var motatt ved sykehuset. Det viste seg å være vanskelig og tidkrevende å få utlevert navnelister fra andre sykehus, da disse påberopte seg taushetsplikt. Dette bidro til at politiet først utpå natten lyktes med å framskaffe fullstendige navnelister over skadde som var innlagt på øvrige sykehus.⁸⁶

På Sundvolden Hotel var det til å begynne med manglende oversikt over og informasjon om overlevende, skadde og omkomne. Dette gjorde også at det oppsto vanskeligheter med driften av pårørendetelefon både på hotellet og på politiets nasjonale pårørendetelefon i Oslo. Det var videre problematisk at de pårørende selv måtte lete opp telefonnumre til de ulike sykehusene og ringe rundt til hvert enkelt sykehus for å oppspore og få informasjon om familiemedlemmene sine.

Helsepersonells taushetsplikt

Det følger av helsepersonelloven § 21 at helsepersonell skal hindre at andre får tilgang eller kjennskap til opplysninger om folks legems- eller sykdomsforhold eller andre personlige forhold som de får vite om i egenskap av å være helsepersonell.⁸⁷ Helsedirektoratet antar, i sin fortolkning av regelverket, at opplysninger om innleggelse på sykehus som utgangspunkt må betraktes som taushetsbelagte opplysninger overfor andre enn pårørende. Det betyr at helsepersonell må ha samtykke fra pasient eller pårørende for å kunne utlevere slike opplysninger til andre, herunder til politiet, i en konkret situasjon.⁸⁸ Det finnes imidlertid unntak fra taushetsplikten som i særlige situasjoner gir helsepersonell rett eller plikt til å utlevere opplysninger også til andre.

Taushetsbelagte opplysninger kan utleveres når samtykkekompetent pasient over 16 år samtykker til utlevering, jf. helsepersonelloven § 22

første ledd. Et samtykke kan være skriftlig eller muntlig, og etter omstendighetene også stilltende. Dersom en pasient over 16 år ikke er i stand til å samtykke, for eksempel på grunn av alvorlig skade, kan nærmeste pårørende gi samtykke til at helsetjenesten/helsepersonell utleverer opplysninger om vedkommende, jf. § 22 tredje ledd. Dersom helsepersonellet ikke selv får gitt opplysningene til pårørende, må det som regel kunne presumeres⁸⁹ et samtykke fra pasienten til at politiet kan få utlevert tilstrekkelig med opplysninger til å kunne informere pårørende om innleggelsen.

I tilfeller der pasienten er under 16 år, skal foreldrene gi samtykke til at helsepersonell utleverer opplysninger om barnet, jf. § 22 annet ledd. I tilfeller der helsepersonell ikke får gitt opplysningene til foreldrene selv, må det på tilsvarende måte kunne presumeres samtykke fra foreldrene, slik at politiet kan få utlevert tilstrekkelig med opplysninger til å kunne informere foreldrene om innleggelsen.⁹⁰

På formiddagen 23. juli ble Helse Sør-Øst varslet i en e-post fra Helsedirektoratet om at helsepersonelloven § 22 og presumert samtykke kunne være grunnlag for å utlevere navn på sykehusinnlagte til politiet i den hensikt å varsle pårørende.⁹¹ Kommisjonen er enig i denne vurderingen fra Helsedirektoratet. I situasjoner som den vi hadde 22/7, må sykehus kunne utlevere navn på skadde til politiet, og det må kunne presumeres samtykke i slike tilfeller.

Det er også flere unntaksbestemmelser fra taushetsplikten i helsepersonelloven som kunne vært aktuelle i forbindelse med katastrofesituasjonen 22/7. Helsepersonelloven § 31 gir helsepersonell en plikt til å varsle politi eller brannvesen dersom varsling «er nødvendig for å avverge alvorlig skade på person eller eiendom». Bestemmelsen omfatter også å avverge at en allerede inntrådt skade forverres til en alvorlig skade dersom det ikke varsles. Helsepersonell gis også rett til å utlevere opplysninger etter helsepersonelloven § 23 nr. 4 «når tungtveiende private eller offentlige interesser gjør det rettmessig å gi opplysningene

⁸⁶ Helsedirektoratets rapport, s. 63, 22JK, j.post 533.

⁸⁷ Lov av 2. juli 1999 nr. 64, *Lov om helsepersonell mv.* (helsepersonelloven).

⁸⁸ Juridisk notat, Helsedirektoratet til 22. juli-kommisjonen, «Helsepersonell og taushetsplikt», 21. mai 2012, 22JK, j.post 580.

⁸⁹ Å presumere et samtykke vil si å legge til grunn eller anta at det foreligger et samtykke.

⁹⁰ Et presumert samtykke må også sees i lys av at helsepersonell har en selvstendig informasjonsplikt til foreldre/pårørende om barns/pårørendes helsetilstand, jf. lov av 2. juli 1999 nr. 63, *Lov om pasient- og brukerrettigheter* (pasient- og brukerrettighetsloven) §§ 3-3 og 3-4.

⁹¹ Vedlegg til juridisk notat, Helsedirektoratet til 22. juli-kommisjonen, «Helsepersonell og taushetsplikt», 21. mai 2012, 22JK, j.post 580.

videre». Helsedirektoratet framholder i sin rapport at vilkåret i helsepersonelloven § 31 vil kunne være oppfylt i katastrofesituasjoner, og at helsepersonell da vil ha en opplysningsplikt. Helsedirektoratet begrunner dette med at «i en katastrofesituasjon med mange savnede er det viktig for politiet å vite om noen fortsatt er savnet eller ikke, for å kunne lete etter de som faktisk er savnet, samtidig som de ikke binder opp ressurser ved å lete etter personer som ikke er savnet lenger».⁹² Kommisjonen er enig i denne vurderingen.

Helsepersonellovens bestemmelser om taushetsplikt, samtykke, opplysningsrett og opplysningsplikt er bestemmelser som er gjenstand for et visst skjønn, og bestemmelsenes rekkevidde må vurderes konkret ut fra den enkelte situasjonen. I noen tilfeller er det rom for at et samtykke fra pasienten, eventuelt fra pasientens foreldre, kan presumeres. Loven gir også sykehus og helsepersonell i noen tilfeller en plikt, eventuelt en rett, til å utlevere opplysninger som navnelister over pasienter etter en katastrofehendelse. Kommisjonen mener det er av stor betydning at sykehus og helsepersonell oppfyller pliktene og bruker mulighetene de har etter eksisterende lovverk, til å utlevere opplysninger i krisesituasjoner som den vi hadde 22/7. På bakgrunn av dette anbefaler kommisjonen at det tas initiativ til en grundig gjennomgang av taushetsbestemmelsene i helselovgivningen i forbindelse med håndteringen av katastrofesituasjoner.

9.5 Identifisering av de omkomne

Organisering

De siste 25 årene har Norge vært rammet av store hendelser med mange omkomne omtrent hvert femte år. Det er viktig at undersøkelsen og identifiseringen av de døde skjer verdig og raskt. Ut fra erfaringer i andre land med tragiske forvekslinger i forbindelse med katastrofer er det også meget viktig at identifiseringen er korrekt og basert på teknisk verifikasjon.

Identifisering av omkomne, samt underretting av de etterlatte, er politiets ansvar. Siden 1975 har det eksistert en Identifiseringsgruppe (ID-gruppe) som ligger under Kripas, og som har ansvaret for identifiseringsarbeidet i forbindelse med katastrofer.⁹³

Etter angrepene 22/7 ble de omkomne undersøkt og identifisert av ID-gruppen i Kripas i løpet av seks dager. Hvordan ble det krevende identifiseringsarbeidet gjennomført og organisert? Hvordan ble de etterlatte ivaretatt i denne perioden?

Identifiseringen etter 22/7

Lederen for ID-gruppen i Kripas hørte om bombeeksplosjonen i Oslo på radio på vei hjem fra arbeid. Han dro tilbake til arbeidsplassen, og ID-gruppens medlemmer ble mobilisert. På kvelden 22/7 ble det etablert ID-sentral ved Kripas og mottak av AM-informasjon ble igangsatt (AM = ante mortem, som betyr «før døden»; opplysninger om de døde innhentet fra de pårørende, tannlege, sykejournaler med mer). På morgenen 23. juli dro ID-gruppens leder, nestleder og AM-koordinator til Sundvolden Hotel. AM-koordinatoren ble der i de fire påfølgende dagene. ID-gruppens første informasjonsmøte for de pårørende ble holdt på formiddagen 23. juli.⁹⁴ Hensikten med møtet var å informere om identifiseringsprosessen og klargjøre behov og forventninger knyttet til identifiseringen av de drepte. ID-gruppen ved AM-koordinator og nestleder tok, sammen med mannskaper fra Nordre Buskerud politidistrikt, ansvar for innhenting av AM-opplysninger fra de pårørende på Sundvolden. Det ble også etablert pårørendekontakter i alle politidistriktene der ID-gruppen, sammen med pårørendekontakten i Oslo politidistrikt, koordinerte innhenting av AM-opplysninger fra de øvrige pårørende.⁹⁵

Kriminalteknikerne kom i gang med åstedsarbeidet i regjeringskvartalet cirka kl. 18.30 den 22/7. Etter hvert som undersøkelsene på åstedet ble avsluttet, ble de døde transportert fra Oslo sentrum til Rikshospitalet. På Utøya begynte kriminalteknikerne med åstedsundersøkelser lørdag, og de døde ble fraktet til Oslo for obduksjon og identifisering. Den siste avdøde ble transportert vekk fra øya søndag kveld.

⁹³ ID-gruppen ble opprettet ved kongelig resolusjon av 25. april 1975. Gruppen består av én formann, fem rettsmedisinere og fem rettsodontologer. Kriminaltekniker, rettsgenetiker, AM-koordinator og regionale ID-ledere fra tre politidistrikter er også knyttet til gruppen. ID-gruppen håndterer årlig 100–150 saker. ID-gruppen legger til grunn Interpols standard for sitt arbeid. Jf. Notat, Kripas, «Identifiseringsarbeidet i forbindelse med hendelsene 22.7.2011.», 22JK, j.post 542 og Kripas 22. juli 2011 Evaluering, s. 26.

⁹⁴ Forklaring fra Kripas' ID-gruppe 19. april 2012.

⁹⁵ Jf. Notat, Kripas, «Identifiseringsarbeidet i forbindelse med hendelsene 22.7.2011.», 22JK, j.post 542 og Kripas 22. juli 2011 Evaluering, s. 28.

⁹² Helsedirektoratets rapport, s. 64, 22JK, j.post 533.

Det store antallet omkomne gjorde det umulig å undersøke alle ved Folkehelseinstituttets avdeling for rettspatologi og klinisk rettsmedisins lokaler på Rikshospitalet. Det var nødvendig med improvisert tilleggskapasitet for kjøling, noe som ble anskaffet med god hjelp fra eksterne firmaer samme kveld og natt til 23. juli. Selve arbeidet med de døde ble lokalisert til avdeling for rettspatologi og klinisk rettsmedisin, Rikshospitalet, og anatomisk institutt ved UiO.⁹⁶ Det rettsgenetiske arbeidet ble utført ved Folkehelseinstituttets avdeling for familiegenetikk.⁹⁷

I løpet av lørdagen startet likundersøkelsene og identifiseringsarbeidet. Identifiseringen skjer ved at informasjon fra likundersøkelsen (fingeravtrykk, særkjennetegn, tenner, eiendeler, DNA med mer) sammenlignes med opplysningene (AM) som er samlet inn fra/via de pårørende. Dette innebærer inngående kontakt med de pårørende med påfølgende innhenting av tannlegejournaler, legejournaler, DNA med mer. Dette tar tid, og kontakten med de pårørende krever kunnskap om ID-prosessen. Etter 22/7 var den første identifiseringen klar søndag 24. juli, den siste torsdag 28. juli.⁹⁸

ID-gruppen i Kripas har ingen formell rolle knyttet til håndteringen av pårørende og etterlatte. Likevel ble ID-gruppen i stor grad involvert i kontakten med de pårørende og etterlatte etter 22/7, særlig på Sundvolden Hotel. ID-gruppen opplevde at de pårørende oppsøkte og ønsket kontakt med politiet, og i særdeleshet Kripas, for å få faktainformasjon om sine savnede/drepte. Ved utgangen av lørdag 23. juli hadde rundt 500 personer fått informasjon fra Kripas om hvordan ID-prosessen skulle foregå.⁹⁹

ID-gruppen har i ettertid uttrykt ønske om å få et formelt ansvar for organiseringen av AM-innhenting – noe som per i dag er politidistriktenes ansvar. ID-gruppen mener det bør utpekes erfarne tjenestemenn som AM/pårørendekontakter i alle politidistriktene, og at disse er opplært i AM-innhenting og skolert i pårørendehåndtering.¹⁰⁰ Kommisjonen er enig i at det bør fokuse-

res mer på opplæring i AM-arbeid og pårørendehåndtering, og kommisjonen støtter ID-gruppens forslag. Kommisjonen viser her til Storbritannia og Finland, som har opprettet egne «Police Family Liaison Officers» som følger opp pårørende og etterlatte i slike situasjoner.

Kommisjonen har i sin spørreundersøkelse til de berørte fått tilbakemeldinger om at mange av de etterlatte i stor grad opplevde at politiet og Kripas i perioden 22.–24. juli ga oppdatert informasjon om situasjonen, informasjon om hva de skulle foreta seg videre i arbeidet, samt viste medfølelse for de etterlatte. I forbindelse med identifiseringen opplevde mange etterlatte i stor grad at politiet og Kripas ga informasjon på en forståelig måte, framsto som profesjonelle og bisto de etterlatte på en god måte. Kommisjonen har imidlertid også fått tilbakemeldinger fra enkelte etterlatte som opplevde at identifiseringsprosessen tok for lang tid, at det tok tid før de etterlatte fikk se den døde, og at det var mangler ved informasjonen underveis.

Det er svært viktig at riktig identitet på de drepte etableres med meget stor grad av sikkerhet. ID-gruppen legger Interpols standard til grunn i sitt identifiseringsarbeid. En grundig og trygg identifiseringsprosess kan være tidkrevende, særlig når det er mange omkomne, og identifiseringsprosessen er naturlig nok svært belastende for mange pårørende og etterlatte. Det er følgelig sentralt med erfarne og dyktige pårørendekontakter som følger opp, informerer og ivaretar de pårørende og etterlatte godt i denne prosessen. Per i dag er det ingen som formelt har ansvaret for den løpende informasjonen til de pårørende underveis i denne prosessen.

9.6 Sentrale helsemyndigheters rolle

Helsedirektoratet¹⁰¹

Den 22/7 delegerte Helse- og omsorgsdepartementet raskt ansvaret for overordnet koordinering av hele helsetjenestens håndtering til Helsedirektoratet.¹⁰² Hvordan løste direktoratet denne oppgaven?

⁹⁶ Både OUS – Ullevål og Anatomisk institutt ved Universitetet i Oslo ble vurdert som de mest aktuelle stedene for det videre arbeidet. Anatomisk institutt ved UiO ble valgt fordi lokalene sto ledig grunnet sommerferie, og det var logistikkmessig det beste alternativet.

⁹⁷ Helsedirektoratets rapport, s. 40–41, 22JK, j.post 533.

⁹⁸ Kripas 22. juli 2011 Evaluering, s. 29.

⁹⁹ Kripas 22. juli 2011 Evaluering, s. 28.

¹⁰⁰ Forklaring fra Kripas ID-gruppe 19. april 2012 og Notat, Kripas, «Identifiseringsarbeidet i forbindelse med hendelsene 22.7.2011», 22JK, j.post 533.

¹⁰¹ Helsedirektoratet er et fagdirektorat og myndighetsorgan som ligger under og blir etatsstyrt av Helse- og omsorgsdepartementet.

¹⁰² Brev, Helse- og omsorgsdepartementet til 22. juli-kommisjonen, «Håndtering av hendelsene 220711 – forespørsel om dokumentasjon» (saksnr.: 201103903-/EJBA), 9. januar 2012, 22JK, j.post 351.

Helsedirektoratet gikk over til krisestabsorganisering kl. 16.15. Da det ble klart at eksplosjonen ikke var en ulykke, men en villet hendelse, foreslåtte direktoratet seg situasjoner som i London og Madrid; terrorangrep, med fare for flere angrep. Direktoratet forsikret seg om at helsetjenesten hadde oppfattet alvorret i situasjonen og mobilisert deretter.¹⁰³

Helsedirektoratet kunne raskt fastslå at Helse Sør-Øst RHF klarte å håndtere den akutte situasjonen, og at den neste store oppgaven ville bli å sørge for psykososial støtte til de rammede. Etter tsunamien i 2004 innledet man arbeidet med å utvikle nasjonale retningslinjer for støtte til rammede etter alvorlige hendelser. «Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer» lå klar til godkjenning 22/7.¹⁰⁴ Etter terrorangrepene ble arbeidet raskt ferdigstilt og retningslinjene sendt ut til kommunene. Det understrekes i veilederen at psykososial støtte først og fremst er kommunenes ansvar, og at alle kommuner bør ha kriseteam. På kvelden 22/7 varslet Helsedirektoratet helseforetakene og fylkesmennene om at direktoratet var i beredskap, og at rapportering fra kommunene til direktoratet ville bli iverksatt.

For å skape konsensus omkring innholdet i den psykososiale oppfølgingen av rammede etter 22/7 etablerte Helsedirektoratet en samarbeidsgruppe som besto av de viktigste fagmiljøene og organisasjonene. Sammen utpekte de en ekspertgruppe som skulle gi direktoratet råd i det videre arbeidet. I tråd med likhets- og nærhetsprinsippet foreslo ekspertgruppen at alle rammede fra Utøya skulle følges opp av kontaktpersoner i sine respektive hjemkommuner, og at ansatte i regjeringskvartalet skulle følges opp av arbeidsgiver gjennom bedriftshelsetjenesten.

Helsedirektoratet påla fylkesmennene å følge opp kommunenes tiltak med hensyn til proaktiv kontakt med de rammede, utpeking av kontaktpersoner, kvalitetssikring av kontaktteltelefonnummer og rapporteringer om hvordan den praktiske støtten fungerte.

I samråd med de politiske partiene på Stortinget besluttet regjeringen å arrangere en nasjonal minneseremoni etter terrorhendelsene i regjeringskvartalet og på Utøya i august 2011. Den 19. og 20. august 2011, samt 1. oktober 2011, ble det gjennomført tilbakereiser til Utøya for overle-

vende og etterlatte.¹⁰⁵ Helsedirektoratet hadde ansvaret for å gi helsefaglige råd og organisere helsetjenestens tilbud/beredskap i forbindelse med tilbakereisene.¹⁰⁶

Høsten 2011 inviterte Helsedirektoratet til sentrale samlinger for de etterlatte. I løpet av høsten 2011 og 2012 ble det gjennomført flere samlinger for etterlatte etter ofrene på Utøya. For de etterlatte fra regjeringskvartalet ble det også arrangert kvelds- og helgesamlinger i denne perioden. Helsedirektoratet har vært vertskap for samlingene og har gjort bruk av sentrale fagmiljøer i gjennomføringen. Hovedvekten for alle samlingene har vært lagt på sorg og mestring i et lengre perspektiv, forberedelser til rettssaken og erfaringer fra rettssaken så langt.¹⁰⁷

I det offentlige regi ble det videre gjennomført 18 fylkesvise samlinger for de overlevende fra Utøya og deres nære pårørende. Søkelyset på disse samlingene lå blant annet på skolerelaterte temaer. Ansvarlige for det faglige innholdet var Regionale ressursentre om vold, traumatisk stress og selvmordsforebygging (RVTS) og Regionsentrene for barn og unges psykiske helse (RBUP) / Regionalt kunnskapssenter for barn og unge (RKBU).

Kommisjonens vurdering av Helsedirektoratets innsats

Helsedirektoratet fikk i oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet å koordinere helsevesenets somatiske og psykososiale støtteinnsats i forbindelse med hendelsene. Det overordnede bildet er at Helsedirektoratet gjennomførte et vanskelig oppdrag på en god måte. Direktoratet hadde tidlig en god risikoforståelse og forsikret seg om at helsetjenesten hadde mobilisert deretter. Når det gjelder den psykososiale oppfølgingen, viste det seg spesielt gunstig å samle de forskjellige fagmiljøene og frivillige organisasjoner innenfor psykososial støtte i én felles samarbeidsgruppe. På den måten unngikk man sprikende råd til befolkningen fra rivaliserende miljøer.

¹⁰⁵ DSB fikk i oppdrag fra JD å planlegge å gjennomføre besøkene til Utøya. Den sentrale planleggingsgruppen besto av representanter fra JD, HOD, KUD, DSB, Hdir, NBPD, Buskerud sivilforsvarsdistrikt, Kripos, AUF, Arbeiderpartiet, Røde Kors og OPD, jf. DSBs rapport *Evaluering av krisehåndteringen etter hendelsene i regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, innenfor DSBs ansvarsområder*, s. 15, 22JK, j.post 511.

¹⁰⁶ Helsedirektoratets rapport, s. 97, 22JK, j.post 533.

¹⁰⁷ Notat, HOD, «Helsedirektoratets gjennomførte tiltak. Psykososial oppfølging etter 22. juli», 22JK, j.post 581.

¹⁰³ Forklaring fra helsedirektør Larsen, 15. mai 2012.

¹⁰⁴ Helsedirektoratet (2011), *Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer*.



Figur 9.16 Båten fylt til ripa. De frivilliges innsats reddet liv.

Foto: Svein Gustav Wilhelmsen

9.7 Øvrige aktører i redningsarbeidet

Mange mennesker mistet livet eller ble fysisk skadd i angrepene på regjeringskvartalet og Utøya 22/7. Redningsarbeidet og redningsinnsatsen var betydelig ved begge hendelsene, og aktørene var mange. Redningstjenesten¹⁰⁸ iverksatte masseutrykning både i Oslo og ved Utøya, det ble utført redningsarbeid og livreddende førstehjelp på skadested og samleplasser.¹⁰⁹ Skadde ble fraktet til sykehus og legevakt for videre behandling. I etterkant pågikk det søk etter skadde og savnede, samt et omfattende opprydningsarbeid. Også det psykososiale oppfølgingsarbeidet har vært betydelig etter terrorangrepene. I tillegg til helsevese-

¹⁰⁸ Redningstjenesten defineres 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», jf. Prop. 1 S (2010–2011) fra Justis- og beredskapsdepartementet, kapittel 4.1.1.1. JD har ansvaret for redningstjenesten, og tjenesten er operativt organisert med to hovedredningsentraler og 28 lokale redningssentraler. De tre nødetatene, politi, brann og helse, utgjør hoveddelen av redningstjenesten sammen med andre offentlige etater, frivillige og private organisasjoner.

net og politiet var det også andre viktige aktører som bidro.

Frivillige fra sivilbefolkningen

Et stort antall frivillige, både enkeltpersoner og frivillige organisasjoner, deltok i innsatsen etter terrorangrepene.

Mange frivillige fra lokalbefolkning og turister i Hole kommune og på Utvika Camping hjalp ungdommer som var i livsfare ved Utøya 22/7. Disse frivillige gjorde en heltemodig innsats, og viste hvilken enorm ressurs den alminnelige mann og kvinne er i en katastrofesituasjon. Flere av dem har i etterkant også blitt tildelt Medaljen for edel dåd av kongen.

De frivillige hjelperne tok imot nedkjølte og skadde ungdommer, utførte førstehjelp, ga dem

¹⁰⁹ På skadestedet har politi, helse og brann ansvaret for å ivareta ulike oppgaver. Politiet er ansvarlig for ledelse og koordinering på skadestedet gjennom sin funksjon som innsatsleder. Oppgaven til politiet er å legge forholdene til rette slik at de andre etatene kan yte effektiv hjelp på skadestedet. Politiets innsatsleder støttes av fagleder helse og fagleder brann, jf. PBS I, s. 140–150 og JD, informasjonshefte *Den norske redningstjenesten* (G-02070 B), s. 14.



Figur 9.17 Søk i Tyrifjorden.

Foto: Fredrik Naumann/Felix Features

varme klær, pledd og varme dusjer, fraktet ungdommer til Sundvolden Hotel og sykehus, kontaktet og informerte nødetatene og viste en omsorg og medmenneskelighet som er avgjørende i en katastrofesituasjon. Flere frivillige hentet også svømmende ungdommer og ungdommer direkte fra øya med båt, og de utsatte dermed seg selv for livsfare. Frivillige strømmet til Sundvolden Hotel utover kvelden 22/7 for å hjelpe til. Totalt meldte rundt 250 frivillige seg på hotellet, herunder en mengde helsepersonell som ikke var på arbeid, men som ønsket å bidra.

De frivillige organisasjonene

Norsk Folkehjelp var en viktig aktør i Oslo og på Utøya 22/7. Personell fra organisasjonen var på Utøya da terrorangrepet startet, fordi de assisterte AUF med helse- og omsorgsressurser på sommerleiren, noe de har gjort i mange år. Flere fra Norsk Folkehjelp utførte livreddende innsats på øya denne dagen. En fra organisasjonen ble skutt under massakren da hun stilte seg foran en gjeng ungdommer for å beskytte dem. Personellet fra Norsk Folkehjelp som overlevde reddet nærmere

50 ungdommer ved å barrikadere seg i skolestua på øya, og ved å hjelpe kritisk skadde i terrenget.¹¹⁰ Senere bisto organisasjonen med å ta seg av skadde da de kom i land, og transportere dem til sykehus. Norsk Folkehjelp hjalp også til med registrering og psykososialt arbeid på Sundvolden Hotel. I ettertid har Norsk Folkehjelp blant annet bistått med å opprette lokale pårørendesentre rundt om i landet og deltatt i samarbeidsgruppen for psykososial oppfølging i Helsedirektoratet.

Røde Kors var tidlig involvert, og i Oslo bidro de med personell med førstehjelpskompetanse og ambulanseressurser. De bidro også i den psykososiale oppfølgingen, og 26 frivillige var i aktivitet, blant annet i Oslo domkirke. På Utøya bisto Røde Kors med båttransporter fra øya, søk, ambulanseressurser og psykososial støtte til rammede og etterlatte. På Sundvolden Hotel var 40–60 frivillige fra Røde Kors i aktivitet. Røde Kors' lokalforeninger hadde åpent hus rundt i landet fra 22/7 til 31. juli. Organisasjonen hadde i tillegg et telefontilbud,

¹¹⁰ Fra Frivillighetsprisen 2011 til Norsk Folkehjelp Hadeland. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kud/aktuelt/nyheter/2011/frivillighetsprisen-2011-til-norsk-folke.html?id=665518> (lesedato: 3. juli 2012).



Figur 9.18 Brann- og redningsvesenet i regjeringskvartalet.

Foto: Oslo brann- og redningsetat

ga råd og veiledning til berørte og frivillige og deltok i opprydningen på Utøya. Ved tilbakereisene til Utøya fulgte personer fra Røde Kors de rammede rundt på øya. Røde Kors deltok også i samarbeidsgruppen i Helsedirektoratet og bistod ved opprettelsen av Nasjonal støttegruppe etter 22/7-hendelsene.¹¹¹

Den frivillige organisasjonen Norske Redningshunder gjorde også en viktig innsats etter terrorangrepet på Utøya. Norske Redningshunder søkte blant annet langs stranden på fastlandssiden, på de andre øyene i Tyrifjorden og fra båt. De drev søk fram til lørdag kveld, og sto i beredskap til søndag ettermiddag. Totalt hadde de 47 hundeførere og 13 hjelpere i arbeid.¹¹²

Brann- og redningstjenesten

Brann- og redningstjenesten var involvert i aksjonene både i Oslo og på Utøya med et stort antall innsatspersonell fra totalt elleve brann- og redningsvesen og fem 110-sentraler.¹¹³

Hovedbrannstasjonen til Oslo brann- og redningsetat (OBRE), som ligger som nærmeste nabo til regjeringskvartalet, ble selv rammet av bomben i regjeringskvartalet og fikk store fysiske skader. Stasjonens kjøreporter og dører ble ødelagt, og vinduer ble blåst inn. Oslo brann- og redningsetat hadde likevel hovedansvaret for brann- og redningsvesenets innsats i regjeringskvartalet og gjorde en imponerende innsats. Bombeeksplosjonen skjedde rundt vaktskifte, og dermed var en innsatsstyrke på cirka 150 personer tilgjengelig på dette tidspunktet. I tillegg ble OBRE bistått av fire andre brannkorps som bidro med innsatspersonell i regjeringskvartalet eller med å dekke opp

¹¹¹ Jf. Helsedirektoratets rapport, s. 85, 22JK, j.post 533.

¹¹² Norsk Luftambulans, Magasin, 34. årgang, 03/11 s. 11.

¹¹³ DSBs rapport, s. 19, 22JK, j.post 511.

beredskapen andre steder i byen.¹¹⁴ OBREs utrykningsleder tok seg til skadestedet til fots og var der allerede kl. 15.29. Til tross for vanskeligheter med å få brannbiler ut fra hovedbrannstasjonen på grunn av materielle skader var tre brannbiler klare til innsats kl. 15.34. I første fase arbeidet mannskapene fra brann- og redningstjenesten med livreddende førstehjelp, og bilene ble brukt til å transportere skadde personer. Videre omfattet brannvesenets innsats på skadestedet brannslukking, søk i bygninger, teknisk redning og sikring av skadested. På det meste var cirka 70 mannskaper fra brann- og redningstjenesten i innsats samtidig ved regjeringskvartalet.

På og ved Utøya hadde Ringerike brann- og redningstjeneste (RBR) hovedansvaret for etatens innsats. RBR fikk støtte av sju andre brannvesen i dette arbeidet, og til sammen var cirka 100 brannmannskaper i innsats på og ved Utøya.¹¹⁵ Innsatsen omfattet vakthold, sikring av skadested, overflatesøk, søkning, transport og mottak av skadde og evakuerte, samt bistand til helsevesenet med å få skadde på bårer og inn i ambulanser og busser. I tillegg bisto brann- og redningstjenesten med transport av politiets innsatspersonell. Brannvesenet hjalp også politiets kriminalteknikere, deltok i søk på og rundt øya de etterfølgende dagene og bidro med tauredningsgrupper.

Sivilforsvaret

Sivilforsvaret er en forsterkningsressurs for redningstjenesten ved katastrofehendelser, og viste seg nyttig den 22/7. I Oslo bisto Sivilforsvaret med reparasjon og klargjøring av hovedbrannstasjonen i sentrum etter bombeeksplosjonen, opprydning, veiledning av publikum, vakthold og bistand til politiet. Sivilforsvaret satte også opp telt, lys og annet utstyr, samt hadde tilsyn med utstyr.¹¹⁶

I forbindelse med hendelsen på Utøya hjalp Sivilforsvaret til med trafikkdirigering, tok imot personer som kom i land, drev vakthold og sik-

ring, mottak og registrering av overlevende og pårørende på Sundvolden Hotel, opprydning, skjerming av berørt personell, samt sortering og tilbakelevering av eiendeler til overlevende, pårørende og etterlatte. Sivilforsvaret bidro videre med telt, lys, varme og ulltepper, og de bisto ved planleggingen og gjennomføringen av besøkene på Utøya 19. og 20. august 2011.¹¹⁷

Forsvaret

Forsvaret var også involvert i helse- og redningsinnsatsen 22/7.¹¹⁸ Luftforsvaret har ansvar for helikopterressurser som inngår i den nasjonale redningstjenesten (Sea King-helikoptre). Disse helikopterressursene ble benyttet på forskjellige måter 22/7. Redningshelikopteret som står på Rygge, ble alarmert etter bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet. Helikopteret ble flydd til Oslo og sto i beredskap der for transport av skadde til andre sykehus i tilfelle det skulle bli behov for det. Helikopteret ble senere, sammen med et redningshelikopter fra Ørland, forflyttet til mottaksplassen ved Utøya. Her bisto personellet med mottak og triage av evakuerte fra øya, og sto klar til å frakte store mengder hardt skadde i tilfelle det skulle bli nødvendig. Sea King-helikoptrene kan frakte inntil ti bårer hver. Forsvaret stilte også andre helikoptre i beredskap, bisto politiet med bombeekspertise samt vakthold og sikring i Oslo sentrum.

9.8 Hva om ...?

Hva om tidspunktene for terrorangrepene hadde vært andre? Hva om angrepene hadde inntruffet et annet sted i landet? Hva om omfanget hadde vært større og antall pasienter vesentlig høyere? Hadde helsevesenet hatt beredskap til å takle det?

Helseledelsen på samleplatsen på Elstangen la planer for å håndtere 110 hardt skadde i løpet av 60 minutter med triage og transport.¹¹⁹ Det var følgelig en beredskap på samleplatsen til å ta i mot atskillig flere pasienter enn de som kom dit 22/7. Det ble god flyt i arbeidet, fordi de skadde ankom i puljer. I andre masseskadesituasjoner, der samleplatsen kan legges mye nærmere selve skadestedet, vil tilstrømmingen av skadde bli ras-

¹¹⁴ Nedre Romerike brann- og redningsvesen, Søndre Follo brannvesen, Nordre Follo brannvesen og Asker og Bærum brannvesen bidro enten som innsatspersonell eller for å dekke opp beredskapen andre steder i byen, jf. DSBs rapport, s. 29. Videre involverte hendelsen Oslo 110-sentral, Alarmsentralen Brann Øst, Asker og Bærum 110-sentral og Romerike 110-sentral.

¹¹⁵ Jevnaker brannvesen, Modum brannvesen, Drammensregionens brannvesen IKS, OBRE, Kongsberg brann- og redningsetat, Gjøvik brannvesen og Asker og Bærum brannvesen, jf. DSBs rapport, s. 38, 22JK, j.post 511.

¹¹⁶ Jf. *Innsatsrapport nr. 185* fra Sivilforsvaret Oslo og Akershus, 22JK, j.post 444 og DSBs rapport, s. 60, 22JK, j.post 511.

¹¹⁷ Jf. *Innsatsrapport nr. 174* fra Sivilforsvaret Buskerud, 22JK, j.post 444 og DSBs rapport, s. 61, 22JK, j.post 511.

¹¹⁸ KAMEDO-rapport 98, i delen «Åtgärder», «Övriga aktörers åtgärder».

¹¹⁹ Forklaring fra luftambulanselager 29. februar 2012.

kere. Samleplassarbeidet må da organiseres annerledes.

Det var mye ubrukt kapasitet på de øvrige sykehusene innenfor OUS og i omliggende helseforetak. Disse kunne avlastet Ullevål i større grad dersom antall pasienter hadde vært høyere. Traumesenteret på Ullevål anslår at de kan ta imot et hundretall hardt skadde før de behøver å dirigere noen over til andre traumesentre.¹²⁰ Den 22/7 ble Ullevåls kapasitet aldri utfordret.

Ringerike sykehus er et eksempel på at mindre og lokale sykehus har kompetanse til å stabilisere og behandle alvorlig skadde pasienter i en kritisk situasjon før transport til sentrale traumesentre. Bevisst satsing på kompetanse, regelmessige øvelser og oppdaterte beredskapsplaner er imidlertid viktig for at lokale sykehus rundt om i landet skal kunne utvikle og opprettholde en slik kompetanse til enhver tid. Ringerike sykehus mottok flere og mer alvorlig skadde pasienter enn triagen skulle tilsi, og kommisjonen mener sykehuset besto prøven med glans. Ved store katastrofer i mer grissgrendte deler av landet må lokalsykehusene være forberedt på å håndtere utfordringer av samme størrelsesorden.

I Oslo var legevaktens innsats betydningsfull og understreker viktigheten av at legevaktstjenesten kan brukes både i behandlings- og avlastningsøyemed. Dette har overføringsverdi også til andre landsdelers legevaktstjenester.

Terrorangrepene inntraff midt i sommerferien. Likevel var det tilstrekkelig med redningsressurser, herunder ambulanser og ambulanselikoptre, og helse- og redningstjenesten mobiliserte raskt. Eksplosjonen i regjeringskvartalet skjedde midt i vaktskifte på sykehus og legevakt, noe som gjorde at det var mange ansatte på eller i nærheten av arbeidsplassene. I tillegg strømmet helsepersonell frivillig til jobb da de hørte om hendelsen, noe som viser arbeidsmoral og innsatsvilje. Dette tyder på at helse- og redningstjenesten kunne mobilisert raskt og hatt nok ressurser også på et annet tidspunkt av året og døgnet.

Medisinsk utstyr var det heller ingen mangel på 22/7. Dette hadde først og fremst årsak i den store tilstrømningen av ambulanser som medbrakte sitt vanlige utstyr. Noen ambulanser tok med ekstraustyr fra sine baser, inklusive katastrofebårer, som viste seg meget nyttige. Helseekspressene ble også brukt til å frakte utstyr. Man kan lett se for seg scenarier andre steder i landet der tilgangen på ambulanser er mye vanskeligere, og hvor det medisinske utstyret fort kan ta slutt i en masseskadesi-

tuasjon. Etter utviklingen av Siviltforsvarets beredskapslagre har sentrale helsemyndigheter imidlertid bygd opp lagre av medisinsk katastrofeutstyr på Gardermoen. Dette er primært ment for utenlandsoppdrag, men kan også brukes innenlands. Ved katastrofer andre steder i landet vil det likevel ta noe tid før dette utstyret kan nå fram til katastrofeområdet, og helsetjenesten regionalt må ha tilstrekkelig utstyr til å dekke behovene i mellomtiden.

9.9 Avslutning

De involverte virksomhetene i helse- og redningstjenesten har selv utført en rekke evalueringer etter 22/7 som kommisjonen har referert til og brukt som bakgrunnsinformasjon i denne rapporten. Helsedirektoratet har også sammenstilt en samlet evaluering av helsetjenestens innsats. Egevalueringene har identifisert en rekke forbedringspunkter, og tjenestene har tatt fatt i arbeidet med å planlegge og implementere endringer. Kommisjonen vil begrense seg til noen overordnede læringspunkter og de anbefalingene som springer ut av dem, både for helsetjenesten selv og for andre instanser som kan lære av dem.

Læringskultur, ledelse og øvelser

Kommisjonen vil framholde at helsevesenets innsats 22/7 er preget av en god læringskultur. Alle virksomheter innenfor helsevesenet har en internkontrollplikt, der avviksbehandling skal sørge for at man lærer av feil så de ikke skal gjenta seg.¹²¹ Aktørene i den akuttmedisinske kjeden har også plikt til å gjennomføre regelmessige øvelser,¹²² både hver for seg og sammen. Tjenestene fokuserer på læring av øvelsene, og egevalueringer gjennomføres etter kritiske hendelser. Det er også utgitt gjennomarbeidede nasjonale retningslinjer på relevante områder. Mye av dette har overføringsverdi til andre etater.

Situasjonsforståelse, gjennomføringsevne og rolleforståelse

Den 22/7 valgte helsevesenet å krisemaksimere på et tidlig tidspunkt. Verste fall-scenarier ble oppstilt, og beredskap og mobilisering innrettet

¹²¹ Forskrift av 20. desember 2002 nr. 1731, *Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten*.

¹²² Forskrift av 18. mars 2005 nr. 252, *Forskrift om krav til akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus* og forskrift av 23. juli 2001 nr. 881, *Forskrift om beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid*.

¹²⁰ Forklaring fra beredskapssjef ved OUS 29. februar 2012.



Figur 9.19 Helsepersonell, politi og Siviltforsvaret fra Øvelse Oslo 2006.

Foto: Fredrik Naumann/Felix Features

deretter. Spørsmålet om hva som kan føre til kødannelser, ble stilt, og mulige «flaskehals» ble eliminert før de rakk å oppstå. Oppmerksomhet rundt dette blant ledelse og personell var sentralt.

Kommisjonen slår fast at det også ble utvist stor gjennomføringsevne i den uoversiktlige situasjonen som oppsto. Oppgaver ble fordelt på en adekvat måte, og det var en klar rolleforståelse mellom ledelse og personell og personellet imellom. Gode ledere minnet sine hardt belastede medarbeidere om at dette var det samme som de gjør til daglig – bare i mye større skala.

Ressurser og ressursforflytting

Helsetjenesten er et stort system med mange ressurser. Den 22/7 benyttet tjenesten seg av sin mulighet til ressursforflytting. Systemet består av mange aktører, men som likevel har utviklet en fleksibilitet som innebærer myndighet til å forflytte ressurser og disponere ressurser på en adekvat måte.

Systemets innebygde fleksibilitet, der ressurser kan forflyttes både horisontalt og vertikalt, gir stor evne til å mobilisere. Den 22/7 var det aldri mangel på ressurser. Selv om ressursystemet er fleksibelt, ble også ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet, som er retningsgivende for arbeidet med beredskap og krisehåndtering, fulgt av helse- og redningstjenesten den 22/7. Det ble imidlertid gjort adekvate og gode tilpasninger i henhold til planverket, blant annet ved at OUS overtok den operative koordineringsrollen av de regionale ressursene og AMK Oslo/Akershus overtok som regional AMK-sentral.

Erfarne helsearbeidere ble brukt på de vanskeligste og mest kritiske områdene. For eksempel var det erfarne anestesileger og traumekirurger som gjennomførte triagen av pasienter på samlesteder og akuttmottak, og erfarent ambulansepersoneell som var operative ledere. Mye helse- og redningspersonell kom frivillig på arbeid, også før de ble innkalt.

Kommunikasjon og samarbeid

Varsling, informasjon og kommunikasjon er sentralt i krisesituasjoner.

I motsetning til i politiet har de fleste ambulanser installert PC-er i kjøretøyene slik at de kan motta oppdragsinformasjon elektronisk og statusrapportere tilbake til AMK-sentralen. Dette er viktig for kommunikasjon med og styring av ambulanseressursene.

Utbedring av IT-systemer for AMK-sentralene og ulike aktørers tilgang til Nødnettet er av stor betydning for arbeidet med en god krisehåndtering i framtiden. Det er også viktig at nødetatene lærer seg å bruke Nødnettet og utnytte de funksjonalitetene som finnes for felles situasjonsoppdateringer i Nødnettet. Ved katastrofer er det også viktig med effektive automatiske innkallingssystemer for personell og internvarslingssystemer som er effektive og funksjonelle. I de delene av helse-tjenesten der dette ikke allerede er etablert, er det kommisjonens syn at dette bør innføres snarest.

Videre må nødetatene ha en felles rolleforståelse i krisesituasjoner. Kommisjonen mener derfor at et felles planverk med definisjoner av de forskjellige funksjoner og roller i redningsarbeid og på skadested bør tydeliggjøres. Planverket kan også danne utgangspunkt for felles opplæring av nødetatenes personell i skadestedsarbeid. De forskjellige etatene må i tillegg øve sammen, blant annet på situasjoner der full sikkerhet for personellet ikke kan garanteres.

Kommunikasjon mellom de forskjellige nødetatene er også viktig for å kunne formidle en felles situasjonsforståelse som grunnlag for de beslutningene som tas innenfor den enkelte etat. 22/7 var det mangelfull kommunikasjon mellom helse og politi. Denne kommunikasjonssvikten førte til en unødig forsinket framrykning av helsepersonell, uten at kommisjonen vil hevde at det fikk fatale konsekvenser i den konkrete situasjonen.

Aktivt forhold til planverk

Innsatsen 22/7 viser at helsevesenet har et aktivt forhold til planverket sitt. De omfattende og gjennomarbeidede beredskapsplanene på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå ble i stor grad fulgt. Dette bidro blant annet til en klarhet med hensyn til hva som var ledelsens / stabens oppgaver, samt en

naturlig fordeling av oppgaver helsepersonell imellom. Helsevesenets egevalueringer konkluderer med at beredskapsplanene har fungert tilfredsstillende, og i etterkant har det vært gjort bare mindre justeringer i planene.

Det er et poeng at et godt planverk i seg selv ikke er nok. Man kan aldri planlegge for alle mulige hendelser. Kommisjonen vil framholde at beredskapen fungerte godt også på grunn av handlekraft, improvisasjon og samarbeidsevne og -vilje på tvers av nivåer og lokalisasjoner. Samarbeidet med frivillige hjelpere var også helt avgjørende, og beredskapsplanene bør inkludere hvordan frivilliges innsats best kan benyttes i en katastrofesituasjon.

Samspill mellom det lokale og det sentrale

Innenfor helse- og redningstjenesten viste 22/7 et godt og viktig samspill mellom den lokale generalistkompetansen og den sentrale spesialiserte. Lokale tilbud som Ringerike sykehus og legevakten i Oslo sentrum hadde en betydningsfull rolle, både i behandlingen og som avlastning for traumesenteret på Ullevål sykehus. En viktig forutsetning for at dette fungerte, var en korrekt og effektiv sortering av pasienter. Den gode triagen på samle plassene som fordelte pasienter mellom sykehusene og til legevakten, var derfor av stor betydning 22/7. Folks tillit til «lavterskeltilbud» som legevakten og det at så mange tok seg dit på egen hånd, var også en suksessfaktor denne dagen. Innsatsen fra de frivillige ved Utøya og opprettelsen av pårørendesenteret på Sundvolden Hotel var også lokal innsats med lokal regi som var avgjørende faktorer 22/7, og som i stor grad bidro til at helse- og redningsaksjonen ble vellykket.

Alle katastrofer skjer i en kommune, og samspeillet mellom det kommunale og det spesialiserte tjenesteapparatet blir viktig i håndteringen av enhver katastrofe. Norge er et langstrakt land, og organisering og samarbeidsrelasjoner må tilpasses lokale forhold. De løsningene man foreskriver på nasjonalt nivå, må kunne fungere lokalt.

Noen katastrofer er så omfattende at det profesjonelle apparatet ikke kan takle dem alene. Dugnadsinnsats fra frivillige, som den vi erfarte 22/7, vil derfor være en helt nødvendig ressurs også i senere krisesituasjoner. Denne ressursen må det profesjonelle apparatet vite om, verdsette og bruke på beste måte.

Kapittel 10

Krisehåndteringen i regjeringsapparatet, Forsvaret og PST

10.1 Introduksjon

Terrorangrepet mot regjeringskvartalet 22/7 var et alvorlig anslag mot den norske statsmakten. Det ble tidlig klart at de funksjoner som utøves av statsministerens kontor og de rammede departementene, måtte videreføres i andre kontorer utenfor regjeringskvartalet.

Å skaffe til veie alternative lokaler representerte i seg selv en enorm logistisk og sikkerhetsmessig utfordring. Like utfordrende fra et styringsperspektiv var at flere av departementenes kommunikasjonssystemer ble satt ut av spill, og at store mengder sakspapirer som befant seg i departementskontorene, var gått tapt eller blitt utilgjengelige.

Fra første stund var det klart at den administrative og politiske ledelse sto overfor en eksepsjonell utfordring, der man på én og samme tid skulle ivareta egne ansatte, lede krisehåndteringen og videreføre sentralforvaltningens funksjoner med sikte på en snarlig gjenopprettelse av normal drift. De påfølgende massedrapene på Utøya gjorde den allerede svært vanskelige situasjonen enda mer krevende, både på grunn av massakrens omfang og fordi mange ansatte hadde kjente og kjære blant dem som befant seg på øya.

Hvordan taklet myndighetene de utfordringene som terrorhandlingene stilte dem overfor? Besto det nasjonale krisehåndteringsapparatet prøven? Var man rustet til å mestre flere angrep?

Før kommisjonen ser nærmere på disse spørsmålene, må vi si litt om hva som, fra et krisehåndteringsperspektiv, kjennetegnet terrorangrepene 22/7.

10.2 En nasjonal krise ulik alle andre

Det finnes mange slags kriser og nesten like mange definisjoner på hva en krise er.¹ Ifølge en ledende internasjonal ekspert, professor R. Arjen Boin, utgjør krisen en alvorlig trussel mot grunnleggende samfunnsstrukturer – eller mot sentrale

verdier knyttet til sikkerhet, velferd, liv og helse – som krever en rask reaksjon under stor grad av usikkerhet.²

I en *nasjonal krise* står man overfor en situasjon der verdier og funksjoner av kritisk betydning for samfunnet er truet, og der håndteringen overskrider kapasiteten og kompetansen til den etat eller myndighet som i utgangspunktet har ansvaret.³

Kriser kjennetegnes ved at de kommer uventet og utvikler seg raskt og uforutsigbart. Enhver krise har sitt eget unike forløp. Felles for de fleste er likevel at det er mange aktører involvert, at aktørene opplever at viktige interesser står på spill, og at det haster med å få kontroll over situasjonen, samtidig som den regulære beslutningsprosessen ikke fungerer eller framstår som uhenningsmessig. Krisehåndteringen kompliseres dessuten av at det er krevende å framskaffe eksakt og pålitelig informasjon, samtidig som det er stor interesse og pågang fra mange hold, ikke minst fra mediene.⁴

Terrorhandlingene 22/7 utløste en villet menneskeskapt krise.⁵ Slike kriser kan være av ulikt omfang og ulik alvorsgrad. Under den kalde krigen lå vekten på *sikkerhetspolitiske kriser*, det vil si kriser der nasjonens territoriale integritet, politiske suverenitet eller økonomiske livsgrunnlag utfordres av fremmed makt eller andre internasjonale

¹ Sårbarhetsutvalget definerte krise som en uønsket hendelse med potensial til å true viktige verdier og svekke en organisasjons evne til å utføre viktige funksjoner. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) opererer med et utvidet krisebegrep som sier at en virksomhet er i krise når det oppstår en situasjon som truer eller kan true virksomhetens kjernevirksomhet og/eller troverdighet. NOU 2000: 24 – *Et sårbart samfunn*, 2.3.3; DSB (2001), *Informasjonsberedskap og strategisk krisekommunikasjon*, s. 8.

² Sitert i Fimreite, Lægreid og Rykkja, «*Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering*», s. 13–14.

³ PBS I, s. 25–26; DSB (2001), *Informasjonsberedskap og strategisk krisekommunikasjon*, s. 7–8.

⁴ Fimreite, Lægreid og Rykkja, «*Organisering for samfunnssikkerhet og krisehåndtering*», s. 14; PBS I, s. 25; DSB (2001), *Informasjonsberedskap og strategisk krisekommunikasjon*, s. 7–8.

nale aktører uten at det nødvendigvis dreier seg om et militært angrep i tradisjonell forstand.⁶ Ved sikkerhetspolitiske kriser vil Forsvaret stå sentralt i håndteringen av krisen, alene eller i samvirke med allierte militære styrker.

Etter den kalde krigen har søkelyset forflyttet seg mot det vi her har kalt *nasjonale kriser*, det vil si kriser der vitale samfunnsfunksjoner og viktige fellesverdier er truet, uten at nasjonens sikkerhet og suverenitet står på spill. I slike kriser vil de sivile myndigheter, med politiet, helsevesenet og redningsetatene i spissen, ha hovedansvaret for å avverge eller bekjempe trusselen.

Et særtrekk ved hendelsene 22/7 var at krisen inntrådte momentant, uten forutgående varsel og eskalering. Krisen var spesiell også ved at store deler av det administrative apparatet som normalt skal håndtere kriser på nasjonalt nivå, *selv* var rammet av og utgjorde et mål for terrorangrepet. Dette gjorde at både den umiddelbare responsen og den påfølgende sentrale krisehåndteringen ble særdeles utfordrende. Et tredje særtrekk var den korte varigheten: den akutte krisen ble av mange ansett som over da gjerningsmannen ble arrestert – eller i alle fall da det etter de innledende avhørene av ham den 22. og 23. juli ble klart at han sannsynligvis var alene om ugjerningene. Til sammen bidrar disse faktorene til å forklare et fjerde kjennetegn ved 22/7, nemlig at krisehåndteringen i stor grad var etatsstyrt, og at få viktige beslutninger ble avgjort på strategisk myndighetsnivå.⁷

Problemstillinger og spørsmål

Regjeringen og departementene utgjør det øverste strategiske nivået for håndtering av ekstraordinære hendelser og kriser. Fordi disse gjerne berører flere samfunnssektorer og håndteringen derav faller inn under flere statsråders ansvarsområder, er det etablert et apparat – eller, om man vil, en administrativ struktur – som skal bidra til en koordinert og effektiv krisehåndtering på strategisk nivå. Per 22/7 var den norske krisehåndteringsstrukturen, som det øvrige samfunnsikker-

hets- og beredskapsarbeidet i Norge, tuftet på tre hovedprinsipper: *ansvarsprinsippet*, *likhetsprinsippet* og *nærhetsprinsippet*. I tillegg legger krisehåndteringsstrukturen til grunn at den enkelte statsråd er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for det saksområde vedkommende er satt til å styre.⁸

Under store sektorovergrepene utfordres ansvarsprinsippet av et behov for samordning, samvirke og helhetssyn. Ansvarsprinsippet går ut på at den myndighet som har et ansvar i en normalsituasjon, også har et ansvar ved ekstraordinære hendelser.⁹ Det er ikke gitt at én etat, eller ett departement, alene rår over den kompetanse og de ressurser og virkemidler som trengs for å håndtere utfordringene. Det må en koordinering til i forhold til andre departementer og etater, samtidig som det konstitusjonelle ansvaret for å løse oppgavene i egen sektor ikke endres. Hvordan dette dilemmaet best skal løses, har vært drøftet i flere stortingsmeldinger og offentlige utredninger.¹⁰ Fram til 22/7 valgte regjeringen å holde fast ved ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippene, samtidig som behovet for samordning og helhetssyn ble søkt ivaretatt gjennom ulike organisatoriske grep og nydannelser.

Ett slikt grep, som ble formalisert i kjølvannet av flodbølgekatastrofen i romjulen 2004, er bestemmelsen om at det i enhver større tverrsektoriell krise skal vurderes å utpeke et *lederdepartement* med hovedansvar for krisehåndteringen. Grunntanken er at det departementet som gjennom sin saksporfølje og sitt konstitusjonelle ansvar er mest berørt av krisen, også bør lede den sentrale krisehåndteringen på strategisk nivå. Ved sikkerhetspolitiske kriser vil Forsvarsdepartementet få dette ansvaret. Ved kriser i sivil sektor som krever mer enn rutinemessig innsats av politi eller andre beredskapsressurser, vil Justisdepartementet (JD) naturlig peke seg ut som lederdepartement. Ved mer tydelig sektorielt avgrensede kriser, som pandemisk influensa i 2009 eller askeskyen i 2010, vil vedkommende fagdepartement få lederansvaret.

Det kan framstå som paradoksalt at det departementet som er mest berørt av krisen, og som dermed vil ha hendene fulle med å mestre utfordringene i egen sektor, også gis hovedansvaret for

⁵ Dette i kontrast til naturskaptede kriser og ikke-intenderte menneskeskaptede kriser. Den sistnevnte kategorien kan utløses av feilhandlinger som skyldes feilbedømmelser, forsømmelser og slurv på individuelt nivå (menneskelig svikt), eller feilhandlinger som springer ut av utilstrekkelige rutiner og mangelfull beredskap i organisasjonen som helhet (systemsvikt). Ikke sjelden er det snakk om svikt på begge nivåer.

⁶ Forsvarsdepartementet (2005), *Strategisk konsept for Forsvaret i perioden 2005–2008: Styrke og relevans*, s. 23.

⁷ Referat, møter i Regjeringens kriseråd 23., 24. og 25. juli 2011, 22JK, j.post 175.

⁸ For en nærmere redegjørelse for prinsippene om ansvar, nærhet og likhet, se kapittel 5.3. For en mer inngående redegjørelse for den norske krisehåndteringsstrukturen, se Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, s. 67–71.

⁹ St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn*, s. 4.

¹⁰ Se kapittel 5.

koordinering og helhetssyn. For å støtte og avlaste lederdepartementet i samordningsrollen ble det i 2005 derfor vedtatt å etablere Regjeringens kriseråd (RKR) og Krisestøtteenheten (KSE).¹¹

RKR (nå Kriserådet) er det overordnede administrative koordineringsorganet under tverrsektorielle kriser. Rådet har fem faste medlemmer: regjeringsråden ved Statsministerens kontor, departementsråden i henholdsvis JD, Forsvarsdepartementet (FD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), samt utenriksråden i Utenriksdepartementet (UD). I tillegg kan rådet i lys av den aktuelle krisen utvides med den eller de departementsrådene som er særlig berørt. Alt etter behov vil også representanter for berørte etater eller lokale myndigheter kunne innkalles til møtene. Departementsråden i lederdepartementet leder RKR. Hvis det ikke er utpekt noe lederdepartement, ledes møtet av departementsråden i JD, som også har initiativplikt til å innkalle rådet så fremt dette ikke gjøres av andre.¹²

KSE er faglig og administrativt underlagt JD. Fram til 22/7 holdt den til i egne lokaler i første etasje i høyblokka. Man disponerte også lokaler under bakkeplan. Et av disse var avsatt til møterom for RKR. Ved alvorlige kriser skal KSE støtte opp om lederdepartementets sekretariatsfunksjon for RKR, bidra til utarbeidelse av overordnede situasjonsrapporter og til å identifisere og vurdere behov for tiltak på sentralt nivå. Enheten skal videre bidra til at det blir gitt koordinert informasjon til mediene og publikum.¹³

I dette kapittelet skal vi se på hvordan terrorangrepet i Oslo og massakren på Utøya ble håndtert av det sentrale krisehåndteringsapparatet. Vi skal også se på hvordan, og i hvilken grad, regjeringens og departementenes krisehåndtering ble understøttet av de underliggende etater som har et særlig ansvar i forbindelse med terrortrusler og terrorangrep, nærmere bestemt Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Politidirektoratet (POD), Forsvaret og Etterretningstjenesten (E-tjenesten), samt Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).

¹¹ St.meld. nr. 37 (2004–2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*, s. 28–35.

¹² SBS, mars 2011, s. I-3; St.meld. nr. 37 (2004–2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*, s. 31.

¹³ Oppdragsdokument for sentral krisehåndtering og Krisestøtteenheten 2011 pkt. 2.2, 22JK, j.post 175.

I tillegg til å gi en kortfattet redegjørelse for hvordan den sentrale krisehåndteringen forløp, tar kapittelet for seg noen utvalgte temaer som framstår som spesielt viktige med tanke på håndteringen av eventuelle nye angrep i framtiden:

- varsling, evakuering og etablering av kriseledelse
- videreføring av statsapparatets funksjoner
- informasjonstilfang og situasjonsforståelse
- utforming av krisebudskap og kommunikasjon med befolkningen
- mobilisering og bruk av Forsvarets støttekapasiteter ved terrorangrep
- sikring av viktig infrastruktur, institusjoner og samfunnsfunksjoner mot nye terroranslag
- tiltak med henblikk på læring

I den tematiske gjennomgangen vil vi berøre grunnleggende spørsmål som bidrar til å kaste lys over risikoforståelsen, beredskapstenkningen og sikkerhetskulturen på sentralt myndighetsnivå i Norge før og etter terrorhandlingene 22/7. Hvilken terrorberedskap fantes? Responderte man på terrorangrepene slik planverket la opp til, og oppfylte man den rollen man var tildelt i den nasjonale krisehåndteringen? Hadde man en adekvat situasjonsforståelse, og var de iverksatte tiltakene hensiktsmessige i forhold til den opplevde trusselen? Sist, men ikke minst: Tilsier erfaringene fra 22/7 at det kan være behov for organisatoriske, ressursmessige eller andre typer endringer for å styrke den nasjonale beredskapen og krisehåndteringen ved framtidige angrep?



Figur 10.1 De som tok seg inn i høyblokka ble møtt av massive ødeleggelser.

Foto: Espen Naumann

10.3 Apparatet for nasjonal krisehåndtering trer i funksjon

Det særegne med 22/7, fra et krisehåndterings-synspunkt, var at store deler av det apparatet som var avsatt til å lede og koordinere krisehåndteringen på regjeringens vegne, selv var rammet av terrorangrepet. Det gjaldt SMK på toppen av høyblokka, JD i etasjene nedenfor og KSE, som holdt til i egne lokaler på og under bakkeplan i samme bygg. Fordi JD pekte seg ut som lederdepartement i den foreliggende krisen og KSE var forutsatt å skulle bistå lederdepartementet og Regjeringens kriseråd (RKR), betydde dette at den forestående krisehåndteringen hadde et ytterst vanskelig utgangspunkt.

Vi skal nå se nærmere på hvordan varslingen og evakueringen av regjeringsapparatet forløp, samt hvor raskt, og i hvilken grad, SMK og de berørte departementene evnet å etablere en vel fungerende kriseorganisasjon. Dernest skal vi beskrive hvordan den sentrale krisehåndteringen, i grove trekk, forløp fra bomben smalt i regjeringskvartalet om ettermiddagen 22/7, til krisen ebbet ut om kvelden mandag 25. juli.

10.3.1 Varsling, evakuering og etablering av kriseledelse

Statsministeren og Statsministerens kontor

På grunn av fellesferien ble det ikke avholdt statsråd på Slottet fredag 22. juli, og de fleste statsråder oppholdt seg utenbys. Ved SMK øverst i høyblokka hadde 18 medarbeidere vært på jobb denne dagen, hvorav åtte fremdeles var i bygningen da bomben eksploderte. Seks ansatte evakuerte umiddelbart. En person var innestengt på arkivet og måtte hjelpes ut av redningspersonell. En ansatt befant seg i første etasje, og ble drept momentant.

Statsminister Stoltenberg arbeidet hjemme i statsministerboligen. Han skrev på en tale som han etter planen skulle holde på AUFs sommerleir på Utøya neste formiddag. Under en telefonsamtale med stortingspresident Andersen kl. 15.25 hørte han et dumpt smell.¹⁴

Politisk rådgiver Fossum Beyer, som også var til stede i statsministerboligen, var samtidig i telefonsamtale med en partifelle på partikontoret på Youngstorget. Vedkommende opplyste at vindu-

¹⁴ Forklaring statsminister Stoltenberg 15. juni 2012.



Figur 10.2 Folk på Youngstorget stirrer i vantro mot regjeringskvartalet kort tid etter at bomben smalt.

Foto: Kristine Nyborg

ene ut mot Youngstorget var knust, og at det muligens dreide seg om et angrep på Arbeiderpartiet.¹⁵

PSTs livvakter befant seg på et sted i statsministerboligen hvor eksplosjonen ikke var hørbar. Klokken halv fire ble de imidlertid varslet på telefon fra vakthavende i Departementenes service-senter (DSS). Han opplyste at det hadde funnet sted en kraftig eksplosjon i regjeringskvartalet. Omtrent samtidig, kl. 15.31, nådde seniorrådgiver Samland, som hadde befunnet seg på Statsministerens kontor da bomben smalt, gjennom til statsministeren på mobilen. Han var på vei ned trappen i høyblokka, og kunne fortelle om massive ødeleggelser.¹⁶

Etter anmodning fra livvaktene forflyttet statsministeren seg deretter til et sikkert rom i statsministerboligen.¹⁷

Stoltenberg var da allerede i gang med å ringe statsrådene for å varsle om hendelsen og forvisse seg om at de befant seg utenfor fare. Mellom kl. 15.45 og 16.00 var han i kontakt med utenriksminister Støre, justisminister Storberget og regjeringsråd Frisak, som alle var på ferie. Mens han holdt på med dette, ankom flere rådgivere, inkludert assisterende regjeringsråd Spildo. Han hadde oppholdt seg i 15. etasje i høyblokka da bomben eksploderte, og møtte opp i statsministerboligen med bandasje rundt hodet og blod på klærne.

Stadig flere medarbeidere fra Statsministerens kontor meldte seg til tjeneste i statsministerboligen. Sammen med vaktene innredet de et provisorisk kontor og møterom i trimrommet i kjelleren. Herfra ledet og samordnet regjeringen sitt arbeid i de neste kaotiske timene.

SMK har planer for utflytting og har trent jevnlig på dette gjennom årlige øvelser. 22/7 fant man det imidlertid mest hensiktsmessig å etablere seg i statsministerboligen og regjeringens representasjonsanlegg, som kombinerte god sikkerhet, tilstrekkelig møteroms- og overnattingskapasitet og nærhet til departementene.¹⁸

Justisdepartementet

I alt 102 av departementets totalt 352 medarbeidere var på jobb i regjeringskvartalet 22/7, hvorav ingen fra politisk ledelse. Av de 102 befant 44 seg i høyblokka eller dens umiddelbare nærhet da bomben gikk av. I de første timene etter eksplosjonen var den høyest prioriterte oppgaven for de med lederansvar å skaffe seg oversikt over i hvilken grad departementets ansatte var rammet. Dette ble i hovedsak håndtert ved at lederne ringte til den enkelte ansatte som etter planen skulle ha vært på jobb denne dagen.¹⁹

Justisminister Storberget var på vei til hytta i Tolga kommune, da han ble varslet av flere av sine nærmeste medarbeidere. Storberget, som også var i kontakt med JDs øverste embetsmenn og statsministeren, bestemte seg straks for å avbryte ferien. Han tok avskjed med familien på Sølentua, der han ble plukket opp av lensmannen i Engerdal, som kjørte ham til Oslo. På veien dit var han i løpende telefonkontakt med egne medarbeidere og SMK.²⁰

Departementsråd Ruud hadde sin siste feriedag, men befant seg hjemme på Langhus i Ski kommune. Han ble varslet om hendelsen av sin sønn, som ringte ham få minutter etter angrepet, og fulgte deretter nyhetsdekningen på fjernsyn. Ruud trodde først det dreide seg om en eksplosjon i VG-bygget i Akersgata, inntil det etter noe tid ble brakt på det rene at eksplosjonen hadde funnet sted like ved inngangen til høyblokka fra Grubbegata. Han bestemte seg da for å dra til FD, hvor det ville bli stilt kontorer til rådighet for JDs ledelse.²¹

Også assisterende departementsråd Østgaard var på vei til FD. Han var blitt varslet av Ruud om lag femten minutter etter eksplosjonen mens han satt på T-banen på vei hjem fra kontoret. Et kvarters tid før bomben gikk av, hadde han snakket med en av de drepte resepsjonistene i høyblokka og ønsket vedkommende god vakt. Tilbake i det utbombede regjeringslokalet fikk han opplyst av en DSS-vakt at kompetent personell var i ferd med å gjennomføre høyblokka på jakt etter sårede. Østgaard forflyttet seg deretter til Høyesteretts bygning, hvor han begynte å ringe rundt for å varsle, skaffe seg overblikk og koordinere departementets håndtering av situasjonen. Litt før

¹⁵ Forklaring statsminister Stoltenberg 15. juni 2012.

¹⁶ Intervjuer med Stoltenberg og politisk rådgiver Fossum Beyer i Dagens Næringsliv 25. juli 2011 og VG Nett, samt forklaring Stoltenberg 15. juni 2012.

¹⁷ Egenrapport, Seksjon for livvakttjeneste 22. juli 2011, gradert j.post 110.

¹⁸ SMK, *Evalueringsrapport: Bombeangrepet i regjeringskvartalet og massakren på Utøya 22. juli 2011*, 22JK, j.post 337 og 619.

¹⁹ JD, svar på kommisjonens forvaltningsundersøkelse, 5. januar 2012, 22JK, j.post 347.

²⁰ Forklaring Storberget 7. juni 2012, direktør KSE 18. januar 2012, Øvre Thorshaug 7. mars 2012.

²¹ Forklaring Ruud, tidligere departementsråd 6. juni 2012.

kl. 17.00 bega han seg av sted til ledelsesbygget på Akershus festning, hvor FD og Forsvarsstaben hadde sine kontorer.²²

Krisestøtteenheten

22/7 hadde KSE en stab på sju medarbeidere under ledelse av en direktør. Da bomben eksploderte, var kun én medarbeider på jobb. Den 25 år gamle IKT-rådgiveren kom uskadd fra angrepet, men konstaterte at det var massive skader i korridoren utenfor KSEs situasjonssenter i høyblokka. Inne i situasjonssenteret var det knapt synlige skader. IKT-rådgiveren varslet omgående (kl. 15.27) den seniorrådgiveren som var vakthavende i KSE denne dagen. Han var på hjemvei da eksplosjonen fant sted, men gjorde vendereis og ankom til regjeringskvartalet en snau halvtime senere.

I mellomtiden, kl. 15.36, fikk IKT-rådgiveren varslet sin sjef, direktør KSE, som befant seg på hytta 24 mil fra Oslo. Rådgiveren forklarte at det hadde funnet sted en kraftig eksplosjon i regjeringskvartalet med massive ødeleggelser og mange døde og skadde. Direktøren bedømte situasjonen slik at KSE måtte følge gjeldende instruks med delegert fullmakt til å iverksette alle nødvendige støttefunksjoner for JD og RKR, samt til å kalle inn nødvendig personell.²³ Vakthavende fikk i oppdrag å lede arbeidet i direktørens sted.

De øvrige departementene

Evakueringen av de departementsansatte bød på til dels store utfordringer – og utfordringene var merkbart større jo nærmere eksplosjonsstedet man befant seg. For de departementene som holdt til i G-blokka (Finansdepartementet) og S-blokka (Arbeidsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet), (se figur 18.1, kapittel 18) ser det ut til at evakueringen forløp uten alvorlige problemer, selv om det var til dels betydelige materielle skader på bygningene og det tok noe tid før man fikk oversikt over alle medarbeiderne som hadde vært på jobb da bomben eksploderte.

For de ansatte som var til stede i høyblokka (Statsministerens kontor og Justis- og politidepartementet), Y-blokka (Kunnskapsdepartementet), R-4 (Nærings- og handelsdepartementet og Olje-

og energidepartementet), R-5 (Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet, Kulturdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet og Samferdselsdepartementet) og Grubbegata 1 (Fiskeri- og kystdepartementet), ble evakueringen av mange opplevd som svært dramatisk. Flere rømningsveier var dårlig merket. Andre var fysisk sperret som følge av eksplosjonen. Minst ett sted lot nødutgangen seg ikke åpne fra innsiden. I flere departementer opplevde de ansatte at det var mangelfull kunnskap om de interne beredskapsplanene generelt og om rutinene for evakuering spesielt. Av departementenes egne evalueringer av krisehåndteringen framgår også at en del ansatte aldri hadde deltatt i realistiske evakueringsøvelser før terrorangrepet, mens andre opplevde at evakueringen 22/7 foregikk på en annen måte enn den man tidligere hadde øvd på.²⁴

Kommisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse for å kartlegge ulike sider ved departementenes håndtering av krisen. Undersøkelsen viser at varsling av egen ledelse og annet nøkkelpersonell gikk raskt og effektivt i nesten alle departementer. Dette gjaldt også SMK. I ett departement konkluderte man i etterhånd med at varslingsrutinene ikke hadde vært gode nok, og at kriseplanverket ikke i tilstrekkelig grad var tilpasset kriser der egne ansatte var direkte berørt.²⁵ Departementenes egne evalueringer tyder på at den sistnevnte svakheten gjorde seg gjeldende i flere andre departementer også: Kriseplanverket har hovedsakelig vært innrettet mot å skulle håndtere kriser i egen sektor *utenfor* departementet, og ikke kriser som følge av at departementet og dets ansatte selv var rammet. DSB, som fører tilsyn med departementenes kriseberedskap, har i sine tilsynsrapporter fra 2007 til 2011 etterlyst at kriseplanene også må ta høyde for slike scenarioer. 22/7 viste at flere departementer *ikke* hadde tatt DSBs anmerkninger til følge på dette punkt. Kommisjonen har merket seg at

²² Forklaringer fra assisterende departementsråd Østgaard, 1. juni 2012, Ruud 6. juni 2012, og direktør KSE 18. januar 2012.

²³ KSE masterlogg, 22. juli 2011, ID 15(kl. 15:27) og ID 238 (kl. 15.36), 22JK, j.post 175; forklaringer fra IKT-rådgiver 11. januar 2012; seniorrådgiver 11. januar 2012, og direktør KSE 18. januar 2012.

²⁴ Departementenes svar på kommisjonens forvaltningsundersøkelse: SMK 6. januar 2012, 22JK, j.post 337; AD 18. januar 2012, 22JK, j.post 377; BLD 4. januar 2012, 22JK, j.post 330; FIN 5. januar 2012, gradert j.post 054; FKD 6. januar 2012, 22JK, j.post 342; FAD 5. januar 2012, 22JK, j.post 341; FD 5. januar 2012, gradert j.post 051; HOD 9. januar 2012, 22JK, j.post 351; JD 5. januar 2012, 22JK, j.post 347; KD 12. januar 2012, 22JK, j.post 369; KUD 6. januar 2012, 22JK, j.post 355; LMD 6. januar 2012, 22JK, j.post 338; MD 6. januar 2012, 22JK, j.post 344; NHD 5. januar 2012, 22JK, j.post 343; OED 9. januar 2012, j.post 354; SD 6. januar 2012, 22JK, j.post 336; UD 4. januar 2012, 22JK, j.post 335.

²⁵ LMD 6. januar 2012, 22JK, j.post 338.



Figur 10.3 Øverst: Skadde fra departementene på vei vekk fra regjeringskvartalet. Nederst: Høyblokka minutter etter terrorangrepet.

Foto: Øverst: Torbjørn Katborg Grønning/Dagbladet. Nederst: Brian Cliff Olguin/Klassekampen

regjeringen i juni 2012 varslet at tilsynet med departementenes kriseplaner og beredskapsarbeid som en følge av erfaringene fra 22/7 vil gis høyere prioritet.²⁶

En viktig forutsetning for effektiv krisehåndtering er en velfungerende kriseledelse. I departementenes kriseplanverk skal det framgå hvilke funksjoner som skal inngå i kriseledelsen, og hvilke medarbeidere som skal ivareta de ulike funksjonene. Ved alvorlige kriser vil kriseledelsen som regel etableres ved at man setter stab, det vil si oppretter en forhåndsbestemt ledergruppe utenfor den ordinære linjeledelsen som gis ansvaret for krisehåndteringen.

22/7 etablerte SMK og elleve departementer kriseledelse i tråd med eget planverk. FD og UD, som ikke var direkte rammet av eksplosjonen, etablerte en mer begrenset kriseledelse. Tre departementer – Samferdselsdepartementet (SD), MD og JD – valgte å *ikke* sette krisestab. SD konstaterte at den aktuelle krisen ikke var en samferdselskrise, og at departementets rolle i krisehåndteringen i hovedsak ville begrense seg til å ta vare på egne ansatte og legge forholdene til rette for videreføring av arbeidet i egen sektor. Disse oppgavene var krevende nok, men ble av departementet vurdert å kunne håndteres uten å etablere kriseledelse.²⁷ MD var ikke direkte rammet av bombeangrepet og vurderte på samme måte at man kunne håndtere situasjonen med en forsterket linjeledelse.²⁸

Mer overraskende er det at også JDs administrative ledelse, som raskt var på plass i departementets midlertidige lokaler i FD, fant det mest hensiktsmessig å utøve krisehåndteringen med ordinær linjeledelse, enda det på dette tidspunkt var klart at departementet trolig ville bli utpekt til lederdepartement.²⁹ Som vi skal komme tilbake til, har JDs beslutning om ikke å sette stab blitt utsatt for kritikk.

I de berørte departementene var store deler av ledelsen og det personell som var tiltenkt stabsfunksjoner i en eventuell kriseledelse, på ferie da terrorangrepet fant sted. Når man så i tillegg måtte evakuere kontorene og finne alternative lokaler, måtte det nødvendigvis ta tid før stab ble satt og de første ledelsesmøtene fant sted. Hoved-

inntrykket er at etablering av kriseledelse i de fleste tilfeller gikk så raskt som det var praktisk mulig å få til. Både UD og FD, som ikke var direkte rammet av bombeeksplosjonen, holdt ledelsesmøter i egne lokaler i løpet av 1–2 timer etter angrepet. Også SMK, JD, HOD, NHD og SD holdt sine første ledelsesmøter innen to timer var gått – og da i alternative lokaler. Ytterligere seks evakuerte departementer avholdt kriseledelsesmøter på nye lokasjoner i løpet av kvelden 22/7. De resterende departementene, som var mindre eller lite berørt av hendelsen, avholdt sine første kriseledelsesmøter i løpet av helgen (AD, KRD) og morgenen mandag 25. juli (MD).

Forsvarets militære og politiske ledelse

I Forsvaret ble den første registrerte varslingen av terroranslaget i Oslo gjort av vaktkommandøren i Garden (HMKG) på Slottet. Umiddelbart etter eksplosjonen varslet han Gardens operasjonssentral om at han hadde hørt et kraftig smell i Oslo sentrum, og forberedte seg på å iverksette forsterket vakthold rundt Slottet og de kongelige residenser.³⁰

Et par minutter senere, kl. 15.30, fikk en av de to tilstedeværende offiserene i Forsvarets situasjonsenter (Sitsen) på Akershus festning en telefonvarsling om eksplosjonen fra sin samboer, som befant i Oslo sentrum. De to offiserene prøvde deretter å holde seg oppdatert ved å følge nyhetsendingene på TV. Samtidig iverksatte de varsling og innkalling av mannskaper i henhold til instruks. Varslingen, som foregikk ved manuell oppringing, var fullført 20–30 minutter senere (cirka kl. 16.00).³¹

Vakthavende ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) på Reitan utenfor Bodø ble først klar over eksplosjonen i regjeringskvartalet gjennom mediene. Han tok omgående kontakt med Sitsen i Oslo, cirka kl. 15.35, for å høre om man der visste noe mer. Etterpå iverksatte han varsling og innkalling av mannskaper i henhold til instruks, samtidig som han og hans medarbeidere begynte å analysere situasjonen ut fra de sparsomme opplysninger som forelå.³²

²⁶ JD, Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, s. 33.

²⁷ Departementsråd Eva Hildrum (SD), 25. januar 2011, 22JK, j.post 390 m/vedlegg «*Evaluering av Samferdselsdepartementets krisehåndtering etter angrepene 22. juli 2011*», 9. januar 2012.

²⁸ Opplyst av departementsråd Rådahl på muntlig forespørsel fra 22JK, 30. april 2012.

²⁹ JD, 5. januar 2012, 22JK, j.post 347.

³⁰ FST, «Rapport – Forsvarets innsats etter terrorangrepene 22. juli 2011», 2. september 2011, 2011/032657-001, gradert j.post 017.

³¹ Se FST, «Rapport – Forsvarets innsats etter terrorangrepene 22. juli 2011», 2. september 2011, 2011/032657-001, gradert j.post 017.

³² Forklaring, viseadmiral Bruun-Hanssen, sjef FOH, 5. mars 2012.

Tilsvarende ble mange av de berørte avdelingene og taktiske enhetene i Forsvaret kjent med hendelsene gjennom mediene før de mottok noe varsel gjennom Forsvarets eget varslingsystem. Det gjaldt for eksempel Forsvarets spesialkommando (FSK) på Rena, HV-02 i Oslo, 137 luftving/720 skvadron på Rygge og Forsvarets ammunisjons- og EOD-skole (FAES) på Sessvollmoen.

Dette avspeiler den første av de to terrorhendelsenes spesielle karakter. Bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet inntrådte uten forvarsel og var nærmest fra første øyeblikk gjenstand for en massiv mediedekning. Forsvaret hadde derfor ingen åpenbare komparative fortrinn sammenlignet med det sivile samfunn når det gjaldt å registrere hendelsen.

At mye av varslingen kom til å skje gjennom mediene, betyr derfor ikke i seg selv at Forsvarets varslingsystem ikke fungerte tilfredsstillende. Det avgjørende må være om den interne varslingen gikk så raskt og effektivt som forutsatt.

Her viser kommisjonens undersøkelser, så vel som Forsvarets egen gjennomgang, et mer sammensatt bilde.

På den ene side nådde man raskt ut med informasjon til strategisk ledelse og annet nøkkelpersonell.³³ På den annen side synliggjorde 22/7 også enkelte svakheter ved Forsvarets varslingsystem og varslingsrutiner. Dels fikk man tydelig demonstrert at den gjeldende ordningen med manuell telefonvarsling er svært tidkrevende i situasjoner med lite personell på vakt, slik tilfellet var 22/7 grunnet ferieavvikling og helg. Ordningen medførte dessuten at personellet i Sitsen, som foretok varslingen, fikk problemer med samtidig å håndtere innkommende informasjon. Dels avdekket hendelsen enkelte huller i varslingslistene. Forsvarets liaison i POD sto for eksempel ikke på varslingslistene til Sitsen og FOH. Vedkommende, som var på ferie, ble i stedet varslet av POD, uten at dette ser ut til å ha medført noen vesentlig forsinkelse i dette tilfellet.³⁴

³³ Forsvarssjef Sunde fikk for eksempel raskt melding om hendelsen, selv om han befant seg på tjenestereise i utlandet. Også sjef FOH, viseadmiral Bruun-Hanssen, ble omgående varslet. Han satt imidlertid på flyet fra Bodø til Oslo da bomben smalt, og mottok av den grunn varselet først etter landing på Gardermoen, cirka kl. 16.40. Forklaring, Sunde 6. mars 2012; forklaring, Bruun-Hanssen 5. mars 2012.

³⁴ FST, «Rapport – Forsvarets innsats etter terrorangrepene 22. juli 2011», 2. september 2011, 2011/032657-001; FST, «Evaluering av samvirke med Politidirektoratet», 10. november 2011, 2011/032657-015/FORSVARET/413 m/Vedlegg A, «Rapport fra Forsvarets liaison i Politidirektoratet etter terroranslagene 22. juli 2011», gradert j.post 017.

I Forsvarsdepartementet foregikk varslingen raskt, og representanter for den administrative ledelsen var tidlig på plass. Fungerende sjef for FD II (Sikkerhetspolitisk avdeling), brigader Solberg, var på vei ut av festningsområdet da eksplosjonen inntraff, og gjorde som flere andre FD-ansatte denne ettermiddagen: returnerte til jobb. Sammen med embetsvakten og assisterende departementsråd Tiller sørget Solberg for at det ble iverksatt varsling og innledende koordinering. En begrenset krisestab ble etablert. På grunn av samlokaliseringen med Forsvarsstaben/Sitsen i ISL-bygget var det fra første stund tett og løpende kontakt med Forsvarets strategiske ledelse. Innkalling av ekstra personell ble kalibrert med henblikk på at krisen kunne bli langvarig, og at det derfor gjaldt å holde folk i reserve for å sikre en forsvarlig saksbehandling over tid.

Administrativ ledelse sto dessuten i løpende kontakt med forsvarsminister Faremo. Hun var på ferie, men befant seg hjemme i Oslo da bomben smalt. Hun ble omgående varslet av et familiemedlem som var på jobb i Oslo sentrum, og tok deretter selv kontakt med Solberg. Forsvarsministeren kom således til å medvirke i departementets og Forsvarets krisehåndtering fra første stund.³⁵

I sum ser Forsvaret ut til å ha håndtert den innledende fasen av krisen på en god måte. Ferieavviklingen til tross kom man raskt i gang med varsling og innkalling av personell. Forsvarets strategiske ledelse og FOHs kommandogruppe var med få unntak varslet i løpet av de første 20–25 minutter. Det viste seg også at militært personell på alle nivåer, og ansatte i FD, tok ansvar og meldte seg til tjeneste selv om de hadde gått av vakt eller var på ferie. Personellmessig sto Forsvaret derfor bedre rustet til å løse sine oppgaver enn tidspunktet for hendelsen i utgangspunktet skulle tilsi.

Etterretningstjenesten

Også i E-tjenesten kom de første varslene om eksplosjonen i Oslo sentrum fra privatpersoner og gjennom mediene. Allerede ved 15.30-tiden

³⁵ Forklaring, statsråd Faremo, ekspedisjonssjef Efestad 15. februar 2012 og assisterende departementsråd Tiller 15. februar; FD II, «FD II – Intern erfaringsrapport etter håndteringen ifb terroraksjonene 22. juli», 10. oktober 2011, 11/FD II-4/RAB; Notat, FD II til FD I, «Erfaringspunkter etter terrorangrepet 22. juli 2011, relatert til tilrettelegging for sentral krisehåndtering og interne beredskapsplaner», 29. august 2011, 2011/01711-32/FD II-4, gradert j.post 017; Redegjørelse fra forsvarsminister Grete Faremo i Stortingets møte 10. november 2011, s. 38 i Innst. 207 S (2011–2012).

begynte Etterretningstjenestens situasjonssenter (ESS) å varsle internt i henhold til instruks. Ti minutter senere tok ESS kontakt med PST. Der kunne man på dette tidspunkt ikke gi nevneverdige opplysninger utover det som var kjent gjennom mediene.³⁶

Sentrale ledelsesfunksjoner kom raskt på plass, og sjef E, generalløytnant Grandhagen, innfant seg i ESS om lag én time etter at bomben smalt. Arbeidet med å analysere situasjonen var da allerede i gang. Relevante forsterkninger ble kalt inn. Det ble bestemt å sende en liaison til PST, som var på plass i deres lokaler i Nydalen cirka kl. 17.00. Også liaison-funksjonen i Sitsen på Akershus ble bemannet, på E-tjenestens initiativ. I samråd med UD ble det bestemt at det foreløpig ikke var behov for å bemanne liaison-funksjonen der. Selv om det var ferietid og helg, synes det som om E-tjenesten den 22/7 raskt evnet å ressurssette seg til å håndtere de oppgaver som lå innenfor dens ansvarsområde.

Politiets sikkerhetstjeneste

PST har hovedansvar for å forebygge og etterforske politisk motivert vold. Dette gjelder også i en beredskapssituasjon.³⁷ Ved en beredskapssituasjon vil imidlertid det ordinære politi i et politidistrikt vanligvis få hovedansvar for å håndtere hendelsen som er årsak til at beredskap er iverksatt. Ansvaret for den åpne etterforskningen i etterkant av utførte terrorhandlinger skal i henhold til politiloven § 17 b også ligge hos politiet, med mindre annet er bestemt av overordnet påtalemyndighet.³⁸ PST har da til oppgave, etter anmodning, å bistå politiet med etterforskningen, være en sentral rådgiver for politidistriktet, og bidra med etterretningsopplysninger og trusselvurderinger i den nasjonale krisehåndteringen.³⁹

Ved større hendelser skal PST etablere beredskapsorganisasjon og sette stab. PSTs beredskapsplanverk ble forrige gang revidert i 2007, og inneholdt et nytt stabsoppsett som da ble ansett

som skreddersydd til PSTs ansvarsområder. Grensesnitt og ansvarsområder i forhold til andre etater, inkludert Oslo politidistrikt (OPD), er imidlertid ikke beskrevet i planverket.⁴⁰

I tillegg til øvelse Tyr har det blitt avholdt to øvelser i perioden 2007–2011, hvor PST har trent på iverksetting av det nye planverket og setting av stab.⁴¹ PSTs egne evalueringer fra disse øvelsene påviste noen utfordringer ved tjenestens planverk, organisering og trening knyttet til en beredskapssituasjon og setting av stab. Evalueringen etter øvelse Unity i 2008, som var en samøvelse med OPD om et terrorrelatert scenario, viste at mye fungerte godt, men pekte også på at PSTs nye beredskapsplaner ikke var godt nok kjent i tjenesten, samt at det nye stabsoppsettet ikke fungerte hensiktsmessig. Øvelsen viste dessuten at PST kunne få utfordringer med effektiv organisering av større etterforskningsoppgaver i beredskapssituasjoner, og at dette kunne resultere i uklare ansvarsforhold innad i PST, samt utfordringer med informasjonsflyten. Utover Politiets beredskapssystem (PBS), som er skrevet for politiet som helhet, har det ikke blitt utarbeidet et omforent planverk for beredskaps- og krisehåndtering mellom OPD og PST.

Etter øvelsen i 2008 ble det anbefalt at PST skulle endre stabsbenevnelsene tilbake til de regulære politibenevnelsene. Dette ble imidlertid ikke nedfelt i noen ny beredskapsplan eller forma-

³⁶ Sjef Vurderingsavdelingen til sjef E-tjenesten, «Etterretningstjenestens arbeid 22 juli 2011», 7. oktober 2011, 2011/000432-010/ETJ/320, gradert j.post 017.

³⁷ PSTs beredskapsinstruks 2007, gradert j.post 101.

³⁸ I henhold til Lov av 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven) § 17 b første ledd nummer 5 skal PST forebygge og etterforske «sabotasje og politisk motivert vold eller tvang, eller overtredelser av straffeloven § 147a og 147b og 147c. Åpen etterforskning i slike saker foretas likevel av det øvrige politi, med mindre annet bestemmes av overordnet påtalemyndighet». I redegjørelsen «Spørsmål vedrørende åpen etterforskning i Politiets sikkerhetstjeneste», som ble oversendt fra Det nasjonale statsadvokatembetet til Riksadvokaten i februar 2011, blir ansvarsfordelingen mellom politiet og PST i etterkant av utøvde terrorhandlinger klarlagt og utdypet. Det nasjonale statsadvokatembetet anbefalte at det ved «åpen etterforskning av allerede begåtte terrorhandlinger bør disse som hovedregel legges til den lokale politimester eller Kripos. Det bør likevel være fleksibilitet slik at overordnet påtalemyndighet kan bestemme annerledes i begge situasjoner. En klar forutsetning bør være at PST, lokal politimester og Kripos bistår hverandre uansett hvem som har det påtalemessige ansvar». (Gradert j.post 093.)

³⁹ PBS I, 2011.

lisert på annet vis. Det har ikke blitt avholdt reelle stabssøvelser etter 2008.⁴²

22/7 hadde flere av de som skulle inngå i staben, aldri deltatt i noen øvelse, eller deltatt på beredskapsøvelser etter Unity i 2008.⁴³ Flere kjente heller ikke til gjeldende planverk, eller hvilken rolle de selv var ment å inneha i staben. Sentrale personer i den ordinære linjeledelsen, inkludert Sjef PST, hadde ikke deltatt i reelle beredskapsøvelser.⁴⁴

22/7 ble PST stilt overfor mange av de samme utfordringer som man tidligere hadde erfart på øvelser.

Da bomben sprang i regjeringskvartalet, var det i henhold til PSTs regelverk jourhavende som fungerte i sjef PSTs fravær. Han hørte eksplosjonen, forsto at det kunne være en bombe, og igangsatte raskt varsling av ledelsen og øvrige sentrale personer i PST.⁴⁵ PSTs planverk beskriver ikke rutiner for generell varsling av de ansatte, og det ble ikke foretatt noen umiddelbar systematisk varsling for å fylle et eventuelt behov for ekstra personell. I initialfasen ble det heller ikke igangsatt varsling av de lokale PST-enheter.⁴⁶

I henhold til Politiets beredskapssystem er PST en sentral varslingsinstans i beredskapssituasjoner. Tjenesten skal ha varslingslister for departementene og mulighet for å varsle politi og samarbeidende nasjonale tjenester om større hendelser via et kryptert sambandsnett.⁴⁷

PSTs rolle som varslingsinstans ved terroranslag understrekes også i Sivilt Beredskaps-

system, det overordnede beredskapsplanverket i sivil sektor. Ifølge planverkets gjennomgang av sivile tiltak ved overraskende terroranslag, er PST og POD sentrale aktører for å oppdage angrep, iverksette relevante handlinger fra politiets side, samt «varsle sivile og militære aktører slik at de kan iverksette relevante planer for egenbeskyttelse».⁴⁸

PST igangsatte ingen selvstendig varsling av departementene eller Forsvaret etter terrorangrepet mot regjeringskvartalet. Forklaringen synes å være at man vurderte det slik at hendelsen åpenbart var kjent, samtidig som man i den tidlige fasen hadde lite eller ingen tilleggsinformasjon å meddele utover det som allerede var framkommet gjennom mediene.⁴⁹

Etterforsknings-KO (koordineringsgruppe) ble etablert kl. 15.45 i samråd mellom jourhavende, sjef PST og assisterende sjef. Etablering av et slikt etterforsknings-KO inngår ikke i planverket, og ble delvis begrunnet med behovet for å koordinere de mange etterforsknings- og etterretningsoppgavene som syntes mest presserende i den foreliggende situasjonen.

Rundt kl. 17.00 var sjef PST kommet på jobb og besluttet at stab i henhold til PSTs beredskapsplanverk skulle settes.⁵⁰ Hun utpekte nestkommanderende i operativ avdeling som leder av staben. Utover ettermiddagen og kvelden fikk PST betydelige utfordringer med hensyn til ansvarsforhold, koordinering og samarbeid mellom ulike elementer i organisasjonen.

I følge PSTs egnevaluering oppsto det etter hvert omfattende diskusjoner i ledelsen om hvordan PST burde organiseres i den angjeldende situasjon. Allerede ved sjutiden fredag kveld bestemte Riksadvokaten at Oslo politidistrikt (OPD) skulle ha ansvaret for etterforskningen. Slik PST-ledelsen har framstilt det i ettertid, anså de deretter tjenestens hovedoppgave som primært å bistå OPDs etterforskning, utøve livvaktjeneste samt å utarbeide trusselvurderinger.⁵¹ Ifølge tjenestens egen vurdering i ettertid greide man å løse disse oppga-

⁴⁰ Dette grensesnittet ble øvet i 2007 under øvelse Tyr, som var en samvirkeøvelse i regi av POD hvor en rekke etater øvet på bekjempelse av terrorhandlinger. Det var en øvelse på et fredsscenario hvor krisehåndtering i en rekke etater, og på alle nivåer skulle øves. Evalueringen påpekte at stabsarbeidet, informasjonsflyten og ordningen med liaisoner hadde fungert godt i denne øvelsen. (Gradert j.post 101.)

⁴¹ Gradert j.post 102. Den første øvelsen hvor det ble øvet direkte på iverksetting av det nye planverket og setting av stab, var «Øvelse BRIS», som fant sted i september 2007. Dette var en intern stabsovelse for PST/DSE hvor hovedmålsettingen var å øve på det nye beredskaps- og objektplanverket i kombinasjon med det nye stabsoppsettet. Den andre øvelsen «Øvelse Unity» ble avholdt i 2008. Dette var en felles øvelse mellom OPD og PST på et terrorrelatert scenario, gradert j.post 102. PST har også deltatt på CMX-øvelser hvor PST har vært representert i spillstaben. (Gradert j.post 117.)

⁴² PST satte stab i forbindelse med Obamas statsbesøk. Dette var imidlertid en planlagt hendelse og utgjorde således ikke en reell beredskapsøvelse som følge av en uventet hendelse.

⁴³ PSTs graderte egnevaluering om 22.7.2011, *Hvordan håndterte vi hendelsene i ettertid?* (s. 22), gradert j.post 110.

⁴⁴ PSTs graderte egnevaluering om 22.7.2011, *Hvordan håndterte vi hendelsene i ettertid?*, gradert j.post 110.

⁴⁵ Forklaring, nestleder for etterforsknings- og rettsavdelingen i PST, Hagen 23. mars 2012.

⁴⁶ PSTs evalueringsrapport av 16. mars 2012.

⁴⁷ Ref. PBS I. Kap. 4.9.5.

⁴⁸ Sivilt Beredskapssystem, mars 2011, Vedlegg B til kapittel IV-1.

⁴⁹ Jf. PSTs graderte egnevaluering om 22.7.2011, *Hvordan håndterte vi hendelsene i ettertid?* (s. 37), gradert j.post 110.

⁵⁰ Lokalet staben skulle benytte, var ikke klargjort og fungerte ikke teknisk optimalt. Dette har neppe vært en kritisk faktor, men medførte noe økt friksjon i en allerede presset situasjon.

vene. Samtidig understrekes det at tjenesten fort kunne ha fått problemer dersom den var blitt pålagt flere og mer krevende oppgaver. Det var den tidlige pågripelsen av gjerningsmannen sammen med Riksadvokatens beslutning om å legge etterforskningen til OPD som gjorde at «PST ikke fikk større utfordringer i akuttfasen», heter det i tjenestens egen evaluering.⁵²

Den sentrale krisehåndteringen 22.–25. juli: En kort gjennomgang

I samsvar med KSEs kriseplan ble det i løpet av den første halvtimen etter eksplosjonen i regjeringskvartalet bestemt at enheten skulle etablere seg i alternative lokaler i Forsvarsdepartementet.⁵³ Omtrent på samme tid ble det også avklart at JDs ledelse inntil videre skulle etablere seg samme sted. Fordi alt tilsa at JD ville bli utpekt til lederdepartement, var det hensiktsmessig at departementets ledelse og KSE etablerte seg på samme sted. Her ville man også kunne avholde møter i RKR.

På plass i FD begynte IKT-rådgiveren og vakt-havende i KSE å innkalle andre ansatte i enheten med sikte på å bistå lederdepartementet og RKR. Noe personell ble bevisst holdt i reserve for å sikre utholdenhet i organisasjonen i tilfelle krisen skulle bli langvarig.⁵⁴

Selv om KSE hadde måttet evakuere sine faste lokaler, var man godt forberedt til å mestre de utfordringene som oppsto etter terroranslaget. I 2008–2009 hadde KSE gjennomført en systematisk risiko- og sårbarhetsvurdering, der ett av scenarioene man tok for seg, hadde involvert en bilbombe på gateplan ved høyblokka. Det ble i denne forbindelse gjennomført en konsekvensanalyse, med påfølgende iverksettelse av sårbarhetsreducerende tiltak. Et av tiltakene var å forbedre flytting til alternativ lokasjon. Her ble det inngått avtaler med FD og UD, med FD som førstevalg, og gjennom de årlige CMX-øvelsene hadde man deretter øvd på å utøve sine funksjoner derfra. I 2009 inngikk man dessuten en ekstern drifts-avtale som gjorde det mulig å plassere KSEs servere for beslutnings- og loggføringssystemet KSE-

CIM, et spesialutviklet digitalt krisehåndteringsverktøy, på sikkert sted utenfor regjeringskvartalet. Systemet ble videre sikret mot informasjonstap ved bortfall av Internett, og det ble utviklet en mobil plattform som gjorde det mulig å benytte systemet til varsling, loggføring og ugradert kommunikasjon ved hjelp av «smart-telefoner». I 2010 ble det videre inngått avtale med samtlige departementer om å øremerke to medarbeidere hver, de fleste med informasjonsbakgrunn, som skulle stilles til disposisjon for KSE ved behov. En rekke medarbeidere fra denne «Beredskapsgruppen» ble innkalt i løpet av kvelden 22/7 og påfølgende natt.

Kl. 16.30 ble det sendt ut varsel om at det ville bli innkalt til møte i RKR og Regjeringens sikkerhetsutvalg i UD. Meldingen ble fem minutter senere korrigert til at møtene skulle foregå i FD fordi området rundt UD var «avsperrt av sikkerhetsgrunner».⁵⁵ Formell innkalling til møte i Regjeringens kriseråd ble imidlertid først sendt ut tre kvarter senere, kl. 17.23. Grunnen var trolig at man ville vente med innkallingen til departementsråd Ruud og assisterende departementsråd Østgaard var på plass i FD. De ankom en gang mellom kl. 17.00 og 17.20. Det ble da bestemt å innkalle ikke bare de fem faste medlemmene av kriserådet, men departementsrådene i samtlige departementer pluss ledende representanter for PST og POD. Krisens omfang, og det faktum at de fleste departementer var direkte rammet av eksplosjonen i regjeringskvartalet, tilsa etter Ruuds og Østgaards oppfatning at kriserådet måtte få en annen og bredere sammensetning enn normalt.⁵⁶

Det første møtet i RKR var berammet til kl. 18.30. Man hadde opprinnelig tenkt å avholde møtet i et egnet møterom i kjelleren i ISL-bygget på Akershus, vegg i vegg med Sitsen. Dette lot seg imidlertid ikke gjøre fordi det av sikkerhetsgrunner ikke er anledning til å ta med seg mobiltelefoner inn i lokalet – og mobiltelefon ble ansett som nødvendig for at deltakerne på møtet skulle kunne kommunisere med sine respektive departementer/etater.⁵⁷ RKR-møtet ble i stedet avholdt

⁵¹ Tidligere sjef PST Kristiansen til sjef E-tjenesten. Sitert i referat fra ledermøtet mellom PST og E på HK Lutvann 17. oktober 2011, gradert j.post 087.

⁵² PST, Evalueringsrapport, 16. mars 2012, s. 33.

⁵³ En kort stund vurderte man å etablere seg i UD, men dette alternativet ble forkastet både fordi sikkerheten ikke ble ansett som like god som i FD, og fordi det ga bedre muligheter til gradert samband.

⁵⁴ Forklaringer, IKT-rådgiver 11. januar 2012; seniorrådgiver 11. januar 2012, og direktør KSE 18. januar 2012.

⁵⁵ KSE Masterlogg, 22JK, j.post 175.

⁵⁶ Forklaring Østgaard 1. juni 2012; forklaring Ruud 6. juni 2012. Verken Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) eller Helsedirektoratet var innkalt. Direktør DSB deltok fra og med det andre RKR-møtet, på eget initiativ. Helsedirektøren deltok på et senere møte. NSM var ikke representert på noen av møtene.

⁵⁷ Forklaring, IKT-rådgiver 11. januar 2012, forklaring, seniorrådgiver 11. januar 2012 og direktør KSE 18. januar 2012.

i Linge-rommet, et ugradert møterom oppkalt etter Kompani Linge.

Møtet ble ledet av departementsråd Ruud. Det ble raskt bestemt at JD skulle være lederdepartement. Så langt kommisjonen erfarer, var det ingen diskusjon om dette.

I samsvar med ansvarsprinsippet har departementene ansvar for beredskap og krisehåndtering i egen sektor. For JD gjelder i tillegg at de har et generelt samordningsansvar på tvers av sektorene hva angår samfunnssikkerhet og beredskap i sivil sektor. Under kriser innebærer samordningsansvaret at JD har en særlig *initiativplikt*, spesielt med hensyn til store sektorovergripende utfordringer. Ved å påta seg rollen som lederdepartementet fikk JD i tillegg ansvaret for å utarbeide overordnede situasjonsrapporter, identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå, påse at nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde ble iverksatt, ivareta nødvendig koordinering med andre departementer og etater, samt sørge for at det ble gitt koordinert informasjon til mediene og befolkningen.⁵⁸

Departementsråden har i ettertid gitt uttrykk for at JD opplevde lederdepartementsrollen som «meget krevende». Flere forhold bidro til dette. JD var sterkt rammet av terrorangrepet, med flere drepte og sårede, i tillegg til at kontorer og infrastruktur var ødelagt. Kommisjonen har forståelse for at oppgaven var svært krevende, men mener som RKR og andre som har uttalt seg om saken, at departementene i sine beredskapsplaner må ta høyde for å kunne mestre lederdepartementsrollen også når man selv er berørt av krisen.⁵⁹

Så langt hadde alt foregått i samsvar med gjeldende rutiner og planverk – med to unntak. Det ene var beslutningen om å innkalle samtlige departementer til RKR. Vurderingen var at krisen berørte hele regjeringsapparatet, og at dette ville være den mest effektive måten å holde alle departementene orientert om utviklingen og trekke dem med på råd om viktige felles tiltak og beslutninger på. Blant deltakerne på RKR-møtene 22/7 og de påfølgende dagene ser det ut til å være bred enighet om at møtene i dette henseende fungerte

etter hensikten. De aller fleste sier også at de mener beslutningen var viktig og riktig. Selv om den innebar et avvik fra normal praksis, gir planverket rom for å innkalle så bredt hvis behovet tilsier at det er fornuftig.⁶⁰

Men det finnes også kritiske røster som mener at møtene dermed endret karakter og fokus. Ifølge FDs representant var møtene strukturerte, men «fokus var på feil ting». Møtene gikk med til å diskutere administrative utfordringer og regjeringsapparatets egen situasjon, snarere enn håndteringen av selve krisen. Den brede deltakelsen bidro også til at det ble «relativt lav terskel for å ta opp ting som kanskje egentlig var litt perifere i forhold til sentral krisehåndtering».⁶¹ Ikke minst fikk den brede deltakelsen som konsekvens at ikke alle saker kunne tas opp i kriserådet, selv om de hørte naturlig hjemme der, fordi de omfattet gradert informasjon som bare et fåtall av deltakerne var sikkerhetsklarert til å kunne få kjennskap til. Det fikk neppe vesentlige konsekvenser slik krisen utviklet seg, men kunne ha komplisert beslutningsprosessen dersom krisen hadde vedvart og eskalert.⁶²

Det andre avviket framstår etter kommisjonens oppfatning som mer problematisk: JD satte ikke stab. I henhold til det daværende Justis- og politidepartementets kriseplan skulle departementet i alvorlige krisesituasjoner etablere formell kriseledelse og sette stab. Dette sentrale tiltaket ble *ikke* iverksatt, selv om man åpenbart sto overfor en helt ekstraordinær og svært alvorlig hendelse med fare for ytterligere opptrapping.

I henhold til JDs plan for håndtering av kriser, som ble revidert i mars 2010, skal departementsråden etablere kriseorganisasjon dersom det oppstår kriser som er, eller forventes å kunne bli, av en slik art eller av et slikt omfang at den vanskelig kan følges opp av den ordinære organisasjonen. Kriseorganisasjonen har to elementer: kriseledelse og krisestab. Kriseledelsens faste medlemmer er departementsråd, assisterende departementsråd, ekspedisjonssjefene i Politiavdelingen og Beredskaps- og redningsavdelingen, samt informasjonssjefen. Kriseledelsen kan utvides etter behov. I tillegg settes krisestab bestående av stabsleder og tre stabsgupper (G1: Personell, samband og administrasjon; G2: Analyse og samordning; G3: Informasjon). Krisele-

⁵⁸ DSB (2007), *Departementenes systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid*, s. 10–12; Sivilt beredskapssystem (mars 2011). Kapitlene I–VI.

⁵⁹ KSE, Notat, «Sammenfatning av Regjeringens kriseråds interne gjennomgang etter terroranslaget 22. juli 2011», udatert, 22JK, j.post 358. I lys av erfaringene fra 22/7 har regjeringen konkludert med at departementene må planlegge «for å kunne ivareta rollen som lederdepartement når egne lokaler og infrastruktur rammes av uønskede hendelser». Meld. St. 29 (2011–2012) *Samfunnssikkerhet*, s. 70.

⁶⁰ KSE, Notat, «Sammenfatning av Regjeringens kriseråds interne gjennomgang etter terroranslaget 22. juli 2011», udatert, 22JK, j.post 358; departementenes svar på kommisjonens spørreundersøkelse, jf. fotnote 24 ovenfor.

⁶¹ Forklaring, Tiller, 15. februar 2012.

⁶² Forklaring, Ruud 6. juni 2012.

der utpeker stabsleder fra Politiavdelingen eller Beredskaps- og redningsavdelingen alt etter krisens art. Stabsleder gis fullmakt til å utpeke øvrig personell og er ansvarlig for stabens virksomhet.⁶³

I ettertid har departementets administrative ledelse forklart at man i den aktuelle situasjonen med ødelagte kontorer, begrenset IKT-støtte og mange medarbeidere på ferie fant det mest hensiktsmessig og fleksibelt å holde fast ved departementets ordinære linjeledelse. Dette desto mer fordi mange av de personene som ville ha inngått i kriseorganisasjonen, var på plass i FD kort tid etter eksplosjonen. Den administrative ledelsen vurderte det slik at det, med de betydelige logistikkutfordringene man sto overfor i lånte lokaler, var lite å vinne på å etablere krisestab i tillegg til den *de facto* kriseledelsen som var på plass.⁶⁴

Justisminister Storberget, på sin side, var overbevist om at departementet *hadde* satt stab.⁶⁵

Beslutningen om ikke å sette stab er blitt kritisert blant annet av KSE, som i sin evalueringsrapport framholder at KSE «opplevde det som svært utfordrende at Justisdepartementet ikke formelt etablerte kriseledelse og krisestab». Dette fikk angivelig en rekke uheldige konsekvenser. KSE måtte i praksis «ivareta flertallet av stabsfunksjoner i lederdepartementet fremfor å støtte lederdepartementets kriseorganisasjon som forutsatt i konseptet for sentral krisehåndtering og i departementets egen kriseplan». Savnet av flere sentrale ledere og av adekvat saksbehandlerkapasitet i JD beskrives som «betydelig». Resultatet var at KSEs kapasiteter ble sterkt presset, og at viktig informasjon ble formidlet i ulike linjer og med svært varierende grad av notoritet. Sist, men ikke minst, greide JD på grunn av dette ikke å formulere tydelige bestillinger til KSE. Enheten måtte i stedet selv etter beste evne identifisere nødvendige bidrag – noe man opplevde lå utenfor enhetens oppdrag. Problematikken knyttet til underbemannet kriseledelse i JD var for øvrig blitt påpekt av KSE så sent som etter flommen sommeren 2011.⁶⁶

⁶³ JD, «Justisdepartementets plan for håndtering av kriser», revidert 1. mars 2010, 22JK, j.post 175.

⁶⁴ Forklaring Østgaard 1. juni 2012; forklaring, Ruud 6. juni 2012. Se også JD til 22JK, «Håndteringen av 22.07 i sentralforvaltningen», 5. januar 2012, 22JK, j.post 347.

⁶⁵ Forklaring Storberget 7. juni 2012. Misforståelsen oppsto ved at Storberget kort tid etter eksplosjonen i regjeringskvartalet mottok en SMS fra en medarbeider i JD som opplyste at «UD har satt krisestab». Fordi han like i forveien hadde fått opplyst at JDs administrative ledelse ville etablere seg i UDs lokaler, tolket han dette som at det var den som hadde satt stab der (og ikke UD).

⁶⁶ KSE, «Krisestøtteenhetens interne gjennomgang etter terrorangrepet 22. juli 2011», 20. oktober 2011, 22JK, j.post 244.

Også RKR har i ettertid pekt på «viktigheten av at lederdepartementet mobiliserer nødvendige ressurser for å ivareta alle departementets roller i krevende krisesituasjoner samt ha nødvendige kapasiteter og kompetanse for å kunne ivareta de funksjoner som er tillagt lederdepartementsrollen ved sentral krisehåndtering».⁶⁷

Den daværende departementsråden har forklart kommisjonen at han stiller seg uforstående til kritikken. Han opplyser at han sto i løpende kontakt med medarbeiderne i KSE under krisen, uten at de tok opp de angivelige problemene med ham underveis. Etter hans oppfatning ville det være lite hensiktsmessig å etablere stab; det kunne tvert imot ha blitt en forsinkende faktor i den innledende krisehåndteringen. Den akutte krisen gikk dessuten raskt over, noe som innebar at krisestab ble mindre relevant. Stab var heller ikke hensiktsmessig i lys av det som utover kvelden 22/7 og i de påfølgende dagene framsto som hovedutfordringen: å reetablere departementet i nye lokaler og sikre den videre drift. Assisterende departementsråd har framført lignende synspunkter overfor kommisjonen, både i sin muntlige forklaring og i et overlevert notat.⁶⁸

Kommisjonen forstår at det i den aktuelle situasjonen, og med det personell som var tilgjengelig, kan ha fortonet seg som lite hensiktsmessig å etablere krisestab. Samtidig har kommisjonen vanskelig for å se det fornuftige i at lederdepartementet setter til side departementets eget kriseplanverk i en krise av så åpenbar alvorlig karakter.

Det ble til sammen gjennomført seks møter i RKR i forbindelse med terrorangrepene i Oslo og på Utøya: fredag 22/7 kl. 18.30–19.30 og 22.30–24.00; lørdag 23. juli kl. 08.00–09.30 og kl. 18.30–21.00; søndag 24. juli kl. 16.00–17.45 og mandag 25/7 kl. 20.00–22.00.

Møtene i RKR har en innarbeidet struktur med fem faste dagsordenpunkter pluss «eventuelt». De faste punktene er: deltakelse, vurdering av lederdepartement, situasjonsrapport, mediebildet og strategiske oppfølgingspunkter.

Situasjonsrapporteringen var det viktigste og mest omfattende punktet på agendaen. Her informerte POD om etterforskningen av terrorhendelsene og pågripelsen av gjerningsmannen, mens PST etter hvert redegjorde for trusselbildet og behovet for eventuelle sikkerhetstiltak. Videre ga

⁶⁷ KSE, «Sammenfatning av Regjeringens kriseråds interne gjennomgang etter terroranslaget 22. juli 2011», 11. januar 2012, 22JK, j.post 358.

⁶⁸ Forklaring Ruud 6. juni 2012, forklaring Østgaard 1. juni 2012 og notat fra Østgaard, overlevert kommisjonen i forbindelse med hans forklaring, vedlegg til forklaringen.

det enkelte departement oppdaterte redegjørelser for situasjonen for egne ansatte, skadeomfanget i eget bygg, arbeidet med å etablere seg i alternative lokaler og andre typer utfordringer knyttet til å videreføre departementets arbeid og funksjoner. Også pårønderarbeidet ble behandlet under dette punktet. Et annet punkt på agendaen var mediebildet, der man gjennomgikk hvilke spørsmål og temaer som mediene fokuserte på. Også regjeringens egen mediehandling ble diskutert. Under punktet strategiske oppfølgingspunkter tok man opp spørsmål vedrørende regjeringens og departementenes sikkerhet, behovet for verifisert informasjon fra politiet og andre etater, regjeringens informasjonsarbeid overfor befolkningen, planlegging av sørgehøytideligheter og minnemarkeringer, prioriterte arbeidsoppgaver for departementene, samt regler for erstatning til etterlatte.

Politiets anmodning om håndhevelsesbistand fra Forsvarets spesialkommando (FSK), som det normalt ville ha vært naturlig å redegjøre for i kriserådet, ble ikke diskutert fordi den brede deltakelsen gjorde det problematisk å omtale gradert informasjon. Bistandsanmodningen ble i stedet

kort diskutert i et uformelt møte i forlengelsen av det første RKR-møtet, der bare de fem faste medlemmene deltok.⁶⁹

Regjeringen og Statsministerens kontor

Regjeringen er det øverste organ for krisehåndtering. Det er utarbeidet egne systemer for rask innkalling av regjeringen ved kriser.⁷⁰ Dersom statsministeren ønsker det, kan krisen behandles i Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU). Det vil først og fremst være aktuelt når krisen er av sikkerhetspolitisk karakter og opplysningene i saken er så høyt gradert at de ikke kan framlegges i samlet regjering. Tradisjonelt møter statsministeren, utenriksministeren, justisministeren, forsvarsministeren og finansministeren fast i utvalget, som kan suppleres med andre statsråder og etatsledere etter behov.⁷¹

⁶⁹ Referat fra møter i Regjeringens kriseråd 22.–25. juli, 22JK, j.post 17; forklaringer Ruud 6. juni 2012, Østgaard 1. juni 2012 og Tiller 15. februar 2012.

⁷⁰ Sivilt beredskapssystem (SBS), mars 2011, s. 1–2.

⁷¹ SMK «Om R-konferanser», 2010, s. 8.



Figur 10.4 Bilde fra koordineringsmøtet i statsministerboligen kvelden 22. juli.

Samlet rundt bordet er fra venstre regjeringsråd Nina Frisak, forsvarsminister Grete Faremo, statsminister Jens Stoltenberg, assistende regjeringsråd Arne Spildo, politisk rådgiver til statsministeren Sindre Fossun Beyer, kommunikasjonsrådgiver ved Statsministerens kontor Camilla Ryste, departementsråd i Helse- og omsorgsdepartementet Anne Kari Lande Hasle, statssekretær i Helse- og omsorgsdepartementet Robin Kåss, utenriksminister Jonas Gahr Støre, justisminister Knut Storberget, departementsråd i Justisdepartementet Morten Ruud, fungerende politidirektør Vidar Refvik og sjef for Politiets sikkerhetstjeneste, Janne Kristiansen.

Kilde: Statsministerens kontor (SMK)

Hendelsene 22/7 ble *ikke* behandlet i RSU. I løpet av det første døgnet ble det i stedet avholdt to koordineringsmøter mellom statsministeren og de tilstedeværende statsrådene, deriblant de statsråder som normalt vil møte i sikkerhetsutvalget. Også enkelte statssekretærer og departementsråder deltok, i tillegg til sjef PST og representanter for POD, samt medarbeidere ved SMK. Av tidsmessige hensyn ble det derfor ikke ansett hensiktsmessig å beramme et formelt møte i RSU.⁷²

I tillegg til koordineringsmøtene, som fant sted henholdsvis kl. 20.30 fredag kveld og kl. 10.00 lørdag formiddag, ble det lørdag kl. 16.00 avholdt regjeringsskonferanse i Regjeringens representasjonsanlegg i Parkveien 45.

Statsministeren ledet regjeringens krisehåndtering. Det første formelle møtet i statsministerboligen mellom statsministeren og de til da ankomne medarbeiderne fra SMK fant sted kl. 17.00. Her ble det videre arbeidet med krisehåndteringen organisert og oppgaver fordelt.⁷³

Statsministeren har forklart kommisjonen at han i timene etter bombeangrepet i Oslo anså at regjeringen hadde fire særlig viktige oppgaver.

Den første hovedoppgaven var å forsikre seg om at redningsarbeidet var i gang, og at de operative tjenestene – politi, brann, helse – gjorde hva de kunne for å redde liv og begrense skadene. Ifølge statsministeren har politi, helse- og beredskapsstatene de fullmakter de trenger, og venter ikke på beslutninger fra regjeringen før de iverksetter nødvendige tiltak. Det vil etter hans oppfatning også være feil av regjeringen å gå inn i operative beslutninger. Samtidig er det viktig for regjeringen å forsikre seg om at alt som må og bør gjøres, blir gjort. Den 22/7 opplevde statsministeren at han raskt fikk bekreftet at så var tilfellet. På spørsmål fra kommisjonen om hvordan han skaffet seg disse forsikringene, forklarte han at han ringte berørte statsråder og egne medarbeidere, uten at han i ettertid med sikkerhet kunne si nøyaktig hvilke opplysninger han fikk fra hvem.⁷⁴

Den andre hovedoppgaven, slik statsministeren så det, besto i å skaffe seg oversikt og informasjon nok til å kunne ta strategiske beslutninger på politisk nivå dersom det viste seg nødvendig. Her hadde han støtte i staben ved SMK, som i senere år har fokusert mye på å styrke egen beredskap gjennom planverk, øvelser og anskaf-

felse av mobile kontorløsninger i tilfelle av evakuering.

Den tredje hovedoppgaven var å utforme et overordnet budskap til det norske folk. Denne oppgaven skal vi komme tilbake til senere i kapittelet.

Den fjerde hovedoppgaven besto i å være til stede for de berørte og pårørende. Ifølge statsministeren var dette en utfordrende oppgave blant annet fordi mange av de berørte og pårørende enten var blant hans egne medarbeidere i regjeringsskvartalet eller venner og partifeller i AP og AUF. Det ble i løpet av kvelden klart at en ansatt ved SMK sannsynligvis var blant de drepte i regjeringsskvartalet. Statsministeren fikk også beskjed om at daglig leder på Utøya, Monica Bøsei, som statsministeren hadde kjent siden ungdommen, var blant de drepte i massakren. I dagene som fulgte, hadde han flere møter med berørte og pårørende. En rekke statsråder og partitillitsvalgte bidro på samme vis. I departementene ble det holdt minnestunder og satt i verk tiltak med sikte på psykososial oppfølging av de ansatte.

Disse fire hovedoppgavene kom til å prege arbeidet i SMK og regjeringen under krisen. På de to koordineringsmøtene fredag kveld og lørdag formiddag drøftet man således ivaretagelse av berørte og pårørende, den helsemessige beredskap i forbindelse med Utøya, regjeringens kommunikasjonsbudskap og koordinering av kommunikasjon til pressen, samt regjeringssmedlemmenes deltakelse på forestående minnehøytideligheter.⁷⁵ Flere av de samme temaene ble også drøftet på regjeringsskonferansen lørdag ettermiddag, der man dessuten fikk muntlige orienteringer fra statsministeren, berørte statsråder, PST og Politidirektoratet. Fornyringsminister Aaserud ga en orientering om arbeidet med å skaffe nye lokaler til departementene.⁷⁶

Et døgn etter det første terroranslaget syntes det som om en gradvis normalisering av situasjonen så smått kunne begynne. Den sentrale krisehåndteringen ble formelt avsluttet om kvelden mandag 25. juli, da Regjeringens kriseråd konkluderte med at «krisen er over».⁷⁷

Det eneste formelle vedtaket som ble fattet på regjeringsskonferansen 23. juli, hadde følgende ordlyd: «Hver enkelt statsråd følger opp på sitt

⁷² Brev, SMK til 22. juli-kommisjonen, 25. november 2011, 22JK, j.post 252.

⁷³ SMK, «Hendelseslogg: Bombeangrepet i regjeringsskvartalet og angrepet på Utøya 22. juli 2011», 22JK, j.post 619.

⁷⁴ Forklaring Stoltenberg 15. juni 2012.

⁷⁵ SMK, «Hendelseslogg: Bombeangrepet i regjeringsskvartalet og angrepet på Utøya 22. juli 2011» (U.O.), J.post 619.

⁷⁶ Innkalling, dagsorden og protokoll i forbindelse med regjeringsskonferanse 23. juli 2011 samt vedlagt R-notat, Finansministeren til regjeringens medlemmer, «Tilleggsbevilgninger for pådratte utgifter ifm. angrepet i regjeringsskvartalet og på Utøya 22. juli 2011», 22JK, j.post 253.

⁷⁷ Referat, møte i Regjeringss kriseråd, 25. juli 2011, j.post 175.

respektive ansvarsområde.»⁷⁸ Som sjef for lederdepartementet hadde justisminister Storberget allerede på veien inn til Oslo tidlig fredag kveld vært opptatt av at ansvarsprinsippet sto fast selv under en nasjonal krise, og at dette måtte presiseres overfor departementsrådene under møtene i Regjeringens kriseråd.⁷⁹ Det ble da også gjort, framfor alt med hensyn til departementenes eget ansvar for å skaffe til veie alternative lokaler.

I de påfølgende ukene iverksatte det enkelte departement tiltak innenfor sine respektive ansvarsområder. Nødvendige politiske avklaringer ble i denne perioden gjort i fortløpende dialog mellom berørte statsråder og statsministeren, samt ved behov med partilederne for de to koalisjonspartnerne. Det var også møter og samtaler med partilederne og de parlamentariske lederne på Stortinget. Den første ordinære regjeringskonferansen etter sommerferien fant sted torsdag 11.

⁷⁸ Protokoll fra regjeringskonferanse 23. juli 2011, 22JK, j.post 253.

⁷⁹ KSE masterlogg, 22JK, j.post 175.

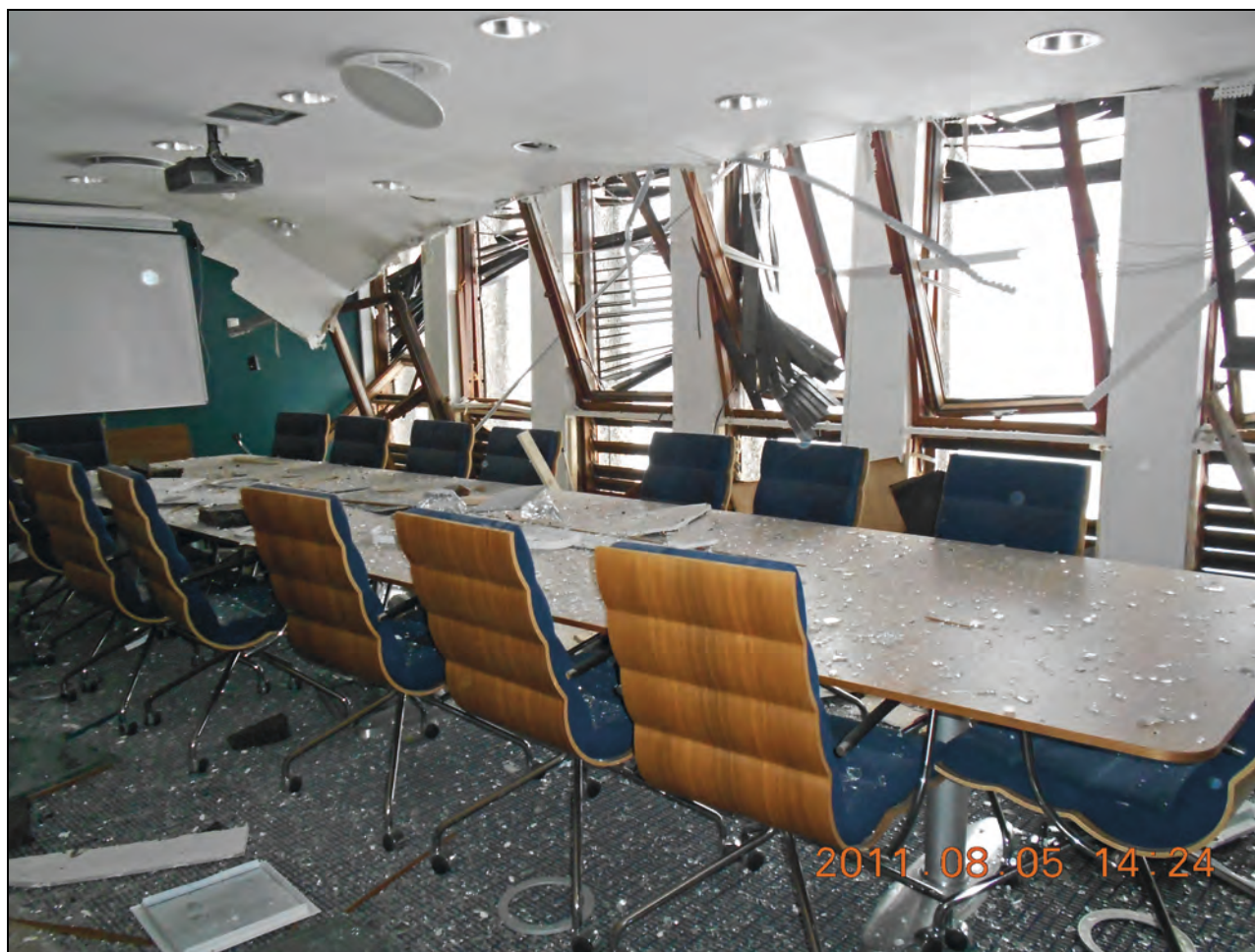
august. Til dette møtet var det kun forberedt én sak med tilknytning til 22/7. Finansministeren la fram et regjeringsnotat om de budsjettmessige konsekvensene av terrorangrepene, og fikk tilslutning til sitt forslag for hvordan departementene skulle gå fram for å sikre en koordinert budsjettmessig oppfølging.⁸⁰

Vi skal nå se nærmere på noen av de utfordringene som regjeringen og departementene måtte håndtere i forbindelse med terrorhandlingene 22/7.

10.4 Videreføring av statsapparatets drift og funksjoner

Terrorangrepet i Oslo var rettet mot regjeringen og sentralforvaltningen, og fikk som umiddelbar konsekvens at om lag 3100 ansatte i departemen-

⁸⁰ Innkalling, dagsorden og protokoll i forbindelse med regjeringskonferanse 23. juli 2011 samt vedlagt R-notat, Finansministeren til regjeringens medlemmer, «Tilleggsbevilgninger for pådratte utgifter ifm. angrepet i regjeringsskvartalet og på Utøya 22. juli 2011», 22JK, j.post 253.



Figur 10.5 Knust møterom i 7. etasje i høyblokka.

Foto: Forsvarsbygg

tene, Departementenes servicesenter (DSS) og ved SMK fikk sine arbeidsplasser ødelagt. Åtte medarbeidere var blitt drept og mange alvorlig såret. I alt 14 av til sammen 19 departementer hadde tilhold i regjeringskvartalet da bomben smalt. Kontorene var smadret. Arkiver var sperret, dokumenter tilintetgjort. Nye angrep kunne komme. Hvor og hvordan skulle man videreføre regjeringens arbeid under slike forhold?

I tilfelle av krig eller alvorlige sikkerhetspolitiske kriser er det viktig at regjeringen har gode evakueringsplaner som kan sikre at den kan videreføre sitt arbeid på trygt sted dersom dens egen og rikets sikkerhet er truet. Selv om terrorangrepet 22/7 rammet store deler av regjeringsapparatet svært hardt, var det aldri en reell problemstilling å iverksette regjeringens evakueringsplan.⁸¹ Kommisjonen har derfor valgt ikke å gå inn i denne problematikken.

Selv om man fant det mest hensiktsmessig å videreføre regjeringens og departementenes arbeid og funksjoner i ulike alternative lokaler i Oslo, sto utfordringene i kø. I tillegg til at man måtte ivareta egne ansatte, var det i de første timene og dagene etter angrepet særlig tre forhold som hadde prioritet: å skaffe til veie alternative lokaler til de evakuerte departementene, gjenopprette tilgangen til IKT-systemer og (elektronisk) arkiv, samt iverksette tiltak for å sikre lokaler og sensitiv informasjon.

Forvaltning på flyttefot

Etter kommisjonens oppfatning taklet de berørte departementene de store belastningene og utfordringene som terrorangrepet påførte dem på en god måte. De løste sine hovedoppgaver og gjenvant tilnærmet normal saksbehandlingskapasitet så raskt som man etter kommisjonens syn kan forvente.

Som en generell observasjon kan det her nevnes at dersom en tilsvarende bombe hadde rammet regjeringskvartalet for 10–20 år siden, ville det ha ført til vesentlig større skade på forvaltningens virksomhet. Takket være elektronisk saksbehandling i staten gikk lite informasjon og dokumentasjon tapt 22/7. Til tross for store kapasitetsbegrensninger kunne arbeidet videreføres, om enn med redusert hastighet.

SMK var den enheten i regjeringsapparatet som raskest etablerte seg i alternative lokaler. Kontorene i 13.–17. etasje i høyblokka var ubruke-

lige, men statsministerboligen og Regjeringens representasjonsanlegg fungerte etter forholdene godt som reservelokasjon inntil kontoret i august–september startet innflytting i mer permanente lokaler i FD.

Den største utfordringen for SMK i de første dagene etter angrepet gjaldt sikring av og tilgang til IKT-systemer, dokumenter og arkiver. Arbeidet med å hente ut utstyr og sikre dokumenter som befant seg i høyblokka, innledet allerede samme helg. I de neste ukene pågikk et omfattende arbeid med å pakke og flytte arkiver, samt renske dokumenter for glassrester og asbeststøv. Rengjøringen ble gjort i henhold til fastlagte prosedyrer. Dette arbeidet pågikk til midten av september. Først i månedsskiftet november/desember var imidlertid arbeidet med å tømme toppetasjene i høyblokka og klargjøre utstyr, dokumenter, møbler og kunst for gjenbruk fullført.

Kontorets IKT-system var intakt etter eksplosjonen 22/7, men måtte slås av samme ettermiddag på grunn av manglende kjøling. I løpet av helgen ble utstyret tatt ut av høyblokka og satt opp annet sted. Fra tirsdag 26. juli var systemet fullt operativt. Kontoret hadde for øvrig fjernlagret back-up av alle data, men det ble ikke nødvendig å benytte disse.

SMK opplevde en dobling i henvendelser og forespørsler etter 22/7, ikke minst fra utlandet. I de første dagene hadde statsministeren for eksempel samtaler og kontakt med 23 utenlandske kolleger og statsoverhoder, inkludert David Cameron, Angela Merkel, Barack Obama, Vladimir Putin, Dmitrij Medvedev og statsministrene i de andre nordiske land.⁸² De mange henvendelsene skulle håndteres i en situasjon med redusert kapasitet på grunn av færre tilgjengelige PC-er og generelt vanskeligere arbeidsforhold. En del oppgaver måtte nedprioriteres og utsettes. Kontoret bidro i tillegg til at trontalen og meldingen om rikets tilstand ble ferdigstilt til Stortingets åpning 3. oktober. Andre viktige oppgaver – som den halvårlige oversendelsen av statsrådsprotokoller til kontroll- og konstitusjonskomiteen – ble forsinket. Fram til innflyttingen i de nye lokalene i FD var produksjonen av utgående brev vesentlig lavere enn i foregående år.⁸³

⁸² SMK, «Hendelseslogg: Bombeangrepet i regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011» (U.O.), j.post 619.

⁸³ I juli–august var antall utgående brev 140, mot henholdsvis 522 og 529 i samme periode i 2010 og 2009. Brev, SMK til 22JK, 6. januar 2012, 22JK, j.post 337.

⁸¹ Forklaring Frisak 24. april 2012.

Andre opplevde atskillig større problemer med hensyn til å finne egnede erstatningslokaler, gjenopprette IKT-kapasiteter med mer.

På det første møtet i Regjeringens kriseråd slo møtelederen fast at de rammede departementene måtte starte arbeidet med å finne alternative lokaler. Da kriserådet holdt sitt neste møte senere samme kveld, presiserte han at det var departementenes eget ansvar å skaffe seg midlertidige lokaler. FAD og Statsbygg ville samtidig starte arbeidet med å skaffe til veie mer langsiktige kon-
torløsninger.⁸⁴

Kommisjonen har foretatt en spørreundersøkelse for å kartlegge ulike sider ved krisehåndteringen i departementene. Departementene har dessuten foretatt grundige internevalueringer av sin egen håndtering av krisen. Det framgår av spørreundersøkelsen og egevalueringene at det var store variasjoner departementene imellom med hensyn til hvilke beredskapstiltak som var truffet før 22/7. Dette gjaldt også planverk for relokalisering i forbindelse med en krise der departementet selv var rammet. Bare fire av i alt 17 departementer hadde inngått formelle forhåndsavtaler om tilgang til alternative lokaler, til tross for at DSB gjennom sine tilsyn stadig hadde påpekt viktigheten av dette.

To eksempler kan tjene til å illustrere betydningen av slike beredskapstiltak. For Finansdepartementet, som hadde inngått forhåndsavtale og begynte innflytting i nye lokaler allerede lørdag 23. juli, var dette en viktig medvirkende årsak til at man raskt kom i gang med tilnærmet normal saksbehandling og greide å ferdigstille sine viktigste leveranser – inkludert statsbudsjettet – uten forsinkelser. JD var blant de mange som *ikke* hadde inngått forhåndsavtale om reservelokaler. Arbeidet med å finne alternativ lokalisering ble en krevende tilleggsoppgave for et embetsverk som samtidig skulle skaffe oversikt over egne ansatte og utøve sin rolle som lederdepartement. Utpå kvelden 22/7 fikk man på plass en avtale med Politihøgskolen. Målsettingen var å kunne gjenoppta deler av den ordinære virksomheten fra mandag 25. juli.

Dette var en formidabel utfordring. Ved oppstarten mandag morgen hadde departementets ansatte i realiteten «ikke engang penn og papir å forholde seg til».⁸⁵ Selv om JDs datasystemer virket, hadde man ikke tilgang til alle systemene.

Datamaskiner, datalinjer og annet vitalt utstyr i høyblokka var blitt ødelagt. Fjernaksesløsningen fungerte, men var ustabil og ikke dimensjonert for det antall brukere som nå skulle betjenes. Det var ikke mulig å få tilgang til departementets elektroniske arkiv, og det fysiske arkivet i høyblokka var sterkt skadd. Arbeidet med å sikre systemene i høyblokka og samtidig etablere nye løsninger på Politihøgskolen var svært utfordrende. Ifølge departementets daværende administrative ledelse representerte IKT-utfordringene et stort problem, som vanskeliggjorde saksbehandlingen i lang tid framover.⁸⁶ Alminnelig tilgang til elektronisk arkiv og annen IKT-infrastruktur forelå først etter innflyttingen i mer permanente nye lokaler i Nydalen i september.

Det er i denne forbindelse verd å merke seg at DSB i sin tilsynsrapport fra 2007 påpekte som en vesentlig mangel at Justisdepartementet ikke hadde «noen avtale angående alternativ lokalisering for departementet i tilfeller hvor deres egne lokaler ikke kan benyttes». Tilsynet avdekket at departementets informasjonstjeneste mente å vite at det var inngått slik avtale med POD, men at POD var ukjent med dette.⁸⁷ Fire år senere var det altså fremdeles ikke inngått noen slik avtale. Dersom en avtale hadde vært på plass, og man også hadde lagret utstyr utenfor departementet, ville det trolig ha bidratt til å gjøre utfordringen med å bringe departementet tilbake til tilnærmet normal drift noe mindre krevende.

Når det er sagt, må det også legges til at JDs ansatte gjorde en beundringsverdig innsats for å overkomme vanskelighetene. De mistet fire kolleger i de to terrorangrepene – tre i regjeringskvartalet og én på Utøya. Mange medarbeidere var skadd. De slet dertil med ustabile nettverksforbindelser, trange og upraktiske lokaler, fravær av fysisk og elektronisk arkiv med mer. Likevel greide de langt på vei å overholde de forhånds-
satte fristene for departementets viktigste leveranser høsten 2011.⁸⁸

Mange mindre presserende oppgaver ble imidlertid forsinket. Det var nødvendig å foreta betydelige omprioriteringer for at departementet skulle makte å håndtere nye og arbeidskrevende oppgaver med utspring i terrorhendelsene, deriblant tilrettelegging for håndtering av voldsoffer-

⁸⁴ Referat fra møter i RKR kl. 18.30 og 22.30, 22. juli 2011, 22JK, j.post 175.

⁸⁵ JDs svar på kommisjonens forvaltningsundersøkelse, 5. januar 2012, 22JK, j.post 347.

⁸⁶ Østgaard og Ruuds forklaringer henholdsvis 1. og 6. juni 2012.

⁸⁷ DSB, «Rapport om tilsyn med Justis- og politidepartementet», Tilsynsrapport departementene nr. 1/08, 14. mai 2008, 22JK, j.post 125.

⁸⁸ Forklaring Ruud 6. juni 2012.

erstatningssaker, utredning og informasjon om gravferdsstøtte, samt planlegging av arrangementer på Utøya for etterlatte, overlevende og pårørende. På toppen av det hele skulle man også forberede flytting til Gullhaug torg i Nydalen.⁸⁹

Hovedansvaret for å koordinere relokaliseringen av de evakuerte departementene lå konstitusjonelt sett ikke på lederdepartementet, men på FAD og Statsbygg. De tok særlig ansvar for å framskaffe mer langsiktige løsninger. FAD koordinerte også mye av arbeidet departementene gjorde i de aller første dagene med å finne midlertidige lokaler. Regjeringens kriseråd var et viktig forum i denne sammenheng. Da kriserådet om kvelden 25. juli konkluderte med at krisen var over, bestemte man samtidig at denne delen av rådets krisehåndtering skulle videreføres av et «gjenoppbyggingsråd» under ledelse av FAD.⁹⁰

Nye sårbarheter og sikkerhetsutfordringer

I de første dagene etter terrorangrepene opplevde regjeringsapparatet det som maktpåliggende å sikre videreføring av departementenes arbeid, noe som krevde rask etablering i nye lokaler og tilsvarende rask tilgang til elektroniske arkiver og elektroniske systemer for informasjonsbehandling og kommunikasjon. Her lå det en stor utfordring i å ivareta ønsket om å gjenopprette departementenes funksjonalitet uten at det gikk utover informasjonssikkerheten, herunder sikring av dokumenter, harddisker og kryptert samband.

Allerede da Regjeringens kriseråd kom sammen til sitt tredje krisemøte om morgenen lørdag 23. juli, ble det påpekt at departementenes innflytting i underliggende etaters lokaler kunne utgjøre en sikkerhetsmessig utfordring fordi disse lokalene kunne ha et lavere sikkerhetsnivå enn det man var vant med i departementene. Neste dag påpekte PST-sjef Kristiansen at etterretningstrusselen mot nasjonen var høy, og at det derfor var nødvendig å vise varsomhet. Erfaringsmessig kunne man, ifølge PST, regne med at fremmede makters etterretningstjenester ville trappe opp sin virksomhet rettet mot Norge etter terrorangrepene fordi de antok at sikkerheten rundt regjeringsapparatet var blitt redusert som følge av det som var skjedd.⁹¹

Uheldigvis førte ikke denne advarselen om økt trussel til noen samordnet strategi for å redusere

sårbarheten. Da spørsmålet første gang ble diskutert i Regjeringens kriseråd, var konklusjonen at FAD måtte «ta ansvar». De neste dagene kom det imidlertid uklare signaler med hensyn til hvem departementene skulle forholde seg til i slike spørsmål. Dels ble det vist til POD og politiet, dels til PST og NSM.⁹²

NSM har tilsynsansvar vedrørende informasjonssikkerhet og objektsikring i offentlig sektor. Departementene er pålagt å rapportere alle sikkerhetstruende hendelser til NSM. I årene 2005–2011 ble det innmeldt i alt 40 sikkerhetstruende hendelser fordelt på ni departementer. Ifølge NSM er det grunn til å tro at det finner sted «en stor grad av underrapportering», og at det reelle antall hendelser er større.⁹³

Når det gjelder NSMs rolle i kjølvannet av terrorangrepene 22/7, fastslår etaten i sin evalueringsrapport at man i liten grad ble anmodet om råd og bistand i forbindelse med relokaliseringen. NSMs ledelse etablerte tidlig kontakt med SMK og JD med tilbud om støtte, framfor alt med hensyn til sikring av skjermingsverdig informasjon og utstyr. Selv om terroranslaget medførte økt risiko for spionasje og kompromittering av sensitiv informasjon, ble NSMs kompetanse i liten grad etterspurt og benyttet.

Det samme gjentok seg når det gjaldt sikkerheten knyttet til mange av de midlertidige lokalene som departementene tok i bruk etter 22/7. Ifølge NSM ga man en rekke råd om sikring av evakuerte lokaler, og oppfordret til rapportering av sikkerhetstruende hendelser. Oppfordringen resulterte ikke i en eneste innrapportering, selv om NSMs egne befaringer avdekket flere eksempler på usikret oppbevaring av skjermingsverdig utstyr. NSM konkluderte med «at det ikke kan utelukkes at skjermingsverdig utstyr ble kompromittert».

Som nevnt hadde FAD hadde hovedansvar for å koordinere relokaliseringen av departementenes virksomhet, og etablerte i denne forbindelse en rådgivningsgruppe som skulle gi råd og veiledning vedrørende forebyggende sikkerhet. Gruppen besto av representanter fra OPD, PST og For-

⁸⁹ JDs svar på kommisjonens forvaltningsundersøkelse, 5. januar 2012, 22JK, j.post 347.

⁹⁰ Referat fra møte i RKR, 25. juli 2011, 22JK, j.post 175.

⁹¹ Referat fra møter i RKR 22.–25. juli 2011, 22JK, j.post 175; PST, «Trusselvurdering 26. juli 2011», gradert j.post 007 og 009.

⁹² Referat fra møter i RKR 22.–25. juli 2011, 22JK, j.post 175; PST, «Trusselvurdering 26. juli 2011», gradert j.post 007 og 009.

⁹³ NSM til 22JK, 27. januar 2012, ref.: K2011/01468-024 m/vedlegg A «Oversikt over innmeldte sikkerhetstruende hendelser fra departementene 2005–2011», gradert j.post 073.

svarsbygg, med FAD i sekretariatsfunksjon. NSM kom først med etter eget initiativ. Gruppen foretok befaringer og sikkerhetsvurderte mulige midlertidige lokaler for departementene. Vurderingene ble, ifølge NSM, «gjennomført på begrenset grunnlag som følge av blant annet manglende tid og ufullstendig metode». PSTs trusselvurdering, som anbefalte en rekke konkrete sikkerhetstiltak med sikte på å trygge statsrådene, de ansatte og skjermingsverdig informasjon, ble lagt til grunn for arbeidet.⁹⁴

Parallelt med dette arbeidet pågikk det andre befaringsprosesser i departementene som NSM i liten grad var involvert i. Her vurderte man for eksempel egnetheten av mulige lokaler ut fra kriterier som at «lokalene måtte være innen 20 minutters gange fra sentrum/regjeringskvartalet». Både NSM og PST uttrykte bekymring for at hensynet til sikkerheten i og rundt de nye lokalitetene ikke ble tillagt stor nok vekt i relokaliseringprosessen.

I sum opplevde NSM at etatens rådgivning knyttet til skjerming mot avlytting og veiledning i henhold til objektssikkerhetsforskriften fikk begrenset gjennomslag. Det samme gjentok seg med hensyn til de råd NSM, politiet, PST, Statsbygg og DSS ga til FAD om sårbarhetsreduserende krav og grunnsikring av de midlertidige lokalene med tanke på beskyttelse mot terrorisme, etterretning og angrep på myndighetspersoner.⁹⁵

Ifølge NSM finnes det eksempler på at lokaler som rådgivningsgruppen eksplisitt frarådet innflytting i, likevel ble foretrukket av det aktuelle departementet. Som NSM selv konstaterer: «Hensynet til effektivitet har da veid tyngre enn hensynet til sikkerhet.»⁹⁶

Kommisjonen finner dette foruroligende med tanke på den framtidige sikkerheten rundt regjeringsapparatet. Samtidig er det oppløftende at FAD i ettertid har nedsatt en egen rådgivningsgruppe for sikkerhet der NSM inngår sammen med ekspertise fra Forsvarsbygg, PST, Oslo politidistrikt, DSS og Statsbygg. Gruppen har vurdert hvilke sikkerhetsmessige tiltak som er nødvendige i aktuelle midlertidige lokaler, og har kom-

met med anbefalinger til tiltak. De samlede kostnader til sikring av erstatningslokalene er beregnet til om lag 250 millioner kroner.⁹⁷

10.5 Informasjonstilfang og situasjonsforståelse

Informasjon er en kritisk faktor i krisehåndtering. I et moderne informasjonssamfunn er enhver stor krise også en potensiell informasjonskrise. Normale informasjonsstrømmer og informasjonsbehandlingsrutiner vil ofte bryte sammen. Samtidig er tilfanget av relevant og verifisert informasjon kritisk for situasjonsforståelsen, som igjen er med på å definere handlingsrommet. Uten sikre og oppdaterte opplysninger er det vanskelig å iverksette riktige tiltak og kommunisere med befolkningen på en måte som inngir tillit. For aktørene i krisehåndteringsapparatet vil informasjonstilfanget og situasjonsforståelsen kort sagt være avgjørende for muligheten til å gjøre en god jobb.

22/7 var intet unntak i så måte.

I de første timene etter eksplosjonen i regjeringskvartalet var situasjonen svært uoversiktlig, og det var få verifiserte opplysninger tilgjengelig. I hvilken grad greide de sentrale aktørene å skaffe seg en adekvat forståelse av situasjonen? Hva kunne eller burde eventuelt ha vært gjort for å framskaffe et bedre informasjonsgrunnlag og et mer velfundert trusselbilde?

Vi skal belyse problemstillingen ved å se på hvilket informasjonsbehov som gjorde seg gjeldende i henholdsvis Forsvaret og det sentrale krisehåndteringsapparatet for å kunne danne seg en best mulig forståelse av trusselsituasjonen etter terrorangrepet i Oslo, og hvilken hjelp aktørene fikk av E-tjenesten, PST og politiet i denne forbindelse. Vi begynner med Forsvaret, hvor utfordringene i den aktuelle situasjonen var minst.

Forsvarets informasjonstilfang og situasjonsforståelse

Ved et terrorangrep på norsk jord må Forsvaret raskest mulig avklare hvorvidt man står overfor en sikkerhetspolitisk krise eller en situasjon der ansvaret for å håndtere trusselen primært vil falle på politiet. I det første tilfellet må Forsvaret forberede seg på å spille en lederrolle, med mulighet for bistand fra sivile myndigheter og etater. I det andre tilfellet må Forsvaret, i tillegg til å beskytte egne installasjoner og kapasiteter, raskest mulig

⁹⁴ PST, «Trusselvurdering: Midlertidige lokaler for departementene per 26. juli 2011», 26. juli 2011, ref.nr.: 201000329-61, gradert j.post 007.

⁹⁵ NSM til 22JK, 27. januar 2012, ref.: K2011/01468-024 m/vedlegg A «Oversikt over innmeldte sikkerhetstruende hendelser fra departementene 2005-2011», gradert j.post 073.

⁹⁶ NSM til 22JK, 27. januar 2012, ref.: K2011/01468-024 m/vedlegg A «Oversikt over innmeldte sikkerhetstruende hendelser fra departementene 2005-2011», gradert j.post 073.

⁹⁷ JD, Meld. St. 29 (2011-2012) *Samfunnssikkerhet*, s. 38.

klargjøre de kapasiteter som politiet måtte ha behov for. Uansett blir det viktig å skaffe seg et så presist og fullstendig bilde av situasjonen som mulig.

Etterretningstjenesten støtter militære og sivile myndigheter med informasjon og vurderinger innenfor rammen av lov om Etterretningstjenesten av 1998. Formålet med E-tjenestens virksomhet er å bidra til å gi norske myndigheter et best mulig beslutningsgrunnlag i saker som gjelder viktige nasjonale interesser, når disse er truet eller kan være truet av aktører utenfor Norges grenser. E-tjenesten skal bidra til en best mulig situasjonsforståelse, og slik legge grunnlaget for at oppdragsgiver kan iverksette hensiktsmessige tiltak.⁹⁸ I den initiale fasen 22/7 var E-tjenestens hovedoppgave å bringe klarhet i hva slags terrorangrep man sto overfor, og hvilke scenarier Forsvaret måtte forberede seg på å kunne håndtere.

E-tjenesten la tidlig til grunn at eksplosjonen i regjeringskvartalet var forårsaket av en bombe. Med dette som utgangspunkt bestemte man seg for å iverksette undersøkelser for å avklare om angrepet kunne ha koblinger til fremmed makt eller internasjonal terrorisme.

Verken fra egne kilder eller fra samarbeidende tjenester forelå det informasjon som indikerte at angrepet kunne være opptakten til en sikkerhetspolitisk krise som ville kreve bruk av Forsvarets ressurser i stor målestokk for å beskytte norske nasjonale interesser. Det meste tilsa at det dreide seg om en kriminell handling utført av ikke-statlige aktører, med eller uten koblinger til utlandet, og at angrepet derfor primært skulle behandles som en politisak, med Forsvaret i en støtterolle.

Samtidig var E-tjenesten seg bevisst at bombeangrepet kunne utvikle seg til noe mer enn en enkeltstående hendelse, og at det – i lys av internasjonale erfaringer – ville være uklokt *ikke* å forberede seg på at det kunne komme nye angrep. Man valgte derfor å gå bredt ut og legge til grunn at angrepet i regjeringskvartalet var et målrettet terroranslag mot norske myndigheter med mulig tilknytning til internasjonal, organisert terrorisme. Med dette som utgangspunkt ble det innledende analysearbeidet organisert langs to hovedlinjer. En hovedproblemstilling var å se på mulige gjerningsmenn og motiver. Her tok analytikerne utgangspunkt i gjeldende trusselvurderinger og egen kunnskap om terrororganisasjoner og terrornettverk med kjente eller antatte forbindelser til Norge. Et annet hovedspørsmål var å vurdere motpartens mest sannsynlige og farligste handle-

måte. Her la man til grunn at angrepet på regjeringskvartalet kunne vise seg å være det første av flere komplekse og koordinerte operasjoner utført av flere individer eller grupper med evne til å trappe opp og utvide krisen gjennom nye typer angrep og voldshandlinger.⁹⁹

Fram til gjerningsmannen ble identifisert, var E-tjenestens fremste arbeidshypotese at angrepet i Oslo var utført av en islamistisk gruppe, og at motivet mest sannsynlig hadde tilknytning til Norges rolle i de pågående konfliktene i Afghanistan, Midtøsten eller Libya. De første meldingene om skytingen på Utøya var ikke uforenelig med en slik arbeidshypotese, da det nettopp var slike overraskende valg av mål og virkemidler man kunne ha grunn til å frykte ut fra det valgte «worst case»-perspektivet. Først da E-tjenesten kl. 19.10 mottok informasjon fra PST om at gjerningsmannen på Utøya var identifisert som en etnisk nordmann med fortid i en antiislamistisk organisasjon, ble denne arbeidshypotesen tonet ned. E-tjenesten valgte imidlertid fortsatt å undersøke om det kunne være koblinger mellom gjerningsmannen og internasjonale nettverk. Etter som timene gikk, syntes det stadig mer klart at Breivik hadde operert alene, og at angrepene i Oslo og på Utøya var å anse som en politisak. E-tjenestens oppdrag ble dermed enda tydeligere enn før å støtte PST og politiet.

Kvelden 22/7 var det jevnlig kontakt mellom E-tjenesten og PST. Som et resultat av dette ble det bestemt at E-tjenesten skulle stille 1–2 medarbeidere fra Osint-avdelingen til PSTs disposisjon.¹⁰⁰ Hensikten var å bistå PST i arbeidet med åpne kilder, først og fremst monitorering av Internett. Osint-medarbeiderne utarbeidet en kyberprofil på gjerningsmannen og analyserte utvalgte deler av hans såkalte manifest. Denne analysestøtten vedvarte fram til 29. juli.¹⁰¹

Etter at gjerningsmannen var arrestert og identifisert, utførte E-tjenesten dessuten et par oppdrag for Forsvarsstaben knyttet til Breiviks militære rulleblad og våpen.¹⁰²

På linje med E-tjenestens vurderinger var man i Forsvarets ledelse fra et tidlig tidspunkt etter angrepet i regjeringskvartalet overbevist om at det dreide seg om en terrorhandling – altså en kriminell snarere enn en militær hendelse – og at

⁹⁸ Forsvarssjefens fagmilitære råd 2011, s. 13.

⁹⁹ Sjef Vurderingsavdelingen til sjef E-tjenesten, «Etterretningstjenestens arbeid 22 jul 2011», 7. oktober 2011, 2011/000432-010, gradert j.post 021; samtaler med generalleøyntant Grandhagen og andre sentrale medarbeidere i E-tjenesten, henholdsvis 7. november 2011 og 18. januar 2012.

¹⁰⁰ Osint = Open sources intelligence. Altså etterretning basert på åpne kilder.

fremmed makt neppe var involvert. Samtidig var det en utbredt oppfatning at angrepet kunne ha forbindelse med en internasjonal organisasjon, og at det var betydelig fare for nye anslag. Den knappe informasjonen man i denne fasen fikk fra E-tjenesten, bygde i hovedsak opp under den situasjonsforståelsen man allerede hadde – og som i ettertid, gitt den usikkerhet som rådde, framstår som godt fundert.

¹⁰¹ I tillegg til den støtte som ble gitt gjennom E-liaisonen og den nevnte analysestøtten 22.–29. juli, bisto E-tjenesten PST i form av teknisk analysestøtte (internett) 22.–24. juli, utlån av terroranalytiker 25. juli–9. august, utlån av to alternerende Osint-medarbeidere i perioden ultimo august–ultimo september, samt kryptoanalysestøtte. Osint-bistanden i perioden august–september fokuserte på i hvilken grad islamfiendtlige miljøer/personer utgjør en terrortrussel mot Norge. Etterretningstjenesten, «Etterretningstjenestens støtte til PST i forbindelse med 22.07.», gradert j.post 115, vedlegg til sjef Vurderingsavdelingen til sjef E-tjenesten, «Etterretningstjenestens arbeid 22 jul 2011», 7. oktober 2011, 2011/000432-010, gradert j.post 021, samtale med analytikere i Osint-avdelingen, 11. april 2012.

¹⁰² På politihold ble det en stund spekulert på om Breivik hadde bakgrunn fra Forsvarets spesialstyrker, og om et av våpnene han brukte på Utøya, var av samme type som det man anvender i Marinejegerkommandoen.

Muligheten for nye anslag tilsa at man burde styrke sikkerheten rundt egne bygg, anlegg og kapasiteter. Det ble derfor bestemt å heve terrorberedskapen i Forsvaret i henhold til gjeldende planverk. Forsvarsstaben ga kl. 17.46 ordre til alle Forsvarets avdelinger om å iverksette «Terrorberedskap ALFA», som definert i Beredskapssystem for forsvarssektoren (BFF).¹⁰³ Dette beredskapstrinnet iverksettes som et generelt varsel om mulig terroraktivitet av uforutsigbar type og omfang. Hensikten er å bevirke økt årvåkenhet, inkludert gjennomgang av relevante handlingsplaner, samt å innføre skjerpet adgangskontroll. I lys av situasjonsutviklingen ble det kl. 21.19 besluttet å heve terrorberedskapen ytterligere ett trinn, til BRAVO, men ordren ble tilbakekalt etter få minut-

¹⁰³ Avdelingssjefer i Forsvaret kan innføre økt terrorberedskap uavhengig av Forsvarsstaben. Dette skjedde også 22/7, da vakt sjef FOH innførte beredskapstrinn ALFA kl. 16.19. Både E-tjenesten, HMKG og vakt tjenesten ved ISL-bygget på Akershus iverksatte forsterket vakthold. Etter at den generelle ordren fra Forsvarsstaben var gått ut en halv time senere, ble beredskapen hevet ytterligere ved Rygge flystasjon. Sjef FST/O til 22. juli-kommisjonen, «Utfyllende informasjon knyttet til beredskap», 29. mars 2012, 22JK, j.post 506.



Figur 10.6 HV-mannskaper patruljerer forbi Miljøverndepartementet som et ledd i styrkingen av vakt holdet rundt Forsvarets ledelsesbygg på Akershus festning.

Foto: Torbjørn Kjosvold/Forsvarets Mediesenter

ter på bakgrunn av opplysninger fra PST, videreformidlet av E-tjenesten, som syntes å sannsynliggjøre at gjerningsmannen hadde operert alene. Man valgte i stedet å bli stående på ALFA til kl. 15.00 søndag 24. juli.¹⁰⁴

PSTs bidrag til krisehåndteringsapparatets situasjonsforståelse

Regjeringens apparat for sentral krisehåndtering har ingen selvstendig kapasitet til å innhente og analysere informasjon fra annet enn åpne kilder og egne departementer. Etter terroranslaget i regjeringkvartalet var den løpende informasjonsinnhentingen desto mer krevende fordi deler av regjeringsapparatets IKT-systemer lå nede og mulighetene til gradert samband mellom departementene var sterkt redusert. For å skaffe seg en velfundert situasjonsforståelse var man derfor i betydelig grad avhengig av informasjon og analyser fra politiet og de såkalt hemmelige tjenester – og da i første rekke fra PST. Men hva hadde PST å bidra med til myndighetenes situasjonsforståelse?

For å nærme oss et svar på dette sentrale spørsmålet skal vi først redegjøre for hva PST foretok seg for å frambringe verifisert informasjon om hendelsen og gjerningsmannen, slik at et velfundert trusselbilde kunne presenteres for norske myndigheter og utenlandske samarbeidspartnere. Dernest vil vi se nærmere på de opplysningene og vurderingene som det norske krisehåndteringsapparatet mottok fra PST under krisen, og hvordan enkelte av mottakerne opplevde PSTs bidrag.

Bomben i regjeringkvartalet kom overraskende på PST. I de første kaotiske timene forsøkte man, gjennom ulike kanaler, å framskaffe opplysninger som kunne bidra til å avklare hva som hadde skjedd.¹⁰⁵

PST var relativt tidlig ute med å innhente informasjon skaffet fra overvåkingskameraer i området og nøste videre på informasjonen herfra. Via ulike kanaler arbeidet man også med å avdekke hvorvidt ulike personer som var i PSTs søkelys,

hadde hatt mistenkelige transaksjoner i perioden fram mot 22/7.

PST foretok også aktiv informasjonsinnhenting gjennom egen operativ innsats. Da stab ble satt, fikk seksjon for kontraterror ansvaret for den operative innsatsen. I den tidlige fasen, fram til gjerningsmannen var identifisert, prioriterte seksjonen å bruke store deler av sine særskilte innsamlingsressurser på å framskaffe informasjon om allerede pågående saker for å se etter eventuelle sammenhenger. Det dreide seg om personer fra radikale islamistiske miljøer som PST kjente til som potensielle trusselutøvere, og som var vurdert til å utgjøre en konkret og umiddelbar fare. Ettermiddagen 22/7 var det lite informasjon å hente fra disse miljøene som kunne kaste lys over den ekstraordinære hendelsen. På grunnlag av tidligere ervervet kunnskap vurderte imidlertid PST at det forelå en reell og betydelig risiko for at de aktuelle personene ville kunne forsøke å utnytte situasjonen og iverksette nye anslag mens politiet var opptatt på annet hold. Derfor prioriterte PST å benytte sine operative ressurser på disse personene også *etter* at gjerningsmannens identitet var kjent.¹⁰⁶

PST har direkte tilgang til Oslo politidistrikts logg og politiets egne registre. Sammen med liaisonene som ble sendt til Oslo politidistrikt, ble dette viktige kilder til løpende informasjon. Disse informasjonskanalene fungerte imidlertid ikke optimalt, og PST hadde noen problemer med å skaffe seg oversikt over det som faktisk var kjent i Oslo politidistrikt. I tillegg førte den interne organiseringen i PST til at det ble vanskelig for tjenesten å skaffe seg oversikt over all innkommet informasjon. Stabssjefen har overfor kommisjonen beskrevet hvordan han og hans medarbeidere i løpet av ettermiddagen og kvelden 22/7 tidvis følte at de befant seg i et «informasjonsvakuum».¹⁰⁷

PSTs egen logg bekrefter langt på vei disse utfordringene, samt at PST manglet en del sentral informasjon som var kjent blant øvrig politi i Oslo. Hadde tjenesten fått del i det opprinnelige tipset om den mulige gjerningsmannen og hans fluktbil som OPD mottok like etter eksplosjonen, kunne det etter kommisjonens syn ha hjulpet PST til å identifisere Breivik på et tidlig tidspunkt og dermed til å innrette sin videre informasjonsinnhenting på en annen måte. PST mottok heller ikke riksalarmen som ble sendt ut fra Kripos kl. 16.43,

¹⁰⁴ Sjef FST/O til 22. juli-kommisjonen, «Utfyllende informasjon knyttet til beredskap», 29. mars 2012, 22JK, j.post 506. Termineringen av ALFA ble gjort på bakgrunn av en trusselvurdering fra PST, levert samme dag, som konkluderte med at den siktede mest sannsynlig opererte alene og at hans siktemål hadde vært «å angripe regjeringen og dens støttespillere som ansvarlige for norsk innvandrings- og integreringspolitikk». Noen trussel mot Forsvarets installasjoner og personell syntes derfor ikke å foreligge. PST, «Trusselvurdering: Trusselen mot Forsvarets installasjoner og personell», 24. juli 2011, ref.: 201000329-56, gradert j.post 017.

¹⁰⁵ Det var også en stor mengde tips og henvendelser PST var nødt til å sjekke nærmere.

¹⁰⁶ Forklaring ass. avdelingsdirektør (PST) 1. mars 2012, forklaring avdelingsdirektør (PST) 6. mars 2012.

¹⁰⁷ Forklaring ass. avdelingsdirektør (PST) 1. mars 2012.

og det er intet i loggen som indikerer at tjenesten hadde kjennskap til flukt bilen eller registreringsnummeret på denne før gjerningsmannen ble arrestert.¹⁰⁸

Derimot fikk PST på et relativt tidlig tidspunkt, trolig omkring kl. 18.20, kjennskap til at Breivik var knyttet til den leiebilen som politiet antok var blitt brukt som bombebil. Tjenesten satte i gang prosesser for å innhente informasjon om Breivik før han ble pågrepet.¹⁰⁹

PST fikk også relativt tidlig varsel om den svært urovekkende utviklingen på Utøya. Stabsjefen fikk beskjed kl. 17.40. Kl. 17.46 ringte politisk rådgiver i JD, Øvre Thorshaug, til vakt-havende PST og fortalte at han nettopp var blitt oppringt av AUF-leder Eskil Pedersen, som meldte om pågående skyting på Utøya.¹¹⁰

Kl. 19.04 anmerket PST i loggen at gjerningsmannen var anholdt og identifisert, samt at han kunne knyttes til begge hendelsene. Få minutter senere mottok de dessuten informasjon om at det, ifølge gjerningsmannen, skulle finnes ytterligere *to celler* som ennå ikke hadde iverksatt sine aksjoner. En bekreftelse på at det kunne være ytterligere angrep på vei, ble loggført kl. 20.22, da PST mottok informasjon fra de pågående avhørene av Breivik om at han skulle ha uttalt «at det verste ikke har skjedd ennå».¹¹¹

Ulike kontaktpunkter og rapporteringskanaler mellom OPD og PST forsterket samtidig tendensen til manglende koordinering og informasjonsflyt innad i PST. Det kan stilles spørsmål ved om PST om ettermiddagen/kvelden den 22/7, etter at

¹⁰⁸ Flukt bilen blir første gang nevnt i PSTs logg kl. 18.15, da det kom inn vitneinformasjon om at det var «avfyrt 2 x 10 skudd fra automatvåpen fra en mann i politiuniform eller noe som ligner. Personen skjøt fra en båt, og det er også involvert en hvit kassebil». Først kl. 19.57 blir flukt bilen igjen nevnt. Registreringsnummer blir da nevnt, men det er ellers lite i meldingen som bidrar til sakens opplysning for PSTs del. Meldingen, som også kan illustrere hvor uoversiktlig situasjonen må ha framstått, lyder som følger: «Evakuering av Oslo lufthavn, Gardermoen. Utenfor terminalbygget er det observert en mistenkelig bil leiet av en tysk statsborger. I tillegg er det gjort funn av en mistenkelig kasse under et brukar nær terminalbygningen. Videre har man også observasjon av en mistenkelig varebil [registreringsnummeret tatt ut]. Fung. PM har besluttet evakuering av Oslo lufthavn, Gardermoen.»

¹⁰⁹ PST, Innledende undersøkelser av finansielle spor etter anslaget mot regjeringskvartalet 22. juli 2011 (Begrenset), gradert j.post 117.

¹¹⁰ Etter en ny samtale med Pedersen ringte Øvre Thorshaug PST for annen gang kl. 18.18. Øvre Thorshaug, forklaring, 7. mars 2012; Thorshaug, med vedleggene «Notat – intervju», og Tidslinje.

¹¹¹ OPD bestemte at deres egne tjenestemenn skulle avhøre Breivik. Noen av de tjenestemennene kommisjonen har snakket med, er kritiske til at PST ikke var med på de første avhørene.

OPD fikk etterforskningsansvaret, hadde tilstrekkelig oppmersomhet på PSTs selvstendige ansvar for å forbygge videre terrorhandlinger, og avdekke eventuelle celler med tilknytning til Breivik. Dette påpekes også i PSTs egevaluering, hvor et medlem av staben uttaler:

«Gjennomføring av den første perioden i stab bar preg av at PST var et rent bistandselement til Oslo PD i deres operative arbeid, og dette resulterte i en «vente-og-se»-holdning. I en uklar fase mht. om det var flere gjerningsmenn eller uopptagede bomber, burde det vært et sterkere fokus på PSTs ansvar i å forhindre nye aksjoner. Spesielt gjelder dette når det fremkom opplysninger om at det skulle finnes et manifest. Det burde umiddelbart blitt besluttet at PST skulle sette ned en gruppe for å se på dette.¹¹²»

Foruten å bruke spaningsressurser på radikale islamister framgår det av loggen at PST utover kvelden 22/7 foretok søk i eget register og arbeidet på Internett, samtidig som man prøvde å holde seg oppdatert via politiregisteret og liaisonene til OPD. PST bisto OPD ved å søke etter informasjon i PSTs registre om personer som kunne tenkes å ha tilknytning til gjerningsmannen. Det ble også tidlig bestemt at PST skulle bidra med å analysere innholdet i det såkalte manifestet blant annet med det formål å avdekke eventuelle nye bombemål, og det ble etter hvert nedsatt en arbeidsgruppe for å håndtere dette.¹¹³ Utover kvelden fikk PST i oppdrag av OPD å overvåke Internett for kartlegging av eventuelle reaksjoner på den høyreekstremsiden; et oppdrag som relativt raskt ble gitt til de Osint-analytikerne som E-tjenesten hadde avstått til PST.

De siste månedene før terrorhandlingene hadde Breivik bodd på Vålstua gård i Hedmark politidistrikt. Utover kvelden og natten 22/7 gjorde ikke Den sentrale enhet (DSE) i PST bruk av det lokale PST-kontoret i Hedmark for å undersøke hvorvidt gjerningsmannen hadde allierte, meningsfeller eller andre kontakter i distriktet. En lokal PST-ansatt avbrøt ferien og meldte seg til tjeneste etter å ha hørt om terrorangrepene. Han har forklart at han i løpet av kvelden gjentatte ganger tok kontakt med DSE for å etterspørre informasjon og nærmere instruks om hvordan han

¹¹² PST Grunnlagsdokument, 16. februar 2012, s. 26: 22.7.2011 Hvordan håndterte vi hendelsene i ettetid?, gradert j.post 110.

¹¹³ Tidspunkt for dette er uklart.

skulle forholde seg. Han fikk beskjed om å avvente. Han mottok lite oppdatert informasjon fra DSE, og så seg til slutt nødt til å ta i bruk personlige kontakter ved OPD for å skaffe seg informasjon om forhold knyttet til åstedet på Vålstua gård.¹¹⁴

Det er derimot få tegn i loggen til at PST aktivt gjorde bruk av sitt kildenettverk til å kartlegge Breiviks nettverk om kvelden den 22/7 og natten til 23. juli. Først kl. 11.34 lørdag 23. juli står det i loggen at kilder i det høyreekstremer miljøet er blitt bedt om å sjekke i sitt eget miljø om kjennskap til siktede.¹¹⁵

Da Breiviks identitet ble kjent, var ansvaret for PSTs operative innsats lagt til seksjon for kontraterror. Dette fordi man tidligere hadde lagt til grunn at anslagene mest sannsynlig var utført av radikale islamister, som hørte inn under denne seksjonens ansvarsområde.¹¹⁶ Seksjon for kontraekstremisme, som hadde mest inngående kunnskap om de ytterliggående miljøene Breivik hadde tilknytning til, var i stor grad engasjert som kontaktpunkt for OPD. På lørdag 23. juli 2011 ble ansvaret for den operative innsatsen vedrørende terroranslaget overført til denne seksjonen. Begrunnelsen var at det øvrige trusselbildet ikke ble ansett å ha endret seg vesentlig som følge av terrorhendelsene. Seksjon for kontraterror prioriterte derfor å beholde sitt vedvarende søkelys på pågående saker.

Seksjonen for kontraekstremisme hadde imidlertid begrensede ressurser. På grunn av stor arbeidsbelastning i tilknytning til bistanden til OPDs etterforskning, forpliktelser knyttet til å besvare forespørsler fra utlandet, samt behov for å bearbeide store mengder innkommet informasjon, fikk seksjonen etter hvert betydelige ressursmessige utfordringer. Ikke minst viste det seg vanskelig å produsere bidrag til videre analyse i PST. Disse ressursmessige utfordringene ble avhjulpet i begynnelsen av august.¹¹⁷

At PST hadde lite håndfast og bekreftet informasjon å komme med det første, kritiske døgnet, framgår klart av referatene fra møtene i RKR og av de første trusselvurderingene som tjenesten – hovedsakelig på oppfordring fra andre – produserte. Da kriserådet møttes første gang kl. 18.30, altså samtidig med at Breivik ble avvæpnet og

arrestert på Utøya, var det fungerende politidirektør Refvik som ga det lille som så langt var å gi av bekreftet informasjon om hendelsene i Oslo og på Utøya. Sjef PST Kristiansen opplyste ifølge referatet at PST «ikke hadde indikasjoner på at slikt skulle skje». Videre opplyste hun at samarbeidende tjenester heller ikke hadde slike opplysninger, at ledelsen i PST var i full virksomhet, og at det var etablert «full kontakt med utlandet.»¹¹⁸

I de første timene etter eksplosjonen hadde det ganske riktig vært stor pågang fra utenlandske tjenester vedrørende oppdateringer og tilbud om eventuell bistand. Det var i denne fasen en stor utfordring for PST at man manglet et faktagrunnlag for å imøtekomme samarbeidende tjenesters forventninger om å motta rask, presis og utdypende informasjon om terroranslaget. Den omfattende og raske kontakten etter terrorangrepet viser på den annen side at PST har et nært samarbeid med søstertjenester i utlandet, og at samarbeidet fungerte etter intensjonen i forbindelse med hendelsene 22/7. Nær kontakt med samarbeidende tjenester vil kunne være av kritisk betydning ved eventuelle framtidige terrorhendelser hvor anslaget har utenlandsk opprinnelse eller andre former for forgreninger til utlandet.

Forsvarsdepartementets representant på det første RKR-møtet har forklart for kommisjonen at han opplevde PSTs bidrag som «spedt». De som fulgte med i mediene satt nok igjen med en følelse av at de kunne holde seg vel så godt orientert og oppdatert på den måten. Hans bedømmelse var at hvis RKR virkelig skulle ha som sin hovedoppgave å fokusere på krisehåndtering, da ville bidraget fra PST «vært magert».¹¹⁹ Også forsvarsminister Faremo, som deltok på det første koordineringsmøtet i statsministerboligen kl. 20.30 om kvelden, opplevde at sjef PST hadde lite å bidra med som ikke allerede var kjent gjennom mediene.¹²⁰

På det andre RKR-møtet, sent fredag kveld, bekreftet PSTs representant politiets tidligere opplysninger om at den pågrepne på Utøya var identifisert, og at han var etnisk norsk. Selv om det ikke framgår av møtereferatet, er det sannsynlig at PST-representanten også formidlet hovedpunktene i den trusselvurderingen som tjenesten hadde gjort ferdig et par timer tidligere. Her oppga man at «den pågrepne personen» – PST unnlot foreløpig å omtale Breivik som gjerningsmannen – trolig var involvert i begge angrepene,

¹¹⁴ PSTs enhet i Hedmark politidistrikts evaluering etter 22. juli, 22JK, j.post 136.

¹¹⁵ Ifølge sjef for operativ avdeling, Risberget, begynte man med dette allerede på kvelden den 22/7. I så fall må innførselen i loggen ha blitt gjort mange timer på etterskudd.

¹¹⁶ PSTs Evalueringsrapport 16. mars 2012, s. 33.

¹¹⁷ PSTs Evalueringsrapport 16. mars 2012.

¹¹⁸ Referat fra møte i RKR, 22. juli 2011 kl. 18.30, 22JK, j.post 175.

¹¹⁹ Forklaring, Tiller 15. februar 2012.

¹²⁰ Forklaring Faremo 8. juni 2012.

og at han hevdet å tilhøre en gruppe som kalte seg «Night Templar».¹²¹ Basert på den informasjon som forelå, anslo man at angrepet var rettet mot Arbeiderpartiet, og at motivasjonen var fremmedfiendtlig. Når det så gjaldt trusselbildet, mente PST at det måtte tas hensyn til at den pågrepne hadde opplyst til politiet at det fantes ytterligere to terrorceller med intensjon og kapasitet til å gjennomføre nye angrep.¹²²

Denne trusselvurderingen, som framstår som ytterst relevant i den aktuelle situasjonen, nådde ikke fram til mange av dem som best kunne trenge den. Ikke bare er det uvisst hvor mye av innholdet som ble formidlet til Regjeringens kriseråd. Forsvaret var ikke oppført på listen over adressater – hvilket trolig forklarer at man i Forsvarsstabens ledelse senere beklaget seg over at man der hadde «savnet oppdatering på situasjonen fra POD og trusselvurderinger fra PST hele det første døgnet», og at dette gjorde det vanskelig for Forsvaret å skaffe seg en fullgod situasjonsforståelse.¹²³ Det er i det hele tatt uklart hvilken spredning PSTs trusselvurderinger fikk utenfor OPD, POD og JD.¹²⁴

Fram til gjerningsmannen ble arrestert og identifisert, hadde PST lite å bidra med til en adekvat situasjonsforståelse utover det som framkom fra politiet gjennom mediene, og tjenesten ser i begrenset grad ut til å ha lyktes med å rette virksomheten inn på å frambringe ny og verifisert informasjon. Da man utover kvelden sendte ut et par foreløpige trusselvurderinger av god kvalitet, bygde tjenestens vurderinger helt og holdent på informasjon framskaffet av politiet.¹²⁵ Mye av denne informasjonen ble raskt spredt gjennom

mediene, slik at PSTs bidrag til situasjonsforståelsen var relativt begrenset.

Informasjonsbearbeidelsen i lederdepartementet og Krisestøtteenheten

En av hovedoppgavene til lederdepartementet under større kriser er å utarbeide overordnede situasjonsrapporter på bakgrunn av blant annet informasjon fra departementene og berørte etater og operative virksomheter, pluss mediene.¹²⁶ KSE skal bistå lederdepartementet i dette arbeidet. Slike overordnede situasjonsrapporter skal bidra til en felles situasjonsforståelse og derigjennom gi grunnlag for omforente beslutninger på strategisk nivå.

Kommisjonens undersøkelser viser at KSE og lederdepartementet hadde problemer med å løse denne oppgaven. KSE har selv påpekt at enheten «opplevde betydelige informasjonsutfordringer i den innledende fasen», først og fremst fordi den «i svært liten grad fikk tilgang til faktainformasjon om hendelsene». Problemet var delvis at relevante faktaopplysninger fra underliggende etater i stor grad ble formidlet utenfor linjen, direkte til enkeltpersoner og ledere i JD, uten at disse sørget for å gi opplysningene videre til KSE for loggføring og koordinert videreformidling. De sparsomme opplysningene som det sentrale krisehåndteringsapparatet tross alt fikk fra politiet og PST om terrorhendelsene, kom dertil systematisk på etterskudd i forhold til nyhetsformidlingen i mediene og var til dels misvisende.

¹²¹ Den feilaktige skrivemåten indikerer at de som utarbeidet trusselvurderingen, ikke var kjent med at tempelridderne (Knights Templar) og andre korsfarere har en sentral plass i antijihadistisk ideologi og retorikk. Senere på kvelden ble det, på basis av «overflatesøk på nett», loggført at Knights Templar – angitt som «Tempelherreordenen» på norsk – var «knyttet til frimureriet». PST, Sakslogg: «Bombeangrep i Oslo» 22.–25. juli 2011 (Konfidensielt), gradert j.post 007 (mappe 17a).

¹²² PST, «Foreløpig trusselvurdering: Bombeeksplosjon i Oslo sentrum og skyting på Utøya fredag 22. juli 2100» (Begrenset), ref.: 201000329-54, gradert j.post 007.

¹²³ Sjef FST/O, «Evaluering av samvirke med Politidirektoratet», 10. november 2011, ref.: 2011/032657-015, gradert j.post 017. Trusselvurderingene ble formidlet til E-tjenesten, men det er ingen fast rutine for at E-tjenesten skal rapportere innholdet i PSTs videre til FD eller Forsvaret. I forbindelse med 22/7 mottok E-tjenesten i alt ti trusselvurderinger fra PST fram t.o.m. 4. august. De mottok den første trusselvurderingen kl. 21.40 fredag 22/7. De fem første trusselvurderingene ble *ikke* videresendt til FD. På oppfordring fra FD begynte man deretter fortløpende å viderevende trusselvurderingene.

¹²⁴ Trusselvurderingene ble sendt ut over PSTs nett. Politidistriktene ble imidlertid varslet om utsendelsen ved hjelp av riksalarmsystemet til Kripos, som beviselig ikke fungerte tilfredsstillende 22/7, se kapittel 8. De lokale ledd i PST mottok også varsel om at det var utgitt en trusselvurdering fra PST via riksalarmsystemet. For PST Hedmarks del innebar dette at de ikke mottok noe varsel om trusselvurdering før cirka kl. 00.50. PSTs enhet i Hedmark politidistrikts evaluering etter 22. juli (Begrenset), gradert j.post 136. I OPD ser hovedpunktene i den første trusselvurderingen kvelden 22/7 kun ut til å ha blitt formidlet muntlig.

¹²⁵ At man i akuttfasen var så avhengig av informasjon fra politiets etterforskning, skapte problemer for analyseavdelingen. I den første trusselvurderingen fra kvelden 22/7 gjenga man en opplysning fra politiet om at gjerningsmannen skulle være tilknyttet den innvandrerfiendtlige organisasjonen Stopp islamiseringen av Norge (SIAN). Om lag to timer etter at trusselvurderingen ble sendt ut fra Den sentrale enhet, loggførte tjenesten at «tilknytningen som tidligere var nevnt til SIAN, var feil». Det viste seg at opplysningen stammet fra Delta, som «selv trakk den slutningen for å forklare». PST, Foreløpig trusselvurdering: Bombeeksplosjon i Oslo sentrum og skyting på Utøya fredag 22. juli 2011, 22. juli 2011 (Begrenset), gradert j.post 007 (mappe 10a); PST, Sakslogg: Bombeangrep i Oslo, 22.–25. juli 2011 (Konfidensielt), gradert j. post 007 (mappe 17a).

¹²⁶ KSE, «Sentral krisehåndtering», 22JK, j.post 175.

Referatene fra de to møtene i Regjeringens kriseråd kvelden 22/7 viser for eksempel at PODs opplysninger om tapstallene ga et mindre korrekt bilde av situasjonen enn det som på samme tid framkom gjennom mediene. Under det første møtet, som begynte kl. 18.30, opplyste fungerende politidirektør Refvik at to personer var bekreftet omkommet i regjeringskvartalet. På dette tidspunktet hadde mediene for lengst meldt om minst sju omkomne, og dette tallet ble bekreftet av en talsmann for OPD på en pressekonferanse i Politihuset en drøy time senere. Under det andre møtet i regjeringens kriseråd, som begynte kl. 22.30, ble det innledningsvis bekreftet at minst ti personer var drept og sju skadd etter skytingen på Utøya. Denne opplysningen ble gitt mer enn to timer etter at NRK og andre nyhetsmedier hadde gjengitt utsagn fra øyenvitner som hadde sett 25–30 drepte på strendene på Utøya. Først mot slutten av møtet skal fungerende politidirektør ha gjengitt uverifiserte opplysninger om at 50–60 personer kunne ha blitt drept. På RKR-møtet lørdag kveld framla PODs representant flere opplysninger om politiaksjonen på Utøya som, hvis møtereferatet gjengir ham korrekt, inneholdt flere unøyaktigheter.¹²⁷

KSEs egen overvåking av mediedekningen kunne ikke kompensere for mangelen på oppdatert og autoritativ informasjon fra departementene og etatene. Det skulle gå nesten to døgn fra bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet til KSE, på lederdepartementets vegne, ferdigstilte sin første overordnede situasjonsrapport.¹²⁸

Mangelen på bekreftet informasjon i akutfasen bidro til å vanskeliggjøre og forsinke arbeidet med å utarbeide overordnede situasjonsrapporter, samtidig som behovet for en slik koordinert situasjonsbeskrivelse ikke ble opplevd som like presserende grunnet den omfattende muntlige situasjonsrapporteringen som fant sted i regjeringens kriseråd.

Det er likevel ikke til å komme utenom at utarbeidelse av overordnede situasjonsrapporter er identifisert som en hovedoppgave for lederdepartementet og KSE. Også de informasjonsmedarbeiderne ved SMK og i JD som var satt til å utarbeide

talepunkter for statsministeren og statsrådene, etterlyste situasjonsrapporter fra departementene og underliggende etater.

I et slikt perspektiv ser oppgaven ut til å ha hatt overraskende lav prioritert. Først på det fjerde møtet i regjeringens kriseråd, kl. 19.00 lørdag 23. juli, slo møtelederen fast at situasjonsrapportering hadde vært «et savn for de som skriver talepunkter» for politisk ledelse. Departementene fikk instruks om å utarbeide skriftlige situasjonsrapporter, som KSE deretter ville bearbeide til en overordnet situasjonsrapport. Rapportene skulle redegjøre for status i departementets krisehåndtering, forventet utvikling av krisen innenfor departementets ansvarsområde, tiltak som departementet og underliggende etater vurderte å iverksette, samt etablert beredskapsorganisasjon i eget departement / sektor og ønskede samordningstiltak.

Instruksen ga ingen tydelig indikasjon på at dette var en oppgave som det hastet med å utføre. Departementene fikk frist til kl. 14.00 neste dag med å ferdigstille sine rapporter.¹²⁹ Da disse omsider forelå, nær to døgn etter at gjødselbommen eksploderte utenfor høyblokka, var situasjonen langt på vei avklart. Slik krisen utviklet seg, kom lederdepartementets overordnede situasjonsrapporter derfor til å få begrenset betydning, både for situasjonsforståelsen og krisehåndteringen.¹³⁰

Mer generelt har Regjeringens kriseråd i ettertid slått fast at det var «en meget stor utfordring at informasjonsflyten fra det operative og taktiske nivået i politiet via lederdepartementet til Kriserådet ikke var god nok. Informasjonen kom for sent og samsvarte ikke med det bilde som fremkom i mediene og KSEs medieanalyser». Det ble derfor vanskelig for RKR å holde regjeringen oppdatert, noe som for øvrig har vært et gjennomgående problem ved de fleste hendelser og øvelser de siste årene. Informasjonsmangelen bidro til at diskusjonene i Kriserådet i «liten grad kunne innrettes mot de strategiske utfordringene». Videre understrekes det at mediebildet utvikler seg i sanntid, og at det følgelig er «uholdbart at politisk ledelse må avvente informasjon for å kunne ivareta sin rolle nasjonalt».¹³¹

¹²⁷ De oppjusterte drapstallene er ikke reflektert i møtereferatet. Både Refvik og Frisak har imidlertid forklart kommisjonen at tallet 50–60 drepte på Utøya ble presentert på det andre RKR-møtet fredag kveld. Referat fra møter i RKR 22/7, kl. 18.30 og 22.30, 23/7 kl. 08.00 og 19.00, 22JK, j.post 175; NRK, «Håndtering av terrorangrepene 22. juli», 31. oktober 2011, Del I: Kjell Pihlstrøm, «En rapport om NRKS nyhetsdekning av udåden 22. juli og det som fulgte», 22JK, j.post 319.

¹²⁸ KSE Overordnet situasjonsrapport – KSE nr. 1 (24.07.2011 – kl. 14.31), 22JK, j.post 191.

¹²⁹ Referat fra møte i RKR 23. juli 2011 kl. 19.00, 22JK, j.post 175.

¹³⁰ Referat fra møter i RKR 22.–25. juli 2011; KSE Overordnet situasjonsrapport – KSE nr. 1 (24.07.2011 – 14.31) Hendelse: Terrorangrep i Oslo og på Utøya, 22JK, j.post 191.

Kommisjonen erkjenner at verifisert informasjon ikke kan framskaffes i sanntid, og at det er en umulig ambisjon at politisk ledelse skal ha tilgang på bekreftede opplysninger like raskt som de ubekreftede spres gjennom profesjonelle og sosiale medier. Målsettingen må likevel være at statsministeren og regjeringen atskillig raskere enn tilfellet var 22/7, mottar tilstrekkelig kvalitetssikret informasjon til å kunne danne seg et riktig bilde av situasjonen. Den vedtatte etableringen av et situasjonssenter for døgkontinuerlig medieovervåking i tilknytning til KSE i kombinasjon med gode liaisonordninger bør etter kommisjonens oppfatning kunne bidra til dette.

Kommisjonens undersøkelser bekrefter Kriserådets observasjon om at mangel på gradert samband mellom lederdepartementet, departementene og SMK bidro til å vanskeliggjøre en effektiv informasjonsutveksling under krisen. Etter å ha evakuert sine lokaler var flere av departementene uten tilgjengelig gradert samband. Dette innebar at medarbeiderne måtte kommunisere over vanlig telefonnett. I tillegg til å utgjøre en potensiell sikkerhetsrisiko la dette også sterke begrensninger på hva slags informasjon som kunne utveksles, hvilke møterom som kunne benyttes, med mer. Under en krise av så alvorlig karakter som 22/7 vil behovet for utveksling av gradert informasjon være stort. Med henblikk på håndteringen av framtidige nasjonale kriser må behovet for gradert samband følges opp av FAD, FD og JD.¹³²

10.6 Utarbeidelse av krisebudskap og kommunikasjon med befolkningen

På bakgrunn av erfaringer fra tidligere kriser, kriseøvelser og terrorhandlinger i andre land sto det tidlig klart for de ansvarlige for krisehåndteringen at det måtte legges mye arbeid og omtanke i regjeringens pressekontakt og kommunikasjonen med befolkningen.

Statssekretær Amundsen, tidligere redaktør i avisen Nordlys, hadde noen uker tidligere overtatt hovedansvaret for statsministerens kontakt med pressen. Ettermiddagen 22/7 var han på fjell-

tur i Nord-Norge, med avslått mobiltelefon. Kl. 15.45 ble han imidlertid klar over hva som hadde skjedd, og kontaktet straks sin kollega ved SMK, politisk rådgiver Sindre Fossum Beyer. På dette tidspunkt var befolkningen ikke blitt informert om hvorvidt statsministeren eller noen av statsrådene var rammet av eksplosjonen. For å unngå unødvendige spekulasjoner ble det nå bestemt at Fossum Beyer snarest mulig måtte få ut en melding om at statsministeren var i sikkerhet. Han ringte NTB, som kl. 15.58 sendte ut følgende hastemelding til landets nyhetsredaksjoner: «Statsminister Jens Stoltenberg er i sikkerhet, får NTB bekreftet.»¹³³

En halv time senere fikk Amundsen beskjed av Stoltenberg om å dra til Oslo og begynne arbeidet med å utarbeide et overordnet krisebudskap. De to hadde også en kort diskusjon om hva statsministeren burde legge vekt på når han etter hvert skulle gi sine første uttalelser til mediene.

Mens SMK gikk i gang med å utarbeide talepunkter for statsministeren, ble et lignende arbeid iverksatt i FDs lokaler i regi av JDs informasjonssjef og KSE. Informasjonssjefen fikk tidlig beskjed om å samordne budskapsutkast med Storbergets politiske rådgiver, Øvre Thorshaug, som var på hytta i Gudbrandsdalen.¹³⁴

Ved halv seks-tiden gikk KSE i gang med å innkalle en rekke informasjons- og kommunikasjonsmedarbeidere fra den såkalte beredskapsgruppen. Den besto av erfarne folk fra de ulike departementene som var øremerket til å bistå KSE ved store kriser.¹³⁵

Stoltenberg ga sitt første intervju til NRK Radioen kl. 17.35. Han hadde da vært i kontakt med justisminister Storberget og fungerende politidirektør Refvik på telefonen for å oppdatere seg om situasjonen. En av statsministerens rådgivere hadde dessuten bedt om innspill til statsministerens uttalelse fra Øvre Thorshaug. Han formulerte noen korte setninger som til dels var inspirert av de erfaringene britiske myndigheter hadde gjort med krisekommunikasjonen etter terrorangrepene i 2005. Budskapet var ment å signalisere til befolkningen at de ansvarlige myndigheter gjorde alt som gjøres kunne, for å hjelpe de berørte, samtidig som man unngikk å spekulere i årsaken til eksplosjonen.¹³⁶

¹³¹ KSE, Notat, «Sammenfatning av Regjeringens kriseråds interne gjennomgang etter terroranslaget 22. juli 2011», udatert, 22JK, j.post 358.

¹³² Forklaringer fra direktør KSE 18. januar 2012, Efestad 15. februar 2012, Tiller 15. februar 2012, seniorrådgiver KSE 11. januar 2012 KSE, Notat, «Sammenfatning av Regjeringens kriseråds interne gjennomgang etter terroranslaget 22. juli 2011», udatert, 22JK, j.post 358.

¹³³ SMK, «Hendelseslogg: Bombeangrepet i regjeringskvartallet og angrepet på Utøya 22. juli 2011», 22JK, j.post 619.

¹³⁴ KSE masterlogg, kl. 17.07, 22JK, j.post 175 og 191.

¹³⁵ KSE masterlogg, kl. 17.35, 22JK, j.post 175 og 191.

¹³⁶ Statementutkast, SMS fra Øvre Thorshaug til alle medarbeidere i JD (med kopi til SMK), 22/7 kl. 17.21, KSE Masterlogg, 22JK, j.post 175.

Da statsministeren få minutter senere ga sitt første radiointervju, la han vekt på mye av det samme. «Alt settes inn på å hjelpe de som er skadd og rammet,» uttalte han. Intervjueren fulgte opp med å spørre om bombeangrepet kunne være knyttet til den norske militære innsatsen til støtte for opprørerne i Libya. Stoltenberg svarte at dette var noe han overhodet ikke ville spekulere i. Det viktigste for øyeblikket, la han til, var «at alt redningspersonell gjør alt de kan for å hjelpe mennesker, at vi har løpende kontakt med politi, helsemyndighetene og andre som gjør hva de kan, og så vil vi informere og orientere så raskt vi vet mer». Han avsluttet med å si at regjeringens kriseråd var innkalt til møte, og at en rekke statsråder, inkludert medlemmene av regjeringens sikkerhetsutvalg, var i ferd med å samles i Oslo.¹³⁷

Stoltenberg ble intervjuet igjen en snau halvtime senere, denne gang av TV 2. Han bekreftet at han var uskadd og i sikkerhet, og gjentok det som nå var i ferd med å utkrystallisere seg som statsministerens sentrale krisebudskap til det norske folk: at hans tanker først og fremst gikk til dem som var direkte rammet, og deres pårørende; at alt som kunne gjøres for å hjelpe de skadde og begrense skadeomfanget, ble gjort. Han opplyste videre at han skulle ha et møte med justisministeren, forsvarsministeren og utenriksministeren senere på kvelden, og at det ville bli avholdt et møte med hele regjeringen neste dag. «Regjeringen og de ansvarlige statsrådene jobber med denne saken løpende,» forsikret han.¹³⁸

På dette tidspunkt var statsministeren blitt varslet om at flere kunne være såret eller drept på AUFs sommerleir, men at det rådet stor usikkerhet omkring omfanget av tragedien.¹³⁹ Han valgte likevel å avslutte intervjuet med å si at det nå også kom urovekkende opplysninger om skyting på Utøya.

Statssekretær Amundsen var kjent med den dramatiske utviklingen på AUF-sommerleiren da han kl. 19.10 tok av fra Evenes lufthavn med kurs for Oslo. Han brukte flyturen til å utarbeide et utkast til overordnet budskap for regjeringens

utadrettede kommunikasjon. Da han et par timer senere ankom til statsministerboligen, tok han til orde for et todelt budskap. Dels anbefalte han at man måtte gi en entydig beskjed til den eller dem som sto bak ugjerningene: *Vi lar oss ikke knekke eller bombe til taushet*. Dels måtte det gis et budskap til et angrepet folk som ville inngi håp, trygghetsfølelse og forvisning om at krisen ble håndtert på beste måte av ansvarlige myndigheter.¹⁴⁰

En vanskelig avveining gjaldt hvordan statsministeren skulle karakterisere de brutale ugjerningene. Hvilke ord var best egnet til å oppsummere de sterke og sammensatte følelsene som terroranslagene hadde utløst på alle nivåer i det norske samfunn? Etter grundig overveielse samlet man seg om at statsministeren skulle kalle angrepene «sjokkerende, blodige og feige». Enkelte medarbeidere var bekymret for at dette kunne bli for sterk kost, og for at ordene ville kunne bidra til å skape mer frykt og utrygghet. Stoltenbergs vurdering var at det, med hans egne ord, «ikke ville tjene noen hensikt å pakke inn virkeligheten». Dette synet ble lagt til grunn for all videre kommunikasjon om 22/7 fra regjeringens side.¹⁴¹

Møtene i RKR ble i noen grad brukt til å koordinere kommunikasjonshåndteringen i regjeringsapparatet. Arbeidet ble vanskeliggjort av underskuddet på oppdatert, verifisert informasjon. Ved SMK satt man med en følelse av å være «bakpå» i forhold til mediene. Uverifisert informasjon tilfløt dessuten den politiske ledelsen gjennom uformelle kanaler. Dette førte til vanskelige avveininger med hensyn til når man skulle gå ut med kommentarer, og hvor mye man skulle gå ut med av informasjon.

Statsministeren ga i sin forklaring til kommisjonen flere eksempler på dette. I de første timene etter terrorangrepet i Oslo refererte han i sine offentlige uttalelser konsekvent til «eksplosjonen», også lenge etter at de fleste visste at det dreide seg om en bombe. Han skulle gjerne sett at politiet på et tidligere tidspunkt kunne bekreftet at det dreide seg om bombeeksplosjon. Tilsvarende fant han det frustrerende at det i timevis ikke var samsvar mellom de anslag over drepte på Utøya som politiet opererte med, og de opplysninger hans medarbeidere og regjeringskolleger mottok per telefon og SMS fra berørte og pårørende. Han opplevde det som en utfordring at viktig informasjon kom ut i mediene før den ble formidlet til regjeringen. Problemet var at den sene og ufull-

¹³⁷ Stoltenberg til NRK, cirka kl. 17.30, 22/7, publisert hos NRK.no 16. februar 2012 kl. 17.44.

¹³⁸ TV 2 Nyhetskanalen kl. 17.56.35.

¹³⁹ De første meldingene om tragedien på Utøya nådde SMK allerede kl. 17.30, snaut ti minutter etter at massakren begynte. Kl. 17.43 ringte AUF-leder Eskil Pedersen til politisk rådgiver Fossum Beyer, som omgående varslet statsministeren. To minutter senere ble Stoltenberg oppringt av visepolitimester Andresen, som bekreftet at det ble skutt på Utøya, men at tallet på drepte og sårede var usikkert. SMK, «Hendelseslogg: Bombeangrepet i regjeringskvartallet og angrepet på Utøya 22. juli 2011», 22JK, j.post 619.

¹⁴⁰ Opplyst i samtale med H.K. Amundsen 2. juli 2012.

¹⁴¹ Jens Stoltenberg, «Ord er ikke bare ord», Dagens Næringsliv, 31. desember 2011.

Boks 10.1 Statsminister Jens Stoltenbergs oppleste budskap før pressekonferansen med justisminister Knut Storberget 22/7 kl. 22.30

I dag er Norge rammet av to sjokkerende, blodige og feige angrep.
Vi vet ikke hvem som angrep oss. Mye er fortsatt usikkert.
Men vi vet at mange er døde og mange såret.
Vi er alle rystet over ondskapen som traff oss så brutalt og brått.

Dette er en kveld som krever mye av oss alle.
Dagene som følger kan komme til å kreve enda mer.
Det er vi beredt til å møte. Norge står sammen i krisetider.
Vi sørger over våre døde.

Vi lider med de sårede.
Og vi føler med de pårørende.

Dette handler om angrep på uskyldige sivile.
På ungdom på sommerleir. På oss.
Jeg har et budskap til de som angrep oss.
Og til de som står bak.
Det er et budskap fra hele Norge:
Dere skal ikke få ødelegge oss.

Dere skal ikke få ødelegge vårt demokrati og vårt engasjement for en bedre verden.
Vi er en liten nasjon, men vi er en stolt nasjon.
Ingen skal få bombe oss til taushet.
Ingen skal få skyte oss til taushet.
Ingen skal noensinne få skremme oss fra å være Norge.

I kveld og i natt skal vi ta vare på hverandre.
Gi hverandre trøst, snakke sammen og stå sammen.
I morgen skal vi vise verden at det norske demokratiet blir sterkere når det gjelder.
Vi skal finne de skyldige og holde dem ansvarlig.
Det viktigste i kveld er å redde menneskeliv, og vise omsorg for alle som er rammet og deres pårørende.

Jeg vil gi min anerkjennelse til politi, helsepersonell og alle andre som i disse timer gjør en formidabel innsats for å hjelpe mennesker og begrense skader.
Vi må aldri oppgi våre verdier.
Å vise at vårt åpne samfunn består også denne prøven.
At svaret på vold er enda mer demokrati.
Enda mer humanitet.
Men aldri naivitet.
Det skylder vi ofrene og deres pårørende.



Figur 10.7 Storberget og Stoltenberg på vei til pressekonferansen kl. 22.30 fredag 22/7.

Foto: Aleksander Andersen/Scanpix



Figur 10.8 Øverst: Stoltenberg, Storberget og Strøm-Erichsen ankommer Sundvollen sammen med PST-livvakter. Nederst: Statsminister Stoltenberg og AUF-leder Eskil Pedersen på Sundvollen lørdag 23/7.

Foto: Øverst: Mattis Sandblad/Scanpix. Nederst: Tommy Ellingsen

stendige informasjonstilgangen opp fra de underliggende etatene kunne ha ført til at han uttalte seg på feilaktig grunnlag. Heldigvis gikk ikke dette galt 22/7, poengterte statsministeren, men det *kunne* ha gått galt.¹⁴²

Terrorangrepene rystet det moderne Norge og førte til en overraskende renessanse for dikt og taler som nasjonsbekreftende uttrykk. Kongen, kronprinsen, statsministeren og Oslos ordfører holdt alle eksepsjonelle taler som i innhold og form virket inkluderende og samlende.

Like viktig var imidlertid det ikke-verbale budskapet. Kongefamiliens, regjeringens og kommunale myndigheters synlige tilstedeværelse i regjeringskvartalet, på Sundvollen og i de mange minnemarkeringene i dagene etter 22/7 dreide seg også om kommunikasjon. For SMK var det viktig å formidle at regjeringen hadde kontroll og styring, at den gjorde hva den kunne for å ivareta de berørte og pårørende, og at den verdsatte innsatsen til alle som deltok i arbeidet for å redde liv og begrense skadene etter terrorhandlingene. Derfor dro statsministeren til Oslo universitetssykehus Ullevål ved midnatt 22/7 og til Sundvollen og regjeringskvartalet neste dag.

Andre ikke-verbale deler av regjeringens krikommunikasjon var beslutningen om at man ønsket en sivil, innenriks profil på krisehåndteringen, hvilket klarest kom til uttrykk ved at forsvars- og utenriksministeren *ikke* deltok på pressekonferansene 22. og 23. juli.¹⁴³ På samme måte var regjeringen opptatt av at de offisielle sorg- og minnearrangementene burde ha et trosuavhengig preg, slik at kristne, ikke-troende og religiøse minoriteter kunne finne sammen i felles sorg.

¹⁴² Forklaring, statsminister Stoltenberg, 15. juni 2012. Dilemmaet har også en annen side. Et av talepunktene som ble utarbeidet for statsministeren med sikte på å forsikre befolkningen om at myndighetene hadde kontroll og gjorde alt som kunne gjøres, lød som følger: «All ekspertise og ressurser er satt inn for å få kontroll og oversikt over situasjonen. Planverket som politi og redningsetater har øvd på, er satt i verk.» Den siste setningen var til dels misvisende, og for så vidt egnet til å skape en falsk trygghetsfølelse. Det riktige var at politiet og POD *ikke* hadde satt i verk sitt terrorplanverk.

¹⁴³ Forsvarets situasjonssenter (Sitsen) mottok kl. 20.44 fredag 22/7 melding om at «regjeringen ønsker en sivil profil over saken». Meldingen reflekterte trolig at det under de første møtene i statsministerboligen ble avklart at statsministeren på sin planlagte pressekonferanse samme kveld skulle ha med seg justisministeren, men ikke forsvarsministeren og utenriksministeren. Begrunnelsen var at det ellers kunne gis inntrykk av at rikets sikkerhet var truet, og at angrepene hadde tilknytning til internasjonale forhold.

10.7 Mobilisering av Forsvarets støttekapasiteter ved terrorangrep

Forsvarets hovedoppgave er å beskytte Norges nasjonale suverenitet og territorielle integritet mot ytre trusler. I tillegg forventes det at Norge også bidrar med militære styrker og kapasiteter til NATO, FN og annen internasjonal krisehåndtering. Etter den kalde krigen har det dessuten oppstått en tydeligere forventning om at Forsvaret, i tillegg til å ivareta sin militære rolle i forbindelse med sikkerhetspolitiske kriser og krig, skal støtte det sivile samfunn med relevante tilgjengelige kapasiteter etter spesifikk anmodning. Bistand til samfunnsikkerhet i fredstid er etter dagens ordning *ikke* en dimensjonerende oppgave for Forsvaret.¹⁴⁴ En rekke av innsatsforsvarets kapasiteter – som Heimevernet, Garden (HMKG), eksplosivryddetjenesten, helikoptre og Forsvarets spesialkommando (FSK) – vil imidlertid kunne utøve viktige støttefunksjoner for nød- og redningsetatene under særlig alvorlige og ressurskrevende kriser. En god utnyttelse av disse kapasitetene forutsetter regelmessig øvelse og trening, samt at kommandonivåer, planverk og prosedyrer er godt forberedt både på militær og sivil side.¹⁴⁵

Så sant det ikke er snakk om terrorhandlinger som av omfang og karakter må antas å kunne eskalere til en sikkerhetspolitisk krise, ligger ansvaret for terrorbekjempelse på norsk jord hos politiet. Hvis politiets ressurser ikke strekker til, kan politiet anmode Forsvaret om støtte. Forsvarets bistand til politiet i kriser i fredstid var 22/7 regulert i bistandsinstruksen fastsatt ved kgl.res. av 28. februar 2003.¹⁴⁶ Den omfattet tre bistandstyper, som alle kunne være aktuelle i forbindelse med en terror situasjon: *administrativ bistand*, som omfattet for eksempel bistand til transport; *operativ bistand*, som blant annet omfattet assistanse til å fjerne og uskadeliggjøre eksplosiver, og *håndhevingsbistand*, som for eksempel kunne omfatte pågrepelse eller nedkjempelse av terrorister, frigivelse av sivile gisler i forbindelse med en terroraksjon eller pågrepelse av farlige personer

¹⁴⁴ Gjennom forsvarsbudsjettet er Forsvaret gitt to sett med oppgaver: ett sett som skal være dimensjonerende for styrkestrukturen, og ett sett som ikke skal være dimensjonerende, men som skal løses i den grad det er mulig innenfor gitte budsjetttrammer og med de kapasiteter som er etablert for å løse de dimensjonerende oppgavene. St.prp. nr. 1 (2007–2008), 3.6 Forsvarets oppgaver og prioriteringer av disse.

¹⁴⁵ Forsvarssjefens fagmilitære råd 2011, s. 7–8.

¹⁴⁶ 22. juni 2012 fastsatte regjeringen ved kgl.res. en ny instruks om Forsvarets bistand til politiet.

når dette ble ansett nødvendig for å avverge nærliggende fare for liv og helse.¹⁴⁷

En grunnleggende forutsetning for at Forsvaret skulle yte bistand til politiet, var at politiets personell og/eller materiellressurser måtte antas ikke å strekke til, samt at bistanden ikke var til hinder for at Forsvaret kunne løse sine pålagte primær oppgaver.

Utover å ivareta egen sikkerhet var Forsvarets hovedfokus den 22/7 fra første øyeblikk rettet mot å kunne bistå politiet med relevante støttekapasiteter i tråd med bistandsinstruksen. Vel vitende om at det ville ta tid å klargjøre de aktuelle ressursene, forsøkte man på flere hold å være proaktive – altså begynne innkalling av mannskaper og sammenkalling og klargjøring av materiell ut fra en antakelse om at konkrete bistandsanmodninger ville komme på et senere tidspunkt. Her kom det relativt snart en meget viktig avklaring fra politisk nivå ved at fungerende sjef, FD II, brigader Solberg, kl. 16.30 meddelte Sitsen at han hadde konferert med forsvarsminister Faremo, og fått beskjed om at Forsvaret skulle «støtte politiet med det de anmoder om». Selv om Faremo la til grunn at alle konkrete bistandsanmodninger ville bli behandlet i henhold til fastlagte prosedyrer, var det dermed klart at forsvarsministeren i utgangspunktet var innstilt på å innvilge alle bistandsanmodninger som Forsvaret hadde kapasitet til å håndtere, uten at det gikk på bekostning av Forsvarets evne til å løse sine primær oppgaver.¹⁴⁸

Beslutningen om å be Forsvaret forberede seg på å yte bistand til politiet ble tatt av forsvarsministeren etter at hun kl. 16.15 hadde vært i kontakt med E-tjenesten og blitt fortalt at det med overveiende sannsynlighet var snakk om en kriminell handling og dermed en sivil krise innenfor politiets ansvarsområde. Hun hadde noen minutter i forveien snakket med statsministeren på telefonen, men spørsmålet om bistand fra Forsvaret var ikke blitt diskutert.¹⁴⁹

Uavhengig av disse avklaringene hadde enkelte enheter tatt proaktive skritt på eget initiativ. Faktisk skjedde dette for *alle* de kapasiteter justissektoren etter hvert skulle komme til å anmode om bistand fra: spesialstyrkene, helikoptre, eksplosivryddetjeneste, sikring og vakhold (HV-02 og Garden).

Allerede kl. 15.30 ble det opprettet en første kontakt mellom militær og sivil sektor på taktisk nivå. Sjefen for Forsvarets spesialkommando (FSK) på Rena sendte da en SMS til Beredskapsgruppen (BT) med spørsmål om hvorvidt de hadde behov for assistanse. FSK og BT øver regelmessig sammen, og terskelen for å ta direkte kontakt er trolig lavere enn for mange andre enheter.

Få minutter senere tok sjef for Forsvarets ammunisjons- og EOD-skole (FAES) på Sessvollmoen på eget initiativ kontakt med FOH, og ba om tillatelse til å sette opp et eksplosivryddelag og dra til Oslo sentrum for å bistå politiet i å lete etter eventuelle nye bomber. FOH startet deretter innkalling av ytterligere ett IEDD-lag fra Ørland. Sjef for IEDD-laget fra FAES var på plass i Oslo sentrum kl. 16.45, og like etterpå tok lag nummer to av fra Ørland med Sea King-helikopter. Hele IEDD-laget fra FAES var på plass i Oslo sentrum cirka kl. 18.00. Tilføringen av disse støtteressursene skjedde *uten* forutgående kontakt mellom Forsvaret og politiet.¹⁵⁰

En drøy time etter eksplosjonen begynte sjefen for 137 Luftving å innkalle egne mannskaper og klargjøre tre Bell 412-helikoptre fra 720-skvadronen for eventuell transportbistand til politiet. Han hadde da et kvarter tidligere, cirka kl. 16.20, blitt kontaktet av FOH, som ville vite hvor mange helikoptre luftvingen kunne stille og innen hvor lang tid.¹⁵¹

Sist, men ikke minst, var både Garden (HMKG) og HV-02 proaktive med tanke på eventuelle bistandsanmodninger knyttet til vakhold av sikringsverdige objekter i Oslo sentrum.¹⁵²

Ut fra de gjeldende rammebetingelser for helikopterberedskap og klartider den 22/7, var Forsvaret alt i alt godt forberedt til å bistå politiet dersom behovet for bistand skulle oppstå. Den kritiske faktor med hensyn til når de ulike kapasiteter ville kunne settes inn, lå imidlertid i vesentlig grad utenfor Forsvarets kontroll. Uansett hvor raskt Forsva-

¹⁴⁷ St.meld nr. 39 *Samfunnsikkerhet og sivil-militært samarbeid*, s. 23.

¹⁴⁸ Sammenstilt logg (FOH/SITSEN) 22. juli – 11. august 2011, gradert j.post 017.

¹⁴⁹ Forklaring Faremo 8. juni 2012.

¹⁵⁰ EOD = Explosive Ordnance Disposal. IEDD = Improved Explosive Device Disposal.

¹⁵¹ Sjef FST/O, «Rapport – Forsvarets innsats etter terrorangrepene 22. juli 2011», 2. september 2011, ref.: 2011/032657-001, gradert j.post 017.

¹⁵² HMKG tok på eget initiativ på seg vakhold rundt den israelske ambassaden i Parkveien, nær Slottet. Dette ble imidlertid ansett å ligge utenfor Forsvarets oppgaver, og vakholdet ble avvirket i løpet av kort tid. HV-02 begynte cirka 16.30 å kartlegge hvilke ressurser man ville kunne mobilisere. HV-02218 Sogn besluttet tre kvarter senere å begynne en første innkalling av mannskaper med tanke på å sette stab. Dette skjedde på Lutvann kl. 19.00. Sjef HV-02218 Sogn til sjef HV-02, «Rapport vedrørende mobilisering etter terroranslag 221526 juli 2011», juli 2011, gradert j.post 036.



Figur 10.9 Garden på vakt rundt regjeringskvartalet lørdag 23. juli.

Foto: Christopher Olsson

ret gikk i gang med å klargjøre sine kapasiteter, ville de ikke kunne tas operativt i bruk før det forelå en formell bistandsanmodning fra POD/JD og denne var blitt innvilget etter forskriftsmessig behandling i Forsvaret/FD (anmodninger om håndhevelsesbistand må som nevnt behandles på politisk nivå i henholdsvis JD og FD). Etter at FD hadde godkjent de enkelte bistandsanmodningene, ble Forsvarets bistand til politiet ledet fra Situasjonscenteret (Sitsen) ved sjef Forsvarsstaben og fungerende sjef Operasjonsavdelingen.

Proessen med å fremme og behandle bistandsanmodningene foregikk i to linjer, én muntlig og én skriftlig. Den uformelle saksbehandlingen ble fasilitert av Forsvarets liaison i POD. Liaisonordningen ble ivaretatt av en erfaren offiser i full stilling, men var altså ikke en døgn-kontinuerlig funksjon. 22/7 var vedkommende på ferie, men responderte raskt på PODs forespørsel om han kunne melde seg til tjeneste der. Han var på plass i PODs krisestab cirka kl. 16.55, og var fram til formiddagen neste dag kontinuerlig opp-tatt med å innhente og formidle informasjon om situasjonen, politiets antatte behov og den pågå-ende styrkegenereringen i Forsvarets relevante

avdelinger.¹⁵³ Til tross for at den ekstraordinære situasjonen utfordret etablert praksis for utøvelse av liaisonfunksjonen, og avdekket et behov for en omforent instruks for denne funksjonens oppgaver, er det kommisjonens vurdering at liaisonen løste sitt oppdrag på en god måte. Framfor alt bidro han til at politiets mulige bistandsbehov ble fanget opp og formidlet til rette instans i Forsvaret i god tid før de formelle bistandsanmodningene forelå. I ettertid har Forsvaret bestemt å ruste opp liaisonordningen, slik at funksjonen ivaretas av mer enn én person.

Det kom i alt fem bistandsanmodninger fra politiet som følge av terrorhendelsene i Oslo og på Utøya, hvorav samtlige gjaldt en eller annen form for håndhevelsesbistand og derfor trengte behandling på politisk nivå i JD og FD. Oppstillingen i tabellen gir en oversikt over når de enkelte bistandsanmodningene ble sendt og besvart i den uformelle og formelle linjen.¹⁵⁴

¹⁵³ «Rapport fra Forsvarets liaison i Politidirektoratet etter terroranslagene 22. juli 2011», vedlegg A til sjef FST/O, gradert j.post 017, «Evaluering av samvirke med Politidirektoratet», 10. november 2011, ref.: 2011/032657-015, 22JK, j.post 379.

	Muntlig		Skriftlig			
	Mottatt	Innvilget	Behandlingstid	Mottatt	Innvilget	Behandlingstid
1 FSK bistand til politiet hvis flere terroranslag	18.44	19.06	22 minutter	19.09	19.33	24 minutter
2 Transportstøtte (3 Bell 412-helikoptre) og EOD	18.14	19.22	68 minutter	19.26	20.06	40 minutter
3 HV-02 objektsikring	22.24	23.20	56 minutter ¹	22.52	23.09	17 minutter
4 Transportstøtte (3 Bell og 2 Lynx fra 23/7)	Ikke framført	Ikke framført		23.09	23.56	47 minutter
5 HV-02 og HMKG objektsikring	Ikke framført	Ikke framført		02.15	03.30	74 minutter

¹ Den angitte behandlingstiden gir i dette tilfellet ikke et riktig bilde av håndteringen av den muntlige bistandsanmodningen. Hovedvekten kom etter kort tid til å ligge på å behandle den skriftlige anmodningen, som ble besvart først.

Forsvarets behandling av bistandsanmodningene var i virkeligheten mer effektiv enn tabellen i seg selv gir inntrykk av.

Den første bistandsanmodningen ba om håndhevelsesbistand fra FSK. FSK-ledelsen hadde for egen del reagert omgående på meldingen om en eksplosjon i regjeringskvartalet. Allerede kl. 15.30 tok Rena kontakt med sjefen for beredskapstroppen (BT) per SMS med spørsmål om det var behov for bistand. Beskjeden var at man skulle avvente nærmere beskjed. Om lag 20 minutter senere ble Sitsen meddelt at forsvarsministeren hadde autorisert bruk av FSK til støtte for politiet. Om lag kl. 16.15 henvendte FSK seg til FOH for å avklare om det var meldt inn noe behov for bistand. Det var det ennå ikke. Ved femtiden tok imidlertid BT kontakt med FSK for å gi en situasjonsoppdatering. Samtidig varslet man at det ville komme en anmodning om håndhevelsesbistand. Det skulle, av ukjent årsak, gå ytterligere én time og førti minutter før slik bistandsanmodning ble fremmet muntlig til Forsvaret. Dermed hadde verdifull tid gått tapt i forhold til en raskest mulig innsettelse av FSK ved eventuelle nye terroranslag.

Anmodningen ble sendt fra OPD til POD kl. 18.21 og fra POD til Forsvarets liaison kl. 18.38. Han meldte fra videre til Sitsen få minutter senere. Anmodningen viste til bombeangrepet i Oslo og den pågående situasjonen på Utøya, der det var meldt om mange skadde/drepte ungdommer, og anmodet om håndhevelsesbistand til «frigivning eller pågripelse av terrorister». Politiet begrunnet

bistandsbehovet med «manglende kapasitet ved OPD, beredskapstroppen, til å håndtere enda flere uoversiktlige hendelser».¹⁵⁵ Det var altså ikke snakk om FSK-bistand til å stanse massakren på Utøya, men føre-var-mobilisering for å kunne håndtere eventuelle nye terroranslag mot andre mål.

Sjef FSK beordret sammendragning av FSK Task Group kl. 19.26. Styrken ble meldt klar ved midnatt. Da var et liaisonteam fra Rena allerede på plass i OPD, og samlokalisert med BT (Delta-K). Senere på natten ble FSK Task Group overført til Rygge sammen med enheter fra BT.¹⁵⁶

Den andre bistandsanmodningen gjaldt håndhevelsesbistand fra helikopter og eksplosivrydde-tjenesten. Her lå Forsvarets innkalling og klargjøring av kapasitetene i forkant av politiets anmodninger. På det tidspunkt da den muntlige anmodningen ble mottatt i Sitsen, kl. 18.14, var det første eksplosivryddelaget allerede på plass i Oslo og det andre underveis fra Ørland i helikopter. På samme måte var to Bell 412-helikoptre tilnærmet klare til innsats da den muntlige anmodningen ble mottatt, og et tredje helikopter var i ferd med å klargjøres. Da den muntlige godkjenningen ble gitt, kl. 19.22, var to av helikoptrene allerede i lufta (de tok av fra Rygge henholdsvis kl. 18.55 og 19.18). Det tredje helikopteret var i lufta kl. 19.37,

¹⁵⁴ Sjef FST/O, «Nyansering av tidspunkter i forbindelse med hendelsene den 22. juli 2011», 4. januar 2012, 22JK, j.post 234.

¹⁵⁵ Visepolitimester Oslo til POD, «Bistandsanmodning – håndhevelsesbistand fra FSK» (e-post), 22. juli 2011 kl. 18.21, dokumenter oversendt 22. juli-kommisjonen fra FST, gradert j.post 017.

¹⁵⁶ Sjef FST/O, «Rapport – Forsvarets innsats etter terrorangrepen 22. juli 2011», 2. september 2011, ref.: 2011/032657-001, gradert j.post 017.

altså ti minutter etter at den skriftlige bistandsanmodningen forelå.

Den tredje bistandsanmodningen, om håndhevelsesbistand fra HV-02 til vakthold og objektsikring i Oslo sentrum, ble mottatt muntlig kl. 22.24. Politiet var da for lengst gjort kjent med at en slik anmodning ville bli innvilget. Allerede litt før kl. 18.00 hadde Forsvarets liaison informert jourhavende i POD om at HV-02 ville kunne stille 100 mann på fire timers varsel, men at man ved en rask anmodning trolig kunne sette inn en del av mannskapene en gang mellom kl. 20.00 og 21.00. Han opplyste videre at det ble arbeidet med å kalle inn ytterligere mannskaper.¹⁵⁷ Bistandsanmodningen kom imidlertid først ved halv ellevetiden om kvelden, og det ble da bestemt – slik situasjonen hadde utviklet seg – å vente med å sette inn de innkalte mannskapene til neste morgen.¹⁵⁸

Bistandsanmodning nummer fire gjaldt håndhevelsesbistand fra ytterligere tre Bell 412- og to Lynx-helikoptre. Begrunnelsen var proaktiv: Man ville sikre seg evne til å kunne opprettholde luftstøtte over tid. Igjen var klargjøringen av helikoptrene i gang lenge før den skriftlige bistandsanmodningen forelå (kl. 23.09), og politiet var blitt varslet om dette på forhånd.¹⁵⁹

Den femte bistandsanmodningen gjaldt håndhevelsesbistand fra Garden i tillegg til HV-02 til vakthold og objektsikring i Oslo sentrum fra kl. 06.00 lørdag morgen. Anmodningen nevner spesifikt sikring av Utenriksdepartementet, regjeringskvartalet, Stortinget og Miljøverndepartementet. Denne bistandsanmodningen ble oversendt fra politimesteren i Oslo kl. 22.40, men først videresendt fra POD til Forsvarsstaben tre og en halv time senere (kl. 02.15 natt til lørdag).¹⁶⁰ Årsaken til den lange forsinkelsen i POD er ikke kjent. Siden kapasiteten først skulle settes inn neste morgen, fikk tidsspillet neppe praktiske konsekvenser i den aktuelle situasjonen. Den tilsynelatende lange behandlingstiden av den skriftlige

bistandsanmodningen skyldtes trolig at det allerede var klart for partene at den ville bli imøtekommet, og at kapasitetene ikke skulle settes inn før mange timer senere.

Av de ressursene som politiet etterspurte gjennom bistandsanmodningene, ble følgende tatt i bruk: fire IEDD-lag (eksplosivryddetjeneste) 22.–26. juli, til sammen 140 mannskaper fra HMKG og HV02 til objektsikringsoppdrag i Oslo sentrum 22.–25. juli, samt tre Bell 412-helikoptre til forflytning av Beredskapstroppen 22.–23. juli. To av de etterspurte ressursene ble klargjort og samlokalisert, men *ikke* satt inn: FSK Task Group og ytterligere helikopterressurser (3 x Bell 412 og 2 x Lynx). I tillegg ble et femte IEDD-lag klargjort, men ikke benyttet. Mannskapene fra FSK TG ble i løpet av natten overført fra Rena til Rygge for å være samlokalisert med helikopter og BT-personell.¹⁶¹ Alt i alt var om lag 530 mannskaper fra Forsvaret involvert i ulike støttefunksjoner for politiet under krisen.

Terroranslagene 22/7 viste at Forsvaret evnet å klargjøre de støttekapasiteter som politiet etterspurte, og det stort sett med god margin. Det interessante spørsmålet er derfor ikke så mye om Forsvaret løste sitt oppdrag på en tilfredsstillende måte, hvilket det etter kommisjonens vurdering gjorde, men snarere om oppdraget burde vært et annet. Dette spørsmålet kan igjen stilles på to ulike måter.

For det første kan man spørre om politiet ikke burde ha tatt i bruk bistandsinstruksene tidligere og mer proaktivt og slik satt Forsvaret på en større prøve. Dermed ville man i større grad ha kunnet sikre seg at de ønskede kapasiteter var klare til innsats hvis og når behovet måtte oppstå.

Stabssjefen i OPD har forklart for kommisjonen at man ikke overveiet å be om helikopterstøtte til transport av Delta eller FSK før meldingene fra Utøya begynte å strømme inn og et lag fra Beredskapstroppen forlot Oslo med kurs for Tyrifjorden.¹⁶² Her ventet politiet altså til *etter* at det fryktede angrep nummer to var et faktum, snarere enn å handle proaktivt og be om bistand ut fra føre-var-prinsippet.

Kommisjonen erfarer at militære sjefer har opplevd at terskelen for å anmode om håndhevelsesbistand varierer sterkt fra politidistrikt til politidistrikt. Gjennom rullerende sivil-militære samhandlingsøvelser i skiftende politidistrikter vil

¹⁵⁷ «Rapport fra Forsvarets liaison i Politidirektoratet etter terroranslagene 22. juli 2011» og Winnæs' forklaring 13. mars 2012; e-post, Forsvarets liaison til POD til vakt sjef FOH, 22/7 kl. 17.47 (påtegning for hånd: «Denne msg'en ble gitt til POD i hardkopi cirka 17.50B»), gradert j.post 017.

¹⁵⁸ Sjef HV-02218 Sogn til sjef HV-02, «Rapport vedrørende mobilisering etter terroranslag 22/7 juli 2011», juli 2011, gradert j.post 036.

¹⁵⁹ Sjef FST/O, «Evaluerer av samvirke med Politidirektoratet», 10. november 2011, ref.: 2011/032657-015/, gradert j.post 017.

¹⁶⁰ Faks, Politimesteren i Oslo til POD, «Bistandsanmodning om håndhevelsesbistand fra Forsvaret ved HM Kongens Garde», 23. juli 2011, kl. 22.40, gradert j.post 017.

¹⁶¹ Sjef FST/O, «Rapport – Forsvarets innsats etter terrorangrepene 22. juli 2011», 2. september 2011, ref.: 2011/032657-001, gradert j.post 017.

¹⁶² Forklaring, fungerende stabssjef OPD, 7. mars 2012.

man kunne bidra til en smidigere og mer ensartet praksis på landsbasis.

Kommisjonen er tilfreds med for at regjeringen, i tråd med anmodningen fra Stortingets 22. juli-komité, har foretatt en gjennomgang av bistandsinstruksen med det siktemål å bidra til at samhandlingen mellom politiet og Forsvaret videreutvikles og forsterkes. Kommisjonen samstemmer i 22. juli-komiteens anmodning om at regjeringen må gjennomføre nødvendige tiltak «for å bevisstgjøre politiledere om viktigheten av raskt å be om bistand fra Forsvaret eller andre ved større hendelser». ¹⁶³ Den nye bistandsinstruksen, som trådte i kraft 22. juni 2012, opererer med to kategorier bistand – alminnelig bistand (det som tidligere ble dekket av kategoriene administrativ og operativ bistand) og håndhevelsesbistand. Kommisjonen ønsker denne forenklingen av bistandsregimet velkommen, og støtter også den presisering som er gjort om at politiets ressurser ikke trenger å være uttømt for at man skal anmode om bistand. Det er ifølge den nye instruksen nok at politiets ressurser blir «funnet utilstrekkelige». For å redusere risikoen for forsinkelse i dialogen mellom Forsvaret og politiet heter det i instruksen at både politiet og de aktuelle bistandsenheter i Forsvaret «gjensidig og uten opphold» skal etablere kontakt så snart informasjon foreligger om en situasjon som kan aktualisere anmodning om bistand. Kommisjonen ser det som positivt at det på denne måtes gis pålegg om proaktivitet både fra Forsvarets og politiets side, slik at de aktuelle støtteressursene kan bli klargjort så raskt som mulig. ¹⁶⁴

Gitt den årelange diskusjonen om tolkningen av Grunnloven § 99 mener kommisjonen for øvrig at det bør utredes hvorvidt de rettslige rammene for Forsvarets håndhevelsesbistand til politiet i fredstid bør forankres i en egen lov. ¹⁶⁵

Den andre måten spørsmålet kan stilles på, er om Forsvaret ikke burde hatt større ressurser tilgjengelig for støtte til politiet ved terrorangrep, slik at relevante kapasiteter kunne ha stått på høyere beredskap og dermed ha blitt satt inn på kortere varsel for å håndtere mer omfattende terrortrusler enn samfunnet ble stilt overfor 22/7.

Dette er til sjuende og sist et spørsmål om økonomi og politiske prioriteringer. For å sette de aktuelle kapasitetene på vesentlig høyere beredskap enn det som følger av innsatsforsvarets responskrav, vil bistand til politiet ved terroran-

grep i realiteten måtte gjøres til en dimensjonerende oppgave for Forsvaret. Det er særlig knyttet til tre militære støttekapasiteter denne problemstillingen er blitt reist: helikopterberedskap, HVs innsatsstyrker og Forsvarets spesialstyrker.

Spørsmålet om hvordan de samlede nasjonale helikopterressursene bør disponeres for å sikre en best mulig kontraterrorberedskap, drøftes senere i rapporten. Der blir det også redegjort for konsekvensene av at Forsvarsdepartementet i september 2009 meddelte Justisdepartementet at Forsvaret ikke lenger kunne opprettholde «en nasjonal dedikert kontraterrorberedskap tilgjengelig for støtte til politiet». Årsaken var at deler av 720-skvadronen på Rygge, som tidligere hadde stått på to timers nasjonal kontraterrorberedskap, inngikk i det norske helikopterbidraget i Afghanistan (Norwegian Aeromedical Detachment – NAD). Så lenge dette bidraget ble opprettholdt, ville Forsvarets evne til å imøtekomme politiets anmodninger om helikopterstøtte være avhengig av den «til enhver tid- og stedsmessige tilgjengelige kapasitet». ¹⁶⁶

Kommisjonen anser det for utvilsomt at det ville ha styrket politiaksjonen på viktige punkter dersom Norge hadde hatt den samme nasjonale helikopterberedskapen 22/7 som før 2009 (en beredskap som for øvrig ble gjeninnført høsten 2011). Ved eventuelle framtidige og mer omfattende terrorangrep andre steder i landet vil helikopterstøtte kunne bli av kritisk betydning for muligheten til å begrense og bekjempe trusselen. På denne bakgrunn mener kommisjonen at det ved avslutningen av det norske helikopterbidraget i Afghanistan bør vurderes å øke den nasjonale helikopterberedskapen ytterligere. En rask og robust helikopterstøtte til politiet i forbindelse med terrorbekjempelse på norsk jord vil i praksis bare kunne oppnås ved å gjøre dette til en dimensjonerende oppgave for Forsvaret i fredstid.

En annen vital støtteressurs til politiet i forbindelse med terrorhandlinger på norsk jord er Heimevernet (HV), og da særlig HVs innsatsstyrker. Her er det viktig å skille mellom bistand til to vesentlig forskjellige oppgaver: sikring av skjermingsverdige objekter/funksjoner mot terrorangrep (antiterror) og terrorbekjempelse i skarpe oppdrag (kontraterror).

Et viktig aspekt ved antiterrorarbeidet er oppgaver knyttet til vakthold og sikring av viktige symbolbygg og andre objekter av vital betydning for statsmaktens og samfunnets sikkerhet og

¹⁶³ Innst. 207 S (2011–2012).

¹⁶⁴ Instruks om Forsvarets bistand til politiet av 22. juni 2012.

¹⁶⁵ Se Jon Petter Rui i Lov og Rett 2011:08: *Politiets behov for støtte fra Forsvaret: Lovgivning er nødvendig*.

¹⁶⁶ Brev, FD til JD, «Endret beredskap for Forsvarets Bell 412 helikoptre», 7. september 2009, ref.: 2009/02036-2.

funksjonsdyktighet i fredstid. Det er politiet som har primæransvaret for dette sikringsregimet, men HV og andre enheter i Forsvaret kan eventuelt bistå politiet i henhold til bistandsinstruksen.

Politiets sikringsregime i fredstid må ikke forveksles med Forsvarets regime for sikring av militære og sivile installasjoner og objekter som ansees for å være av vital betydning for totalforsvaret i krig. Det er snakk om to ulike planverk, som angir ulike roller og ulikt ansvar for politiet og Forsvaret. Det militære planverket er nedfelt i Forsvarssjefens nøkkelpunktdirektiv av august 2000, med sjef FOHs utfyllende bestemmelser datert 11. mai 2007. Nøkkelpunktdirektivet er under revisjon, og vil ikke bli behandlet nærmere her.¹⁶⁷

Selv om vakthold og sikring av objekter mot terrorangrep i fredstid er politiets hovedansvar, har HV etter den kalde krigen blitt tildelt slike oppgaver knyttet til spesielt risikoutsatte og beskyttelsesverdige objekter i det enkelte HV-distrikt. 22/7 hadde for eksempel innsatsstyrkene i HV-02 vakt- og sikringsoppgaver i forbindelse med terrortrussel og terrorangrep mot flere forhåndsuttatte objekter i Oslo, inkludert regjeringskvartalet og Stortinget.

HVs innsatsstyrker står på 24 timers beredskap, men vil i de fleste situasjoner kunne innkalle og klargjøre deler av styrken på to til fire timer.¹⁶⁸

Kl. 20.00 fikk sjef HV-02 i oppdrag av Forsvarets operative hovedkvarter å klargjøre styrker til å forsterke vaktholdet på Akershus festning. Han kalte inn 420 befal og mannskaper, hvorav de første 50 var på plass på festningen fra midnatt. Da politiets bistandsanmodning omsider kom ved halv elleve-tiden (muntlig), var det i praksis for sent til å muliggjøre utstasjonering av HV-mannskaper i Oslo før neste morgen. Kl. 06.00 overtok mannskaper fra HV-02s innsatsstyrke og Garden vaktholdet rundt regjeringskvartalet, Stortinget og enkelte andre objekter. Slik situasjonen utviklet seg, ble det ikke behov for å sette inn mannskaper fra andre HV-enheter, selv om disse i mel-

lomtiden var blitt klargjort til innsats. Disse mannskapene ble i hovedsak dimittert i løpet av mandag 25. juli.¹⁶⁹ Samme dag avsluttet også HV-02s innsatsstyrke og Garden sine vakt- og sikringsoppdrag i Oslo sentrum.¹⁷⁰

Kommisjonen ser HV som en nøkkelressurs med hensyn til vakthold og sikring av viktige sivile og militære objekter i krig og fred. Vi mener at HV, som ledd i en nasjonal objektsikringsplan, bør tildeles større ansvar for objektsikring ved terrortrussel og terroranslag. Dette forutsetter en videreutvikling av innsatsstyrkene med hensyn til mobilitet og responstid, slik Forsvaret legger opp til.

For at HVs kapasitet skal kunne utnyttes optimalt i antiterrorøyemed, bør det utarbeides en nasjonal objektsikringsplan som gjør det mulig å tildele beredskapsoppdrag i fredstid, for eksempel ved trusler om terrorangrep knyttet til utvalgte objekter i de enkelte HV-distrikter. Disse oppdragene bør, slik Forsvarssjefen har foreslått, langt på vei bli dimensjonerende for hvordan HV-områdene organiseres, utrustes og trenes. I tillegg må det inngå i objektsikringsplanen at HV, i samspill med politiet og objekteier, gis mulighet til å øve på de utpekte sikringsobjektene i fredstid under realistiske betingelser.¹⁷¹

Mobiliseringen av HV-02 etter terrorangrepet i Oslo 22/7 avdekket mangler og svake punkter som kunne fått uønskede konsekvenser dersom krisen hadde fordret raskere og mer kraftfull innsats av Forsvaret. Det gjaldt varslingsrutiner, for få skuddsikre vester og for lite beredskapsammunisjon. Dessuten manglet områdestyrkene tennstempler til sine MP5-våpen.¹⁷²

Kommisjonen legger til grunn at Forsvaret griper fatt i de problemene som ble synliggjort ved mobiliseringen av HV-mannskapene i Oslo 22/7, slik at de aktuelle enhetene ved en eventuell mobilisering i antiterrorøyemed i framtiden raskt kan klargjøres til innsats.

¹⁶⁷ Kommisjonen har mottatt en rekke dokumenter fra FD og Forsvarsstaben vedrørende nøkkelpunktdirektivet: FD til 22JK, «Oversendelse av etterspurte dokumenter om sikring av nøkkelpunkter», 16. januar 2012, ref.: 2011/01711-94, gradert j.post 059; FST til 22JK, «Utfyllende informasjon knyttet til beredskap», 29. mars 2012, ref.: 2011/032657-018, 22JK, j.post 506; FST til 22JK, «Presisering av Forsvarets objektsikringsregime», 15. mai 2012, ref.: 2011/032657-019, 22JK, j.post 578.

¹⁶⁸ Sjef HV-02 til kommisjonen 4. juli 2012; Rapport, sjef HV-02 til FOH, «Evaluerer og erfaringer fra Oslo og Akershus heimevernsdistrikt 02 etter 22. juli 2011», ref.: 2011/033499-001, gradert j.post 146.

¹⁶⁹ Informasjon fra sjef HV-02 til kommisjonen, 4. juli 2012; sjef HV-02218 Sogn til sjef HV-02, «Rapport vedrørende mobilisering etter terroranslag 221526 juli 2011», juli 2011, gradert j.post 036.

¹⁷⁰ Sjef FST/O, «Rapport – Forsvarets innsats etter terrorangrepene 22. juli 2011», 2. september 2011, ref.: 2011/032657-001, gradert j.post 017.

¹⁷¹ Forsvarssjefens fagmilitære råd (2011), s. 34–35; Sundes og Bruun-Hanssens forklaringer, henholdsvis 5. og 6. mars 2012.

¹⁷² Sjef HV-02 til kommisjonen 4. juli 2012; Rapport, sjef HV-02 til FOH, «Evaluerer og erfaringer fra Oslo og Akershus heimevernsdistrikt 02 etter 22. juli 2011», ref.: 2011/033499-001, gradert j.post 146; sjef HV-02218 Sogn til sjef HV-02, «Rapport vedrørende mobilisering etter terroranslag 221526 juli 2011», juli 2011, gradert j.post 036.

Bruk av HV og andre enheter i Forsvaret til antiterroroppgaver som vakthold og objektsikring er ikke omstridt. Fra ulikt hold har det imidlertid vært tatt til orde for å benytte HVs «spisse ende», det vil si innsatsstyrken, også til kontraterroroppdrag. Enkelte har videre hevdet at den tidligere spesialstyrken HV-016, som ble nedlagt på Forsvarssjefens initiativ i januar 2011, var en kontraterrorkapasitet, og at den nasjonale terrorberedskapen ble alvorlig svekket gjennom nedleggelsen.¹⁷³

Ifølge Forsvarssjefen hadde Forsvarets ledelse aldri tiltenkt denne spesialstyrken den type skarpe kontraterroroppdrag som det her er snakk om. HV-016 ville heller ikke hatt en vesentlig kortere responstid enn dagens HV-innsatsstyrker.¹⁷⁴ Kommisjonen anser det derfor ikke som en aktuell problemstilling å gjenopprette HV-016.

Den tredje kapasiteten som ofte trekkes inn i diskusjonen om hvorvidt Forsvaret kan og bør tildeles et større ansvar i den nasjonale terrorberedskapen, er Forsvarets spesialstyrker, og da særlig Forsvarets spesialkommando (FSK) på Rena. FSK har som et definert oppdrag i fredstid å skulle støtte politiet ved anmodning om håndhevelsesbistand. Dette inkluderer kontraterror. Mer spesifikt er FSK, gjennom Tilleggsdokument 08/2000 til Forsvarssjefens direktiv for bruk av FSK til støtte for politiet ved antiterroroperasjoner, gitt i oppdrag å bistå politiet med bekjempelse av terrorisme og sabotasje på petroleumsinstallasjoner og fartøy på sjøen under norsk jurisdiksjon. Også visse landbaserte terrorscenarioer kan påregne FSK-støtte til politiet, men disse oppgavene er ikke på samme måte dimensjonerende for styrkens organisering, utrustning og trening.¹⁷⁵

FSK ble klargjort til innsats, men ikke satt inn i forbindelse med terrorangrepene 22/7. Fra den muntlige bistandsanmodningen ble mottatt av Forsvaret kl. 18.45, gikk det fem timer til FST Task Group ble meldt klar på Rena. Selv om bistandsanmodningen var blitt fremmet umiddelbart etter bombeeksplosjonen i Oslo, kunne FSK med en tilsvarende klartid tidligst ha vært satt inn i bekjempelsen av nye terroranslag i Oslo-området en gang mellom kl. 20.30 og 21.00, alt avhengig av hvordan transportbehovet fra Rena ble løst.

¹⁷³ Notat fra tillitsvalgte i de tidligere HV-016-avdelingene til stortingsrepresentanter, «Sentrale perspektiver i fbm HV-016 saken», 12. januar 2012.

¹⁷⁴ Forklaringer Sunde og Bruun-Hanssen, henholdsvis 5. og 6. mars 2012; samtale med sjef HV-02, oberst Lauglo, 4. juli 2012.

¹⁷⁵ FST/O til 22JK, «Spesialstyrker – 22. juli-kommisjonen», oktober 2011, gradert j.post 017.

Ved sekundæranslag utenfor Oslo kunne responstiden ha blitt atskillig lenger.

Å høyne beredskapen for spesialstyrkene er meget kostbart. Etter kommisjonens oppfatning er det vanskelig å se for seg at Forsvarets spesialstyrker kan utgjøre et realistisk alternativ til Beredskapstroppen og politiets innsatsstyrker som førstelinjeberedskap mot ikke-varslede terrorhendelser. Det er primært ved eskalerende terrortrusler, koordinerte angrep og angrep i større skala mot kompliserte objekter til havs eller på land at det vil være behov for den militære kontraterrorkapasitet som FSK i dag er alene om å besitte.¹⁷⁶ Kommisjonen ser samtidig positivt på at Forsvarsdepartementet har tatt initiativet til en mulighetsstudie for å utrede hvorvidt og hvordan spesialstyrkene eventuelt kan bidra til å videreutvikle og styrke den nasjonale kontraterrorberedskapen.¹⁷⁷

Kommisjonen mener at Forsvaret, når behovet tilsier det, skal og må bistå politiet i kontraterroroperasjoner, i tråd med bistandsinstruksen og anbefalingene til Stortingets 22. juli-komité. Kommisjonen har samtidig respekt for kompleksiteten og følsomheten knyttet til å benytte militære styrker i en slik rolle. Vi støtter forsvarssjefens påpeking av at dette krever høy grad av profesjonalitet og samtrening med politiet. Derfor har Forsvaret så langt forbeholdt denne type oppdrag for spesialstyrkene. For å styrke den nasjonale kontraterrorberedskapen er det derfor ikke minst viktig å fortsette, og eventuelt utvide, de felles årlige kontraterrorøvelsene mellom politiet og forsvarets spesialstyrker (Øvelse Gemini og Øvelse Tyr).

10.8 Sikring av viktige institusjoner og samfunnsfunksjoner mot nye terroranslag

I timene etter terrorangrepet på regjeringskvartalet valgte politiet, av kapasitetshensyn, å nedprioritere vakthold og sikring av symbolbygg og andre skjermingsverdige objekter i Oslo sentrum til tross for at det forelå begrunnet frykt for at det kunne komme nye terroranslag. Erfaringer fra store terrorhendelser i utlandet tilsa at terroristene ofte ønsker å slå til mot flere mål for å volde mest mulig skade på kort tid og dermed oppnå maksimal oppmerksomhet omkring seg selv og den sak de kjemper for. Fordi politiet dessuten

¹⁷⁶ Forklaring Sunde 6. mars 2012.

¹⁷⁷ Brev, FD til 22JK, 6. juli 2012, ref.: 2011/01711-125, gradert j.post 140.

ventet med å anmode om bistand fra Forsvaret til vakt- og sikringsoppdrag, gikk det flere timer før statsministerboligen, UD og Stortinget ble erklært sikret av politiet. PSTs livvaktjeneste, som var til stede i statsministerboligen da bomben smalt, registrerte til sin forundring at det ikke omgående ble etablert utvendig sikring av statsministerboligen og Regjeringens representasjonsanlegg. Livvaktjenesten tok flere ganger kontakt med OPD, men måtte bare konstatere at det tok «uforholdsmessig lang tid» før fysiske sperringer var på plass.¹⁷⁸ Andre viktige symbolbygg, som rådhuset, var uten ytre, væpnet vakthold til neste morgen. Som vi har sett, drøyde det hele sju timer før politiet anmodet om håndhevelsesbistand fra Forsvaret til vakt- og sikringsoppdrag i Oslo sentrum. Det var i realiteten for sent til å få vaktholdet på plass før neste morgen. Først klokken 06.00 lørdag 23. juli tok mannskaper fra HV-02s innsatsstyrke og Garden oppstilling rundt UD, Stortinget og det utbombede regjeringskvartalet.

Stortinget mottok *ingen* meldinger fra politiet, PST eller annen myndighet etter eksplosjonen i regjeringskvartalet. Varsling skjedde ved at ansatte i Stortingets sikkerhetsseksjon observerte hva som foregikk på gateplan utenfor Stortinget, samt gjennom nyhetssendingene på TV. I vaktcentralen registrerte man smellet. En trykksensor slo ut ved et av inngangspartiene. Det ble derfor straks iverksatt skallsikring av bygget, samt innvendig søk i bygningen med egne mannskaper. Et par mann fra vaktcentralen gikk dessuten ut i Akersgata for å orientere seg.

Verken PST eller politiet kontaktet stortingspresidenten, presidentskapet eller de parlamentariske lederne for å kartlegge hvor de befant seg, eller informere dem om hvordan de burde forholde seg. Da det var brakt på det rene at det sannsynligvis dreide seg om en bombeeksplosjon i regjeringskvartalet, ringte sjefen for sikkerhetsseksjonen til stortingspresidenten og deretter til PST for å orientere seg om situasjonen. Han mottok da uklare signaler om hvordan PST vurderte trusselen og behovet for ekstraordinære tiltak. De sikkerhetsmessige vurderinger man gjorde seg i Stortinget, kom dermed til å basere seg på informasjon fra egne observatører på gateplan utenfor Stortinget og delvis på informasjon fra mediene. Ifølge stortingspresidenten var det den første tiden derfor «knyttet stor usikkerhet til årsaksforhold og hvilken risiko hendelsen medførte for Stortinget».¹⁷⁹

¹⁷⁸ PST, Seksjon S2, vedlegg til «Utskrift fra Aktivitetslogg for S2 – hendelse nr. 7320», gradert j.post 001.

Om lag kl. 16.15 oppdaget sikkerhetsvaktene at det sto en hvit kassebil ulovlig parkert ved Stortingets fasade mot Akersgata. Det dreide seg om en leiebil. Sjåføren var ikke å se. Sjefen for sikkerhetsseksjonen ringte noen minutter senere til Oslo politidistrikt, presenterte seg og spurte om det fantes ledig kapasitet til å sørge for at parkeringsforbudet rundt Stortinget ble overholdt. Han fikk beskjed fra operatøren på operasjonssentralen om å fjerne bilene selv. Seksjonssjefen la til at han, etter det som hadde skjedd i regjeringskvartalet, syntes det var «utrivelig» å ha biler parkert langs husveggene. Han pekte også på at det ut fra internasjonal erfaring ofte viste seg at det kunne komme flere, koordinerte angrep etter en slik terrorhendelse. Operatøren svarte at han var klar over dette, men at han for øyeblikket ikke hadde ledige mannskaper til slike oppdrag. Sikkerhetsjefen fikk beskjed om å treffe de tiltak han følte var nødvendig. «Skjer det en eller annen krise, av et eller annet slag, så ring, så skal vi prøve, men akkurat nå sliter vi med mannskapene,» avsluttet operatøren.¹⁸⁰

Stortinget var uten reell utvendig beskyttelse fram til cirka kl. 18.00, da en væpnet politipatrolje tok oppstilling utenfor bygget.¹⁸¹ Det ble foretatt et bombesøk med hunder cirka kl. 20.30.¹⁸²

Også på regjeringshold var man i timene etter terrorangrepene bekymret for at det kunne komme nye angrep.¹⁸³

Den fraværende eller mangelfulle objektsikringen i hovedstaden ettermiddagen og kvelden 22/7 er desto mer bemerkelsesverdig fordi sikring av de nevnte bygningene inngikk som en del av politiets eget terrorplanverk. Ved iverksettelse av høynet terrorberedskap inngår det detaljerte planer for beskyttelse av en rekke forhåndsutpekte objekter. Beskyttelsestiltakene er skalert etter hvor alvorlig terrortrusselen blir anslått å være (planverket opererer med trusselnivå gul, oransje og rød).

¹⁷⁹ Brev, stortingspresident Dag Terje Andersen til 22JK, 12. oktober 2011 m/vedlegg, Rapport fra Stortingets administrasjon til Presidentskapet om 22. juli, 11. oktober 2011, 22JK, j.post 76; informasjon framlagt av Stortingets administrasjon i møte med medlemmer av 22JK og sekretariatet, 25. oktober 2011.

¹⁸⁰ OPD, utskrift lydlogg 22. juli 2011, kl. 16.18.55–16.20.46, 22JK, j.post 379.

¹⁸¹ Fram til da hadde politiets bidrag til vaktholdet bestått av en patruljebil som rykket ut for å sjekke et tips om en angivelig eksplosjon i en nabogate til Stortinget.

¹⁸² Informasjon framlagt av Stortingets administrasjon i møte med medlemmer av 22JK og sekretariatet, 25. oktober 2011.

¹⁸³ Forklaringer fra Stoltenberg, 15. juni 2012; Storberget, 7. juni 2012 og Faremo, 8. juni 2012.



Figur 10.10 Sikring av Stortinget.

Øverst: Ulovlig parkert varebil utenfor Stortinget kort tid etter eksplosjonen. Stortinget kontaktet OPD for å få hjelp til å fjerne bilen omlag kl. 16.15. Bildet er tatt cirka kl. 16.40. Sjøføren på leiebilen dukket etter hvert opp.
Nederst: Mannskaper fra HV-02s innsatsstyrke foran Stortinget lørdag 23. juli.

Kilde: Øverst: Forsvarsbbygg. Nederst: Torbjørn Kjosvold/Forsvarets Mediesenter

Kommisjonens undersøkelser viser at det verken i OPD eller POD ble vurdert å iverksette terrorplanverket – det er i det hele tatt uklart i hvilken grad planverket var kjent for de tjenestemennene som denne fredagsettermiddagen eventuelt skulle ha iverksatt det.¹⁸⁴ Politiets krisestab konsentrerte seg i første omgang om andre oppgaver. Da man ved 17-tiden så smått begynte å vurdere iverksettelse av vakthold på sentrale objekter, var førsteprioritet ytre vakthold av politihuset og byens politistasjoner. Men man satte etter hvert også opp en liste over 24 objekter, inklusive regjeringskvartalet, statsministerboligen, UD og Stortinget, som det var ønskelig å sikre med tanke på eventuelle nye anslag.¹⁸⁵ Mangel på tilgjengelige mannskaper gjorde imidlertid at sikring av objektene på den improviserte listen fortsatt ikke ble prioritert.

Proessen ble ikke framskyndet av PST, som først ved 21.30-tiden utarbeidet en foreløpig trusselvurdering i lys av terrorangrepene i Oslo og på Utøya. Ifølge PST kunne «eventuelle fremtidige angrep bli rettet mot politiske beslutningstakere, medlemmer av Arbeiderpartiet, symbolbygninger eller andre symbolske mål». Tjenesten tok imidlertid ikke til orde for konkrete sikkerhets- og beskyttelsestiltak. I stedet nøyde man seg med å si at det måtte «vurderes å styrke sikkerheten for flere politiske symbolbygg». Eventuelle tiltak ville bli anbefalt i en særskilt trusselvurdering, het det videre.¹⁸⁶

Den varslede trusselvurderingen ble ikke ferdigstilt og distribuert før søndag 24. juli. Lørdag ettermiddag utstedte tjenesten imidlertid en mer generell trusselvurdering der man konkluderte at det foreløpig ikke var «fremkommet troverdig og verifiserbar informasjon som tilsier at det vil komme flere angrep». PST festet med andre ord åpenbart ikke lit til gjerningsmannens påstander i avhør om at han inngikk i et internasjonalt nettverk, og at det fantes ytterligere to celler som forberedte nye terroraksjoner i Norge. Tvert imot gikk tjenesten langt i retning av å klassifisere gjerningsmannen som en «ensom ulv». PSTs foreløpige gjennomgang av Breiviks uttalelser i ulike sosiale medier syntes, ifølge trusselvurderingen, å indikere at han ikke hadde «klart definerte politiske eller religiøse inspirasjonskilder». Slik PSTs

analyseavdeling vurderte det, syntes gjerningsmannen snarere «å ha konstruert en egen 'ideologi' med elementer fra ulike inspirasjonskilder». Dette pekte i retning av at han hadde opptrådt alene, «uten forankring i en bestemt bevegelse».¹⁸⁷

I tråd med dette anslo PST neste dag «trusselen mot Slottet, Stortinget og departementene som lav». Man vurderte det som «lite sannsynlig» at enkeltstående trusselutøvere ville utgjøre en trussel mot noen av disse objektene. Situasjonen var imidlertid fortsatt preget av usikkerhet, og PST anbefalte at man inntil videre videreførte de beskyttelsestiltakene som allerede var iverksatt på disse objektene.¹⁸⁸

I ettertid er riktigheten av PSTs vurderinger blitt bestyrket gjennom etterforskningen og rettsaken mot gjerningsmannen. Kommisjonen vil likevel understreke at det på det daværende tidspunkt, i sanntid, fortsatt var en betydelig grad av usikkerhet knyttet til spørsmålet om flere gjerningsmenn, angivelige terrorceller og nye terrormål. Dette burde, etter kommisjonens oppfatning, ha talt for at føre-var-prinsippet ble lagt til grunn, slik at iverksettelse av ekstra beskyttelsestiltak for viktige politiske symbolbygg, trafikknutepunkter, kritisk infrastruktur og lignende ble gitt høy prioritet.

Hvis Breivik hadde vært del av et nettverk med kapasitet til å slå til mot nye mål, er det høyst uvisst om de tiltakene som ble iverksatt av politiet ettermiddagen og kvelden 22/7, ville ha vært tilstrekkelige til å hindre nye terrorangrep. Det var for øvrig en betydelig diskrepans mellom det vakthold som ble iverksatt fra politiets side, og det vakthold som var tenkt iverksatt i henhold til politiets eget planverk for sikring av Stortinget, regjeringskvartalet, statsministerboligen med mer, ved fare for terrorangrep.¹⁸⁹

På denne bakgrunn mener kommisjonen at det er grunn til å kritisere politiet for ikke på et langt tidligere tidspunkt å ha anmodet om håndhevelsesbistand fra HV-02 og Garden til vakthold og sikringsoppdrag i Oslo sentrum. Kommisjonen har fått opplyst at 25–50 fullt utrustede mannskaper fra HV-02s innsatsstyrker kunne ha vært på plass ved Stortinget cirka kl. 18.00, dersom det hadde kommet en bistandsanmodning fra politiet

¹⁸⁴ Se også kapittel 6.

¹⁸⁵ OPD, «Tidslinje over hendelsene i Oslo 22. juli 2011», 22JK, j.post 379.

¹⁸⁶ PST, «Foreløpig trusselvurdering: Bombeeksplosjon i Oslo sentrum og skyting på Utøya fredag 22. juli 2011» (Begrenset), ref.: 201000329-54, gradert j.post 007.

¹⁸⁷ PST, «Trusselvurdering: Bombeeksplosjon i Oslo og skyting på Utøya fredag 22. juli 2011» (Begrenset), 23. juli 2011 (kl. 12.30), ref.: 201000239-55, gradert j.post 007.

¹⁸⁸ PST, «Trusselvurdering: Bombeeksplosjon i Oslo og skyting på Utøya 22. fredag juli 2011» (Begrenset), 23. juli 2011, ref.: 201000329-55, gradert j.post 007.

¹⁸⁹ Politiets objektplanverk, 22JK, j.post 229.



Figur 10.11 Pågripelsen av gjerningsmannen førte raskt til at frykten for nye angrep avtok.

Foto: Christopher Olsson

om dette et par timer tidligere.¹⁹⁰ Det er også påfallende at det ikke på noe hold – i POD, Justisdepartementet, Regjeringens kriseråd, SMK, regjeringen – ser ut til å ha vært diskutert hvorvidt adekvate sikringstiltak var blitt iverksatt. Man var heller ikke opptatt av å undersøke saken og påse at politiet enten iverksatte sitt eget objektplanverk eller omgående anmodet om bistand fra Forsvaret til å løse oppgaven.

Justisminister Storberget har overfor kommisjonen forklart at han i sin første telefonsamtale med assisterende departementsråd, som fant sted om lag et kvarter etter at bomben gikk av, understreket at det måtte sørges for at tilstrekkelige ressurser ble mobilisert. Noe senere, etter å ha blitt informert av forsvarsminister Faremo om at Forsvaret ville innvilge alle bistandsanmodninger fra politiet, ga han beskjed om at JD på samme måte skulle godkjenne alle bistandsanmodninger fra politiet og formidle disse videre til Forsvaret.¹⁹¹

Østgaard har overfor kommisjonen forklart at han og JD hadde mye kontakt med POD i de før-

ste timene etter bombeangrepet. Fungerende politidirektør Refvik deltok dessuten på møtene i Regjeringens kriseråd. Ifølge Østgaard fikk han gjennom disse kontaktene ingen signaler om at man i POD anså at politiet trengte mer ressurser for å håndtere situasjonen.¹⁹²

Også forsvarsminister Faremo kontaktet POD. En snau time etter at bomben gikk av, slo det henne at POD hadde en veldig fersk sjef (Mæland tiltrådte stillingen 21. juni 2011). Hun sendte derfor politidirektøren en SMS med beskjeden «Husk at Forsvaret har mye å dra på» – underforstått at politiet kunne påregne støtte fra Forsvaret hvis det var behov.¹⁹³

Både Justisdepartementets og Forsvarsdepartementets ledelse synes etter dette å ha gitt tydelig signal til POD om at alle nødvendige ressurser måtte mobiliseres, og at politiet ikke måtte nøle med å be om bistand fra Forsvaret. I følge departementsledelsen var det ikke noe i PODs formidling av situasjonen 22/7 som tilsa at politiet ikke

¹⁹⁰ Opplyst av sjef HV02, 5. juli 2012.

¹⁹¹ Forklaring, Storberget, 7. juni 2012.

¹⁹² Forklaring Østgaard 1. juni og 13. juli 2012.

¹⁹³ Forklaring, Faremo 8. juni 2012.

hadde det de trengte av ressurser, eller at det ikke var satt i verk tiltak i henhold til etablert planverk.

Kommisjonen mener det er POD som står nærmest til å aktivere planverk og påse at adekvate tiltak settes inn. Samtidig fremgår det av retningslinjene for lederdepartementets ansvar i beredskapssituasjoner at det skal «påse at nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde blir iverksatt, og ivareta nødvendig koordinering med andre departementer og etater.»¹⁹⁴ Hva som ligger i å «påse» at nødvendige tiltak blir iverksatt er ikke entydig.

I helsesektoren er det etablert en plan for hvordan denne påseer-rollen løses: Ved ekstraordinære hendelser og kriser kan Helse- og omsorgsdepartementet delegere ansvaret for å følge opp krisehåndteringen til Helsedirektoratet. 22/7 ble helsedirektøren raskt delegert slik myndighet og han forvisset seg umiddelbart om at Helse Sør-Øst hadde etablert såkalt rød beredskap og iverksatt adekvat krisehåndtering.¹⁹⁵

JD har ikke noen tilsvarende plan for sin påseer-rolle. Østgaard har i sin forklaring til kommisjonen gitt uttrykk for at det er uklart hvor langt departementet skal gå i å følge opp operative tiltak. Daværende justisminister Storberget har forklart at JD etter hans oppfatning hadde et ansvar for å forvise seg om at politiet tok de riktige grepene, og han forventet i den aktuelle situasjonen «at dette ble ivaretatt av kriseledelsen i departementet, i staben eller Regjeringens kriseråd».¹⁹⁶ Han kunne imidlertid ikke erindre om han fikk informasjon fra politiet om hvilke tiltak som faktisk var iverksatt for å avverge eventuelle nye terroranslag.

Da kommisjonen gjorde Storberget og Ruud kjent med at politiet, verken i Oslo eller i landet for øvrig, iverksatte sitt terrorplanverk, uttrykte de forbauselse over at dette ikke var gjort.

Etter kommisjonen syn ville det ikke vært unaturlig, i en så krevende og usikker situasjon som 22/7, om JD i større grad satte seg inn i hvordan politiet og POD fulgte opp de henstillingene de hadde fått i krisens første fase om å mobilisere alle nødvendige ressurser og ikke nøle med å be om bistand fra Forsvaret. Kommisjonen finner det på den annen side vanskelig å kritisere JD for at man i de første kaotiske timene etter bombeangrepet la til grunn at politiet fulgte eget planverk og iverksatte alle nødvendige tiltak.

Mer problematisk, etter kommisjonens oppfatning, er at JD ikke vurderte å påse at det mer overordnede Sivilt beredskapssystem (SBS) ble aktivert. Ifølge Stortingsmelding 22 (2007–2008) gjør dette planverket «det mulig å raskt etablere et hensiktsmessig beredskapsnivå tilpasset den aktuelle situasjonen, ved sikkerhetspolitiske kriser og andre større hendelser, som for eksempel naturkatastrofer og terrorhandlinger».¹⁹⁷ DSB, som forvalter SBS, skriver at dette planverket blant annet er utviklet som et verktøy for å kunne initiere bruken av militære ressurser for å støtte og forsterke det sivile samfunnets evne til krisehåndtering. SBS angir blant annet beredskapstiltak i sivil sektor ved terrorangrep eller trussel om slikt angrep, inkludert prosedyrer og tiltak med sikte på objektsikring.¹⁹⁸

Ved varsel om tiltak mot overraskende terroranslag (scenario B), skal politiet, ifølge SBSen, iverksette eget terrorplanverk, herunder eventuelt be om bistand fra Forsvaret. Videre skal eiere av skjermingsverdige objekter og samfunnskritisk infrastruktur, iverksette beskyttelse av disse.¹⁹⁹

Å aktivere SBS kunne i det hele tatt ha bidratt til at relevante tiltak med sikte på å avverge og redusere konsekvensene av nye angrep ville ha blitt iverksatt på et tidlig tidspunkt, herunder fungert som en impuls til politiet om å heve sitt beredskapsnivå. Kommisjonen deler DSBs generelle oppfatning på dette punkt: «I situasjoner hvor usikkerheten omkring hendelsenes årsak, skadeomfang og konsekvenser er stor, skal det som hovedregel legges et føre-var-prinsipp til grunn for prioriteringene med hensyn til å redde liv og helse, berge miljøet og sikre materielle verdier. Et føre-var-prinsipp innebærer også at ansvarlige håndterende myndigheter bør gå bredt ut med koordinering av tiltak som planlegges iverksatt. Situasjonen 22. juli 2011 kunne ha utfordret Beredskaps-Norge også på andre områder. Høyblokka kunne ha kollapset, flere eksplosjoner kunne ha funnet sted, eller det kunne ha oppstått behov for å evakuere deler av befolkningen, med de store håndteringsutfordringene dette ville ha medført.»²⁰⁰

I kommisjonens første møte med den daværende administrative ledelsen i Justis- og politidepartementet ble det opplyst at vi ikke ville finne

¹⁹⁷ St.meld. nr. 22 (2007-2008) *Samfunnsikkerhet*, s. 14.

¹⁹⁸ *Sivilt beredskapssystem*, mars 2011.

¹⁹⁹ Sivilt Beredskapssystem, mars 2011, Vedlegg B til kapittel IV-1.

²⁰⁰ DSB Rapport, *Evalueringsrapport etter hendelsen i Regjeringskvartalet og på Utøya 22. juli 2011, innenfor DSBs ansvarsområder*, 22JK, j.post 511.

¹⁹⁴ JD, *Sentral krisehåndtering* 2010.

¹⁹⁵ Forklaring, Larsen 15. mai 2012.

¹⁹⁶ På dette tidspunkt trodde Storberget at departementet hadde satt stab. Forklaring, Storberget 7. juni 2012.

«departementets fingeravtrykk» fra 22/7 på SBS. Planverket ble beskrevet som utdatert og lite relevant i forhold til utfordringene man sto overfor etter bombeeksplosjonen i Oslo.²⁰¹

SBS ble utarbeidet under den kalde krigen og var primært tenkt benyttet i totalforsvarsøyemed under en sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt. Kommisjonen er kjent med at dette fortsatt preger planverket, og at det kan være behov for å modernisere eller erstatte det med et planverk basert på en annen logikk, med større relevans og anvendbarhet i dagens samfunn.²⁰² Samtidig er det et faktum at SBS har vært under stadig bearbeidelse i senere år, og at planverket var gjenstand for en større revisjon så sent som i 2010. I den forutgående revisjonsprosessen førte DSB tilsyn med i hvilken grad departementene i 2008–2009 avvirket, erstattet, reviderte eller implementerte nye SBS-tiltak på eget ansvarsområde. JD var ett av sju departementer som hadde gjort noe av dette og det eneste som rapporterte å ha både avvirket, erstattet, revidert og implementert.²⁰³

Kommisjonen mener at hvis de terrorrelaterte delene av SBS noen gang skulle være relevant å aktivere, så var det 22/7. JDs ledelse burde tidligst mulig ha påsett at det ble iverksatt høynet terrorberedskap i sivil sektor, ideelt sett samtidig som man satte krisestab. Dette ville formodentlig ha bidratt til at POD og OPD ville ha tatt i bruk sitt terrorplanverk, noe som i neste omgang kunne ha utløst anmodninger til Forsvaret om håndhevelsesbistand til vakthold og sikringsoppdrag i hovedstaden.

Det er påfallende at Forsvaret, som bare hadde en støtterolle i krisen, hevet sin terrorberedskap, mens justissektoren, som hadde primæransvaret for krisehåndteringen, ikke fant det nødvendig eller relevant å gjøre det i sivil sektor.²⁰⁴ Tankekorset blir desto større fordi flere statlige, kom-

munale og private virksomheter som kommisjonen antar har skjermingsverdige objekter eller infrastruktur, iverksatte beredskapstiltak.

Kommisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse blant 16 slike virksomheter. Samtlige virksomheter svarte på undersøkelsen, og svarene ga et godt inntrykk av ulike sektors beredskapstiltak.

Flere av virksomhetene er underlagt sektorlover som stiller krav til sikkerhet og beredskap. Kommisjonens undersøkelse viser at både disse og flere av virksomhetene som ikke er underlagt slik særlovgivning, iverksatte adekvate tiltak kort tid etter angrepet. For de fleste normaliserte situasjonen seg utover helgen, og i løpet av mandagen var de fleste beredskapstiltak avsluttet og situasjonen igjen normalisert.

Et læringspunkt som ble framhevet blant flere av virksomhetene, er behovet for samhandling mellom ulike sektorer, særlig mellom privat og offentlig sektor. Flere etterlyste bedre informasjon fra det offentlige, for eksempel om hvorvidt SBS var iverksatt, og i hvilken grad det kunne påregnes mulighet for bistand med objektsikring.²⁰⁵

Beskyttelse av myndighetspersoner

PSTs livvaktjeneste har en avgjørende rolle med hensyn til å sikre sentrale myndighetspersoner i en beredskapssituasjon. Da eksplosjonen skjedde utenfor regjeringskvartalet, var seksjon for livvaktjeneste minimalt bemannet. Seksjonen hadde et godt etablert varslingssystem, fikk raskt varslet mannskaper og hadde i løpet av kort tid framskaffet det de anså som et tilstrekkelig antall livvakter.

PSTs beredskapsplaner inkluderer ikke en beskrivelse av et naturlig kontaktpunkt mellom seksjon for livvaktjeneste og staben i PST. Informasjonsflyt og koordinering mellom stab og livvaktjenesten var derfor noe mangelfull den 22/7. Det er et åpent spørsmål hvorvidt de hadde en løpende omforent situasjonsforståelse.

Det var heller ikke etablert et fast kontaktpunkt for livvaktene inn i OPD. Dette medførte at seksjonen til å begynne med fikk problemer med å koordinere sikringen av statsministerboligen med Oslo politidistrikt. Livvaktene ved statsministerboligen (RRA) ble varslet av DSS kl. 15.30. Det ble raskt iverksatt forsterket vakthold rundt statsministeren. På grunn av manglende kontakt

²⁰¹ 22JK, Referat: Møte med Justisdepartementet onsdag 14. september 2011, Politihøgskolen.

²⁰² Forklaring Lea 11. mai 2012.

²⁰³ DSB, «Departementenes rapportering om status i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap 2010».

²⁰⁴ I sin forklaring til kommisjonen ga tidligere departementsråd Ruud uttrykk for at det i ettertid står klart for ham at terrorplanverket burde ha vært aktivert i krisens initiale fase. Slik krisen utviklet seg, fikk det imidlertid etter hans oppfatning ingen nevneverdige konsekvenser at man ikke gjorde det. Direktør KSE har forklart at han kvelden 22/7 tok spørsmålet om å ta i bruk SBS opp med departementsråd Ruud og assisterende departementsråd Østgaard. Verken Ruud eller Østgaard har erindring om dette. De har forklart kommisjonen at det aldri var en aktuell problemstilling å iverksette SBS. Forklaringer fra Ruud 6. juni 2012, Østgaard 1. juni 2012 og direktør KSE 18. januar 2012.

²⁰⁵ Brev sendt fra kommisjonen til 16 virksomheter med spørreskjema: «Sikring av skjermingsverdige objekter/infrastruktur 22. juli».

hadde de imidlertid ingen informasjon om når Oslo politidistrikt ville iverksette utvendig sikring av statsministerboligen. Livvaktene opplevde at dette kom i gang vesentlig senere enn det de hadde ønsket.

I løpet av kvelden den 22/7 ble det igangsatt livvakttjeneste for en rekke statsråder. I den første trusselvurderingen, som PST på bestilling fra Oslo politidistrikt ferdigstilte ved halv ni-tiden fredag kveld, viste man til at «den pågrepne» i politiavhør på Utøya hadde opplyst at han tilhørte én av tre celler, og at flere angrep kunne forventes. PST tok forbehold om at det foreløpig ikke var mulig å vurdere den pågrepnes troverdighet. Med henblikk på mulige nye terrormål tilrådet PST, som omtalt tidligere, at det måtte «vurderes å iverksette sikkerhets- og beskyttelsestiltak for flere myndighetspersoner».²⁰⁶

I realiteten hadde livvaktseksjonen allerede ved sekstiden iverksatt døgnkontinuerlig beskyttelse av utenriksministeren, justisministeren, forsvarsministeren og helse- og omsorgsministeren, i tillegg til den faste beskyttelse av statsministeren. Informasjon om dette ser ikke ut til å ha blitt spilt inn til analyseavdelingen før etter at den første trusselvurderingen var distribuert. For de øvrige statsråder iverksatte man patruljering av eget bosted «innenfor rammen av ordinær tjeneste». Samtlige statsråder fikk dessuten utdelt mobil VIP-alarm og ble anbefalt å bære denne til enhver tid.²⁰⁷ Et uforutsett problem oppsto da det viste seg livvakttjenesten ikke hadde tilgang til de objektplaner som OPD har utarbeidet for boligene til den enkelte statsråd. Grunnen var at PST generelt ikke har tilgang til OPDs planverk.²⁰⁸

Den neste trusselvurderingen knyttet til sikkerheten til myndighetspersoner ble ferdigstilt cirka kl. 16.00 lørdag 23. juli. Den slo fast at målet for angrepene i Oslo og på Utøya var «regjeringen og Arbeiderpartiet». På bakgrunn av den informasjon PST på dette tidspunkt hadde tilgang til fra avhørene av Breivik, er det overraskende at PST deretter slo fast at det foreløpig var «ingenting som tyder på at gjerningsmannen har forsøkt å ramme konkrete enkeltpersoner». På grunn av den uklare trusselsituasjonen fant man likevel å

ville anbefale at man videreførte de ekstra beskyttelses- og sikkerhetstiltakene som allerede var iverksatt overfor fire av statsrådene, samt patruljeringen av de øvrige regjeringsmedlemmenes bosteder. Når det så gjaldt stortingspresidenten og stortingsrepresentantene, mente PST at trusselbildet ikke var endret på bakgrunn av terrrorsaken – med ett unntak: Siv Jensen. Etter at det ble kjent i mediene at Breivik hadde vært medlem av Fremskrittspartiets ungdomsorganisasjon, anslo PST at det kunne foreligge «en mulig trussel» mot partilederen, selv om det ikke forelå noen «kjent intensjon om å ramme» henne. Det ble derfor anbefalt at hun ble gitt den samme beskyttelse som man tidligere hadde iverksatt for regjeringens medlemmer.²⁰⁹

Konklusjonen om at det ikke var noe som tydet på at gjerningsmannen hadde forsøkt å ramme konkrete enkeltpersoner, ble ikke begrunnet nærmere. På dette tidspunktet var PST for lengst kjent med at Breivik i politiavhør hadde gitt opplysninger om en angivelig «topp ti-liste» over det han omtalte som kategori A-forrædere. PST mottok de første opplysningene om dette tidlig lørdag morgen. Det framgikk at utenriksminister Støre toppet listen over dem Breivik anså det legitime å henrette.²¹⁰ Hadde PST bedt om utfyllende opplysninger, ville etterforskerne ha kunnet fortelle at gjerningsmannen også hadde nevnt statsministeren og opplyst at de fleste av personene på listen var med i regjeringen. I tillegg hadde han navngitt stortingsrepresentant Kolberg, partisekretær Johansen og LO-leder Flåthen.²¹¹

I senere avhør opplyste gjerningsmannen at også andre sentrale daværende og forhenværende politikere figurerte på listen, deriblant tidligere statsminister og partileder Gro Harlem Brundtland. Trusselen mot sistnevnte må de neste dagene ha framstått som høyst reell i lys av at Breivik i politiavhør lørdag 23. juli ga uttrykk for at hans hovedmål med aksjonen på Utøya hadde vært å drepe Brundtland. PST mottok melding om dette litt før klokken ni lørdag kveld.²¹²

²⁰⁹ PST, «Trusselvurdering: Sikkerhets- og beskyttelsestiltak for regjeringen og stortingsrepresentantene etter angrep i Oslo og på Utøya 22. juli 2011» (Begrenset), 23. juli 2011, ref.: 201000328-19, gradert j.post 007.

²¹⁰ Opplysningene ble loggført kl. 05.16, lørdag 23. juli. Det framgår av loggen at Breivik hevdet at det forelå en «topp ti-liste, og at Jonas Gahr Støre skal stå høyst på denne listen. Han (Breivik) er kommandør i denne gruppen og har rett til å avsi dødsdom». PST, Sakslogg: Bombeangrep i Oslo, 22.–25. juli 2012 (Konfidensielt), gradert j.post 007 (mappe 17a).

²¹¹ OPD, Rapport om samtale med Breivik fredag 22/7 kl. 20.10 til lørdag 23. juli kl. 04.50, gradert j.post 046.

²⁰⁶ PST, «Foreløpig trusselvurdering: Bombeeksplosjon i Oslo sentrum og skyting på Utøya fredag 22. juli 2011» (Begrenset), 22. juli 2011, ref.: 201000329-54, gradert j.post 007.

²⁰⁷ PST, «Utskrift fra Aktivitetslogg for S2 – hendelse nr. 7320», 22. juli 2011, gradert j.post 001; PST, «Trusselvurdering: Sikkerhets- og beskyttelsestiltak for regjeringen etter angrep i Oslo og på Utøya 22. juli 2011» (Begrenset), 22. juli 2011, ref.: 20100328-18, gradert j.post 007.

²⁰⁸ PST, Seksjon S2, gradert j.post 110.



Figur 10.12 Medlemmer av kongefamilien, AUFs leder, og representanter fra det offisielle Norge omgitt av livvakter etter å ha signert kondolanseprotokollen i Universitetets aula 25. juli.

Foto: Torbjørn Katborg Grønning/Dagbladet

Etter det kommisjonen er kjent med, ble det ikke fra PSTs side vurdert å iverksette egne beskyttelsestiltak over noen av de navngitte personene, utover de tiltak som allerede var iverksatt overfor statsministeren, Støre og tre andre statsråder uavhengig av gjerningsmannens opplysninger. Ifølge gjerningsmannen fantes det ytterligere to terroristceller med kapasitet til å drepe 300 mennesker til. I lys av at PST ikke kunne utelukke at Breivik inngikk i et større nettverk med intensjon og kapasitet til å iverksette nye terrorhandlinger, er det etter kommisjonens oppfatning påfallende at tjenesten i sine trusselvurderinger gikk så langt i å nedtone trusselen mot enkeltpersoner, og at spørsmålet om beskyttelsestiltak for én eller flere av de navngitte personene ikke ble reist. Brundtland fikk for øvrig noen dager senere tilbud om en mobil VIP-alarm etter initiativ fra et medlem av hennes nære familie.

²¹² PST, Sakslogg: Bombeangrep i Oslo, 22.–25. juli 2012 (Konfidensielt), gradert j.post 007 (mappe 17a).

10.9 Normalisering og kollektiv refleksjon med henblikk på læring

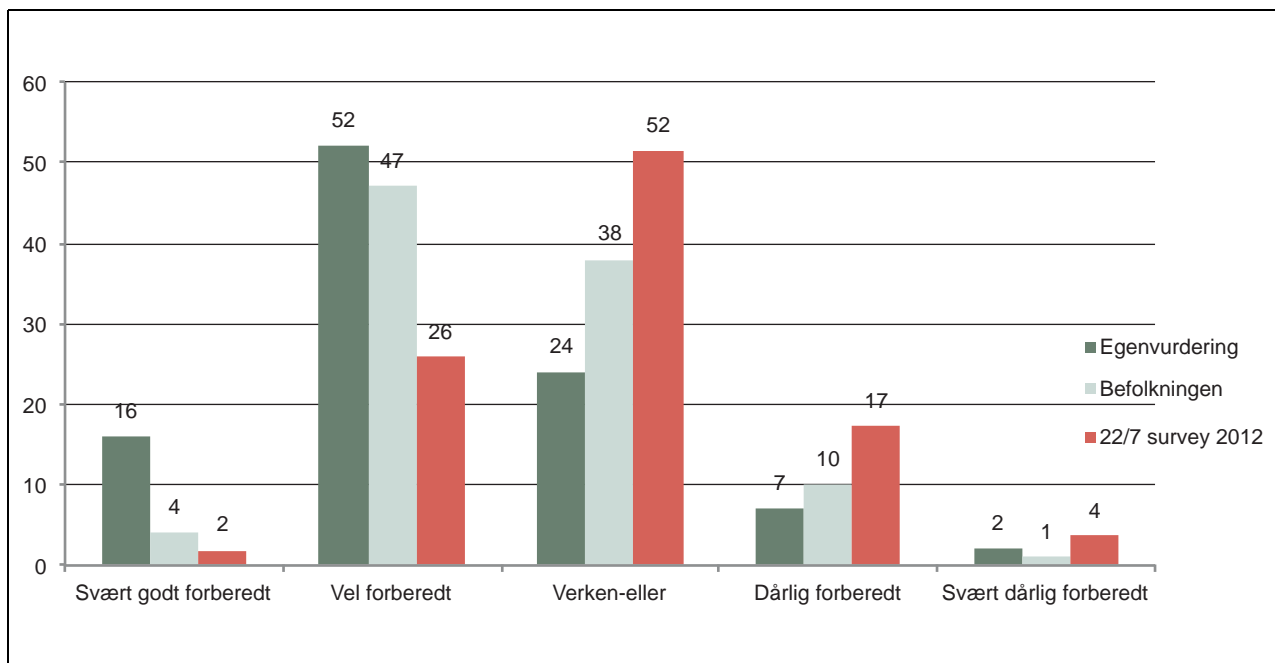
God krisehåndtering bør også inkludere at det legges til rette for refleksjon og læring.²¹³ Alle alvorlige kriser er uønskede hendelser. Når galt først har skjedd, blir det desto viktigere at samfunnet tar inn over seg hva som kunne og eventuelt burde ha vært gjort annerledes, slik at man vil stå bedre rustet ved eventuelle nye kriser i framtiden.

Kommisjonen er selv et resultat av regjeringens ønske om en fullstendig gjennomgang av 22/7-krisen med henblikk på læring og bedre framtidig beredskap. På samme måte tok Stortinget læringsansvar ved å oppnevne sin egen 22. juli-komité.²¹⁴

Kommisjonen konstaterer at det på mange hold er vist en vilje og evne til kritisk selvreflek-

²¹³ Ove Njå, *Hvordan kan 22. juli-kommisjonen sikre at rapporten er et godt læringsverktøy*, notat utarbeidet etter seminar ved Universitetet i Stavanger, 25. januar 2012.

²¹⁴ Stortingets særskilte komité til å behandle redegjørelsene fra justisministeren og forsvarsministeren i Stortingets møte 10. november 2011 om angrepene 22. juli.



Figur 10.13 Hvor godt forberedt er myndighetene til å forebygge og håndtere kriser?

I 2006 svarte 68 prosent av tjenestemenn i forvaltningen at de anså myndighetene som godt eller svært godt forberedt til å håndtere en krise, kun 9 prosent som dårlig forberedt. 51 prosent av befolkningen mente at myndighetene var godt eller svært godt forberedt, kun 11 prosent som dårlig. I 2012 fordelte svarene seg blant de ansatte i departementene slik: 28 prosent mente myndighetene var godt eller svært godt forberedt; og 21 prosent dårlig forberedt til å håndtere en krise. Etter å ha erfart en så stor krise som 22/7 er flere spørrende til egen evne til å håndtere kriser.

Kilde: NSD forvaltningsdata (n=3363) i 2006, befolkningsurvey 2006 (n=1332) som gjengitt av Christensen, Fimreite og Lægred, 2012 Kriseledelse: et spørsmål om tillitt og selv tillit. s. 237–252. i Fimreite et al (red), 2011. Organisering, Samfunnsikkerhet og Krisehåndtering og 22. juli-kommisjonens spørreundersøkelse blant departementsansatte (n= 2949). Spørsmålene er ikke stilt helt identisk, men er likevel sammelignbare.

sjon som avtvinger respekt. Det gjelder helsevesenet, politiet, PST, Forsvaret, brann- og redningsetatene, NSM, DSB, DSS, fylkesmenn og kommuner. Det gjelder ikke minst i sentralforvaltningen. Samtlige berørte departementer har gjennomført selvransakende evalueringer av sin håndtering av terrorangrepet. Flere tusen departementsansatte har svart på spørsmål og fylt ut spørreskjemaer som de helst skulle ha vært foruten.

Kommisjonen ser at det allerede er iverksatt og varslet tiltak som springer ut av disse dyrekjøpte erfaringene. Den nye samfunnsikkerhetsmeldingen gir et tydelig signal om at regjeringen ønsker å gi arbeidet med samfunnsikkerhet og beredskap høyere prioritet, og at JD er i ferd med å omsette mange av erfaringene fra 22/7 i organisatoriske og planverksmessige tiltak.

Kommisjonen ønsker dette velkommen, men understreker samtidig at arbeidet med å gjøre landet bedre rustet til å oppdage, avverge, bekjempe og håndtere eventuelle nye angrep aldri kan bli ferdigstilt. Trusselbildet er i konstant utvikling. Samfunnets mottiltak må derfor også være det.

10.10 Avslutning

Det var mye som fungerte godt i den nasjonale krisehåndteringen etter terrorangrepet i Oslo og massakren på Utøya 22/7. Selv om regjeringskvartalet var bombet i stykker og om lag 80 000 kvadratmeter kontorlokaler var gått tapt, var sentralforvaltningens funksjonsdyktighet langt på vei intakt. Det skyldtes i noen grad hell og tilfældigheter, men avspeilte også at det på mange hold hadde vært utvist god risikoforståelse, var blitt utarbeidet forutseende evakueringsplaner og iverksatt sårbarhetsreducerende tiltak, ikke minst med hensyn til IKT-systemer og elektroniske arkiver. Regjeringen utøvet et samlende nasjonalt lederskap, og kommuniserte med befolkningen på en måte som avtvinger respekt.

Forsvaret og E-tjenesten løste sine oppgaver i samsvar med gjeldende instruks, planverk og prioriteringer, men Forsvarets beredskap og kapasiteter ble ikke satt på reell prøve 22/7.

Det siste tiåret har det kommet på plass en ny administrativ struktur for sentral krisehåndtering. Kommisjonens gjennomgang gir ikke grunnlag

for å foreslå vesentlige endringer av denne strukturen utover det regjeringen selv har tatt til orde for i Samfunnssikkerhetsmeldingen.

Det som ikke fungerte like godt i myndighetenes krisehåndtering, var informasjonsflyten mellom aktørene, vertikalt og horisontalt. Noe av grunnen til dette var mangelfullt eller helt fraværende gradert samband mellom etater og departementer. Viktig informasjon gikk dessuten oppover og nedover i systemet utenfor linjen, slik at det ble vanskelig å etablere en felles situasjonsforståelse. Ved alvorlige kriser er det viktig å etablere et felles sentralt rapporteringspunkt i kriseledelsen. Her glapp det 22/7, blant annet som et resultat av at Justisdepartementet ikke satte stab og ikke mobiliserte nok personell til å bemanne stabsfunksjonene.

Slik PST innrettet sitt arbeid, hadde tjenesten lite å bidra med til situasjonsforståelsen utover det som allerede var kjent gjennom mediene. I lys av usikkerheten knyttet til gjerningsmannens opplysninger i avhør om at det fantes flere celler med kapasitet til og intensjon om å iverksette nye angrep, stiller kommisjonen seg undrende til at PST så raskt nedtonet trusselen mot myndighetspersoner, symbolbygg og andre sikringsverdige objekter.

Det oppsto uklarhet om hvilke ressursbehov som fantes, og hvilke tiltak som var iverksatt for å møte dem. Kommisjonen mener at det primært var politiets og Politidirektoratets ansvar å påse at politiet så raskt som mulig iverksatte eget terrorplanverk og klargjorde sine ressursbehov med tanke på eventuelle bistandsanmodninger til Forsvaret. Det ville imidlertid ikke vært unaturlig om JDs kriseledelse selv hadde undersøkt og påsett dette.

Kommisjonen mener videre det var en alvorlig feilvurdering da Justisdepartementets administrative ledelse ikke vurderte å påse at det mer overordnede Sivilt beredskapssystem ble iverksatt.

De praktiske konsekvenser av disse unnlattelene ble ikke store, slik krisen utviklet seg. Men de *kunne* ha blitt store, dersom det hadde kommet enda flere terrorangrep – noe som fremsto som en høyst reell mulighet i de første timene etter at

bomben gikk av i regjeringskvartalet. I et slikt perspektiv gikk det altfor lenge før det ble satt i verk relevante sikringstiltak. Tiltakene kunne dessuten vært mer kraftfulle og effektive dersom politiet – eventuelt ansporet av POD og JD – hadde anmodet om bistand fra Forsvaret langt tidligere. Kommisjonen mener videre at Justisdepartementet burde ha satt stab, selv om det i den svært krevende situasjonen også forelå hensyn som talte for å beholde den vanlige linjeledelsen.

Det gjeldende terrorplanverket burde etter Kommisjonens oppfatning ha vært iverksatt i sivil sektor, slik det ble i Forsvaret. Kommisjonen har samtidig forståelse for at Sivilt beredskapssystem av mange oppleves som utdatert og lite relevant.²¹⁵ Det er etter kommisjonens mening ikke til å leve med for Norge som nasjon at en rekke av de sentrale aktørene og etatene i beredskaps- og krisehåndteringsapparatet ikke fant det overordnede nasjonale kriseplanverket i sivil sektor relevant og hensiktsmessig i en krise som den man sto overfor 22/7. Når skulle terrorkapitlene i dette planverket være relevant, hvis ikke denne dagen? Kommisjonen anbefaler derfor at DSB, som forvalter SBS, får i oppdrag å revidere eller erstatte det gjeldende planverket.

Det som sviktet eller fungerte mindre godt 22/7, var stort sett forhold som ligger under et klart definert sektoransvar. Samtidig er det et økende behov for koordinerende lederskap med hensyn til sikkerhets- og beredskapsoppgaver på tvers av sektorene. Stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet våren 2012 tar til orde for at et *samvirkeprinsipp* legges til de etablerte prinsipper om ansvar, likhet og nærhet. Kommisjonen støtter forslaget, så vel som de initiativ meldingen reddegjør for med sikte på å styrke Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle.

Etter kommisjonens oppfatning bør det vurderes å redusere Justis- og beredskapsdepartementets portefølje slik at dets overordnede beredskapsansvar får ytterligere prioritet.

²¹⁵ Forklaringer fra direktør Lea 11. mai 2012, Ruud 6. juni 2012 og Østgaard 1. juni 2012.

Kapittel 11

De berørtes synspunkter

11.1 Omfanget av terroren 22/7

Hele Norge er berørt av 22/7, men noen mer direkte og sterkere enn andre. Det store antallet omkomne og skadde gjør at det også er svært mange etterlatte og pårørende som er rammet. Hvis man legger til grunn at hver omkommen har ti etterlatte, innebærer dette rundt 770 etterlatte etter de omkomne i regjeringskvartalet og på Utøya.¹ Det er også flere tusen pårørende til de overlevende som har blitt påvirket av terrorangrepene i varierende grad.

I tillegg til disse hardt rammede er det også andre som ble direkte berørt 22/7. Omtrent 3100 mennesker jobbet i regjeringskvartalet, og selv om ikke alle var til stede, opplevde de at arbeidsplassen ble utsatt for terror 22/7 – kontorer ble smadret, og mange fikk arbeidslokalet sitt stengt og måtte flytte til andre lokaler. Tilfeldige enkeltpersoner, som forbi passerende i Oslo og campingturister og fastboende ved Tyrifjorden, ble også direkte berørt ved at de som ikke-organiserte frivillige tok del i redningsarbeidet denne dagen.

Hver enkelt av de mange skadde, fornærmede, etterlatte, overlevende, pårørende, departementsansatte og frivillige hjelperne har en betydningsfull stemme og en historie å fortelle om 22/7. Kommisjonen ønsker med dette kapittelet å synliggjøre og formidle disse stemmene.

11.2 Hvordan har de berørte kommet til orde?

Innledning

I kommisjonens mandat heter det:

«Det forutsettes at kommisjonen tar i mot synspunkter fra alle pårørende som ønsker det. Tilsvarende gjelder synspunkter fra andre personer som direkte ble berørt av hendelsene.»

¹ En slik beregning legges til grunn i noen fagmiljøer, jf. KAMEDO-rapport 98, s. 42.

Det er ingen representant for de berørte blant kommisjonens medlemmer.² Kommisjonen var derfor tidlig oppmerksom på at berørtes stemmer måtte bli hørt, og at vår rapport ville bli bedre dersom den var godt forankret i de berørtes erfaringer. Kommisjonen fant det nødvendig å innhente de berørtes synspunkter på en systematisk måte, slik at vi kunne danne oss et mest mulig representativt bilde av deres erfaringer. Etter dialog med Den nasjonale støttegruppen etter 22/7-hendelsene, med tillitsvalgte og hovedverneombud i departementene, departementsledelsene og representanter fra AUF, besluttet kommisjonen å gå aktivt og bredt ut og innhente synspunkter fra et stort antall berørte. Vi tilknyttet oss ekspertise som ga råd om hvordan prosessen burde legges opp, og som bisto med den praktiske gjennomføringen.

Kommisjonen har i sin arbeidsperiode vært tilgjengelig for allmennheten med kontaktmulighet per e-post, telefon og post. Ved flere anledninger har kommisjonens leder vært ute i mediene og oppfordret folk til å ta kontakt dersom de har informasjon. Kommisjonen har også publisert nyheter på sitt nettsted underveis i undersøkelsesarbeidet. Mange berørte har på eget initiativ henvendt seg til oss og formidlet sine synspunkter via telefonsamtaler, e-poster, brev eller personlige møter. Kommisjonen har prioritert personlige møter eller telefonmøter med alle berørte som har tatt kontakt, og som har ønsket å snakke med oss. Disse møtene har vi opplevd som nyttige, lærerike og sterke.

Kommisjonen har hatt en god dialog med Den nasjonale støttegruppen etter 22/7-hendelsene.³ Kommisjonens leder og andre medlemmer av kommisjonen har vært til stede på samlinger for

² Jf. NOU 2009: 9 *Lov om offentlige undersøkelseskommisjoner*. I NOU-ens kapittel 23, pkt. 23.3.2, frarådes interesserepresentasjon i undersøkelseskommisjoner.

³ Dette har vært møtene: Forventningsmøte med støttegruppen 5. september 2011. Møte mellom støttegruppen og hele kommisjonen 10. oktober 2011. Samling for etterlatte av omkomne på Utøya 12. november 2011. Møte med støttegruppens leder 17. november 2011. Samling for fylkeslederne i støttegruppen 14. januar 2012. Møte med etterlatte av omkomne i regjeringskvartalet 2. mai 2012.

etterlatte etter omkomne på Utøya som Helsedirektoratet har arrangert, samt invitert de etterlatte etter omkomne i regjeringskvartalet til et møte i kommisjonens lokaler. På disse møtene har vi fortalt om vår arbeidsprosess, og de etterlatte har hatt anledning til å stille spørsmål og ta opp temaer de mener er viktige for kommisjonens arbeid.

Kommisjonens og sekretariatets medlemmer har byttet på å være til stede i store deler av retts-saken mot gjerningsmannen i Oslo tingrett. Det har vært nyttig å være til stede og høre vitneprov fra berørte i retten, blant annet fra skadde, overlevende og frivillige hjelpere, samt overvære framleggelsene av obduksjonsrapportene. I retten ble situasjonen og opplevelsene til de berørte i regjeringskvartalet og på Utøya den 22/7 og i tiden etterpå formidlet. Historiene inneholdt redsel, frustrasjon og sorg, men også livskraft, omsorg og pågangsmot, og har dannet et viktig bakteppe for kommisjonens framstilling.

Spørreundersøkelsene

Design og innhold

I januar og februar 2012 inviterte kommisjonen alle berørte til å delta i elektroniske spørreundersøkelser. Kommisjonen måtte foreta en avgrensning, og vi har forsøkt å velge ut de sterkest berørte. Gruppene som ble valgt ut til å delta i spørreundersøkelsene, var overlevende, frivillige hjelpere, pårørende og etterlatte etter hendelsene på Utøya, samt fornærmede/skadde, etterlatte og departementsansatte i regjeringskvartalet. Kommisjonen er klar over at det også er andre berørte, for eksempel frivillige organisasjoner, aktører fra redningstjenesten, etterlatte og pårørende i videre forstand, bedrifts- og butikkeiere i regjeringskvartalet og andre som ikke har mottatt spørreundersøkelse fra kommisjonen.

Før utsendelsene av spørreundersøkelsene arbeidet kommisjonen med å tilpasse spørsmålene til den enkelte respondentgruppe. Spørreundersøkelsene ble forhåndstestet av personer fra de enkelte gruppene og justert i tråd med deres tilbakemeldinger. Totalt ble det utarbeidet sju ulike spørreskjemaer tilpasset de ulike gruppene:⁴

- Spørreundersøkelse for etterlatte regjeringskvartalet
- Spørreundersøkelse for fornærmede/skadde regjeringskvartalet, tilpasset respondenter over og under 18 år
- Spørreundersøkelse for departementsansatte

- Spørreundersøkelse for etterlatte Utøya, tilpasset respondenter over og under 18 år
- Spørreundersøkelse for overlevende Utøya, tilpasset respondenter over og under 18 år
- Spørreundersøkelse for pårørende Utøya
- Spørreundersøkelse for ikke-organiserte frivillige hjelpere Utøya

Undersøkelsene tok for seg dagen 22/7 og tiden etter, vurderinger av myndighetenes håndtering, samt spørsmål om synspunkter på temaer som var vesentlige for kommisjonen.

Fordi kommisjonen mottok indikasjoner på at mange departementsansatte som ikke var på arbeid 22/7, hadde sterke reaksjoner i etterkant, ble samtlige departementsansatte invitert til å delta i spørreundersøkelsen.

Undersøkelsen tok for seg sikkerheten ved de ansattes arbeidsplass forut for og etter 22/7, hvordan angrepet påvirket den enkelte ansatte og dennes arbeidssituasjon, samt noen synspunkter på og vurderinger av myndighetenes innsats i forbindelse med terrorangrepene.

I invitasjonene til hver enkelt respondentgruppe understreket kommisjonen forståelse for at en slik spørreundersøkelse kunne oppfattes som en belastning, og at det var frivillig å delta. Vi var klar over at mange har vært utsatt for flere lignende henvendelser, og at vår undersøkelse kunne oppleves som en tilleggsbelastning. Derfor ble det ikke sendt ut purringer ved manglende svar.

På slutten av spørreundersøkelsene oppfordret vi de berørte til å kontakte kommisjonen per telefon, brev eller e-post eller avtale et møte dersom de hadde mer de ønsket å formidle.

⁴ Hver av de berørte mottok en egen kode for unik innlogging til spørreundersøkelsen. De departementsansatte mottok hver sin unike lenke til spørreundersøkelsen på e-post. Med invitasjonen til etterlatte fulgte to ekstra koder som kunne benyttes dersom det var flere etterlatte som ønsket å bli hørt med sine erfaringer. Det var også presisert i invitasjonen at etterlatte ved behov kunne henvende seg til kommisjonen for å få flere koder. Med invitasjonen til overlevende fra Utøya fulgte det to ekstra koder som kunne benyttes av pårørende, slik at også disse kunne dele sine erfaringer. Gjennom mediene og nettstedet vårt oppfordret vi berørte som av ulike grunner ikke hadde fått tilgang til kode, om å ta kontakt. De som tok kontakt som følge av dette, fikk oppgitt en egen kode og tilgang til å svare på undersøkelsen.

Spørreundersøkelsene var tilgjengelige via kommisjonens nettsted. En lenke fra nettstedet førte videre til en innloggingsside, der vedkommende skrev inn sin mottatte kode og fikk tilgang til riktig undersøkelse. Det tok rundt 20–30 minutter å besvare de elektroniske undersøkelsene.

QuestBack ble benyttet i forbindelse med den tekniske utformingen av spørreundersøkelsene, inkludert utforming av respondentkoder som ble overlevert kommisjonen for utsendelse. Videre ble QuestBacks analyseverktøy brukt både i forbindelse med dataauthenting og databearbeidelse.

Kommisjonen la mye arbeid i å skaffe gode adresselister til de berørte.⁵

Vi hadde på forhånd søkt om og fått innvilget konsesjon fra Datatilsynet til å innhente adresselister og e-postadresser. Etter utsendelsen av invitasjonene ble kontaktinformasjon (navn og adresse) til samtlige inviterte, samt koblingen mellom kontaktinformasjon og besvarelse, slettet. Resultatene fra spørreundersøkelsene kan følgelig ikke spores tilbake til den enkelte respondent.

Omfattende materiale

Spørreundersøkelsene inneholdt avkryssings-spørsmål og spørsmål der respondentene kunne svare med utfyllende fritekst. Spørsmålene omhandlet 22/7 og tiden etter, samt ga en mulighet til å gi en overordnet vurdering av myndighetenes innsats knyttet til terrorangrepet, fordelt etter kommisjonens seks hovedarbeidsområder: avdekking av terrorplaner, tilgangen til våpen og eksplosiver, sikring av terrormål, nasjonal krisehåndtering, politiets innsats og helsevesenets innsats.

Kommisjonen mottok totalt 3746 svar på spørreundersøkelsene. De departementsansatte i regjeringkvartalet var den største respondentgruppen med hele 2954 respondenter. Om lag 680 svar var fra de overlevende, deres pårørende, de etterlatte og frivillige hjelpere i forbindelse med skytingen på Utøya.

Til sammen utgjør svarene fra alle de berørte på Utøya og i regjeringkvartalet et meget rikt materiale, både i innhold og omfang. Det har vært nyttig og nødvendig for kommisjonen å samle inn og gå gjennom dette unike materialet.

⁵ Kommisjonen var henvist til å benytte seg av de allerede eksisterende listene over berørte som fantes blant annet hos politiet. Vi mottok adresselister til de direkte berørte og pårørende fra politiet, samt fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), som hadde ansvaret for tilbakereisene til Utøya, og fra Hole kommune, som har hatt ansvaret for oppfølgingen av de ikke-organiserte frivillige hjelperne. Departementenes servicesenter og det enkelte departement bisto med å innhente e-postadressene til de departementsansatte.

Det var noe diskrepans mellom adresselistene kommisjonen mottok fra politiet og DSB, og adresselistene var ikke komplette. Det var kun postadresser til overlevende, etterlatte, pårørende og skadde/fornærmede som var tilgjengelig for oss, ikke e-postadresser. Kommisjonen kvalitetssjekket og kompletterte adresselistene etter beste evne, men vi har ingen garanti for at alle berørte ble fanget opp.

Spørreundersøkelsene ble også oversatt til engelsk og oversendt i papirformat til utenlandske berørte via deres felles bistandsadvokat.

For berørte under 18 år ble invitasjonen til spørreundersøkelsen stilet både til ungdommen selv og dennes foresatte. For berørte under 12 år ble invitasjonen kun stilet til foresatte.

Materialet vil også være svært interessant for ettertiden. Noe av materialet blir benyttet direkte i kommisjonens rapport, men hele materialet vil være en viktig del av dokumentasjonen etter 22/7. Kommisjonen har innenfor sin arbeidsperiode ikke hatt mulighet for å utnytte hele materialet fullt ut og vi referer langt fra alt i rapporten. I dette kapittelet vil vi framheve noen av spørsmålene, temaene og svarene i spørreundersøkelsene. Det er imidlertid viktig å påpeke at alt materialet, også det som ikke blir brukt direkte i det følgende, er lest og har vært et nyttig bakgrunnstappe og en inspirasjon for utarbeidelsen av alle kapitlene i kommisjonens rapport.

Om begrensninger i forbindelse med metode/generaliseringer

Dette kapittelet om berørtes synspunkter refererer kun resultatene fra de gjennomførte spørreundersøkelsene. Alt svarmaterialet arkiveres imidlertid for ettertiden.

Svarprosenten varierer. Respondentgruppen med lavest svarprosent er overlevende fra Utøya med 38 prosent. Respondentgruppen med den høyeste svarprosenten er de departementsansatte med 60 prosent. Vi har ingen sikkerhet for at svarmaterialet er representativt i kvantitativ forstand. Men hvert enkelt svar formidler uansett verdifulle erfaringer.

Det som refereres av resultater i dette kapittelet, er svarene respondentene ga i februar 2012. Det er viktig å ha i bakhodet at situasjonen i ettertid kan være endret for flere av respondentene, og at noen ville svart annerledes på spørsmålene i dag.

Antall respondenter som har besvart hvert enkelt spørsmål, er i de etterfølgende tabellene og figurene uttrykt ved bokstaven *n*.

11.3 Deltakere i spørreundersøkelsene

Regjeringkvartalet

Da bomben eksploderte i regjeringkvartalet 22/7, oppholdt minst 325 mennesker seg i høyblokka, de omkringliggende departementskontorene og gatene i umiddelbar nærhet.⁶ Åtte mennesker ble drept, og mange ble fysisk skadd.

De etterlatte etter omkomne i regjeringkvartalet som var oppført i politiets og DSBs lister, ble invitert til å svare på en spørreundersøkelse fra kommisjonen. Hver etterlatt fikk mulighet til å la flere etterlatte i familien også svare på undersøkelsen. Totalt har 13 etterlatte etter omkomne i regje-

⁶ Jf. tiltalebeslutningen.



Figur 11.1 Sjøkk og forferdelse i Oslos gater rett etter eksplosjonen. Grubbegata er full av glass.

Foto: Christopher Olsson



Figur 11.2 Arbeiderpartiet var hardt rammet av angrepene. Youngstorget 23. juli.

Foto: Christopher Olsson

Tabell 11.1 Respondenter – etterlatte og skadde/fornærmede fra regjeringskvartalet

Gruppe	Antall (n)	Kjønn (%-andel)		Aldersgrupper							
		Kvinner	Menn	13–14	15–17	18–26	27–36	37–46	47–56	57–66	67 +
Etterlatte	13	53,8	46,2	0 %	0 %	7,7 %	7,7 %	23,1 %	15,4 %	38,5 %	7,7 %
Fornærmede /Skadde	96	57,3	42,7	1 %	1 %	9,4 %	24 %	20,8 %	29,2 %	10,4 %	4,2 %

Tabell 11.2 Respondenter – departementsansatte

Gruppe	Antall (n)	Kjønn (%-andel)		Aldersgrupper					
		Kvinner	Menn	16–26	27–36	37–46	47–56	57–67	68 +
Departementsansatte	2954	55,3	44,7	1,8 %	21 %	31,1 %	25,4 %	20 %	0,8 %

ringskvartalet besvart undersøkelsen. Hovedsakelig er respondentene foreldre/foresatte eller søsken til den de mistet. Alders- og kjønnsfordelingen på respondentene framgår av tabell 11.1.

På adresselistene kommisjonen mottok fra politiet, var det per januar 2012 registrert 286 fornærmede eller skadde etter bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet.⁷ Totalt har 96 av disse svart på spørreundersøkelsen fra kommisjonen. De depar-

⁷ Politiet tok forbehold om at status på fornærmede kunne endres i løpet av etterforskningen.

tementsansatte som også var registrert som fornærmet/skadd, ble forsøkt silt ut, slik at disse kun mottok spørreskjemaet for de fornærmede/skadde. Hele 70,5 prosent av de fornærmede/skadde bor i Oslo. Alle de fornærmede/skadde var i eller i nærheten av regjeringskvartalet da bomben eksploderte. Alders- og kjønnsfordelingen på denne respondentgruppen framgår av tabell 11.1.

Videre ble samtlige departementsansatte, ansatte i Departementenes servicesenter og ansatte ved Statsministerens kontor invitert til å svare på en spørreundersøkelse. Det var regis-



Figur 11.3 På Sundvolden Hotel ble det etablert et pårørendesenter. Fortvilelse og omsorg preget dagene der.

Foto: Sara Johannessen/Scanpix

Tabell 11.3 Respondenter – overlevende fra Utøya

Gruppe	Antall (n)	Kjønn (%andel)		Aldersgrupper							
		Kvinner	Menn	13–14	15–17	18–20	21–25	26–36	37–46	57–66	67 +
Overlevende	185	49,7	50,3	3,2 %	33 %	32,4 %	22,2 %	7,6 %	1,6 %	0 %	0 %

Tabell 11.4 Respondenter – pårørende fra Utøya

Gruppe	Antall (n)	Kjønn (%andel)		Aldersgrupper						
		Kvinner	Menn	13–16	16–26	27–36	37–46	47–56	57–66	67 +
Pårørende	247	57,9	42,1	0 %	4,9 %	3,2 %	34,0 %	49,4 %	8,5 %	0 %

Tabell 11.5 Respondenter – etterlatte fra Utøya

Gruppe	Antall (n)	Kjønn (%andel)		Aldersgrupper							
		Kvinner	Menn	13–14	15–17	18–26	27–36	37–46	47–56	57–66	67 +
Etterlatte	123	55,3	44,7	1,6 %	3,3 %	8,1 %	8,9 %	31,7 %	40,7 %	4,9 %	0,8 %

Tabell 11.6 Respondenter – frivillige hjelpere (ikke-organiserte) fra Utøya

Gruppe	Antall (n)	Kjønn (%andel)		Aldersgrupper							
		Kvinner	Menn	13–14	15–17	18–26	27–36	37–46	47–56	57–66	67 +
Frivillige hjelpere	128	44,9	55,1	0,8 %	0,8 %	3,9 %	8,6 %	25,8 %	38,3 %	15,6 %	6,3 %

trert 4902 ansatte ved disse arbeidsplassene i 2011, og 2954 av dem svarte på undersøkelsen. 57,2 prosent av respondentene har vært ansatt på sin nåværende arbeidsplass i seks år eller mer. I og med at det var fredag ettermiddag i fellesferien, var kun 13,2 prosent av de ansatte i eller i umiddelbar nærhet av regjeringskvartalet da bomben eksploderte. Alders- og kjønnsfordelingen på respondentene framgår av tabell 11.2.

Utøya

Da gjerningsmannen ankom til Utøya 22/7, befant det seg 564 mennesker på øya. 69 av dem ble drept. Av de overlevende fra Utøya har 185 personer svart på kommisjonens spørreundersøkelse. De overlevende er fra alle landets fylker, og alders- og kjønnsfordelingen på respondentene framgår av tabell 11.3.

Hver overlevende fikk også mulighet til å la to av sine nærmeste pårørende svare på spørreundersøkelsen utarbeidet for pårørende. Totalt har 247 pårørende til overlevende fra Utøya svart på undersøkelsen. De pårørende bor spredt rundt i alle landets fylker. 89,1 prosent av de pårørende er foreldre eller foresatte til de overlevende. De øvrige er

overlevendes barn, søsken, ektefelle/samboer/partner, kjæreste eller annet. Alders- og kjønnsfordelingen på respondentene framgår av tabell 11.4.

Videre ble de etterlatte etter omkomne på Utøya invitert til å svare på en spørreundersøkelse. Hver etterlatt fikk også mulighet til å la flere etterlatte i familien svare på undersøkelsen. Totalt har 123 etterlatte etter omkomne på Utøya besvart undersøkelsen. De etterlatte bor spredt rundt i 18 av landets fylker. 62,6 prosent er foreldre eller foresatte til den de mistet, 14,6 prosent er søster/bror. Alders- og kjønnsfordelingen på respondentene framgår av tabell 11.5.

Personer som bidro med frivillig innsats ved terrorangrepene på Utøya, ble også invitert til å svare på spørreundersøkelse. Totalt har 128 ikke-organiserte frivillige hjelpere respondert på undersøkelsen. De fleste av dem, 50,4 prosent, bor i Buskerud fylke. Mange av de frivillige enkeltpersonene, 43 prosent, er helsepersonell som stilte opp selv om de ikke formelt sett var på jobb. Utover det var det mange frivillige blant de lokalt fastboende og blant camping- og feriegjester ved Tyrifjorden. Alders- og kjønnsfordelingen på respondentene framgår av tabell 11.6.



Figur 11.4 Tunge stunder.

Øverst: 22/7 berørte Norge, og minnestunder og rosemarkeringer fant sted over hele landet. Her fra Alta.
Nederst: 69 mennesker mistet livet på Utøya 22/7.

Kilde: Øverst: Rune Østlyngen/Altaposten. Nederst: Tore Meek/Scanpix

11.4 De berørtes opplevelser og erfaringer

Innledning

Kommisjonen har måttet gjøre et utvalg i det omfattende og mangfoldige svarmaterialet. Nedfor refererer vi opplevelsene og erfaringene til noen av de hardest rammede etter 22/7.

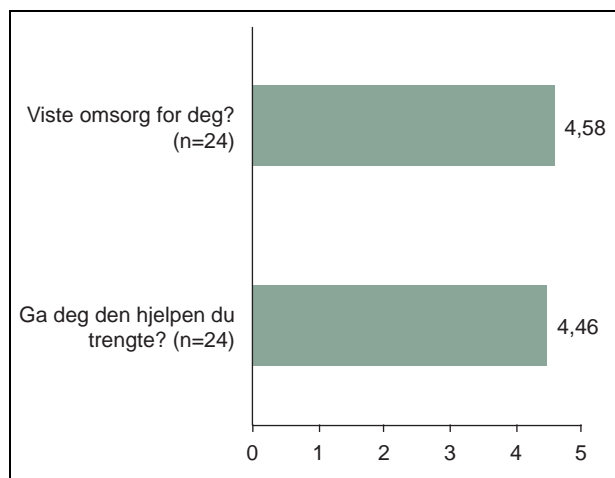
Fornærmede/skadde i regjeringskvartalet

I gruppen fornærmede/skadde fra regjeringskvartalet oppgir 38 av de 96 respondentene at de ble skadd i bombeeksplosjonen. 15 av de som ble skadd, mottok førstehjelp. Det var først og fremst helse- og redningspersonell og frivillige eller kollegaer som ga de skadde førstehjelp.

Møte med helse- og redningspersonell

Blant de som ble skadd, ble 21 sendt til Oslo legevakt, mens tre ble sendt til Oslo universitetssykehus. De som har svart på hvordan de opplevde helsepersonellet ved legevakten/sykehuset, har svart at helsepersonellet i stor grad viste omsorg og ga vedkommende den hjelpen han/hun trengte, se figur 11.5.

I fritekstfeltene har de fornærmede/skadde framhevet at helsevesenets innsats i forbindelse med terrorangrepene generelt var veldig god.



Figur 11.5 «Opplevde du at helsepersonellet ved legevakten/sykehuset ...»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

Oppfølging og støtte etter 22/7

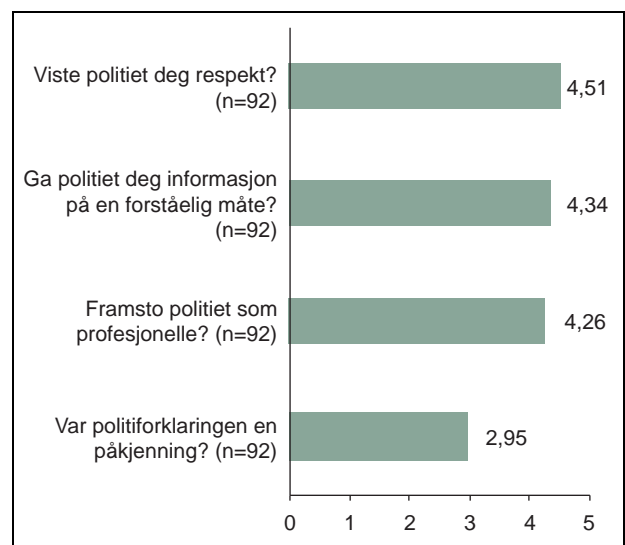
Relativt få av de fornærmede/skadde fra regjeringskvartalet oppsøkte et av pårørendesentrene som ble opprettet etter terrorangrepet. Hele 79 respondenter har svart nei på om de oppsøkte et slikt senter.

61 respondenter har svart at de ble tilbudt profesjonell hjelp til håndtering av reaksjoner knyttet til 22/7. Flertallet benyttet seg av fastlegen, men også bedriftshelsetjenesten, privatpraktiserende psykologer og andre ble benyttet. Respondentene har jevnt over opplevd at alle disse instansene/behandlerne i stor grad viste vedkommende respekt, framsto som faglig dyktig og bidro til å redusere vedkommendes plager.

Det framkommer av fritekstfeltene til de fornærmede/skadde i regjeringskvartalet at det var noe utilstrekkelig oppfølging i etterkant av hendelsene, blant annet av kommunenes kriseteam. Det framkommer også at det var lokale, kommunale og bydelsmessige forskjeller på den psykososiale oppfølgingen respondentene mottok.

Møte med etterforskning/avhør

Hele 92 respondenter har avgitt politiforklaring etter bombeeksplosjonen. Jevnt over opplevde respondentene at politiet i stor grad viste vedkommende respekt, ga informasjon på en forståelig måte og framsto som profesjonelle. Politiforklaringen var for flertallet ikke i det hele tatt eller i liten/noen grad en påkjenning, se figur 11.6.



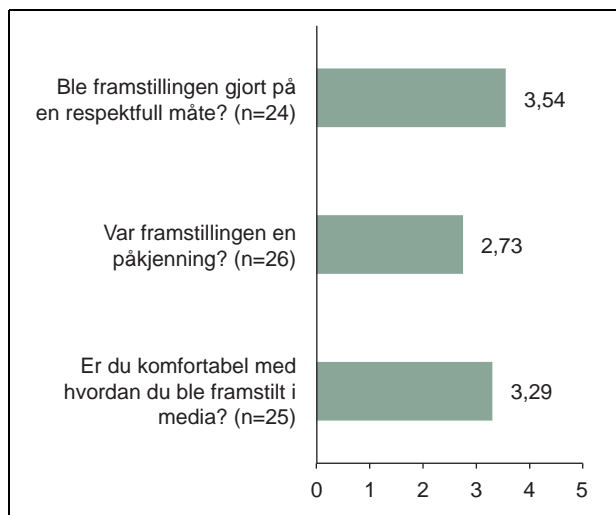
Figur 11.6 I forbindelse med politiforklaringen ...

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

Kontakt med medier

20 respondenter var i kontakt med medier i perioden 22.–24. juli. Jevnt over mener de som var i kontakt med medier at journalistene opptrådte hensynsfullt og respekterte vedkommendes grenser.

Videre var det 27 respondenter som selv ble framstilt i medier i perioden 22.–24. juli (for eksempel intervju, på bilder eller lignende). Et flertall mener framstillingen i stor eller svært stor grad ble gjort på en respektfull måte. På spørsmå-



Figur 11.7 «Hvis du ble framstilt i mediene i perioden 22.–24. juli ...»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

lene om hvorvidt framstillingen var en påkjenning, og om vedkommende var komfortabel med framstillingen, er tilbakemeldingene noe mer varierende, se figur 11.7.

Bistandsadvokat

Det følger av tilbakemeldingene fra de 96 fornærmede/skadde fra regjeringskvartalet at 30 av dem har fått bistandsadvokat. I fritekstfeltene uttrykker flere av dem som ikke har fått bistandsadvokat, at det oppleves som urimelig. En respondent skriver:

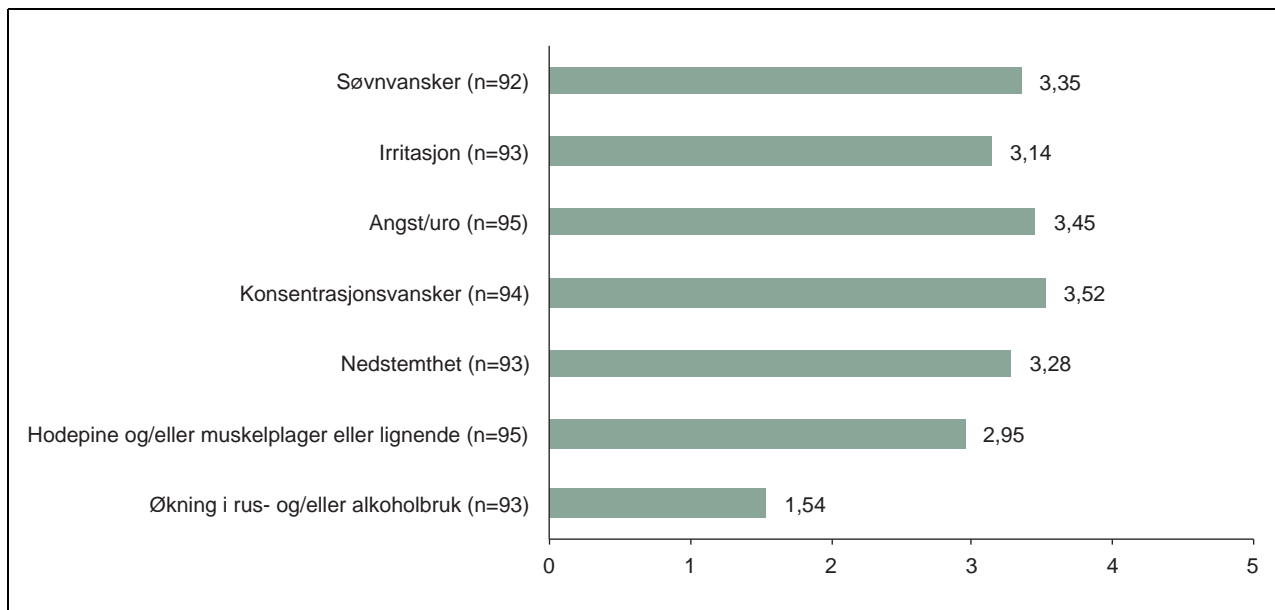
«Litt mer oppmerksomhet rundt de som faktisk var i regjeringskvartalet. Får jo verken bistandsadvokat eller oppfølging utover et par timer på DPS.»

Om livet etter terrorhendelsene

76 av respondentene har oppgitt at de til daglig er i arbeid. Etter 22/7 har 31 av dem vært sykmeldt på grunn av ettervirkninger. Det store flertallet er per februar 2012 helt eller delvis tilbake i arbeid.

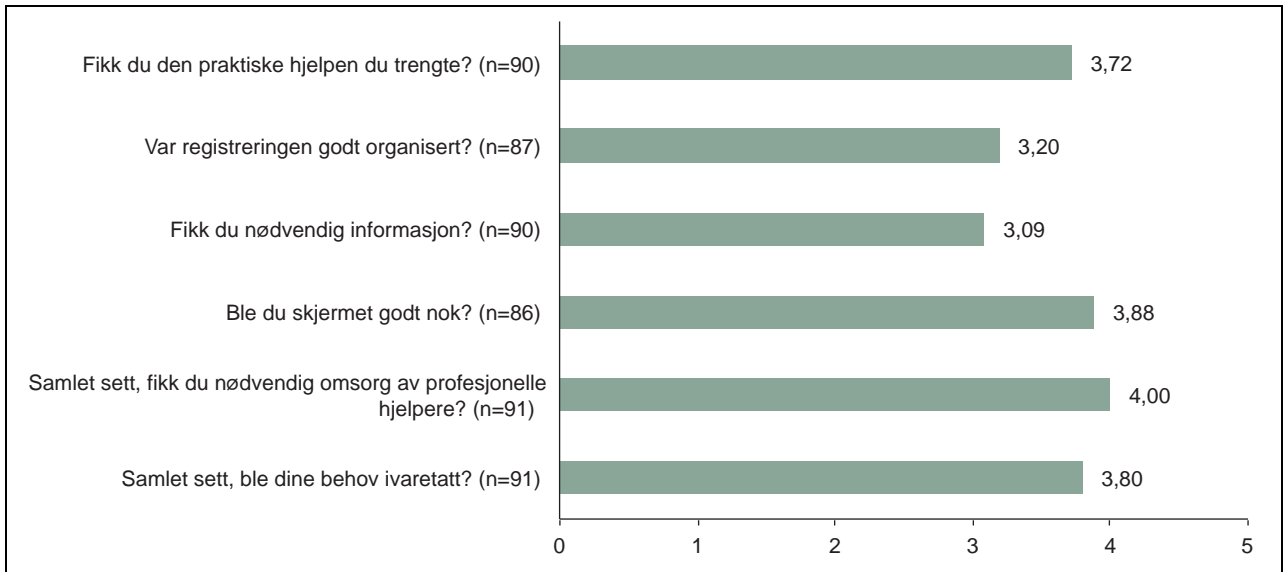
Respondentene har i noen grad opplevd reaksjoner som søvnvansker, angst/uro, konsentrasjonsvansker og nedstemthet etter 22/7, se figur 11.8.

De fornærmede og skadde fra regjeringskvartalet har oppgitt at det i stor grad er familie og venner som har vært til støtte for dem i tiden etter 22/7.



Figur 11.8 «Har du opplevd noen av disse reaksjonene etter 22/7?»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad



Figur 11.9 Vurder krise- og pårørendesenteret, relatert til hendelsen på Utøya.

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

Etterlatte etter omkomne i regjeringskvartalet og på Utøya

Pårørendenummer og pårørendesenter

Totalt 136 etterlatte etter omkomne i regjeringskvartalet og på Utøya har besvart kommisjonens spørreundersøkelse. Mange av de etterlatte ringte i løpet av det første døgnet et av pårørendenumrene som ble opprettet; 90 av de etterlatte fra Utøya og elleve av de etterlatte fra regjeringskvartalet ringte slike numre. Pårørendetelefonene som respondentene benyttet, var politiets pårørendetelefon, Ullevål sykehus sitt pårørendesenter og Sundvolden Hotel. Flertallet av de etterlatte som ringte pårørendetelefonene, opplevde at de fikk kontakt innen rimelig tid, men at de i mindre grad fikk nødvendig informasjon fra pårørendetelefonene.

Blant de etterlatte fra Utøya oppsøkte 95 ett eller flere av pårørendesentrene som ble opprettet, og absolutt flest besøkte Sundvolden Hotel. De etterlatte fra Utøyas vurdering av pårørendesenteret framgår av figur 11.9.

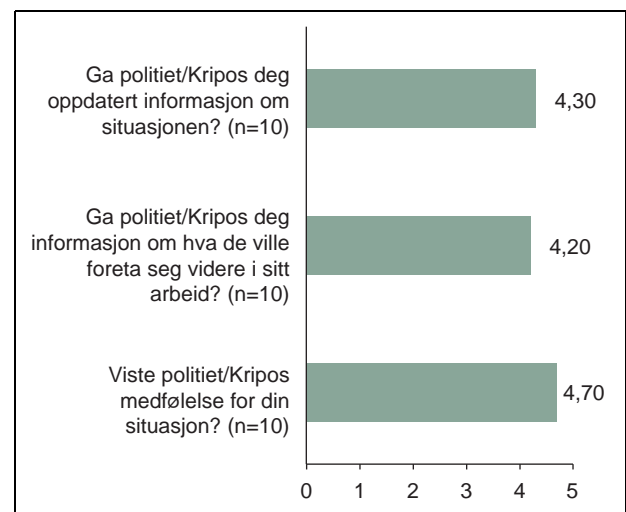
Blant de etterlatte fra regjeringskvartalet oppsøkte halvparten ett eller flere pårørendesenter, nærmere bestemt pårørendesentrene på Ullevål sykehus og Rikshospitalet. De vurderer pårørendesentrene dit hen at sentrene i noen grad ivaretok vedkommendes behov.

I fritekstfeltene har de etterlatte uttrykt at helsetjenestens håndtering i forbindelse med terrorhendelsene generelt var god.

Møte med politiet/Kripas

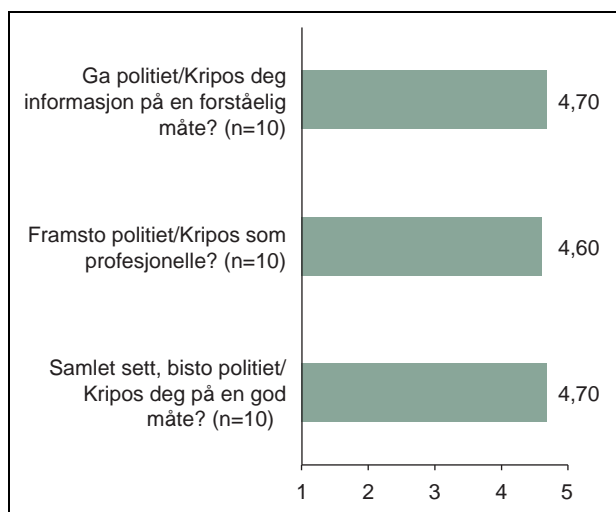
Ti etterlatte fra regjeringskvartalet var i kontakt med politiet/Kripas i perioden 22.–24. juli. Flertallet blant dem vurderte at politiet/Kripas ga oppdatert informasjon, informasjon om hva de skulle foreta seg videre, og viste medfølelse, se figur 11.10.

En like stor andel av de etterlatte fra regjeringskvartalet var involvert i identifiseringen av den de mistet (DNA-prøve, beskrivelser av kjennetegn eller lignende), og flertallet blant dem opp-



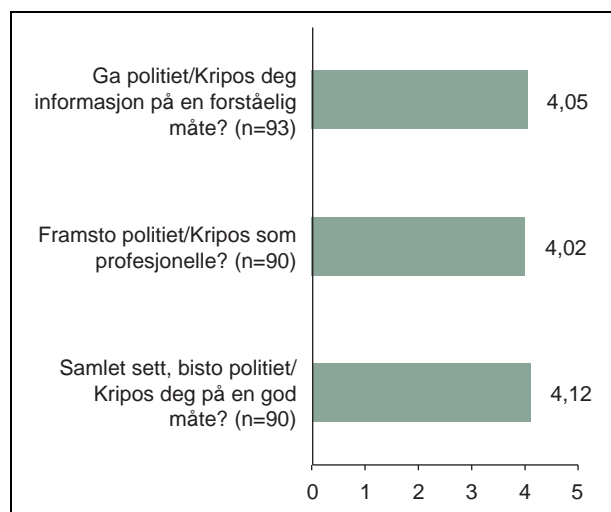
Figur 11.10 Vurder kontakten du hadde med politiet/Kripas i perioden 22.–24. juli, relatert til hendelsen i regjeringskvartalet.

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad



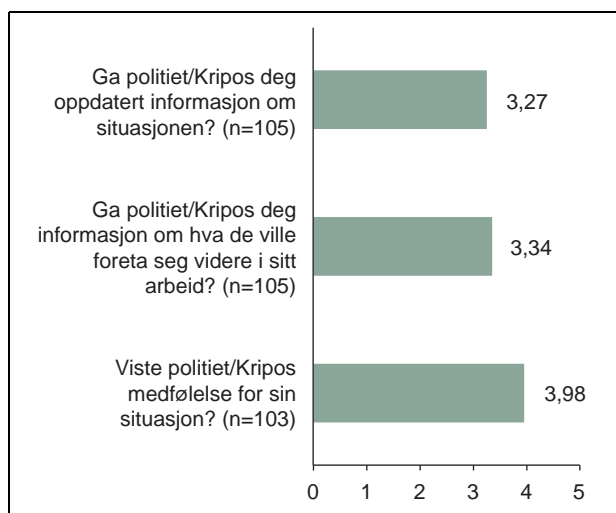
Figur 11.11 Relatert til hendelsen i regjeringskvartalet: «I forbindelse med identifiseringen av den du mistet ...»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad



Figur 11.13 Relatert til hendelsen på Utøya: «I forbindelse med identifiseringen av den du mistet ...»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad



Figur 11.12 Vurder kontakten du hadde med politiet/Kripas i perioden 22.–24. juli, relatert til hendelsen på Utøya.

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

levde at de i stor grad fikk forståelig informasjon, at politiet/Kripas framsto som profesjonelle og bisto på en god måte, se figur 11.11.

106 av de etterlatte fra Utøya var i kontakt med politiet/Kripas i perioden 22.–24. juli 2011. De etterlatte vurderer denne kontakten noe varierende, men mange vurderer den som bra, se figur 11.12.

117 etterlatte fra Utøya har svart på spørsmålet om hvorvidt de var involvert i identifiseringen av den de mistet (DNA-prøve, beskrivelser av kjen-

netegn eller lignende), og 95 har svart bekreftende. De etterlatte opplevde at de i stor grad fikk forståelig informasjon, at politiet/Kripas framsto som profesjonelle og bisto på en god måte, se figur 11.13.

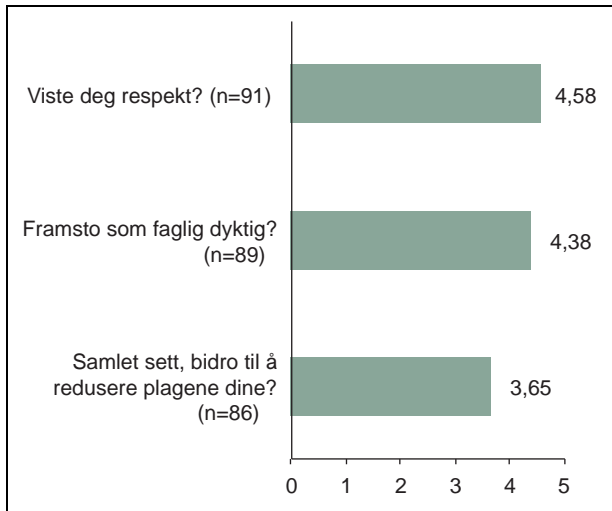
I møter og samtaler kommisjonsmedlemmer har hatt med enkelte etterlatte og i fritestfeltene til spørreundersøkelsen, framkommer det at noen av de etterlatte mener identifiseringsprosessen tok for lang tid, og at det tok lang tid før de etterlatte fikk se den døde. Enkelte har også påpekt at det var manglende informasjon underveis.

Oppfølging og støtte etter 22/7

Blant de 112 etterlatte fra Utøya som har svart på spørsmålet om hvorvidt de fikk en kontaktperson i kommunen sin, har 85 svart bekreftende. Når det gjelder oppfølging etter hendelsene, viser tilbakemeldingene fra de etterlatte at de først og fremst har benyttet seg av fastlegene og kommunenes kriseteam. Vurderingen av fastlegen og kommunens kontaktperson framgår av figur 11.14 og figur 11.15.

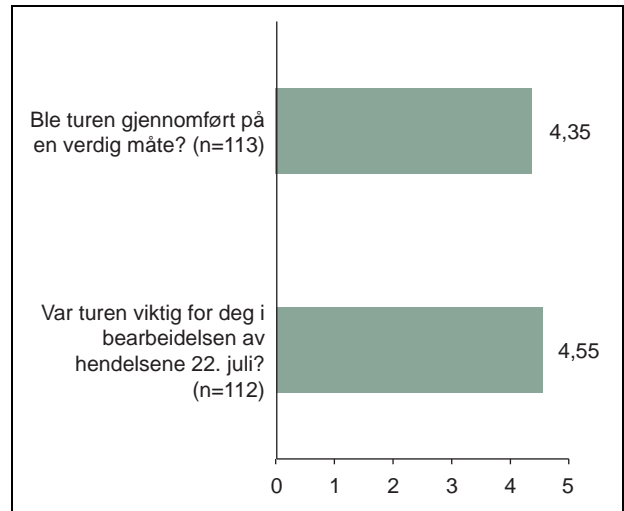
Blant de etterlatte fra regjeringskvartalet fikk et mindretall en kontaktperson i kommunen sin. Halvparten av de etterlatte fra regjeringskvartalet ble tilbudt profesjonell hjelp til håndtering av reaksjoner knyttet til 22/7, og halvparten benyttet seg av fastlegen sin.

Både de etterlatte fra Utøya og regjeringskvartalet har i fritestfeltene pekt på at det har vært varierende oppfølging i kommunene fra både fastleger



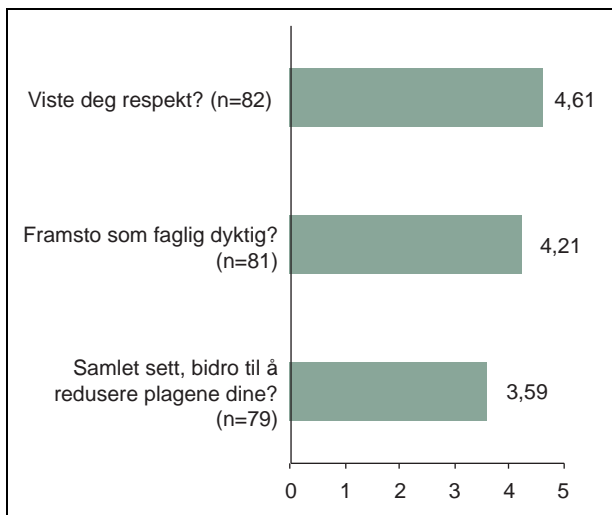
Figur 11.14 Relatert til hendelsen på Utøya: «Opplevde du at fastlegen ...»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad



Figur 11.16 Vurder turen til Utøya i etterkant av 22/7:

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad



Figur 11.15 Relatert til hendelsen på Utøya: «Opplevde du at kontaktpersonen i kommunens kriseteam ...»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

og kommunenes kriseteam. Noen har også framholdt at enkelte grupper av etterlatte, som søsken, steforeldre og besteforeldre, ikke har blitt omfattet av oppfølgingen, og at det har vært uheldig.

Hele 113 av de etterlatte fra Utøya deltok på en av tilbakereisene til Utøya i etterkant av 22/7. Tilbakereisene ble av dem vurdert som verdige og viktige, se figur 11.16.

81 etterlatte fra Utøya deltok på samling for etterlatte som Helsedirektoratet arrangerte i

november 2011. Samlingen ble av mange ansett som nyttig, se figur 11.17.

Ni av de etterlatte fra regjeringskvartalet deltok på omvisningen i regjeringskvartalet for skadde og etterlatte i etterkant av 22/7. Omvisningen ble vurdert som verdig og viktig, se figur 11.18.

Elleve av de etterlatte fra regjeringskvartalet har deltatt på samling for etterlatte i regi av Helsedirektoratet. Samlingene ble ansett som nyttige av flere av dem, se figur 11.19.

Om livet etter terrorhendelsene

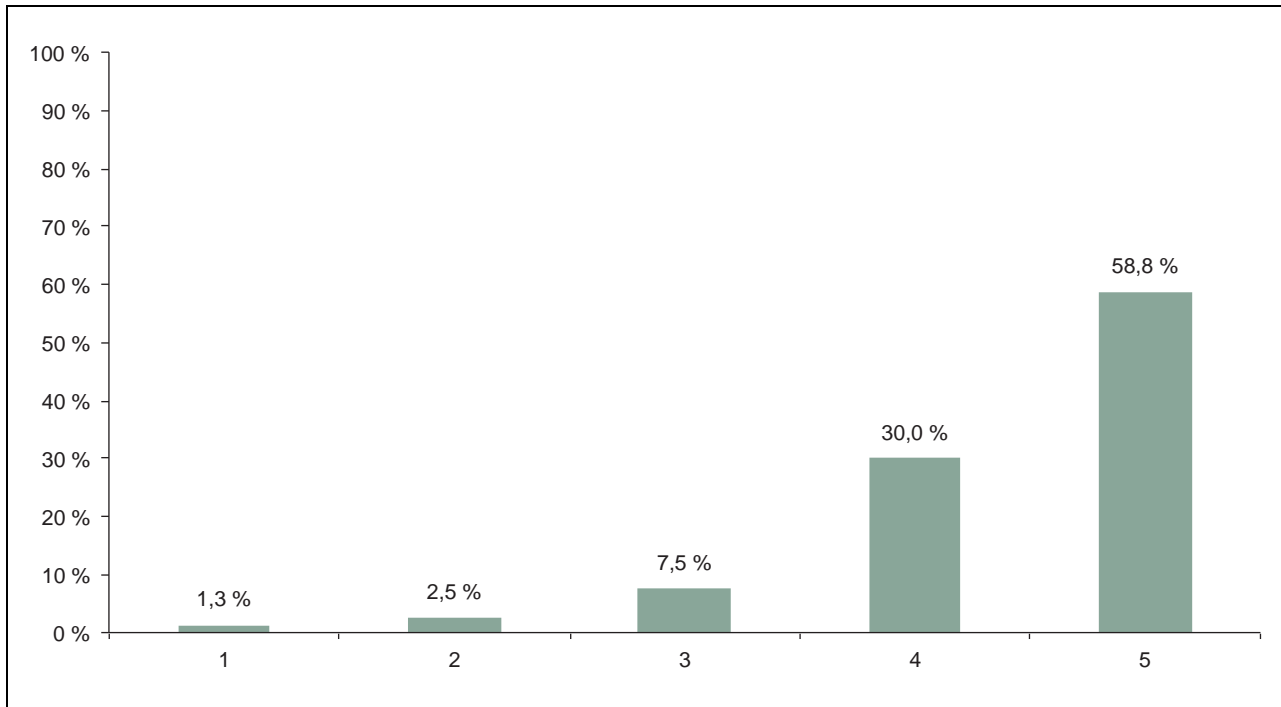
95 av de etterlatte fra Utøya har oppgitt at de er i arbeid til daglig. 87 av dem har vært sykmeldt fra jobb på grunn av ettervirkninger knyttet til 22/7. 70 er per februar 2012 helt eller delvis tilbake i arbeid.

Tolv av de etterlatte fra regjeringskvartalet er i arbeid til daglig. Ti av dem har vært sykmeldt fra jobb på grunn av ettervirkninger, og ni er per februar 2012 helt eller delvis tilbake i arbeid.

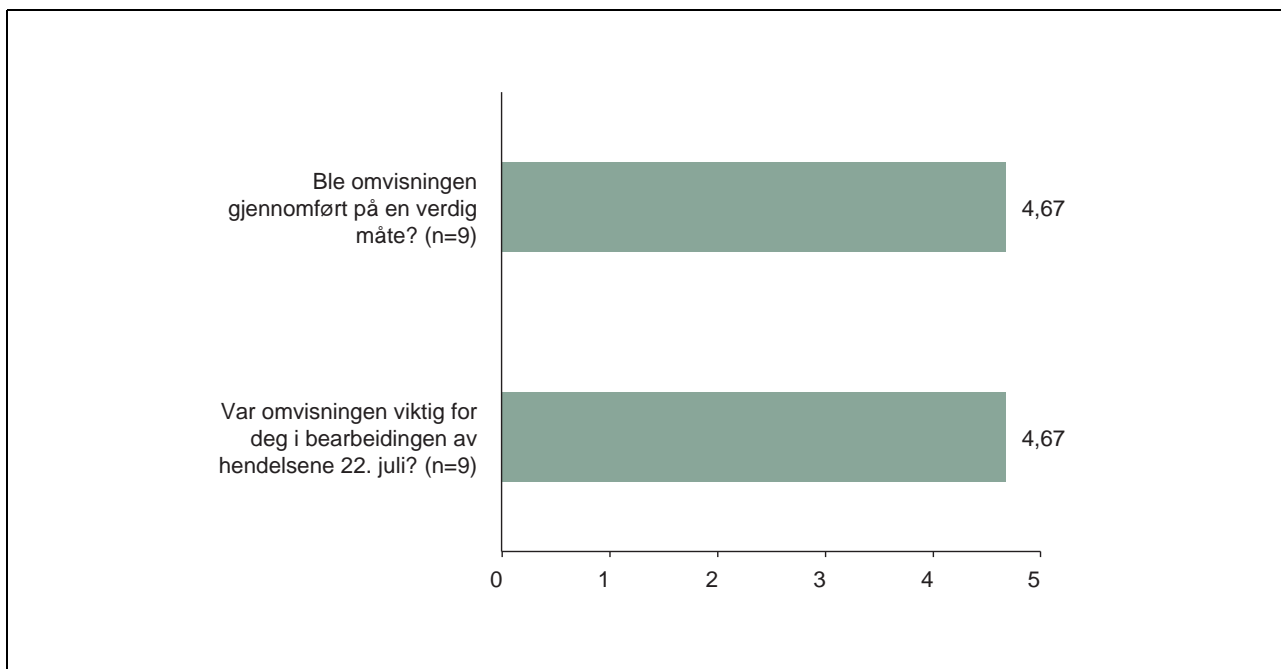
De etterlatte fra Utøya har hatt reaksjoner og plager som for eksempel konsentrasjonsvansker og nedstemthet etter 22/7, se figur 11.20.

Det samme gjelder de etterlatte fra regjeringskvartalet. De har også hatt reaksjoner og plager som for eksempel konsentrasjonsvansker og angst/uro etter 22/7.

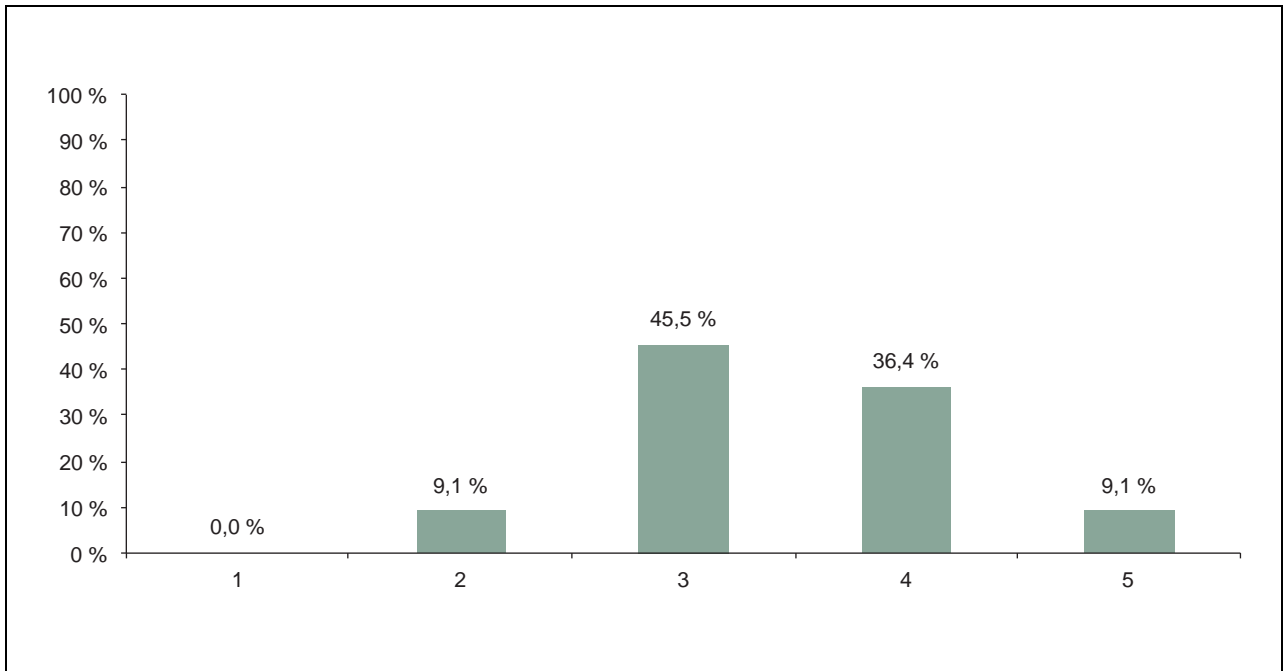
På spørsmålet om hvem som har vært til støtte for de etterlatte etter 22/7, er det særlig familie og venner som framheves i svært stor grad.



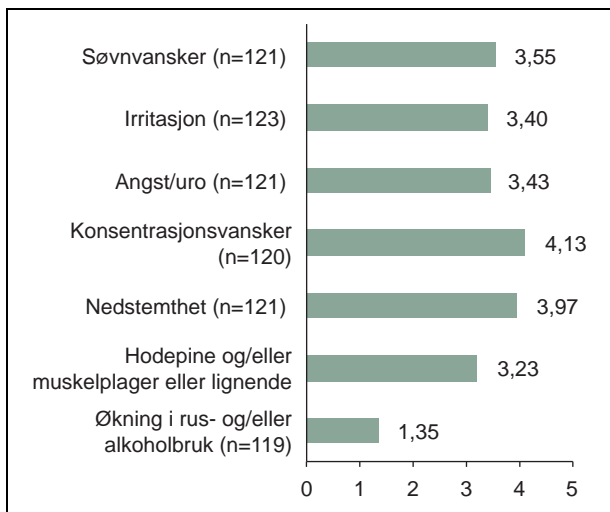
Figur 11.17 Relatert til hendelsen på Utøya: «Var samlingen for etterlatte nyttig for deg?»
1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad



Figur 11.18 Relatert til hendelsen i regjeringkvartalet: «I forbindelse med omvisningen i regjeringkvartalet i etterkant av 22/7...»
1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad



Figur 11.19 Relatert til hendelsen i regjeringskvartalet: «Var samlingen for etterlatte nyttig for deg?»



Figur 11.20 Relatert til hendelsen på Utøya: «Har du opplevd noen av disse reaksjonene som følge av 22/7?»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

Øvrige departementsansatte

I det følgende omtales svarene fra de øvrige departementsansatte som ikke var fornærmede/skadde.

389 av 2954 departementsansatte var i, eller i umiddelbar nærhet av, regjeringskvartalet da

bomben gikk av. Blant dem som var i regjeringskvartalet, og som har besvart spørsmålene om evakueringen etter bombeeksplosjonen, opplevde 154 ansatte hindringer i forbindelse med evakueringen av bygningene de befant seg i. Årsakene til hindringene de opplevde, var hovedsakelig skader på bygningene/inventar, problemer med rømningsveier og problemer med nødutganger. For dem som befant seg i bygninger da bomben eksploderte, tok det under fem minutter for 49 av dem før de var ute av bygningene. Flertallet, 96 ansatte, var ute av bygningene innen 5–20 minutter. For seks av respondentene tok det mer enn én time før de var ute av bygningene.

Oppfølging og støtte etter 22/7

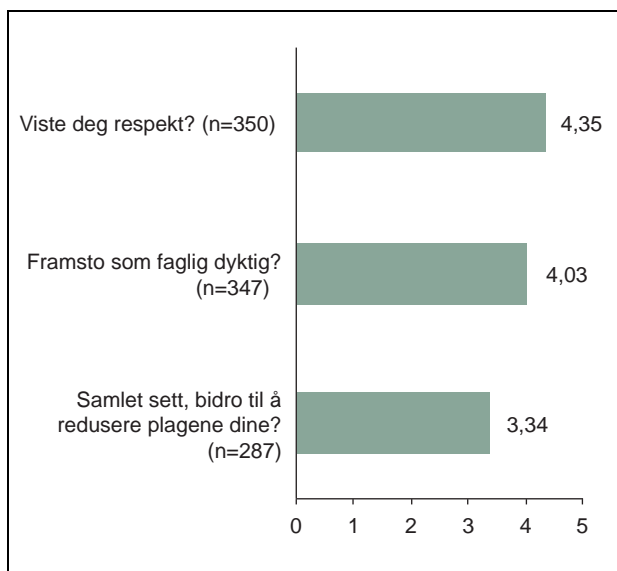
1111 departementsansatte har svart at de deltok på informasjonsmøter i regi av bedriftshelsetjenesten vedrørende hendelsene. Flertallet av dem som deltok på informasjonsmøtene, mente møtene var nyttige.

1813 respondenter har svart at de ble tilbudt profesjonell hjelp til håndteringen av reaksjoner knyttet til 22/7. Bedriftshelsetjenesten og fastlegen var de instansene som ble benyttet i størst grad. Respondentene opplevde at bedriftshelsetjenesten og fastlegen viste respekt og framsto som faglig dyktige, samt at instansene bidro til å redusere plager, se figur 11.22 og figur 11.23.



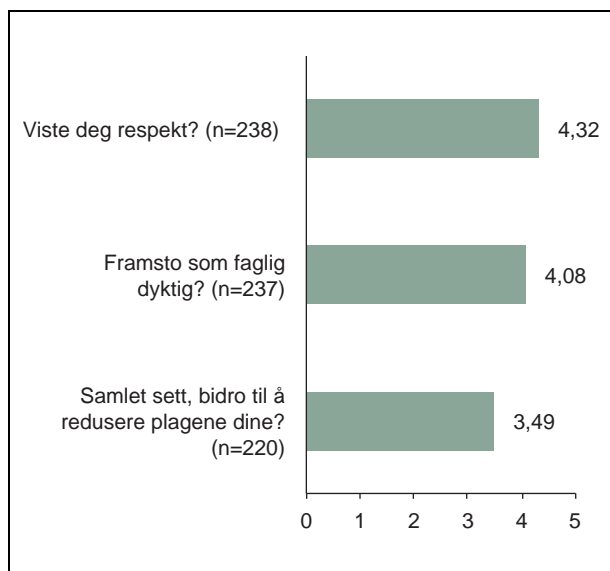
Figur 11.21 Massive ødeleggelser på arbeidsplassen til hundrevis av ansatte i regjeringkvartalet.

Foto: Forsvarsbygg



Figur 11.22 «Opplvede du at behandleren i bedriftshelsetjenesten ...»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad



Figur 11.23 «Opplvede du at fastlegen ...»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

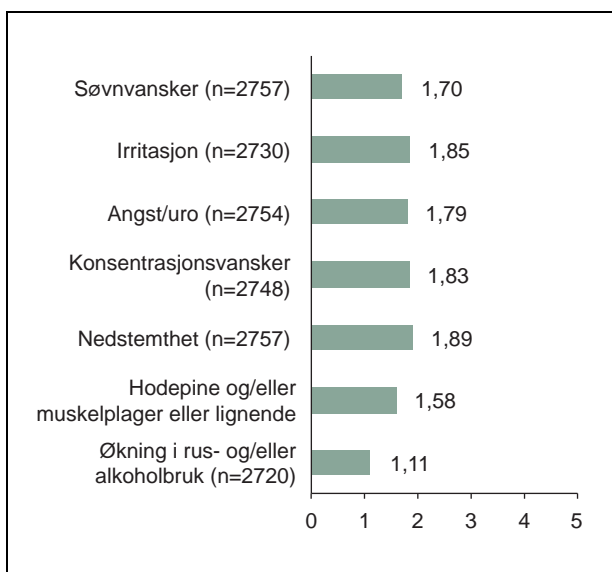
I fritekstfeltene til de departementsansatte framgår det at mange mener helsevesenets håndtering av hendelsene generelt var veldig god. Det påpekes imidlertid av flere at det er lokale kommunale forskjeller på den etterfølgende psykososiale oppfølgingen, og at kriseberedskapen for psykososial oppfølging oppleves som noe mangelfull.

Om livet etter terrorhendelsene

Av 2929 departementsansatte har 154 oppgitt at de har vært sykmeldt på grunn av ettervirkninger knyttet til 22/7. Flertallet av disse har krysset av på at de per februar 2012 er helt tilbake i jobb igjen.

Flertallet av de departementsansatte som har besvart spørsmålene om reaksjoner etter hendelsen, oppgir å ikke ha vært spesielt plaget av reaksjoner som søvnvansker, irritasjon, angst/uro, konsentrasjonsvansker, nedstemthet, hodepine og lignende eller økning i rus- og/eller alkoholbruk etter 22/7, se figur 11.24.

Flertallet av respondentene oppgir at familie og venner i stor eller svært stor grad har vært til



Figur 11.24 «Har du opplevd noen av disse reaksjonene etter 22/7?»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

støtte i tiden etter 22/7. Også kolleger har vært til støtte for mange.

De departementsansattes svar på kommisjonens spørreundersøkelse er basert på situasjonen i departementene per februar 2012.

Overlevende Utøya

Da angrepet på Utøya startet, befant 169 av de 185 respondentene seg på øya. Hele 132 av respondentene kontaktet noen på telefon/SMS mens skytingen pågikk. De fleste kontaktet familie, venner eller andre på øya. 62 av respondentene ringte nødnummer under skytingen, og 40 av disse har svart at de fikk kontakt med noen på nødnummeret.

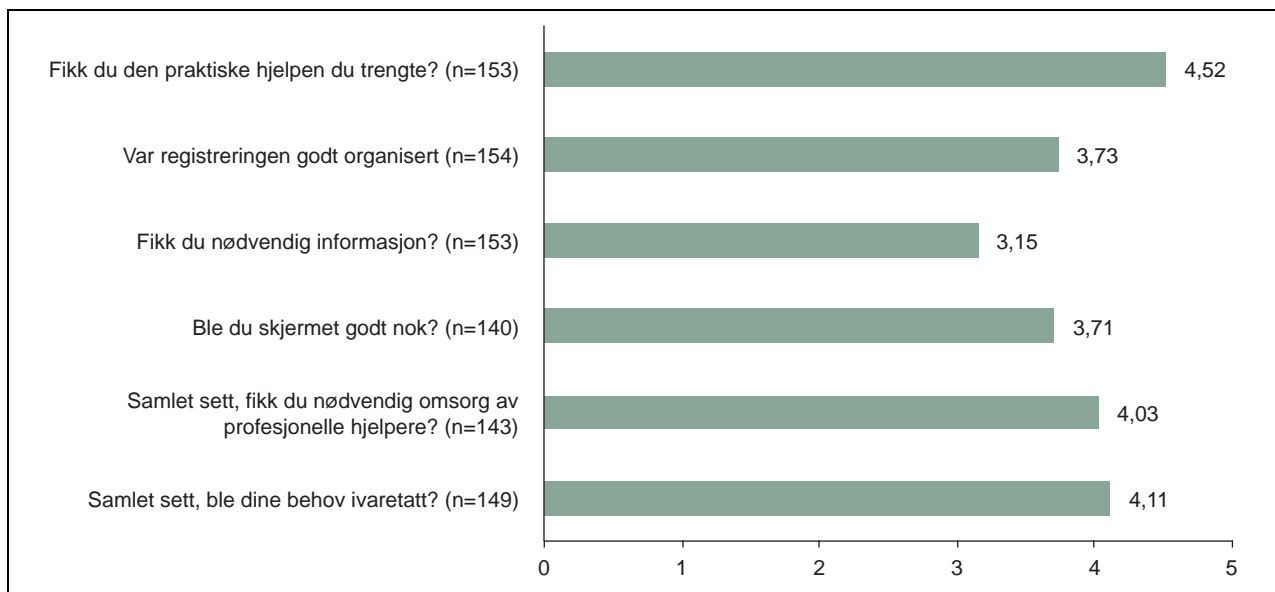
169 av de overlevende har svart på spørsmålet om hvorvidt de forlot øya under angrepet, og 61 av dem svarte ja. Av de som forlot øya, svømte 33 ungdommer til de ble plukket opp av båt, mens ti svømte helt over til land.

107 av de overlevende har svart på spørsmålet om hvorvidt de mottok førstehjelp på Utøya før de ble evakuert, og av disse har ni svart bekreftende på spørsmålet. De fleste mottok førstehjelp fra andre deltakere på øya, halvparten fikk førstehjelp fra politiet, og én fikk førstehjelp fra helsepersonell.

Møtet med helse- og redningspersonell og Sundvolden Hotel

Svarene viser at det først og fremst var helse-/ambulanspersonell og frivillige som campinggjester, naboer, bilister eller andre som tok hånd om ungdommene da de kom i land. Det store flertallet opplevde at de som tok hånd om dem på landsiden, samt helsepersonellet ved sykehuse og legevakten, i svært stor grad viste omsorg og ga tilfredsstillende hjelp innen rimelig tid. Fritekstfeltene viser også at de overlevende generelt var godt fornøyd med helsevesenets innsats.

Av 182 respondenter var 159 på Sundvolden Hotel i løpet av perioden 22.–24. juli. Til tross for tidvis kritikk i mediene, har flertallet av de 158 som har svart på hvordan de opplevde Sundvolden Hotel som krise- og pårørendesenter, i stor grad hatt positive opplevelser, se figur 11.25.



Figur 11.25 «Hvordan opplevde du Sundvolden Hotel som krise- og pårørendesenter?»

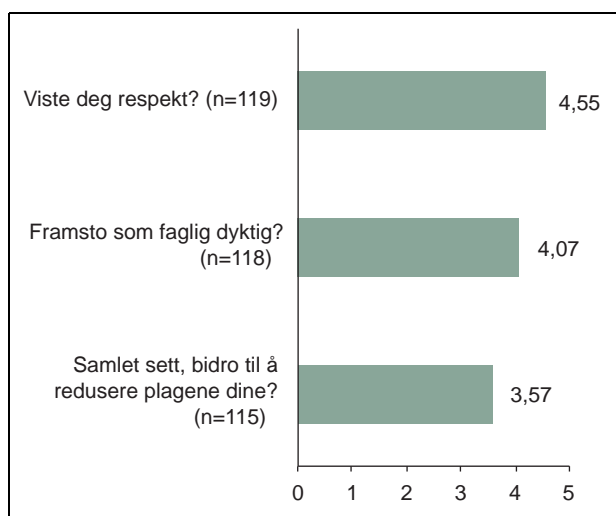
1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

Oppfølging og støtte etter 22/7

Blant 184 overlevende fikk 144 en kontaktperson i hjemkommunen sin. 165 av alle respondentene (185) ble tilbudt profesjonell hjelp til håndtering av reaksjoner knyttet til 22/7. Blant 182 overlevende benyttet 124 respondenter seg av kommunens kriseteam, og 102 benyttet seg av fastlegen. Flertallet av dem hadde i stor grad positive opplevelser av kommunens kriseteam og fastlegen, se figur 11.26 og figur 11.27.

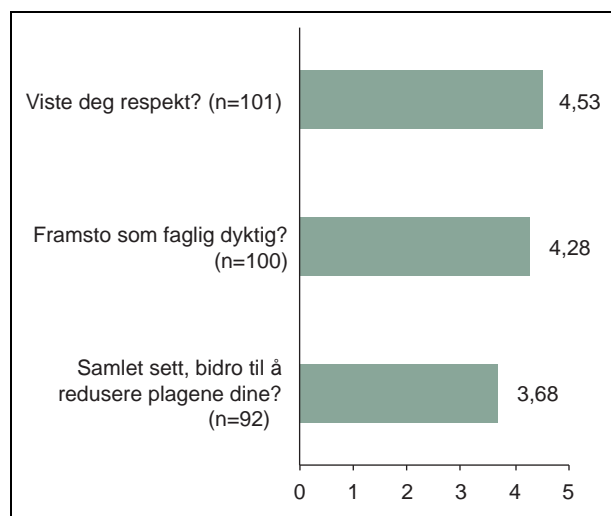
Tilbakemeldingene kommisjonen har mottatt fra de overlevende i spørreundersøkelsens fritekstfelt, viser en noe varierende oppfølging i kommunene. Enkelte uttrykker misnøye i forbindelse med den psykososiale oppfølgingen, den lokale kriseberedskapen, kontaktpersonene og kriseteamene, samt setter spørsmålsteget ved disses kompetanse.

Svært mange av de overlevende har opplevd at familie og venner har vært til stor støtte i tiden



Figur 11.26 «Opplevde du at kontaktpersonen i kommunens kriseteam ...»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad



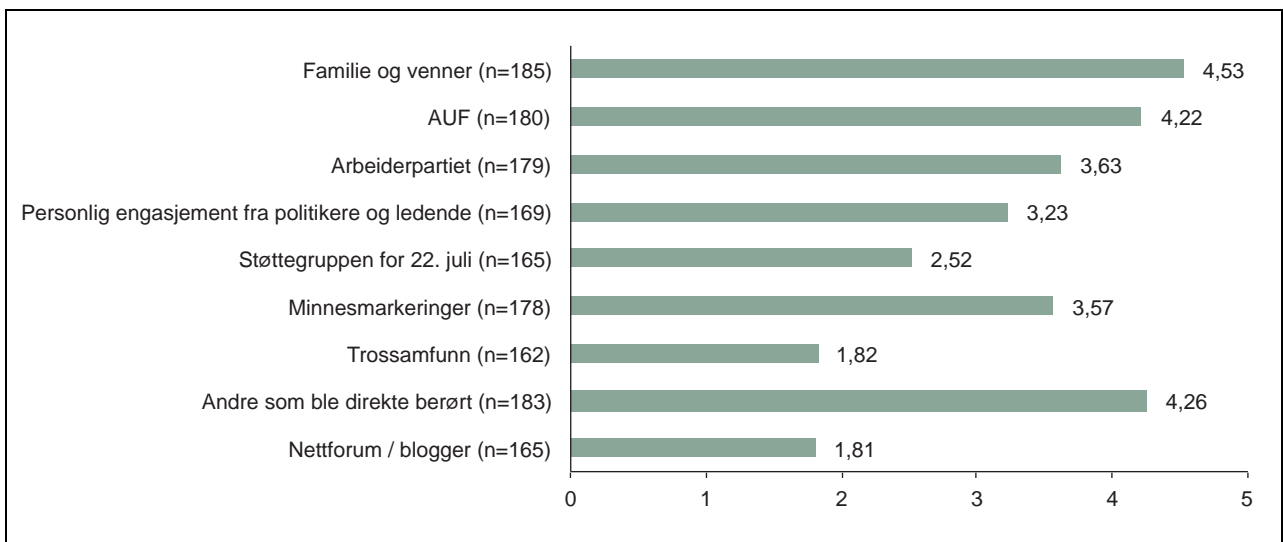
Figur 11.27 «Opplevde du at fastlegen ...»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad



Figur 11.28 Angrepene sjokkerte en hel nasjon. Mange unge var berørt.

Kilde: Fredrik Naumann/Felix Features



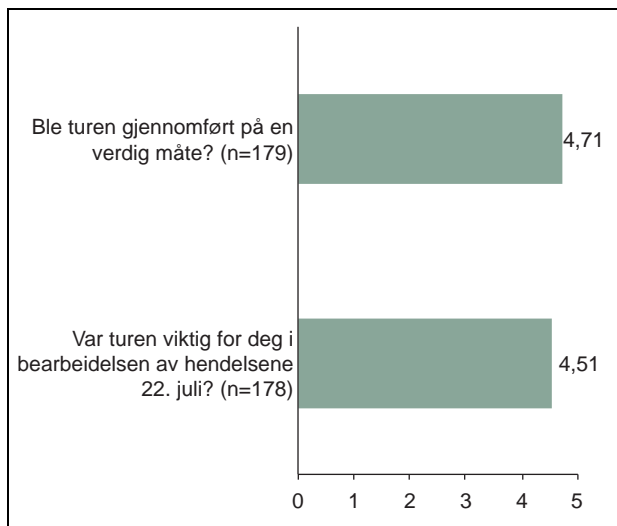
Figur 11.29 «Hva eller hvem av disse har vært til støtte for deg i tiden etter 22/7?»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

etter 22/7. Også AUF og andre som ble direkte berørt, har vært til stor støtte, se figur 11.29.

Blant alle respondentene (185) deltok 166 på reisene tilbake til Utøya 19. og 20. august, og 18 deltok 1. oktober. Deres vurdering av tilbakerei-

sene var at arrangementene i stor grad ble gjennomført på en verdig måte og var viktig for de overlevende i bearbeidelsen av hendelsene 22/7, se figur 11.30.

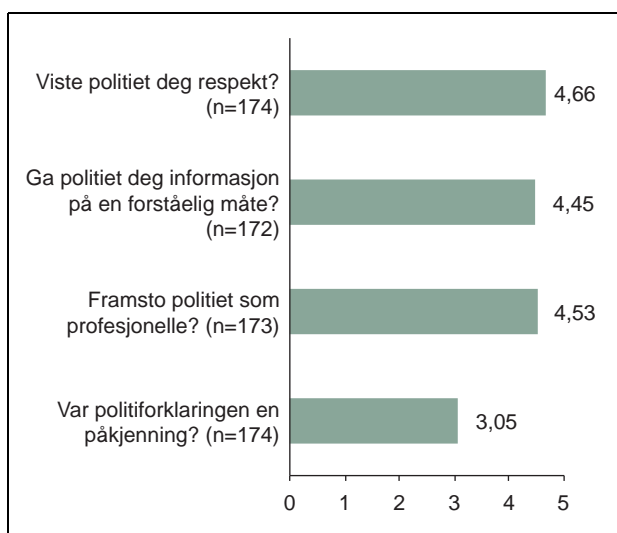


Figur 11.30 «Vurder turen til Utøya i etterkant av 22/7»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

Møte med etterforskning/avhør

Blant alle respondentene (185) har 178 oppgitt å ha avgitt politiforklaring ved personlig oppmøte, og ni har avgitt forklaring per telefon. Politiforklaringene ble avgitt spredt rundt i 26 av landets 27 politidistrikter. Flertallet av respondentene er i stor grad positive til politiets opptreden i forbindelse med politiforklaringene. Politiforklaringen var imidlertid i noen grad en påkjenning, se figur 11.31.



Figur 11.31 I forbindelse med politiforklaringen:

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

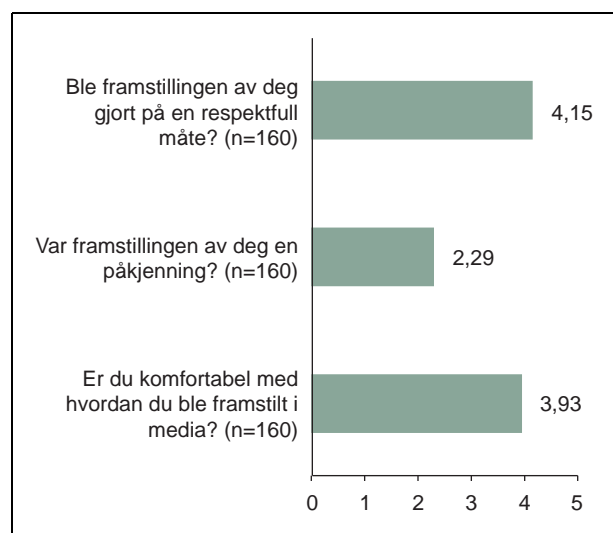
Kontakt med mediene og bruk av sosiale medier

I møte med kommisjonen har mange berørte vært opptatt av mediernes massive dekning. 43 av de 185 respondentene fra Utøya oppgir å ha blitt kontaktet av personer fra mediene på telefon/SMS mens skytingen pågikk, uten at vedkommende selv hadde kontaktet mediene først. Det var både riksdekkende presse og lokal presse som tok kontakt med dem, og også noe utenlandsk presse. Seks respondenter kontaktet selv mediene mens skytingen pågikk. Det var først og fremst riksdekkende presse de kontaktet.

37 av de overlevende som har besvart undersøkelsen, var aktive på sosiale medier mens skytingen pågikk. Disse brukte sosiale medier for å få informasjon om andre på øya eller dele informasjon om sin tilstand/situasjon.

Blant alle respondentene fra Utøya (185) brukte 112 sosiale medier det første døgnet etter angrepet for å få informasjon om andre fra Utøya, og 144 brukte sosiale medier til å dele informasjon om sin tilstand/situasjon. Det var 105 av respondentene som var i kontakt med massemediene i perioden 22.–24. juli, og 120 ble framstilt i mediene i denne perioden gjennom intervju, bilder eller lignende. 165 har svart bekreftende på at de har vært i kontakt med mediene i etterkant av 22/7.

162 overlevende har svart på spørsmål knyttet til hvordan de ble framstilt i mediene. Et stort flertall opplevde at framstillingen i mediene ble gjort på en respektfull måte, og at de var komfortable med framstillingen de fikk. Et flertall av dem som svarte, opplevde ikke, eller i liten grad, framstillingen som en påkjenning, se figur 11.32.



Figur 11.32 «Hvis du ble framstilt i mediene i etterkant av 22/7 ...»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

Til tross for dette er det mange overlevende som har understreket i fritekstfeltene at mediekjøret i tiden etter Utøya har vært enormt. Flere av de overlevende har kommentert at det har vært tungt og vanskelig å se gjerningsmannen på avisforsidene dag etter dag, og at de oppfatter at mediene har gitt ham for mye oppmerksomhet.

«Jeg finner medias enorme sensasjonsfokus på gjerningsmannen slitsom og noe problematisk. Både fordi det plager meg personlig å se han overalt steder hvor jeg ikke kan unngå det (øverst på nettavisene, fremsiden på papiravisene i matbutikken osv.) – og fordi han blir en hovedperson med langt mer oppmerksomhet enn ofrene. Proposjonalt er dette et problem, selv om jeg ikke ønsker flere oppslag om ofrene.»

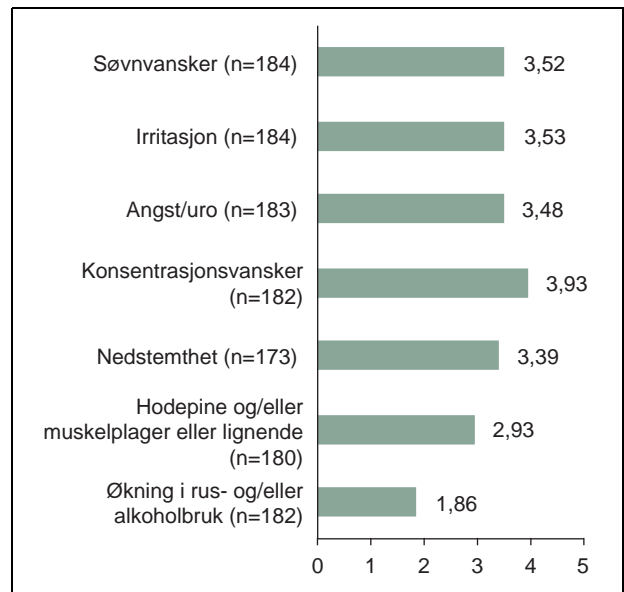
Videre i fritekstfeltene er det flere overlevende som framhever at lekkasjene til mediene fra avhør er kritikkverdig og har vært en påkjenning for den enkelte.

«Svært mange i media har håndtert dette respektfullt og godt, men flere nasjonale medier oppførte seg allikevel pågående, svært konfronterende og respektløst da de tok kontakt i tiden etter 22. juli. Lekkasjer av avhør uten at det har samfunnsmessig interesse er en svært stor belastning for meg, og jeg frykter at jeg skal utleveres mot min vilje i nasjonale medier under rettssaken. (...)»

Bistandsadvokat

Av 183 overlevende oppgir 167 at de har bistandsadvokat. I fritekstfeltene framkommer det at enkelte av de overlevende som befant seg på landsiden mens skytingen pågikk, ikke har fått bistandsadvokat og opplever det som urimelig.

«Det er veldig frustrerende og være berørt uten å få informasjon. Veldig tøft og være syk pga dette uten og vite hvilken rettigheter man har, med tanke på at jeg ikke har bistandsadvokat. Får da ikke juridisk hjelp med å fremme erstatning. Har ikke samme rettighetene som resten av AUferne. Vi på landsiden som tilhørte utøyleiren må jobbe selv for å få vite ting, hjelp, og alt annet som de med fornærmet status har fått. Vi er ca 20 stk som trenger å bli sett og hørt, men blir ikke det. Ta vare på ALLE som tilhørte leieren den dagen, vi en målgruppe som gjerningsmannen skulle ta. Bare tilfeldig at jeg overlevde dette på lik linje som alle andre som overlevde...»



Figur 11.33 «Har du opplevd noen av disse reaksjonene etter 22/7?»

1 ikke i det hele tatt, 2 i liten grad, 3 i noen grad, 4 i stor grad, 5 i svært stor grad

Om livet etter terrorhendelsene

Omtrent halvparten (96) av de overlevende går på ungdomsskole eller videregående skole til daglig. 45 studerer ved universitet eller høyskole, og 59 jobber. Blant de 141 som går på skole eller tar høyere utdanning, har 105 hatt mer fravær enn tidligere som følge av ettervirkninger knyttet til 22/7. 102 oppgir at de per februar 2012 følger undervisningen/studiet helt eller delvis som normalt.

Svært mange av de overlevende har hatt reaksjoner som søvnvansker, irritasjon, angst/uro, konsentrasjonsvansker og nedstemthet, se figur 11.33.

11.5 De berørtes vurderinger av kommisjonens hovedarbeidsområder

Innledning

Som påpekt ovenfor er det svært mange berørte etter terrorhendelsene 22/7, og kommisjonen har mottatt synspunkter fra mange av dem. Alle synspunkter og tilbakemeldinger har vært viktige for vårt helhetsbilde av de berørtes situasjon. Med flere tusen berørte er det naturligvis også et stort spenn i deres reaksjoner, historier og oppfatninger. Synspunktene spriker, og hva som er viktige og riktige spørsmål og svar, varierer fra berørt til berørt. Det er derfor umulig for kommisjonen å gi et fullstendig komplett bilde av alle de berørtes meninger.

Det har vært viktig for oss å få de berørtes syn på temaene som utgjør kommisjonens hovedarbeidsområder. Samtlige som har mottatt våre spørreundersøkelser, har derfor blitt stilt spørsmål knyttet til disse områdene. Med tanke på hva vi i Norge rimelig kan forvente, har hver enkelt blitt bedt om å vurdere:

- Myndighetenes evne til å avdekke terror
- Myndighetenes evne til å kontrollere tilgang til våpen og eksplosiver
- Myndighetenes evne til å sikre og beskytte terrormål
- Politiets evne til å håndtere terrorangrep
- Helsevesenets evne til å håndtere de fysiske skadde og de psykiske ettervirkningene etter 22/7
- Regjeringens evne til å håndtere krisen

I det følgende skal vi se på hvordan de ulike respondentgruppene har vurdert disse områdene. Enkelte fritekstsitatater tilknyttet de ulike spørsmålene refereres også. Metoden for utvalget av fritekster er ikke basert på et vitenskapelig grunnlag, men er kun et skjønnsmessig utvalg av tekster. Fritekstene er i innhold sprikende, og det er følgelig ikke mulig å plukke ut tekster som er representative. Kommisjonen har valgt fritekster som vi har opplevd som tankevekkende på en eller annen måte.

Fornærmede/skadde, regjeringskvartalet

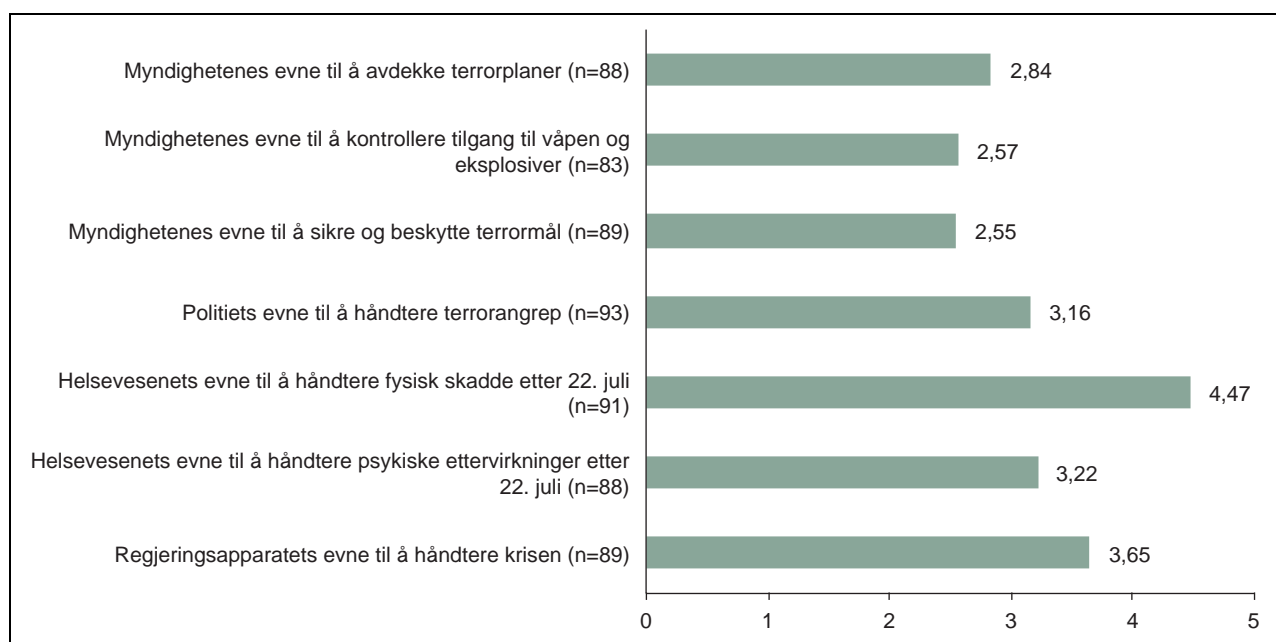
De fornærmede/skadde fra regjeringskvartalet har en noe varierende vurdering av myndighetenes evne til å avdekke, avverge og håndtere angrepene 22/7. På den negative siden av skalaen finner vi evnen til å avdekke terrorplaner, avverge ved å sikre terrormål og ved å kontrollere tilgang til våpen/eksplosiver, se figur 11.34.

Dårligst tilbakemelding får myndighetenes evne til å sikre og beskytte terrormål; 12,9 prosent mener evnen er svært dårlig, 34,4 prosent mener den er ganske dårlig, og 31,2 prosent er nøytrale.

«Mine 3 første reaksjoner i sekundene etter eksplosjonen var: 1. Dette var en bombe. 2. Jeg har vært utrolig heldig som har overlevd. 3. Dette var for enkelt. Hvis FAD og Statsbygg med en gang etter tillatelse fra Oslo kommune om stenging av Grubbegata forelå, faktisk HADDE stengt Grubbegata, ville ikke gjennomføringen av terroraksjonen vært så besynderlig enkel.»

«Det er viktig med sikringer, men jeg ønsker ikke at det skal komme på bekostning av det tillitsfulle og åpne samfunnet vi er.»

Helsevesenets evne til å håndtere de fysiske skadde etter 22/7 vurderer de fornærmede og skadde i regjeringskvartalet som bra. Hele 59,1 prosent har vurdert den til svært bra, og 29 prosent mener den



Figur 11.34 Fornærmede/skadde, regjeringskvartalet: «Med tanke på hva vi i Norge rimelig kan forvente, hvordan vil du vurdere ...»

1 svært dårlig, 2 ganske dårlig, 3 nøytral, 4 ganske bra, 5 svært bra

er ganske bra. Også regjeringsapparatets evne til å håndtere krisen ble av flertallet vurdert som bra. Politiets evne til å håndtere terrorangrep ble av 43,6 prosent ansett som bra.

«Legevakten i Storgata, hele personalet var meget dyktig og profesjonell, bevarte roen hele tiden. Man følte seg trygg og godt ivaretatt.»

«Jeg er rørt over måten regjeringen og resten av samfunnet klarte å håndtere katastrofen. Hvis vi reagerer slik i fremtiden også, har vi kommet langt på vei i håndteringen av kriser.»

«En fantastisk opplevelse å møte et politikorps så dyktige og behjelpelige og som kunne utvise en sånn omsorg under en slik krise var helt fantastisk. Det fremkommer alt for lite ros til politiet i media. Media leter kun etter syndebukker og er svært belastende for oss som ble skadde og som vet det ikke stemmer.»

Etterlatte, regjeringskvartalet

De etterlatte etter omkomne i regjeringskvartalet har, sammen med de etterlatte etter omkomne på Utøya, jevnt over en lavere skår på myndighetenes evne til å avdekke, avverge og håndtere 22/7 enn de andre respondentgruppene, se figur 11.35.

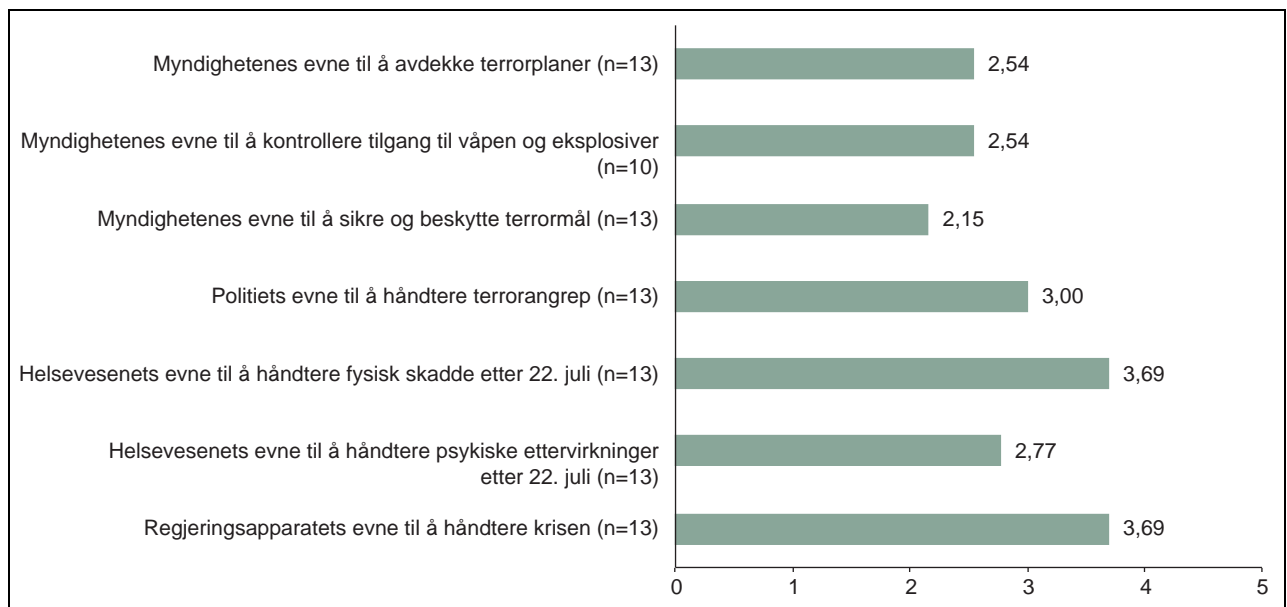
Myndighetenes evne til å sikre og beskytte terrormål vurderes som svært dårlig av 15,4 prosent av de etterlatte fra regjeringskvartalet og som ganske dårlig av hele 53,8 prosent.

«På dette punktet er jeg meget kritisk til sikringen av regjeringskvartalet. Hvordan man kan la ukjente biler kjøre helt frem til inngangen uten at vaktpersonell øyeblikkelig tar kontakt med sjåføren er helt uforståelig og sterkt kritikkverdig. Spesielt i en situasjon hvor sperringen var tatt bort – da burde der være kontinuerlig vakthold.»

Helsevesenets evne til å håndtere de fysiske skadde etter 22/7 og regjeringsapparatets evne til å håndtere krisen anser et flertall av de etterlatte fra regjeringskvartalet som ganske eller svært bra. Helsevesenets evne til å håndtere de psykiske ettervirkningene vurderer imidlertid 38,5 prosent som ganske dårlig. I fritekstfeltene til de etterlatte fra regjeringskvartalet og Utøya, samt til noen av de øvrige respondentgruppene, er det mange som er opptatt av helsevesenets håndtering av de psykiske ettervirkningene. Flere stiller spørsmål om kompetansen på dette området er god nok rundt om i landet, og det kommer fram at den psykososiale oppfølgingen varierer noe fra kommune til kommune.

«Vi synes vi er blitt godt ivaretatt og tror at erfaringene fra 22. juli vil hjelpe alle parter til å håndtere slike saker bedre, men håper jo ikke det skal bli aktuelt.»

«Ikke fått noen oppfølging eller blitt kontaktet. Etter samtale med andre etterlatte ser det ut til at de i andre kommuner enn Oslo er blitt kontaktet og fulgt opp.»



Figur 11.35 Etterlatte, regjeringskvartalet: «Med tanke på hva vi i Norge rimelig kan forvente, hvordan vil du vurdere ...»

1 svært dårlig, 2 ganske dårlig, 3 nøytral, 4 ganske bra, 5 svært bra

Departementsansatte, regjeringskvartalet

I likhet med de fornærmede/skadde fra regjeringskvartalet har de departementsansatte vurdert myndighetenes evne til å kontrollere tilgang til våpen/eksplosiver og evnen til å sikre terrormål på den negative siden av skalaen, se figur 11.36.

Myndighetens evne til å sikre og beskytte terrormål vurderes særlig som dårlig av mange av de departementsansatte; 34,6 prosent mener det er ganske dårlig, og 7,9 prosent mener det er svært dårlig.

«Det som skjedde 22. juli var et scenario som hadde vært et samtaleemne blant de ansatte av oss som hadde erfaring med sikkerhetspolitikk, både metode og type gjerningsmann. Det var derfor kritikk rundt spesielt fysisk sikkerhet på gatenivå som burde vært bedre, og manglende oppfølging av farlige miljøer gjennom personetterretning.»

«Det må iverksettes bedre fysiske sikringstiltak rundt ulike mulig terrormål/offentlige bygg. Samtidig må dette avveies mot behovet for å signalisere at vi er og skal være et mest mulig åpent og tilgjengelig samfunn og at våre viktigste samfunnsinstitusjoner ikke blir lukkede festninger.»

«Offentlige bygninger er kanskje terrormål, men de er først og fremst arbeidsplasser og sentra for verdiskapning. Sikkerhetstiltak må ikke få en form som unødig går ut over trivsel og produkti-

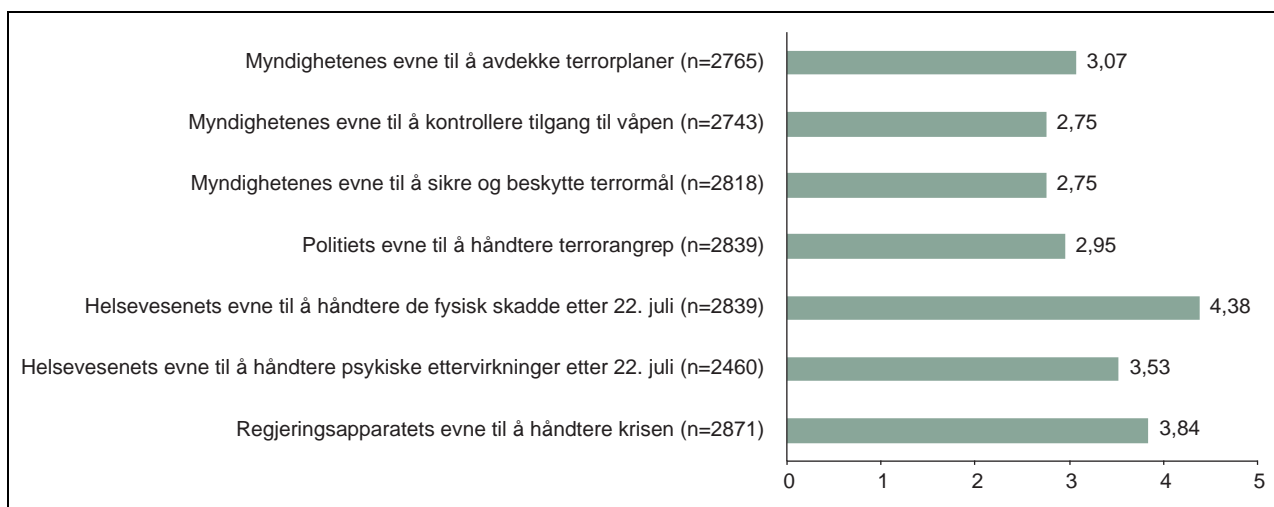
vitet. Bombefilm på vinduer er et eksempel på passivt tiltak som kan gi god effekt, nitidig adgangskontroll er det motsatte.»

De ansatte i departementene har vurdert helsevesenets evne til å håndtere de fysisk skadde etter 22/7 som bra; 47,2 prosent mener den er svært bra, og 38,9 prosent mener den er ganske bra. Også regjeringsapparatets evne til å håndtere krisen er av flertallet betraktet som bra.

«Jeg opplever at helsevesenet opptrådte tilfredsstillende i akuttsituasjonen 22. juli og gjorde sitt ytterste og aller beste for å redde liv denne dagen. De kan likevel bli bedre ifht. å følge opp de berørte i etterkant av slike hendelser.»

«God tiltro til helsevesenet da de på mange måter har erfaringer med katastrofer (ulykker, brann, etc.) Angrep av store dimensjoner vil sikkert de også slite med, men anser de som den gruppen som står best rustet i slike situasjoner.»

«Regjeringsapparatet var oppe å gå relativt raskt etter 22. juli så jeg har tillit til at de har gode systemer for å håndtere liknende kriser i fremtiden. Jeg mener like fullt de har en lang vei å gå når det gjelder forebygging, vakthold, fysisk sikring av ansatte og bygningsmasse. Rutiner for å håndtere ulike krisescenario (brann/eksplosjoner/rømning etc.) burde forankres bedre i departementsfelleskapet og øvelser burde avholdes langt oftere enn det gjøres i dag.»



Figur 11.36 Departementansatte, regjeringskvartalet: «Med tanke på hva vi i Norge rimelig kan forvente, hvordan vil du vurdere...»

1 svært dårlig, 2 ganske dårlig, 3 nøytral, 4 ganske bra, 5 svært bra

Overlevende, Utøya

De fleste av de overlevende fra Utøya som har besvart spørreundersøkelsen, er ungdom og unge voksne mellom 15 og 25 år. De overlevende er den respondentgruppen som jevnt over er mest positive til myndighetenes evne til å avdekke, avverge og håndtere hendelsene 22/7. Ungdommene har vurdert alle områdene slik at de havner på den positive siden av skalaen, se figur 11.37.

Når det gjelder myndighetenes evne til å avdekke terrorplaner, er 38,8 prosent positive (35 prosent mener den er ganske god, og 3,8 prosent mener den er svært god). Videre er en stor andel, 30,1 prosent, nøytrale og bedømmer dermed evnen til å avdekke terrorplaner verken som god eller dårlig.

De to områdene som får lavest skår av de overlevende fra Utøya, er myndighetenes evne til å kontrollere tilgang til våpen og eksplosiver og myndighetenes evne til å sikre og beskytte terrormål. Henholdsvis 26,9 prosent og 27,7 prosent har krysset av på dette som svært eller ganske dårlig.

«Det er – etter mitt syn – altfor lett å få tilgang til våpen i Norge. Men det verkar jo også som om PST ikkje har tatt på alvor informasjon om farleg materiale som det har fått frå utlandet (jfr. Global Shield-aksjonen).»

«Det burde lages en snarvei i plan og bygningsloven som lar staten behandle og godkjenne plan/byggesaker, uten kommunens innblanding, som

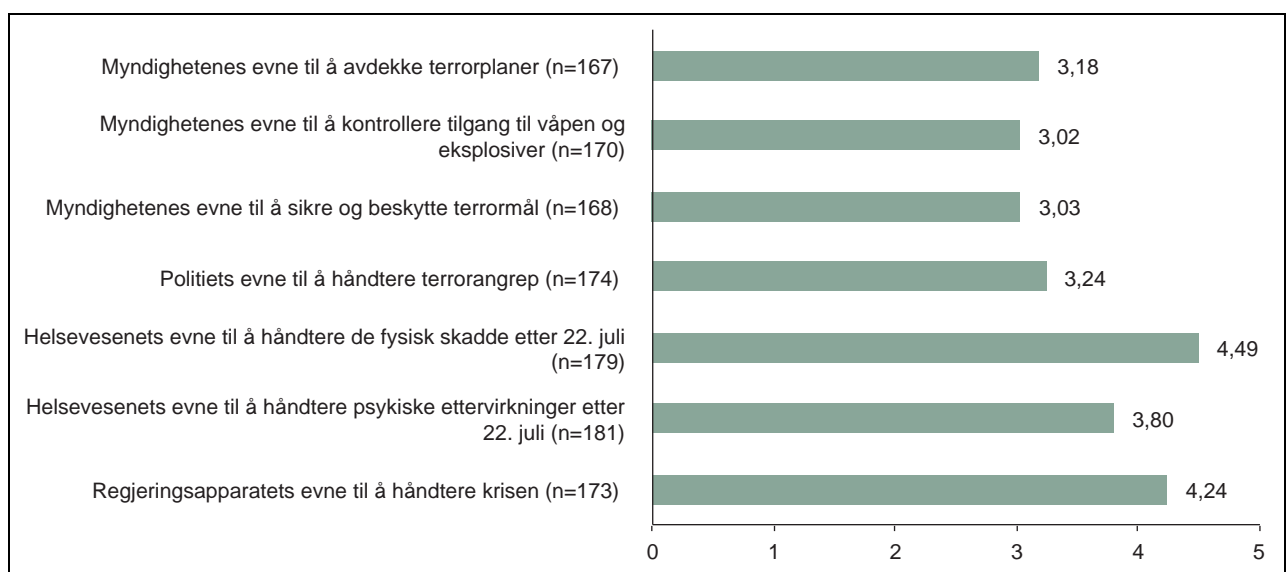
angår sikring av offentlige bygninger. Det vil gjøre myndighetene i stand til å raskt reagere på eventuelle trusselvurderinger etterretningen kommer med. Enkelte offentlige bygg burde sikres mot terrorhandlinger ved f.eks. nybygg eller rehabilitering. Dagens policy rundt bruk av livvakter og politikernes mulighet til å bevege seg fritt i det offentlige rom burde ikke strammes inn, da åpenhet er viktig for demokratiet.»

«Viktig med sikkerhet men må ikke bli for mye fokus, farene for attentater er der, men risiko må baseres på reelle trusler ikke frykt.»

Særlig helsevesenets evne til å håndtere fysisk skadde etter 22/7 ansees som svært bra av flertallet av de overlevende fra Utøya. Videre ble regjeringsapparatets evne til å håndtere krisen også vurdert som bra av de overlevende. Politiets evne til å håndtere terrorangrep er vurdert som ganske bra av 40 prosent og som svært bra av 9,4 prosent av de overlevende.

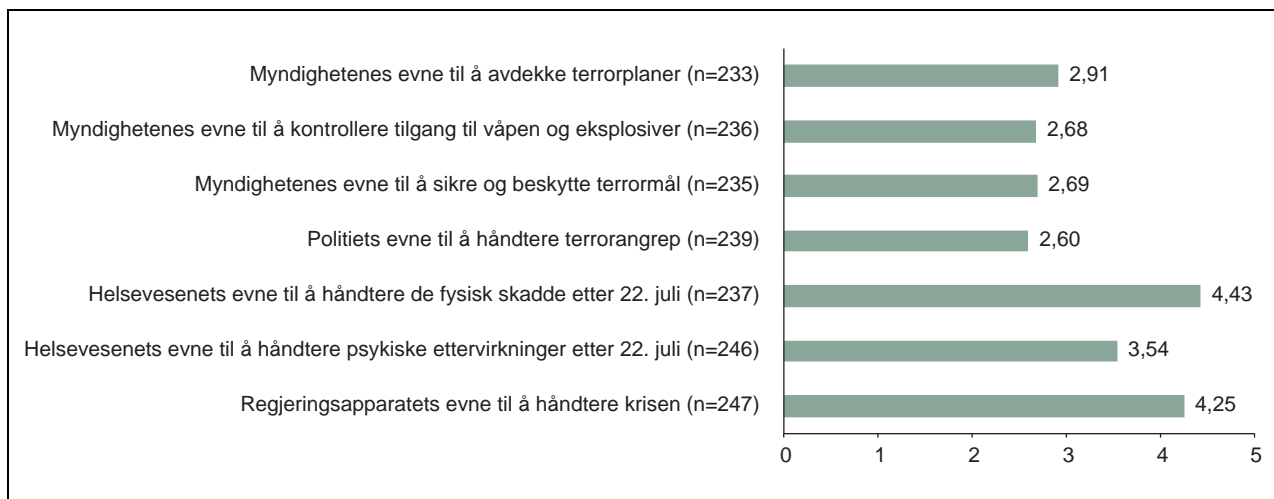
«Helsevesenet er de eneste som ikke sviktet 22. juli. De gjennomførte livreddende operasjoner og reddet veldig mange liv. Det har også vært grei oppfølging av oss overlevende.»

«Politiet var fantastiske og utrolig takknemlig for at de med STOR risiko for eget liv gikk i land på Utøya og reddet meg, profesjonelt og omtenk-som.»



Figur 11.37 Overlevende, Utøya: «Med tanke på hva vi i Norge rimelig kan forvente, hvordan vil du vurdere...»

1 svært dårlig, 2 ganske dårlig, 3 nøytral, 4 ganske bra, 5 svært bra



Figur 11.38 Pårørende, Utøya: «Med tanke på hva vi i Norge rimelig kan forvente, hvordan vil du vurdere...»
 1 svært dårlig, 2 ganske dårlig, 3 nøytral, 4 ganske bra, 5 svært bra

Pårørende, Utøya

De pårørende som har besvart spørreundersøkelsen, er i stor grad foreldre/foresatte til de overlevende fra Utøya. Generelt bedømmer de pårørende myndighetenes evne til å avdekke, avverge og håndtere hendelsene som dårligere enn det de overlevende ungdommene gjør, se figur 11.38.

Nesten halvparten av de pårørende har vurdert politiets evne til å håndtere terrorangrepene som dårlig. 31,4 prosent mener den var ganske dårlig, og 17,8 prosent mener den var svært dårlig.

«1) Skremmende handlingslammet når terroren først kom til landet. Ingen samordning (informasjon) mellom politidistrikt. Gav ingen tilbakemelding etter flere kontaktforsøk på nødnummer. 2) Meget bekymringsfullt når evalueringsprosessen blir lukket i etterkant. Her beskytter de seg selv. 3) Tidsbruken før de var på Utøya.»

Flertallet av de pårørende til overlevende fra Utøya mener helsevesenets evne til å håndtere de fysisk skadde etter 22/7 var svært bra. Også regjeringsapparatets evne til å håndtere krisen er vurdert som bra av flertallet.

«Det virker på meg som helsevesenet har evne til å mobilisere når det trengs.»

«All ros til Stoltenberg og hans regjeringsapparat. Han har stått som en bauta i en tid der hans egne ble rammet så inn i sjelen.»

Etterlatte, Utøya

De etterlatte av omkomne på Utøya og de etterlatte av omkomne i regjeringskvartalet er de gruppene som er mest kritiske til myndighetenes evne til å avdekke, avverge og håndtere angrepene 22/7. Flere av områdene vurderes som så dårlig at de er på den negative siden av skalaen, se figur 11.39.

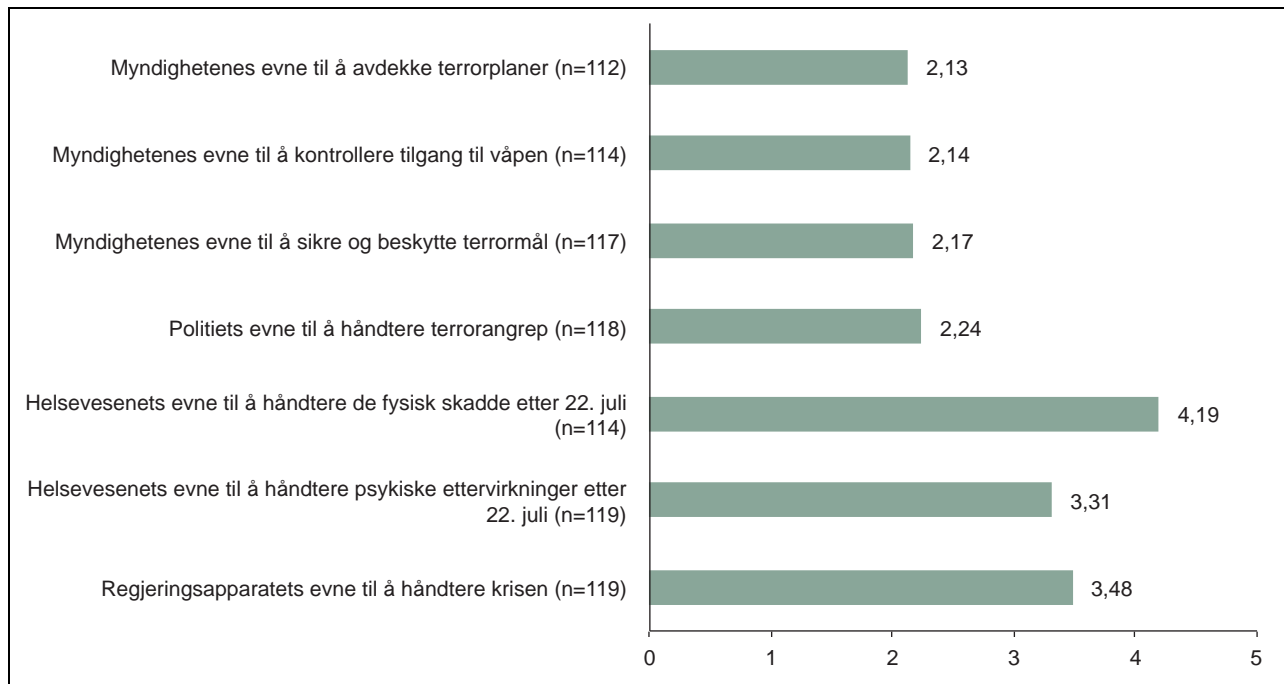
Myndighetenes evne til å sikre og beskytte terrormål vurderes som dårlig av det store flertallet blant de etterlatte fra Utøya; 25,4 prosent mener evnen er svært dårlig, og 41 prosent mener evnen er ganske dårlig.

«Sårbare mål som er «geniale» mål sett med andres øyne må sikres bedre. Det er vel en av de viktigste tingene vi har lært etter 22. juli.»

Et flertall mener videre at myndighetenes evne til å avdekke terrorplaner er svært eller ganske dårlig.

«Følge opp personer på lister de får oversendt fra andre land/instanser. Ansette andre fagpersoner med annen bakgrunn for å fange opp terrorplaner. Være mer kreative i etterforskningen, mer samarbeid. Strukturerte ledere som tar ansvar. Økte bevilgninger til PST.»

«Jeg tror at denne type terror er vanskelig å avdekke for myndighetene uten en mer omfattende overvåking og jeg er ikke sikker på at det er det vi ønsker. Dog tror jeg at regelverket lovene bør endres slik at det er lov å lagre opplysninger om terrormistenkte over tid.»



Figur 11.39 Etterlatte, Utøya: «Med tanke på hva vi i Norge rimelig kan forvente, hvordan vil du vurdere ...»
1 svært dårlig, 2 ganske dårlig, 3 nøytral, 4 ganske bra, 5 svært bra

Også myndighetenes evne til å kontrollere tilgang til våpen/eksplosiver og politiets evne til å håndtere terrorangrep bedømmer et flertall av de etterlatte Utøya som svært eller ganske dårlig.

«Streng våpenkontroll. Oppfølging av dem som har våpenlisens. Vurdere/kontrollere lisens årlig? Registrere kjøpere av kjemikalier/ingredienser til eksplosiver og sjekke formål. Spesiell godkjenning/lisens for kjøpere av div. kjemikalier/gjødsel?»

«22. juli viste tydelig at politiet ikke takla en sann hendelse verken når det gjaldt telefonmottak, utrykning i tide, helikoptertjeneste eller intern kommunikasjon.»

De etterlatte etter omkomne på Utøya anser helsevesenets evne til å håndtere de fysisk skadde etter 22/7 som bra. 41,3 prosent mener evnen er ganske bra, og 38,8 prosent mener den er svært bra. Helsevesenets evne til å håndtere psykiske ettervirkninger etter 22/7 er også vurdert som ganske eller svært bra av 49,1 prosent, men her er det delte meninger, og 21,3 prosent har vurdert denne som ganske dårlig. Regjeringsapparatets evne til å håndtere krisen er ansett som ganske eller svært bra av flertallet av de etterlatte.

«Opplevs som god, best på akuttinnsats men muligens mer tilfeldig og kommuneavhengig på den langsiktige oppfølgingen.»

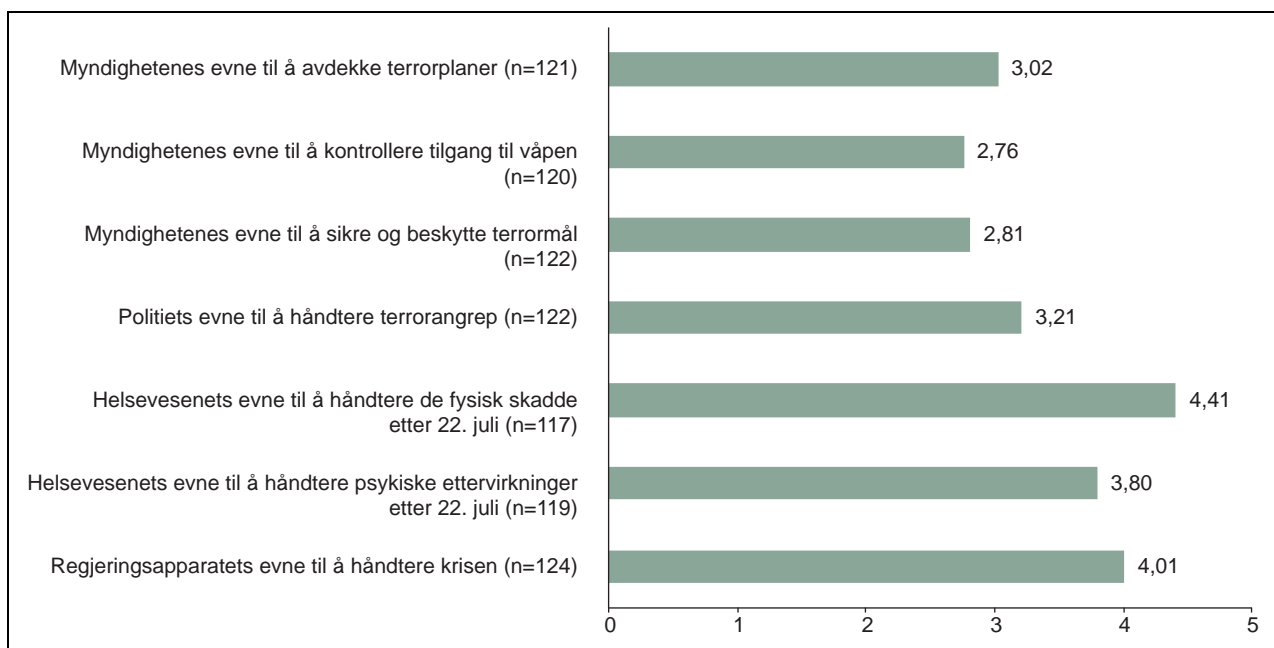
«Regjeringens evne og ledelse var forbilledlig når først katastrofen skjedde. Mye hjelp i hvordan Statsminister og Regjering agget helt fra begynnelsen.»

Frivillige hjelpere på Utøya

De frivillige ikke-organiserte hjelperne ved Utøya besto som tidligere nevnt både av turister/fastboende og helsepersonell som kom og hjalp til selv om de formelt sett ikke var på jobb denne dagen. De frivillige har en varierende vurdering av myndighetenes evne til å avdekke, avverge og håndtere hendelsene 22/7, se figur 11.40. De frivilliges vurdering av myndighetenes evne til å avverge angrepene gjennom å kontrollere tilgangen til våpen/eksplosiver og sikre terrormål er på den negative siden av skalaen.

Det som bedømmes som aller dårligst av de frivillige hjelperne, er myndighetens evne til å kontrollere tilgang til våpen og eksplosiver.

«Her må det være strengere kontroll og registrering av våpen og eksplosiva og slå HARDT ned på ulovelig våpenhold.»



Figur 11.40 Frivillige hjelpere, Utøya: «Med tanke på hva vi i Norge rimelig kan forvente, hvordan vil du vurdere ...»

1 svært dårlig, 2 ganske dårlig, 3 nøytral, 4 ganske bra, 5 svært bra

De frivillige er også negative til myndighetenes evne til å sikre og beskytte terrormål.

«Dette synes jeg kan bli bedre. Da bomben gikk av i Oslo burde en eller flere tenkt at det var lurt å sikre Utøya (...).»

Flertallet av de frivillige som bidro i forbindelse med redningsaksjonen på Utøya, vurderer helsevesenets evne til å håndtere de fysisk skadde etter 22/7 som svært bra. Også regjeringsapparatets evne til å håndtere krisen mener flertallet at var bra.

«Helsevesenet viste en meget god evne til å mobilisere lokalt og regionalt og håndtere langt mer enn man ville trodd på forhånd.»

«Jens Stoltenberg brøt «lydmuren» den 22. juli da han som den første på TV informerte om skyting på Utøya svært tidlig. Jeg har kjennskap til at denne uttalelsen fikk en båt med frivillige på vannet. Og at denne båtens innsats har gjort en for-

skjell for liv og helse. Nyheter på TV var også utløsende for egen innsats denne dagen. Men jeg kom ikke til konklusjonen at jeg hadde noe å bidra med, før jeg etter en stund hadde fått mer informasjon. Opplevde informasjonen som ble gitt 22. juli nesten utelukkende var opplysende/beskrivende. Og at informasjon ble holdt tilbake bare fordi den ikke var verifisert. Mediene burde også i større grad benyttes til å gi informasjon ment for bruk. For den lille informasjonen vi fikk ble brukt! Kunne det vært vurdert å spørre om assistanse fra frivillige båter i mediene?»

11.6 Avslutning

Kommisjonen vil avslutningsvis takke alle berørte som har bidratt med verdifulle synspunkter, erfaringer og vurderinger. De berørtes innspill har stått sentralt for kommisjonen i hele vår arbeidsperiode, og innspillene utgjør et viktig grunnlag for denne kommisjonsrapporten.

Del IV
Kritiske beredskapsressurser

Kapittel 12

Helikopter og beredskap

22/7 spilte helikopter en viktig rolle i redningsoperasjonen. Politiets eget helikopter, Forsvarets helikoptre, redningshelikoptre, luftambulans og private helikoptre var involvert. Men helikopter ble ikke benyttet i politiaksjonen før etter pågripelsen. Dersom hendelsen hadde skjedd et annet sted enn i Oslo-området, og med lengre kjørevei, ville tilgangen på helikopter i enda større grad ha påvirket samfunnets reaksjonsevne.

Det har vært stilt spørsmål ved om politiet på et tidligere tidspunkt kunne ha benyttet helikopter i sin aksjon, og om dette kunne fått betydning for tidspunktet gjerningspersonen ble pågrepet på Utøya.

I dette kapittelet skal vi se nærmere på helikopter som en ressurs for politiet og i redningstjenesten generelt.¹ Hvilke helikoptre var tilgjengelige? Hvorfor var tilgjengeligheten slik? Hva kunne helikopter ha vært benyttet til?

12.1 Politihelikopteret som en viktig ressurs i beredskapssituasjoner

Politiets helikoptertjeneste ble etablert i 2003 og er en nasjonal bistandsressurs for politiet. Siden den gang har politihelikopteret vist seg å være et viktig støtteverktøy, og da først og fremst som observasjonsplattform, under mange politioperasjoner både på taktisk, operativt og strategisk nivå. Erfaringer fra store øvelser i politiet har vist at helikopterstøtte er en viktig ressurs ved ekstraordinære hendelser.²

22/7 avvirket helikoptertjenesten fellesferie, noe som i stor grad bidro til at politihelikopteret ikke kom seg i lufta før etter kl. 21.00. Verken operasjonssentralen, fungerende politimester eller de stabsfunksjonene som tidlig var i drift, tenkte på muligheten for å mobilisere politihelikopteret.

Operasjonsleder brukte heller ikke planverket for bombeeksplosjoner hvor det framgår at politihelikopteret skal mobiliseres.³

Politidirektoratet (POD) traff heller ingen tiltak for å mobilisere helikopteret til aksjonen tidlig. Dette gjaldt også politiets innsatsleder i regjeringskvartalet, som var kjent med at helikopteret sto på bakken, og som har fortalt kommisjonen at han tenkte mer i retning av å få så mange enheter som mulig til Utøya.⁴ Det var først kl. 19.09, da sjefen for spesialseksjonen i Oslo politidistrikt oppdaget at politihelikopteret ikke var mobilisert, at politiets helikopter ble beordret i lufta. Årsaken til at han mobiliserte helikopteret, var at han anså at helikopteret ville være en nyttig ressurs.⁵

Politihelikopteret er avhengig av politiressurser på bakken og er et supplement for å løse oppdrag. Helikopteret ansees ikke for å være en erstatning for andre politiressurser.⁶

Politihelikopteret har avansert utstyr og kan benyttes til en rekke ulike oppdrag. Særlig er helikopteret egnet til observasjon, og det kan gi verdifull informasjon til å understøtte en politiaksjon. Det kan brukes til spaning, overvåking, søk, dokumentasjon, overføring av bilder/video, ledelse og kontroll.⁷

En del av overvåkingsjobben er å gi de operative enhetene på bakken en så nøyaktig beskrivelse som mulig av objekter og situasjonen i sanntid. Helikopteret kan benytte video- og varmekaamerautstyret på avstand, også utenfor syns- og hørselsrekkevidde til objektet. Bildene kan overføres direkte til operasjonssentralen eller linkes til en portabel mottaker, noe som gjør det mulig å

¹ Luftambulansens helikoptervirksomhet omtales i kapittelet om helse og redning.

² POD. Evaluering av øvelser. Sammendrag av erfaringspunkter. 6. mai 2009, 22JK, j.post 229.

³ Forklaring fra operasjonssleder, 5. mars 2012 og forklaring fra assisterende stabssjef 7. mars 2012.

⁴ Forklaring fra innsatsleder Oslo politidistrikt 6. mars 2012.

⁵ Intervju av sjefen for spesialseksjonen 18. november 2011, 22JK, j.post 379. Bakgrunnsmateriale, Oslo-politiets egen evaluering, 22JK, j.post 379 og j.post 454.

⁶ Politiets beredskapssystem (PBS I).

⁷ Dagens situasjon jf. sluttrapporten av 20.5.2011; utredning nytt politihelikopter, 22JK, j.post 379 og 449.



Figur 12.1 Politihelikopteret.

Foto: Øyvind Elvsborg/Dagens Næringsliv

overføre bilder til for eksempel en innsatsleder eller en kortesjeleder i bil.

Dagens politihelikopter kan også benyttes som transportmiddel, men ved slike oppdrag vil flytiden og rekkevidden kunne reduseres fordi drivstoffmengden må reduseres. Transportkapasitet er uansett begrenset til én til tre personer. Tidligere disponerte politiet et back-up-helikopter som ga økt transportkapasitet, med lastekapasitet på cirka 400 kg ved to timers flytid.⁸ 22/7 hadde tjenesten kun ett helikopter.

Politihelikopteret er ikke godkjent for å brukes som ildstøtteplattform for en skarpskytter, men det er teknisk mulig å anlegge skytterstilling om bord.⁹ Ingen av føringsdokumentene beskriver denne type oppdrag direkte, men i en nødssituasjon, og dersom fartøysjefen aksepterer det, kan det gjøres. Det å fly med åpen dør, for eksempel for å fotografere, er en av standardprosedurene.¹⁰

⁸ Back-up-helikopter utviklet 1. januar 2010.

⁹ Politihelikopterets operasjonsmanual (OM). Intervju med tjenestemann 24, 20. november 2011.

¹⁰ Intervju med sjef helikoptertjenesten, 24. mai 2012.

Helikopteret er tidligere brukt som ildstøtteplattform ved to anledninger av Beredskapstroppen.¹¹ Helikopteret har deltatt på antiterrorøvelser med skarpskytter om bord, trent på søk etter farlige objekter og sikring av egne mannskaper på åstedet, herunder lokalisering og beskrivelse av objekter, samt beskrivelse av gunstig framrykningsvei.¹² Etter hva kommisjonen har fått opplyst, så har det aldri blitt løsnat skudd fra helikopteret, ei heller under øvelser. Helikopteret som mulig ildstøtteplattform er også omtalt i tiltakskortet til innsatsleder i Oslo politidistrikt (OPD).¹³

Ifølge operasjonsmanualen skal besetningen om bord bestå av pilot, systemoperatør og oppdragsleder, men dette kravet kan fravikes under enkelte typer oppdrag. Når helikopteret er tilgjen-

¹¹ Nokas 2004: en gang i Stavanger og ved pågripelsene på Finnskogen, ref. intervju med sjef helikoptertjenesten, 24. mai 2012.

¹² Egeevaluering fra helikoptertjenesten. Se også Oslo-politiets interne evalueringsrapport; Øvelse Oslo, gradert j.post 010.

¹³ Tiltakskort for akutte skarpe oppdrag, punkt 1.5, revidert 7. januar 2011. OPD. Oversendt kommisjonen, 22JK, j.post 229.

gelig, har politihelikopteret en reaksjonstid på 10 minutter om dagen og 15 minutter om kvelden/natten.¹⁴ Maksimal flytid er beregnet til å være rundt to timer.¹⁵

Maksimal transportkapasitet er fire personer, inkludert besetning.¹⁶

12.2 Etableringen av politiets helikoptertjeneste

Politihelikoptertjenesten ble først gjennomført som et prøveprosjekt i perioden 1997–1999. I 2000 ble Justisdepartementet bedt om å legge fram egen sak for Stortinget om politihelikopteret. Politiets behov for helikopterstøtte ble deretter framlagt i Stortingsmelding nr. 51 (2000–2001).

Justisdepartementet gikk da ikke inn for at politiet skulle etablere sin egen helikopterorganisasjon, men anbefalte å inngå en leieavtale med ett eller flere sivile selskaper, samt utrede muligheten for et bedre samarbeid mellom Forsvaret og politiet. Stortinget behandlet saken på grunnlag av justiskomiteens innstilling, men vedtok derimot å etablere en egen helikoptertjeneste for politiet innen 1. september 2003.¹⁷ Stortinget stilte flere krav til helikoptertjenesten: at helikopteret skulle være en nasjonal bistandsressurs med døgnskuttinuerlig tjeneste året rundt, at det måtte etableres et back-up-helikopter, at helikopteret skulle flys med politipiloter, og at det i framtiden skulle etableres en helikopterbase i Oslo.

Politidirektoratet fikk i oppdrag å etablere tjenesten. Det operative og administrative ansvaret for helikoptertjenesten ble overført Oslo politidistrikt 1. september 2003. I starten hadde helikopteret begrenset utrustning. Dagens politihelikopter med utrustning ble satt i drift i første halvår 2004.¹⁸

Det ble inngått kontrakt med et privat selskap om leie av et hovedhelikopter og et back-up-helikopter for perioden fram til 1. september 2006, noe som senere ble forlenget av Oslo politidistrikt fram til 1. september 2010. Med bakgrunn i Stor-

tingets føringer om på lengre sikt å gå over til eiet struktur, og for å redusere leieutgiftene for hovedhelikopteret, forpliktet man seg i kontrakten til å kjøpe ut hovedhelikopteret senest 1. september 2010.

Gradvis ble det etablert en egen helikopterkompetanse i politiet. Helikoptertjenesten ble lokalisert på Gardermoen og driftet i perioden med døgnskuttinuerlig tjeneste og opparbeidelse av seks besetninger, hver med én pilot og to operatører.

Helikoptertjenesten ble evaluert på oppdrag fra POD i 2006. På denne bakgrunn fremmet Justisdepartementet forslag til Stortinget om å endre på kravene til tjenesten. Kravene ble justert i revidert nasjonalbudsjett i 2007, og medførte en oppmyking og økt fleksibilitet.¹⁹ Departementet skrev til POD i 2007 at «beredskapsnivået og organisering skulle fastsettes i forhold til politioperative behov hensett til effektiv ressursstyring og prioritering med sikte på en best mulig polititjeneste samlet sett». Kravet om politipiloter bortfalt, og det ble besluttet at POD, i samråd med Oslo politiet, skulle fastsette beredskapskravene for helikoptertjenesten i forhold til politioperative behov.²⁰

Beredskapsnivået har derfor siden vært fastsatt av Oslo politidistrikt i samråd med POD i en løpende dialog knyttet til drift, materiell og bemanning.²¹

12.3 Helikoptertjenesten 2007–2011: vekst og forvitring

I begynnelsen ble helikoptertjenesten finansiert gjennom særskilte bevilgninger, for så å bli innlemmet i Oslo-politiets samlede bevilgning. Å drifte en helikoptertjeneste er kostbart og utgjorde en betydelig utgiftspost for politidistriktet. I denne perioden hadde helikopteret en tilgjengelighet på mellom 70 og 80 prosent.²²

Etter en gradvis oppbygging de første årene var tjenesten godt etablert i 2006. Den første svekelsen av politiets helikoptertjeneste kom i 2007/2008. Da fikk OPD pålegg av POD om å spare 5 millioner kroner på helikoptertjenesten. På møte

¹⁴ Reaksjonstid er ment å være tiden det tar fra oppdraget er mottatt og det sikkerhetsmessige er vurdert, og til helikopteret er i lufta, jf. St.meld. nr. 51 (2000–2001). Forklaring fra sjef spesialseksjonen og sjef helikoptertjenesten, 18. november 2011, Oslo-politiets egevaluering, 22JK, j.post 379.

¹⁵ Intervju av sjef spesialseksjonen og sjef helikoptertjenesten, 18. november 2011, Oslo-politiets egevaluering, 22JK, j.post 379.

¹⁶ Forklaring fra politipilot 29. mars 2012.

¹⁷ Innst. S. nr. 155 (2001–2002).

¹⁸ Lov om luftfart § 18.1.

¹⁹ St. prp. nr. 69 (2006–2007) og Innst. S. nr. 230 (2006–2007).

²⁰ Justisdepartementets brev 21. august 2007, gjengitt i Politidirektoratets brev til Oslo politidistrikt 1. juli 2009, 22JK, j.post 449.

²¹ PODs egevaluering av hendelsene 22/7 14. desember 2011.

²² Utredningsgruppen «Nytt politihelikopter», OPD, notat 6. juli 2011, 22JK, j.post 449.



Figur 12.2 Beredskapstroppen og Bell-helikopter.

Foto: Lars Magne Hovtun/Forsvarets Mediesenter

med Justisdepartementet i denne anledning var politimesteren tydelig på at dette ville få konsekvenser for politihelikopterberedskapen.²³

I samme tidsrom skjedde det samtidig en annen viktig endring i helikopterkapasiteten for politiet. Politiet og særlig Beredskapstroppen hadde, i tillegg til politihelikopteret, benyttet Forsvarets Bell 412-helikoptre som ledd i antiterrorberedskapen og som transportstøtte. Som følge av engasjementet i Afghanistan ble Forsvarets mulighet til å bistå politiet ved akutte behov gradvis redusert fra 2007.²⁴ Fra 2009 ble den markant redusert da helikoptre ble omprioritert til å delta der.

I et regjeringsnotat av 20. februar 2009 framkom det at en forlengelse av beredskapen i Afghanistan ville medføre en svekkelse av helikopterkapasiteten for viktige nasjonale oppgaver som terrorberedskap og støtte til politi og kystvakten, ved at Bell 412 ikke lenger understøttet en nasjonal kontraterrorberedskap. Det het i samme regjeringsnotat at regjeringen ville arbeide med sikte på å redusere de negative konsekvensene av en slik forlengelse.²⁵

I et brev fra JD til Forsvarsdepartementet (FD) i august 2009 forteller JD at de er blitt gjort oppmerksom på at helikoptrene blir tatt ut av den nasjonale kontraterrorberedskapen, og at politiet, og særlig Beredskapstroppen, ikke kan påregne den samme støtte til transport eller taktisk innsetning fra lufta.²⁶ De ber FD om å vurdere alternative løsninger. I sitt svar skriver FD at det dessverre ikke er noen annen tilgjengelig kapasitet til dette formålet. JD tok situasjonen til etterretning.²⁷

Svekkelsen i helikopterets rolle i terrorberedskapen i 2009 var signifikant. Den representerte en betydelig reduksjon i politiets evne til å få transport og annen bistand fra Forsvarets helikoptre. Regjeringen, men også POD og JD, var klar over denne svekkelsen. I samme tidsrom startet en forvitring av politiets egen helikoptertjeneste, på grunn av manglende bevilgninger. De to prosessene ble ikke sett i sammenheng.

²³ Forklaring fra politimesteren i Oslo, 9. mars 2012.

²⁴ Intervju med sjef for seksjon for beredskap og krisehåndtering, POD, 7. mars 2012.

²⁵ Regjeringsnotat august 2009, gradert j.post 130.

²⁶ Brev fra JD til FD. Endret beredskap for Forsvarets Bell 412-helikoptre. 4. august 2009, gradert j.post 037.

²⁷ Brev fra FD til JD 7. september 2009 og Brev fra JD til FD 3. november 2009, 22JK, j.post 449. I dette brevet forespør JD også om Sea King eller andre helikopterløsninger, og FD svarer i et brev 21. januar 2010 at også andre helikopterressurser vil kunne ha en meget begrenset mulighet til å yte bistand, gradert j.post 041. Det ble likevel foretatt noen endringer som skulle legge til rette for at Sea King-helikopteret lettere kunne bli mobilisert i treningssammenheng.

I 2007 hadde helikoptertjenesten 1333 flytmer, mens den i 2010 var redusert til 860 flytmer.²⁸

I september 2010 avviklet politiet avtalen med back-up-helikopteret. Dette ga mer nedetid. Bortfallet av back-up helikopteret ble alene anslått til å gi en nedetid på cirka 21,4 prosent.²⁹ Med bare ett helikopter igjen ble også politiets egen transportkapasitet vesentlig svekket.

Beslutningen om ikke å videreføre back-up-helikopteret ble truffet i møte mellom politimesteren i Oslo, Politidirektoratet og Justisdepartementet i januar 2010. Politimesteren redegjorde for kostnadsnivå og framtidige forventede kostnader forbundet med drift av helikoptertjenesten. Dette sett i sammenheng med hensynet til en best mulig polititjeneste samlet sett, gjorde at politimesterens anbefaling om ikke å videreføre back-up-helikopteret ble tatt til følge.³⁰

I 2010 økte kostnadene for helikopteret, og dette gikk utover driften. I 2010 var politiet kontraktsforpliktet til å kjøpe hovedhelikopteret. Det var i utgangspunktet forutsatt at JD skulle kjøpe helikopteret til en kostnad på om lag 30 millioner kroner. På politisjefmøtet høsten 2009 hadde justisministeren blitt spurt direkte om hvem som måtte bære kostnadene for utkjøp av helikopteret, uten at dette avstedkom noe klart svar.³¹ Men da Oslo politiet noe senere mottok tildelingsbrevet framkom det at Oslo-politiet selv måtte stå for kjøpet, ikke JD. Dette opplevde de var i strid med tidligere signaler, og politimesteren i Oslo måtte trekke tilbake allerede fordelte midler. Dette medførte prioriteringer og redusert beredskap for politidistriktet.³² I Oslo-politiets budsjett for 2010 påla ledelsen spesialseksjonen å nedprioritere helikoptertjenesten.³³ Seksjonen ble bedt om å kutte kostnadene vesentlig, samt å holde en flygerstilling ledig. Bemanningen per juni 2010 var da kommet ned til fire besetninger, og ikke seks,

som er nødvendig for å opprettholde beredskapen døgnet rundt.

I april 2010 ble politidistriktets øverste ledelse orientert om uttak av fellestjeneste for helikoptertjenesten, samt at uttaket var «for å kunne leve opp til innsparingskravene».³⁴ I mai 2010 utarbeidet helikoptertjenesten, med hjelp fra Beredskapstroppen, en risiko- og sårbarhetsanalyse med løsningsforslag på ulike nivå og som synliggjorde konsekvensene av tiltakene.³⁵ I risikoanalysen framgikk det som svært sannsynlig at politihelikopteret ikke ville være i stand til å møte beredskapskravene. Det ble anbefalt to kompenserende tiltak med antatt stor effekt, henholdsvis å ansette i ledige stillinger og sørge for overtidsmidler til å dekke fravær. Tiltakene ble ikke iverksatt.³⁶ Et annet kompenserende tiltak var å holde helikopteret på bakken i ferietiden og på helligdager i den hensikt å lage en forutsigbar ordning med en konsentrert nedetid som alle var kjent med.³⁷

Politidirektoratet var blitt holdt løpende orientert om den negative utviklingen knyttet til helikopterets beredskapsnivå. Justisministeren ble orientert om utviklingen og den reduserte tilgjengeligheten i en redegjørelse gitt av Oslo-politiet i juni 2010.³⁸ Det ble gitt uttrykk for uenighet, men Oslo politiet mottok ingen nye krav, pålegg eller økonomiske midler for å snu situasjonen. Det ble dermed avviklet fellestjeneste med stengt helikoptertjeneste for første gang i 2010.³⁹ I 2010 var helikopterets tilgjengelighet redusert til cirka 55 prosent.⁴⁰

I 2011 ble det innført ytterligere innstramminger i budsjettet og endret driftstillatelse.⁴¹ Det ble blant annet gitt føringer om at helikoptertjenesten ikke kunne operere med fullt mannskap hele året. Det ble iverksatt sparetiltak ved flere av de nasjonale bistandsressursene og utarbeidet en konsekvensanalyse og tiltaksplan. Konsekvensene av

²⁸ OPD, Notat, Nasjonale bistandsressurser. 12. august 2011, 22JK, j.post 449.

²⁹ Beslutning fra Politidirektoratet i brev til Oslo politidistrikt av 1. juli 2009, giengitt av Oslo politidistrikt i sitt svar til kommisjonen av 9. november 2011. Forklaring fra stabssjef ved Oslo politidistrikt, 6. mars 2012. Se også Utredningsgruppen «Nytt politihelikopter», Oslo-politiet, notat av 6. juli 2011, 22JK, j.post 449.

³⁰ PODs egevaluering av hendelsene 22/7 14. desember 2011.

³¹ Forklaring fra politimesteren i Oslo, 9. mars 2012.

³² Forklaring fra politimesteren i Oslo, 9. mars 2012. I samme tidsrom måtte Oslo politidistrikt foreta en omfattende IKT-investering.

³³ Notat av 12. mars 2010. Regulert budsjett 2010; fra visepolitimesteren til seksjonssjefene ved ordensavdelingen, 22JK, j.post 449.

³⁴ E-post fra sjef spesialseksjonen til visepolitimester av 24. april 2010, 22JK, j.post 449.

³⁵ Ifølge mandatet til helikoptertjenesten; risiko- og sårbarhetsanalyse av 9. mai 2010, se 22JK, j.post 449.

³⁶ Helikoptertjenesten; risiko- og sårbarhetsanalyse av 9. mai 2010.

³⁷ Intervju med sjefen for spesialseksjonen, 7. mars 2012.

³⁸ Videokonferansemøte 25. juni 2010 med justisminister Storberget, statssekretær Moland Pedersen, Kristiansen fra politiavdelingen, sjefinspektør Mjølhus fra POD og politiinspektør Dahl fra OPD.

³⁹ Momenter til svar til 22. juli-kommisjonen av 9. november 2011, 22JK, j.post 229.

⁴⁰ Utredningsgruppen «Nytt politihelikopter», Oslo-politiet, notat av 6. juli 2011, 22JK, j.post 449.

sparetiltakene ble presentert for politidistriktets øverste ledelse den 22. mars 2011.⁴²

Ett av tiltakene var redusert deltakelse fra Spesialenheten på øvelser, herunder den årlige samtreningsovelsen med Forsvaret (øvelse Gemini). POD var uenig i denne disposisjonen, og det kom til et kompromiss der Beredskapstroppen skulle delta, men ikke helikoptertjenesten. Et annet sparetiltak var å fortsette med å holde helikopteret på bakken i ferier og høytider, samt kutte vesentlig i bruken av overtid. Dette året var det imidlertid flom, og helikopteret som da sto på bakken fordi det var høytidsdag, ble beordret i luften av POD.⁴³

Justisdepartementet innkalte Oslo-politiet i mai 2011 til et møte.⁴⁴ På møtet ble JD orientert om reduksjon i operativitet og at politihelikopteret kom til å stå på bakken uten beredskap i fellesferien. Det samme budskapet var presentert på et forberedende møte mellom Oslo-politiet og POD dagen i forveien.⁴⁵

Situasjonen tatt i betraktning, så valgte politidistriktet også i 2011 å legge ned tjenesten i fellesferien. En konsentrert ferieavvikling ble ansett som bedre enn en avvikling der man over tid ville ha fått en situasjon med feriefravær, og dermed hindret operativitet. I vurderingen lå også at noe teknisk vedlikehold kunne utføres i ferietiden for å unngå ytterligere nedetid senere.

I perioden januar til mai 2011 hadde politihelikopteret en *nedetid* på over 60 prosent.⁴⁶ Resultatene var svært langt fra de opprinnelige kravene om en *oppetid* på 97,5 prosent.

Etter etablerings- og vekstfasen hadde tjenesten forvitret og blitt svekket, samtidig som kostnadene forble høye. Omstendighetene rundt politihelikopteret hadde medført at personellet i helikoptertjenesten og i Oslo-politiet var blitt usikre på hvordan JD ønsket at politiets helikoptertjeneste skulle utvikle seg. I samme tidsrom var For-

svarets kapasitet blitt omprioritert. I realiteten var Norge uten helikopterberedskap for politiet i store deler av tiden fra og med 2010, og særlig i forbindelse med ferier og helligdager.

12.4 Politihelikopteret 22/7

22/7 sto politihelikopteret på Gardermoen mens mannskapet avviklet fellesferie, i perioden 11. juli til 7. august. Det eksisterte ingen beredskapsordning for mannskapet i ferien. Tjenesten var feriestengt. Dette var OPD, POD og JD kjent med.⁴⁷ Det var heller ingen andre helikopterressurser som sto i beredskap for politiet.

Den 21. juli hadde en politipilot i ferietiden flydd helikopteret fra Råde, der det hadde vært lakkert, via Eggemoen over Utøya, til Gardermoen. Piloten var derfor kjent med at helikopteret var operativt, med unntak av at en antenne som måler avstanden fra helikopteret og ned til bakken, var umontert.⁴⁸

Nedgangen i helikopterets operativitet de siste årene hadde også tilsynelatende gitt utslag i det nylig reviderte beredskapsplanverket av 1. juli 2011, som i motsetning til 2007-utgaven ikke lenger anførte at politihelikopteret hadde døgnkontinuerlig beredskap.⁴⁹ Etter hva kommisjonen er kjent med, var det ingen andre oppdrag som krevde eller kunne ha utløst behov for helikopterbistand den aktuelle dagen.

Operasjonsleder eller andre ved ledelsen i Oslo tok ikke initiativ til å mobilisere helikopteret på et tidlig stadium 22/7. Det ble heller ikke tatt initiativ til å forsøke å raskt mobilisere Forsvarets helikoptre eller improvisere ved bruk av sivile helikoptre.

Oslo-politiet har tidligere brukt helikopter i en rekke aksjoner for å etablere oversikt og sikre observasjon. Helikopter er derfor brukt ved større statsbesøk, som Obamas besøk i Oslo.

Vi skal se senere at AMK-sentralen i Oslo som første nødetat tok initiativ for å mobilisere helikopter 16.31, ikke for å løse et akutt oppdrag, men for å etablere beredskap i tilfelle en eskalerende situasjon.

⁴¹ Intervju med sjef spesialseksjonen og sjef helikoptertjenesten, 18. november 2011 (Oslo-politiets evalueringsutvalg), 22JK, j.post 379. Den 1. januar 2011 fikk helikoptertjenesten egen driftstillatelse fra Luftfartstilsynet. Driften av politihelikopteret ble dermed regulert av den fastsatte operasjonsmanualen fra Luftfartstilsynet. Dette innebar at tjenesten må operere etter andre regler enn den sivile luftfarten har, og andre enn Forsvaret har, som følger NATO-bestemmelser.

⁴² Forslag til tiltak for budsjettinnsparing, Spesialseksjonen 2011, datert 22. mars 2011, 22JK, j.post 449.

⁴³ Forklaring fra sjefen for spesialseksjonen, 8. mars 2012, sjef helikoptertjenesten, 24. mai 2012.

⁴⁴ Forklaring fra sjef helikoptertjenesten, 24. mai 2012.

⁴⁵ Presentasjon «Helikoptertjenesten 2011», datert 31. mai 2011, 22JK, j.post 449.

⁴⁶ Se også operativitetsoversikt fra justisministerens redegjørelse i Stortinget 18. januar 2012 for hele 2011.

⁴⁷ Forklaring fra stabssjef ved OPD, 6. mars 2012.

⁴⁸ Vi har i intervju med politipilot ved helikoptertjenesten fått opplyst at det er tillatt å fly på dagtid uten disse antennene, men per definisjon er det ikke tillatt å fly uten antennene i mørket, selv om det skulle være uproblematisk å gjøre dette ettersom det finnes andre høydemålere på helikopteret, forklaring fra politipilot, 29. mars 2012.

⁴⁹ Politiets beredskapssystem (PBS I).

En av politipilotene som var på ferie og fulgte med på situasjonen på TV, sendte kl. 16.00 en SMS til sjefen for helikoptertjenesten hvor han meddelte at det hadde vært en alvorlig bombeeksplosjon i Oslo, at han var hjemme og kunne fly. Sjefen for helikoptertjenesten, som da befant seg på ferie i utlandet, sendte svar på SMS kl. 16.12 om at de ikke hadde fått noen beskjed om at helikopteret skulle mobiliseres.⁵⁰

I tidsrommet 16.30–17.20 rettet Beredskapstroppen to ganger spørsmål til staben i Oslo om hvorvidt de kunne bruke politihelikopteret.⁵¹ Begge gangene fikk de til svar at politihelikopteret ikke var tilgjengelig. En av stabsfunksjonene i Oslo (P3) trodde at helikopteret var mobilisert.⁵² Beredskapstroppen så for seg å benytte politihelikopteret hovedsakelig til observasjon og innhenting av etterretningsinformasjon: først i Oslo i forbindelse med eksplosjonen i regjeringskvartalet, deretter på Utøya da oppdraget der ble kjent.⁵³ Operasjonssentralen i Oslo var cirka kl. 17.43 kjent med at Forsvarets helikopter var varslet, noe også Nordre Buskerud politidistrikt fikk informasjon om.⁵⁴

Kl. 18.08 ringte sjefen for helikoptertjenesten fra sin ferie i utlandet til operasjonssentralen i Oslo for å høre om politihelikopteret skulle mobilisere. Han fikk beskjed om at dette ikke var nødvendig ettersom Forsvarets helikopter var på vei.⁵⁵ Han informerte senere de ansatte i helikoptertjenesten med en SMS kl. 19.06 om at de ikke var mobiliserte, og at Forsvaret bisto.

Leder for spesialseksjonen hadde møtt frivillig på Politihuset kl. 17.30. Da han ble klar over at politihelikopteret ikke var mobilisert, beordret han raskest mulig bemanning av politihelikopteret, til tross for ferien. Dette skjedde kl. 19.09. Helikopterpersonellet ble så varslet av en systemoperatør, og innen kl. 19.25 var komplett besetning innkalt.⁵⁶ Teknisk sjef reiste også til Gardermoen for å starte klargjøring. Før avgang ble det

brukt noe tid på å tilbakemontere antenner. Det var ingen andre tekniske feil som medførte tidstap før oppstart.⁵⁷ Helikopteret tok av fra Gardermoen kl. 21.06 og kl. 21.18 var helikopteret i luftrommet over Oslo.⁵⁸

Det første oppdraget var å bistå med å undersøke en mistenkelig gjenstand i spiret på Oslo domkirke, kl. 21.20.⁵⁹ Kl. 21.35 bisto de med videobilder under et gjengslagsmål på Jernbanetorget.⁶⁰ Kl. 21.43 frigjorde helikopteret seg for å spare drivstoff og landet på Filipstadkaia i Oslo kl. 21.45.⁶¹

Kl. 22.26 fikk politihelikopteret melding om å fly til Utøya for å bistå med termisk søk og klarening av eventuelt flere gjerningsmenn.⁶² Kl. 22.33 tok helikopteret av fra Filipstadkaia.⁶³ På grunn av lavt skydekke over Sollihøgda måtte de fly via Lier og Sylling.⁶⁴ Kl. 22.56 ble politihelikopteret anmodet om å lande på Storøya for å ta med seg en tjenesteperson fra Beredskapstroppen (1D).⁶⁵ Dette var samme skarpskytter som hadde vært i Forsvarets helikopter.

Politihelikopteret fløy deretter aktive søk over Utøya med hovedoppgave å søke etter mulige gjerningsmenn og overlevende.⁶⁶ 1D var bevæpnet med MP5 og pistol i tilfelle helikopteret skulle lande.⁶⁷ Han fungerte også som kommunikasjonsledd mellom politihelikopteret og aksjonsleder fra Beredskapstroppen på bakken. Han hadde ikke med seg skarpskyttervåpen.

Helikopteret landet på Sundvollen 23. juli kl. 00.10.⁶⁸ Kl. 01.42 tok helikopteret av for å gjennomføre et søk over vannet mellom Utøya og Storøya, fordi det var hørt rop om hjelp. Kl. 03.18 ble helikopteret beordret tilbake til Oslo for å stå i beredskap på Politihuset. Helikopteret landet

⁵⁰ Forklaring fra politipilot, 29. mars 2011 og analyse av teletrafikk 22/7.

⁵¹ E-post fra OPDs evalueringsutvalg til Sønderlandutvalget, 31. januar 2012 og Politidirektoratet, 22. juli 2011 *Evaluering av politiets innsats*, 2012.

⁵² Intervju med P3 – operasjon av 17. november 2011, bakgrunnsmateriale, Oslo-politiets egen evaluering, 22JK, j.post 379.

⁵³ Beredskapstroppens egevaluering av 21. oktober. 2011, 22JK, j.post 379.

⁵⁴ Lydlogg OPD kl. 17.43 (operasjonssentralen – C04).

⁵⁵ Lydlogg OPD kl. 18.08 (operasjonssentralen – sjef helikoptertjenesten).

⁵⁶ Egenrapport fra systemoperatør inntatt i rapport fra sjef helikoptertjenesten 6. oktober 2011.

⁵⁷ Forklaring fra politipilot 29. mars 2012.

⁵⁸ Daily Maintenance Record (DMR), Politiets helikoptertjeneste og Politiets evalueringsrapport, s. 69.

⁵⁹ PO-logg, oppdragsid. 23383786, tiltakslinje 10.

⁶⁰ Egenrapport fra helikopteransatt inntatt i rapport fra sjef helikoptertjenesten av 6. oktober 2011.

⁶¹ DMR, Politiets helikoptertjeneste.

⁶² PO-logg, tiltakslinje 124. Termisk søk = søk i mørket med nattkamera. Se også Egenrapport fra systemoperatør inntatt i rapport fra sjef helikoptertjenesten av 6. oktober 2011.

⁶³ DMR, Politiets helikoptertjeneste.

⁶⁴ OPDs egen evaluering, s. 77.

⁶⁵ PO-logg, tiltakslinje nr. 377/278.

⁶⁶ Aktive søk er beskrevet som lavt flygende søk, jf. forklaring fra sjef helikoptertjenesten av 24. mai 2012. Se for øvrig helikoptertjenestens svar til Oslo politidistrikts evalueringsutvalg 11. oktober 2011, punkt 2.5 l) s. 16 når det gjelder oppdraget, 22JK, j.post 379.

⁶⁷ Korrespondanse mellom sekretariatet og politipilot/systemoperatør 28. mai 2012.

⁶⁸ DMR, Politiets helikoptertjeneste.

utenfor Politihuset kl. 03.40, hvor det ble stående resten av natten.⁶⁹ Kl. 04.56 meldte helikoptertjenesten at de hadde problemer med å få besetning på dagtid 23. juli, og rettet spørsmål om hvorvidt det skulle beordres folk fra ferie. Kl. 05.18 besluttet stabssjefen beordring av personell på ferie for å besette politihelikopteret.⁷⁰ I de påfølgende dagene utførte helikopteret forskjellige oppdrag.⁷¹ Helikopteret var beordret til beredskap fram til kl. 16.00 mandag 25. juli.⁷²

12.5 Kommisjonens vurderinger

Politiet mener selv at politihelikopteret burde vært mobilisert på et tidligere tidspunkt, til tross for at hele helikoptertjenesten avvirket fellesferie, og uavhengig av Utøya.

Mange har stilt spørsmål ved hva et politihelikopter kunne ha bidratt med dersom det hadde vært tilgjengelig denne dagen. Det er mange usikkerheter knyttet til å spekulere på dette, men vi kan slå fast at tidligere har helikopter vært benyttet til å sikre tidlig observasjon og oversikt, gi en begrenset transportstøtte og potensielt også tjene som en plattform for ildstøtte, det vil si med skarpskytter om bord.

Kommisjonen mener det ikke er noen tvil om at politihelikopteret ville ha vært et meget relevant verktøy for politiet den 22/7, og at det ville ha vært naturlig å forsøke å mobilisere dette umiddelbart for observasjon og sikring.

12.6 Bruk av Forsvarets helikopter

Politiet kan anmode Forsvaret om bistand til blant annet helikoptertransport etter bistandsinstruksen.⁷³ De kan også bruke Forsvarets helikoptre som såkalt ildstøtteplattform. Dette kalles håndhevelsesbistand, og omfatter ettersøking og pågripelse av farlige personer for å avverge nærliggende fare for liv eller helse.⁷⁴ Denne typen bistand krever politisk klarering, og politimesteren må rette sin anmodning gjennom Politidirek-

toratet til Justisdepartementet, med gjenpart til vaktstjefen ved FOH.⁷⁵

Beredskapstroppen har et godt samarbeid med Forsvarets 720-skvadron på Rygge. Det trenes årlig på situasjoner i felles øvelser. Samtrentningen har til hensikt å benytte Forsvarets helikopter til taktisk innsetting på alle typer objekt i lys og i mørke. I tillegg trener Beredskapstroppen på å utføre skarpskyting fra helikopter. Beredskapstroppen har også benyttet Forsvarets helikoptre for innhenting av informasjon, forflytning og evakuering.⁷⁶

Opplæring og vedlikehold av kompetansen til helikopterbesetningene for å bruke helikopteret i taktiske oppdrag er tidkrevende. Ikke alle besetninger er til enhver tid godkjent for kontraterroroppdrag, og politiet er således avhengig av at rett personell er tilgjengelig når behovet melder seg. Tidligere hadde 720-skvadronen på Rygge to Bell-helikoptre stående med to timers beredskap, men siden beredskapen gradvis fra 2007 og mer grunnleggende fra 2009 ble redusert med hensyn til å bistå politiet ved akutte behov, hadde Beredskapstroppen i 2011 meldt inn behov for blant annet et helikopter som kan brukes som ildstøtteplattform. Dette hadde sin bakgrunn i at Forsvarets helikoptre ikke lenger ble opplevd som å ha samme forutsigbarhet, og at responstiden var blitt lengre.⁷⁷

22/7 hadde Forsvaret ingen beredskapskrav eller krav til responstid for å yte helikopterbistand til politiet. Mobilisering var avhengig av tilgjengelighet. Flere av mannskapet fra 720-skvadronen hadde ferie.

En drøy time etter eksplosjonen, kl. 16.36, startet Forsvaret på eget initiativ klargjøring av helikopter og personell på Rygge.⁷⁸ Kl. 16.50 tok Beredskapstroppen direkte kontakt med 720-skvadronen på Rygge.⁷⁹ Beredskapstroppen ba om å få tilbakemelding på hvilke luftstøttekapasiteter Forsvaret kunne stille, og hvor lang responstiden var.⁸⁰ Konkret dreide dette seg om innsetting av

⁶⁹ Oslo politidistrikts evalueringsrapport/egenrapport fra helikopteransatt, 22JK, j.post 379.

⁷⁰ PO-logg – stab 3, 22JK, j.post 188.

⁷¹ Forklaring fra politipilot 29. mars 2012.

⁷² PO-logg – stab 3, 22JK, j.post 188.

⁷³ Kgl.res. 28. februar 2003. Se også Innst. S. nr. 49 (2004–2005) til St.meld. nr. 39 (2003–2004) om samfunnsikkerhet og sivil-militært samarbeid og Forsvarsstabens evaluering av 22/7, 22JK, gradert j.post 017.

⁷⁴ Politiets beredskapssystem (PBS I).

⁷⁵ Politiets evalueringsrapport 22/7.

⁷⁶ Beredskapstroppens evalueringsrapport 21. oktober 2011, 22JK, j.post 379.

⁷⁷ Utredningsgruppen politihelikopter, rapport datert 20. mai 2012, 22JK, j.post 449.

⁷⁸ Nyansering av tidspunkter i forbindelse med hendelsene 22. juli, Forsvarsstabens brev 4. januar 2012, 22JK, j.post 349.

⁷⁹ Loggføring av denne henvendelsen ble foretatt i etterkant og er ikke tidspunkt for når de formelle anmodningene ble formidlet, jf. notat fra OPD 11. november 2011, ref. 110/TJS001, gradert j.post 019.

⁸⁰ FOH: svar på politiets anmodning om evaluering av eksterne samvirkeaktører 2. november 2011, 22JK, j.post 379.

spesialstyrkene og bruk av helikopter som ildstøtteplattform. Det ble meldt behov for en besetning som var trent og godkjent for antiterroroppdrag.⁸¹ Dette for å ligge i forkant av eventuelt flere angrep.⁸²

Forsvarets faste liaison var på plass i Politidirektoratet kl. 16.55. Før han var framme, mottok han en muntlig anmodning fra Politidirektoratet om å skaffe til veie helikoptertransport av justisministeren. Denne anmodningen ble gjentatt rett etter kl. 17.00, og liaisonen tok kontakt med Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) i tidsrommet 17.10–17.20. Henvendelsen ble etter hvert rettet fra FOH til Hovedredningssentralen og ble, som vi skal se, avslått. Gjennom sin kontakt med FOH fikk liaisonen vite at tre stk. Bell-helikoptre på Rygge var i ferd med å klargjøres, og at disse tidligst kunne være klare til avgang kl. 18.15.⁸³

Forsvaret innkalte på eget initiativ mannska- per til sine helikoptre på Rygge kl. 16.36, og til de var i lufta, gikk det to timer og 21 minutter. I til- legg kom flytid til Oslo/Utøya.

Rett før kl. 17.30 kom varslingene om skyt- ingen på Utøya.

Kl. 17.40 meldte Forsvarets liaison i Politidi- rektoratet til Beredskapstroppen at 720-skvadron- en ville være klar til å lette med første helikopter cirka kl. 18.15.⁸⁴

Beredskapstroppen var da på vei i bil og planla at deler av styrken kunne plukkes opp og fly siste del av transportetappen dersom helikopteret tok dem igjen.⁸⁵ Mulig landingsplass var da på Solli- høgda.⁸⁶

Kl. 17.40 ringte Nordre Buskerud politidistrikt (NBPD) til Oslo-politiet og informerte om at det var en «skyting pågår»-situasjon på Utøya der en person i politiuniform skjøt folk med automatvå- pen, samt anmodet om bistand fra Beredskaps- troppen. Operasjonslederen i Oslo opplyste at situasjonen på Utøya var kjent, og at staben i Oslo politidistrikt arbeidet med å skaffe helikopter fra Rygge for å frakte Beredskapstroppen til Hole.⁸⁷ Det er verd å merke seg at operasjonsleder ved

NBPD ba Oslo om helikopter selv om hun visste at dette hadde ferie.⁸⁸

Den operative staben i Oslo politidistrikt dis- kuterte ikke behovet eller muligheten for helikop- terbistand fra Forsvaret før meldingen om Utøya kom. Det ble tilsynelatende aldri vurdert å raskt mobilisere helikopter for å sikre luftrommet over Oslo og bygge beredskap i tilfelle nye anslag. Det ble riktignok lagt til grunn av stabsledelsen at det var uformell kontakt mellom Oslo-politiet via Beredskapstroppen og Forsvaret, med tanke på transportstøtte.⁸⁹

Operasjonsentralen i Oslo var kl. 17.43 kjent med at Forsvarets helikopter var varslet, noe også Nordre Buskerud fikk informasjon om.⁹⁰ Enkelte personer som oppholdt seg på Utøya mens skyt- ingen pågikk, og enkelte pårørende som ringte poli- tiets nødtelefon, fikk tilbakemelding fra politiet om at helikopterhjelp var nærstående.⁹¹ Kl. 17.47 meldte operasjonsleder i Nordre Buskerud politi- distrikt til P 30, som var på vei mot Utøya kai land- siden, at Oslo politidistrikt var varslet, og at det etter hvert ville komme helikopter, samt at det var mulig at Beredskapstroppen ville være med i heli- kopteret.⁹² I tidsrommet 17.42–18.00 opplyste også Oslo politidistrikt flere som ringte om skyt- ingen på Utøya, at Beredskapstroppen og helikopter var mobilisert, og etter hvert ble det også sagt at «heli er på vei». Det var ikke saklig grunnlag for å gi denne informasjonen.

Kl. 18.16 loggførte vaktstjef FOH at tre Bell-412 fra 720-skvadronen ble «scramblet» fra Rygge med oppdrag om å plukke opp Beredskapstrop- pen.⁹³

Beredskapstroppen var da allerede kommet fram til Storøya med biltransport. Kl. 18.20 klar- gjorde Beredskapstroppen landingsplass ved golf- banen på Storøya.⁹⁴ Kl. 18.45 rapporterte staben i Oslo til POD at Beredskapstroppen ønsket å bruke helikopter til Utøya.⁹⁵ Kl. 18.57 tok første Bell-heli- kopter av fra Rygge, og de neste henholdsvis kl. 19.18 og kl. 19.37. Det første Bell-helikopteret landet på Storøya kl. 19.30 og det neste kl. 19.45.

⁸¹ Besetning med AT-utsjekk for innsetting av fastrope og ild- støtteplattform; Beredskapstroppens tidslinje mottatt av kommisjonen 16. mars 2012, 22JK, j.post 484.

⁸² Beredskapstroppens evalueringsrapport til Oslo politidistrikt 21. oktober 2011, 22JK, j.post 379.

⁸³ Forklaring fra Forsvarets liaison 8. mars 2012.

⁸⁴ Oslo politidistrikts evalueringsrapport.

⁸⁵ Beredskapstroppens evalueringsrapport 21. oktober 2011, 22JK, j.post 379.

⁸⁶ Forklaring fra tjenestemann nr. 24 29. november 2011.

⁸⁷ Nordre Buskerud politidistrikts evalueringsrapport.

⁸⁸ Forklaring fra operasjonsleder NBPD 15. november 2011.

⁸⁹ Forklaring fra assisterende stabssjef 6. mars 2011.

⁹⁰ Lydlogg kl. 17.43 (operasjonssentralen – C04).

⁹¹ Operasjonsleder ga P 30 informasjon om at helikopter var på vei, kl. 17.47. Nordre Buskeruds evalueringsrapport.

⁹² Nordre Buskeruds evalueringsrapport.

⁹³ FOH: svar på politiets anmodning om evaluering av eksterne samvirkeaktører 2. november. 2011, 22JK, j.post 379.

⁹⁴ PO-logg, oppdragsid. 23382907, tiltakslinje 6 / Politiets eva- lueringsrapport.

⁹⁵ Situasjonsrapport sendt POD kl. 18.45, punkt 3 ressurser.



Figur 12.3 Militært helikopter over øya i søk.

Foto: Håvard Bjelland/Bergens Tidende

Forsvarets helikopter ble aldri mobilisert i tide for å være relevant i forhold til tidlig sikring av Oslo eller som ledd i generell beredskapsheving. Det ble heller aldri relevant for transport for Beredskapstroppen til øya i akuttfasen. Bistandsanmodningen om helikopterstøtte fra 720-skvadronen ble mottatt muntlig av Forsvaret kl. 18.14 og innvilget muntlig kl. 19.22. Den skriftlige anmodningen ble mottatt kl. 19.26 og innvilget skriftlig kl. 20.06. Denne anmodningen fungerte først og fremst for å formalisere behovet.⁹⁶

Politiet hadde en oppfatning om at helikopterbistand fra Forsvaret skulle komme tidligere. En mulig kilde til misforståelsen om tid er forskjellen det er mellom «antatt klare / tidligst klare kl. 18.15» og «klare kl. 18.15». Tiltakene som ble foretatt, viser at politiets situasjonsforståelse var at Forsvaret kunne stille helikoptre fra kl. 18.15. Dersom Beredskapstroppen hadde hatt tilgang på Forsvarets Bell-helikopter på et tidligere tidspunkt, så har vi fått opplyst at de ville ha ønsket at helikopteret skulle lande på Utøya.⁹⁷

⁹⁶ Forklaring fra Forsvarets liaison i Politidirektoratet, 8. mars 2012.

Forsvarets helikopter fikk en rolle i søk og sikring. Før Utøya var gjennom søkt av politimannskaper, ble det foretatt et grovsøk med helikopterstøtte bemannet med skarpskytter.⁹⁸ Helikopteret ble i denne fasen bemannet med en skarpskytter fra Beredskapstroppen.

Forsvaret mobiliserte også ytterligere ressurser. I tidsrommet kl. 17.30–19.00 avklarte Forsvaret at Luftving 139 på Bardufoss kunne klargjøre tre Bell 412-helikoptre og to Lynx-helikoptre og fly disse til Oslo neste morgen.⁹⁹ Staben i Oslo anmodet om disse ressursene som en forsterkning kl. 22.40. Denne ble videreformidlet av Politidirektoratet og innvilget av Forsvaret kl. 23.56.¹⁰⁰ Helikoptrene tok av fra Bardufoss den 23. juli kl. 06.34 og fløy til Rygge, der de landet kl. 17.15 og ble satt i 30 minutters beredskap.¹⁰¹ De ble ikke benyttet, men det at

⁹⁷ Forklaring fra sjef Beredskapstroppen 5. mars 2012 og Nordre Buskeruds evalueringsrapport.

⁹⁸ Politiets egevaluering, 2012 og forklaring fra tjenestemann 24, 20. november 2011.

⁹⁹ FOH: svar på politiets anmodning om evaluering av eksterne samvirkeaktører 2. november 2011, 22JK, j.post 379.

¹⁰⁰ Politiets evalueringsrapport, 2012.

forflyttingen ikke ble avbrutt, er en indikasjon på at situasjonen fortsatt ble ansett som uavklart.

Den 23. juli kl. 02.22 besluttet staben i Oslo at Beredskapstroppen og tjenestepersonell fra bombegruppen skulle flys til Vålstua gård på Åsta, som Breivik hadde benyttet med helikopter fra Forsvaret. Disse ankom kl. 04.42.¹⁰² Forsvarets helikopterbistand til politiet ble avsluttet 1. august 2011.¹⁰³

Politiets evaluering sier at «Etter utvalgets vurdering ville ikke Forsvarets helikoptre vært tilgjengelige for Beredskapstroppen selv om man hadde anmodet om bistand umiddelbart etter bombeeksplosjonene i Oslo».¹⁰⁴

Kommisjonen mener at en tidligere mobilisering av ressursene kunne vært avgjørende for raskt å gi bedre oversikt over situasjonen og muligens også i bekjempelse av trusselen på Utøya. Mobilisering og styring av helikopterressursene fra politiets side var mangelfull.

12.7 Hovedredningssentralen og redningshelikoptrene

En sentral ressurs i den norske beredskapen er redningstjenesten og redningshelikoptrene.

Norsk redningstjeneste utøves gjennom et samvirke mellom offentlige etater, frivillige hjelpeorganisasjoner og private selskaper som har egne ressurser for hjelpetjenesteformål.

Forsvaret har ansvaret for operasjon, vedlikehold og logistikk med hensyn til helikopterflåten som bistår redningssentralen. Flåten består av til sammen tolv Westland Sea King-helikoptre. Det er etablert seks baser spredt rundt i landet. Helikopter og besetning på beredskap er operativt underlagt Hovedredningssentralen (HRS), som koordinerer og administrerer oppdrag. HRS har også taktisk styring og koordinering av redningshelikopterressursene på beredskap. Redningshelikoptrene har døgnkontinuerlig tilstedevakt, og gjennomsnittlig reaksjonstid er på omkring 15 minutter.¹⁰⁵

Den 22/7 var det som vanlig to personer på vakt ved Hovedredningssentralen på Sola. De ble

¹⁰¹ FOH: svar på politiets anmodning om evaluering av eksterne samvirkeaktører av 2. november 2011, 22JK, j.post 379.

¹⁰² Oslo-politiets evalueringsrapport, 2012.

¹⁰³ E-post fra Forsvarets liaison av 30. juli 2011 til POD, gradert j.post 017.

¹⁰⁴ Politiets egnevaluering, 2012.

¹⁰⁵ Det kongelige justis- og politidepartement (2010–2011). Prop. 146S. Anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. i perioden 2013–2020, s. 10. Det er to hovedredningssentraler i Norge. 22/7 var det HRS Sør i Sola som var mest engasjert.

klar over bombeeksplosjonen i regjeringskvartalet via mediene.

12.8 Redningshelikoptrene 22/7

Den første henvendelsen HRS mottok, kom direkte fra Forsvarets operative hovedkvarter kl. 15.47. Det var en forespørsel om hvorvidt de kunne bistå med helikopter lokalisert på Ørlandet i Trøndelag, som transportressurs for å frakte Forsvarets bombegruppe til Oslo.¹⁰⁶ I løpet av kort tid ble ønsket etterkommet, og et helikopter ble frigitt og startet klargjøring kl. 16.03. Etter litt uklarhet om oppdraget reiste Saver 40, et Sea King-helikopter, mot Oslo, og bombegruppen ankom til Oslo kl. 18.52. Denne typen henvendelse er svært uvanlig, men på grunn av den ekstraordinære situasjonen ble beredskapsmaskinen på Ørland avgitt av HRS til denne transporten.¹⁰⁷

Den første henvendelsen fra AMK-sentralen i Oslo kom til HRS på Sola kl. 16.31. I denne meldingen ba alarmsentralen i Oslo om å få helikopterstøtte slik at de kunne ha beredskap og kapasitet for å kunne frakte pasienter ut av Oslo til andre sykehus dersom pågangen ble stor. De ba om å få helikopter både fra basen på Rygge og fra Stavanger. Av beredskapshensyn valgte HRS å avgi helikopteret på Rygge til oppdraget, i tillegg til helikopteret som allerede var avgitt fra Ørlandet. Helikopteret i Stavanger forble i beredskap der. Oppmøtested ble avtalt å være Voldsløkka i Oslo.

Kl. 16.46 melder helikopteret på Rygge at de er klar til å ta av, og at de forventer å være på det angitte landingsstedet kl. 17.05. Kl. 17.10 melder helikopteret, Saver 60, at det har landet, og at lege og redningsmann allerede er hentet av ambulanser for å bistå akuttmottaket i Oslo. På vei til Voldsløkka hadde de flydd over sentrum og sett de betydelige skadene i regjeringskvartalet.

HRS forsøkte, men lyktes ikke å komme i kontakt med noen fra Justisdepartementet i denne første fasen.

Kl. 17.20 kontaktet Forsvarets operative hovedkommando igjen HRS. Denne gangen gjaldt det en forespørsel om hvorvidt det Sea King-helikopteret Forsvaret visste sto på Voldsløkka, kunne benyttes til å hente justisministeren i

¹⁰⁶ Se oversendelse med logger og aksjonsrapporter fra HRS til 22. juli-kommisjonen. Innhentning av informasjon – dokumentasjon fra Hovedredningssentralen Sør-Norge. 27. oktober 2011, 22JK, j.post 154 og 169.

¹⁰⁷ Brev fra HRS til POD 9. januar 2012. Evaluering av politiets innsats ifm. 22. juli 2011: Varsling av redningsledelse og HRS Sør-Norge, 2011/02147 – 28?331, 22JK, j.post 379.



Figur 12.4 Sea King som står på Voldsløkka.

Foto: NRK

Engerdal i Østerdalen. HRS opplyste at helikopteret var avgitt til helseoppdrag i Oslo, og av slo derfor henvendelsen.

Helikopteret fra Rygge, Saver 60, ble stående i ro på Voldsløkka i tiden fra kl. 17.10 til kl. 18.27. Imens ble maskinen klargjort for eventuell bæretransport slik oppdraget anga.

Kl. 18.04 fikk HRS varsel fra AMK Oslo om skytingen på Utøya. Omfanget ble beskrevet som voldsomt, med inntil 50 skutte med automatvåpen. Det ble opplyst at øya ikke var sikret. AMK Oslo friga i samtalen helikopterressurser for dette oppdraget dersom de kunne benyttes til Utøya. HRS ga Saver 60 beskjed om snarest mulig å tilkalle lege og redningsmann og posisjonere seg i retning Utøya, men understreket at de ikke skulle fly til øya direkte.

I dette tidsrommet mobiliserte HRS ekstra mannskap ved sentralen for å håndtere det de ventet ville bli mange henvendelser.

Saver 40, som var på vei fra Ørland, meldte seg også underveis med sin transport av bombegruppen. Av HRS fikk de en kort statusoppdatering om hendelsen på Utøya. Piloten opplyste i samtalen at de «passerer Utøya om et par minutter», men det ble aldri diskutert å endre oppdraget som var

knyttet til å flytte bombegruppen til Oslo. Det ble avtalt at helikopteret skulle melde seg når oppdraget var avsluttet.¹⁰⁸

Kl. 18.28 fikk HRS for første gang kontakt med de politidistriktene som var involvert i hendelsen.¹⁰⁹ Operasjonslederen ved Nordre Buskerud varslet om skytingen på Utøya og forhørte seg om tilgjengelighet på helikopter. Det ble opplyst at skadeomfanget var uvisst. HRS opplyste i samtalen at et Sea King var på vei til Sollihøgda, og at ytterligere et helikopter ville dra dit når de var ferdige med sitt oppdrag i Oslo, samt at de ville samordne seg med luftambulansene. Politiet varslet også HRS om at de hadde behov for båter.

Sea King-helikopteret fra Voldsløkka landet på golfbanen nær Sylling, sør i Holsfjord, kl. 18.37, der de ble stående for å avvente melding fra lokal AMK. Fra kl. 19.23 var de involvert i søk ved øya, men holdt bevisst en viss avstand (en nautisk mil). Det ble ikke iverksatt redningsaktivitet fra helikop-

¹⁰⁸ Samtalen kl. 18.21.51. Saver 40 var da ved Hamar. HRS Lydlogg. 22JK, j.post 379.

¹⁰⁹ HRS tar på eget initiativ kontakt med Stavanger politidistrikt for å informere dem om hendelsene, men det framgår ikke her at de har noen egen oppdatert informasjon.



Figur 12.5 Et ambulanshelikopter ved Elstangen.

Luftambulansen omtales i kapittel 9.

Kilde: Martin Lundsvoll/Romerikes Blad

teret. De vurderte at det allerede var mange båter i området som lastet opp svømmende, og besetningen fryktet at sjø ville bli pisket opp og vanskeliggjøre dette arbeidet dersom helikopterredning ble iverksatt. Etter en stund deltok Sea King som beredskapsressurs og i ytterligere søk. Sea King-helikoptrene med sin store kapasitet ble holdt tilbake for å avvente eventuell ankomst av store pasientgrupper med transportbehov. Det skjedde aldri.

HRS tok kontakt med Avinor og fikk etablert restriksjoner på luftrommet i området over Utøya kl. 18.53. Sent på kvelden var det hektisk helikopteraktivitet i området rundt Utøya med seks luftambulanser, to Sea King, tre Bell-helikoptre og politihelikopteret.

Kl. 19.46 reiste det første ambulanshelikopteret med skadde mot sykehusene i Oslo etter at disse var brakt om bord ved Elstangen.

I de første timene etter bombehandelsen var det ingen kontakt mellom noen deler av politiet og HRS. I politiets rundskriv om nasjonal varsling heter det at HRS bør varsles ved hendelser der man antar at de kan bli involvert.¹¹⁰ HRS har i et brev til politiet etter 22/7 uttrykt at selv om det

var en terrorhandling, og således politiets ansvar å håndtere, så hadde aksjonen så mange og klare elementer av redningstjeneste ved seg at HRS burde vært varslet.¹¹¹

Flere har stilt spørsmål ved om politiet kunne ha benyttet Sea King-helikopteret til transport av Beredskapstroppen eller som en eventuell ildstøtteplattform. Helikopteret var tilgjengelig fra kl. 17.10 på Voldsløkka, men var da disponert til et oppdrag for AMK Oslo. Helikopteret er stort og tungt og var ikke denne dagen klargjort for taktiske oppdrag, men i ferd med å bli klargjort for båretransport. For at politiet skulle kunne ha overtatt dette helikopteret, ville prosedyren først vært at HRS måtte tatt stilling til om helikopteret kunne blitt omdisponert. Dette ville trolig kunne ha skjedd raskt, men ville innebåret at helikopteret i så fall ville blitt avgitt til Forsvaret. HRS kan ikke instruere deltakelse i et politioppdrag. Det ville i

¹¹⁰ POD. Rundskriv om nasjonal varsling 2010/003, 22JK, j.post 299.

¹¹¹ Brev 9. januar 2012 fra HRS Sør-Norge til utvalget, 22JK, j.post 379.

så fall ha vært opp til Forsvaret å ta stilling til en bistandsanmodning fra politiet, og deretter måtte fartøysjefen ha tatt stilling til oppdraget. Besetningen denne dagen var ikke utsjekket for antiterror oppdrag.¹¹² Det er mest nærliggende å anta at Sea King denne dagen primært kunne ha vært benyttet som transport for deler av Beredskapstroppen. Det er grunn til å tro at opplasting på helikopteret for et eventuelt oppdrag ville ha vært på Voldsløkka på grunn av usikkerhet omkring situasjonen i regjeringskvartalet. Dersom prosessen hadde blitt iverksatt kl. 17.30, er det rimelig å anta at det ville ha gått noe tid før formalia var avklart, og før deler av Delta kunne forflyttet seg til Voldsløkka. I tillegg kommer eventuell klargjøring av maskinen. Når det gjelder ren flytid, vet vi at Sea King denne dagen tok av kl. 18.27 og landet i området nært Sylling cirka ti minutter etter. Det er derfor grunn til å anta at ren helikoptertransport basert på Sea King til landsiden ved for eksempel Storøya ikke ville vært vesentlig raskere for Delta til landsiden ved Utøya enn den transporten som ble valgt med bil.

Sea King er et stort saktegående helikopter og ansees å ha noen taktiske begrensninger ved for eksempel direkte innsats av personell med tau, selv om helikoptrene historisk er mye brukt til dette. Vi har også fått opplyst at skarpskyttere har vært benyttet i denne typen helikopter en rekke ganger. Ingen av aktørene denne dagen tok stilling til eventuell bruk av helikopteret i slike oppdrag.

Et team fra Beredskapstroppen var på dette tidspunktet i dialog med FSK på Rygge. Lastekapasiteten til et Sea King-helikopter ble vurdert som god med mulighet til å flytte egne mannskap i tilfelle det skulle oppstå flere hendelser.¹¹³

Anmodningen om å få frigitt et helikopter ble senere avvist av HRS, med begrunnelse i at de ikke skal delta i antiterroroppdrag av denne typen. Avgjørelsen ble påklaget til Justis- og politidepartementet, som fastholdt beslutningen.

Justis- og beredskapsdepartementet har i ettertid i et skriv forsøkt å skape klarhet i retningslinjene for bruk av redningshelikopteret, ved å slå fast at ved «akutte situasjoner med stor fare for liv og helse (som for eksempel Utøya), skal politiet ved anmodning til HRS umiddelbart få transportstøtte av redningshelikoptrene såfremt dette er praktisk mulig».¹¹⁴ I dette skrivet kan det virke som departementet gir prioritet til politioppdrag.

Det er verd å merke seg at i mange situasjoner vil det være både redningsoppdrag, luftambulans og samtidig et eventuelt behov for transportstøtte til politiet. Det er derfor en samtidighetskonflikt, og man må prioritere en knapp ressurs mellom disse ulike behovene. Inntil nå har prioriteringen for dette vært henholdsvis redning, liv og helse, og sist politi. Kommisjonen er derfor noe usikker på om den foreslåtte endringen faktisk vil gi en reell økt transportkapasitet for politiet i en krisesituasjon, siden ressursene trolig vil være belagt og det vil være en vanskelig prioritering å frigi en slik ressurs. Det er derfor neppe en reell beredskapsøkning å planlegge bruk av en ressurs som trolig allerede vil være benyttet i den samlede samfunnsmessige innsatsen i en tilsvarende hendelse.

12.9 Sivile helikoptre i lufta

Oslo politidistrikt har i sine beredskapsplaner ikke planlagt bruk av sivile helikopterressurser.¹¹⁵ Det eksisterte heller ingen samarbeidsavtaler med andre helikoptertjenester under den planlagte ferien for politihelikopteret.¹¹⁶

Det ble ikke gjort noen forsøk på å rekvirere sivil helikopterbistand fra politiets side 22/7.

Rekvisisjon av materiell og utstyr, herunder helikopter, omfattes av «generalfullmakten» i politiloven § 7. Politiet har tidligere benyttet seg av denne, blant annet i forbindelse rekvirering av sivil helikopterbistand i forbindelse med Nokarandet i 2004. Den gangen benyttet politiet sivilt helikopter i jakten på gjerningsmenn.¹¹⁷

Ifølge politiets beredskapssystem (PBSI) samarbeider politiet med en rekke frivillige organisasjoner, herunder NAKs Flytjeneste, som kan bistå politiet blant annet med søk etter antatt omkomne ved elektronisk overføring av situasjonsbilder fra flyet. DSB leier også i sommerhalvåret inn ett helikopter for beredskap ved eventuelt slokking av skogbrann.¹¹⁸ Dette helikopteret ble ikke vurdert som alternativ i den hektiske perioden 22/7.

¹¹² E-post fra HRS til kommisjonen 23. mai 2012, 22JK, j.post 379.

¹¹³ Evalueringsrapport fra Beredskapstroppen av 21. oktober 2011, 22JK, j.post 379.

¹¹⁴ Brev fra JD til HRS, POD og FOH. Bruk av redningshelikopter til transportstøtte til politiet. 16. januar 2012, 22JK, j.post 449.

¹¹⁵ Oslo-politiets evalueringsrapport, 2012.

¹¹⁶ Forklaring fra sjefen for spesialseksjonen, 7. mars 2012.

¹¹⁷ Ransalarmen ble loggført kl. 08.04, og politiet varslet Nor Copter (privat) cirka 40 minutter senere. Ingen klokkeslett ble loggført for varsling av helikopteret, men P3 mente det var varslet cirka 40 minutter etter ranstidspunktet, Rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Politidirektoratet av 18. juni 2004; Vurdering av polititiltak etter ranet av Norsk Kontant-service AS i Stavanger 5. april 2004.

¹¹⁸ Politiets beredskapssystem (PBSI).

Andre sivile helikoptre var også tilgjengelige.

NRK rekvirerte tidlig et privat helikopter for å filme regjeringskvartalet og bybildet. Mens helikoptret var oppe, kom det meldinger om skyting på Utøya, og helikoptret ble sendt dit for å ta oversiktsbilder over Utøya. Ingen av de involverte kjente da til omfanget av tragedien. Basert på NRKs video har kommisjonen tidsfestet når helikoptret ankommer Utøya-området.¹¹⁹ Den første verifiserbare visuelle kontakten med Utøya på filmen er kl. 18.26.19. Avstanden er da under en kilometer. Det kan ikke utelukkes at lyden av helikoptret kunne vært hørt noe tidligere. Et drøyt halvt minutt etter det første bildet av øya kan man på filmen skimte at den første politipatruljen ankommer til øya. Helikoptret kommer derfor området cirka 10 minutter etter drapene ved pumpehuset. Breivik befant seg på dette tidspunkt ved sørspissen. NRK har opplyst at helikoptret i hele perioden hadde som formål å skape oversiktsbilder og aldri fløy lavere enn 200 meter.¹²⁰ Det var ingen flyrestriksjoner innført på denne tiden.¹²¹

Litt senere etter pågripelsen var også Dagbladet i lufta med et innleid helikopter.

12.10 Avslutning

Helikopter er en viktig ressurs i politiaksjoner og i redningsarbeid. Dette var en av årsakene til at politihelikoptertjenesten ble etablert. Etter at denne kapasiteten ble etablert og vokste fram, har den de senere år gradvis blitt svekket. Tilbudet er forvitret, og tilgjengeligheten er redusert. Det er også etablert organiasjonsmessige spenninger og uklarhet om hvilken rolle og tilgjengelighet politiets helikopter skal ha. Kommisjonen mener dette er uheldig.

I samme tidsrom som politiets helikopter ble mindre tilgjengelig, har politiets anledning til å få sine helikopterbehov dekket av Forsvaret blitt redusert. Etter 2009 har ikke Forsvarets helikop-

tre kunnet inngå i politiets kontraterrorarbeid med den samme grad av responstid eller tilgjengelighet. Svekkelsen av helikopterberedskapen i begge de to enhetene skjedde i samme tidsrom, uten at det ble etablert tilfredsstillende kompensere tiltak. Den tredje ressursen, redningshelikoptrene, er allerede langt på vei allokert til redningsarbeid, og vil i realiteten ofte ikke utgjøre en ressurs for politiet.

Dagens Sea King-flåte er gammel og begrenset. Det er et paradoks at man i et land med betydelig samlet helikopterkapasitet ikke har evnet å etablere løsninger for forutsigbar transportstøtte. Den stående gripbare beredskapen var derfor begrenset 22/7.

Å mobilisere helikopter kan være en prioritert oppgave i en større krise eller terrorhendelse. 22/7 tok det lang tid før politiet tok initiativ til å improvisere fram helikopter: ved å varsle og mobilisere Forsvaret, å undersøke om et feriestengt politihelikopter likevel kunne mobiliseres, eller å undersøke mulig bruk av andre alternativer. Dette gjorde at helikopter ikke var tilgjengelig for observasjon, transport eller taktisk innsats i akuttfasen.

Beredskapstroppens raske forflytning med bil gjør at spørsmålet om hvorvidt transport til landsiden ved Utøya med helikopter ville ha vært tidsbesparende, er mindre aktuelt. Derimot er det utvilsomt at helikopter over Oslo ville vært en meget relevant ressurs for å etablere oversikt og etterretning. Det samme gjelder for politiaksjonen på Utøya. Endelig kan det ikke utelukkes om helikopter kunne vært benyttet for direkte innsats på øya. Dersom hendelsen hadde skjedd lenger fra Oslo-området med lengre kjørevei, ville helikoptertilgangen vært enda mer utslagsgivende.

Gjennomgangen har også vist at politiet ga misvisende opplysninger til innringere og publikum om helikopterets rolle i aksjonen, ved å antyde at helikopter var mobilisert og underveis.

Etter 22/7 har det skjedd flere endringer på helikoptersiden.

- Politiet har etablert en avtale med Forsvaret om 24/7-beredskap på to Bell-helikoptre fra 720-skvadronen på Rygge. Beredskapen er begrenset til transportstøtte ettersom det vil være situasjonsavhengig om besetningen er godkjent for antiterroroppdrag og bruk av helikoptret som ildstøtteplattform.¹²²
- Beredskapskravene for politihelikoptret er blitt mer i tråd med Stortingets opprinnelige føringer. Det er innført 15 minutters respons-

¹¹⁹ Kommisjonens analyse. Tidsfestingen er gjort ved å etablere en tidslinje basert på andre allerede verifiserte hendelser som vi ser framgår i filmen. Denne tidsangivelsen stemmer overens med NRKs egen og med observasjoner vi er gjort kjent med. Videoen inneholder ikke selv tidsangivelser.

¹²⁰ Referat fra Kringkastingsrådets møte 1. september 2011. www.nrk.no/contentfile/file/1.7879982!krad2011sept.doc (lesedato 19. juni 2012).

¹²¹ NRK har gått gjennom opptakene, bilde for bilde, fra helikoptret i minuttene de fløy over Utøya før Beredskapstroppen var på plass. Ifølge NRK viser ingen bilder fra opptakene at ofre kom fram fra gjemmestedene i det arealet bildene dekker. <http://www.aftenposten.no/kultur/article4215205.ece> (lesedato 19. juni 2012).

¹²² Forklaring fra sjefen for seksjon for beredskap og krisehåndtering, POD 7. mars 2012.

- tid, og den døgnkontinuerlige beredskapen, som ble fjernet i ny utgave av PBS I den 1. juli 2011, er nå gjeninnført i PBS II.
- Politiet har forsterket helikoptertjenesten med et innleid helikopter fra England, som ble operativt den 1. juni 2012. Dette tiltaket er en midlertidig løsning, noe som også er tatt hensyn til i leiekontrakten. Det arbeides med å anskaffe nye helikoptre, men ingenting er besluttet.
 - Dagens politihelikopter har etter 22/7 fått montert nødnett.
 - Det er utarbeidet et rundskriv om bruk av redningshelikoptre, men dette er, etter det vi har fått opplyst, ikke helt klargjørende, og kommisjonen er usikker på om dette gir en reell beredskapsøking.

Kapittel 13

Nødnett

Terrorangrepene i Oslo og på Utøya satte norske rednings- og beredskapsressurser på en utfordrende prøve, inklusive Nødnett, nødetatens nye digitalsamband. Mange av sambandsproblemene man hadde denne dagen, oppsto i møtet mellom ulike sambandsløsninger. Det er besluttet en full utrulling av det nye Nødnett i hele landet innen 2015, og det er derfor nyttig å kort gjøre rede for noen av erfaringene med dette.

Nødnettet fungerte som forventet under hele innsatsperioden.¹ I Oslo sentrum var nesten 1000 Nødnett-radioer i bruk, og ved Sollihøgda ble det registrert i underkant av 300 radioer. Samtaletrafikken ble mer enn tredoblet umiddelbart etter eksplosjonen i regjeringskvartalet og holdt seg høy ut dagen.

Det ble ikke meldt om vesentlige feil verken i nettet eller nødmeldesentralenes Nødnett-utstyr, og driftsstatistikken viser at det var lite kødannelse i nettet sett i forhold til de mange samtaler. Det var imidlertid så stor trafikk i talegruppene at noen brukere opplevde at de måtte vente på tur for å slippe til med sine meldinger. Trafikkstatistikken viser også at felles talegrupper mellom nødetatene i liten grad ble benyttet under innsatsen. Funksjon med tekstmeldinger i terminalene, som sikrer rask og effektiv distribusjon av informasjon med bruk av lite kapasitet, ble lite brukt.² Tilbakemeldingene som Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) innhentet, viste at brukerne mente Nødnett fungerte godt. Enkelte av basestasjonene hadde svært høy belastning.

DNKs egevaluering peker også på at beredskapen rundt Nødnett fungerte godt. Alle driftsaktørene høynet sin beredskap kort tid etter bombeeksplosjonen, og det var løpende kontakt mellom

DNK og driftssentrene. Tilstanden til nettet ble overvåket, og forberedelser ble iverksatt for å kunne håndtere eventuelle feilsituasjoner med nettet og utstyr i nødmeldesentralene.

Nødnett er satt i drift i første utbyggingsområde på det sentrale Østlandet, som omfatter politidistriktene Østfold, Follo, Romerike, Oslo, Asker og Bærum og Søndre Buskerud.

Utøya ligger i Nordre Buskerud politidistrikt, som faller utenfor nåværende dekningsområde for Nødnett. I dette området var det kun begrenset dekning via mastene på Sollihøgda.

Som figur 13.1 viser, var flere politidistrikter involvert i aksjonen. De involverte hadde ulikt sambandsutstyr, og aksjonene skjedde i områder med og uten dekning for Nødnett.

Dette betydde at de som kom inn i området rundt Utøya, og som hadde Nødnett-terminaler, måtte benytte alternativt samband, for eksempel analogt helseradionett, politiradio eller mobiltelefon. Mange av helseressursene som kom til området ved Utøya, hadde Nødnett, men fikk beskjed om å benytte en bestemt kanal på det analoge helsetettet.

Enkelte av aktørene som ikke hadde Nødnett, benyttet sitt ordinære samband slik som politiet ved Nordre Buskerud, noen ambulanser, deler av det lokale brannvesenet, Forsvaret, Hovedredningsentralen på Sola og luftambulansene.

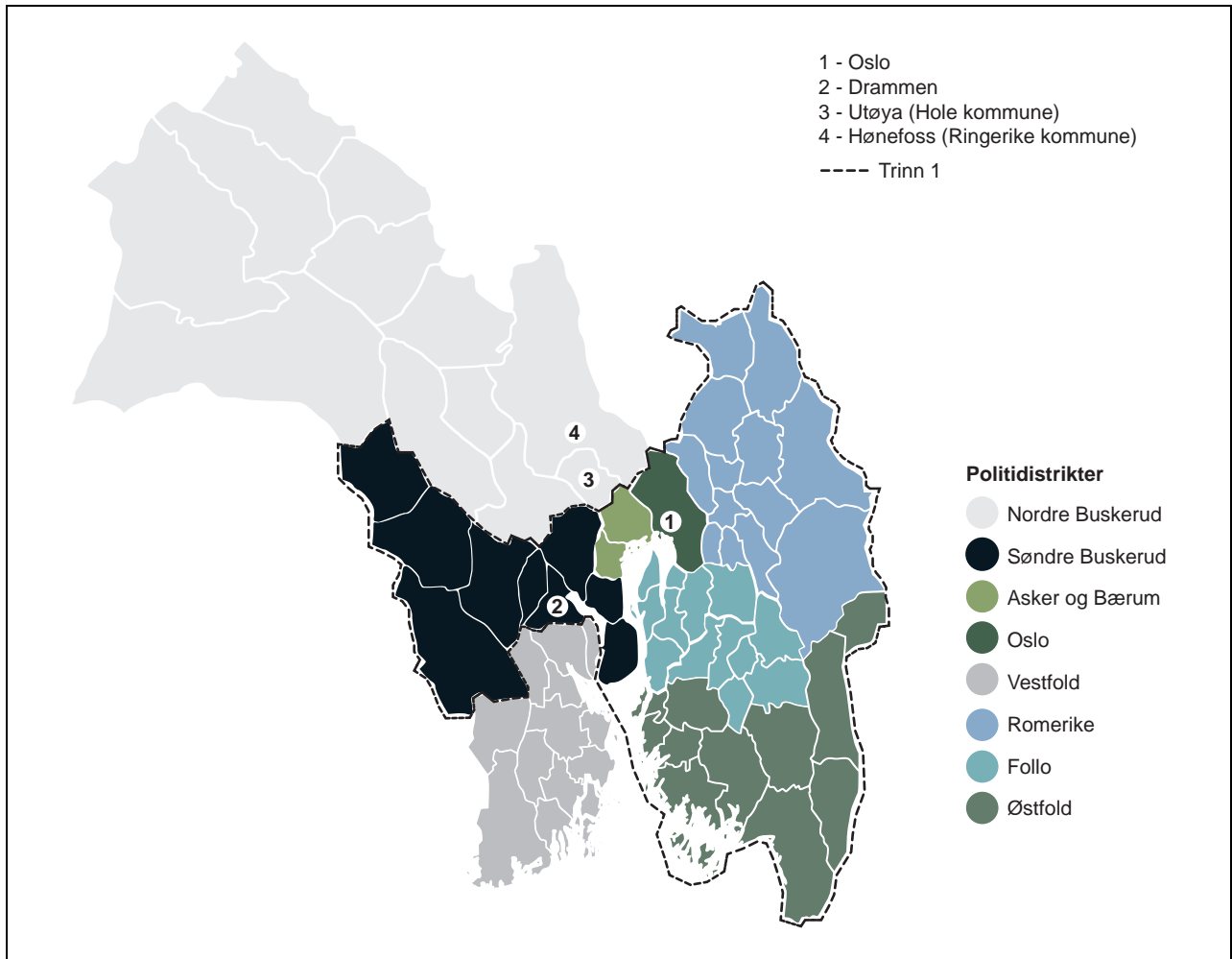
Når det gjelder Utøya-aksjonen, så påvirket de ulike sambandsløsningene aksjonen. Oslo, Asker og Bærum og Søndre Buskerud, samt flere aktører innen helse, hadde Nødnett som sin primære og eneste sambandsløsning.

De ulike sambandsløsningene vanskeliggjorde kommunikasjonen mellom operasjonssentralen og mannskapene fra disse distriktene, mellom de involverte mannskapene og mellom nødetatene.

For mange ble mobiltelefon den eneste tilgjengelige sambandsløsningen under sentrale deler av redningsarbeidet. Tidligere i 2011 hadde store deler av mobildekningen i Sør-Norge vært nede.

¹ Kommisjonen har valgt å basere de påfølgende avsnittene i hovedsak på Direktoratet for nødkommunikasjons egen evaluering (DNK). Bruk av Nødnett 22. juli 2011. 8. november 2011.

² Helsedirektoratet 2012. Helseinnsatsen etter 22. juli. Læring for bedre beredskap. IS 1984. Rapport.



Figur 13.1 Kart over Nødnett-dekning for de berørte politidistriktene.

Figuren viser berørte politidistrikter under redningsaksjonene. Dekningsområdet for Nødnett per juli 2011 (trinn 1) er markert med stiplet linje.

Litt om etableringen av Nødnett

Stortinget vedtok 18. desember 2006 å gi Justis- og politidepartementet (JD) fullmakt til å inngå kontrakt om et nytt landsdekkende digitalt Nødnett, med en utbygging i to trinn. Første utbyggingstrinn skulle omfatte fem politidistrikter på Østlandet, med en ramme på 900 millioner kroner. Derneft skulle utbygging skje i resten av landet, med forbehold om at gjennomføring ikke kan igangsettes før en evaluering av første utbyggingstrinn er gjennomført.

Utbyggingen av et digitalt Nødnett var opprinnelig forutsatt å skulle skje innenfor en budsjett-ramme på 3,6 milliarder kroner (2004-kroner). Dette forutsetter en sammenhengende utbygging over fire år. Videre er det inngått en driftsavtale over 20 år som beløper seg til cirka 4 milliarder kroner. Formålet med løsningen var at et felles digitalt samband for nød- og beredskapstjenester skal bidra til et tryggere og mindre sårbart samfunn.

JD har det overordnede ansvaret for å følge opp regjeringens og Stortingets beslutninger i saken og for Nødnett i politi og brannvesen. Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) ble opprettet 1. april 2007, og har ansvaret for å styre utbyggingen av et nytt digitalt kommunikasjonsnett for nød- og beredskapstjenester (Nødnett) i Norge og ansvaret for oppfølgingen av kontrakten med leverandøren. Det er etablert innføringsprosjekter i hver nødetat.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) koordinerer innføringen for brann og 110-sentralene; for politiet er Politidirektoratet ansvarlig, og Helse- og omsorgsdepartementet har det overordnede ansvaret for Nødnett i helse-sektoren, og har delegert ansvaret for å lede arbeidet med et digitalt Nødnett til Helsedirektoratet.

Nødnettet skal baseres på TETRA-teknologi. TETRA-standarden er utviklet spesielt for nødkommunikasjon, og er brukt av flere andre land i Europa.

Hoveddelen av utbyggingen i første byggetrinn skulle gjennomføres i 2007. Prosjektet ble forsinket og noe dyrere enn opprinnelig anslått.³ En offisiell åpning fant sted i august 2010.

Riksrevisjonen har foretatt en rekke gjennomganger av Nødnett-prosjektet de senere år med henblikk på styring og framdrift av prosjektet. I deres bemerkninger het det blant annet at «Direktoratet for nødkommunikasjon har fått vesentlige merknader knyttet til styringen og gjennomføringen av Nødnettprosjektet. Riksrevisjonen er bekymret for framdriften», og videre stiller Riksrevisjonen spørsmål ved om en forsinkelse på foreløpig mer enn to år i ytterste konsekvens kan få innvirkning på liv og helse, spesielt med bakgrunn i DNKs uttalelse om at behovet for Nødnett er blitt større.⁴

³ DNK, Evalueringsrapport Nødnett trinn 1, januar 2011. http://www.dinkom.no/FILES/2011/evalueringsrapporter/evalueringsrapport_trinn_1_ver1_1.pdf. (lesedato 11. mai 2012).

⁴ JD, Prop. 1 S (2009–2010), s. 132.

Oppsummering

Stortinget vedtok enstemmig 9. juni 2011 at Nødnett skal bygges ut i hele Fastlands-Norge med en kostnadsramme for trinn to på 4,7 milliarder kroner. Det nye Nødnettet skal gi bedre kommunikasjon mellom politi, brannvesen og helsepersonell og dermed raskere hjelp til publikum ved ulykker og kriser. Ved å skifte ut gammelt utstyr og nyttiggjøre mulighetene i ny teknologi er ønsket at samfunnets evne til å bekjempe organisert kriminalitet og til å håndtere store ulykker, naturkatastrofer og mulige terrortrusler styrkes.

Redningsarbeidet 22/7 viste at det nye Nødnett har en rekke funksjoner og tekniske muligheter, som i bare liten grad ble utnyttet i aksjonen.

Kommisjonen mener at nødvendig opplæring og trening i bruk av utstyr er viktig for å kunne utnytte det potensialet som ligger i den nye sambandsplattformen. Inntil Nødnett er ferdig etablert i hele landet, må det etter kommisjonens syn sikres tilstrekkelige løsninger som ivaretar behovet for samband.

Kapittel 14

Ledelse og styring av politiets ressurser

14.1 Introduksjon

Dersom angrepet på Utøya hadde skjedd to timer senere, uten et forutgående bombeangrep, ville trolig ikke Beredskapstroppen hatt en så rask utrykning, og Nordre Buskerud politidistrikt ville da etter planen ha hatt en lavere bemanning, og færre med trening til å håndtere bevæpnede oppdrag ville vært tilgjengelig.

I de foregående kapitlene har vi sett på hvordan politiet håndterte 22/7, en dag ulik alle andre. Politiet gjorde en stor innsats. Men, kommisjonen har også påpekt flere forhold som ikke fungerte eller sviktet. Politiet kom for sent fram til Utøya. Håndteringen var tidvis preget av lav bemanning, svakheter i samhandling og ledelse og bruk av planverk.

Et sentralt spørsmål er om erfaringene fra 22/7 skal være en rettesnor for dimensjonering og krav til norsk politi. Kommisjonen har valgt å tilnærme seg dette ved å utvide perspektivet og se på en rekke data som kan belyse politiets faktiske beredskap og ressurser, og å se nærmere på hvordan disse styres.

Den viktigste beredskapen består i at politi er tilgjengelig med riktig kapasitet når det trengs. Stående og reaktiv beredskap er dyrt og vil alltid være begrenset – det er derfor de ordinære ressursene som oftest vil utgjøre den vesentligste tilgjengelige kapasiteten. Spesialstyrker alene har begrenset størrelse og har tidvis lang reisetid. Evnen til beredskap er derfor i svært stor grad et spørsmål om å utnytte kapasiteten og kompetansen i det ordinære politikorpset, og å styre disse. Kommisjonen mener derfor at ved å se nærmere på den daglige beredskapen og oppgaveløsningen i politiet kan vi få en vesentlig indikasjon også på evnen til å løse uønskede hendelser. Det er det vi skal se nærmere på i dette kapitlet: ledelse og styring av politiets ressurser.

Analysen avdekker noen helt fundamentale utfordringer. Det er stilt få krav til beredskap, og vi ser liten sammenheng mellom mål, ressurser og aktivitet. Budsjetten til politiet har økt kraftig,

mens antall operative politifolk er stabilt. Antall politioppdrag varierer i løpet av uken, men når behovet er størst, er bemanningen lavest. Sambands- og IKT-systemene har svakheter og gjør både effektiv oppgaveløsning ute i felten og samlet styring av etaten mangelfull. Kommisjonen mener at en jobb må gjøres.

14.2 Norsk politi: Organisering, mål og ressurser

Et godt tillitsforhold mellom politi og borgere er et vesentlig samfunnsgode og avgjørende for politiets evne til å utføre sine tjenester på en effektiv og ønsket måte. Politiet er en av de synligste og tydeligste samfunnsinstitusjoner.¹ Den norske befolkningens tillit til politiet har vært høy om enn noe dalende de senere år. Kunnskapen om hvorfor tilliten til politiet er god, og hva som påvirker denne, er imidlertid mangelfull. Lite kriminalitet og effektiv håndtering av politiets oppgaver er sentralt i å forstå hvordan folk opplever tilliten til politiet. Det er få enkelthendelser med maktmisbruk eller korrupsjon. Endelig nyter norsk politi som etat også godt av den allmenne gode tillit, også til offentlige institusjoner, som kjennetegner Norge.

I Norge har politidistriktene et selvstendig ansvar for å løse samfunnsoppdraget innenfor sine respektive geografiske områder, og de skal i utgangspunktet selv håndtere alle politioppgaver ved uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser. Prinsippet om distriktenes egen jurisdiksjon står sentralt. Politi-Norge styres etter en desentralisert modell der ansvar og myndighet ligger hos den enkelte politimester, og ikke en konsernmodell.

Oppgave- og ansvarsforhold i politiet følger et tosporet system: Ansvaret på straffesaksfeltet

¹ Dette avsnittet bygger blant annet på antologien av Siv R. Runhovde, red. Tillitt til politiet. (Oslo: PHS Forskning 2010:4).

hører inn under påtalemyndigheten og politimesteren, som i tillegg til å lede politiet leder den lokale påtalemyndighet. Denne todelingen skaper noen spesielle ledelsesutfordringer knyttet til å fordele ressurser og å sikre en helhetlig målbar oppfølging av politiets virksomhet.

Politidirektoratet (POD) leder og samordner arbeidet i etaten.

Tidligere var det 52 politidistrikter i Norge, men fra 2002 ble dette redusert til 27.² Disse er inndelt i politistasjons- og lensmannsdistrikter. Antall tjenestesteder for norsk politi er 293.³ I politiet er det også en rekke særorgan.⁴ Politidistriktene og særorganene er administrativt og faglig underlagt POD, som rapporterer til Justisdepartementet (JD). Politiets sikkerhetstjeneste (PST) rapporterer direkte til departementet.

Et kunnskapsbasert politi

PODs ambisjon er at politiets oppgaveløsning skal være «kunnskapsbasert».⁵ Arbeidsfilosofien skal omfatte hele politiorganisasjonen og være integrert på alle arbeidsområder med ordens-, etterforsknings- og forvaltningsvirksomheten som de samlede nedslagsfeltene. Gjennom metodisk innhenting, systematisering og analyse av informasjon skal det erverves kunnskap som danner grunnlag for strategier og tiltak, både på kort og lang sikt. Politiets virksomhet skal skje i samspill og samarbeid med lokalsamfunnet og andre relevante aktører.

Dette gjenfinnes i håndboken Politiets beredskapssystem (PBS). I denne heter det at politiets samfunnsoppdrag er å forebygge og bekjempe kriminalitet og skape trygghet for befolkningen. Politiet skal ha en bred tilnærming til sitt arbeid. Samfunnsutviklingen krever at politiet stadig må videreutvikle sin måte å tenke på, sin evne til å foreta riktige prioriteringer og tilpasse arbeidsmetodene. Politiet skal derfor alene og sammen med andre aktører:⁶

- utføre effektivt politiarbeid med god kvalitet
- arbeide helhetlig, analytisk og målrettet
- arbeide langsiktig og strategisk

Overordnede målsettinger for politiet

Norsk politis rolle framgår av politiloven og politiinstruksen. Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme og befeste borgernes rettssikkerhet, trygghet og alminnelig velferd for øvrig.

I Stortingsmelding nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver* deles politiets oppgaver i flere kategorier: trygghetsskapende oppgaver, kriminalitetsbekjempelse, rettspleie og fangetransport, samt rene forvaltningsoppgaver.

I vårt arbeid har vi ikke gått nærmere inn på kriminalitetsutviklingen utover å konstatere at antall anmeldte forbrytelser har vært stabilt de senere år, over 200 000, men med en økning i seksualforbrytelser, økonomiske saker og vold.⁷

Om politiets beredskap heter det i stortingsmeldingen at politiet skal være den sentrale aktøren i det sivile samfunnets beredskap mot store ulykker, naturkatastrofer og terroranslag. Så fremt det ikke inngår i et væpnet angrep på Norge, er det politiet som har hovedansvaret for den operative beredskapen knyttet til terror og sabotasje.⁸

I regjeringens Soria Moria-erklæring, som er det politiske programmet for regjeringen for stortingsperioden 2009–2013, heter det at:

«Regjeringen vil fortsette styrkingen av politiets budsjetter og bemanning. En fortsatt satsing på høye opptak ved politiutdanningen, flere sivilt ansatte i politi og lensmannsetaten og en aktiv seniorpolitikk skal sikre økt politibemanning. Vi vil frigjøre politiutdannet personell til å skape trygghet for publikum lokalt. Vi vil sikre raskere responstid over hele landet ved styrket vaksamarbeid, flere patruljer og mer tilgjengelig og operativ politiinnsats. Vi vil opprettholde en desentralisert politistruktur.

Den kommende fireårsperioden vil vi gjennomføre et arbeid for å få mer politikraft fram mot 2020 ut av de til enhver tid tilgjengelige ressurser. Dette arbeidet vil bygge på en driftsanalyse av politi- og lensmannsetaten, en kriminalitetsstudie for en faktabasert og kunnskapsstyrt kriminalpolitikk og fortsatt satsing på

² I tillegg utgjør Svalbard et eget politidistrikt.

³ Antall unike tjenestesteder opplyst av PDMT. PDMT har på oppfordring fra kommisjonen sendt ut en liste til samtlige politidistrikter med oppgitt tjenestested til den enkelte medarbeider. Distriktene returnerte kvalitetssikret liste til PDMT som deretter overleverte oss oversikten i form av en Excel-fil fra hvert distrikt.

⁴ Disse er Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet (Kripos); Utrykningspolitiet (UP); Økokrim; Politiets data- og materielltjeneste (PDMT); Politiets utlendingsenhet (PU) og Politihøgskolen (PHS).

⁵ Politidirektoratet 2008. *Politiet mot 2020*.

⁶ PBS I.

⁷ Politidirektoratet. *Kommenterte Strasak tall 2011*.

⁸ St.meld. nr. 42 (2004–2005) *Politiets rolle og oppgaver*. Justis- og politidepartementet.

Boks 14.1 Politiets oppgaver i politiloven § 2

1. beskytte person, eiendom og fellesgoder og verne om all lovlig virksomhet, opprettholde den offentlige orden og sikkerhet og enten alene eller sammen med andre myndigheter verne mot alt som truer den alminnelige tryggheten i samfunnet
2. forebygge kriminalitet og andre krenkelser av den offentlige orden og sikkerhet
3. avdekke og stanse kriminell virksomhet og forfølge straffbare forhold i samsvar med regler gitt i eller i medhold av lov
4. yte borgerne hjelp og tjenester i faresituasjoner, i lovbestemte tilfeller og ellers når forholdene tilsier at bistand er påkrevet og naturlig
5. på anmodning yte andre offentlige myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane
6. samarbeide med andre myndigheter og organisasjoner tillagt oppgaver som berører politiets virkefelt så langt regler gitt i eller i medhold av lov ikke er til hinder for dette
7. utføre andre oppgaver som er fastsatt i lov eller som følger av sedvane, herunder oppgaver som i lov er lagt til lensmannen, namsfogden eller politistasjonssjef med sivile rettspleieoppgaver

kompetanse, tilsyn og kontroll, utstyr, IKT, og metoder.»⁹

De mest relevante prioriteringene i en beredskapssammenheng er målet om å «arbeide for å få mer politikraft ut av de tilgjengelige ressursene og øke politibemanningen» samt å «videreføre det vedtatte arbeidet med nytt nødnett for beredskapsetatene».

Den forrige Soria Moria-erklæringen, som dekket perioden 2005–2009, uttrykte tydeligere viktigheten av terrorbekjempelse.¹⁰ Her het det at regjeringen ville arbeide for å «styrke beredskapen mot terror og sabotasjeaksjoner. Justispolitiske og forsvars- og sikkerhetspolitiske ansvarsområder skal avklares». Videre het i samme dokument at:

«Vår viktigste oppgave er å forebygge. Dersom hendelser og kriser likevel oppstår, er målsetningen at de skal håndteres raskt og effektivt ved bruk av samfunnets nasjonale ressurser, klare strukturer og ansvarsforhold, klare kom-

mandolinjer mellom sivile og militære aktører og tilstrekkelig kompetanse på alle nivå.»

Det viktigste styringsverktøyet for JD er det årlige tildelingsbrevet. Her presenteres mål og rammer basert på Stortingets budsjettvedtak og retningslinjer.¹¹ For 2011 var hovedmålene¹²:

- Redusert kriminalitet
- God rettssikkerhet for individer og grupper
- Økt trygghet og samfunnssikkerhet
- En mer effektiv justissektor
- Helhetlig og konsekvent innvandrings- og flyktningpolitikk.

Temaet samfunnssikkerhet har vært nevnt som et overordnet mål alle de senere år, men eksplisitt omtale av beredskap har det ikke vært siden 2008, da «økt samfunnssikkerhet og beredskap» var et hovedmål.

Utover å slå fast at politiet er en sentral aktør i det sivile samfunnets beredskap mot store ulykker, naturkatastrofer og terroranslag, har JD i årene 2009, 2010 og 2011 ikke satt opp noen konkrete mål eller tiltak i tildelingsbrevene rettet mot politietatsens beredskap for terror eller håndtering av angrep.¹³

⁹ Soria Moria-erklæringen. Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009–2013, s. 66. http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf (lesedato: 25. juni 2012). Begrepet «terror» forekommer for øvrig kun i kapittelet om internasjonale relasjoner i dette dokumentet, og begrepet «beredskap» omhandles hyppigst knyttet til oljevern og nordområdene, og det gis kun en begrenset omtale av samfunnssikkerhet, s. 68.

¹⁰ Plattform for regjeringssamarbeidet mellom Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet 2005–09. http://www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2005/regjeringsplattform_SoriaMoria.pdf (lesedato: 14. juni 2012), s. 70.

¹¹ Justisdepartementet (JD). Tildelingsbrev 2011 – Tildelingsbrev til Politidirektoratet, 21. januar 2011, 22JK, j.post 299.

¹² Målene på dette området retter seg mot utlendingsforvaltning og særlig returordninger der Politiets utlendingsenhet har en rolle.

¹³ Se JDs tildelingsbrev til POD for 2009–2011, 22JK, j.post 299.



Figur 14.1 Tildelingsbrevene fra Justisdepartementet omhandler mange mål for politiet, men få på beredkapsområdet.

Foto: Christopher Olsson

Regjeringen presenterte i november 2010 en handlingsplan for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme.

Målsettingen om økt samfunnssikkerhet er heller ikke uttrykt i konkrete tiltak, mål, eller andre indikatorer for beredskap som kapasitet, samtrening eller responstid. Dette i kontrast til de klare og tidvis svært detaljerte mål og tidsfrister som er angitt på flere av de andre satsingsområdene.¹⁴ Et tiltak for 2011 var imidlertid å utarbeide en samlet risiko- og sårbarhetsanalyse for politiet, samt å evaluere øvelser og beredskapstiltak.

De senere år er tildelingsbrevene blitt stadig mer detaljerte, med flere og mer spesifikke målsettinger. I 2011 var det over 100 ulike mål det skulle rapporteres på. Enkelte ledere i politiet har i møter med kommisjonen pekt på at antallet mål nå vanskeliggjør god ledelse og dermed utvikling av etaten, og at det er usikkerhet knyttet til om målene er de rette.

Heller ikke for Oslo politidistrikts (OPD) del, som har et særskilt beredskapsansvar, har det kommet føringer fra JD eller POD hva angår beredskapsnivå, foruten på to områder, henholdsvis beredskapsavtalen med Beredskapstroppen og bombegruppen. Dette er begge avtaler som stiller krav knyttet til antall tjenestepersoner i beredskap, samt at tjenestene skal dekke hele Norge. Det eksisterer ingen føringer knyttet til prestasjonsnivå.

Sterk vekst i politiets budsjetter

Politiet er en stor etat. I 2011 ble det brukt 13,5 milliarder kroner på politietaten, og den samlede bemanningen utgjorde om lag 14 000 tjenestemenn, hvorav om lag 60 prosent er politiutdannede.¹⁵ Fra 2005 til 2010 har utgiftene økt med over 3 milliarder kroner.¹⁶ Økte lønninger har vært viktigste årsak. Årslønnen for ansatte i sekto-

¹⁴ Det er riktignok et krav at kompetansen til politiet må møte de formelle krav til trening.

¹⁵ JD Prop. 1 S (2011–2012). Se også Bemanningsoversikt og Statistisk sentralbyrå (SSB) http://www.ssb.no/vis/emner/03/05/politi_statres/main.html, (lesedato: 25. juni 2012).

ren var i gjennomsnitt 496 000 kroner, eksklusive overtid.¹⁷ I 2010 knyttet om lag 70 prosent av de samlede utgiftene seg til lønn, mens 30 prosent gjaldt kjøp av varer og tjenester.

Statsministeren samt nåværende og tidligere justisminister har understreket overfor kommisjonen at regjeringen har ønsket å styrke beredskapen gjennom å øke bevilgningene til politiet.¹⁸ Politiet har samlet sett hatt en økning i sine budsjetter på 80 prosent de siste ti år.¹⁹

Til tross for denne satsingen, og en betydelig økning ansatte i politietaten, er veksten blant de ansatte med politiutdanning beskjeden. Tabellen under viser antallet politiutdannende har vært stabilt de siste fire år, med en samlet økning på 2,7 prosent. Økningen i antall årsverk har dermed først og fremst materialisert seg i andre stillinger enn politiutdannede, og særlig i særorganene.²⁰

I tabell 14.1 har vi vist utviklingen i bevilgninger fordelt på distriktene, særorganene, Oslo og totalt.²¹

¹⁶ Det er en rekke kostnadsdrivere: økte tolkeutgifter, økt metodebruk, krav til dokumentasjon i forbindelse med avhør, vakthold med mer.

¹⁷ SSB Lønnsstatistikk, ansatte i staten per 1. oktober 2011, <http://www.ssb.no/lonnstat/> (lesedato: 14. juni 2012).

¹⁸ Forklaringene til statsminister Stoltenberg og stortingsrepresentant Storberget til kommisjonen.

¹⁹ Nominelle tall.

Politimesteren i Oslo har overfor kommisjonen pekt på at bevilgningene over tid har vært preget av liten forutsigbarhet. Det har vært vanskelig å gjennomføre pålagte investeringer, og bemanningen har tidvis derfor blitt skadelidende. I 2011 var det cirka 140 tjenestepersoner færre enn i 2009. Antall uniformerte polititjenestepersoner i Oslo er omtrent som for ti år siden.²²

En annen analyse gjort av SSB, der økningen i årsverk i politiet fra 2005 til 2010 er sammenlignet med befolkningsøkningen, gir det samme bildet: Analysen at samlede årsverk i politiet per 1000 innbyggere økte fra 2,5 til 2,8, men at antallet årsverk med politiutdanning likevel ligger stabilt på 1,6. Mellom distriktene er det imidlertid stor variasjon: Oslo politidistrikt hadde 2,5 og Sunnmøre 1.²³

²⁰ Se SSB. http://www.ssb.no/vis/emner/03/05/politi_statres/main.html (lesedato: 25. juni 2012). I perioden 2005–2010 er det kommet til 1574 flere årsverk i denne typen stillinger, og 200 nye politiårsverk.

²¹ Bevilgningene til norsk politi skjer i hovedsak gjennom to poster på statsbudsjettet: POD og OPD, som på grunn av sin størrelse og hovedstadsfunksjoner behandles særskilt.

²² Forklaring Gjengedal, politimester ved OPD, 9. mars 2012.

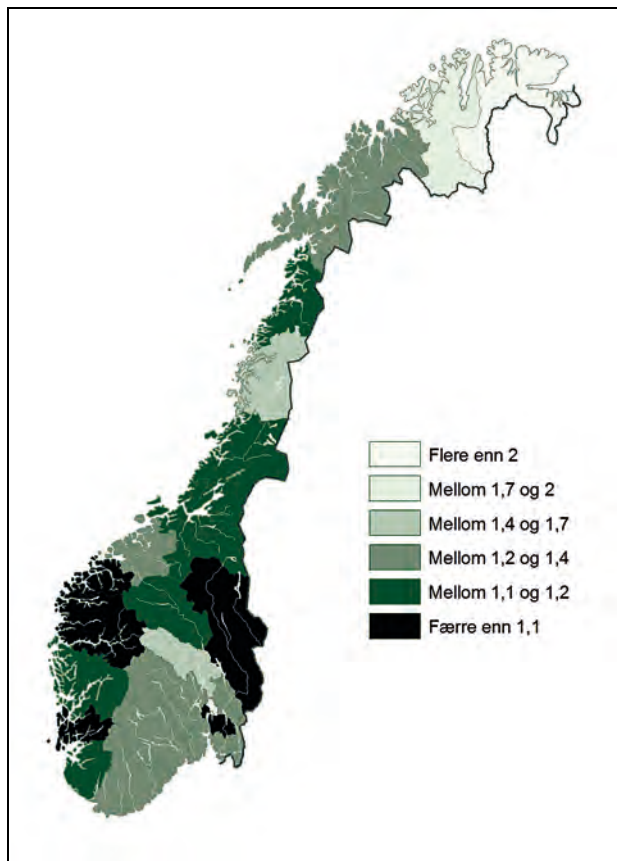
²³ Se SSB. http://www.ssb.no/vis/emner/03/05/politi_statres/main.html (lesedato: 25. juni 2012). I perioden 2005–2010 er det kommet til 1574 flere årsverk i denne type stillinger, og 200 nye politiårsverk.

Tabell 14.1 Bevilgninger og årsverk i politidistriktene og særorganene 2002–2011

	Politidistriktene	Særorganene	Oslo politidistrikt	Totalt	Alle ansatte	Politiutdannede ¹
2002	3 978	648	1 099	5 724	11 327	8 221
2003	4 284	805	1 164	6 253	11 294	7 920
2004	4 281	799	1 212	6 293	11 604	8 008
2005	4 669	1 169	1 375	7 213	11 971	8 123
2006	4 933	1 326	1 344	7 604	12 345	8 093
2007	5 115	1 334	1 406	7 855	12 497	8 185
2008	5 286	1 439	1 480	8 205	12 600	7 630
2009	5 697	1 569	1 615	8 881	13 244	7 706
2010	6 225	1 840	1 808	9 873	13 417	7 754
2011	6 511	1 979	1 894	10 384	13 504	7 833

¹ Tall fra JD er basert på tall fra POD om faktiske årsverk fordelt på politiutdannede, jurister og sivile stillinger fra og med 2008 er hentet fra lønns- og personalsystemet i etaten. Det er faktiske årsverk per 31.12. Alle tall eksklusive PST. FAD publiserer også en statistikk over ansatte i politiet. For 2011 er disse tallene for POD og distriktene 11 244 og for Oslo 2427. I alt har kategorien Politi og påtalemyndighet 14 156 ansatte, dette inkluderer Politihøgskolen (340), påtalemyndighetene (160) og Grensekommisssæren (5).

Kilde: Millioner kroner. Alle tall fra Justisdepartementet. Nominelt. Tabellen viser distriktenes andel av statsbudsjettets kapittel 440, særorganene inkludert PST og PODs andel og kapittel 441. Tall for namsgodene er ikke inkludert i total. Oversendelse fra JD til kommisjonen 14. juni 2012, 22JK, j.post 613. Før 2008 ble det benyttet budsjetterte årsverk for alle kategoriene. Tallene for 2008 er derfor ikke direkte sammenlignbare.



Figur 14.2 Politidistrikt og antall politi per tusen innbyggere.

Kilde: Kommisjonens analyse. TTA-data. Basert på TTA-data fra PDMT og folketall fra SSB.

Stortinget har uttrykt en målsetting om at antall politiårsverk per tusen innbygger bør være 2,0.²⁴

Politidekningen per innbygger er noe lavere enn i Sverige og Danmark, og litt høyere enn i Finland.²⁵

I en tidligere rapport, *Politiet mot 2020* slo POD fast at i forhold til befolkningsøkningen er politiet svekket de senere år – og pekte på behovet for å øke antallet politiårsverk.²⁶ Et viktig tiltak er å øke antallet studenter ved PHS. De senere år har opptakene gått fra 430 studenter i 2008 til over 700 de siste to år.²⁷

²⁴ Politidirektoratet 2008. *Politiet mot 2020*, s. 3 og 7. For omtale om den brede enigheten om dette, se for eksempel http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/aktuelt/taler_og_artikler/ministeren/taler-og-artikler-av-grete-faremo/2012/feil-om-politidekning.html?id=678319 (lesedato 30. juni 2012).

²⁵ Det er verd å gjøre oppmerksom på at det er noe ulike oppgavemønstre for politiet i de ulike landene. Politidirektoratet 2008. *Politiet mot 2020*.

²⁶ Politidirektoratet 2008. *Politiet mot 2020*.

Basert på politiets TTA-system med oversikt over ansatte har kommisjonen utarbeidet en oversikt over antall innbyggere per politiårsverk.

Politidirektoratets målstyring

POD fordeler de økonomiske midlene mellom politidistriktene og utarbeider mål basert på en forskningsbasert fordelingsnøkkel knyttet til forventet oppdragsmengde.

POD kan utøve sin ledelse av etaten gjennom blant annet faglig ledelse og ved å fastsette budsjett, tildelingsskriv, instruksjer, styringsdialogmøter og tilsyn.²⁸

Til tross for at det har foregått en viss samordning og koordinering, er det fortsatt på en rekke områder ikke etablert enhetlige systemer eller tilnæringer i Politi-Norge. I vårt arbeid har kommisjonen blitt oppmerksom på en rekke områder der samordning fra en faglig ledelse kunne være hensiktsmessig, men der dette foreløpig ikke er etablert: operatørselskaper på kontinentalsokkelen må forholde seg til krav knyttet til objektsikkerhet, men disse varierer mellom flere politidistrikt; ulik lokal operativ organisering og praksis, arrestinstruksjer etableres lokalt, lokale systemer for varsling og mobilisering av personell og kategoriseringen i det politioperative systemet bestemmes i stor grad lokalt.²⁹

Forventningene til politiet på beredskapsområdet er uttrykt i PBS I.³⁰ Her heter det at beredskap forstås som tiltak for å forebygge, begrense eller håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser. Politiberedskap omfatter både politiets alminnelige døgnskuttuellerlige beredskap for å håndtere regulære oppgaver og beredskap i form av planverk og tiltak, kompetanse og organisering som er etablert for å initieres ved uønskede og/eller ekstraordinære hendelser.³¹

²⁷ <http://www.phs.no/Om-PHS/Fakta-og-tal/Opptakstatistikk/> (lesedato: 13. juni 2012). Opptakene er nå høyere enn forslaget som ble fremmet i rapporten *Politiet mot 2020*.

²⁸ Kommisjonen har i møter fått opplyst at styring også skjer ved telefoner, e-poster, intranetttoppslag, strateginotater med mer. Det er derfor tidvis en usikkerhet omkring hvilken status de ulike instruksene fra POD har. Kommisjonen har ikke hatt anledning til å forfølge dette spørsmålet videre.

²⁹ Kommisjonen har i begrenset grad hatt anledning til å se på de mulighetene og begrensningene for å utøve faglig ledelse og sikre synergier som ligger i dette.

³⁰ I kommisjonens intervjuer har det vært noe ulik oppfatning av i hvilken grad PBS I er bindende for distriktene. Kommisjonens oppfatning av at dette representerer bindende retningslinjer, støttes både av forklaringen til tidligere politidirektør Killengreen 30. mai 2012 og nåværende politidirektør Mæland 1. juni 2012.

Etableringen av PBS-systemet var et betydelig løft. Roller ble tydeliggjort og forventninger klargjort. PBS finnes i form av håndbøker og en nettbasert versjon, som også skal inkludere de lokale beredskapsplanene.

POD har satt få konkrete mål og tidsfrister for beredskapsområdet. Det viktigste virkemiddel for å styrke beredskapen har vært knyttet til fordeling av personell, og sikring av at operativ trening gjennomføres i samsvar med sentralt fastsatte utdannings- og godkjenningsprogrammer. I tillegg må alle distriktene møte krav til antall tjenestemenn med godkjenning for ekstra skarpe oppdrag, såkalt utrykningsenheter.³²

POD hadde besluttet å utarbeide en ny samlet risiko- og sårbarhetsanalyse for politiet i 2011. Målet var blant annet å identifisere styrker og svakheter og nødvendige utviklingsområder. Arbeidet er på grunn av 22/7 utsatt til 2012.

POD har utarbeidet et styringsverktøy, PSV (politiets styringsverktøy), som angir de samlede målekriteriene for politiet. Det er imidlertid ingen spesifikke målsettinger knyttet til beredskap eller responstid i denne måltavlen. Måltavlen angir hele 25 dimensjoner. De aller fleste omhandler saks- og straffesaksbehandling.³³ Det er ingen direkte eller indirekte mål som kan knyttes til operasjonssentralene, som på mange måter er selve «hjertet og hjernen» i politiets daglige operasjoner. PSV benyttes i styringsdialogen mellom POD og distriktene om måloppnåelse.

I en analyse utarbeidet av POD het det:

«... oppsummert er det slik at etaten i analyseperioden (2002–2008) ikke har hatt dataløsninger som gir muligheter for måling og sammenligning av data knyttet til personalressurser. Det har heller ikke vært noen kobling mellom mål, økonomi og personalressurser sett opp imot de aktivitetene etaten utfører.»³⁴

Representanter for ledelsen i Politi-Norge er i intervjuer med kommisjonen foreholdt denne uttalelsen og har i det store og hele sagt at beskri-

velsen av fravær av kobling mellom mål og ressurser dessverre er en dekkende beskrivelse av situasjonen.³⁵ Kommisjonen finner dette urovekkende.

Når det gjelder beredskapsområdet, der målsettingene og forventningene er minst artikulerte, må uttalelsene sies å være ekstra dekkende.

POD ble etablert for å sikre en sterkere faglig ledelse og for å innføre et tydeligere skille mellom den faglige og politiske ledelsen av etaten. Kommisjonen har i sitt arbeid sett en rekke eksempler der dette skillet ikke har vært så tydelig. Et spørsmål kommisjonen sitter igjen med, er om den politiske ledelsen i JD har engasjert seg for sterkt i detaljer ved virksomheten, og om den faglige uavhengige ledelsen av etaten har utviklet seg i henhold til intensjonene.

Få konkrete mål og uklare forventninger på beredskapsområdet

Beredskapen i politiet har ikke vært tydelig eller høyt prioritert verken i styringsdokumentene eller av politiets egen ledelse de senere år.

På andre områder, blant annet for straffesaks-kjeden, er det etablert detaljerte målsettinger. På beredskapsområdet har de viktigste tiltakene vært å styrke beredskapen ved å fastsette retningslinjer, slik som med PBS, eller å styrke de generelle kapabilitetene.

Det framstår derfor for kommisjonen som politiet har utviklet mål på de områdene som er enklest å måle – ikke nødvendigvis på de områdene der klare mål og forventninger er viktigst. Det er stilt krav og konkrete mål knyttet til automatisk trafikkontroll, men ikke til operasjonssentralers beskaffenhet eller responstider. Uten mål er det vanskelig å se om resultater oppnås, eller å sikre at strategiske prioriteringer følges tilstrekkelig opp. Siden det er få konkrete mål som er knyttet til den operative beredskapen, mens det er konkrete mål på forvaltningsoppgaver med mer, kan operativ beredskap bli en salderingspost når prioriteringer må gjøres mellom aktiviteter og penger skal spares.

I realiteten har det langt på vei vært opp til lokalt initiativ å fastsette krav og mål. En illustrasjon på dette er at helt grunnleggende krav slik som Beredskapstroppens responstid var definert av troppen og OPD selv, og ikke satt av departement eller direktorat.

22/7 bar preg av dette.

³¹ PBS I. Begrepsavklaring.

³² Vi har fått opplyst at kapasiteten på Politihøgskolen er begrenset, og at dette tidvis er vanskelig å gjennomføre.

³³ Eksempler på dimensjoner er: forbrytelser, oppklaringsprosent, saksbehandlingstid inkludert påtale, vold, familievold, narkotika, kontrollerte førere, sykefravær, forbruk av disponibelt budsjett. Et mål går på ro og orden og er knyttet til brudd på politivedtektene.

³⁴ Politidirektoratet, *Driftsanalyse av politi og lensmannsetaten. Perioden 2002–2008*. Rapporten ble laget på oppdrag gitt av Justisdepartementet 18. februar 2009.

³⁵ Forklaringer fra Mæland 1. juni 2012, Killengreen 30. mai 2012, Storberget 7. juni 2012 og Sjøvold 4. juni 2012.

14.3 Politiets beredskapsressurser

Politiets beredskapskapasitet omfatter både tekniske, operasjonelle og organisatoriske/personalmessige tiltak. Den viktigste ressursen er det ordinære politi. I tillegg kommer de nasjonale bistandsressursene som er sentraliserte og vanligvis benyttes ved ekstraordinære hendelser eller spesielle oppdrag. For samfunnet er det viktig å sikre en riktig balanse mellom det ordinære politi med stor geografisk spredning og basistrening, og de spesialiserte ressursene, som er færre, er mer geografisk konsentrerte, og som har lengre reisetid.

De nasjonale beredskapsressursene

Oslo politidistrikt har i mange år hatt beredskap som et prioritert område og har et nasjonalt ansvar innenfor terrorbekjempelse og etterretning.³⁶

Distriktet organiserer de nasjonale bistandsressursene med landsomfattende oppgaver:

- Beredskapstroppen
- Den kongelige politieskorte
- Bombegruppen
- Krise- og gisselforhandlere
- Politihelikopter

Disse er alle organisert i en egen spesialseksjon. I tillegg kommer seksjon for organisert kriminalitet, som har vokst betydelig de senere år.

Oslos politioppgaver påvirkes av at byen er hovedstad og sete for kongehuset, Stortinget og store deler av den norske statsforvaltningen. OPD har derfor et særskilt ansvar for å følge opp sikkerheten rundt disse institusjonene, inkludert diplomatiske representasjoner og offisielle besøk.

Hyppigheten av politiske markeringer og arrangementer (demonstrasjoner og offisielle besøk) er større i Oslo enn i andre storbyer i Norge, og politiet har også et ansvar for å sikre at slike arrangementer blir avvirket innenfor regler og forskrifter, samtidig som befolkningens ytringsfrihet og sikkerhet ivaretas.

Beredskapstroppen

Beredskapstroppen (BT), med kallenavn Delta, er politiets nasjonale innsatsenhet mot terror og annen alvorlig organisert kriminalitet.³⁷ Den ble

³⁶ Brev fra politimesteren i Oslo til 22/7-kommisjonen. Politimesterens kommentar til oversendelse. 16. november 2011, 22JK, j.post 229.

etablert i 1975. BT kan også bistå med politifaglige råd til taktisk, operasjonelt og strategisk nivå i politidistriktene. Når BT utfører bistandsoppdrag utenfor OPD, er den underlagt den stedlige politimesteren. I PBS I heter det at ved slike oppdrag bør politimesteren gi BT taktisk kontroll over oppdraget. Videre heter det at for at BT skal kunne gi en så effektiv bistand som mulig, bør den før utrykning få informasjon om situasjonen, herunder trusselen og egne styrker.

BT består i dag av 71 tjenestemenn. De inngår også i den løpende operative patruljetjenesten i Oslo. Budsjettet for tjenesten er på om lag 64 millioner kroner årlig. Årlig deltar de på om lag 400 oppdrag. De fleste oppdrag skjer i Oslo. De løser 1–2 skudd årlig i forbindelse med oppgaveløsning.³⁸

BT har en selvpålagt responstid og minimumsbemanning. Det er få signaler fra overordnede enheter om prioritering og strategisk utvikling av tjenesten.³⁹

Omfanget av tjenesten har vært stabilt i senere år, og dette har gitt et begrenset rom for større organisatoriske eller strategiske utviklinger. De senere år er de tilført noen økte økonomiske midler. Dette har i hovedsak vært benyttet til anskaffelse av nytt materiell, der det har vært et etterlep. BT opplever fortsatt at den økonomiske situasjonen er knapp i forhold til behov.⁴⁰

BT er lokalisert ved politihuset i Oslo og opplever selv at fasilitetene er mangelfulle, blant annet ved at de ikke kan foreta skytetrening eller annen trening uten lengre reisevei. Det har siden 2005 pågått en prosess med å sikre adekvate og effektive nye lokaler for enheten sammen med noen av de andre nasjonale beredskapsressursene, blant annet helikoptertjenesten.⁴¹ Det er pekt på at nye lokaler vil kunne gi bedre effektivitet, tilgjengelighet og kvalitet. Det er fortsatt ikke etablert en løsning eller konkret plan for etablering av et slikt senter eller egnede lokaler.

BT disponerer en lang rekke kjøretøyer, men har, naturlig nok, ikke selv kapasitet til lufttransport, slik som fly eller helikopter. BT har ved flere anledninger benyttet politihelikopteret. Ved

³⁷ Avsnittet baserer seg på PBS I, s. 41.

³⁸ Møte med BT 30. september 2011. Delta deltar tidvis som sikring ved fengslingsoppdrag, og dette påvirker antall oppdrag.

³⁹ Forklaring sjef BT 2. mars 2012. Responstiden er relativt lang med tanke på å håndtere lokale akutte aksjoner.

⁴⁰ Se politimesterens kommentarer til oversendelse, fra politimesteren i Oslo til 22. juli-kommisjonen, 16.11.2011, 22JK, j.post 229.

⁴¹ Beredskapstroppen 2011, gradert j.post 019.



Figur 14.3 Beredskapstroppen øver på terrorbekjempelse. Her under Øvelse Oslo, med et tenkt terrorangrep på Oslo Sentralstasjon.

Foto: Fredrik Naumann/Felix Features

oppdrag som krever fly- eller helikoptertransport, er de avhengig av Forsvarets helikoptre og fly eller avtaler med sivil luftfart. Hurtig løftekapasitet over større avstander er derfor en utfordring. Tilgangen på helikopterstøtte fra Forsvaret siden 2009 er blitt beskrevet som litt tilfeldig, etter at helikoptre ble omprioritert til Afghanistan, selv om de ikke har eksempler på at oppdragsutførelsen har vært vesentlig hemmet av dette.⁴²

Sanitet og redning er en sentral del av BTs arbeid. De har en lang tradisjon for enkeltmannsredning og har trent på dette med legevakten og etter hvert Ullevål sykehus for å øke sanitetskompetanse og kunnskap om avansert førstehjelp. Avansert førstehjelp inngår som del av øvelsesscenarioene, og i flere skarpe oppdrag har troppen vært i situasjoner der de har skutt for så å utføre livreddende førstehjelp.

Når det gjelder nasjonal beredskap har Delta på bakgrunn av øvelser og erfaringer pekt på at en sentral utfordringer for Politi-Norge er knyttet til ledelse,

kommando og kontroll. Dette gjelder særlig i situasjoner der hendelser strekker seg over flere politidistrikter, og de og OPD har pekt på at etablering av Politiets operative hovedsentral (POH) ville kunne bidra til å løse flere sentrale utfordringer. En slik sentral ville kunne sikre samordnet operativ koordinering og styring av en større politiaksjon.

Øvelser er helt sentralt i BTs arbeid. Målet er å skape trygghet i oppgaveløsning. Alle tjenestemenn over 900 timer årlig, vesentlig mer enn de 40 timene ordinært politi har, eller de i overkant av 100 timene UEH-enhetene har. Et av de scenarioene Beredskapstroppen har hatt øverst på sin øvingsliste de seneste årene, er knyttet til eksplosjoner i regjeringskvartalet.⁴³ BT samarbeider med Forsvarets spesialkommando (FSK). Samarbeidet har utviklet seg positivt og blitt stadig tettere gjennom felles øvelser. Det er en klar rolledeling mellom de to enhetene. 22/7 var første gang FSK ble mobilisert i en politiaksjon i Norge, selv om de ikke kom til anvendelse. Hensikten var å kunne møte nye anslag som Delta selv ikke ville

⁴² Forklaring sjef BT 2. mars 2012. I et tilfelle hvor det gjaldt tilgang til transportstøtte fra Forsvarets Hercules-fly, ble transport utsatt.

⁴³ Forklaring sjef BT 2. mars 2012.



Figur 14.4 Beredskapstroppen og Forsvarets spesialkommando (BST) benytter begge Forsvarets helikopter.

Foto: Fredrik Naumann/Felix Features

ha hatt kapasitet til å håndtere. BT har et nært og godt samarbeid med tilsvarende enheter i andre land.

Bombegruppen

Bombegruppen ble utvidet fra 2005 og er en nasjonal ressurs når det gjelder håndtering av bombesituasjoner, som er organisert under hundetjenesten. Bombehundekvipasjer utgjør en betydelig andel av arbeidet, sammen med erfaring, og kunnskap om håndtering av bomber og eksplosiver, inkludert såkalte improviserte eksplosiver. Mange av oppdragene til gruppen er knyttet til forhåndsoppdrag for sikring av lokaler og områder i forbindelse med arrangementer og møter, men det er også en stor andel øyeblikkelige oppdrag. Gruppen har også vært engasjert i håndtering av eksplosiver i forbindelse med våpenamnestiene i 2008–2009. De har et eget krav til beredskapsnivå. Antall oppdrag er doblet siden 2005.⁴⁴ Gruppen utfører omtrent 1000 oppdrag årlig og består av 10



Figur 14.5 Politiets bombegruppe i Oslo utgjør en nasjonal ressurs. Her under øvelse.

Foto: Fredrik Naumann/Felix Features

årsverk, og årlige kostnader er om lag 9,5 millioner kroner. Gruppen samarbeider med Forsvaret, som har en betydelig kompetanse på fagfeltet. Antall stillinger har vært stabilt. Gruppen har selvpekt på behov for å styrke sin kapasitet og anskaffe nytt utstyr for å håndtere oppdragsmengden og kunne respondere adekvat i forhold til den teknologiske utviklingen på feltet.⁴⁵

22/7 spilte bombegruppen en nøkkelrolle. Bombegruppen var blant de første på åstedet i regjeringskvartalet og gjorde søk i området og i byggene for å klargjøre for redningsarbeidet. De mobiliserte raskt flere ressurser. Bombegruppen ble ikke mobilisert til Utøya, selv om det på et tidspunkt var mistanke om eksplosiver der. De var derimot involvert i en rekke andre oppdrag: i Breiviks

⁴⁴ Notat fra Spesialseksjonen OPD. Nasjonale bistandsressurser ved Oslo politidistrikt – merkostnader for budsjettåret 2012, 12. august 2012, 22JK, j.post 449.

⁴⁵ Se også forklaring fra Dahl, leder av spesialseksjonen, 8. mars 2012.

bopel i Hoffsvæien, ved Vålstua gård på Åsta og flere steder i Oslo sentrum. I alt var de involvert i 29 oppdrag den første uken. I deres egen evalueringsrapport peker de på at samarbeidet med Forsvarets relevante avdelinger må bli bedre. 22/7 var disse mobilisert uten at grensesnittene og rollene var tilstrekkelig avklart. Videre avdekket disse dagene at bombegruppen opplever at utstyrssituasjonen er utilfredsstillende for en så risikabel og sentral tjeneste som gruppen skal utføre.⁴⁶

Den kongelige politieskorte

Den kongelige politieskorte (DKP) har det nasjonale ansvaret for livvaktstjenesten for kongefamilien. Politimesteren i det aktuelle politidistriktet har ansvaret for alle sikkerhetstiltak knyttet til besøks- og oppholdsstedene, mens OPD dekker utgifter knyttet til DKPs aktivitet, uavhengig av hvor objektene befinner seg. Antall årlige reise-døgn for politieskorten er over 2000.

DKP samarbeider med livvaktstjenesten ved PST, som har omtrent samme bemanning. Arbeidsfordelingen mellom de to har variert noe over tid, men DKP har i dag, foruten ansvaret for kongefamiliens sikkerhet, også ansvar for sikkerheten ved inngående statsbesøk og andre besøk som utløser behov. PST har ansvar for øvrige myndighetspersoner. Begge tjenestene har hatt en betydelig økning i reisevirksomhet de senere år og ditto økte reisekostnader.

Etter drapet på den svenske utenriksministeren Anna Lindh har mange av livvaktstjenestene i utlandet, herunder den danske og svenske, fått tilført midler til en kraftig oppjustering av antallet mannskaper. En slik økning har, ikke skjedd for DKP, og den moderate økningen som har skjedd de senere år har gått på bekostning av andre aktiviteter i OPD.⁴⁷

Flere har overfor kommisjonen pekt på at disse to tjenestene naturlig bør sees i sammenheng og eventuelt slås sammen.

Kommisjonen ser flere fordeler med dette, man har ikke hatt anledning til å gå inn i denne problemstillingen.

Andre ressurser

Forhandlergruppen er en egen enhet med kompetanse og kapasitet på krise og gisselforhandlinger.

⁴⁶ Evaluering av bombegruppens innsats i 22/7-saken, 22JK, j.post 449.

⁴⁷ Se politimesterens kommentarer til oversendelse, fra politimesteren i Oslo til 22. juli-kommisjonen, 16. november 2011, 22JK, j.post 449.

Tabell 14.2 Totaloversikt kostnader for utvalgte deler av spesialseksjonen. Tall i millioner kroner¹

	2007	2010
Beredskapstroppen	55,3	64,9
Bombehundtjenesten	7,9	9,4
Den kongelige politieskorte	60,8	75,3
Helikoptertjenesten	37,4	36,2
Totalt utvalgte	161,4	185,8

¹ Alle data i tabellen fra Notat fra spesialseksjonen. Nasjonale bistandsressurser ved Oslo politidistrikt – merkostnader for budsjettåret 2012, 12. august 2012, 22JK, j.post 449. Diverse-kategorien utgjør ledelse og forhandlerstjenesten.

Gruppen består av ni tjenestepersoner. Det er også forhandlerkompetanse i mange av distriktene.

Politihelikopteret utgjør også en nasjonal bistandsressurs. Denne behandles i et eget kapittel.

Tabell 14.2 gir en oversikt over kostnadene knyttet til utvalgte deler av de nasjonale beredskapsressursene. Disse inkluderer i alt 166 tjenestemenn.

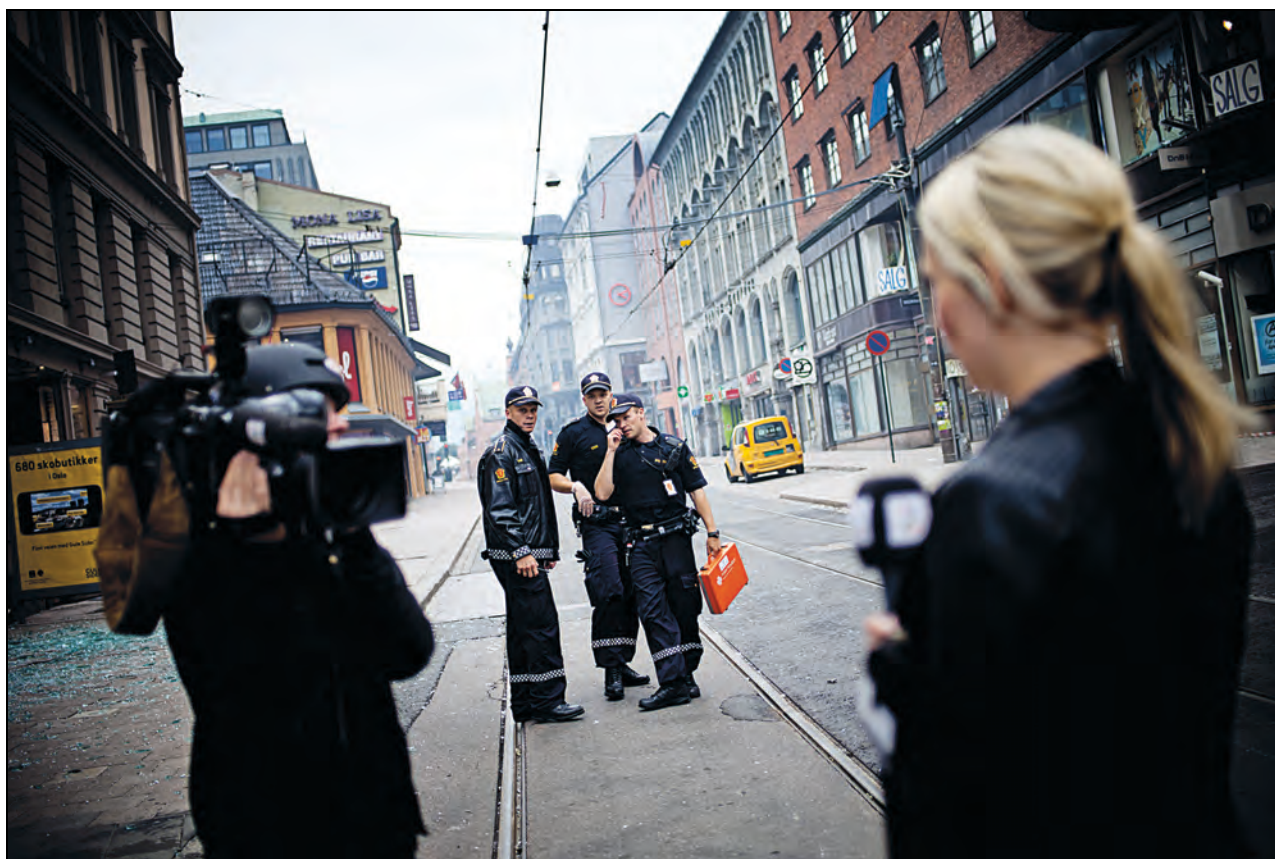
Endringen i perioden 2007 til 2010 har vært på cirka 15 prosent, samtidig har oppdragsmengden for deler av tjenestene økt betraktelig.⁴⁸ Den kongelige politieskorte utgjør alene nesten halvparten av kostnadene knyttet til de nasjonale beredskapsressursene. OPD har i en oversikt vist at disse tjenestene har fått cirka 20 millioner kroner mindre til investeringer hvert år enn det de selv har identifisert som investeringsbehovet.⁴⁹

14.4 Ordinært politi som viktigste beredskap

Politiets spesialenheter, slik som BT, utgjør en unik og viktig nasjonal ressurs. Likevel har det vist seg at den desidert viktigste beredskapsressursen knyttet til øyeblikkelige aksjoner er det ordinære politiet. Det er den ordinære styrken som i hovedsak vil utgjøre den gripbare ressursen i akutfasen. For mesteparten av landet vil det også være den

⁴⁸ I tillegg til disse enhetene har patruljering og vakthold ved ambassader lagt beslag på anslagsvis 20 årsverk og et budsjett på om lag 13,5 millioner kroner, og politiets ordensarbeid knyttet til offisielle besøk (107 i 2010) og demonstrasjoner (730 i 2010) utgjør omtrent det samme. Kostnadene knyttet til president Barack Obamas besøk i forbindelse med Nobels fredspris og NATO-toppmøtet i 2007 er holdt utenfor.

⁴⁹ Se OPDs brev til POD av 20. september 2011, 22JK, j.post 449.



Figur 14.6 Det er det ordinære politi som utgjør den viktigste beredskapen, og ofte er først på stedet. Her i Oslo sentrum 22/7.

Foto: Christopher Olsson

eneste tilgjengelige i et relevant tidsrom. Spesialenheter har mobiliseringstid og reiseavstand. Bistandsorgan som Forsvar og andre har enda lengre responstid og vil sjelden være relevant i en akutfase. I planlagte oppdrag kan de nasjonale ressursene lettere komme til anvendelse.

Det er derfor det ordinære politi som utgjør den viktigste og fundamentale delen av politiets beredskap. Politiets respons vil aldri være bedre enn den politiresponsen som er i aksjonsområdet når hendelsen skjer.

Norsk politi er inndelt i ulike IP-kategorier. Innsatspersonell er tjenestepersoner som regelmessig utfører ordenstjeneste. Kategoriene 1–4 skal gjennomføre årlig opplæring, inkludert skytetrening, og bestå godkjenningssprøve for skytevåpen:

- Kategori 1: Tjenestepersoner i Beredskapsgruppen
- Kategori 2: Tjenestepersoner i livvaktjeneste
- Kategori 3: Tjenestepersoner i utrykningsenheter
- Kategori 4: Andre tjenestepersoner med våpengodkjenning

- Kategori 5: Tjenestepersoner med tilpasset opplæring (for eksempel pistol)

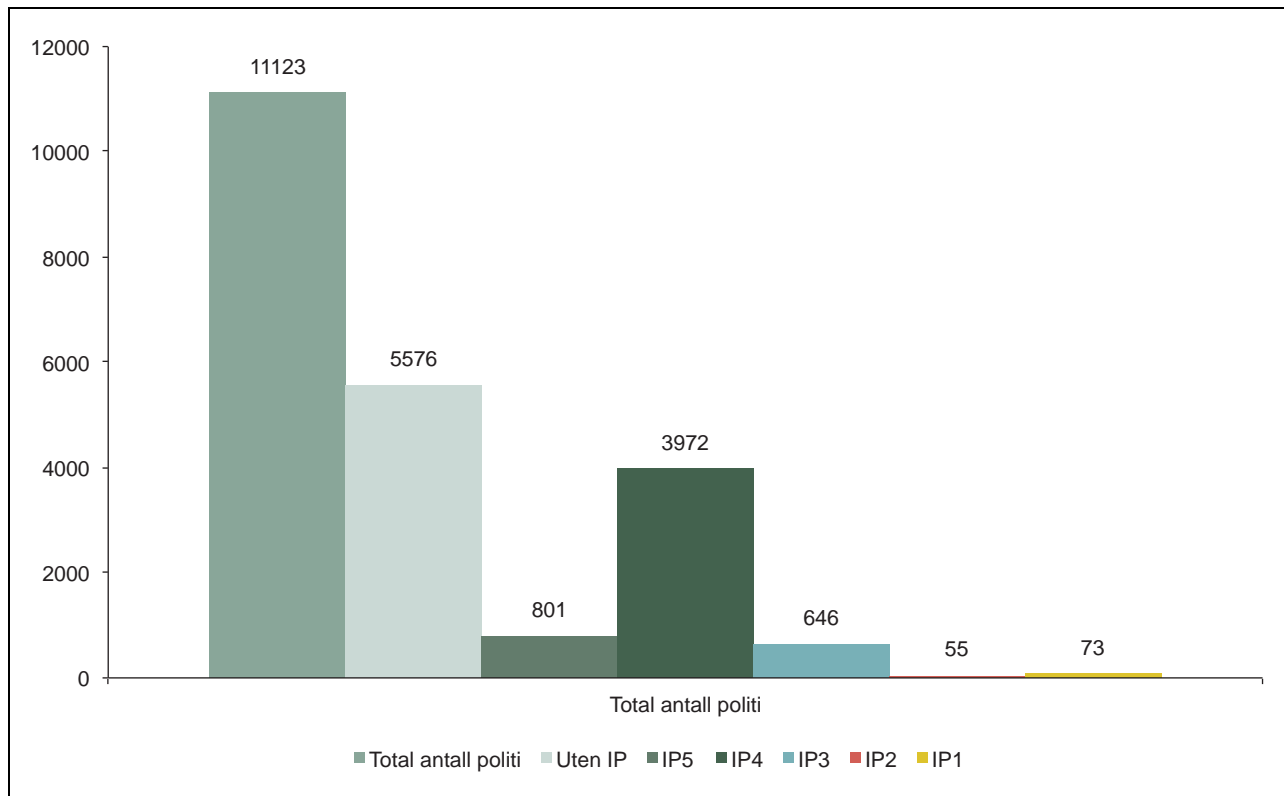
IP-kategori 4 har en obligatorisk trening på 40 timer årlig, mens IP kategori 3 har 103 timer. Øvingsstrukturen utarbeides av PHS og er godkjent av POD. Opplæringen følger et nasjonalt opplegg, men enkelte deler er lokalt tilpasset.⁵⁰ I Oslo har politimesteren bestemt at samtlige operative mannskaper skal øve 80 timer årlig.⁵¹

Kommisjonen har for sin analyse innhentet en rekke data. Et av datasettene gir en oversikt over faktiske arbeidstimer gjennom hele 2011 for hele landet. Vårt datasett er basert på politiets eget timeregister (TTA) oversendt fra PDMT.⁵² Instruksen til TTA sier at alle ansatte skal stå på tjenestelister, og at alle politiansatte i distriktene er regis-

⁵⁰ Opplæringen skjer i dag ved en årlig obligatorisk opplæring omkring basisferdigheter, med en liten progresjon for den enkelte fra år til år.

⁵¹ Forklaring, Gjengedal 9. mars 2012.

⁵² Overordnet instruks TTA 8.0 er utgitt av POD 27. desember 2011 og undertegnet av Vidar Refvik. Opplyst fra PDMT.



Figur 14.7 Norsk politi fordelt på kvalifikasjoner.

Kilde: TTA-data oversendt fra PDMT. Kommisjonens analyse. Betegnelsene benyttet her er samme som for innsatspersonell.

terte i dette. TTA er det systemet som benyttes til å registrere faktisk arbeidstid, og de godkjente listene utgjør grunnlaget for lønnsutbetalingen. I vårt utvalg er det registrert i alt 15 853 personer ansatt i politiet. Av disse er 11 330 politiutdannet, og dermed i utgangspunktet utdannet som innsatspersonell, som kan bidra i øyeblikkelig aksjon.

Figur 14.7 viser imidlertid at av de 11 130 med politiutdanning er det kun 5554 som har opprettet trening slik at de har gyldig godkjenning som innsatspersonell.⁵³ Årsakene til at kvalifikasjonene ikke holdes ved like, kan være mange, for eksempel at den ansatte i det daglige arbeider med etterforskningsoppgaver, og at tid til trening ikke er prioritert.

⁵³ PDMT har på oppdrag fra kommisjonen tatt ut data fra samtlige politidistrikter, pluss UP og PU. En samlet oversikt finnes ikke. Distriktene er deretter kontaktet for å gi informasjon om den enkeltes ansattes godkjente status på IP. Ingen distrikter har rapportert TTA-data som er mangelfulle. På nettstedet til politiet heter det at etaten har rundt 12 000 ansatte. Sammenholdt med andre oversikter over godkjenninger ser vi at når det gjelder 1 og 2, er vårt datasett i overensstemmelse med faktiske tall. De som har UEH godkjenning, er noe færre enn det som ofte omtales som en styrke på 800 personer. Antall politi er lavere enn SSBs oversikt over antall årsverk i politiet. Våre TTA-data inkluderer ikke ansatte i POD og ansatte i særorganene som Kripes, PHS, Økokrim eller PST, men omfatter UP og PU.

Kommisjonens undersøkelser viser at det kan være vanskelig for politidistriktene å fylle alle årets vakter med innsatspersonell, særlig i helger og ferier. I dette lys framstår de politiutdannede som ikke lenger har en operativ godkjenning som innsatspersonell, som en svært viktig ressurs i egne rekker. Mer enn 3000 av dem er under 45 år gamle.⁵⁴

En annen viktig problemstilling er hvor lang tid det tar å få tilkalt politi. Tabell 14.3 gir et bilde av dekningsområdet for beredskapen.

Tabell 14.3 viser hvor stor andel av befolkningen som kan dekkes av politiet i løpet av ulike tidsintervaller ved behov. Her er det tatt utgangspunkt i utrykning fra politiets faktiske tjenestesteder og beregnet hvor stor andel av befolkningen som vil nås innenfor ulike tidsrom, forutsatt at det er personell tilgjengelig. Utrykning i denne beregningen er basert på en gjennomsnittsfart satt lik fartsgrensen.⁵⁵

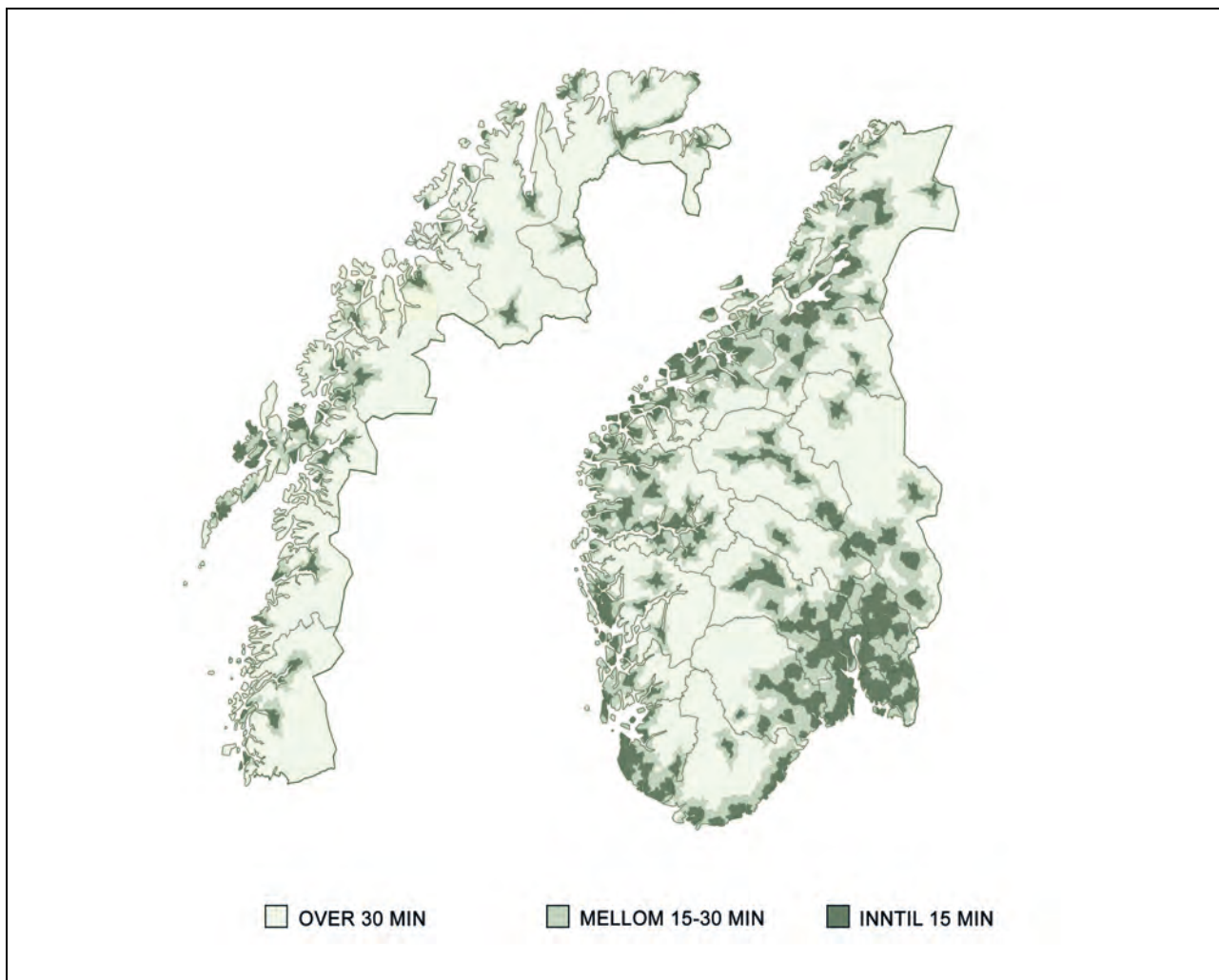
Bildet er forenklet, men gir likevel en indikasjon på at med dagens tjenestesteder dekkes store deler av landet raskt forutsatt at det er per-

⁵⁴ Det er 3608 politiutdannede under 45 år ansatt i etaten som ikke har IP-godkjenning. Kommisjonens analyse, TTA-data fra PDMT.

Tabell 14.3 Utrykningstid og dekning av befolkning, 2011

	Innbyggere dekket	Sum innbyggere dekket	Kumulativ Relativ andel
0–5 min	1 641 922	1 641 922	33 %
5–10 min	1 521 504	3 163 426	63 %
10–15 min	699 657	3 863 083	77 %
15–20 min	338 688	4 201 771	84 %
20–25 min	216 619	4 418 390	89 %
25–30 min	153 628	4 572 018	92 %
mer enn 30 min	413 852	4 985 870	100 %
Sum folketall i antall grunnkretsdata fra SSB	4 985 870		

Kilde: Kommisjonens analyse basert på egne simuleringer. Data fra SSB hvor befolkningen i 2011 er fordelt på grunnkretser, politiets geografiske lokalisering av tjenestesteder fra PDMT og beregninger av utrykningshastighet basert på data fra Vegdirektoratet om veier og fartsgrenser i hele Norge. Simuleringene er gjort ved å benytte geografiske informasjonssystemer.



Figur 14.8 Utrykningstid og dekning av befolkning.

sonell på tjenestestedene. Nesten 80 prosent av Norges befolkning kan nås i løpet av 15 minutter fra politiets stasjoner. 63 prosent innen 10 minutter og 92 prosent av befolkningen i løpet av 30 minutter.

Som ledd i dette arbeidet har kommisjonen utarbeidet kart for hele landet som viser de ulike utrykningstidene fra tjenestestedene.

Analysen viser at tjenestestedenes lokalisering i seg selv gir et godt grunnlag for rask respons for størstedelen av befolkningen. Forutsetningen for en rask respons er tilgang på relevant personell. Tilgjengelighet og styring av ressursene blir derfor et nøkkelspørsmål.

14.5 Politiets gjøremål og tidsbruk

Politiet løser en stor mengde oppdrag, av svært ulik karakter. Med et så sammensatt oppdrags-

bilde, er det etter kommisjonens oppfatning viktig at etaten har tilgang på relevante data om tidsbruk.

En nylig svensk studie med navn *Hva gjør egentlig politiet?* gir et innblikk i politiets tidsbruk basert på observasjoner gjort av de enkelte polititjenestemenn.⁵⁶ Figur 14.9 viser at politiet benytter mest tid på aktiviteter inne på politistasjonen og inne i patruljebilen, til sammen 70 prosent av tiden.⁵⁷

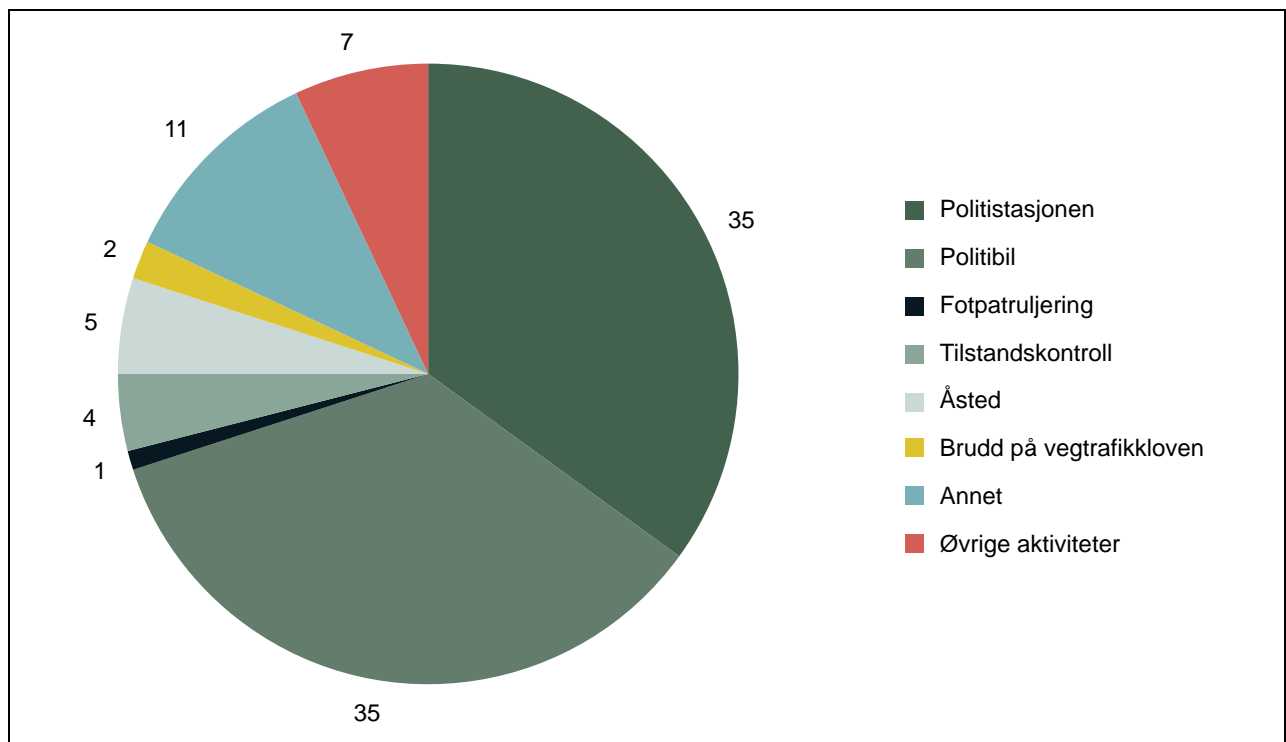
Tabell 14.4 fra PODs egen rapport *Politiet mot 2020* viser hvordan gjøremålene fordelte seg mellom politiets tradisjonelle oppgaver.

Rapporten viser videre at 24 prosent av alle politiårsverk i etaten går vekke som følge av skifttjeneste, opplæring, sykefravær eller ledighetsperioder ved ansettelse. Altså: Hvis man tilfører politiet

⁵⁵ Studier har vist at utrykningstid typisk kan skje i 20 prosent høyere fart enn fartsgrenser. Vi har valgt å legge fartsgrenser til grunn for å ta hensyn til årstidsvariasjoner og føreforhold som påvirker kjørehastigheter, last i bilen, jo mer personell og materiell i bilen, desto mer hensyn må tas, rundkjøringer, lyskryss, fotgjengeroverganger, samt rushtid og andre forhold som resulterer i trafikkthet. Analysen tar kun utgangspunkt i utrykningstid.

⁵⁶ Stefan Holgersson og Johannes Knutsson, *Hva gjør egentlig politiet?* (Oslo: PHS Forskning, 2012:4). Studien er svensk, men arbeidet er vurdert så interessant, også for norske forhold, at den er publisert av Politihøgskolen med et forord av rektor.

⁵⁷ Aktiviteten som dominerer de to kategoriene, er henholdsvis registrering av informasjon og tidsspille; og i bilen: ordinær patrulje, utrykning og reisetid. Når det gjelder ordinær patruljering i bil, peker studien på det paradoks det er at mye tid brukes på dette, samtidig som studier har vist at rutinemessig bilpatruljering ikke har kriminalitetsforebyggende effekt eller bidrar til publikums følelse av trygghet. (s. 14 og 46). Geografi påpeker bilbruk.



Figur 14.9 Svensk politis tidsbruk, relativ fordeling.

Den svenske studien viser at 70 prosent av tiden benyttes på politistasjonen eller i politibilen.

Kilde: Stefan Holgersson og Johannes Knutsson. *Hva gjør egentlig politiet?* PHS Forskning 2012:4.

Tabell 14.4 Hovedgjøremål for politiet, relativ fordeling av arbeidstid

Hovedgjøremål	Totalt
Orden	29,2
Etterforskning	26,4
Påtale	6,9
Administrasjon	16,0
Ledelse	5,5
Forvaltning	8,8
Sivile gjøremål	7,2

Kilde: Relative tall. *Politiet mot 2020* s. 33. Kartleggingen viste en variasjon mellom ordinært politi og særorganene og mellom distriktene. Her gjengis den samlede fordelingen.

100 årsverk vil kun 76 benyttes til tjenesteproduksjon.⁵⁸ Studien pekte også på at denne produktiviteten ville bli ytterligere redusert i framtiden.

⁵⁸ Studien tok utgangspunkt i et øyeblikksbilde 1. september 2007. Totale antall årsverk som var til disposisjon var 11 805. Dette ble redusert som følge av skifttjeneste/turnus (-566 årsverk); obligatorisk opplæring (-543), sykefravær (-616), ledighetsperiode ved ansettelse (-410) og annet fravær (-680). *Politiet mot 2020*.

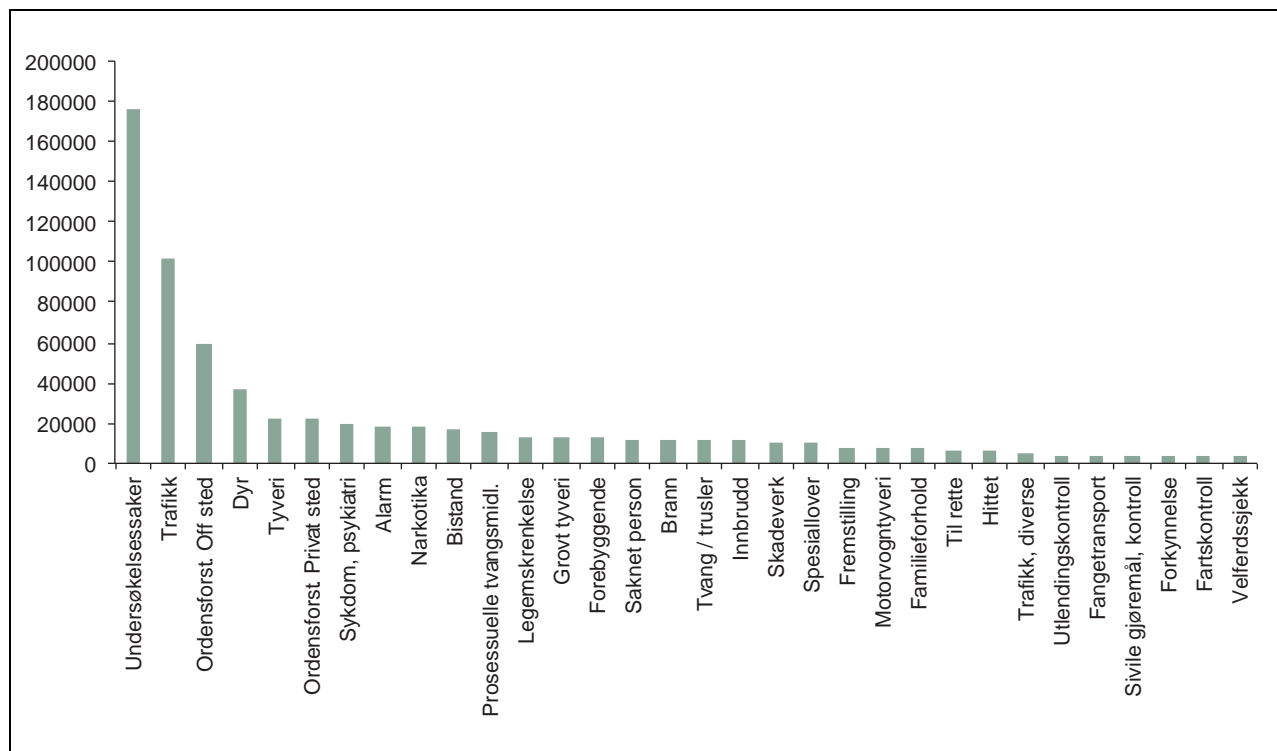
På figur 14.10 har kommisjonen sett nærmere på fordelingen av oppdrag, ut fra den kategoriseringen som framkommer i politiets operative logg som føres av operasjonssentralene for hele 2011.⁵⁹

Her gis en samlet oversikt over hvordan fordelingen av de 746 464 oppdragene var for norsk politi i hele året 2011.⁶⁰ Figuren sier ikke noe om varighet eller viktighet av disse oppdragene.

Undersøkelsessaker, trafikk og orden dominerer bildet.⁶¹ Ellers fordeler oppdragene seg over et bredt spekter: fra dyr og sivile gjøremål til grove tyveri og narkotika. Alvorlige beredskapshendel-

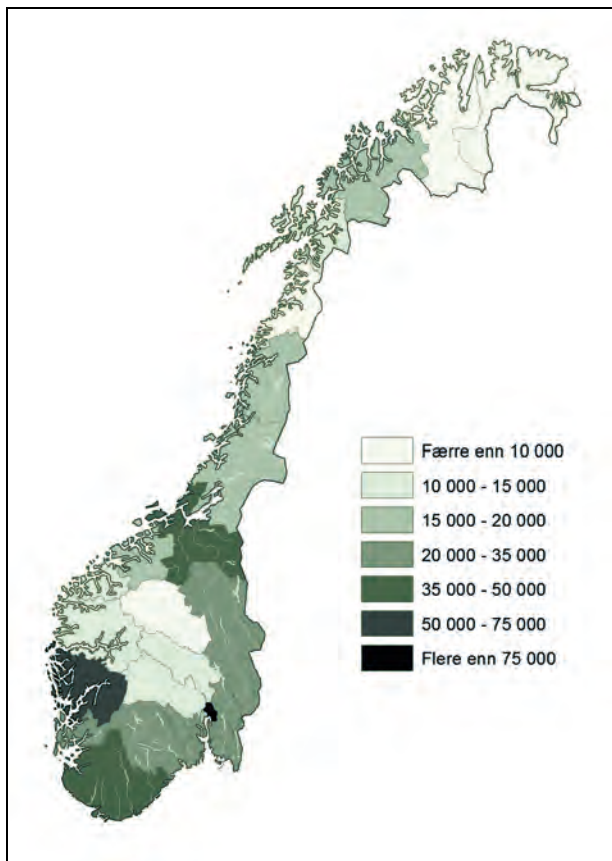
⁵⁹ Politiet har i henhold til politiinstruksen § 7-1 plikt til å føre vaktjournal. Journalen skal føres etter de retningslinjene POD til enhver tid gir. Ifølge Ot.prp. nr. 108 (2008–2009) *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten* (politiregisterloven) gir vaktjournalen en fortløpende og døgnkontinuerlig oversikt over alle vesentlige forhold og opplysninger vedrørende ordningen og utførelsen av polititjenesten på vedkommende sted.

⁶⁰ I 2011 har politiet registrert i alt 657 966 unike oppdrags-id i sine politioperative logger. Oppdragene blir kategorisert. Det kan benyttes to nivåer for dette. Det første nivå gir kun overordnede beskrivelser som «ro og orden» eller «forebygge lovbrudd». For å kunne gi en mer detaljert beskrivelse har vi sortert materialet etter kategoriene på nivået 2. Enkelte oppdrag er gitt to eller flere kategorier. Og vi har da for analysen ført disse som egne oppdrag. Totale antall oppdrag her er derfor 746 464. Antall oppdrag med kun én kategorisering er 542 278. Enkelte kategorier har svært få hendelser, og disse er utelatt på figur 14.10.



Figur 14.10 Fordeling av politiets oppdrag fordelt på kategori, hele 2011.

Kilde: Kommisjonens analyse basert på egen sammenstilling av politiets operative logg levert fra PDMT. Figuren viser fordelingen av oppdrag som dekker i alt 90 prosent av alle oppdrag.



Figur 14.11 Fordeling av oppdrag per politidistrikt, 2011.

Kilde: Kommisjonens analyse. Fargekodens intensitet uttrykker antall oppdrag. Data fra politiets operative logg levert fra PDMT.

ser, slik vi så et ekstremt eksempel på 22/7, er unntakene i politiet.

I figur 14.11 har vi plottet inn alle oppdragene slik de fordeler seg mellom distriktene.

Som vi ser, henger aktivitet nær sammen med folketall. Oslo, Hordaland, Stavanger og Sør-Trøndelag har flest oppdrag.

Koordineringsutfordringer – oppdrag med mer enn én patrulje involvert

I PO-systemet er det anledning til å anføre hvor mange ressurser som blir satt på hvert oppdrag. I 75 prosent av oppdragene er det bare én patrulje involvert i oppgaveløsningen.⁶² I alt utgjør oppdrag der kun én eller to patruljer er involvert, 90

⁶¹ Undersøkelsessaker kan inkludere: melding om stjålet bil, forhandler, meldte dødsfall, kontroll, patruljerapport, åstedundersøkelse, bruk av hund i søk med mer. Kategoriene på dette nivået er fastsatt lokalt.

Boks 14.2 Prioritering av oppdrag

Oppdrag prioriteres på fem nivåer:

ALARM: En større hendelse som krever umiddelbar aksjon med flere enheter. Ran, stor brann/ulykke, skyting pågår m.m.

1. Må aksjoneres på umiddelbart, men av ikke like stort omfang som over.
2. Krever operative tiltak, men kan vente.
3. Krever operative tiltak, men må vente til oppdrag av høyere prioritet er avviklet.

INGEN: Oppdrag av informativ art, eventuelt av en slik art at de kan overføres til den enkelte driftsenhet for oppfølging ved anledning.

Kilde: PDMT

prosent av alle oppdrag. Radio- eller Nødnett-samband med operasjonssentral er da den viktigste koordineringsmekanismen.

Hverdagen gir dermed politiet begrenset erfaring med å håndtere større oppdrag der evnen til koordinering mellom flere patruljer er helt kritisk.⁶³ I slike situasjoner vil den tradisjonelle koordineringen gjennom operasjonssentralen ofte bli overbelastet, slik vi så 22/7. Et nøkkeltema for politiet er derfor hvordan de enkelte patruljene selv bedre kan sikre at de kan opptre koordinert og dele informasjon i slike situasjoner.

Alle oppdragene i PO-loggen kan gis én av fem prioriteter: «Alarm», 1, 2, 3 og «Ingen».⁶⁴

I 2011 var 80 415 oppdrag kategorisert med de to høyeste prioritene. 11 prosent av politiets oppdrag krevde altså umiddelbar aksjon.

2700 av disse oppdragene dreide seg om bevæpning, det vil si at politiet utstyrte seg med pistol og/eller maskinpistol (MP5).

⁶² Kommisjonens analyse. Antall oppdrag i PO med tildelte ressurser er 357 277 oppdrag. PO-data fra PDMT. Det betyr at veldig mange oppdrag ikke tildeles en ressurs.

⁶³ Ved enkelte distrikter er større og koordinerte aksjoner mer utbredt, for eksempel i Oslo og Hordaland.

⁶⁴ Se boks 14.2. Fagansvarlig for systemet i PDMT har opplyst at det er opp til hvert distrikt å beskrive prioritet i PO, og at det er en viss variasjon i bruken av dette. Standard prioritet i systemet er INGEN. Se e-post fra PDMT om prioriteringer i politiets operative logg, 22JK, j.post 465. For å forenkle vår analyse har vi benyttet betegnelsene 1–5. 1 er ALARM, og 2 tilsvarer politiets kategori 1. Begge er prioriteringer for umiddelbar aksjon.

Bevæpnede oppdrag

Kommisjonen har derfor sett det som interessant å se nærmere på hvor ofte skarpe oppdrag forekommer, og i hvilken grad det ordinære politi er involvert i håndteringen av disse.

Kommisjonens analyse viser at for perioden 2004–2012 er det registrert 19 688 unike oppdrag med bevæpning i landets politidistrikter.⁶⁵ Antallet har økt med 44 prosent siden 2007.⁶⁶ OPD står alene for 24 prosent av bevæpningsoppdragene, mens i alt 13 distrikter står for over 80 prosent av oppdragene.

Bevæpningsoppdrag kan være både øyeblikkelige aksjoner og skje i form av vakthold og sikring. Dette er oppdrag som enten er skarpe, det vil si at bruk av våpen kan være aktuelt, eller som vurderes som å ha potensial for dette.

50 prosent av bevæpningsoppdragene var gitt de to høyeste prioritetene, som begge krever umiddelbar aksjon fra politiets side.

⁶⁵ Datagrunnlag er uttrekk fra PO levert av PDMT. Analysen er gjort for perioden 1. januar 2004, hvor PO var i drift ved landets politidistrikt, og fram til 14. mai 2012.

⁶⁶ Årene 2004 og 2005 hadde 2424 og 2588 slike oppdrag. Etter nedgangen til 1866 oppdrag i 2007 har det vært økning hvert år.

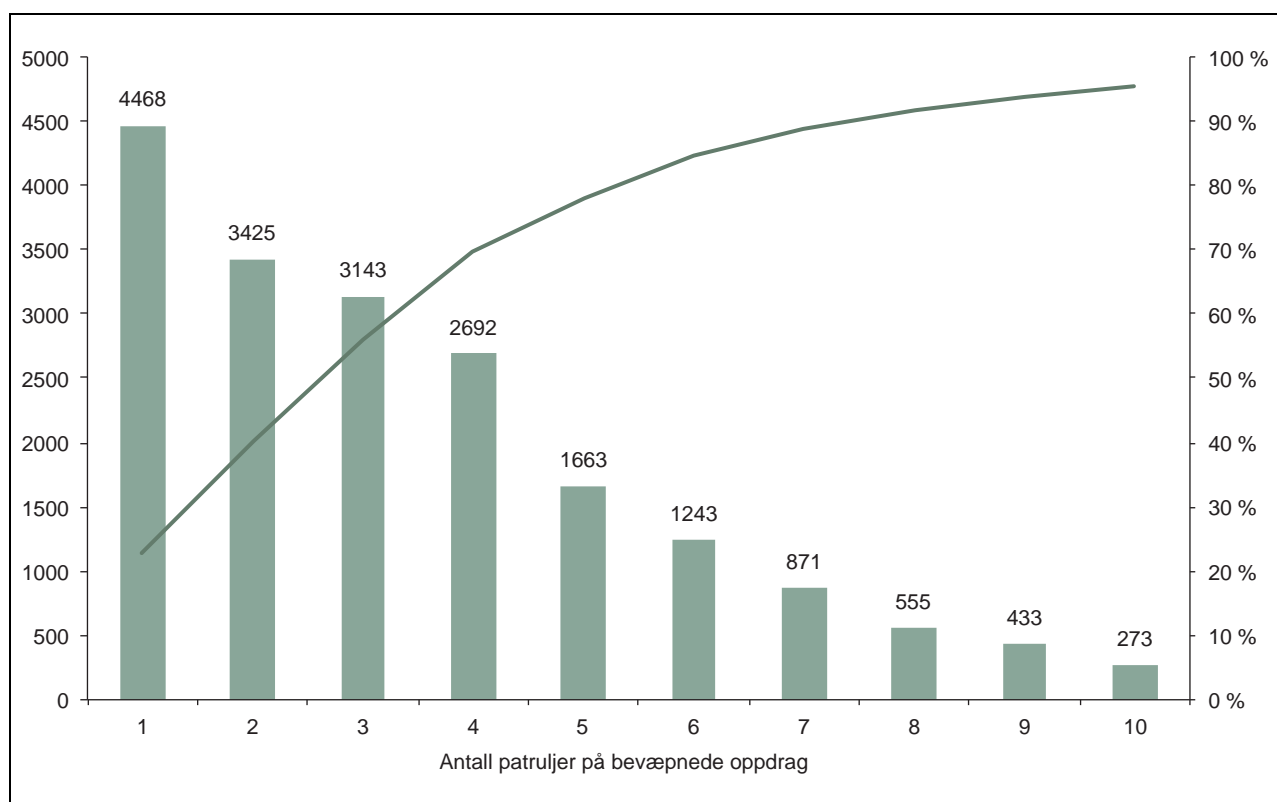
Figur 14.12 viser hvor mange politipatruljer som er engasjert i å løse hvert av de prioriterte bevæpningsoppdragene. Figuren viser antall oppdrag der det blir sendt henholdsvis én, to eller flere patruljer for å løse oppdraget. I de fleste tilfellene er det én patrulje som er sendt. I alt løses nesten halvparten av oppdragene med tre eller færre patruljer.

Omtrent 20 prosent av alle de høyest prioriterte bevæpningsoppdragene løses av én politipatrulje, i halvparten av oppdragene er det tre eller færre som er involvert.

Spesialenhetene, som Delta, er sjelden blant de første patruljene på stedet. Det er, som figuren viser, derfor svært ofte ordinært politi som løser også potensielt skarpe oppdrag.

For Oslo er bildet et annet. En svært stor andel av bevæpningsoppdragene og andre høyprioritetsoppdrag skjer i et konsentrert geografisk område.⁶⁷ Her er det typisk dobbelt så mange politipatruljer som i landsgjennomsnittet involvert i hvert bevæpningsoppdrag. Oppdrag med kun én patrulje utgjør sju prosent. De fleste bevæpnings-

⁶⁷ Andelen som skjer i den innerste kjernen av Oslo sentrum, utgjør henholdsvis 37 prosent av alle bevæpninger og 43 prosent av høyprioritetsoppdragene i distriktet, og er totalt sett en vesentlig andel av alle slike hendelser i Norge.



Figur 14.12 Antall patruljer involvert i å løse bevæpningsoppdrag, 2004–2012.

Linjen viser den kumulative relative fordelingen. Søylene viser antall oppdrag som løses av ulikt antall patruljer.

oppdrag løses med minst seks patruljer involvert. Dette viser at politidistriktet har flere gripbare ressurser, og kanskje også flere kompliserte oppdrag. Men det betyr også at det er ekstra stor sannsynlighet for at en polititjenestemann som tjenestegjør i Oslo blir involvert i bevæpnede oppdrag.

I de senere år har norsk politi i snitt truet med våpen 65 ganger og løst 2–7 skudd årlig i sin oppgaveløsning.⁶⁸ Det er et lavt tall, og vesentlig lavere enn i nabolandene. Men det relativt lave antall konkrete trusler og skudd må ikke bidra til en feilslutning den at det er liten sannsynlighet for at en tjenesteperson skal bli involvert i et potensielt væpnet oppdrag i løpet av nærmeste år, eller sin karriere.

I Oslo, som hadde 4 637 oppdrag i tidsrommet, er sannsynligheten for at enkelte tjenestepersoner blir involvert i skarpe oppdrag, ekstra stor. Oslo har daglige bevæpningsoppdrag, og i over halvparten av tilfellene er fire eller flere patruljer involvert, det vil si minst åtte tjenestemenn.

Skyting pågår

En del av bevæpningsoppdragene gjelder situasjoner der skyting pågår. Slike oppdrag forekommer sjelden, men er dramatiske. Skytingen på Utøya var en slik situasjon. Internasjonale erfaringer har vist at skyting pågår krever en egen taktikk der rask respons fra det ordinære politi er spesielt viktig.

POD utarbeidet i 2008 egne retningslinjer for slike oppdrag. Det ble etablert en ny taktikk og et treningsopplegg for dette: *Skyting pågår*.⁶⁹

Bakgrunnen var at det hadde vært flere episoder med skoleskytinger i andre land. Rundskrivet omhandlet taktikk for hvordan politiet skulle sikre rask inngripen overfor gjerningspersoner der det pågikk skyting med skadehensikt på offentlige steder eller offentlige bygninger. I arbeidet med å utarbeide en ny instruks for hvordan politiet på en mer proaktiv måte skulle møte slike situasjoner, ble erfaringer fra USA, Danmark, Tyskland, Canada og Finland trukket inn.

Erfaringene fra USA og særlig skytingen ved Columbine High School i Colorado var viktig for utviklingen av nye taktiske konsepter. Da to studenter tok kontroll over Columbine High School den 20. april 1999, sperret den første patruljen

området og kalte inn det spesielle SWAT-teamet. 45 minutter gikk før SWAT-teamet sikret situasjonen. I løpet av denne tiden ble 13 drept og mange hardt skadd. De første patruljene ble kritisert i mediene for manglende inngripen, men patruljene handlet langt på vei i tråd med hva de hadde trent på og var utstyrt til å gjøre. Tragedien identifiserte svakheter og en utdatert filosofi innenfor taktisk trening og respons. Etter hendelsen ble akuttplanverket endret for å sette den første patruljen bedre i stand til å iverksette umiddelbare tiltak for å stoppe den pågående volden og redde liv. Dette nye mandatet ble innarbeidet i taktikk, utstørsbehov og operativ trening.

I 2007 etter den dramatiske skyteepisoden på Virginia Tech-universitetet, hvor 32 studenter og ansatte ble drept, pekte evalueringen også på viktigheten av tid og resolutt aksjon, og at spesialstyrker typisk vil komme for sent til å avhjelpe situasjonen.⁷⁰

Det norske arbeidet med *skyting pågår* tok opp i seg mange av disse erfaringene.

Politiets normal-taktikk går ut på å etablere kontroll ved å «fryse» farlige situasjoner, og deretter iverksette forhandlinger eller andre tiltak som kan få vedkommende til å gi opp. Taktikken er altså at personen skal komme til politiet, og ikke omvendt.⁷¹

Skyting pågår-situasjoner bryter med dette mer reaktive konseptet. I slike situasjoner kreves det at tjenestemenn aksjonerer.

I PODs håndbok for innsatspersonell, ble retningslinjene for politiets taktiske disposisjoner ved skarpe oppdrag generelt og ved *skyting pågår*-scenarier spesielt beskrevet. Ifølge forordet er boken ment som «støtte og veiledning» ved krevene oppdrag. Samtidig understrekes det at mange av politiets oppdrag er slik at det stilles betydelige *krav* til den enkelte tjenestemann ved oppgaveløsningen. Om «skyting pågår» uttales:

«Ved melding om at skyting pågår i tett beferdet område (innendørs eller utendørs) skal politiet gjøre alt for å stoppe gjerningspersonen(e) så raskt som mulig, slik at uskyldig tredjepart blir minst mulig skadelidende. Poli-

⁶⁸ I 2007 løst politiet ingen skudd. Møte med POD 21. september 2011 og senere på Politihøgskolen 14. november 2011.

⁶⁹ Rundskriv, 22JK, j.post 229.

⁷⁰ *Experience has shown that waiting for a SWAT team often takes too long. The best chance to save lives is often an immediate assault by first responders.* Mass Shootings at Virginia Tech (2009) *Addendum to the Report of the Review Pane. TriData Division.* Rapport ble framlagt for guvernøren, s. 19.

⁷¹ Se PBS II, s. 47–48. Se også møter med Politihøgskolen 14. november 2011 og undervisningsmaterieell knyttet til *skyting pågår* oversendt 17. november 2011.

Boks 14.3 Amerikanske erfaringer med aktiv skyting

Foredrag av Commander Sid Heal, Los Angeles Police Department:

«Det finnes ingen perfekte løsninger, men noen er bedre enn andre. Den største utfordringen er at slike voldelige situasjoner som skjer så raskt, utfordrer de vanlige kommando- og taktiske innsatskonseptene i politiet. Taktikk som vanligvis fungerer, virker ikke i slike situasjoner. De kan til og med virke mot sin hensikt. Selv om man opptrer i henhold til en vanlig lærebok – kan handlingsmønsteret være irrelevant.

Det er noen trender som typisk kjennetegner situasjoner med aktiv skyting:

- I 90 prosent av tilfellene er skytteren en ensom mann.
- Nesten ingen av angriperne trodde de ville overleve angrepet. Forhandling som strategi fra politiets side er ofte ikke realistisk.
- Nesten alle dødsfall skjer i løpet av de ti første minuttene. En perfekt politirespons som tar elleve minutter, er derfor ikke vellykket. Og husk, klokken starter når skyting og drap starter, ikke når første politipatrulje ankommer.
- Den største suksessen er når en angriper er umiddelbart utfordret. Dette trenger ikke å bety at de skal beskyttes eller drepes, men at de blir konfrontert på en besluttsom måte.»

Kilde: Commander Sid Heal, Los Angeles Sheriff Department/Police Department har vært sentral i å utvikle amerikansk politis respons på aktiv skyting.

tiet må raskest mulig gjøre klar til å gå direkte inn i aksjonsfasen.»⁷²

Et eget undervisningsopplegg ble utviklet av Politihøgskolen. I det autoriserte opplæringsprogrammet uttales initielt i den delen av opplegget som omhandler oppgaveløsningen i *skyting pågår*-tilfelle:

«Når melding om at skyting pågår i tett beferdet område, vil omsynet til liv og helse for tre-

djeperson være av avgjørende betydning for vårt valg av oppdragsløsning. Skyting pågår er en ekstraordinær situasjon som krever at tjenestepersonene må kompromisse på egen sikkerhet. Hvis bedre egnet personell ikke er tilgjengelig, må første politipatrulje på stedet gå direkte inn i aksjonsfasen.»

Dersom man ikke velger å aksjonere, skal dette begrunnes.⁷³

Siden 2008 skal alle operativt godkjente polititjenestemenn ha trent på slike situasjoner i alle distrikter. Trening har vært obligatorisk og en del av våpengodkjenningen. På forespørsel fra kommisjonen har Politihøgskolen opplyst at det ikke foreligger en oversikt over hvor mange tjenestemenn som har deltatt på opplæring i *skyting pågår*.⁷⁴ I stor grad har treningen på dette foregått innendørs med vekt på skoleskyting.

I samme periode har det vært en utvikling med bruk av framskutt lagring av våpen og nye investeringer i personlig verneutstyr. Begge deler er viktige, for å kunne iverksette øyeblikkelige aksjoner på en forsvarlig måte.

Utviklingen av prosedyrene og treningen har vært en viktig beredskapsheving for norsk politi for å stå best mulig rustet til å håndtere øyeblikkelige aksjoner med skytevåpen. Dette er blitt påpekt fra svært mange av de tjenestemenn vi har møtt, samtidig er det hevdet at det fortsatt er nødvendig å øve mer på dette og ikke minst å øve på den mentale evnen til å håndtere slike oppdrag.⁷⁵ Kommisjonen har rettet en henvendelse til politiet for å få en oversikt over hvor mange av politiets kjøretøy som i dag har framskutt lagring, det vil si hvor våpen er tilgjengelig i bilen. Vi har fått opplyst at en slik helhetlig oversikt i dag ikke finnes.⁷⁶

Ingen av dem vi har snakket med etter 22/7 har pekt på at manglende våpen eller personlig verneutstyr var en vesentlig faktor i politiets aksjon.

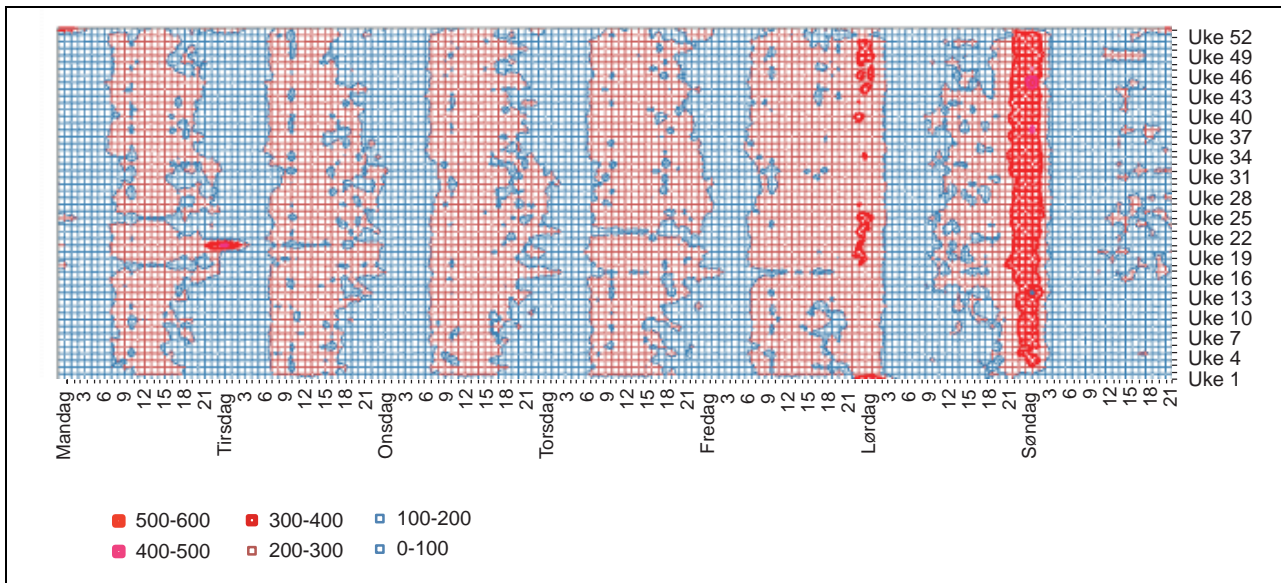
⁷³ Møte med PHS 14. november 2011.

⁷⁴ E-post fra Politihøgskolen 18. juni 2012, 22JK, j.post 622.

⁷⁵ Se for eksempel forklaring, sjef BT 2. mars 2012 og tjenestemenn fra NBPD 15. november 2011.

⁷⁶ Framskutt lagring besluttet av den enkelte politimester. PDMT opplyste at en slik samlet oversikt ikke finnes over statusen på de 1345 patruljekjøretøyene, 147 spesialkjøretøy og 989 administrative kjøretøyene politiet disponerer (MC ikke medregnet i noen av tallene). UP har ikke framskutt lagring. E-post fra PDMT 5. juli 2012. 22JK, j.post 642.

⁷² Jf. PBS II, s. 47-48.



Figur 14.13 Antall oppdrag time for time, hele 2011.

Kommisjonens analyse. PO-data fra PDMT. Figuren dekker i alt 838 998 oppdrag. Oppdrag – ID er som er kodet som å utløse flere hendelser, er her omgjort til separate hendelser.

14.6 Når skjer oppdragene og når er politiet på jobb?

22/7 var preget av lav bemanning og avdekket en rekke sårbarheter når det gjelder styringen av ressursene. Selv om dette var en ekstraordinær hendelse, er det naturlig å spørre hvordan politiet til daglig styrer sine ressurser og tilpasser bemanningen til publikums faktiske behov og risikobillet.

Kriminalitet og ordensforstyrrelser som krever politiaksjoner følger, kanskje noe overraskende, et ganske fast og forutsigbart mønster. Svært mange av ordenshendelsene skjer i helgene, med fredag og lørdag kveld som absolutte aktivitetstopper.

En undersøkelse gjort på oppdrag for OPD i 2008 analyserte over 70 000 tilfeller av legems-krenkelser, vold og ordensforstyrrelser for å se når i løpet av en uke de forekommer.⁷⁷ Analysen viste et stabilt bilde gjennom uken og to store topper natt til fredag og lørdag.

Med utgangspunkt i PO-data for 2011 har kommisjonen videreført denne tilnærmingen, og sett på samtlige operative oppdrag i hele Norge gjennom 2011 og forsøkt å uttrykke når hendelser skjer. Figur 14.13 er basert på omtrent 840 000 oppdrag.

Den horisontale akse viser uken inndelt i timer: fra mandag 00.00 til søndag 23.00. Den ver-

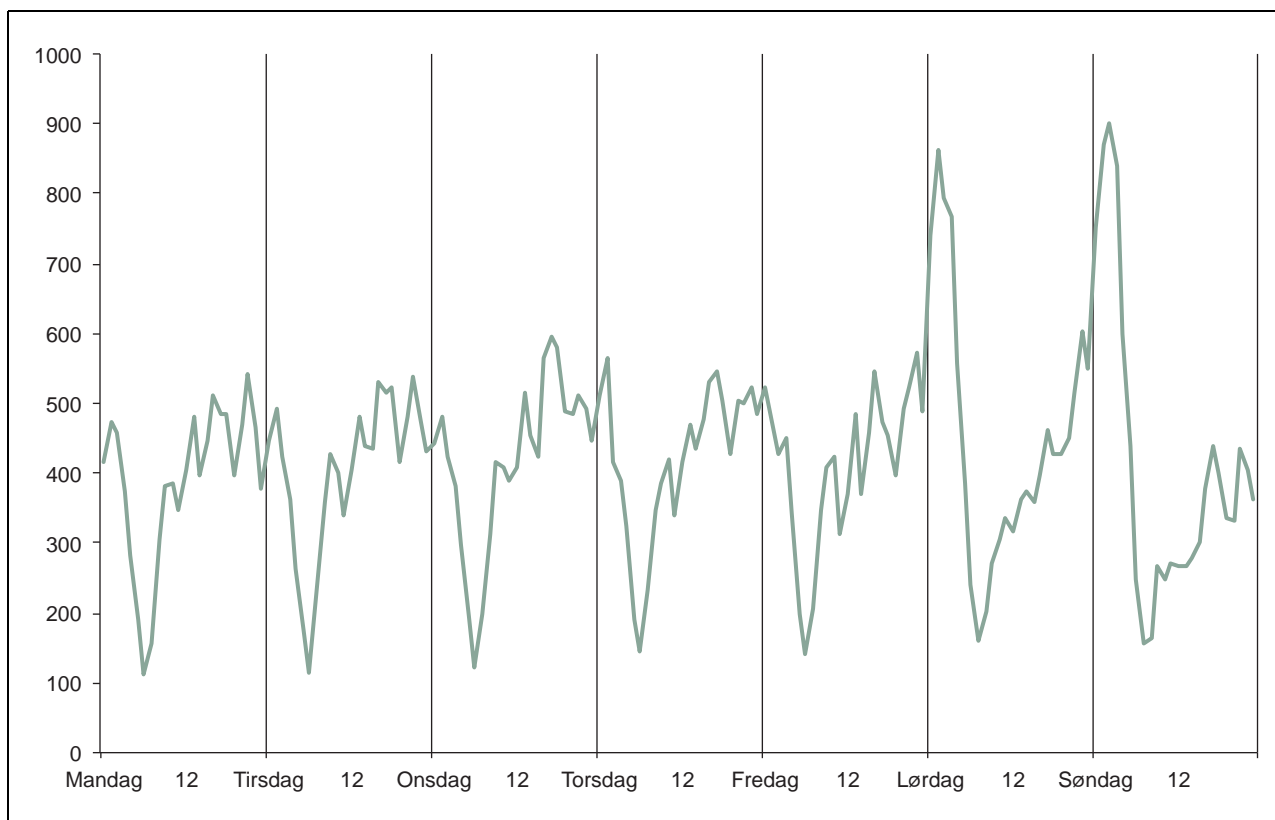
tikalle akse viser uker: uke 1 nederste linje og uke 52 øverst. Hver lille rute på figuren utgjør én time i året. I figuren har vi så indikert antall oppdrag registrert i PO i den aktuelle timen: Blått er en time med få registrerte oppdrag, rødfargen indikerer høyere antall oppdrag registrert i den aktuelle timen.

Antall registrerte politioppdrag er påfallende stabilt: gjennom uken (horisontalt) og gjennom året (vertikalt). Søndag er den roligste dagen med svært få hendelser. Mandag er roligste ukedag, med få hendelser og et begrenset tidsrom med høyere aktivitet. Men mandag 16. mai 2011 var hektisk. Tirsdag, onsdag og torsdag er ganske like med få topper, og perioden med høy aktivitet er kortvarig. Fredag er hektisk med mye aktivitet. Lørdag natt er den mest intensive. Viktigste årsak er fyll. Særlig er lørdager hektiske i sommerhalvåret.

Mønsteret her er svært robust og basert på et høyt antall oppdrag. Dette er kunnskap som kan muliggjøre styring av ressursene slik at de er tilgjengelig når behovet er størst: at politiet er der når de trengs som mest.

Studien fra 2008 som ble utarbeidet for politimesteren i Oslo, viste at det var et sprik mellom når det var etterspørsel etter polititjenester, og når politiet faktisk var på jobb. Det var flest politi på hverdager, når behovet var lavest – og færrest i helgene, når behovet var størst. Studien viste også at de som var på jobb i helgene, typisk var yngre og hadde mindre erfaring enn de som arbeidet i

⁷⁷ OPD Datamining, 22JK, j.post 636.



Figur 14.14 Antall prioriterte oppdrag i Oslo og tidspunkt, hele 2011 fordelt på uke.

Kilde: Kommisjonens analyse. PO data fra PDMT Oslo politidistrikt kun oppdrag via operasjonssentralen med prioritet 1, 2 og 3 (tilsvarende Alarm 1 eller 2, som benyttet i teksten). N = 51 819 unike oppdrags-ID og prosent i tidsrommet fredag 15.00 til søndag 15.00

kontortiden hverdager. Det var flest på jobb tidlig tirsdag ettermiddag.⁷⁸

I vårt arbeid har vi forelagt resultatene fra denne studien for ledelsen av Politi-Norge. Ingen mente at dette ga et uriktig bilde av situasjonen, men enkelte pekte på avtalen med fagforeningene om arbeidstid (ATB), og vanskeligheten med å omgjøre tjenestelistene var viktige årsaker. Samtlige mente at bildet ga grunnlag for uro.⁷⁹

Riksrevisjonen har angitt en såkalt vesentlig merknad om nettopp styringen av bemanningen i politiet. Her heter det: «Riksrevisjonens analyser viser at antall hendelser i politiloggen de fleste steder er størst i helgene. Bemanningen i ordensavdelingene på lørdager og søndager er om lag halvparten av bemanningen på ukedagene.»⁸⁰

⁷⁸ Oslo Datamining prosjektet, 22JK, j.post 636. Oversendt fra OPD-Data i denne studien var også gjort med utgangspunkt i TTA-data. Det er verd å peke på at mye av den pålagte og obligatoriske treningen skjer ved ukens start.

⁷⁹ Se forklaringene fra Gjengedal, Refvik, Killengreen, Sjøvoll, Mæland, Østgaard, Ruud, Storberget og Faremo.

Til tross for at politimesteren i Oslo har forklart kommisjonen at han umiddelbart ønsket å ta tak i problemstillingen studien i 2008 pekte på, er bildet mer eller mindre det samme i dag.⁸¹

Figur 14.14 viser alle oppdragene som operasjonssentralene har gitt en av de tre høyeste prioritetene i Oslo politidistrikt i hele 2011. Den viser det samme mønsteret som det nasjonale bildet over. Toppene er natt til lørdag og søndag. I tidsrommet fredag ettermiddag til søndag formiddag skjer 32 prosent av alle prioriterte oppdrag.⁸²

En særlig interessant del av disse prioriterte oppdragene ut fra et beredskapsperspektiv er å se

⁸⁰ Riksrevisjonen 2011. Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010. http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokument_1/JD.pdf (lesedato: 25. juni 2012).

⁸¹ Forklaring politimester Gjengedal.

⁸² Data fra traumeregisteret som viser skader innkommet til blant annet Oslo legevakt, har vist et lignende bilde. Over år er trenden i antall skader lav og stabil. Men tallene viser tydelig hvor forutsigbart alvorlige skader oppstår med hensyn til tid, sted og hvem som er involvert. Traumeregisteret. Presentasjon. Voldsutviklingen i Oslo 1993–2006. Knut Melhus Oslo legevakt og traumeregisteret.

hvordan de bevæpnede og potensielt skarpe oppdragene fordeler seg gjennom uken. 85 prosent av bevæpningsoppdragene skjer utenfor den ordinære kontortiden, det vil si mellom kl. 15.00 og 08.00, eller i helgene.⁸³

Sammenheng mellom oppdrag og politi – hele landet

Etterspørselen etter polititjenester er altså et ganske robust og kjent mønster. Spørsmålet er om bemanningen følger det samme mønsteret.

Figur 14.15 viser to fordelinger: den relative fordelingen av bemanning per time sammen med relativ fordeling av antall oppdrag i hele landet for hele 2012. De to linjene gir et samlet uttrykk for etterspørselen etter polititjenester og tilgang på operative polititjenestemenn.⁸⁴

Det er i byer og tettbebygde strøk særlig at det er stor forskjell mellom oppdragsmengden på

kvelds- og dagtid, men siden en så stor andel av både bemanning og hendelser skjer her, er denne effekten marginal for det samlede bildet.

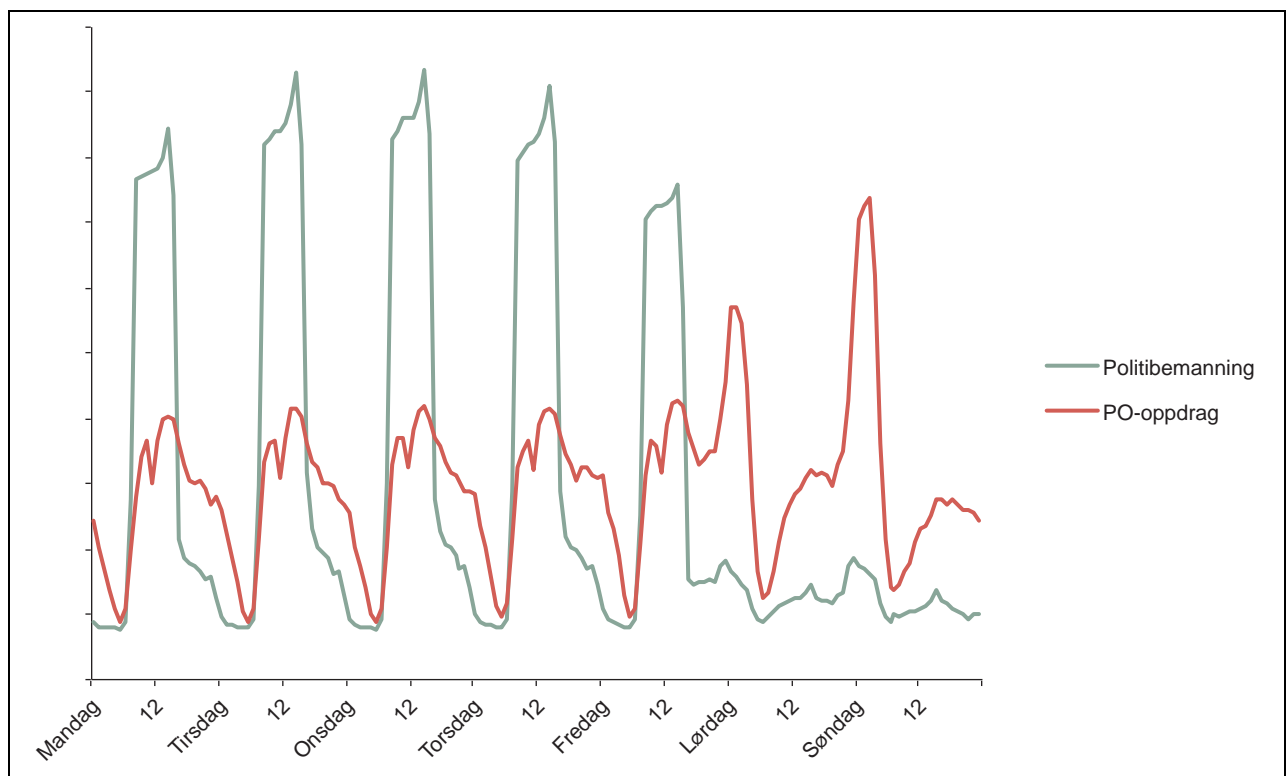
Figur 14.15 viser at politifolk i all hovedsak arbeider på dagtid på hverdager. Siden hendelsene i stor grad skjer utenfor ordinær arbeidstid, er det et stort gap. Merk at figuren her kun inkluderer materiale for operativt innsatspersonell, som er de som typisk ville rykke ut ved en hendelse. Dersom materialet hadde inkludert andre grupper, slik som blant annet etterforskere, ville gapet vært vesentlig større.

Den største andelen av operativt politi er på jobb i ordinær kontortid i ukedagene. I denne tiden skjer naturlig nok både kurs, trening, administrasjon og en rekke andre oppgaver. Nedbyggingen av kapasitet skjer imidlertid tidligere og raskere enn det oppdragsmengden avtar om kveldene på hverdager. I helgene, som utgjør en stor del av oppdragsmengden, er bemanningen vesentlig lavere, og samlet sett utgjør helgearbeid en lav andel av total arbeidstid.

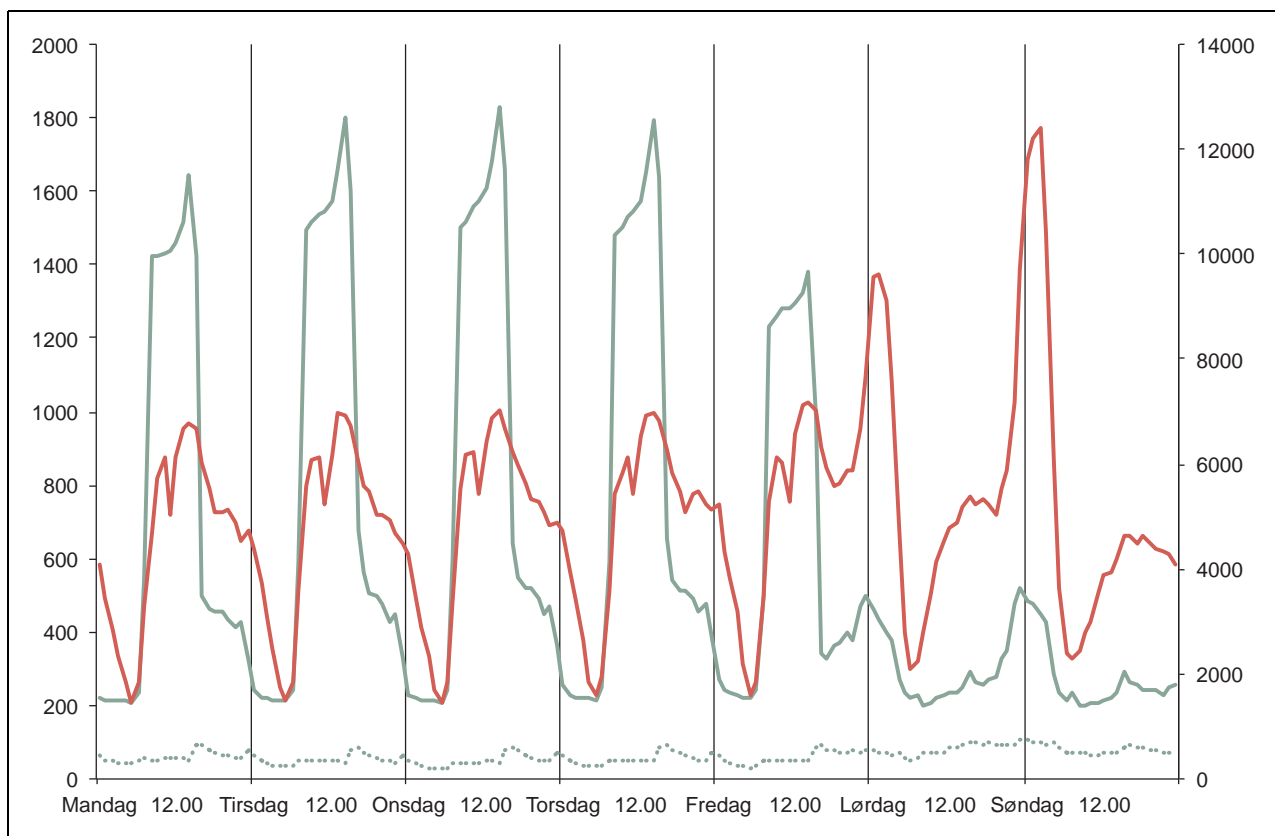
Dette gjør at politiet får dårligere responstid i helgene, og publikum får dårligere trygghet enn de burde. Også for politiets egne ansatte er det uheldig at en så stor arbeidsbelastning skal falle på få. Det gir stress, dårligere kvalitet i oppdrags-

⁸³ Kommisjonens analyse basert på PO-data fra PDMT. Unike oppdrag er 560, med i alt 3235 involverte ressurser.

⁸⁴ I analysen er TTA-data omgjort til tidsintervaller. Figuren viser i alt nærmere 20 millioner enheter. Antall oppdrag med unik ID utgjør i underkant av 700 000. Mange av disse oppdragene utløser flere beslektede oppdrag, underoppdrag. I denne analysen har vi inkludert disse slik at figuren viser den relative fordelingen av nærmere 900 000 oppdrag registrert av politiets operasjonssentraler.



Figur 14.15 Behov for politi – og tilgjengelighet av politi i hele landet, 2011 fordelt på uke. Relativ andel. Kommisjonens analyse. Relativ andel av arbeidstid for operativt personell (kategori 1, 3 og 4) og relativ andel PO-oppdrag for hele landet fordelt på timer. Sivilt ansatte og rene etterforskere med mer er ikke inkludert i bemanning. PO-data og TTA fra PDMT.



Figur 14.16 Behov for politi – og tilgjengelighet av politi i hele landet, inkludert overtid, faktiske timer, hele 2011 fordelt på uke.

Kommisjonens analyse. Antall faktiske timer og overtidstimer for operativt personell (kategori 1, 3 og 4). TTA-data fra PDMT og antall oppdrag (i rød linje og på høyre akse) basert på PO-data fra PDMT.

utførelse og svekket egensikkerhet for tjenestemennene.⁸⁵

I helgene utgjør mengden overtidstimer om lag 1/3 av andelen ordinære vakttimer, og omtrent 1/5 om ettermiddagene på hverdager.⁸⁶ Overtid utgjør derfor et nødvendig og helt vesentlig bidrag, men det endrer ikke bemanningsbildet.

Figur 14.16 viser samme bildet som figur 14.15, men viser her faktiske tall, timer på venstre akse og antall oppdrag på høyre akse, og bidraget fra overtid.

⁸⁵ En studie pekte på at mange opplevde det å være underbemannet som svært belastende fordi de var redd for å ikke mestre jobben eller bli skadd. Og ikke å være tilstrekkelig antall politi på jobb kunne av flere oppleves direkte truende for liv og helse og var særlig belastende i helgene med nattarbeid og stort arbeidspress. Vilkår for oppgaveløsning i politiet, OPD Datamining, 22JK, j.post 636.

⁸⁶ Våre funn er i stor grad i samsvar med funn gjort tidligere av Riksrevisjonen. Riksrevisjonen 2011. Justis- og politidepartementets forvaltning og gjennomføring av budsjettet for 2010. http://www.riksrevisjonen.no/Rapporter/Documents/2011-2012/Dokument_1/JD.pdf (lesedato: 25. juni 2012).

Materialet identifiserer en helt fundamental ledelsesutfordring. Det er dårlig sammenheng mellom oppdragsmengde og kapasitet. De ordinære vaktlistene og arbeidstidsordningene i politiet evner ikke å sikre at politifolk er på arbeid når det er behov for tjenester.

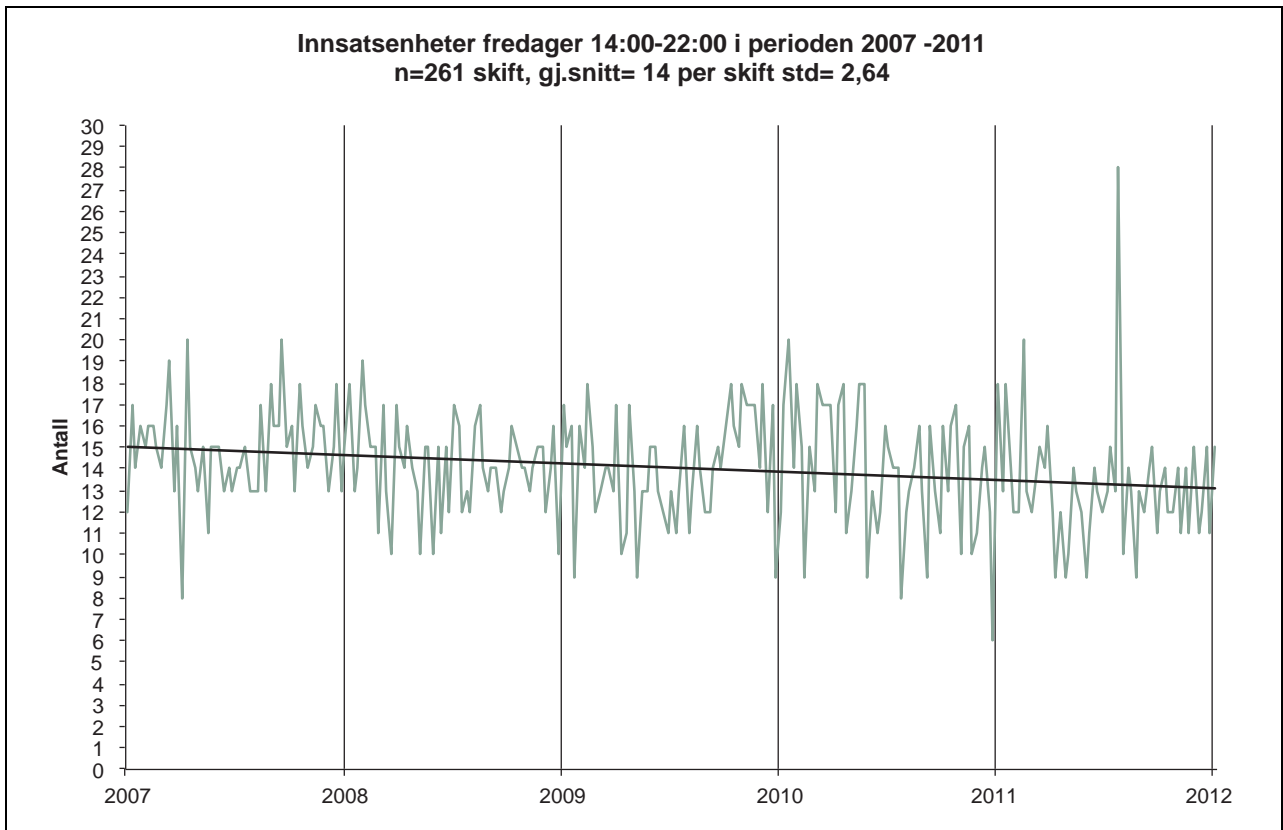
Om tilgjengelige patruljer i Oslo 22/7

Ekspløsjonen 22/7 skjedde på fredag ettermiddag, en tid da bemanningen i Politi-Norge vanligvis er lav, selv om behovet da ofte er tiltakende.

Ved hver vakt meldes patruljer seg aktive til operasjonslederen. Denne samlede oversikten viser den faktiske gripbare styrken.⁸⁷

Kommisjonens analyse av fordelingen av innrapporterte innsatspatruljer til operasjonssentra-

⁸⁷ Samtlige driftsenheter innrapporterer til operasjonsleder hvor mange patruljer de setter ut. Det deles normalt inn i to kategorier. Innsatsenheter som er til operasjonssentralens disposisjon, og andre patruljer som utfører definerte oppgaver, men som kan benyttes av operasjonssentralen ved «krise»



Figur 14.17 Tilgjengelige patruljer i Oslo fredager kl. 14–22.00 fra 2007–2011.

Kommisjonens analyse basert på OPD-data over alle innmeldte ressurser til operasjonsledere, fredager Standardavviket er 2,64.

len i Oslo politidistrikt for hele 2011 framstår som rimelig stabilt gjennom uken. I gjennomsnitt er det 14 patruljer tilgjengelig, noen ganger opptil 20 og tidvis 10.

Det har vært stilt spørsmål ved om bemanningen 22/7 var spesielt lav. Kommisjonen har derfor analysert alle fredagsskiftene ved OPD i perioden 2004–2011 for tidsrommet kl. 14.00 til 22.00 for å kunne sammenligne bemanningen denne dagen, med hva som var en typisk fredag.

Figur 14.7 viser antall innmeldte innsatsenheter på i alt 261 skift. I gjennomsnitt er det meldt inn 14 aktive patruljer i Oslo fredag ettermiddag og kveld.

22/7 var det, som eneste dag i året, ikke registrert slike data i systemet. Fra andre data vet vi at det denne dagen var sju innsatsenheter på ordinær vakt og i alt 17 patruljer tilgjengelig.⁸⁸ Dette er ikke signifikant lavere enn bemanningen på en vanlig fredag. Det er noe lavere bemanning hele sommeren, men variasjonene er begrenset. Vi har

⁸⁸ Kommisjonens analyse basert fra PO-data fra PDMT. I ressursoversikt i PO-logg framkommer hvor mange ressurser som er disponert, og det gir grunnlag for å etablere et estimat. For kontroll har vi også benyttet VTS data og data fra nødnetterminalene.

derfor funnet lite grunnlag for å si at Oslo-politiets bemanning når det gjelder patruljer denne dagen var særskilt preget av feriebemanning. Det var lav bemanning, men ikke helt atypisk for en fredag.

Oppdragsmengden i juli har de seneste år vært over årsgjennomsnittet.⁸⁹

14.7 IKT: For å sikre samhandling og styring av ressursene

Gjennomgangen har vist at politiet har betydelig kapasitet og kompetanse. Kommisjonen ser imidlertid at styringen og bruken av denne kapasiteten har noen helt grunnleggende utfordringer.

For å kunne lede en stor etat og virksomhet med over 10 000 ansatte trenger man informasjon om aktiviteter, ressursbruk og måloppnåelse. Det er helt fundamentalt for å kunne ha god virksomhetsforståelse og for å kunne drive med en kunnskapsbasert ledelse. Slik informasjon må bli etterspurt av ledelsen, og det må etableres systemer som kan innhente denne. Det er ledelsen som trenger informasjonen mest. Ingen av de to

⁸⁹ Kommisjonens analyse. PO-data fra PDMT.

dimensjonene har vært tilstrekkelig ivaretatt i politietaten: Det er svake systemer for innsamling av relevant ledelsesinformasjon – og den sentrale ledelsen i politiet har ikke prioritert eller i tilstrekkelig grad evnet å etablere slike systemer.

For kommisjonen er det et stort tankekorst at politiet på den ene siden hevder at de ikke har tilgang til data eller informasjon til å kunne forstå eller måle virksomheten. Samtidig er all den informasjon vi har benyttet i dette kapitlet om hendelser, med både tids- og stedsangivelser, kompetanse og arbeidstid, basert på data kommisjonen har fått fra politiets egne informasjonssystemer. Riktignok har kommisjonen måtte sammenstille og bearbeide data i vesentlig grad, men informasjonen finnes. Det samme gjelder posisjoneringsdata fra kjøretøy og terminaler, som kommisjonen har benyttet i andre kapitler. Informasjonen er der, men blir ikke i tilstrekkelig grad anvendt.

På sett og vis er det ikke overraskende. IKT-infrastrukturen i politiet må karakteriseres som lite hensiktsmessig. Regjeringen beskriver selv i Statsbudsjettet for 2012:

«Politiets oppgaveløsning er avhengig av tilstrekkelig bemanning, gode metoder og oppdaterte teknologiske løsninger. Informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) er viktig for politiets oppgaveløsning. Dagens IKT-infrastruktur og straffesaksløsninger i politiet er ikke tilfredsstillende. Selve IKT-infrastrukturen og informasjonssikkerheten er utdatert, og straffesakssystemene er ikke tilpasset politiets behov for fleksibilitet og robusthet. En fornying av IKT-systemene i politiet er derfor helt avgjørende for politiets effektivitet og resultatopnåelse.»⁹⁰

Kommisjonen deler denne observasjonen av en grunnleggende svakhet.

Denne tilstanden har også vært omtalt tidligere. I tildelingsbrevene til POD de senere år har departementet skrevet at «Politiets nåværende IKT-infrastruktur er teknologisk utdatert og viser en økende tendens til driftsforstyrrelser. Dette rammer politiets tjenesteproduksjon, og har alvorlige konsekvenser i forhold til politiets beredskap».⁹¹

⁹⁰ Statsbudsjettet 2012. <http://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2012/Dokumenter/Fagdepartementenes-proposisjoner/Justis-og-politidepartementet/JD/Prop-1-S/55516/55517/> (lesedato: 5. juli 2012).

⁹¹ Tildelingsbrev fra Justisdepartementet til Politidirektoratet 2010. 20. januar 2010. Se også tilsvarende for 2008, 2009 og 2011 for omtalen av de politiske mål og tiltak gitt til POD.

I en rapport fra konsulentsselskapet Accenture som tok for seg IKT-situasjonen i Politi-Norge het det:

«Politiets IT funksjon har høy risiko og har utfordringer med å iverksette nødvendige forbedringer. IT funksjon har ikke felles mål og retning. Ikke helhetlig styring. POD har og begrenset kapasitet og kompetanse til å utøve premissgiverrollen. [...] Politiet har fulgt strategien om lavkost /høy risk.»⁹²

En rapport fra Gartner-gruppen pekte på de samme fundamentale svakhetene i 2005.⁹³

Politiets operative loggsystem ble etablert i 1994. Systemet for straffesaksbehandling har røtter enda lenger tilbake. Et nytt system er ventet ferdig først om flere år. I påvente av dette kan ikke ny straffelov tre i kraft.

Også i det operative arbeidet er IKT-systemene lite utviklet. En typisk norsk patruljebil har begrenset kommunikasjonsutstyr: Radio- eller nødnettsamband er det viktigste verktøyet. Politiet har i dag ikke tilgang til elektronisk kartverk i bilene, sett at de ikke benytter en av de få patruljebilene der GPS er installert. Politiet har ikke et eget GPS-system som vil kunne gi en patrulje oversikt over andre patruljer i nærheten. Patruljene har ikke terminaler eller bærbare løsninger som ville kunne gi anledning til å foreta egne søk i politiets egne systemer fra bilene. Dette gjelder for eksempel Autosys, som er oversikt over registrerte kjøretøy, politiets eget etterretningsregister Indicia og andre politioperative system. Fraværet av dataterminaler gjør at patruljene er helt avhengig av radiosamband for å kunne kommunisere med sentralen og at de også vil være avhengig av å kunne kontakte operasjonssentralen eller kolleger på kontoret for å foreta selv enkle søk. Ikke alle ansatte har mobiltelefoner som del av sitt jobbverktøy.

Politiets har ikke muligheten i dag til å sende tekst, bilder eller kartopplysninger til patruljene. Alle disse forholdene er av sentral betydning for politiets evne til å kunne motta informasjon på stedet.

22/7 avdekket at det etter alt å dømme ville ha bidratt til en raskere politiaksjon dersom man hadde hatt anledning til å sende tekstbasert informasjon, uten den sårbare avhengigheten av dårlige radio- og lydforhold, og enkel kartinformasjon om for eksempel oppmøtested.

⁹² Accenture rapport og presentasjoner desember 2010. Evaluering av politiets IKT.

⁹³ Forklaring Bøhler, direktør PDMT. 8. mars 2012.



Figur 14.18 Breiviks forflytning og politibil.

Kilde: Kommisjonens analyse. Figuren viser kjøreruten til gjerningsmannen markert i rødt, og den blå markerer en politibil fra et annet politidistrikt. Klokken er her 15.57 22/7. De to bilene hadde også møttes tidligere ved innkjøringen til Bjørvika-tunnelen og passerte trolig hverandre i tunnelen. GPS-data fra etterforskningen og GPS-data basert på VTS fra PDMT.

Et annet eksempel er dette: Kort tid etter eksplosjonen kjørte en politibil fra Agder politidistrikt gjennom Oslo og inn i Bjørvikatunnelen. Den blir forbigjørt av Breivik som da er på vei til Utøya. Breivik tar av i sentrum, men de to bilene møtes igjen på E18 ved Lysaker kl. 15.57. Politibilen kjørte etter Breivik, helt til han kjørte av ved Sandvika. Dette skjer etter at politiet hadde fått tips om bilen. Patruljen hadde ikke fått noen ordre eller meldinger – og operasjonssentralen visste ikke at bilen var der. En dataløsning i bilen kunne formidlet både en etterlysning, og gitt operasjonssentralen oversikt over bilens posisjon.

Finsk politi tok i bruk terminaler i sine biler for sju år siden. I dag finnes det slike i 75 prosent av alle politiets utrykningskjøretøy. En rekke andre land har patruljene dataverktøy som sin primære oppgaveløser og har arbeidet systematisk med å gjøre mer informasjon tilgjengelig ut til patruljene både for å bidra til mer effektivitet og kvalitet i løsning av oppgaver, samt å gi patruljene økt sikkerhet.

En ny IKT-plattform må fokusere på både visjoner og investeringer, løsninger og ikke minst bruk av systemene. Mulighetene som gis med dagens systemer, er allerede større enn de som faktisk benyttes.



Figur 14.19 Terminaler i bilene i Finland gir effektiv kommunikasjon og oppgaveløsning.

Foto: Kommisjonen.

14.8 Avslutning

Politiets beredskapsøve og oppgaveløsning er i dag ikke tilstrekkelig tilpasset samfunnets forventninger og den risikoen samfunnet står overfor. Noen av disse svakhetene kom til syne 22/7 – både i den konkrete oppgaveløsningen og i den manglende robustheten ved etaten som hendelsene avdekket. I kapitlet har kommisjonen sett på flere grunnleggende trekk som er vesentlige for å forstå politiets respons den dagen.

Til tross for at politietaten har fått store ressurser, er antall politiårsverk stabilt. Det er uklare forventninger til politiets beredskap og få mål og krav.

Norge har et kompetent og mangfoldig politikorps, men ledelsen og verktøyene de har for å styre denne store sektoren er ikke tilstrekkelig. Det er behov for endringer på flere områder.

Viktigheten av visjoner, mål og ledelse av Politi-Norge

1. Nye forventninger – tydeligere visjoner og mål

Norsk politi er preget av uvisshet knyttet til om langsiktige mål og visjoner. Det er få tydelige store forbedringsprosjekter som foregår. Nytt Nødnett er dog et vesentlig prosjekt. Men det trengs flere.

Kommisjonen har i sitt møte med ledere i norsk politi spurt om hvor de mener norsk politi er om fem år, og om vi da kan se resultatene av de forbedringsprosessene de allerede har identifisert. Svarene har vært vage og sprikende. Få opplever at norsk politi legger nok vekt på å utvikle virksomheten: bli mer effektive, øke kvaliteten og jobbe smartere. Daglig drift og problemløsning dominerer. Det er langt mellom entusiastene. Og få har klare visjoner.

Samtidig er det norske samfunn preget av store endringer: befolkningsvekst, økt mangfold, økte sosiale spenninger, store teknologiske og atferdsmessige endringer. Hverdagen preges i stadig større grad av både internasjonale problemer og løsninger. Politiet som en helt fundamental etat i samfunnet må forholde seg til dette. Sentrale spørsmål er: Hva er et framtidig risikobilde? Hva er forventningene til politiets innsats? Hva må politiet utvikle for å kunne bli i stand til å møte disse?

Kommisjonen vil understreke at:

- På beredskapsområdet er mål og forventninger ekstra viktig. Ledelsen i norsk politi må tydeliggjøre hvordan etaten skal kunne respondere på en alvorlig beredskapssituasjon. Stor-

tinget og regjering må stille krav og etterspørre målbare uttrykk for kapasitet og kompetanse. Uten klare forventninger er det vanskelig å levere.

2. Mer aktiv styring av ressursene

Politiet har store ressurser. Det er en betydelig utfordring som ligger i å styre disse på en best mulig måte. POD har en nøkkelrolle i den faglige utviklingen av etaten, sammen med JD.

Med uklare forventninger blir det vanskelig å etablere mål, og med vage mål blir det umulig å sikre at politiet bygger tilstrekkelig beredskap med nødvendig kvalitet på en ensartet måte.

Kommisjonen mener at:

- Ledelsen i politiet må tydeliggjøre mål og stille krav til resultater og måloppnåelse i distriktene. Dagens system med resultatoppfølging er ikke tilstrekkelig. De mål etaten i dag har, er preget av hva som er lett å måle. Men måler man det som er viktigst?
- Det bør etableres mål om responstid for politiet. Politiets responstid bør rapporteres og gjøres, gjenstand for grundig analyse og kontinuerlig forbedring. Et slikt arbeid kan ta utgangspunkt i faktisk kapabilitet og dekningsområder og allerede kjente responstider. Men hvor raskt borgere får hjelp, bør være et viktig prestasjonskriterium for politiet – og samtidig gi et vesentlig bidrag til spørsmål om dimensjonering av politistyrken.
- Bemanningen bør bedre tilpasses behovet. Dette vil kreve stor grad av ledelsesinvolvering og vilje fra de ansatte til å bidra til å etablere fornuftige løsninger. Kommisjonen forstår at det er en utfordring å sikre god dekning i helgene, men dagens situasjon framstår som utilfredsstillende. Bruk av færre ulike tjenestelister, noen justeringer i turnustiden og en omforent forståelse for at helgevakter aksepteres som en naturlig konsekvens av yrkesvalg er viktige elementer i en løsning. I tillegg har politiet en uutnyttet ressurs i det at mange av de politiutdannende, selv med lavere alder enn 45 år, ikke har holdt godkjenning for innsatspersonell ved like.⁹⁴ Med krav om godkjenning av flere av de ansatte kan kapasiteten på operativt personell økes. Problemet er nå primært å styre de ressursene som finnes.

⁹⁴ Det er 3608 politiutdannende under 45 år ansatt i etaten som ikke har IP-godkjenning. Kommisjonens analyse, TTA-data fra PDMT.

- Det bør etableres et reelt ressursstyringssystem slik at politiet får en bedre evne til å styre sin bemanning. Bedret bemanningsplanlegging er en suksessfaktor.

3. En tydelig IKT-strategi og klarere ambisjoner for å utnytte teknologi i oppgaveløsningen

Politiet mangler i dag en helhetlig og oppdatert strategi for hvordan politiet skal nyttiggjøre seg informasjons- og kommunikasjonsteknologien i sitt arbeid. Nøkkelen til framtidens politi er ikke teknologi i seg selv, men hvordan politiet velger å benytte dette for å løse sine oppgaver. Teknologi har potensial til å endre politiets arbeid med fakta og etterretning, hvordan de løser problemer, hvordan de samarbeider med andre etater, og hvordan politiet velger å organisere seg for å løse sine oppgaver. Kommisjonen mener at:

- Det må raskt etableres en klar helhetlig IKT-strategi for politiet. Det mangler i dag. Og det må settes av penger til å foreta nødvendige investeringer.

En slik visjon må ta utgangspunkt i dagens kjente behov, men også ta hensyn til at vi befinner oss i en teknologirevolusjon, og norsk politi må være en del av denne. Med teknologi kan politiet bli mer effektive i å lagre, systematisere, gjenfinne og faktisk anvende informasjon. Dataterminaler i bilene, og eventuelt håndholdte terminaler, vil kunne gjøre patruljer i stand til å få tilgang til politiets kritiske systemer og raskt å finne for eksempel oversikt over stjålne biler, bakgrunn på personer eller nødvendige adresser. Mobiltelefoni og smarttelefon tilbyr også foto- og videokapasitet som politiet åpenbart vil kunne nyttiggjøre, ved å etablere systemer og programmer som kan samspille med teknologien. Dataterminaler, håndholdte terminaler kombinert med «super-computere», med en enorm evne til å lagre, kategorisere, dele og gjenfinne informasjon, er ventelig det neste store skrittet for å utvikle effektiviteten i hvordan politiet løser sine oppgaver.⁹⁵ IKT dreier seg ikke bare om maskiner og systemer, men også om prosedyrer og arbeidsformer. Kommisjonen mener at:

- Den enkelte patrulje må få større evne til å løse sine oppgaver og opptre koordinert, slik PBS

forutsetter. Ved større hendelser vil behovet for koordinering være større og inntre raskere enn det operasjonssentralene og radiosamband kan levere. Den enkelte patrulje må få tilgang til teknologi for informasjonsdeling og oppgaveløsning.

På de politioperative systemer er det internasjonalt en rivende utvikling innenfor hva som er tilgjengelig teknologi som kan være relevant for politiet. Eksempler er GPS- og kartteknologi installert ikke bare på biler, men i en rekke ulike objekter; avansert søke- og billedgjenkjenningsteknologi; og teknologiutviklingen ubemannede overvåkingsfly.

Det er en kjensgjerning at mye kriminalitet er stedbundet og at et begrenset antall personer ofte begår mange av lovbruddene. Kommisjonen har også sett at det er tidsbundet. I et slikt perspektiv er derfor vekt på systematisk datainnsamling og analyse for å identifisere risikosteder og atferdsmønstre viktig for å kunne forebygge, lette etterforskning og å ha kapasitet tilgjengelig. Bruk av systemer for å registrere, systematisere og visualisere kriminalitet gir muligheter for effektivt politiarbeid og forebygging.

Mange av disse teknologiene finnes allerede. Det er ikke et urealistisk framtidensbilde. Og teknologien blir stadig mer tilgjengelig. Og den blir billigere.

Oslo-politiet har delvis nyttiggjort seg slike verktøy for å begrense lommetyverier og ordensforstyrrelser i Oslo ved å plassere patruljer i områder man har dokumentert er særlig risikoutsatte, og ved å informere publikum om at de bør være ekstra årvåkne når de beveger seg inn i et område med økt kriminalitet. Teknologien erstatter ikke politi, men gjør politiarbeidet mer virkningsfullt.

For politiet er det viktig å ha ledere og medarbeidere som forstår teknologi og kan ta den i bruk. For å kunne lykkes med en slik utvikling trenger man visjoner og strategi, teknisk kyndig personell og et politikorps som er villige til og som det blir stilt krav til å bruke teknologi. Kommisjonen mener at:

- Enhetlige løsninger for effektiv og robust varsling mellom distrikt og rask varsling og mobilisering av egne mannskaper ved kriser må etableres.

Styrking av ordinært politis evne til å levere resultater

Norsk politi nyter allmenn god tillit og oppslutning blant publikum. En viktig grunn til dette er

⁹⁵ Gregory F. Treverton, Matt Wollman og Elizabeth Wilke, Deborah Lai, *Moving toward modern policing*. (Santa Monica: Rand report, 2011), s. 136.

utvilsomt at politikorpset er kjennetegnet av dyktige og respekterte medarbeidere som løser oppgaver på en god måte. Dette gir norsk politi en god plattform for videre utvikling.

Borgerne kan forlange at politiet løser sine kjerneoppgaver, det vil si oppgaver med politimesig relevans som bidrar til å sikre trygghet, sikkerhet, ro og orden i samfunnet og at politiets ressurser benyttes der det er reelle problemer eller størst risiko for problemer.

I vårt arbeid har vi sett at det er behov for å styrke flere deler av det ordinære politis evne til oppgaveløsning. Mye kan gjøres med mer effektiv utnyttelse av arbeidstid og arbeidsstyrke. Kommisjonen mener at:

- Operasjonssentralene bør være utrustet og bemannet til å kunne fylle sin viktige rolle. Det er de ikke dag.⁹⁶
- I enkelte distrikter er aktiviteten lav og kapasiteten begrenset. Selv i større distrikter er kapasiteten ved operasjonssentralene ofte så begrenset at selv en ganske liten hendelse vil utfordre funksjonaliteten. Det bør derfor vurderes om ikke tiden er inne for å iverksette tiltak slik at distriktene blir mer robuste og har den nødvendige bærekraft.
- Politiet mangler en infrastruktur og en ordning for å muliggjøre en koordinert samhandling av en hendelse som skjer ved flere distrikter eller overskrider kapasiteten ved et enkeltdistrikt. Særlig kan Oslo med sine beredskapsressurser fylle en slik rolle. En forutsetning for dette er at det etableres en hensiktsmessig operasjonssentral, som ved behov, kan utgjøre en nasjonal politioperativ sentral. Et slikt senter kan være skalerbart og en del av OPDs operasjonssentral. Kommisjonen mener dette ikke er en oppgave for POD, som heller bør foku-

⁹⁶ Som en operasjonsleder ved Nordre Buskerud der alenevakt har vært utbredt fortalte kommisjonen: «Det skal ikke være stort før det er for stort for en person». Se forklaring 17. november 2011.

sere på den faglige og administrative ledelsen av etaten.

- Endelig bør kompetansen løftes i hele politistyrken. Nyutdannede fra Politihøgskolen bør bli godkjent for deler av det som er dagens nivå 3. Det vil gjøre flere bedre rustet til å kunne løse et økt antall skarpe oppdrag. UEH-styrkene bør utvikles til mer permanente og gripbare ressurser som inngår i beredskapsordninger.

Behov for å styrke de nasjonale beredskapsressursene

Den viktigste beredskapen utgjøres av det ordinære politi. De nasjonale beredskapsressursene har også en sentral rolle i å bekjempe terrorisme og alvorlig kriminalitet. Noen konkrete skritt i form av investeringer blant disse vil etter kommisjonens syn kunne gi et ytterligere bidrag til en styrket nasjonal politiberedskap.

- Planene om et nasjonalt beredskapssenter i Oslo bør gjennomføres. Et slikt senter vil gi grunnlag for synergier, egnede fasiliteter for trening og operasjoner samt kortere reaksjonstid.
- Det bør etableres en langsiktig god og forutsigbar løsning for å sikre drift av politihelikopter og ordninger som sikrer politiet transportløsninger.

En jobb må gjøres

Kommisjonen mener Politi-Norge har flere fundamentale og gjennomgripende endringsbehov.

Politiet og myndighetene har nå en unik mulighet til å gripe fatt i disse. Den bør benyttes.

Og utgangspunktet er godt. Politiet nyter stor tillit. Politiet er en av samfunnets viktigste institusjoner og er preget av høy kompetanse og betydelig personlig engasjement fra ledere og ansatte. Mye av utstyret politiet har, er bra.

Men som vi har sett: En jobb må gjøres.

Del V
Sikkerheten før 22/7

Kapittel 15

Gjerningsmannens forberedelser

15.1 Introduksjon

Gjerningsmannens identitet, bakgrunn, ideologi og forberedelsesmetode falt utenfor de rådende oppfatninger av hvem og hva som kan true sikkerheten i Norge. Verken venner, familie, det omkringliggende samfunn eller PST hadde i tilstrekkelig grad fanget opp signaler om at Breivik hadde gjennomgått omfattende radikaliserings, og hadde planlagt og iverksatt en rekke praktiske forberedelser til å gjennomføre omfattende terrorhandlinger.

For å forstå hvordan det var mulig for én enkelt person å forberede, iverksette og gjennomføre terrorhandlingene, kreves det innsikt, ikke bare i hvordan forberedelsene praktisk ble gjennomført, men også i hvordan gjerningsmannen forholdt seg til og samhandlet med det omkringliggende samfunn. Det krever også innsikt i hvilke barrierer som var etablert for å forhindre potensielle terrorister i å forberede og utøve sine forsett, samt hvordan gjerningsmannen på en effektiv måte hadde klart å manøvrere seg utenom og bryte disse barrierene.

I det følgende vil det gis en detaljert framstilling av gjerningsmannens forberedelser fram mot terrorhandlingene 22/7. Søkelyset vil være på hans faktiske forberedelser, snarere enn på gjerningsmannens ideologi og motiv. Det faller utenfor kommisjonens mandat og kompetanseområde å vurdere gjerningsmannens psykiatriske diagnose og strafferettslige ansvar. Spørsmålet vil således ikke behandles her.

Framstillingen av gjerningsmannens anskaffelser og forberedelser er primært basert på materiale som etterforskningen har tilveiebrakt. En rekke andre kilder har imidlertid også bidratt til å kaste lys over saken.

Gjerningsmannens forberedelser og iverksetting av terrorhandlinger blottlegger grunnleggende sårbarheter ved samfunnet og mangelen på effektive barrierer. Det har vært skrevet og sagt mye om Breiviks evne til å gjennomføre omfattende terrorforberedelser uten å havne i myndighetenes søkelys. Etterforskningsmaterialet viser imidlertid at gjerningsmannen har foretatt systematiske terrorforbe-

redelser uten annet reelt dekke enn at han er en arbeidsløs 30-åring som bor hjemme på gutterommet, og senere på en gård han ikke driver eller i realiteten har inntekt til å leie. I løpet av to år foretar den arbeidsløse Breivik en lang rekke innkjøp av betydelige mengder utrustning, våpen og kjemikalier egnet til bombeproduksjon. De kartlagte innkjøpene er i all hovedsak lovlige og har for det meste foregått i eget navn, eller til eget firma, uten ekstra foranstaltninger. En rekke av innkjøpene har foregått via internetthandel og har blitt tolldeklart. Til tross for at Breivik i stor grad har isolert seg under de praktiske terrorforberedelsene, har han også pleiet en viss sosial omgang med venner og ideologiske meningsfeller i miljøer som har vært i PSTs og politiets søkelys. Han har holdt de konkrete planene om terror for seg selv, men har samtidig vært ivrig til å dele ytterliggående synspunkter med andre. Anskaffelsene av terrorismaterialet har således foregått parallelt med en rekke ekstremistiske ytringer overfor mer eller mindre perifere bekjente, samt ytterliggående, men noe mer moderate, uttalelser på nett.

15.2 Oppvekst, isolasjon og radikaliserings

Breiviks barne- og ungdomsår

Breiviks omsorgssituasjon ble i barne- og ungdomstiden gjenstand for offentlige etaters søkelys. Dette hadde sin årsak i bekymringer rundt hans utvikling og oppvekstvilkår. Breiviks mor og far ble skilt året etter at han ble født. Han vokste deretter opp i Oslo vest sammen med sin mor og sin seks år eldre halv søster. I perioden mellom 1981 og 1984 var familien i regelmessig kontakt med sosialkontoret, og i en periode hadde mor avlastning i form av helgehjem for sin sønn¹. På bakgrunn av bekymringer uttrykt av Statens senter for barne- og ungdomspsykiatri

¹ Den følgende fremstillingen av Breivik og familiens kontakt med sosialkontoret, SSBU og barnevernsnemda er basert på Huseby og Sørheims sakkyndig rapport slik den er publisert på vg.no (vg.no/nyheter/innenriks/22-juli/psykiatrisk_vurdering/ Lesedato 15. april 2012).

(SSBU) begjærte far i 1983 foreldrens ansvar for Anders Behring Breivik. I forbindelse med retts-saken ble det bestemt at saken skulle utredes nær-mere. Etter dette trakk far begjæringen, og saken ble avsluttet i Oslo tingrett. Videre i 1983 oversendte SSBU en søknad om besøkshjem for gutten til bar-nevernskontoret. I denne søknaden bemerket SSBU at Breiviks «omsorgssituasjon – er så sviktende at han står i fare for å utvikle mer alvorlig psykopatologi». På bakgrunn av denne søknaden fant barnevernet at ytterligere utredning burde igangsettes. I 1984 utfer-diget de en rapport der de foreslo å iverksette tilsyn overfor familien. Saken ble framlagt for Oslo bar-nevernsnemnd, som fant at vilkårene for tiltak ikke var til stede i henhold til dagjeldende barnevernslov.² Saken ble deretter henlagt. Etter Barnevernsnemn-das avgjørelse gikk ikke barneverntjenesten videre med saken. Breivik klarte seg tilsynelatende bra gjennom barneskolen. Det ble ikke iverksatt noen ekstra tiltak fra skolen eller barnevernets side.

Breivik klarte seg godt på ungdomsskolen. I denne perioden ble han imidlertid involvert i et taggermiljø i Oslo. Dette førte til at han i 1994 igjen kom i det offentliges søkelys da han ved to anledninger ble anmeldt for tagging og skade-verk. I 1994/1995 ble det åpnet en ny barneverns-sak da Breivik ble stoppet av politiet på vei fra Danmark med et stort antall spraybokser i ves-ken. Forholdet ble ansett som lite alvorlig fra bar-nevernstjenestens side, og saken ble «henlagt uten hjelpetiltak». Saken skal imidlertid ha hatt konsekvenser for forholdet mellom Breivik og hans far. Den eneste kontakten Breivik og hans far skal ha hatt etter episoden, er en kort telefon-samtale ti år senere.

Radikalisering

Breivik viste tidlig interesse for politikk. Allerede i 1997, 18 år gammel, ble han engasjert i FpU. I 1999 meldte han seg formelt inn i både FrP og FpU. Mel-lom 2002 og 2004 ser hans politiske engasjement i FpU ut til å ha vært på sitt høyeste. Breivik pleiet i denne perioden sosial omgang med andre medlem-mer av FpU.³ Disse husker ham som en person med «sterke, men ikke ekstreme meninger», «kritisk til kultur og religion», men «helt normal».⁴ I følge disse

² Barnevernsnemndas vedtak må vurderes ut fra det som var datidens regelverk. Siden 1984 har det blitt foretatt omfå-tende revidering av regelverket. Det internasjonale regelver-ket på området har også blitt revidert. Terskelen for å iverk-sette tiltak er nå langt lavere. Se NOU 2000: 12, kapittel 1.3.4.

³ I løpet av sin periode som aktiv i FpU hadde han to verv. Han var nestformann i lokalpartiet Oslo Vest fra januar 2002 til oktober 2002, og styremedlem samme sted fra oktober 2002 til november 2004.

var det lite som skulle tilsi at han skulle utvikle seg til en terrorist. Parallelt med dette engasjementet i par-tipolitikken har Breivik også vært engasjert i ideolo-giske debatter på mindre offentlige arenaer. Han var på et tidlig tidspunkt aktiv på ulike netttora, og kom på denne måten i kontakt med en rekke ulike mer eller mindre ekstreme ideologiske strømninger. Breiviks ideologiske radikaliserings har i stor grad funnet sted i en alternativ offentlighet på Internett, hvor han koblet seg på framvoksende og eksiste-rende ideologiske strømninger og miljøer.⁵

I 1998 sluttet Breivik på videregående skole uten å avlegge eksamen, trolig i den hensikt å forsøke seg som forretningsmann. I løpet av sitt yrkesliv igang-satte Breivik en rekke firmaer. Fra 1997 til 2003 arbeidet han i reklamefirmaet Direkte Respons (senere SNT Norway). Parallelt med dette etablerte han ulike firmaer. I 1998 etablerte han selskapet Behring & Kerner Marketing DA sammen med en bekjent. Dette selskapet ble formelt oppløst i 2001. I 2000 etablerte Breivik og en barndomskamerat reklameselskapet Media Group AS. Selskapet ble tvangsoppløst i 2003. Mellom 2001 og 2004 hadde han også et enkeltmannsforetak «Anders Behring Breivik ENK».⁶ I 2005 etablerte han aksjeselskapet E-Commerce Group, og eide dette alene. Selskapet ble tvangsoppløst i 2008. Breivik gikk ikke av veien for å drive forretninger som befant seg i en juridisk gråson. Han drev i en årrekke firmaet Diplomaser-vices.com, som solgte falske vitnemål fra amerikanske universiteter til utenlandske statsborgere.⁷

Breivik hadde svært varierende suksess som forretningsmann, og flere av firmaene ble tvangs-oppløst.⁸ Økonomi skal ha vært en medvirkende årsak til at han i 2006 valgte å flytte hjem til sin mor.

⁴ Se Agderposten: <http://www.agderposten.no/nyheter/vik-tig-a-ta-avstand-1.6802333> (lesedato: 29. mai 2012) og VG: vg.no/nyheter/innenriks/22-juli/artikkel.php?artid=10089259 (lesedato: 29. mai 2012).

⁵ Det er ikke noe enkelt én-til-én-forhold i radikaliseringsproses-sen, men trolig snakk om en vekselvirkning mellom ideologiske og personlige faktorer. Breivik koblet seg på eksisterende ideologiske miljøer og ble inspirert av disse, men det er personlige disposisjoner og faktorer som medvirket til at ideologien hadde appell og skapte mening for ham. Som Øvind Strømmen (*Det mørke nettet*, Oslo, 2011) påpeker, vokser antiislamismen fram på Internett i etterkant av terrorhandlingene 11. september 2001, og får ny vind i seilene med karikaturstriden. Dette er et miljø som i all hovedsak består av unge menn som sitter spredt foran hver sin PC, og der rekruttering og utveksling av ideolo-giske synspunkter i hovedsak foregår via Internett. Det finner imidlertid også sted faktiske møter hvor ideologiske meningsfel-ler møtes for å forsterke sosiale bånd og utveksle synspunkter.

⁶ Breivik skal også ha benyttet et selskap ved navn Brentwood Solutions Limited.

⁷ Kommisjonen har ikke mottatt nøyaktig tidspunkt for etable-ring av Diplomaservice. Etterforskningen har imidlertid fast-slått at det eksisterte et nettsted for firmaet i desember 2002.



Figur 15.1 Det var fra dette gutterrommet Breivik begynte planlegging av terrorangrep.

Foto: Politiet.

Etter å ha flyttet hjem til moren trakk Breivik seg gradvis tilbake fra sitt tidligere sosiale liv, og isolerte seg i stadig større grad på gutterrommet.⁹ Samtidig økte hans aktivitet på ulike radikale og ekstremistiske nettfora, og på internettspillene World of Warcraft og Call of Duty.

- ⁸ Som etterforskningen har vist, har Breivik ikke hatt noen særlig legal inntekt, og har trolig ikke hatt økonomisk gevinst på sin legale næringsvirksomhet. Han har imidlertid hatt noe inntekter fra salg av falske vitnemål i perioden 2003 til 2006. Breivik har operert med to økonomier; en «legal», som vises i selvangivelsen, og en «svart», hvor penger har blitt kanalisert til utenlandske bankkonter.
- ⁹ Ifølge noen av vennenes forklaring har Breivik også tidligere vært tilbøyelig til å trekke seg noe tilbake fra sosialt liv for å spille spill.

Det er trolig i denne perioden, med stadig mindre korrektiv fra tidligere venner og det omkringliggende samfunn, og i økende interaksjon med ekstremistiske ideologier på Internett, at radikaliseringsprosessen for alvor tok til. I 2007 tok han helt og holdent farvel med offentlig politikk og meldte seg formelt ut av FpU. Han beholdt imidlertid sin tilknytning til Frimurerlosjen. Breiviks opptak i losjen var et resultat av at han tok kontakt med en slektning som var frimurer, og uttrykte ønske om å delta. Dette gikk i orden, og Breivik var på sitt første møte i losjens regi januar 2006. Breivik har tilsynelatende satt pris på det symboltunge ved losjen, og skal i en periode ha vært stolt av sin tilknytning til denne.



Figur 15.2 Breivik brukte mye tid på dataspillene Call of Duty og World of Warcraft.

Foto: Venstre: Skjerm bilde Call of Duty. Høyre: Skjerm bilde World of Warcraft.

15.3 Kapasitetsbygging

Breivik begynte trolig arbeidet med å sette sammen kompendiet i 2007, og konkrete planer om terrorhandlinger tok da etter hvert form.¹⁰ I 2009, tre år etter at han flyttet hjem til moren, startet Breivik med anskaffelser og praktiske forberedelser til terrorhandling.¹¹ I mai 2009 opprettet han firmaet Breivik Geofarm ENK, som senere fungerte som dekke for kjøp av kunstgjødsel.¹² Firmaet var sentralt for ervervelse av en rekke kredittkort. Høsten 2009 anskaffet Breivik kredittkort hos minst ni forskjellige finansinstitusjoner. Han begynte imidlertid ikke å ta dem i bruk før våren 2011.

Ifølge gjerningsmannen delte han de praktiske forberedelsene til terrorhandlingene inn i flere parallelle løp, men også inn i ulike faser hvor han i størst mulig grad bestrebet seg på å ferdigstille ulike etapper av forberedelsene underveis.

Anskaffelse av symbolske effekter

Gjerningsmannen skal angivelig ha benyttet mye av vinteren 2009/2010 til innsamling av e-postadresser for å ha dette klart til senere utsendelse av kompendiet. I den tidlige fasen av forberedelsene ser Breivik først og fremst ut til å ha vært opptatt av å til egne seg en rekke ytre symbolske effekter. Høsten og vinteren 2009/2010 gikk han blant annet til innkjøp av et kjedeanheng i sølv med rødt kors og diverse militære uniformseffekter, så som gullsnorer, bandolærer og distinksjoner. Den 5. mai 2010 kjøpte han en mørk blå uniformsdress og hadde da i hovedsak anskaffet alle elementer til den såkalte Knights Templar-uniformen som var avbildet i kompendiet. Effektene til uniformen var i all hovedsak kjøpt via Internett fra ulike steder i verden, blant annet USA, England, India og Polen.¹³

¹⁰ Breivik har kun skrevet deler av kompendiet selv. Det er et klipp- og limdokument. Som Bjørge og Romarheim påpeker, er kompendiet omfattende og er trolig tiltenkt å være et politisk program, en manual for terrorisme og statskupp, samt også en selvbiografi. Den kan også leses som et forsøk på legitimering av massedrap og et utvidet selvmordsbrev (Tore Bjørge og Anders Romarheims møte med kommisjonen 10. oktober 2011 og presentasjonen derfra).

¹¹ Etterforskningen har ikke funnet relevante anskaffelser før høsten 2009. En vesentlig del av innkjøpene Breivik foretar de neste årene, blir gjort på Internett. Ved en rekke av innkjøpene har han benyttet PayPal, som er en amerikansk betalingstjenestene på Internett. En del av innkjøpene blir foretatt på eBay, et amerikansk nettsted for online auksjoner, og kjøp/salg av gjenstander over Internett.

¹² Næringskoden firmaet ble opprettet med i 2009, var: *Kjøp, salg og forvaltning av aksjer, prosjektutvikling, herunder erverv og utvikling av faste eiendommer, og deltakelse i andre selskaper og virksomheter, samt hva dermed står i forbindelse*. Koden ble endret våren 2011.

Anskaffelse av utrustning

Våren 2010 begynte Breiviks neste fase i anskaffelsesprosessen. Det var på dette tidspunkt han begynte å gjøre anskaffelser som senere ble benyttet i selve utøvelsen av terrorhandlingene. Den 23. april 2010 gikk han til innkjøp av to våpen- og



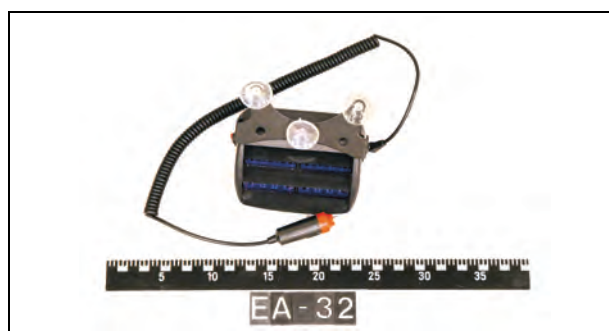
Figur 15.3 Hjelm med visir, kjøpt våren 2010 og brukt 22/7.

Foto: Politiet



Figur 15.4 Spanske ryttere, trolig anskaffet for å hindre eventuelle biler i å ta opp forfølgelsen.

Foto: Politiet



Figur 15.5 Blålys til å feste i bilen. Et blålys var montert i bilen da den kjørte inn i regjeringskvartlet og ned til Utøya brygge landsiden.

Foto: Politiet

¹³ Dette indikerer at uniformen og regaliene er noe Breivik selv har komponert og funnet inspirasjon til etter å ha surfet på nettet.

utstyrs-kofferter. Dette var de første av en lang rekke innkjøp av ulik utrustning som i all hovedsak foregikk via Internett. I løpet av det neste året gjorde han over 30 bestillinger av utrustning fra ulike forhandlere fra forskjellige steder i verden. En stor del av innkjøpene var fra ulike firmaer som primært forhandler militært og paramilitært utstyr til private kunder. Se boks 15.1 for en beskrivelse av Breiviks innkjøp av utrustning og utstyr.

Utrustningen Breivik har importert, består av legale varer.¹⁴ En rekke av innkjøpene var av en slik størrelsesorden at de var tollpliktige. Varene som ble tolldeklarerert, ble deklarerert i eget navn, og betalt merverdiavgift for. En rekke innkjøp ble dermed registrert i Toll- og avgiftsdirektoratets registre. Varene under deklarasjonsgrensen ble stort sett sendt som pakkepost. Disse har i all hovedsak blitt sendt til Breiviks lokale postbutikk og hentet av ham personlig.

Anskaffelser av våpen, våpenrelatert utstyr og ammunisjon

Breivik ferdigstilte hoveddelen av utrustningsanskaffelsene i løpet av sommeren 2010. Han gikk deretter direkte over i neste fase av forberedelsene, hvor han i all hovedsak konsentrerte seg om å anskaffe en rekke våpen, dessuten våpenutstyr og ammunisjon.

Breivik viste på et tidlig tidspunkt interesse for våpen. I 2003 gikk han til innkjøp av en Benelli pumpehagle. Breivik var medlem av Oslo pistolklubb mellom 2005 og 2007.¹⁵ Etter noen års pause meldte han seg inn igjen i juni 2010.¹⁶ Fra sommeren 2010 og utover gjorde han en rekke innkjøp som viste økt interesse for våpen og våpenrelatert utstyr. Se boks 15.2 for beskrivelse av Breiviks innkjøp av våpenrelatert utstyr og ammunisjon

Våpen og ammunisjon ble kjøpt fra norske forhandlere. Breivik sendte inn våpensøknader på regulært vis. Som begrunnelse for ervervelse av Weatherby-riflen oppga han at den skulle brukes til storviltjakt på elg, mens han for Mini Ruger-riflen oppga at den skulle brukes til storviltjakt på rådyr. Mini Ruger-riflen som Breivik kjøpte den 18. november 2010, er halvautomatisk, upresis og

¹⁴ Han anskaffet tre typer verneutstyr. Den ene typen er et «Riot Set», som skal monteres innerst mot kroppen, og er beregnet på å beskytte mot slag, spark, rekyl osv. Den andre typen er en skuddsikker vest IDF (Israel Defense Force). Den tredje typen er en stridsvest (Molle).

¹⁵ I deler av denne perioden skal han også ha vært medlem av Akademikernes Skytterlag.

¹⁶ Det er registrert at Breivik har deltatt på 16 treninger mellom juni 2010 og april 2011.



Figur 15.6 Benelli Nova pumpehagle. Geværet ble funnet i den parkerte leiebilen på Utøya brygge.

Foto: Politiet



Figur 15.7 Storm Ruger-rifle modell mini-14, med bajonett og rødpunktsikte (Mini Ruger).

Foto: Politiet



Figur 15.8 Glock-pistol.

Foto: Politiet

Boks 15.1 Anders Behring Breiviks innkjøp av utrustning og utstyr via Internett

År	Måned	Produkt	Innkjøpt fra	Betalt	Tollbehandling
2010	April	Pelican case w/foam black 1720	Coast to Coast, USA	cirka USD 271,94 (NOK 1 659,26)	Tolldeklarert
		Pelican 1620NF Black Case no foam (new) 1620 NF	Coast to Coast, USA	cirka USD 272,24 (NOK 1 661,09)	
	Mai	Garmin nuvi 650 Automotive GPS Receiver	Selger, USA	USD 113 (NOK 648)	
		Pelican case 1050, 2 stk.	www.rufo.no	NOK 633	
		Pelican 1620NF Black Case no foam (new) 1620 NF	Coast to Coast, USA	USD 272,24 (NOK 1 714,46)	Tolldeklarert
		Diverse camping/overlevelsesutstyr (inkl balaklava og militær poncho)	Specialized Equipment, USA	USD 565,24 (NOK 3 621,02)	Tolldeklarert
		Keramisk plate	Schumann-Segler, England	GBP 101,5 (NOK 935)	
		Hjelm med visir	israeli-weapons.com	USD 659 (NOK 4 358)	Tolldeklarert
		Spanske ryttere	Selger, Mexico ¹		
		Skuddsikker innleggsplate, side	All American Surplus & Outdoor Supply, Inc, USA	USD 117 (NOK 737)	
		Overarmsbeskyttelse (del til skuddsikker vest 2)		<i>Kjøp ikke gjennomført</i>	
		Overarmsbeskyttelse (del til skuddsikker vest 3)	Selger, USA via eBay	USD 140 (NOK 946)	
	Juni	Røykgranater X3 og katalog	ASMC, The Adventure Company, Tyskland	USD 88,21 (NOK 716,66)	Forenklet tollbehandling
		Halsbeskytter	Selger, Tyskland	EUR 50 (NOK 406,23)	
		Beskyttelsesutstyr – polstring	Security pro USA	USD 637,39 (NOK 4 234)	Tolldeklarert
		Kevlarstoff og kevlarplater	Infinity Composit, USA	USD 1 394,76 (NOK 9 268,70)	Tolldeklarert hver for seg
Laserpekere		Optics Planet, USA	USD 121,47 (NOK 825,99)	Forenklet tollbehandling	
Skuddsikker vest		israeli-weapons.com	USD 1 000 (NOK 6 619,82)	Tolldeklarert	

¹ Det er foretatt to transaksjoner mellom Breivik og personen i Mexico på hhv. USD 319 (NOK 2110) og USD 234 (NOK 1514). Det er ikke verifisert hvilket beløp som er betaling for de spanske rytterne.

Det tas forbehold om at listen ikke er komplett.

Boks 15.1 forts.

År	Måned	Produkt	Innkjøpt fra	Betalt	Tollbehandling
		Feltstøvler, hansker, skins/tights	Polimil/SCI Sport Ltd, England	Trukket to beløp fra konto: GBP 160,07 (NOK 1575,47) og GBP 13,00 (NOK 127,95)	Forenklet tollbehandling
		Sovjetisk gassmaske	Selger, Ukraina	USD 32 (NOK 211,83)	
		Skuddsikker innleggsplate, side, lyskebeskytter, krage (og yoke) beskytter	Selger, Tyskland	EUR 278,50 (NOK 2 236,08)	Tolldeklarert
		Skuddsikker innleggsplate	Selger, Tyskland	EUR 425 (NOK 3 413, 54)	Tolldeklarert
		Magnetskilt til bil	Informativ skilt & dekor, Norge	NOK 500 (vare returnert)	
		Magnetskilt til bil	Bilreklame AS, Norge	NOK 1 325	
		Magasintaske, magasin feste, granathylster, røyk-granathylster, utstyrsbelte, strids-vest med mer (24 ulike varer)	SKD Tactical	GBP 974.70 (NOK 6 444,50)	Tolldeklarert
		Reimer, spenner med mer	ahh.biz	USD 835.15 (NOK 5 523,01)	Tolldeklarert
		Våpentilbehør, pistolhylster, strips med mer	ASMC, The Adventure Company, Tyskland	EUR 96,14 (NOK 778,39)	Forenklet tollbehandling (kodet som sportsutstyr)
	Juli	Feltstøvler, belter, id-holder mm. (Se kjøp den 12. juni 2010 fra Polimil. Ny bestilling pga. problemer med første levering etter bestilling 12.06.10)	Polimil, England	NOK 1 575,47	
		Blållys	Selger, USA	USD 70.96 (NOK 460,83)	
		Langarmet trøye og longs (skins)	Running Power, England (<i>antas kjøpt fra dette firmaet</i>)	GBP 89.98 (NOK 873,70)	
		Hansker		<i>Kjøp trolig ikke gjennomført</i>	
	Des	Fuglekikkert m/stativ	Firma/person i Kina	USD 51.13 (NOK 318,64)	Forenklet tollbehandling
2011	Mars	Blållys x 3	Selger, Hong Kong	USD 62.70 (NOK 358,26)	
		Feltbukse	ASMC, The Adventure Company, Tyskland	EUR 58,81 (NOK 472,58)	Forenklet tollbehandling

Det tas forbehold om at listen ikke er komplett.

Boks 15.2 Anders Behring Breiviks innkjøp av våpen, våpenrelatert utstyr og ammunisjon

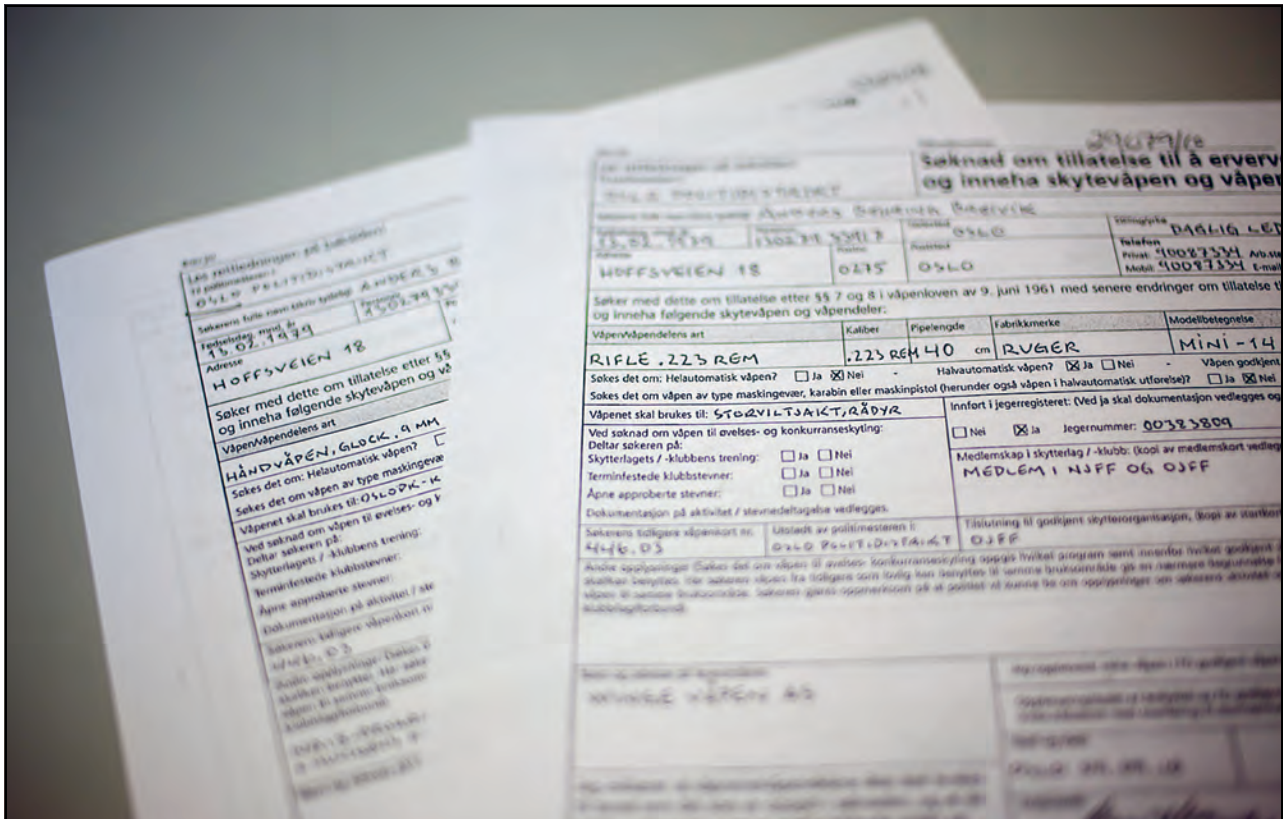
År	Måned	Produkt	Innkjøpt fra	Betalt	Tollbehandling
2003	Juni	Benelli Nova pumpehagle kaliber 12/89. Søknad om erverv av 12 kaliber hagle godkjennes 24.09.03 Registrert i våpenregisteret	Intersport Bogstadveien AS, Oslo		
2010	Mai	Rødpunktsikte	Optics planet, USA	USD 770.03 (NOK 3 685,75)	Tolldeklarerert som lasersikte fra Opticsplanet
		Våpensikte, 3x zoom	Night Galaxy	USD 564 (NOK 3 713)	Tolldeklarerert (kodet som kikkertsikte)
	Juni	Lasersikte grønn (2stk), frontsikte	eBay	USD 172.96 (NOK 1143,85)	
	Juli	Weatherby rifle modell Vanguard. Kjøper samtidig UMC 308 Win 150 rs ammunisjon 200 skudd kaliber 308 Win 12. juli 2010 Søknad om våpenkort innvilget	XXL Storgata, Oslo	28. januar 2011: Våpenet og ammunisjon videregjort til private kjøpere	
	Høst	Ase ultra Zet-Z lyddemper	Intersport Bogstadveien, Oslo	NOK 5 400 1. april 2011: Returnerer varen	
	Okt	Stabilisator (våpendel)	Matthew Loftis, Guns and Surplus, USA	USD 92.94 (NOK 558,85)	Forenklet tollbehandling (kodet som Bil/motor-sykkel/båtdeler)
	Nov	Magasinfyller Mini Ruger	Capsicum Solutions, Norge	NOK 469	
		Storm Ruger rifle modell Mini-14 kaliber 223 Remington 14. oktober 2010: Våpenkort innvilget	Winge Våpen Rygge, Norge	NOK 8 790 for riflen og NOK 700 for avtrekkerjobb	
		Lommelykt med våpenfeste	ebay	USD 34.25 (NOK 212,70)	
		Festebrakett for siktemiddel-rifle	Midway, Norge	NOK 750	
	Des	Magasin Glock, 4 magasin a 31 skudd	Capsicum Solutions, Norge	NOK 1 820	
		223 Lapula hullspiss (20 stk) og 223 Partiza helmantel (500 stk)	Magne Landrø as, Lillestrøm	NOK 2 607. (Betalt med kort)	
		Våpenmagasin x 10 – til Storm Ruger rifle modell Mini-14	Matthew Loftis, Guns and Surplus, USA 20.01.2011 x 2, i flere forsendelser: 05.02.2011, 21.02.2011 (2 kollo) og 28.02.11	USD 587.34 (NOK 3 528)	Forenklet tollbehandling hos Posten (Innholdet ble kategorisert på ulike måter: sportsutstyr, husholdningsutstyr, trykksaker, småelektrisk fotoutstyr og lignende).

Det tas forbehold om at listen ikke er komplett.

Boks 15.2 forts.

År	Måned	Produkt	Innkjøpt fra	Betalt	Tollbehandling
	Des	Magasin Glock, 4 magasin a 31 skudd	Capsicum Solutions, Norge	NOK 1 820	
		223 Lapula hullspiss (20 stk) og 223 Partiza helmantel (500 stk)	Magne Landrø as, Lillestrøm	NOK 2 607. (Betalt med kort)	
		Våpenmagasin x 10 – til Storm Ruger rifle modell Mini-14	Matthew Loftis, Guns and Surplus, USA 20.01.2011 x 2, i flere forsendelser: 05.02.2011, 21.02.2011 (2 kolli) og 28.02.11	USD 587.34 (NOK 3 528)	Forenklet tollbehandling hos Posten. (Innholdet ble kategorisert på ulike måter: sportsutstyr, husholdningsutstyr, trykksaker, småelektrisk fotoutstyr og lignende)
2011	Jan	Bajonett	Match Supply	USD 61.72 (NOK 364,89)	Forenklet tollbehandling (kodet som sportsutstyr)
		Vertikalgrep med tofot		USD 16.38 (NOK 96,44)	
		Diverse våpenutstyr – Aimshot laser-sikte og holder til hagleammunisjon	Midway.no	NOK 493	
	Mars	Ammunisjon 223 Sellier Bellot helmantel (140 stk)	Intersport Bogstadveien, Oslo	(ikke verifisert)	
		Glock pistol modell 34, 9x19mm parabelum m 2 stk magasin á 17 skudd 9. mars 2011 Søknad om våpenkort innvilget	Intersport Bogstadveien, Oslo	NOK 7 700	
	April	Ammunisjon 9x19 Sellier Bellot helmantel (500 stk)	Intersport Bogstadveien, Oslo	(ikke verifisert)	
		Ammunisjon (200 stk., Focchi 233 rem HP (hullspiss), og 25 stk Focchi 12/67 Brennek Slug 12 31 gram)	XXL Storgaten, Oslo	NOK 1 647,75	
		Ammunisjon 233 Norma rem 55 gr.		(ikke verifisert)	
	Mai	Flytter til Vålstua gård			

Det tas forbehold om at listen ikke er komplett.



Figur 15.9 Faksimile av Breiviks egenutfylte våpensøknader.

Foto: Christopher Olsson

dermed dårlig egnet til jakt. På det spesifikke våpenet Breivik kjøpte, var det imidlertid tidligere blitt gjort modifisering av avtrekket hos en børsemaker for å gjøre våpenet mer presist. Våpenet kan endres for å framstå som mer militært, noe Breivik gjorde.

I en av rubrikkene i våpensøknaden bes det oppgitt hvorvidt søkeren har våpen fra tidligere som lovlig kan benyttes til samme bruksområde, samt en begrunnelse for at det i så fall søkes om flere våpen. I søknaden om erverv av Weatherbyriflen oppga Breivik at han hadde en pumpehagle fra tidligere. Da han noen måneder senere søkte om erverv av Storm Ruger-riflen, oppga han verken besittelsen av pumpehaglen eller Weatherbyriflen. Han hadde imidlertid ingen problemer med å få noen av våpensøknadene godkjent, og tilegnet seg våpen og ammunisjonen på lovlig måte.

I våpensøknaden om Glock-pistolen oppga Breivik at formålet med ervervet var å følge NAIS-programmet gjennom Oslo pistolklubb, samt at han muligens ville delta på feltskytingsstevner i framti-

den.¹⁷ Den godkjente våpensøknaden ble lagt fram da Breivik stilte opp i butikken for å kjøpe Glocken.

I motsetning til utrustningen, som i all hovedsak ble kjøpt fra utlandet, var våpnene kjøpt av norske forhandlere. Imidlertid var en del av utstyret han brukte til å oppgradere våpnene, kjøpt fra utlandet via Internett. Mens Breivik åpent deklarererte og importerte utrustning, ser han ut til å ha vært mer forsiktig med åpen import av våpendeler. Etterforskningen har vist at flere forsendelser fra Matthew Loftis har vært feilmerket under postforsendelsen som bil-, båt- og motordeler. Disse forsendelsene inneholdt i realiteten våpenmagasiner og våpendeler. Breivik har imidlertid ikke tatt noen ytterligere systematiske foranstaltninger for å sikre at importene ikke ble avdekket. Han kjøpte fra en forhandler som et enkelt søk på Internett ville vist hovedsakelig tilbød våpen og våpendeler, og han fikk varene sendt til den lokale postbutikken med seg selv som privat mottaker.

¹⁷ Norsk Avdeling av Den Internasjonale Skytterunion.

Anskaffelse av kjemikalier

I løpet av høsten 2010 begynte Breivik å gjøre omfattende innkjøp av ulike typer kjemikalier og utstyr til produksjon av bomben. Se boks 15.3 for

en beskrivelse av Breviks innkjøp av kjemikalier og utstyr til bombeproduksjon.

Innkjøpene av kjemikalier og utstyr til produksjon av bomben ble foretatt både via Internett og over disk hos en rekke norske forhandlere. Breivik har imidlertid vært noe mer varsom med å bestille

Boks 15.3 Anders Behring Breviks innkjøp av kjemikalier og utstyr relatert til bombeproduksjon før Vålstua gård

År	Måned	Produkt	Innkjøpt fra	Betalt	Tollbehandling
2010	Okt	Laboratoriemateriell (glass, dråpetellere, kokeplate, med mer)	KPT Komet, Kristiansund til Firma Breivik Geofarm	NOK 3 154	Levert via Tollpost Globe
		Beskyttelsesdrakt	eBay	USD 45.60 til Harris via PayPal (NOK 270,57 fra konto Breivik)	
		Magnetrører/røremagnet	Selger, USA	USD 207.11 (NOK 1 716,93)	
		Nitrometanol – RC fuel	Kjøpt 16 liter fra fire ulike norske firmaer, totalt 64 liter.	Betaler NOK 1 000–1 100 pr bestilling	
		Rørepinner (HPS) x 2	Selger, Kina	USD 12.98 (NOK 77,40)	
Nov-des		Globoid og Aspirin (Acetylsalisyre)	Breivik gikk en bestemt runde i Oslo sentrum/ Oslo vest flere ganger hvor han besøkte ca. 20 apotek hver gang.	Brukte kontanter	
Nov		250 gram natrium nitritt (sodiumnitrit)	Fra Keten, Polen	NOK 170	
		Ren nikotin (ikke verifisert)	Firma i Kina	NOK 483 (ikke verifisert)	
		150 kg Aluminiumspulver Breivik henter varen hos speditør i Karlstad, Sverige 11. mars 2011	Keten, Polen	NOK 15 428, betalt fra Geofarm firmakonto	
		Svovelpulver	Via Internett	GBP 11.68 (NOK 114)	
		Lunte: 3 x 10 meter VISCO 3 mm	Via Internett fra firma LIKURG (Tomasz PIETRZYNSKI), Polen	NOK 121	
Des		Batterisyre 38 % Svovelsyre (25 liter svovelsyre og 25 liter rensset vann)	Kjøpt over disk hos Exide Sønnak, Norge	NOK 932, 50	
		Kornknuser/ Grain mill	BC Products	USD 204 (NOK 1240)	
		Natriumnitrat (sodiumnitrat) – 3 kg	Kjøpt over disk på Boots Skøyen	NOK 2685, betalt med kort	

Det tas forbehold om at listen ikke er komplett.

Boks 15.3 forts.

År	Måned	Produkt	Innkjøpt fra	Betalt	Tollbehandling
2011	Jan	Begerbørste	KPT til Breivik Geofarm	NOK 18,98	
		Diffusjonstette poser fra Kina (60 poser)	Firma i Kina	USD 336 (NOK 2037)	
		Ståltønner (61 l.) x 3	Firmaet GRIEF, Fredrikstad	NOK 618,75	
	Mars	Luftputer X 15 (til transport med mer)	Fra USA	USD 177,48 (NOK 1 010)	
		Antistatisk materiale: Matte og armlenke	AV shop	NOK 334	
		Antistatisk materiale: Armbånd og utladningsenhet	JPX på nettet	NOK 140	
		Strammere, laminat, strekfilm	Witre webshop	NOK 1 103,75	
		Avtrekksskap med vifte og slanger¹	KPT Komet, Kristiansund til Breivik Geofarm	Betaler en giro kontant i Rena på NOK 9 500 og restbeløp på NOK 12 870 den 22. juni.	
	April	Avsug med støvsekk	Moe & co AS, Norge	NOK 1 190	
		Sementblander	Privat via Finn.no		
		Jekketralle	Privat via Finn.no		
		Uidentifiserte kjøp: Hyllevarer som batterivann (over 40 kanner, trolig flere kjøp), vindusspyler-væske-konsentrat med mer.	Bl.a. Biltema, Norge		

¹ Dette er utstyr som er beregnet til behandling av farlige kjemikalier. Viften skal trekke ut farlige, giftige og eksplosive gasser, og kjemikeren skal jobbe fra utsiden av skapet.

Det tas forbehold om at listen ikke er komplett.



Figur 15.10 Tom gjødselsekk funnet under ransaking på Vålstua gård. Innholdet er trolig brukt til å produsere eksplosiver.

Foto: Politiet

kjemikalier over nett til seg selv som privatperson. I stedet har han ved enkelte anledninger valgt å bruke firmaet Breivik Geofarm som «dekke». En av selgerne har beskrevet Breivik som en høflig og forekommende kunde. For å unngå at noen skulle fatte mistanke, tok Breivik også en rekke andre ulike forholdsregler. Ifølge egen forklaring gikk han for eksempel en flere ganger i julebordsesongen i november/desember 2010 en bestemt runde i Oslo hvor han besøkte om lag 20 til 25 apoteker og kjøpte inn to til tre pakker hodepine-tabletter med acetylsalisylsyre på hvert sted. For å unngå at innkjøpene skulle kunne spores og settes i sammenheng, skal han ved disse anledningene ha betalt kontant.

Breivik gjorde flere kjemikalieinnkjøp fra Polen. Et av innkjøpene var en 15 meter lang lunte som kostet 121 kroner. Denne ble fanget opp av det norske tollvesenet. Toll- og avgiftsdirektoratet hadde som et resultat av deltakelse i det internasjonale antiterrorprosjektet Global Shield økt oppmerksomhet på kjemikalieimport til Norge, og hadde gjort et søk i valutaregisteret over import fra firmaet som Breivik kjøpte lunter fra. Dette resulterte i en liste over 63 transaksjoner fordelt på 41 personer. Denne listen ble oversendt PST 3. desember 2010.¹⁸

Kort tid senere gjorde Breivik et vesentlig større innkjøp fra det polske firmaet Keten. Den 22. desember overførte han 15 428 kroner fra Breivik Geofarms firmakonto til eieren av firmaet Keten som betaling for 150 kg aluminiumspulver. Ifølge etterforskningen er dette den eneste dokumenterte levering hvor gjerningsmannen har gjort et systematisk forsøk på å skjule mottaket.

¹⁸ Prosjekt Global Shield og PSTs behandling av den innsendte listen er beskrevet i neste kapittel.

Breivik ga i kompendiet uttrykk for at han var engstelig for at bestillingen fra firmaet ville bli avdekket, og har trolig ansett det som både billigere og tryggere å unngå og tolldeklarere varen. Han avtalte med forhandleren at aluminiumspulveret skulle leveres til en speditør i Karlstad i Sverige. Den 11. mars 2011 kjørte han til Karlstad og hentet aluminiumspulveret.

Breivik tok som nevnt forholdsregler for å unngå å skape mistanke hos ulike apoteker ved innkjøp av acetylsalisylsyre. Han gjorde imidlertid også andre mer usedvanlige innkjøp av kjemikalier ved norske apoteker som viser at han var villig til å løpe en viss risiko. Dette gjaldt blant annet innkjøp av natriumnitrat. Natriumnitrat brukes til konservering av mat, men er i tillegg en såkalt eksplosiv prekursor. Av denne grunn foreslo EU-kommisjonen i september 2010 en forordning som innebar at mistenkelige transaksjoner med blant annet natriumnitrat skulle rapporteres. Implementeringen av forordningen kom imidlertid ikke i tide til å kunne ha påvirket Breiviks anskaffelse av stoffet.¹⁹ Den 15. desember 2010 bestilte Breivik tre kilo natriumnitrat fra et apotek på Skøyen. Dette var ikke lagervare hos apoteket og var en så uvanlig bestilling at apoteket så seg nødt til å undersøke rutiner og forhandlere før de iverksatte bestillingen. Breivik kommenterte ved bestillingen at natriumnitratet skulle benyttes til «konservering av elgkjøtt til et helt jaktlag», og apoteket framskaffet varen uten å fatte mistanke. Den 17. desember 2010, godt utenfor jaktseasonen, betaler Breivik 2685 kroner for natriumnitratet. Til tross for at dette er et svært uvanlig kjøp, betalte han med eget bankkort, og ikke kontanter, som ville ha medført at kjøpet ville ha vært vanskeligere å spore.

Den 17. mars 2011, nesten to år etter at Breivik opprettet firmaet Breivik Geofarm, ble næringskoden i Foretaksregisteret endret til kode 01.130: Dyrking av grønnsaker, meloner, rot- og knollvekster. Den 22. mars la Breivik ut en annonse på www.gardsbruk.no hvor han søkte etter en gård han kunne leie, se boks 15.4.

Den 6. april 2011 underskrev han kontrakt med eieren av Vålstua gård.²⁰ Den 9. april ble Breivik Geofarms nye adresse registrert i foretaksregisteret. På gården har det tidligere vært en cannabisplantasje. Eieren som møtte Breivik i for-

¹⁹ Forslaget var en del av EU-kommisjonens forslag til en ny handlingsplan mot terror. Forslaget er ennå ikke implementert.

²⁰ Samme dag kontaktet Breivik Produsentregisteret for å bli registrert der. Firmaet ble registrert den 19. april 2011.

Boks 15.4 Breiviks gårdsannonse

Annonsen lød i sin helhet slik: «Ønsker langtidsleie av småbruk med mellom 10-30 da jord (helst mer) for perioden; mars/april 2011 til 2016+. En kortere leieperiode er også en mulighet hvis dette er ønskelig fra utleier.

- Få krav til boenhet; minimum 2 rom, 20 m² totalt, men det må minimum inkludere et 20 m² tilleggsbygg for oppbevaring av utstyr/garasje. Næring: Det vil drives produksjon av rot/knollvekster.
- Krav lokalisering – fylke/kommune Hele Norge er av interesse med unntak av Nord-Norge. Det bør være nærmere enn 5 timers kjøring fra Oslo. Minimumskrav jord Jeg ønsker å leie et småbruk med mellom 10-30da jord (helst mer) for resten av 2011 og i tillegg for perioden 2012-2016+. En kortere leieperiode er også en mulighet hvis dette er ønskelig fra utleier. Minimumskrav boenhet Boenheten må ha innlagt van (vannpumpe på tunet til nøds), elektrisitet, minst 2 rom (minimum 20 m² totalt). Ute-toalett er akseptabelt. I tillegg er det ønskelig med en nærliggende lagerbygning/garasje/låve med lys/el-uttak på minimum 20 m² for parkering av bil/traktor og for lagring av

utstyr. Større boenhet og/eller større lagerbygning/garasje/fjøs/låve er en bonus men ikke et krav. Boenheter som har lav standard og/eller trenger oppussing/reparasjon er ingen hindring. Formålet med driften Det vil drives testproduksjon av primært rot/knollvekster men jeg er også villig til å vurdere dyrking av grønnsaker, evt. andre produkter avhengig av lokasjon og sesongens jordsmonnsforutsetninger. Jeg planlegger å skrive en bok (som bi-prosjekt) i hele 2011 så et stille og rolig område er å foretrekke. Målet med primærdriften er å starte regulær produksjon av rot/knollvekster fra 2012. Småbruket bør være lokalisert innen 5 timers kjøring fra Oslo (noe som inkluderer det meste av Norge med unntak av Nord-Norge). Leiekostnad Jeg er villig til å betale fra kr. 180 000 – 360 000 per år (kr. 15 000-30 000 per måned) for prospekter som faller innenfor ønskede spesifikasjoner. Målsetningen min er å komme i gang så snart som mulig (slutten av mars/april 2011). Ikke nøl med å ta kontakt hvis du har en eiendom som kan være aktuell!:) Mvh Anders Breivik Tlf: XXXXXXXX Email:xxxxxxxx@hotmail.com»

bindelse med leieavtalen, har i politihør gitt uttrykk for at han oppfattet Breivik som en ordentlig, men noe stakkarslig type som skulle dyrke sukkerbeter og muligens grønnsaker. Han stusset imidlertid over at Breivik var opptatt av at han måtte kunne lagre gjødsel på ett tørt sted. I forkant gjorde han noen forundersøkelser og så at Breivik hadde et eget firma som het Breivik Geofarm, samt at han ifølge ligningsopplysningene hadde økonomien i orden. Ifølge kontrakten skulle Breivik leie gården fram til oktober 2013. Husleien var på kr 10 000 per måned. I tillegg skulle Breivik betale inn tre ganger månedsleien i depositum.

I mars/april 2011 kjøpte Breivik en minimotor-sykkel.²¹ Den 4. mai leide han en Fiat Doblo av Avis for 6440 kroner, flyttet ut av gutterommet og inn på Vålstua gård på Åsta.

Som beskrevet ovenfor hadde Breivik i løpet av årene på gutterommet ervervet en rekke våpen, en betydelig mengde våpenrelatert utstyr,

en mengde kjemiske produkter som kunne benyttes som eksplosive prekursorer, samt en rekke andre egenartede produkter for en mann som bodde hjemme hos sin mor; ren nikotin, kjemisk beskyttelsesdrakt, ståltønner og en mengde store tette poser.²² Flere av varene som ble brukt til produksjon av bomben, var kjøpt over disk i ulike norske butikker.²³ Ved bestilling og kjøp av varer over Internett, har ikke Breivik systematisk forsøkt å skjule anskaffelsene, men har i all hovedsak benyttet eget navn eller firmanavn som kan knyttes til ham. Betalingene kan også i all hovedsak knyttes til gjerningsmannen ved at han har brukt egne konti og kredittkort. Han har også benyttet seg av andre former for betalingstjenester som kan knyttes til hans navn. Varene som ble bestilt over Internett, ble levert til gjerningsmannens hjemmeadresse, eller til det lokale postkontor.²⁴ Det er i etterkant av hendelsene identifisert

²¹ Denne var i bilen som eksploderte i regjeringskvartalet.

²² Etterforskningen har ikke avdekket personlige relasjoner til noen av selgerne.

²³ Dette gjelder for eksempel spyleveskekonsentrat og kaus-tisk soda.

112 kjøp av gjenstander som kan knyttes til planlegging og/eller gjennomføringen av terrorhandlingene.

15.4 Sosial manøvrering i forberedelsesfasen

Det er lite som tyder på at noen i Breiviks nærmiljø har mistenkt at han planla og iverksatte faktiske fysiske forberedelser til omfattende terrorhandlinger. Breivik holdt de konkrete terrorplanene for seg selv, men la ikke skjul på sine synspunkter. Både familie, nære venner, perifere bekjente og folk han mer eller mindre tilfeldig kom i kontakt med, har fortalt om radikale og ekstreme uttalelser. Venner har i etterkant fortalt at de ikke opplevde noen påfallende forandring ved Breivik i denne perioden, men at han tidvis framsto som noe mer stille og innesluttet. I 2009 reiste Breivik og flere av hans venner på tur til Budapest. Vennene merket seg ikke noe spesielt ved ham på denne turen. En av vennene var vitne til at Breivik kjøpte inn noen medaljer i en turistbutikk som solgte uniformer. Han har imidlertid ikke gitt uttrykk for at han reflekterte noe spesielt over dette, men tenkte at Breivik bare kjøpte «skrot».

En dansk statsborger som ved flere anledninger var i kontakt med Breivik i litt mer perifere sosiale sammenhenger, har fortalt at Breivik kom med en rekke islamfiendtlige uttalelser, hatefulle bemerkninger om regjeringen, og at han var svært interessert i å diskutere sprengstoff. Den danske statsborgeren skal imidlertid ikke ha oppfattet Breivik som farlig.

En person kommisjonene har snakket med, hevder å ha truffet Breivik på utestedet Lorry i Oslo, våren 2011. Han oppfattet Breivik som uhyre rasistisk og intens, og beskrev ham som et «kjernekraftverk» av sinne og bestemhet.

Personer som har observert Breivik på trening i pistolklubben, har beskrevet hvordan Breivik oppførte seg rolig på banen. Han ble imidlertid også beskrevet som ikke å passe naturlig inn i miljøet på skytebanen. Han virket lite interessert i skyting, og tok aldri kontakt med andre for å diskutere våpen og skyteteknikker.²⁵

Det islamfiendtlige miljøet på Internett har som nevnt spilt en viktig rolle i Breiviks radikaliseringsring. En stor del av tekstene i kompendiet var hentet fra dette miljøet og da spesielt fra den norske

bloggeren Peder Nøstvold Jensen, alias Fjordman.²⁶ Breivik holdt en relativt moderat profil på Internett. Ifølge hans egen forklaring var dette for å unngå og havne i myndighetens søkelys. Av samme grunn skal han også bevisst ha unngått å klikke seg inn på det som i denne sammenheng må beskrives som særdeles ytterliggående ekstremistiske nettsider. Breivik skal imidlertid ha gjort et skille mellom offentlig tilgjengelige nettstedet og mer lukkede fora på Facebook, hvor han har vært noe mer ytterliggående i sine uttalelser. Han har ansett det markant innvandringskritiske nettstedet document.no som relativt trygt. Han begynte å legge inn uttalelser på dette nettstedet i september 2009 og var svært aktiv utover i 2010. Mot slutten av 2010 begynte det å bli mer sporadisk, og i mars 2011 la han inn sitt siste innlegg. Alt i alt har han hatt rundt 75 innlegg på dette nettstedet.

Breivik skal også ha holdt en relativt moderat profil på faktiske fysiske møter arrangert i regi av document.no. Ved ett av disse møtene var også etterforskere fra Oslo politidistrikt, til stede for å kartlegge miljøet. Slik etterforskerne ved Oslo politidistrikt oppfattet det, var miljøet rundt document.no preget av borgerkriksretorikk, men hadde forøvrig lavt umiddelbart voldspotensial. Breivik oppfattet de som relativt moderat og lite sentral innenfor miljøet.

Antirasistisk Senter bestemte i 2009 at de ville ha islamofobi som satsingsområde og fulgte nettdebattene nøye. Personer i tilknytning til Antirasistisk Senters nettverk kjente til Breivik fra debatter på Internett. De hadde en oppfatning av ham som en av mange islamfiendtlige personer. Representanter for Antirasistisk Senter har fortalt kommisjonen at de i 2010 ga beskjed til PST om at de syntes tjenesten hadde en for «skjev» trusselvurdering, hvor de i altfor stor grad fokuserte på islamistisk terror. De opplevde imidlertid ikke at de ble tatt på alvor.²⁷

I sin årlige trusselvurdering i 2011 omtalte PST utviklingen i islamfiendtlige grupper og påpekte at disse gruppene hovedsakelig framsto via sosiale medier. De påpekte imidlertid også at eventuelt økt aktivisme blant dem kunne resultere i økt vold, og spesielt i tilknytning til markeringer og demonstrasjoner.²⁸

²⁴ Det er registrert noen få enkeltstående tilfeller hvor andre har mottatt levering på vegne av gjerningsmannen.

²⁵ Informasjon fra vitneavhør.

²⁶ Jf. Øivind Strømmen, *Det mørke nettet* (Oslo: Cappelen Damm, 2011).

²⁷ Møte 22. juli-kommisjonen og representanter for Antirasistisk Senter 2. november 2011.

²⁸ PSTs trusselvurdering 2011.

I likhet med forretningsdriften virker det som Breivik også har hatt problemer med å realisere sine ambisjoner i det islamfiendtlige miljøet. Han utvekslet synspunkter med dem på Internett, men har tilsynelatende hatt vanskeligheter med å skaffe seg en posisjon. Han har ved gjentatte anledninger forsøkt å promotere ideer overfor redaksjonen i document.no uten å få gjennomslag, og utover høsten 2010 sluttet han gradvis å delta i diskusjonene på document.no.

Før Breivik flyttet til Vålstua gård, var han ved en anledning sammen med venner og deres kjærester. De har i ettertid gitt uttrykk for at de på dette tidspunktet ikke hadde mistanke om at noe var galt. Breivik virket fornøyd. Vennene oppfattet planen om å flytte til en gård som relativt gjennomtenkt.

Opphold på Vålstua gård i Åsta

Noe av det første Breivik gjorde da han flyttet inn på gården, var å dekke vinduene med plast og gardiner for å hindre innsyn. Breivik Geofarm ble

registrert med to kundenumre hos Felleskjøpet den 27. april. Den 4. mai 2011 kjøpte Breivik via selskapet Breivik Geofarm seks tonn kunstgjødsel fra Felleskjøpet og oppbevarte det på gården. Halvparten av bestillingen var gjødsel som inneholdt 27 prosent nitrogen. *Se boks 15.5.* om Breiviks innkjøp relatert til bombeproduksjon i løpet av tiden på Vålstua gård.

Etterforskningen har anslått Breiviks utgifter til forberedelser og anskaffelser som vist i *tabell 15.1*.²⁹

82 dager bodde Breivik på gården, der han drev praktiske forberedelser til terrorhandlingene. I denne perioden har trolig selve produksjonen av bomben vært det mest tidkrevende. Den 12. juni foretok han en prøvedetonasjon i skogen noen kilometer fra gården, som resulterte i et

²⁹ Dette var etterforskningens overslag i mai 2012. Dette inkluderer også anskaffelse av utstyr, som skuddsikre plater og beskyttelsesutstyr, som ikke ble benyttet 22/7, men som reflekterer oppbygging av kapasitet fram mot terrorhandlingene.



Figur 15.11 Vålstua gård ved Glomma.

Gården ble brukt som dekke for bombeproduksjonen. Gården ligger tilbaketrukket, og har tidligere vært brukt som cannabisplantasje.

Kilde: Politiet

Boks 15.5 Anders Behring Breiviks innkjøp relatert til bombeproduksjonen i løpet av tiden på Vålstua gård

År	Måned	Produkt	Innkjøpt fra	Betalt	Tollbehandling
2011	April	Leie av VH24605, Fiat Doblo Multijet Cargo. Leies for 30 dager, men perioden utvides	AVIS Økern, Oslo		
	Mai	Leie av Fiat Doblo	Avis Økern, Oslo	Betalt NOK 6 440 til AVIS: 04.05.2011, 08.06.2011, 07.07.2011	
		Kunstgjødsel – 6000 kg	Felleskjøpet Agri levert Vålstua gård, Kjøpt inn til Breivik Geofarm	Etter purring betaler han halvparten, NOK 17 810 den 21. juni (kontant betaling av giro). Utestående beløp 17 755.	
		200 l diesel			
		Magnetrorer¹	KPT Komet, Kristiansund		
		Kokeplater x 2	Elkjøp Skøyen, Oslo	Betalt kontant NOK 1 798	
		Vekter/vektstang/ manualer	Selger, Norge	Betalt med kredittkort NOK 4 298	
		Mikroballonger	SeaSea, Bærum	Betalt med kredittkort NOK 5 075	
		Miksmastere x 12	Elkjøp, Elverum	NOK 3 295	
		ANONYMIZER INC (gjør det mulig å søke anonymt på nett) (også kjøpt i mai 2010, mulig årsavgift)	Nettkjøp	NOK 397,57	
		Miksmastere x 4	Elkjøp, Hamar	Betalt med kredittkort NOK 1 796	
		Husleie		NOK 10 000 inn på konto til utleier, med anmerking «Husleie»	
	Juni	PC Asus, 1 blender, 2 minnekort	Elkjøp, Elverum	NOK 5 496	
		Husleie		Kontant innbetaling av NOK 10 000 til utleier sin konto	
	Juli	Ammunisjon 223 Winchester SP (140 stk) og 223 Winchester Supreme (40 stk)	Elverum jakt og våpen	NOK 2 393	

¹ En «magnetrorer» er en boks med en roterende magnet inne i. Hensikten er å skape bevegelser i farlig veske som er plassert inne i boksen. Magnetroreren er beregnet på å plasseres inne i avtrekkskap, av den type Breivik bestilte i mars 2011

Det tas forbehold om at listen ikke er komplett

Tabell 15.1 Utgifter

År	Utrustning	Våpen	Bombe	Ammunisjon	Annet ¹	Sum NOK
2008					9 428	9 428
2009					887	887
2010	79 336	30 254	33 170	2 607	12 967	158 334
2011	947	8 779	100 698	5 544	104 404	220 371
Sum NOK	80 283	39 032	133 868	8 151	127 686	389 020

¹ Denne kategorien dekker svært ulike former for gjenstander. Blant annet dekkes innkjøp av symbolske gjenstander, som uniform og uniformseffekter. Kategorien inkluderer blant annet også datautstyr, kodelåser, minikamera, symaskin og alarmer. Anslag basert på etterforskningen.

knyttnevestort hull i bakken. Han reiste også flere ganger inn til Rena og andre steder for å foreta innkjøp. I april hadde ikke Breivik flere penger igjen på norske bankkonti. Etter dette brukte han en god del tid på gjentatte ganger å reise til Rena og andre steder for å ta ut penger på ulike kredittkort.³⁰ Uten kredittkortene hadde han trolig ikke hatt midler til å fullføre produksjonen av bomben. Den 22/7 hadde han en kredittkortgjeld på 217 798 kroner.

Ifølge Breivik selv skal mangel på penger ha medført at han valgte å gjennomføre terrorhandlingene om sommeren, med relativt få personer til stede i regjeringskvartalet, og ikke utpå høsten, som han selv hadde foretrukket.³¹ Pengemangel, og beslutningen om at han skulle gjennomføre terroreren om sommeren, skal dermed også være en direkte foranledning til at han bestemte seg for AUF-leiren på Utøya som terrormål. De konkrete planene om Utøya skal ha tatt form først etter at han hadde bodd en god stund på Vålstua gård. Den 2. juli reiste han til Utstranda for å rekognosere i området. Den 4. juli reiste han til Sverige for å grave opp en kasse med personlig utrustning.³² I juli foretok også Breivik en rekke «bomberelaterte» søk på Internett. Den 11. juli ringte Breivik Avis bilutleie og reserverte VW Crafteren, som han benyttet til å frakte bomben i. Den 12. juli foretok han diverse nettsøk etter parkeringsmuligheter i Oslo. 13. juli foretok han diverse bomberelaterte søk på Internett, samt søk på «politihelikopteret». Breivik hentet leiebilen den 15. juli. Den 17. juli betalte han for tre måneders reservering av domenenavnet «www.thenewknight-

hood.com».³³ Det ser også ut til at han la de siste bitene i planleggingen av terroreren mot regjeringskvartalet på plass ved å foreta nettsøk i tilknytning til dette.

Breiviks forsøk på å skjule forberedelsene til terrorhandlingene ved å bruke gårdsdrift som skalkeskjul framstår som lite systematisk. Bortsett fra å bestille kunstgjødsel gjør Breivik lite for å framstå som om han har seriøse planer med hensyn til gårdsdriften. Han pløyde ikke opp jorden, holdt ikke ting i orden utendørs eller klippet plenen. Han blendet alle gardenene for å hindre innsyn, og framhevet sin manglende gårdsdrift ved aldri å bruke arbeidstøy, men i stedet kle seg i typiske byklær.

Breivik holdt kontakt per telefon med familie og venner mens han bodde på gården, men han ønsket ikke at noen av dem skulle komme på besøk. En rekke andre personer var imidlertid innom gården, og forteller at de har undret seg over situasjonen. Kjæresten til eieren av gården var innom flere ganger for å ordne med praktiske ting. Ved én anledning overnattet hun.³⁴ I etterkant har hun fortalt at hun ved denne anledningen fikk mistanke om at noe kunne være galt. Hun oppfattet Breivik som ekstremistisk, men syntes også synd på ham og tenkte at han trengte noen å snakke med.

En tidligere forpakter av gården, som var interessert i å leie jorden på Vålstua gård, fikk beskjed i april/mai om at hele gården var utleid. Forpakteren fulgte med på gården og la merke til at gresset vokste, og at det var lite aktivitet på gården. Han tok derfor kontakt med Breivik for å for-

³⁰ Som tidligere anmerket skaffet han en rekke kredittkort i 2009. Han hadde også to kredittkort fra tidligere.

³¹ Referert i Husby og Sørheims psykiatriske sakkyndige rapport.

³² Ifølge Breivik selv hadde han gravd dette ned i juli 2010.

³³ Dette domenenavnet er nå avsluttet.

³⁴ Kvinnen overnattet ikke i hovedhuset sammen med Breivik, men i et av sidebyggene. Breivik beskrev i kompendiet hvordan han planla å ta livet av kvinnen dersom hun laget vanskeligheter eller opptrådte som hun hadde mistanke om noe morgenen etter overnattingen.



Figur 15.12 Produksjon av bomben fant sted inne i låven. For å hindre innsyn var vinduene dekket med plast.
Foto: Politiet



Figur 15.13 Avtrekksskap til produksjon av farlige kjemikalier. Til høyre: kjemikallet pikrin som Breivik tilvirket for bruk i produksjonen av eksplosiver.

Foto: Politiet



Figur 15.14 Beholder med flytende nikotin funnet under ransaking på Vålstua gård. Stoffet er svært giftig.
Foto: Politiet

høre seg om han kunne kjøpe gresset. Breivik repliserte at han var villig til å få hjelp med å slå gresset. Etter dette møtte forpakteren Breivik ved en rekke anledninger. Forpakteren har forklart at Breivik ønsket å snakke om boken sin, men at han selv ikke var interessert i å høre om det. Han fikk tidlig et inntrykk av at det var «romantikk» over tankene Breivik hadde i tilknytning til det å drive gårdsbruk, og at han var en «drømmer fra Oslo». Slik forpakteren har beskrevet det, framsto ikke Breivik som han hadde greie på jordbruk, og han hadde urealistiske planer med hensyn til hvordan han skulle drive. Forpakteren oppfattet ikke at det var unormalt mye gjødsel på gården. Han reagerte imidlertid på typen gjødsel, som han ikke kjente til fra før, og at den ikke ble kjørt inn, men sto ute i regnværet. Slik forpakteren har beskrevet det, virket Breivik opptatt av å beholde kontrollen. Han ga forpakteren beskjed om at han måtte ringe dersom han planla å komme bort til gården.

En birøkter som passet bikubene på Vålstua gård, traff også Breivik en rekke ganger. Han oppfattet Breivik som rolig og høflig, men at han virket påtatt blid og noe spesiell. Han reagerte på at Breivik ikke gikk i arbeidstøy, ikke drev med jord-

bruk eller holdt ting i orden. Birøkteren la merke til at han fikk mye post til å være en enslig person, og at det ofte var helt fullt i postkassen. Han merket seg også at to sekker med kunstgjødsel var borte uten at traktoren var brukt. Breivik virket på birøkteren som om han hadde et stort behov for å snakke om sine synspunkter, og han uttalte seg gjentatte ganger sterkt innvandringsfiendtlig og hatefullt om regjeringen.

Flere personer som mer tilfeldig var innom gården, har også undret seg. Den 10. juni stoppet en hobbyfotograf for å ta bilder av den flomstore elven nedenfor gården. Han tok omkring 200 bilder ved gården. Han støtte plutselig på Breivik og kom i snakk med ham. Han oppfattet Breivik som noe stresset, men hyggelig. Seks dager før terrorangrepet ble Breivik observert av hyttenaboer på fisketur mens han i industrimaske slipte vekk Avis-merket på varebilen som sto parkert ved Vålstua gård.

Det var ingen som kontaktet den lokale lensmannen, eller andre myndighetspersoner, med bekymringsmeldinger eller tips.

Den 15. juli 2011 tok Breivik toget fra Rena til Oslo for å hente leiebilen som han skulle frakte kunstgjødselbomba i. På toget innledet Breivik



Figur 15.15 Gjødselsekker utenfor Vålstua gård.

Foto: Politiet



Figur 15.16 Sekker med ferdigblandede ingredienser til bruk i eksplosiver. Funnet under ransaking på Vålstua gård.

Foto: Politiet

en samtale med en mann i 70-årene. Mannen har i ettertid forklart at han reagerte på Breiviks ordbruk og ekstreme synspunkter. Da mannen skulle av på Elverum stasjon, holdt Breivik ham fast og hindret ham i å gå av toget. Mannen kom seg av på neste stasjon og fikk da en lapp med kontaktinformasjon av Breivik. Mannen oppfattet Breivik som fordomsfull og farlig. Samme kveld fortalte han andre om hendelsen og påpekte at det var utrolig at Breivik «gikk løs», og at det var noe «brennende» inni ham. I dagene etterpå forsøkte han gjentatte ganger å ta kontakt med Breivik.

En uke etter iverksatte Breivik sine planer.

15.5 Avslutning

Breivik var en enslig mann med begrensede ressurser. Likevel var han i stand til å gjennomføre

betydelige anskaffelser, og forberede og iverksette omfattende terrorhandlinger med enorme menneskelige og fysiske omkostninger. Breiviks personlige utvikling, livsstil og forberedelser satte en rekke spor. Hans nærmeste familie, sosiale omgangskrets, samfunnet for øvrig og ansvarlige myndigheter har fanget opp ulike signaler som tidvis har skapt undring og bekymring. En viktig grunn til at signalene ikke ble satt i sammenheng med intensjon og kapasitetsoppbygging til å gjennomføre terrorhandlinger, er trolig at Breiviks person og forberedelsesmetoder i så stor grad brøt med den rådende oppfatning av hvem, hva og hvordan noen kan utgjøre en trussel mot samfunnet. Gjerningsmannens forberedelser og iverksetting av terrorhandlinger blottla på denne måten grunnleggende sårbarheter og mangelen på effektive barrierer mot terrorhandlinger i det norske samfunn.

Kapittel 16

PSTs arbeid med å avdekke og avverge terrorisme

16.1 Introduksjon

Terrorangrepet kom overraskende på hele Norge, også Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Gjerningsmannen hadde foretatt systematiske terrorforberedelser uten annet dekke enn at han var en arbeidsløs 30-åring som bodde hjemme på gutterommet og senere på en gård han ikke drev og i realiteten ikke hadde inntekt til å leie. Gjerningsmannen hadde ved en rekke ulike anledninger kommet med ekstreme, islamfiendtlige og hatefulle uttalelser. Han var aktiv på Internett, men han ble verken der eller på møter i islamfiendtlige miljøer lagt merke til som spesielt truende. Dette miljøet ble i 2011 for første gang beskrevet med et eget avsnitt i PSTs årlige trusselvurdering, men da primært framstilt som et ordensproblem, og ikke som en terrorfare.

Gjerningsmannen hadde gjennom måneder foretatt nitide forberedelser gjennom betydelig kapasitetsbygging av våpen og utstyr, samt produksjon av eksplosiver.

Ingen av sporene etter ham ble satt i sammenheng med forberedelser til terrorangrep.¹

Kort tid etter 22/7 ble det likevel klart at PST hadde mottatt informasjon om et lite spor av gjerningsmannens forberedelser; en liste over mulige mistenkelige valutatransaksjoner, der gjerningsmannens navn framkom.²

¹ Lensmannen på Rena har fortalt kommisjonen at hun ikke var kjent med at Vålstua gård på Åsta var blitt leid ut, og politiet fikk ingen melding om at det var noe påfallende ved den nye leietakeren. De var imidlertid godt kjent med gården, etter at det tidligere var drevet en hasjplantasje der. Lensmannen, som hadde god kommunikasjon med eieren i etterkant av straffesaken, oppfattet ikke at det var noe som burde påkalt deres oppmerksomhet.

² Se kapitlet *Gjerningsmannens forberedelser*, hvor det kommer fram at flere stusset over Breiviks oppførsel og handlinger, men ingen varslet. Familiemedlemmer har etter norsk rett ikke noen plikt til å varsle om sine eventuelle mistanker, eller bidra i forbindelse med straffeforfølgning av sin nærmeste familie. På den annen side, er det heller ikke noe forbud mot at familien deler sine bekymringer med myndighetene. «Una-bomberen», Ted Kaczynski, ble for eksempel først identifisert da FBI publiserte hans såkalte «Manifesto», og da Kaczynskis bror og kone meldte fra at de gjenkjente skrivestilen og holdningene hans.

For å kunne vurdere hvorvidt PST kunne ha oppdaget og avverget terrorplanene, har kommisjonen gått grundig gjennom omstendighetene omkring dette konkrete tipset og hvordan det ble fulgt opp av tjenesten. Gjennomgangen har gitt oss innsyn i flere sider ved arbeidet i en organisasjon som sjelden åpnes for omverdenen.

Kommisjonen legger til grunn at håndteringen av tipsene fra Global Shield, som for så vidt ga et tilfeldig innblikk i PSTs arbeidsrutiner, ledelse og organisasjonskultur, likevel gir oss grunnlag for å gi anbefalinger knyttet til enkelte sider ved PSTs arbeid med å forebygge og etterforske terrorhandlinger på norsk jord.

For å bidra til at de nasjonale ressurser i fremtiden er godt rustet til å kunne avdekke og avverge eventuelle terrorhandlinger, har vi også kastet et blikk på Etterretningstjenestens arbeid og deres samarbeid med PST.

Før vi beskriver PSTs behandling av opplysningene om gjerningsmannen, er det nyttig å gi en kort introduksjon av PST.

16.2 Om Politiets sikkerhetstjeneste

PST har ansvar for å forebygge og etterforske straffbare handlinger mot rikets sikkerhet, herunder forebygge, avverge og etterforske terrorangrep i Norge.

Den økte trusselen fra internasjonal terrorisme siden årtusenskiftet har medført at PST er blitt tillagt nye oppgaver og mer ressurser. Samtidig har den samlede informasjonsmengden som PST mottar og bearbeider, økt de siste årene. Fra 2008 til 2011 har volumet av informasjon som PST utveksler med samarbeidende tjenester, steget med nesten 60 prosent. Omfanget av informasjon fra personer tjenesten er i kontakt med, er firedoblet.³

³ Presentasjon gitt av daværende fungerende Sjef PST Roger Berg til kommisjonen 4. juni 2012, gradert j.post 127.



Figur 16.1 PSTs hovedkvarter, «Den sentrale enhet», i Nydalen.
Foto: Christopher Olsson

PST har en viktig og krevende oppgave. Som andre sikkerhetstjenester er PST gitt vide fullmakter og har anledning til å overvåke personer de mistenker utgjør en trussel mot rikets sikkerhet – for eksempel ved spionasje og terrorisme – for på den måten å kunne avverge alvorlige hendelser.

Samtidig vet vi at ikke alle trusler vil bli avdekket, og at ingen kan utstede noen garanti mot nye terrorhandlinger. Jo større ambisjoner, desto større risiko for at andre sentrale samfunnsverdier og personlige rettigheter må forsakes. Dette er ikke et nytt dilemma. Det tillegges Benjamin Franklin, som levde for 200 år siden, å ha sagt: «Those willing to give up liberty for security deserve neither.»⁴

Forventningen til PSTs resultater er derfor en annen enn at tjenesten skal kunne oppdage og avverge alle trusler. Snarere er målet at PST skal kunne avverge mest mulig innenfor de verdimesige rammer samfunnet setter. I dette ligger en implisitt aksept for at en viss risiko er uunngåelig dersom man ønsker å bevare sentrale grunntrekk ved et liberalt demokrati, hvor borgerne nyter en konstitusjonell beskyttelse av sine rettigheter mot uhjemlede inngrep fra statsmakten.

Denne stilltiende aksepten av risiko er ofte underkommunisert fra myndighetenes side.

Vellykket antiterrorarbeid består i fravær av en kriminell handling. Beviset på suksess er tilsynelatende en ikke-hendelse, og det er derfor vanskelig å definere og vurdere måloppnåelse for arbeidet med terrorbekjempelse.⁵ For å kunne utvikle tjenesten og påse at ressursene felleskapet benytter på antiterror og kontraterror, benyttes effektivt, er det likevel nødvendig å følge opp at tjenesten skaffer seg forutsetninger for å kunne lykkes. I denne sammenheng har kommisjonen festet seg ved følgende viktige dimensjoner:

- Evnen til å formulere informasjonsbehov gjennom dialog med oppdragsgiver, beslutningstakere og brukere
- Evnen til å skaffe seg nødvendig og relevant informasjon
- Evnen til å samarbeide aktivt med nasjonale og internasjonale partnere
- Kapasitet, organisasjonskultur og kompetanse tilpasset tjenestens mål – herunder evnen til å utnytte de hjemler og ressurser som er tilgjen-

gelige, utvikle organisasjonen og tilpasse seg endrede trusselbilder

- Evnen til effektiv og god saksbehandling, herunder evne til å bearbeide og analysere store mengder kompleks informasjon, samt evne til å nyttiggjøre seg teknologi
- Evnen til å oppnå tillit hos befolkning, myndigheter og samarbeidende organisasjoner

I vår analyse vil kommisjonen se nærmere på PSTs arbeid i lys av disse dimensjonene.

Mål og prioriteringer

PSTs oppgaver følger av politiloven. De til enhver tid gjeldende mål styres av instruks for PST og de plan- og rammeforutsetninger som årlig gis av Justis- og beredskapsdepartementet (JD).⁶

Norge har hatt en nasjonal sikkerhetstjeneste siden 1937. Under den kalde krigen var oppmerksomheten rettet mot andre nasjoners etterrettingsvirksomhet i Norge, samt på overvåking av radikale sosialistiske og kommunistiske grupperinger i Norge som man fryktet kunne stå i ledtog med fremmed makt.⁷ Etter den kalde krigen, og særlig de siste ti år, har internasjonal terrorisme utviklet seg til å bli en av de mest alvorlige trusler mot rikets sikkerhet.

PSTs budsjett fastsettes i statsbudsjettet etter en styringsdialog med JD. Dialogen innledes ved at PST sender inn et brev med forslag til overordnede målsettinger for tjenestens arbeid i kommende budsjettperiode. Målsettingene springer ut av PSTs årlige trusselvurderinger, og disse er derfor av stor strategisk betydning. Styringsdialogen avsluttes med at JD utsteder sitt årlige tildelingsbrev til PST, som angir de økonomiske rammene og departementets politifaglige prioriteringer for tjenesten i den kommende perioden.

PST har delt sitt arbeid i fem arbeidsområder:⁸

⁴ 17. februar 1775 fra notater til en tale for Pennsylvania Assembly.

⁵ Se for eksempel Beatrice de Graaf, «Evaluating Counterterrorism Performance» (London: Routledge, 2011).

⁶ Lov av 4. august 1995 nr 53, *lov om politiet* (politiloven) § 17 b og § 17 c og instruks for PST fastsatt ved kgl.res. av 19. august 2005, samt årlige tildelingsbrev fra JD.

⁷ Lund-kommisjonen, Dokument nr. 15 (1995–96), dokumenterte i 1996 at Politiets overvåkingstjeneste (POT) hadde bedrevet ulovlig overvåking og innsamling av informasjon. Rapporten førte til at man satte ned et utvalg for å se på organiseringen av overvåkingstjenesten. Det såkalte Danielsens-utvalget foreslo en bedre politisk styring med tjenesten. Som en følge av forslagene ble POT omorganisert til dagens Politiets sikkerhetstjeneste (PST) i 2002 og ble direkte underlagt JD, se NOU 1998: 4 *Politiets overvåkingstjeneste* og forskrift av 19. august nr. 920 *Instruks for Politiets sikkerhetstjeneste* (instruks for PST) § 2. Se også Trond Bergh & Knut Einar Eriksen, *Den hemmelige krigen 1* (Oslo: Cappelen Akademisk Forlag, 1998), s. 39.

1. Politisk motivert vold – terrorisme
2. Politisk motivert vold – nasjonal ekstremisme
3. Trusler og angrep mot statsledelsen og andre myndighetspersoner
4. Spionasje og ulovlig etterretningsvirksomhet
5. Ulovlig teknologi- og kunnskapsoverføring og spredning av masseødeleggelsesvåpen

For 2011 hadde JD angitt PSTs høyest prioriterte målsetting til å fokusere på internasjonal terrorisme og herunder å «avdekke ekstreme aktører i Norge som kan ha intensjon om og kapasitet til å utøve terror eller terrorvirksomhet i og utenfor Norge, og i samarbeid med politiet treffe nødvendige tiltak mot dette». Det heter om ekstremisme at PST skal «skaffe oversikt over trusselutøvere og treffe nødvendige forebyggende tiltak».⁹

Begrepene «kontraterror» og terrorisme er av PST brukt om arbeidet med å forebygge og avverge trusselen fra internasjonal terrorisme og radikal islamisme.¹⁰ PSTs ansvar gjelder ikke bare å forebygge, avverge og etterforske terrorhandlinger i Norge, men også å forebygge, avverge og etterforske støtte i Norge til terrorvirksomhet i utlandet, slik som rekruttering, finansiering, logistisk støtte og propagandavirksomhet.

Høyreekstreme og antiislamistiske miljøer har i de senere år ikke vært ansett som potensiell kilde for terrorisme og har vært omtalt som

«nasjonal ekstremisme». PST skal forebygge og etterforske politisk motiverte voldshandlinger som er egnet til å forstyrre samfunnsordenen, oppnå innflytelse i offentlige anliggender, eller som retter seg mot myndighetspersoner. Det er særlig trusselen mot myndighetspersoner PST har konsentrert seg om de senere årene.

Det hører ikke inn under PSTs arbeidsområde å overvåke eller etterforske hatkriminalitet, slik som rasistisk motiverte ytringer og voldshandlinger. Ansvar for dette ligger hos det ordinære politiet. Grensen mellom disse to formene for kriminalitet kan være vanskelig å trekke i konkrete saker, noe som forutsetter et godt samarbeid mellom PST og det alminnelige politi.

PSTs organisering og bemanning

PST ledes fra «Den sentrale enhet», i Oslo, og har lokalt ansatte i alle politidistriktene utenfor Oslo.¹¹ Den sentrale enhet er organisert i fem avdelinger og noen staber.¹²

Hovedtyngden av PSTs ressurser er i *Operativ avdeling*, som har ansvar for å identifisere potensielle gjerningsmenn og søke å forhindre dem fra å gjennomføre sine planer. Avdelingen er delt inn i seksjonene kontraterror, kontraekstremisme, kontraetterretning og ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen, og har dessuten seksjoner for spaning, åpne kilder og teknisk støtte til for

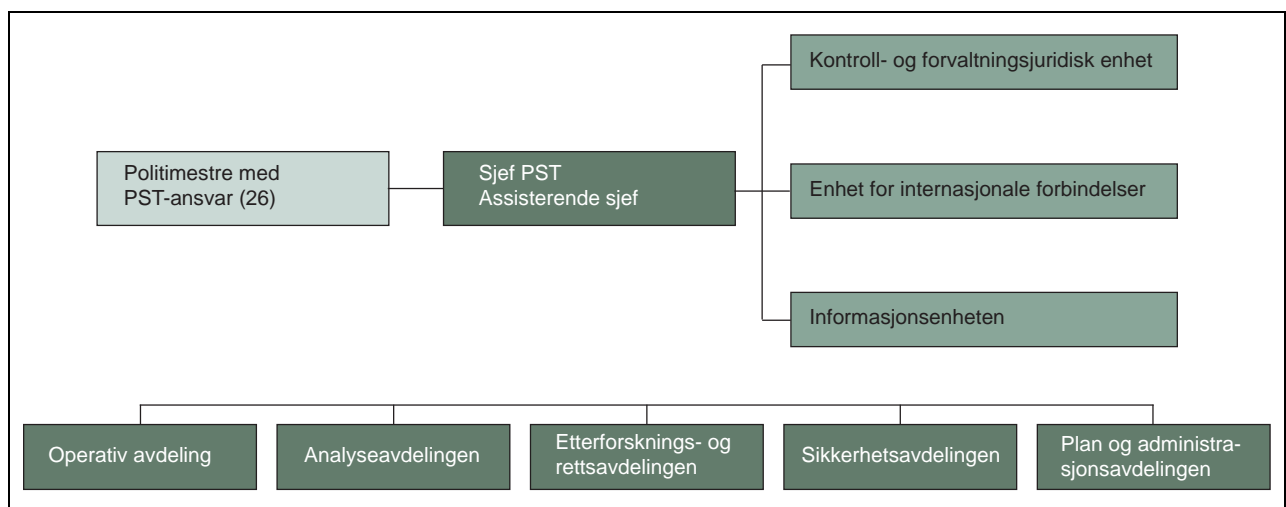
⁸ Oppgavene er hjemlet i politiloven § 17 d.

⁹ Justisdepartementet. Statsbudsjettet 2011, Kap. 440 – *Tildeling av bevilgning til Politiets sikkerhetstjeneste*, gradert j.post 007.

¹⁰ Det som PST benevner som kontraterror, er av andre ofte benevnt som antiterrorarbeid, se herunder Espen Barth Eide *Politikk mot terror – hvilke midler har vi* i Guneriusforelesning 9. mars 2006.

¹¹ I Oslo er det Den sentrale enhet som har ansvar for å ivareta PSTs oppgaver lokalt. I Oslo skal Sjef PST holde politimesteren i Oslo løpende orientert om forhold innenfor tjenestens ansvarsområde som berører Oslo politidistrikt, se Instruks for PST § 3 fjerde ledd.

¹² Kilde: PSTs eget nettsted (lesedato: 6. juni 2012).



Figur 16.2 Organisasjonskart PST.

eksempel telefonavlytting. Som en refleksjon av trusselbildet og de vedtatte prioriteringer er seksjon for kontraterror størst, om lag fem ganger så stor som seksjonen for kontraekstremisme, som har ansvar for nasjonal ekstremisme, trusler mot myndighetspersoner og kontakten med Oslo politidistrikt (OPD).¹³

Analyseavdelingen er ansvarlig for å behandle og analysere informasjon og utarbeide ulike typer trusselvurderinger og temarapporter. Medarbeiderne analyserer informasjon de får fra ulike kilder, særlig fra samarbeidende tjenester og fra operativ avdeling.

Sikkerhetsavdelingen består særlig av livvakter som beskytter regjeringsmedlemmer og andre myndighetspersoner i Norge og i forbindelse med utenlandsreiser.

Avdelingen for etterforskning og påtale leder etterforskningen av konkrete saker og har ansvaret for å straffeforfølge lovovertrедelser. Etterforskningen kan i enkelte faser være skjult, og kreve ressurser fra operativ avdeling til spaning, telefonavlytting og bruk av andre tvangsmidler.

De lokalt ansatte spiller en nøkkelrolle i relasjonen mellom PST og ordinært politi, og mellom PST og storsamfunnet.¹⁴ Om lag 25 prosent av PSTs bemanning er fordelt ut i landets 26 politidistrikt. Det er betydelig variasjon i fordelingen: Hordaland og Sør-Trøndelag er størst med et tosifret antall PST-ansatte hver, mens de fleste politidistriktene har langt færre PST-ansatte. Høsten 2011 vedtok PST å etablere større geografiske samarbeidsområder for å avhjelpe de problemene man har sett med små enheter.¹⁵

De ansatte i PST har ulik bakgrunn. I 2011 utgjorde personer med politibakgrunn 64 prosent av arbeidsstokken.¹⁶ Andelen ikke-politifaglig har vært økende de seneste årene, særlig etter opprettelsen av analyseavdelingen i 2005, hvor de ansattes bakgrunn stort sett er samfunnsfaglig. I tillegg har PST ansatt tolker og jurister.

I perioden 2001 til 2011 har antall ansatte i PST økt med 58 prosent. Økningen representerer imidlertid i liten grad økt aktivitet innenfor PSTs kjerneområder, men er for det meste knyttet til at PST i 2005 overtok ansvaret for livvaktjenestene fra OPD, og rekruttering for å fylle spaningslag etter innføring av avtale om arbeidstidsbestemmelser med økte krav til hviletid. Opprettelsen av analyseavdelingen har også medført en viss økning i antall ansatte.

PSTs økonomi

Utgangspunktet for ressurssettingen av PST er det til enhver tid gjeldende trusselbildet.¹⁷ Overvåking er arbeidsintensivt og kostnadskreven.

PST har blitt tilført økte økonomiske midler hvert år siden 2003. Økningen er hovedsakelig en konsekvens av høyere lønnsutgifter som følge av flere ansatte, samt utgifter knyttet til leie av nye lokaler i Nydalen.

Av de cirka 20 prosent såkalte andre utgifter går en stor del til overtid, tolketjenester og reisekostnader. Det har vært en særlig stor økning i kostnadene knyttet til livvaktjenesten som en følge av økt oppdragsmengde og økt kompleksitet, for eksempel ved myndighetspersoners reiser til konfliktområder med stort norsk engasjement, som Afghanistan og Somalia.

Statsråder kommisjonen har snakket med, har fortalt at de har prioritert vekst i PSTs budsjetter, og at de opplever at de i det store og hele har imøttekommet de behov tjenesten har anvist.¹⁸

PST har de seneste årene hatt flere konkrete terrorsaker som har vært etterforsket, og hvor tiltale har vært tatt ut. Disse har krevd store ressurser og gjort at man ikke har kunnet arbeide like intenst med forebyggende saker. Samtidig har PST hatt en økning i kompliserte livvaktoppdrag som har lagt beslag på nye ressurser. Flere tjenestemenn kommisjonen har hatt samtaler med, har pekt på at de mener PST har for få ressurser til å klare å utføre sine oppgaver på en tilfredsstillende måte.¹⁹

PSTs ledelse har overfor kommisjonen gitt uttrykk for at det med de gjeldende budsjetterammer har vært vanskelig å finne rom til annet enn de aller mest presserende sakene, og det er der-

¹³ Kontakten med OPD ivaretas av to liaisoner i seksjon for kontraekstremisme. Det er disse to som vi skal se senere ble oppgitt som kontaktpunkt overfor Tolldirektoratet i forbindelse med prosjektet Global Shield.

¹⁴ Kommisjonen har besøkt lokalt PST i to distrikter, Hedmark og Søndre Buskerud, to distrikter med ulike utfordringer. Vi har fått et inntrykk av samarbeidet med lokalt politi, og lokalt PSTs samarbeid med andre aktører i distriktet er godt, om enn slik at noen oppfatter at de har store utfordringer og ressursbegrensinger.

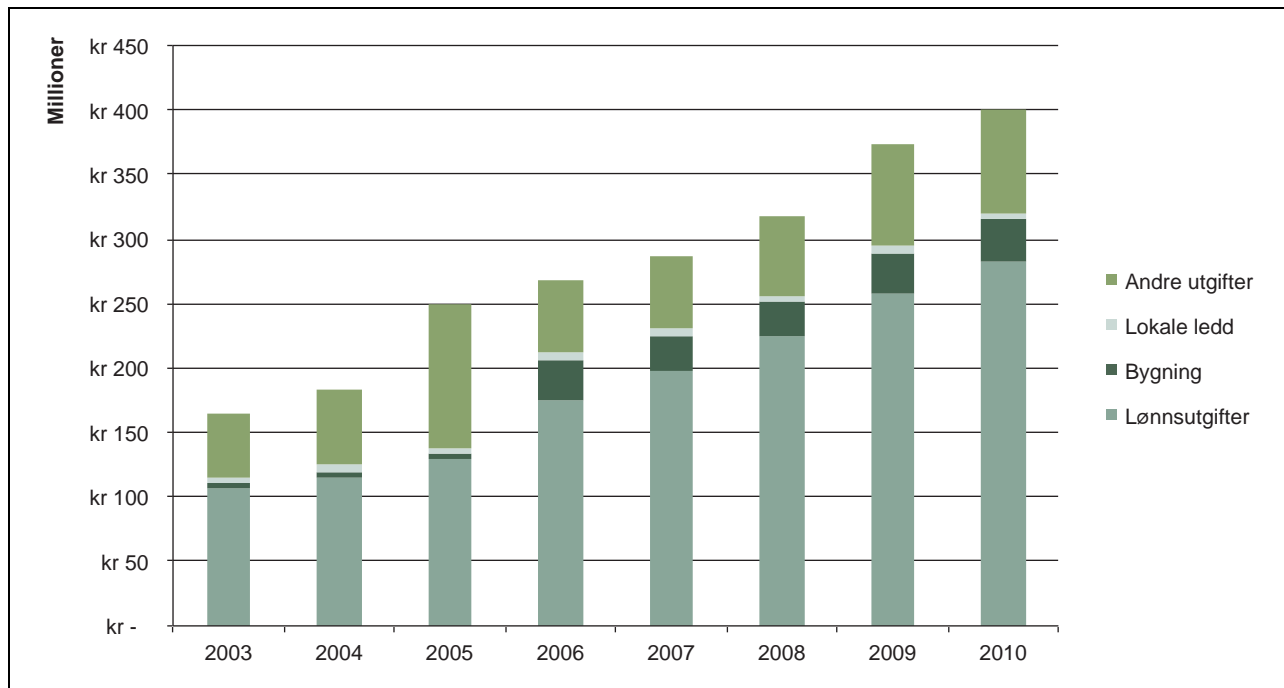
¹⁵ Rapport *Ett PST* av 6. juli 2011, j.nr 201000529-30. Rapporten har vært på høring og til behandling i ledelsen i oktober 2011, gradert j.post 093.

¹⁶ PSTs bemanningsspeil for 2011, gradert j.post 110.

¹⁷ Se *Danielsen-utvalget* NOU 1998: 4 *Politiets overvåkingstjeneste*, s. 85.

¹⁸ Forklaring fra tidligere justisminister Knut Storberget 7. juni 2012 og justisminister Grete Faremo 8. juni 2012.

¹⁹ Gradert egevaluering *PST før 22/7* s. 15 og 16, gradert j.post 110.



Figur 16.3 Økonomisk utvikling i PST, 2003–2010.¹

¹ Alle tall fra PST. Bevilgningen i statsbudsjettet til PST var opprinnelig 386 millioner kroner i 2011, for 2012 er det 427 millioner kroner. Kilde: PST

for vanskelig å foreta nødvendige investeringer i for eksempel nye datasystemer eller nye biler til livvakttjenesten.²⁰ PST-ledelsen opplever at tjenestens økonomiske handlingsrom er redusert de senere år.

Vi har etterspurt sammenlignbare tall for Sverige og Danmark. Slike sammenligninger er imidlertid svært vanskelige fordi oppgavefordelingen ikke er direkte sammenlignbar mellom landene, og fordi trusselsituasjonen er ulik. Justis- og beredskapsdepartementet har satt ned et utvalg som skal vurdere om PST har tilstrekkelige ressurser til å ivareta sine oppgaver, og skal herunder foreta en sammenligning med et annet nordisk land.²¹

Kontroll med tjenesten

Offentlighetens søkelys mot PST har i stor grad vært rettet mot å kontrollere at tjenesten ikke overskrider de grenser et demokratisk samfunn

²⁰ Samtale med PSTs ledelse 22. oktober 2011.

²¹ En gjennomgang av PST ble varslet av Storberget i hans redegjørelse til Stortinget 10. november 2011. Også Stortingets særskilte komité for 22/7 etterlyste en gjennomgang av ressursene til tjenesten. Utvalget er satt ned våren 2012 ledet av ambassadør Kim Traavik. Utvalget skal levere sin rapport med forslag til forbedringstiltak innen 1. desember 2012.

oppfatter som viktige. I kjølvannet av Lund-kommisjonen ble det etterlyst en sterkere politisk kontroll og styring av det daværende Politiets overvåkingstjeneste (POT), senere PST, og kontrollen med etterlevelse av regler for å registrere informasjon om enkeltpersoner ble intensivert. For å sikre etterlevelse av disse reglene har tjenesten utviklet en arbeidsform som skiller klart mellom deres aktive arbeidsregister, der enkeltsakene behandles, og tjenestens arkiv, som i mindre grad benyttes i etterretningsarbeidet.

JD er engasjert i legalitetskontroll med tjenesten, der man ser på om den holder seg innenfor de grensene som er satt for virksomheten, særlig knyttet til registrering. Statsråden blir i tillegg løpende orientert om alle konkrete forebyggende saker av viktighet.

Også EOS-utvalget foretar jevnlig kontroll med PSTs behandling av personopplysninger.²² Utvalget utgir årlig en rapport om tjenestens etterlevelse av reglene om registrering av personopplysninger. Årsrapportene offentliggjøres.

Ledelsen i PST har overfor kommisjonen gitt uttrykk for at de opplever at de i for stor grad «styres

²² Stortingets kontrollorgan for etterretnings-, overvåkings- og sikkerhetstjenesten (EOS-utvalget) har ansvaret for å etterse at PST, NSM og Etterretningstjenesten overholder grensene for registrering av opplysninger.

kun på budsjett og om de foretar feilaktige registreringer». ²³ Kommisjonen oppfatter ledelsen dit hen at dette budskapet som har ført til at tjenesten har fokusert *for* mye på ikke å gjøre feil, og mindre på å utvise kreativitet og utnytte sitt legale handlingsrom til bekjempelse av trusler.

PST-ledelsen etterlyser en mer aktiv dialog med departementet der strategiske og faglige problemstillinger knyttet til å oppnå tjenestens målsettinger får økt oppmerksomhet. ²⁴

Arbeid med konkrete saker

En betydelig del av PSTs arbeid med kontraterror i Norge dreier seg konkret om å kartlegge enkeltpersoner eller miljøer som har, eller mistenkes for å ha, en intensjon om å utføre terrorhandlinger eller politisk motiverte voldshandlinger. Dette arbeidet utføres av operativ avdeling og de lokale enhetene.

PST følger miljøer og personer med en antatt intensjon om å utøve vold ut fra en politisk overbevisning, og innhenter informasjon om disse personene. Tjenesten vil forsøke å få personer med antatt intensjon til å unnlate eller stanse forberedelse av politisk motiverte voldshandlinger. Det er dette tjenesten omtaler som sin *forebyggende virksomhet*. Hvis forholdene tilsier det, vil man iblant oppsøke dem det gjelder, og forsøke å få dem ut av miljøet, og da aller helst også til å endre overbevisning. For eksempel hadde PST, i samarbeid med andre samfunnsaktører, en vellykket satsing på å få høyreekstremister ut av miljøene gjennom det såkalte Exit-programmet i 1990-årene. ²⁵

PST vil skaffe opplysninger om enkeltpersoner, hva de foretar seg, og hva som skjer i miljøet rundt disse personene. Et første skritt er gjerne å foreta et søk i eget register, samt i politiets alminnelige etterretningsregister (Indicia). Ved å ta et bredt søk vil man samtidig få fram opplysninger fra registre som strafferegisteret, våpenregisteret og konkursregisteret. Opplysninger som er relevant for PST kan registreres og lagres.

Dersom tjenesten finner grunn til å undersøke om noen planlegger eller forbereder en politisk motivert voldshandling, vil mer inngripende virkemidler bli vurdert, inkludert overvåking ved bruk



Figur 16.4 Overvåkingskamera.

Foto: Christopher Olsson

av såkalte skjulte tvangsmidler. Slike metoder kan være telefonavlytting, romavlytting, åpning av post, bruk av overvåkingskameraer og hemmelig ransaking. ²⁶

Dette er metoder som medfører et inngrep i personers privatliv, og som skjer uten at den som observeres, vet om det. Bruken av slike metoder er strengt lovregulert, og for å kunne ta dem i bruk må man ha rettens tillatelse. ²⁷

Dersom PST mener det er bevis for at noen har overtrådt relevante straffebestemmelser, går saken over fra å være en forebyggende sak til en etterforskningssak. Saken overføres da til etterforsknings- og rettsavdelingen, og det tas ut en siktelse. Selv om det tas ut siktelse, kan det være behov for å fortsette med informasjonsinnsamling i det skjulte, inntil man har samlet tilstrekkelig bevis for skyld slik at personen kan pågripes. Etter en eventuell pågrepelse går man over i en fase med åpen etterforskning.

Det siste leddet i PSTs arbeid med terrorbekjempelse iverksettes når det tas ut tiltale, og når saken bringes for retten.

Innretning

Informasjonsinnhenting i konkrete saker er meget ressurs- og kompetansekrevene. Avdelingene deler på de samlede, tekniske ressurser og

²³ Kommisjonens møte med ledelsen i PST 16. februar 2012.

²⁴ PSTs evalueringsrapport av 16. mars 2012, s. 31, www.pst.no/media/43446/evaluering22072011-PST.pdf (lesedato 17. juli 2012).

²⁵ Se *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet*, Tore Bjørgo (red.) 2011, s. 65.

²⁶ Se politiloven § 17 d og lov av 22. mai 1981 nr 25, *lov om framgangsmåten i straffesaker* (straffeprosessloven) fjerde del.

²⁷ All form for overvåking og registrering er prinsipielt problematisk når tiltakene brukes i forebyggende øyemed. Personer som ennå ikke har gjort noe straffbart, og som man ikke med sikkerhet kan vite vil gjøre noe straffbart, får sitt privatliv invadert. Tar myndighetene feil i sine mistanker, får vanlige borgere sitt privatliv gjennomført uten grunn.

spaningsressurser. operativ avdeling fordeler ressursene etter prioritet som er lagt i PSTs strategiske trusselvurderinger og etter hendelser i konkrete saker man arbeider med. PST har de senere år i særlig grad konsentrert seg om terrortrusselen fra de radikale islamistiske miljøene, og tjenesten synes å ha evnet å forstå og håndtere denne trusselen.

PSTs ressurser er begrenset. Større etterforskningssaker har krevd mye oppmerksomhet de senere år. Noen av sakene er godt kjent, blant annet Davud-saken, Krekar-saken, og en større sak om terrorfinansiering.²⁸ Alle er ført for domstolene. I tillegg arbeider PST med en rekke forebyggende saker som ikke er kjent for offentligheten, men som utgjør potensielt alvorlige trusler mot myndighetspersoner og/eller rikets sikkerhet. Dersom det oppstår akutte hendelser i forebyggende saker, må disse gis prioritet.

PSTs arbeidsform er tradisjonelt å avdekke personer som har *intensjon* om å utføre terrorisme, før tjenesten eventuelt går videre og undersøker om vedkommende også hadde *kapasitet* til å iverksette sine planer, i form av å ha tilgang på våpen og annet nødvendig utstyr.²⁹ Spørsmål om handel med lovlige eller ulovlige våpen og kjemikalier, det vil si oppbygging av kapasitet isolert, har derfor ikke vært noe PST har arbeidet med.

Internasjonalt anses det imidlertid som fruktbart å drive etterretningsaktivitet rundt handel med våpen og kjemikalier. Blant annet har den europeiske Counter Terrorist Group der PST deltar, arrangert seminarer med søkelys på forebygging og behov for kontroll med prekursorer, kjemikalier som kan brukes til å framstille hjemmelagde bomber.³⁰ Vi vet også at noen andre lands sikkerhetstjenester engasjerer seg i spørsmål som har med farlige stoffer å gjøre. Mye av dette har vært knyttet til engasjementene i Afghanistan, men det finnes også rene, nasjonale prosjekter.³¹

I lys av økende henvendelser fra samarbeidende tjenester på feltet, ga derfor PST i 2008 en saksbehandler i kontraterrorseksjonen i oppgave å bruke cirka 1/3 av sin tid på såkalt «arms and

weapons intelligence». Dette handler om å analysere informasjon og etablere samarbeid med etater som kontrollerer og håndterer våpen, kjemikalier og annen terrorkapasitet.

Global Shield er en aksjon som er knyttet til slik «arms and weapons intelligence». Det var gjennom denne aksjonen PST mottok en liste med gjerningsmannens navn 3. desember 2010.

16.3 Prosjekt Global Shield og PST

Om prosjektet

Global Shield var et internasjonalt antiterrorprosjekt som ble lansert sensommeren 2010. Målsettingen var å kartlegge eksporten av 14 lovlig omsettelige kjemikalier som var kjent benyttet i framstilling av improviserte eksplosiver, samt å etablere mer effektive begrensninger på terroristers mulighet til å skaffe seg slike våpen.³²

Moderne terrorisme er i stor grad et transnasjonalt fenomen, og kjemikalier som kan benyttes til produksjon av improviserte eksplosiver, er en del av en global handel. Ved hjelp av såkalte improviserte eksplosiver (IED – *Improvised Explosive Devices*) har terrorister skapt frykt og usikkerhet i befolkningen i mange land. Slike våpen ble brukt i angrepene i Madrid i 2004 og i London i 2005. Improviserte eksplosiver har også vært terroristenes foretrukne og mest effektive våpen i kampen mot vestlige styrker i Afghanistan.

Improviserte eksplosiver har også med dødelige utfall rammet de norske troppene i Afghanistan.

Myndigheter har derfor i økende grad engasjert seg for å forsterke kontroll med kjemikalier som benyttes i produksjonen av improviserte eksplosiver, og det har vært høy internasjonal oppmerksomhet på problemstillingen. En rekke regler og forordninger er i ferd med å bli etablert for å vanskeliggjøre terroristers tilgang til kjemi-

²⁸ TOSLO-2011-47559 (domfellelse), TOSLO 2011-143039 (domfellelse) og LB 2011-4553 (frifinnelse). De to første sakene er anket og således ikke rettskraftige.

²⁹ PSTs brev til JD 29. november 2011, se http://www.pst.no/media/24559/PST_BrevJD_GS_Desember_2011.pdf (leседato: 6. juni 2012).

³⁰ Også FNs kontraterrorkomité (UN CTED), som reviderer medlemslandenes evne til å implementere sikkerhetsrådets terrorresolusjoner, følger med på landenes bidrag i «exchange of operational information on ... traffic in arms, explosive or sensitive materials». Se www.un.org/en/sc/ctc.

³¹ Se for eksempel Politiets Etterretningstjeneste i Danmark sin publikasjon *Oppmerksomhet i hverdagen* fra 2004. Se også internt notat PST av 15. mars 2011, gradert j.post 143. PST ble høsten 2008 invitert av DSB til å delta i et forum for «samvirkeområdet farlige stoffer», der ett tiltak som var foreslått gjaldt registrering av kjøpere av prekursorer. Det ble imidlertid besluttet at PST ikke skulle engasjere seg i dette arbeidet, se internt notat PST av 11. juni 2009, gradert j.post 143.

³² I invitasjonen til seminaret fra WCO av 31. august 2010 het det at: «The illicit use of precursor chemicals by terrorist and criminal organizations to manufacture improvised explosive devices (IEDs) is increasing. As the international cross-border diversion of such precursors is a global phenomenon, the road to success in the fight against this serious threat requires close and effective international collaboration utilizing a multi-agency approach.» 22JK, j.post 242.



Figur 16.5 De norske soldatene Eldjarn, Bolle, Tokle og Lian i Afghanistan. De ble drept av en IED-veibombe.

Foto: Forsvarets Mediesenter

kalier, inkludert EUs handlingsplan mot terrorisme, som tar til orde for strengere regulering av utvalgte kjemikalier. Under forsvarsministermøtet i NATO høsten 2009 ble det likeledes vedtatt å etablere en egen kontra-IED, handlingsplan med sikte på å sette alliansen bedre i stand til å håndtere den økende trusselen som disse utgjør.

Sommeren 2010 ble problemstillinger rundt produksjon av improviserte eksplosiver aktualisert i en norsk terrorsak. Tre personer ble i juli 2010 siktet for å ha planlagt terroranslag. Statsministeren og justisministeren avholdt en felles pressekonferanse i forbindelse med pågripelsen, og saken utløste internasjonale overskrifter. I denne mye omtalte «Davud-saken» førte PST bevis for at de siktede hadde anskaffet hydrogenperoksid, som er ett av stoffene som ble foreslått overvåket i Global Shield-prosjektet.

Department of Homeland Security i USA initierte prosjektet Global Shield gjennom det internasjonale tollsamarbeidet World Customs Organization (WCO).³³ WCO, i samarbeid med Interpol og

United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), ledet prosjektet. USA, som har vært en drivkraft bak internasjonale kontraterrortiltak det siste tiåret, initierte prosjektet og ga det høy prioritet.³⁴ Det amerikanske utenriksdepartementet kontaktet en representant for norske tollmyndigheter i Brussel med en oppfordring om å delta i prosjektet.³⁵ USA var også en pådriver i Nato for at prosjektet skulle inngå som en del av organisasjonens nye handlingsplan mot improviserte eksplosiver.

Erfaringene fra terroranslagene 11. september 2001 hadde vist hvor viktig et nært internasjonalt tverretatlig samarbeid var for effektive kontrater-

³³ Avdelingen Immigration and Customs Enforcement (US ICE), som sorterer under US Department of Homeland Security, var opprinnelig initiativtaker.

³⁴ US State Department har beskrevet at hovedmålet for USA er å forebygge IED mot egne borgere og styrker. Høyeste prioritet var for dem reformering og forbedring av tollmyndighetene i land i Asia (Pakistan, Afghanistan og omkringliggende stater), samt Afrika, se internt notat PST av 14. desember 2011, gradert j.post 45.

³⁵ E-post av 31. august 2010, 22JK j.post 242.

rortiltak.³⁶ Global Shield var tuftet på denne erfaringen, og var initiert med tanke på å utnytte de mulighetene et effektivt internasjonalt samarbeid mellom toll- og politietater ville kunne gi.

Deltakerne i Global Shield har imidlertid i hovedsak vært tolletater. Ifølge Interpol var det 12 land av de 86 som deltok på seminaret, som sendte representanter for politiet på seminaret. Noen av disse igjen var representanter for etterretnings- og sikkerhetstjenester, men kommisjonen har ikke mottatt informasjon om hvor mange de var, eller hvilke land de representerte.³⁷

Aksjonen skulle i hovedsak konsentreres om sjøverts containertransport. Global Shields operative fase skulle strekke seg over seks måneder, fra 1. november 2010 til 30. april 2011. I denne fasen skulle landene benytte en felles risiko- og etterretningsbasert metode for utvelgelse av forsendelser for verifikasjon og fysisk kontroll.³⁸ Gjennom samarbeidet mellom toll- og politietatene håpet man å fremskaffe et mest mulig komplett bilde av mistenkelige aktører, nettverk og anskaffelsesmodus for denne typen terrorisme.³⁹ De skulle videre gi hverandre forvarsel om mistenkelige forsendelser, slik at man kunne foreta kontroll, og om nødvendig iverksette etterforskning.

Til tross for at nærmere samarbeid mellom toll og politi var en hovedmålsetting med prosjektet Global Shield, inneholdt invitasjonen ingen retningslinjer for hvordan en eventuell nasjonal koordinering av det tverretatlige samarbeidet burde foregå i praksis. Til det er organiseringen av toll- og politietatene i de respektive land for ulik.

Invitasjonen til å delta i prosjektet Global Shield

Invitasjon til deltakelse i prosjektet ble sendt ut via to kanaler: tollkanalen, der WCO ble bedt om å kontakte de nasjonale tollmyndigheter; og politi/kontraterror-kanalen, der Interpol ble bedt om å sikre nasjonale politimyndigheters deltakelse. I

invitasjonene ble det påpekt at det var ønsket at de respektive lands politimyndigheter med erfaring fra kontraterrorarbeid skulle delta i prosjektet.⁴⁰

Toll- og avgiftsdirektoratet (heretter Tolldirektoratet) mottok formell invitasjon og prosjektplan fra WCO den 6. august 2010.⁴¹ Direktoratet anså prosjektet som interessant og besluttet raskt å delta. I et internt notat ble prosjektet fremhevet som en anledning til å bidra i kampen mot terror og «revitalisere samarbeidet» mellom toll og politi, samt å praktisere sikker informasjonsdeling.⁴² Norge er en stor eksportør av kjemikalier, og direktoratet oppfattet at prosjektet ga anledning til å forsterke kontrollen for å motvirke at norske aktører/produkter ville være medvirkende i terroranslag i utlandet.

En rådgiver i Tolldirektoratet fikk ansvar for å følge opp prosjektet, foreta nødvendig saksbehandling og etablere kontakt med andre deltakende norske etater. Rådgiveren tok allerede i midten av august telefonisk kontakt med en ansatt i PST og oversendte invitasjonen han hadde mottatt med prosjektplanen for Global Shield, via e-post.⁴³ Tjenestemannen i PST ba da sin overordnede finne ut hvem som skulle behandle eventuell informasjon fra Tolldirektoratet. Så vidt vi forstår, vurderte han ikke dette som en henvendelse om en egen deltakelse i prosjektet fra PSTs side.

Internasjonal seksjon i Kripas, som var det norske kontaktpunktet for Interpol, mottok invitasjon til å delta i Global Shield 31. august 2010. Fordi saken ble oppfattet som å omhandle eksportkontroll av kjemikalier, ble den sendt videre til Tolldirektoratet og til Kriminalteknisk avsnitt på Kripas. PST fikk ikke kopi og mottok dermed heller ingen direkte invitasjon på dette tidspunkt.⁴⁴

³⁶ *The 9/11 Commission Report.*

³⁷ WCO har 190 medlemsland totalt sett, hvorav 86 deltok på seminaret i oktober 2010. Fra tollsiden var 70 land senere involvert som deltakere i selve prosjektet, mens meget få av Interpols medlemsland benyttet seg av muligheten, se brev fra Interpol til 22. juli-kommisjonen av 5. april 2012 22JK, j.post 524 og internt notat PST av 14. desember 2011, gradert j.post 45. Kommisjonen har fått opplyst at ingen av etterretnings- eller sikkerhetstjenestene i Norges naboland sendte representanter for å delta i Global Shield.

³⁸ WCO hadde utpekt 14 kjemiske stoffer til å utgjøre en særlig høy risiko som skulle følges med på i den operative fasen av prosjektet.

³⁹ I juni 2011 besluttet de 178 medlemslandene i World Customs Organization at Global Shield skulle etableres som et permanent program, etter gode resultater i prøvefasen.

⁴⁰ I invitasjonen til Tolldirektoratet og Kripas het det blant annet: «Active participation in project Global Shield will provide a unique opportunity to display the role and commitment of your service in the fight against terrorism and transnational organized crime both on a national and an international level ... The objectives of the project include: Prevention of illicit diversion and trafficking of explosives precursor chemicals ... In order to find and to nominate an appropriate delegate for this seminar (phase 1 of project global shield) and to participate in the operation (phase 2 of global shield) would you kindly: Identify the particular police unit in your respective country that may already have some experience in this field (either in terms of «detection» and, or «prevention» and/or «investigation»). You are kindly asked to forward to us the contact details of such a unit (if there is any).» 22JK, j.post 168 og 242.

⁴¹ Tolldirektoratet hadde våren 2010, i møter i WCO, fått informasjon om at prosjektet kom til å bli igangsatt over sommeren, jf. forklaring tolldirektør Røse 23. april 2012.

⁴² Internt notat Tolldirektoratet fra august 2010: Vurdering av deltakelse i «operation Global Shield», 22JK, j.post 242.



Figur 16.6 Faksimile av Global Shield-invitasjon.

Foto: Christopher Olssøn

22. september 2010 videresendte imidlertid Kripes en invitasjon til prosjektet, inkludert en invitasjon til åpningskonferansen 4.–8. oktober 2010 til PST, med påtegningen «til orientering og mulig deltakelse».⁴³ Først etter at konferansen startet, kom invitasjonen fram til en saksbehandler i PST, som la den «til etterretning», det vil si uten videre behandling. Saksbehandleren har forklart

⁴³ Saksbehandleren i Tolldirektoratet hadde erfaring med at det var lite fruktbart å ta kontakt med PST via postmottaket. Han besluttet derfor å ta kontakt med en tjenestemann i PST som han hadde hørt om via en kollega. Kommisjonen har fått kopi av denne e-posten av 16. august 2010 fra Tolldirektoratet, 22JK, j.post 242. Den gjenfinnes imidlertid ikke hos PST, men tjenestemannen husker han snakket med noen fra Tolldirektoratet på telefon, og at han mottok en e-post med informasjon om prosjektet. Han kjente ikke konkret igjen e-posten av 16. august 2010 under forklaring av 20. januar 2012.

⁴⁴ Daværende leder for internasjonal seksjon i Kripes, som fordeler denne typen meldinger rundt i Politi-Norge, har forklart til kommisjonen 13. februar 2012, at hun, til tross for at invitasjonen klart etterspurte etterretningserfaring, ikke tenkte på å sende invitasjonen til PST, siden det er Tolldirektoratet som i Norge har ansvaret for både containertrafikken og deklarereringen av importerte varer. Hun har ingen erindring av hvorfor hun likevel valgte å videresende noen av de senere henvendelsene til PST.

at han ikke forsto at dokumentet, ved siden av å være invitasjon til et seminar, også inneholdt invitasjon til et seks måneders multilateralt samarbeid.

Som en forberedelse til prosjektets operative fase hentet rådgiveren i Tolldirektoratet, på eget initiativ, ut tollregistreringer av relevante kjemikalier. Han så raskt at Global Shields metode kunne støte på problemer i Norge, på grunn av gjødselselskapet Yaras store transaksjonsvolum. Siden han kun hadde begrenset tid til å jobbe med Global Shield, men samtidig ønsket å bidra i terrorforebygging, besluttet han at han i det minste kunne hente ut informasjon om privatimport av Global Shield-kjemikaliene. Han antok at slike transaksjoner ville framstå som særlig mistenkelige, og de var forholdsvis enkle å sortere ut. For perioden 1. januar 2009 til 1. september 2010 endte han dermed opp med en liste med 13 transaksjoner fore-

⁴⁵ Forsendelsen, som inneholdt invitasjon på flere ulike språk, ga en generell orientering om prosjektet. Den inneholdt ikke selve prosjektplanen, men derimot en kopi av påmeldingen til øystaten Komorene, gradert j.post 007. PST spekulerer i sin redegjørelse til JD 9. september 2011 over om e-posten kan ha blitt sendt til Kripes ved en feil.

tatt av åtte ulike personer. Det kan reises spørsmål om det er adgang til å overordne slik informasjon uten at det er knyttet noen konkret mistanke jf. lov av 21. desember 2007 nr. 119, lov om toll og vareførsel (tolloven) § 12. Kommisjonen vil senere i kapittelet behandle behovet for utveksling av informasjon.

I midten av oktober oversendte rådgiveren listen til sin kontakt i PST. I forbindelse med oversendelsen opplyste rådgiveren at en av personene forekom i Tolldirektoratets registre fra før. Samtidig med oversendelsen gjentok han at Tolldirektoratet ville delta i Global Shield, og at det i den forbindelse vil være naturlig å ha et kontaktpunkt mot politiet.

Tjenestemannen i PST som mottok listen har overfor kommisjonen gitt uttrykk for at han på dette tidspunkt undret seg over at det ikke allerede var etablert et kontaktpunkt i PST for å motta informasjon i tilknytning til dette prosjektet. Han var lite bekvem med å motta informasjonen direkte fra Tolldirektoratet på e-post. Tjenestemannen var ingen ekspert på kjemikalier og sprengstoff. Han tok derfor kontakt med E-tjenesten og forhørte seg om de kjemikaliene som figurerte på listen over import. E-tjenesten opplyste at det dreide seg om farlige kjemikalier som kunne brukes til produksjon av sprengstoff. I lys av dette bestemte han seg for å foreta et søk på hvert av de åtte navnene på listen i PSTs eget register. Søket ga ingen treff.⁴⁶

Den 22. oktober mottok PST, via Kripos, en påminnelse fra WCO om oppstart av Global Shields operative fase, samt en invitasjon til å delta i prosjektet og registrere seg for å få adgang til prosjektets database.⁴⁷ Liaisonen som mottok henvendelsen, anmerket at den var relevant for seksjon for kontraterror og seksjon for ikke-spredning, før saken ble sendt videre. Etter hvert ble saken fordelt til seksjon for ikke-spredning.

Den 25. oktober ble prosjekt Global Shield tatt opp på ledermøtet i operativ avdeling.⁴⁸ Referatet fra ledermøtet i operativ avdeling viser at det ble diskutert hvordan PST skulle håndtere eventuell informasjon som kom fra prosjektet. Det ble anmerket at Tolldirektoratet ønsket et kontaktpunkt i forbindelse med en internasjonal kontroll-

aksjon, og at seksjon for kontraekstremisme kunne være en mulighet, da denne seksjonen også håndterer innkomne tips og annen kontakt med det åpne politi.

Dagen etter mottok PST en henvendelse fra Kripos som gjaldt hvilken etat som skulle være nasjonalt kontaktpunkt i Global Shield.⁴⁹ Også denne henvendelsen ble drøftet på ledernivå i operativ avdeling. En seksjonssjef anmerket under denne prosessen: «Det kan jo være fornuftig at Kripos er et nasjonalt kontaktpunkt, men jeg mener det er viktig at vi også er en informasjonsmottaker på nasjonalt nivå. Tollvesenet har i alle fall et sterkt ønske om å kunne kontakte PST med relevant informasjon». Kommunikasjon mellom PST og Kripos vedrørende dette opphører etter kort tid. Som det påpekes i PSTs egevaluering kan dette ha sin årsak i at «Kripos og Tolldirektoratet på et tidspunkt definerte at Tolldirektoratet var det nasjonale kontaktpunktet».

Samme dag, 26. oktober, møttes ledelsen i Tolldirektoratet og PST til sitt årlige kontaktmøte på ledelsesnivå. PST var vertskap og forberedte dagsordenen. Global Shield ble ikke tatt opp i dette møtet, verken av PST eller Tolldirektoratet.

Det at PST ikke fanget opp invitasjonen til å delta i prosjektet Global Shield, og at det ikke ble gjort en faglig vurdering av mulig deltakelse, kan synes påfallende. Deltakelse kunne vært interessant for blant annet saksbehandleren med «arms and weapons intelligence» som ansvarsområde eller analytikerne i PST.

Tilsynelatende reflekterte ikke PST over om de burde engasjere seg aktivt i prosjektet. Antakelig skyldes det at PST har liten kunnskap om «arms and weapons intelligence» og ikke har ansett det som sin oppgave å arbeide med kapasitet. Ifølge representanter for PST hadde tjenesten ikke mottatt informasjon om at deres utenlandske samarbeidspartnere prioriterte deltakelse i Global Shield, og dette kan ha vært en medvirkende årsak til at de ikke aktivt vurderte prosjektet.

⁴⁶ Kommisjonen har ikke tatt stilling til om det var adgang til å oversende denne informasjonen etter dagens regler i lov av 21. desember 2007 nr. 19, lov om toll og vareførsel (tolloven). Kommisjonen mener imidlertid at det bør være anledning til å utveksle informasjon om bekymringer, se våre anbefalinger.

⁴⁷ E-posten, som ble videresendt fra Kripos til PST som kopierdressat, ga informasjon om hvordan et land kunne ettermelde seg og få innsyn i materialet fra seminaret som ble avholdt i begynnelsen av oktober, 22JK, j.post 168.

⁴⁸ Dette møtet er ikke omtalt i PSTs redegjørelse til JD av 29. november 2011. Der heter det at «spørsmålet om eventuell deltakelse i Global Shield har ikke på noe tidspunkt vært løftet til PSTs øverste ledelse [Sjef PST, ass. sjef PST, avdelingsdirektører]». Av møterefateratet går det imidlertid fram at lederen for operativ avdeling ledet møtet 25. oktober 2010, gradert j.post 049. I evalueringsrapporten av 16. mars 2012 er behandlingen i møtet nevnt, også at ledelsen i operativ avdeling har mottatt informasjon om prosjektet, uten at det framgår at også leder for avdeling var til stede.

⁴⁹ Den første e-posten ble sendt 26. oktober 2010 til leder og nestleder i operativ avdeling og hadde vedlagt informasjon fra Interpol om «Operation Phase», se gradert j.post 119. Kripos ga uttrykk for at PST burde være nasjonalt kontaktpunkt, og ba om snarlig tilbakemelding.

Kommisjonen mener imidlertid at PST bør ha et tilfredsstillende saksbehandlingssystem som sikrer at ledelsen gjøres kjent med og kan foreta en overordnet vurdering av denne type invitasjoner og andre initiativ.

Saksbehandlingen av informasjonen fra Global Shield

24. november ga PST Tolldirektoratet beskjed om at de ordinære liaisonene mot det åpne politi skulle være kontaktpunkt. PST hadde dermed besluttet kontaktpunkt, men ikke saksbehandlingspunkt for Global Shield. Slik kommisjonen forstår det, innebærer det at eventuelle opplysninger fra Global Shield skulle håndteres som vanlige tips, og legges til en avdeling avhengig av innholdet i informasjonen som kom inn. Til vanlig foretar liaisonene mot det vanlige politiet i liten grad regulær saksbehandling. De fungerer primært som bindeledd og sørger for at innkomne saker blir fordelt og fulgt opp.

1. november startet den operative fasen i Global Shield. På denne tiden sjekket rådgiveren i Tolldirektoratet hva som så langt hadde framkommet om import av kjemikalier til Norge, ved å benytte såkalte *kontrollmasker* i tolletatens database, TVINN⁵⁰.

Gjennomgangen avdekket at en norsk borger hadde importert ett av stoffene på Global Shield-listen, i tillegg til en rekke andre kjemikalier fra Polen. Rådgiveren stusset over at avsender i Polen så ut til å være en privatperson. Han bestemte seg for å undersøke nærmere, og fant at avsender sto oppført som eier av firmaet *Likurg*, et polsk foretak som drev med salg av kjemikalier. Likurgs nettsted viste seg å være på både polsk, engelsk og norsk. Det kunne med andre ord se ut til at firmaet henvendte seg til en ikke ubetydelig norsk kundemasse. Ved et enkelt søk på Internett fant rådgiveren ut at firmaet ble omtalt på «Freakforum», et nett- og chatteforum beregnet på folk med spesiell interesse for pyroteknikk.

Med utgangspunkt i disse opplysningene foretok så rådgiveren i Tolldirektoratet et søk på *Likurg* i det norske valutaregisteret. Han fant at firmaet hadde vært involvert i 63 transaksjoner, foretatt av 41 ulike personer. Rådgiveren vurderte funnet som interessant og spennende.⁵¹ 3. desember 2010 informerte han PST om den norske borgeren som hadde importert en av kjemikaliene på Global Shield-listen. Han beskrev også knytningen til

Likurg, og påpekte at et enkelt søk i valutaregisteret viste at det var blitt foretatt «i hvert fall» 63 overføringer fra nordmenn til det polske firmaet. Han la ved listen over de 41 personene.⁵² Breiviks navn var blant disse. Det eneste som framkom om Breivik var at han hadde foretatt en overføring til eieren av *Likurg* på 121,22 norske kroner. Dette var det laveste transaksjonsbeløpet på listen.

Liaisonen som mottok listen, takket i en e-post Tolldirektoratet for mottatt informasjon og skrev at PST ville se på informasjonen. Samme dag foretok han et søk i PSTs register og på Internett på den ene norske borgeren som hadde importert stoff som sto på Global Shields liste. Han fant ingenting på denne personen. Det ble ikke gjennomført noe søk på de 41 personene som befant seg på den vedlagte listen.

Omtrent på samme tid ble rådgiveren i Tolldirektoratet kontaktet av en ansatt i Posten som var bekymret over at antallet lavverdisendinger med kjemikalier fra Polen syntes å øke. Posten ga uttrykk for at de mistenkte at sendingene muligens inneholdt kjemikalier som kunne benyttes til eksplosiver.

Rådgiveren i Tolldirektoratet fant opplysningene fra Global Shield, sammenholdt med Postens bekymring, såpass interessante at han tok kontakt med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), for bedre å forstå lovgivningen rundt slike forsendelser.

Tilbakemeldingen fra DSB var at alle de 13 stoffene som var importert, kunne benyttes til framstilling av eksplosiver. Kjemikaliene var lovlige i Norge, men tre av dem var omhandlet i forslaget til nye EU-regler som regulerer tilgangen til stoffene. DSB anbefalte at politiet ble gjort kjent med saken.⁵³ Hele e-post-vekslingen av 6. desember ble sendt videre til PST, og denne kan leses i sin helhet i boks 16.1.

⁵⁰ Tollvesenets informasjonssystem med næringslivet, deres database over varer, varetyper, deklarasjon, med mer

⁵¹ Uttalt under intervju med kommisjonen 15. desember 2011.

⁵² E-postteksten av 3. desember er som følger: «Hei! I forbindelse med gjennomgang av importert til Norge på de stoffene som overvåkes under Global Shield dukket det opp en import til en privatperson, ... (persondetaljer) ... , se vedlagt utskrift av fortellingen fra TVINN. Ikke store mengdene, men et søk på avsender av varene i Polen opp mot valutaregisteret viser at i hvert fall 63 overføringer er blitt gjort til det aktuelle bankkonto nummeret i Polen fra nordmenn i 2010, se exel vedlegg. Ved å Google firmaet diskuteres det på nett om dette firmaet på blant annet Freakforum. Sikker ikke noe nytt for dere, men til info. Har ikke undersøkt med DSB om noen av disse stoffene er regulert og at det er våre rutiner som svikter her, men skal gjøre det til uken. Er dere kjent med om noen av disse stoffene er regulert tar jeg gjerne imot tilbakemelding slik at vi kan få lagt inn sperrer. Nettsiden skal hete «likurg.pl» og være 10 % billigere enn andre leverandører. Vi undersøker om posten har arkivert fakturaen slik de skal. Sender den over hvis den lar seg finne. Mvh...», 22JK, j.post 242.

Boks 16.1 E-post av 6. desember 2010¹

Fra: [Rådgiver Tolldirektoratet]
Sendt: 6. desember 2010 10:00
Til: [Avdelingsleder DSB]
Emne: Forsendelser av kjemikalier med post.

Hei!

Viser til telefon samtale.

I forbindelse med gjennomgang av import av stoffer vi for tiden overvåker har vi kommet over at privatpersoner sender diverse kjemikalier fra utlandet til Norge.

Ikke alle forsendelsene fortolles da de deklarerer som at verdien er lavere enn nok 200,- Den ene forsendelsen som ble fortollet inneholdt følgende stoffer: Borsyre, PVC, Sitrontiumnitrat, Svovel, Plymerer, Kaliumklorat, Kaliumperkl, Hexamine, Jernoksyd, Laktose, Kasiumkarb, Kobberkarb, Dekstrin

Denne forsendelsen var fra Polen og mengden var trolig liten på hvert enkelt stoff, under 1 liter/kg. Vi er kjent med at over 60 betalinger har gått fra Norge til en nettside i Polen som sto som avsender på denne fortollingen. Nettsiden skal hete «likurg.pl» og være 10 prosent billigere enn andre leverandører i følge «freakforum.no»

Uavhengig av dette tok Posten selv kontakt med Tollvesenet og opplyste at de for tiden hadde mange «lav verdi» sendinger (det vil si sendinger som ikke fortolles på grunn av lav verdi) som ankommer spesielt fra Polen som inneholder noe de mener er varer som kan brukes til eksplosiver. Jag antar at innholdet kan være noe tilsvarende som den sendingen som ble fortollet.

Spørsmål:

Er noen av stoffene regulert av dere? (Vi har ikke noen sperrer registrert på noen av tariffnumrene (fortollingskodene) våre)

Er det lov til å sende slike stoffer i post sendinger?

Informasjon kan tyde på at det har vært en økning i slike forsendelser. Vi har bedt posten stoppet eventuelt nye forsendelser fram til vi har avklart med dere i DSB om lovligheten av slike.

[Rådgiver Tolldirektoratet]

Fra: [Avdelingsleder DSB]
Sendt: 6. desember 2010 13:13
Til: [Rådgiver Tolldirektoratet]
Emne: SV: Forsendelse av kjemikalier med post.

Hei!

Av listen ser vi at dette er stoffer som kan benyttes til fremstillingen av eksplosiver. To av stoffene står på liste 1 og ett stoff på liste 2 i den foreslåtte precursorsforordningen. Øvrige stoffer kan inngå som ingredienser i produksjon av sprengstoff. Vi har per i dag ikke bestemmelser som forbyr private personer å håndtere slike stoffer.

Farlig gods tillates sendt i posten dersom godset er emballert og merket som begrenset mengde ihht Forskrift om landtransport av farlig gods, ADR kapittel 3.4. (Landtransportforskriften forvaltes av DSB).

Stoffene tillates **ikke** sendt med fly, jf <http://www.posten.no/2005.cms>. Postforsendelser sendes ofte med passasjerfly, så det innebærer en sikkerhetsrisiko for lufttransport dersom slike stoffer sendes som vanlig post. Flytransport av farlig gods reguleres av Luftfartstilsynet.

Dersom det polske firmaet sender disse stoffene med fly, så bryter de internasjonale farlig gods bestemmelser.

DSB anbefaler at politiet gjøres kjent med disse forholdene.

[Avdelingsleder DSB]

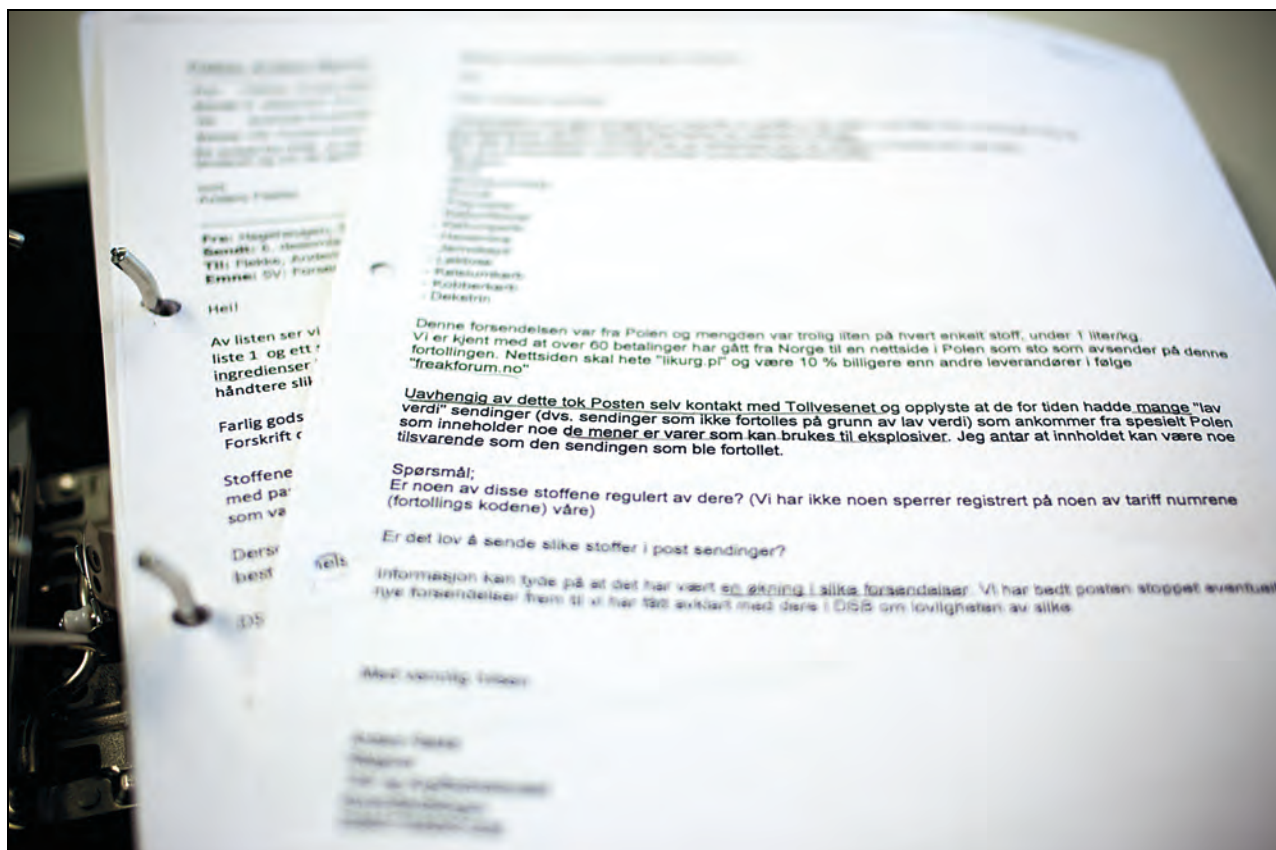
Boksen fortsetter på neste side.

Boks 16.1 forts.

Fra: [Rådgiver Tolldirektoratet]
Sendt: 6. desember 2010 13:47
Til: [Liaisoner PST]
Emne: VS: Forsendelse av kjemikalier med post.

Se svaret fra DSB, til informasjon. Undersøker med posten om forsendelsene kommer med fly eller landevei og om de generelle bestemmelsene om luft transport.
[Rådgiver Tolldirektoratet]

¹ 22JK, j.post 242.



Figur 16.7 E-postutvekslingen mellom Tolldirektoratet, DSB og PST.

Foto: Christopher Olssøn

Liaisonen tok e-posten av 6. desember, sammen med e-posten fra 3. desember, og overleverte dem til lederen for seksjon for ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen.⁵⁴ Siden de to e-

postene kom rett etter hverandre og begge dreide seg om kjemikalier, var det logisk for ham å få en

⁵³ DSB anså dette som viktig og innarbeidet noen dager senere informasjonen de hadde mottatt fra Tolldirektoratet og Posten, i sin korrespondanse med JD om budsjett og EUs handlingsplan mot terror. JD har opplyst at man derfor holdt seg til informasjonen fra DSB som et rent budsjettinnspill. Departementet orienterte ikke PST om innholdet i DSBs budsjettinnspill.

⁵⁴ Se forklaring av 16. desember 2011. Kommisjonen har notert seg at e-posten av 6. desember ikke blir omtalt i PSTs egnevaluering. E-posten blir imidlertid nevnt i PSTs redegjørelse til JD 9. september 2011, og kommisjonen har ikke mistanke om at PST bevisst har ønsket å tilbakeholde informasjon om denne. Egenevalueringen nevner heller ikke at rådgiveren i Tolldirektoratet i sin e-post av 3. desember henviser til at det aktuelle firmaet diskuteres på «Freakforum», et chatteforum på nett for folk med pyrotekniske interesser.

med kompetanse på kjemikalier til å se på saken, siden liaisonenes rolle var å fordele innkomne henvendelser.

Seksjon for ikke-spredning mente imidlertid at saken ikke hørte hjemme hos dem siden de driver med eksport, ikke import av kjemikalier. Liaisonen strevde etter dette en lang periode med å få noen til å behandle opplysningene. Årsaken til at avgjørelsen tok tid, var at lederne diskuterte om det var riktig å prioritere en sak knyttet til lovlige kjemikalier, og hvor denne best kunne behandles. Ingen i operativ avdeling oppfattet at saken hørte hjemme hos dem, bortsett fra den ene saksbehandleren i seksjon for kontraterror som hadde «arms and weapons intelligence» som del av sitt arbeidsområde. Denne hadde siden februar signalisert at han var interessert i saken, men at han ikke kunne prioritere den uten å ha klarert dette med sin overordnede. Saksbehandleren, samt liaisonen, purret flere ganger på kontorsjef i kontraterror, for å få avklart om han kunne ta saken. Denne lederen avventet avklaring fra sin leder igjen, og tiden gikk.

Lederen i seksjon for ikke-spredning ble på et senere tidspunkt klar over at liaisonen fremdeles strevde med å få plassert saken. Da engasjerte han seg i å få en avklaring på ledelsesnivå, og det ble endelig besluttet at saksbehandleren som håndterer «arms and weapons intelligence», i seksjon for kontraterror, skulle se på saken.

Etter nesten fem måneder, 28. april 2011, tok endelig ledelsen stilling til saken, og tipset ble tildelet til saksbehandleren.

Da saken endelig ble sendt over til saksbehandler, kvitterte han med å skrive at han skulle avvikle permisjon og ferie de neste 10 uker, for så å avslutte med:

«så er jeg klar til dyst og må brette opp ermene for dette over sommeren.»

Da Breiviks improviserte gjødselbombe eksplo-derte i regjeringskvartalet den 22. juli 2011, lå dokumentene fra desember året før fortsatt og ventet på å bli behandlet i PST.⁵⁵

Uavhengig av hvorvidt PST burde ha vært aktiv deltaker i Global Shield eller ei, mener kommisjonen at henvendelsene av 3. og 6. desember 2010, med tilhørende navneliste, burde vært oppfattet som et uavhengig tips. Her ble import av kjemikalier i form av lavverdisendinger beskrevet som en ny utvikling som Posten var redd for at sendingen kunne inneholde varer som kunne brukes til framstilling av eksplosiver. Posten, DSB og

Tolldirektoratet engasjerte seg alle i utviklingen, og DSB anså at politiet burde informeres.⁵⁶

Denne bekymringen ble aldri saksbehandlet i PST. Etter kommisjonens oppfatning er det rimelig å anta at dersom PST umiddelbart hadde fordelt saken til en saksbehandler med våpen- og kjemikalieovervåking som arbeids- og interessefelt, er det ikke usannsynlig at denne ville ha merket seg Postens, DSBs og Tolldirektoratets bekymringer, slik at sendinger med verdi under 200 kroner ville ha tiltrukket seg spesiell oppmerksomhet. I tillegg ville vedkommende sannsynligvis ha satt seg inn i Global Shields formål og arbeidsform. På den bakgrunn ville det ikke vært unaturlig å definere tipset som en sak knyttet til mulig kjemikalieimport fra Likurg. Dette kunne muligens ha ført til en høyere prioritet, og dermed en annen saksbehandling enn slik det nå ble.

Tipset og dokumentene fra Global Shield lå i påvente av at saksbehandleren skulle komme tilbake, ni måneder etter at det ble oversendt. Kommisjonen mener at PSTs lederskap og rutiner for saksbehandling, slik de slo ut i håndteringen av tipset, er kritikkverdig.

Hva kunne PST ha oppdaget dersom tjenesten hadde saksbehandlet tipset med en gang?

Både kommisjonen og PST selv har stilt spørsmål ved om gjerningsmannens planer kunne ha blitt avdekket dersom tipsene hadde blitt behandlet med én gang. Dette er en krevende øvelse, med stor fare for etterpåklokskap. Samtidig gir en slik vurdering så rik anledning til å reflektere over læring for framtiden at kommisjonen anser dette både som forsvarlig og nødvendig.

⁵⁵ PST mottok ytterligere to rapporter fra Global Shield, 22JK, j.post 242. Prosjektrapporten fra 11. februar 2011 inneholdt en liste på ytterligere over 20 personer som hadde foretatt import i januar. Rådgiveren i Tolldirektoratet påpekte i e-posten at én av personene på listen var registrert i Tolldirektoratets system mistenkt for narkotikaproduksjon. Den 31. mai 2011 mottok PST den siste innrapporteringen, som omtalte én persons import av Global Shield-kjemikalier. Heller ikke disse henvendelsene fra Tolldirektoratet ble gjort til gjenstand for noen undersøkelser, og saken ble liggende i påvente av saksbehandling.

⁵⁶ Etter terrorangrepet i Stockholm i desember 2010, mente rådgiveren i Tolldirektoratet at informasjon om firmaet Likurg kunne være relevant for andre nasjoner. Den 13. desember 2010 oversendte han informasjon om firmaet, omfanget av transaksjoner med Norge, og populariteten firmaet hadde på en nettside som diskuterte produksjon av hjemmelagde bomber. Informasjonen ble oversendt via rapporteringskanalene i Global Shield til prosjektets toll- og politikoordinator i Interpol, samt til Polens og Sveriges nasjonale kontaktpunkt for Global Shield.

Boks 16.2 PSTs egen vurdering av søket

I PSTs ugraderte egnevaluering heter det:

«Det fremstår som naturlig at opplysningene fra TAD [Toll- og avgiftsdirektoratet] 3. desember 2010 ble vurdert og behandlet likt med øvrige opplysninger som ble sendt til PST på dette tidspunktet. Et første ledd i saksbehandlingsskjeden er rutinemessig søk i PSTs etterretningsregistre. Dernest vil saksbehandler vurdere ytterligere søk i politiets registre. I forbindelse med et prosjekt som Global Shield er det naturlig å gjennomføre slike søk for de personer som innrapporteres som direkte følge av prosjektet. I dette konkrete tilfellet omfatter det den ene personen som ble omtalt i e-posten fra TAD, som hadde

importert et stoff som inngår i Global Shield-samarbeidet. Innenfor gjeldende rammer for saksbehandling er det ikke like selvsagt at de øvrige 41 personene som var nevnt i vedlegget fra Tolldirektoratet, der også Anders Behring Breiviks navn inngikk, skulle vært behandlet på samme måte. Det skyldes først og fremst at det i vedlegget ikke beskrives noe annet enn en valutatransaksjon til et polsk firma, som lovlig selger varer til Norge. Det forelå på dette tidspunktet ingen opplysninger som tyder på at varene som ble importert, var omfattet av Global Shield-prosjektet, eller at listen kunne knyttes til personer i miljøer som representerte en terrortrussel.»

PSTs ugraderte egnevaluering av 16. mars 2012, s. 23.

Boks 16.3 Fra PSTs egnevaluering

I sin egnevaluering beskriver PST også et hypotetisk scenario der PST aktivt tar tak i listen tjenesten fikk oversendt fra Tolldirektoratet 3. desember.

«En saksbehandling ville (...) ha startet med søk i tilgjengelige registre. I tillegg til søk på enkeltpersoner ville det under dette scenariet vært naturlig å gjøre en analysemessig sammenstilling av opplysninger og funn (...). En slik analyse ville ha avdekket at tre av de som sto på TAD-listen fra 3. desember 2010 tidligere hadde vist interesse for bruk av kjemikalier til eksplosiver. En tredjedel av de omtalte hadde straffereaksjoner mot seg, og en tredjedel eide lovlige våpen.

Dette gir et samlet bilde som kan sies å avvike så mye fra et normalutvalg at det kunne vært grunn til å se videre på personene på listen. Personene på listen har en sammenfallende interesse for våpen. Flere er dømt for ulovlige handlinger og har ellers vært involvert i aktiviteter som er i gråsonene mellom lovlig og ulovlig virksomhet. Det antas at en nærliggende konklusjon for PST ville ha vært at de listeførte er deler av et miljø med interesse for pyroteknikk. Dette er et miljø PST har kjent til eksistensen av, men som det så langt ikke har vært grunn til å rette ytterligere

oppmerksomhet mot. (...) Primo desember 2010 forelå det ingen opplysninger som skilte Anders Behring Breivik fra de øvrige på listen. Dersom PST hadde valgt å undersøke alle personene på listen nærmere, ville man avdekket at Breivik drev firmaet Breivik Geofarm. Ved et eventuelt søk i valutaregisteret ville PST etter 22. desember 2010 ha sett at firmaet overførte over 15 000 kroner til et firma i Polen. Det ville ikke fremgå hva kjøpet bestod i. (...) Selv om PST hadde vært en aktiv deltaker i Global Shield og hadde avsatt saksbehandlings- og analyseressurser, er det ikke rimelig å anta at tjenesten ville ha foretatt så omfattende undersøkelser som vi her har gått igjennom. Ingen av opplysningene som hadde fremkommet på daværende tidspunkt, ville ha legitimert en slik ressursbruk, som ville ha omfattet tilsvarende grundige undersøkelser av alle de andre 40 personene som var omtalt på TAD-listen. Undersøkelser av denne art ville kun ha blitt foretatt for personer som var direkte innrapportert i Global Shield, eller som på annen måte utpekte seg spesielt. I dette tilfellet var det under 10 personer. Ingen av dem var Anders Behring Breivik ...»

PSTs ugraderte egnevaluering 16. mars 2012 s. 24 og 25.

Kommisjonens vurdering har i hovedsak basert seg på PSTs egnevaluering og samtaler med en rekke tjenestemenn i PST og med rådgiveren i Tolldirektoratet. Opplysningene som framkom, er blitt sammenholdt med relevant informasjon fra politiets etterforskning.

Kommisjonen har ikke kommet til bunns i hvorfor PSTs egnevaluering, som referert i boks 16.3, tilsynelatende ikke har vurdert e-posten av 6. desember 2010, som inneholdt bekymringene fra Tolldirektoratet, Posten og DSB, som viktig.

Kommisjonen mener at PST i sin framstilling begrenser seg til sin vante arbeidsform, der uregelmessigheter knyttet til våpen og kjemikalier alene ikke gir grunn til å følge opp.

I læringsøyemed har kommisjonen derfor stilt spørsmål ved om PST, dersom tjenesten hadde forholdt seg mer aktivt til formålet med Global Shield, og gjort mer kreativ bruk av andre etaters registre, ville funnet ut *mer* om gjerningsmannens anskaffelser enn det som skisseres i egnevalueringen. En oppfølging av de 41 navnene mot valutaregisteret samt Tolldirektoratets og Postens systemer ville da vært naturlig.⁵⁷ Dette kunne avdekke at Breivik hadde foretatt innkjøp av våpenrelatert utstyr: Hjelm med visir, skuddsikker vest og stabilisator (våpendel).⁵⁸ Dette kunne ha blitt sammenholdt med Breiviks våpenkort, som på angjeldende tidspunkt var på to høykapasitetsrifler. Et noe mer krevende søk via Postens systemer på lavverdisendinger ville ha avdekket vesentlig mer.⁵⁹

I prosjektbeskrivelsen til Global Shield var det vedlagt en risikoindeksliste til bruk for å vurdere om importere kan være knyttet til terror eller annen grov kriminalitet. Det er ingen tegn til at PST har gjort bruk av indekserlisten verken i forbindelse med sin egnevaluering eller i analysen av mistenkelige importere i etterkant av 22/7. Dersom PST hadde analysert transaksjonene mot denne indekserlisten, ville det ha framkommet at Breiviks import fra firmaet Likurg hadde flere treff: Han hadde for eksempel nylig etablert et selskap som det ble foretatt kjemikalieimport til, og

han fikk varene levert til privat bopel. At importen foregikk til et jordbruksforetak mens importøren selv bodde i en bygård på Skøyen, kunne muligens ha forsterket mistanken om at noe var galt.

PST skriver at dersom tjenesten i desember 2010 hadde registrert Breivik ut fra firemånedersregelen og hatt ham i sitt etterretningsregister i de følgende fire måneder, ville det ikke ha framkommet nye opplysninger som hadde gitt grunnlag for en hypotese om terrorintensjoner.⁶⁰ Registreringen ville således ha blitt slettet i begynnelsen av april 2011.

Viktig tilleggsinformasjon kunne imidlertid ha kommet for en dag dersom PST, i stedet for kun passivt å registrere eventuelle videre tips, aktivt hadde fulgt opp registreringen. Man hadde blant annet kunnet oppdage at Breivik anskaffet en Glock pistol. Om man setter dette i sammenheng med hans tidligere anskaffelser og politiske uttalelser på Internett, ville dette muligvis gitt PST mulighet til å forlenge registreringsperioden.⁶¹

PST kunne ideelt sett ha oppsøkt gjerningsmannen for en forebyggende samtale. I sin egnevaluering bemerker PST at det er lite trolig at en forebyggende samtale ved årsskiftet 2010/2011 ville ha ført til ytterligere oppfølging fra PSTs side.⁶² PST kommenterer imidlertid ikke hvorvidt en eventuelt forebyggende samtale med gjerningsmannen kunne ha påvirket hans forsett om å gjennomføre sine planer.

Kommisjonen mener at PST burde ha foretatt en seriøs vurdering av tipset fra desember og tatt en beslutning hvorvidt det skulle følges opp. Ved bruk av en annen arbeidsmetodikk og bredere fokus kunne tjenesten ha funnet vesentlig mer informasjon om gjerningsmannen. Hvorvidt tjenesten da også ville ha avdekket hans planer, er ikke mulig å vurdere. Dette ville krevd betydelig pågåenhet, og i noen grad utfordret Tolldirektoratets taushetsbestemmelser. I tillegg ville det ha forutsatt at PST hadde gitt saken høy prioritet, også i forhold til arbeid med saker hvor trusselbildet og allerede innsamlet

⁵⁷ PST kommenterer ikke hva slags informasjon som eventuelt ville kommet fram, dersom de hadde bedt polske myndigheter undersøke overføringen på kroner 15 428 som Breivik foretok til firmaet Keten i Polen. Overføringen gjaldt 150 kilo aluminiumspulver. Dette var et av stoffene som skulle overvåkes i prosjekt Global Shield.

⁵⁸ Det hypotetiske scenarioet forutsetter at Tolldirektoratet og Posten hadde vært villige til å dele registerinformasjon med PST. For en oversikt over Breiviks anskaffelser, og hvilke varer som er tolldeklart, se kapitlet *Gjerningsmannens forberedelser* hvor disse blir beskrevet.

⁵⁹ Se kapitlet *Gjerningsmannens forberedelser* hvor hans anskaffelser blir beskrevet.

⁶⁰ PST har anledning til å registrere en opplysning om en person dersom de kan utarbeide en hypotese som er relevant for tjenesten. Da har de fire måneder på seg for å finne ut mer informasjon, og dersom hypotesen står seg, forblir informasjon registrert ellers slettes den, se note 68.

⁶¹ PST sier i egnevalueringen at dersom tjenesten hadde prioritert å følge opp informasjonen med full styrke, kunne de kanskje også ha avdekket kjøpet av kunstgjødsel og tatt interesse for Breiviks virksomhet på Vålstua gård på Åsta. Det hadde antakelig fordret at noen som hadde solgt Breivik kunstgjødsel, eller andre som stuset over hans atferd etter at han kom til gården, hadde kontaktet lokalt politi.

⁶² PSTs ugraderte egnevaluering 16. mars 2012, s. 26.

informasjon tilsier at trusselen var konkret og presserende. Kommisjonen kan dermed ikke slå fast at PST kunne eller burde ha funnet gjerningspersonen.

Vår gjennomgang av PSTs arbeid med Global Shield gjør likevel at kommisjonen sitter igjen med noen kritiske spørsmål som kan være kilde til læring:

- Hvorfor tillater PSTs rutiner at det tar ni måneder fra et tips kommer inn, til det blir saksbehandlet?
- Hvorfor sikrer ikke PSTs rutiner en skikkelig vurdering av invitasjonen som mottas 22. september, og hvorfor ble ikke prosjektbeskrivelsen som kom på e-post fra Tolldirektoratet i august, arkivert slik at den kan gjenfinnes?
- Hvorfor er PST så avvisende til å arbeide med våpen og eksplosiver?
- Hva er årsaken til at PST ikke arbeider tettere med Tolldirektoratet og andre etater, og heller ikke synes å innse nytten av et slikt samarbeid etter 22/7? For eksempel opplyser PST selv i sin gjennomgang av 16. mars 2012, pkt. 5.2 at de ikke har bedt om innsyn i hvilke dokumenter som finnes hos TAD

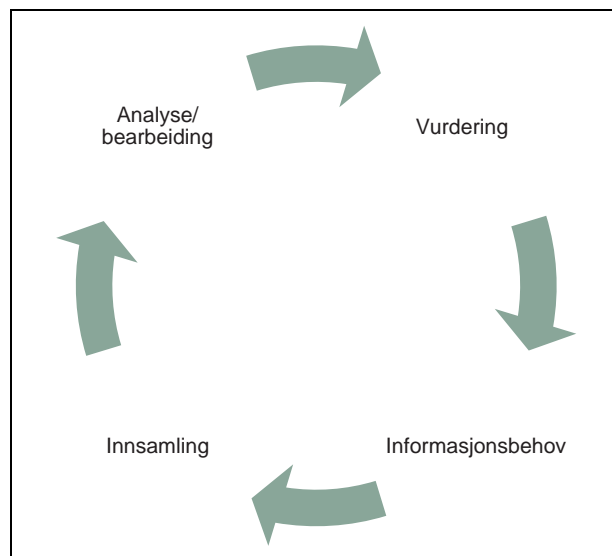
Kommisjonen har i noen grad undersøkt PSTs rutiner, ledelse, arbeidsform og kultur. Til tross for at vi ikke har foretatt noen fullstendig virksomhetsrevisjon, mener vi å ha sett områder hvor PSTs arbeid kan styrkes.

16.4 Om PSTs rutiner, arbeidsform, ledelse og kultur

Bedrifter som konkurrerer i et marked, blir daglig minnet på behovet for omstilling og endring. I offentlig sektor bidrar åpenhet i forvaltningen til at publikum og mediene stiller krav om forbedring, effektivisering og endring.

PST er ikke utsatt for den samme typen korrigerende impulser fra det omkringliggende samfunn. PSTs ledelse og ansatte må i stor grad selv ta ansvar for å sikre at virksomheten utvikles i ønsket retning, at det etableres en sunn organisasjonskultur, at tjenesten utvikler sine arbeidsmetoder i takt med ny teknologi, og at PST evner å nyttiggjøre seg den kunnskap og kapasitet den besitter, på en best mulig måte.

En av PSTs viktigste arbeidsoppgaver er knyttet til innhenting og bearbeiding av informasjon. God etterretning er en forutsetning for PSTs arbeid med å forebygge, avdekke og avverge terrorhandlinger.



Figur 16.8 Etterretningshjulet.

Etterretningsprosessen beskrives gjerne som et hjul, bestående av en serie delprosesser som skal lede til at en får en best mulig vurdering av en situasjon eller trussel basert på tilgjengelig informasjon. Prosessen tenkes ideelt å ha sitt utgangspunkt i en klar forestilling av hva man ønsker belyst. På dette grunnlag spesifiseres hvilken informasjon som er nødvendig å innhente. Neste steg i prosessen er selve innhenting av den etterspurte informasjon. Informasjonsfragmentene evalueres og bearbeides deretter for å settes sammen til et mest mulig helhetlig bilde, og en rimelig vurdering av trusselen. Hjulet er tenkt som en pågående prosess, hvor ny kunnskap og nye vurderinger genererer nye informasjonsbehov og ytterligere informasjonsinnhenting. Innenfor sikkerhetstjenesten skal ny informasjon både informere de pågående konkrete saker og bidra til å skape grunnlag for en dynamisk og helhetlig forståelse av både eksisterende og potensielle trusselbilder.

Etterretningsarbeid vil uunngåelig ha mange begrensninger og utfordringer. Man sitter aldri med hele bildet, og det vil uvegerlig være biter som mangler. Ofte vil noe av informasjonen være irrelevant, andre ganger direkte villedende. En sikkerhetstjenestes evne til å løse sine oppgaver står og faller på fokuserte etterretningsbehov og evnene til godt etterretningsarbeid og systematisk innhenting, bearbeiding og strategisk analyse av informasjon.

En god etterretningsprosess forutsetter at tjenesten er i stand til å «tenke utenfor boksen», det vil si at den etablerte prosessen utfordres og forstås dynamisk.

Boks 16.4 PSTs egen omtale av etterretningsvirksomheten¹

«Det at PST må prioritere å jobbe saksorientert og derfor innenfor et smalt spekter i arbeidspyramiden kan, slik arbeidsgruppen ser det, få flere og til dels alvorlige følger for tjenestens forebyggende virksomhet.

For det første reduserer dette tjenestens evne til å rette oppmerksomhet mot nye utviklingstrekk i trusselbildet. I en situasjon der tjenesten er presset på ressurser, viser det seg å være svært vanskelig å iverksette innhenting, bearbeiding og analyse av forhold utenfor de høyest prioriterte sakene. [...]

For det andre blir valg av tema og innretning på analyser og trusselvurderinger i stor grad styrt av hvilke saker som prioriteres og hvilke temaer disse sakene dekker. Slik arbeidsgruppen ser det, reduserer dette tjenestens mulighet til systematisk og over tid bygge opp en forståelse av og holde oppmerksomheten mot utviklingen i trusselbildet. [...]

De operative prioriteringene i PST er omskiftelige og påvirket av hendelser og enkeltpersoners handlinger. Det kan av og til være vanskelig å prioritere ressursbruken ut fra hva som reelt sett representerer den største trusselen mot Norge, eller hvilke områder som reelt sett vil gi best mulig informasjon om utviklingen i det nasjonale trusselbildet. I drøftelsene overfor er det da også pekt på at det eneste scenarioet der PST potensielt kunne ha avslørt Breivik, er dersom tjenesten hadde hatt en arbeidsform som tillot mer systematisk og varig arbeid opp mot ulike tematiske forhold i trusselbildet, som for eksempel kapasitetsutvikling. Så lenge det prioriteres å jobbe i sak, vil det fortsatt være en fare for at tjenesten ikke vil fange opp nye trusler.»

¹ Fra PSTs graderte egenevaluering «PST før 22/7», se gradert j.post 110.

Kommisjonens undersøkelser indikerer at PST har sett seg nødt til å nedprioritere etterretningsarbeid knyttet til overordnet analyse, til fordel for arbeidet med livvaktoppdrag og løpende saker både på det forebyggende stadiet og etterforskningsstadiet.

I det følgende skal vi beskrive noen av våre viktigste observasjoner i tilknytning til etterretningsprosessen i PST, med utgangspunkt i vår gjennomgang av tipset som kom inn om gjerningsmannen.

PSTs informasjonsbearbeiding og tipshåndtering

De siste årene har Internett og muligheten for integrerte, databaserte arbeidsprosesser, fundamentalt endret de fleste bedrifters og offentlige virksomheters hverdag. Produktiviteten, i form av tempo, mengde informasjon som håndteres av hver saksbehandler, og evnen til å gå i dybden på mange saker, har økt dramatisk, blant annet gjennom gode prosesser for saksbehandling, elektroniske informasjonssøk og kunnskapsforvaltning.

Kommisjonens undersøkelser av prosessene for tipshåndtering, gir grunn til å tro at PST i noe mindre grad har omstilt sine arbeidsprosesser. Dette gir utfordringer, særlig i lys av økt kompleksitet og større omløpshastighet for informasjon i samfunnet.

Svært mye av informasjonen som kommer inn til PST, kommer inn som ledd i behandling av allerede etablerte saker, eller innen tematisk samarbeid mellom de internasjonale sikkerhetstjenestene. Kommisjonen har ikke hatt grunn til å gå inn på PSTs arbeid med slike saker, og vi har ikke innsikt i om dette arbeidet er godt organisert.

Vår oppmerksomhet har vært konsentrert om arbeid med henvendelser og tips som kommer fra det omkringliggende samfunn, uten klart kontaktpunkt i PST. God tipshåndtering er avgjørende i enhver etterretningsorganisasjon, og især knyttet til arbeid med å avdekke trusler som ikke allerede er kjent, og aktører som opererer alene og ikke er del av et nettverk.

Inntil nylig har alle innkomne henvendelser til PST gått, uten forutgående bearbeidelse, direkte til fordeling av den «jourhavende», som er en person fra toppledelsen i PST som er på vakt og er stedfortreder for Sjef PST utenfor arbeidstiden.⁶³ Ideen har vært å sikre en sentral førstehåndsvurdering av innkommen informasjon. Denne personen skulle da, ved siden av sin vanlige, tungt

⁶³ Situasjonssenteret, som er bemannet hele døgnet, vil fange opp henvendelser som haster, og sørge for at de blir fordelt.

belastede lederjobb, og ledelsesvakt, hvert døgn sette seg inn i alt som kommer inn til tjenesten, og fordele dette til rette mottakere i organisasjonen.⁶⁴

Til tross for stigende mengde av innkommende informasjon og tips hadde PST 22/7 ennå ikke lagt opp til andre rutiner for en sentral, førstehånds bearbeidelse og vurdering som kan gi grunnlag for prioriteringer og distribusjon av informasjonen. Andre tjenester kommisjonen har hatt kontakt med, har etablert rutiner, dataverktøy, og egne avdelinger for å foreta slik innledende vurdering og siling, før henvendelsen går til saksbehandling i en avdeling.

Både PSTs interne evalueringer og kommisjonens observasjoner peker på at det kan ta lang tid før informasjon som ikke hører til allerede etablerte saker, blir plassert hos en saksbehandler.⁶⁵ Én viktig årsak til dette er at seksjonene opplever at de ikke har kapasitet til å ta opp nye saker.⁶⁶ Videre kan, som kommisjonen observerte i forbindelse med Global Shield, en sak oppfattes å falle mellom de ulike avdelingenes ansvarsområder. En sentral leder fortalte kommisjonen at han som jourhavende daglig kunne oppleve at han hadde mellom ett og fire dokumenter som ikke hadde en naturlig «eier» i organisasjonen.⁶⁷

Når de ubearbeidede tipsene settes videre ut til saksbehandlere i organisasjonen, må tjenesten finne rom til å håndtere dem, ved siden av alle løpende saker. Hvilke saker man skal prioritere, avgjøres gjennom en dialog med nærmeste leder.

Utover at man skal foreta en vurdering av holdbarheten av alle opplysninger «så snart som mulig», er det ikke utarbeidet nærmere retningslinjer eller standarder for hva saksbehandler skal foreta seg, herunder hvilken metodikk som skal benyttes til å bearbeide tips.⁶⁸ Det blir derfor en ren skjønnsmessig vurdering. Kommisjonens inntrykk er at det som i realiteten forventes av saksbehandling, er at det sjekkes om personene allerede finnes i PSTs eget arbeidsregister, eventuelt i

politiets register, Indicia. Dette er etter kommisjonens oppfatning en for tilbakeskuende og passiv rutine, i forhold til å vurdere tips om mulige nye forhold. Få terrorister som klarer å gjennomføre sitt forsett, vil være søkbare i et slikt register i forkant. Mangel på treff burde derfor ikke være en indikasjon som alene medfører at flere undersøkelser ikke iverksettes.

Det opereres i liten utstrekning med frister, og det er ikke klare rutiner for hvordan en sak skal følges opp dersom saksbehandler blir syk, er i permisjon eller fraværende av andre årsaker.⁶⁹

Informasjon som kommer inn til PST, og som ikke legges inn i etterretningsregisteret, skal normalt arkiveres, på lik linje med andre offentlige virksomheter. Det har imidlertid vist seg at noen henvendelser (som prosjektinformasjonen som Tolldirektoratet sendte til PST om Global Shield) ikke arkiveres.⁷⁰

Ut fra PSTs egevaluering og kommisjonens intervjuer er det ikke åpenbart at sendretiktheten i håndteringen av Global Shield representerer en beklagelig enkeltstående glipp. Vi kan ikke utelukke at den er symptomatisk for et system som ikke klarer å håndtere det stigende, inngående informasjonsvolum med tilstrekkelig kvalitet, og som ikke har benyttet seg av de muligheter moderne informasjonsteknologi legger til rette for. Noe av årsakene til det siste kan ligge i PSTs regelverk, historikk og samfunnets holdninger til registrering av informasjon.

Det å oppbevare informasjon om en person eller et miljø, uansett metode for innhenting, anses rettslig sett som en integritetskrenkelse som krever særskilt tillatelse i lov. Adgangen til å registrere og behandle personopplysninger er strengt regulert gjennom en egen instruks og egne retningslinjer for PST.⁷¹ Bakgrunnen er at det alltid vil medføre en fare for at opplysninger om enkeltpersoner kan bli misbrukt når de registreres og lagres, noe som ble illustrert i Lundkommisjonens rapport.

Terskelen for registrering er imidlertid, etter kommisjonens vurdering, ikke urimelig høy.⁷² Dersom PST mener det er grunn til å undersøke om en person forbereder et straffbart forhold innenfor tjenestens arbeidsfelt, kan tjenesten i før-

⁶⁴ Sjef PSTs direktiv for tjenesten med tilhørende rutiner sist gang revidert 4. januar 2011, gradert j.post 040. Rutinene ble endret hva gjelder fordeling av post på ledermøte 19. mars 2012, etter forslag fra en intern arbeidsgruppe i etterkant av 22/7. Fordelingsoppgaven er nå lagt til arkivet uten at kommisjonen kan se at det er laget rutiner for førstehånds prosessering der, se gradert j.post 119.

⁶⁵ Jf. PSTs interne rapport *Arbeidsgruppe informasjonsflyt*, gradert j.post 119.

⁶⁶ Jf. gradert egevaluering *PST for 22/7* s. 47, gradert j.post 110.

⁶⁷ Forklaring av 1. mars 2012.

⁶⁸ Sjef PSTs direktiv for tjenesten med tilhørende rutiner revidert 4. januar 2011, gradert j.post 040.

⁶⁹ Jf. PSTs interne rapport *Arbeidsgruppe informasjonsflyt* s. 8, gradert j.post 119.

⁷⁰ Se intern rapport *Arbeidsgruppe informasjonsflyt* av 2. mars 2012, gradert j.post 119.

⁷¹ Reglene følger av instruks for PST av 19. august 2005, retningslinjer for behandling av opplysninger i PST av 12. desember 2007 og rutine for arbeidsregistrering av 17. desember 2008, gradert j.post 004.

ste omgang utarbeide en arbeidshypotese og registrere på dette grunnlag.⁷³ Det er for eksempel liten tvil om PST hadde anledning til å registrere de 41 navnene på listen som fulgte som vedlegg til Toll- og avgiftsdirektoratets e-post av 3. og 6. desember 2010, for så å undersøke om andre forhold tilsa at det var grunn til mistanke.⁷⁴

Etter registrering har PST fire måneder på seg til å skaffe til veie informasjon som eventuelt kan bekrefte hypotesen.⁷⁵ Finner PST ikke nye opplysninger som kan bekrefte hypotesen, i løpet av disse fire månedene, skal de opprinnelige opplysningene slettes fra registeret. Dersom man finner informasjon som kan støtte hypotesen, blir navnet stående i arbeidsregisteret så lenge det er nødvendig, men det slettes normalt etter fem år dersom det ikke er dukket opp nye opplysninger.⁷⁶

Kommisjonen oppfatter disse reglene for opprettelse av saker og bruk av arbeidsregisteret som en rimelig avveining mellom behovet for etterretning og privatlivets fred.

Både PSTs graderte egevaluering og flere av tjenestemennene som kommisjonen har snakket med, mener imidlertid at det har etablert seg en forsiktighetskultur blant de ansatte, med den konsekvens at PST ikke foretar så mange lovlige og nødvendige registreringer og bearbeider så mange saker som man burde og har anledning til.⁷⁷ Dette er etter kommisjonens oppfatning en viktig observasjon som viser at PST har behov for kompetansebygging og større oppmerksomhet mot å oppfylle tjenestens mandat.

Andre tjenestemenn har pekt på knappe ressurser som en grunn til at man unnlater å foreta

førstegangsregistreringer, fordi det er arbeidskrevende å utarbeide hypoteser. Knappe ressurser kan også være et utslag av at tjenesten har dårlige informasjonssystemer, som gir lav produktivitet. En årsak til dette er at det har vært ansett som vanskelig å finne fram til informasjon PST har i eget arkiv, fordi det ikke skal kunne misbrukes som et sideregister for personopplysninger.⁷⁸ Det at informasjonen er vanskelig tilgjengelig, gjør antakelig sitt til at organisasjonen synes å ha vansker med å dele informasjon internt mellom de ulike avdelingene.

Kommisjonen mener at PST bør prioritere et produktivitetsløft gjennom bedre bruk av IKT som kan sikre effektiv informasjonsbearbeidelse og -deling internt i organisasjonen. Tjenestemennene bør i større grad læres opp i effektiv bruk av de systemer som i dag finnes. I tillegg bør det utredes om det overordnede hensyn til personvern kan ivaretas innenfor et mer funksjonelt IKT-system, på en måte som ikke står i veien for at PST får gode arbeidsprosesser og anledning til å effektivisere sin organisasjon.⁷⁹

Arbeidet med å analysere informasjonen og generere informasjonsbehov

Den bearbejdede informasjonen blir gjort til gjenstand for vurdering og analyse. Analyse innebærer å sammenstille et bredt spekter av informasjon fra ulike kilder, å vurdere hver enkelt informasjonsbit og forsøke å samle de fragmentariske bitene til et mest mulig helhetlig bilde av hvilke farer som truer, hva trusselen eventuelt består i, og hvem som eventuelt utgjør, eller kan komme til å utgjøre, en trussel i tiden framover.

Analysearbeid i PST skjer dels «i sak», det vil si knyttet til å forstå og forutsi handlingene til personer som PST har eller vurderer å opprette sak mot. Dette skjer i operativ avdeling. Analyseavdelingen produserer i tillegg konkrete trusselvurde-

⁷² Etter instruksen § 15 kan ikke PST isolert behandle opplysninger om en person på bakgrunn av etnisitet eller nasjonal bakgrunn, politisk, religiøs eller filosofisk overbevisning, fagforeningstilhørighet eller helsemessige eller seksuelle forhold. For at en person skal kunne føres inn i etterretningsregisteret i forbindelse med PSTs arbeid med kontraterror og kontraekstremisme, må det være en indikasjon på at personen er villig til å bruke vold. Personens meninger, oppfatninger og livssyn er i seg selv ikke tilstrekkelig registreringsgrunn, se EOS-utvalgets årsrapporter for 2007–2010, gradert j.post 007.

⁷³ Se retningslinjer for behandling av opplysninger i PST av 12. desember 2007 § 3-4.

⁷⁴ Storbergets redegjørelse til Stortinget 10. november 2011 og kommisjonens samtale med EOS-utvalget 1. desember 2011.

⁷⁵ Den såkalte fire-månedersregelen er beskrevet i *Rutine for arbeidsregistrering* pkt.4.2 av 17.12.2008 i Sjef PSTs direktiv. Den er ment som en kodifisering av forslag til politiregisterforskriften, som ennå ikke er trådt i kraft, gradert j.post 040.

⁷⁶ Se retningslinjer for behandling av opplysninger i PST av 12. desember 2007 § 3-7.

⁷⁷ PST graderte egevaluering *PST før 22/7* gradert j.post 110.

⁷⁸ Enkelte medarbeidere i PST har forklart kommisjonen at arkivet har klare svakheter når det gjelder søkbarhet. Hovedproblemet synes imidlertid å være at mange saksbehandlerne i PST ikke er godt nok kjent med de mulighetene systemet gir, se intern rapport *Arbeidsgruppe Doculive* Gradert j.post 119. PST har bedt JD om en avklaring av muligheten til å gjøre arkivet søkbart i fritekst. EOS-utvalget har på sin side fortalt kommisjonen at de mener det er uproblematisk å gjøre arkivet søkbart på emneord, jf. samtale 22. juli-kommisjonen hadde med EOS-utvalget 1. desember 2011.

⁷⁹ Kommisjonen er kjent med at det våren 2012 ble levert forslag fra en intern arbeidsgruppe om å innføre et sentralt saksbehandlingssystem, jf. rapport av 30. mars 2012, gradert j.post 119. Forslaget er fulgt opp i beslutning i ledergruppen april 2012.

ringer også mer strategiske analyser om viktige utviklingstrekk, gjerne av prediktiv natur.

PSTs analyser og trusselvurderinger skal ideelt sett ligge til grunn for tjenestens prioriteringer, og derigjennom strategien for tjenestens informasjonsinnhenting. Analyseavdelingens informasjonstilfang er derfor av kritisk betydning for dynamikken i hele virksomheten, fra forebygging til etterforskning og påtale. God etterretning og muligheten for å utarbeide solide trusselvurderinger forutsetter at de som utarbeider analysene får besvart viktige informasjonsbehov og at informasjon og ideer overføres sømløst mellom operative og strategiske nivåer.

Ettersom kommisjonen har konstatert at PST ofte ikke registrerer tips om bekymringer knyttet til nye trusselaktører, med mindre personene som omtales, allerede finnes som registrert i PSTs arbeidsregister, vil opplysningene ikke bli analysert, verken i saksrelatert eller strategisk sammenheng. I et slikt system blir det derfor tungt å utarbeide analyser vedrørende nye miljøer eller handlingsmønstre, såkalte operasjonsmodus, som kan bidra til å avdekke terrorplaner.

Analyseavdelingens informasjonsbehov knyttet til strategiske vurderinger av nye trusler meldes inn til operativ avdeling, for prioritering i meget hard konkurranse med innhenting av informasjon til de pågående sakene og trusselvurderinger knyttet til myndighetspersoners reiser.

Global Shield-saken illustrerer dette: I mars 2011 leverte PSTs analyseavdeling en trusselvurdering om soloterrorisme.⁸⁰ Analysen peker på at det «vil medføre en vesentlig utfordring å identifisere og forebygge [aktører] som opererer alene». Rapporten omtaler flere konkrete soloterrorist-saker, hvorav tre tilfeller der gjerningsmennene ble avslørt under forberedelse til bruk av IED-er. Global Shield var først og fremst et operativt prosjekt for å se om det derigjennom kunne utvikles til en metode for å avdekke planer om terrorisme eller annen grov kriminalitet knyttet til IED-er. På denne bakgrunn ville det, etter kommisjonens vurdering, ikke være unaturlig om PSTs analyseavdeling hadde fattet interesse for et slikt prosjekt dersom invitasjonen hadde blitt forelagt avdelingen, særlig når deltakelse krevde liten innsats fra PSTs side.⁸¹

Flere andre vestlige land har valgt å etablere analyseenheter ved siden av analyseavdelingene i sikkerhetstjenestene, som, i tillegg til informasjon

fra sikkerhets- og etterretningstjenestene også i stor grad trekker veksler på ressurser fra andre statlige etater, som utenriks tjenester og tollvesen.⁸² Dette gjør trolig at de i større grad enn analyseavdelingen i PST, får tilgang til den type informasjon som Global Shield var et eksempel på.

Det framstår for kommisjonen som om operativ avdeling og analyseavdelingen i for liten grad er samkjørt om å utvikle PST videre. En hovedårsak er at operativ avdeling er så presset at den ikke har kapasitet til å imøtese analyseavdelingens informasjonsbehov eller innhente informasjon om potensielle nye utviklingstrekk som analyseavdelingen måtte ha behov for å kartlegge. Analyseavdelingens informasjonsbehov har ikke vært styrende for operativ avdelings informasjonsinnhenting. Analyseavdelingen mottar derfor i hovedsak såkalt overskuddsinformasjon fra operativ avdeling. Kommisjonen ser dermed at arbeidet med å skape et solid fundament for trusselvurderingene eller å avdekke nye trusler blir nedprioritert.

Et tankevekkende eksempel er PSTs analyse av høyreekstremistmiljøet fra 2010 som la grunnlag for trusselvurderingen i 2011. Denne var basert på informasjon fra samarbeidende tjenester i utlandet og opplysninger rundt framveksten av organisasjonene SIAN og NDL i Norge.⁸³ I trusselvurderingen beskrev PST hvordan islamfiendtlige grupperinger representerer et økende voldsproblem i enkelte andre europeiske land, og påpeker at økt aktivisme blant disse organisasjonene i Norge kan føre til økt bruk av vold og da spesielt i forbindelse med demonstrasjoner og markeringer.⁸⁴ I trusselvurderingen i 2007 hadde PST også påpekt at islamfiendtlige miljøer i Norge hadde utført en rekke politiske/rasistiske motiverte aksjoner og advarte om at muslimske miljøer i økende grad kunne bli mål for voldelige høyreorienterte grupperinger.⁸⁵ På tross av dette fant ikke PST å kunne prioritere bruk av særskilte innsamlingsressurser på videre konkrete undersøkelser inn mot islamfiendtlige miljøer i 2011.

⁸¹ PST har imidlertid ikke gode rutiner som sikrer at analyseavdelingen blir forelagt slike invitasjoner. Global Shield-invitasjonen ble fordelt rett til operativ avdeling, og en mer analytisk deltakelse i prosjektet ble aldri vurdert.

⁸² Både Sverige, Danmark og England har valgt slike løsninger de siste årene. Det er verd å merke seg at slike løsninger har vært foreslått tidligere også i Norge, jf. *Danielsenutvalget* NOU 1998:4 *Politiets overvåkingstjeneste*, s. 8 og *Sårbarhetsutvalget* NOU 2000: 24 s. 117.

⁸³ Stopp islamiseringen av Norge og Norwegian Defence League.

⁸⁴ Se kapittel 4 for en nærmere gjennomgang av PSTs trusselvurderinger av islamfiendtlige miljøer i 2007 og 2011.

⁸⁰ Trusselvurdering *Soloterrorisme – ekstreme islamister som opererer alene* av mars 2011, gradert j.post 136

Ettersom det er det alminnelige politiet i Norge som har et ansvar for hatkriminalitet, ser vi at ansvaret for å følge opp denne typen miljøer kan være uklart. Kommisjonen kan likevel ikke unngå å stille spørsmål ved om PST i tilstrekkelig grad tok ansvar for å påse at *noen* i politiet arbeidet med å innhente informasjon om et for dem kjent, framvoksende miljø. Kommisjonen understreker for ordens skyld at vi ikke finner at en slik analyse i seg selv ville ha ledet PST til å avdekke gjerningsmannens planer.

I lys av at PST er den eneste sikkerhetstjenesten som arbeider med å avdekke trusler i Norge, gir tjenestens utilstrekkelige etterretningskapasitet knyttet til strategisk analyse særlig grunn til bekymring.

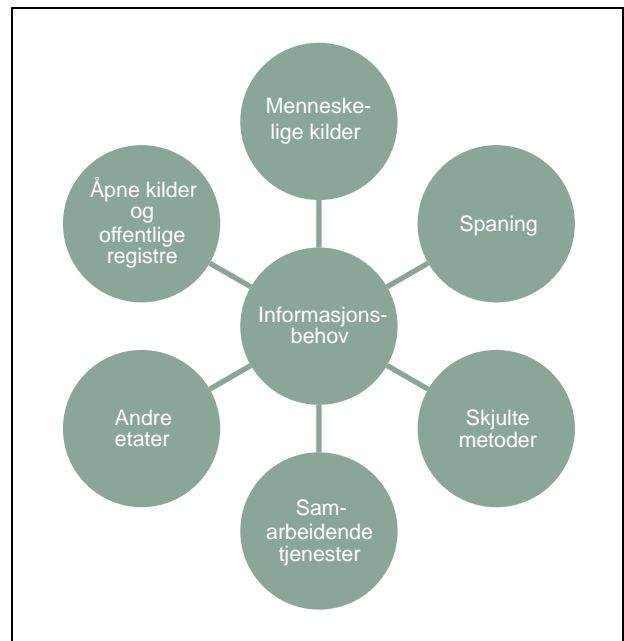
Innhenting av informasjon

For å kunne utvikle gode terroranalyser må man ha tilgang på relevant informasjon av høy kvalitet. Ut av analysen (både operativ og strategisk) formuleres det såkalte informasjonsbehov som i detalj beskriver den informasjonen avdelingen ønsker besvart. Informasjonen hentes så inn fra en rekke informasjonskilder, som vist i figur 16.9.

Et trusselbilde med stadig mer sofistikerte aktører, hvorav noen som opererer alene, stiller store krav til PSTs tilgang til informasjon og evne til å nyttiggjøre seg den.

Egen innhenting og samarbeidende tjenester

Mye av informasjonen PST innhenter, er knyttet opp til konkrete og allerede pågående saker, der det foreligger mistanke om at noen er i ferd med å planlegge en terrorhandling. Slik informasjon hentes inn gjennom bruk av alminnelige ikke lovfestede politimetoder som spaning og bruk av kilder, eller bruk av strengt lovregulerte skjulte tvangsmidler, som telefonavlytting. Videre mottar PST mye informasjon fra samarbeidende tjenester i Norge og utlandet.⁸⁶



Figur 16.9 Informasjonsinnhenting.

Det har de seneste årene vært en rekke eksempler på at personer som er hjemmehørende i ett land, reiser til et annet for å trene og forberede et terrorangrep, gjerne i et tredje land. For å kunne avdekke og avverge slike angrep er det avgjørende at flere etater og land samarbeider og deler informasjon. Tillit til konfidensialitet og PSTs evne til å levere informasjon av høy kvalitet er fundamentalt for at Norge skal få del i denne informasjonsutvekslingen. Basert på diskusjoner med utenlandske tjenester, har kommisjonen et inntrykk av at PST samarbeider godt i disse miljøene. Dette ble bekreftet 22/7.

PSTs samarbeid med E-tjenesten er også godt, og omtales særskilt lenger ute i rapporten.

Samarbeid om innhenting med andre etater

Innenfor arbeidet med ikke-spredning av masseødeleggelsesvapen, har PST et tett samarbeid både med Toll- og avgiftsdirektoratet, Utenriksdepartementet (UD) og private bedrifter. PST samarbeider også godt med utlendingsforvaltningen om saker som gjelder utvisning av utlendinger av hensyn til rikets sikkerhet, og med UD om informasjonsutveksling for å sikre ambassader og norske myndighetspersoner.

Vår gjennomgang av PSTs arbeid med Global Shield, og samtaler med representanter for andre etater, kan imidlertid tyde på at samarbeidet på andre områder er mer tilbakeholdent. Kommisjonen har blitt fortalt at PST oppfattes som så ord-

⁸⁵ Drapet på Mahmed Jamal Shirwac i Trondheim 23. august 2008 er ett eksempel på at slike handlinger forekom i Norge også etter 2007. En etnisk norsk nordmann på 26 år, med en lovlig ervervet Glock, skjøt Shirwac. Gjerningspersonen bekreftet i retten at han var negativ til så vel innvandrere som muslimer, og at han til tider hadde gitt uttrykk for dette på ulike nettsteder, se dom fra Trondheim tingrett 09-052277 MED-TRON.

⁸⁶ Fra 2008 til 2011 er volumet av informasjon som PST mottar eller deler med samarbeidende tjenester, økt med nesten 60 prosent. Omfanget av kildeinformasjon er firedoblet. I samme periode har antall registreringer i etterretningsregisteret økt med 47 prosent.

knapp og tilbakeholden med informasjon at det står i veien for at andre etater kan bidra med kompetanse og informasjon til å løse tjenestens utfordringer. På den annen side forteller tjenestemenn i PST at *de* oppfatter det som krevende å samarbeide med andre etater, fordi så mye informasjon er sikkerhetsgradert.

Den norske Kontaktgruppen for forebygging av terrorhandlinger, som ble etablert i 2005, var ment å skulle fremme dialog og samarbeid rundt trusselbildet og tiltak.⁸⁷ Gruppen var ledet av PST med deltakere fra mange sentrale aktører i samfunnet. Tilsynelatende fant den aldri sin form og ble i praksis lagt ned i 2009. Møtene i kontaktgruppen er imidlertid gjenopptatt etter 22/7.

Det er tradisjonelt, både i Norge og internasjonalt, en sterk kultur for å dele informasjon *mellom* hemmelige tjenester, men i liten utstrekning vært praksis for at sikkerhetstjenestene samarbeider med etater *utenfor* dette miljøet, selv innenfor hjemlandet. Dette har sine røtter i de viktige konfidensialitetskrav arbeidet stiller.⁸⁸

Kommisjonen anser informasjonsdeling på tvers av myndighetssektorer som en kritisk faktor i terrorbekjempelse.⁸⁹ Det er avgjørende at andre etater får kunnskaper om sikkerhetstjenestenes behov, slik at disse blir satt i stand til å utvikle sensitivitet til å avdekke og formidle informasjon av betydning for forebygging av terror. Det er eksempler på at land har lyktes med å etablere arenaer tilsvarende Kontaktgruppen, men dette krever betydelig lederskap og engasjement.⁹⁰

Ett område som utpeker seg som fruktbart, er samarbeid mellom sikkerhetstjenester og regelverkseiere om tiltak som kan begrense terroristers handlingsrom, eller gjøre sannsynligheten for å bli oppdaget større. Tanken om et slikt samarbeid ligger bak EUs nye kjemikaliereregler, og bak kontrollaksjonen Global Shield.

PST har i samtaler med kommisjonen etterlyst større engasjement fra Justis- og beredskapsdepartementet i å ta initiativ til en mer strategisk ledelse, herunder dersom det er behov for en bedre samhandling på tvers av samfunnssektorene. Blant annet ble det på et tidspunkt framført

at PSTs ledelse oppfattet at det hadde vært naturlig om Justis- og beredskapsdepartementet hadde avklart med Finansdepartementet dersom tjenesten skulle samarbeide med Tolldirektoratet om Global Shield.⁹¹

Kommisjonen mener at JD kan gi et viktig bidrag i å skape større samhandling mellom PST og andre aktører i samfunnet. Justis- og beredskapsdepartementet har den faglige og administrative styringen med PST og kan ta initiativ overfor andre departementer og bidra til å gi legitimitet til en utvikling der PST samhandler bedre og tettere med andre aktører. Ledelsen i PST må imidlertid selv ta det operative ansvaret for å bringe etatene sammen og sette aktuelle problemstillinger på dagsordenen.

Dette er en oppgave som antakelig er gjort lettere etter 22/7 ved at omgivelsene har fått større oppmerksomhet om terrorisme. Kommisjonen antar at en forutsetning for å lykkes med å skape god samhandling er at kontaktpersoner i andre etater sikkerhetsklareres og gis en innføring i de hemmelige tjenesters arbeidsform.

Taushetsplikt som hinder for samhandling

Offentlige registre er en betydelig kilde til informasjon. PST har direkte tilgang til enkelte eksterne, offentlige registre, deriblant politiets etterretningsregister Indicia, våpenregisteret, førerkortregisteret, valutaregisteret, strafferegisteret og folkeregisteret.

Utgangspunktet for offentlige myndigheter er imidlertid at man må beholde taushet om person-sensitive forhold man får kunnskap om i tjenesten.⁹² Skal man ha tilgang til offentlige registre, trenger man derfor en tillatelse i lov.⁹³

PST har ønske om å få tilgang til flere slike informasjonskilder, blant annet Tolldirektoratets og utlendingsforvaltningens registre, samt arbeidsgiver- og arbeidstakerregisteret og passregisteret og kommisjonen mener vår gjennomgang av Global Shield viser behov for dette.⁹⁴

Ut fra tjenestens spesielle rolle har PST fått vid adgang til å åpne forebyggende sak der de mener

⁸⁷ Brev fra JD til PST 22. august 2005, *Opprettelse av kontaktgruppe – forebygging av terrorhandlinger*, gradert j.post 007.

⁸⁸ Problemstillingen er blant annet drøftet på ledermøte mellom Tolldirektoratet og PST 27. oktober 2010, se gradert j.post 045. Kommisjonens inntrykk bekreftes også generelt i samtale.

⁸⁹ Dette har vært påpekt som læringspunkter både etter 9/11 og London-bombene i 2005.

⁹⁰ Samtale med FNs kontraterrorkomité (UN CTED) 13. juni 2012. Kommisjonens inntrykk bekreftes også generelt i samtale.

⁹¹ Samtale mellom kommisjonen og PSTs ledelse 20. oktober 2011.

⁹² Hovedregelen følger av lov av 10. feb 1967, *lov om behandlingsmåten i forvaltningen* (forvaltningsloven) § 13, men det er også en rekke taushetsbestemmelser i særlovgivningen.

⁹³ Lov av 14. april 2000 nr. 31, *lov om behandling av personopplysninger* (personregisterloven) § 9 b og § 23 sikrer at der det er hjemmel for å gi ut informasjon, er ikke personopplysningsloven til hinder for å gi ut opplysninger til politiet.

⁹⁴ Se brev fra PST til kommisjonen 11. juni 2012, gradert j.post 128.

det er grunn til å undersøke om noen forbereder terror.⁹⁵ Men allerede før tjenesten har kommet så langt, har den anledning til å registrere opplysninger for inntil fire måneder så lenge PST har en arbeidshypotese som er relevant for tjenesten, og skal ha mulighet til å innhente opplysninger som bekrefter eller avkrefter hypotesen.

Kommisjonen observerer imidlertid at taushetsbestemmelser i andre lover ofte stiller høyere krav til mistanke, før etatene kan tipse eller på forespørsel utlevere informasjon i tidlig fase av en sak. Dette kan forhindre at PST får tilgang til den kritisk nødvendige informasjon for å kunne avdekke terror. Tolloven krever for eksempel at det er «rimelig grunn til mistanke om [at det allerede er utført en] straffbar handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder», før informasjon kan utleveres.⁹⁶ En bokstavtro tolkning av dette innebærer at Tolldirektoratet ikke kan utlevere informasjon i forebyggende øyemed, før de mistenker at et lovbrudd faktisk er begått.

Taushetsbestemmelsene i sin alminnelighet kan være velbegrunnet, men kommisjonen ser i lys av 22/7 et behov for en gjennomgang av slike bestemmelser for å legge til rette for at PST får anledning til effektivt å etterprøve sine hypoteser om mulige terrorforberedelser, og for at andre etater kan overlevere informasjon hvis de mistenker terror. Med mindre særlige personsensitive forhold tilsier noe annet, bør PST, der tjenesten har grunnlag for en hypotese om terror, gis anledning til å undersøke all tilgjengelig offentlig informasjon om en person i løpet av fire månedersperioden. Dersom hypotesen ikke kan underbygges, må informasjonen slettes, i tråd med PSTs vanlige registreringsregler. Støttes hypotesen, kan informasjonen beholdes og bearbeides i arbeidsregisteret.

⁹⁵ Politiloven § 17 d.

⁹⁶ For å bruke et eksempel siertolloven § 12 at tollvesenet kan gi ut opplysninger til politiet når det foreligger konkret mistanke. Ifølge lovkommentarer til tollloven er det bevisst valgt ut «rimelig grunn» og ikke «skjellig grunn til mistanke» fordi mistankegrunnlaget skal være det som samsvarer med når det kan iverksettes etterforskning. Det står videre at mistankekravet bør være det samme uavhengig av om det er skatte- og avgiftsmyndighetene som på eget initiativ utleverer opplysningene, eller om det skjer etter en konkret forespørsel fra politi- eller påtalemyndighet. Så lenge det kan være mistanke om ulovlig tilvirkning av eksplosiver eller terrorisme, burde det derfor være helt kurant å varsle politiet. Dersom man ikke har noen konkret mistanke, men tenker at det kun er tale om et utviklingstrekk PST bør kjenne til, vil det være mer problematisk å gi ut informasjon. Det samme må gjelde der PST etter politiloven § 17 b kun «finner grunn til å undersøke» om noen forbereder en terrorhandling, uten å ha noen konkret mistanke.

Kommisjonen ser at informasjon fra helse- og sosialvesenet innebærer særlige problemstillinger knyttet til privatlivets fred. Likevel bør også regelverket innenfor disse sektorene gjennomgås for å påse at bestemmelsene er rimelig balansert mellom integritetshensyn og hensynet til politiets legitime behov. Der helse- eller sosialetater har hjemmel til å gi informasjon fra seg, bør PST gis tilgang.⁹⁷

Der PST sikres anledning til å innhente informasjon fra andre etaters registre, oppstår spørsmålet om PST skal ha direkte tilgang til slike registre, eller om tjenesten bør henvende seg til andre etater og be om informasjon. For å fremme samarbeid mellom etatene ser kommisjonen det som en fordel om sikkerhetstjenestene i hovedsak samarbeider med sikkerhetsklarerte saksbehandlere i andre etater rundt bruk av deres offentlige registre, i stedet for å skaffe seg egen tilgang. Gjennom et slikt samarbeid vil omkringliggende etater få styrket sin forståelse for sikkerhetstjenestens behov, og tjenesten ville nyte godt av den ekspertise som naturlig ligger i etaten som bruker slike systemer til daglig.⁹⁸

Det ordinære politi og særorgan, og samspillet med publikum

Både PSTs ansatte i distriktene og det alminnelige politi har viktige funksjoner med hensyn til å kunne avdekke terrorplaner. De har kjennskap til lokalmiljøene, og gjennom samarbeid med ulike sektorer i lokalsamfunnet vil de kunne bidra til at man på et tidlig tidspunkt oppdager personer som er i ferd med å radikaliseres, og iverksette egnede tiltak.

PST-ansatte i politidistriktene samarbeider tett med lokalt politi. Politiet startet i 2004 med aksjonen «terrorblikket» der det alminnelige politiet læres opp til å ta med seg et antiterrorperspektiv inn i alminnelige tjenestehandlinger; for eksempel teknikker for å se etter terrorrelevante spor under en ransaking. Mange tips til, både den sentrale enheten og til lokalt PST, kommer derfor fra lokalt politi.

⁹⁷ Helsepersonell har en plikt til å informere politiet der det er grunn til å tro at informasjonen er egnet til å motvirke skader av betydelig omfang. Der det på forhånd er etablert konkret mistanke i en sak, vil PST få ut informasjon fra registreiere, se lov av 2. juli 1999 nr 64, *lov om helsepersonell m.v.* (helsepersonelloven) § 21 og § 23 nr. 4. Helsepersonell kan ha en plikt til å informere politiet, jf. helsepersonelloven § 31, og det kan være straffbart ikke å melde fra etter straffeloven § 139. Se en nærmere drøftelse av disse reglene i NOU 2010: 3 *Drap i Norge i perioden 2004–2009*.

⁹⁸ Det samme gir direktøren for UN CTED uttrykk for i møte med kommisjonen 13. juni 2012.

Handlingsplanen for å forebygge radikalisering og voldelig ekstremisme «Felles trygghet – felles ansvar» har pålagt PST å samhandle med skole, helsevesen, barnevern og lokale politikere gjennom deltakelse i politirådene. Ut fra kommisjonens undersøkelser har handlingsplanen vist seg som en døråpner for lokal PST mot andre deler av samfunnet.

På flere felt vil arbeidsområdene mellom sikkerhetstjenestene og det alminnelige politi konvergere. Det er lokalt politi som har ansvar for å etterforske og påtale rasistisk «hatkriminalitet». Der vold utføres på grunnlag av høyreekstreme meninger har PST ansvar for å følge opp. Kripes har ansvar for en tipslinje for rasistiske ytringer på Internett. I enkelte saker varsles PST, men kontakten er til dels basert på personlige relasjoner uten at man har et formelt samarbeid, noe som hadde vært naturlig.⁹⁹

OPD har et etterretningspunkt ved avdeling for organisert kriminalitet som har god oversikt over politisk ekstreme grupperinger. Denne enheten utveksler jevnlig informasjon med PST.

Kommisjonens inntrykk er at PST i større grad kan prioritere informasjonsutveksling og annet samarbeid med politiet om slike saker, både lokalt og gjennom mer institusjonalisert samarbeid med særorganene.¹⁰⁰

16.5 Om overvåking av kapasitet

Vi ser at det eneste spor av gjerningsmannen kom fram i forbindelse med at han ervervet seg utstyr til å utføre terrorhandlingen. Etter kommisjonens oppfatning er det å være aktivt på utkikk etter dem som bygger seg en kapasitet på en urovekkende måte ett av flere virkemiddel mot terror som bør følges mer systematisk i framtiden – antakelig i et samspill mellom PST, øvrig politi og andre etater.

PST har hittil ikke satt søkelys på oppbygging av kapasitet isolert i sitt arbeid.¹⁰¹ Tjenesten har pekt på at ansvaret for kontrollen med våpen og eksplosiver ligger hos andre etater.

Kommisjonen mener imidlertid at det er naturlig at nettopp PST analyserer trender i handlingsmønstre, og bidrar til å sette andre etater i stand

til å rapportere til PST på foruroligende utvikling.¹⁰² PST bør bidra til at de som har kunnskap om omsetning av våpen og kjemikalier, blir bedre i stand til å fange opp en bekymringsfull utvikling. Forhandlere av gjødsel, apotek og de i politiet som driver våpenkontroll, peker seg ut som klare kandidater for samarbeid. I tillegg kan PST samarbeide med regelverkseiere (som DSB) for å vanskeliggjøre tilgang til enkle terrormidler, eller bidra til at andre etaters kontrollaksjoner blir innrettet på måter som kan generere relevant informasjon.

Til tross for at PSTs egnevaluering peker på muligheten av større engasjement mot kapasitet i framtiden, oppfatter vi tjenesten som nølende. En årsak kan ligge i registreringsbestemmelsene. PST har kun anledning til å registrere personopplysninger for sine egne, tjenstlige behov. Dette forutsetter at PST kan etablere en hypotese om *politisk* motivert vold. Det er etter manges oppfatning ikke tilstrekkelig med en hypotese om kriminalitet, og derfor kan det oppfattes som meningsløst for PST å registrere personer som har kapasitet, uten å vite noe om deres intensjon. En annen bekymring kan være at noen oppfatter det som verdimeslig problematisk at en tjeneste som jobber med alvorlige kriminelle handlinger, registrerer personer basert på anskaffelse av lovlig produkter.

Kommisjonen oppfatter det likevel som vesentlig mindre inngripende overfor en person å registrere at de har ervervet våpen, kjemikalier og annet utstyr, når det er forhold ved disse anskaffelsene som peker seg ut, enn å ta i bruk mer tradisjonelle metoder for å finne fram til personers politisk voldelige intensjoner. Tjenesten må uansett slette informasjonen når den ikke lenger er relevant, for eksempel dersom den ikke bidrar til å underbygge en hypotese. Selv om dette innebærer registrering av lovlig erverv innebærer ikke det er en overvåking av alle lovlig erverv. Slike tiltak vil kun ramme dem som allerede er innenfor PSTs søkelys. Det er lite som tilsier at slik undersøkelse og eventuell registrering av opplysninger som allerede finnes i andre offentlige registre, skulle dempe eller være til hinder for en demokratisk meningsutveksling.¹⁰³

Kommisjonen mener derfor at PSTs registreringsregler og praksis bør gjennomgås, slik at det kan legges til rette for at informasjon om oppbygging av kapasitet som peker seg ut som forurolig-

⁹⁹ Samtale med leder for etterretningsavdelingen i Kripes 15. mars 2012.

¹⁰⁰ NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn* mente det burde etableres en særskilt instruks om samarbeid mellom PST og henholdsvis Kripes og Økokrim.

¹⁰¹ Se PSTs evalueringsrapport av 16. mars 2012, s. 26.

¹⁰² Det samme gir direktøren for UN CTED uttrykk for i møte med kommisjonen 13. juni 2012.

¹⁰³ Se Notat 5/12 til 22. juli-kommisjonen fra Joakim Hammerlin.

gende i terrorsammenheng, lovlig kan registreres.

Mistenkelig oppbygging av kapasitet kan indikere terrorisme, men det kan også være tegn på annen kriminalitet. Våre undersøkelser tilsier at heller ikke det åpne politi har stor nok oppmerksomhet rettet mot mistenkelige anskaffelser av lovlige våpen, og som omtalt i et eget kapittel er våpenkontrollen i Norge svak. Derfor mener kommisjonen at PST og det øvrige politi må samarbeide systematisk for å gjøre et løft på dette området.

16.6 Om åpne kilder og overvåking av Internett

I kommisjonens diskusjoner med ekspertise både innenfor og utenfor ulike lands sikkerhetstjenester peker Internett seg ut som det som får størst oppmerksomhet når tjenestene skal finne tiltak mot utfordringene med terrorisme generelt, og soloterrorisme spesielt. Det er pekt på at sistnevnte ofte vil ha hatt kontakt med ekstreme grupper tidligere som de har trukket seg ut av, at de er eller har vært aktive på Internett, samt at de er radikalisert og har fått kunnskap om våpen og metoder på Internett.

E-tjenesten har i mange år hatt en egen enhet for såkalt open source intelligence, og er en sofistikert bruker av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT). Oslo politidistrikt har fulgt ekstremistiske grupper på nett fra 2004, og har oppnådd gode resultater med hensyn til å avverge vold og uro i forbindelse med demonstrasjoner.¹⁰⁴ PST har vært på etterskudd i denne utviklingen. Først i 2010 etablerte tjenesten en egen enhet for informasjonsinnhenting digital.

Kommisjonen mener at PST, også før de fikk øremerkede midler, burde ha prioritert innhenting av informasjon fra åpne kilder høyere enn de har gjort. Det er behov for et betydelig løft for å framstå som relevant i lys av samfunnsutviklingen på dette feltet.

Internett representerer en enorm kilde til kontakt og informasjon om nesten alle former for aktivitet i samfunnet. Antakelig vil utviklingen i IKT-basert samhandling fortsette å revolusjonere måten vi lever på, i mange år framover. Dette representerer både en trussel og en mulighet for sikkerhetstjenestene og for det åpne politi. Mulighetene spenner blant annet over:

- å motta tips fra publikum, på e-post eller sosiale medier¹⁰⁵
- å sjekke ut tips, både ved enkle søk i søkemotorer og gjennom mer avanserte undersøkelser
- å følge med på om noen ytrer seg truende i diskusjoner i fora med ekstreme meninger
- å «patroljere nettet» ved å delta i eget navn i diskusjoner og derigjennom etablere kontakter som kan mobiliseres i tjenestens arbeid
- å infiltrere diskusjoner på nettet ved bruk av fiktiv identitet
- å overvåke e-postutveksling og sosiale medier
- å elektronisk trenge inn i noens PC for å «ransake» harddisken og «avlytte» kommunikasjon
- å overvåke all elektronisk kommunikasjon i samfunnet, ved bruk av store søkemotorer og nøkkelord

De første tiltakene på listen er noe man kan følge opp gjennom en åpen tilstedeværelse og innhenting av informasjon fra Internett.

De siste fire tiltakene på listen aktualiserer en rekke krevende problemstillinger knyttet til demokratisk ordsifte og privatlivets fred. Slike tiltak utgjør former for inngrep som krever hjemmel i lov, i tillegg til at de skal være proporsjonale og nødvendige. Særlig overvåking av kommunikasjon på nettet via søkemotorer og nøkkelord kan potensielt ha store demokratiske omkostninger, fordi det i prinsippet fører til at alle personer og virksomheter kan få all sin kommunikasjon på nettet kontrollert.¹⁰⁶

Kommisjonen mener det er viktig at PST får tilgang til effektive metoder også innenfor IKT-basert informasjonsinnhenting, knyttet til de konkrete sakene hvor det foreligger et reelt behov for å undersøke om noen er i ferd med å planlegge et terrorangrep. Det vil være situasjoner der det er legitimt å ta i bruk inngripende tiltak for å beskytte det som terrorister ønsker å ramme – demokratiet som styreform og verdier som individets frihet og grunnleggende menneskerettigheter. Både metodekontrollutvalgets innstilling og henvendelser fra PST og Kripos om klare regler ligger i Justis- og beredskapsdepartementet i påvente av behandling.¹⁰⁷

Kommisjonen har ikke kunnet foreta noen dyp gjennomgang av temaet, men i lys av 22/7 gjør vi imidlertid følgende refleksjoner om etterretning og IKT:

¹⁰⁴ Jf. samtale med etterretningspunktet i org.krim, OPD, 14. mars 2012.

¹⁰⁵ PST er til stede på alle store plattformer for sosiale medier.

¹⁰⁶ Se Notat 5/12 til 22. juli-kommisjonen fra Joakim Hammerlin.

- PST bør ha kapasitet og kompetanse til å bruke digitale verktøy til å avdekke informasjon om de personer man har grunn til å undersøke om forbereder terror.
- PST bør ikke la bekymringen for å bli beskyldt for politisk overvåking stå i veien for å følge med på ekstremistiske nettsider, og gjøre registreringer om noen framsetter trusler eller andre ytringer som gir grunnlag til mistanke.
- Det bør være betydelig parallellitet mellom reglene for overvåking av det fysiske og det elektroniske rom. De samme hensyn gjør seg gjeldende, både for og mot elektronisk inn-trengning i en persons PC, som for politiets mulighet til å foreta kommunikasjonskontroll eller hemmelig ransaking av private hjem. Tilsvarende bør gjelde muligheten for å infiltrere ved å utgi seg for å være en annen enn den man er.
- Vi er ikke overbevist om at verdien av å overvåke generell trafikk på nettet ved bruk av søkeord oppveier den demokratiske omkostningen ved slik overvåking av den alminnelige meningsutveksling.

16.7 Om straffebestemmelser

Kommisjonen anser det som en forutsetning for vellykket antiterrorarbeid at det er mulig å pågripe og straffe dem som blir avslørt i faktisk å forberede terror. Muligheten til å pågripe en person kan være nødvendig for å avverge et angrep. Like viktig er det å ikke risikere å straffe uskyldige.¹⁰⁸

PST mener at dagens lovgivning ikke er tilstrekkelig for å hindre angrep fra soloterrorister. Tjenesten har derfor, etter 22/7, lagt fram forslag

til JD om nye straffebestemmelser, blant annet ett som rammer alle mulige forberedelseshandlinger med et forsettkrav der påtalemyndigheten ikke behøver å bevise utover enhver rimelig tvil at det foreligger et terrorforsett, kun at omstendighetene rundt gir skjellig grunn til mistanke om terrorformål med handlingen.¹⁰⁹

Straffeloven § 147 a sier at en rekke ellers straffbare handlinger er å anse som «terrorhandling», dersom de er utført med et bestemt forsett, som kort fortalt innebærer å forstyrre en funksjon av grunnleggende betydning for samfunnet, skape alvorlig frykt i befolkningen eller tvinge offentlige myndigheter til å tåle, gjøre eller unnlate noe av vesentlig betydning for landet. Straffebudene som kan bli vurdert som terrorhandlinger er mange, inkludert sabotasje, flykappinger og handlinger som kan utsette mange mennesker for alvorlig skade eller død.

Medvirkning til og forsøk på terrorhandlinger er også straffbart.¹¹⁰

For terrorhandlinger er også forberedelseshandlingen, «å inngå forbund», gjort straffbar. Dette vil si å planlegge terror eller inngå en avtale om å utføre en terrorhandling sammen med andre.

Denne typen forberedelseshandlinger vil ikke kunne ramme en terrorist som handler alene. Dersom Breiviks planer og forsett hadde blitt avslørt, ville han derfor ikke kunne blitt dømt for terrorisme, men han kunne antakelig dømmes etter straffeloven § 161, som rammer dem som i hensikt å begå en forbrytelse anskaffer, framstiller eller oppbevarer skytevåpen, våpendeler, ammunisjon eller sprengstoff, eller særlig utstyr til å tilvirke slike.¹¹¹ Befatning med andre farlige stoffer, som radioaktive, kjemiske eller biologiske våpen, omfattes av straffeloven § 152a og § 153a.

¹⁰⁷ Se *Metodekontrollutvalget* NOU 2009: 15 *Skjult informasjon – åpen kontroll* kapittel 23 hvor dataavlesning foreslås gjennomført som en metode for kommunikasjonsavlytting og hemmelig ransaking. Kripos har interne retningslinjer fra 2001 om innhenting av informasjon om personer som oppsøker barn på nett i den hensikt å møte dem for å forgripe seg, såkalte groomingsaker. En juridisk avklaring og nye retningslinjer har vært etterspurt lenge. PST har også kun interne regler med hensyn til muligheten til å infiltrere på nett. PST har i *Forslag til lovendring vedrørende terrorlovgivningen og PSTs metodebruk*, brev til JD fra PST av 1. november 2011, bedt om utsatt underretning for sikringspålegg, gradert j.post 034.

¹⁰⁸ Hvilke handlinger som er gjort straffbare har ikke bare betydning for når politiet kan gå inn og pågripe og straffe en person, men vil også kunne være avgjørende for om og når PST har anledning til å åpne en forebyggende sak og ta i bruk skjulte etterforskningsmetoder, se *metodekontrollutvalget* NOU 2009: 15 *Skjult informasjon – åpen kontroll* kapittel 13, s. 152 flg.

¹⁰⁹ Se brev til JD fra PST av 1. november 2011, gradert j.post 034. PST har i sitt forslag i stor grad basert seg på den lovgivningen som i dag finnes i Storbritannia. I Storbritannia er blant annet terrortrening og besittelse av gjenstander eller informasjon til terrorformål, straffbart. Kommisjonen har ikke tatt stilling til alle forslagene som er fremmet av PST.

¹¹⁰ Medvirkning er straffbart etter lov av 22. mai 1902 nr 10, *Lov om borgerlig straffelov* (straffeloven) § 147a, fordi medvirkning er straffbart i alle de straffebestemmelsene straffeloven § 147a viser til. Etter straffeloven § 147 b straffes terrorfinansiering og etter § 147 c straffes oppfordring, rekruttering og opplæring til terror, som regnes som særskilte medvirkningshandlinger. Forsøk er også straffbart, jf. straffeloven § 49. Grensen mot fullbyrdet forbrytelse er klar. Det er når gjerningsinnholdet i straffebudet er oppfylt. Forsøket avgrenses normalt nedad mot den straffriende forberedelseshandling eller om man trekker seg tilbake fra ufullstendige forsøk, jf. strl. § 50.

Soloterroristens forberedelse må således etter dagens lovgivning ha fått en form for fysisk utslag for å være straffbar, ettersom straffeloven § 161 og § 153a ikke rammer intensjonen isolert. Handlingene kan i seg selv være lovlige, men om de er gjort med forsett om å gjennomføre en forbrytelse, vil bestemmelsene ramme kapasitetsoppbygging.

Kommisjonen observerer at straffeloven § 161 ikke er videreført i den nye straffeloven av 2005 fordi man mente det ville høre til sjeldenhetene at noen lovlig ville anskaffe seg våpen og sprengstoff i en kriminell hensikt.¹¹² Kun *ulovlig* befatning med sprengstoff og annet farlig materiale er videreført i en ny § 142. Utenfor faller lovlig erverv og annen befatning med farlig materiale, herunder kjemikalier til framstilling av sprengstoff. Kommisjonens undersøkelser etter 22/7, hvor vi ser at våpenkontrollen er dårlig, og at kjemikalier til bruk i eksplosiver er enkelt å skaffe seg, sammenholdt med at informasjon som beskriver tilvirking av eksplosiver, er lett tilgjengelig, viser at det er behov for å reversere denne beslutningen. Det er kun etter straffeloven § 161 Breiviks planer eventuelt kunne ha vært stanset.

Straffeloven § 161 bør også etter vår oppfatning utvides til å ramme anskaffelse av andre former for stoffer eller gjenstander som er farlige i seg selv, eller som kan brukes til å framskaffe dette, når det er gjort i hensikt å begå en straffbar handling.

Kommisjonen ser heller ingen store betenkligheter mot å straffesanksjonere konkrete forberedelseshandlinger, slik som PSTs forslag om at det bør være straffbart å motta trening eller instruksjon med terrorformål.¹¹³

¹¹¹ TOSLO-2011-47559. I denne saken ble straffeloven § 161 anvendt på anskaffelse av hydrogenperoksid, aceton og andre komponenter til å lage en bombe. Prof. dr.juris. Husabø ved UiB har imidlertid kritisert tingrettens anvendelse av straffeloven § 161 i Notat 6/12 til 22. juli-kommisjonen *Grenser for kriminalisering av førebuinghandlinger og bruk av skjulte tvangsmidler mot terrorisme i en demokratisk rettsstat*.

¹¹² Den nye straffeloven av 2005 har en bestemmelse om ulovlig befatning med farlig materiale i § 142, og rammer ikke erverv som er lovlige i seg selv. Endringen er begrunnet med at «det synes vanskelig å bevise at det forelå hensikt om å begå forbrytelser», se NOU 2002: 4 pkt. 10.2. Det står videre at: «Utenfor faller de tilfellene da gjerningspersonen har fått offentlig tillatelse til erverv av sprengstoff. Straffelovkommisjonen antar det hører til sjeldenhetene at slik tillatelse blir gitt eller forsøkt innhentet, når hensikten er å bruke sprengstoff til forbrytelser.» Det er verd å merke seg at når EUs regelverk om prekursorer vedtas, vil det føre til at en lang rekke erverv av kjemikalier som i dag er uregulerte, kommer inn under et tillatelsesregime, se rapportens kapittel *Om tilgang til våpen og kjemikalier*.

Kommisjonen er derimot mindre overbevist av PSTs forslag om å straffe enhver handling som i et vidt perspektiv kan framstå som en forberedelseshandling, som – satt på spissen – å skaffe seg plasthansker, bombeoppskrifter, kniver eller finlandshetter, er et godt forslag. Særlig gjelder det når dette er kombinert med et forsettkrav der påtalemyndigheten kun må bevise at omstendighetene rundt gir skjellig grunn til mistanke om terrorformål med handlingen.

Det er betenkelig om alminnelige rettssikkerhetsgarantier blir svekket dersom straffeloven i seg selv ikke gir klar anvisning på hva som er ulovlige handlinger. Det kan være tale om forberedelseshandlinger som det ikke er naturlig å belegge med straff. Om man i tillegg skal basere seg på et forsett som i realiteten fører til at bevisbyrden deles – ved at den mistenkte må godtgjøre at han ikke har et terrorformål med handlingene dersom «omstendighetene» gir skjellig grunn til mistanke – mener vi at det er å gå for langt i å straffesanksjonere handlinger på en måte som er lite i tråd med norsk rettstradisjon.¹¹⁴ Faren for feilaktige domfellelser vil være åpenbar med denne typen lovgivning.¹¹⁵

16.8 Har PST ressurser til å løse sine oppgaver?

Ressurser er selvsagt et nøkkelspørsmål for PST. JD har nedsatt et utvalg som i løpet av 2012 skal foreta en gjennomgang av PSTs ressurssituasjon.¹¹⁶ Ifølge mandatet skal utvalget blant annet undersøke tjenestens kompetanse og tilgjengelige ressurser sammenlignet med én annen nordisk tjeneste. Utvalgets rapport vil ikke foreligge før kommisjonen har avsluttet sitt arbeid.

¹¹³ Det er allerede forbudt å gi opplæring i metoder eller teknikker som er særlig egnet til å utføre terrorhandling, se straffeloven § 147 bokstav c. I mange sammenlignende land er det å motta opplæring også forbudt, se for eksempel danske straffeloven § 114 d stk. 3.

¹¹⁴ Prof. dr.juris. Husabø ved UiB har kritisert PSTs lovforslag i Notat 6/12 til 22. juli-kommisjonen.

¹¹⁵ 12. juli 2012 la JD fram et høringsbrev der de presenterer et forslag til lovtekst til en generell kriminalisering av forberedelseshandlinger som er noe annerledes enn den som er fremmet av PST. I departementets forslag kreves klar terrorhensikt og gjelder gjenstander eller informasjon som er «særlig» egnet til gjennomføring av slik handling. Kommisjonen har ikke hatt anledning til å drøfte dette forslaget.

¹¹⁶ En gjennomgang av PST ble varslet av Storberget i hans redegjørelse til Stortinget 10. november 2011. Også Stortingets særskilte komité for 22/7 ønsket en slik gjennomgang. Utvalget er satt ned våren 2012, ledet av ambassadør Kim Traavik. Utvalget skal levere sin rapport med forslag til forbedringstiltak innen 1. desember 2012.

Gjennom vårt arbeid med å kartlegge PST har kommisjonen fått et klart inntrykk av at ressurs-situasjonen i en viss grad begrenser virksomheten. Samtidig går 70 prosent av PSTs kostnader med til lønn. «Hoder» er dermed den viktigste innsatsfaktoren i PSTs virksomhet. Dette innebærer at veldefinerte arbeidsprosesser og god prioritering av de ansattes tid og oppmerksomhet er avgjørende for tjenestens kvalitet og effektivitet. Det er viktig at fokusering på økte økonomiske rammer ikke kommer i veien for de betydelige forbedringsprosessene PST kan iverksette uten tilførsel av ekstra ressurser. Enkelte av disse vil ha kostnadselementer ved seg, andre vil kunne medføre besparelser.

Vi vil her begrense oss til å peke på noen momenter vi mener utvalget som skal vurdere PSTs ressurs-situasjon, bør ta inn i sine vurderinger:

- PST må ha tilstrekkelig kapasitet til å kunne gjøre et forsvarlig arbeid med de prioriterte forebyggende kontraterrorsakene.
- De gangene PST har hatt større etterforsknings- og påtalesaker, har tjenesten vært nødt til å omdisponere ressurser fra operativ avdeling, og dermed prioritert ned alvorlige forebyggende saker. Etterforskningsarbeidet synes ikke å være tilstrekkelig dimensjonert.¹¹⁷
- Livvaktjenten under PST har økt betydelig i omfang og aktivitet i takt med økt internasjonal reisevirksomhet for regjeringsmedlemmer og andre. Dette skaper en uforutsigbarhet i økonomistyringen for PST.
- Endelig ligger det betydelige effektiviseringsgevinster i mer effektiv saksbehandling, bedre bruk av IKT-løsninger samt bruk av andre metoder enn det PST alminnelig har benyttet. Enkelte av de arbeidsmetodene PST benytter, er svært tid- og ressurskrevende. Det er et åpenbart besparingspotensial knyttet til mer effektiv innhenting av informasjon ved bruk av digitale verktøy og informasjonsdeling med andre offentlige etater.¹¹⁸

¹¹⁷ Problemet kan løses enten ved at etterforskning i perioder styrker samarbeidet med ordinært politi eller fra særorganene, eller mer permanent ved at saker der det pågår åpen etterforskning, overtas av ordinært politi. Det siste ville lette den økonomiske situasjonen og i beste fall bidra til forsterket søkelys på de operative og analytiske kjerneoppgavene. En slik idé er blitt avvist av Riksadvokaten, som har pekt på at det er problematisk å skifte etterforskningsansvarlig underveis, og at dette heller bør løses ved tidsbegrenset tilførsel av ressurser i slike situasjoner, se brev fra Riksadvokaten til Sjef PST 29. mars 2011, gradert j.post 093.

¹¹⁸ Tildelingsbrev for 2011, der det er satt av midler til en satsing på informasjonsinnhenting via åpne kilder, gradert j.post 007.

16.9 Om samarbeidet mellom E-tjenesten og PST

Skulle Norge i framtiden oppleve et nytt terrorangrep, vet vi med stor sannsynlighet at det blir annerledes enn det vi så 22/7. *Hvem* som vil stå bak slike handlinger, *hva slags angrep*, og *hvor det vil skje*, er det umulig å vite. Det kan være både kjente og nye aktører som slår til.

Hittil har vi pekt på områder der PST bør styrkes, slik at tjenesten kan utføre sin viktige rolle som *innenlandsk* etterretnings- og sikkerhetstjeneste. Imidlertid er det, både ut fra de offisielle norske trusselvurderingene og ut fra observasjoner av personer som reiser fra Norge for å motta terrortrening i utlandet, åpenbart en mulighet for at et framtidig angrep i Norge kan komme fra etablerte, eller hittil ukjente, aktører utenfor landets grenser. Også gjerningsmannen bak 22/7 reiste utenlands i sine forberedelser. Hadde sporene av ham blitt oppdaget, ville det ha vært viktig å kunne overvåke hans aktivitet også på reiser. Den stadig forsterkede tendensen til at informasjon, varer og mennesker beveger seg internasjonalt, gjør at geografiske grenser for arbeidet mot terrortrusselen i mange sammenhenger viskes ut.

Trygghet i Norge er derfor avhengig av god etterretning i utlandet. Kommisjonen ser det derfor som viktig at det er godt lagt til rette for samarbeid mellom PST og E-tjenesten, som er Norges *utenlands*-etterretningstjeneste.¹¹⁹

E-tjenestens virksomhet er rettet mot trusler som har sitt utspring utenfor landets grenser. I arbeidet med å oppdage og avverge trusler mot Norge, mot våre ambassader, mot norske styrker og andre interesser i utlandet vil E-tjenesten på selvstendig grunnlag foreta informasjonsinnhenting og analyse. E-tjenesten vil kunne ha en viktig rolle dersom det skjer en forberedelse til eller det gjennomføres en terrorhandlung på norsk jord som har sitt utspring i utlandet – en rolle de ikke fikk 22/7. Informasjon og kunnskap som E-tjenesten erverver utenfor landets grenser, vil i slike tilfeller kunne være av avgjørende betydning for PST, det ordinære politi eller utlendingsmyndighetene.

Både E-tjenesten og PST har som del av sine oppdrag å avdekke trusler som stammer fra internasjonal terrorisme. I motsetning til de klare rettslige rammer som er vedtatt om PSTs metodebruk og informasjonshåndtering, er ikke E-tjenestens metoder konkret beskrevet i lov. E-tjenestens

¹¹⁹ De to tjenestenes respektive oppdrag og ulike karakter, er beskrevet i kapittel 5.

arbeid retter seg mot hendelser og aktører utenfor norsk territorium, og den eneste klare juridiske begrensning på tjenestens informasjonsinnhenting er at de ikke kan «på norsk territorium overvåke eller på annen fordekt måte innhente informasjon om norske fysiske eller juridiske personer», jf. lov om Etterretningstjenesten § 4.

Begge tjenestenes arbeid er kontrollert av Stortingets EOS-utvalg. Historiske erfaringer og forskjellige regelverk for PST og E-tjenestens arbeid kan likevel ha bidratt til at tjenestene har utviklet vesentlig ulike kulturer. I PSTs egevaluering etter 22. juli heter det at «[d]et kan se ut til at det har utviklet seg en forsiktighetskultur når det gjelder registreringer i PST, basert på den kritikk tjenesten over tid har vært utsatt for». Kommisjonens inntrykk er at E-tjenesten har hatt et større handlingsrom til å utvikle seg i takt med teknologiske muligheter og til å etablere samarbeidsrelasjoner for å styrke sin etterretning.

Rapporten etter terrorangrepene i USA 11. september 2001 pekte på at dersom de ulike nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenestene hadde evnet å kommunisere og analysere den informasjonen de i fellesskap satt på, kunne angrepet kanskje vært avverget. anbefalingene gikk ut på å fremme informasjonsdeling, styrke muligheten for IKT-basert informasjonsdeling mellom tjenestene og sterkere ledelse for å ivareta samhandling på tvers. Rapporten la vekt på å skape et klima for «joint work with stronger management». Dette krevde blant annet at de ulike tjenestenes strukturer, regelverk og holdninger måtte tilpasses; bort fra den klare arbeidsdelingen fra den kalde krigen, over til et mer aktivt samarbeid.¹²⁰

Både i USA og i mange andre land har disse tankene ført til endring i organisering og arbeidsfordeling mellom landenes ulike nasjonale tjenester. Flere land har opprettet felles analyseenheter, der personell fra de ulike tjenestene arbeider sammen om å analysere informasjon innhentet på tvers av tjenestene. I noen land, som Sverige, deltar kun sikkerhets- og etterretningstjenestene i slikt samarbeid. Storbritannia og USA inkluderer et stort antall myndigheter i slike organ.

Også i Norge er det tatt skritt for å styrke informasjonsdelingen mellom PST og E-tjenesten, blant annet gjennom en instruks fra 2006.¹²¹ Hensikten var å bidra til at tjenestene, gjennom deres samlede ressurser, effektivt kan fange opp og møte aktuelle trusler og sikkerhetsutfordringer. Tjenestenes ledere har forklart kommisjonen at

samarbeidet mellom PST og E-tjenesten har utviklet seg positivt de senere årene.

På initiativ fra politiske myndigheter ble det i 2008 etablert en felles analyseenhet (FAE) mellom tjenestene. Dette er et formalisert samarbeid om trusselvurderinger og temarapporter, men representanter for tjenestene har forklart at dette aldri har materialisert seg som en permanent enhet. Prøveperioden løp ut i 2010, men er inntil en ny beslutning tas, forlenget i sin nåværende form.¹²²

FAE utarbeidet flere strategiske analyser om radikal islamisme i perioden 2008–2010. Etter den tid har arbeidet med strategiske analyser avtatt, og blitt stadig mer fokusert på analyser på operativt nivå, særlig vurderinger i forbindelse med mottatte trusler og tiltak knyttet til norske myndighetspersoners utenlandsreiser.¹²³

E-tjenesten og PST vedtok i juni 2010 en handlingsplan for å utvikle, forbedre og beskrive samarbeidet seg imellom.¹²⁴ Man har sett på mulighetene for felles informasjonsinnhenting og mulighetene for deling av informasjon, kunnskap og kompetanse mellom to tjenester, ut fra at de arbeider på svært ulikt rettsgrunnlag. I den forbindelse er det i 2011 rettet en henvendelse til JD for å få avklart om PSTs tolkning av regelverket rundt muligheten for informasjonsdeling er korrekt.¹²⁵

Kommisjonen tar ikke stilling til PSTs tolkning av loven. Klare hjemler er imidlertid viktig for at tjenestenes medarbeidere skal føle trygghet i videreutvikling av et effektivt samarbeid om terrorbekjempelse. Samarbeidet mellom PST og E-tjenesten må fungere godt, både med hensyn til analyse og konkrete saker. Derfor er det etter kommisjonens oppfatning nødvendig at myndighetene sikrer at lovgivningen gjør det mulig for PST:

- å be E-tjenesten om bistand til innhenting av informasjon om norske og utenlandske borgere i utlandet, inkludert ved bruk av skjulte metoder, i de tilfeller PST selv har anledning til å bruke slike metoder i Norge.

¹²⁰ *The 9/11 Commission Report*, s. 407.

¹²¹ FOR 2006-10-13 nr. 1151.

¹²² Felles analyseenhet ble evaluert i februar 2011 der det ble anbefalt at den skal gjøres permanent og plasseres i PST, dog ikke slik at den skal etableres som en enhet som fungerer på fulltid, se gradert j.post 018. Begge tjenestene spilte opp til sine respektive departementer forslag på videreutviklingen av samarbeidet. Noen beslutning om hvordan det videre samarbeidet skal se ut, er ikke fattet.

¹²³ Oversikt over hva FAE har produsert i perioden 2008–2012 av 26. juni 2012, gradert j.post 142.

¹²⁴ Gradert j.post 007.

¹²⁵ Brev til JD fra PST 10. november 2011 *Samarbeid mellom Politiets etterretningstjeneste og Etterretningstjenesten – behov for lovregulering*, se gradert j.post 034.

- å utlevere informasjon fra kommunikasjonskontroll og andre innhentingsmetoder til E-tjenesten der dette er nødvendig for å støtte opp om PSTs og E-tjenestens lovlige arbeid.

I den nylig fremlagte Samfunnssikkerhetsmeldingen står det at «Justis- og beredskapsdepartementet vil i nær dialog med Forsvarsdepartementet utrede om samarbeidet i FAE bør styrkes ytterligere og eventuelt organiseres på en annen måte».¹²⁶ Etter kommisjonens syn bør man i dette arbeidet ikke føle seg bundet til FAE-modellen. Tjenestene bør pålegges å utarbeide en strategi og forslag til tiltak for optimal bruk av norske etterretningsressurser, både til analyse, forebygging og avverging av terrorisme, som tar inn over seg de ovenfor nevnte behov for regelverksavklaring, men ellers ikke fundamentalt endrer balansen mellom etterretning og personvern.

Hvorvidt det er hensiktsmessig å etablere en felles analyseenhet, og hvordan den bør være, bør være en del av denne strategigjennomgangen. Ut fra kommisjonens anbefalinger om å styrke samarbeid på tvers av en rekke etater, bør det i så fall utredes om ikke også personell fra disse etatene bør trekkes inn i et slikt samarbeid.

I denne sammenhengen bør tjenestene også gå inn på spørsmålet om organisering av slagkraftig og ressurseffektivt etterretnings- og sikringsarbeid mot cybertrusler og andre trusler mellom PST, E-tjenesten og Nasjonal sikkerhetsmyndighet.

Kommisjonen kan videre se for seg at tjenestene med utbytte kunne rotere personell og på andre måter bidra til kompetanseheving og organisasjonsutvikling hos hverandre.

16.10 Avslutning

Innledningsvis konstaterte vi at det er urimelig å forvente at en sikkerhetstjeneste skal kunne avverge alle angrep. Kommisjonen kritiserer flere sider ved PSTs behandling av informasjonen som kom inn om gjerningsmannen og i noen grad vurderinger om det antiislamistiske miljø, men vi kan ikke slå fast at PST burde ha oppdaget Breivik og avverget terrorangrepene.

Etter kommisjonens oppfatning kunne PST med fordel dyrke større grad av nysgjerrighet, blant annet rundt spørsmålet om hva man kan lære av 22/7. Vi mener det vil være verdifullt å arbeide med utvikling av ledelse, organisasjonskultur og kompetanse tilpasset tjenestens mål.

Kommisjonen oppfatter at risikobildet for terrorisme i Norge tilsier at PST må ha tilstrekkelige ressurser og settes i stand til å dele sin risikoforståelse og tilegne seg all nødvendig og relevant informasjon i de tilfeller der det er grunn til å undersøke om noen forbereder terrorhandlinger.

Juridisk uklarhet skaper utrygghet. Kommisjonen ser på regelverket rundt PSTs registreringsadgang, som hensiktsmessig men ser behov for at andre etaters taushetsbestemmelser gjennomgås, og for at regelverket rundt etterretning og IKT kommer på plass. De ansatte, både i PST og i andre etater, må føle seg trygge på sitt hjemmelsgrunnlag for innhenting, utveksling og registrering av informasjon og for reelt og saksorientert samarbeid med andre etater. Det er derfor viktig at JD raskt bidrar til legitimitet gjennom å gi avklaringer eller ta andre initiativ om nødvendig.

Kommisjonen går ikke nærmere inn på spørsmålet om økonomiske ressurser, da dette er en omfattende vurdering som behandles av et eget utvalg. Vi ser likevel at PST vil kunne frigjøre ressurser og øke kvaliteten i arbeidet ved å få på plass bedre definerte arbeidsprosesser og bedre IKT-systemer.

JD bør ha kompetanse og kapasitet til å føre en tydeligere oppdragsbasert dialog med PST, der strategiske prioriteringer diskuteres.

Gjennomgangen viser at PST, ut fra en risikobasert vurdering, har prioritert terrortrusselen fra de radikale islamistiske miljøene, og at tjenesten har evnet å omstille seg til å forstå og håndtere denne trusselen. Kommisjonen har tillit til PSTs vurdering av at dette miljøet i dag representerer den største risikoen i Norge. Vi ser imidlertid med bekymring på at prioritering av enkeltsaker i de senere år i for stor grad har ført til manglende etterretningsaktivitet rundt norske forhold, og manglende analyse av nye trusler.

22/7 ble en skjellsettende opplevelse for anti-terrorarbeidet i Norge. Anledningen bør benyttes til en grunnleggende gjennomgang av hvordan de nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenestene koordineres og samhandler, for å optimalisere, kapasitet, strategisk forståelse og evnen til å avdekke framtidige trusler.

¹²⁶ Meld. St. 29 (2011–2012), s. 99.

Kapittel 17

Våpen og kjemikalier

17.1 Introduksjon

Terrorangrepet 22/7 ble utført ved bruk av en hjemmelaget bombe og skytevåpen. Gjerningsmannen anskaffet seg disse på lovlig vis. Det er derfor naturlig å spørre om samfunnets barrierer på dette området fungerte, og om de er tilstrekkelige.

I kapittelet skal vi se på hva slags type våpen som finnes i Norge, hvilke våpen det er mulig å anskaffe, i hvilken grad det utøves kontroll med hvem som har våpen, og i hvilken grad de barrierene samfunnet har etablert omkring våpenkontroll, fungerer. Med våpen i denne sammenheng menes håndvåpen, eksplosiver og utstyr som kan benyttes til bombeproduksjon.

Innledningsvis skal vi se på skytevåpen og deretter kort se på eksplosiver og kjemikalier som kan brukes til å framstille bomber.

Vi vil ikke gå nærmere inn på radioaktive, biologiske og kjemiske våpen. Dels fordi dette ikke ble anvendt 22/7, dels fordi de våpen som er mest brukt i terrorangrep er håndvåpen og konvensjonelle eksplosiver.¹ Endelig er slike masseødelegelsesvåpen omfattet av et helt særskilt internasjonalt og nasjonalt reguleringsregime. Innsats mot andre potensielle våpen er selvsagt likevel viktig i antiterrorarbeid.

17.2 Skytevåpen: utbredelse og kontroll

Skytevåpen blir hyppig brukt som en del av alvorlig kriminalitet og i terrorhandlinger.

Skytevåpen blir brukt ved hvert fjerde drap i Norge. Statistikk for tjueårsperioden 1991–2010 viser at av i alt 723 drap ble 171 drap begått helt eller delvis med skytevåpen, det vil si 23,7 % av drapene.² En nærmere differensiering viser:

- 58 saker hvor drap ble begått med hagle
- 53 saker hvor drap ble begått med pistol
- 27 saker hvor drap ble begått med revolver
- 23 saker hvor drap ble begått med rifle
- 10 saker hvor drap ble begått med maskingevær/-pistol

22/7 da så mange ofre ble skutt med pistol og rifle, vil prege drapsstatistikken for 2011.

I tillegg til drapene er også en del selvdrap utført med skytevåpen. Én av fire som tar livet av noen de står i nær relasjon til, begår også selvmord, og de fleste av disse drap-selvdrapene skjer med skytevåpen.³

Kriminalstatistikken viser at det i 2011 var 1792 anmeldelser av ran og utpressing i Norge, uten at det framgår hvor ofte skytevåpen ble benyttet i disse. Tall for antall anmeldelser for trussel med skytevåpen viser at det i snitt forekommer en slik trussel nesten daglig i Norge.⁴

I de senere år har det også vært flere hendelser der skytevåpen har vært brukt mot politiet, blant annet Nokas-ranet i 2004, skytingen på Skui i 2006 og skyting i Buskerud i 2010.

Norsk politi hadde i 2011 om lag 2500 forskjellige oppdrag der de var bevæpnet.⁵

I de senere år er en rekke attentater utført med veldig enkle midler, som knivdrapet på Theo van Gogh (2004), knivstikkingen av det britiske parlamentsmedlemmet Steven Timms (2010), økseangrepet på Kurt Westergaard (2010), Frankfurt-skytingen (2011) og drapene i Sør-Frankrike (2012).

Håndvåpen har vist seg å være potent i terror-sammenheng. Mumbai-angrepet i India i 2008, der ti angripere drepte over 170 personer med håndvåpen og granater, illustrerte dette. Det største terrorangrepet i USA siden 2001 ble utført

¹ Se notat fra Thomas Hegghammer til 22. juli-kommisjonen «Trender og utviklingstrekk i internasjonal terrorisme etter 11. september 2001», Se www.22julikommisjonen.no.

² NOU 2011: 19 s. 38.

³ NOU 2011: 19 s. 39.

⁴ Politidirektoratet, 2012: Kommenterte Strasak-tall 2011, særlig s. 7 og 12.

⁵ Kommisjonens analyse, PO-data for 2011 fra PDMT.

med håndvåpen, nemlig Fort Hood-angrepet i 2009. Europeiske myndigheter har lenge vært bekymret for Mumbai-inspirerte skytemassakrer. Sommeren 2010 var sikkerhetstjenestene i alarmberedskap over lengre tid på grunn av meget troverdig etterretning om et forestående Mumbai-inspirert angrep i Tyskland. I desember 2010 ble fem menn arrestert i Sverige og Danmark mistenkt for lignende planer mot Jyllandsposten.

Dødeligheten ved bruk av håndvåpen var tydelig 22/7. Breivik hadde med seg til sammen 1036 patroner av to forskjellige kaliber ut på øya. Det ble avfyrt minst 189 skudd under massakren. Pistolen som ble brukt, var en halvautomatisk Glock 34 med 9 mm kaliber med påmontert lasersikte. Han hadde med seg flere magasiner med kapasitet til henholdsvis 17 og 31 skudd. Det andre våpenet var en halvautomatisk Mini Ruger-rifle med påmontert ekstra sikte, laserpeker og bajonett. Til dette våpenet ble det brukt 30-skuddsmagasin. I bilen ved Utøya brygge ble det også funnet en hagle og store mengder ammunisjon.

Mange skytevåpen – mangelfull kontroll

Et hjelpemiddel til å avverge terrorisme og vold er å ha god kontroll med hvem som kan inneha skytevåpen, og en oversikt over hvem som til enhver tid har dette. Vi vet også at noen typer skytevåpen er mer brukt i terrorangrep, og kunnskap om hvilke typer våpen som er tiltatt, er derfor også viktig for å avverge de mest alvorlige voldshandlingene.

I denne sammenheng er våpenregisteret sentralt. Før 2003 da det nasjonale våpenregisteret ble opprettet foregikk registreringen lokalt i hvert politidistrikt. Våpenregisteret er Politidirektoratets database over registrerte ikke-militære våpen i Norge. Registeret er hjemlet i våpenloven § 31. Formålet var å effektivisere kontrollen med sivile skytevåpen samt å ha mulighet til å føre, utstede og trekke tilbake ervervstillatelser og våpenkort. I registeret finnes det oversikt over sivile våpen og alle våpentillatelser og våpenkort i det enkelte politidistrikt. Både eiere, tidligere eiere og våpenforhandlere blir registrert. Våpenkontorene i politiet har tilgang til registeret, og i tillegg har det øvrige politiet adgang ved tjenestelige behov.

I henhold til undersøkelsen *Small Arms Survey* er det i Norge nesten 31 våpen per 1000 innbyggere. Sammenlignet med andre land er dette et relativt høyt tall, og det plasserer Norge på 11. plass blant de land som er med i undersøkelsen.⁶ Bare i Oslo finnes det om lag 70 000 skytevåpen.⁷

Det er registrert i alt 1 233 510 skytevåpen i våpenregisteret i Norge. Disse er fordelt på 485 170 personer.⁸ I tillegg til dette tallet kommer hagler som er ervervet før 1. oktober 1990. Hagler var ikke registreringspliktige før 1990, men det har vært åpnet for en frivillig registrering av disse våpnene i etterkant, slik at noen hagler ervervet før 1990 er registrert, men langt fra alle.

Forskning har imidlertid argumentert for at det ikke nødvendigvis er en sammenheng mellom antall våpen i et samfunn og antall drap.⁹ Langt de fleste som eier våpen i Norge, er lovlidige mennesker.

Årsaken til at det er mange skytevåpen i privat eie i Norge, er lange tradisjoner med jaktkultur og frivillig skyttervesen. De aller fleste av de som eier skytevåpen i Norge, har oppgitt at de er jegere, over 438 000 av dem. Av disse er det imidlertid kun i underkant av 200 000 som betaler jegeravgift hvert år og dermed er aktive.¹⁰

Hver jeger kan ha inntil seks våpen registrert på sitt navn for bruk til jakt.

De øvrige om lag 47 000 personene som er oppført i våpenregisteret, er medlem av skyteklubber som driver med øvelses- eller konkurranseskyting, og de kan erverve ett våpen per skyteprogram som vedkommende skytterorganisasjon administrerer.¹¹

Anders Behring Breivik anskaffet alle sine våpen på en lovlig måte. Han oppga i våpensøknaden til riflene at han skulle benytte våpen til jakt. Han hadde jegerprøven, og var innmeldt i jegerregisteret. For pistolen oppga han medlemskap i Oslo pistolklubb og vedla bekreftelse fra klubben på at han var et aktivt medlem, og at klubben hadde program for den type våpen han ønsket å kjøpe.

⁶ Undersøkelsen utarbeides av The Graduate Institute i Genève, Sveits, og er finansiert av det sveitsiske utenriksdepartementet og en rekke internasjonale samarbeidsland, inkludert Norge. Tallene brukt for Norge er: 1,4 millioner håndvåpen hvorav anslått 125 000 uregistrerte og et innbyggertall på 4,6 millioner. Deres kilde er UN International study of firearms regulation, UN, New York, s. 52. Se Annex Chapter 2, Annex 1. <http://www.smallarmssurvey.org/publications/by-type/yearbook/small-arms-survey-2007.html> (lesedato: 14. mai 2012).

⁷ E-post fra POD 29. mars 2012 til 22. juli-kommisjonen, 22JK, j.post 635.

⁸ Tall per 1. oktober 2011, møte med representanter fra JD og POD 20. september 2011.

⁹ Se «Would banning firearms reduce murder and suicide?» av Don B. Kates og Gery Mauser i *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 30, 2007.

¹⁰ Se NOU 2011: 19, pkt. 3.2.1.

¹¹ Skyteprogram kan gjelde feltskyting, ulike former for baneskyting, hurtigskyting og lignende.



Figur 17.1 Denne Mini Ruger 14 var det Breivik brukte på Utøya. Stativet var da ikke benyttet.

Foto: Politiet

En del våpen er importert eller kjøpt på såkalte samlertilisenser. Det er etablert en ordning for at samlere av våpen kan få en lisens til å anskaffe våpen innenfor et nærmere angitt samleområde. Det er ikke krav om at våpnene er deaktiverte, for at de skal kunne inngå i en samling. Det innebærer at de fortsatt kan brukes som våpen. Samlere vil derfor regelmessig ha et stort antall operative våpen. Vi er blitt gjort oppmerksom på at det blant våpensamlere er attraktivt å ha våpen som ellers er forbudt i Norge, slik som halvautomatiske og helautomatiske våpen.¹² 1. juli 2009 ble det etablert et krav om at dersom denne typen våpen skulle inngå i en samling, måtte dette ha særskilt historisk interesse eller være sjeldent. Kravet har imidlertid ikke tilbakevirkende kraft, slik at det er mange samlere som har halvautomatiske og helautomatiske operative våpen i sine samlinger.¹³

¹² Samtale med seksjonssjef for juridisk seksjon i POD og medlem av våpenlovutvalget, og seniorrådgiver i POD, 8. februar 2012.

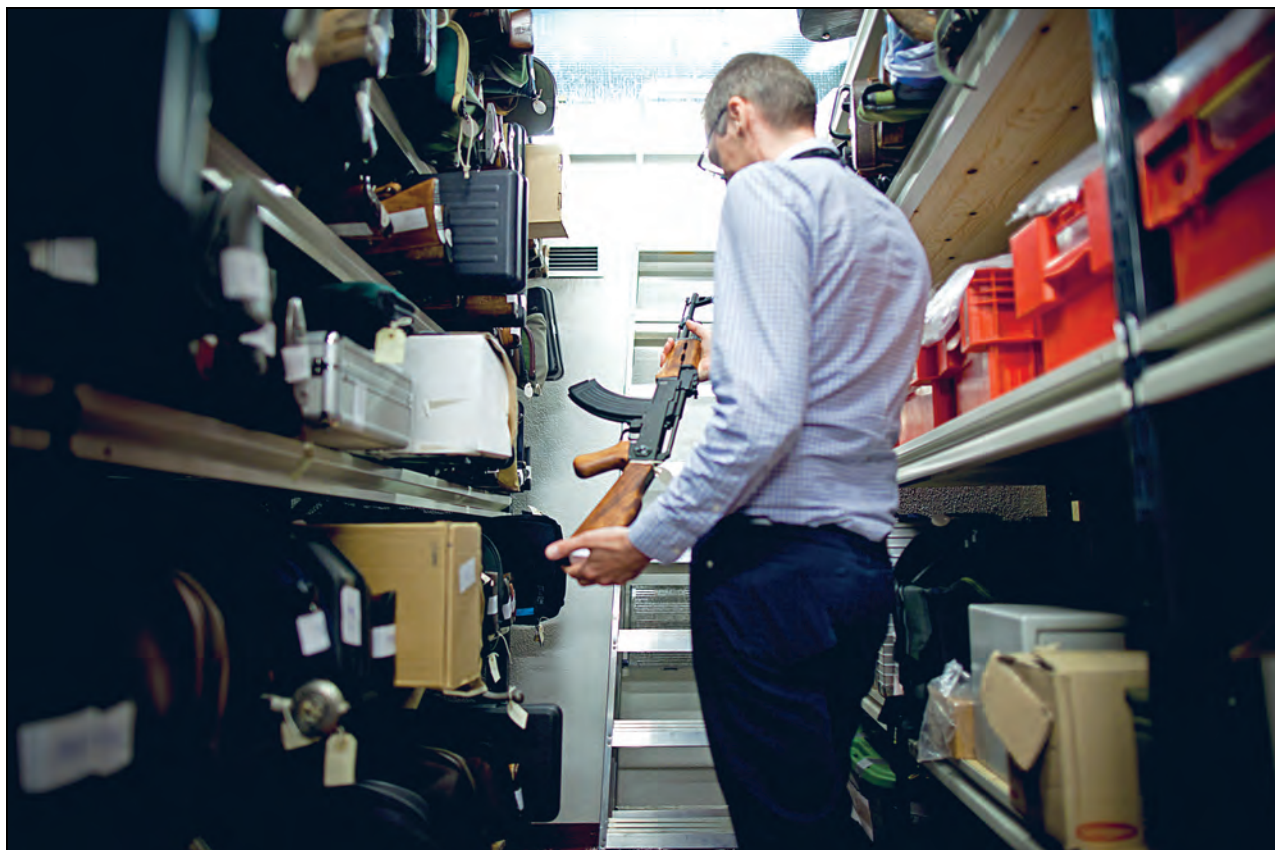
¹³ Det er ingen oversikt over hvor mange samlevåpen som finnes, se NOU 2011: 19 pkt. 3.3.3.

Det er Politidirektoratet (POD) som har forestått godkjenning av hva som er relevante samleområder, og hvilke våpen som kan inngå i en slik samling. Politimestrene har godkjent de enkelte samlerne.

Det er en ikke ubetydelig samfunnsrisiko som introduseres når man tillater større samlinger av skytevåpen, inkludert helautomatiske, i private hjem. Det er i dag 750 godkjente samlere av skytevåpen i Norge.

Mediene har i de senere år rapportert om flere beslag politiet har gjort ved private våpensamlinger der store mengder våpen og ammunisjon har vært oppbevart uforsvarlig.¹⁴ En sak der politiet ble møtt av en samler med en maskinpistol av typen MP5 i hånden da de rykket ut, har avdekket at det var svakheter i politiets godkjenning av samlingen, og at deler av godkjenningene var foretatt muntlig.¹⁵

¹⁴ Se for eksempel «Huset fullt av våpen», om et større beslag i Rogaland der det ble beslaglagt 60 våpen, inkludert en rakettkaster og ammunisjon. NRK 22. september 2010. <http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/rogaland/nord-jaeren/1.7303521> (lesedato: 14. mai 2012).



Figur 17.2 Fra politiets lager over våpenbeslag, Oslo politidistrikt.

Foto: Christopher Olsson

Våpenregisteret setter krav til hvilke retningslinjer som skal gjelde for registrering, men det har vist seg at de ulike politidistriktene dels har ulike rutiner, dels at en del av registreringen er fra tiden før sentrale retningslinjer kom.¹⁶

Våpenlovutvalget konkluderte nylig med at:

«Utvalget ser det som svært viktig at Norge får et våpenregister som oppfyller dagens krav til offentlige registre. Det eksisterende våpenregisteret er langt fra å tilfredsstille slike krav. Et pålitelig register som inneholder korrekte og utfyllende opplysninger om den enkelte våpeninnehaver og det enkelte skytevåpen mv. er helt nødvendig for å sikre god kontroll.»¹⁷

Utvalget skrev videre at:

«Datakvaliteten på dagens sentrale våpenregister er derfor av svært vekslende karakter og mange våpen er lagt inn på en slik måte at de ikke lett kan gjenfinnes ved søk på våpentyper eller kaliber. Registerets troverdighet og muligheter til å gi ut pålitelig statistikk er derfor begrenset.»¹⁸

Dagens våpenregister er basert på historiske lokale og regionale data. Det var først i 2003 at disse lokale registrene ble samkjørt til et nasjonalt register. Registreringen skjer imidlertid fortsatt i de enkelte distriktene med ulike rutiner. Et resultat av dette er at det ikke er mulig å få et eksakt bilde av forekomsten av enkelte våpentyper.

Dersom man ser på ett av de våpnene gjerningspersonen brukte på Utøya, en halvautomatisk rifle Mini Ruger 14, finner man at det er 123 våpen av denne typen i våpenregisteret. På den annen side er det hele 982 våpen som er registrert

¹⁵ «Våpenskandale avdekket polititrot», BA 31. juli 2007. <http://www.ba.no/nyheter/krim/article2903074.ece> (lesedato: 14. mai 2012).

¹⁶ Se Rundskriv 2009/009 14. oktober 2009 Retningslinjer for politiets behandling av våpensaker, pkt. 11.1.

¹⁷ NOU 2011: 19, pkt. 2. s. 22.

¹⁸ NOU 2011: 19, pkt. 3.6.2



Figur 17.3 Glock fra våpenbeslag.

Foto fra politiets beslag. Det finnes i alt 4231 Glock pistoler registrert i våpenregisteret. Det var et slikt våpen Breivik benyttet 22/7.

Foto: Christopher Olsson

med kaliber 233, slik Mini Ruger 14 er, uten ytterligere presisering. Det kan derfor ikke utelukkes at dette kan være rifler av typen Mini Ruger 14. I våpenregisteret kan man altså kun si at det var mellom 123 og 1105 Mini Ruger 14 i Norge per oktober 2011.¹⁹

Våpenloven har ingen generelle regler om behandlingen av våpen når eieren dør. Det er heller ingen klar praksis på området. Noen arvinger vil melde fra og registrere våpenet på seg, men det er slik at en del våpen fortsatt står registrert på avdøde.²⁰ I 2008 foretok Datatilsynet en gjennomgang av våpenregisteret og fant en rekke avvik. Blant annet ble det avdekket at 30 000 av de som inngikk i registeret, var døde, men likevel oppført med våpen. Det var videre registrert feil adresser på våpeneiere, og det var en manglende etterkontroll av om vilkårene for å ha våpen fak-

tisk var oppfylt.²¹ Mange av de svakhetene som ble påpekt i tilsynet, skulle utbedres ved en ny instruks og en ny versjon av registeret. Ny versjon av systemet er fortsatt ikke implementert.²²

Etterforskningen av 22/7 har avdekket at det også er mangler ved registreringen av lovlige våpenforhandlere i Norge. Etter våpenforskriften § 38 skal våpenforhandlere ha en bevilling som skal registreres i våpenregisteret. Under etterforskningen av 22/7 tok politiet kontakt med kjente våpenforhandlerne Norge, totalt 991 stykker. De fikk svar fra 359 av dem. Mange av dem hadde sendt forespørsel til, viste seg å ikke lenger drive virksomhet, virksomheten var lagt ned eller konkurs. Videre var det uklart om listene politiet brukte, var oppdaterte.²³

¹⁹ Tall fra våpenregisteret per oktober 2011. Se også NOU 2011: 19 pkt. 29.

²⁰ NOU 2011: 19 pkt. 23.1 og 23.2. Det er i Politidirektoratets disponeringsskriv for 2001, pkt. 3.4.3 sagt at politidistriktene må etablere rutiner som sikrer oppfølging av våpen i dødsbo.

²¹ Brev fra Datatilsynet til POD. Varsel om vedtak- våpenregisteret. 21. mai. 2008. 2008/00623-2 005, 22JK, j.post 68.

²² Brev fra POD til kommisjonen. Forespørsel om Datatilsynets rapport om det nasjonale våpenregister. 3. oktober 2010. Se også brev fra assisterende politidirektør til Datatilsynet. Vedr. kontroll av våpenregisteret 9. juni 2008, 22JK, j.post 68.

Tabell 17.1 Spørreundersøkelse: Myndighetenes evne til å kontrollere tilgang til våpen, relativ fordeling.

	Svært dårlig	Ganske dårlig	Nøytral	Ganske bra	Svært bra	Vet ikke	Total
Departementsansatte	8,0	35,1	25,3	22,2	2,8	6,6	2936

22. juli-kommisjonens spørreundersøkelse: «Med tanke på hva vi kan forvente, hvordan vil du vurdere myndighetenes evne til å kontrollere tilgang til våpen?»

I kommisjonens spørreundersøkelse blant de ansatte i departementene inkluderte vi et spørsmål om den enkeltes synspunkt på samfunnets evne til å kontrollere tilgang til våpen. Svarene her pekte seg ut som ett av de områdene respondente mente de hadde minst tillit til myndighetene på: 43 prosent mente at myndighetene enten har svært dårlig eller ganske dårlig evne til å kontrollere tilgang til våpen.

Våpen: Mer enn hagler og rifler

Rifler og hagler er de mest utbredte våpentypene i Norge, og de fleste er manuelle. Helautomatiske våpen og militære våpen er forbudt.

Halvautomatiske våpen kjennetegnes ved at et våpen avfyrrer ett prosjektil hver gang man trykker inn avtrekkeren på våpenet, og at det ikke er nødvendig å ta ladegrep for å få en ny patron inn i kammeret. Helautomatiske våpen, er våpen hvor det er tilstrekkelig å holde avtrekkeren inne for en kontinuerlig avfyring.

Halvautomatiske rifler er i dag tillatt kjøpt i Norge til bruk i jakt-, øvelses- og konkurranseskyting.²⁴ Etter dagens ordning er halvautomatiske skytevåpen forbudt med mindre de er godkjent i forskrift fastsatt av Politidirektoratet. Denne forskriften regulerer hvilke halvautomatiske rifler som er tillatt ervervet til jakt og øvelses- og konkurranseskyting. Den oppstiller også forbud mot enkelte andre skytevåpen, blant annet enkelte pistoler og halvautomatiske hagler. Sentralt for godkjenningsordningen er hvorvidt det halvautomatiske skytevåpenet enkelt kan gjøres om til å avgi helautomatisk ild.

Til tross for at myndighetene har vært opptatt av å begrense halvautomatiske våpen i privat eie, finnes det i dag ingen oversikt over antall våpen av denne typen.

Mange halvautomatiske våpen kan omgjøres til helautomatiske våpen. Dette kan skje ved kjøp av ekstrautstyr som nye magasiner. Våpenlovut-

valget slo nylig fast at samtlige halvautomatiske rifler i utgangspunktet vil kunne omgjøres til å avgi helautomatisk ild.²⁵ Enkelte halvautomatiske rifler deler for øvrig karaktertrekk med militære eller politimessige skytevåpen, slik som utformingen av selve riflen, men også dens mulighet for å kunne påmonteres ekstra magasiner, lasersikter, lys, bajonett med mer. Riflen kan på den måten omgjøres til å få et mer militært eller politimessig preg.

Det kreves i dag ikke tillatelse til å anskaffe seg ekstrautstyr til skytevåpen. Dette kan i dag fritt anskaffes eller importeres over Internett av privatpersoner. Slikt ekstrautstyr kan være både ekstra store magasiner, siktemekanismer og utstyr som dramatisk endrer et våpenets funksjon eller utseende. Det finnes en rekke filmer på Internett som illustrerer hvordan rimelig ekstrautstyr kan omgjøre halvautomatiske våpen godkjent i Norge til helautomatiske våpen. Med slikt utstyr kan for eksempel en pistol som blir solgt på en ordinær sportshandel i Norge, omgjøres til å bli en helautomatisk maskinpistol. Slike anskaffelser registreres ikke, og modifikasjoner er heller ikke forbudt.

En annen type våpen som våpenlovutvalget nylig viet en del oppmerksomhet, var såkalte air-soft-våpen. Disse våpnene ble opprinnelig oppfunnet i Japan som et alternativ for samlere som ville ha våpen som så realistiske ut, fordi ekte våpen var ulovlige. De brukes stort sett til lek, rollespill og trening.

Air-soft-våpen er skytevåpen som ved hjelp av komprimert gass, en fjærmekanisme eller en elektrisk motor skyter plastkuler. Air-soft-våpen var forbudt i Norge fram til 2001, men kan i dag fritt erverves av personer over 18 år. Air-soft-våpen er ofte svært troverdige kopier av skarpe skytevåpen, og det er vanskelig å se forskjell på disse og reelle skytevåpen.²⁶ Det er registrert at slike våpen misbrukes i forbindelse med kriminelle handlinger som ran, trusselsituasjoner med mer.

²³ Rapport fra etterforskningens prosjekt våpen, ammunisjon og personlig utstyr, s. 27 og 28, gradert j.post 046.

²⁴ Se forskrift av 9. september nr. 930. *Forskrift om forbudte skytevåpen og godkjente halvautomatiske skytevåpen.*

²⁵ NOU 2011: 19, s. 115.

²⁶ I en artikkel om våpenbeslag i Agder framkommer det at 1 av 4 våpenbeslag blant kriminelle er slike replikavåpen. Nettavisen: <http://www.nettavisen.no/nyheter/article3338022.ece> (lesedato: 14. mai 2012).

De kraftigste air-soft-våpnene vil ha betydelig rekkevidde og kan også påføre betydelig skade.

Kontroll med militære våpen og våpen i politiet

Våpen som tilhører Forsvaret, er ikke omfattet av våpenloven og forskrifter, men har et eget regelverk blant annet om oppbevaring og tilsyn. Etter en del alvorlige skyteepisoder med våpen utplassert hos HV-personell ble det i 2002 besluttet at de måtte innlevere tenstemplene til sine geværer. Det er videre krav om at våpen som oppbevares i private hjem, skal oppbevares nedlåst i to atskilte deler på ulik plass i bopel.

I tillegg oppbevarer Forsvaret mange våpen i ulike våpenlagre rundt om i landet. Når det gjelder håndvåpen og ammunisjon, har Forsvaret opplevd flere store tyverier fra våpenlagre, og har derfor laget et regelverk for sikring av såkalte attraktive våpen og ammunisjon som skal forhindre slike tyverier i fremtiden.²⁷

Det er uklart hvor mange militære våpen som er på avveie.²⁸

I politiet er det slik at tjenestemenn ikke bærer våpen, men har våpen oppbevart i tjenestebilene. Dette kalles framskutt lagring, og det er opp til politimesteren i hvert distrikt i hvilken grad man bruker slik lagring. I tillegg foretar politiet beslag av våpen og forvalter innlevering av våpen.

Riksrevisjonen har tidligere gjennomført en revisjon av våpenforvaltningen i politi- og lensmannsetaten, blant annet for å undersøke risikoen for at våpen kan komme på avveie på grunn av usikret oppbevaring og uhjemlet bruk. Kontrollen omfattet både tjenestevåpen og andre våpen i politiets forvaring (amnestivåpen, beslaglagte våpen og forvaltningsvåpen). Kontrollen avdekket flere kritikkverdige forhold, blant annet at det var avvik ved fem av seks kontrollerte enheter mellom sentral våpenoversikt og lokal våpenoversikt og ulik praksis og mangler med registrering og sporing av amnesti-, beslags- og forvaltningsvåpen. Revisjonen pekte også på at årlige statusrapporter over våpen, ammunisjon og tilbehør – som det er

krav til at skal utarbeides – ikke er sendt inn til POD.²⁹

Kommisjonen har i møter med Riksrevisjonen spurt om de har foretatt revisjon av våpenregisteret, og da fått opplyst at det har de ikke.³⁰

Ulovlige våpen

I tillegg til våpen i privat eie og politiets og Forsvarets våpen er det et ikke ubetydelig antall illegale våpen i Norge. Disse er enten stjålet i Norge eller er importert ulovlig. Det er beslaglagt 798 skytevåpen på grensen til Norge de siste ti år. Det finnes derimot ingen fullgod oversikt over hvor mange ulovlige skytevåpen som er beslaglagt av politiet i Norge i samme periode. 687 skytevåpen er etterlyst i politiets ELSYS-system fra 2008, tall som til dels gjelder våpen som er overført fra et tidligere system. Antall saker med tyveri av våpen er over 14 000 siden 2001, men disse sakene inkluderer tyveri av alle typer våpen, også kniver.

En del våpen importeres som deaktiverte til samlere uten lisens. Disse våpnene kan for eksempel brukes som dekorasjoner og henge på veggen. Denne typen våpen regnes ikke lenger som våpen etter våpenloven, registreres ikke, og handelen er heller ikke regulert. Det kan være tale om både hel- og halvautomatiske våpen. Politiets erfaring ut fra beslag de har gjort, viser at en rekke av disse våpnene lett lar seg aktivere igjen.³¹ Det er derfor grunn til å tro at en del av de illegale våpnene i Norge stammer fra import av denne typen våpen.

Tilbakekall eller inndragning av tillatelser

Våpenloven § 7 stiller krav til å få tillatelse til å erverve, det vil si kjøpe, arve eller få, et våpen. I tredje ledd heter det at tillatelse bare kan gis «edruelige og pålitelige personer som har behov eller annen rimelig grunn for å ha skytevåpen, og som ikke av særlige grunner kan anses uskikket til det».

Hvert år behandles mellom 40 000 og 50 000 nye våpensøknader.

Søknad om tillatelse framsettes for den lokale politistasjonen som skal sjekke om vilkårene er til stede. Søknaden skal inneholde opplysninger om

²⁷ For eksempel tyveriet fra Forsvarets våpenlager på Jørstadmoen i august 2004. Se NRK: http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_hedmark_og_oppland/4611119.html (lesedato: 14. mai 2012). Reglement for sikring av attraktive våpen og ammunisjonsartikler (AVA) i Forsvaret, 1. januar 2011.

²⁸ I henhold til en artikkel i Aftenposten 19. september 2011 er det til sammen 1265 AG3-geværer som har forsvunnet fra Forsvaret siden 1968, <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article4231964.ece> (lesedato: 14. mai 2011).

²⁹ Riksrevisjonen Dokument nr. 1 (2008–2009), jf. Innst. S. nr. 120 (2008–2009), s. 6

³⁰ Møte med Riksrevisjonen 5. januar 2012.

³¹ Se for eksempel Borgarting lagmannsretts kjennelse av 26. mai 2008, LB-2008-13026, som omhandlet 600 delvis deaktiverte våpen.

hvilket skytevåpen man søker om, hva skytevåpenet skal brukes til, om man er innført i Jegerregisteret eller tilknyttet en godkjent skytterorganisasjon. Politiet kan i tillegg kreve at søkeren framlegger annen dokumentasjon, for eksempel legeerklæring. De vil også normalt sjekke strafferegisteret i sin saksbehandling.

Innvilges søknaden, får man et våpenkort. Det finnes imidlertid ingen oversikt over antall avslag som blir gitt på våpensøknader. Det er derfor vanskelig å beskrive hvor restriktivt tildelingen skjer eller hvor aktivt regelverket faktisk benyttes.³²

Våpenloven § 8 stiller krav til eier av et skytevåpen i eietiden. Det kreves at man har et våpenkort, samt at vilkårene om behov, edrulighet og pålitelighet er oppfylt under hele eierskapet. Annet ledd gir hjemmel til å tidsbegrense tillatelsen dersom «særlige forhold tilsier det».

I følge våpenloven § 10 første ledd «skal» våpenkortet tilbakekalles dersom de personlige vilkårene ikke lenger er til stede. Etter annet ledd «kan» våpenkortet tilbakekalles ved bortfalt behov.³³

Det publiseres ingen oversikt over bruk av våpenregisteret, men vi har på direkte forespørsel om antall inndragninger av våpenkort fått opplyst at det var 448 tilfeller av dette i 2010, og 590 inndragninger i 2011. Tall per april i 2012 var 142.³⁴ Sammenholdt med at det finnes nesten en halv million våpenkortholdere, er dette tallet lavt.

Noen politidistrikter har rutiner for automatisk vurdering av tilbakekall av våpenkort ved utstedelse av besøksforbud og/eller innvilgelse av voldsalarm. Andre politidistrikter inndrar våpenkort dersom en person tas i straffbare forhold begått i rus samtidig som gjerningspersonen har vært i psykisk ubalanse. I flere politidistrikter er det ingen systematisk kontroll knyttet til om vilkårene er til stede under hele eiertiden. Det er ingen sentrale retningslinjer for hvilke rutiner politidistriktene skal følge for å sikre seg at vilkårene for å eie våpen fortsatt er til stede.³⁵ Mediene har pekt

på en rekke saker der straffedømte eller anmeldte fortsatt har våpen.³⁶

Erfaringer fra Finland, der man som ledd i arbeidet med å standardisere våpentillatelsene har samkjørt våpenregisteret med straffesaksregistre, viser nedslående tall. Mange personer som har begått alvorlig kriminalitet, har fått anledning til å beholde sine skytevåpen til tross for handlingen. I Finland ble det avdekket at over 5000 våpeninnehavere hadde brutt vilkårene for å ha våpen.

Kommisjonen har fått opplyst at en tilsvarende gjennomgang av våpenregisteret mot straffesaksregisteret ikke er gjort i Norge.³⁷

I Storbritannia har man de senere år ønsket å begrense våpentilgangen ved å innføre strenge begrensninger på adgang til å anskaffe og oppbevare pistoler privat. Våpen som brukes som del i organisert trening i skytterklubber, oppbevares i klubbene og ikke privat. Britisk politi har fortalt kommisjonen at denne endringen har bidratt til å redusere omfanget av våpen, og minst like verdifullt: De fleste håndvåpen de kommer over, vil dermed være ulovlige, og dette gir politiet anledning til å innlede etterforskning og også komme på sporet av andre kriminelle handlinger.³⁸

Forslag fra våpenlovutvalget

Våpenlovutvalget, som hadde som mandat å «foreta en total gjennomgang av gjeldende våpenlovgivning og fremme forslag til ny våpenlov (eller foreta nødvendige endringer i eksisterende våpenlovgivning) med bakgrunn i samfunnsutviklingen og fremtidige utfordringer», avga sin utredning i desember 2011. Utvalget kom med en rekke forslag.³⁹

Utvalget foreslo at halvautomatiske pistoler og hagler som utgangspunkt skal være tillatt for erverv, dersom de ikke er forbudt ved forskrift. Det foreslås at det i forskrift kan forbys pistoler og

³² E-post fra POD 25. april 2012 til kommisjonen om noen spørsmål knyttet til våpenregister, 22JK, j.post 567.

³³ Retningslinjer for når våpenkortet inndras, følger av Politidirektoratets rundskriv 2009/009 pkt. 3.8.

³⁴ E-post fra POD 25. april 2012 til kommisjonen om noen spørsmål knyttet til våpenregister, 22JK, j.post 567.

³⁵ NOU 2011: 19 pkt. 3.6.2. I Politidirektoratets disponeringskriv til politidistriktene for 2011, pkt. 3.4.3, er det påpekt at det må etableres faste rutiner for gjennomgang av PO-logg og fordeling av informasjon som grunnlag for vurdering av om våpentillatelse skal tilbakekalles. Kommisjonen har ikke foretatt egne undersøkelser om hvorvidt det er etablert slike rutiner, og om hvorvidt disse nye rutinene etterleves i politidistriktene. Kommisjonen er ikke kjent med at det er foretatt tilsyn av dette.

³⁶ Se for eksempel Aftenposten 8. juni 2008. To personer ble drept av den enes samboer, som eide sju våpen. Han var anmeldt for trusler mot sin samboer, men beholdt våpen.

³⁷ E-post fra POD 25. april 2012 til kommisjonen om noen spørsmål knyttet til våpenregister, 22JK, j.post 567. For en god illustrasjon av denne problemstillingen, se dekningen av et større våpenbeslag i Telemark. I januar 2012 gjorde politiet et større våpenbeslag i forbindelse med en narkotikarazzia. 40 våpen og 100 kilo ammunisjon ble beslaglagt. I artikkelen i avisen TA framgår det at politiet var kjent med at personen omsatte narkotika, og at han hadde våpenkort for våpen. Narkorazziaen avdekket derimot et større omfang av våpen enn ventet. Telemark Arbeiderblad, 9. januar 2012, <http://www.ta.no/nyheter/grenland/article5874938.ece> (lesedato: 15. mai 2012).

³⁸ Møter med Metropolitan Police, London 19–20. mars 2012.

³⁹ NOU 2011: 19 Våpenlovutvalget.

hagler som enkelt kan omgjøres til å avgi helautomatisk ild, eller som gjennom sin utforming eller virkemåte framstår som særlig farlig, eller uten aktverdig anvendelsesområde. Utvalget var delt i synet på forbud og krav til dette.⁴⁰ Mindretallet viste til det store skadepotensialet halvautomatiske våpen har, og til at gruppen som i størst grad vil berøres av et eventuelt forbud, ville være utøvere av såkalt praktisk skyting eller stridsskyting, som ikke naturlig hører hjemme i tradisjonell norsk sivil våpenbruk, og at deres interesser således ikke bør veie så tungt.

Utvalget foreslo at våpendeler som endrer skytevåpenet slik at dets virkeområde framstår som særlig farlig eller ikke aktverdig, skal være forbudt.

Våpenlovutvalget fremmet også noen endringer knyttet til vilkår for å eie våpen. Det viktigste var at det innføres et krav om egenerklæring og legerklæring ved første gangs søknad om tillatelse til å erverve våpen. Leger, psykologer og optikere pålegges meldeplikt når det foreligger helsemessige forhold som må ansees uforenlig med å inneha skytevåpen.

Utvalget mener at politiet fortsatt skal ha ansvaret for forvaltningen av våpensaker, og at saksbehandlingen sentraliseres innenfor hvert politidistrikt, for å sikre best mulig kompetanse og lik behandling. Videre er adgangen til å ha operative våpen i private samlinger foreslått videreført, slik at samlere kan inneha både halvautomatiske og helautomatiske våpen. Et flertall i utvalget foreslår at alle saker som gjelder godkjenning av samleområde for våpensamlere, behandles ved ett politidistrikt som spesielt bygger opp tilstrekkelig kompetanse. Utvalget foreslår også at deaktiverte våpen som blant annet selges til samlere, skal være registreringspliktige.

Utvalget peker videre på at dagens våpenregister er uhensiktsmessig og at det er svært viktig at Norge får et våpenregister som oppfyller dagens krav til offentlige registre.

Våpenlovutvalget har ikke foreslått tidsbegrenset våpenkort, slik som i flere andre land. I Finland er første periode med våpenkort for pistoler og revolvere midlertidig og på fem år. I Sverige er varigheten på tillatelse høyst fem år og i Danmark to år. I Tyskland er det etterkontroll etter tre år på våpenkort.

Oppsummerende om skytevåpen

22/7 synliggjorde hvilken skade man kan påføre et samfunn gjennom bruk av alminnelige håndvåpen. I noen land vil man velge å tillate at borgere bevæpner seg for egen trygghet. I Norge har myndighetene valgt en annen vei, og har søkt kontroll med hvem som skal ha tillatelse til å eie våpen. På bakgrunn av systemet med våpentillatelser, tillatelser som også kan trekkes tilbake, er det tilsynelatende lagt til rette for god kontroll med skytevåpen i Norge. Kommisjonen observerer en rekke forhold som viser at så likevel ikke er tilfellet.

Norge er et av de land i verden med høyest tetthet av skytevåpen i privat eie. De fleste som har våpen, er registrert som jegere, men bare om lag halvparten av dem som har våpen, løser jaktkort årlig. Tillatelse til å ha våpen er ikke tidsbegrenset. Når så mange har våpen uten å bruke dem, er det grunn til å spørre om mange ikke lenger oppfyller kravet til å ha et behov i løpet av eiertiden.

Politiet har ansvar for å godkjenne og føre kontroll med hvem som har våpen. Systemet man benytter for dette, er våpenregisteret – et register som beskrives som mangelfullt.

Det er ingen sentrale retningslinjer for hvilke rutiner politidistriktene skal følge for å sikre seg at vilkårene for å eie våpen fortsatt er til stede. Det finnes ingen oversikt over antall avslag på søknader, tilbakekall eller inndragninger – alle eksempler på tiltak som ville indikert en aktiv bruk av regelverket. Erfaringer fra andre land har vist at samkjøring mellom strafferegister og våpenregister har avdekket at mange våpeneiere ikke oppfyller krav til våpenhold. Dette har utløst kontroll og inndragning av våpen. Lignende aktive kontrolltiltak har vi ikke sett i Norge.

Halvautomatiske våpen er regelmessig brukt i terrorhandlinger og i forbindelse med alvorlig kriminalitet som skolemassakrer. Halvautomatiske våpen er i Norge tillatt, men det finnes ingen oversikt over antall slike våpen i dag. I tillegg er det i dag lovlig anledning til å importere deler som kan omgjøre halvautomatiske våpen til helautomatiske. Teknologi har gjort konvertering til helautomatiske våpen enkelt for en rekke våpentyper.

Et relativt høyt antall våpensamlere er i besittelse av til dels store våpensamlinger med operative hel- og halvautomatiske våpen i private hjem.

I lys av disse observasjoner mener kommisjonen at det bør foretas tiltak for å sikre at det ikke blir et større gap mellom den forventning samfunnet har til kontroll med våpen, og den risiko samfunnet faktisk løper med dagens praksis:

⁴⁰ Se NOU 2011: 19 pkt. 14.3.

- Et velfungerende våpenregister er en forutsetning for å forstå risikonivået i samfunnet og for å sikre kontroll med hvem som er og kan være i besittelse av våpen.
- Det bør være tidsbegrensinger på våpenkort, slik at man etter en periode igjen sjekker om vilkårene er til stede. Det bør gjennomføres en større gjennomgang av straffesaksregister og våpenregister og deretter iverksettes relevante tiltak som inndragning av våpenkort og beslag av våpen.
- Det bør etableres et forbud mot anskaffelse av halvautomatiske våpen og våpendeler som kan gjøre vanlige skytevåpen om til halvautomatiske våpen. Halvautomatiske våpen har lite med norsk jakttradisjon å gjøre og representerer en økt risiko for alvorlige kriminelle handlinger.
- Ordningen med å tillate betydelige private våpensamlinger bør vurderes i lys av den samfunnsmessige risiko disse innebærer. Det bør vurderes forbud mot samlinger av operative våpen i privat eie, eventuelt innføres strengere krav til inspeksjon og kontroll med samlerlisens.
- I de senere år er det blitt gitt våpenamnesti to ganger, i henholdsvis 2003–2004 og i 2008. Til sammen om lag 43 000 skytevåpen er innlevert. Regjeringen har bestemt at det kun skal være amnesti ved behov. Vårt syn er at omfanget av våpen er så stort og oversikten så mangelfull at ordningen med våpenamnesti bør videreføres som et viktig bidrag i å rydde opp i hvem som har og bør ha våpen i landet.

17.3 Kontroll med eksplosiver

Eksplosiver er regulert i brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter. Med eksplosiver mener man sprengstoff, krutt, tennmidler med mer. Håndtering av eksplosiver er strengt regulert med krav om tillatelser ut i fra et såkalt fra vugge til grav prinsipp, der man regulerer erverv, innførsel, tilvirkning, oppbevaring, og tilintetgjøring av eksplosivene.

I Norge er det siden 2003 innført stadig strengere og mer omfattende krav til all håndtering av de ordinære sivile eksplosivene. Gjennom en lovendring i 2009 ble brann- og eksplosjonsvernlovens virkeområde utvidet og presisert til også å omfatte sikring av farlige stoffer.⁴¹ Loven ble også utvidet til å omfatte flere farlige stoffer. En viktig målsetting på området er at den lovlige håndterin-

gen av eksplosiver skal skje uten uhell, og at eksplosiver ikke skal komme i urette hender eller brukes i kriminelle handlinger.⁴²

Et viktig prinsipp i direktoratets arbeid har vært at alle aktørene i kjeden skal ha full kontroll på eksplosivene til enhver tid.

Det er i utgangspunktet bare virksomheter som utfører sprengningsarbeider, som kan få tillatelse til erverv av sprengstoff, krutt og tennmidler.⁴³ Unntak er fyrverkeri. For å drive slik virksomhet er det satt krav om å ha ansatt et tilstrekkelig antall bergsprengningsledere og bergsprengere med gyldig sertifikat, eller teknisk sprengningskyndige som er meldt inn til DSB. Alle tillatelser og sertifikater er sentralisert hos DSB, og må fornyes hvert femte år.

Fra 1. januar 2011 er det ikke lenger tillatt for jord- og skogeiere å erverve sprengstoff for å utføre sprengningsarbeider på egen eiendom.

Eksplosiver skal oppbevares på en slik måte at det kan hindre tyveri, og alle lagre skal være utstyrt med alarm som sikrer tidlig varsling og forsvarlig respons.⁴⁴ Videre skal eksplosiver bringes rett fra lager til brukssted og brukes relativt umiddelbart. De skal ikke lagres ute på bruksstedet.

DSB er tilsynsmyndighet etter forskriften.⁴⁵ DSB har imidlertid begrensede ressurser til å foreta tilsyn, og de opplever også at det er en underrapportering om eksplosiver på avveie.⁴⁶

Forsvaret oppbevarer også en god del sprengstoff, og de har gjennom sitt regelverk strenge krav til oppbevaring. Det er mer uklart hvordan regelverket praktiseres, og hvordan tilsyn gjennomføres. Kommisjonen har ikke fått tilgang til data som sier noe om hvor mye sprengstoff som kommer på avveie.

DSB mistenker det er en del eksplosiver som ikke oppbevares i henhold til forskriftene, og noe som kommer på avveie selv om det er underlagt streng regulering.⁴⁷

Fyrverkeri er fremdeles ikke regulert, utover at det ikke lenger kan selges annet enn såkalte batterier til privatpersoner.

⁴² DSBs egnevaluering, s. 16, 22JK, j.post 511.

⁴³ Jf. eksplosivforskriften, § 8-2 første ledd.

⁴⁴ Jf. eksplosivforskriften § 7-4.

⁴⁵ Med unntak for de tilfeller da kommunen kan gi tillatelse for handel og oppbevaring av pyroteknisk vare og fyrverkeri. DSB kan delegere tilsynsmyndighet for lagre til kommunen.

⁴⁶ Brev, DSB til kommisjonen, «Regelverk for håndtering av farlige stoffer forvaltet av DSB», 4. oktober 2011, 22JK, j.post 61.

⁴⁷ Samtale med avdelingsdirektør og avdelingsleder i DSB 22. september 2011.

⁴¹ Lov 19. juni 2009 nr. 84.

Kjemikalier som kan brukes til å lage eksplosiver

Teknisk ammoniumnitrat brukes i stor utstrekning til produksjon av sprengstoff til fjellsprengning, slik som anfo og slurry. Dette er sprengstoff som tilvirkes på selve brukerstedet. Ammoniumnitrat finnes også i kunstgjødsel. Kunstgjødsel er utbredt brukt til framstilling av hjemmelagde bomber, i Afghanistan, og gjødselbaserte bomber har vært brukt i terroranslag i den vestlige verden eller i alvorlig kriminalitet.⁴⁸

Hjemmelagde bomber kan også tilvirkes ved bruk av andre kjemikalier enn ammoniumnitrat.⁴⁹ Kjemikalier som brukes til å lage eksplosiver, kalles ofte prekursorer. Disse har inntil nylig vært behandlet som helt legale varer. Mange prekursorer brukes i stort omfang til å produsere ulike

varer og produkter, og er derfor viktige for industrien.

EU har de siste årene satt søkelyset på antiterrorarbeid, og i april 2008 ble det vedtatt en handlingsplan mot terror. Der har regulering av tilgang på prekursorer til bomber fått betydelig oppmerksomhet.

Strengere kontroll med ammoniumnitrat

For å få fortgang i begrensninger på stoffer/stoffblandinger som kan brukes til å lage bomber, innførte EU, som del av sin handlingsplan mot terror, begrensninger på omsetning av ammoniumnitrat i 2009.⁵⁰

1. juli 2011 ble begrensningen på omsetningen av ammoniumnitrat også en del av EØS-avtalen.⁵¹ Norsk forskrift om begrensningene på omsetning

⁴⁸ Noen kjente eksempler er Oklahoma-bomben 1995 og World Trade Center 1993. Bandidos-bomben i Drammen i 1997 er et norsk eksempel.

⁴⁹ Det er over 70 ulike kjemikalier som kan brukes til framstilling av hjemmelagde bomber, se 22JK, j.post 338.

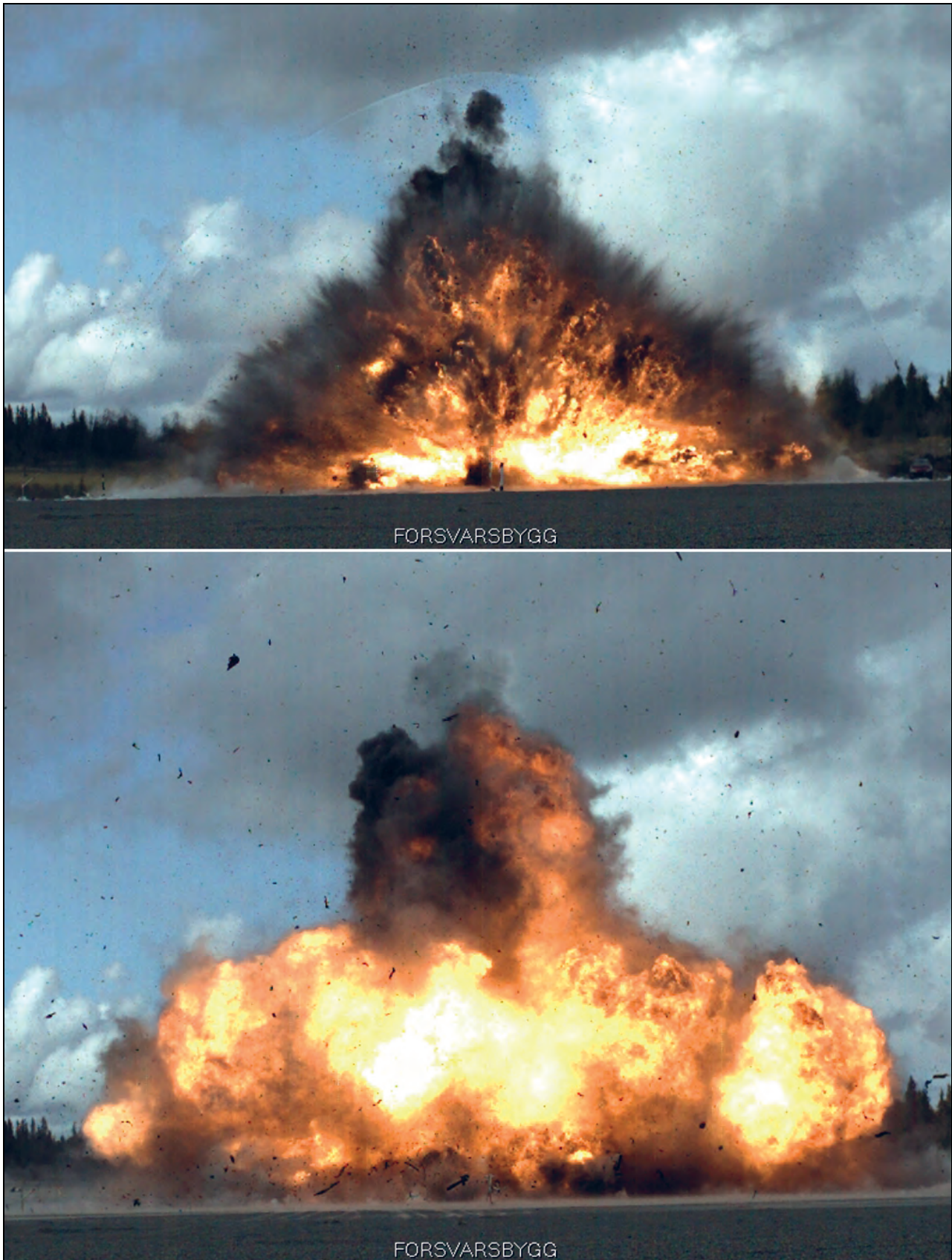
⁵⁰ Begrensningen ble innført som en del av REACH-forordningen, (EUs kjemikalielovgivning), EF nr. 522/2009 av 22. juni 2009.

⁵¹ Forordning (EF) nr. 522/2009 av 22. juni 2009, som trådte i kraft 27. juni 2010 og ble en del av EØS-avtalen i juli 2011.



Figur 17.4 Aluminiumspulver funnet på Vålstua gård.

Foto: Politiet



Figur 17.5 Prøvesprengning av bombe der trykkbølgen er godt synlig.

Foto fra en prøvesprengning gjort av en tilsvarende ladning som etter 22/7. Bomben som rammet regjeringsskvarartalet 22/7, var laget av kunstgjødsele inneholdende ammoniumnitrat. Den om lag 950 kilo tunge bomben er delt inn i hoveddelene primær- og sekundærsprengstoff, forsterker/booster og hovedladning. Hovedladningen var på 900 kilo og besto av knust kunstgjødsele blandet med diesel.
Foto: Forsvarsbygg

av ammoniumnitrat trådte i kraft 17. november 2011. Med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven er det DSB som må følge opp og etablere de nødvendige kontrollmekanismer for ammoniumnitrat, som forutsatt i forordningen.⁵²

Kunstgjødsel, er mer egnet til produksjon av eksplosiver jo høyere ammoniumnitratinnhold stoffblandingen har. I Norge er det ikke lenger lov å selge stoffblandinger som inneholder over 28 vektprosent nitrat, til bruk som gjødsel, med mindre de består en nærmere beskrevet detonasjonstest.

Når det gjelder stoff med nitrogeninnhold på mellom 16 og 28 vektprosent, er det kun tillatt å selge til nedstrømsbrukere og distributører (herunder fysiske eller juridiske personer med tillatelse til å håndtere eksplosiver), jordbrukere til bruk ved jordbruksvirksomhet og fysiske eller juridiske personer med ervervsmessig virksomhet innenfor hagebruk, plantedyrking i drivhus, vedlikehold av parker, hager eller sportsanlegg, skogbruk eller lignende aktiviteter.

DSB har pekt på at det nye regelverket vil kreve omfattende tiltak i form av informasjon ut til forhandlere. De oppfordres også til å rapportere om mistenkelige transaksjoner. Slik regelverket nå praktiseres, er det forhandlerne som i stor grad bærer ansvaret for ikke å selge til en sluttbruker som ikke er profesjonell bonde, gartner eller lignende. Det kan være at det vil være nødvendig med et system med tillatelser eller autorisasjonsbevis for at regelverket skal bli effektivt. Det bør også vurderes en regulering av direkteimport.⁵³

Regelverket som nylig er trådt i kraft, er et tiltak som kan vise seg å være effektivt når det gjelder å unngå at privatpersoner kan få *kjøre* gjødsel med høy konsentrasjon av ammoniumnitrat, men det er også viktig å sikre at gjødsel med høyere konsentrasjon enn 16 prosent nitrat ikke kommer på avveie.

Jordbrukere anskaffer ofte gjødsel som skal spres på jordene i april og mai, allerede om høsten, og lagrer det til det skal spres. Dette skjer for å unngå at store mengder må distribueres på

samme tidspunkt, selv om bruken stort sett er om våren. Prisinsentiver fra forhandlerleddet gjør at anskaffelsene skjer i løpet av hele året.

Det som kalles farlig stoff-forskriften, og de reglene som gjelder oppbevaring av slike stoffer, gjelder i utgangspunktet for ammoniumnitrat og ammoniumnitratblandinger.⁵⁴ Der kreves det at virksomheter kartlegger farer, vurderer risikoen, herunder risiko for tyveri, og at de iverksetter sikringstiltak. Inntrykket er at jordbrukere ikke har vært oppmerksomme på kravene som stilles i denne forskriften. DSB har i sitt nyhetsbrev av desember 2011 skissert hvilke tiltak de mener bør være et minimum. Det gjelder at ammoniumnitratet bør være under oppsyn og avlåst i lagerbygg som ikke er brennbare, for eksempel plasthaller. Dersom det skal oppbevares utendørs, bør det være et sted man normalt har under oppsyn, og som er inngjerdet.⁵⁵

Det er klart at dersom ikke et minimum av sikringstiltak for oppbevaring etterleves, vil det fremdeles være relativt enkelt å skaffe seg ammoniumnitrat i Norge. En økt bevissthet rundt sikkerhet også i landbruket er derfor viktig.

Økt årvåkenhet om flere kjemikalier

EU-kommisjonen la 20. september 2010 fram et forslag til forordning KOM (2010) 473 som legger begrensninger på ytterligere 14 stoffer/stoffblandinger som kan brukes til å lage bomber. Disse er:

- 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 natriumperklorat, 40 % v/v
- Kalsiumnitrat natriumperklorat, 40 % v/v
- Ammonium kalsiumnitrat
- Heksamin
- Svovelsyre
- Aceton
- Kaliumnitrat
- Natriumnitrat
- Kalsiumnitrat

⁵² Med bakgrunn i møter med flere relevante aktører på området høsten 2011 ga DSB i desember 2011 ut et nyhetsbrev om begrensninger på omsetning av ammoniumnitrat. I nyhetsbrevet påpekes blant annet tiltak som økt årvåkenhet i hele omsetningskjeden. I tillegg skal mistenkelige transaksjoner meldes til politiet på telefon 02800 http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2011/Faktaark/ammoniumnitrat_bokm%C3%A5l.pdf (lesedato: 15. mai 2012).

⁵³ Brev, DSB til 22/7-kommisjonen, «Regelverk for håndtering av farlige stoffer forvaltet av DSB», 4. oktober 2011, 22JK, j.post 61.

⁵⁴ Forskrift av 8. juni 2009 nr. 602 *Forskrift om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff*.

⁵⁵ Bondelaget understreker behovet for årvåkenhet og aktsomhet ved behandlingen av ammoniumnitrat, men har pekt på at det vil være en praktisk utfordring dersom disse tiltakene skal bli et endelig krav, se <http://www.bondelaget.no/forsiden/det-viktigste-er-aarvaakenhet-i-alle-ledd-article68812-6.html> (lesedato: 2. juli 2012).

Forslaget er for tiden til behandling i arbeidsgrupper under EU-rådet og EU-parlamentet. Foreløpig er det usikkert når forordningen blir vedtatt. I forslaget til forordning forutsettes det innført et tillatelsesregime for privatpersoner som skal få kjøpe og bruke stoffer og stoffblandinger inneholdende de første åtte stoffene på listen overfor.

Tillatelse skal nektes dersom det er rimelig grunn til å betvile søkerens legitimitet eller integritet, herunder behov for stoffet. Det vil være aktuelt å innføre krav om politiattest. Tillatelsen skal spesifikt nevne de aktuelle stoffene og kan begrenses til tre år om gangen. Tillatelsen kan tilbakekalles eller suspenderes av tilsynsmyndigheten dersom det er rimelig grunn til å anta at vilkårene for tillatelsen ikke lenger er oppfylt.

Det legges videre opp til et system med rapportering av mistenkelige transaksjoner til et nasjonalt kontaktpunkt med ett bestemt telefonnummer og én e-postadresse når det gjelder alle stoffene på listen.⁵⁶ Ammoniumnitrat 16 prosent vil også bli omfattet av forslaget om ordningen med rapportering av mistenkelige transaksjoner. Forordningen legger opp til at nye stoffer kan legges til listene raskt.

Forordningen forutsetter også at det iverksettes sanksjoner som er effektive, proporsjonale og avskrekkende.

Man ser for seg at forordningen kan tre i kraft fra 2013. Den endelige utformingen er ikke klar. Mye arbeid gjenstår i Norge for å kunne håndheve regelverket effektivt. DSB planlegger blant annet analyser av hvilke bransjer som kan ha et legitimt behov for stoffene på listen. De ser for seg at det etableres et samarbeid med politiet rundt rapporteringen av mistenkelige transaksjoner, et samarbeid med virksomhetene i Norge og andre myndigheter, som Tollvesenet.

I brev av 11. mars 2011 til Justisdepartementet pekte DSB på budsjettmessige konsekvenser av dette forslaget ved innføring av kommende EU-forordning i norsk rett.⁵⁷

Ved innføringen av begrensningene vil det være et sentralt spørsmål om Norge kun skal legge seg på et minimumsnivå av kontrolltiltak,

⁵⁶ DSB mener mistenkelige transaksjoner bør meldes til politiet. PST har i samtaler med kommisjonen gitt uttrykk for at de mener de ikke vil være rette instans til å motta slike meldinger. De bør bare motta meldinger som avviker fra andre. Derimot har Kripos, Kriminalteknisk avdeling, gitt uttrykk for at de bør få en mer sentral rolle i terroretterforskningen. De har to ganger spilt inn i forbindelse med revidering av Politiets beredskapssystem, at Kripos «skal bes om bistand» i terroretterforskning, se e-post fra Kripos til 22JK, j.post 620.

⁵⁷ 22JK, j.post 125.

Boks 17.1 Kjemikalier i bombeproduksjon

I straffesaken mot Davud m.fl. hadde de domfelte anskaffet hydrogenperoksid og aceton under sine forberedelser for å fremstille bomber.¹ Den sterkeste stoffblandingen 30 % hydrogenperoksid måtte bestilles særskilt på apotek. Den ene domfelte i saken som bestilte en liter, ble bedt om å oppgi navn og telefonnummer. Ingen på apoteket fant grunn til å varsle politiet, men siden de domfelte allerede var under oppsikt av PST, sørget tjenesten for at innholdet i flasken ble byttet ut med ufarlig væske.

¹ Se dom fra Oslo tingrett av 30. januar 2012, TOSLO-2011-47559. Saken er anket.

eller om man skal søke å oppfylle intensjonen bak begrensningene og innføre kontrollmekanismer og sikringstiltak i hele håndteringskjeden, noe som vil kunne bidra til å redusere risikoen for at stoffene kommer i urette hender.

Justis- og beredskapsdepartementet ga DSB i februar 2012 i oppdrag å nedsette to arbeidsgrupper som skulle utrede sider av disse spørsmålene.⁵⁸ Den første arbeidsgruppen skulle vurdere om det skal og kan etableres strengere ordninger i Norge knyttet til tilgangen til ammoniumnitrat.⁵⁹ Denne gruppen har levert sin rapport 14. juni 2012. De har lagt fram forslag om en rekke tiltak, blant annet legitimasjonskrav til kjøper, oversikt over transaksjoner og krav til lagring og oppbevaring. De presiserer at tiltakene utgjør en kombinasjon av teknologiske, organisatoriske og menneskelige tiltak, og at det er summen av tiltakene som vil bidra til økt samfunnsikkerhet.⁶⁰

Den andre arbeidsgruppen skal vurdere konsekvensene av forslag til forordning (KOM (2010) 437, EØS-rettslige skranker og behov for tiltak. Denne arbeidsgruppen skal legge fram sin innstilling innen oktober 2012.

Det er en utfordring å finne rett balanse mellom samfunnets og næringslivets legitime behov for kostnadseffektiv håndtering av farlige stoffer og behov for tiltak som kan sikre at stoffene ikke kommer på avveie. Streng kontrolltiltak kan medføre store økonomiske og administrative kostnader for næringslivet og myndighetene.

⁵⁸ 22JK, j.post 617.

⁵⁹ Ref. forordning (EF) nr. 522/2009 av 22. juni 2009.

⁶⁰ 22JK, j.post 614.

17.4 Avslutning

Mens eksplosiver har vært strengt regulert, har kjemikalier til å framstille eksplosiver, vært en lovlig vare som har vært lettere å anskaffe. Når man vet hvor enkelt det er å skaffe seg kunnskap om hvordan bomber kan tilvirkes, på Internett, bør samfunnet gjøre tiltak som kan forhindre at personer med terrorforsett eller andre kriminelle hensikter anskaffer seg de ingrediensene som er vanlig brukt i hjemmelagde bomber.

Kommisjonen mener derfor at det er riktig å innføre et regelverk som kan forhindre at personer som ikke har et legitimt behov for kjemikalier, får tak i dem. Et slikt regelverk er i ferd med å implementeres gjennom EUs handlingsplan mot terror.

Et regelverk er imidlertid ikke tilstrekkelig i seg selv, men må følges opp med nødvendige kompetanse- og kontrolltiltak. Kontroll med hvem som har legitimt behov, vil antakelig best bli ivare tatt gjennom et tillatelsesregime. Dette krever at tilsynsmyndigheten får de ressursene som er nødvendige for å få et effektivt vern.

Personer som forsøker å få tak i stoffene uten å ha de nødvendige tillatelsene, må rapporteres til politiet.

Det er videre viktig at etterretning og kunnskap om bruk av kjemikalier til bombeframstilling blir fulgt opp slik at nye stoffer kan legges til listen som etableres gjennom EUs regelverk.

Uavhengig av en eventuell regulering mener kommisjonen at det er nødvendig med en høyere grad av årvåkenhet i samfunnet som sådant med

hensyn til eksplosiver og kjemikalier som kan brukes til å framstille eksplosiver, og andre farlige stoffer. Vi ser at forhandlere ikke har nok kunnskap om hva de selger, og hva kjemikalierne kan brukes til. Eksplosiver og kjemikalier oppbevares ikke alltid forsvarlig. Informasjon til forhandlere, næringsliv og publikum blir derfor viktig. Det kan virke som terskelen for å varsle alminnelig politi og PST er høy, selv når det gjelder transaksjoner som åpenbart burde vekke mistanke. Vanlige borgers årvåkenhet kan være avgjørende i arbeidet med å avsløre angrep.⁶¹

Kommisjonen mener at en strengere eksplosiv- og kjemikaliekontroll ikke vil innebære et uforholdsmessig inngrep, verken i den enkeltes privatliv eller for næringslivet. Slike tiltak vil ikke ha nevneverdige demokratiske omkostninger, men vil derimot kunne bidra betydelig til å sikre at enkeltpersoner med foresett om å begå terrorangrep eller andre alvorlige kriminelle handlinger bygger seg en kapasitet til å kunne gjennomføre sitt forsett. De som har behov for å bruke potensielt farlige stoffer, bør kunne redegjøre for dette. Å bidra til kontrollregimer som sikrer legal bruk, samtidig som de hindrer at farlige stoffer faller i urette hender, må være en del av et generelt samfunnsansvar.

⁶¹ Se avsløringen av et terrornettverk i Australia. Saken ble rullet delvis opp etter et tips fra en kjemiker om at det var noen privatpersoner som ønsket å kjøpe store kvanta av kjemikalier som kan brukes til bombeframstilling. En annen oppdaget at de forsøkte å kjøpe kjemikalier i en jernvarehandel, <http://www.abc.net.au/news/2011-09-20/bombrika-suppression-lifted/2907796> (lesedato: 2. juli 2012).

Kapittel 18

Sikring av regjeringskvartalet

18.1 Bombeeksplosjonen

Bilbomben som eksploderte utenfor høyblokka, var på cirka 950 kilo, med en sprengkraft på mellom 400 og 700 kg TNT.¹ Bilen var plassert ved inngangspartiet til høyblokka, mot Grubbegata og Einar Gerhardsens plass.

Regjeringskvartalet

Regjeringskvartalet ligger midt i sentrum av Oslo. Kvartalet består av åtte bygninger oppført i perioden fra 1866 til 1996. Brutto gulvarealer var på 163 000 kvm, mens tomtearealet er på 29 000 kvm, hvorav cirka 12 000 kvm er park.²

Den 22/7 hadde Statsministerens kontor (SMK) og samtlige departementer, med unntak av Forsvarsdepartementet, Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet, tilhold i kvartalet. I tillegg ble ett bygg i sin helhet brukt av Departementenes servicesenter (DSS), som sorterer under Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet (FAD). Øverst i høyblokka var statsråds-salen, hvor regjeringskonferanser ble holdt. På en vanlig arbeidsdag huset bygningene om lag 3100 ansatte.

Samtlige av bygningene, med unntak av Grubbegata 1, var bundet sammen av et underjordisk tunnelsystem som ble benyttet til ordinær gangtrafikk, og til varetransport.

I tilknytning til tunnelanlegget var det etablert et felles garasjeanlegg.³ Inn- og utkjøring var fra Grubbegata ved høyblokka, fra Møllergata ved R4, og fra Munchs gate ved R5. To etasjer under høyblokka lå vaktentralen til DSS.

Skadeomfanget

Regjeringskvartalet ble påført store utvendige og innvendige skader som følge av trykkbølgen, og som følge av vinduer som ble delvis knust og delvis blåst inn. Størst skader fikk høyblokka, hvor Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og statsministeren hadde sine kontorer. Her ble hele resepsjonsområdet og kantinen fullstendig ødelagt, og det ble omfattende skader oppover i etasjene.⁴ Videre ble lokalene til Krisestøtteenheten på motsatt side av bygget rammet slik at krisehåndteringen ikke kunne støttes herfra.

De øvrige bygningene i regjeringskvartalet ble også påført store skader, og i femte etasje i R4, der Olje- og energidepartementet og Nærings- og handelsdepartementet holdt til, utviklet det seg brann.

Også utenfor regjeringskvartalet ble bygninger og materiell påført omfattende skader som følge av trykkbølgen. Spesielt hardt rammet var bygninger som lå innenfor 100 meter fra sprengingsstedet. Disse bygningene hadde i tillegg til et høyt antall knuste vinduer og skader i fasaden store innvendige skader.⁵ Høyesterett, som holder til på Høyesteretts plass 1, fikk så omfattende skader at det ikke var mulig å arbeide i lokalene før det var gjennomført betydelige reparasjoner.⁶ Hovedbrannstasjonen på Arne Garborgs plass 1 fikk vinduer og dører ødelagt, og i vognhallen hadde fem av seks porter falt ned slik at det ikke var mulig å komme ut med utrykningskjøretøyer.⁷

Der bombebilen hadde stått, ble det dannet et to etasjer dypt krater nedover i det underjordiske tunnelsystemet. Noen dager etter hendelsen ble

¹ Rapport, «Terrorangrepet i regjeringskvartalet» 22. juli 2011, Forsvarsbygg Futura, 11. januar 2012, rapport 286/2012, gradert j.post 125.

² Rapport fra Politidirektoratet 20. desember 2011, gradert j.post 058.

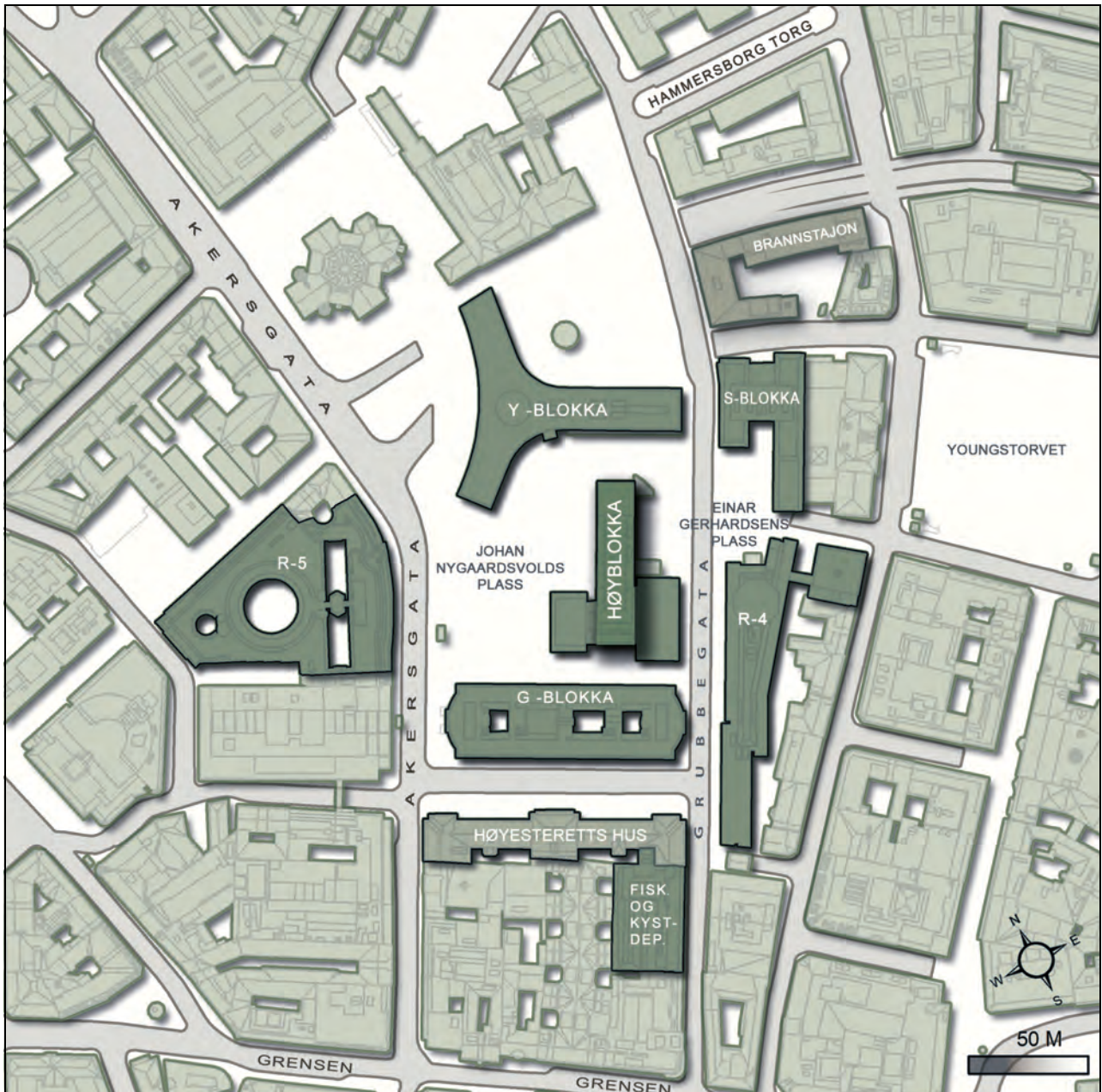
³ Garasjeanlegget var lokalisert under bygningene R4 og R5 samt under området mellom høyblokka og Y-blokka.

⁴ Rapport fra Politidirektoratet 20. desember 2011 s. 17, og vedlegg 5 s. 1, gradert j.post 058.

⁵ Rapport fra Forsvarsbygg Futura, 11. januar 2012, gradert j.post 125.

⁶ Brev, Høyesterett til 22 JK, 12. mars 2012, med vedlegg, 22 JK, j. post 481.

⁷ Brev, Brann- og redningsetaten til 22. juli-kommisjonen, 14. november 2011, Hovedrapport, Brann- og redningsetaten, 14. november 2011, s. 19, 22JK, j.post 218.



Figur 18.1 Kart over regjeringskvartalet og området rundt.

Kilde: 22. juli-kommisjonen

de hardest rammede bygningenes struktur og fundamentering gjennomgått, og det ble slått fast at det ikke var fare for at noen av bygningene ville rase. Det har vært spekulert på om høyblokka ville rast dersom bomben ikke var blitt plassert rett over det underjordiske tunnelsystemet. Dette er avkreftet av Forsvarsbygg Futura.⁸

Heldigvis ble ikke dataanlegget, som var plassert under bakkenivå i R4, og som driftet felles IKT-løsninger for departementene i regjeringskvartalet og Miljøverndepartementet, eller reserveløsningen som var plassert i R5, ødelagt av eksplosjonen.

Sikkerhetsvaktens innsats

Sikkerhetsvaktene i DSS gjorde, etter kommisjonens syn, en stor innsats 22/7.

Så langt det var mulig, søkte de etter overlevende i de raserte bygningene, ga førstehjelp, og hjalp til med å bære skadde og døde ut av området. I tillegg bisto de med å sikre materiale og dokumenter.

Det har vært hevdet at vaktstyrken på grunn av ferieavvikling var mindre enn normalt da bomben eksploderte. Dette er, så langt kommisjonen har brakt på det rene, ikke riktig.⁹ Derimot var det



Figur 18.2 Øverst: Bombebilen dannet et krater to etasjer ned i det underjordiske tunnelsystemet. Nederst: Det utviklet seg brann i R4.

Foto: Fartein Rudfjord

noen flere vikarer enn vanlig. Da bomben gikk av, var det sju sikkerhetsvakter på jobb i regjeringskvartalet, hvorav to betjente vaktentralen. Utover ettermiddagen/kvelden kom det ytterligere tre vakter.

Sikkerhetsvaktene arbeidet på tross av en uavklart situasjon. Det var både frykt for ny eksplosjon og for at byggene, skulle rase. Det løstnet gjenstander fra byggene og det var ubehagelig å puste grunnet støv og røyk. I samtale med kommisjonen har sikkerhetsvaktene i tillegg forklart at de verken hadde utstyr eller trening for å håndtere en slik hendelse, og at de følte seg som «levende skjold».¹⁰

De to operatørene som betjente vaktentralen, hadde, slik kommisjonen ser det, ingen forutsetninger for å kunne varsle om angrepet, ei heller søke å evakuere byggene, før bomben gikk av.

Det gikk kun få minutter fra bilen var parkert, og til bomben eksploderte. Det tekniske utstyret på sentralen medførte at operatøren, for å kunne se bilen på sin monitor, måtte spole tilbake, noe som gjorde at det gikk om lag to til tre minutter før operatøren oppdaget bilen og gjerningsmannen. Det var ikke uvanlig at det sto feilparkerte biler utenfor inngangen til høyblokka, og operatørene antok at bilen var nok en feilparkert bud- eller vekterbil.¹¹

Vaktentralen hadde en viktig funksjon i krisens første fase. De to operatørene som var på jobb, fortsatte å betjene sentralen etter at bomben var eksplodert. De ga raskt politiet verdifull informasjon om bilen og gjerningsmannen. Til tross for bombeangrepet og de skadene vaktentralen var påført, var denne døgnbemannet fram til og med 26. juli cirka kl. 15.15. Fra da av var ny vaktentral i Y-blokka operativ. Med tanke på at sentralen lå to etasjer under bakken, om lag 20 meter til siden for der bombebilen hadde stått, må dette ha vært en svært stor påkjenning. Etter det kommisjonen er blitt forklart, var klimaanlegget ødelagt, og det ble svært varmt og fuktig i lokalet. I til-

⁸ Presentasjon for kommisjonen, Forsvarsbygg Futura, 17. april 2012.

⁹ Notat, DSS sikkerhetstjenesteavdeling, ansatte til stede 22/7 kl. 15.26, gradert j.post 010.

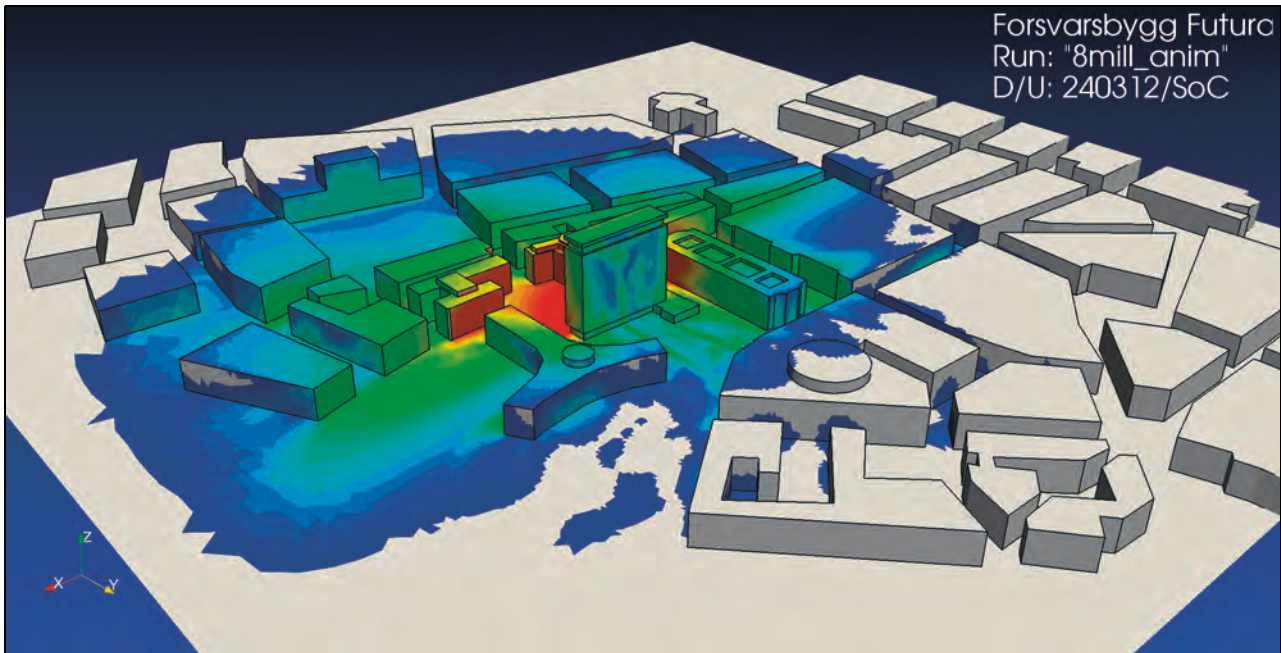
¹⁰ Samtale, sikkerhetsvakt i DSS, 21. februar 2012. Rapport, vaktførstebetjent i DSS, 22 JK, j.post 274. Sikkerhetsvakten forklarte at førstehjelpsutstyr ligger oppbevart i resepsjonen i de ulike byggene, og at sikkerhetsvaktene til vanlig ikke har noen form for verneutstyr.

¹¹ Rapport «om bombeangrepet på regjeringskvartalet 22. juli 2011», sikkerhetsvakt DSS 22 JK, j.post 274.



Figur 18.3 Ansatte i Departementenes servicesenter hjelper hverandre.

Foto: Christopher Olsson



Figur 18.4 Figuren viser resultatet fra en datasimulering av eksplosjonen 22/7.

Forsvarsbygg futura har som en del av de tekniske analysene gjennomført datasimuleringer for å studere trykkbølgen i området rundt regjeringskvartalet. Fargene angir maksimaltrykket til trykkbølgen. Varme farger angir område med høyt trykk og kalde farger lavere trykk.

Kilde: Forsvarsbygg Futura



Figur 18.5 Trykkbølgen førte til omfattende vindusskader opptil 500 meter fra eksplosjonsstedet. Her fra en kafé i Dronningens gate.

Foto: Christopher Olsson

legg var flere vannrør sprukket, slik at det stadig kom tildrypp av vann fra taket.

Hvordan var det mulig?

Bombeeksplosjonen 22/7 viste hvor sårbar regjeringens sentrale bygningsmasse var. Denne sårbarheten har vært synlig for dem som har hatt ansvaret for sikkerheten og beredskapen i Norge. Det har vært gjennomført datasimuleringer av bilbomber plassert nettopp i Grubbegata, ved Einar Gerhardsens plass. Beredskapstroppen har på sitt øvelsesprogram de siste fem årene hatt terroraksjon mot regjeringskvartalet og Stortinget ved bruk av eksplosiver som de to mest aktuelle scenarier.¹² Politidirektoratet (POD) planla en større øvelse høsten 2011 der terroraksjon mot regjeringskvartalet ved bruk av bombe var hendelsen som skulle iscenesettes. Øvelsen skulle ha til formål å trene samhandling mellom blant annet politi og forsvar, samt objektsikring. Terroraksjonen mot regjeringskvartalet 22/7 var med andre ord et scenario som flere sentrale aktører innenfor sikkerhet og beredskap hadde ansett som både realistisk og aktuell.

For å lære av hendelsen har det vært viktig å se nærmere på hvorfor det likevel var mulig å parkere en bil med sprengstoff rett ved inngangen til høyblokka. Hvorfor var ikke regjeringskvartalet generelt, og høyblokka spesielt, sikret mot et slikt angrep? Det har også vært viktig å se nærmere på hvilke tiltak som var iverksatt for å begrense skadene av et slikt angrep, og for å kunne håndtere krisens første fase.

For å besvare dette har det vært nødvendig å gå tilbake i tid, og se på hva regjeringen og departementsfelleskapet har gjort for å sikre seg selv, sine ansatte og sin virksomhet. For bedre å kunne forstå og trekke lærdom av dette er det nyttig først å se nærmere på hvem som har hatt ansvar for å sikre regjeringskvartalet mot angrep, og hvem som har hatt ansvar for tilsyn med at objekter sikres.

18.2 Ansvar for sikkerheten i regjeringskvartalet

I henhold til sikkerhetsloven har den som eier eller på annen måte råder over skjermingsverdige objekter, plikt til å peke ut disse og treffe nødven-

¹² Forklaring, Snortheimsmoen sjef Beredskapstroppen 2. mars 2012.

dige forebyggende tiltak for å beskytte objektene mot sikkerhetstruende hendelser.¹³

Skjermingsverdige objekter er eiendom, områder, bygninger, anlegg, transportmidler og annet materiell som må beskyttes mot «sikkerhetstruende virksomhet» av hensyn til «rikets eller alliertes sikkerhet eller andre vitale nasjonale sikkerhetsinteresser».¹⁴ Dette er altså objekter som av hensyn til nasjonale sikkerhetsinteresser må beskyttes mot terrorisme og andre angrep.

Plikten til å peke ut og beskytte skjermingsverdige objekter har påhvilt den enkelte virksomhet siden sikkerhetsloven trådte i kraft 1. juli 2001.¹⁵

Arbeidet med å utpeke objekter har imidlertid blitt utsatt i påvente av mer utfyllende forskriftsbestemmelser. Den opprinnelige bestemmelsen i sikkerhetsloven var formulert på en overordnet måte, og ga liten veiledning med hensyn til hvilke objekter som skulle sikres, eller hvordan disse skulle sikres. Da sikkerhetsloven ble vedtatt i 1998, var det derfor forutsatt at bestemmelsene om objektsikring skulle utfylles med forskriftsbestemmelser. Det tok imidlertid nær 13 år fra loven var vedtatt, og til forskriften, sammen med lovendringer, trådte i kraft 1. januar 2011. Se boks 18.1. Det er fra ikrafttredelsen satt en tre års frist for implementering av regelverket. Første gangs sikkerhetsklassifisering og vurdering av tiltak skal skje innen utgangen av 2012, mens gjennomføring av sikkerhetstiltak skal skje innen utgangen av 2013.

Kommisjonen har forståelse for at forskriftsarbeidet og utvelgesprosessen har vært krevende, men oppfatter den samlede tidsbruk som uakseptabel og en illustrasjon på manglende erkjennelse av sikkerhetslovens formål.

Det fantes derfor per 22/7 ingen samlet oversikt over objekter som var utpekt som skjermingsverdige. Etter kommisjonens syn har imidlertid verken fravær av forskrift eller manglende oversikt over utpekte objekter hatt betydning for plikten den enkelte virksomhet har hatt til å beskytte objekter som i henhold til lovens definisjon er klart skjermingsverdige. At objekter ikke er pekt ut som skjermingsverdige, antas likevel å ha ført

¹³ Jf. Lov av 20. mars 1998 nr. 10, *Lov om forebyggende sikkerhet* (sikkerhetsloven) § 17, slik denne lød før lovendringen vedtatt ved Lov av 11. april 2008, som trådte i kraft 1. januar 2011, og sikkerhetsloven § 17 b, jf. § 3, nr. 14, slik denne lyder etter lovendringen.

¹⁴ Hva som er å anse som skjermingsverdige objekter, defineres i sikkerhetsloven § 3 nr. 12.

¹⁵ Jf. Ot.prp.nr. 21 (2007–2008), *om lov om endringer i lov 20. mars 1998 nr. 10 om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven)*, s. 6.

Boks 18.1 Utarbeidelse av forskrift tok 13 år

Året før sikkerhetsloven trådte i kraft, nedsatte Forsvarsdepartementet (FD) en tverrsektoriell arbeidsgruppe med mandat til å utarbeide utkast til forskriftsbestemmelser som skulle utfylle lovens bestemmelser om objektsikkerhet. Arbeidsgruppen ble ledet av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). Første utkast forelå i 2002. Arbeidsgruppen konkluderte med at de meste sentrale bestemmelsene burde gis i lovs form, og ikke bare i en forskrift. Arbeidsgruppen fremmet derfor forslag til endringer i sikkerhetsloven, i tillegg til forskriftsutkast. Utkastet ble sendt på høring i 2003. I høringsinstansene framkom en del motforestillinger, særlig med hensyn til hvilke økonomiske belastninger virksomheten kunne bli påført gjennom nye pålegg. På bakgrunn av høringssvarene innledet FD, i samarbeid med NSM, arbeidet med å utarbeide forslag om lovendring.

Parallelt med dette, i august 2004, innledet Infrastrukturutvalget sitt arbeid. Det har vært framholdt av NSM at arbeidet med objektsikker-

hetsforskriften ble satt på vent i påvente av Infrastrukturutvalgets rapport, som kom som en NOU i april 2006. Forslaget til endringer i sikkerhetsloven ble deretter fremmet ved Ot.prp. nr. 21 (2007–2008), og vedtatt i Stortinget i april 2008.

Etter at endringsloven var vedtatt, ble det nedsatt nok en arbeidsgruppe bestående av representanter fra FD, JD, POD og NSM som skulle lage forslag til forskriftsbestemmelsene. Forslaget ble sendt ut på høring i 2009, og vedtatt 22. oktober 2010. De vedtatte lovendringer og forskriftsbestemmelsene, den såkalte objektsikkerhetsforskriften, trådte i kraft 1. januar 2011.

Det tok altså nær 13 år fra sikkerhetsloven var vedtatt, til det forelå forskriftsbestemmelser som var trådt i kraft. Loven og forskriftens hovedformål er å gi en helhetlig og overordnet tilnærming på tvers av samfunnssektorene når det gjelder utvelgelse, beskyttelse og tilsyn med skjermingsverdige objekter.

til en situasjon med mindre oppmerksomhet rettet mot objektenes sikkerhet.

Med tanke på at regjeringen hadde sitt faste møtelokale i høyblokka, og at både SMK og JD hadde sine kontorer her, er det, etter kommisjonens syn, ikke tvilsomt at høyblokka var et skjermingsverdig objekt. Kommisjonen vil anta at også regjeringskvartalet som sådant var skjermingsverdig. Sikkerhetsloven stiller derfor etter kommisjonens syn krav til å sikre bygningene mot terror og andre sikkerhetstruende hendelser.

Hvem har hatt ansvar for å sikre regjeringskvartalet?

I henhold til sikkerhetsloven, slik denne lød fram til lovendringen som trådte i kraft 1. januar 2011, er det den som eier eller på annen måte har kontroll eller fører tilsyn med objektet, som har hatt ansvar for å sikre objektet mot terror og annen sikkerhetstruende virksomhet.¹⁶

Som følge av at flere departementer har eid, rådet over og ført tilsyn med bygningene i regje-

ringskvartalet, har ansvaret, slik kommisjonen ser det, vært delt.

FAD er, gjennom Statsbygg som eier av bygningene, ansvarlig for sikkerheten til bygningsmassen og fellesarealene.¹⁷ Ansvaret utøves i stor grad gjennom de to underliggende etatene, Statsbygg og DSS. Statsbygg har den utøvende rollen som byggets eier, og gjennomfører de bygningsmessige tiltakene, mens DSS leverer vakt- og sikkerhetstjenester til departementene og til SMK.

Det enkelte departement har på sin side ansvar for den interne sikkerheten i egne lokaler, og har således hatt ansvar for å treffe forebyggende sikkerhetstiltak her.¹⁸

I dette arbeidet er FAD gitt en rådgivende og koordinerende funksjon. I regjeringskonferanse 28. mars 2006 ble dette presisert ved at FAD fikk en permanent rolle for «koordinering og styring» av det felles sikkerhetsarbeidet i departementsfellesskapet, og for kontakten med fagmiljøer for

¹⁶ Etter lovendringen som trådte i kraft 1. januar 2011, er det det enkelte departement som har plikt til å peke ut og klassifisere objekter innenfor sitt sektoransvar, og objekteier som har ansvar for å sikre i tråd med klassifiseringen, jf. sikkerhetsloven §§ 17, 17 a og 17 b.

¹⁷ At FAD har et slikt ansvar følger blant annet av St.prp. nr. 1 (2006–2007). Her heter det: «Moderniseringsdepartementet har i egenskap av objekteier og overordnet departement for Departementenes servicesenter og Statsbygg et hovedansvar for forhold som angår sikkerheten i regjeringskvartalet.»

¹⁸ Sikkerhetsloven § 5.



Figur 18.6 Symboltungt besøk av USAs president, øverst i høyblokka 10. desember 2009.

Foto: Per Thrana/Statsministerens kontor (SMK)

oppdatering og videreutvikling av planverk og rutiner.¹⁹

Grensen mellom FADs og det enkelte departements ansvar for sikkerheten oppfattes å ha vært avtaleregulert, og har fulgt ansvarsforholdet som framkommer av leieavtalen med Statsbygg. FAD har grovt sagt hatt ansvar for sikkerheten fram til det området hvor det enkelte departement har hatt eksklusiv adgang, med eget nøkkelkort.²⁰

Når det gjelder høyblokka, innebærer dette at FAD har hatt ansvar for sikring av bygningsmassen samt resepsjonsområdet og andre fellesområder, ute og inne. I dette ligger at FAD blant annet har hatt ansvar for å sikre bygningene mot skader og inntrenging utenfra ved adgangskontroll, sikring av glass, kameraovervåking og stenging av gater. SMK og JD har på sin side hatt ansvar for sikkerheten i sine respektive lokaler, for eksempel ved å etablere sikre rom for statsråder, og låsbare soner. SMK har også hatt ansvar for sikkerheten i statsrådssalen hvor regjeringen hadde sine regjeringskonferanser.

¹⁹ Notat regjeringskonferanse 28. mars 2006, gradert j.post 118.

²⁰ Forklaring, avdelingsdirektør i FAD, 8. februar 2012.

SMK har i tillegg et overordnet ansvar for at regjeringen skal kunne drive sin virksomhet i ulike beredskaps- og krisesituasjoner. Dette innebærer at SMK har et ansvar for å påse at regjeringen har egnede lokaler i det daglige og i en krise- eller beredskapssituasjon.

Det er PST som har ansvaret for regjeringsmedlemmenes sikkerhet,²¹ og som vurderer trusselen mot regjeringskvartalet, mens Oslo politidistrikt har ansvaret for sikkerheten til VIP-er på besøk. Oslo politidistrikt har også, i samarbeid med DSS, ansvar for å utarbeide objektplaner for regjeringskvartalet som kan benyttes ved høynet beredskap. JD har som ansvarlig departement for henholdsvis PST, POD og Oslo politidistrikt et overordnet ansvar for disse funksjonene.

JD er i tillegg gitt et overordnet ansvar innenfor forebyggende sikkerhet på sivil side. Dette ansvaret utøves gjennom Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM).

NSM er administrativt underlagt FD, med en faglig rapporteringslinje til JD på sivil side, og til

²¹ Før 2005 var det Oslo politidistrikt som hadde ansvaret for regjeringsmedlemmenes sikkerhet.

FD på militær side. Det er FD som er regelverksforvalter for sikkerhetsloven, og som skal ivareta regjeringens kontroll med forebyggende sikkerhetstjeneste gjennom regelmessige inspeksjoner av NSM.²²

NSM er i henhold til sikkerhetsloven pålagt å føre tilsyn med at skjermingsverdige objekter sikres mot sikkerhetstruende virksomhet.²³

Kommisjonens arbeid viser imidlertid at NSM før 22/7 aldri hadde gjennomført slikt tilsyn med objektsikkerhet, verken i regjeringskvartalet eller ved andre skjermingsverdige objekter.²⁴ NSM har derimot ført tilsyn med sikkerhetsadministrasjon, informasjonssikkerhet og personellsikkerhet, inkludert hos JD i 2004 og hos SMK i 2008. NSM har begrunnet manglende tilsyn med objektsikkerhet med at de ikke har kunnet utføre meningsfylte tilsyn før objektsikkerhetsforskriften var på plass.

JD er videre tillagt et overordnet samordningsansvar i forbindelse med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ansvar for tilsyn. JD har som følge av dette et ansvar for å utarbeide overordnede retningslinjer, tilrettelegge rammebetingelser og treffe prinsipielle avgjørelser når det gjelder den sivile beredskapen.²⁵ Det er Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) som på vegne av JD utøver tilsyn med departementenes arbeid på området samfunnssikkerhet og beredskap.

Det følger av dette at departementene i regjeringskvartalet har vært gjensidig avhengig av hverandre i ulike sikkerhets- og beredskapsspørsmål.

18.3 Sikkerhetstilstanden 22/7

Per 22/7 var det DSS som ivaretok den daglige sikkerheten i regjeringskvartalet. Sikkerhetstjenesteavdelingen i DSS har en sentral rolle ved sikkerhetstruende hendelser, ved for eksempel evakuering, førstehjelp og sikring av dokumenter og eventuelle bevis.

²² Sikkerhetsloven § 4, jf. Forskrift av 4. juli 2003 nr. 900 *Fordeling av ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste og Nasjonal sikkerhetsmyndighet*, jf. Ot.prp. nr. 21 (2007–2008), punkt 3.1

²³ Sikkerhetsloven § 8 og § 9 bokstav c.

²⁴ St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet, Samvirke og samordning*, s. 14, kan tyde på det motsatte.

²⁵ St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet, veien til et mindre sårbart samfunn*. Kgl.res. av 3. november 2000 og kgl.res. av 11. november 2011.

Sikkerhetstjenesteavdelingen i DSS er delt i fire seksjoner: teknisk sikring, resepsjonstjenester, vakttjenesten og bedriftshelsetjenesten.

Det har til enhver tid vært to operatører fra vaktstyrken som har betjent vaktcentralen under høyblokka. Det har vært fremmet forslag om å øke bemanningen på sentralen fra to til tre. Det er imidlertid ikke oppnådd gjennomslag for dette.

Vaktcentralen

Vaktcentralen sto sentralt 22/7, både i arbeidet med å oppdage og eventuelt avverge angrepet, og i håndteringen av krisens første fase.

I tillegg til å overvåke regjeringskvartalet har vaktcentralen hatt som funksjon å overvåke statsministerboligen, Miljøverndepartementet, Utenriksdepartementet og Regjeringens representasjonsanlegg (RRA). Både kameraovervåking og mottak av alarmer er blitt håndtert herfra.²⁶

Kommisjonens undersøkelser viser at det lenge har vært et tema at vaktcentralen som sto ferdig i 1996, har hatt foreldet utstyr.

I sentralen var det per 22/7 en vegg med 16 skjermer, hvor tilsvarende mange bilder kunne være oppe samtidig. Skjermene var ikke justerbare, og kunne ikke følge objekter som beveget seg. Sentralen hadde også to arbeidsmonitører hvor bilder kunne hentes ned, zoomes inn og ut, og spoles fram og tilbake. Ved hjelp av skjermene og de to arbeidsmonitørene skulle sikkerhetsvaktene overvåke om lag tre hundre kameraer.

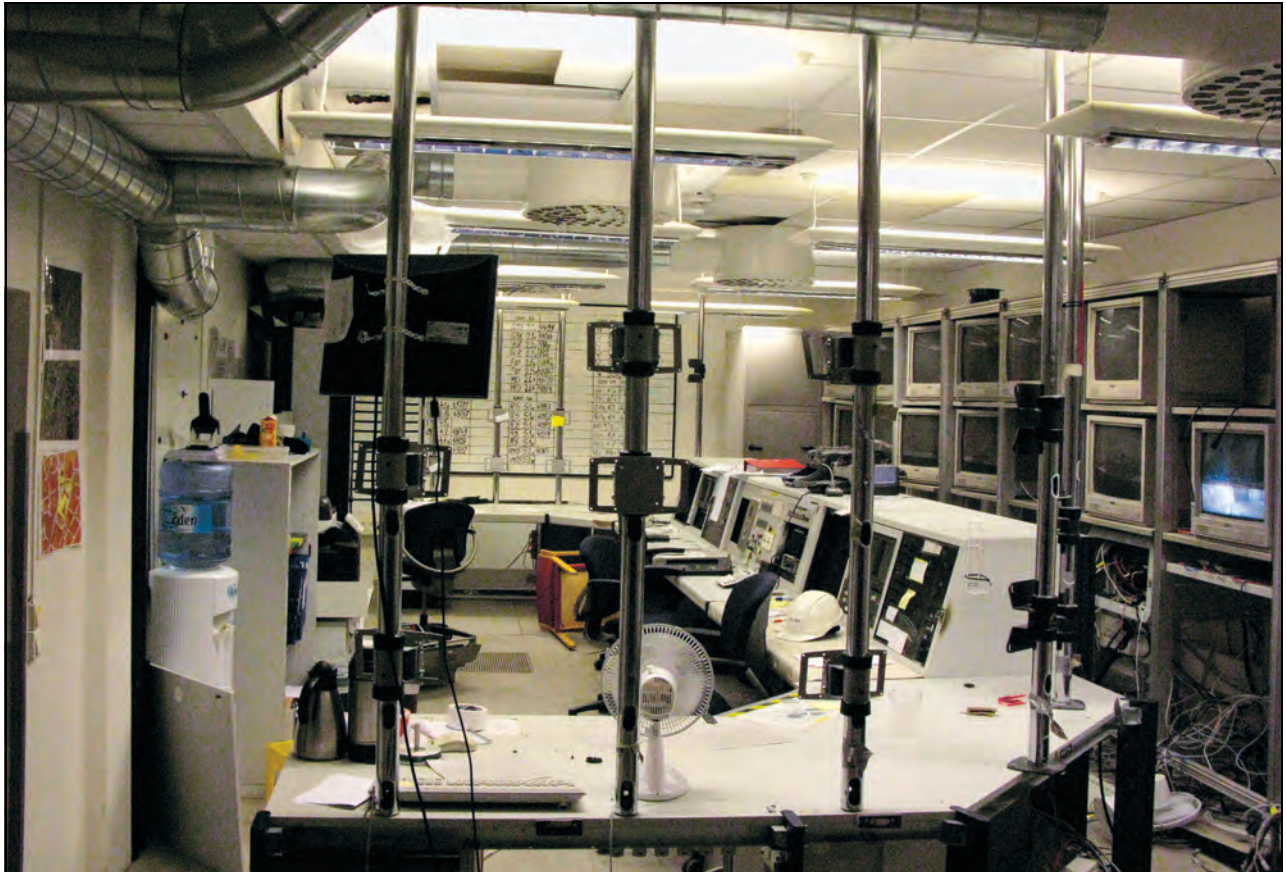
I løpet av 2005 og 2006 fikk regjeringskvartalet økt antall tekniske installasjoner og overvåkingskameraer. Dette ga store kapasitetsproblemer og aktualiserte et behov for en vaktcentral med fornyet utstyr.

I 2006 gjennomførte derfor DSS et forprosjekt hvor dette behovet ble utredet. Av rapporten framkom:

«Den eksisterende vaktcentralen er teknisk utdatert selv om det har vært utført jevnlige oppgraderinger av systemer og løsninger. [...] Økning av tekniske installasjoner og operativ innsats knyttet til disse som følge av sikringsprosjektet, aktualiserer behovet for nytenkning omkring vaktcentralens størrelse, bestykning, teknologi og operasjonsmåte.»²⁷

²⁶ I statsministerboligen og RRA har det i tillegg vært en egen operatør, som primært har håndtert kameraer og alarmer herfra.

²⁷ Rapport, COWIAS, 14. desember 2006, «Ny vaktcentral i R-kvartalet, Forprosjekt», ref. 120762/TH, gradert j.post 010.



Figur 18.7 Vaksentralen i regjeringskvartalet 29. juli 2011.

Sentralen hadde foreldet utstyr. Sentralen var i funksjon fram til 26. juli cirka kl. 15.15. Flere arbeidsmonitører ble flyttet til en midlertidig vaksentral som ble etablert i Y-blokka. På bildet er disse fjernet.

Foto: DSS Sikkerhetsavdelingen

DSS fremmet på denne bakgrunn i 2007 et satsingsforslag overfor FAD for å få bevilget penger til ny oppdatert vaksentral.²⁸

Forslaget fikk ikke tilslutning i FAD. Fra politisk og administrativ ledelse er dette begrunnet med at forprosjektet ikke ga et tilstrekkelig grunnlag for å bevilge penger.²⁹

I 2008 ble vaksentralens kapasitet utfordret ytterligere ved at enda et objekt, RRA, ble tilknyttet sentralen. I tillegg var det planlagt oppføring av et nytt bygg i regjeringskvartalet, R6, som ville medføre ytterligere utfordringer for sentralens kapasitet.³⁰

²⁸ Brev DSS til FAD, «Satsingsforslag 2007», 4. januar 2006, gradert j.post 010. Her beskrives sårbarheten slik: «Det vurderes å foreligge en betydelig risiko knyttet til vaksentralens evne til å kunne håndtere stressede situasjoner dersom tilsluttede anslag gjennomføres mot de objekter vaktjenesten er gitt i oppdrag å sikre.»

²⁹ Forklaringer, Moe Røisland, tidligere departementsråd i FAD, 20. februar 2012, og Grande Røys, tidligere statsråd i FAD, 2. mai 2012.

³⁰ Notat, DSS, 14. april 2009, «Ny vaksentral – forprosjekt», gradert j.post 010.

Behovet for ny vaksentral ble derfor på ny utredet av DSS, våren 2009. Beskrivelsen fra 2006-rapporten ble gjentatt. På bakgrunn av utredningen ble det i oktober 2009 fremmet nytt satsningsforslag overfor FAD.³¹

Heller ikke denne gang nådde forslaget opp i de prioriteringer som ble gjort i FAD. Da forslaget ble behandlet i FAD, var det ny statsråd som overfor kommisjonen har forklart at hun ikke fullt ut kjente til de utfordringene vaksentralen hadde. Departementsråden har overfor kommisjonen forklart at hun ikke husker hvilken holdning hun hadde til forslaget.³²

Direktør i sikkerhetstjenesteavdelingen i DSS har overfor kommisjonen forklart at det mest prekære ved den eksisterende vaksentralen, var at den ikke hadde kapasitet eller kvalitet til å hånd-

³¹ DSS, Forprosjekt, Ny vaksentral, 14.20.2009, Begrenset sak 200900205. Samlet kostnadsramme for ny vaksentral i høyblokka ble satt til kroner 36 959 000. Notat, DSS 14. april 2009, Ny vaksentral – forprosjekt, gradert j.post 010.

³² Forklaringer, Moe Røisland, 20. februar 2012 og Rigmor Aaserud, 8. mai 2012.

tere mer enn én hendelse. Selv mindre alvorlige hendelser som en demonstrasjon ville være vanskelige å håndtere, samtidig med for eksempel utsjekk i forbindelse med at statsministeren skulle forlate sitt kontor.³³

I 2010 anså direktøren for sikkerhetstjenesteavdelingen situasjonen som så prekær at han tok initiativ til å bygge en tredje operatørposisjon i vaktentralen med avdelingens egne driftsmidler.³⁴ Denne tredje operatørposisjonen var imidlertid ikke ferdig og i bruk 22/7.

Våren 2011 fikk DSS signaler om at penger til ny vaktentral ville bli bevilget i løpet av 2012 og 2013.³⁵

Situasjonen 22/7 var således at regjeringskvartalets vaktentral hadde et lite funksjonelt og foreldet utstyr. En tredje operatørposisjon var under bygging, men ikke ferdig til bruk.

Andre forhold som påvirket sikkerhetstilstanden

Det tekniske utstyret i vaktentralen er bare én av mange faktorer som påvirket sikkerhetstilstanden 22/7. Sammen med fysiske og tekniske sikrings tiltak er prosedyrer, trening, øvelser og den rådende organisasjonskultur faktorer som bestemmer hvor effektivt et sikringsregime er. Det samme er adekvate og gode evakueringsmuligheter. Sikring skapes gjennom daglig virke og årvåkenhet, i samspill med de tiltak som er etablert.³⁶

Det har med jevne mellomrom vært gjennomført evakueringsøvelser for brann i regjeringskvartalet. DSS har også utviklet et øvingsprogram, hvor hovedformålet har vært å skjerpe årvåkenheten i vakt- og resepsjonstjenesten. Øvelsene har bestått i å avdekke ulike sikkerhetstruende hendelser, herunder eksplosiver. Øvelsene har blitt avsluttet etter at hendelsen er avdekket, og det har derfor ikke blitt gjennomført varsling av ansatte, evakuering av byggene eller krisehåndtering.

³³ Forklaring tidligere avdelingsdirektør i DSS sikkerhetsavdelingen (SAV), 21. mars 2012.

³⁴ Forklaring tidligere avdelingsdirektør i DSS, 21. mars 2012.

³⁵ Parallelt med arbeidet for å få bevilget penger til ny vaktentral initierte DSS, i 2008, i samråd med sikkerhetsenheten i FAD behov for ytterligere en vaktentral. Tanken var at denne skulle være en permanent tilleggsfunksjon til vaktentralen i høyblokka. Det ble i 2009 bevilget penger til dette. Dokumentene kommisjonen har fått overlevert, viser at det var uenighet om hvor mye penger som var nødvendig for å få ferdigstilt den alternative vaktentralen, og sentralen var ikke ferdig utbygd med utstyr 22/7.

³⁶ DNV, «Risikobasert sikring (security og risikoreduksjon)», 8. mars 2012.

Det har ikke vært gjennomført storskalaøvelse for de departementsansatte med bilbombe eller lignende angrep mot regjeringskvartalet som scenario.³⁷ Behovet for øvelser med et slikt verstefall-scenario er påpekt av DSB under tilsyn med FAD både i 2007 og 2010, og slik øvelse var som nevnt planlagt høsten 2011.³⁸

Det forelå heller ingen retningslinjer, verken muntlig eller skriftlig, for hvordan resepsjonistene eller sikkerhetsvaktene skulle opptre ved mistanke om bilbombe. Det forelå ingen varslingsrutiner, rutiner for evakuering eller andre tiltak som skulle settes i verk overfor de ansatte.³⁹ Håndteringen av dette måtte bero på den enkeltes skjønn.

Rutinen ved feilparkerte biler var at disse skulle kontrolleres og eventuelt avvises.⁴⁰ Sikkerhetsvaktene har imidlertid ikke myndighet til å bortvise feilparkerte biler med makt, med mindre straffelovens nødretts- og nødvergebestemmelser kommer til anvendelse.⁴¹ Tilsvarende vil sikkerhetsvaktene kunne pågripe en som «treffes eller forfølges på fersk gjerning eller ferske spor».⁴²

Det har uansett vært få muligheter for å kunne gjennomføre en vellykket evakuering ved mistanke om bilbombe plassert i Grubbegata. Det har ikke vært egnede evakueringsrom, og i høyblokka endte begge byggets to nødutganger ut mot Grubbegata.⁴³ Også R4 og S-blokka har rømningsveier ut mot Einar Gerhardsens plass og Grubbegata.⁴⁴

Det var heller ikke etablert callinganlegg i samtlige bygg, hvor det kunne vært gitt beskjed

³⁷ Forklaring, tidligere avdelingsdirektør i DSS, 21. mars 2012.

³⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) gjennomførte i 2010 et kritisk tilsyn med FADs arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, 22JK, j.post 125. Her framkom det at FAD blant annet burde styrke krisehåndteringsevnen slik at den samsvarte med det risiko- og sårbarhetsbildet som ble lagt til grunn for departementets sikkerhetsarbeid knyttet til regjeringskvartalets bygninger. Dette ble også påpekt ved tilsyn i 2007. Som et viktig virkemiddel ble det pekt på gjennomføring av øvelser og evaluering av øvelser.

³⁹ For en rekke andre sikkerhetstruende hendelser, herunder bærbare bomber, forelå det tiltakskort.

⁴⁰ Forklaring, tidligere avdelingsdirektør i DSS, 21. mars 2012.

⁴¹ Flere av sikkerhetsvaktene har overfor kommisjonen hevdet at de bør ha begrenset politimyndighet.

⁴² Lov av 22. mai 1981 nr. 25 § 176 om *rettergangsmåten i straffesaker* (straffeprosessloven)

⁴³ I tillegg var det i høyblokka en tredje utgang, ut mot G-blokka. Her ville imidlertid de som skulle evakueres måtte passere resepsjonsområdet som ble totalskadd 22/7.

⁴⁴ Rapport «om bombeangrepet på regjeringskvartalet 22. juli 2011», sikkerhetsvakt DSS 22JK, j.post 274.

om en bestemt evakuering eller bestemte tiltak overfor ansatte.

Kommisjonen har fått beskrevet at enkelte andre aktører har systemer og prosedyrer for varsling og tiltak overfor ansatte i slike situasjoner. I ett tilfelle er dette beskrevet som skadebegrensende.⁴⁵

Det er kommisjonens oppfatning at det i det daglige virke i regjeringskvartalet heller ikke har vært en kultur som har bidratt til å styrke sikkerheten.

I sikkerhetsrapporter fra NSM, DSB og DSS pekes det på svak sikkerhetskultur i en rekke departementer. Det er gjentatte ganger framhevet at dette må forbedres.⁴⁶ Fra NSM er det også opplyst at flere departementer melder om få sikkerhetstruende hendelser, til tross for at NSM ved sine tilsyn har avdekket en rekke mangler og avvik. Dette viser liten årvåkenhet.

Også kommisjonens egen spørreundersøkelse blant departementsansatte peker i denne retning.⁴⁷ Blant de ansatte mente bare 34,3 prosent at det i stor eller svært stor grad var en kultur i departementene som fremmet sikkerhet på arbeidsplassen.⁴⁸

Kommisjonen har i tillegg fått opplysninger fra en rekke enkeltepisoder som styrker denne oppfatningen. Vi har hørt om departementsansatte som åpenbart har blitt irritert fordi de har måttet vise identifiseringsbevis. Vi har hørt om gjentatte ulovlige parkeringer utenfor høyblokka, ut fra praktiske hensyn, og at ansatte i sikkerhetstjenesten er gått lei av å peke på svakheter i sikkerhetsregimet.

Kommisjonen sitter derfor igjen med et inntrykk av at det i departementfelleskapet i regje-

ringskvartalet ikke har vært en organisasjonskultur med stor oppmerksomhet og årvåkenhet overfor sikkerhetstruende hendelser i det daglige virke. Dette sammen med en foreldet vaktsentral og manglende øvelser, evakueringsmuligheter og rutiner, har bidratt til regjeringens sårbarhet.

Opplevd risiko

Én ting er hvilken faktisk risiko som foreligger, en annen ting er opplevd risiko. For å få et innblikk i de ansattes syn på sikkerheten har kommisjonen gjennomført en spørreundersøkelse. Undersøkelsen viste at mange ansatte nå i ettertid pekte på at den ytre sikringen av bygget var dårlig. Nesten halvparten av de som tilkjennega sitt syn, mente at sikringen var svært eller ganske dårlig. Undersøkelsen viste også en stor skepsis til myndighetenes evne til å beskytte terrormål. Kun én av fire ansatte mente at myndighetene har god evne til å sikre og beskytte terrormål. Med tanke på at undersøkelsen er foretatt kort tid etter hendelsen 22/7, er ikke disse svarene overraskende, og kan naturlig nok ikke alene legges til grunn for diskusjonen om hvorvidt sikringsnivået var i samsvar med det som kunne forventes.

Mer interessant er det at 828 personer⁴⁹ svarte at de forut for 22/7, overfor noen tilknyttet sin arbeidsplass, hadde uttrykt bekymring for sikkerheten ved regjeringskvartalet. Av disse opplyste 179 personer at de hadde tatt opp dette med sin leder, mens 91 personer opplyste at de hadde tatt det opp med sikkerhetsansvarlig.

Undersøkelsen viste også at nær en fjerdedel mente at rømningsveier og nødutganger var svært eller ganske dårlige.

Angående vakthold i regjeringskvartalet viste undersøkelsen at det var ganske stor tilfredshet med dette.

18.4 Sikkerhetsprosjektet

To måneder etter terrorangrepet i USA i 2001 tiltrådte nåværende regjeringsråd stillingen som øverste administrative leder ved SMK. Hun oppfattet sikkerheten rundt statsministeren og regjeringens planer og rammer for drift i en krisesituasjon som utdatert og utilfredsstillende. Planverket baserte seg på den kalde krigen, og hadde på ingen måte tatt inn over seg det endrede trusselbildet.

⁴⁵ 25. juni 1996 ble det gjennomført et bilbombeangrep mot amerikanske soldater i bygningskomplekset Khobar Towers, Dharan, Saudi-Arabia. Bomben var skjult i en tankbil og er i ettertid estimert til å ha hatt et energiinnhold tilsvarende 9000 kg TNT. 20 mennesker ble drept og 372 mennesker skadd. Tankbilen var plassert ved gjerdet cirka 26 meter i front av bygningen. Sikkerhetsvaktene forsto at det var en bombebil, og startet evakuering. Alarmen ble utløst, og sikkerhetsvakter gikk fra dør til dør for å gjennomføre evakuering av beboerne. Da bomben eksploderte, var mange av beboerne på vei ned trappeløpet i bygget. På grunn av måten bygget var konstruert på var antakelig trappeløpet et av de sikreste stedene å være, og det antas at dette sparte mange liv jf. Forsvarsbygg Futura, gradert j.post 125.

⁴⁶ For eksempel gradert j.post 010 og 062.

⁴⁷ Kommisjonen har gjennomført en spørreundersøkelse hvor ansatte i regjeringskvartalet og øvrige departementsbygg har svart på ulike spørsmål om forebyggende sikkerhet.

⁴⁸ Kommisjonens spørreundersøkelse av ansatte i sentralforvaltningen. Spørsmål 12 (totalt antall respondenter 2946).

⁴⁹ Spørsmål 13 (totalt antall respondenter 2938).

Regjeringsråden mente det var behov for å gjøre noe med sikkerheten rundt regjeringen, og tok umiddelbart initiativ til å gjennomgå og forbedre eget planverk. Sentralt var å sikre at regjeringen kunne fungere i ulike krisesituasjoner, herunder behovet for mobilitet. Et nytt planverk ble utformet. Dette ble mer detaljert og praktisk, og det ble gjennomført øvelser og iverksatt tiltak.

For at regjeringen skulle kunne fungere optimalt, åpenbarte det seg et behov for at også de øvrige departementene bedret sin sikkerhet og beredskap, både rundt den enkelte statsråd og rundt virksomheten. Regjeringsråden ønsket derfor en bredere gjennomgang av sikkerheten i regjeringskvartalet og i de øvrige departementene. Det første beslutningsmøtet med daværende statsminister Bondevik om å bedre sikkerheten rundt regjeringen fant sted 26. november 2006.⁵⁰

Senhøsten 2002 tok dermed SMK initiativ til et arbeid for å styrke sikkerheten rundt regjeringen og de enkelte statsråders virksomhet. Arbeidet – som startet med spørsmålet om hvordan man burde ivareta regjeringens funksjoner i en krisesituasjon – endte opp med å bli et mer omfattende prosjekt for også å bedre sikkerheten i hele regjeringskvartalet og øvrige departementer. Målsettingen var å sikre at regjeringen som kollegium kunne opprettholde sin funksjon på en optimal måte i ulike ulykkes-, beredskaps- og krisesituasjoner.

Dette var, etter kommisjonens oppfatning, et framsynt og godt initiativ.

Arbeidet med å etablere et eget prosjekt for å gi en totalanalyse og en plan for regjeringens sikkerhet under ulike trusselscenarioer startet høsten 2003. Av mandatet som ble gitt, fulgte blant annet at:

« – Prosjektet skal beskrive gjeldende ansvarsforhold [...] og skal omfatte en oversikt over eksisterende fysiske, tekniske og bygningsmessige tiltak for sikring av de bygninger der regjeringens medlemmer til daglig arbeider, [...] Prosjektet skal gi en vurdering av eksisterende tiltak og foreslå forbedringer av de ulike tiltak og planer basert på ulike scenarier ved endret trusselbilde. Analysen skal omfatte beskyttelse mot angrep på personer, bygning, transportmidler med bruk av ulike typer våpen. [...] Utarbeide forslag til overordnet plan for sikring av regjeringskvartalet og

departementene basert på ulike beredskapsnivå. [...]»

Det ble gitt frist til 15. mai 2004 med å ferdigstille analysen og fremme forslag til tiltak.

Sårbarhetsanalyse; en studie av risiko og tiltak

Oppdraget ble gitt fra SMK til politidirektøren, og det ble forutsatt at arbeidet skulle løses i samarbeid med forsvarssjefen. På denne måten ble oppdraget forankret hos dem som hadde den faglige kompetansen innenfor sikkerhet og beredskap. En overordnet prosjektgruppe under ledelse av politimester Mjølhus i POD ble etablert. Representanter fra ledelsen i POD, Oslo politidistrikt, Forsvaret og SMK deltok. POD fungerte som sekretariat.⁵¹

Under den overordnede prosjektgruppen ble det nedsatt arbeidsgrupper. Hver gruppe utarbeidet selvstendige rapporter. PST utarbeidet en trusselanalyse for regjeringens sikkerhet. POD hadde ansvaret for to grupper hvor den ene gjennomførte sikkerhetsanalyse av fysiske og tekniske sikringstiltak i departementene og den andre utarbeidet sikringsplaner ved høynet beredskap. Arbeidet var høyt sikkerhetsgradert, og således underlagt streng taushetsplikt. På bakgrunn av delrapportene ble det utferdiget en hovedrapport som sammenstilte og foreslo endelige tiltak.

De enkelte arbeidsgruppene og den overordnede prosjektgruppen arbeidet raskt, og hovedrapporten ble levert til SMK i juni 2004.

Gjennomgangen av regjeringens sårbarhet og forslag til tiltak gjorde inntrykk på SMK. Sikkerhetstilstanden i regjeringskvartalet ble oppfattet som uakseptabel, og rapporten ble raskt presentert for Regjeringens sikkerhetsutvalg. SMK, JD, FAD og ledelsen i POD hadde alle vært engasjert i prosjektet og stilte seg bak konklusjonene.

Rapporten ble behandlet i Regjeringens sikkerhetsutvalg 12. august 2004.⁵² I tillegg til statsminister Bondevik deltok utenriksminister Petersen, finansminister Foss, justisminister Dørum og moderniseringsminister Meyer. Det ble besluttet

⁵⁰ Forklaringer tidligere ekspedisjonssjef ved SMK, 20. april 2012 og regjeringsråd Frisak, 24. april 2012.

⁵¹ Det ble etablert to referansegrupper: Referansegruppe 1 ble ledet av regjeringsråd Frisak, og besto av utenriksråden, assisterende departementsråd i JD, departementsråd i FD, politidirektør, forsvarssjefen og sjef for Politiets sikkerhetstjeneste. Referansegruppe 2 besto av assisterende regjeringsråd Spildo, politimester i POD, Mjølhus og generalmajor i Forsvaret Lysgaard.

⁵² Utvalget består av et begrenset antall regjeringsmedlemmer, og er det øverste organ for å diskutere sikkerhets spørsmål i Norge.

at prosjektet skulle gjennomføres i tråd med rapportens anbefalinger, og forutsatt at arbeidet skulle gis «høy prioritet».⁵³ Saken ble i noe mindre detalj i tillegg presentert for alle regjeringens medlemmer på regjeringsskonferanse 26. august 2004, og regjeringen stilte seg bak rapporten og anbefalingene.⁵⁴

Rapporten ga et unikt og omfattende bilde av trusselsituasjonen og sårbarheten til den norske regjeringen og sentralforvaltningen. For første gang forelå en samlet oversikt over hvordan sabotasje/terroranslag kunne ramme hjertet av det politiske Norge, og, vel så viktig, hvilke tiltak som måtte treffes for å redusere denne sårbarheten.

Slik kommisjonen leser rapporten, var konklusjonen entydig: sårbarheten var uakseptabel, og viktige tiltak mot ulike bombeeksplosjoner måtte gjennomføres. Blant de viktigste tiltakene var permanent sperring av Grubbegata for kjøretøytrafikk, hevbare kjøretøysperrer i Akersgata og uten-

for Utenriksdepartementet, tiltak for å redusere glassplinter ved en eventuell eksplosjon, stenging av resepsjonsområdet i høyblokka for gjennomgangstrafikk og bedret fasadeovervåking. I tillegg foreslo rapporten en rekke sikringstiltak for å hindre andre sikkerhetstruende hendelser. Dette var både tiltak innenfor fysisk og teknisk sikring og administrative og operative sikkerhetstiltak.

Trusselvurderingen

Trusselvurderingen som lå til grunn for rapporten, ga i seg selv ikke grunnlag for en generelt høynet beredskap, men pekte på noen scenarioer som gjorde det maktpåliggende å redusere sårbarheten.

Ulike angrep ble omtalt slik:

«Håndvåpen, ulike typer bomber, selvmordsaksjoner samt bærbare missiler, fremstår som aktuelle angrepsmidler i eventuelle fremtidige væpnede anslag mot regjeringssobjekter. [...]

Når det gjelder terroranslag mot bygninger har trenden i økende grad vært bruk av bilbomber, hvor kjøretøyet bringes tett opp til

⁵³ Notat til Regjeringens sikkerhetsutvalg, 10. august 2004, og referat fra Regjeringens sikkerhetsutvalg 12. august 2004, jf. brev SMK til AAD, 7. september 2004.

⁵⁴ Referat, Regjeringsskonferanse, 26. august 2004.



Figur 18.8 Prosjekt «Regjeringens sikkerhet» overleverte rapport til Statsministerens kontor i juni 2004.
Foto: Christopher Olsson

angrepsmålet av en selvmordsaksjonist. En slik fremgangsmåte muliggjør bruk av store mengder eksplosiver, og gir samtidig maksimal overraskelse og dermed liten eller ingen tid til umiddelbare mottiltak.»

I en oversiktsmatrise ble bilbombe mot bygninger i Norge, både fra politisk ekstremisme og internasjonal terror, omtalt som «mer» tenkelige scenarier.⁵⁵ Symbolrike bygg som regjeringskvartalet ble videre identifisert som eksempler på aktuelle terrormål.⁵⁶ Sprengstoff eller bilbombe i regjeringskvartalet som et resultat både av politisk ekstremisme og internasjonal terrorisme var således som følge av trusselvurderingen som forelå, scenarier som ble lagt til grunn for sikkerhetsanalysen.

Sårbarheten

For å identifisere sårbarheten ble det blant annet utført ulike bombesimuleringer. I samarbeid med internasjonale eksperter identifiserte Forsvarsbygg på denne måten skadevirkningen av bilbomber plassert ulike steder i regjeringskvartalet og utenfor Utenriksdepartementet.

Det ble gjennomført simuleringer av ulike bilbomber plassert i Grubbegata, cirka 20 meter fra hovedinngangen til høyblokka, med henholdsvis 100 kg, 300 kg og 1000 kg sprengstoff.

Virkningene av en bombe på 1000 kg plassert 20 meter fra høyblokka ble beskrevet slik:

«Av simuleringene ser vi at det vil bli store bygningsmessige skader på fasaden på Høyblokka, R-4, G-blokka og Y-blokka som vender ut mot Grubbegaten. En stor del av vinduene i de ovennevnte bygningene og tilstøtende bygninger vil også skades (glasset blåses inn). Det vil bli omfattende personellskader i byggene på grunn av fasadeelementer og glass som blåses inn. I tillegg vil det i kontorer som ligger nær eksplosjonsstedet bli et høyt overtrykk som kan gi dødelige indre skader.»⁵⁷

Dette er skremmende likt skadeomfanget 22/7.

Det ble også gjennomført simulering av en bilbombe plassert tre meter fra inngangspartiet til

høyblokka med en mengde sprengstoff på 2000 kg. Plasseringen var nesten identisk med plasseringen av bilbomba 22/7. Virkningene ble beskrevet slik:

«Bygget vil [...] få kraftige skader i et slikt scenario først og fremst på fasaden og de nederste etasjene. Personell som oppholder seg i de nederste etasjene vil ha liten mulighet til å overleve et slikt scenario.»⁵⁸

Tilsvarende som for regjeringskvartalet ble det gjennomført simulering av sprengning utenfor Utenriksdepartementet. Også her viste simuleringene omfattende skader.

Som følge av at trusselvurderingen også framhevet angrep med håndvåpen og kjemiske våpen, ble det også pekt på en rekke andre forhold som gjorde regjeringskvartalet sårbart. Bombeangrep, enten gjennom bilbombe, brev bombe eller personlevert, framsto imidlertid med størst risiko, da konsekvensene ble vurdert som så vidt fatale.

Tiltakene

På bakgrunn av risikoen som var identifisert, kartla arbeidsgruppen – som hadde ansvar for å utrede fysiske og tekniske sikringstiltak – tiltak som kunne redusere sårbarheten.

Følgende tre alternativer for å redusere sårbarheten ved bilbombe ble utredet: 1 Stenge alle gater i og rundt regjeringskvartalet permanent for kjøretøy, 2 stenge Grubbegata og Akersgata permanent for kjøretøy og 3 stenge Grubbegata permanent og ha kjøretøysperrer i Akersgata som kun heves ved høynet trussel.

Arbeidsgruppen, som besto av eksperter innenfor sikkerhet, politi og forsvar, anbefalte å stenge både Grubbegata og Akersgata permanent for kjøretøy. De to andre alternativene ble oppsummerende vurdert slik:

«Alternativ 3 ivaretar ikke behovene i tilstrekkelig grad, mens alternativ 1, muligens kan være for inngripende i dagens situasjon.»

I sin begrunnelse for en stenging både av Grubbegata og Akersgata het det blant annet videre:

«Trafikkregulerende tiltak er av stor viktighet for sikring av objektene. Sikringstiltakene må

⁵⁵ Prosjektrapport, «Regjeringens sikkerhet» s. 39, juni 2004 ref. 03/00107, gradert j.post 058.

⁵⁶ Rapport, «Prosjekt Objektsikring, Trusselanalyse – gruppe 1» s. 14, 13. mai 2004, gradert j.post 040.

⁵⁷ Rapport. Sikkerhetsanalyse av fysiske og tekniske sikringstiltak i departementene, 10. mars 2004, s. 86 ref. 03/00107-29 48/53, gradert j.post 058.

⁵⁸ Rapport. «Sikkerhetsanalyse av fysiske og tekniske sikringstiltak i departementene», 10. mars 2004, s. 87 og Prosjektrapport, Regjeringens sikkerhet, s. 44.

på forsvarlig vis søke å forhindre muligheten for bilbombescenarier med de åpenbare fare- og skadevirkninger dette gir, og med det potensial for oppmerksomhet som ligger i slike scenarier. [...] Gruppen har vært opptatt av å balansere forslagene til sikringstiltak, mot ønske om publikumstilgjengelighet, samt politikernes uttalte ønsker om en åpen forvaltning. Arbeidsgruppen mener at den trafikale begrensingen som er foreslått medfører åpenhet for publikum i regjeringskvartalet, samtidig som tiltakene i stor grad vil kunne eliminere muligheten for bilbomber nær departementsbygningene.»⁵⁹

Da prosjektet skulle sammenstilles i én hovedrapport, foreslo imidlertid den overordnede prosjektgruppen kun permanent stenging i Grubbegata, mens det i Akersgata ble anbefalt kjøretøysperrer som skulle kunne heves ved høynet trussel.⁶⁰

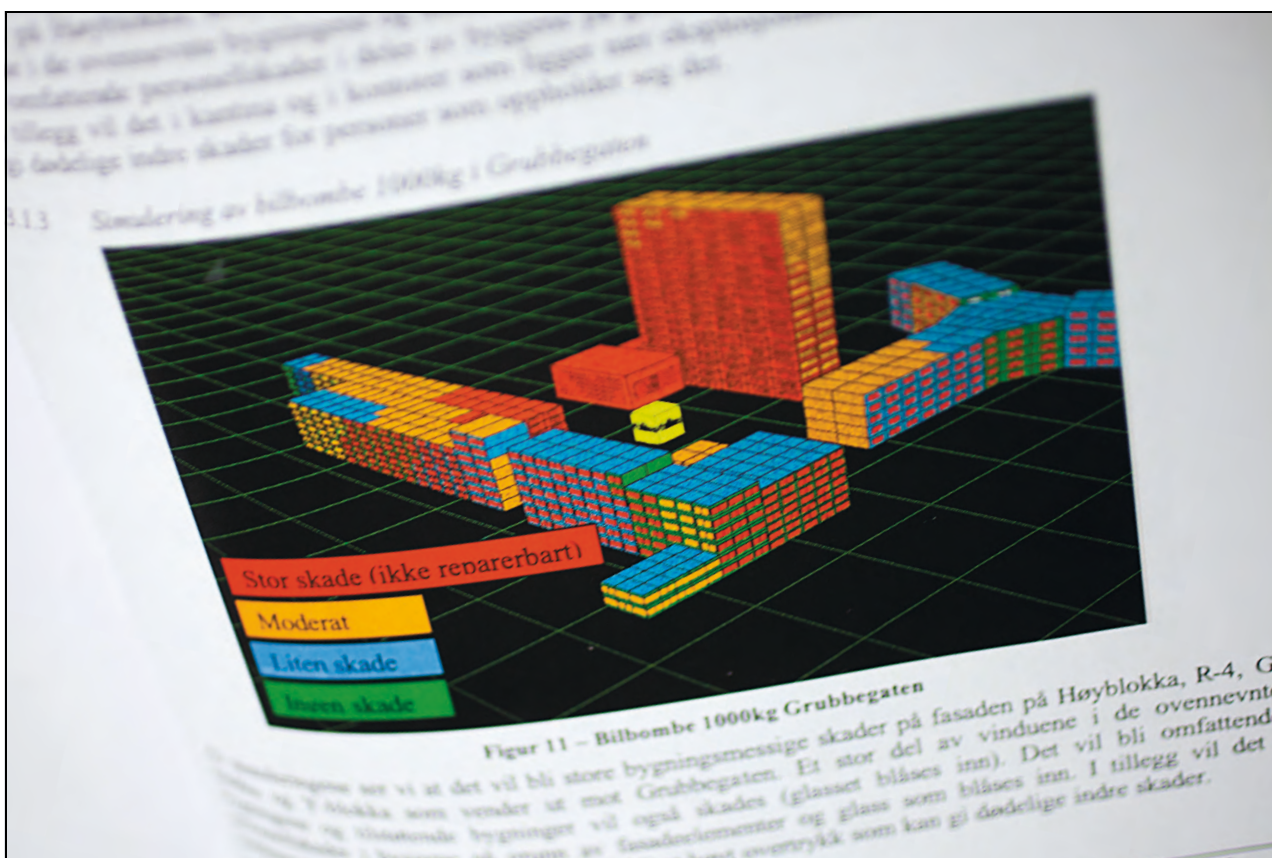
Deltakere i den overordnede prosjekteringsgruppen har overfor kommisjonen forklart at det ble vurdert at stenging av gater mot kjøretøytrafikk kunne være politisk krevende, særlig sett opp mot et generelt lavt trusselnivå. Det ble derfor bestemt å begrense tiltaket til å forhindre atkomst til høyblokka, hvor sannsynligheten for og konsekvensene av et angrep framsto som størst. Dette ble gjort ved å stenge Grubbegata permanent. Etter å ha hørt de involverte legger kommisjonen til grunn at SMK var opptatt av at Politidirektoratet måtte stå for den endelige faglige vurderingen av hva som var forsvarlig, noe Politidirektoratets representanter overfor kommisjonen har bekreftet at de gjorde.⁶¹ Prosessen viser at det på dette tidspunkt ble erkjent at stenging av gater i Oslo kunne være politisk kontroversielt.

Tilsvarende som for regjeringskvartalet anbefalte arbeidsgruppen permanent kjøretøysperre utenfor Utenriksdepartementet.⁶² I hovedrapport-

⁵⁹ Rapport, «Sikkerhetsanalyse av fysiske og tekniske sikringstiltak i departementene», 10. mars 2004 s. 115.

⁶⁰ Prosjektrapport, «Regjeringens sikkerhet», s. 46.

⁶¹ Forklaringer fra tidligere ekspedisjonssjef ved SMK, 20. april 2012, sjefsinspektør 7. mars 2012, fristilt politimester i POD, 12. januar 2012 og Killengreen 30. mai 2012.



Figur 18.9 Datasimulering av bilbombe på 1 000 kilo plassert i Grubbegata inntatt i POP-rapporten, juni 2004. Skremmende likt skadeomfang som 22/7.

Kilde: Rapport «Sikkert regjeringskvartal», s. 139. Foto: Christopher Olsson

ten ble det derimot foreslått kjøretøysperrer som skulle kunne heves ved høynet trussel.⁶³

Høyest prioritet

Generelle erfaringer tilsier at iverksetting av kun noen få sikkerhetstiltak vil kunne gi en vesentlig reduksjon av sårbarhet og risiko. Ofte vil om lag 20 prosent av de mest kritiske tiltakene redusere sårbarhet og risiko med om lag 80 prosent. Det er derfor viktig å prioritere de tiltakene som i størst grad reduserer sårbarheten.⁶⁴

Tiltakene arbeidsgruppen for sikkerhetsanalyse identifiserte, ble kategorisert etter viktighet i deres delrapport. Tiltakene ble delt i «rød» og «gul» kategori, hvor «rød kategori» var tiltak som ble anbefalt gjennomført for å redusere en uakseptabelt høy risiko. Disse tiltakene mente arbeidsgruppen «måtte» iverksettes, mens tiltak i «gul kategori» ble anbefalt gjennomført etter en kost/nytte-vurdering.

På bakgrunn av den risikoen som forelå ved ulike bombescenarier, ble sikringstiltak mot slike scenarier kategorisert som røde tiltak som måtte gjennomføres.⁶⁵ Sperring av gater for kjøretøytrafikk ble dermed kategorisert som rødt. I tilknytning til stenging av Grubbegata sto det:

«Arbeidsgruppen betrakter risiko knyttet til trafikk i Grubbegata som særlig uakseptabel, og legger til grunn i øvrige tiltaksforslag at denne blir stengt for fremmed trafikk.»⁶⁶

At gaten ble stengt for kjøretøytrafikk, var altså en forutsetning for hvilke øvrige tiltak som ble foreslått.

Tilsvarende ble tiltak for å begrense skader fra glassplinter ved en eventuell eksplosjon kategorisert som røde. Arbeidsgruppen anbefalte at vindusflater i statsrådsseksjoner og resepsjonsområder skulle sikres med folie.⁶⁷ Her gikk den overordnede prosjektgruppen lenger, og anbefalte at samtlige vinduer i regjeringskvartalet skulle sikres med folie eller spesialgardiner. Det ble anbefalt at høyblokka skulle prioriteres, og at

arbeidet skulle innledes i de laveste etasjene ut mot Grubbegata. I hovedrapporten ble det videre poengtert at:

«[de var kjent] med at vinduene i regjeringskvartalet, og da spesielt høyblokka var gamle og burde skiftes. [...] Statsbygg bør vurdere hvorvidt det er kostnadseffektivt å foliere vinduene nå for senere å skifte de ut på grunn av elde, eller om en burde vurdere å skifte vinduene med en gang.»⁶⁸

Uavhengig av vedlikeholdsplaner ble det altså anbefalt at foliering av vinduer ble påbegynt umiddelbart.⁶⁹

Som særskilte tiltak mot bærbare bomber, også kategorisert med rød viktighet, ble det anbefalt at gangtrafikk, og da særlig gjennom høyblokka skulle reguleres, samt at det skulle etableres fasadeovervåking der dette ikke allerede var etablert. Videre ble det anbefalt å anskaffe gjennomlysingsutstyr for kontroll av personell og bagasje.⁷⁰

Blant tiltak i gul kategori som ble anbefalt gjennomført etter en kost/nytte-vurdering, var såkalte skallsikringstiltak, tekniske tiltak og administrative tiltak. Blant annet ble vinduer og dører på gateplan foreslått sikret mot fysisk inntrenging, vinduer i resepsjonsområdene og i statsrådsseksjoner ble foreslått skuddsikret, adgangskontrollsystemene ble foreslått utviklet og forbedret, og VIP-innganger ble foreslått skjermet og sikret.

Til sammen ble det anbefalt 179 tiltak.⁷¹

Hovedrapporten gjentok ikke hva som var røde og gule tiltak, men framhevet bombescenarier og tiltak mot slike som viktig å prioritere. Under henvisning til den analysen som var gjennomført av arbeidsgruppen, het det: «Røde trusselscenarier vurderes å innebære høy risiko, slik at tiltak må prioriteres.» Videre framkom:

«Selv om trusselanalysen sier at bruk av skytevåpen er å anse som den mest aktuelle framgangsmåten har prosjektgruppen valgt å legge hovedvekten på beskrivelse av ulike bombescenarier da konsekvensen av disse er mer omfattende. Den senere tids hendelser har også medført en økt fokusering på ulike bombescenarier.»

⁶² Rapport, «Sikkerhetsanalyse av fysiske og tekniske sikringstiltak i departementene», 10. mars 2004, s. 123 ref.

⁶³ Prosjektrapport, «Regjeringens sikkerhet», s 48.

⁶⁴ DNV, møte med kommisjonen, 13. mars 2012.

⁶⁵ Rapport, «Sikkerhetsanalyse av fysiske og tekniske sikringstiltak i departementene», 10. mars 2004, s. 103.

⁶⁶ Rapport, «Sikkerhetsanalyse av fysiske og tekniske sikringstiltak i departementene», 10. mars 2004, s. 111.

⁶⁷ Rapport, «Sikkerhetsanalyse av fysiske og tekniske sikringstiltak i departementene», 10. mars 2004, s. 103.

⁶⁸ Prosjektrapport, «Regjeringens sikkerhet», s. 50 og 51.

⁶⁹ Forklaring, Killengreen, 30. mai 2012.

⁷⁰ Rapport, «Sikkerhetsanalyse av fysiske og tekniske sikringstiltak i departementene», 10. mars 2004, s. 103.

⁷¹ Prioriteringsliste, FAD, 2006. Samtale Killengreen, 21. september 2011.

Etter dette ble konsekvenser og virkninger av bombeeksplosjoner belyst, og behovet for trafikkregulering og foliering ble framhevet.⁷²

Hovedrapporten sammen med vedleggene (heretter POD-rapporten) er dermed etter kommisjonens syn klar: Tiltak mot bomber ble ansett som svært viktige tiltak som måtte gjennomføres og prioriteres. Stenging av Grubbegata og foliering av vinduer var blant de viktigste.

Til tross for dette var ikke Grubbegata stengt for kjøretøytrafikk 22/7, sju år etter at regjeringen hadde besluttet at dette måtte gjøres. Kjøretøysperren var planlagt ferdigstilt i september/oktober 2011.

Vindusfoliering var på plass 22/7, og dette virket antakelig skadebegrensende. Det tok imidlertid lang tid før tiltaket var gjennomført overalt. Så sent som i mai 2010 gjensto fortsatt blant annet vindusflatene i vestibylen i høyblokka, vindusflater i 16. og 17. etasje i høyblokka og vindusflater i G-blokka.⁷³ Med tanke på at Grubbegata fortsatt

ikke var stengt, var dette kritisk. Foliering av vestibylen i høyblokka ble gjennomført til slutt, og var ferdig så sent som i februar 2011.⁷⁴

For å forstå hvorfor det tok så lang tid å gjennomføre stenging av gaten og de øvrige sikkerhetstiltakene, er det nødvendig å se nærmere på hvordan arbeidet var organisert, og hvordan dette ble fulgt opp og kontrollert.

18.5 Roller, ansvar og oppdragsforståelse

Ved regjeringens tilslutning til POD-rapporten ble FAD⁷⁵ gitt i oppdrag å implementere de foreslåtte

⁷⁴ Brev, FAD til 22 JK, 22 JK, j.post 480.

⁷⁵ Dagens Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartement har tidligere hatt navnene Moderniseringsdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet. De problemstillinger som her er relevant, har hele tiden ligget under dette departementet. Av praktiske grunner omtaler vi derfor dette departementet kun som FAD. Statsråder i perioden har vært Meyer (8. mars 2004 – 17. oktober 2005), Grande Røys (17. oktober 2005 – 20. oktober 2009) og Aaserud (20. oktober 2009 – d.d.). Departementsråder i perioden har vært Moe Røisland (februar 2001 – juni 2011) og Killengreen (juni 2011 – d.d.).

⁷² Prosjektrapport, «Regjeringens sikkerhet», s. 46 og s. 50.

⁷³ Rapport, POD «Status for anbefalte tiltak i rapport av juni 2004, samt anbefaling om justering og nye tiltak» mai 2010, gradert j.post 031.



Figur 18.10 Folierte vinduer i regjeringkvartalet begrenset skadene.

Foto: Espen Naumann

tiltak som skulle redusere sårbarheten av bygningsmassen, samt ute- og innendørs fellesområder i regjeringskvartalet og i departementsbygninger utenfor kvartalet, med unntak av FD.⁷⁶ FAD fikk altså i oppdrag å gjennomføre det alt vesentligste av de fysiske og tekniske sikringstiltakene som var foreslått i POD-rapporten. Dette er etter kommisjonens syn i tråd med FADs sektorsansvar for forebyggende sikkerhet etter sikkerhetsloven.

Det enkelte departement og SMK fikk derimot ansvar for å gjennomføre tiltak i egne lokaler, så som etablering av sikkerhetssoner internt i departementet med adgangsregulering og automatisk avlåsning av seksjoner.⁷⁷ Også dette er, etter kommisjonens syn, i samsvar med det ansvar det enkelte departement og SMK har etter sikkerhetsloven.

I notat til Regjeringens sikkerhetsutvalg av 10. august 2004 presiseres at «ansvar for oppfølging av anbefalingene følger den vanlige ansvarsdelingen mellom departementene». Det samme følger av notat til regjeringen av 28. mars 2006, hvor prosjektet blir omtalt. Her står det: «Eg strekar under at arbeidet i tilknytning til Sikringsprosjektet ikkje vil påverke det ansvaret som departementa er pålagde i lov, forskrift eller kgl. resolusjonar på beredskaps- eller tryggingssområdet.»

Kort tid etter at regjeringen besluttet å gjennomføre prosjektet, sendte SMK brev til samtlige departementsråder, med en redegjørelse for prosjektet. Det ble opplyst at Regjeringens sikkerhetsutvalg hadde gitt sin tilslutning til rapporten, og at arbeidet skulle «gis høy prioritet».⁷⁸ Prosjektet var i tillegg, i forkant av dette, blitt presentert i departementsrådslunsj.⁷⁹

Hovedrapporten og delrapportene ble fordelt til de berørte departementer etter «need to know»-prinsippet. Det var kun de som arbeidet med gjennomføring av tiltakene, som fikk hovedrapporten og de delrapportene som gjaldt de aktu-

elle tiltakene. For eksempel fikk FAD og JD oversendt hovedrapporten sammen med delrapporten, «Fysiske og tekniske sikringstiltak».

SMK sendte også et særskilt brev til Arbeids- og administrasjonsdepartementet, heretter omtalt som FAD, hvor deres ansvar for gjennomføring av tiltakene ble poengtert. Det ble videre presisert at det er «helt avgjørende at [departementet] spiller en aktiv rolle i gjennomføringen av tiltakene».

FAD ble bedt om å utarbeide konkrete gjennomføringsplaner i samsvar med rapportens forslag til tiltak. Det ble presisert at arbeidet måtte «gis høy prioritet», samt at det var behov for «sterk styring».

Brevet anga prosjektets prioritering, roller og ansvar tydelig.⁸⁰ At viktigheten av at FAD skulle ha en aktiv rolle og en sterk styring med prosjektet på denne måten, ble understreket, var konsekvens av at SMK var usikker på FADs kraft til å drive prosjektet gjennom. FAD hadde ifølge SMK ikke noen tradisjon for å drive et slikt arbeid, da denne typen oppgaver på sikkerhetsområdet som regel var delegert til DSS.⁸¹

Etter tre måneder bekreftet FAD sin forståelse av oppdraget overfor SMK. Det ble pekt på behovet for ekstrabevilgninger for å møte kostnadene som ble grovt anslått til 200–300 millioner kroner.

Departementsråden i FAD framhevet i brevet i tillegg følgende bekymring:

«Det foretas i liten grad en avveining mellom andre hensyn som miljø, samferdsel, arkitektur, konsekvenser for publikum, regjeringskvartalets «image» osv. Dette er hensyn som vil komme på banen når prosjektet for alvor settes i gang og som må vurderes underveis. En politisk drøfting og enighet om relevante hensyn tidlig i prosjektet vil kunne bidra til prosjektet kan gjennomføres raskere og mer effektivt.»⁸²

Daværende departementsråd i FAD Moe Røisland har forklart at hun mente dette som en henstilling til SMK om å bidra til en politisk drøftelse av tiltak som FAD antok ville kunne medføre politisk splid i gjennomføringen, for eksempel stenging av Grubbegata. FAD var klar over at det kunne ligge kontroversielle spørsmål knyttet til regulerings-saken, og oppfattet spørsmålet om sikkerhet kon-

⁷⁶ Regjeringens sikkerhetsutvalg gir sin tilslutning til rapporten 12. august 2004. I POD-rapporten s. 49 står det: «Prosjektgruppen mener det er viktig at en instans har kompetanse og et utøvende ansvar for sikkerhetsarbeid vedrørende bygningsmasse, fellesområder og utendørs områder i regjeringskvartalet og i departementsbygninger utenfor kvartalet. Et slikt ansvar er det etter prosjektgruppens mening naturlig at Arbeids- og administrasjonsdepartementet ivaretar.»

⁷⁷ Prosjektrapport, «Regjeringens sikkerhet», s. 52, jf. s. 13.

⁷⁸ Brev SMK til samtlige departementer, 6. september 2004, ref. 2004/145, gradert j.post 120.

⁷⁹ Notat, SMK, Talepunkter til departementsrådslunch 25. august 2004, gradert j.post 120.

⁸⁰ Brev SMK til AAD, 7. september 2004 ref. 2004/146, gradert j.post 120.

⁸¹ Forklaring, tidligere ekspedisjonssjef hos SMK 20. april 2012.

⁸² Brev FAD til SMK, 3. desember 2004 ref. K-15/04, gradert j.post 120.

tra tilgjengelighet, publikumsservice og åpenhet som et tilbakevendende dilemma. Overfor kommisjonen har departementsråden uttalt: «Vi mente kanskje regjeringen burde foreta en drøfting av hvor mye trykk man ville legge på dette, og ta de konfliktene som måtte oppstå rundt det.»⁸³

Henstillingen fra administrativ ledelse i FAD om en politisk drøftelse av mothensyn ved gjennomføringen av tiltakene ble ikke besvart. Statsråden i FAD tok heller ikke noe initiativ overfor regjeringen før problemstillingen materialiserte seg to og et halvt år senere i forbindelse med den kommunale saksbehandlingen i reguleringssaken.

Organiseringen og oppstarten i FAD og i underliggende etater

I ovennevnte brev fra FAD til SMK ble det i begynnelsen av prosjektet opplyst at FAD hadde nedsatt en styringsgruppe og en arbeidsgruppe for gjennomføring av tiltakene. Styringsgruppen skulle ledes av departementsråden i FAD, og skulle for øvrig bestå av direktør i Statens forvaltningstjeneste (senere DSS), og administrerende direktør i Statsbygg. Arbeidsgruppen skulle ha det direkte gjennomføringsansvaret, og skulle ledes av sikkerhetsleder i FAD. For øvrig skulle arbeidsgruppen bestå av erfarne personer innenfor sikkerhet og beredskap fra FAD, fra Statens forvaltningstjeneste og fra Statsbygg. I løpet av kort tid skulle arbeidsgruppen legge fram forslag til prioritierungsliste for kostnads- og tidkrevende tiltak for styringsgruppen.

Det ble imidlertid aldri etablert noen styringsgruppe, og arbeidsgruppen ble mindre enn forutsatt.⁸⁴ Det var kun sikkerhetslederen i FAD og vedkommende fra Statens forvaltningstjeneste som etter hvert faktisk arbeidet i arbeidsgruppen. Disse utgjorde prosjektledelsen, med sikkerhetslederen i FAD som prosjektleder. I og med at det ikke ble etablert noen styringsgruppe, måtte prosjektlederen forholde seg til vanlig styringslinje i departementet.

Det ble i begynnelsen av prosjektet bestemt at tiltakene som var knyttet til tekniske sikringsanlegg, skulle gjennomføres av Statens forvaltningstjeneste, mens de bygningsmessige tiltakene skulle gjennomføres av Statsbygg.

Ved oppdragstildelingen til Statsbygg ble det avholdt et møte mellom administrerende direktør i Statsbygg, Christoffersen, og daværende departementsråd, Moe Røisland. Christoffersen har overfor kommisjonen forklart at han i dette møtet fikk opplyst at prosjektet skulle foregå i tett dialog med prosjektlederen i FAD, og at Statsbygg skulle ha en mer perifer rolle. Slik han husker det, skulle prosjektet holde en «lav profil», også internt i Statsbygg. Departementsråden har overfor kommisjonen bekreftet at det ble avholdt et slikt møte, og at det her ble gitt beskjed om at ikke flere enn nødvendig skulle ha kjennskap til prosjektet. Dette oppfattet hun var i tråd med det de hadde fått beskjed om fra SMK. Hun bekreftet også at det skulle være tett dialog med prosjektledelsen i FAD. Hun kan imidlertid ikke huske at hun sa at prosjektet skulle holde en «lav profil».⁸⁵

Statsbygg oppfattet etter dette at den reelle styring og kontroll av prosjektet skulle skje i FAD og ikke i Statsbygg. Den prosjektorganiseringen som Statsbygg ellers bruker for å sikre kvalitet i gjennomføringen, med en prosjekteier i tillegg til en prosjektleder, og med en struktur som inneholder formell rapportering og avvikshåndtering, ble derfor ikke fulgt.

Christoffersen har videre overfor kommisjonen opplyst at han oppfattet prosjektet som tiltaksstyrt, mer enn funksjonsstyrt, der produktet som skulle leveres, var en rekke enkelttiltak og ikke en funksjon.

Det var ikke satt noen tidsfrister for gjennomføring av tiltakene i POD-rapporten eller av regjeringens sikkerhetsutvalg ved beslutningen i 2004. Det ble heller ikke senere satt noen eksplisitt frist for gjennomføringen. Blant annet ut fra at det i fagmiljøet var uttalt at det i alle fall ville ta tre år å gjennomføre tiltakene fra prosjekteringen kom i gang, oppfattet FAD at de hadde en tidsplan for prosjektet ut 2009.⁸⁶

Prosjektledelsen i FAD begynte med å jobbe seg gjennom POD-rapporten, for å etablere en samlet tiltaksliste for prioritering og prosjektering. Det ble i denne forbindelse gjennomført et seminar på Oscarsborg, med flere personer som hadde vært sentrale i POD-prosjektet; fra POD, PST, Forsvarets forskningsinstitutt og Forsvarsbygg.⁸⁷

⁸³ Forklaring, Moe Røisland 20. februar 2012.

⁸⁴ Forklaringer fra avdelingsdirektør i FAD 8. februar 2012, Moe Røisland 20. februar 2012 og Christoffersen 22. juni 2012.

⁸⁵ Forklaring, Christoffersen 22. juni 2012, og tilleggsforklaring Moe Røisland 5. juli 2012.

⁸⁶ Forklaring, avdelingsdirektør i FAD, 8. februar 2012 og St.prp. nr. 1 2006, hvor det står at «Prosjektets varighet anslås til 2–3 år».

⁸⁷ Møte med avdelingsdirektør i FAD 23. november 2011.

Det er opplyst overfor kommisjonen at man benyttet en spillteknisk tilnærming for å komme fram til prioritering av de ulike tiltakene, samt en overordnet sikringsstrategi.⁸⁸

På bakgrunn av arbeidet på Oscarsborg utarbeidet prosjektledelsen en prioriteringsplan for de bygningsmessige tiltakene. I prioriteringen ble det blant annet lagt vekt på et ønske om «balansert» sikring, slik at tiltak som hadde gjensidig avhengighet, ble gjennomført i en logisk rekkefølge.⁸⁹

Prioritetsrekkefølgen for bygningsmessige tiltak ble valgt ut fra et ønske om å sikre mot inntrenging, hvorpå byggene skulle sikres fra grunnplan og oppover i etasjene. Man skulle begynne med underjordiske innganger og tiltak på bakkeplan, før man beveget seg oppover i byggene. Kommisjonen er blitt forklart at erfaringer fra andre prosjekter i forvaltningen tilsa at det kunne komme økonomiske grenser for gjennomføringen av slike prosjekter. Da ønsket prosjektlederen «i hvert fall å ha sikret seg tre etasjer oppover».⁹⁰ Prioriteringsrekkefølgen ble også valgt ut fra tiltak hvor dagens løsning var klart uholdbar, og hvor det ville være forholdsvis enkelt å gjøre effektive forbedringer.

På bakgrunn av disse vurderingene ble etablering av heldekkende personslyse ved hovedinngangen i G-blokka gitt førsteprioritet, etablering av fysiske sperrer og overvåking i grensesnitt på tak mot fremmede bygninger i Grubbegata 1 og R5 andre- og tredjeprioritet, mens permanent etablering av kjøretøysperrer i Grubbegata ble gitt fjerdeprioritet.

Stenging av Grubbegata ble altså sett på som viktig å prioritere. Det var derfor for prosjektledelsen klart at dette arbeidet måtte komme i gang med det samme, da det ville ta tid å gjennomføre en prosess for stenging.

Tiltak for å begrense skader fra glassplinter ved en eventuell bombeeksplosjon ble derimot ut fra de ovennevnte retningslinjer ikke et høyt prioritert tiltak. Dette ble planlagt innfaset med naturlig vedlikehold, som var antatt å finne sted innen 2009.⁹¹

Denne prioriteringen er, slik kommisjonen oppfatter det, i strid med at tiltaket var satt i «rød kategori», og det som var sagt om prioritering sett opp mot planlagt vedlikehold i POD-rapporten. Prosjektlederen synes ikke å ha hatt et sterkt for-

hold til den rangeringen av tiltak som ble gjort i POD-rapporten, og det synes ikke som om han var seg bevisst at han her fravek oppdraget de hadde fått.

18.6 Gjennomføringen

I revidert statsbudsjett for 2005 fikk FAD prosjekteringsmidler, og prosjekteringen av de enkelte tiltakene ble satt i gang.

I de to første årene etter at prosjektet var igangsatt, ba SMK om statusrapport fra FAD.⁹² Disse ble gjennomgått på møte på SMK.

Både formatet på statusrapportene og måten de ble fylt ut på, gjør det vanskelig å forstå prosjektets reelle framdrift. Det er ut fra rapportene vanskelig å se hvilke tiltak som var gjennomført, hva som var prioriterte aksjoner, og hvor prosjektet hadde problemer.⁹³

Av andre dokumenter i saken framkommer det imidlertid at de tiltakene som var knyttet til oppgradering og supplering av tekniske sikringsanlegg, herunder alarmanlegg, adgangskontrollanlegg og TV-overvåkingsanlegg, i all hovedsak ble gjennomført i løpet av 2005 og 2006. Arbeidet ble gjennomført av teknisk driftsenhet i Statens forvaltningstjeneste. Arbeidene hadde god framdrift, og tiltakene medførte at regjeringskvartalet i langt større grad ble sikret mot ulike former for inntrenging.

Også en del mindre bygningsmessige tiltak, iverksatt gjennom Statsbygg, ble gjennomført i løpet av 2005 og 2006. Dette var blant annet opphør av gjennomgangstrafikk i resepsjonsområdet i høyblokka, sikring av vindusflater mot innkasting opp til og med andre etasje over bakkeplan og etablering av fysiske sperrer i grensesnitt mot kulverter, tunneler og rørgater som grenser opp til regjeringskvartalets og departementenes kontrollområder.⁹⁴ Samlet er også dette tiltak som klart reduserte sårbarheten i regjeringskvartalet.

Når det gjelder de mer omfattende bygningsmessige tiltakene, viste det seg at disse tok betraktelig lengre tid å gjennomføre enn det som var tiltenkt.

⁸⁸ Møte med avdelingsdirektør i FAD 23. november 2011.

⁸⁹ Sikringsstrategi, FAD, udatert, gradert j.post 052.

⁹⁰ Forklaring, avdelingsdirektør i FAD 12. februar 2012.

⁹¹ Forklaring, avdelingsdirektør i FAD 12. februar 2012.

⁹² Brev av 29. september 2005 ref. 2005/H-221/NF/AS og brev av 13. november 2006 ref. 2006/00210/NF/AS, gradert j.post 052.

⁹³ Brev av 22. november 2005, ref. 200404546 med vedlegg og brev av 22. november 2006 med vedlegg. PowerPointpresentasjon oktober 2006, gradert j.post 043, PowerPointpresentasjon november 2005, gradert j.post 010.

⁹⁴ Statusrapport, FAD, september 2006, gradert j.post 010.

Ifølge prosjektlederen i FAD var det vesentlig større behov for detaljprosjektering for å tilpasse tiltakene til hvert enkelt bygg enn forutsatt. I tillegg oppsto det en rekke uforutsette hendelser som forsinket prosessen. For eksempel var kartene over infrastruktur i området upresise. Dette førte til stadige overraskelser, og behov for justeringer og nye sikkerhetsanalyser. Det var også et problem å tilpasse de ulike tiltakene til det enkelte departements behov.⁹⁵

Håndteringen av utfordringene prosjektet møtte, var, ifølge administrerende direktør i Statsbygg, preget av den organiseringen prosjektet fikk i Statsbygg, og at det ikke overfor dem var gitt føringer på at tidsfaktoren var viktigere enn kostnader, som er det normale. Det var ifølge ham begrenset hvilke forutsetninger Statsbygg hadde for å kunne forsere gjennomføringen, så lenge prosjektet var styrt og kontrollert direkte av FAD.

Christoffersen har overfor kommisjonen opplyst at dersom ledelsen i Statsbygg hadde fått et helhetlig ansvar for å styre prosjektet, og beskjed om at tempo i gjennomføringen var viktig, ville prosjektet fått en annen organisering og ledelsesmessig prioritering i Statsbygg. De ville da i større grad gjennomført prosesser i parallell.⁹⁶

SMK så at det var liten framdrift i gjennomføringen av tiltakene som angikk høyblokka, og mente det var behov for en overordnet status knyttet til arbeidene. Det var grunn for å vurdere om tiltakene – som følge av tiden som var gått – hadde endret karakter, slik at det burde gjøres justeringer eller andre prioriteringer.⁹⁷

FAD, JD og POD ble derfor innkalt til et møte ved SMK 23. april 2008.⁹⁸ På møtet ble POD gitt i oppdrag å gjennomgå framdriften i de forskjellige tiltakene. Oppdraget innebar dels å kartlegge status, dels å gi en fornyet vurdering av de anbefalinger som var gitt i 2004, blant annet i lys av den teknologiske utvikling. På nevnte møte mener SMK de ga beskjed om at det ikke lenger ville være naturlig at SMK fulgte opp FAD i gjennomføringen av tiltakene. Slik SMKs deltakere oppfattet det, ble det enighet om at JD skulle ta den videre overordnede oppfølging overfor FAD.⁹⁹ JDs deltakere husker ikke møtet, og oppfatter ikke at de i

⁹⁵ Rapport, POD «Status for anbefalte tiltak i rapport av juni 2004, samt anbefaling om justering og nye tiltak» mai 2010, gradert j.post 031.

⁹⁶ Forklaring, Christoffersen 22. juni 2012.

⁹⁷ Forklaring, tidligere ekspedisjonssjef ved SMK, 20. april 2012.

⁹⁸ Brev SMK til JD, 1. april 2008, ref. 2008/00036, Brev SMK til POD, 1. april 2008 ref. 2008/00036, brev SMK til FAD, 1. april 2008 ref. 2008/00036, gradert j.post 120.

2008 fikk i oppdrag å følge opp noe som klart var FADs ansvar.¹⁰⁰

SMK så ikke noe resultat av PODs gjennomgang av status, og ble usikker på om arbeidet med revisjonen var igangsatt. SMK gjentok derfor henstillingen ett år senere, i mars 2009.¹⁰¹ JD sendte umiddelbart et oppdragsbrev til POD hvor direktoratet ble bedt om å foreta en konkret og detaljert gjennomgang av status hos alle som hadde selvstendig ansvar for gjennomføring av tiltak.¹⁰²

POD ba deretter, i april 2009, FAD om å utarbeide en status over de tiltakene FAD hadde ansvar for å gjennomføre. Arbeidet med å gjennomgå status tok tid, og først over ett år senere, i mai 2010, ble den endelige statusrapporten avgitt fra POD til JD. Oversendelsesbrevet, uten statusrapporten, ble sendt i kopi til SMK.¹⁰³

Politidirektøren ga i oversendelsesbrevet uttrykk for bekymring knyttet til framdriften, og uttalte:

«Direktoratet vil påpeke at flere av tiltakene under FADs ansvarsområde fortsatt ikke er gjennomført. Det har vært vanskelig å framskaffe eksakte tidspunkter for ferdigstilling av en rekke viktige tiltak. Direktoratet anser dette som bekymringsfullt da flere tiltak av vesentlig betydning for sikkerheten ikke ennå er implementert.»¹⁰⁴

Av statusrapporten, som kun ble oversendt til JD, fulgte at blant tiltakene som ikke var gjennomført, var stenging av Grubbegata for kjøretøytrafikk, senkbare kjøretøysperrer i Akersgata og utenfor Utenriksdepartementet, foliering av vinduer, og opprusting av VIP-inngang og eksisterende inngangsparti mellom høyblokka og G-blokka.¹⁰⁵ I tilknytning til stenging av Grubbegata og foliering av vinduer sto det:

⁹⁹ Internt møtereferat, SMK, 23. april 2008, ref. 2008/0036, gradert j.post 120, forklaring tidligere ekspedisjonssjef ved SMK, 20. april 2012 og forklaring Frisak, 24. mars 2012.

¹⁰⁰ Forklaring, tidligere assisterende departementsråd, Østgaard, 1. juni 2012 og tidligere departementsråd Ruud, 6. juni 2012.

¹⁰¹ Brev, SMK til JD, 16. mars 2009 ref. 2008/00036/HH, gradert j.post 120.

¹⁰² Brev JD til POD 23. mars 2009 ref. 200400252, gradert j.post 120.

¹⁰³ Brev POD til JD 7. mai 2010 ref. 09/72, gradert j.post 031 og forklaring tidligere ekspedisjonssjef ved SMK, 20. april 2012 og Frisak 24. april 2012.

¹⁰⁴ Brev POD til JD 7. mai 2010, «regjeringens sikkerhet», ref. 09/72, gradert j.post 031.

¹⁰⁵ Rapport, POD, «Status for anbefalte tiltak i rapport av juni 2004, samt anbefaling om justering av nye tiltak» mai 2010, gradert j.post 031.

«Arbeidet med avsperring av Grubbegaten har vært vanskelig og tatt lang tid. Arbeidet med en avklaring med Oslo kommune må gis høy prioritet i FAD. [...] Foliering av vindusglasspartiene i vestibylen i H-blokk må sikres mot glassplinter i tilfelle en bombeeksplosjon. Det antas ikke tilstrekkelig kun å redusere innsyn. Dette kan med fordel også etableres i andre resepsjoner i regjeringskvartalet. Dette anses som et enkelt tiltak som reduserer skadeomfang betraktelig ved bombeeksplosjon.»

Da JD mottok rapporten, gjorde assisterende departementsråd en skriftlig påtegning, hvor politiavdelingen i JD ble bedt om å oversende statusrapporten til SMK, samt avholde et møte med FAD i løpet av august for å gjennomgå de tiltak, innenfor FADs ansvarsområde, som ikke var kvittert «gjennomført». Etter møtet skulle det gis en rapport til ledelsen i JD.¹⁰⁶

Ved en feil nådde aldri påtegningen fram til politiavdelingen, men ble sendt direkte til arkiv. Assisterende departementsråd etterspurte heller ikke rapport fra et slikt forventet møte med FAD.¹⁰⁷ Så langt kommisjonen har brakt på det rene etterspurte heller ikke departementetsråden eller politisk ledelse i JD en oppfølging av statusrapporten ovenfor FAD.¹⁰⁸

Statusrapporten ble av denne grunn aldri oversendt til FAD, ei heller til SMK, og JD fulgte ikke opp med møte eller andre tiltak overfor FAD.¹⁰⁹ Rapporten og bekymringen fra POD ble således arkivert uten videre oppfølging.

SMK har i samtale med kommisjonen forklart at de tok kontakt med assisterende departementsråd i JD for å forsikre seg om at JD hadde mottatt

statusrapporten fra POD og bekymringen som framgikk av oversendelsesbrevet. SMK fikk en forståelse av at JD tok sitt oppfølgingsansvar overfor FAD i samsvar med det man var blitt enige om på statusmøtet i april 2008. Derfor etterspurte ikke SMK statusrapporten, og hadde heller ikke flere formelle møter med FAD hvor de gjennomgikk framdriften. På dette tidspunktet så også SMK at flere av tiltakene knyttet til høyblokkas sikkerhet etter hvert begynte å bli igangsatt, hvorpå de overfor kommisjonen har forklart at de ble betrygget i at arbeidene ble prioritert.¹¹⁰

Bekymringen fra POD ble således aldri formidlet til ledelsen i FAD. Verken administrativ eller politisk ledelse i FAD har vært kjent med bekymringen i oversendelsesbrevet og den endelige statusrapporten før i samtale med kommisjonen. Prosjektledelsen i FAD var kjent med mye av innholdet i statusrapporten, da de hadde bidratt med informasjon om status for tiltakene, men oppfattet ikke selv at det var grunn til bekymring. Prosjektlederen har overfor kommisjonen uttalt at han er «vant til at sikkerhetstiltak i staten skal gjennom mange sløyfer, og at det tar lang tid».¹¹¹

Så lenge ikke bekymringsmeldingen nådde fram til administrativ og politisk ledelse i FAD, medførte den ingen endring med hensyn til hvordan FAD organiserte og prioriterte sitt arbeid.

Særlig om stenging av Grubbegata

For å få stengt en gate permanent kreves en omregulering av området. Det er den enkelte kommune som er reguleringsmyndighet. Der samfunnsmessige hensyn tilsier det, kan imidlertid staten vedta en reguleringsplan. Dette følger både av tidligere og någjeldende plan- og bygningslov.¹¹² Det er forutsatt at denne muligheten først skal benyttes der det ikke kan ventes at den ordinære kommunale saksbehandlingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten. Også at det tar for lang tid, kan, etter kommisjonens oppfatning, være et resultat staten ikke kan godta. En statlig reguleringsplan følger den samme demokratiske prosessen som en ordinær kommunal saksbehandling, og staten kan på ethvert trinn av saksbe-

¹⁰⁶ Internt notat 29. juni 2010 fra assisterende departementsråd sirkulert i politiavdelingen i JD. Her heter det: «... PIA's videre arbeid med dette blir da: – Kopi av de to vedleggene (I-III) som ikke ble sendt SMK fra POD skal sendes dit m/oversendelsesbrev (att. Henning Henriksen). Dette gjelder altså Regj.sikkerhets-status og oppdatert trusselanalyse». – PIA tar i løpet av august et møte med FAD for gjennomgang av de tiltak innenfor FAD's ansvarsområde som ikke er ut kvittert «gjennomført». Gi en statusrapport til ledelsen etter møtet» [Kfr. Hvis det oppstår problemer/tvil.]

¹⁰⁷ Forklaringer, avdelingsdirektør i JD 23. mars 2012 og Østgaard 1. juni 2012.

¹⁰⁸ Daværende justisminister har overfor kommisjonen forklart at han husker at saken ble diskutert på et morgenmøte, og at det ble informert at det skulle følge opp mot FAD, forklaring fra Storberget 7. juni 2012. Dette husker verken departementsråd eller assisterende departementsråd, forklaringer fra Ruud 6. juni 2012 og Østgaard 1. juni 2012.

¹⁰⁹ Brev JD til 22. JK 9. januar 2012, ref. 2011/98, gradert j.post 053.

¹¹⁰ Forklaringer, regjeringsråd Frisak, 24. mars 2012 og tidligere ekspedisjonssjef ved SMK 20. april 2012.

¹¹¹ Forklaring, avdelingsdirektør i FAD 8. februar 2012.

¹¹² Tidligere plan- og bygningslov, Lov av 14. juni 1985 nr. 77 § 18 og någjeldende plan- og bygningslov, Lov av 27. juni 2008 nr. 71 § 6-4. Vilkåret er at «viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør dette nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det».

handlingen beslutte å overta saken for selv å vedta planen.¹¹³

En gate kan også, dersom det foreligger en konkret trussel, stenges midlertidig av politiet i medhold av politiloven § 7, jf. § 6. I Oslo er politiet i tillegg gitt fullmakt til, under gitte forutsetninger, å kunne skilte en vei med enten «innkjøring forbudt», «all stans forbudt» eller «parkering forbudt».¹¹⁴

Det er liten tradisjon for å benytte statlig reguleringsplan, og staten valgte – uten at dette synes å ha vært gjenstand for drøftelser – å stenge gaten gjennom den kommunale planprosessen.

Reguleringsaken¹¹⁵

Statsbygg fremmet planinitiativ i september 2005. Det ble ikke fra Statsbyggs side i begynnelsen av reguleringsaken tatt initiativ overfor politisk ledelse i Oslo kommune for å sikre en så rask gjennomføring av reguleringsaken som mulig. Det ble fra FADs side ikke bedt om at det skulle tas slikt initiativ. Dette i motsetning til en rekke andre større og/eller kontroversielle saker, hvor Statsbygg har tatt slik kontakt med kommunen. Hensikten har da vært å klargjøre begge parters behov, tidsrammer, mothensyn og andre utfordringer. Ifølge administrerende direktør i Statsbygg ville Statsbygg hatt en mer proaktiv rolle overfor kommunen dersom de hadde fått andre føringer fra FAD.¹¹⁶

Fra det ble fremmet planinitiativ i september 2005, gikk det i overkant av ett år før saken ble oversendt til byrådsavdelingen for byutvikling til politisk behandling. Plan- og bygningsetaten anbefalte overfor byrådet å innstille på at forslaget til reguleringsplan skulle vedtas. Det synes fram til dette relativt sett ha vært god framdrift i planpro-

sessen sammenlignet med andre regulerings saker i kommunen. Forslaget var sendt på høring, det var innkommet en rekke merknader, og det var på bakgrunn av merknadene utarbeidet et revidert forslag.¹¹⁷

Prosjektlederen i FAD har forklart for kommisjonen at han ga byråden for byutvikling, Agerbak-Jensen, en kort redegjørelse av reguleringsforslaget, før saken ble sendt over til politisk behandling. Ifølge ham ble det i møtet, fra kommunens side, ikke gitt noen løfter om prioritering eller utfall av saken.¹¹⁸ Byråden kan i samtale med kommisjonen ikke huske nevnte møte, og det er ikke skrevet referat herfra.¹¹⁹ Kommisjonen finner likevel ikke grunn til å tvile på at møtet fant sted. Utover dette ble det – i den innledende fasen – ikke tatt noe initiativ fra statens side for å forsøke å skape en forståelse for behovet for å stenge gaten og med det påskynde reguleringsprosessen.

Den 28. juni 2007 skjedde det et vendepunkt i saken. På tross av Plan- og bygningsetatens anbefaling traff byrådet vedtak hvor de innstilte overfor bystyret på å forkaste forslaget om stenging. Avslaget ble i hovedsak begrunnet med at stenging av Grubbegata ville forsterke inntrykket av et område som «avfolkes og framstår som øde etter kontortid», og at det derfor ikke ville virke kriminalitetsforebyggende å stenge gaten. I tillegg ble det vist til trafikale ulemper for byens befolkning. Byrådet mente at nødvendige sikkerhetsmessige tiltak av midlertidig karakter kunne gjennomføres uten reguleringsmessig behandling, dersom trusselnivået økte.¹²⁰

¹¹³ Av Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), s. 197 følger: «Som i dag skal staten kunne bruke dette virkemidlet når viktige statlige eller regionale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Dette innebærer en vid, skjønnsmessig adgang for staten til å utarbeide statlig plan. Statlig plan bør imidlertid bare benyttes i situasjoner hvor det ikke kan ventes at den ordinære kommunale eller regionale planleggingen vil føre til et resultat som kan godtas av staten. Bruk av statlig arealplan er derfor å anse som en unntaksordning i forhold til det ordinære plansystemet. Planbehandlingen må legges opp slik at de vanlige krav til offentlighet, lokal medvirkning og så videre oppfylles. Siste punktum i første ledd klargjør at en statlig plan er henholdsvis kommuneplanens arealdel eller reguleringsplan og følger behandlingsreglene for disse plantypene, med den endring at vedtakskompetanse er departementet.»

¹¹⁴ Lov av 18. juni 1965 *Lov om vegtrafikk* (vegtrafikkloven) § 5 andre ledd, jf. forskrift av 7. oktober 2005 nr. 1219 § 28, jf. § 7.

¹¹⁵ En reguleringsplan vedtas av bystyret, etter at saken har vært behandlet først i byrådet og deretter i byutviklingskomiteen. Bystyret er Oslo kommunes øverste myndighet og består av 59 representanter valgt gjennom kommunevalg. Bystyret ledes av ordføreren. Bystyret bestemmer hovedlinjene i utviklingen av byen og kommunens tjenester. Byrådet består av inntil åtte medlemmer og leder kommunens administrasjon, innstiller til bystyret og er ansvarlig for gjennomføring av vedtak truffet i bystyret. Byrådet blir gjerne omtalt som Oslos «regjering». Byrådet ledes av byrådslederen. I byutviklingskomiteen sitter medlemmer og varamedlemmer valgt av bystyret. Den administrative behandlingen av en regulerings sak, før denne sendes over til politisk behandling, skjer i Plan- og bygningsetaten (PBE).

¹¹⁶ Forklaring, Christoffersen 22. juni 2012.

¹¹⁷ Brev, PBE til BYU, 21. desember 2006, med vedlegg. Fra komplett saksmateriale var innsendt, og til saken var oversendt politisk behandling, tok det 46 uker. Gjennomsnittlig saksbehandlingstid for denne fasen i 2006 var 50 uker. Jf. notat, PLB til Bystyrets sekretariat, ref. 201115901-5, 22 JK, j.post 248.

¹¹⁸ Forklaringer, avdelingsdirektør i FAD 8. februar 2012.

¹¹⁹ Forklaring, Agerbak-Jensen 27. april 2012.

Kommisjonen er blitt forklart at byrådets beslutning også hadde sammenheng med at kommunen kort tid i forveien hadde blitt utsatt for kritikk etter å ha stengt gater rundt den amerikanske og israelske ambassaden, og at man ikke ønsket nok en negativ omtale.¹²¹ Her har mediene spilt en rolle. Den største lokalavisen, Aftenposten Aften var på lederplass 26. februar 2007 negativ til stenging:

«[...] dette er tiltak som etter alt å dømme vil virke mot sin hensikt. En viktig del av sentrum vil bli lagt øde. Gaten virker allerede i dag skummel og har lite liv. Uten biltrafikk vil den virke enda mer utrygg og fort bli et samlingssted for kriminelle gjenger. Vi trenger liv og røre, ikke et øde sentrum. [...] også her til lands skal vi ta terrortrusselen på alvor. Men den beste beskyttelse mot terror og voldshandlinger er ikke å gjøre regjeringskvartalet til en festning som stenger aktivitet ute.»

Også de som på vegne av handelsstanden uttalte seg om stenging av Grubbegata, var negative. I NRK Østlandssendingen den 12. september 2006 uttalte gårdeierforeningen, Byfolk i Oslo sentrum, som på det tidspunkt representerte 70 prosent av gårdeierne i Oslo, dette om en stenging av gaten:

«Dette er helt feil vei og gå, fordi dette stenger byen i stedet for å holde den åpen.» På spørsmål om ikke regjeringen har krav på sikkerhet, ble det svart: «Alle i en by har krav på sikkerhet, men det er bare det at dette kan skape presedens for at man også skal stenge gater andre steder.»

Etter behandlingen i byrådet ble saken sendt byutviklingskomiteen, som, besluttet å utsette saken ved to anledninger, først den 22. august og deretter den 19. september 2007. Utsettelsene antas å ha hatt sammenheng med mellomliggende kommunevalg og at saken var kontroversiell.¹²²

Da det ble klart at byrådet gikk imot stenging av gaten, forsto daværende statsråd i FAD, Grande Røys, at beslutningen om å stenge gaten for kjøretøytrafikk som regjeringen hadde «arvet» fra Bondevik II-regjeringen, kunne fortjene en egen politisk behandling i den nye regjeringen. Hun tok kontakt med egen partileder, Halvorsen,

samt en av partiets representanter i bystyret, Chaudhry, som begge mente at SV burde være for en stenging av gaten.

I tillegg skrev statsråden et notat til statsministeren og redegjorde for byrådets innstilling om å forkaste reguleringsforslaget. Statsråden ba i notatet om å få orientere regjeringens underutvalg om sikkerhetsprosjektet og spesielt om reguleringsforslaget. For å understreke viktigheten skrev han:

«Reguleringsforslaget er nødvendig då konsekvensen av ei eksplosjonslast levert nærmare angitt stad i Grubbegata vil kunne bli katastrofal for verksemda i H-blokk, R4, S-blokk og Y-blokk. Dette er dokumentert gjennom simuleringar i regi av Forsvaret.»¹²³

Statsministeren mente at tiltaket ikke var politisk kontroversielt i regjeringen, og at det derfor ikke var nødvendig å ta saken opp i underutvalget. Han gjorde en påtegning om at stabssjef og statssekretær ved SMK, Schjøtt-Pedersen, skulle følge opp.¹²⁴

Statssekretær Schjøtt-Pedersen hadde deretter samtaler med fraksjonslederen i Arbeiderpartiet, Tellevik Dal, som han oppfattet ble overbevist om nødvendigheten av å stenge gaten.

Omtrent samtidig med at saken ble oversendt byutviklingskomiteen, ble byrådsleder Lae oppringt av statssekretær i JD, Moland Pedersen. Lae ble presentert for den sårbarhet som sikkerhetsprosjektet visste at forelå ved at gaten ikke var stengt. Etter denne samtalen samt en tilsvarende og omtrent samtidig samtale med politimesteren i Oslo forsto Lae viktigheten av å stenge gaten. Moland Pedersen og Lae drøftet hensiktsmessigheten av å bringe saken opp for byrådet på ny for å forsøke å endre innstillingen, eller forsøke å snu saken i byutviklingskomiteen. De ble enige om at det beste var å forsøke å snu saken i komiteen. Moland Pedersen skulle presentere risikoen ved ikke å stenge gaten for Arbeiderpartiets og de øvrige regjeringspartienes representanter, mens Lae skulle gjøre det samme overfor Høyres representanter, via gruppelederen.¹²⁵ For Høyre ble det

¹²³ Notat 29. august 2007, 22JK, gradert j.post 120.

¹²⁴ Notat, FAD til statsministeren, finansministeren og kommunal- og regionalministeren, 29. august 2007, med statsministerens påtegninger, 1. september 2007. «KESP følger opp. Det er ikke nødvendig med en sak om dette i underutvalget. Kan tas av KESP» gradert j.post 120.

¹²⁵ Forklaring, Lae, 13. april 2012 og samtale med Folke Fredriksen, Høyres gruppeleder, 10. juli 2012.

¹²⁰ Byrådssak 148/07, 28. juni 2007, 22JK, j.post 248, forklaring, tidligere byrådsleder Lae 13. april 2012.

¹²¹ Forklaring Lae 13. april 2012.

¹²² Forklaring Stang, ordfører i Oslo, 20. februar 2012.

vanskeligere enn antatt å få en forståelse for den risikoen som forelå ved at gaten ikke var stengt.

Også regjeringsråden engasjerte seg. Hun ba politidirektøren, Killengreen, holde et innlegg for den nyvalgte byutviklingskomiteen. Innlegget ble holdt den 1. oktober 2007. Her ble komiteen presentert for den trussel og sårbarhet som forelå ved at gaten ikke ble stengt. Møtet i byutviklingskomiteen og således også de plansjer som ble presentert, var offentlige. Det ble derfor ikke gitt et fullstendig bilde av sårbarheten. Av transparentene som ble vist på møtet, går det like fullt fram at «terrorisme med bruk av sprengstoff som virkemiddel [er] et vesentlig scenario», at trusselbildet er «preget av usikkerhet», og at «[u]tøveren benytter enkle midler og trenger kort tid til planlegging». Konklusjonen fra politidirektøren var at «nedsenkbare pullerter ikke er tilfredsstillende i Grubbegata».¹²⁶

Til tross for innlegget, og til tross for at Lae gjennom gruppelederen forsøkte å påvirke Høyres representanter, traff byutviklingskomiteen i november 2007 vedtak om å innstille overfor bystyret på å forkaste reguleringsforslaget. Høyres medlemmer, sammen med Venstre og Fremskrittspartiet, stemte mot forslaget.¹²⁷

Forslaget til reguleringsplan som var innsendt av Statsbygg, stilte krav om utomhusplan. For byutviklingskomiteen fremmet Arbeiderpartiet, med støtte fra SV, som et kompromiss, et sekundært forslag at dette skulle endres til et krav om bebyggelsesplan. Det ble i komiteen ikke flertall for dette sekundære forslaget.

I et fortsatt forsøk på å nå fram ba politidirektøren om et møte med Oslos nyvalgte ordfører, Stang. Møtet ble avholdt 23. januar 2008 i PODs lokaler. Ordføreren fikk her en forståelse av at risikoen knyttet til at gaten ikke var stengt, var større enn det han, og øvrige politikere i kommunen, var kjent med.¹²⁸

Fem dager senere, den 28. januar 2008, var Stang invitert til møte ved SMK med statssekretær Schjøtt-Pedersen. Igjen ble ordføreren presentert for risikoen ved ikke å stenge gaten. Ordføreren reiste i møtet spørsmål ved hvordan man skulle sikre at Grubbegata ikke ville framstå som et lukket og mørkt område ved en eventuell permanent stenging. Dette ble raskt besvart i etterfølgende skriv fra SMK. Her ble det framhevet at det i utarbeidelsen ville bli lagt vesentlig vekt på at området skulle oppgraderes og lyssettes slik at

publikum skulle oppfatte det som attraktivt og trygt.¹²⁹

Stang tok etter dette kontakt med medlemmer av komiteen og bystyret, og redegjorde for den trussel og sårbarhet som var blitt beskrevet for ham. Stang har opplyst overfor kommisjonen at han, verken før eller senere, har vært innkalt på møte ved SMK eller til POD. Han opplevde innkallelser og møtene som «unike».¹³⁰

Om lag to uker etter at Stang var på møte ved SMK, omgjorde byutviklingskomiteen sitt vedtak, og innstilte overfor bystyret på å vedta reguleringsforslaget.¹³¹ Allerede 14 dager senere, den 27. februar 2008, behandlet bystyret saken som en hastesak. Bystyret åpnet for å stenge gaten. I referat fra bystyret blir ordføreren blant annet referert slik:

«I hovedspørsmålet om nødvendigheten av å stenge gaten foreligger det nå entydige politifaglige sikkerhetsvurderinger. For ordføreren er det helt uaktuelt å overprøve de sikkerhetsvurderinger som er kommet fram [...] Den som måtte gjøre det påtar seg et meget stort ansvar.»

Ovennevnte viser at det fra politisk ledelse ble gitt en innføring i sårbarheten og risikoen ved ikke å stenge gaten av politidirektøren, og fram til det forelå endelig vedtak som åpnet for dette, gikk det i underkant av fem måneder. Fra ordføreren ble presentert for den samme risikoen, gikk det i overkant av en måned.

I februar 2008 var således den demokratiske prosessen vedrørende hovedspørsmålet om stenging eller ikke stenging av gaten avsluttet, og man skulle forvente at gaten – innenfor relativt kort tid – ble stengt. Slik gikk det ikke.

Plansaken

Også for bystyret fremmet Arbeiderpartiet som et sekundært forslag at det skulle stilles krav om bebyggelsesplan i stedet for utomhusplan. Dette ble gjort i et forsøk på å overbevise Venstre. Venstre stemte imidlertid imot både det primære og det sekundære forslaget, og vedtaket i bystyret var således ikke avhengig av Venstres stemme.

¹²⁶ PowerPoint-presentasjon, POD til OK, 1. oktober 2007.

¹²⁷ Vedtak, byutviklingskomiteen, 7. november 2007, sak 222.

¹²⁸ Forklaring, Stang, 20. februar 2012.

¹²⁹ Brev SMK til ordfører Fabian Stang, 1. februar 2008, ref. 2004/01756/NF/HH med vedlegg brev AAD til SMK, 29. januar 2008, ref. 200502222-/CFH, gradert j.post 120 og 22JK, j.post 248.

¹³⁰ Forklaring, Stang, 20. februar 2012.

¹³¹ Vedtak, byutviklingskomiteen datert 13. februar 200822 JK, j.post 248.

I motsetning til for byutviklingskomiteen ble det i bystyret flertall for Arbeiderpartiets sekundære forslag.¹³²

Kravet om bebyggelsesplan forsinket prosessen ytterligere, da dette, i motsetning til en utomhusplan, ikke kan besluttes administrativt, men må vedtas av byutviklingskomiteen.¹³³ Det ble således stilt krav om nok en politisk behandling av plansaken, med mellomliggende høringsrunde, før det kunne gis igangsettelsestillatelse. Kommisjonen har ikke fått brakt på det rene om noen i Oslo bystyre forsto de tidsmessige konsekvensene av endringen. Dette ble ikke brakt opp som et tema i møtet, og ordføreren har forklart at i alle fall ikke han overskuet at forslaget om bebyggelsesplan hadde så store praktiske konsekvenser.¹³⁴

Det tok tid før Statsbygg og FAD fanget opp at det i bystyrets vedtak var stilt krav om bebyggelsesplan, og først 29. januar 2009, nesten ett år etter at vedtaket forelå, sendte Statsbygg forslag om bebyggelsesplan til Plan- og bygningsetaten.¹³⁵

Forslaget var ikke komplett, og måtte justeres.¹³⁶ Dette fikk Statsbygg først beskjed om to måneder etter at forslaget var innsendt.¹³⁷ Det ble deretter innsendt revidert forslag som ble sendt på offentlig ettersyn i slutten av juni 2009, med en høringsperiode på cirka to måneder.¹³⁸ Som følge av bemerkninger som framkom under høringen, utarbeidet Statsbygg endringer, og endelig revidert forslag er datert 29. januar 2010, fem måneder etter at høringsperioden var avsluttet. Deretter, i februar, ble saken oversendt til politisk behandling. Om lag tre måneder senere, den 20. mai 2010, etter at Statsbygg hadde purret, traff byrådet vedtak i saken, og den 2. juni 2010 vedtok byutviklingskomiteen planen.^{139, 140}

Først cirka tre måneder etter at byutviklingskomiteens vedtak forelå, sendte Statsbygg søknad om igangsettelsestillatelse for oppføring av fysiske sperretiltak.¹⁴¹ På grunn av mangler ble søknaden returnert.¹⁴² Etter om lag en måned ble ny søknad innsendt.¹⁴³

Igangsettelsestillatelse for oppføring av fysiske sperretiltak ble deretter gitt den 29. oktober 2010.

Det tok altså to år og åtte måneder fra reguleringsplanen var vedtatt, og til det forelå igangsettelsestillatelse.¹⁴⁴

Kommisjonen mener at staten brukte mer tid enn det man skulle forvente, på å utarbeide nødvendige og fullstendige søknader og planer, herunder nødvendige revideringer. Staten tok heller ingen ytterligere initiativ overfor kommunen for å påskynde prosessen. Prosjektlederen i FAD purret i liten grad på framdriften, og vurderte heller aldri å be Statsbygg forskuttere endelig godkjenning for å kunne iverksette tiltaket umiddelbart ved igangsettelsestillatelse.

Kommunen på sin side behandlet bebyggelsesplanen som ordinær sak, uten særskilt prioritering. Så langt kommisjonen har brakt på det rene, var saksbehandlingstiden verken kortere eller lengre enn det som er gjennomsnittlig saksbehandlingstid i kommunen.¹⁴⁵

Både kommunens og statens behandling av plansaken står således i kontrast til den prioritert reguleringsplan som fikk etter møtene mellom politisk ledelse i staten og kommunen i januar 2008.

Også det videre arbeidet med å få stengt gaten står i kontrast til viktigheten av tiltaket. Idet igangsettelsestillatelse ble gitt 29. oktober 2010, har kommisjonen reist spørsmål ved hvorfor ikke gaten var stengt ni måneder senere, 22/7.¹⁴⁶

¹³² Reguleringsplan for Grubbegata 27. februar 2008 (S-4357), 22JK, j.post 248.

¹³³ I henhold til kommunale delegasjonsregler har byutviklingskomiteen fullmakt til å vedta bebyggelsesplan, mens PBE har fullmakt til å vedta utomhusplan. Ifølge PBE tar det i gjennomsnitt 32,6 uker fra komplett forslag til bebyggelsesplan er innsendt PBE, til det foreligger vedtak i byutviklingskomiteen, jf. brev PBE til bystyrets sekretariat, ref. 201115901-5. Utomhusplan tar vesentlig kortere tid, da dette verken må på høring eller til politisk behandling.

¹³⁴ Forklaring Stang 20. februar 2012.

¹³⁵ Forklaring avdelingsdirektør i FAD 8. februar 2012, og brev, Statsbygg til PBE, 29. januar 2009, 22JK, j.post 248.

¹³⁶ Revidert forslag innsendt 24. april 2009, 22JK, j.post 248.

¹³⁷ E-post, PBE til Statsbygg, 3. april 2009, 22JK, j.post 248.

¹³⁸ Grubbegata, regjeringskvartalet, Planforslag til offentlig ettersyn Bebyggelsesplan, med en høringsperiode fra 29. juni 2009 til 19. august 2009, sak nr. 200901066, 22 JK, j.post 248.

¹³⁹ Vedtak, byutviklingskomiteen, sak 142 Grubbegata, regjeringskvartalet – bebyggelsesplan – offentlig trafikkområde-bydel Sentrum – Byråds sak 118 av 20. mai 2010, 2. juni 2010, 22JK, j.post 248.

¹⁴⁰ Parallelt med behandlingen av bebyggelsesplan ble det vedtatt en mindre vesentlig endring i reguleringsplanen som ble påklaget til Fylkesmannen. Dette antas ikke å ha forsinket prosessen ytterligere.

¹⁴¹ E-post, søknad om tillatelse til tiltak i Grubbegata, j.nr. 2010010810, 20. august 2010, 22JK, j.post 248.

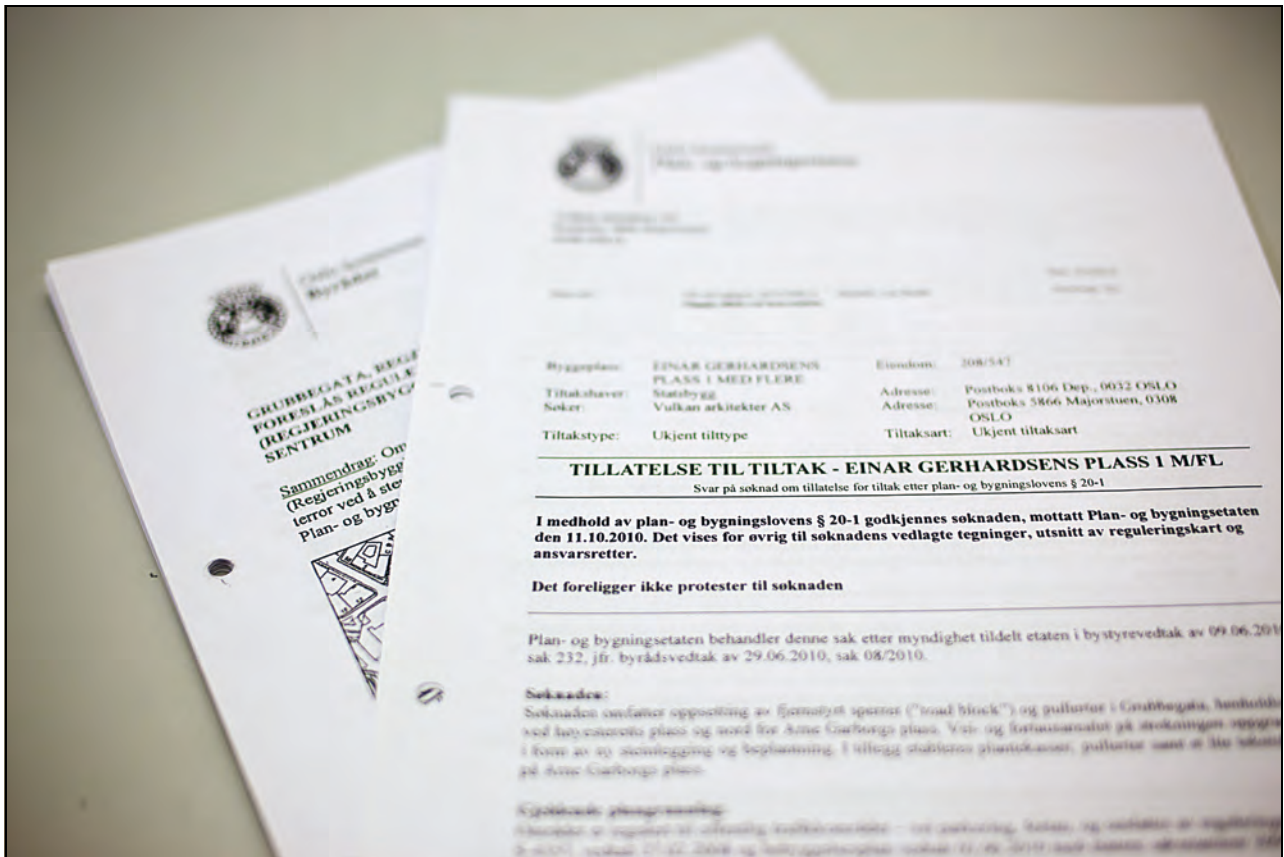
¹⁴² Brev, PBE til Vulkan arkitekter AS, 6. september 2010, saksnr. 2010001810-3, 22JK, j.post 248.

¹⁴³ E-post, søknad om tillatelse til tiltak – Grubbegata, 11. oktober 2010, saksnr. 2010012981/1, 22JK, j.post 248.

¹⁴⁴ Vedtak, PBE, 29. oktober 2010, 22JK, j.post 248.

¹⁴⁵ Brev, PBE til bystyrets sekretariat, 2012, 22JK, j.post 442.

¹⁴⁶ Statsråd Aaserud har i forklaring til kommisjonen, 8. mai 2012, uttalt at man her måtte vente på at klagefristen var gått ut. Dette medfører ikke riktighet. Vedtaket kan gjennomføres så snart det foreligger, jf. lov av 10. februar 1967, *Lov om behandlingsmåte i forvaltningssaker* (forvaltningsloven) § 42.



Figur 18.11 Tillatelsen fra Oslo kommune om å stenge Grubbegata, datert 29. oktober 2010.

Foto: Christopher Olsson

Kommisjonen har ikke fått annen forklaring på dette enn at arbeidene med å detaljprosjekttere og ferdigstille sperringene tok tid. Det var av prosjektledelsen antatt at det ville ta ett år å ferdigstille tiltaket, hvorpå sperringene skulle stå ferdig i september/oktober 2011. I mellomtiden ble det ikke satt opp midlertidige sperringer. Dette ble heller ikke vurdert.¹⁴⁷ Arbeidene startet i nordenden, og gaten var den 22/7 stengt i nord på grunn av byggarbeider. Gaten var derimot åpen i sør.

Administrerende direktør i Statsbygg har forklart at dersom de hadde fått beskjed om at tid var en viktig faktor, ville de fraviket normal rutine og sett etter muligheter for å innlede oppgaver parallelt for å kunne sette opp sperringene så raskt som mulig etter at igangsettelsestillatelse var gitt.¹⁴⁸

Hva ble gjort for å forsøke å stanse biltrafikken og irregulær parkering i Grubbegata i påvente av at gaten ikke var stengt?

For kommisjonen har det vært nødvendig å se på hvilke hindre eller barrierer som ble vurdert eller iverksatt for å redusere sannsynligheten for at en bombebil skulle plasseres i Grubbegata, i påvente av at gaten skulle bli stengt gjennom den kommunale reguleringsprosessen.

Så langt kommisjonen har brakt på det rene, ble det ikke fra statens side, verken i oppstarten av prosjektet eller på noe senere tidspunkt vurdert eller satt i gang tiltak for å treffe vedtak om statlig reguleringsplan.

Selv om også en statlig reguleringsplan skal behandles etter demokratiske prinsipper, er det sannsynlig at dette ville gått raskere. Kommisjonen oppfatter at stenging av gaten er et godt eksempel på et tilfelle der den kommunale prosessen ikke ville kunne føre til et annet resultat enn det staten mente var riktig, men kun var et tidstap. I tråd med uttalelsene i forarbeidene burde det da,

¹⁴⁷ Forklaring, avdelingsdirektør i FAD, 8. februar 2012.

¹⁴⁸ Forklaring Christoffersen 22. juni 2012.

etter kommisjonens syn, i en slik situasjon vært vurdert å treffe statlig reguleringsplan.

Det ble heller ikke iverksatt midlertidig skilting om «innkjøring forbudt» eller «all stans forbudt» i gaten. Skilting i selve gaten i kombinasjon med økt vakthold enten fra politi eller vaktstyrken kunne, etter kommisjonens syn, redusert sårbarheten fram til endelig sperretiltak var på plass. Om en ved dette hadde avverget angrepet, er ikke mulig å si.¹⁴⁹

Etter kommisjonens vurdering ville politimesteren i Oslo, på bakgrunn av den trusselvurdering og sårbarhetsanalyse som forelå, hatt mulighet til å iverksette slik skilting.¹⁵⁰ FAD foreslo da også i november 2005, overfor Oslo politidistrikt, at det skulle gjennomføres et prøveprosjekt hvor det skulle skiltes «innkjøring forbudt» i krysset mellom Apotekergata og Grubbegata, og på lokket over Hospitalgata/Grubbegata.¹⁵¹ Prosjektlederen har overfor kommisjonen forklart at Oslo politidistrikt mente det ikke ville være mulig å håndheve forbudet, og at respekten for skilting derfor ville bli ytterligere svekket. Politiet ønsket derfor ikke å skilte gaten. Prosjektlederen har overfor kommisjonen forklart at han forsto begrunnelsen, og at det ikke ble fremmet ytterligere forslag om skilting i gaten.

Gaten ble heller ikke stengt midlertidig av politimesteren i medhold av politiloven. Så lenge det ikke forelå en konkret trussel, ga antakelig ikke politiloven hjemmel til dette. Den sårbarhet og risiko som var påvist, var ikke alene tilstrekkelig. Dette gjør fullmaktsbestemmelsen i politiloven lite anvendelig som beskyttelse mot terror som skjer brått og uventet, uten at det i forkant foreligger noen konkret trussel.

Ved innkjøringen mot høyblokka var det plassert et privat skilt, hvor det sto «Innkjøring forbudt. Kun etter avtale». Tilsvarende var det satt opp, «parkering forbudt»-skilt på fasadene på R4 og S-blokka, mot Einar Gerhardsens plass, samt på kantinen på høyblokka. Det var også plassert et kommunalt «parkering forbudt»-skilt i Grubbegata ved S-blokka.

Etter det kommisjonen er blitt forklart, ble skiltene i liten grad respektert, og det var ikke



Figur 18.12 Sikkerhetstiltak utenfor høyblokka.

Stillebilde: NRK Østlandssendingen.

foretatt tiltak for å forsøke å begrense antall irregulære parkeringer. Det var ikke satt i verk økt vakthold eller andre tiltak for å sikre overholdelse av skiltene. Feilparkerte biler, også foran høyblokka, er beskrevet som et daglig fenomen, og operatøren på vaktentralen trodde som nevnt at bombebilen var nok en feilparkering.

Etter kommisjonens syn står mangelen på kompensierende tiltak i sterk kontrast til den risikoen som ble presentert i POD-rapporten. For å forstå dette, og for å forstå hvorfor det tok så lang tid å gjennomføre tiltakene i POD-rapporten, har kommisjonen sett nærmere på rollene FAD, SMK, JD og NSM spilte i oppfølgingen av prosjektet.

18.7 Svikt i styring, ledelse og kontroll

Det er liten tvil om at gjennomføringen av tiltakene tok lengre tid enn det regjeringen og de involverte i POD-rapporten fra 2004 hadde forutsatt og forventet. Tiden som gikk, står i sterk kontrast til regjeringens forutsetning om at gjennomføringen skulle gis høy prioritet.

Så langt kommisjonen har brakt på det rene, fikk FAD bevilget det de hadde behov, slik at manglende bevilgninger ikke var en årsak til at gjennomføringen tok tid.

Det kan ellers være mange årsaker til at det tok lang tid. For kommisjonen har det vært viktig å trekke fram de årsakene som gir grunnlag for læring.

Med tanke på prosjektets størrelse og kompleksitet, der mange ulike tiltak skulle gis høy prioritet, skulle man forvente at det først i prosjektet

¹⁴⁹ Prosjektrapport, «Regjeringens sikkerhet», juni 2004, s. 47, Politidirektoratet, gradert j.post 058. Her anbefales en slik økt tilstedeværelse, også etter at gaten er stengt.

¹⁵⁰ Politiet kan sette opp forbudtskilt med hjemmel i forskrift av 7. oktober 2005, nr. 1219 § 28, jf. § 7, jf vegtrafikkloven § 5 andre ledd.

¹⁵¹ Brev fra MOD til OPD, 7. november 2005, ref. 200404546-CFH, gradert j.post 058, og forklaring fra avdelingsdirektør i FAD 8. februar 2012.

ble laget en overordnet prosjektplan. Det ble ikke gjort. Det forelå ingen særskilt framdriftsplan, verken overordnet eller detaljert, med milepæler, identifiserte problemstillinger som kunne føre til forsinkelser eller endringsbehov, og forslag til tiltak for å håndtere disse projektrisikoen. Det forelå heller ingen plan med hensyn til når, eller hvordan, prosjektledelsen skulle rapportere om framdriften og eventuelle utfordringer. Ledelsen i FAD etterspurte aldri en slik samlet prosjektplan, og prosjektledelsen utarbeidet ikke dette på eget initiativ. Dette ga, slik kommisjonen ser det, prosjektledelsen et svakt utgangspunkt for det videre koordinerings- og oppfølgingsarbeid som skulle gjøres.

Videre mener kommisjonen at prosjektorganisasjonen i FAD var for liten til å ha ansvaret for å lede og koordinere gjennomføringen av prosjektet. Det burde, etter kommisjonens syn, vært opprettet en større arbeidsgruppe i FAD, og en sterk styringsgruppe som fulgte prosjektet og avkrevet jevnlig rapporteringer. Alternativt kunne prosjektet vært lagt helhetlig til Statsbygg. Kommisjonen antar at Statsbyggs kvalitetssikringsprosedyrer og erfaring fra prosjekter med politisk kompleksitet ville bidratt til en bedre gjennomføringsevne også utover i prosjektet, da ulike hindre og mothensyn gjorde seg gjeldende.

Til tross for ovennevnte svakheter ble en hel rekke tiltak gjennomført i løpet av de to første årene. Gjennomføringskraften avtok imidlertid etter hvert som tiden gikk, og kritiske tiltak tok lang tid å gjennomføre.

Svakheterne ved at det ikke ble etablert en styringsgruppe, kunne vært avhjulpet ved at prosjektet fikk en sterk ledelsesmessig forankring i FAD.

Det foreligger imidlertid lite skriftlig materiale som dokumenterer at den administrative ledelsen i FAD engasjerte seg i prosjektet. Departementsråden har forklart at hun oppfattet at SMK var oppdragsgiver og den som satte premissene for prosjektet. Hun oppfattet at hennes rolle var å sikre at prosjektet fikk penger og kvalifisert personell, samt at de var i stand til å rapportere på framdrift.¹⁵² Utover deltakelse på årlige statusmøter ved SMK, enkelte interne rapporteringer på status, samt oppfølging i enkeltsaker der prosjektet ba om bistand, er det få dokumenter som viser at administrativ ledelse engasjerte seg i gjennomføringen. Dette støttes av de forklaringene kommisjonen har mottatt. Bekymringsmeldingen fra politidirektøren i mai 2010 nådde som nevnt

heller aldri ledelsen i FAD, og ga således ingen foranledning til endringer.

Den politiske ledelsen i FAD var også i svært liten grad involvert i gjennomføringen. Med tanke på prosjektets viktighet, samt at FAD tidlig så at tiltakene kunne støte an mot hensyn hvor politiske drøftelser ville kunne være viktig for gjennomføringen,¹⁵³ mener kommisjonen det ville vært naturlig med et større politisk engasjement.

Statsråd Grande Røys har for kommisjonen forklart at da hun tiltrådte som statsråd i oktober 2005 ble hun orientert om prosjektet på et generelt og overordnet nivå. Hun så ikke POD-rapporten, og verken da eller senere fikk hun noen grundig redegjørelse for tiltakene og status på gjennomføringen. Hun ba heller ikke om dette. Denne innsikten preget hennes befatning med prosjektet. Først da hun gjennom mediene forsto at det kunne bli krevende å få flertall i bystyret for å stenge Grubbegata for kjøretøytrafikk, engasjerte hun seg ved å be om en redegjørelse i underutvalget.¹⁵⁴ Hun forsikret seg også om at representanter fra eget parti støttet stenging av gaten.

Tilsvarende har statsråd Aaserud forklart at da hun tiltrådte i oktober 2009, oppfattet hun sikkerhetsprosjektet som strengt gradert, og noe hun som statsråd ikke skulle ha så mye med å gjøre. Aaserud har overfor kommisjonen uttalt at: «Min befatning og mitt inntrykk av [det] sikkerhetsprosjektet var veldig perifert.» Heller ikke hun har sett POD-rapporten.

Aaserud ble dermed, etter kommisjonens syn, aldri satt i stand til å foreta en slik oppfølging av sikringsprosjektet som ville vært naturlig. Da hun tiltrådte, ble hun derimot sterkt involvert i andre viktige sider ved departementets arbeid med sikkerhet og beredskap. Riksrevisjonen kom kort tid etter at hun hadde tiltrådt, med en rapport som var kritisk til IKT-sikkerheten, og DSB kom omtrent samtidig med en kritisk rapport knyttet til FADs generelle sikkerhets- og beredskapsarbeid. I forbindelse med begge disse rapportene ble det iverksatt tiltak etter sterkt engasjement fra statsråden,¹⁵⁵ Sikringsprosjektet ble sammenlignet med dette arbeidet sett på som at det «gikk på skinner».¹⁵⁶

¹⁵² Forklaring, Moe Røisland 20. februar 2012.

¹⁵³ Brev AAD til SMK, 7. september 2004 ref. 2004/146 gradert j.post 052.

¹⁵⁴ Forklaring, Grande Røys 2. mai 2012, med tilleggsforklaring 22. mai 2012.

¹⁵⁵ Riksrevisjonens rapport, 28. april 2010, 22JK, j.post 372, DSBs rapport om samfunnsikkerhet og beredskap, 2010, 22JK, j.post 125.

¹⁵⁶ Forklaring, Aaserud 8. mai 2012.

Kommisjonen har etter dette vanskelig for å se at den oppfølgingen prosjektledelsen fikk i eget departement, svarer til forventningen fra SMK om en «sterk styring» og «høy prioritet».¹⁵⁷

Departementsråden satte ikke statsrådene tilstrekkelig i stand til å følge opp sitt ansvar, og sikret heller ikke en administrativ kontroll og oppfølging av prosjektet som svarte til de forventningene som var stilt av regjeringen og SMK. En følge av dette var at prosjektledelsen stort sett arbeidet uten styring og oppfølging fra ansvarlig departement. Prosjektlederen har beskrevet dette som at det var ingen som «pustet ham hardt i nakken».¹⁵⁸

Med tanke på prosjektets størrelse og kompleksitet der mange ulike tiltak skulle prioriteres høyt, synes det for kommisjonen klart at arbeidet med å lede prosjektet var for omfattende for de to som i praksis var i prosjektledelsen. Det er sannsynlig at et sterkere engasjement fra ledelsen i FAD, eventuelt fra Statsbygg, ville bidratt til en raskere implementering av tiltakene.

Heller ikke administrativ eller politisk ledelse i JD fulgte opp prosjektet overfor FAD, verken før eller etter møtet med SMK i april 2008. Ut fra sitt sektoransvar, med blant annet ansvar for regjeringsmedlemmenes sikkerhet, som overordnet ansvarlig myndighet for forebyggende sikkerhet på sivil side, samt med et samordningsansvar for samfunnssikkerhet og beredskap, ville det etter kommisjonens syn vært naturlig at JD fulgte opp iverksettelsen. I alle fall gjelder dette etter at POD i 2010 uttrykte en så klar bekymring for gjennomføringen.

Til tross for at SMK, etter egen oppfatning, ikke hadde noe formelt ansvar utover å formidle regjeringens oppdrag, fulgte de opp FADs arbeid på et overordnet nivå de to første årene. Utover i prosjektet avtok oppfølgingen, ved at det ikke lenger ble stilt krav om årlige statusrapporter. SMK har forklart at de da anså oppdraget som kjent, forstått og delegert, og utenfor SMKs egentlige ansvarsområde.¹⁵⁹

SMK inntok like fullt en sentral rolle også utover i prosjektet. SMK engasjerte seg i dialogen mot Oslo kommune da det ble klart at byrådet var imot stenging av gaten, og det var SMK som i april 2008, og senere i 2009, ba om at det ble gjort en

fullstendig gjennomgang og revisjon av tiltakene som var foreslått i POD-rapporten.

FAD har overfor kommisjonen forklart at de oppfattet det slik at SMK «eide prosjektet».¹⁶⁰ Tilsvarende har JD forklart at de oppfattet at SMK tok rollen med å følge opp FAD, i allefall fram til de mottok brevet med anmodning om revisjon i 2009.¹⁶¹

Ble sårbarheten avdekket ved tilsyn?

NSM gjennomførte som nevnt ikke tilsyn med objektsikring i regjeringskvartalet, og ble heller ikke trukket inn i en rådgivende rolle i dette sikringsarbeidet.

Dette til tross for at NSM allerede i 2004 hadde en klar oppfatning av hvordan sårbarheten av skjermingsverdige objekter skulle reduseres. Det ble i deres årsrapport blant annet pekt på viktigheten av å beskytte skjermingsverdige objekter mot eksplosiver benyttet i en terrorhandling. Avstand ble framhevet som det viktigste tiltaket, sammen med en forsterket bygningskropp og sikring av vinduer mot splinter.¹⁶² NSM hadde således både innsikt i og formening om hvordan objektene burde sikres mot terror og andre angrep.

NSM har som nevnt begrunnet manglende tilsyn med at de ikke har kunnet gjennomføre meningsfylte tilsyn før objektsikkerhetsforskriften var på plass.¹⁶³ Ressursene innen objektsikring ble derfor brukt på å utvikle forskriften, i stedet for å gjennomføre tilsyn som de mente ikke ville være god nok.

Selv om lovens bestemmelser var overordnet, har kommisjonen vanskelig for å se at NSM i denne perioden ikke skulle kunne utføre meningsfylte tilsyn. Det synes klart at også før objektsikkerhetsforskriften var på plass, pliktet virksomhetene å sikre sine objekter, og NSM pliktet å føre tilsyn med at lovens krav var oppfylt.

Det beste ble det godes fiende. Et ønske om å kunne gjennomføre best mulig tilsyn førte til at det ikke ble gjennomført tilsyn overhodet. Kommisjonen mener et kritisk tilsyn fra NSM ville

¹⁶⁰ Forklaring, Moe Røisland 20. februar 2012.

¹⁶¹ Forklaring Østgaard 1. juni 2012 og Ruud 6. juni 2012.

¹⁶² Risikovurdering, NSM, 2004, s. 45, gradert j.post 062.

¹⁶³ Evaluering av NSMs engasjement innenfor objektsikkerhet, 15. desember 2011, ref. 201101468-023/NSM/430, gradert j.post 062, Rapport, ref. A03-S:12/00360-1, gradert j.post 096, og forklaring Kjetil Nilsen 7. mars 2012. Brev fra NSM til 22 JK, 28. mars 2012 ref. A03-S:12/00075-2, gradert j.post 111. Forskrift om objektsikkerhet ble vedtatt 22. oktober 2010 og trådte i kraft 1. januar 2011.

¹⁵⁷ Brev SMK til ADM, 7. september 2004 ref. 2004/146, gradert j.post 120.

¹⁵⁸ Forklaring, avdelingsdirektør i FAD 8. februar 2012.

¹⁵⁹ Forklaring, tidligere ekspedisjonssjef ved SMK 20. april 2012.

kunne gitt FAD mer energi i oppfølgingen av prosjektet.

Kommisjonen presiserer likevel at manglende tilsyn på ingen måte fratrukker virksomhetene ansvaret for å sikre egne objekter.

Etter kommisjonens syn er det naturlig at JD benytter NSM i sitt arbeid med forebyggende sikkerhet på sivil side. Så langt kommisjonen har brakt på det rene, har imidlertid ikke JD vært klar over at NSM ikke har gjennomført rene tilsyn med objektsikkerhet i regjeringskvartalet eller ved andre skjermingsverdige objekter. JD har ikke etterspurt slikt tilsyn, og NSM har ikke opplyst om de prioriteringer de har gjort på dette området.¹⁶⁴

FD har, etter det kommisjonen har forstått, i større grad vært involvert i denne prioriteringen, selv om heller ikke de har fått noen formell orientering. I samtale med kommisjonen har avdelingsdirektør i FD med ansvar for etatsstyring av NSM i en periode fram til 2010, uttrykt forståelse for at NSM ikke utøvet tilsyn med objektsikkerhet så lenge ikke objektsikkerhetsforskriften var på plass.¹⁶⁵

Oppsummert

Oppsummert er kommisjonens oppfatning at det ikke har vært en styring, oppfølging og kontroll av gjennomføringen av sikkerhetsprosjektet fra administrativ og politisk ledelse i FAD i samsvar med det som var forventningene fra regjeringen. Gjennomgangen har videre vist at der SMK ikke fulgte opp, var det få andre i den politiske eller administrative ledelse som engasjerte seg.

Det var ingen som utover i prosjektet hadde en oppfølging eller kontroll som ga prosjektledelsen gjennomføringskraft og incentiver til tidsbesparende tiltak, der problemer og hindre etter hvert forsinket gjennomføringen.

Dersom terrorangrepet 22/7 hadde skjedd noen timer tidligere, og, enda verre, på en arbeidsdag utenom ferietid, for eksempel på et tidspunkt med full kantine, ville tallet på døde og sårede vært dramatisk høyere og med vesentlig større forstyrrelser av statsforvaltningens arbeid. Bombebilen var plassert kun få meter fra kanten, og hele denne var knust som følge av eksplosjonen.

Videre, dersom angrepet hadde skjedd ett og et halvt år tidligere, da flere vindusflater fortsatt ikke var foliert, ville antakelig skadeomfanget vært enda mer dramatisk. En studie fra 2010 viser til at ni av ti dødsfall ved eksplosjoner forårsakes av glassplinter.¹⁶⁶ Kort tid etter hendelsen takket JD for at vinduene var foliert, og uttrykte at dette trolig reddet mange liv.¹⁶⁷

18.8 Avslutning

Det er på det rene at sikkerheten i, og driften av, regjeringskvartalet har vært av vesentlig betydning for samfunnsikkerheten. Regjeringen utgjør landets øverste ledelse, og hendelser som rammer regjeringens funksjonsevne, vil kunne få svært alvorlige konsekvenser.

Det er ofte lettere å redusere sårbarheten enn å avverge eller redusere trusselen.

Kommisjonen mener på denne bakgrunn at det er naturlig å stille høye krav til grunnsikring av regjeringskvartalet.

Av kommisjonens mandat følger at kommisjonen i sine vurderinger skal se hen til viktige hensyn som åpenhet og demokrati. Dette er hensyn som ofte blir trukket inn som argument mot en høy grunnsikring. Norge har lenge hatt tradisjon for ikke å operere med fysiske barrierer og andre synlige sikringstiltak. Dette er en styrke for et inkluderende, åpent og demokratisk samfunn, og bør etter kommisjonens syn tilstrebes så langt det er mulig, også i framtiden.

Samtidig må ikke ønsket om et åpent og tilgjengelig samfunn gjøre at vi ikke sikrer objekter, personer og virksomheter som ivaretar kritiske samfunnsfunksjoner. Manglende sikring av slike funksjoner vil kunne få alvorlige konsekvenser for vårt samfunn, og vil også kunne få konsekvenser som er skadelige for vårt demokrati.

Etter kommisjonens syn var de sikkerhetstiltak som ble foreslått i POD-rapporten fra 2004, godt balansert mellom hensynet til sikkerhet på den ene side og hensynet til åpenhet og tilgjengelighet på den annen.

Med tanke på læring har kommisjonen derfor sett nærmere på hvorfor ikke implementeringen av tiltakene fikk et sterkere engasjement fra politisk og administrativ ledelse i FAD. Hvorfor ble et

¹⁶⁴ Forklaringer fra Østgaard 1. juni 2012, Vikanes 24. mai 2012 og brev fra NSM til 22 JK 15. desember 2011, gradert j.post 062.

¹⁶⁵ Forklaring, Vikanes 24. mai 2012.

¹⁶⁶ Sunniva Meyer, *Preventing mass killings: Optimal strategies for preventing public targets against terrorist attacks* (Universitetet i Oslo, 2011), s. 10.

¹⁶⁷ Logg fra tidligere avdelingsdirektør i DSS, Nordheim, 23. juli 2011: «JD takker FAD for foliesikring av vinduer, dette har antakelig reddet mange liv.»

prosjekt som i begynnelsen ble framhevet som så viktig å prioritere, både av de med kunnskap om sikkerhet og beredskap og av regjeringen, ikke i større grad prioritert?

Idet styring og ledelse fra FAD sviktet, har det for kommisjonen også vært viktig å se nærmere på hvorfor ikke SMK og/eller JD som begge hadde tilhold i høyblokka i større grad fulgte opp og var pådriver i gjennomføringen.

For kommisjonen framstår hovedårsaken å være at budskapet som ble formidlet i POD-rapporten om regjeringens sårbarhet og behovet for økt sikring, ikke reelt sett var sunket inn hos mange. Det synes å ha vært en *manglende erkjennelse av risikoen* som forelå ved at tiltakene ikke ble implementert. Med en større erkjennelse av risikoen framstår det som lite sannsynlig at et prosjekt som så klart viste en uakseptabel sårbarhet, skulle ta over sju år å gjennomføre.

Det har blitt lagt for stor vekt på det faktum at det ikke forelå en konkret trussel. Flere kommisjonen har snakket med, har forklart at «dersom PST hadde vurdert trusselen som akutt, ville gaten vært stengt av politiet». Prosjektlederen har overfor kommisjonen forklart at han var overbevist om at etterretningen i Norge ville avsløre en trussel, og at det da ville være tid til å iverksette en forhøyet beredskap.¹⁶⁸ Så lenge det ikke forelå en slik konkret trussel, ble ikke risikoen vurdert som prekær, og ingen så behov for å påskynde prosessen ytterligere, eventuelt treffe kompensende tiltak.

En manglende erkjennelse av risikoen antas å ha bidratt til at verken statsministeren, noen av statsrådene eller noen i den administrative ledelsen satte spørsmål om manglende framdrift, alternative fremgangsmåter og kompensende tiltak på dagsorden.

FAD så tidlig at mothensyn som miljø, samferdsel og konsekvenser for publikum kunne bli en utfordring for gjennomføringen. Med tanke på POD-rapportens beskrivelse av hvor viktig det var å få gjennomført stenging av gaten, synes staten å ha vært overraskende passiv i sitt forsøk på å påskynde reguleringsprosessen i den innledende fasen. Også sammenlignet med andre tiltakshavere har staten vært passiv. Respekten for lokaldemokratiet og et ønske om ikke å skape politisk uro har gått på bekostning av virksomhetens og de ansattes sikkerhet.

Også et *overdrevent hemmelighold* antas å ha bidratt til at gjennomføringen tok lengre tid enn det som var forventet i oppstarten. Et slikt pro-

sjekt må nødvendigvis underlegges sikkerhetstiltak, og de mest sensitive forhold må graderes. Det synes imidlertid å ha vært et større hemmelighold enn det som ut fra rene sikkerhetshensyn var nødvendig.

POD-rapporten og gjennomføringen av tiltakene var høyt gradert og således underlagt streng taushetsplikt og fordelt etter «need to know»-prinsippet. Ytterst få var kjent med rapportens innhold og de analyser som der var gjort, og ytterst få fikk orientering om framdriften. Det ble også i helt begrenset grad drøftet utfordringer og kryssende hensyn i mer uformelle møter.

Graden av hemmelighold antas å ha medført at prosjektet ikke fikk den oppmerksomhet og prioritet som man i utgangspunktet skulle forvente.

At hele prosjektet var høyt gradert, antas å ha bidratt til den manglende forståelse av sårbarhet og risiko som var i kommunen ved at gaten ikke ble stengt. Planprosessen, også politidirektørens møte med byutviklingskomiteen, var offentlig, noe som la bånd på kommunikasjonen.

Også organiseringen av prosjektgjennomføringen i Statsbygg bar preg av overdrevent hemmelighold. Som følge av at få skulle kjenne til prosjektet, også internt i Statsbygg, og at prosjektet ble styrt direkte fra FAD ble ikke de vanlige prosjektstyringsverktøy og rutiner anvendt.

Verken ledelsen i FAD eller SMK synes ved oppstarten av prosjektet, eller ved regjeringsskiftet i 2005, å ha tatt inn over seg de problemer overdrevent hemmelighold rundt prosjektet ville kunne medføre. Den administrative ledelse i FAD sørget ikke for at nye statsråder i FAD, som hadde det konstitusjonelle ansvaret for å følge opp prosjektet, ble gjort kjent med hele prosjektet. Statsrådene fikk ikke en grundig innføring i de sårbarhetsanalyser som var gjennomført, og de utfordringer som lå i gjennomføringen av tiltakene. Statsrådene i FAD ble dermed ikke satt i stand til fullt ut å ta sitt ansvar. Når det gjelder øvrige svakheter i departementets arbeid med sikkerhet og beredskap som statsråd Aaserud ble satt inn i, viste hun handlekraft og tok affære.

På tross av den klare rolle- og ansvarsfordeling som skjedde innledningsvis i prosjektet, viser saksbehandlingen at det også over tid fant sted en *tiltakende ansvarsapulverisering*. Dette har etter kommisjonens syn også påvirket framdriften. SMKs sterke engasjement de to første årene kan utilsiktet ha bidratt til å passivisere JD, og til dels ledelsen i FAD.¹⁶⁹ Som vi har sett, fulgte ikke ledelsen i FAD i tilstrekkelig grad opp det ansvar de var tildelt for å lede prosjektet, og JD tok ikke rollen som pådriver. Da SMK trakk seg tilbake,

¹⁶⁸ Forklaring, avdelingsdirektør i FAD 8. februar 2012.

var det ingen som tok et tilsvarende overordnet ansvar for oppfølging av prosjektet.

At ikke SMK eller JD i større grad grep inn og forsøkte å påskynde framdriften overfor FAD, antas også å ha hatt sin årsak i at det konstitusjonelle ansvaret for gjennomføringen lå hos FAD. Da statsråden i FAD ikke ble satt bedre inn i sikkerhetsprosjektet, var dette kritisk.

Måten sikkerhetsprosjektet ble gjennomført på, er ved dette et eksempel på hvordan ansvarsprinsippet, i enkelte tilfeller, kan virke begrensende på gjennomføringen av et prosjekt som er sektorovergripende. SMK har overfor kommisjonen framhevet at det var viktig for dem at det initiativ og den oppfølging de gjorde, ikke medførte noen ansvarsfraskrivelse hos øvrige departementer.¹⁷⁰ Også JD har overfor kommisjonen vært klar på at ansvaret for prosjektet klart lå hos FAD, og at de ikke hadde noe grunn for å gripe inn.

For kommisjonen framstår det som om både SMK og JD har utvist en overdreven forsiktighet med hennsyn til å ta opp sin bekymring knyttet til gjennomføringen av prosjektet.

Selv om vi i Norge har et system der ikke statsminister er konstitusjonelt overordnet og vi ikke har et eget sikkerhetsdepartement, er det viktig at det konstitusjonelle ansvar verken blir en sovepute eller et hinder for at departementene tar opp sine bekymringer. Særlig gjelder dette i sikker-

hetsspørsmål, der taushetsbestemmelser gjør at ulike utfordringer ikke i like stor grad vil kunne drøftes i regjeringen. Selv om hovedregelen er at det er regjeringen som kollegium som må ta affære hvis et departement svikter i gjennomføringen av regjeringens politikk, er det etter kommisjonens syn viktig at departementene seg imellom utviser årvåkenhet og oppmerksomhet vedrørende sikkerhetsspørsmål. Det er viktig at de våger å blande seg inn i et annet departements ansvarsområde når de har konkrete bekymringer, og at de føler et felles ansvar for at tverrsektorielle saker blir løst.

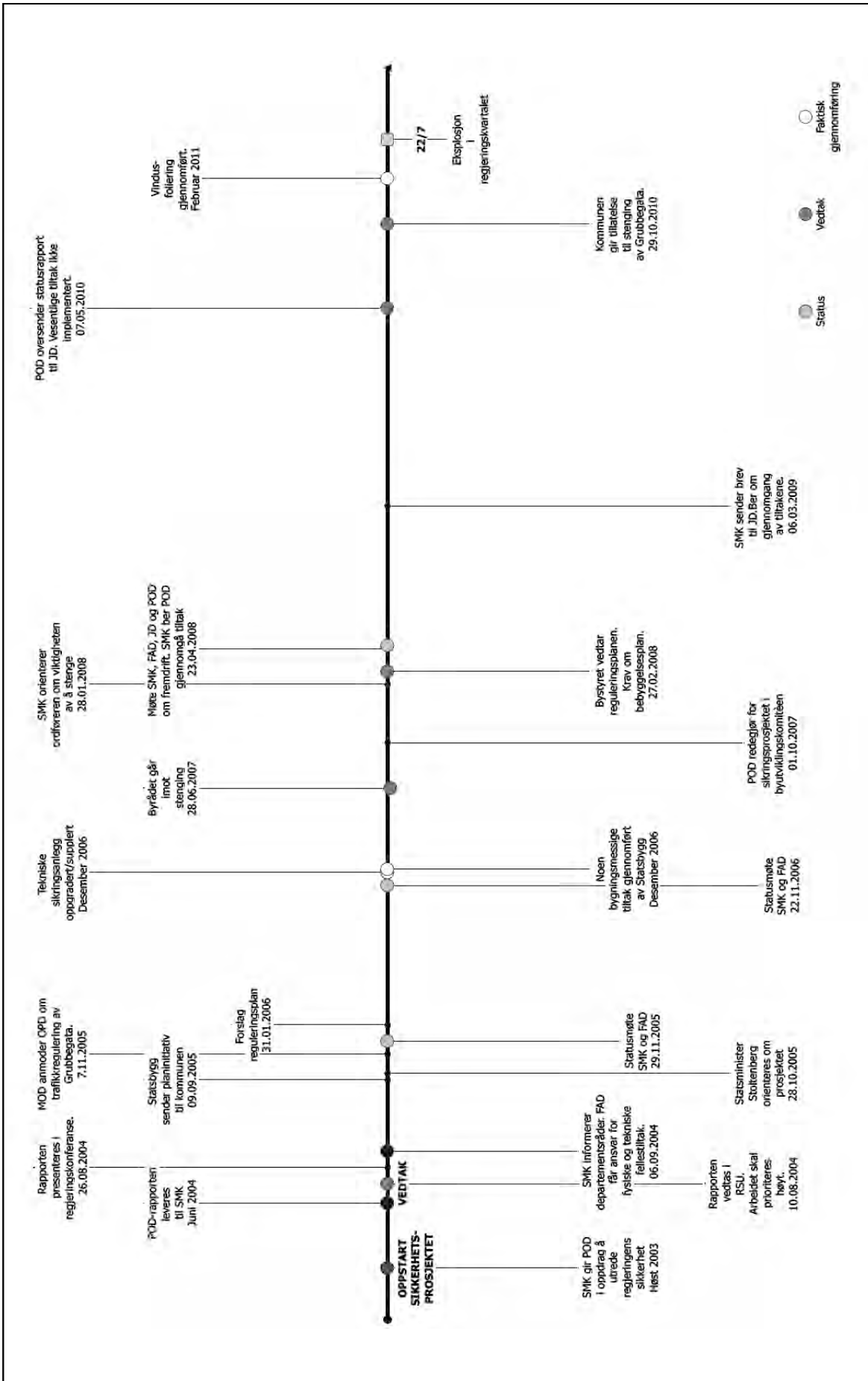
Oppsummert

Oppsummert er det kommisjonens syn at en manglende erkjennelse av sårbarhet og risiko, et overdrevent hemmelighold samt en tiltakende ansvarspulverisering med overdreven respekt for det konstitusjonelle ansvar er bakenforliggende årsaker til at det 22/7 var mulig å parkere en bombebil utenfor høyblokka. Tilsvarende er dette forhold som medførte at det tok lengre tid enn det man skulle forvente, å implementere øvrige skadebegrensende tiltak som var foreslått i POD-rapporten, så som foliering av vindusflater.

Manglende finansiering er ofte en årsak til at gjennomføringen av sikkerhetstiltak tar tid. Det var ikke en problemstilling her. Prosjektet fikk til enhver tid tilført de midler det ba om. Ei heller ser vi at det var en reell politisk uenighet som lå bak. Det var gjennomføringen som sviktet.

¹⁶⁹ Forklaring, tidligere ekspedisjonssjef ved SMK 20. april 2012. Ifølge SMK var det JD som burde tatt initiativ til sikringsprosjektet, og fulgt dette opp fra starten.

¹⁷⁰ Forklaring, tidligere ekspedisjonssjef ved SMK 20. april 2012.



Figur 18.13 Tidslinje for sikkerhetsprosjektet – utdrag.

Kilde: Kommisjonens analyse.

Del VI
Læring

Kapittel 19

Kommisjonens avsluttende observasjoner og anbefalinger

Nok en gang er det behov for å slå fast at det er gjerningsmannen, og ingen annen, som har skylden for tap av 77 umistelige menneskeliv, for fysiske og psykiske skader og for store materielle ødeleggelser.

Kommisjonens oppgave har vært å vurdere om samfunnets evne til å avverge, beskytte seg mot og håndtere angrepene var god nok, og legge et grunnlag for samfunnsmessig læring etter tragedien.

Mye fungerte godt 22/7, men på viktige områder sviktet det. Vi må holde fast ved alt som fungerte, og dette må utvikles videre. Der det sviktet, er det vårt felles samfunnsansvar å trekke lærdommer og iverksette endringer.

Ett år med 22/7 har gjort sterke inntrykk: Kommisjonen har snakket med mennesker som mistet sine nærmeste. Vi har lyttet til personer som må leve med alvorlige skader, og ungdommer som har opplevd en ufattelig grusomhet. Vi har også møtt svært mange av dem som var involvert i den dramatiske jakten på gjerningsmannen, i det omfattende og krevende arbeidet med å redde liv og helse og i å løse de andre store utfordringene som samfunnet ble påført. Tusenvis ble sterkt rammet og berørt. Mange vil bære 22/7 med seg resten av livet.

Gjennom arbeidet har kommisjonen løpende stilt noen enkle, men fundamentale spørsmål. For det første: «Hva skjedde?» Ved analyse av dokumenter, befaringer, rapporter, møter, foto, film, tekniske data og forklaringer fra de mange involverte har kommisjonen gradvis etablert en inngående forståelse av hendelsesforløpet.

Kommisjonen har valgt å inkludere mange detaljer i rapporten. Av og til kan en så sammensatt framstilling føre til at vesentlige forhold og mindre viktige enkeltheter blir stående side om side. Det kan være vanskelig å ha nærhet til alle detaljer, og samtidig ha kritisk distanse og tegne et oversiktlig helhetsbilde. Av hensyn til de mange som har sterke og legitime behov for svar, og for å komme til bunns i problemstillingene, har vi likevel sett det som nødvendig å forholde oss til

et høyt detaljnivå. Det som er uvesentligheter for noen, er helt sentrale observasjoner for andre.

Denne grundige gjennomgangen har fått kommisjonen til å konkludere slik:

- *Angrepet på regjeringskvartalet 22/7 kunne ha vært forhindre gjennom effektiv iverksettelse av allerede vedtatte sikringstiltak.*
- *Myndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. En raskere politiaksjon var reelt mulig. Gjerningsmannen kunne ha vært stanset tidligere 22/7.*
- *Flere sikrings- og beredskapstiltak for å vanskeliggjøre nye angrep og redusere skadevirkningene burde ha vært iverksatt 22/7.*
- *Helse- og redningsarbeidet ivaretok de skadde og pårørende i akutfasen på en god måte.*
- *Regjeringens kommunikasjon til befolkningen var god. Departementene maktet å videreføre sitt arbeid på tross av skadene.*
- *Med en bedre arbeidsmetodikk og et bredere fokus kunne PST ha kommet på sporet av gjerningsmannen før 22/7. Kommisjonen har likevel ikke grunnlag for å si at PST dermed kunne og burde ha avverget angrepene.*

En samlet, helhetlig framstilling av hva som skjedde 22/7, har etter kommisjonens oppfatning en stor verdi i seg selv. Det kan bidra til en felles forståelse av hvordan samfunnet håndterte situasjonen, og fjerne grunnlag for unødige spekulasjoner.

Likevel ligger den viktigste kilden til læring i kommisjonens andre hovedspørsmål: *Hvorfor* ble håndteringen slik den ble? I gjennomgangen av angrepet på regjeringskvartalet har vi blant annet spurt: Hvorfor var det mulig å parkere en bil utenfor høyblokka? Hva var de bakenforliggende årsakene til at Grubbegata ikke var stengt? Hvorfor var det ikke iverksatt flere midlertidige sikkerhetstiltak?

Tilsvarende når det gjelder massakren på Utøya: Hvorfor ble ikke gjerningsmannen stanset før han kom til øya? Hva forhindre politiet fra å komme tidligere, og hvorfor ble det slik?

Det er blitt pekt på at organisasjoner ofte har en uvilje mot å lære av kriser; at de unnlater å gjøre grundige evalueringer, og at de i alle fall ikke deler negative erfaringer med omgivelsene. Motivene kan være mange, men én grunn kan være frykt for at pinlige svakheter vil avdekkes. Vi tar opprettelsen av 22. juli-kommisjonen som et tegn på at regjeringen og Stortinget ønsker det motsatte: å lære gjennom å forstå hendelser og årsaksforhold. Vi ser det som et positivt trekk at de fleste av organisasjonene som var involvert 22/7, har gjennomført egne evalueringsprosesser, delt disse med kommisjonen og gjort dem offentlig tilgjengelig. Dette har lettet vårt arbeid, men mye viktigere: Vi ser at evalueringene, eventuelle svakheter til tross, allerede har bidratt til mye læring i mange etater.

De fleste viktige valgsituasjoner er komplekse, tvetydige og dynamiske. Dette skaper muligheter for ulike tolkninger. Hvilke tolkninger som vinner fram, er avhengig av både fakta og maktforhold. I kommisjonens vurdering av myndighetenes håndtering 22/7 har vi søkt å analysere de bakenforliggende årsaker til at responsen ble som den ble. Særlig har vi sett på betydningen av fem dimensjoner: (1) ansvarsforhold og formelle rammer; (2) ressurser; (3) kunnskap, kompetanse og holdninger; (4) teknologi samt (5) evnen til å lede og nyttiggjøre seg alt dette.

I begynnelsen av arbeidet forventet vi at kommisjonens diskusjoner ville dreie seg mye om dilemmaer knyttet til samfunnets verdier; om balansen mellom åpenhet og sikkerhet, mellom tillit og kontroll, og mellom storsamfunnets behov for overvåking og enkeltpersoners frihet og individuelle rettigheter. Dette er grunnleggende avveininger i et demokrati. Dilemmaene er der. De er reelle, og må alltid tas i betraktning når samfunnet tar stilling til nye lover og tiltak for å styrke samfunnsikkerhet og beredskap. Kommisjonen oppfatter blant annet at de demokratiske omkostninger knyttet til systemer som har som ambisjon å eliminere enhver risiko for terroangrep er for store. En viss risiko må vi leve med.

På flere områder ser vi at det aktivt hadde vært truffet verdivalg knyttet til forhold av vesentlig betydning for vurderingen av myndighetenes innsats: Regjeringen hadde allerede gjort avveininger mellom verdiene sikkerhet og åpenhet da det ble besluttet at høyblokka skulle sikres mot bombelast samtidig som allmennheten fortsatt skulle ha adgang til fots. PSTs regelverk reflekterer allerede Stortingets avveining mellom overvåking og individets rettigheter, og dette ga anledning til å registrere tipset om gjerningsmannens anskaffel-

ser. Vår gjennomgang av 22/7 viser at disse avveiningene var fornuftige. I tillegg konstaterer vi at grunnleggende verdivalg ikke har vært utslagsgivende for utfallet der responsen ble svak.

Det er ikke én årsak alene som kan forklare samfunnets respons – verken for det som sviktet eller det som fungerte. Kommisjonen mener likevel å ha observert at enkelte grunnleggende forutsetninger var avgjørende for myndighetenes prestasjoner. Vår analyse av 22/7 viser at der det sviktet, skyldtes det primært at:

- *Evnen til å erkjenne risiko og ta lærdom av ulykker har vært for liten.*
- *Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og til å bruke planene man har utviklet, har vært for svak.*
- *Evnen til å koordinere og samhandle har vært mangelfull.*
- *Potensialet i informasjons- og kommunikasjons-teknologi har ikke vært godt nok utnyttet.*
- *Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak for å oppnå resultater har vært utilstrekkelig.*

I sum avdekket 22/7 alvorlig svikt i samfunnets beredskap og evne til å avverge og beskytte seg mot trusler.

Før vi diskuterer disse fem observasjonene nærmere, skal vi kort si noe om ressurser.

19.1 Ressurser teller, bruken avgjør

Et naturlig første spørsmål i vurderingen av 22/7 er om svak håndtering først og fremst er et resultat av manglende ressurser og økonomi. Det enkle svaret er at i den akutte håndteringen vil ressurser nesten alltid oppleves som en mangelvare.

Det finnes flere eksempler på ressursknapphet i vår gjennomgang: Bemanningen på operasjonsentralene, både i Oslo og Nordre Buskerud politidistrikt, var for lav. Det begrenset deres evne til å styre og koordinere politiaksjonene. Det var for liten bemanning i Oslo til at objektsikring kunne iverksettes raskt og planmessig med egne ressurser. Tilgjengeligheten på helikopter var begrenset.

På den annen side er det flere eksempler på at knappe ressurser ikke spilte en avgjørende rolle. Det årelange arbeidet med sikring av regjeringskvartalet var aldri begrenset av budsjettmessige årsaker. Helsevesenet greide, til tross for at det var fullt på akuttmottakene da eksplosjonen fant sted, å skape kapasitet. Politiet evnet å mobilisere

en stor, godt trent og utrustet politistyrke til Utøya. Utfordringene viste seg å ligge i ledelse og kommunikasjon, i mye større grad enn i mangel på innsatspersonell.

Vi ser det som *for* enkelt bare å peke på behovet for mer ressurser og økt bemanning i seg selv.

22/7 bør ikke alene være dimensjonerende for politietaten, men erfaringen bør inngå som en viktig del av et bredere kunnskapsfundament for å oppnå forbedring. Kommisjonen har derfor innhentet store mengder data fra politietaten, og søkt å sette våre anbefalinger inn i en større analytisk sammenheng.

Flere av kommisjonens anbefalinger vil både kreve investeringer og medføre kostnader. Samtidig peker vi også på områder med mulighet for besparelser og kvalitetsgevinster.

Ett eksempel er knyttet til ledelse og styring av politiets ressurser. Våre undersøkelser viser at samfunnets behov for politioperative tjenester, statistisk sett, er ganske forutsigbart, men at politietaten i liten grad har nyttiggjort seg denne kunnskapen til å planlegge og styre personellens tjenestetid. Først når etaten og den enkelte politimester arbeider mer med analyse av oppgavetilfang og ressurssetting samt utnytter dette i sin ledelse, gir det mening å diskutere om bemanningen i dag er for lav.

Et annet eksempel er kapasiteten PST har for å oppfylle sitt oppdrag, og de forventninger samfunnet har til tjenesten. Etterretnings- og sikkerhetstjenester vil alltid være ressursbegrenset. Vår gjennomgang indikerer imidlertid at PST, gjennom sterkere ledelse og bedre arbeidsprosesser, selv har et potensial for effektivisering.

Før man kan ta nærmere stilling til bemanning og generell ressursituasjon, må Justis- og beredskapsdepartementet, politietaten og PST derfor, i vesentlig større grad enn hittil, foreta prioriteringer, sette mål for sikkerhets- og beredskapsoppgavene, styre de betydelige personalressursene de faktisk besitter, og følge opp at det oppnås resultater. Dette krever lederskap.

Å vedta økte bevilgninger er det enkleste å få til, hvis bare den politiske viljen er til stede. Andre og mer grunnleggende endringer – i holdninger, lederskap og kultur – må utvikles over tid. Nettopp derfor er det kommisjonens syn at disse fortjener oppmerksomhet først. Der det pekes på behov for økte bevilgninger, må det samtidig sikres at ressursene styres bedre enn hittil, slik at beredskapen faktisk økes.

19.2 Evnen til å erkjenne risiko og lære av øvelser

Profesjonell forebygging og håndtering av alvorlige hendelser forutsetter at de ansvarlige utvikler kunnskap om de risikoer de står overfor, og aktivt innretter sin atferd deretter. Risikoforståelsen ligger til grunn for hvilke tiltak som iverksettes, og er dimensjonerende for den sikkerhet og beredskap samfunnet velger å ha.

God risikoforståelse utvikles over tid, ved at det opparbeides kunnskap om hvor sannsynlig det er at ulike situasjoner vil forekomme, og konsekvensene av ulike utfall. Det er krevende å fullt ut ta inn over seg og gjennomføre tiltak knyttet til å forhindre verste fall-scenarioer, og planlegge konstruktiv respons på lite sannsynlige hendelser. Grunnsikring må være på plass, og i arbeidet med risiko må man ikke bare ta inn over seg historiske erfaringer, men også ta høyde for overraskelser og usikkerhet.

Etter kommisjonens syn har Norge de senere år etablert en sikkerhets- og beredskapslovgivning som i hovedsak er oppdatert, og et myndighetsapparat med rimelig tydelig ansvarsfordeling for forebygging, avverging og håndtering av terrorangrep. Kommisjonen ser likevel at evnen til å ta og følge opp dette ansvaret varierer mellom etatene og aktørene, både i forebyggingsfasen og i krisehåndteringen 22/7. Ulik forståelse – eller, mer presist: ulik *erkjennelse* av risiko og sårbarhet – framstår som én viktig forklaring.

Vår gjennomgang har avdekket en rekke forhold der risikoerkjennelsen ikke var tilstrekkelig. Noen eksempler kan illustrere dette:

- Det var undervurdert at soloterrorisme – der en person opererer alene – kunne forvolde så mye skade.
- Politiets beredskap, også i store kriser, er basert på at det lokale politidistrikt, uansett størrelse, håndterer situasjonen. Bemanningen på operasjonssentralene er begrenset. Til tross for at erfaring og gjentatte øvelser har pekt på at dette er sårbart, er ikke situasjonen endret. Varsling og mobilisering av personell er mer basert på tilfældigheter enn på beredskapsordninger. Sårbarheten har vært kjent og akseptert, men neppe risikoen.
- Til tross for at Norge er et land med stor utbredelse av våpen, inklusive våpen med høy kapasitet, er registreringen av våpen mangelfull, og kontrollreglene for eierskap blir usystematisk håndhevet. Kontrollen er dermed svakere, og risikonivået høyere, enn forutsatt.

- Til tross for at internasjonal erfaring tilsa fare for ytterligere angrep etter eksplosjonen, ble det ikke raskt nok satt i verk omfattende sikringstiltak eller tiltak for å øke politiets kapasitet og evne til raskt å kunne rykke ut. Helikopter og Forsvarets øvrige ressurser ble etterspurt så sent at de ikke bidro vesentlig til politiaksjonen. Militære mannskaper ble satt inn for å sikre sivile objekter først etter mange timer. Gjerningsmannens påstand etter pågripelsen om at det var planlagt nye terroraksjoner fra ytterligere to celler, var dramatisk. Politiet sendte ut en riksalarm om dette, som få mottok. Kommisjonen kan ikke se at det ble foretatt noen nærmere faglig analyse og helhetlig diskusjon om hvorvidt denne angivelige trusselen gjorde det nødvendig å iverksette mer omfattende sikkerhetstiltak. Man slo seg i stedet gradvis til ro med at sannsynligheten for nye angrep var liten.

Kommisjonen har imidlertid også i vår gjennomgang sett positive eksempler på hvordan god risikoforståelse la grunnlag for gode beslutninger.

- Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet og helseforetakene har øvet inn tiltak som tar inn over seg lærdommen etter terrorangrepene i Madrid og London; at angrep med mange ofre på flere skadesteder ville kreve rask koordinering og stor kapasitet. Umiddelbart etter eksplosjonen forberedte helsevesenet seg derfor på flere etterfølgende angrep med vesentlig høyere skadetall enn det som ble tilfellet. Mannskapene hadde også øvet på hva de skulle gjøre hvis sambandssystemene ble overbelastet. Dette kom godt med 22/7, da deler av systemet falt ut.
- Forsvarsdepartementet gjorde det på et tidlig tidspunkt klart at alle bistandsanmodninger fra politiet ville bli innvilget. Flere enheter i Forsvaret startet på eget initiativ å mobilisere og klargjøre ressurser til støtte for politiet.

22/7 var kaotisk, dramatisk og forvirrende, og det rådet stor usikkerhet. Krisehåndtering innebærer krevende beslutningssituasjoner. Når det haster med å handle og mange ting skjer samtidig, blir man sjelden bedre enn forberedelsene tilsier.

Godt forberedte øvelser, kan fungere som en dynamisk form for tilsyn. Etter øvelsen har aktørene praktiske erfaringer som gir en dypere innsikt i utfordringer og endringsbehov. Fundamentet for evnen til å håndtere kriser legges derfor i forberedelsene: planer, trening, øvelser, samhandling og tenkesett. Risikoforståelsen bestemmer om man øver, hva man øver på, og hva man lærer

av øvelser. Selve krisehåndteringen er en indikasjon på hvor godt forberedt man er.

Kommisjonen mener at det mange steder har vært øvet for lite, eller ikke vært tatt tilstrekkelig lærdom av erfaringer fra øvelser:

- PST har ikke øvet tilstrekkelig på sin rolle under et terrorangrep, og dette preget deres krisehåndtering
- Øvelser har vist at informasjonsdeling i politiet har store svakheter. Likevel er det ikke gjort vesentlige forbedringer.

Andre eksempler viste at realistiske øvelser la grunnlag for en mer effektiv respons:

- Kriseteamet i Hole kommune hadde gjennomført flere øvelser på håndtering av store ulykker. Ut fra erfaringer og planverk evnet de å mobilisere, improvisere og ta faglig ledelse over et stort korps av egne ansatte og frivillige da en tragedie som langt overgikk det man på forhånd naturlig kunne ha tenkt seg, rammet den lille kommunen.
- Både Krisestøtteenheten og Statsministerens kontor hadde lenge før 22/7 utarbeidet planer for og øvd på utflytting fra regjeringskvartalet i en krisesituasjon, noe som gjorde dem godt rustet til å håndtere situasjonen 22/7.
- Politiets trening på skyting pågår-situasjoner beredte grunnen for en effektiv aksjon da politiet først kom til øya.

Storsamfunnet må ta sin del av ansvaret for manglende risikoforståelse og dermed de nedprioriteringene vi har dokumentert. Kommisjonens oppfordring etter 22/7 er at befolkningen må vise større årvåkenhet og forholde seg mer nyansert, og interessert, til spørsmål om risiko og hva som er gode, men avbalanserte tiltak for å beskytte samfunnets verdier.

19.3 Evnen til å gjennomføre det man har bestemt seg for, og å bruke planene man har utviklet

22/7 avslørte store sårbarheter som var et resultat av manglende eller sendrektig iverksetting av allerede besluttede tiltak og av at til dels meget relevante planer ikke ble brukt.

Beslutninger fattet mange år tilbake i tid har vist seg relevante for kommisjonens arbeid med å vurdere hvordan terrorangrepene kunne skje. Noe av det vi har sett, er dette:

- I 2004 besluttet Regjeringens sikkerhetsutvalg å iverksette en rekke konkrete tiltak for å sikre

høyblokka og regjeringskvartalet mot angrep. Arbeidet skulle prioriteres høyt. Likevel var det, sju år senere, mulig å detonere en bilbombe tett inntil inngangen i høyblokka. Det ble ikke etablert profesjonelle rutiner for å sikre at prosjektet ble gjennomført med forutsatt tempo og kvalitet. Tilstrekkelige og relevante midlertidige tiltak ble ikke iverksatt.

- Sikkerhetsloven ble vedtatt i 1998, og den stilte krav om sikring av objekter av hensyn til «vitale nasjonale sikkerhetsinteresser». Mange hadde syn på spørsmål knyttet til loven, og man tillot seg å bruke 13 år på å utvikle en forskrift som skulle gi presiseringer. I denne perioden ble det ikke foretatt tilsyn som kunne ha avdekket vesentlige sikkerhetsmangler.
- Etter Nokas-ranet i 2004 besluttet politidirektoratet å etablere et system for rask, sikker og effektiv varsling mellom politidistrikter ved større hendelser. Systemet ble operativt i 2010, først seks år senere. Politidirektoratet ble advart mot svakheter i den valgte løsningen, systemet ble aldri systematisk testet, erfaringene pekte på en rekke problemer, men disse ble ikke utbedret. Systemet sviktet 22/7.

Dette er svikt som i hovedsak dreier seg om praktisk gjennomføring av vedtatte og stort sett ukontroversielle tiltak.

Det finnes gode grunner til at iverksetting av tiltak tar tid: Forvaltningen skal legge til rette for politisk styring og demokratisk kontroll. Dette fører til krav om skriftlighet, klageadgang og andre forvaltningsprinsipper som legger beslag på tid. For å sikre likebehandling og nøktern bruk av samfunnets midler har det offentlige også regelverk for anskaffelser og prosjektgjennomføring som kan virke forsinkende.

Men det finnes også grunner som ikke er gode: Vi har sett eksempler på svak prosjektledelse og mangelfull prosjektoppfølgning. Identifiserte hindre for gjennomføring ble ikke tidlig tatt i. I flere prosjekter er det viet mer oppmerksomhet mot selve prosessen enn mot å sikre at man evner å levere det ønskede resultat. Videre er det vist manglende evne til å informere og involvere de berørte slik at de fullt ut forsto ansvarsforhold og viktigheten av kvalitet og tempo. I tillegg kommer den grunnleggende utfordringen som ligger i at iverksetting og oppfølging av tiltak ofte får mindre oppmerksomhet av Storting, politisk ledelse og medier enn nye initiativ og planer.

Særlig ved ekstraordinære hendelser er bruk og etterlevelse av planer og prosedyrer viktig. På

flere områder sviktet dette 22/7. Kommisjonen vil spesielt trekke fram at:

- Politiet har utviklet et eget planverk til bruk ved terror og sabotasje. Tiltakene i planverket framstår som relevante etter at det er detonert en stor bombe i regjeringskvartalet. Det var planer knyttet til veisperringer for å hindre terrorister i å forflytte seg og tiltak for umiddelbar mobilisering av politipersonell for å redusere responstid ved eventuelle videre anslag. Slike planverk er utviklet for at man i en kaotisk situasjon effektivt skal kunne iverksette tiltak som erfaringsmessig er gode. Planverket ble ikke benyttet 22/7.

På andre områder ble planverk mer aktivt brukt.

- Oslo universitetssykehus' detaljerte planverk ble fulgt. Sykehuset ble tidlig satt i den høyeste alarmberedskap. Man ryddet operasjonsstuer, innkalte personell, og andre sykehus ble stilt i beredskap i tilfelle ytterligere behov. Helikoptre ble mobilisert i tilfelle behov for forflytting av pasienter skulle oppstå. Klare planer frigjorde kapasitet til at ledelsen kunne bruke tid på å vurdere situasjonsbildet. Det ble avdekket at enkelte rutiner kunne føre til fare for kødannelse hvis pasienttallet ble veldig stort. Disse rutinenes ble raskt og forsvarlig besluttet endret.

19.4 Koordinering og samhandling

Både samfunnssikkerhet og beredskap krever at landets samlede ressurser utnyttes på en effektiv måte. Dette krever koordinering og samhandling. Her er noen eksempler på koordineringsproblemer før 22/7 og under krisen:

- Politiaksjonen på Utøya var svakt koordinert og tok derfor lengre tid enn nødvendig. Den underbemannede operasjonssentralen, som etter planen skal lede og koordinere, ble overlesset med telefoner. Kommunikasjonsproblemer gjorde at ressursene ikke fant hverandre. Uformell språkbruk og avvik fra grunnleggende krav til presis kommunikasjon i krise bidro til å gjøre en dårlig sambandsituasjon ekstra utfordrende.
- Fra sommeren 2010 var SMK og JD informert om at Politidirektoratet mente framdriften i FADs arbeid med å sikre regjeringskvartalet var bekymringsfull da flere tiltak av vesentlig betydning for sikkerheten ennå ikke var iverksatt. Denne bekymringen kom likevel aldri fram til FADs ledelse.

- Tipset som Toll- og avgiftsdirektoratet sendte til PST i forbindelse med Global Shield-aksjonen, inneholdt også bekymringer fra DSB og Posten. PST har svake tipshåndteringsrutiner og satte ikke disse bekymringene i sammenheng med hverandre. Før 22/7 har PST i liten grad utnyttet informasjonen og kapasiteten som ligger i post- og tollsystemene.
- Uklarhet om tolkningen av taushetsbestemmelsene i helsepersonelloven førte til at det tok lang tid før sykehusene ga politiet tilgang til informasjon om identiteten til de som ble innlagt. Dette vanskeliggjorde redningsaksjonen og påførte de pårørende unødig lidelse.

På andre områder virket samordningen bedre.

- Oppgaven å skaffe nye lokaler og sikre fortsatt drift av regjeringsapparatet og departementene i tiden etter krisen ble løst på en god måte under samordnet ledelse av FAD/Statsbygg.

Etter kommisjonens syn bør flere offentlige etater engasjere seg i og utnytte sin kompetanse i arbeidet med å avdekke terrorisme. God samhandling og informasjonsutveksling mellom aktørene er nødvendig for et godt forebyggende sikkerhetsarbeid og effektiv etterretning mot nye trusselaktører, herunder soloterrorister. Vår gjennomgang viser at ubalanse i lovverket kan stå i veien for slikt samarbeid. Taushetsbestemmelsene i den generelle lovgivningen – og i 22/7-sammenheng, særlig tolloven – har i liten grad tatt inn over seg regelverket som er utviklet for PSTs arbeid:

I 2005 vedtok Stortinget nye lovbestemmelser som ga PST vid anledning til å ta i bruk inngripende metoder i relativt tidlige stadier av mistanke; der «det er grunn til å undersøke om noen forbereder en [terror-]handling». Samtidig ser vi at det skal en høyere mistankegrad til for at tjenestemenn i andre etater skal kunne melde fra til PST dersom de i tjenesten gjør bekymringsfulle observasjoner. Det stilles for eksempel lavere mistankekrav for at PST setter i verk romavlytting i forebyggende øyemed, enn for at tolleren kan tipse PST hvis det oppdages urovekkende materiell i en persons bagasje. Tilsvarende kreves det høyere grad av mistanke for at PST kan få utlevert informasjon fra tollregisteret, enn for at de kan iverksette hemmelig ransaking. Kommisjonen oppfatter dette som inkonsistent.

Sett opp mot den verdi samhandling mellom offentlige etater har i PSTs arbeid med å avdekke og følge opp hypoteser om terrorhensikt, ser vi det som nødvendig at taushetsreglene i den generelle lovgivningen gjennomgås med dette for øye,

og under hensyn til de etablerte reglene om at PST må slette personopplysningene dersom hypotesene ikke kan underbygges.

Stortingsmeldingen om samfunnssikkerhet som ble lagt fram i juni 2012, foreslår at et *samvirkeprinsipp* legges til de etablerte prinsipper om ansvar, likhet og nærhet. Dette er, etter kommisjonens oppfatning, et godt initiativ.

19.5 Se og utnytte potensialet i IKT-systemer

Utviklingen i informasjons- og kommunikasjonsteknologi de siste 15 år har hatt dramatisk innflytelse på hvordan organisasjoner, arbeidsliv og samfunn fungerer og tilnærmer seg sine oppgaver. Gode IKT-løsninger – for samband, informasjonsdeling og analyse – er blitt en forutsetning både for å kunne sikre god samhandling og kunnskapsbasert ledelse.

Bruken av sosiale medier midt i krisen ga 22/7 en unik samtidighet. Mobiltelefoner, sosiale medier og rask nyhetsformidling gjorde at kunnskapen om angrepene spredte seg raskt fra åstedene til store deler av befolkningen. Aldri før har regjeringsmedlemmer personlig mottatt informasjon på SMS, telefon og sosiale medier direkte fra ofre, samtidig som de skulle håndtere en nasjonal krise.

Elektroniske løsninger for innhenting og deling av informasjon er en utfordring for myndighetene. Kommisjonen har sett at:

- Politiet måtte ty til telefonisk varsling og mobilisering av personell. Verdifull tid ble tatt bort fra arbeid med situasjonsanalyse og styring av operasjonene. Oslo kommunes beredskapsstat hadde etablert SMS-varsling, som krevde liten innsats og raskt ga stort oppmøte.
- Svakt lokalt samband og manglende dekning av nødnett medvirket til å tillate at misforståelsen om oppmøtested kunne oppstå. Politiet hadde ikke tilgang til selv den enkleste teknologi for å kunne sende skriftlig oppmøteinformasjon til personell og tjenestebiler. De fleste av beredskapstroppens biler hadde ikke elektroniske kart.

Gjennom nesten ti år med egevalueringer, revisjoner og konsulentrapporter er de store svakhetene ved politietatens IKT-løsninger godt kjent for ledelsen både i politiet og i Justis- og beredskapsdepartementet.

Vår gjennomgang har også avdekket at politiet i liten grad har utnyttet IKT til å effektivisere sine

arbeidsprosesser og til å lede og følge opp etatens arbeid:

- Politifolk bruker mye tid på manuell utfylling av samme informasjon i ulike registre.
- Styring av den operative tjenesten, så vel i aktive oppdrag som i tjenestelister, er avhengig av informasjon. Tilpassede IKT-løsninger har vært etterspurt i politiets budsjettprosesser i flere år. Kommisjonen observerer at departement og direktorat er enige om at IKT-situasjonen i politiet er «bedrøvelig». Uansett om årsaken til situasjonen er manglende prioriteringsvilje eller for svakt begrunnede budsjettforslag, bør situasjonen rettes opp.

Mangel på informasjon gir svak styringsevne. Informasjon er en forutsetning for å kunne forstå resultater og politietatens reelle ressurs- og kompetansebehov. Det er også nødvendig for å kunne utnytte bemanningen optimalt i forhold til oppdragstilfang og for å kunne forstå den praktiske konsekvensen av nye regelverk og tariffavtaler.

Kommisjonen har erfart at det er mulig, til tross for tungvinte IKT-løsninger, å skaffe mye verdifull ledelsesinformasjon i systemene som allerede eksisterer. For eksempel har vi analysert Oslo politidistrikts operative logg for de siste fem år, og funnet ut at juli faktisk er måneden med flest operative oppdrag, og ikke det motsatte. Vår forståelse er at slik informasjon har vært lite etterspurt. Kompetansen knyttet til IKT og analyse må etter vår oppfatning styrkes, i ledelse, på saksbehandlernivå og når det gjelder teknisk støttepersonell, både i departement og direktorat.

IKT er også viktig i etterretningsøyemed. Våre undersøkelser har vist at:

- PST hittil i liten grad har utnyttet IKT-mulighetene til å øke kapasitet og kvalitet i tjenestens arbeidsprosesser. Tips om ukjente aktører sjekkes normalt kun mot tjenestens eget arbeidsregister og politiregisteret før det foretas en vurdering av om saken skal prioriteres. Systemer og arbeidsprosesser for kunnskapsforvaltning og avansert etterretning mot åpne kilder og offentlige registre framstår som umodne.
- Til tross for at det gjennom en årrekke har vært en kjensgjerning at terrorister opererer på elektroniske plattformer har Norge ennå ikke etablert noe regelverk for når det tillates at PST overvåker potensielle terroristers PC-er og lukkede fora på nettet.

PST må forholde seg til kombinasjonen av å arbeide med sikkerhetsgradert og personsensitiv

informasjon, og å være underlagt restriksjoner hva gjelder muligheten til å registrere personopplysninger. Likevel framstår en ledelsesoppmerksomhet rettet mot hva det er mulig å få til med nye IKT-verktøy, sammen med et kompetanseløft på IKT i PST, som nødvendig for effektivisering av tjenestens arbeid.

Mer avansert bruk av IKT har et betydelig potensial til både å effektivisere og styrke kvaliteten i hele justissektorens arbeid, og derigjennom til å frigjøre årsverk til operative oppgaver. Dette er en nøkkel til bedre beredskap i fremtiden.

19.6 Ledelsens evne og vilje til å klargjøre ansvar, etablere mål og treffe tiltak

Endelig har kommisjonens gjennomgang pekt på en rekke eksempler på svikt i ulike etats- og departementsleders evne til å klargjøre ansvar, etablere mål og iverksette tiltak for å sette samfunnet i best mulig stand til å håndtere beredskapssituasjoner.

Det er ledelsen som er ansvarlig for at medarbeidere får gode rammer for å løse sine oppgaver, gjennom å stille krav, tilby trening og sikre nødvendige kompetanse. Ledelsen har også et ansvar for å sikre at ressursene utnyttes effektivt og koordinert.

Noen eksempler på ledelsesmessige utfordringer som kommisjonen har registrert:

- DSBs og NSMs rapporter etter tilsyn med FADs brede portefølje av sikkerhets- og beredskapsrelaterte oppgaver har gjennom flere år pekt på forhold som indikerer en lav risikoforståelse og svak gjennomføringsevne. Dette er det først tatt tak i fra og med 2010.
- Da Forsvarets helikopterberedskap ble omprioritert til Afghanistan i 2009, ble politiets tilgang på helikopterstøtte redusert. Også politiets egen helikoptertjeneste fikk redusert tilgjengelighet i samme tidsrom. Konsekvensen av denne samlede svekkelsen av kapasitet, blant annet for transport av Beredskapstroppen, var kjent, men utløste ikke kompensende tiltak.
- Politidirektoratet ble etablert for å sikre en sterk faglig ledelse av etaten, og for å innføre et tydeligere skille mellom den faglige og politiske ledelsen av politiet. I arbeidet har vi imidlertid sett en rekke eksempler på at dette skillet ikke har vært så tydelig. Kommisjonen stiller spørsmål ved om den politiske ledelsen i JD har engasjert seg for sterkt i detaljer ved virk-

somheten og for lite i de lange linjer. Tilsvarende om ledelsen av Politidirektoratet i for liten grad har tatt faglig styring gjennom å utarbeide strategier, fastsette mål og etablere systemer for kontinuerlig forbedring av politiets løpende forebyggings- og beredskapsoppgaver. Våre undersøkelser retter søkelyset mot en rekke fundamentale problemstillinger: Det er manglende samsvar mellom mål, prioriteringer, ressurser og oppgaver. Det er svært mange mål, men få knyttet til politiets operative virksomhet. Vi har sett at det er færrest på jobb når oppdragsmengden er størst. Kommisjonen har møtt en politietat som selv har pekt på utfordringer, men som i for liten grad har arbeidet med å ta styringen over det de *kan* styre på sitt eget organisatoriske nivå.

Justis- og beredskapsdepartementet har sektoransvaret for mange av etatene som ble utfordret 22/7. Departementet er overordnet politiet, PST, NSM og DSB, og er i tillegg pålagt samordningsansvaret for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap. Våre undersøkelser har pekt på mangel på helhetlig styring av politietaten, en for sterk forsiktighetskultur i PST, samt store svakheter på IKT-området som viktige bakenforliggende årsaker til mye av det som gikk galt. Departementet må ta sin del av ansvaret for disse svakhetene.

Etter kommisjonens syn er hovedutfordringene etter 22/7 knyttet til holdninger, kultur og lederskap. Lederskap må begynne på toppen. Vi mener derfor at landets ledelse, ved Regjeringens sikkerhetsutvalg og Kriserådet, må bruke mer tid på å forstå trussel- og risikobildet og sikre god samhandling og respons i lys av utfordringene som avtegner seg.

I tillegg har kommisjonen vurdert om det også er behov for endring i arbeidsfordelingen i departementsfellesskapet, blant annet som anbefalt av Sårbarhetsutvalget.

Vi har vurdert å anbefale at samordning av sikkerhets- og beredskapsoppgaver tillegges Statsministerens kontor, for å legge tilstrekkelig kraft bak oppgaven, slik modellen er i Storbritannia. Samfunnsikkerhet er imidlertid kun én blant flere andre viktige oppgaver som regjeringen må løse i fellesskap, og det er vanskelig å se at ett felt skal løstes fram på en slik måte. Det er tette koblinger mellom politioppgavene og samfunnets generelle sikkerhet og beredskap, noe som taler for at ansvaret for politi og samordning av sikkerhet bør være organisert sammen.

I årene som er gått siden Sårbarhetsutvalget foreslo å opprette et eget sikkerhetsdepartement, har Justis- og beredskapsdepartementet blitt tillagt svært mange av oppgavene som der var foreslått samlet. Kommisjonen ser at departementet allerede har et meget bredt ansvarsområde og stort oppgavetilfang. Når JD framover både skal styrke sin samordningsrolle og samtidig må løfte sitt engasjement i ledelse av sine underliggende etater vesentlig, ser vi at dette kan by på kapasitetsproblemer. Kommisjonen har ikke forutsetning for å vurdere om denne kapasitetsutfordringen kan løses internt i departementet, eller om det er nødvendig at store oppgaver bør overføres til et annet departement, men dette er en problemstilling som fortjener oppmerksomhet. Likevel er kommisjonens syn at de strukturelle organisasjonsutfordringene er mindre viktige enn utfordringene knyttet til holdninger, kultur og lederskap. Vi har sett få eksempler på at formell organisering har vært en begrensende faktor. Vi har sett mange eksempler på at ledelsen ikke har utnyttet potensialet i egen organisasjon.

19.7 Tilfeldighetenes rolle

Utfallet av myndighetshåndteringen 22/7 er et resultat både av enkeltmenneskers handlinger og av forhold knyttet til organisering, ressurser og systemer. Men også tilfeldigheter – hell og uhell – spilte en rolle for hendelsesforløpet. Slik vil det alltid være i en krise: Uforutsette hendelser og tilfeldigheter vil i noen grad påvirke hvordan ting blir.

Hadde bomben i regjeringskvartalet gått av bare noen timer tidligere, slik gjerningsmannen hadde planlagt, ville antakelig mange flere blitt drept og skadd. Over 600 mennesker hadde vært på jobb i regjeringskvartalet tidligere på dagen, men nesten halvparten hadde forlatt området kl. 15.25. Dersom en bombe hadde gått av utenom ferietiden, ville mange av de om lag 3100 menneskene som hadde sin arbeidsplass i regjeringskvartalet, vært i fare. Vi kan altfor godt forestille oss hvilke konsekvenser et slikt angrep kunne ha hatt, og hvilke utfordringer redningsarbeidet da ville ha stått overfor.

Det at de to angrepene skjedde etter hverandre, påvirket også politiets responstid. Utrykningen mot Utøya skjedde raskere og med en større aksjonsstyrke enn hva som normalt er tilgjengelig på en fredag ettermiddag. Beredskapstroppen var allerede mobilisert i regjeringskvartalet og rykket som første politipatrulje ut da varsel kom. Under normale forhold ville de hatt lengre mobiliserings-

tid og en mindre styrke tilgjengelig. Hadde massakren på Utøya skjedd som en isolert hendelse senere samme kveld, ville færre og mindre trente mannskaper ha vært på jobb på politistasjonen på Hønefoss.

Noen tilfældigheter bidro positivt til politiaksjonen. Meget erfarne tjenestemenn ved Nordre Buskerud politidistrikt var hjemme og kunne tilkalles. Aksjonsstyrken var ankommet til det nye oppmøtestedet ved Storøya minutter før politibåten. De om bord trodde fortsatt at oppmøtestedet var ved Utøya brygge landsiden, og var på vei dit da de ble praiet.

Mobilnettet var for mange det eneste velfungerende samband denne dagen, men noen uker tidligere var det alvorlig svikt i store deler av mobilnettet i østlandsområdet.

I samfunnets læring er det viktig å innse at konsekvensene av angrepene ved marginalt andre omstendigheter kunne vært enda mer dramatiske enn marerittet 22/7.

Samtidig var politiaksjonen på Utøya også nær ved å bli raskere. En meget stor politistyrke rykket ut fra flere distrikter, men de evnet ikke å koble ressursene – tjenestemenn, båter og oppmøtested – for en raskest mulig aksjon. Også enkelte tilfældigheter spilte uheldig inn. Beredskapstroppen møtte for eksempel ikke innringeren som tilbød båt akkurat da de var nede på Utvika Camping. Det finnes flere eksempler på at utfallet kunne blitt et annet med litt hell.

Vi nevner disse forholdene fordi det gir grunn til ettertanke omkring både sårbarhet og robusthet i beredskapen. Men la det være sagt: Profesjonelt sikkerhetsarbeid og gode holdninger bidrar i stor grad til å reduserer effekten av hell og uhell, og kommisjonens oppfatning er at de fleste observasjoner vi har gjort omkring tragedien 22/7, ikke skyldes tilfældigheter.

19.8 Enkeltmenneskers avgjørende rolle

Like sikkert som at kriser kjennetegnes av usikkerhet og uforutsigbarhet, er det at det vil bli gjort feilvurderinger og handlinger som viser seg å være uheldige. Etertidens bedømmelse vil alltid være farget av kunnskapen om hva som faktisk ble utfallet. Midt i krisen var veivalgene og deres konsekvenser mindre tydelige.

Kommisjonen har likevel valgt å beskrive også enkeltmenneskers handlinger, også på tjenestemanns nivå, der dette har vært nødvendig for å gi et riktig bilde av hendelsesforløpet. Vi forstår at

det kan være krevende for dem det gjelder, for det er tilfældighetenes lunefulle spill som har avgjort hvilke tjenestemenn som ble satt på store prøver 22/7 og dermed har havnet i søkelyset for kommisjonens arbeid. Vi har respekt for at det er krevende for polititjenestemenn å skulle møte samfunnets forventninger om i verste fall å måtte sette eget liv på spill for å beskytte andre.

Lærdommene fra det som sviktet, må være å peke på hvordan ledelse og organisasjoner kan sette enkeltpersoners bedre i stand til å treffe riktige beslutninger under usikkerhet. Et menneskes handlinger påvirkes i stor grad av hvordan det er lagt til rette for at oppgavene faktisk kan løses på en god måte. I omgivelsenes jakt på syndebukker er det lett å glemme at mangelfulle systemer kan føre til at enkeltpersoner eksponeres for å gjøre skjebnesvangre feil. Oppmerksomheten må være på trening, opplæring, øvelser og veiledning – og valg av gode ledere.

Avslutningvis trekker vi fram to forhold som kan gi grunnlag både for ettertanke og inspirasjon.

Det første gjelder viktigheten av å si ifra. Det er velkjent at mange kriser kunne vært unngått eller håndtert bedre dersom individer hadde uttrykt sin uro eller engasjert seg når de oppdaget mangler eller feil.¹ I stedet for å si ifra blir de passive tilskuere, selv om de ofte har både verdifull informasjon og verdifulle perspektiver som ville bedret evnen til å forebygge eller å håndtere en krise. 22/7 er nemlig også en historie om at det var mange som visste at kritiske systemer ikke fungerte som de skulle, at tiltak ikke var iverksatt som planlagt. Ofte er det slik at i situasjoner der mange observerer samme fenomen, unnlater vi å si ifra. Der det er eksperter og autoriteter involvert, er det en ekstra tendens til at mange blir passive tilskuere. Kommisjonen mener at å si ifra om risikoer i omgivelsene er en viktig del av den enkeltes samfunnsansvar. 22/7 lærte oss med all tydelighet at årvåkenhet og engasjement kan spille en avgjørende rolle, og det viktige i at tilsynelatende små og kanskje uvesentlige detaljer eller svake signaler får tilstrekkelig oppmerksomhet tidsnok.

Det andre gjelder personlig initiativ og engasjement. De frivilliges organisasjoner er en bærebjelke i norsk beredskapsarbeid. Sjelden har verdien av frivillig engasjement og enkeltpersoners initiativ vært vist tydeligere enn i minuttene etter

¹ Marc Gerstein. 2008. *Flirting with disasters. Why accidents are rarely accidental*. Union Square Press NY/London. Gerstein benytter begrepet «passive bystanders».

eksplosjonen i regjeringskvartalet og på og ved Tyrifjorden 22/7. Tilfeldig forbigående, campingturister og fastboende ved Utøya ble denne ettermiddagen helt avgjørende brikker i en av landets største redningsoperasjoner noensinne. Vanlige mennesker trådte til og fattet beslutninger om å handle. For politiaksjonen var deres innsats helt avgjørende. Uten de frivilliges innsats denne dagen ville flere liv ha gått tapt, og skadeomfanget ville vært større. Mange av disse heltene deltok med en imponerende og uegennyttig innsats med fare for eget liv. Den medmenneskelighet og innsatsvilje disse viste, sammen med de etter hvert tusener som i organisert og uorganisert form deltok i å håndtere tragedien, bør tjene som en inspirasjon i møte med framtiden.

19.9 Kommisjonens hovedkonklusjon og anbefalinger

Kommisjonens oppfatning er at det som grunnleggende skilte det som gikk godt fra det som gikk dårlig 22/7, i hovedsak var knyttet til holdninger, kultur og lederskap, og hvordan mennesker og organisasjoner *utøvet* den myndighet de var gitt.

Etter vårt syn har Storting og regjering gjennom stortingsmeldinger og sentrale lovverk på samfunnssikkerhetsområdet foretatt rimelige avveininger mellom åpenhet og sikkerhet og på de fleste områder stilt opp fornuftige ambisjoner for sikkerhetsnivået i samfunnet. Utfordringen ligger i å skape bedre samsvar mellom ord og handling.

Tiltak på nasjonalt nivå

1. *Kommisjonens viktigste anbefaling er at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til*
 - risikoerkjennelse,
 - gjennomføringsevne,
 - samhandling,
 - IKT-utnyttelse, og
 - resultatorientert lederskap.

For å støtte opp om disse holdningsendringene anbefaler vi i tillegg en rekke mer spesifikke tiltak. Disse må sees i sammenheng med de forutgående kapitler, der de fleste er begrunnet og forklart i mer detalj:

2. *Både Regjeringens sikkerhetsutvalg og Kriserådet bør ha jevnlig møter for å orientere seg om*

utviklingen i det samlede trussel- og risikobildet og sikre god samhandling og respons i lys av utfordringene som avtegner seg. Lederne for PST, E-tjenesten, NSM og DSB, samt forsvarssjefen, politidirektøren og politimesteren i Oslo bør delta.

3. *Et moderne planverk som identifiserer og knytter sammen samfunnets tiltak ved terrortrusler og eventuelle framtidige terrorhandlinger, må etableres. Dette kan gjøres ved å revidere Sivilt beredskapssystem eller ved å erstatte det.*
4. *Ved eventuelle framtidige angrep og alvorlige trusler må planverk benyttes på alle nivåer. Bruk av planverk må øves jevnlig, både nasjonalt og lokalt. Realistiske redningsaksjoner og håndtering av evakuerte og pårørende bør inngå i øvelsene.*
5. *Det må etableres gradert samband og rutiner for rask informasjonsflyt til, fra og mellom departementene og deres underliggende etater, også under kriser.*
6. *Sikkerhetslovens bestemmelser som pålegger tiltak for objektsikring, må gjennomføres på en offensiv måte. NSM må føre tilsyn med objektsikring. Det bør utarbeides en nasjonal objektsikringsplan der oppgavene dimensjoneres og fordeles mellom politi, Forsvaret og objekteier. Det må gis anledning til å gjennomføre realistiske øvelser på de utvalgte objektene.*
7. *Justis- og beredskapsdepartementet må sette resultatorientert arbeid med sikkerhet og beredskap høyere på sin agenda, etablere en systematisk arbeidsform rundt sitt samordningsansvar og styrke den strategiske styring og oppfølging av politiet, PST, NSM og DSB.*

Endringer i straffebestemmelser

8. *Dagens straffelov § 161 bør videreføres i den nye straffeloven av 2005, som ennå ikke er trådt i kraft, slik at også oppbygging av kapasitet vil være ulovlig når det er gjort i hensikt å begå alvorlig kriminalitet.*
9. *Det bør gjøres straffbart å motta terrortrening.*
10. *Halvautomatiske våpen bør forbys. Kontrollen med våpen og kjemikalier må bli bedre.*

Tiltak i politiet

11. *Politidirektoratet må etablere et tydelig målstyringssystem som dekker helheten i etatens oppgaver, og sørge for sammenheng mellom mål, prioriteringer, ressurs- og bemanningsplanlegging, ressursbruk og rapportering. Den operative virksomheten må forsterkes. Tydelige krav til*

responstid, responskvalitet og samsvar mellom oppgaver og bemanning må etableres.

12. *Politidirektoratet må ta sterkere ansvar for samordning, effektivisering og mer enhetlige løsninger i Politi-Norge og for å påse at politiets organisering, på distriktsnivå, og lokalt nivå, er tilstrekkelig robust, både med hensyn til responstid og operasjonsledelsens kapasitet, erfaring og utrustning.*
13. *Politidirektoratet må raskt utarbeide en klar, helhetlig IKT-strategi for politiet for å muliggjøre samhandling på operativt og taktisk nivå, og for å kunne analysere, styre, og utvikle etaten strategisk. Det må settes av midler til en rask og effektiv implementering.*
14. *Operasjonssentralene må være utrustet og bemannet til å fylle sin viktige rolle. Enhetlige løsninger for effektiv varsling mellom distrikter og rask varsling og mobilisering av egne mannskaper må etableres.*
15. *Den enkelte patrulje må få tilgang til teknologi for skriftlig og visuell informasjonsdeling og opplæring i systemer som gir dem større evne til å løse sine oppgaver, opptre koordinert og utveksle informasjon mellom alle nivåer i politiet.*
16. *Kompetansen til å løse skarpe oppdrag i politistyrken må økes. Relevante deler av det som i dag er opplæringen for innsatspersonell i kategori tre, bør også gis innsatspersonell i kategori fire.*
17. *Det bør etableres en nasjonal politioperativ sentral som en skalerbar del av operasjonssentralen i Oslo, for å muliggjøre en koordinert samhandling av en hendelse som finner sted i flere distrikter eller overskrider kapasiteten til det enkelte distrikt.*
18. *Planene om et senter for politiets nasjonale beredskapsressurser bør gjennomføres.*
19. *Det må etableres en robust politihelikoptertjeneste i Oslo politidistrikt, og det må etableres samarbeidsordninger som sikrer politiet transportkapasitet i andre deler av landet. Politihelikopterets kapasitet og rolle i skarpe situasjoner må avklares.*

Tiltak i Forsvaret

20. *Rask og effektiv helikopterstøtte til politiet i forbindelse med terrorbekjempelse på norsk jord bør bli en dimensjonerende oppgave for Forsvaret. Det bør vurderes om Forsvaret skal ha ytterligere støtteoppgaver til politiet ved terrorangrep.*

Tiltak i helsevesenet

21. *Helsevesenet bør opprettholde kapasitet og fleksibilitet til krisehåndtering inkludert å sikre ressurser til øvelser.*
22. *Taushetsbestemmelsene i helsepersonelloven bør gjennomgås for å sikre at politiet og pårørende kan få nødvendig informasjon i katastrofesituasjoner.*

Tiltak knyttet til redningsetatene

23. *Personell i alle nødetater må trenes for å kunne utnytte potensialet som ligger i Nødnett. Inntil systemet er ferdig etablert i hele landet, må det sikres midlertidige løsninger som ivaretar behov for tilfredsstillende samband.*
24. *Et oppdatert regel- og planverk for redningstjenesten som avklarer ansvar og roller, må på plass, herunder regler for arbeid i usikrede områder.*

Tiltak knyttet til sikkerhets- og etterretningstjenestene

25. *PST må utvikle ledelse, organisasjonskultur, arbeidsprosesser og mål som er bedre tilpasset tjenestens oppgaver, samtidig som rammer satt av hensyn til demokrati og personvern fortsatt respekteres. Særlig viktig er det å utvise større pågåenhet, kreativitet og vilje til å identifisere nye trusler.*
26. *PST må raskt få på plass en IKT-strategi som kan sikre effektiv informasjonsbearbeidelse og informasjonsdeling internt i organisasjonen.*
27. *PST må ta mer initiativ og vise større vilje til samarbeid og informasjonsdeling med andre etater, herunder det ordinære politi og Etterretningstjenesten. Taushetsbestemmelsene i lovgivningen bør harmoniseres med det etablerte regelverket for PSTs arbeid, slik at PST kan få tilgang til relevant informasjon fra andre etater i de tilfeller da de selv har lov til å registrere opplysninger eller opprette sak. Videre bør ikke taushetsbestemmelser være til hinder for at andre offentlige etater kan tipse PST der etatene oppfatter at det er grunn til å undersøke om det foregår terrorplanlegging.*
28. *I de tilfeller der PST selv har anledning til å bruke skjulte metoder i Norge, må det avklares at lovgivningen også gjør det mulig for PST å be Etterretningstjenesten om bistand til innhenting av informasjon om norske og utenlandske borgere i utlandet. Tilsvarende må Justis- og beredskapsdepartementet avklare at lovgivningen tillater PST å utlevere informasjon fra kommuni-*

- kasjonskontroll og andre innhentingsmetoder til Etterretningstjenesten der dette er nødvendig for å støtte opp om de to tjenestenes lovlige arbeid.*
29. *Det eksisterende regelverket for når inngripende metoder som ransaking og avlytting er tillatt, bør få sin parallell i et regelverk for PSTs antiterrorarbeid i det digitale rom.*
30. *Ved terroranslag eller terrortrusler mot norske interesser må PST være seg bevisst sitt særlige ansvar for proaktivt å informere nasjonale myndigheter og relevante etater om sin vurdering av*
- trussebildet slik at tiltak kan treffes i tide. I tillegg må PST ta større selvstendig initiativ til å avdekke og avverge ytterligere anslag.*
31. *For å sikre god ressursutnyttelse og optimal bruk av kompetanse og kapasitet til å forebygge, avdekke og bekjempe terrorhandlinger, bør det foretas en gjennomgang av måten de nasjonale sikkerhets- og etterretningstjenestene koordineres og samhandles på i møte med et usikkert framtidig trusselbilde.*
-

Vedlegg 1

Forkortelser og ordforklaringer

Forkortelser

AAD	Arbeids- og administrasjonsdepartementet (1998–2004)
ABPD	Asker og Bærum Politidistrikt
AD	Arbeidsdepartementet
AMK	Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral
AUF	Arbeidernes Ungdomsfylking
BFF	Beredskapssystem for Forsvaret
BLD	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
BT	Beredskapstroppen (politiet), også kalt Delta
CBRN	Kjemisk, biologisk, radiologisk og kjernefysisk. Dette er materiale som kan anvendes til framstilling av masseødeleggelsesvåpen
DKP	Den Kongelige Politieskorte
DNK	Direktoratet for nødkommunikasjon
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
DSE	Den sentrale enhet i Politiets sikkerhetstjeneste
DSS	Departementenes servicesenter
E-tjenesten	Etterretningstjenesten, Norges militære etterretningstjeneste, skaffer informasjon om forhold utenfor Norges grenser
FAD	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FIN	Finansdepartementet
FKD	Fiskeri- og kystdepartementet
FOH	Forsvarets operative hovedkvarter
FSJ	Forsvarssjefen
H-blokka	Høyblokka
HMKG	Hans Majestets Kongens Garde
HMS	Helse, miljø og sikkerhet
HOD	Helse- og omsorgsdepartementet
HRS	Hovedredningssentralen
HV	Heimevernet
IED	Improvisert sprenglegeme eller ladning (hjemmelaget eksplosiv)
IL	Innsatsleder
ILKO	Innsatsleders kommandoplass
IP	Innsatspersonell
IKT	Informasjons- og kommunikasjonsteknologi
JD	Justis- og politidepartementet/Justis- og beredskapsdepartementet
KD	Kunnskapsdepartementet
KRD	Kommunal- og regionaldepartementet
Kripos	Den nasjonale enhet for bekjempelse av organisert og annen alvorlig kriminalitet
KSE	Krisestøtteenheten, Justis- og beredskapsdepartementet
KUD	Kulturdepartementet
LMD	Landbruks- og matdepartementet
LRS	Lokal redningssentral

MD	Miljøverndepartementet
MOD	Moderniseringsdepartementet (2004–2006)
NBPD	Nordre Buskerud Politidistrikt
NBS	Nasjonalt beredskapssystem
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
NSM	Nasjonal sikkerhetsmyndighet
OED	Olje- og energidepartementet
OPD	Oslo Politidistrikt
PBS	Politiets beredskapssystem
PDMT	Politiets data- og materieltjeneste
PET	Politiets Etterretningstjeneste, Danmark
PHS	Politihøgskolen
PM	Politimester
PO	Politioperativt system. Systemet gir fortløpende (kronologisk) oversikt over politioperativ tjeneste i politidistriktet, og gir et grunnlag for politioperative beslutninger som er basert på registrerte data, samt på tilgang til annen relevant informasjon fra andre IKT-systemer.
POD	Politidirektoratet
PST	Politiets sikkerhetstjeneste
PTSD	Posttraumatisk stressyndrom
R-4	Bygning i Regjeringskvartalet ved Einar Gerhardsens plass 1, huset 22/7 2011 OED, NHD og DSS.
R-5	Bygning i Regjeringskvartalet Akersgata 57, huset 22/7 2011 BLD, FAD, KR, KUD, LMD, SD og DSS.
RKR	Regjeringens kriseråd (nå Kriserådet)
RSU	Regjerings sikkerhetsutvalg
RSU	Regjerings sikkerhetsutvalg
Säpo	Säkerhetspolisen i Sverige. Tidligere Rikspolisstyrelsens säkerhetsavdeling
SBPD	Søndre Buskerud Politidistrikt
SBS	Sivilt beredskapssystem
SD	Samferdselsdepartementet
SMK	Statsministerens kontor
UD	Utenriksdepartementet
UEH	Politiets utrykningsenheter
UP	Utrykningspolitiet
Y-blokka	Bygning i Regjeringskvartalet Akersgata 44, huset 22/7 2011 KD og DSS.
Ot. prp.	Odelstingsproposisjoner (Ot.prp.) brukes når regjeringen foreslår nye lover eller opphevelse eller endring av eksisterende lover.
St.meld/ Meld.St.	En melding til Stortinget (Meld. St.) er en rapport fra regjeringen til Stortinget om arbeid som er gjort på et sakfelt, eller en drøfting av framtidig politikk. En melding til Stortinget brukes når regjeringen vil presentere saker for Stortinget uten at de er knyttet til forslag til lov- eller plenarvedtak.
22JK	Før 1. oktober 2009 var melding til Stortinget kalt stortingsmelding (St.meld.). 22. juli-kommisjonens arkiv basert på postjournalen

Ordforklaringer

Delta	Beredskapstroppen (politiet)
EOS-utvalget	Stortingets kontrollutvalg for etterretnings-, overvåknings- og sikkerhetstjeneste
H-blokka	Omtales også som Høyblokka/Høyblokken, H-blokken eller regjeringsbygningen med adresse Akersgaten 42. På 2000-tallet har SMK og JD hatt sine kontorer i bygningen.

Interpol	Den internasjonale kriminalpolitiorganisasjonen. Organisasjonens arbeid er hovedsakelig rettet mot sikkerhet og terrorisme, organisert kriminalitet, narkotikaproduksjon og -handel, våpensmugling, menneskehandel, hvitvasking, barnepornografi, økonomisk kriminalitet, høyteknologisk kriminalitet og korrupsjon.
Innsatsleder	Polititjenesteperson som er leder for en innsatsstyrke, det vil si øverste leder på taktisk nivå. Hos brannvesenet har brannsjefen, stedfortreder og overordnet vakt overordnet innsatsledelse. Fagleder helse samarbeider med politi og brann.
KAMEDO	Katastrofmedicinska observatörsstudier ved den svenske Socialstyrelsen. KAMEDOs eksperter gjennomfører vurderinger av helsetjenestens innsats i forbindelse med katastrofer rundt i verden.
Liaison	Et forbindelsesledd mellom ulike staber, overordnet eller underordnet stab, eventuelt sideordnet stab.
P1 – stabsfunksjon i politiet	P1 Personell deltar i planleggingsarbeidet, samarbeider med P4 om ressursbruk, hovedansvar for personell, økonomi og administrasjon.
P2 – stabsfunksjon i politiet	P2 Etterretning deltar i planlegging og samarbeider med P3. Hovedansvar for etterretning, analyse, koordinering av etterforskning, samarbeid med PST og evakuerte og pårørende.
P3 – stabsfunksjon i politiet	P3 Operasjon, den sentrale funksjonen i stabens planlegging og har hovedansvaret for den operative virksomheten og utarbeidelse av planer. Samarbeider nært med P2, operasjonsleder og innsatsleder om planleggingen. Hovedansvar for operativ planlegging og koordinering, forhandling i samarbeid med P2, situasjonsvurdering sammen med PM og Stabssjef.
P4 – stabsfunksjon i politiet	P4 Logistikk legger opp logistikkplan, gir retningslinjer og koordinerer disse tjenestene. Sambandsleder og andre IKT-medarbeidere kan inngå i denne funksjonen. P4 har ansvar for at innredningen og utstyret i stabsrommet til enhver tid er i orden (kontorutstyr, kart, datautstyr mv.). Hovedansvar for materiell og sambandsressurser, sanitet, transport, forpleining og forlegning.
P5 – stabsfunksjon i politiet	P5 Informasjon skal støtte PM, staben og innsatsleder i deres mediehandling, bistår P2 ved å innhente etterretningsinformasjon gjennom medieovervåkning. Hovedansvar for mediehandling, intern informasjon og medieovervåkning, utarbeide forslag til og publisere informasjon internt og eksternt. Etablere pressesenter og arrangere pressekonferanser.
P6 – stabsfunksjon i politiet	P6 Juridisk deltar i planleggingen med juridiske vurderinger og anbefalinger, skal ha påtalekompetanse. Hovedansvar for legalitetskontroll ved utarbeidelse av planverk, skaffe til veie rettslige grunnlag, avklare rettslige problemstillinger. Sikre at jourhavende jurist har tilstrekkelig kunnskap om situasjonen.
P7 – stabsfunksjon i politiet	P7 Oppgaveavhengig funksjon gis en passende betegnelse i det enkelte tilfellet den benyttes, som for eksempel prest.

Politiberedskap	Omfatter både den døgnkontinuerlige beredskapen politiet har etablert for å håndtere regulære politioppgaver, og beredskap i form av planverk og tiltak, kompetanse og organisering som er etablert for initiering når politiet skal håndtere uønskede og/eller ekstraordinære hendelser og kriser.
Politiets beredskapssystem (PBS)	Består av tre deler: <ul style="list-style-type: none">– PBS I: Retningslinjer for politiets beredskap (bok som brukes til oppslag, del av undervisningen på PHS)– PBS II: Politidirektoratets styringsdokumenter (for beredskapsområdet, grunnlag for politidistriktenes egne planer)– PBS III: Politidistriktenes planverk (ulike planer, instruksjoner, ordrer, tiltakskort, rutiner)
Pårørendesenter	Oppmøtested for pårørende med behov for informasjon, hjelp, omsorg og samtale tjenester.
R-notat	Regjeringsnotat hvor en statsråd presenterer de sakene som ønskes drøftet i regjeringskollegiet. Konklusjoner basert på r-notatet og drøftelser blir nedfelt i en egen protokoll. Protokollvedtak er ikke en formell beslutning, den fattes av Kongen i statsråd eller endelig vedtak i et departement.
ROS-analyse	Risiko- og sårbarhetsanalyse
Sivilforsvaret	Statlig beredskapsressurs som bistår nød- og redningsetatene ved større ulykker og hendelser.
Stab	Et utvidet system for beslutningsstøtte som benyttes ved ekstraordinære hendelser. Hensikten med å etablere stab er å få effektiv ledelse og koordinering av ressursene. Staben handler gjerne med fullmakt fra linjeledelsen og gir råd til denne. Stabsfunksjonen i politiet er beskrevet i PBS I.
Taktisk kontroll	Politiinnsatsen i et politidistrikt ledes på tre nivåer: Strategisk nivå er politimesteren, operasjonelt nivå er operasjonslederen og eventuelt stabssjefen, og taktisk nivå er innsatslederen. Taktisk kontroll omfatter derfor styring og kontroll for å gjennomføre tildelt oppdrag eller oppgave. Taktisk kontroll innebærer midlertidig og begrenset myndighet i forbindelse med løsning av en bestemt oppgave.
Tiltakskort	Dokumentert prosedyre, rutine i forhold til forestående oppgaveløsning.
Triage	En prioritering eller siling av pasienter basert på hvor alvorlig deres medisinske tilstand er. Dette skal gjøre pasientbehandlingen mer effektiv når ressursene ikke strekker til for å kunne behandle alle med en gang. Triage kan for eksempel brukes for pasienter som ankommer et akuttmottak eller på et skadested.

Vedlegg 2

Liste over samtaler og møter

Oversikten viser møter som hele eller deler av kommisjonen og sekretariatet har avholdt i perioden. Møter i forbindelse med pressedekning, rekruttering, leverandørvalg, leverandørsamarbeid, samt enkelte uformelle samtaler med gode råd er utelatt.

02.09.2011	Leder og medarbeidere Politiets fellesforbund	29.09.2011	Regjeringsråd, ekspedisjonssjef og jurist ved SMK
02.09.2011	Riksadvokaten, aktorstatet	29.09.2011	Heimevernet, tidl. avdeling HV016
05.09.2011	Politidirektør, ass. politidirektør og sjefinspektør, POD; politimesteren i Oslo; politimesteren i Nordre Buskerud politidistrikt; leder av Sønderlandutvalget	30.09.2011	Sjef og ledere, Beredskapstroppen
05.09.2011	Interimsstyret i Nasjonal støttegruppe etter 22. juli-hendelsene	06.10.2011	Avdelingsleder, DSS, Sikkerhetstjenesteavdelingen
06.09.2011	Sjef og ledere PST	10.10.2011	Professor Tore Bjørgo, Politihøgskolen; forsker Anders Romarheim, Institutt for forsvarsstudier
07.09.2011	Helsedirektør, ass. helsedirektør, ledere Helse Sør-Øst og Vestre Viken helseforetak, samt Hole og Oslo kommune	10.10.2011	Befaring, Utøya og landsiden med politimester og sentrale ledere i Nordre Buskerud politidistrikt samt representanter fra Kripos, Beredskapstroppen, Utrykningspolitiet og AUF.
08.09.2011	Befaring med Politiets innsatsleder i regjeringskvartalet og med prosjektleder for opprydding i regjeringskvartalet	10.10.2011	Adm. dir. og ledere kirurgi og psykiatri, Oslo Universitetssykehus; ledere Vestre Viken helseforetak; Kommunelegen, Hole kommune
13.09.2011	Professor Tom Christensen, UiO, Institutt for statsvitenskap	10.10.2011	Hotelldirektør, Sundvolden Hotell
14.09.2011	Departementsråd og sentrale ledere i JD, direktør DSB og direktør KSE	10.10.2011	Styret i Nasjonal støttegruppe etter 22. juli-hendelsene
20.09.2011	Psykolog Knut Ivar Karevold, Karevold AS	13.10.2011	Direktør og ledelse, NSM
20.09.2011	Juridisk avdeling, POD	14.10.2011	Leder og ansatte, Beredskapstroppen
20.09.2011	Etterlatte og pårørende Utøya	15.10.2011	Gransker, Statoil
21.09.2011	Departementsråd, FAD	18.10.2011	Sikkerhetsvakter, DSS, Sikkerhetstjenesteavdelingen
21.09.2011	Sjefinspektør for politiberedskap og krisehåndtering, POD	20.10.2011	Visepolitimester og stabssjef, OPD
22.09.2011	Forsvarssjefen og leder Forsvarsstabens Operasjonsavdeling	20.10.2011	Assisterende sjef og ledelse PST
22.09.2011	Avdelingsdirektør, DSB, Avdeling for farlige stoffer	25.10.2011	Direktør, sikkerhetsleder og administrativ ledelse, Stortinget
27.09.2011	Nestleder, generalsekretær og rådgiver i AUF	27.10.2011	Generalmajor og representanter for ledelsen, Forsvaret
27.09.2012	Psykolog Morten Müller-Nilssen	29.10.2011	Tolldirektør, sentrale ledere og rådgiver i Toll- og avgiftsdirektoratet
27.09.2012	Sikkerhetspersonell, NSM	31.10.2011	Befaring i regjeringskvartalet sammen med ansatte i vaksentralen til DSS
28.09.2011	Tillitsvalgte, sjef og ledere PST	02.11.2011	Leder, Antirasistisk senter
		02.11.2011	Prosjektleder for Helsedirektoratets gjennomgang av helsesektorens innsats etter terrorhendelsene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011
		02.11.2011	Politimester, politioverbetjent og politiinspektør, NBPD
		03.11.2011	Skytevåpengeransker, Kripos

07.11.2011	Sjef og ledere, E-tjenesten	05.01.2012	Politioverbetjent, OPD
08.11.2011	Heimevernet, tidl. avdeling HV016	05.01.2012	Representanter, Riksrevisjonen
09.11.2011	Leder, Politiets fellesforbund	06.01.2012	Avdelingsdirektør, Politiavdelingen, JD
09.11.2011	Avdelingsleder, POD	12.01.2012	Fristilt politimester, POD
12.11.2011	Samling for etterlatte fra terrorhendelsen på Utøya	12.01.2012	Overlevende, Utøya, AUF
14.11.2011	Rektor og faglig stab, Politihøgskolen; leder beredskapsavdelingen i POD	13.01.2012	Tidligere ansatt PST
15.11.2011	Observatør, Kamedo, Socialstyrelsen, Sverige	14.01.2012	Fylkesledere, Nasjonal støttegruppe etter 22. juli-hendelsene
16.11.2011	Politisk avdeling, VG	17.01.2012	Førsteamanuensis, Dr. polit. Jan Oscar Engene, Institutt for sammenliknende politikk, UiB; forskningsleder Dr. Thomas Hegghammer, FFI, Terraprosjektet; journalist Øyvind Strømme; docent Heléne Löow, Uppsala Universitet, Sverige
16.11.2011	Nyhetsavdelingen, NRK	18.01.2012	Charges d'Affaires og medarbeidere, British Embassy, Oslo
16.11.2011	Kamedo, Socialstyrelsen, Sverige	18.01.2012	Representant for E-tjenesten
17.11.2011	Leder, Nasjonal støttegruppe etter 22. juli-hendelsene	20.01.2012	Sjef E og representant for E-tjenesten
18.11.2011	Politisk avdeling, Aftenposten	19.01.2012	Sjef og sentrale ledere, Politiets Efterretningstjeneste, Danmark
20.11.2011	Analysesjef og ansatte PST	23.01.2012	Sjef, Nationellt centrum för terrorhotbedømming og representanter Säkerhetspolisen, Sverige
21.11.2011	Leder, NTL, avdeling Sentralforvaltningen; hovedtillitsvalgt, DSS	23.01.2012	Vice länspolismästare og innsatsleder Stockholms länspolis
21.11.2011	Ansvarlig HVO2, Heimevernet	25.01.2012	Professor Terje Aven, professor Ove Njå, førsteamanuensis Bjørn Ivar Kruke, UiS
21.11.2011	Nestleder og kontorsjef i AUF	26.01.2012	Politioverbetjent og kjemiker, Kripos
21.11.2011	Paramedic, Ambulansetjenesten Oslo og Akershus	27.01.2012	Underdirektør, Riksrevisjonen
22.11.2011	Avdelingsleder, TAD, Avdeling for toll, merverdiavgift og vareførsel	01.02.2012	Distriktssjef, Sivilforsvaret Oslo og Akershus
23.11.2011	Avdelingsdirektør, FAD, Administrasjonsavdelingen	01.02.2012	Distriktssjef, Sivilforsvaret Buskerud
23.11.2011	Professor Per Morten Schiefloe, NTNU, Studio Apertura	02.02.2012	Informasjonssjef, Felleskjøpet
24.11.2011	Hovedvernombud og tillitsvalgte fra departementene	02.02.2012	Avdelingsleder, DSB
25.11.2011	Direktør og medarbeidere Datatilsynet	06.02.2012	Avdelingsleder og representanter, FFI
28.11.2011	Sivilombudsmannen og medarbeidere	08.02.2012	Avdelingsdirektør, POD
30.11.2011	Departementsrådene i alle departementer	13.02.2012	Overlevende Utøya
30.11.2011	Assisterende sjef PST	13.02.2012	Tillitsvalgte for Politiets fellesforbund og PST
01.12.2011	Leder, politiadvokat, etterforskningsledelsen og aktor	14.02.2012	Professor Tore Bjørgo og forsker Martin L Hanseen, Politihøgskolen
01.12.2011	Leder, medlemmer og sekretariat, EOS-utvalget	14.02.2012	Tidligere sjef PST Jørn Holme, Riksantikvaren
05.12.2011	Representanter fra etterforskningen	16.02.2012	Leder, Cabinet office, Civil Contingencies Secretariat, Storbritannia
06.12.2011	Regjeringsråden, SMK	16.02.2012	Konstituert sjef og ledere PST
07.12.2011	Assisterende direktør, Helsedirektoratet	17.02.2012	Juridisk direktør, E-tjenesten
08.12.2011	Overlevende Utøya	17.02.2012	Etterlatt Utøya
09.12.2011	Professor Erling Johannes Husabø, UiB, Juridisk fakultet	21.02.2012	Etterlatt Utøya
14.12.2011	Etterlatte	21.02.2012	Sikkerhetsvakt, DSS
21.12.2011	Direktør og medarbeidere, Datatilsynet	21.02.2012	Seniorrådgiver, Lovavdelingen, JD
03.01.2012	NRK, Nyhetsredaksjonen		

23.02.2012	Seniorrådgiver, E-tjenesten, Forsvarets skole i etterretnings- og sikkerhetstjeneste		Dager, University of Washington og Bruce Shapiro, Dart Center, Columbia University
24.02.2012	Polititjenestemenn, Avdeling for organisert kriminalitet, OPD	02.05.2012	Nasjonal støttegruppe etter 22. juli-hendelsene og etterlatte regjeringskvartalet
27.02.2012	Leder operasjonssentralen, OPD	03.05.2012	Riksrevisoren
02.03.2012	Konstituert sjef PST	14.05.2012	Overlevende Utøya
14.03.2012	Førsteamanuensis Bjørn Ivar Kruke, UiS	15.05.2012	Seksjonssjef PST
14.03.2012	Etterlatt Utøya	16.05.2012	Leder, Antirasistisk senter
14.03.2012	Representanter fra Det norske Veritas	19.05.2012	Avdelingsdirektør, Hovedredningssentralen
15.03.2012	Politiinspektør, Kripos	22.05.2012	Leder sårbarhetsutvalget, tidligere statsminister Kåre Willoch
19.03.2012	National Domestic Extremism Unit; Cabinet office briefing room; Independent CT reviewer; Home Office, London	29.05.2012	General, Forsvaret
20.03.2012	Metropolitan Police; Crown Prosecution Service; The Security Services; Joint Terrorism Analysis Centre, London	30.05.2012	Leder og medarbeider, Politiets Fellesforbund
21.03.2012	Politibetjent, SAMLOK, SBPD	31.05.2012	Brannsjef, Brann- og redningsetaten, Oslo kommune
22.03.2012	Hovedvernombud, PST	11.06.2012	Politisk rådgiver, Fremskrittspartiets stortingsgruppe
26.03.2012	Representanter for Inrikesministeriet, Skyddspolisen, Peijas sjukvårdsdistrikt, Finland	11.06.2012	Representanter for handelsstanden i regjeringskvartalet
27.03.2012	Representanter for Sentralkriminalpolisen, Helsingfors Polisinrättning, og Polisyreshøgskolan, Finland	12.06.2012	Representanter for Embassy of the United States, Oslo
29.03.2012	Ledere og representanter PST	13.06.2012	Executive Director, United Nations Counter-Terrorism, Committee Executive Directorate
11.04.2012	Frivillige ved Tyrifjorden	13.06.2012	Konstituert departementsråd, JD
12.04.2012	Representanter for OSINT i E-tjenesten	14.06.2012	Stasjonssjef Elverum politistasjon; lensmann Åmot lensmannskontor Rena; polititjenestemenn og lokalt PST, Hedmark politidistrikt; krimtekniker, Romerike politidistrikt
13.04.2012	Regjeringsråd, ekspedisjonssjef, kommunikasjonssjef ved SMK	14.06.2012	Konstituert sjef PST
17.04.2012	Forsker Svein Ove Christensen og Ståle Skudal, Forsvarsbygg Futura	20.06.2012	Leder lokal PST, SBPD
17.04.2012	Avdelingssjef FFI, Avdeling for beskyttelse	21.06.2012	Ansatte, E-tjenesten
19.04.2012	Leder og AM-koordinator, ID-gruppa, Kripos	22.06.2012	Professor Michael C. Brannigan, Pfaff Endowed Chair in Ethics and Moral Values, The College of Saint Rose, Albany, New York, USA
23.04.2012	Sjef E, E-tjenesten	26.06.2012	Rådgiver, TAD
25.04.2012	Paramedic, Vestre Viken HF, Ambulansetjenesten	27.06.2012	Sjef E, E-tjenesten
27.04.2012	Paramedic, Vestre Viken HF, Ambulansetjenesten	27.06.2012	Sjef PST
27.04.2012	Ambassadør, British Embassy, Oslo	30.06.2012	Tidligere justisminister Odd Einar Dørum
27.04.2012	The Academy for Critical Incident Analysis, representert ved Victor Herbert, John Jay College of Criminal Justice, Walton Roth, Stanford University, Betty Kirby, Central Michigan University, Steve Gorelick, City University of New York, Steve	03.07.2012	Strategisk rådgiver, E-tjenesten
		02.07.2012	Statssekretær, SMK
		05.07.2012	Assisterende leder, AMK Oslo og Akershus
		09.07.2012	Politioverbetjent, PST, avdeling NBPD

Vedlegg 3

Referanse- og litteraturliste

Bøker, artikler og tidsskrifter

- American Psychiatric Association (2000): *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*. Heffner Media Group, Florida.
- Bergh, Trond og Eriksen, Knut Einar (1998): *Den hemmelige krigen. Overvåkning i Norge 1914–1997 Bind 1 Overvåkningssystemet bygges opp 1914 – 195* Cappelen Akademiske Forlag, Oslo.
- Bergh, Trond og Eriksen, Knut Einar (1998): *Den hemmelige krigen. Overvåkning i Norge 1914–1997 Bind 2 Storhetstid og stormkast 1955 – 1997*. Cappelen Akademiske Forlag, Oslo.
- Benjamin, Daniel og Steve Simon (2002): *The Age of Sacred Terror*. New York: Random House.
- Bernt, Jan Fridthjof og Hove, Harald (2009): *Offentleglova med kommentarer*. Fagbokforlaget, Bergen.
- Bisson J., McFarlane A.C., Rose S., Ruzek J.I., Watson P.J. (2009): *Psychological Debriefing for Adults i Effective treatments for PTSD: Practical Guidelines from International Society for Traumatic Stress Studies*. The Guilford Press, New York.
- Bjurwald, Lisa (2011): *Europas skam. Rasister på frammarsj*. Cappelen Damm, Oslo.
- Bjørge, Tore, red. (2005): *Root Causes of Terrorism*. Routledge, London.
- Bjørge, Tore og Horgan, John, red. (2008): *Leaving Terrorism Behind. Individual and Collective Disengagement*. Routledge, London.
- Bjørge, Tore, red. (2011): *Forebygging av terrorisme og annen kriminalitet*. Politihøgskolen, Oslo.
- Bonanno, GA (2004): *Loss, trauma, and human resilience: have we underestimated the human capacity to thrive after extremely aversive events?* American Psychologist 59 (1), Washington.
- Brewin, C.R., Andrew B., Valentine J.D. (2000): *Meta-Analysis of Risk Factors for Posttraumatic Stress Disorder in Trauma-Exposed Adults*. Journal of Consulting and Clinical Psychology 68, Washington.
- Bromark, Stian (2012): *Selv om sola ikke skinner. Et portrett av 22. juli*. Cappelen Damm, Oslo.
- Carlier, I.V., Lamberts R.D., van Uchelen A.J., Gerson B.P. (1998): *Disaster-related posttraumatic stress in police officers: A field study of the impact of debriefing*. Stress Medicine 14, Hoboken.
- Clemet, Kristin og Egeland, John Olav, red. (2010): *Til forsvar for personvernet*. Universitetsforlaget, Oslo
- de Graaf, Beatrice (2011): *Evaluating counterterrorism performance. A comparative study*. Routledge, London.
- Defense News Media Group (2012): *DefenseNews, vol. 27 no. 19*. Defense News Media Group, Springfield.
- Engene, Jan Oskar (2011): *Terrortallenes tydelige tale*. Samtiden 2011 nr. 4, Oslo.
- Fimreite, Anne Lise; Lango, Peter; Læg Reid, Per og Rykkja, Lise H., red. (2011): *Organisering, samfunnsikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Friedman, Matthew J., Keane, Terence M., og Resick Patricia A. (2007): *Handbook of PTSD*. The Guilford Press, New York.
- Gartenstein-Ross, Daveed og Grossman, Laura (2009): *Homegrown terrorists in the U.S. and U.K. An empirical examination of the radicalization process*. FDD PRESS, Washington D.C.
- Gerstein, Marc (2008): *Flirting with disaster. Why accidents are rarely accidental*. Sterling Publishing, North Carolina.
- Gustafson, Kristian (2010): *Complex Threats. The Globalisation of Domestic and Foreign Security*. The RUSI Journal 155:1, s. 72 – 78, London.
- Hammerlin, Joakim (2011): *Terror og demokrati. Fra 11. september til 22. juli*. Forlaget Manifest, Oslo.
- Helsloot, Ira, og Ruitenberg, A. (2004): *Citizen Response to Disasters: A Survey of Literature and Some Practical Implications*. Journal of Contingencies and Crisis Management, vol 12, no 3, Oxford.
- Hoffman, Bruce (2006): *Inside terrorism*. Columbia UP, New York.

- Holgersson, Stefan og Knutsson, Johannes (2012): *Hva gjør egentlig politiet? PHS Forskning 2012: 4*. PolitiHøgskolen, Oslo.
- Indregard, Sigve, red.(2012): *Motgift. Akademisk respons på den nye høyreekstremismen*. Flamme forlag, Oslo.
- Kates, Don B og Mauser, Gery (2007): *Would banning firearms reduce murder and suicide?* Harvard Journal of Law and Public Policy, vol 30, Cambridge.
- Lia, Brynjar (2005): *Globalisation and the Future of Terrorism*. Routledge, London.
- Litz, B.T., Gray M.J., (2002): *Early interventions for mass violence: What is the evidence? What should be done?* Cognitive and Behavioural Practice 9, Amsterdam.
- Lund, Henrik (1993): *Aller ytterst. De rasistiske grupperinger i dagens Norge*. Antirasistisk senter, Oslo.
- Lunde, Henrik og Linløkken, Mari (2005): *Internasjonal rett mot norsk lov: FN's rasediskrimineringskomité avviste høyesteretts frikjennelse av Terje Sjølie – Hvilke konsekvenser får dette?* Rapport fra Antirasistisk senter, Oslo.
- Mancini, A.D., Griffin P., Bonnano G.A. (2012): *Recent trends in the treatment of prolonged grief*. Current Opinion in Psychiatry, januar 25 (1), London.
- Magnussen, Svein (2004): *Vitnepsykologi – Pålitelighet og troverdighet i dagligliv og rettssal*. Abstrakt forlag, Oslo.
- McNally R.J., Bryant R. A., Ehlers A. (2003): *Does early psychological intervention promote recovery from posttraumatic stress?* Psychological Science in the Public Interest 4, Washington.
- Meyer, Sunniva (2011): *Preventing mass killings: Optimal strategies for preventing public targets against terrorist attacks*. Universitet i Oslo, Oslo.
- National Institute for Health and Clinical Excellence (2005): *Posttraumatic stress disorder (PTSD): The management of PTSD in adults and children in primary and secondary care*. Cromwell Press, London.
- Nesser, Petter (2005): *The slaying of the Dutch filmmaker: Religiously motivated violence or Islamist terrorism in the name of global jihad?* FFI-rapport 2005/00376.
- Nesser, Petter (2011): *Jihad in Europe: Patterns in Islamist terrorist cell formation and behavior, 1995–2010*. Universitetet i Oslo, Oslo.
- Norsk Luftambulans Magasin (2011), 34. årgang 03/11.
- Norris, F.H., Tracy M., Galea S. (2009): *Looking for resilience: Understanding the longitudinal trajectories of responses to stress*. Social Science&Medicine 68, Amsterdam.
- Nye, Joseph S., Satoh, Yukio og Wilkinson, Paul (2003): *Addressing the new international terrorism: Prevention, intervention and multilateral cooperation*. The trilateral commission, Seoul.
- Oslo Militære Samfund (2011): *Norsk Militært Tidsskrift, årgang 181 nr. 3*. Oslo Militære Samfund, Oslo.
- Ozer, E.J., Lipsey T.L., Weiss D.S. (2003): *Predictors of posttraumatic stress disorder and symptoms in adults: A meta analysis*. Psychological Bulletin 129, Washington.
- Pargeter, Allison (2008): *The New Frontiers of Jihad Radical Islam in Europe* London. I.B. Tauris & Co. Ltd.
- Perrym, Ronald W. og Lindell, Michale K. (2003): *Understanding Citizen Response to Disasters with Implications for Terrorism*. Journal of Contingencies and Crisis Management, vol 11 no 2:2003, Oxford.
- Pracon, Adrian og Solheim, Erik M. (2012): *Hjertet mot steinen – en overlevendes beretning fra Utøya*. Cappelen Damm, Oslo.
- Pregulman, Ally og Burke, Emily (2012): *Homegrown terrorism. Case study number 7*. CSIS, Washington D.C.
- Riste, Olav og Moland, Arnfinn (1997): *Strengt hemmelig. Norsk etterretningstjeneste 1945 – 1970*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Rose S., Bisson J., Churchill R., Wessely S. (2002): *Psychological debriefing for preventing posttraumatic stress disorder*. Cochrane database of systematic reviews (2) CD00560, New York.
- Rui, Jon Petter (2011): *Politiets behov for støtte fra Forsvaret: Lovgivning er nødvendig*. Lov og Rett nr. 8, Oslo.
- Runhovde, Siv R., red. (2010): *Tillitt til politiet. PHS forskning 2010:4*. PolitiHøgskolen, Oslo.
- Spaaj, Ramon (2012): *Understanding Lone Wolf Terrorism. Global Patterns, Motivations and Prevention*. Springer, Berlin.
- Strømmen, Øivind (2011): *Det mørke nettet. Om høyreekstremisme, kontrajihadisme og terror i Europa*. Cappelen Damm, Oslo.
- Sultan, Shoab og Berglund Steen, Rune (2012): *Høyreekstremisme i Norge*. Antirasistisk senter, Oslo.
- Sund Larsen, Katrine (2011): *Bruk av vitner som datakilde i gransking – En eksplorativ studie av granskingsenheters fremgangsmåter ved intervju av vitner og kunnskap om vitnepsykologi*. Masteroppgave. Universitet i Stavanger.
- Taylor, Peter (1997): *Provos: The IRA & Sinn Fein*. Bloomsbury, London.

- Treverton, Gregory F., Wollman, Matt, Wilke, Elisabeth og Lai, Deborah (2011): *Moving toward modern policing. Rand report*. Rand Corporation, Santa Monica.
- Wilkinson, Paul (2011): *Terrorism versus Democracy. The liberal state response*. Routledge, London.
- World Health Organization (1994): *Acute Stress Reaction F43.0. International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems*.
- Offentlige publikasjoner
- Commonwealth of Virginia (2009): *Mass Shootings at Virginia Tech Addendum to the Report of the Review Panel*. TriData Division, System Planning Corporation, Arlington.
- EU kommisjonen (2005): *On measures to ensure greater security in explosives, detonators, bomb-making equipment and fire-arms COM (2005) 329 Final*. EU kommisjonen, Brussel.
- EU kommisjonen (2007): *Meddelelse fra kommisjonen om øget sprængstoffsikkerhet KOM (2007) 651 Endelig SEK 2007 1421/SEK 2007 1423*. EU kommisjonen, Brussel.
- EU kommisjonen (2009): *Endring av bilag XVII til nr 1907/2006 om registrering, vurdering og godkendelse af samt begrænsninger for kemikalier (REACH) Kommissionens forordning (EF) nr. 552/2009*. Den Europiske Unions Tidende, Luxembourg.
- EU kommisjonen (2010): *Regulering av stoffer og stoffblanding som kan brukes til fremstilling av eksplosive vare REF: COD/2010/0246 KOM (2010) 473*. EU kommisjonen, Brussel.
- EU parlamentet (2010): *Regulation of the European Parliament and of the council on the marketing and use of explosives precursors COM (2010) Utkast til Final*. EU parlamentet, Strasbourg.
- Helsedirektoratet (2011): *Veileder for psykososial tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer*. Hdir, Oslo.
- H.M Coroner (2011): *Coroner's Inquest into the London Bombings of 7 July 2005*. H.M. Coroner, London.
- Justis- og politidepartementet (2010): *Felles trygghet – felles ansvar. Handlingsplan for å forebygge radikaliserings og voldelig ekstremisme*.
- Justis – og politidepartementet (2012): *Intern rapport. Justis- og beredskapsdepartementets ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap*.
- Kripos (2011): *Kripos 22. juli 2011 Evaluering*. Oslo.
- Meld. St. 29 (2011–2012): *Samfunnssikkerhet*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 1991: 1A: *Scandinavian Star*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 1994: 4: *Kontrollen med de hemmelige tjenester*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 1997: 15: *Etterforskningsmetoder for bekjempelse av kriminalitet*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 1998: 4: *Politiets overvåkningstjeneste*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 1999: 27: «Ytringsfrihed bør finde Sted». *Forslag til ny Grunnlov § 100*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2000: 24: *Et sårbart samfunn Utfordringer for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i samfunnet*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2000: 30: *Åsta-ulykken, 4. januar 2000*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2001: 31: *Når ulykken er ute. Om organiseringen av operative rednings- og beredskapsressurser*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2003: 18: *Rikets sikkerhet. Straffelovkomisjonens delutredning VIII*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2003: 21: *Kriminalitetsbekjempelse og personvern – politiets og påtalemyndighetens behandling av opplysninger*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2004: 6: *Mellom effektivitet og personvern. Politimetoder i forebyggende øyemed*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2006: 6: *Når sikkerheten er viktigst. Beskyttelse av landets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2007: 2: *Lovtiltak mot datakriminalitet Delutredning II*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2007: 15: *Et styrket forsvar*. Forsvarsdepartementet.
- NOU 2009: 1: *Individ og integritet Personvern i det digitale samfunnet*. Fornynings- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 2009: 9: *Lov om offentlige undersøkelseskomisjoner. Særskilt oppnevnte offentlige kommisjoner*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2009: 12: *Et ansvarlig politi. Åpenhet, kontroll og læring*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2009: 15: *Skjult informasjon – åpen kontroll. Metodekontrollutvalgets evaluering av lovgivningen om politiets bruk av skjulte tvangsmidler og behandling av informasjon i straffesaker*. Justis- og politidepartementet.
- NOU 2010: 3: *Drap i Norge i perioden 2004 – 2009*. Helse- og omsorgsdepartementet.

- Ot.prp. nr. 7(1999–2000): *Om lov om endringer i politiloven*. Justis – og politidepartementet.
- Ot.prp. nr. 108 (2008 – 2009): *Om lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven)*. Justis- og politidepartementet.
- Prop. 1 S (2009–2010): *Budsjettforslag Særskilt vedlegg P-0953 Følger med*. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.
- Prop. 1 S (2010–2011): *Budsjettforslag*. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.
- Prop. 1 S (2011–2012): *Budsjettforslag*. Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet.
- Prop. 1 S (2009–2010): *Budsjettforslag*. Forsvarsdepartementet.
- Prop. 1 S (2010–2011): *Budsjettforslag*. Forsvarsdepartementet.
- Prop. 1 S (2011–2012): *Budsjettforslag*. Forsvarsdepartementet.
- Prop. 1 S (2009–2010): *Budsjettforslag*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Prop. 1 S (2010–2011): *Budsjettforslag*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Prop. 1 S (2011–2012): *Budsjettforslag*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Prop. 1 S (2009–2010): *Budsjettforslag*. Justis- og politidepartementet.
- Prop. 1 S (2010–2011): *Budsjettforslag*. Justis- og politidepartementet.
- Prop. 1 S (2011–2012): *Budsjettforslag*. Justis- og politidepartementet.
- Prop. 146 S (2011–2012): *Anskaffelse av nye redningshelikoptre mv. i perioden 2013–2020*. Justis – og politidepartementet.
- Politidirektoratet (2008): *Politiet mot 2020. Bemannings- og kompetansebehov i politiet*.
- Politidirektoratet (2009): *Driftsanalyse av politi og lensmannsetaten. Perioden 2002–2008*.
- Politidirektoratet (2011): *Evaluering etter 22. juli 2011 Nordre Buskerud politidistrikts politiope rasjon fredag 22. juli til mandag 15. august 2011*. Hønefoss.
- Politidirektoratet (2011): *Politiets innsats 22/7 Lokal evaluering Asker og Bærum politidistrikt*. Sandvika.
- Politidirektoratet (2011): *Politiets innsats 22/7. Lokal evaluering Søndre Buskerud politidistrikt*. Drammen.
- Politidirektoratet (2011): *Rapport. Evaluering av PDMTs bidrag i forbindelse med hendelsene etter 22.07.11*. Oslo.
- Politidirektoratet (2011): *Utrykningspolitiets innsats 22/7. Lokal evaluering*. Oslo.
- Politidirektoratet (2011): *Veileder for politiets bekymringssamtale. Dialog for ansvar og positiv endring*.
- Politidirektoratet (2012): *Evaluering av Politidirektoratets håndtering av hendelsene 22. juli. Revidert versjon 8. mars 2012*.
- Politidirektoratet (2012): *Kommenterte Strasakt tall 2011*.
- Politidirektoratet (2012): *Oslo politidistrikt. Evaluering 22/7 2011. Revidert versjon 27. februar 2012*. Oslo.
- Politidirektoratet (2012): *22.juli 2011. Evaluering av politiets innsats*. Oslo.
- Politi høgskolen (2011): *PHS Emneplaner I Bachelorstudiet BIII Studieåret 2011/2012*.
- Politi høgskolen (2011): *PHS fagplaner i Bachelorstudiet BI Studieåret 2011/2012*.
- Politi høgskolen (2011): *PHS fagplaner i Bachelorstudiet BII Studieåret 2011/2012*.
- Politiets etterretningstjeneste (2008): *Internettets rolle i relation til radikaliserings og terrorisme*. København.
- Politiets etterretningstjeneste (2008): *Radikaliserings og terror*. København.
- Politiets etterretningstjeneste (2008): *Sprogbruk og terrorbekjempelse*. København.
- Politiets etterretningstjeneste (2008): *Terrorfinansiering i Danmark*. København.
- Politiets etterretningstjeneste (2010): *YouTube.com og Facebook de nye radikaliseringsverktøyer*. København.
- Politiets etterretningstjeneste (2010): *Vurdering av terrortruslen mot Danmark*. København.
- Politiets etterretningstjeneste (2011): *Terrortruslen fra tilreisende terrorister*. København.
- Politiets etterretningstjeneste (2011): *Truslen fra soloterrorisme*. København.
- Politiets sikkerhetstjeneste (2009): *Åpen trusselurdering 2009*. Oslo.
- Politiets sikkerhetstjeneste (2010): *Åpen trusselurdering 2010*. Oslo.
- Politiets sikkerhetstjeneste (2011): *Åpen trusselurdering 2011*. Oslo.
- Politiets sikkerhetstjeneste (2012): *Evalueringsrapport PST*.
- Prop. 100 S (2010 – 2011): *Fullføring av utbygging og drift av Nødnett i hele Fastlands-Norge*. Justis- og politidepartementet.
- Socialstyrelsen (2006): *KAMEDO – rapport 90 Terrorattackerne i Madrid i Spanien 2004*. Stockholm.
- Socialstyrelsen (2012): *KAMEDO – rapport 98: Bombattentatet i Oslo och skjutingarna på Utøya 2011*. Stockholm.

Forskrift av 6. desember 1996 nr. 1127 *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter* (internkontrollforskriften).

Forskrift av 17. juni 2005 nr. 672 *Forskrift om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer* (storulykkeforskriften).

Forskrift av 7. oktober 2005 nr. 1219 *Forskrift om offentlige trafikkskilt, vegoppmerking, trafikklys-signaler og anvisninger* (skiltforskriften).

Forskrift av 1. april 2009 nr. 384 *Forskrift om landtransport av farlig gods*.

Vedlegg 4**Liste over ekspertuttalelser**

Tabell 4.1 Liste over ekspertuttalelser

Rapport	Tittel	Forfatter(e)	Institusjon
1 Trends and developments within terrorism in Europe and the U.S. over the last decade (post – 9/11)	Professor	Bruce Hoffman	Edmund A. Walsh School of Foreign Service, Georgetown University, Washington D.C.
2 Trender og utviklings-trekk i internasjonal terrorisme etter 11. september 2001	Forskningsleder og Seniorforsker	Thomas Hegghammer	Terra-prosjektet, Forsvarets Forsknings-institutt, Kjeller
3 Storskalaangrep, myndighetsmål og høyre-ekstremismens plass i europeisk terrorisme	Førsteamanuensis	Jan Oskar Engene	Institutt for sammenliknende politikk, Universitetet i Bergen
4 Utviklingstrekk i norsk høgreekstremisme	Journalist	Øyvind Strømmen	
5 Notat til 22. juli-kommisjonen	Forfatter og filosof	Joakim Hammerlin	
6 Grenser for kriminalisering av førebuingshandlinger og bruk av skjulte tvangsmidler mot terrorisme i ein demokratisk rettstat	Professor	Erling Johannes Husabø	Universitetet i Bergen
7 Samfunnsikkerhet og krisehåndtering: relevans for 22. juli 2011	Førsteamanuensis	Bjørn Ivar Kruke	Institutt for medie-, kultur- og samfunnsfag, Universitetet i Stavanger
8 Risikobasert sikring (security) og risikoreduksjon	Forsker	Morten Bremer Mærli	Forsker Det Norske Veritas
9 En modell for samfunnsikkerhet	Dr. Philos.	Per Morten Schiefloe	Institutt for sosiologi og statsvitenskap NTNU (Professor) NTNU Samfunnsforskning AS (Forskningsssjef)
10 Om trakassering av muslimer og innvandrere etter eksplosjonen i Regjeringskvartalet 22.07.2011		Anne Gerd Grimsby Haarr & Kari Helene Partapuoli	Anti-rasistisk senter, Oslo

Tabell 4.1 Liste over ekspertuttalelser

Rapport	Tittel	Forfatter(e)	Institusjon
11	Innsatsaksjoner og innsatspersonellets plikt til å utføre arbeidsoppgaver med særlig faregrad	Professor emeritus Henning Jakhelln	Institutt for offentlig rett Universitetet i Oslo
12	Rapport om angrepene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011	Socialstyrelsen, Sverige. KAMEDO rapport.	

Alle ekspertuttalelsene er mottatt i 2012 og er publisert på kommisjonens nettside: www.22julikommissjonen.no.

Vedlegg 5**Forklaringer**

Tabell 5.1 Oversikt over personer som har avgitt forklaring

Dato for forklaring	Stilling/funksjon	Arbeidssted	Etternavn	Fornavn
14.11.2011	Sivil			
15.11.2011	Innsatsleder	Nordre Buskerud politidistrikt		
15.11.2011	Aksjonsleder	Nordre Buskerud politidistrikt		
15.11.2011	Sivil			
15.11.2011	Sivil			
15.11.2011	P 30 A	Nordre Buskerud politidistrikt		
15.11.2011	P 30 B	Nordre Buskerud politidistrikt		
15.11.2011	Operasjonsleder	Nordre Buskerud politidistrikt		
16.11.2011	Sivil			
16.11.2011	P 30 A	Nordre Buskerud politidistrikt		
16.11.2011	P 30 B	Nordre Buskerud politidistrikt		
16.11.2011	Fungerende politimester	Nordre Buskerud politidistrikt		
16.11.2011	Etterforsker og sambandsoperatør	Nordre Buskerud politidistrikt		
17.11.2011	Innsatsleder land	Nordre Buskerud politidistrikt		
17.11.2011	Politimester	Nordre Buskerud politidistrikt	Hammer	Sissel
17.11.2011	Stabssjef	Nordre Buskerud politidistrikt		
17.11.2011	Nestleder stab og operasjonsleder	Nordre Buskerud politidistrikt		
17.11.2011	Leder for politiets innsats på Sundvolden hotell	Nordre Buskerud politidistrikt		

Tabell 5.1 Oversikt over personer som har avgitt forklaring

Dato for forklaring	Stilling/funksjon	Arbeidssted	Etternavn	Fornavn
28.11.2011	Fungerende innsatsleder og båtfører	Nordre Buskerud politidistrikt		
28.11.2011	Polititjenesteperson	Oslo politidistrikt		
29.11.2011	Aksjonsleder	Beredskapstroppen		
29.11.2011	Polititjenesteperson	Beredskapstroppen	Tjenestemann	nr 2
29.11.2011	Polititjenesteperson	Beredskapstroppen	Tjenestemann	nr 24
14.12.2011	Innsatsleder Utøya	Nordre Buskerud politidistrikt		
15.12.2011	Rådgiver	Toll- og avgiftsdirektoratet		
16.12.2011	Polititjenesteperson	Politiets sikkerhetstjeneste	Tjenestemann	A379
19.12.2011	Polititjenesteperson	Politiets sikkerhetstjeneste	Tjenestemann	E655
20.12.2011	Leder seksjon Ikke-spredning	Politiets sikkerhetstjeneste	Tjenestemann	C815
20.12.2011	Leder seksjon kontraekstremisme	Politiets sikkerhetstjeneste	Tjenestemann	E848
11.01.2012	Seniorrådgiver	Justisdepartementet		
11.01.2012	Rådgiver	Justisdepartementet		
12.01.2012	Tidligere politimester	Politidirektoratet		
18.01.2012	Direktør KSE	Justisdepartementet		
18.01.2012	NK Beredskapstroppen	Oslo politidistrikt		
18.01.2012	Polititjenesteperson	Beredskapstroppen	Tjenestemann	nr 33
19.01.2012	Overbrannmester	Ringerike brann- og redningstjeneste		
19.01.2012	Brannmester	Ringerike brann- og redningstjeneste		
20.01.2012	Polititjenesteperson	Politiets sikkerhetstjeneste	Tjenestemann	C771
25.01.2012	Polititjenesteperson	Kripos		
25.01.2012	Polititjenesteperson	Politiets sikkerhetstjeneste	Tjenestemann	C579
03.02.2012	Leder seksjon kontraterror	Politiets sikkerhetstjeneste	Tjenestemann	C061
08.02.2012	Avdelingsdirektør	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet		
08.02.2012	Sivil			
13.02.2012	Tidligere leder internasjonal seksjon	Kripos		
15.02.2012	Ekspedisjonssjef	Forsvarsdepartementet	Efjestad	Svein
15.02.2012	Assisterende departementsråd	Forsvarsdepartementet	Tiller	Morten

Tabell 5.1 Oversikt over personer som har avgitt forklaring

Dato for forklaring	Stilling/funksjon	Arbeidssted	Etternavn	Fornavn
16.02.2012	Innsatsleder Utøya	Nordre Buskerud politidistrikt		
16.02.2012	Polititjenesteperson	Søndre Buskerud politidistrikt		
16.02.2012	Sambandsoperatør	Søndre Buskerud politidistrikt		
16.02.2012	Polititjenesteperson	Beredskapstroppen	Tjenestemann	nr 4
17.02.2012	Operasjonsleder	Søndre Buskerud politidistrikt		
17.02.2012	Polititjenesteperson	Beredskapstroppen	Tjenestemann	nr 1
17.02.2012	Assisterende stasjonsleder	Ringerike ambulansestasjon		
20.02.2012	Tidligere departementsråd	Fornyings-, administrasjons- og kirke departementet	Moe Røisland	Karin
20.02.2012	Ordfører	Oslo kommune	Stang	Fabian
28.02.2012	Legevaktsjef	Ringerike interkommunale legevakt		
29.02.2012	Luftambulanselege	Oslo universitetssykehus		
29.02.2012	Luftambulanselege	Oslo universitetssykehus		
29.02.2012	Beredskapssjef	Oslo universitetssykehus		
01.03.2012	Assisterende avdelingsdirektør	Politiets sikkerhetstjeneste		
02.03.2012	Sjef	Beredskapstroppen	Snortheimsmoen	Anders
05.03.2012	Sambandsoperatør	Oslo politidistrikt		
05.03.2012	Viseadmiral Sjef	Forsvarets operative hovedkvarter	Bruun-Hanssen	Haakon
05.03.2012	Vaktsjef ved Desken	Kripos		
05.03.2012	Operasjonsleder	Oslo politidistrikt		
05.03.2012	Operasjonsleder	Asker og Bærum politidistrikt		
06.03.2012	Stabssjef	Oslo politidistrikt		
06.03.2012	Innsatsleder	Oslo politidistrikt		
06.03.2012	Sivil			
06.03.2012	Avdelingsdirektør operativ avdeling	Politiets sikkerhetstjeneste		
06.03.2012	Forsvarssjef	Forsvaret	Sunde	Harald
06.03.2012	Politiinspektør som deltok på Desken	Kripos		
06.03.2012	Stabssjef POD	Politidirektoratet		

Tabell 5.1 Oversikt over personer som har avgitt forklaring

Dato for forklaring	Stilling/funksjon	Arbeidssted	Etternavn	Fornavn
07.03.2012	Sjefsinspektør	Politidirektoratet		
07.03.2012	Direktør	Nasjonal sikkerhetsmyndighet	Nilsen	Kjetil
07.03.2012	Visepolitimester	Oslo politidistrikt	Sponheim	Sveinung
07.03.2012	Ekspedisjonssjef	Justisdepartementet	Stangerhaugen	Mette
07.03.2012	Statssekretær	Justisdepartementet	Thorshaug	Eirik Øwre
07.03.2012	Fungerende stabssjef	Oslo politidistrikt		
08.03.2012	Direktør	Politiets data og materieltjeneste	Böhler	Lars Henrik
08.03.2012	Seksjonssjef	Oslo politidistrikt		
08.03.2012	P3 i staben	Oslo politidistrikt		
08.03.2012	Forsvaret liaison i POD	Forsvaret		
09.03.2012	Politimester	Oslo politidistrikt	Gjengedal	Anstein
09.03.2012	Assisterende politidirektør	Politidirektoratet	Refvik	Vidar
13.03.2012	Operatør assistent	Oslo politidistrikt		
13.03.2012	Fungerende P2 i stab	Oslo politidistrikt		
21.03.2012	Tidligere avdelingsdirektør	Departementenes servicesenter		
22.03.2012	Analysesjef	Politiets sikkerhetstjeneste		
23.03.2012	Avdelingsdirektør	Justisdepartementet		
23.03.2012	Nestleder, Avdeling for etterforskning og påtale	Politiets sikkerhetstjeneste		
29.03.2012	Pilot	Oslo politidistrikt		
11.04.2012	Avdelingsdirektør operativ avdeling	Politiets sikkerhetstjeneste		
12.04.2012	Tidligere ordfører	Oslo kommune	Ditlev-Simonsen	Per
13.04.2012	Tidligere byrådsleder	Oslo kommune	Lae	Erling
19.04.2012	Leder ID-gruppen	Kripos		
20.04.2012	Assisterende departementsråd, tidligere ekspedisjonssjef Statsministerens kontor	Kulturdepartementet		
24.04.2012	Regjeringsråd	Statsministernes kontor	Frisak	Nina
27.04.2012	Byutviklingsråd	Oslo kommune	Agerbak-Jensen	Merete
02.05.2012	Tidligere statsråd	Fornyings- og administrasjonsdepartementet	Grande Røys	Heidi

Tabell 5.1 Oversikt over personer som har avgitt forklaring

Dato for forklaring	Stilling/funksjon	Arbeidssted	Etternavn	Fornavn
03.05.2012	Statsråd	Statsministernes kontor	Schjøtt-Pedersen	Karl Eirik
07.05.2012	Tidligere Sjef PST	Politiets sikkerhetstjeneste	Kristiansen	Janne
08.05.2012	Statsråd	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Aasrud	Rigmor
10.05.2012	Konstituert sjef	Politiets sikkerhetstjeneste	Berg	Roger
11.05.2012	Direktør	Direktoratet for samfunns-sikkerhet og beredskap	Lea	Jon Arvid
15.05.2012	Direktør	Helsedirektoratet	Larsen	Bjørn Inge
15.05.2012	Helseminister	Helse- og omsorgs-departementet	Strøm-Erichsen	Anne-Grete
24.05.2012	Sjef helikoptertjenesten	Oslo politidistrikt		
24.05.2012	Avdelingsdirektør	Forsvarsdepartementet		
30.05.2012	Departementsråd	Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet	Killengreen	Ingelin
30.05.2012	Politi tjenesteperson	Beredskapstroppen	Tjenestemann	nr 23
30.05.2012	Operasjonsleder	Asker og Bærum politidistrikt		
01.06.2012	Politidirektør	Politidirektoratet	Mæland	Øystein
01.06.2012	Assisterende departementsråd	Justisdepartementet	Østgaard	Hans Olav
04.06.2012	Ekspedisjonssjef	Justisdepartementet	Sjøvold	Hans Sverre
04.06.2012	Politi tjenesteperson	Beredskapstroppen	Tjenestemann	nr 24
06.06.2012	Tidligere departementsråd	Justisdepartementet	Ruud	Morten
07.06.2012	Tidligere statsråd	Justisdepartementet	Storberget	Knut
08.06.2012	Statsråd	Justisdepartementet	Faremo	Grete
15.06.2012	Statsminister	Statsministernes kontor	Stoltenberg	Jens
18.06.2012	Leder	Arbeidernes Ungdomsfylking	Pedersen	Eskil
21.06.2012	Generalsekretær	Arbeidernes Ungdomsfylking	Brenna	Tonje
22.06.2012	Administrerende direktør	Statsbygg	Christoffersen	Øyvind
25.06.2012	Country Manager	Avis Bilutleie		
02.07.2012	Sivil			

Vedlegg 6

Tilrådingar fra Stortingets særskilte komité

I forbindelse med behandlingen av innstillingen fra Den særskilte komité, Innst. 207 S (2011–2012),

fattet Stortinget 8. mars 2012 14 vedtak, se boks 6.1.

Boks 6.1 Komiteens tilråding

Komiteen viser til redegjørelsene og rår Stortinget til å gjøre følgende vedtak:

I

Stortinget ber regjeringen evaluere etableringen av politiråd i kommunene og deres betydning for forebyggende arbeid, herunder betydningen for den lokale terrorberedskapen.

II

Stortinget ber regjeringen utrede bedre måter å belønne velfungerende SLT-samarbeid med sikte på å styrke det lokale kriminalitetsforebyggende arbeidet og samfunnsberedskapen.

III

Stortinget ber regjeringen legge fram for Stortinget en videreutviklet og forsterket overordnet plan for å forebygge og håndtere mulige terrorangrep i Norge.

IV

Stortinget ber regjeringen iverksette eventuelle nødvendige tiltak for å forbedre informasjonen til pårørende i en krisesituasjon.

V

Stortinget ber regjeringen gjennomgå erfaringene fra ordningen med fast kontakt for ofre og pårørende i forbindelse med en krise og vurdere om den skal utvides til å bli en generell ordning for kommunene.

VI

Stortinget viser til regjeringens gjennomgang av bistandsinstruksen og legger til grunn at samhandlingen mellom politi og forsvar videreutvikles og forsterkes.

VII

Stortinget ber regjeringen gjennomføre nødvendige tiltak for å bevisstgjøre politiledere om viktigheten av å raskt be om bistand fra Forsvaret eller andre ved større hendelser.

VIII

Stortinget ber regjeringen gjennomføre nødvendige tiltak for å sikre bedre informasjonsutveksling mellom politidistriktene ved store hendelser.

IX

Stortinget ber regjeringen fremme egen sak om felles nødnummer, slik Stortinget tidligere har forutsatt.

X

Stortinget viser til at regjeringen har varslet en ekstern gjennomgang av PST og ber om at regjeringen i den forbindelse legger vekt på kompetanse- og ressursituasjonen for å sikre at PST har tilstrekkelig ressurser og kompetanse til blant annet å overvåke ulike miljøer i et bredt forebyggende perspektiv.

XI

Stortinget ber regjeringen i forbindelse med resultatreformene foreta en vurdering av hvilken politidekning som må forutsettes for at ulike krav om responstid skal kunne realiseres.

XII

Stortinget ber regjeringen gjennomgå dagens system med varsling til landets politidistrikt ved rikslarm og særlig vurdere innføring av et mer moderne alarmsystem som kan varsle flere sentrale politiledere i tillegg til sentralene ved politidistriktene.

XIII

Stortinget ber regjeringen komme med en plan, samt økte bevilgninger i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2012 for å sørge for at den militære helikopterberedskapen på Rygge videreføres.

XIV

Stortinget ber regjeringen gjennomgå retningslinjene for «skyting pågår», samt gjennomgå opplærings- og oppfølgingstilbudet til ansatte i politiets operative avdelinger for å sikre at disse er i stand til å håndtere situasjoner hvor sivile angripes med våpenmakt.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes servicesenter

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Aurskog 08/2012