

Erfaringer etter terrorangrepet i Madrid

Krisehåndtering og ressurstilgjengelighet i
forbindelse med en tenkt tilsvarende hendelse i Oslo

Erfaringer etter terrorangrepet i Madrid

DSB-RAPPORT DESEMBER 2004

**KRISEHÅNTERING OG RESSURSTILGJENGELIGHET I
FORBINDELSE MED EN TENKT TILSVARENDE HENDELSE I OSLO**

Innhold

Forord	5
1 DSBs rolle og ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap	7
Hovedfunn	7
2 Bakgrunn og mål med rapporten	9
Bakgrunn for rapporten	9
Mål med rapporten	9
DSB's kartlegging	9
3 Situasjonsbeskrivelse av terrorangrepet i Madrid 11.mars 2004	11
4 Erfaringene fra Madrid: Hovedpunkter fra erfaringsseminaret 29. – 30.juni 2004	13
Spanias erfaringer	13
Generelt	13
Samordning av tiltak	13
Redningsoperasjoner	14
Sanitet	15
Psykososial støtte og omsorg	15
Rettsmedisinsk arbeid og identifisering av ofre	15
Ivaretagelse av rammede	16
Avsluttende betraktninger	16
5 Oppsummering av funn fra kartleggingen i Oslo-regionen	17
Planverk og øvelser	17
Ressurser og kapasitet	18
Langvarig krisehåndtering	19
Samordning	20
Forsterkningspotensiale	20
Samordningsøvelser med komplekse scenarier	20
Innspillernes vurdering av forbedringsmulighet for den samlede krisehåndteringsveien i tilfelle en storskalahendelse i Oslo-regionen	21
6 Vurderinger og oppfølgingspunkter	23
Diskusjoner på seminaret	23
Øvelser	23
Ressurser	24
Erfaringsutveksling	24
Kommunikasjon	24
Sammenfatning	25
Kilder	27
Vedlegg 1	29
Spørsmålsguiden for DSBs undersøkelse	29

Forord

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal ha oversikt over risiko, sårbarhet og beredskap i samfunnet og fremme initiativ til aktuelle forbedringstiltak når det gjelder håndtering av ulykker, katastrofer og andre uønskede hendelser. Tilsyn, øvelser og evaluering av inntrufne hendelser innenlands og utenlands er viktige virkemidler i dette arbeidet.

DSB er opptatt av å tenke det utenkelige - og kartlegge alle muligheter for å styrke kriseberedskapen enten det gjelder naturkatastrofer eller bevisste handlinger. Dette betyr blant annet at vi ønsker å lære av tidligere kriser, også i andre land.

Terrorangrepene i Madrid 11. mars 2004 bidro til økt fokus på rednings- og kriseberedskap i forhold til ekstremhendelser, og direktoratet ønsker med denne rapporten å synliggjøre sentrale utfordringer knyttet til krisehåndtering og ressursallokering ved en tenkt, tilsvarende hendelse i Oslo-regionen.

Jon A. Lea
direktør

1 DSBs rolle og ansvar for samfunnssikkerhet og beredskap

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal ha oversikt over risiko, sårbarhet og beredskap i samfunnet og fremme initiativ til aktuelle forbedringstiltak når det gjelder håndtering av ulykker, katastrofer og andre uønskede hendelser. Direktoratet skal bidra til å hindre tap av liv og verne om helse, miljø, viktige samfunnsfunksjoner og materielle verdier.

DSB bistår Justisdepartementet med den overordnede planleggingen, koordineringen og tilsynet med samfunnssikkerhet i tråd med en rekke kongelige resolusjoner. Gjennom Stortingsmelding 39 (2003-2004) om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid trekkes det blant annet frem at:

Store ulykker og andre ekstraordinære situasjoner, både utilsiktede hendelser og bevisste handlinger skal være gjenstand for særlig oppmerksomhet.

Gjennom utredninger og analyser av ulike risikofaktorer og uønskede hendelser skal DSB gi faglig råd og beslutningsgrunnlag for Justisdepartementets samordnings- og tilsynsrolle for sikkerhets- og beredskapsarbeidet. DSB skal fremskaffe grunnleggende kunnskaper om forebygging og beredskapsmessige tiltak for å styrke samfunnssikkerheten og krisehåndteringsevnen på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå. Samarbeid med andre myndigheter, virksomheter og kompetansesentra, nasjonalt så vel som internasjonalt, skal sikre utvikling av ny og nødvendig kunnskap om samfunnssårbarhet, sikkerhet og beredskap.

DSBs sektorovergripende rolle og ansvar innen feltet samfunnssikkerhet og beredskap rokker ikke på det gjeldende *ansvarsprinsippet*, som betyr at den myndighet/virksomhet/sector som har et ansvar i en normal situasjon også har ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser.

Hovedfunn

Undersøkelsen viser at hovedstadsregionen har en god grunnberedskap. Et terrorangrep med et omfang som det i Madrid vil allikevel være en utfordring på enkelte områder:

- Dimensjonering av eget planverk for hendelser med lav sannsynlighet, men som vil ha store konsekvenser
- Ressurstilgang for nødetatene og forsterkningsapparatet (flere parallelle skadested med høy kompleksitet, stort behov for tekniske løsninger og usikkert risikobilde)
- Samordning mellom de ulike skadested innebærer store utfordringer for redningsledelsen
- System for oversikt over alle aktuelle ressurser som kan settes inn
- Kommunikasjon mellom nødetatene vil være en kritisk faktor
- Informasjonsberedskap i en storby (ekstrembelastning på mobilnett)
- Betydningen av (sam-)øvelser, herunder for å trene forholdet mellom operativ innsats og strategisk kriseledelse

2 Bakgrunn og mål med rapporten

Bakgrunn for rapporten

Terrorangrepene i Madrid 11. mars 2004 bidro til økt fokus på rednings- og kriseberedskap i forhold til ekstremhendelser. I etterkant av angrepet ble det gjennomført et erfaringsseminar i Madrid i regi av spanske myndigheter. Seminaret ble holdt innenfor rammen av samordningsmekanismen for sivil beredskap i EU.

Krisberedskapsmyndigheten (KBM) i Sverige fremla en egen hurtiganalyse/evalueringsrapport i 2004 om Stockholm-regionens mulighet til å håndtere konsekvensene av et terroristangrep tilsvarende det som skjedde i Madrid.¹

Ut fra en beredskapsfaglig vurdering tok DSB initiativ til å utarbeide en tilsvarende rapport om konsekvensene for krisehåndtering og ressursallokering ved et tilsvarende komplekst scenario i Oslo-regionen – et terrorangrep der 200 mennesker dør og 1500 mennesker skades.

Mål med rapporten

Selv om vår beredskap er god, må vi hele tiden lære for å bli bedre. Denne rapporten er derfor en del av DSBs løpende arbeid med evaluering og tilsyn.

Scenariobasert evaluering er et hensiktsmessig virkemiddel for å få oversikt over eksisterende beredskap og for å bidra til optimal læring. Formålet denne gang er å undersøke hvordan en tilvarende hendelse som terrorangrepene i Madrid kunne blitt håndtert i Norge, og da spesielt i Osloregionen.

En storskalautfordring som et slikt terrorangrep innebærer, medfører store utfordringer for samfunnets evne til krisehåndtering og operativ innsats. Rapportens intensjon er derfor å belyse de utfordringer som møter de mange aktørene – offentlige, frivillige og private. Norge har vært forskånet for terrorangrep av denne typen, og DSB ønsker å overføre kunnskap fra spanske myndigheter og deres håndtering av terrorangrep over flere år.

DSB's kartlegging

Selve undersøkelsen er gjennomført som en kartlegging i form av en spørreundersøkelse. Med grunnlag i det internasjonale erfaringsseminaret i Madrid ble det utarbeidet en spørsmålsguide og en rekke myndighetsorgan, organisasjoner og andre samarbeidspartnere ble forespurt om å bidra.

Følgende deltok i undersøkelsen: Forsvarets Sanitet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Helse Øst RHF, Jernbaneverket, NSB, Oslo og Akershus sivilforsvarsdistrikt, Oslo Bispedømme, Oslo Brannvesen, Oslo Kommune v/Beredskapsetaten, Oslo Politidistrikt, Oslo Sporveier, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Røde Kors, Sosial- og Helsedirektoratet, og Stor-Oslo Heimevernsdistrikt 02.

Undersøkelsen hadde til hensikt å avdekke virksomhetenes *egenvurdering* av hvordan man ville håndtert en slik utfordring - både på det strategiske og taktisk-operative plan. I etterkant av kartleggingen ble samtlige deltakende virksomheter invitert til et drøftingsseminar om de foreliggende resultatene. Samtlige etater har også fått rapportutkastet til vurdering. Enkelte etater har foretatt oppdaterte ROS-analyser, og deres planer kan være noe endret i forhold til det som ble opplyst i forbindelse med kartleggingen. Vi har forholdt oss til de opplysninger som ble gitt i kartleggingen, på seminaret og ivaretatt konkrete merknader som er kommet i etterkant av dette.

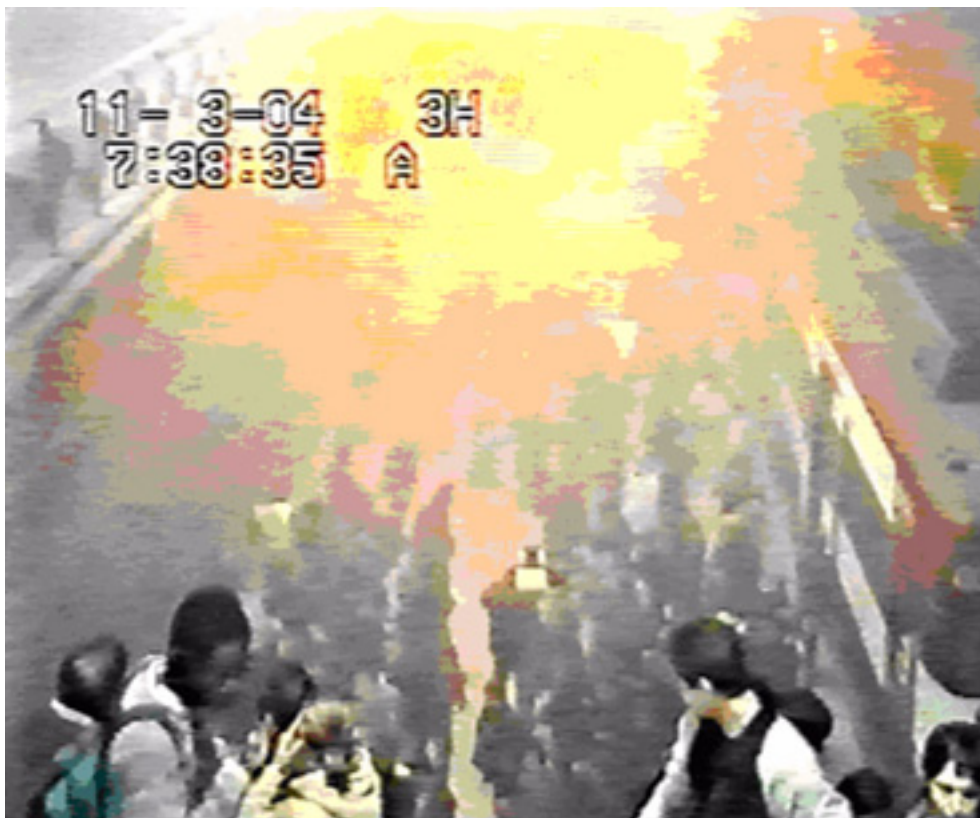
¹. Rapport fra Krisberedskapsmyndigheten (2004): «Om terroristdådet i Madrid hade inträffat i Stockholm, hade regionens resurser varit tillräckliga?», Dnr 0355/2004.

3 Situasjonsbeskrivelse av terrorangrepet i Madrid 11. mars 2004

Ved 07.30 tiden den 11. mars 2004 ble Madrid rammet av terrorangrep på fire ulike steder. 191 mennesker mistet livet og mer enn 1500 ble skadet da 10 bomber eksploderte på tre tog midt i byen². Det ble totalt brukt 13 bomber i angrepene, ti eksploderte, mens de tre resterende ble funnet udetonert av spanske myndigheter og ble sprengt i sikkerhet³. Tre av bombene eksploderte på Atocha-stasjonen i sentrum av Madrid, og fire gikk av i Téllez i nærheten av sentralstasjonen Atocha. En bombe eksploderte på Santa Eugenia-stasjonen og to på Pozo-stasjonen i Madrids forsteder.

På Atocha var hendelsesforløpet slik at bombene eksploderte når toget kom inn på perrongen og dørene åpnet seg. Trykkbølgen fra eksplosjonen ble delvis avlastet gjennom de åpne dørene, og det påvirket skadebildet. 29 personer døde her, men mange ble skadet. Den spanske jernbanen RENFES informasjonscenter lå på Atocha sentralstasjon, og evakuering ble raskt igangsatt fordi politiet fryktet at flere bomber kunne eksplodere.

På Santa Eugenia-stasjonen gikk bomben av når toget stod inne på stasjonsområdet med stengte dører. 17 mennesker døde.



Et videoovervåkingskamera fanger inn øyeblikket da en av bombene eksploderte i togstasjonen Atocha.

2. Erfaringsseminar i Spania 29.-30. juni 2004.

3. Foredrag ved Ervigio Corral på Erfaringsseminar i Spania 29. - 30. juni 2004.

Toget som ble utsatt for terrorbomber ved El Pozo-stasjonen hadde to etasjer. Skadene ble spesielt store her pga togets konstruksjon. Få overlevde inne i de togvognene der sprengladningene gikk av, og totalt omkom 67 mennesker her. Man fant flere udetonerte bomber på stasjonsområdet, noe som medførte at redningsmannskapene måtte avbryte redningsarbeidet og evakuere skadestedet flere ganger. En mur mellom gaten og sporområdet gjorde koordinering og selve redningsarbeidet vanskelig.

Télléz-toget var noen minutter forsinket i forhold til tidtabellen, og bombene eksploderte når toget kom inn på sporområdet ca 500 meter før Atocha-stasjonen. Dørene på toget var stengt og konsekvensene ble forferdelige. Dette var det blodigste skadestedet med 65 døde og mange skadde. Det var svært mange skadde inne i toget, dette var det fjerde skadestedet denne morgenen, og det var derfor få redningsressurser på plass i forhold til det store antallet kritisk skadde. Til å begynne med oppfattet man ikke at det dreide seg om to ulike skadested og alle ressurser ble innledningsvis satt inn mot det sprengte toget inne i Atocha-stasjonen⁴. Evakuering av skadde tok derfor litt tid på Télléz.

Terrorangrepene må ha vært nøye koordinert, og hensikten var åpenbart å ta livet av så mange som mulig siden de skjedde i det travle morgenrushet. Det ble ikke sendt ut noen advarsel på forhånd. Togene var fulle av pendlere, og bombene eksploderte med få minutters mellomrom. Forferdelige scener utspant seg etter at bombene gikk av: sårede mennesker prøvde å komme seg ut av togvognene mens livløse lå igjen. Politiet måtte ta i bruk drosjer for å frakte bort alle de sårede, fordi det oppstod mangel på ambulanser, og befolkningen ble oppfordret til å gi blod⁵. Metrosystemet ble fullstendig stanset, og trafikksituasjonen generelt var svært uoversiktlig.

Terroraksjonen i Madrid skjedde på dagen to og et halvt år etter 11. september-angrepet i USA.

4. Observatørsrapport fra Räddningsverket (2004): «Terroristattackerne i Madrid 11. mars 2004».

5. Erfaringsseminar i Spania 29.-30. juni 2004.

4 Erfaringene fra Madrid: Hovedpunkter fra erfaringsseminaret 29. – 30. juni 2004

Den 29.-30. juni 2004 ble det gjennomført et erfaringsseminar, «*Refleksjoner over samfunnssikkerhetstiltak etter terroristangrepet den 11. mars 2004 i Madrid*». Seminaret ble gjennomført i fellesskap av Direktoratet for sivilt beredskap og kriser under Innenriksdepartementet i Spania, og Generaldirektoratet for miljøvern i Europakommisjonen, innenfor rammen av samordningsmekanismen i EU. Medvirkende i organiseringen var også Madrid-regionen og Madrid kommune.

Følgende land var representert under seminaret: Tyskland, Østerrike, Belgia, Tsjekkia, Kypros, Danmark, Slovakia, Slovenia, Spania, Finland, Frankrike, Hellas, Irland, Italia, Litauen, Nederland, Polen, Portugal, Storbritannia, Sverige, Bulgaria, Romania, Norge, Island og Europakommisjonen, samt diverse avdelinger fra departementene, regionene og det lokale myndighetsnivå i Spania. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap deltok fra norsk side.

Spanske myndigheter og de berørte etater og organisasjoner gjorde i seminaret rede for de vurderinger, beslutningsprosesser og tiltak som ble iverksatt i forbindelse med terroristangrepet.

DSB ønsker å synliggjøre disse erfaringene – i læringsøyemed. Det gis derfor en sammenfatning av erfaringer og synspunkter, slik de ble formidlet under seminaret.

Spanias erfaringer

Generelt

Spanske myndigheter understreker viktigheten av å *oppnå maksimal effektivitet på redningsarbeidet* i situasjoner hvor det er et stort antall skadde og drepte. De vektlegger betydningen av *samordnede handlingsmønstre og samarbeid mellom nødetatene*. Det forutsetter sikker og kompatibel nødkommunikasjon mellom de forskjellige etatene.

Samordningsutfordringen er betydelig ved en slik hendelse med mange parallelle fokusområder, komplekse redningsoperasjoner på forskjellige steder samtidig og med geografisk avstand mellom skadestedene. De spanske erfaringene tilsier at *utdanning og samøvelser* for involverte etater er essensielt, både på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå og innen EU, for å forbedre prosesser for samlet koordinasjon og for å gjøre det helhetlige arbeidet mer effektivt.

Madrid-angrepet synliggjorde også entydig at *informasjonsberedskap* er et grunnleggende element, herunder tilstrekkelig informasjon til de berørte med relevante opplysninger om ofre, tilstand, savnede personer, hvor de sårede er, samt at man i fasen etter ulykken må kunne fremskaffe og formidle opplysninger om tjenester og ytelser som stilles til disposisjon fra myndighetenes side.

I erfaringsseminaret var det overordnet enighet om at *samordningsmekanismen* anses som et ideelt instrument for å legge grunnlaget for det europeiske samarbeid i forbindelse med eventuelle terroristattentat og katastrofer av store dimensjoner i Europa.

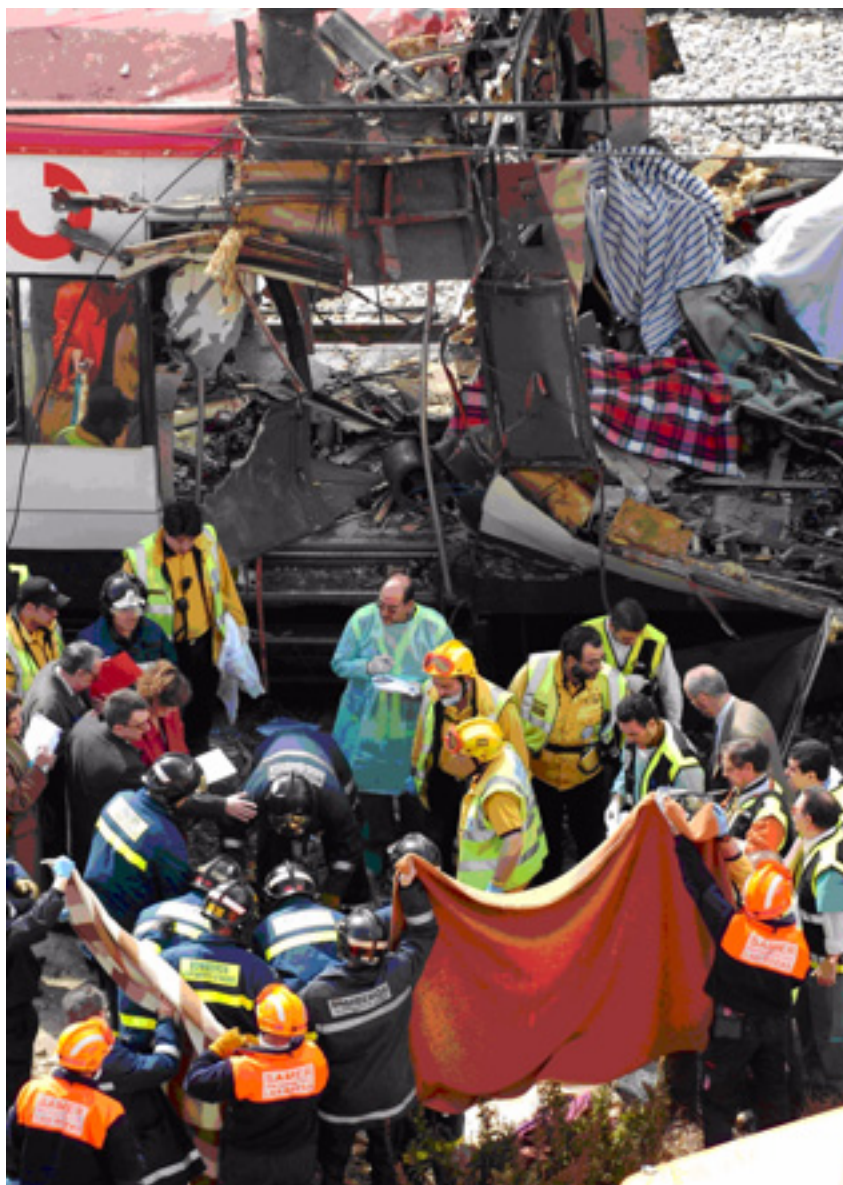
Samordning av tiltak

Erfaringene fra Madrid tilsier at *pålitelig informasjonsflyt* i den første fasen av en slik hendelse vil være en avgjørende faktor for strategiske og taktisk-operative beslutningsprosesser og iverksetting av optimale tiltak. Man understreker her behovet for en overordnet og systematisk tiltaksprotokoll ved ulykker, som grunnlag for å koordinere aktivitetene til de forekjellige etater som medvirker. Koordineringsarbeidet forutsetter en samlet koordineringsmyndighet – en felles ledelse for redningsoperasjonen, anerkjent av alle

som medvirker, med et system for informasjon og felles kommunikasjon (både før og etter akuttfasen). Koordineringsutfordringen omhandler også informasjonsberedskap – herunder utfordringen om å utarbeide og overføre klare og ensartede meldinger til befolkningen. Fra spansk hold ser man særlig utfordringen knyttet til koordineringsarbeidet for lister over savnede og omkomne. Utforming, kapasitet og gjennomføring av øvelser er grunnleggende momenter som blir trukket frem for å sikre effektiv samordning av tiltak.

Redningsoperasjoner

Erfaringsseminarets deltakere var samstemte i at operative innsatsprosedyrer må være fleksible, slik at det er mulig å tilpasse dem til ekstraordinære, komplekse krisesituasjoner. Det synes likeledes å være enighet innenfor EU's samordningsmekanisme om at utdanningen av de medvirkende grupper må styrkes, særlig gjennom realistiske simuleringer, for å optimalisere personellens opptreden ved katastrofer. Særlig oppmerksomhet må vies sambands- og kommunikasjonsløsninger for de involverte, og utfordringen i storbyer vil særlig være knyttet til ekstremt stor trafikk på radiokanaler og mobiltelefonnett.



Redningsmannskaper arbeider side om side på åstedet og dekker til døde på Atocha-stasjonen.

Sanitet

En viktig erfaring fra Madrid omhandler rutiner for massiv mobilisering av alle tilgjengelige redningsmannskaper den første halvtimen etter en katastrofe. Fire parallelle og separate skadested med stort akuttmedisinsk behov, komplekse redningstekniske utfordringer og massiv evakueringskapasitet er en utfordring for et hvert redningsapparat. Erfaringsseminarets deltakere var derfor enige i de spanske myndigheters vurdering om at dette krever en samordnet ledelse i et felles rednings- og koordineringssenter. Dette synes sentralt for å garantere et effektivt nivå på operasjonene, særlig hvis de er flere fokus under innsatsen. Hensiktsmessig, strategisk og taktisk-operativ ressursallokering og prioritering er et hovedstikkord – på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Det er en klar erfaring at de operativt ansvarlige må gis kommunikasjonsbistand i så vidt komplekse innsatser for å kunne prioritere de mest presserende oppgavene. Erfaringene fra Madrid viser også at den vanskelige og viktige identifiseringsprosessen for ofre og skadde må starte allerede på ulykkesstedet – og taktisk forståelse for dette må skapes i alle innsatsledd. Hensikten er å unngå tap av viktig informasjon, som i etterkant kan være avgjørende for den endelige identifiseringen.

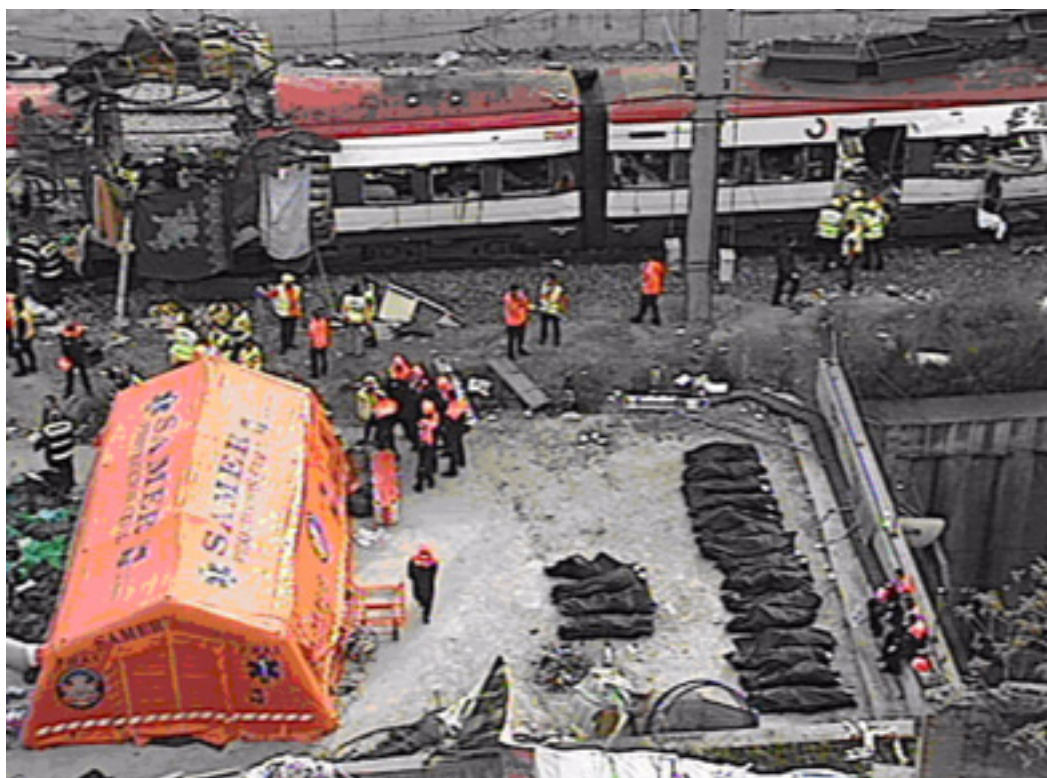
Ett terrorangrep som dette viser også viktigheten av tilstrekkelige egenbeskyttelsestiltak for mannskapene i de ulike nødetater og forsterkningsressurser. Erfaringsseminaret bidro videre til å synliggjøre betydningen av oppdaterte og adekvate planer for helsevesenets infrastruktur, planer som vil lette den utfordrende overgangen fra ordinær, daglig drift til katastrofesituasjoner.

Psykososial støtte og omsorg

Erfaringene fra Madrid understøtter viktigheten av en felles modell for psykososiale støtte- og omsorgstjenester. Særlig understreker man betydningen av benytte ressursene til de mange frivillige som har adekvat trening og er organisert for å gi umiddelbar psykososial støtte og omsorg ved katastrofer. Terrorangrepet i Madrid synliggjorde også viktigheten av å finne hensiktsmessige løsninger for å kanalisere *befolkningens ofte solidarisk motiverte hjelpeinitiativ*. Erfaringsseminaret synliggjorde også betydningen av å vektlegge de flerkulturelle utfordringer ved det psykososiale arbeidet i en katastrofesituasjon i en moderne storby. Overordnet sett trekker man også den lærdom at media også må involveres som preventive og konstruktive medvirkere under håndteringen av en katastrofe.

Rettsmedisinsk arbeid og identifisering av ofre

Erfaringene fra Madrid viser at de sivile beredskapsplanene må gjenspeile vitenskapelig basert praksis innen rettsmedisin og kriminalteknisk etterforskningsarbeid. Det er nødvendig med en omforent teknisk protokoll for samhandling ved identifisering av ofre. Erfaringsseminaret synliggjorde viktigheten av å forberede multidisiplinære team på de forskjellige nivå administrativt, og utstyre dem med nødvendig teknisk utstyr for å håndtere dette krevende arbeidet.



Redningsarbeiderne har begynt å samle de døde ofrene på Atocha-stasjonen.

Ivaretagelse av rammede

Spanske myndigheter understreker betydningen av god koordinering mellom de impliserte offentlige etatene som gir assistanse til de rammede (herunder økonomisk erstatning, ytelser fra trygdekontor, oppholdstillatelser og nasjonalitetsdokumenter i tilfelle utenlandske ofre og pårørende). Man påpeker viktigheten av å disponere over ulike kanaler for å gi assistanse til ofre og deres pårørende, slik som personlig assistanse pr telefon, Internett eller e-post. Erfaringsseminaret synliggjorde nødvendigheten av å entydig planlegge for hvilke informasjonsressurser som vil kunne svare/handle adekvat i en katastrofesituasjon.

Avsluttende betraktninger

Deltakerne på evalueringsseminaret anmodet om at presidenten i EUs råd tar seminarets konklusjoner til etterretning. Seminarets protokoll med konklusjoner blir oversendt Europakommisjonen, slik at den kan benyttes som veileder for å utvikle en handlingsplan på europeisk nivå som inneholder tiltak for forebygging, beredskap og håndtering, dersom et liknende terrorangrep skulle inntreffe.

Deltakerne konkluderte med at det er viktig å utdype det internasjonale samarbeidet, da særlig mellom medlemslandene i EU, kandidatland og EØS-land gjennom samordningsmekanismen, slik at man kontinuerlig søker å styrke responskapasiteten for situasjoner som terrorangrepet i Madrid, 11. mars 2004.

5 Oppsummering av funn fra kartleggingen i Oslo-regionen

Basert på erfaringene fra Madrid og faglige vurderinger har direktoratet valgt å sammenfatte kartleggingsresultatene omkring tre hovedområder; *planverk og øvelser, ressurser og kapasitet samt samordning.*

Planverk og øvelser

De fleste virksomhetene oppgir at de har en kriseplan. Enkelte av aktørene utdyper at man primært har varslingsplaner. Kartleggingen viser at de fleste har kriseplaner som også tar høyde for uønskete hendelser med stort omfang og høy grad av kompleksitet, der også terrorhandlinger inngår. Det er *dog ingen av virksomhetene som har planer for håndtering av en spesifikk hendelse tilsvarende Madrid-scenariet.* Det er verdt å merke seg at man opplever det som en særlig utfordring å utarbeide *dimensjonerte planverk* som også tar høyde for en hendelse med relativt lav sannsynlighet, men med meget omfattende konsekvenser. Et scenario tilsvarende Madrid vil være en utfordring i så henseende – en situasjon med flere samtidige, omfattende og komplekse skadested med betydelige akuttmedisinske innsatsbehov, redningstekniske utfordringer og omfattende evakueringsbehov. Hensiktsmessig dimensjonering av informasjonsberedskap vil være en tilsvarende utfordring. Det er en betydelig utfordring å utarbeide planer for hendelser av et slikt omfang med utgangspunkt i systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser. Direktoratets kartlegging viser allikevel at de mest aktuelle nødetantene har et fleksibelt planverk som er skalerbare fra mindre, tilfeldige hendelser til omfattende og villedede terrorangrep. Hovedutfordringen på plansiden kan knyttes til ressurstilgang, og beredskapsplanleggerens tilbakevendende spørsmål vil alltid være knyttet til hvor «stort» man skal dimensjonere for.

Opgavene som de enkelte virksomhetene ville hatt ved en slik hendelse spenner vidt. Gitt det utvalg av etater, virksomheter og organisasjoner som inngår i kartleggingen, er det ikke overraskende at primær oppgavene er knyttet til etablering og iverksetting av skadestedsledelse og kriseledelsesapparat, sikring av skadested, evakuering, gjennomføring av nødvendige beredskapstiltak, psykososial omsorg m.m. Når det gjelder evakuering omtales både evakuering av overlevende, frigjøring av skadde som er fastklemt og gjennomføring av trafikkregulering med etablering av evakueringsrutiner til aktuelle sykehus. En rekke oppgaver er forbundet med psykososial omsorg.

Direktoratet merker seg at *ingen av virksomhetene rapporterer at de så langt har gjennomført eller deltatt i fullskalaøvelser med et tilsvarende terrorscenario med tilsvarende risikobilde, omfang og kompleksitet.* De fleste synes imidlertid å ha deltatt i øvelser med betydelig skadeomfang, dog ikke så stort og omfattende som hendelsene i Madrid samlet sett. Kartleggingen synliggjør at nødetater og primære forsterkningsressurser nylig deltok i en omfattende masseskadeøvelse i Oslo-regionen, i regi av Sosial- og helsedirektoratet. Andre synliggjør deltakelse i et stort antall øvelser med hovedfokus på skadestedsledelse, sikring og masseevakuering. Kartleggingen synliggjør at det er gjennomført større øvelser med scenario som flyulykker, jernbaneulykker og terrorrelaterte handlinger i Oslo (som for eksempel tenkt terroranslag mot tog). Bidragsyterne viser her til både fullskalaøvelser og mindre omfattende øvelser. DSB merker seg også at strategiske ledergrupper er øvet i komplekse scenarier, blant annet i regi av direktoratet selv.

Flere påpeker samtidig betydningen av også å øve operativ innsats etter terrorhandlinger - i en situasjon der risikoen for innsatspersonellet vil kunne være ekstrem. Konkret synes det å være et stort behov for å øve samvirke på skadested i situasjoner med ekstremrisiko for innsatspersonellet - slik at man i størst mulig grad kan være forberedt på å møte de potensielt motstridende kategoriske imperativene om å redde så mange liv som mulig, og samtidig alltid ivareta innsatspersonellens egensikkerhet. Flere av innspillerne påpeker her at Madrid som by har måttet leve med terrorangrep i en årrekke, noe som kan tenkes å ha bidratt til innsatspersonellens og befolkningens evne til hensiktsmessig opptreden 11. mars. I en generelt fredelig by som Oslo vil god informasjon til både innsatspersonell og den øvrige befolkningen om ønsket

opptreden, være av stor betydning for den operative håndteringen av selve hendelsen - taktisk så vel som strategisk.

Når det gjelder erfaringer fra deltakelse i ovennevnte øvelser, er det mange som sier de har erfaring med god samhandling mellom ulike etater på skadested i forbindelse med øvelser. Faktiske hendelser som bl.a. Åsta- og Lillestrøm-ulykkene har gitt jernbanen praktisk erfaring ved katastrofe/terrorlignende hendelser. Rolleavklaringer blir nevnt som noe som må drøftes på forhånd og øves, informasjonsberedskapen fremheves spesielt. Kartleggingen synliggjør entydig virksomhetenes ønske og behov for å øve jevnlig, slik at man oppnår god tverretattlig samhandling på skadestedet og inn mot det strategiske ledelsesapparatet i de involverte virksomheter.

Ressurser og kapasitet

De fleste bidragsyterne synes å indikere at man i dag har tilstrekkelig grunnberedskap, god kompetanse og grunnressurser til å møte de betydelige utfordringer som følger av et eventuelt terrorangrep av denne typen. Samtidig avdekker kartleggingen at flere instanser selv vurderer at det kan vil kunne oppstå et betydelig misforhold mellom ressurskrav og tilgjengelighet på enkelte områder. Som en parallell trekker man frem følgende sammenlikning: Et Madrid-scenarior i Oslo vil redningsteknisk og -taktisk kunne tilsvare *fire samtidige Åsta-ulykker* spredt på fire ulike steder i regionen. I forbindelse med Åsta-ulykken deltok nærmere 600 innsatspersonell i den samlede innsatsen de første dagene. Det er her verdt å merke seg at det under terrorangrepene i Madrid oppstod mangel på transportressurser og mangel på blod i akuttfasen⁶. Erfaringene fra Madrid viser også at man hadde problemer med den innledende ressursallokeringen, fordi man sto overfor fire skadested, og akuttresponsen medførte konsentrasjon av ressurser på de to første av disse. Erfaringsmessig ville man også fra norsk side normalt kraftsamle ressursene innledningsvis, dersom det oppstår en så alvorlig hendelse som den første eksplosjonen⁷. Flere av innspillerne synliggjør en bekymring for at man raskt ville få betydelige problemer med å fremskaffe tilstrekkelige ressurser til de påfølgende skadestedene.

Flere av de omkomne i terrorangrepene i Madrid viste seg å være illegale innvandrere. Dette vanskeliggjorde prosessen med å finne pårørende som kunne identifisere ofrene og videre ta hånd om dem. Det var omkomne fra elleve nasjoner. For å få eventuelle pårørende til å melde seg, utstedte de spanske myndighetene et særskilt amnesti som innebar at de kunne gi seg til kjenne og hjelpe til med identifiseringen uten å risikere å bli straffet for den illegale tilstedeværelsen i Spania eller å bli utvist fra landet⁸. Alle disse pårørende fikk senere formelt spansk statsborgerskap med de samme rettigheter til støtte som andre statsborgere. Fra politiets side blir det her påpekt at illegale innvandrere som ofre også ville være en utfordring, dersom Oslo ble rammet av et tilsvarende terrorangrep. Kompleksiteten i situasjonen vil være stor for politietaten, og viktigheten av et oppdatert beredskapsplanverk blir understreket.

Direktoratet merker seg at det er få av bidragsyterne til kartleggingen som indikerer at deres virksomhet vil få betydelige kompetanse- eller ressursmessige problemer ved en slik terrorhendelse. Samtidig synes det som om de fleste er bevisst de utfordringer som vil følge av et slikt terrorangrep og innser at det kan oppstå mangel på ressurser, spesielt i akuttfasen. Helsesektoren pekte på at omfanget vil kunne overskride kapasiteten til spesialisthelsetjenesten, og at man da vil måtte prioritere strengt innenfor en katastrofemedisinsk tilnærming.

Kartleggingen viser også at aktørene selv er opptatt av å unngå å tegne et glansbilde av sin evne til å håndtere en slik situasjon. Flere påpeker at de er i tvil om hvordan de ville håndtert et ekstremscenario som dette. Undersøkelsen viser at virksomhetene selv tilkjenner at man har klare forbedringspotensial på

6. Erfaringsseminar i Spania 29.-30. juni 2004.

7. I evakueringsøyemed tok man i Madrid i bruk taxier og privatbiler for å frakte folk bort fra skadested og til sykehus fordi det oppstod mangel på ambulanser, og frivillige stilte seg i kø for å gi blod. Det ble etter hvert så mange at man måtte be noen om å gå hjem.

8. Erfaringsseminar i Spania 29.-30. juni 2004.

enkelte områder. Tilsvarende de utfordringer man har på plansiden, viser kartleggingen at nødetatene og de bistående virksomheter har en særlig utfordring knyttet til hensiktsmessig dimensjonering av egen innsats- og beredskapsorganisasjon for å håndtere et slikt scenario. Ressursbehovet er naturlig nok avhengig av antall samtidige hendelser, når på døgnet hendelsen inntreffer, hvor skadestedet er lokalisert m.m. I et slikt scenario det vises til her vil man kunne oppleve at kapasiteten i enkelte ledd i egen organisasjon ikke strekker til. Flere påpeker spesifikt at et Madrid-scenario som inntreffer utenfor normalarbeids-tiden, vil være en meget stor utfordring.

Villede handlinger, der noen med hensikt også ønsker å ramme innsatspersonellet, skiller seg dramatisk fra daglige redningsoperasjoner og gir særlige utfordringer for innsatspersonellens risikopersepsjon og evne til egenbeskyttelse. Enkelte innspillere stiller også spørsmål om hvordan befolkningen ville reagere, dersom innsatspersonell prioriterte egensikkerhet i en slik situasjon. Ikke overraskende er det en gjennomgående tilbakemelding at logistikk og ledelse vil være en enorm utfordring.

Kartleggingen synliggjør at sannsynligheten for en hendelse i størrelsesorden med den som skjedde i Madrid er vurdert som meget liten i flere av virksomhetenes risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser). Dette har konsekvenser for dimensjoneringen av beredskapsapparatet og planverket. Det er derfor en mulighet for at det kan oppstå mangler innen organisasjonsmessig struktur og kapasitet. Innen helsesek-toren kan det bli mangel på ambulanser, en rekke medisinske forbruksvarer, respiratorer, intensivplasser m.m. Virksomhetene synliggjør selv at hovedutfordringen vil være å dimensjonere hensiktsmessig basert på systematiske risiko- og sårbarhetsanalyser.

Med hensyn til behov for forbedringer synliggjør enkelte etater at en intern ROS-analyse med tydelig defi-nering av aktuelle oppgaver vil kunne avklare noe, andre indikerer at de må styrke bevisstheten rundt utfordringene de står overfor og videreutvikle øvelsene de tar del i. Systematisk evaluering, erfaringsoverføring og læringsvilje etter reelle hendelser trekkes frem som et viktig poeng – typisk svarer man med økte bered-skapstiltak etter en reell hendelse. Flere sier at forbedringspotensialet ligger i øvelse, og her nevnes øvelser på strategisk, taktisk-operativt og teknisk nivå – herunder table-top-øvelser, stabsøvelser og fullskalao-velser samt trening for de enkelte mannskaper. Det er et entydig funn at virksomhetene signaliserer at en generell styrking av beredskapen naturlig nok vil ha positive konsekvenser for håndteringen av et slikt scenario. Det er også verdt å merke seg at forebyggende aspekter trekkes frem: For på sikt å være gode på å forebygge slike hendelser som i Madrid, må kapasiteten på etterretningssiden samt etterforsknings- og åstedsgranskingssiden med tanke på oppklaring, styrkes. Kartleggingen synliggjør også at flere av virk-somhetene har varslingsrutiner for innkalling av mannskaper basert på mobiltelefon og fastnettet. Hvis tele-fonsystemet svikter, må medlemmene møte på eget initiativ. Dette vil kunne øke mobiliseringstiden. Det samme vil være tilfelle ved store trafikkproblemer, noe som oppsto i Madrid.

En virksomhet peker på at det i Politiets/DSBs regi bør gjennomføres et bredt sammensatt seminar for å avdekke mangler og behov ved en konkret situasjon à la Madrid. Denne rapporten og det gjennomførte drøftningsseminaret kan danne grunnlag for en videre utdyping av problemstillinger som bør drøftes ytter-ligere.

Langvarig krisehåndtering

De fleste virksomhetene oppgir at de har evne til å håndtere kriser som går over flere døgn, og noen sier at de har svært god krisehåndteringsevne i forbindelse med slike situasjoner. De begrunner dette i tidligere erfaringer med ulykker som har medført krisehåndtering over flere døgn. I tillegg nevnes at de er generelt rigget for døgndrift, at de har store styrker/mannskaper som kan settes inn på kort varsel, og at de vil ha tilgang til hele virksomheten/etatens utrykningsstyrke og kan dermed yte personellbidrag over tid. Videre er det enkelte bidragsytere som påpeker at de raskt vil kunne etablere gode rutiner for logistikk og avløsning av egne mannskaper, samt raskt etablere samarbeid på logistikksiden med andre involverte organisasjoner, noe som vil lette arbeidsbelastningen. Flere virksomheter er vant til innsats over flere døgn, og så lenge de får etterforsyning av mat etter ett døgn kan de operere i et lengre tidsperspektiv.

Enkelte virksomheter oppgir at krisehåndteringsevnen avhenger av krisens omfang. Deres hovedbekymring er at langvarig krisehåndtering vil kunne gå ut over de forventningene som ligger til ordinær drift av forsvarlige tjenester. Når det gjelder f.eks. Kirken er det eksempelvis vanskelig å tilside sette kirkens daglige arbeid med sorg og død. Mye av Kirkens andre oppgaver må legges til side eller utføres av frivillige dersom det lar seg gjøre. I en slik katastrofesituasjon vil det være vanskelig å disponere personellet riktig, slik at det kan frigjøres tilstrekkelig med tjenestegjørende over flere døgn.

Ved kriser som går over flere døgn synes *personellressurser* å være den variabel som de fleste opplever som problematisk. I tillegg stiller flere virksomheter spørsmål ved egen og andres transportkapasitet, målrettet avklaring av roller og klar definering og fordeling av ansvar og oppgaver. Det fremkommer også meget tydelig at mange virksomheter opplever å ha svært begrenset kjennskap til andre aktørers ressurser, beslutningsprosesser og håndteringsmulighet, forsyningssikkerhet (knyttet til ulike forbruksartikler trekkes særlig fram), trening i håndtering av mediepågang, mottakskapasitet på telefonhenvendelser, og målrettede øvelser i forhold til dette osv.

Samordning

Alle virksomhetene oppgir at de ville ha samarbeidet med andre relevante aktører (Politiet med Brann- og redningsetaten, ambulansetjenesten, Forsvaret, sivilforsvaret m.fl., og Brann og redningsetaten med Politiet, Sivilforsvaret m.fl., og Forsvaret med Politiet, helseforetakene m.fl., osv.).

Samtlige virksomheter nevner politiet som primær samarbeidspartner i slike situasjoner. Videre nevnes helsetjenesten, inkludert sykehus og ambulansetjenesten, Brann- og redningsetaten, Sivilforsvaret, Forsvaret, Beredskapssetaten og andre virksomheter i Oslo kommune, Fylkesmannen, etater som er representert i fylkesberedskapsrådet, direktorater, departementer, nasjonale politimyndigheter, NSM, E-tjenesten, Trafikanten, begravellesbyrå, frivillige organisasjoner (Norsk folkehjelp, Norske redningshunder, Røde Kors) som de viktigste myndighetene og organisasjonene de ville ha samarbeidet med. Flere skiller mellom kjernegruppe eller hovedsamarbeidspartnere, og konsultative grupper eller samarbeidspartnere ved behov. I sistnevnte tilfelle vil flere enn de ovennevnte etater og organisasjoner være samarbeidspartnere.

Forsterkningspotensiale

Alle etatene og virksomhetene synliggjør at de kan få tilført ressurser fra andre og evt. understøtte andre med ressurser. De sikter først og fremst til at de kan dra nytte av andre ressurser innad i sin egen sektor (mellom ulike politidistrikt, sivilforsvarsdistrikt, helseforetak, prosti og bispedømmer, Heimevernsdistrikt, hjelpekorps osv.). Videre nevner de at de kan få tilført støtte fra andre samarbeidende etater. Helsesektoren påpeker at de kan få hjelp fra helsetjenesten i andre nordiske land. Det eksisterer også et nordisk politisamarbeid for utveksling/understøtte av spesialressurser. Noen få påpeker at de ikke har *avtaler* om å få tilført ressurser fra andre.

Samordningsøvelser med komplekse scenarier

Samtlige rapporterer at de har tatt del i organisering og/eller gjennomføring av samordningsøvelser med komplekse scenarier. Det fremheves imidlertid at *ingen* av disse øvelsene har hatt en slik kompleksitet som det terrorbombingen i Madrid representerer. Øvelser som nevnes er storulykkesøvelser med for eksempel brann eller jernbaneulykke i Oslo, anti-terrorøvelser, EIR 2004, Kristiania 2004, øvelser i NATO-sammenheng. Enkelte påpeker også at de har vært med på å samordne innsats ved faktisk ulykke, som f.eks. gassulykken på Lillestrøm i år 2000.

Innspillernes vurdering av forbedringsmulighet for den samlede krisehåndteringsevnen i tilfelle en storskalahendelse i Oslo-regionen

Bidragsyterne foreslår en rekke initiativ for å forbedre den samlede krisehåndteringsevnen, dersom en terrorhendelse som den i Madrid skulle finne sted i Oslo-regionen. Hovedinntrykket er at de fleste etterlyser *flere øvelser*, både fullskalaøvelser og øvelser på stabs- og ledelsesnivå. Det er ønske om *en årlig koordinert øvelse* som involverer nødetatene og samarbeidende organisasjoner, med utviklet pårørendeplan og mange aktører, samt stabs- og ledelsesøvelser med total gjennomgang av et slikt scenario eller andre hendelser hvor lignende samordning er aktuelt. *Trening av samvirke* mellom ressurser i et større område må ikke nødvendigvis bare involvere stående beredskap, men kan med fordel også involvere stab og ledelse. Gjennom øvelser hvor man involverer alle deler av de forskjellige aktørenes ansvarsområder, kan man avdekke områder som bør prioriteres med tanke på forbedringer og avsløre kapasitetsmangler og overkapasiteter.

Enkelte hevder at tydeligere og mer *fleksible sivil-militære samarbeidslinjer* må etableres sterkere og klarere enn i dag. Andre mener at det er viktig å føre en kontinuerlig prosess med å *oppdatere planverk*, basert på systematiske og dynamiske ROS-analyser. Det ligger forventninger til utarbeidelsen av den nasjonale ROS-analysen på helseområdet, initiert av Sosial- og helsedirektoratet. En forventer at denne vil synliggjøre hvilke områder og hendelser som helseberedskapen er mest sårbar for. Analysen bør konkludere med en faglig fundert anbefaling i forhold til beredskapen for slike hendelser.

Ved så store katastrofer som i Madrid, vil den profesjonelle redningstjenesten være avhengig av støtte fra frivillige redningsorganisasjoner. For at samarbeidet mellom organisasjonene skal fungere best mulig, vil det være *fordelaktig om de frivillige redningsorganisasjonene ble involvert mer i planlegging og øvelser for katastrofesituasjoner*.

Det er også viktig å *distribuere aktuelle rapporter som omhandler terror, trusselnivå, risiko og sårbarhetsbilde*, som et ledd i kompetanseoppbygging og erfaringsutveksling. Enkelte synes det bør arrangeres seminarer for å vurdere en felles bedring av den samlede krisehåndteringsevnen i tilfelle en storskalahendelse som «Madrid-scenarioet» i Oslo-regionen, og fremhever at Politiet og DSB bør gå sammen om å ta initiativ til og lede et slikt seminar.

Flere av respondentene i denne kartleggingen ønsket å sende en oppfordring til de bevilgende myndigheter slik at det blir stilt ressurser til rådighet for planlegging og gjennomføring av øvelser.

6 Vurderinger og oppfølgingspunkter

Den 23. september 2004 gjennomførte DSB et fagseminar hvor de foreløpige funnene fra kartleggingen ble presentert. Alle virksomheter som var invitert til å komme med bidrag til rapporten, ble også invitert til dette seminaret.

Følgende etater og virksomheter deltok på seminaret:

- DSB
- NSB AS
- Oslo og Akershus sivilforsvarsdistrikt
- Oslo Brann- og redningsetat
- Oslo kommune v/Beredskapsetaten
- Oslo Sporveier
- Oslo Politidistrikt (inkl. LRS-prest/politiprest)
- Politiets sikkerhetstjeneste
- Røde Kors (sentralt, samt Oslo Røde Kors)
- Sosial- og helsedirektoratet
- Ullevål universitetssykehus (på vegne av Helse Øst RHF)

Diskusjoner på seminaret

På bakgrunn av presentasjonen av foreløpige funn fra kartleggingen, ble seminaret preget av diskusjoner rundt hovedtemaene øvelser, ressurser, erfaringsutveksling og kommunikasjon.

Øvelser

Bidragsyterne gav en samstemt tilbakemelding om at det bør prioriteres ytterligere økonomiske ressurser til gjennomføring av relevante øvelser - og da først og fremst samordnings, stabs- og ledelsesøvelser. Fullkallaøvelser anses også som svært nyttige, men nødetatene signaliserer at de arbeider så vidt operativt med samvirke til daglig, at behovet for komplekse øvelser er størst på *stabs- og ledernivå*. Det synes også å være en bekymring knyttet til realismen ved de fullskalaøvelser som er gjennomført. «Øvingstekniske tilpasninger» bidrar ofte til at slike øvelser sjelden oppleves som reell for alle aktørene, og det synes å være enighet om at det er særdeles vanskelig å gjennomføre en gjennomrealistisk fullskalaøvelse for alle ledd. Daglig utøvelse av lovpålagt tjeneste gjør gjennomføring av en «totalt overraskende, realistisk fullskalaøvelse» svært vanskelig – man kan ganske enkelt ikke drive øvingsaktivitet på bekostning av håndteringen av reelle hendelser – selv om et Madrid-scenarion ville tvunget frem ekstremprioriteringer med negative konsekvenser for ordinær virksomhet. Kostnadene ved fullskalaøvelser er åpenbart også meget store.

Flere tar til orde for flere planspill og strategiske «table-top»-øvelser. Gjennom slike øvelser har man, med begrensede midler, mulighet til å følge alle ledd fra A til Å. Det påpekes at man da kan «forfølge» all kritiske ledd, som ansvars- og rollefordeling, samordning av ressurser m.m. Systematiske planøvelser vil også gi et godt grunnlag for å utarbeide og vedlikeholde et hensiktsmessig, fleksibelt og skalerbart planverk for kriser, samt at man i fredelige tider kan avdekke forbedringspunkter før reelle hendelser inntreffer.

Tilbakemeldingen fra virksomhetene synes samstemt hva gjelder motivasjon og kompetanse til å gjennomføre slike øvelser, men virksomhetene oppgir at den viktigste begrensningen for øvingsaktivitet, er økonomi.

DSB gjennomfører et betydelig antall øvelser årlig, nasjonalt, regionalt, lokalt og samhandlingsøvelser mellom offentlig og privat sektor. Øvelsene er innrettet mot alle håndterings- og beslutningsnivå (teknisk – eks. redningstekniske øvelser; taktisk – eks. samvirke på skadested; stabsøvelser og øvelser for strategisk ledelse). Direktoratet vil følge opp de anbefalinger og innspill som er fremkommet gjennom denne undersøkelsen.

Ressurser

Enkelte etater uttrykte behov for tilføring av ytterligere materiellressurser, for å bedre kapasiteten dersom krisen eller katastrofen skulle oppstå. Under øvelser har man sett eksempler på at man har kunnskap og personell, men *mangler tilstrekkelig utstyr* til å få jobben gjort. Det er spesielt behovet for mer utstyr i akuttfasen som etterlyses. Flere påpeker viktigheten av vilje til rask mobilisering og kraftsamling. Dersom man ikke får opp kapasiteten i akuttfasen, hjelper det ikke å ha god driftfase. Tid er den kritiske faktor. Enkelte mener imidlertid at ressursene de allerede har, særlig på personellsiden, kan utnyttes bedre. Noen virksomheter viser til at de har ressurser som ikke blir brukt i øvelser, men mener at disse kan utnyttes bedre og bør være ressurser man må spille mer på. Dette kan forbedres gjennom større bevisstgjøring på hva de ulike etater og virksomheter har av ressurser slik at de blir invitert til å bidra både i ulike *typer* øvelser og øvelser med ulike scenario. Flere stiller spørsmål til hvilke akseptkriterier man skal arbeide etter. Ressursbehovet må baseres på det rådende planverk, som igjen må baseres på oppdaterte risiko- og sårbarhetsanalyser. Det gjennomgripende spørsmålet er hvorvidt man skal dimensjonere beredskapsressursene basert på ekstremscenarier med begrenset sannsynlighet. Et Madrid-scenario i Oslo regionen vil altså i praksis innebære å håndtere *fire Åsta-ulykker samtidig*, på fire ulike steder i byen. En dimensjonering av det ordinære beredskapsapparatet og ressurstilfanget for et slikt ekstremscenario med begrenset sannsynlighet vil medføre ekstremt store kostnader - noe som ikke bare er en faglig problemstilling, men også utgjør et politisk spørsmål om hvilket beredskapsnivå samfunnet finner akseptabelt.

Erfaringsutveksling

Kartleggingen viser at samarbeidet mellom de ulike etatene og virksomhetene er godt, både under øvelser og i praktisk arbeid. Det er ingen grunn til å betvile at det gode samarbeidet skal fortsette. Det er imidlertid alltid rom for forbedringer. Det ble fra flere etater ytret ønske om erfaringsutveksling av rapporter, trusselvurderinger, planverk, erfaringer fra øvelser osv. for å bedre samordningen. Dette er noe hver enkelt virksomhet kan ta tak i. Fra flere hold blir det påpekt at samordningen og samhandlingen mellom etatene fortsatt kan styrkes, og flere fremhever gjensidig ressursutveksling som et viktig satsningsområde. Som det blir uttrykt: «Vi må bli flinkere til å levere tjenester» til hverandre. Noen etater bemerket at de ikke hadde blitt godt nok orientert om øvelser som skulle finne sted, og mente at informasjonsutvekslingen også kan forbedres.

Hovedbudskapet i seminaret på dette punktet er en generalisert oppfordring fra alle til alle om å dele erfaringer. Seminar med erfaringsutveksling slik som dette som ble arrangert av DSB, ble sett på som et positivt tiltak og etterspurt i større grad. Det blir særlig sett som positivt at man i fellesskap kan sette seg ned og gjennomdrøfte «det utenkelige» basert på føre-var-prinsippet. DSB vil følge opp dette i samsvar med det oppdrag som direktoratet er gitt.

Kommunikasjon

Hovedmomentene knyttet til kommunikasjonsaspektet er knyttet til to forhold: Roller og ansvar og Samband. Flere angir at de opplever rolle- og ansvarsfordelingen i enkelte sektorer som uoversiktlig. Flere påpeker at deregulering, kommersialisering og privatisering av en del tjenester gir grunn til bekymring, og fremholder at man på enkelte områder ser klare tegn på uklare ansvarsforhold. Innspillerne påpeker derfor viktigheten av at alle etater og virksomheter har entydig definerte roller og ansvar i organisasjonen – og at man bør tilstrebe å utvikle et dokument som synliggjør ansvarsfordelingen tydeligere enn hva man har i dag. Særlig synes det å være et behov for tydeliggjøring for de av aktørene som ikke jobber arbeider med dette til daglig, men som vil bli innkalt til å bistå ved store ulykker og katastrofer. Klarhet i rolle- og

ansvarsfordeling vil være et viktig suksesskriterium for samarbeid og samordning.

Når det gjelder samband, ble det uttrykt et klart behov for felles nødnett.

Temaer som mediehandtering ved kriser og problemer knyttet til sammenbrudd i mobiltelefonnettet ble også fremhevet som viktige utfordringer å ta tak i. I dagens kommunikasjonssamfunn vil mobilnettet i en storby som Oslo bli utsatt for en ekstrem belastning ved et slikt scenario som er beskrevet.

Sammenfatning

De myndigheter, etater og virksomheter som har svart på undersøkelsen indikerer at de har planverk for storulykker og hendelser med stort omfang, men ingen har spesifikt planlagt for et slikt scenario som det terrorangrepet i Madrid utgjør.

Kartleggingen synliggjør også utfordring knyttet til mental forberedelse for innsats i katastrofesituasjoner som er utløst av terror.

Med unntak av helsetjenestene, er det få som har synliggjort behov for assistanse fra utenfor landets grenser, dersom et Madrid-scenario faktisk skulle finne sted i Oslo. Et terrorangrep med nær 200 døde og mer enn 1500 skadde vil høyst sannsynlig føre til et sterkt press på våre ressurser både i Oslo og utenfor hovedstadsregionen – også utenfor helsetjenestene. Dette ville trolig medført behov for å innhente assistanse på enkelte områder fra våre nærmeste naboland, og kanskje fra flere land. Dette gjelder ikke minst innen identifiseringsarbeid. Det er opprettet en nasjonal gruppe som har ansvaret for alt identifiseringsarbeid ved store dødsulykker i Norge. Denne ID-gruppen består av taktiske og tekniske etterforskere fra KRIPOS, rettsodontolog, rettsmedisiner og registreringspersonell⁹. Det er nylig inngått en formell samarbeidsavtale mellom de nordiske land¹⁰ som innebærer at man kan be om assistanse fra de andre nordiske landene dersom det skjer en stor ulykke eller katastrofe som krever mer personell og utstyr i forbindelse med identifiseringsarbeidet. Det er også opprettet et felles datasystem slik at man kan ta med datamaskinvare og koble dette sammen til et felles datanett. Det avholdes ett nordisk fellesmøte i året. I forbindelse med planlegging for håndtering hendelser av et slikt omfang som Madrid hadde, er det viktig å tenke på problematikken rundt håndtering av ofrene, også de døde.

Kartleggingen har synliggjort behovet for en bred diskusjon om dimensjoneringen av beredskapen i forbindelse med slike scenarier. Dimensjonering av beredskap for ekstremhendelser med begrenset sannsynlighet og enorme konsekvenser er en utfordring som tangerer både fag og politikk. Den overordnede problemstillingen kan fremsettes slik; hvor store scenarier skal virksomhetene planlegge og utruste seg for? En ekstrem verstefallstilnærming vil være meget ressurskrevende – økonomisk, personell- og materiellmessig. Her er det viktig å påpeke at grunnberedskapen i hovedstadsregionen er god.

Kartleggingen synliggjør også at erfaringsutveksling og fortsatt gjennomføring av fullskalaøvelser samt stabs- og ledelsesøvelser bidra til forbedret krisehåndteringsevne. Regjeringen fremmet den 5. november 2004 en tilleggsproposisjon til Stortinget om utbygging av et første utbyggingsområde av et felles digitalt radiosamband for brannvesen, politi og helsevesen¹¹. Her legges det opp til en prosess med sikte på å ferdigstille et landsdekkende nett i løpet av 2009. Dette er et tiltak som er etterspurt av nødetatene selv og som vil lette kommunikasjonen i forbindelse med store ulykker, katastrofer og eventuelle terrorhendelser.

Som et ledd i å understøtte arbeidet med å styrke terrorberedskapen i hovedstadsregionen, kan DSB initiere og bidra i arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser, beredskapsplanlegging og øvingsaktivitet.

⁹. Denne gruppen har vært opprettet blant annet ved Scandinavian Star-ulykken, flyulykken på Operafjellet og Rocknes-ulykken.

¹⁰. Nordisk samarbeidsavtale om DVI (Disaster Victim Identification).

¹¹. Pressemelding Nr. 78 – 2004 fra Justis- og politidepartementet den 5. november 2004, se www.odin.dep.no.

Summativt viser kartleggingen at grunnberedskapen i hovedstadsregionen oppleves som god, men at man må arbeide for forbedringer på en rekke punkter:

- Dimensjonering av eget planverk for hendelser med lav sannsynlighet, men som vil ha store konsekvenser
- Ressurstilgang for nødetatene og forsterkningsapparatet (flere parallelle skadested med høy kompleksitet, stort behov for tekniske løsninger og usikkert risikobilde)
- Samordning mellom de ulike skadested innebærer store utfordringer for redningsledelsen
- System for oversikt over alle aktuelle ressurser som kan settes inn
- Kommunikasjon mellom nødetatene som en kritisk faktor
- Informasjonsberedskap i en storby (ekstrembelastning på mobilnett)
- (Sam-)øvelser, herunder for å trene forholdet mellom operativ innsats og strategisk kriseledelse

Kilder

- Arnesen, Signe Astrup, Tore Bjørge og Morten Bremer Mærli (2004): «Hva gjør Norge utsatt for terrorisme? - Trusselscenarier og norsk sårbarhetsforvaltning», underlag til kommende Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), upublisert rapport NUPI 2004 (vil bli publisert som et notat av NUPI i løpet av 2005)
- Bidrag fra 16 etater og virksomheter på kartlegging av ressurstilgjengelighet og krisehåndtering ved en eventuell terrorhendelse i Oslo
- Diskusjoner på halvdagsseminar hos DSB 23. september 2004
- Erfaringsseminar i Spania 29.-30. juni 2004: «Refleksjoner over samfunnssikkerhetstiltak etter terroristattentatet den 11. mars 2004 i Madrid» – Foredrag av representanter fra spanske myndigheter og dokument med offisielle konklusjoner/erfaringer fra Innenriksdepartementet
- Foredrag av Sjur Holsen (sikkerhetssjef/ambassadesekretær ved Den norske ambassade i Madrid) på Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap den 3. juni 2004
- Observatørsapport fra Räddningsverket (2004): «Terroristattackerna i Madrid 11. mars 2004»
- Rapport fra Krisberedskapsmyndigheten (2004): «Om terroristdådet i Madrid hade inträffat i Stockholm, hade regionens resurser varit tillräckliga?», Dnr 0355/2004.
- Seminar i regi av Räddningsverket i Stockholm 2. november 2004: «Terrorattackerna i Madrid 11. mars 2004» – Foredrag av representanter fra spanske og svenske myndigheter

Vedlegg 1

Spørsmålsguiden for DSBs undersøkelse

Følgende temaområder og spørsmålsguide ble utarbeidet til DSBs undersøkelse:

Planverk

1. Har dere en kriseplan som tar høyde for en hendelse tilsvarende den som fant sted i Madrid?
2. Hvilken oppgave ville deres virksomhet hatt ved en slik hendelse?
3. Har deres virksomhet hatt øvelser med et lignende scenario? Hvis ja, hvilke erfaringer gjorde dere?

Vurdering av egne ressurser/kapasitet

1. Har dere en oppfatning om at deres virksomhet kompetansemessig og ressursmessig er i stand til å møte konsekvensene av og utføre sine oppgaver ved et terroristangrep tilsvarende det som skjedde i Madrid?
2. Hvilke eventuelle mangler og behov for forbedringer finnes?
3. Hvordan vil dere anse deres virksomhets evne til å håndtere en krise som går over flere døgn?
4. Hvilke eventuelle mangler finnes?

Samordning

1. Hvilke andre myndigheter og organisasjoner ville dere ha samarbeidet med?
2. Dersom krisen blir svært stor og omfattende, kan deres virksomhet få tilført ressurser fra andre eller evt. understøtte andre med ressurser?
3. Har deres virksomhet vært med på å organisere eller deltatt på samordnede øvelser med komplekse scenarier?

Hvilke initiativ bør etter deres vurdering tas for å forbedre den samlede krisehåndteringsevnen i tilfelle en storskalakrise som «Madrid» i Oslo-regionen.

Rapport

Rambergveien 9
Postboks 2014
3103 Tønsberg

Telefon: 33 41 25 00
Telefaks: 33 31 06 60

postmottak@dsb.no
www.dsb.no

HR - 2095

ISBN 82-7768-079-1

Januar 2005