



Direktoratet for  
samfunnssikkerhet  
og beredskap

12

# RAPPORT

---

Evaluering av krise-  
håndteringen etter  
hendelsene i Regjerings-  
kvartalet og på Utøya  
22. juli 2011, innenfor  
DSBs ansvarsområder

---

Utgitt av: Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) 2012

ISBN: 978-82-7768-272-3

Grafisk produksjon: Erik Tanche Nilssen AS, Skien



---

EVALUERING AV KRISEHÅNDTERINGEN  
ETTER HENDELSENE I REGJERINGS-  
KVARTALET OG PÅ UTØYA 22. JULI 2011,  
INNENFOR DSBS ANSVARSOMRÅDER



# FORORD

Terrorhendelsene 22. juli 2011 var en nasjonal krise med store utfordringer for beredskaps-Norge. DSB skal ha oversikt og har tilsyns- og koordineringsansvar på en rekke områder innen samfunnssikkerhetsområdet. DSB er nasjonal brannmyndighet og ansvarlig myndighet innen håndtering av brannfarlig og eksplosjonsfarlig stoff. DSB er også etatsstyrer av Sivilforsvaret. Oversikt, tilsyn, øvelser og evalueringer skal gjøre samfunnet bedre i stand til å møte uønskede hendelser.

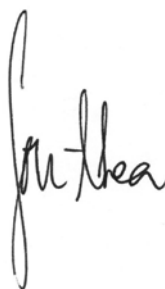
Når store hendelser inntreffer, er DSB rapporteringskanal for informasjon fra kommuner som berøres av en hendelse, via fylkesmennene til sentralt nivå ved Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Videre skal direktoratet ha oversikt over de samfunnsmessige konsekvensene og utfordringer ved større hendelser og komme med anbefaling om tiltak der det er nødvendig. DSB skal tidlig i en krisesituasjon ta kontakt med berørte myndigheter og om nødvendig ta initiativ til koordinering av tiltak.

Det er et kommunalt ansvar å organisere og drifte et brann- og redningsvesen. DSB som nasjonal brannmyndighet utgjør bindeleddet i den faglige linjen mellom det kommunale brann- og redningsvesenet og JD. En del av rollen som nasjonal brannmyndighet er å gi føringer for brann- og redningsvesenet gjennom regelverk, tilsyn og informasjon. En annen viktig del av rollen er å innhente og videreformidle erfaring fra ulike type hendelser, som sikrer videreutvikling av kompetanse og styrker fremtidig håndteringsevne hos brann- og redningsvesenet. DSB skal også identifisere kapasitetsutfordringer innen brann og redningstjenesten på regionalt og sentralt nivå og adressere disse.

Sivilforsvaret er en statlig forsterkningsressurs som skal bistå nød- og redningsetatene med sikte på å øke deres yteevne og utholdenhet ved redningsaksjoner og annen innsats ved uønskede hendelser.

I etterkant av hendelsene 22. juli har DSB gjennomført tre evalueringer av hvordan situasjonen ble håndtert, henholdsvis ved direktoratets hovedkontor, ved de berørte sivilforsvarsdistriktene og av de berørte brann- og redningsvesen. Ved slike evalueringer er det viktig å være ydmyk og ærlig, for å kunne lære av de feil som er gjort.

Evalueringen er gjennomført for DSBs ansvarsområder og er ikke en evaluering av håndteringen av hendelsene den 22. juli som sådan. En slik evaluering, som DSB har gjennomført ved flere andre hendelser, er det 22. juli-kommisjonen som er tillagt ansvaret for.



**Jon A. Lea**  
Direktør

# INNHOOLD

FORORD.....	3	DEL 2. EVALUERING AV BRANN- OG REDNINGSVESENETS INNSATS 22. JULI 2011 I OSLO OG PÅ UTØYA .....	19
SAMMENDRAG .....	7	<b>1. Innledning</b> .....	19
 		1.1 Organisering .....	19
DEL 1. INTERN EVALUERING .....	9	1.2 Mandat .....	19
<b>1. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)</b> .....	9	1.3 Avgrensning og tolkning.....	20
<b>2. Bakgrunn</b> .....	9	1.4 Metode .....	20
<b>3. Varsling og planverk</b> .....	10	1.5 Disposisjon.....	20
3.1 Vurderinger og læringspunkter .....	10	<b>2. Regelverk og grunnlagsdokumentasjon</b> .....	20
<b>4. Stabsetablering og organisering</b> .....	11	2.1 Brann- og redningsvesenets oppgaver	20
4.1 Vurderinger og læringspunkter .....	12	2.2 Oppgave- og ansvarsdeling ved redningsaksjoner .....	22
<b>5. Samordning og informasjonsdeling</b> .....	12	<b>3. Involverte brann- og redningsvesen og 110-sentraler 22. juli</b> .....	25
5.1 Rammede objekter .....	12	3.1 Medvirkende 110-sentraler og brann- og redningsvesen ved Regjeringskvartalet i Oslo .....	25
5.2 Regjeringens kriseråd (RKR) .....	13	3.2 Medvirkende 110-sentraler og brann- og redningsvesen på Utøya .....	26
5.3 Koordineringsgruppen.....	13	3.3 Nødnett i brann- og redningsvesenet. 27	
5.4 Vurdering og læringspunkter.....	13	<b>4. Brann- og redningsvesenets innsats ved Regjeringskvartalet og på Utøya</b> .....	29
VEDLEGG .....	15	4.1 Regjeringskvartalet.....	29
VEDLEGG 1: Besøkturer for overlevende og etterlatte til utøya 19. og 20. august samt 1. oktober .....	15	4.2 Utøya .....	38
VEDLEGG 2: Spesielt om farlige stoffer.....	16	<b>5. DSBs vurderinger - Erfaringer og oppfølgingspunkter</b> .....	49
		5.1 Mottak av nødmelding, alarmering og utkalling .....	49
		5.2 Skadestedsarbeid .....	50
		5.3 Overordnet innsatsledelse .....	51
		5.4 Samband .....	53
		5.5 Mediehåndtering .....	54
		5.6 Personalomsorg.....	54
		5.7 Brann- og redningsvesenenes egne evalueringer .....	54
		5.8 Samvirke/samarbeid med andre nødetater .....	54
		<b>6. Oppsummering og konklusjoner</b> .....	56
		<b>7. Kildeliste</b> .....	57

DEL 3. SIVILFORSVARET OG 22. JULI 2011.....	59
<b>1. Bakgrunnen for arbeidet</b> .....	59
<b>2. Kort om Sivilforsvaret</b> .....	59
<b>3. Hendelsene i Oslo</b> .....	60
3.1 Bistandsanmodning .....	60
3.2 Oppgaver .....	60
3.3 Organisasjon, ledelse og samvirke ....	60
3.4 Kapasitet .....	60
3.5 Samband og kommunikasjon .....	60
3.6 Oppfølging av personellet .....	60
<b>4. Hendelsene på og ved Utøya</b> .....	60
4.1 Bistandsanmodning .....	60
4.2 Oppgaver .....	61
4.3 Organisering, ledelse og samvirke ....	61
4.4 Kapasitet .....	62
4.5 Samband og kommunikasjon .....	62
4.6 Oppfølging av personellet .....	62
<b>5. Læring</b> .....	62
5.1 Tidlig varsling av forsterkningsressurser .....	62
5.2 Aktivisering av Sivilforsvaret uten bistandsanmodning .....	62
5.3 Kontinuitet, utholdenhet og nabohjelp .....	62
5.4 Planverk og rutiner for personelloppfølging .....	63
5.5 Bruk av tjenesteplikt .....	63
5.6 Informasjon, media og dokumentasjon .....	63
5.7 Relevans og motivasjon .....	63
5.8 Kompetansebehov .....	63
5.9 Varslings- og rapporteringsrutiner ...	63
5.10 Materiell og personlig utrustning .....	63
<b>6. Besøkturer for overlevende         og etterlatte til Utøya</b> .....	64
<b>7. Oppsummering</b> .....	64





# SAMMENDRAG

## DSBs hovedkontor

Hovedtemaene i evalueringen av hovedkontoret omhandler varsling og planverk, stabsetablering og organisering samt samordning og informasjonsdeling. Som alle andre ble DSB den 22. juli involvert i oppgaver direktoratet ikke tidligere har erfaring med. Selv om varsling og etablering av krise- og rådgivingsstab ikke skjedde i henhold til planverket, gikk dette ikke ut over måten DSB løste sine oppgaver på.

Evalueringen synliggjør et behov for en gjennomgang av DSBs kriseplanverk, både med tanke på struktur og innhold. Det er behov for en gjennomgang av oppbyggingen og distribusjon av DSBs situasjonsrapporter. DSB har et stort kontaktnett, og evner å nå mange aktører på kort tid (lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt). DSB bør arbeide videre med å få en helhetlig tilnærming til sin innsats for å understøtte de operativt og strategisk ansvarlige myndigheter ved store hendelser. Man bør også se på rutiner som kan sikre bedre koordinering mellom krise- og rådgivningsstaben og de fagavdelinger som er berørt av en hendelse.

Hendelsene den 22. juli viste at DSB har ressurser og kapasiteter som kan brukes på flere måter og i andre sammenhenger enn det som tidligere har vært gjort. Dette bør synliggjøres i eget planverk. Det er viktig å avstemme gjensidige forventninger vedrørende situasjonsbilde, rapportering med mere.

DSBs innledende organisering var iht et føre var-prinsipp, knyttet til den usikkerhet som rådet på det gjeldende tidspunkt. I situasjoner hvor usikkerheten omkring hendelsens 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. Høyblokken kunne ha kollapset, flere eksplosjoner kunne ha funnet sted, eller det kunne oppstå behov for å evakuere deler av befolkningen, med de store håndteringsutfordringene dette ville ha medført.

## Brann- og redningsvesenene

Det er 325 brann- og redningsvesener i Norge, kun åtte dekker mer enn over 100 000 innbyggere. Antallet utrykninger til store og krevende hendelser er få. Den situasjonen som innsatspersonellet stod overfor den 22. juli fremstår som både uvirkelig og svært krevende.

Muligheten for et bombeangrep på Regjeringskvartalet hadde vært diskutert mellom nødetatene i Oslo og det var også gjennomført en øvelse på et lignende scenario. Skyting på Utøya med mange drepte var det imidlertid ingen som hadde forutsett. Utfordringene for nødetatene i håndteringen av disse to hendelsene var mange, ikke minst var det krevende at det foregikk en politiaksjon samtidig med en redningsaksjon.

DSB er bindeleddet i den faglige linjen mellom det kommunale brann- og redningsvesenet og Justis- og beredskapsdepartementet (JD). Direktoratet ser det derfor som en viktig oppgave å synliggjøre erfaringene og læringspunktene fra brann- og redningsvesenets innsats 22. juli, med mål om at en oppfølging av evalueringens funn vil bidra til videreutvikling av kompetanse og styrking av fremtidig håndteringsevne.

DSB ønsker spesielt å rette oppmerksomhet på den sentrale rollen brann- og redningsvesenet har i redningsaksjoner og situasjoner som krever kompetanse og utstyr i søk i eller sikring av ulike typer bygninger. Brann- og redningsvesenet tar ofte ansvar for oppgaver som ikke dekkes av politi og helse, og er gjennom sin praktiske innretning og kompetanseprofil en viktig leverandør av lokale, regionale og nasjonale redningsressurser.

Til tross for de svært krevende og utfordrende forholdene som brann- og redningsvesenet stod overfor den 22. juli, har DSB etter gjennomgang av hendelsene kommet til at brann- og redningsvesenets innsats som helhet ble gjennomført på en god måte, og at den var betydningsfull for den totale håndteringen av hendelsene. Brann- og redningsvesenet hadde nødvendig kompetanse til å utføre de redningstekniske oppgavene de ble satt til, samtidig som at evalueringen peker på betydningen av lokal og regional utarbeidelse av planverk, avtaler og rutiner for eskalering av hendelser. Det er også viktig at alle planer, avtaler og

rutiner blir regelmessig øvet, både internt i brann- og redningsvesenet og i samvirke med de andre nødetatene.

Videre mener DSB det er nødvendig med en gjennomgang av oppgavefordeling og kompetanse og kapasiteter lokalt, regionalt og nasjonalt for å sikre en struktur som bidrar til effektiv håndtering av store hendelser.

Evalueringen har også identifisert utfordringer knyttet til informasjonsdeling, samvirke og oppgavefordeling mellom de ulike nødetatene, og DSB ser behov for en rutine for brann- og redningsvesenets bistand til politiet. I tillegg er det nødvendig med en gjennomgang av grunnlagskriterier for etablering av lokal redningssentral (LRS) med kollektiv ledelse. Dette fordi et velfungerende LRS inkludert innkalling av kollektiv ledelse er av betydning for at alle samvirkende nødetater skal ha en felles situasjonsforståelse med avklarte roller.

### **Sivilforsvaret**

Sivilforsvaret var i innsats på Utøya 22. juli fra kl. 19:30 og i Oslo fra kl. 21:15, frem til 15. august. Oppgavene gikk i korthet ut på å gi forsterkning til nødetatene i form av bl.a. vakthold, sikring, trafikkdirigering, etablering og drift av infrastruktur på innsatsstedene, registrering, logistikk og å ta hånd om omkomne. I tillegg ble det gitt bistand til politiet med håndtering og utlevering av eiendeler fra Utøya. Sivilforsvaret bidro også i betydelig grad i planlegging og gjennomføring av besøksarrangementene på Utøya i august og oktober.

Evalueringen viser at det er utfordringer knyttet til kommando og kontroll, og det å gjennomføre god ledelse når befal og mannskap har svakt øvingsgrunnlag. På tross av dette ble alle oppdrag gjennomført, og et gjennomgående inntrykk er at Sivilforsvaret gjennom å være proaktiv bidro til at oppdragene ble løst på en god måte. Sivilforsvaret fikk tildelt relevante oppgaver som etaten mestret. Selv om det var ferietid, var Sivilforsvaret i stand til å levere volum og utholdenhet, gjennom stor innsats fra deltagende tjenestepliktige.

# DEL 1. INTERN EVALUERING

## 1. DIREKTORATET FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP (DSB)

DSB skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet. Direktoratet skal være pådriver i arbeidet med å forebygge ulykker, kriser og andre uønskede hendelser og sørge for god beredskap og effektiv ulykkes- og krisehåndtering omfatter å:

- systematisk identifisere og synliggjøre risiko, sårbarhet og beredskap i samfunnet
- være en tydelig og ledende pådriver og samarbeidspart innen samfunnssikkerhet og beredskap
- tilstrebe at systematisk helse-, miljø og sikkerhetsarbeid legges til grunn i det forebyggende arbeidet
- styrke den nasjonale beredskapen og krisehåndteringsevnen
- lede og videreutvikle Sivilforsvaret som statlig forsterkningsressurs
- lede og videreutvikle fagområde brann- og redning
- ivareta norske interesser og forpliktelser på samfunnssikkerhetsområdet i internasjonale samarbeidsorganer

Sentrale virkemidler i arbeidet omfatter rådgivning, veiledning, forskriftsarbeide, øvelser og tilsyn.

DSB skal under kriser understøtte Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i deres samordningsrolle. Dette betyr at DSB har en rekke kapasiteter og leveranser for å møte de behov som ansvarlig håndterende myndigheter trenger. Dette omfatter:

- et operativt og trent Sivilforsvar
- nasjonale brann- og redningsressurser
- den nasjonale kriseportalen (kriseinfo.no)
- en rapporteringskanal fra kommuner gjennom fylkesmennene og til JD
- en rapporteringskanal / kontaktpunktfunksjon til EU/NATO og FN og deres respektive krisehåndteringsmekanismer
- ekspertkompetanse innenfor egne forvaltningsområder (bl.a. farlige stoffer, elsikkerhet)
- analyse og evalueringskompetanse

## 2. BAKGRUNN

Hendelsene 22. juli 2011 var av et omfang som få, om noen, hadde kunnet forestille seg eller forutse. Det var en nasjonal krise som berørte alle fylker i landet. 77 mennesker mistet livet heriblant 69 deltagere på AUF's ungdomsleir på Utøya. Regjeringskvartalet og Justis- og politidepartementet med ansvar for koordineringen av krisen ble rammet.

Denne delen redegjør for hvordan DSBs hovedkontor håndterte hendelsene den 22. juli 2011 og de påfølgende dagene frem til krise- og rådgivingsstab ble avviklet 28. juli. Erfaringene gir grunnlag for ny gjennomgang av kriseplanverket, og er et innspill til organisering og konkretisering av DSBs rolle som understøtter av ansvarlig håndterende myndighet.

Vurderingene i denne delen bygger i hovedsak på loggene som ble ført og de avgitte situasjonsrapportene. Videre bygger de på samtaler med ledere og ansatte som var involvert i første fase av krisehåndteringen, i tillegg til skriftlige innspill fra fagavdelingene. Annen dokumentasjon som brev, mottatte situasjonsrapporter, beslutningsdokumenter, referater og publiseringer på DSBs intranett er også gjennomgått.

På bakgrunn av denne informasjonen er det gjort en sammenstilling av hendelsesforløp, situasjonsvurderinger, beslutninger og tiltak som ble tatt i løpet av perioden. Det er også gjort en vurdering av hvordan DSB som kriseorganisasjon fungerte. Rapporten løfter således noen problemstillinger og læringspunkter mer enn den konkluderer og gir løsningsforslag. Det ble gjennomført en organisasjonsendring per 1. januar 2012 i DSB. I denne delen av rapporten forholder vi oss til den organisasjonsmessige inndelingen som var på gjeldende tidspunkt. Dette gjelder også omtalen av Justis- og politidepartementet (nå Justis- og beredskapsdepartementet).

I denne delen er hovedtemaene varsling og planverk, stabsetablering og organisering (herunder drifts- og støttefunksjoner), samordning og informasjonsdeling.

Forutsetningene for en god kriseorganisering er at rolle-, ansvars- og oppgavefordeling er godt implementert og kjent i hele organisasjonen. Hvordan organisasjonen forholdt seg til varslingsrutiner og planverk, forteller oss om disse er hensiktsmessig utformet, bl.a. med tanke på rolle-, ansvars- og oppgavefordeling. Organisering og stabsetablering er viktig for å kunne løse oppgavene vi har i en krise på best mulig måte. Likeså er samordning og informasjonsdeling avgjørende for å skaffe oversikt som grunnlag for beslutninger. Evalueringen av hovedkontoret avsluttes med å peke på temaer knyttet til DSBs rolle i understøttelsen av ansvarlig håndterende myndighet.

Oppfølging av læringspunktene i denne evalueringen er startet i flere interne fora i DSB.

### 3. VARSLING OG PLANVERK

22. juli kl. 15:30 ble det meldt om en stor eksplosjon i Regjeringskvartalet i Oslo. Det var uvisst hva årsaken til eksplosjonen var, og om det var en ulykke eller terrorhandling.

I situasjoner hvor usikkerheten omkring hendelsens 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. Høyblokken kunne ha kollapset, flere eksplosjoner kunne ha funnet sted, eller det kunne oppstå behov for å evakuere deler av befolkningen med de store håndteringsutfordringene dette ville ha medført.

Fordi det var fredag ettermiddag og ferietid, var det få på jobb i DSB. I denne kaotiske situasjonen skjedde det flere avvik fra formell varsling i henhold til kriseplanen. Varslingen ble gjort gjennom flere linjer og i parallelle løp. DSBs rutiner for varsling finnes i kriseplanverket, som består av både en overordnet kriseplan og avdelingsvise kriseplaner. I den overordnede kriseplanen vises det både til en ansvarstabell for varsling ved kriser og en varslingsliste for ledere i DSB. Det fremgår derimot ikke tydelig av planen hvordan varslingen skal foregå.

De første timene etter nyhetsmeldingen om eksplosjonen var hovedoppgaven å få oversikt over situasjonen. Det ble raskt klart at dette var en alvorlig hendelse som ville medføre

ekstraordinær innsats fra flere beredskapssetater, og at DSB ville få oppgaver knyttet til håndteringen. Flere ansatte ved hovedkontoret kom tilbake på jobb på eget initiativ etter å ha hørt om eksplosjonen gjennom media.

Direktøren ble varslet om eksplosjonen i Oslo sentrum kl. 15:35 ca. ti minutter etter bomben hadde gått av. Han initierte etablering av krise- og rådgivningsstab. I denne fasen var det mange initiativer til hvordan organisasjonen skulle forholde seg til krisen. De formelle varslingsrutinene ble dermed supplert av mer uoffisielle varslingslinjer. I tillegg ble det bevisst gjort beslutninger som avvek fra fastsatte rutiner: ”Vi viderevarsler normalt til Justisdepartementet. Dette virket ikke hensiktsmessig i denne situasjonen.”

Etter kort tid ble flere avdelingsdirektører og en rekke avdelingsledere varslet via mobiltelefon. Enkelte avdelingsdirektører ble ikke varslet, da hendelsen ble antatt ikke å falle inn under deres ansvarsområde. Tatt i betraktning hendelsens store omfang, var det likevel en forventning om at alle ville bli varslet gjennom formelle kanaler. At ikke alle ble varslet, var i denne situasjonen et avvik fra kriseplanens varslingsrutiner og medførte uklarhet og usikkerhet for enkelte om hvordan man skulle forholde seg og hva som var forventet.

Det innebar at beslutningsprosessen for etablering og sammensetning av krise- og rådgivningsstaben ikke foregikk i henhold til føringene som ligger i DSBs kriseplan. Følgelig var enkelte av avdelingene ikke representert i de første møtene i krise- og rådgivningsstaben.

Samtidig understrekes det at den kriseorganisasjonen som ble etablert fungerte godt. Krise- og rådgivningsstaben ble bemannet ut ifra de posisjoner, funksjoner og kompetanseområder som ble vurdert å være nødvendig. I tillegg til å involvere relevante medarbeidere som var på jobb i denne fasen, ble det varslet videre i de tilfeller det var behov for å kalle inn ytterligere medarbeidere med nødvendig kompetanse. DSBs innledende organisering var i henhold til et føre var-prinsipp, knyttet til den usikkerhet som rådet på det gjeldende tidspunkt.

#### 3.1 VURDERINGER OG LÆRINGSPUNKTER

I DSBs kriseplan skilles det mellom krise- og rådgivningsstab og kriseledelse. I denne situasjonen ble det etablert krise- og rådgivningsstab som også fungerte som kriseledelse. En slik organisering kan i noen tilfeller redusere mulighetene for å konsentrere innsatsen om strategiske vurderinger. Kriseplanen viser til en tredeling: Kriseledelse, krisestab og informasjonsstab. Intern varsling ble ikke utført i henhold til kriseplanen.

DSB bør gjennomgå eget kriseplanverk både med tanke på oppbygging og innhold mht. at:

- Det må være et tydeligere skille mellom kriseplan for DSB som virksomhet med koordinerende rolle opp mot kriser i samfunnet (samfunnsoppdrag/operativ rolle) og kriseplan for DSB som virksomhet der egne ansatte er utsatt for krise.
- Det må være en enhetlig oppfatning av når kriseplanverket skal benyttes eller ikke, herunder hva slags type kriseorganisasjon som besluttes etablert. Det må også fremgå tydelig hvordan varslingen skal foregå.
- Det må etableres bedre rutiner for å informere alle ansatte om at det er satt stab og hvilke prosedyrer som gjelder for å kalle hjem folk fra ferie osv.
- Det må være én krise- og rådgivningsstab i DSB, med tilhørende stabselement for kommunikasjon/kriseinformasjon, administrative støttefunksjoner, analysefunksjon, situasjonsbilde og samband.

#### 4. STABSETBLERING OG ORGANISERING

Det ble avholdt tolv møter i krise- og rådgivningsstaben i perioden. Det var mellom 10 og 17 medarbeidere til stede på disse møtene. Første møte ble avholdt kl. 16:00 den 22. juli. I alt var det fire stabsmøter dette døgnet.

Den 23. juli ble det avholdt tre stabsmøter. Deretter var det ett møte hver dag frem til den 28. juli 2011. Det ble lagt opp til at krise- og rådgivningsstaben skulle kunne disponere et stort antall medarbeidere i en tidlig fase, for deretter evt. å redusere bemanningen, dvs. en føre var-tilnærming.

Informasjonsstab ble satt kl. 19:00 den 22. juli og var i funksjon i samme tidsperiode som krise- og rådgivningsstab. Selv om informasjonsstaben var lavt bemannet i hele perioden, var det nok personell til å fylle de viktigste funksjonene i henhold til behov og planverk.

De første timene prioriterte krise- og rådgivningsstaben å skaffe seg oversikt over situasjonen, og å forberede støtte til JD. I tillegg ble det lagt vekt på å ivareta sikkerheten for egne ansatte. Vaktholdet ble styrket, og adgangskontroll ble forsterket. Det ble også etablert kontakt med Vestfold politidistrikt. I tillegg ble sentralbordet/resepsjonen og kantina bemannet med tanke på langvarig drift av hovedkontoret. IKT-medarbeidere ble innkalt for å sikre IKT- infrastruktur og kommunikasjonslinjer.

Direktøren ga krise- og rådgivningsstaben orientering om situasjonen på sentralt nivå, basert på egen deltakelse i Regjeringens kriseråd (RKR) og den sentrale Koordineringsgruppen som ble opprettet. Relevant informasjon ble også samlet via situasjonsrapporter fra fylkesmennene, rapporter fra Sivilforsvaret og fra fagavdelingene. DSBs situasjonsrapporter til JD ble utformet på bakgrunn av dette.

Både tiltak som var igangsatt, og som kunne iverksettes ved behov, ble omtalt. Det ble også vurdert hva slags informasjon som ville bli etterspurt; eksempelvis fakta om sprengstoff og regelverk i denne sammenheng, og erfaringer fra tidligere hendelser og øvelser. Medarbeidere med kompetanse på disse områdene var i beredskap.

DSB ble tidlig på kvelden 22. juli varslet om at tallet på omkomne ville stige betraktelig. På natten 23. juli ble det stadfestet at antall drepte på Utøya ville bli svært mye høyere enn det først var informert om. Som en forberedelse til både sentrale myndigheter, fylkesmenn og lokale samfunnsinstitusjoner, ble det laget en gjennomgang av erfaringene etter tsunamien i Asia i 2004.

JD besluttet å etablere en egen Koordineringsgruppe med hovedoppgave å koordinere informasjonen mellom myndighetene og rammet objekt så vel som å bistå med oppgaver de selv ikke var i stand til å løse. Som følge av handlingene på Utøya var det Arbeiderpartiet, gjennom AUF, som var rammet objekt.

Bestillinger fra RKR og etter hvert koordineringsgruppen ble ekspedert, både gjennom egne fagavdelinger, men også gjennom samarbeid med andre etater. Blant annet ble det samarbeidet tett med Helsedirektoratet om koordinering inn mot fylkesmennene. Oppdragsbrev fra Helsedirektoratet og DSB ble oversendt fylkesmennene 23. juli. Fylkesmennene foresto med kontaktnummer for samtlige kommuner som etablerte mottaksapparat for overlevende og pårørende.

Etter den akutte håndteringsfasen de første døgnene, startet krise- og rådgivningsstaben med å vurdere de samfunnsmessige konsekvensene av hendelsene.

I krise- og rådgivningsstabens møte den 26. juli 2011 ble det fra vakthavende orientert om normalisering av situasjonen i alle sektorer. Samtidig var det flere oppgaver som DSB ble bedt om å utføre; bistand i utarbeidelsen av lister over deltakere på Utøya, bidrag i form av vakthold og opprydding på Utøya, debrifing av egne mannskaper og faglig oppfølging innen lov- og regelverk for farlige

stoffer/eksplosiver. Den 28. juli 2011 ble krise- og rådgivningsstaben i DSB avviklet.

DSB fikk også oppdraget med å planlegge og gjennomføre besøksturer til Utøya for overlevende og etterlatte. Dette er redegjort for i vedlegg 1.

I løpet av høsten 2011 fikk DSB flere oppgaver og mandater innenfor oppfølging av EUs eksplosivhandlingsplan med særlig fokus på ammoniumnitrat. Se vedlegg 2.

#### 4.1 VURDERINGER OG LÆRINGSPUNKTER

Da krise- og rådgivningsstaben var etablert og det var avklart hvem som skulle delta, fungerte stabsarbeidet i all hovedsak godt. Likevel bør det gjennomføres enkelte tiltak for å øke kompetansen i stabsarbeid.

Hendelsene den 22. juli 2011 og oppgavehåndteringen i tiden etterpå, viste at DSB har ressurser og kapasiteter som kan brukes på flere måter og i andre sammenhenger enn det som tidligere har vært gjort. Det er viktig å tydeliggjøre de oppgaver det er naturlig for DSB å gjøre overfor ansvarlig myndighet i en slik situasjon.

DSB hadde mange ansatte og SF-mannskaper involvert etter hendelsene den 22. juli 2011. Ivaretagelsen av arbeidsgiveransvaret forutsetter at det finnes en samlet oversikt både over hvem som er/har vært i innsats og hvordan disse både registreres og følges opp i ettertid.

## 5. SAMORDNING OG INFORMASJONSDELING

DSBs samordningsrolle ifm. håndteringen av hendelsen bestod i å koordinere informasjonsinnhentingen fra kommunene via fylkesmennene og sammenstille dette samt tilføre merverdi til situasjonsrapportene ved å analysere situasjonen og anbefale tiltak overfor JD.

Ved hovedkontoret foregikk informasjonsdelingen internt i møtene til krise- og rådgivningsstaben. Telefon og e-post var naturlige verktøy i informasjonsformidlingen internt. I tillegg ble loggverktøyet CIM brukt av alle involverte avdelinger. I den enkelte avdeling valgte man ulike måter å videreformidle informasjon til ansatte på. Det ble jevnlig publisert nyheter og annen informasjon på intranettet.

Den 25. juli ble det arrangert allmøte med ett minutt stillhet. De ansatte opplevde internkommunikasjonen som god. Informasjonsdeling eksternt foregikk i form

av verifiserte situasjonsrapporter fra fylkesmennene til departementet.

I den tiden krise- og rådgivningsstaben var i virksomhet, var det jevnlig kontakt med følgende forvaltningsorganer/organisasjoner/tjenestesteder utenfor DSBs hovedkontor:

- RKR, Koordineringsgruppen og JD.
- Fylkesmennene generelt
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Fylkesmannen i Buskerud spesielt. Tett kontakt med sistnevnte for å utveksle/bygge opp situasjonsbilde og koordinere på samordningskanal.
- Sivilforsvarsdistriktene generelt
- Oslo og Akershus sivilforsvarsdistrikt og Buskerud sivilforsvarsdistrikt spesielt
- Oslo brann- og redningsetat
- Helsedirektoratet
- Direktoratet for Nødkommunikasjon
- Norges Røde Kors
- Myndigheten for samhällsskydd och beredskap, Sverige

Det ble jevnlig publisert nyheter på [www.dsb.no](http://www.dsb.no) og på [www.sivilforsvaret.no](http://www.sivilforsvaret.no). Det var et betydelig medietrykk hele perioden.

Det ble også gitt flere oppdateringer til NATOs og EUs sivile krisekoordineringssentre (henholdsvis EADRCC og MIC). I tillegg ble det respondert på sympatierklæringer og tilbud om bistand fra enkeltland og fra Europakommisjonen.

#### 5.1 RAMMEDE OBJEKTER

Terrorhandlingene den 22. juli hadde definerte mål/objekter. Gjennom eksplosjonen i regjeringskvartalet ble Regjeringen og departementene rammet. Situasjonsbildet var preget av mange døde og hardt skadde, samt store materielle skader etter bombeeksplosjonen. Det ble tidlig bekreftet at syv var omkommet, men at tallet kunne øke.

Kl. 17:30 den 22. juli kom det meldinger om skyting mot deltakere på AUFs sommerleir på Utøya. Utover kvelden ble det meldt om et stort antall døde; uoffisielt ble det oppgitt å være ca. 70 omkomne, og mange kritisk og livstruende skadet. Som følge av handlingene på Utøya var også Arbeiderpartiet, gjennom AUF, rammet objekt.

## 5.2 REGJERINGENS KRISERÅD (RKR)

I komplekse krisesituasjoner der det er behov for styrket koordinering mellom departementene, trår Regjeringens kriseråd i funksjon. Regjeringens kriseråd består av medlemmer (regjeringsråd, departementsråd) fra Statsministerens kontor, Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Utenriksdepartementet. Departementsrådene fra lederdepartementet leder Regjeringens kriseråd. Regjeringens kriseråd er det overordnede administrative koordineringsorganet. RKR sikret koordineringen av tiltak som ble iverksatt av relevante departementer og etater. En annen oppgave var å sikre koordinert og samordnet informasjon til media og publikum.

RKR utvides med den eller de departementsrådene som er berørt av den aktuelle krisen. Lederen av krisestøtteenheten og ledere fra berørte etater og lokale myndigheter kan også møte i rådet. Ved at rådet kan utvides med berørte departementer, etater og myndigheter, sikres det at rådet til enhver tid er tilpasset krisesituasjonen. Ved at deltakerne er de administrative topplederne i de berørte departementene og etater, har de alle nødvendige fullmakter slik at beslutningene kan fattes raskt og uten unødige mellomledd.

RKR ble raskt etablert om ettermiddagen 22. juli. Selv om JD var rammet, var det lederdepartement gjennom hele perioden. Rednings- og beredskapsavdelingen, som er DSBs faglige kontaktpunkt, var ikke på dette tidspunkt til stede som oppdragsformidler og rapporteringspunkt. DSBs direktør møtte i RKR.

## 5.3 KOORDINERINGSGRUPPEN

Det oppsto tidlig et behov for et forum for koordinering mellom myndigheter og AP/AUF som rammede objekter. Etter initiativ fra politisk ledelse i JD ble det derfor etablert en Koordineringsgruppe den 23. juli.

Gruppen ble ledet av statssekretær fra JD, og bestod for øvrig av statssekretær og ekspedisjonssjef fra Helse- og omsorgsdepartementet, direktør i DSB, assisterende helsedirektør, representant fra politidirektoratet og partisekretær og assisterende partisekretær i Arbeiderpartiet. Gruppens arbeids- og kommunikasjonsform var praktisk rettet. Det ble avholdt daglige møter, og oppgavene ble fordelt ut ifra hva som var mest hensiktsmessig.

Gruppen ble opprettet på uformelt grunnlag, basert på hvilke ansvars- og fagområder som var relevante, og på hvilke ressurser og kapasiteter de ulike representantene disponerte. Gruppen fikk en viktig koordineringsfunksjon

mellom ulike myndighetsorganer. Utfordringer og problemstillinger ble reist på møtet med mulighet for direkte oppfølging i de berørte etater og organisasjoner.

Koordineringsgruppen utførte mange oppgaver som det ikke var mulig å ha rutiner og opplegg for i forkant. Nedenfor refereres et utdrag av saker som Koordineringsgruppen håndterte:

- Skaffet fullstendig oversikt over deltagere på Utøya og sjekket denne opp mot de mange listene over personer som hadde vært på Utøya, hvem som var skadet, savnet, drept og hvor de befant seg.
- Oppfølging i kommunene – sikret at alle berørte fikk kontakt med kommunale kriseteam
- Ansvar for opprydding Utøya
- Frigivelse av Utøya
- Flyforbudssone over Utøya
- Vakthold på Utøya – samarbeid DSB/politiet
- Oppfølging av pårørende
- Sikkerhet ved Arbeiderpartiets minnemarkering i Folkets Hus
- Opprettelse av grønt nummer for etterlatte og berørte i regi av Helsedirektoratet
- Oppfølging av utenlandske skadde og etterlatte
- Bistandsadvokat for AUF med koordineringsrolle for de øvrige bistandsadvokatene
- Støtte til begravelser/hjemtransport
- Regionale samlinger for etterlatte
- Markeringer i Oslo og tilbakereiser til Utøya for etterlatte og berørte 19.–21. august

## 5.4 VURDERING OG LÆRINGSPUNKTER

Koordineringsgruppen ble opplevd som effektiv og handlingsorientert. Oppdrag ble raskt utført etter vurdering av hva som ville være hensiktsmessig løsning. Godt samarbeid og koordinert innsats er tilbakemeldingene på gruppens arbeid. Av hensyn til læring og bruk av erfaringene i fremtidige situasjoner, er det viktig med god dokumentasjon av dette arbeidet. Behovet for å bistå rammet objekt, også ved andre type hendelser bør reflekteres i DSBs planverk og øvelser.

Gjennomgangen av logger, situasjonsrapporter og samtaler med involverte enhetsledere i DSB viser at de tiltakene som ble besluttet iverksatt, ble utført på en effektiv måte. Likeså var det stor vilje til å ta på seg oppdrag, finne konstruktive og kreative løsninger på nye utfordringer, og levere etter avtale.

Det kan synes som om innspill og tilbud ble gitt noe fragmentert og fra den enkelte fagavdeling. Dermed blir det

samlede og helhetlige ressursbidraget, fra DSB, i form av kompetanse, kapasiteter og materiell noe utydelig.

Det bør også gjøres en gjennomgang av hvordan man utarbeider og benytter DSBs situasjonsrapporter. Rapportene antas å ha en merverdi for andre aktører utover JD.

Krisestøtteverktøyet DSB- CIM ble benyttet av alle involverte avdelinger. DSB må prioritere å intensivere opplæring i bruk av DSB-CIM ved hovedkontoret. Bruk av DSB-CIM må kobles sammen med et operativt konsept for DSB-CIM for hovedkontoret, Sivilforsvaret, fylkesmennene og kommunene.



# VEDLEGG

## VEDLEGG 1: BESØKSTURER FOR OVERLEVENDE OG ETTERLATTE TIL UTØYA 19. OG 20. AUGUST SAMT 1. OKTOBER

DSB fikk i begynnelsen av august 2011 oppdrag fra Justis- og politidepartementet (JD) å planlegge og gjennomføre tur til Utøya for etterlatte og overlevende etter 22. juli. Besøksturen for etterlatte skulle gjennomføres 19. august og for de overlevende den 20. august. DSB hadde i første uken av august med avklaringsmøte med JD og senere planleggingsmøter en rekke sentrale aktører. Etter gjennomføringen i august ble det også besluttet en oppfølgende besøkstur den 1. oktober.

Hensikten med arrangementene var at etterlatte og overlevende skulle få anledning til å besøke Utøya før den ble åpnet for pressen (2. oktober). En vesentlig føring for arrangementene var at disse skulle gjennomføres med stor grad av verdighet og ro slik at de besøkende kunne nytte dette som en del av sin sorgprosess. Besøksturen 1. oktober var primært for de som ikke hadde anledning til å besøke Utøya under arrangementene i august. Besøksturene var en del av myndighetenes krisehåndtering samtidig som det var en viktig del av den enkeltes forventninger og sorgarbeide. Besøkturer tilbake til åstedet var også viktig for de berørte etter tsunamien i 2005.

Den sentrale planleggingsgruppen bestod av representanter fra JD, Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Kulturdepartementet (KUD), DSB, Helsedirektoratet (Hdir), Nordre Buskerud Politidistrikt (NBPD), Buskerud Sivilforsvarsdistrikt (BUSFD), Kripos, AUF, Arbeiderpartiet (AP), Norges Røde Kors og etter hvert Oslo Politidistrikt.

I tillegg var det en egen informasjonsgruppe med deltakere fra mange av de samme myndighetene som hadde ansvaret for planlegging av mediehåndteringen, i tillegg til å besvare mediehenvelser om arrangementene i forkant av de to besøkene.

Mange underleverandører var involvert både i planleggingen og gjennomføringen av arrangementene. Det var behov for leveranser knyttet til telt, redningsskøyte, bespising, overnatting, buss- og båttransport samt infrastrukturutbedringer på Utøya. Det ble gjennomført daglige planleggingsmøter fra 5. til 18. august og ukentlige møter fra 25 august til 30. september.

Det ble i planleggingen sterkt fokusert på at sikkerheten skulle ivaretas i alle ledd til enhver tid.

Begge besøksturene til Utøya ble koordinert av en gjennomførings- og koordineringsstab lokalisert på Sundvolden Hotell. Denne stabens rolle var å forestå gjennomføring av de detaljerte planene som var laget for arrangementene. Alle sentrale aktører var representert i gjennomføringsstaben under hele arrangementet og hadde kontinuerlig oversikt over transportsituasjonen, antall besøkende på øya, progresjon i detaljplaner osv.

I tillegg var det en egen informasjonsstab på hotellet, som ivaretok all planlegging og kontakt med mediene i forkant og under de tre besøksdagene. Det var enorm medieinteresse, så vel fra nasjonal som fra internasjonal presse. 68 etterlatte familier og 462 overlevende besøkte øya ved disse besøkene.

Tilbakemeldingene etter gjennomføringen av begge besøksturene var positive. En hovedårsak til at dette ble vellykkede arrangementer ligger i de deltakende aktørenes store vilje til konstruktivt samarbeide.

## VEDLEGG 2: SPESIELT OM FARLIGE STOFFER

Etter hendelsen 22/7 ble det stor oppmerksomhet rundt ammoniumnitrat og andre stoffer og stoffblandinger som kan brukes til å lage bomber. DSB har deltatt i EUs arbeid med eksplosivhandlingsplanen og fulgt utviklingen på området siden det ble igangsatt (før 2007). Justisdepartementet har vært holdt orientert om hvilke restriksjoner og endringer som var på gang i forhold til reguleringen på dette feltet. 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 (lov 19. juni 2009 nr. 84) ble brann- og eksplosjonsvernlovens virkeområde utvidet og presisert til også å omfatte sikring av farlige stoffer, for å unngå at stoffene benyttes til uønskede tilsiktede hendelser. Loven ble også utvidet til å omfatte flere farlige stoffer. En viktig målsetting på området er at den lovlige håndteringen av eksplosiver skal skje uten uhell og at eksplosiver ikke skal komme i urette hender og brukes i kriminelle handlinger. Et viktig prinsipp i direktoratets arbeid har vært at alle aktørene i kjeden skal ha full kontroll på eksplosivene til enhver tid.

For å få fortgang i begrensninger på stoffer/stoffblandinger som kan brukes til å lage bomber, innførte EU begrensninger på omsetning av ammoniumnitrat 27.6.2010 Dette ble innført som en del av REACH forordningen, (EUs kjemikalielovgivning), EF nr. 522/2009 av 22. juni 2009. Begrensningen innebærer blant annet et forbud mot å bringe i omsetning, stoff eller stoffblanding som inneholder 16 vektprosent eller mer nitrogen fra ammoniumnitrat, unntatt til:

- Nedstrømsbrukere og distributører, herunder fysiske eller juridiske personer med tillatelse til å håndtere eksplosiver.
- Jordbrukere til bruk ved jordbruksvirksomhet.
- Fysiske eller juridiske personer med ervervsmessig virksomhet innen hagebruk, plantedyrking i drivhus, vedlikehold av parker, hager eller sportsanlegg, skogbruk eller lignende aktiviteter.

Ammoniumnitrat inngår svært ofte i gjødsel. Teknisk ammoniumnitrat brukes også i stor utstrekning til produksjon av sprengstoff til fjellsprenget, slik som anfo og slurry. Dette er sprengstoff som tilvirkes på selve brukerstedet. 1. juli 2011 ble denne begrensningen en del av EØS avtalen. Norsk forskrift om begrensningene på omsetning av ammoniumnitrat ble fastsatt 17. november 2011. Med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven er det DSB som må følge opp og etablere de nødvendige

kontrollmekanismer på ammoniumnitrat, som forutsatt i forordningen. 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. Lenke til nyhetsbrevet: [http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2011/Faktaark/ammoniumnitrat\\_bokm%c3%a5l.pdf](http://www.dsb.no/Global/Publikasjoner/2011/Faktaark/ammoniumnitrat_bokm%c3%a5l.pdf)

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. Forslaget er for tiden til behandling i arbeidsgrupper under Rådet og EU-Parlamentet. Foreløpig er det usikkert når forordningen blir vedtatt. I forslaget til forordningen forutsettes det at det innføres et tillatelsesregime for privatpersoner som skal få kjøpe og bruke visse stoffer og stoffblandinger. I tillegg er det forslag om en ordning med rapportering av mistenkelige transaksjoner til ett kontaktpunkt med ett bestemt telefonnummer og én e-postadresse.

Stoffer med krav om tillatelse og med krav om melding av mistenkelige transaksjoner	Stoffer med krav om melding av mistenkelige transaksjoner
Hydrogenperoksidløsning, 12 % v/v (volum vekt)	Heksamin
Nitrometan, 30 % v/v	Svovelsyre
Salpetersyre, 3 % v/v	Aceton
Kaliumklorat, 40 % v/v	Kaliumnitrat
Kaliumperklorat, 40 % v/v	Natriumnitrat
Natriumklorat, 40 % v/v	Kalsiumnitrat
Natriumperklorat, 40 % v/v	Ammonium kalsium nitrat

(Ammoniumnitrat 16 % vil bli omfattet av forslaget om ordningen med rapportering av mistenkelige transaksjoner)

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. DSB har utarbeidet en redegjørelse om regelverket for håndtering av farlige stoffer til sekretariatet for 22/7-kommisjonen.

Ved innføringen av begrensningene vil det være et sentralt spørsmål om Norge kun skal legge seg på et minimumsnivå av kontrolltiltak, eller om man skal søke å oppfylle intensjonen bak begrensningene og

innføre kontrollmekanismer og sikringstiltak i hele håndteringskjeden, som vil kunne bidra til å redusere risikoen for at stoffene kommer i urette hender. Det er en utfordring å finne rett balanse mellom samfunnets og industriens behov for lovlig håndtering av farlige stoffer og behov for tiltak for å sikre at stoffene ikke kommer på avveie. Strenge kontrolltiltak vil medføre både en demokratisk kostnad og økonomiske og administrative kostnader for næringslivet og myndigheter.

Justis- og beredskapsdepartementet har gitt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i oppdrag å nedsette to arbeidsgrupper for å:

1. Utrede om og i hvilke utstrekning det skal og kan etableres strengere ordninger i Norge knyttet til tilgangen til ammoniumnitrat (ref. forordning (EF) nr. 522/2009 av 22. juni 2009). Arbeidsgruppen skal legge frem sin innstilling innen 15. juni 2012.
2. Vurdere konsekvensene av forslag til forordning (KOM (2010) 437, EØS rettslige skranker og behov for tiltak. Arbeidsgruppen skal legge frem sin innstilling innen 1. oktober 2012.

I arbeidet er det forutsatt at det skal søkes informasjon og kunnskap på bred basis, og at det skal være dialog med relevante fagpersoner og kompetansemiljøer.



Foto: Brann- og redningsetaten Uslo kommune

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

## 1. INNLEDNING

Fredag 22. juli 2011 ble Norge rammet av et bombeangrep på Regjeringskvartalet i Oslo og skyting på AUFs sommerleir på Utøya i Hole kommune. Til sammen 77 mennesker mistet livet i de to angrepene og mange mennesker ble alvorlig skadet. En betydelig innsats ble gjort i redningsarbeidet. Samvirke mellom de tre nødetatene politi, brann og helse var av stor betydning under innsatsen både i Regjeringskvartalet og på Utøya.

Terrorangrepet startet med at en bombe plassert i en bil eksploderte ca. kl. 15:25 utenfor Høyblokka i Regjeringskvartalet i Oslo sentrum. Umiddelbart etter ble det masseutrykning i Oslo fra politi, brannmannskap og ambulanser, samt andre innsatsressurser, og skadde ble fraktet til legevakt og Ullevål sykehus. Fra kl. 17:24 begynte nødmeldingene om skyting på Utøya å strømme inn til de omkringliggende 110-, 112- og 113-sentralene, og det ble startet en ny masseutrykning av innsatsressurser og transport av skadde til sykehus. I etterkant pågikk det søk etter skadde og savnede, samt et omfattende opprydningsarbeid.

Organisering og dimensjonering av brann- og redningsvesenet er et kommunalt ansvar. Kommunene må sikre at det er etablert brann- og redningsvesen i samsvar med krav i brann- og eksplosjonsvernloven med forskrifter. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er nasjonal brannmyndighet og gir føringer i forhold til regelverksutvikling, organisering og dimensjonering av brann- og redningsvesen samt i forhold til kompetanse og forebyggende virksomhet. Gjennom Norges brannskole har DSB ansvar for opplæring av alle ansatte i landets brann- og redningsvesen. DSB skal også identifisere behov for nasjonale og regionale beredskapsordninger og kapasiteter.

DSB ser det som avgjørende at ansatte i brann- og redningsvesenet har kompetanse til å utføre de oppgaver

de er satt til å håndtere. I forbindelse med terroraksjonene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011 var et stort antall innsatspersonell fra elleve brann- og redningsvesen og fem 110-sentraler involvert. DSB ser det som viktig at brann- og redningsvesenets og 110-sentralenes innsats i forbindelse med 22. juli 2011 synliggjøres, samt at viktige erfaringer kan danne utgangspunkt for læring i forhold til håndtering av fremtidige hendelser. DSB har derfor gjennomført en samlet evaluering av brann- og redningsvesenets og 110-sentralenes innsats, hvor formålet har vært å få oversikt over hva som fungerte godt og hvilke områder som kan forbedres i forhold til de oppgaver brann- og redningsvesenet hadde ansvar for i forbindelse med terrorhendelsene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011.

### 1.1 ORGANISERING

Arbeidet med evalueringen har vært organisert gjennom en arbeidsgruppe nedsatt og ledet av DSB. Arbeidsgruppen har hatt brann- og redningsvesenkompetanse på ledernivå.

### 1.2 MANDAT

Den overordnede målsettingen for evalueringen har vært å utarbeide anbefalinger knyttet til læringspunkter og tiltak som kan bidra til å styrke brann- og redningsvesenets beredskap og håndteringsevne.

De sentrale spørsmålene i evalueringen har vært varsling og utalarmering av brann- og redningsvesenets personell, situasjonen som brann- og redningsvesenet møtte og ble stilt ovenfor, kapasitetsbeskrivelse, arbeidsoppgavene som brann- og redningsvesenet utførte, organiseringen og ledelsen av brann- og redningsvesenet innsats, kommunikasjon mellom 110-sentralene og brann- og redningsvesenene og mellom de ulike brann- og redningsvesenene, og personalomsorg og oppfølging i ettertid.

### 1.3 AVGRENSNING OG TOLKNING

Arbeidsgruppen har lagt brann- og redningsvesenets innsats gjennom hele hendelsene til grunn for evalueringen, men har valgt å legge hovedfokus på akutfasen i begge aksjonene da denne fasen var mest kritisk for utfallet av hendelsene. De første timene av innsatsen er derfor tillagt størst vekt i beskrivelsene av hendelsesforløpet og i evalueringen både i Oslo og på Utøya.

Til tross for de svært krevende og utfordrende forholdene som brann- og redningsvesenet stod overfor den 22. juli, har arbeidsgruppen etter gjennomgangen av hendelsene kommet til at brann- og redningsvesenets innsats som helhet ble gjennomført på en god måte og var betydningsfull i forhold til den totale håndteringen av hendelsene. Brann- og redningsvesenet hadde også nødvendig kompetanse til å utføre de redningstekniske oppgavene de ble satt til. Evalueringen fokuserer derfor ikke på selve utførelsen av det redningstekniske arbeidet.

I en så kompleks og omfattende hendelse som det disse angrepene utgjorde, vil imidlertid informasjonstilgang, kommunikasjon, ledelse og koordinering/samhandling være spesielt utfordrende. Arbeidsgruppen har derfor valgt å fokusere på situasjonsforståelse og vurderinger, utalarming og innsetting av ressurser, og organisering (ledelse og koordinering) av redningsarbeidet på skadestedene.

### 1.4 METODE

Evalueringen bygger på bakgrunnsmateriale innsendt av de involverte 110-sentralene og brann- og redningsvesenene, samt lydlogger og skrevne logger. Det er også gjennomført samtaler og intervjuer med et utvalg personer som deltok i aksjonene og som utførte arbeidet med å koordinere brann- og redningsvesenets innsats under disse hendelsene.

Noe av kildematerialet baserer seg på innsatsmannskapers egen gjenkallelse og oppfatning av situasjonsbildet 22. juli. Det var også svært hektiske tilstander i 110-sentralene den første tiden både ved Regjeringskvartalet og på Utøya. Dette medfører noe usikkerhet i forhold til eksakte tidspunkter i innsatsbeskrivelsen i kapittel fire.

### 1.5 DISPOSISJON

Kapittel 2 gir en beskrivelse av brann- og redningsvesenets oppgaver slik de framgår i brannregelverket, og redegjør for oppgavedelingen mellom brann, helse og politi i tverretatlige aksjoner. I kapittel 3 gis en oversikt og redegjørelse for de brann- og redningsvesen og 110-sentraler som medvirket i innsatsen knyttet til 22. juli. I kapittel 4 gjengis hendelsesforløpet i brann- og redningsvesenets innsats

ved Regjeringskvartalet og på Utøya, samt brann- og redningsvesenenes egne vurderinger av aksjonene. I kapittel 5 drøftes viktige læringspunkter og momenter, mens kapittel 6 oppsummerer arbeidsgruppens og DSBs konklusjoner.

## 2. REGELVERK OG GRUNNLAGSDOKUMENTASJON

### 2.1 BRANN- OG REDNINGSVESENETS OPPGAVER

Brann- og redningsvesenets og 110-sentralenes organisering og oppgaver er styrt av brann- og eksplosjonsvernloven og forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen med tilhørende veiledning.

#### Organisering

Kommunen har ansvar for etablering og drift av brann- og redningsvesen som ivaretar lovpålagte forebyggende og beredskapsmessige oppgaver på en effektiv og sikker måte. Risiko- og sårbarhetsanalyser skal gjennomføres av kommunen slik at brann- og redningsvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver som det kan bli stilt overfor. To eller flere kommuner kan avtale å ha felles brann- og redningsvesen eller felles ledelse av brann- og redningsvesenet. Kommunen kan også, gjennom avtale, overlate brann- og redningsvesenets oppgaver og ledelse helt eller delvis til en annen kommune, virksomhet eller lignende, under forutsetning av at kommunen har etablerte ordninger som sikrer at all myndighetsutøvelse etter loven skjer under kommunens formelle ansvar. Leder av brann- og redningsvesenet og øvrig personell skal ha de kvalifikasjoner som er nødvendige for å kunne ivareta brann- og redningsvesenets oppgaver på en forsvarlig måte.<sup>1</sup>

I dag er det ca. 12 000 brann- og redningspersonell fordelt på 325 brann- og redningsvesen i Norge. Av disse er 3 650 heltidsansatte i kommunene og har brannvernarbeid som sitt hovedyrke. De øvrige 8 350 har et annet hovedyrke og er brannkonstabler på deltid.<sup>2</sup>

Innbyggertallet avgjør hvorvidt brann- og redningsberedskapen skal organiseres med heltids- eller deltidspersonell. I spredt bebyggelse og i tettsteder med

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

2 NOU 2012:8 s. 25

inntil 3 000 innbyggere kan beredskapen organiseres med deltidspersonell uten fast vaktordning, mens tettsteder med 3 000–8 000 innbyggere skal ha beredskap organisert med deltidspersonell med dreierende vakt (fast vaktordning). På tettsteder med 8 000–20 000 innbyggere skal beredskapen organiseres med heltidspersonell med kasernert vakt innenfor ordinær arbeidstid. Utenfor ordinær arbeidstid kan beredskapen organiseres med deltidspersonell. I tettsteder med mer enn 20 000 innbyggere skal beredskapen være organisert i lag av heltidspersonell med kasernert vakt.<sup>3</sup>

Til tettbebyggelse med særlig fare for rask og omfattende brannspredning, slik som sykehus, sykehjem mv., skal innsatstiden ikke overstige ti minutter. Innsatstiden kan i særskilte tilfeller være lengre dersom det er gjennomført tiltak som kompenserer for den økte risikoen. Innsatstid i tettsteder for øvrig skal ikke være mer enn 20 minutter. Innsats utenfor tettsteder fordeles mellom styrkene i regionen slik at fullstendig dekning sikres. Innsatstiden bør ikke overstige 30 minutter i slike tilfeller.

Kommunene innenfor en region skal være tilsluttet felles nødalarmeringssentral som til enhver tid skal kunne ta imot meldinger om branner og andre ulykker og iverksette nødvendige tiltak.<sup>4</sup> Sentral tilsynsmyndighet kan pålegge en kommune å etablere en nødalarmeringssentral for mottak av meldinger om branner og andre ulykker innen en fastsatt region som kan omfatte flere kommuner. De kommuner som omfattes av den fastsatte regionen plikter å knytte seg til en nødalarmeringssentral, og med grunnlag i avtale bære sin andel av kostnadene ved etablering og drift av sentralen.<sup>5</sup>

### Brann- og redningsvesenets oppgaver

I brann- og eksplosjonsvernlovens formålsparagraf heter det at lovens formål er å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot brann og eksplosjon, mot ulykker med farlig stoff og farlig gods og andre akutte ulykker samt uønskede tilsiktede hendelser.

§ 11 i loven gir en nærmere beskrivelse av brann- og redningsvesenets oppgaver. Her framgår det at brann- og redningsvesenet skal:

- gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen om fare for brann, farer ved brann, brannverntiltak og opptreden i tilfelle av brann og andre akutte ulykker.
- gjennomføre brannforebyggende tilsyn

- gjennomføre ulykkesforebyggende oppgaver i forbindelse med håndtering av farlig stoff og ved transport av farlig gods på veg og jernbane
- utføre nærmere bestemte forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i krigs- og krisesituasjoner
- være innsatsstyrke ved brann
- være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der det er bestemt med grunnlag i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse
- etter anmodning yte innsats ved brann og ulykker i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen
- sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.

Kommunen kan imidlertid legge andre oppgaver til brann- og redningsvesenet så langt dette ikke svekker brann- og redningsvesenets gjennomføring av de lovpålagte oppgavene<sup>6</sup>.

Under innsats ivaretas overordnet ledelse av brann- og redningsvesenet av brannsjefen eller overordnet vakt. Der overordnet vakt ikke er etablert og brannsjefen (eller dennes stedfortreder) ikke er tilgjengelig ivaretas brannsjefens myndighet av utrykningsleder.

### 110-sentralens oppgaver

Nødalarmeringssentralene til brann- og redningsvesenene skal til enhver tid fylle behovet for mottak og registrering av nødmeldinger, alarmering av mannskaper og kommunikasjon med innsatsstyrkene og den som melder om ulykken. Etablering og drift av nødalarmeringssentralene skal samordnes med øvrige nødalarmeringssentraler for helse og politi. Nødalarmeringssentralen skal ha fast bemanning av kvalifisert personell og være organisert slik at meldinger blir forsvarlig mottatt, registrert og fulgt opp.

Nødalarmeringssentralen er ansvarlig for alarmering og utkalling av tilstrekkelig innsatsstyrke og overordnet vakt. Sentralen skal også etablere samband med innsatsstyrken, overordnet vakt og øvrige nødetater, samt bistå under innsatsen. Alle som inngår i brann- og redningsvesenets innsats skal ha samband når dette er nødvendig for innsats og sikkerhet.

### Samarbeid mellom kommuner

Kommunene skal samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver med sikte på best mulig utnyttelse av samlede ressurser. Brann- og redningsvesenet i enhver kommune skal, etter anmodning fra innsatsleder på skadestedet, yte hjelpeinnsats

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

4 Ibid §§ 4-8

5 Brann- og eksplosjonsvernloven § 16

6 Ibid § 11

ved brann, eksplosjon og annen ulykke i andre kommuner, så langt det er mulig under hensyn til egen beredskap. Kommunen eller brannvernregionen skal ut over eventuelle samarbeidsavtaler inngå avtaler som legger til rette for å motta eller yte bistand ved behov i akutte brann- og ulykkesituasjoner med nabobrann- og redningsvesen.<sup>7</sup>

## 2.2 OPPGAVE- OG ANSVARSDELING VED REDNINGSAKSJONER

### Redningstjenesten og redningsledelse

Redningstjeneste 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”.<sup>8</sup>

Redningstjenesten omfatter land-, sjø- og flyrednings-tjeneste og er en prioritert oppgave for nødetatene (politi, helse og brann) selv om de i det daglige har ansvaret for å utføre andre oppgaver.<sup>9</sup> Redningstjenesten utøves som et samvirke mellom offentlige, frivillige og private organisasjoner under ledelse av to hovedredningssentraler (HRS) lokalisert i Bodø og på Sola, samt 28 underordnede lokale redningssentraler (LRS), Svalbard inkludert og 16 underordnede flyredningssentraler. Redningstjenesten har ikke ansvar for berging av materielle verdier, bevaring av miljø og produksjon og heller ikke for forebyggende virksomhet.<sup>10</sup>

Den øverste operative samordning og ledelse av redningsaksjoner er lagt til Hovedredningssentralene. Hovedredningssentralenes redningsledelse er kollektiv og består av innkalte faste rådgivere fra offentlige og private institusjoner med politimesteren i henholdsvis Salten og Rogaland politidistrikt som formann. Redningsledelsens faste medlemmer varsles ved større redningstilfeller og orienteres summarisk om mindre redningstilfeller. De innkalles ved redningsaksjon – etter bestemmelse av politimesteren eller minst to andre faste medlemmer.

Redningsledelse og koordinering av hendelser skjer enten direkte fra HRS eller gjennom oppdrag til lokale redningssentraler (LRS) eller flyredningssentraler.

Med LRS siktes det til ledelses- og koordineringsapparatet som iverksettes i politidistriktet under en redningsaksjon.

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

8 Prop. 1 S (2010-2011) fra Justis og beredskapsdepartementet, kapittel 4.1.1.1

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

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

Det finnes en LRS i hvert politidistrikt, og operasjonssentralen til politidistriktet fungerer som lokal redningssentral. LRS leder og koordinerer redningsaksjoner i eget politidistrikt inntil hovedredningssentralen eventuelt treffer en annen bestemmelse. LRS og HRS har plikt til gjensidig varsling ved ethvert mulig redningstilfelle.<sup>11</sup>

De lokale redningssentralene består av politimesteren som formann samt redningsledelsens representanter fra aktuelle myndigheter, etater og frivillige organisasjoner. Herunder Brann- og redningsvesenet, Helsevesenet, Havnevesenet, Forsvaret, Telenor, Lufttrafikk-tjenesten (der det er egen flyredningssentral), Sivilforsvaret, Frivillige organisasjoner og Den Norske Kirke. Politimesteren kan etter behov også peke ut rådgivere fra andre institusjoner. Redningsledelsens faste medlemmer varsles ved større redningstilfelle og orienteres summarisk om mindre redningstilfelle. De innkalles ved redningsaksjon etter bestemmelse av politimesteren eller et flertall av de faste medlemmene. Dersom det oppstår uenighet mellom redningsledelsens medlemmer er det politimesteren som avgjør hvordan spørsmålet skal løses.

HRS og politiets operasjonsleder vil normalt i samarbeid avgjøre hvorvidt en hendelse skal anses som et redningstilfelle, samt koordinering og ressursbehov i det videre dersom det er tale om en redningsaksjon. Operasjonsleder varsler politimesteren for å vurdere om politiets stab skal settes og for å avklare om den øvrige redningsledelsen skal varsles og innkalles.

### Oppgavedeling på skadested – politi, brann og helse

På et skadested har politiet, helsevesenet og brann- og redningsvesenet ansvaret for å ivareta ulike oppgaver.

### Politiet

Av § 27 i politiloven framgår det at det tilligger politiet å iverksette og organisere redningsinnsats der menneskers liv eller helse er truet, så fremt ikke annen myndighet er pålagt ansvaret. I ulykkes- og katastrofesituasjoner har politiet ansvar for å iverksette de tiltak som er nødvendig for å avverge fare og begrense skade. Politiet skal også organisere og koordinere hjelpeinnsatsen inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet.<sup>12</sup> § 12-2 i politiinstruksen angir videre at: ”Politiet plikter å sette i verk, lede og organisere ettersøknings- og/eller redningsaksjoner av en hvilken som helst art og i samsvar med organisasjonsplan for redningstjenesten fastsatt ved kgl.res. av 4. juli 1980.

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

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



Politiet leder innsatsen på skadested gjennom innsatsleder. Innsatsledelsen består normalt av Fagleder Brann og Fagleder Helse. Innsatsleders ansvar innebærer tilrettelegging for faginnsats og koordinering av ressurser og støttefunksjoner. Politiets innsatsleder leder ikke brann- og redningsvesenets og helsetjenestens faginnsats.<sup>13</sup> Ved større hendelser oppretter innsatslederen kommandoplass (IL-KO) hvor den samlede innsatsen ledes og koordineres fra. Oppgaver som politiet har ansvar for på skadested er:

- livreddende innsats sammen med de andre nødetatene
- lede og koordinere innsatsen mellom nødetatene og andre aktører
- ivareta sikkerheten i innsatsområdet og sette opp sperringer
- forebygge straffbare handlinger
- sikre ro og orden
- iverksette etterforskning (straksetterforskning)
- registrere/identifisere involverte personer (overlevende/evakuerte/skadde, døde)
- overlevere åstedet til eieren etter at innsatsen og eventuelt etterforskningen er avsluttet
- mediehåndtering
- varsling av pårørende<sup>14</sup>

### Helsevesenet

Akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus omfatter medisinsk nødmeldetjeneste, kommunal legevaktordning og ambulansetjenesten, og utgjør sammen med spesialisthelsetjenesten, hovedtyngden av helsetjenestens normalberedskap. I forskrift av 18. mars 2005 nr. 252 om krav til akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus stilles det krav til det faglige innholdet i akuttmedisinske tjenester, krav til samarbeid i den akuttmedisinske kjede og krav til samarbeid med brann, politi og hovedredningsentralene ved behov for øyeblikkelig hjelp. Kommunenes plikt til å gi nødvendig helse- og sosialtjeneste for kommunens innbyggere omfatter også hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner. Kommunen skal blant annet sørge for tilstrekkelig helseberedskap, nødvendig helsehjelp og sosiale tjenester til befolkningen under kriser.<sup>15</sup>

Fagleder sanitet/helse har det overordnede medisinske ansvaret for sanitetstjenesten på skadested og skal lede den medisinske behandlingen. Denne oppgaven ivaretas normalt av lege.

Helsetjenestens viktigste oppgaver i innsatsområdet vil kunne være knyttet til:

- livreddende innsats sammen med de andre nødetatene
- behandling, stabilisering og omsorg for skadde
- transport av medisinsk personell og utstyr
- rådgivning i helsefaglige spørsmål i IL-KO
- orientering om situasjonen til legen i LRS
- prioritering av pasienter og opprettelse av samleplass
- transport av pasienter til legevakt og sykehus
- kommunikasjon med AMK om ressursbehov og informasjon om transport av pasienter til forskjellige sykehus
- samarbeid med brann- og redningsvesenet om faren for CBRN-forurensning samt beskyttelse og rensing av pasienter og innsatspersonell.<sup>16</sup>

### Brann- og redningsvesenet

I tillegg til brann- og eksplosjonsvernlovens formålsparagraf om å verne liv, helse, miljø og materielle verdier, gir brann- og eksplosjonsvernlovens § 12 fullmakter ved brann og andre ulykkesituasjoner. Her framgår at leder av brann- og redningsvesenet, eller den som i lederens sted har innsatsledelsen på brann- eller ulykkesstedet,

- a) har ledelsen av brannbekjempelsen,
- b) har innsatsledelsen ved andre ulykkes-situasjoner inntil ledelsen overtas av politiet,
- c) har ordensmyndighet inntil politiet kommer til stedet,
- d) kan rekvirere eiendom, bygninger, materiell og personell innenfor rammen av § 5 fjerde ledd. Det fremgår at enhver plikter å delta i brann- og redningsvesenets rednings- og sløkkearbeid når innsatsleder krever det, samt stille eiendom, bygninger, materiell og eventuelt personell til disposisjon for slik innsats. Det kan gjøres inngrep i den enkeltes materielle verdier dersom dette er nødvendig for å gjennomføre redningsinnsats eller begrense skade. Inngrep i privates eiendom kan likevel bare foretas dersom det er nødvendig for å sikre liv, eller verne verdier som er større enn de som går tapt ved inngrepet, eller står i fare for å gå tapt.
- e) kan pålegge eier eller bruker av eiendom som har vært utsatt for brann, eksplosjon eller annen ulykke å sørge for vakthold og andre nødvendige sikringstiltak

<sup>13</sup> Politiets beredskapssystem del 1- retningslinjer for politiets beredskap: s. 91, Justisdepartementet 1999: s. 14

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

<sup>15</sup> Politiets beredskapssystem del 1- retningslinjer for politiets beredskap: s. 54, 68

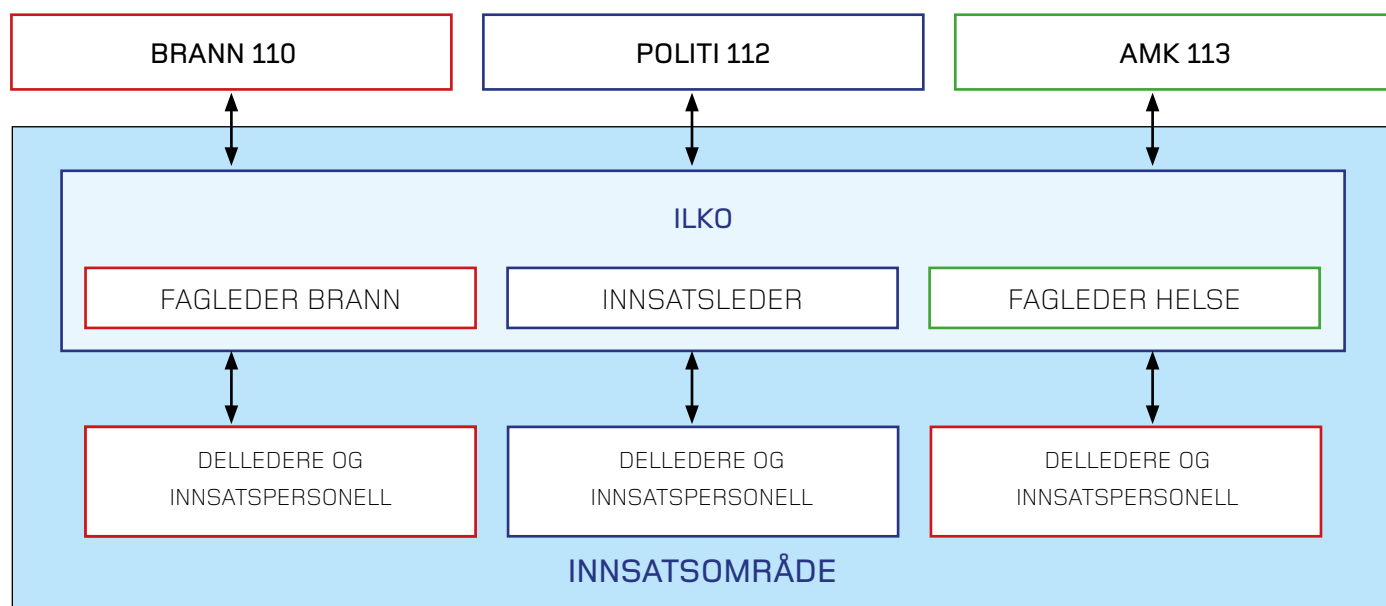
<sup>16</sup> Politiets beredskapssystem del 1- retningslinjer for politiets beredskap: s. 92. Direktiv for politiet om redningstjenesten del 3 Skadesteds-/ søksledelse: 3.2

Fagleder brann er ledende brannbefal og har ansvaret for innsats innenfor brann- og redningsvesenets ordinære beredskapsområde.<sup>17</sup>

Organiseringen av ledelsen i et innsatsområde kan illustreres i følgende prinsippskisse.<sup>19</sup>

Oppgaver for Fagleder Brann vil være

- brannslukking
- redning/evakuering/frigjøring
- sørge for brannberedskap på skadestedet/sikring
- beredskap/innsats vedrørende farlig gods.
- være innsatsleders rådgiver i sikkerhets spørsmål om brann, redning, farlig gods etc
- samarbeide med fagleder helse angående innbringning av skadede og evakuerte
- beskytte omgivelsene mot akutt forurensing
- skadebegrensning på materielle verdier
- sikkerhetsansvar i skadeområdet<sup>18</sup>



Prinsippskisse for organisering av ledelsen i et innsatsområde

<sup>17</sup> Direktiv for politiet om redningstjenesten del 3 skadested/-søksledelse: 3.1

<sup>18</sup> Politiets beredskapssystem del 1- retningslinjer for politiets beredskap: s. 91. Direktiv for politiet om redningstjenesten del 3.

<sup>19</sup> Politiets beredskapssystem del 1: s. 147

### 3. INVOLVERTE BRANN- OG REDNINGSVESEN OG 110-SENTRALER 22. JULI

Et stort antall brann- og redningsvesen var i aksjon under hendelsene den 22. juli. Dette kapittelet gir en oversikt over hvilke aktører fra brann- og redningsvesenet som deltok i innsatsen ved Regjeringskvartalet og på Utøya. Kapittelet gir også en oversikt over status for Nødnettutruillingen i områdene som ble berørt under hendelsene.<sup>20</sup>

#### 3.1 MEDVIRKENDE 110-SENTRALER OG BRANN- OG REDNINGSVESEN VED REGJERINGSKVARTALET I OSLO

##### Oslo 110-sentral:

tar imot alle nødmeldinger om brann i Oslo og har et dekningsområde tilsvarende Oslo politidistrikt. Oslo 110-sentral er lokalisert på Briskeby brannstasjon og har 20 ansatte ved sentralen. 110-sentralen i Oslo driftes som en ren fagsentral og operasjonssentral.

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

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

Med operasjonssentral menes det her en fagsentral som styrer hendelsene fra innringer når frem til operatøren og fram til innsatsmannskapene kvitterer seg fremme på skadested. Da overtar brannmester. I dette tidsrommet er 110-sentralen et viktig element i arbeidssituasjonen til brannmannskapene. Til forskjell fra de øvrige 110-sentralene i Norge har Oslo 110-sentral således mer til felles med politiets operasjonssentraler fordi 110-sentralen har utvidede fullmakter til å styre ressursene i Oslo slik vaktkommandør finner det hensiktsmessig. Dette gjøres i

<sup>20</sup> Opplysningene er hentet fra Sentralenes og brann- og redningsvesenets nettsider.

samråd med brigadesjef (overordnet vakt) og brigadesjef informeres alltid i etterkant. Tilsvarende gjelder også når andre brann- og redningsvesen ringer for støtte. Denne ordningen er permanent i Oslo. Ved andre 110-sentraler i Norge er det brannsjefen/overordnet vakt i de respektive brann- og redningsvesenene tilknyttet 110-regionen som styrer egne ressurser. Mange 110-sentraler betjener flere brann- og redningsvesen og har følgelig flere brannsjefer å forholde seg til sammenlignet med Oslo 110-sentral som inngår i OBRE og som dermed har et en til en forhold mellom sentral og ledelse for øvrig. Andre 110-sentraler utalmer etter prosedyrer og planer utarbeidet på forhånd i samarbeid med brannsjef(ene).

#### **Oslo brann- og redningsetat (OBRE):**

I OBRE arbeider det 430 personer som er fordelt på fem avdelinger, herunder forebyggende, beredskap, kommunikasjon, personal og økonomiavdeling. Beredskapsavdelingen er inndelt i tre seksjoner som er seksjon utrykning, seksjon undervisning og seksjon service. Beredskapen er videre bygget opp rundt åtte brannstasjoner med en hovedstasjon lokalisert i Regjeringskvartalet. Oslo hovedstasjon er Norges største brannstasjon og er utstyrt med to biler spesialutstyrt for å berge mennesker etter ulykker og viljestyrte handlinger. Etaten har tre typer dykkere; røykdykkere, kjemikaliedykkere og redningsdykkere (drukning). OBRE betjener over en halv million innbyggere i landets hovedstad.

#### **Asker og Bærum 110-sentral:**

har et dekningsområde tilsvarende Asker og Bærum politidistrikt. Totalt ti operatører går todelt vakt, hvor det alltid er to operatører på vakt. I tillegg er det en ansatt i dagtidsstilling som tar seg av de tekniske og administrative oppgavene. Foruten alarmsentralens lovpålagte oppgaver, er også Asker og Bærum 110-sentral en kommersiell alarmoperatør med et stort antall tilknyttede alarmer fra private boliger og bedrifter (brannalarmer, innbruddsalarmer, trygghetsalarmer, heisalarmer, tekniske alarmer m.m.)

#### **Asker og Bærum brannvesen (ABBV):**

består av tre brannstasjoner; Asker, Bekkestua og Gjøttum brannstasjon, hvor disse sammen har ansvaret for et område på 292 km<sup>2</sup> og 167 000 innbyggere. Brannvesenet er organisert som et interkommunalt selskap der eierne er Asker kommune og Bærum kommune. Administrasjon og ledelse er tilknyttet brannstasjonen i Asker. Til sammen har brann- og redningsvesenet 120 ansatte som er fordelt i de fire avdelingene beredskap, administrasjon, forebyggende og alarmsentral. Av de ansatte tjenestegjør ca. 70 personer i beredskapsavdelingen, mens 17 er plassert i forebyggende

avdeling. Ni personer arbeider i administrasjonen og tolv er ansatt i alarmsentralen.

#### **Romerike 110-sentral:**

er lokalisert på Lørenskog brannstasjon og har et dekningsområde tilsvarende Romerike politidistrikt (alle kommunene i Romerike) og med dette et befolkningsgrunnlag på ca. 240 000 innbyggere.

#### **Nedre Romerike brann- og redningsvesen (NRBR):**

er et interkommunalt brann- og redningsvesen og dekker kommunene Skedsmo, Lørenskog og Rælingen, herunder ca. 95 000 innbyggere og et område på rundt 200 km<sup>2</sup>. Brann- og redningsvesenet omfatter to stasjoner plassert på Lørenskog og Skedsmo, og har ca. 85 ansatte fordelt på fem avdelinger som er beredskap, forebyggende, feieravdelingen, administrasjonsavdelingen og 110-sentralen Romerike. Nedre Romerike står også for faglig og administrativ ledelse av brann- og redningsvesenet i Nittedal.

#### **Alarmsentral brann Øst AS (ABØ):**

er lokalisert på brannstasjonen i Moss. Sentralen dekker Østfold politidistrikt og Follo politidistrikt og med dette 24 kommuner, 17 brannvesen og 24 brannstasjoner med til sammen ca. 500 branntjenestemenn. Hele regionen består av et område på 4 807 km<sup>2</sup> og har om lag 390 000 innbyggere. 110-sentralen drives som et aksjeselskap etter aksjeloven.

#### **Nordre Follo brannvesen IKS (NFB):**

består av tre brannstasjoner lokalisert i Enebakk, Oppegård og Ski (hovedbrannstasjon). Nordre Follo brannvesen er organisert som et interkommunalt brann- og redningsvesen og dekker om lag 65 000 innbyggere. Brann- og redningsvesenet har 36 heltidsansatte og 20 deltidsansatte.

#### **Søndre Follo brannvesen IKS (SFB):**

dekker kommunene Frogn, Nesodden og Ås som til sammen har om lag 50 000 innbyggere. Brannvesenet har to stasjoner der hovedstasjonen er lokalisert i Ås kommune mens den andre er på Nesodden. Brannvesenet har 35 heltidsansatte og 28 deltidsansatte.

## **3.2 MEDVIRKENDE 110-SENTRALER OG BRANN- OG REDNINGSVESEN PÅ UTØYA**

#### **Vestviken 110 IKS (V110):**

har 20 årsverk. V 110 dekker tre politidistrikter: Søndre Buskerud, Nordre Buskerud og Vestfold. Regionen dekker et areal på 18 108 km<sup>2</sup> og et innbyggertall på 490 000 innbyggere. Sentralen betjener 35 kommuner, 20

brannvesen og 35 brannstasjoner. Til forskjell fra Oslo hvor 110-sentralen inngår som del av ett og samme brann- og redningsvesen, står Vestviken 110 i et en-til-mange forhold overfor de 20 brann- og redningsvesen sentralen dekker. Vestviken 110-sentral har heller ikke samme fullmakter som det Oslo 110 opererer med i forhold til ressursstyring.

#### **Ringerike brann- og redningstjeneste (RBR):**

er et delvis kasernert- og delvis deltidsbrann- og redningsvesen, lokalisert med hovedbrannstasjon/administrasjon i Hønefoss og to deltidsstasjoner, en på Sokna og en på Nes i Ådal. RBRs innsatsområde er Ringerike og Hole kommuner i Buskerud. Totalt innbyggerantall i dekningsområdet er 33 000. Totalt har brann- og redningsvesenet 46 personer i heltidsstillinger og 24 deltidsmannskaper. Det er til enhver tid seks mannskaper i tillegg til overordnet vakt på vakt på stasjonen på Hønefoss. De to bistasjonene har innkallingsmannskaper (tolv mann på hver stasjon) uten formell utdanning.

#### **Jevnaker brannvesen:**

er et deltids brannvesen med 17 deltids-konstabler i vaktordning, lokalisert i Jevnaker kommune. Kommunen har et innbyggertall på 6 500, og dekker et areal på 22 574 km<sup>2</sup>.

#### **Modum brannvesen:**

er et deltids brannvesen i Modum kommune med 20 deltids-konstabler. Kommunen har et innbyggetall på ca. 13 000, og dekker et areal på 51 509 km<sup>2</sup>.

#### **Drammensregionens brannvesen IKS (DRBV):**

er et interkommunalt selskap og omfatter Drammen, Lier, Nedre Eiker, Sande, Svelvik, Sigdal og Øvre Eiker og Krødsherad kommuner og dekker ca. 143 000 innbyggere. Selskapet har 120 heltidsansatte og 100 deltidsansatte. 40 årsverk jobber med forebyggende tiltak. Beredskapsavdelingen har ca. 150 medarbeidere og er delt inn i tre seksjoner: heltid, deltid og service- og markedsseksjonen. Totalt i utrykningsseksjonens hel- og deltidsstyrke er det ca. 135 mannskaper. Heltidsstyrkens 64 mannskaper er organisert i fire vaktbrigader ved brannstasjonene i Drammen og Mjøndalen.

#### **Kongsberg brann- og redningstjeneste:**

er en seksjon i Kongsberg kommune med 65 ansatte og to brannstasjoner, en i Kongsberg og en i Hvitvingfoss. Beredskapsavdelingen har 53 ansatte, hvorav 22 er heltidsansatt og 31 er deltidsansatt. Kongsberg brann- og redningstjeneste dekker de tre kommunene Kongsberg, Hof og Lardal, med et totalareal på 1 235 km<sup>2</sup>, og et innbyggertall på 30 583.

#### **Gjøvik brannvesen:**

er en seksjon under Virksomhetsområde Teknisk Drift i Gjøvik kommune og består av tre avdelinger som er lokalisert rundt hovedstasjonen i Gjøvik. Brannvesenet har i tillegg to bistasjoner uten fast vaktordning, Snertingdal og Biri. Beredskapsavdelingen er organisert med en leder beredskap og fire vaktlag bestående av fem mannskaper. Det er felles overordnet vakt i Vestre Toten og Gjøvik kommuner. I tillegg er det åtte deltidsansatte brannkonstabler i Biri og åtte i Snertingdal.

Regional alarmsentral 110 er en egen avdeling direkte under brannsjefen med egen daglig leder og er bemannet med fem faste operatører i døgkontinuerlig turnus. 110-sentralen dekker Vestoppland politidistrikt med 13 kommuner og ca. 108 000 innbyggere.

#### **Oslo brann- og redningsetat:**

se beskrivelse under 3.1

### **3.3 NØDNETT I BRANN- OG REDNINGSVESENET**

Angrepet i Oslo på Utøya har gitt erfaringer med bruk av Nødnett i en ekstraordinær krisesituasjon. Nødnett er betegnelsen på det nye, felles radiosambandet for nød- og beredskapssetatene som Stortinget besluttet iverksatt i hele landet 9. juni 2011. Det nye digitale sambandet erstatter dagens analoge, separate sambandsløsninger innen politi, brann og helse, og forventes ferdigstilt i resten av landet innen 2015. Implementeringen av Nødnett har vært organisert i to trinn, hvor Stortinget først vedtok utbygging i 54 kommuner i det sentrale Østlandsområdet (trinn 1) i 2004, for så å beslutte landsdekkende utbygging av Nødnett i 2011. Sentrale egenskaper ved det nye radiosambandet er knyttet til avlyttingssikkerhet, bedre funksjonalitet, talekvalitet, dekning og kapasitet. Nødnett er både et internt sambandsnett for den enkelte brukerorganisasjon og et samvirkenett hvor innsatsressursene kan dele tidskritisk informasjon mellom ulike brukerorganisasjoner. Dette gir brukerne mulighet til å kommunisere sømløst på tvers av organisatoriske og geografiske grenser, samtidig som det er mulig for en gruppe å snakke uforstyrret på nettet (separate talegrupper) uten at andre nødnettbrukere har adgang til informasjonen.<sup>21</sup>

Utrullingen av Nødnett følger politidistriktene og er satt i drift i første utbyggingsområde (trinn 1) som omfatter politidistriktene Østfold, Follo, Romerike, Oslo, Asker og Bærum og Søndre Buskerud. Dette impliserer at alle 110-sentraler og brann- og redningsvesen som var involvert

21 Innst.372 S (2010-2011), [http://www.dinkom.no/FILES/dnk-brosjyre\\_2007.pdf](http://www.dinkom.no/FILES/dnk-brosjyre_2007.pdf), Prop. 100 S (2010-2011)

i innsatsen ved Regjeringskvartalet var brukere av Nødnett. 110-regionene dekker ikke alltid bare ett politidistrikt og Vestviken 110 IKS er et eksempel i så måte. Denne 110-regionen dekker tre politidistrikt, herunder Nordre Buskerud, Søndre Buskerud og Vestfold, og av disse er det kun Søndre Buskerud som har Nødnett. Vestviken 110 IKS betjener således brann- og redningsvesen både med og uten nytt radiosamband. Selve 110-sentralen, samt Drammensregionen brannvesen og Kongsberg brann- og redningsvesen, som er lokalisert i Søndre Buskerud politidistrikt, har Nødnett, mens brann- og redningsvesenene innen Nordre Buskerud politidistrikt, herunder Ringerike brann- og redningstjeneste, Modum brannvesen og Jevnaker brannvesen, bruker det gamle analoge sambandet. Utøya ligger også i Nordre Buskerud og faller følgelig utenfor trinn 1 i Nødnett. Det samme gjør politiets operasjonssentral i Nordre Buskerud. Gjøvik som ligger i Vestoppland politidistrikt faller også utenfor første utbyggingstrinn for Nødnett.

Vestviken 110 IKS kommuniserer dermed med brann- og redningsvesenene i Søndre Buskerud via Nødnett, mens kommunikasjonen med de øvrige brann- og redningsvesenene innen 110-regionen foregår i det gamle analoge sambandet. Brann- og redningsvesen henholdsvis med og uten Nødnett kan ikke kommunisere med hverandre i utryknings- og aksjonsfasen. Ved behov for kommunikasjon på tvers av brann- og redningsvesenene må dette da gå via 110-sentralen. De gamle sambandsløsningene kan heller ikke brukes til kommunikasjon mellom politi, brann og helse på vei til skadested. Dette begrenser mulighetene til hurtig og effektiv informasjonsdeling som Nødnett muliggjør. Teknisk sett kan innsatsmannskaper innstille radioen til annen talegruppe og lytte/sende på både helse og politiets samband, noe som også gjøres av enkelte brann- og redningsvesen, men som det ikke er noen nasjonal rutine på.

## 4. BRANN- OG REDNINGSVESENETS INNSATS VED REGJERINGSKVARTALET OG PÅ UTØYA

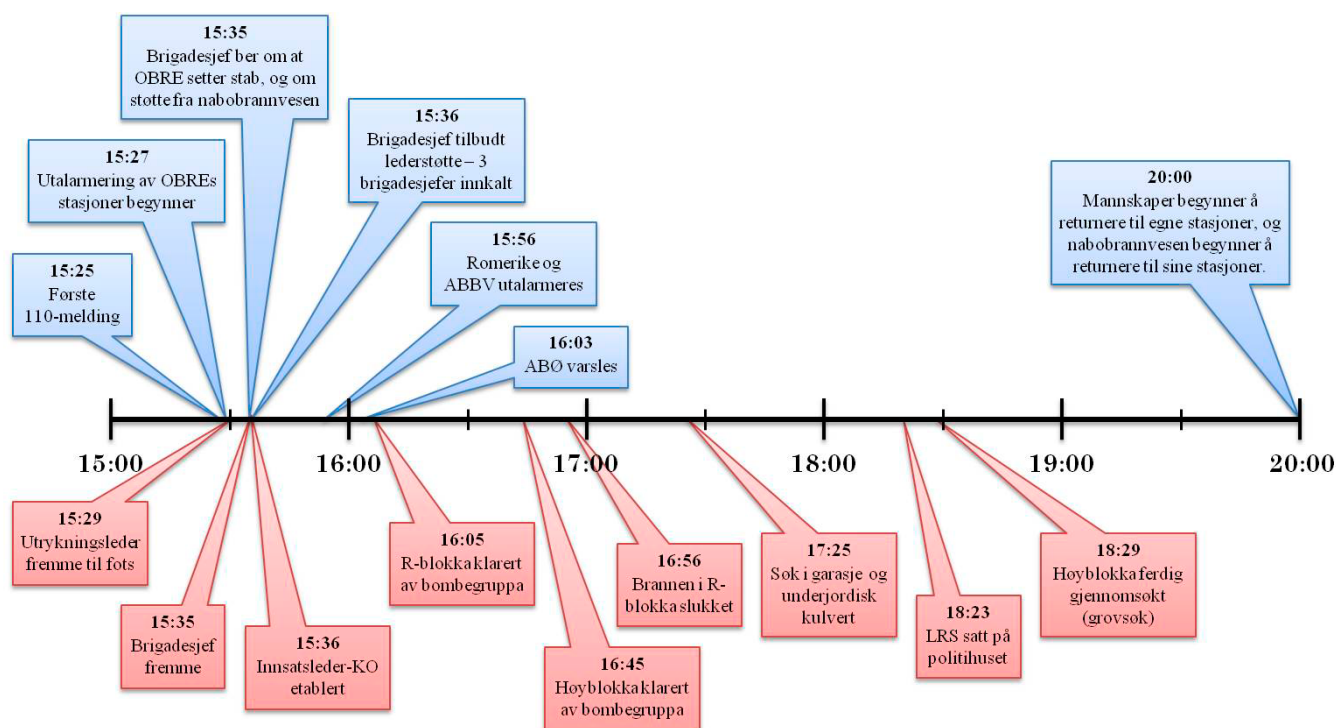
### 4.1 REGJERINGSKVARTALET

Oslo brann- og redningsetat (OBRE) hadde hovedansvaret for brann- og redningsvesenets innsats i Regjeringskvartalet etter at bomben gikk av kl. 15:25 fredag 22. juli. Hendelsen skjedde nær vaktskifte, og dermed var en innsatsstyrke på ca. 150 personer tilgjengelig på dette tidspunktet. I tillegg til OBRE var Nedre Romerike brann- og redningsvesen

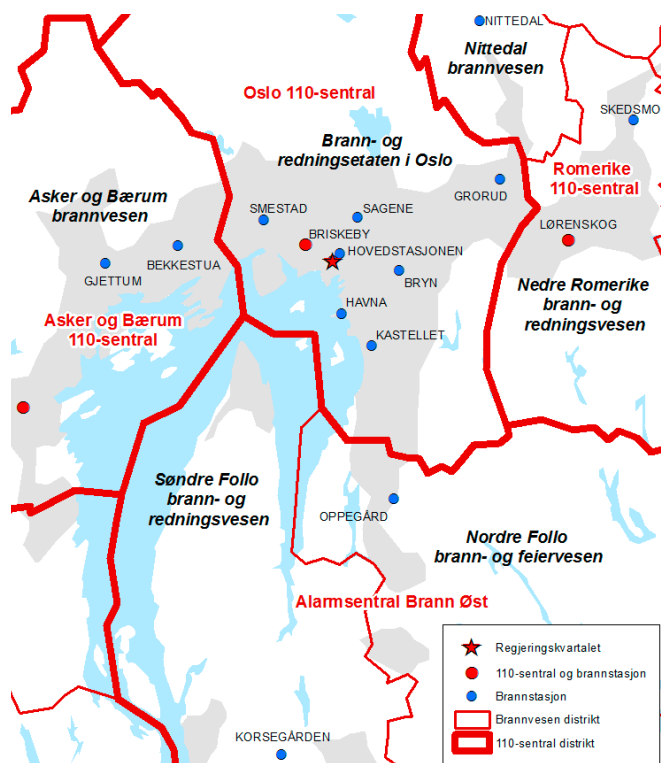
IKS (NRBR), Søndre Follo Brannvesen IKS (SFB), Nordre Follo Brannvesen IKS (NFB), og Asker og Bærum brannvesen (ABBV) involvert i hendelsen, enten som innsatspersonell eller for å dekke opp beredskapen andre steder i byen. Videre involverte hendelsen Oslo 110-sentral, Alarmsentral Brann Øst (ABØ), Asker og Bærum 110-sentral og Romerike 110-sentral. Innsatsen på skadestedet omfattet brannslukking, søk i bygninger, livreddende førstehjelp, teknisk redning, transport av skadede og sikring av skadestedet.

#### 4.1.1 Innsatsbeskrivelse

##### Oslo:



Tidslinje over brannvesenets innsats ved Regjeringskvartalet



Kart over skadestedet og berørte brannvesen.

#### 4.1.1a De første minuttene etter eksplosjonen i Regjeringskvartalet

Hovedstasjonen til OBRE, som ligger som nærmeste nabo til Regjeringskvartalet, ble selv rammet av bomben og fikk store materielle skader. Dører og porter ble ødelagt, lettvegger flyttet på seg og vinduer ble knust. Glass og støv ble kastet inn i dagligrommet i tredje etasje hvor ti av mannskapene på vakt oppholdt seg.

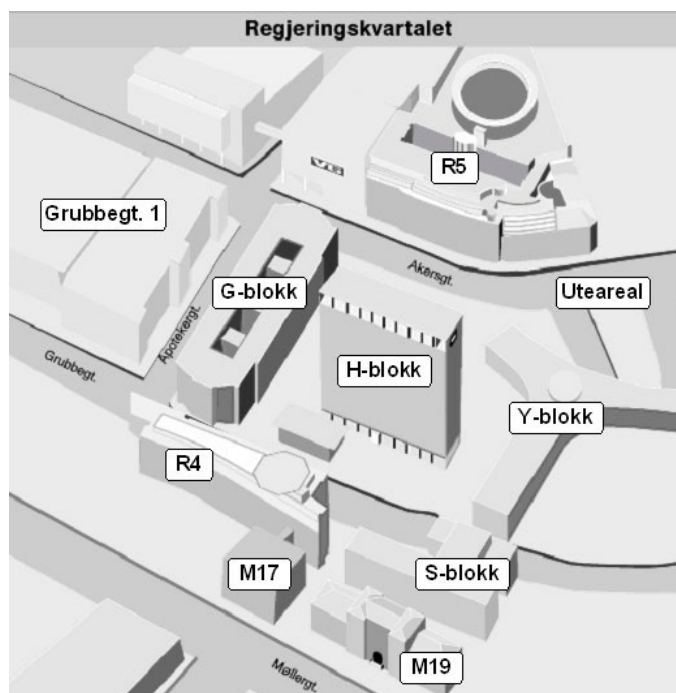
Etter å ha fått summet seg og konstatert at ingen var skadd, gikk mannskapene straks til vognhallen. Der oppdaget de at fem av seks porter hadde falt ned og forhindret brannbilene fra å kjøre ut. Utrykningslederen varslet umiddelbart Oslo 110-sentral og brigadesjefen, som selv ikke var til stede på stasjonen, om hva som hadde skjedd. Videre ga utrykningslederen beskjed til mannskapene om at de skulle begynne arbeidet med å fjerne portene slik at brannbilene kunne komme ut, mens han selv, etter å ha iført seg vernebekledning, gikk til Regjeringskvartalet som han antok var åstedet.

Redningslederen, som fungerte som stedfortreder for utrykningsledere på stasjonen, fikk raskt oversikt over mannskapene som befant seg der, og kunne konstatere at ingen av dem hadde kommet til skade i eksplosjonen. Siden redningsleder hadde kontroll over mannskap fra 3. etasje og ned til vognhallen, ble en ansatt i forebyggende avdeling bedt om å sjekke resten av hovedstasjonen for

skadde personer. Vedkommende fikk også en Nødnett-terminal for å kunne kommunisere med 110-sentralen og redningslederen, noe som ble meldt fra om til 110-sentralen.

Noen av mannskapene ønsket å forsøke å kjøre gjennom portene, men redningsleder besluttet at det skulle iverksettes rydding for å få bilene ut. Redningsleder sjekket selv bakgården for å finne ut om utstyret til bruk i sammenraste bygninger var tilgjengelig. Kl. 15:34 var tre av bilene klare til innsats utenfor stasjonen.

I mellomtiden hadde utrykningsleder ankommet skadestedet til fots. Kl. 15:29 – fire minutter etter eksplosjonen – var han på plass i Regjeringskvartalet og så omfanget av eksplosjonen. Han observerte skadde og omkomne personer og store materielle skader på Høyblokka og bygningene rundt. Rop om hjelp kunne også høres fra Høyblokka. Utrykningsleder forsøkte straks å kontakte Oslo 110-sentral for å informere om tilstanden, men på grunn av stor pågang på sambandet fikk han først kontakt kl. 15:31. Han meldte da fra om skadde og omkomne personer. I tillegg ba han om ressurser til Einar Gerhardsens plass (området rett foran Høyblokka).



Kilde: [http://www.statsbygg.no/FilSystem/files/aktuelt/tema/RegjKvartalet/Regjeringskvartalet\\_start.jpg](http://www.statsbygg.no/FilSystem/files/aktuelt/tema/RegjKvartalet/Regjeringskvartalet_start.jpg)



#### 4.1.1b Varsling og utalarmering

Oppgaven til Oslo 110-sentral er å motta nødmeldinger, utvarsle ressurser og flåtestyre biler og mannskaper på vegne av vakthavende brigadesjef. Da bomben eksploderte i Regjeringskvartalet var personalet på 110-sentralen i ferd med å slutføre en innsats knyttet til en trafikkulykke på Sjølyst. Sentralen var på dette tidspunktet bemannet med to erfarne alarmoperatører, som begge til daglig fungerte som vaktkommandør for hvert sitt vaktlag.

I løpet av det første minuttet etter eksplosjonen fikk 110-sentralen inn 66 automatiske brannalarmer. Første automatiske alarm kom fra S-blokka kl. 15:25:20, tett etterfulgt av alarm fra Høyblokka kl. 15:25:25. Samtidig kom de to første 110-telefonene fra henholdsvis politiet og en restauranteier, hvor det ble meldt om eksplosjon i Akersgata 42 og gassulykke i Stortingsgata 14. Deretter kom det fortløpende flere telefoner, noe som gjorde at de automatiske brannalarmene ikke ble viet oppmerksomhet.

Rundt kl. 15:26, like før 110-sentralen skulle til å utvarsle hovedstasjonen, meldte hovedstasjonens utrykningsleder om kraftig eksplosjon i området Regjeringskvartalet. Like etter ble 110-sentralen informert om skader på stasjonens porter og vansker med utrykning (dette før utrykningslederen forlot hovedstasjonen til fots). Brigadesjefen ble også informert om situasjonen, og ba 110-sentralen om å sende samtlige av OBRE sine mannskaper til Youngstorget på grunn av trusselbildet. Samtidig mottok 110-sentralen trippelvarsling fra Akuttmedisinsk kommunikasjonsentral (AMK). Utalarmeringen av OBREs øvrige stasjoner begynte rundt kl. 15:30.

Da utrykningslederen fra hovedstasjonen var på plass på skadestedet og hadde fått kontakt med 110-sentralen (kl. 15:31), gav han følgende melding: ”*Bombe gått av i Regjeringskvartalet, mange skadet, det brenner, alt er uoversiktlig*”. Samtidig mottok 110-sentralen trippelvarsling fra politiet og informerte politiet om observasjonene til utrykningsleder i Regjeringskvartalet.

På dette tidspunktet var det meget hektisk i 110-sentralen. Operatørene opprettet to separate logger, da de i starten trodde de hadde minst to hendelser å håndtere. Det ble imidlertid ikke mulig å skrive en fullverdig logg i begynnelsen av hendelsen grunnet påtrykket i sentralen, og operatørene oppfordret flere ganger til radiodisiplin.

Rundt kl. 15:36 ble 110-sentralen informert om at IL-KO var opprettet ved Y-blokka i Grubbegata og at brigadesjefen inntok rollen som Fagleder Brann. På

samme tidspunkt besluttet Fagleder Brann, i samråd med operatørene på 110-sentralen, at de skulle be om bistand fra nabobrannvesenene, samt etablere stab og innkalle lederstøtte til Fagleder Brann.

Hovedstasjonen har et eget definert stabsrom, men operatørene ved 110-sentralen og vakthavende brannsjef besluttet at staben i stedet skulle lokaliseres i 110-sentralen. Tre branninspektører og informasjonssjefen ble innkalt. Til sammen bestod staben av fem personer og var satt sammen som følger: lederfunksjon ivaretatt av avdelingssjef for beredskap (senere flyttet til LRS på politihuset), operasjons- og planfunksjon ivaretatt av en seksjonsleder for utrykning, logistikkfunksjon ivaretatt av avdelingssjef for forebyggende og informasjonfunksjon ivaretatt av informasjonsleder. De første stabsmedlemmene var på plass kl. 16:45.

Nabobrannvesenene ble rekvirert via deres respektive 110-sentraler, herunder mannskap fra Nedre Romerike brann- og redningsvesen IKS (NRBR) via Romerike 110-sentral ca. kl. 15:56, Asker og Bærum brannvesen (ABBV) via Asker og Bærum 110-sentral ca. kl. 15:56, Nordre Follo Brannvesen IKS (NFB) og Søndre Follo Brannvesen IKS (SFB) via Alarmsentral Brann Øst (ABØ) ca. kl. 16:03. Etter utalarmeringen ble de aktuelle ressursene avgitt til OBRE, og inngikk i ressursene som Oslo 110-sentral disponerte og styrte. Ressursene fra nabobrannvesenene forholdt seg da til Oslo 110-sentral, og kommuniserte med denne 110-sentralen via Nødnett. Det ble lagt opp til en prioritering av ressursene der mannskapene fra OBRE ble sendt til skadested (Regjeringskvartalet), mens nabobrannvesenene skulle fylle opp stasjonene i Oslo for å ivareta beredskapen. Mannskap fra OBRE ble sendt fra skadested for å låse opp stasjonene til mannskapene fra nabobrannvesenene. Enkelte av ressursene fra nabobrannvesenene ble imidlertid også satt i innsats i Regjeringskvartalet (NRBR, SFB og ABBV).

Ti minutter inn i hendelsen så de to operatørene på 110-sentralen at det var behov for en ekstra operatør, men på grunn av trykket i sentralen fikk de ikke anledning til å kalle inn ekstra personell før rundt kl. 15:45. På dette tidspunkt var det meste av ressursene sendt ut, og en ekstra alarmoperatør var på plass kl. 16:04.

110-sentralen opplevde også stor pågang fra media, både fra nasjonal og utenlandsk presse, men måtte avvise en del av disse henvendelsene i den mest kritiske fasen. Staben var behjelpelig med å avlaste operatørene med medie henvendelsene. Kl. 16:25 sendte 110 SMS om katastrofealarm til byrådet.

#### 4.1.1c Sideforflytning av ressurser

##### Asker og Bærum brannvesen:

Fra Asker og Bærum reiste mannskap fra Bekkestua og Gjøttum brannstasjon til Oslo. Vakthavende brannsjef i DRBV hørte om hendelsen i Oslo via Oslos talegruppe på Nødnett. En mannskapsbil fra DRBV ble tilbudt til ABBV, mens en mannskapsbil fra Asker ble sideforflyttet til Bærum.

##### Nedre Romerike brann og redningsvesen IKS:

Mannskap fra stasjonene Lørenskog, Skedsmo og Nittedal bistod fra NRBR. Overordnet vakt anmodet om bistand fra Øvre Romerike brannvesen for å dekke beredskapen i Nedre Romerike.

##### Søndre Follo:

Mannskap fra Korsegården stasjon reiste til Oslo fra Søndre Follo. Frimannskaper ble kalt inn for å dekke beredskapen ved stasjonen.

##### Nordre Follo:

Oppegård stasjon bistod i Oslo. Ski stasjon dekket beredskapen for stasjonen.

#### 4.1.1d Innsats på skadested og oppgavedeling

Da brigadesjefen (Fagleder Brann) ankom skadestedet kl. 15:35 var situasjonen kaotisk og uoversiktlig. Det var store materielle skader på alle bygninger i Regjeringskvartalet, knuste vinduer og fasader på øvrige bygninger i området, sikkerhetsutfordringer knyttet til løse bygningsdeler/glass, ras av bygningsdeler både inne i og utenfor bygninger, brann i 5. etasje i R4-bygget, og mulig brannspredning. I tillegg var det omkomne og skadde personer i bygningene og området rundt, samt at det kom meldinger om innesperrede personer i heiser. Det var også utfordringer knyttet til fremkommeligheten til innsatsmannskap og det å få oversikt over det store skadestedet. Videre var det usikkerhet knyttet til mulige udetonerte eksplosiver i bygningene, og at det muligens var en arbeidsulykke i Stortingsgata 14 (slik det ble meldt innledningsvis). Mange av mannskapene ble følgelig møtt med svært sterke inntrykk.

I første fase jobbet mannskapene fra brann- og redningsvesenet med førstehjelp. Det ble etablert samleplass for lettere skadde på Youngtorget, og brann- og redningsvesenets biler ble også benyttet til å transportere skadde personer. Videre ble søk og redning sektororganisert. Politiet hadde ansvar for å gjennomføre søk i Høyblokka, R4, og i garasjelegget/kulverten, i tillegg til å bistå politiet i noen av de øvrige bygningene. Sektorinndelingen for brannmannskapene ble etter hvert organisert som følgende:

gjennomførte søk i Høyblokka, R4, og i garasjelegget/kulverten, i tillegg til å bistå politiet i noen av de øvrige bygningene. Sektorinndelingen for brannmannskapene ble etter hvert organisert som følgende:

- Fagleder Brann var i IL-KO og befant seg ved Y- blokka hvor fellesbeslutninger ble fattet.
- Utrykningsleder ved hovedstasjonen til OBRE fikk ansvaret for R4, men hadde også ansvaret for store deler av området rundt H-blokka frem til brigadesjef A ankom.
- Brigadesjef A ivaretok ansvar for H-blokka, samt garasje- og kulvertanlegg (innkalt og fremme på hovedstasjonen ca. kl. 16:30).
- Brigadesjef C hadde ansvaret for sektor 6 Ressurs (innkalt og fremme på skadested ca. kl. 16:30).
- Vakthavende brannsjef hadde ansvaret for søk/sikring/oppyrning på hovedstasjonen.

Fra OBRE var om lag 55 mannskaper i innsats på skadested, mens åtte personer ivaretok oppgaver i 110-sentralen, herunder operatører og Stab. Fra andre brann- og redningsvesen var rundt 16 personer i arbeid på skadested. Totalt var ca. 70 mannskap fra brann- og redningsvesenet i innsats samtidig ved Regjeringskvartalet.

Fagleder brann F (01D)		
Bygg	Ansvarlig sektorleder	Medvirkende brannvesen
R4 (Olje- og energidepartementet/næringsdepartementet)	Utryknings- leder stasjon 9	OBRE NRBR ABBV
H-blokka (SMK og Justis- og beredskaps- departementet)	Brigadesjef (01A)	OBRE ABBV NRBR Søndre Follo
Garasjeanlegg/kulvert	Brigadesjef (01 A)	OBRE ABBV
Hovedbrannstasjonen, Arne Garborgsplass 1	Vakthavende brannsjef	
Sektor 6 Ressurs + drift av resten av byen ved nye hendelser	Brigadesjef (01C)	
Y-blokk (Kunnskaps- departementet)	Politiet og brann	OBRE
R3 S-blokka (Helse- og omsorgsdepartementet og Arbeids- departementet)	Politiet	OBRE
Høyesterettsbygningen	Politiet	

Sektorinndeling



Foto: Brann- og redningsetaten Oslo kommune

#### 4.1.1e Innsats knyttet til R4

Innsats i R4 ble prioritert av utrykningsleder/sectorleder fra hovedstasjonen (som var først på skadested). På grunn av melding om "bombe" kunne mannskap ikke iverksette innsats inne i byggene før de var klarert av politiet. R4 var klarert kl. 16:05. Mannskap fra Sagene, Briskeby, Bryn og hovedstasjonen fikk i oppgave å organisere slukkeinnsats og søk i bygget.

Slokkeinnsats ble vanskeliggjort av store mengder knust glass og nedraste bygningsdeler. Dette gjorde det umulig å komme inn i bygget via hovedinngang, og det ble dermed varslet om behov for stige for utvendig slukking av brannen i femte etasje. Mannskap gikk i gang med å rydde området mens de ventet på at stigebilen skulle komme på plass. For å få inn en stigebil til utvendig slukking måtte det først feies i Eva Kolstadsgate fra Møllergata og opp.

En beltegående vannkanon (LUF 60) ble hentet av mannskap fra Havna stasjon og plassert i Grubbegata som sikring mot spredning av brannen, og ble etter hvert

benyttet til å fjerne en bil som stod på Einar Gerhardsens plass. Slangeutlegg ble også opprettet for å dempe brannen fra gateplan. I tillegg ble en Argo (åttehjuls terrengkjøretøy) hentet til Møllergata fra hovedstasjonen.

Røykdykkere foretok grov og finsøk i R4. Måleinstrument ble benyttet for å finne ut om det var trygt å være på stedet uten åndedrettsvern. Alvorlig skadde ble fraktet ut etter hvert som bygningene ble klarert av politiets bombegruppe. Brannen i 5. etasje ble meldt slokket rett før kl. 17:00.

#### 4.1.1f Innsats knyttet til H-blokk

Utrykningsleder fra Sagene som bistod med innsatsen knyttet til R4 observerte etterhvert at det også brant i Høyblokk. Han fikk da hjelp av mannskap fra Briskeby stasjon til å flytte slangeutlegget over til Høyblokk for slukking. Utrykningsleder hadde ennå ikke sett noen mannskaper på Høyblokkas vestside (mot Akersgata), og gikk etter hvert rundt bygget for å observere.

Kl. 16:15 så han to personer med kuttskader i Høyblokkas antatte 3. etasje. Disse personene ropte om hjelp og varslet om at en tredje person trengte medisinsk assistanse. Utrykningsleder løp deretter til Fagleder Brann ved Y-blokka for å informere om observasjonene på vestsiden, hvorpå mannskaper fra NRBR fikk i oppgave å få ut de skadde og søke fra fasaden på vestsiden. En alvorlig skadd ble tatt ned fra 5. etasje med lift av mannskap fra NRBR og overlevert ambulanspersonell kl. 16:40.

Kl. 16:45 hadde bombegruppa til politiet klarert bygget foreløpig til og med 5. etasje. Brannmannskap entret bygget etter hvert som politiet klargjorde etasje for etasje.

Ca. kl. 17:00 kom sektorleder for Høyblokken og overtok denne siden av skadestedet. Mannskap fra NRBR og ABBV ble da underlagt denne sektorlederen, og rapporterte til Oslo 110-sentral via sektorleder. Etter hvert ble det iverksatt grovsøk i samtlige etasjer, samt i garasjeanlegget og den underjordiske kulverten. Kl. 17:20 var brannen i H-blokka sløkket og bygget grovsøkt til 8. etasje. Hele Høyblokka var grov- og finsøkt kl. 18:59. Mannskap fra OBRE, ABBV, NRBR og SFB bistod.

#### 4.1.1g Sektor 6: Ressurs

Oppgavene til ansvarlig for sektor 6 – ressurs, mannskap og materiell, var knyttet til organisering av mannskap til opprydding av ødelagte kjøreporter, vindusrammer, bygningsdeler og glass på hovedstasjonen. Hele stasjonen var utsjekket for mulig skadde personer kl. 16:21 og det ble fastslått at ingen ansatte var blitt fysisk skadet i eksplosjonen. Sektorleder ressurs sørget også for organisering av containere for mat og bespising til Youngstorget, organisering av røyk- og forpleiningscontainere på samme sted, organisering av ledige og intakte lokaler til ”Kollegastøttegruppa”, samt omorganisering av utenbys brannmannskaper som ikke var satt i arbeid. Disse ble flyttet til OBREs tomme brannstasjoner for å dekke beredskapen i resten av byen.

#### 4.1.1h Samband

OBRE benytter Nødnett. Det samme gjør nabobrann- og redningsvesenene som ble innkalt for å bistå ved Regjeringskvartalet. På det meste var det i bruk fem talegrupper på skadestedet, herunder hovedsamband i ”Oslo brann 0” hvor Fagleder Brann kommuniserte med 110-sentralen, og de andre brannvesenene i ”Oslo brann 1,3,6 og 9”. Talegruppene ble fordelt i forhold til sektorene på skadested, herunder talegruppe 0 til 110-sentralen, talegruppe 9 til R4 og talegruppe 1 til H-blokka. Ledige enheter skulle lytte på Talegruppe 0 for å få tidskritisk informasjon i forhold til oppmøtested, innsatsordre og

endring av trusselbildet. Felles talegrupper for politi, brann og helse ble ikke brukt ved Regjeringskvartalet. 110-sentralen benyttet heller ikke Vision.<sup>22</sup>

Branns driftsorganisasjon (BDO) gir teknisk bistand ved behov i forhold til Nødnett i brann- og redningsvesenet. Vakthavende i BDO ble klar over hendelsen i Regjeringskvartalet kl. 15:30 via radio, og kontaktet straks lokal tekniker og teknisk leder i BDO for å sikre redundans i tilfelle større tekniske utfordringer skulle oppstå. Leder av BDO gjennomførte også flere korte statusmøter per telefon med Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) og med BDO-vakt for statusoppdatering og videre strategi. De første timene i hendelsen ble branns kontrollrom kontinuerlig overvåket. Etter at belastningen hadde avtatt noe tok BDO kl. 19:30 kontakt med Oslo 110-sentral, som var den mest belastede 110-sentralen i forhold til hendelsen i Regjeringskvartalet. Det framkom da at ingen kritiske feil eller uventede tekniske hendelser hadde inntruffet.

På grunn av de store ødeleggelsene på hovedstasjonen var det en stund frykt for at infrastrukturen på data og telefonsiden var blitt slått ut, siden etatens telefonsentral for bylinjer ligger i bygget. Ødeleggelse på telefonsentralen ville også fått utslag på 110-sentralens telefonidel. Det viste seg imidlertid at IKT ikke hadde noen registrerte skader etter hendelsen i forhold til dette.

#### 4.1.1i Videre innsats utover ettermiddag/kveld/natt

Operatørene ved Oslo 110-sentral stilte spørsmål ved at de ikke var blitt kontaktet av politiet angående lokal redningssentral (LRS) og ringte derfor selv til politihuset for å få rede på om LRS med kollektiv ledelse var innkalt. Politiet responderte at det ikke var etablert enda, men at de ville opprette LRS. Avdelingssjefen for beredskap, som hadde lederfunksjonen i OBRE sin stab, forlot staben på 110-sentralen og dro til politihuset når LRS ble satt kl. 18:23.

Kl. 19:14 tok av og påtroppende brigadesjef en runde i området sammen med politi og helse. Kl. 19:38 ble det igjen observert røyk i 5. etasje i R-4, og det ble organisert innsats der. Kl. 19:34 ble FIG-gruppen til Sivilforsvaret bestilt til hovedstasjonen hvor de ble satt til opprydding og vakthold.

Rundt kl. 20:00 ble OBREs mannskaper, med unntak av de fra hovedstasjonen, sendt tilbake til sine respektive stasjoner i beredskap. Nabobrann- og redningsvesenene ble omtrent samtidig dimittert.

<sup>22</sup> Nytt oppdragshåndteringsverktøy Nødnett.

Sektorleder for sektor 6 Ressurs tok over ansvaret for hele Regjeringskvartalet kl. 20:48, og sektorlederen for H-blokka tok samtidig over ansvaret for resten av byen i tilfelle nye hendelser skulle oppstå. Rundt kl. 21:00 ble Hafslund tilkalt for å vurdere kutting av strømmen i Regjeringskvartalet grunnet brannfaren som kunne oppstå. Da det ble vurdert som for risikofylt å gå inn i bygningene ble det besluttet i stedet å sette inn røykdykkere for å holde vakt natten gjennom. I løpet av natten gikk det stadig brannalarmer i bygningsmassen. Sikkerhetspersonalet på kvartalet koblet disse ut etter anmodning fra brann- og redningsvesenet etter sjekk.

Kl. 19:19 fikk Oslo 110-sentral inn første melding fra Vestviken 110 om dykkerbistand på Utøya. Operatørene ved 110-sentralen tok da umiddelbart kontakt med Fagleider Brann på skadested ved Regjeringskvartalet. Situasjonen her hadde på dette tidspunkt begynt å komme under kontroll, og det ble besluttet å sende mannskaper fra Briskeby stasjon. Til sammen fem mannskap satte kursen mot Utøya kl. 19:27. Blant disse var også en dykker fra Nesodden brannstasjon som til da hadde ivarettat beredskapen ved Briskeby stasjon. Oslo 110-sentral holdt kontakt med sine mannskaper ved hjelp av talegruppen "Norge brann" i Nødnett etter at mannskapene hadde kommet utenfor de regionale sperrene i nettet. Kl. 20:30 ble også en brigadesjef fra Oslo sendt mot Sundvollen som lederstøtte for mannskapene fra OBRE.

#### 4.1.1j Oppfølging av mannskaper som deltok i innsatsen

Brann- og redningsvesenene som var involvert i Oslo gjennomførte tiltak for å støtte opp under mannskapene i etterkant av hendelsen, herunder tiltak som blant annet defusing<sup>23</sup>, kollegastøtteordning, informasjon og debrief<sup>24</sup>.

23 Defusing: gjennomgang av hva som har hendt rett etter man har opplevd en traumatisk hendelse, fungerer som en avlastningssamtale, og er en uformell samtale.

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

#### 4.1.1k Brann- og redningsvesenets samlede arbeidsoppgaver under hendelsen i Regjeringskvartalet

##### 22. juli:

- Førstehjelp
- Transport av skadde
- Søk og redning
- Brannslukking
- Sikring på innsatsområdet
- Rydding/ feiing av knust glass og bygningsdeler i gatene ved skadested og på hovedbrannstasjonen
- Håndtering av pressehenvendelser
- Håndtering av henvendelser fra pårørende
- Oppdekking av beredskap ved tomme brannstasjoner i Oslo

##### I dagene etter 22. juli:

- Sikring/rydding i forbindelse med etterforskning.
- Informasjon til media
- Informasjon til ansatte

#### 4.1.2 Brann- og redningsvesenets vurdering av innsatsen ved Regjeringskvartalet

##### 4.1.2a Kapasitet for mottak av nødanrop ved 110-sentralene

I OBRE ses det som et heldig sammentreff at to svært erfarne vaktkommandører tilfeldigvis var på vakt sammen da hendelsen inntraff i Regjeringskvartalet. Begge operatørene hadde omfattende faglig erfaring, både fra sloknings- og redningsarbeid og som alarmsentraloperatører, og de kjente hverandre godt etter å ha vært kollegaer ved Oslo 110-sentral i mange år. Dette ble opplevd som en stor fordel av de som var på arbeid denne dagen. Beslutningene om ikke å prioritere automatiske brannalarmer i 110-sentralen, samt å innkalle ekstra mannskap, ble vurdert å være riktige prioriteringer.

Ved OBRE konkluderes det med at ingen 110-sentral kan være dimensjonert for hendelser av det omfang som man møtte 22. juli. Like fullt har imidlertid spørsmålet om bemanning ved 110-sentralen vært oppe til vurdering i tiden forut for 22. juli. Belastningen er generelt stor både ved store branner og ulykker, og en ordning med tre operatører på dagtid og to på kveld/natt har av OBRE vært

vurdert som for knapp bemanning for å håndtere ordinære hendelser i en storby. Tre faste operatører bør etter 110-sentralens oppfatning være på vakt hele døgnet. Temaet har også vært forelagt Oslo kommunes byrådsavdeling og vært fremmet som bystyresak. Beslutning om tre døgnkontinuerlige operatører ved 110-sentralen var truffet før hendelsen 22. juli.

Oslo 110-sentral mottok 232 telefoner i tidsrommet fra bomben smalt og frem til midnatt. Av disse ble ti samtaler mistet. I ettertid er det ikke fremkommet informasjon som tilsier at dette var viktige samtaler i forhold til nye hendelser.

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

Samvirke og utvarsling av nabobrann- og redningsvesen fungerte godt, og Oslo 110-sentral fikk rask respons fra de omkringliggende sentralene ABØ, Asker og Bærum 110-sentral og Romerike 110-sentral. OBRE har inngått intensjonsavtaler med nabokommunene om samarbeid ved større hendelser, og har således fri dispensasjon til å kalle ut nabobrann- og redningsvesen etter avtalte rutiner og overta kommandoen over innkalte ressurser. Ingen brann- og redningsvesen kom uten å ha blitt utalarmert av Oslo 110-sentral.

Alle involverte nabobrann- og redningsvesen benytter Nødnett. Mange av mannskapene i nabobrann- og redningsvesenene hadde dermed allerede hørt om hva som foregikk i Oslo før de ble kontaktet av Oslo 110-sentral. Lørenskog stasjon satt for eksempel klare i bilen til å rykke ut når de ble utalarmert av egen 110-sentral, fordi de hadde hørt på sambandet. Etter at nabobrann- og redningsvesenene ble utalarmert mottok de sine ordrer fra, og kommuniserte med, Oslo 110-sentral direkte. Gjennom å lytte på Nødnett kunne også DRBV raskt tilby å sende mannskap til ABBV når disse dro mot Oslo. Samarbeidet med nabobrann- og redningsvesenene under innsatsen blir beskrevet som godt. Noen utfordringer oppsto imidlertid som følge av ulik bruk av kallesignaler på sambandet

Første person på skadested fra brann- og redningsvesenet, utrykningsleder ved hovedstasjonen, opplevde det imidlertid frustrerende at han ikke fikk kontakt med 110-sentralen umiddelbart da han ringte for å informere om situasjonen.

#### 4.1.2c Organiseringen av innsatsen

Både Fagleder Brann og to av sektorlederne var erfarne brigadesjefer. For øvrig bestod ledelsen av erfarne brannmestere/utrykningsledere. Dermed ble lederstøtte

på flere nivåer etablert. På grunn av godt innarbeidet samhandling mellom nødetatenes fagledere fungerte samarbeidet med politi og helse godt i IL-KO.

Ressurstilgangen på mannskap fra brann- og redningsvesenet var bra, og alle de faste brigadesjefene var tilgjengelige. Det samme var fire av seks i overordnet vaktordning. I alt sju mannskapsbiler, fire røykdykkerbiler, to stigebiler, to redningsbiler og en beltegående vann-/skumkanon var tilgjengelig for førsteinnsats i OBRE. Fagleder Brann opplevde at oppgavene fortløpende ble løst på en god måte, til tross for sterke inntrykk. Svært få av de avtroppende mannskapene ønsket å reise hjem når de fikk tilbud om det. Tidvis opplevdes det som vanskeligere å holde innsatsvillige mannskaper på vent enn å løse oppgavene på skadestedene.

Noen av mannskapene peker også på at man opplevde noe frustrasjon over venting i startfasen. Samtidig uttrykkes det forståelse for at skadestedsledelsen måtte få bruke litt tid på å få oversikt på skadested.

At ELS (Enhetlig Ledelsessystem)-stab ble satt på 110-sentralen ble av operatørene sett som en stor fordel for kommunikasjonen mellom 110-sentralens operatører og staben. Dette var en erfaring etter Øvelse Oslo, hvor det ble gjort blandede erfaringer med å lokalisere stab et annet sted enn i 110-sentralen. Når stab fysisk er plassert på 110-sentralen får de et mer overordnet inntrykk av situasjonen, noe som letter styringsprosessen for stabsleder, samtidig som kommunikasjonen mellom operatørene og stab forenkles. Staben bistod også operatørene i forhold til media, mens logistikkgruppen til staben hadde stor nytte av at 110-operatørene var i nærheten. Det påpekes imidlertid at lokalisering av stab i 110-sentralen ikke er egnet dersom innsatser strekker seg over flere dager. I ettertid ser OBRE at staben med fordel kunne vært opprettholdt noe lengre grunnet mediehåndtering og dokumenteringsbehov.

En utfordring for informasjonsansvarlig i staben var det enorme medietrykket under hendelsen, både fra nasjonal og internasjonal presse, samt pårørende av berørte. Pressen ville også gjerne snakke med mannskapene som hadde vært i innsats. Det ble avholdt pressekonferanse i Oslo Rådhus lørdag 23. juli, samt avholdt informasjonsmøter for ansatte. I tillegg til oppdatering av nettsider og mottak av pressehenvendelser, ble det på lørdagen sendt et informasjonsskriv til de ansatte. I ettertid konkluderes det med at OBRE var til stede i media og at de ble omtalt på en positiv måte. Ved at media fikk anledning til å treffe brann- og redningsmannskaper ble etaten mer synlig, samtidig som spekulasjoner ble unngått. OBRE peker

også på at det er viktig fortløpende å vurdere hvem i etaten som til en hver tid bør uttale seg, samt avklare hva man skal kunne uttale seg om. Tydelige kommunikasjonslinjer blir også framhevet som viktig under og etter en slik hendelse, blant annet for å unngå at noen kommer uheldig ut i forhold til media. En kontaktperson i brann- og redningsvesenet ble vurdert å være positivt under hendelsen og denne funksjonen burde for ettertiden bli systematisert ytterligere, slik at den ikke er personavhengig. Man ser også behov for å opprette et eget telefonnummer for pårørende.

#### 4.1.2d Kompetanse

Alt mannskap fra OBRE hadde forskriftsmessig utdanning, og fagleder og sektorledere var meget erfarne. Utover dette har OBRE også de siste årene rettet fokus på scenarier knyttet til terror og viljestyrte handlinger, herunder også bombescenarier. I denne forbindelse har det vært gjennomført kurs, opplæring og øvelser på mange nivåer i brann- og redningsvesenet, herunder grunnkurs, røyk- og kjemikaliedykkere, røyk- og kjemikaliedykkerledere og beredskapstrinn 1, samt Operativt Lederforum (OLF) for fagledere i politi, helse og brann.

Brann- og redningsvesenet har også god kompetanse i forhold til å vurdere risiko knyttet til bygninger, samt gjennomgang av søk der det har skjedd ras av bygningsdeler i og utenfor bygninger. Samlet mener OBRE at mannskapet hadde tilstrekkelig kompetanse til å utføre de aktuelle arbeidsoppgavene, og at mannskapene ikke møtte noen utfordringer i forhold til kompetanse og kapasitet i innsatsorganisasjonen. Dersom noen av byggene ved Regjeringskvartalet hadde rast sammen har OBRE også utstyr og kompetanse innenfor urban redning/sammenraste bygninger. Men et slikt scenario ville gitt større utfordringer og ført til en langvarig innsats.

OBRE er godt trent i samvirke med politiet i forhold til "skyting pågår" og andre viljestyrte handlinger. Erfaringsmessig medfører en rekke ulike hendelsestyper brannfare, og man har følgelig lagt opp til en praksis hvor brann- og redningsvesenet bistår politiet på flere områder innen kategorien "viljestyrte handlinger". Det er etablert klare rutiner på hvordan politi og brann- og redningsvesenet samhandler ved slike anledninger, slik at ulike mannskap vet hva de skal gjøre. Vanlig praksis er at politiet går først for å klarere og ivareta sikkerheten, mens brann- og redningsvesenet kommer etter og håndterer skadde mennesker.

#### 4.1.2e Samarbeid

Samarbeidet mellom de ulike brann- og redningsvesenene og mellom brann- og redningsvesenet og de andre nødetatene fungerte godt under innsatsen. Innstatsleders KO (IL-KO) ble etablert i løpet av få minutter, og av faktorer som bidrog til et godt samvirke nevnes at faglederne kjente hverandre godt fra tidligere, god kommunikasjon, god ressurstilgang, klare bestillinger mellom etatene og enighet om beslutninger. Sivilforsvaret ga også god bistand i forhold til opprydning og vakthold på hovedstasjonen.

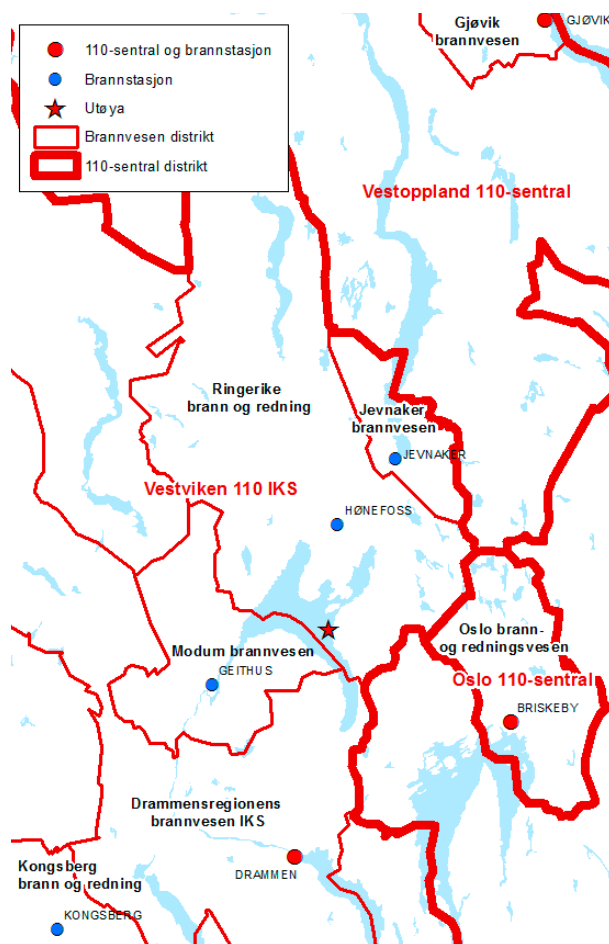
#### 4.1.2f Nødnett

I Oslo fungerte sambandet godt. Operatørene ved 110-sentralen håndterte og styrte sambandet på en god måte i samhandling med Fagleder Brann og sektorledere. Vakthavende teknikere i Branns driftsorganisasjon var en svært viktig støttespiller for operatørene i Oslo, og OBRE så det som en stor fordel at BDO selv engasjerte seg i hendelsen i Oslo uten noe videre etterspørsel eller påvirkning fra OBRE. Direktoratet for Nødkommunikasjon har ikke fått innrapportert vesentlige negative hendelser i sambandet under aksjonen fra de andre etatene.

## 4.2 UTØYA

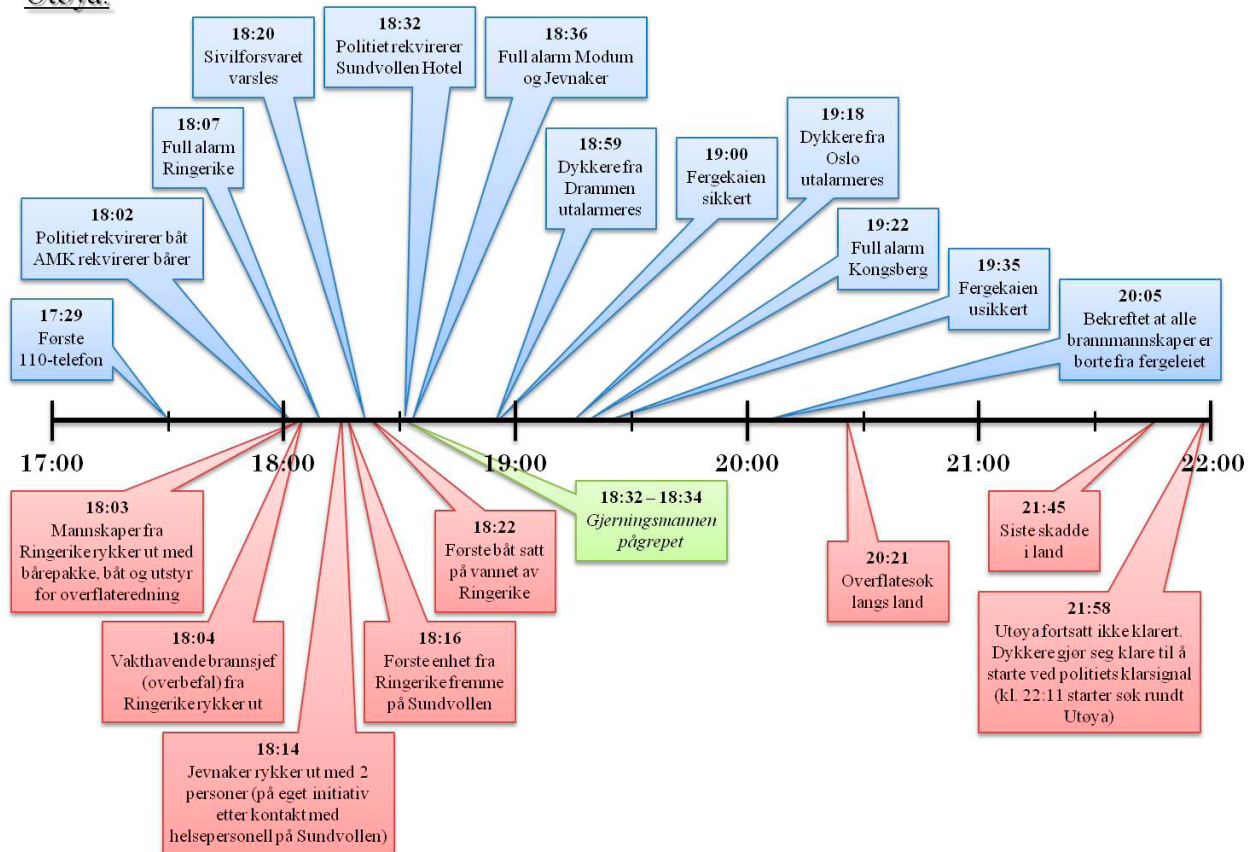
Ringerike brann- og redningstjeneste (RBR) hadde hovedansvaret for brann- og redningsvesenets innsats på og ved Utøya. De fikk bistand fra Jevnaker brannvesen (JBR), Modum brannvesen, Drammensregionens brannvesen IKS (DRBV), Oslo brann- og redningsetat (OBRE), Kongsberg brann- og redningstjeneste (KBR), Gjøvik brannvesen og Asker og Bærum brannvesen IKS (ABBV). Til sammen var ca. 100 brannmannskaper i innsats på Utøya. Innsatsen på Utøya omfattet sikring av skadested, transport og mottak av skadde og evakuerte, overflatesøk, sokning og vakthold. I tillegg bistod brann- og redningsvesenet med transport av politiets innsatspersonell. Fra 23. juli bistod brann- og redningsvesenet politiets kriminalteknikere, deltok i søk på og rundt øya, samt innsats med tauredningsgrupper.

### 4.2.1 Innsatsbeskrivelse



Kart over skadestedet, berørte brannvesen og involverte 110-sentraler, samt 110-distrikt.

### Utøya:



Tidslinje for innsatsen på Utøya.



#### 4.2.1a Varsling og utalarmering

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

Utøya ligger imidlertid i Nordre Buskerud politidistrikt, slik at det var operasjonssentralen i Nordre Buskerud som "eide" hendelsen og hadde hovedansvaret for innsatsen. Politiets operasjonssentral for Nordre Buskerud er lokalisert i Hønefoss. V110 og de to andre sentralene i Drammen må dermed kommunisere med 112-sentralen i Nordre Buskerud via telefonlinjer.

Den første nødsamtalen fra Utøya kom inn til V110 kl. 17:29 den 22. juli og var fra en av deltagerne på AUF's sommerleir som varslet om skyting på øya, og med bakgrunn i at det ble varslet om skyting ble samtalen satt over til politiets 112-sentral i Nordre Buskerud politidistrikt. Da denne samtalen ble satt over fikk operatøren på V110 bekreftet at det var skyting på Utøya.

I løpet av den første halvtimen kom det inn ytterligere 18 meldinger fra Utøya, enkelte fra ungdommer på øya og andre fra ungdommer hvor det var tydelig fra samtalen at de befant seg i vannet, og operatørene ble forholdsvis raskt klar over at dette var en alvorlig hendelse som var i ferd med å eskalere. V110 prøvde i denne halvtimen å ringe 112-sentralen i Nordre Buskerud ytterligere tre ganger, uten å komme igjennom.

Da det ble klart at dette var en hendelse av stort omfang, kalte de raskt inn en fjerde operatør. Den mangelfulle kontakten mellom V110 og Nordre Buskerud 112 førte imidlertid til at operatørene ved V110 ikke fikk informasjon om behov for bistand, noe som vanskeliggjorde organiseringen av brann- og redningsvesenets innsats. I slike tilfeller er det normale at politiet anmoder om bistand, og 110-sentralen forholder seg utelukkende til de instruksjoner og veiledninger politiet gir. I denne spesifikke hendelsen vurderte V110 det dit hen at politiet ved Nordre Buskerud 112 ville be direkte om bistand dersom stedlig assistanse var nødvendig.

For V110 var dette en utfordrende situasjon da man innenfor det som er felles operasjonsområde for 110, 112 og 113 i Vestviken har gjort mange positive erfaringer basert på at alle tre nødetatenes sentraler er samlokalisert. Men på grunn av at Nordre Buskerud hadde hovedansvaret for

hendelsen, hadde ikke 112-sentralen i Søndre Buskerud oversikt over hvilken bistand det eventuelt var behov for fra brann- og redningsvesenet. Det var derfor viktig for operatørene ved V110 å få kontakt med operatøren ved 112-sentralen i Nordre Buskerud.

Innenfor Søndre Buskerud området er det vanlig praksis at politiet varsler brann- og redningsvesenet (dvs. operatørene ved V110) når det er skyting i et område, uavhengig om det er behov for bistand fra brann- og redningsvesenet, slik at de er informert hvis det skulle oppstå en brannsituasjon e.l. i samme område. Det forelå imidlertid ingen rutiner eller avtaler mellom V110 og Ringerike brann- og redningstjeneste i forhold til hvordan de skal forholde seg når det er skytevåpen involvert i en hendelse. Hendelsen på Utøya ble i utgangspunktet ikke definert som et "brann- og redningsvesenoppdrag" av operatørene ved V110, noe som medførte at operatørene var tilbakeholdne med å utalarmere brann- og redningsvesenets personell. De valgte derfor, i påvente av nærmere anmodning fra politiet, å fokusere på å gi veiledning til de som meldte fra om hendelsen på brann- og redningsvesenets nødnummer (110).

Ringerike brann- og redningstjeneste (RBR) var første brannvesen i innsats ved Utøya. Overordnet vakt ved RBR tok selv kontakt med V110 på telefon klokken 17:56 med spørsmål om det var behov for bistand fra dem. Grunnen til at overordnet vakt ringte V110, var at han så at politiet kjørte forbi brannstasjonen med to biler og en båt rundt klokken 17:40 (kjørte utrykning). RBR assisterer ofte politiet i aksjoner på vannet. Dette, i tillegg til lyden av sirener, gjorde han oppmerksom på at det kunne være en hendelse i området.

V110 hadde foreløpig lite informasjon om hendelsen, utover at det var skyting på Utøya. De informerte om dette og ba RBR avvente utrykning. Overordnet vakt og mannskapene på vakt hos RBR kjente imidlertid til at det var et arrangement på Utøya med mye mennesker til stede, men visste ikke antallet. Da de fikk informasjon om at det var skyting på øya antok de at det ville være behov for utstyr og bistand. Brann- og redningsvesenet skrudde derfor på helsevesenets samband, og ut fra det som ble overhørt der begynte RBR klargjøring av båt, utstyr for overflateredning og egen bårepakke.

Straks etter klokken 18:00 tok 112-sentralen i Nordre Buskerud kontakt med V110 på telefon med spørsmål om det var båt på vei fra Ringerike. På samme tid ba AMK om bistand gjennom døren på sentralen. Denne kontakten med 112 og 113 medførte at loggføringen startet ved V110 og det ble foretatt en utvarsling av Ringerike brann- og

redningstjeneste. Utover denne kontakten mellom de ulike nødalarmeringssentralene ble det ikke foretatt en formell trippelvarsling i henhold til vanlige rutiner.

Selve utvarslingen av Ringerike brann- og redningstjeneste skjedde ved at V110 tok kontakt med overordnet vakt ved RBR på telefon og RBR anmodet om å dra til sykehuset for å hente en bårepakke på oppdrag fra AMK. Det fremgikk av samtalen at det var behov for båt men det fremgikk ikke tydelig hvem som hadde behov for båt og RBR, RBR oppfattet heller ikke at det var politiet som ba om båt.

Samtidig hørte leder for beredskapsavdelingen på sambandet at det var behov for bærer, og ringte derfor V110 klokken 18:04 for status. V110 opplyste at RBR rykket ut med bårepakke og båt. Leder for beredskapsavdelingen bekreftet og sa at han tok direkte kontakt med vaktlaget for å gi nærmere opplysninger angående dette.

Klokken 18:07 ba overordnet vakt om utalarmering av frimannskapene til RBR. Denne henvendelsen til V110 kom på bakgrunn av det som ble hørt på sambandet til helse. I tillegg til lokalkunnskaper om geografien i området og kjennskap til at det foregikk et arrangement på Utøya, vurderte han det dit hen at omfanget kunne være omfattende. På grunn av at det var ferietid og usikkert hvor mange som kunne møte, så overordnet vakt utalarmering av samtlige mannskaper som mest hensiktsmessig.

Overordnet vakt ringte i tillegg til varabrannsjefen, som hadde ferie men var hjemme, og ga uttrykk for at det var behov for lederstøtte. De ble enige om å møtes på Sundvollen underveis til oppmøtestedet på Storøya. Overordnet vakt prøvde også å kontakte brannsjefen, som var på ferie i utlandet, uten hell.

Jevnaker brannvesen (JBR) tok kontakt med V110 på telefon klokken 18:13 med informasjon om at de dro ut med bårepakke og to personer. Dette gjorde de på eget initiativ, etter opplysninger mottatt fra en sivil person på Sundvollen (tidligere ambulansarbeider, som var involvert i behandlingen av skadde på stedet).

Drammensregionens brannvesen (DRBV) tok også kontakt med V110 omtrent samtidig med Jevnaker brannvesen, klokken 18:19, med spørsmål om de skulle bistå brann- og redningsvesenet på Ringerike. De fikk da beskjed om å avvente inntil videre.

#### 4.2.1b Innsats på skadestedet

Underveis til Storøya kom det melding fra V110 til overordnet vakt om at det ikke var trygt på Utøya, og at nytt oppmøtested var Esso på Sundvollen. Denne bensinstasjonen ligger i god avstand til Utøya. Her møttes overordnet vakt og varabrannsjefen. Ved væpnede aksjoner er det i RBR etablert praksis at overordnet vakt drar til politihuset i Hønefoss (operasjonsentralen for Nordre Buskerud) for å få førstehåndskjennskap. I dette tilfellet var imidlertid ikke overordnet vakt kjent med denne praksisen, fordi det var hans første vakt i denne rollen. Varabrannsjefen ga derfor beskjed om at han dro til politihuset, og ga samtidig klar ordre om at ingen av brann- og redningsvesenets mannskaper skulle i innsats før området var klarert av politiet. På dette tidspunktet kom det melding om brann i et hus på Utøya (som viste seg i ettertid at ikke var reelt), men varabrannsjefen besluttet at ingen skulle foreta seg noe fordi området ikke var klarert.

Overordnet vakt ble igjen på Sundvollen for å lede brann- og redningsvesenets innsats på stedet. Han forholdt seg til meldingene og informasjonen fra både varabrannsjefen og politiets innsatsleder (IL) på stedet (politiet og helse var allerede på plass på Sundvollen når brannmannskapene ankom). Meldingene som kom på dette tidspunktet bar imidlertid preg av at ingen visste med sikkerhet hva som skjedde eller hadde oversikt over situasjonen. Det var allerede kommet skadde i land. Da brannmannskapene ankom Esso på Sundvollen holdt helsepersonell på med behandling av åtte-ti skadde personer. I tillegg kom det privatbiler til Esso-stasjonen med flere skadde personer og evakuerte, mange av dem våte og nedkjølt.

Umiddelbart etter ankomst på Sundvollen påtok overordnet vakt seg rollen som Fagleder Brann og inngikk i IL-KO, som i første omgang ble etablert ved Esso-stasjonen. IL var imidlertid mye opptatt med å koordinere politiets innsats og lytte på eget samband for å få oppdaterte situasjonsrapporter. IL holdt korte briefinger med brann og helse etterhvert som ny informasjon fremkom. Fagleder Brann ivaretok derfor flere oppgaver som det normalt sett er politiet som har ansvar for. Blant annet ba Fagleder Brann omtrent kl. 18:20 om bistand fra Sivilforsvaret, basert på vurderingen om at det var behov for ulltepper, telt, lys og varme. Fagleder Brann hadde god kjennskap til Sivilforsvaret og innkallingsrutiner, og visste derfor at det kunne ta noe tid mellom varsling og oppmøte. Derfor vurderte han den tidlige varslingen som hensiktsmessig.

Fagleder Brann rekvirerte også ulltepper fra brannstasjonen og fra Sivilforsvarets lager. De første mannskapene (tre–fire

stykker) som møtte opp på brannstasjonen fikk i oppdrag å ta med seg dette utstyret.

Fagleder Brann så også tidlig behovet for å opprette samleplass, men skjønnte etter hvert at Sivilforsvarets telt ikke ville være tilstrekkelig. Han stilte derfor spørsmål til kommuneoverlegen om hvor mottakssenter skulle opprettes, og fikk til svar at det var herredshuset i Hole som var satt av til det i kommunens beredskapsplaner. Dette stedet ble imidlertid vurdert som uegnet i dette tilfellet på grunn av for liten kapasitet og for dårlige fasiliteter. Varabranssjefen foreslo, basert på lokalkunnskap, hotellet på Sundvollen som mottakssenter, og politi- og helsepersonell dro dermed til Sundvollen Hotell for å klargjøre dette til mottak av evakuerte.

Politiet hadde på dette stadiet fortsatt mest fokus på å få oversikt, og helsepersonellet fokuserte hovedsakelig på behandling av skadde. Ringerike brann- og redningstjeneste tok seg derfor av de fleste andre oppgaver.

Klokken 18:22 satte brann- og redningsvesenet ut båten ved båthavnen på Sundvollen for at denne skulle være klar til innsats når området ble betegnet som sikkert. Politiet overtok båten ganske så umiddelbart. Utrykningslederen til RBR stanset en rutebuss, som kommuneoverlegen så avgjorde skulle brukes til transport av evakuerte personer. Brann- og redningsvesenets personell dirigerte også trafikken på området, for å lette adkomst for utrykningskjøretøy. I følge RBR vet brannmannskapene i vaktlaget som først ankom Sundvollen hva de kan hjelpe politi og helse med, og utførte derfor logistikk-, transport- og ordensoppgaver for å avlaste de to andre nødetatene.

Da JBR ankom Sundvollen innordnet de seg under RBR sin ledelse på stedet. En av personene som kom fra Jevnaker brannvesen hadde opprinnelig overordnet vakt i Jevnaker, men fratradte sin rolle og overga vekten sin til leder forebyggende i Jevnaker brannvesen.

Etter hvert kom det meldinger fra V110 om at det ikke bare var personer i vannet men at de svømte i alle retninger bort fra Utøya, også mot Modum, og at det var behov for flere båter. På dette tidspunkt var ikke brann- og redningsvesenet klar over alle de private båtene med sivile som allerede var ute på vannet. Modum brannvesen ble derfor varslet for bistand med båt for å hente personer som svømte mot denne siden av Tyrifjorden. Det ble også bedt om overflatedykkere fra Jevnaker som en naturlig opptrapping av innsatsen. Selv om omfanget av hendelsen fortsatt ikke var klart på dette tidspunktet (rundt kl. 18:36), var det klart at det kunne være mange personer i vannet.

Det var derfor ønskelig å kle opp flest mulig for innsats i vannet.

Klokken 18:44 fikk Fagleder Brann beskjed fra politiet om at området ved fergekaien var trygt. Brann- og redningsvesenet rykket da frem i retning mot fergekaien til Utøya med befalsbilen og to mannskapsbiler, i kolonne med politipatruljer og ambulanser. Rett etterpå, klokken 18:45, kom det kontrabeskjed til Fagleder Brann fra V110, som meldte at AMK sa at området ikke var klarert likevel. Kontrabeskjeden gjorde at kjøretøyene stanset i nærheten av Elstangen. Her ventet de ca. 15 minutter på nærmere beskjed. Faglederne fra alle tre nødetatene var nå samlet her.

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

Ca. klokken 19:00 ga politiet beskjed om at fergekaien var sikret, og varabranssjefen bekreftet dette overfor Fagleder Brann. Alle tre nødetatene rykket dermed samlet frem til fergekaien (for brann- og redningsvesenets del var det kun Fagleder Brann og de to mannskapene fra Jevnaker brann og redning som dro til fergekaien). Resten av brannmannskapene samlet seg på Elstangen for å forberede innsats på vannet. Mannskapene her ble organisert av RBR sin utrykningsleder. Oppgavene for brann- og redningsvesenets mannskaper var her å assistere helsepersonellet i deres arbeid. Fagleder Brann fokuserte hovedsakelig på å få oversikt over situasjonen i området, skadeomfanget og hvilke oppgaver brannvesenet ville få videre i aksjonen. Organiseringen av skadestedet på fergekaien opplevdes av brann- og redningsvesenet som god. Fergekaien ligger imidlertid i en radioskygge for RBR sitt samband. Fagleder Brann kunne motta meldinger på håndterminal, men måtte i enkelte tilfeller benytte terminal i kommandobil for å sende ut. Dette påvirket i liten eller ingen grad innsatsen. Mobilnettet på stedet var imidlertid overbelastet, noe som gjorde at skjermingsverdig informasjon måtte utveksles på samband.

Mens Fagleder Brann og de to mannskapene fra Jevnaker brann og redning var i innsats på fergekaien, kom leder for beredskapsavdelingen til Elstangen og overtok rollen som utrykningsleder. Hans hovedoppgave ble organisering av brannmannskapene som fortløpende møtte opp.

Klokken 19:35 fikk Fagleder Brann melding fra varabranssjefen om at det muligens var en bombe på fergekaien, og at alle mannskaper derfor skulle evakueres fra området. Til å begynne med ønsket ikke Fagleder Brann å evakuere, fordi det befant seg mange skadde personer på

fergekaien som trengte førstehjelp. Politi og helse hadde på dette tidspunktet ikke mottatt samme ordre. Varabrannsjef gjentok ordren om evakuering, og Fagleder Brann iverksatte ordren. Omtrent samtidig mottok politi og helse samme ordre. Brann- og redningsvesenets mannskaper ble bekreftet evakuert fra fergekaien klokken 20:05.

Da fergekaien ble evakuert var det allerede etablert et mottak på Elstangen, og det ble besluttet å også flytte IL-KO dit. Med bakgrunn i omstendighetene rundt flyttingen, fungerte leder for beredskapsavdelingen i rollen som Fagleder Brann for å ivareta ledelsen av brann- og redningsvesenet sine ressurser fra sikkert sted. Overordnet vakt tok over denne rollen igjen da han ankom Elstangen.

Brann- og redningsvesenets oppgaver på Elstangen var blant annet riving av gjerder, hogging av trær, parkering av biler, rigging av lysutstyr, rydding av plass, bestilling av mat og dirigering av trafikk, samt at de skaffet drivstoff og olje til båtene som var i drift. Da Sivilforsvaret ankom ca. klokken 20:00 tok de gradvis over disse oppgavene. Sivilforsvaret fikk satt opp telt og rigget lys, skaffet møbler til IL-KO, ordnet ting som kopiering og utførte andre oppgaver for brann- og redningsvesenet i begynnelsen. På dette tidspunktet var det ca. 50 mannskaper fra brann- og redningsvesenet på stedet. I tillegg begynte frivillige organisasjoner å komme til, som blant annet Norske Redningshunder, Norsk Folkehjelp og Røde Kors.

Fergen MS Thorbjørn kom til Elstangen med de to siste båtlastene med evakuerte (hver med inntil 50 personer) klokken 20:55 og klokken 21:36. Disse ble raskt undersøkt av helsepersonell før de ble fulgt til ventende busser for videre transport til Sundvollen hotell. Politiet lette enda etter flere gjerningsmenn, fordi det ikke var avklart hvor mange gjerningsmenn som var på Utøya, og det forelå opplysninger om at det muligens kunne være en gjerningsmann om bord i disse to båtene sammen med de evakuerte. Politiet overvåket derfor mottakelsen av de evakuerte personene nøye.

Da øya ble klarert for innsats av politiet fikk brann- og redningsvesenet i oppgave å søke i vannet rundt øya med overflatereddere og dykkere. Et par lag jobbet seg rundt øya og dekket til omkomne i strandsonen. Parallelt arbeidet politiet inne på øya med tildekking av omkomne der. Vannet i fjorden steg kraftig og det ble også nødvendig å flytte omkomne lenger opp på land.

#### 4.2.1c Varabrannsjefens tilstedeværelse i politiets operasjonssentral

Varabrannsjefen var på plass i operasjonssentralen til politiet klokken 18:48. Her fungerte han som en liason, der han lyttet til informasjonen som ble utvekslet i operasjonssentralen for å skaffe seg en bedre situasjonsforståelse. Han var følgelig *ikke* en del av politiets stab. Situasjonen ved operasjonssentralen ble av varabrannsjefen oppfattet som uoversiktlig, da strømmen av telefonhenvendelser var stor og personellet ved operasjonssentralen var vanskelig å få kontakt med. Først da leder for ordensavdelingen i politiet ankom politihuset, fikk varabrannsjefen en orientering om hvordan situasjonen var på dette tidspunktet. Varabrannsjefen fikk da opplyst at hendelsen på Utøya mest sannsynlig var hendelse nummer to av totalt fire hendelser denne kvelden, fordi politiet hadde opplysninger som antydte at det ville komme ytterligere to terrorangrep i løpet av kvelden. Men hva hendelse nummer tre og fire ville gå ut på, eller hvor de ville finne sted, var ikke kjent.

Rundt klokken 19:35 kom det melding inn til operasjonssentralen fra en politibetjent som befant seg på fergekaien, om at det var observert en bombelignende gjenstand i en varebil som var plassert i nærheten. Varabrannsjefen fikk med seg denne meldingen, og lurte på om de ikke skulle reagere på dette på bakgrunn av den tidligere informasjonen om at det kunne skje totalt fire hendelser denne dagen. Innholdet i meldingen førte til at varabrannsjefen valgte å trekke ut brann- og redningsvesenets mannskaper inntil fergekaien ble klarert. Denne meldingen gikk i første omgang ikke ut fra politiet ved operasjonssentralen til innsatslederen på stedet, men fra varabrannsjefen til Fagleder Brann.

De siste to årene har det blitt etablert en praksis mellom Nordre Buskerud politidistrikt og RBR hvor brann- og redningsvesenets overordnede vakt møter i politiets stab ved store hendelser. Det har som oftest vært brann- og redningsvesenets eget initiativ som har avgjort om overordnet vakt har vært til stede på politihuset eller ikke. Brann- og redningsvesenet ønsker selv å være til stede for å kunne bidra med sin kunnskap der det trengs, og politiet har gitt uttrykk for at de synes det er positivt at brann- og redningsvesenet er representert.

I forhold til hendelsene 22. juli ble ikke foretatt en formell innkalling av brann- og redningsvesenet til politiets stab og det ble ikke etablert lokal redningssentral med kollektiv ledelse.



Foto: Vestfold Interkommunale brannvesen

#### 4.2.1d Dykkerinnsatsen

Mannskapene som var i innsats i forbindelse med hendelsen på Utøya gjennomførte et bredt spekter av oppgaver, og mange av mannskapene satt igjen med sterke inntrykk. Dykkerinnsatsen, som pågikk frem til søndag 24. juli var spesielt krevende, og involverte flere brann- og redningsvesen. Jevnaker brann og redning (JBR), Modum brannvesen og Ringerike brann- og redningstjeneste (RBR) stilte med overflatereddere, mens Drammensregionens brannvesen IKS (DRBV), Oslo brann- og redningsetat (OBRE), Kongsberg brann- og redningstjeneste (KBR) og Gjøvik brannvesen stilte med redningsdykkere.

#### Gjennomføring av dykkerinnsatsen

Klokken 18:57 ba overordnet vakt varabrannsjefen om å rekvirere så mange dykkere som mulig, noe som medførte at V110 rekvirerte dykkere fra DRBV, OBRE og KBR. På grunn av at dykkerne i OBRE allerede var i innsats i Regjeringskvartalet, tok det litt tid for å reorganisere disse. Men dykkerne fra de ulike brannvesenene ble fortløpende utalarmert i tiden etter klokken 18:57.

Dykkerinnsatsen var krevende på grunn av at skadestedet var en øy og at trusselbildet ikke ble avklart før sent fredag kveld. Dykkerne opplevde derfor mye venting før politiet klarerte området og de kunne gå i innsats.

Først klokken 20:21 fikk brann- og redningsvesenet klarsignal til å starte overflatesøk med båt langs land fra Elstangen og sørover.

Dykker-KO ble etablert på Elstangen klokken 22:11. For å organisere dykkertjenesten mest mulig effektivt valgte RBR å utpeke leder for beredskapsavdelingen til «Dykkerkoordinator», denne jobben ble senere på kvelden overtatt av en utrykningsleder fra RBR. Dykkerkoordinator skulle organisere all innsats på vannet, herunder overflateredning, dykking og transport med båter. Lederstøtte fra OBRE ble utpekt til dykkerleder for vandykkerne, og rapporterte direkte til Dykkerkoordinator. Sammen utgjorde disse to et dykker-KO på Elstangen. Dykkerkoordinator kommuniserte direkte med Fagleder Brann i IL-KO. Dykkerlederen fra RBR, som hadde hovedansvaret for hele dykkerinnsatsen, kommuniserte med overflateredderne fra RBR og JBR, og koordinerte båttransporten på analogt samband, mens dykkerlederen fra OBRE kommuniserte med dykkerne fra OBRE, DRBV og KBR på Nødnett.

Politiet hadde en IL på Utøya, en på Elstangen og en på Sundvolden Hotel. Brann skulle forholde seg til IL i IL-KO på Elstangen. Etter hvert ble dykker-KO flyttet ut til brygga på Utøya, hvor de ble stående sammen med Politiets IL der. Det ble oppfattet som uheldig at det i løpet av natta ble gjort avtaler om innsats, materiell og disponering av brann- og redningsvesenenes mannskaper den 23. juli direkte mellom de enkelte brannvesen og IL på Utøya, uten at IL-KO på land ble informert.

Klokken 22:11 fikk dykkerne tillatelse fra politiet til å dra ut til bryggen på Utøya, men ikke til å ta seg lenger inn på øya. Dykkerne stod klare på bryggen klokken 22:50,

og fikk da klarsignal fra politiet til å hente omkomne i vannoverflaten. Utover natten, frem til det ble dagslys, hadde brann- og redningsvesenene til sammen fem båter på vannet som drev med søk. Alle båtene hadde bevæpnet politi om bord som skulle ivareta sikkerheten til brann- og redningsvesenets mannskaper.

Politiet ga etter hvert klarsignal til å starte dykking, og dykkerne var i vannet klokken 23:52. Dykkingen pågikk utover natten, helt til siste dykkerbåt fra KBR var inne klokken 05:57.

I tillegg ble det gjennom natten foretatt overflatesøk langs land, samt transport av søkshunder og personell fra Norske Redningshunder ut til nærliggende øyer for å gjennomføre disse. Ingen fra de frivillige organisasjonene fikk være på Utøya. Etter at helsepersonellet forlot øya var det kun politi og brann- og redningsvesenets personell som var igjen på øya. Brann- og redningsvesenets personell stod da for mye av transporten av politi ut til øya. I tillegg ble brann- og redningsvesenets båter brukt til både søk og vakthold.

Lørdag morgen startet med rekvirering av de nødvendige ressursene for det videre arbeidet. Dette ble gjort av IL-KO, og for brann- og redningsvesenets del gjennomført via Fagleder Brann og V110. Det ble også gjennomført vaktskifte for brann- og redningsvesenets ledelse på stedet, der varabranssjefen fra RBR tok over som overordnet vakt og inngikk i rollen som Fagleder Brann.

Denne dagen var det noen tvetydigheter knyttet til den overordnede ledelsen. Dykkerlederen fra OBRE meldte seg for politiets innsatsleder i IL-KO ved ankomst, og Fagleder Brann opplevde dette som at vedkommende ønsket å forholde seg direkte til IL. Dykkerlederen ble imidlertid henvist til Fagleder Brann av IL. I tillegg hadde politiet en egen leder ute på Utøya som også ble betegnet som IL, som brann- og redningsvesenets ledere på selve Utøya forholdt seg til. Dette var uklart for Fagleder Brann, som utelukkende forholdt seg til politiets leder i IL-KO. Enkelte av brann- og redningsvesenene rapporterte også til sine egne 110-sentraler istedenfor å rapportere til Fagleder Brann og V110.

Før dykkermannskapene ble satt i innsats på lørdagen var Fagleder Brann nøye med å informere om hva som møtte dem og hva de ville komme til å se. De fikk deretter anledning til å velge om de ville gjennomføre oppgaver på selve Utøya eller søke på omkringliggende øyer. Dykkeroppdraget denne dagen gikk ut på å søke etter omkomne personer, og det ble gjort funn i vannet av dykkere fra OBRE ca. klokken 12 på dagen.

Søk med dykkere pågikk til midnatt på lørdagen, og fortsatte på søndagen. I denne perioden bemannet også brann- og redningsvesenets personell fergen MS Thorbjørn. Fra søndag ettermiddag bisto brann- og redningsvesenet politiet i grovsøk på Utøya.

Etter at dykkeroppdraget var avsluttet på søndagen ble DRBV satt i dykkerberedskap. DRBV bidro også med en urban redningsgruppe mandag 25. juli sammen med en klatregruppe fra Asker og Bærum brannvesen IKS (ABBV).

I tillegg var brann- og redningsvesenets personell med på finsøk av Utøya, og deltok 27. juli med tilrigging av bryggen på Utøya på grunn av høy vannstand.

### **Beskrivelse av hvert enkelt brann- og redningsvesens innsats under dykkeroppdraget**

#### **Modum brannvesen:**

Ble utalarmert fredag klokken 18:36 etter at det ble observert personer som svømte i retning Modum. De fikk beskjed om å sette ut båten ved Vikersund for å plukke opp disse personene. Utøya var på dette tidspunktet ikke sikret, så de fikk beskjed om ikke å nærme seg øya. Fra klokken 20:26 søkte mannskapene fra Modum brannvesen langs land innenfor Utøya, og returnerte klokken 02:30. Modum brannvesen var i beredskap resten av natten, og mannskapene deltok i overflatesøk lørdag fra klokken 12:00 til klokken 00:30. De møtte også opp for å gå finsøk søndag, men ble etter noe venting dimittert og returnerte til egen stasjon.

#### **Jevnaker brann og redning (JBR):**

Ble utalarmert klokken 18:36 for å bistå med overflatereddere og båt. Mannskapene ble satt i overflatesøk rundt Geitøya klokken 20:26, og returnerte klokken 02:11. Disse returnerte til Jevnaker stasjon lørdag klokken 21:53. I følge egen rapportering ble det opplevd som om det var mye ventetid.

#### **Drammensregionens brannvesen IKS (DRBV):**

Klokken 18:59 anmodet V110 om bistand med redningsdykkere og overflatereddere til Utøya. Dykkerne var på vei klokken 19:16. De opplevde trafikale utfordringer på vei til bestemmelsesstedet som var Storøya. RBR rekvirerte båt klokken 20:52, som ble satt ut ved Svangstrand i Sylling på grunn av framkommelighet og trafikale problemer på veien. Denne båten søkte langs land nordover, og fikk beskjed om å møte ved Elstangen. Øya var ikke sikret, så båten skulle unngå området nærmest Utøya. Klokken 21:47 ble båt nr. to rekvirert (IUA-båten). Denne lå i Drammenselva, og måtte tas opp på henger og klargjøres



Foto: Vestfold Interkommunale brannvesen

til innsats. Også denne båten ble satt ut i Sylling, klokken 22:10. Begge båtene var satt i organisert søk klokken 23:36. Redningsdykkerne ble først benyttet til å ta imot overlevende, skadde og omkomne på grunn av at øya ikke var sikret og ingen dykking ennå var tillat.

Mannskapene fra DRBV ble dimittert for dagen klokken 02:06. Innsatsleder som var på Utøya avtalte direkte med DRBV at innsatsen skulle gjenopptas klokken 07:00 lørdag morgen, med oppmøtested på Elstangen. DRBV ble også bedt om å bistå KRIPOS utover lørdagen.

Søndag var dykkerne i beredskap for ROV i tillegg til søk etter omkomne. DRBV var til stede med redningsdykkere 23., 24., 25., 27., 28. og 29. juli, og hadde i tillegg et taulag (urban redningsgruppe) ute 25. juli for å gjøre finsøk etter eiendeler i bratte fjellskrenter.

#### **Ringerike brann- og redningstjeneste (RBR):**

RBR hadde mannskaper i innsats hver dag frem til og med 30. juli. Frem til besøksdagene gjennomførte RBR sporadisk enkeltoppdrag for politiet. RBR ledet og koordinerte brann- og redningsvesenenes innsats.

#### **Kongsberg brann- og redningstjeneste (KBR):**

Ble utalarmert klokken 19:22 via V110. KBR stilte med båt og seks dykkere fredag, og fire dykkere lørdag. Dykkerne søkte rundt Utøya med egen båt til dykking kunne iverksettes rett over midnatt. Under søket var det væpnet politi om bord i båten for å ivareta mannskapenes sikkerhet.

Dykkerne dykket fire dykk i løpet av natt til lørdag, og var inne klokken 05:57. Dykkere fra KBR var i gang med dykking lørdag klokken 13:49 og ble dimittert klokken 22:56.

#### **Oslo brann- og redningsetat (OBRE):**

V110 sendte anmodning om bistand med redningsdykkere klokken 19:18, disse var fremme ved Elstangen ca. klokken 20:25, og måtte avvete dykkingen da Utøya ikke var klarert. OBRE sendte lederstøtte for sine dykkere, som var fremme ved Storøya klokken 21:58. Klokken 22:11 var lederstøtten på plass i IL-KO, og mannskapene fikk tillatelse til å dra til brygga på Utøya og vente der på klarsignal fra politiet. Dykkerne startet med å hente opp omkomne fra vannet klokken 22:56, og fikk endelig klarsignal til å dykke klokken 23:52. Lederstøtten fra OBRE skulle ikke være plassert ute på selve Utøya, men være et bindeledd inn i IL-KO og ha kontakt med de brann- og redningsvesenene som hadde samband på Nødnett (OBRE, KBR og DRBV). Senere på kvelden dro imidlertid lederstøtten ut på Utøya for å avklare neste dags innsats med politiets innsatsleder på øya. Det ble da avtalt at innsats skulle starte opp klokken 07:00 lørdag morgen med dykkere, redningsbåt og ATV.

Lørdag fortsatte dykkerinnsatsen, og det ble gjort et funn som ble meldt inn klokken 11:50. Politiet startet identifisering av omkomne klokken 14:15, og ba om bistand fra OBRE sin båt til å holde nærgående journalister i båter på avstand. Innsatsen fra OBRE ble avsluttet søndag klokken 18:01.

**Gjøvik brannvesen:**

Tok selv kontakt med V110 lørdag morgen klokken 09:50 med spørsmål om de skulle sende dykkere. Det ble bekreftet at dykkere og båt var ønsket, og seks dykkere og dykkerleder var på plass i IL-KO ca. klokken 11:30. Dykkerne var i vannet klokken 13:49 for søk etter antatt omkomne. Gjøvik brannvesen bistod også med å frakte omkomne fra Utøya til land. Dykkerne ble dimittert klokken 22:56.

**4.2.1e Brann- og redningsvesenets samlede arbeidsoppgaver under hendelsen på Utøya**

Brann- og redningsvesenet gjennomførte mange og varierte oppgaver i forbindelse med hendelsen på Utøya, blant annet:

- Veiledning av personer på Utøya som ringte inn til nødnummeret 110
- Tok opp personer fra vannet
- Dykking etter antatt omkomne
- Førstehjelp
- Søk i bratte områder
- Manngard for søk etter spor (mobiltelefoner, biter av klær, blodspor)
- Bemannet MS Thorbjørn
- Dykkerberedskap
- Bistand til KRIPOS med fotografering av omkomne
- Klargjøring av omkomne for transport
- Transportoppdrag med båt
- Mottak av omkomne, skadde og overlevende som kom inn til land
- Bistand ved bruk av ROV
- Organisert søk med båter, overflatesøk, søk under vannflaten og sokning
- Urban redningsgruppe/taulag
- Finsøk på øya
- Henting av personlige effekter som lå igjen på øya 27. juli
- Tilrigging av brygge på Utøya 28. juli på grunn av etter hvert høy vannstand
- Riving av gjerder, rydding av plass
- Hogging av trær
- Dirigering av trafikk
- Rigging av lysutstyr
- Matbestilling
- Rekvirerte olje og drivstoff til båtene
- Vakthold rundt øya
- Brannberedskap på besøksdager for pårørende og overlevende
- Intern transport med ATV

**4.2.2 Brann- og redningsvesenets egen vurdering av innsatsen**

Vestviken 110 IKS (V110) og de involverte brann- og redningsvesenene har selv gjort vurderinger av oppgavene og arbeidet som ble gjennomført i forbindelse med hendelsen på Utøya. Dette kapitlet gjengir disse vurderingene, som er hentet fra skriftlige dokumenter sendt til arbeidsgruppen og samtaler med utvalgte av de involverte aktørene.

**4.2.2a 110-sentralen**

I følge V110 sin egen erfaringsrapport fra hendelsen på Utøya<sup>25</sup> var det vanskelig for operatørene ved V110 å organisere brann- og redningsvesenet da de ikke hadde nødvendig informasjon om behov for bistand. Samlokaliseringen mellom 112-, 110- og 113-sentralene på politihuset i Drammen gjorde at de tre vaktlederne hos politi, brann og helse kunne dele operativt viktig informasjon utenom samband, og etter deres vurderinger, lettet dette informasjonsflyten innad i sentralene.

Beredskapsgrensene til de ulike nødetatenes virkeområde gjorde likevel at V110 måtte få kontakt med 112-sentralen i Nordre Buskerud, da det var den som hadde politiets ledelse.<sup>26</sup> Da 112-sentralen i Nordre Buskerud tok kontakt med V110 på telefon klokken 18:02:42 ble det stilt spørsmål om brann- og redningsvesenet hadde båt på vei til Utøya. V110 svarte at de holdt på å varsle ut brann. Klokken 18:02:09, hadde V110 varslet Ringerike brann- og redningstjeneste om bistand til transport av bærer fra sykehuset etter forespørsel fra AMK.

Operatørene ved V110 har i ettertid stilt spørsmål om de burde gitt et forhåndsvarsel tidligere i hendelsen, allerede da de skjønnte at det var folk som befant seg i vannet.

På grunn av at det var en uoversiktlig hendelse i akutfasen, og at det per i dag ikke foreligger noen skriftlig instruks på brann- og redningsvesenets definerte oppgaver under en politiaksjon der ”skyting pågår”, vurderte de involverte på 110-sentralen det som riktig å avvente utalarmeringen av brann- og redningsvesenet til kontakten med 112-sentralen i Nordre Buskerud var opprettet. De definerte oppdraget i starten som et politioppdrag, og visste verken oppgaver, oppmøtested eller hva slags utstyr det var behov for at brann- og redningsvesenet skulle stille med. I hendelser som involverer våpen er det vanlig praksis at det blir anmodet om bistand fra politiet. I etterkant av 22. juli har man imidlertid sett behov for å etablere tydeligere rutiner

<sup>25</sup> Erfaringsrapport fra ”Utøya-hendelsen” 22. juli 2011

<sup>26</sup> Ref. kap. 3



ved slike hendelser. V110 etterspør også instruksjoner med forankring i lovverk innen brann- og redningsvesenets oppgaver og ansvar i hendelser som defineres som ”skyting pågår”, ”first responder” og ”mulig hopper”.

#### 4.2.2b Ledelse og organisering

RBR sin vurdering når det gjelder organiseringen av brann- og redningsvesenets innsats var at det i denne hendelsen ikke var behov for formell ELS (Enhetlig ledelsessystem) organisering av brann- og redningsvesenet. Det ble imidlertid identifisert behov for rolle- og sektorinndeling og de tiltak som ble iverksatt ble vurdert som gode og funksjonelle.

Erfaringene som ble gjort under hendelsen på Utøya viste at ledelse av et skadested som har et visst omfang både geografisk og med mange brann- og redningsvesen i samarbeid, krever at man innordner seg ledelsesstrukturen som er valgt når man bistår andre brann- og redningsvesen. Politiet opererte med flere innsatsledere (IL), både på land og ute på øya, noe som førte til noe uklare kommandolinjer. De som befant seg på Utøya forholdt seg til IL der ute, og de som var på land forholdt seg til IL-KO som var opprettet der. Dette førte til at enkelte beskjeder gikk utenom Fagleder Brann, noe de involverte aktørene har vurdert som uheldig.

Det er også blitt påpekt viktigheten av å ha klart definerte roller blant lederne på skadestedet. Operatørene ved V110 opplevde en periode usikkerhet om hvem som var øverste leder av brann- og redningsvesenets innsats på stedet. At det tydeliggjøres hvem som er leder av brann- og redningsvesenets innsats ble derfor vurdert som viktig.

Det ble savnet loggførerfunksjon i IL-KO. V110 mente i ettertid at de med fordel kunne tilbudt seg å sende en operatør, med nødvendig loggføringsutstyr, ut til IL-KO for å bistå med loggføringen.

I etterkant av dykkerinnsatsen har behovet for en dykkerkoordinator blitt påpekt av flere brann- og redningsvesen. I forhold til at så mange brann- og redningsvesen skal samarbeide med egne dykkere og dykkerleder inn mot Fagleder Brann, er det uttrykt behov for at en egen rolle som Dykkerkoordinator formaliseres. Denne bør ha en operativ lederfunksjon og fungere som et bindeledd mellom dykkerlederne og Fagleder Brann, og bør tiltres av en person som har operativ erfaring i kombinasjon med lokalkjennskap til operasjonsområdet. OBRE har oversendt et dokument til DSB angående dette etter erfaringer fra Utøya.

#### 4.2.2c Kommunikasjon

De fleste brann- og redningsvesen som bistod under innsatsen rapporterte tilbake til eget brann- og redningsvesen via egen 110-sentral, noe som medførte at kommunikasjonen gikk utenom V110. At det var ledere på stedet som ikke involverte den riktige 110-sentralen (som hadde hendelsen i sitt dekningsområde) i forhold rundt egen innsats ble av operatørene ved V110 vurdert som problematisk, fordi kommunikasjon og loggføring ble meget vanskelig og mangelfull<sup>27</sup>.

Kontakten mellom dykkerlederne fra OBRE og Fagleder Brann RBR var en utfordring på grunn av at OBRE kommuniserte på Nødnett og RBR brukte analogt samband. Fagleder Brann måtte derfor ringe V110, som igjen måtte ringe dykkerlederne fra Oslo for å formidle beskjeder. Dykkerne fra OBRE rapporterte imidlertid mest til egen 110-sentral via sin utsendte lederstøtte i talegruppen ”Norge Brann”. De fortsatte i denne talegruppen i tillegg til mobiltelefon så lenge dykkerne fra Oslo var på Utøya.

Det at OBRE ikke forholdt seg direkte til Dykkerkoordinator, Fagleder Brann og V110 ble vurdert som uheldig, da dette gjorde kommunikasjonen unødvendig vanskelig. Et annet moment som ble vurdert som uheldig, var at enkelte ikke fulgte sambandsreglementet eller brukte klare kallesignal, noe som gjorde at det i enkelte tilfeller ble tvil om hvem som kalte på hvem.

#### 4.2.2d Personalomsorg og oppfølging

Etter å ha vært innsatsmannskap ved en så krevende hendelse som på Utøya, er det avgjørende at de involverte føler seg ivaretatt når hverdagen begynner. Alle deltagende brann- og redningsvesen har hatt oppfølging av egne mannskaper i henhold til planverk, i tillegg til at DSB har hatt møte med hvert av de involverte brann- og redningsvesenene. Enkelte har uttrykt at det er vanskelig å bli ferdig med denne hendelsen på grunn av at den daglig dekkes i media, og man stadig blir eksponert for, og minnet på hendelsen. Hvert brann- og redningsvesen har sendt inn rapporter om egen deltagelse i hendelsen 22. juli, herunder også egne beskrivelser av oppfølging av mannskapene.

#### Vestviken 110 IKS:

Erfaringer gjort ved V110 tilsier at operatørene har stor nytte av å prate med hverandre når de opplever krevende hendelser. Denne kontakten kolleger imellom fungerer i det daglige som viktig i bearbeidelsen av hendelser. I ettertid fikk alle involverte tilbud om individuelle samtaler med operativ leder ved V110 og/eller bedriftshelsetjeneste

<sup>27</sup> Erfaringsrapport fra ”Utøya-hendelsen” 22. juli 2011, Vestviken 110 IKS

som har kriseberedskap for kriseterapi og sorgreaksjoner for utrykningspersonell. Men samtalen operatørene seg imellom, som ble gjort under og i perioden etter hendelsen, har etter deres oppfatning vært tilstrekkelig for de involverte ved V110. De hadde også en kort felles debrief med AMK og politiet 23. juli.

V110 har også sammen med Ringerike brann- og redningstjeneste gått gjennom skrevne logger og lydlogg. Dette har for dem fungert som et ledd i bearbeidelsen av hendelsen, samt gitt dem en bedre forståelse av situasjonen under hendelsen.

#### **Ringerike brann- og redningstjeneste:**

RBR gjennomførte defusing av alle mannskaper fortløpende før dimittering. Lørdag ettermiddag startet man opp med intern debriefing av mannskapene. På grunn av omfanget av hendelsen ble det avgjort at man i tillegg skulle gjennomføre debriefing med profesjonelle, det ble knyttet kontakt med Senter for Katastrofepsykologi som startet gruppevis debriefing tirsdag 26. juli.

ABBV ble kontaktet samme dag med en forespørsel om de kunne låne ut to mannskaper for å forsterke vaktlaget på Hønefoss.

Dette for at mannskapene ved RBR kunne få avlastning og ta fri ved behov, samtidig som at RBR skulle kunne opprettholde beredskapen. Denne ordningen ble satt stor pris på av mannskapene ved RBR, og tilbakemeldingene var at det var en god form for psykisk debriefing å kunne snakke med andre brannkonstabler fra et nabobrann- og redningsvesen.

Fra lørdag 23. juli ble det opprettet et lavterskeltilbud for mannskapene hvor de som ønsket å snakke kunne kontakte bedriftshelsetjenesten eller overordnet vakt. Tilsvarende stilte tillitsmannsapparatet seg til disposisjon for kollegaene. RBR har ikke hatt en kollegastøtteordning, men dette ønskes etablert.

#### **Jevnaker brann og redning:**

Leder beredskap hadde to debriefinger med mannskapene i løpet av kvelden 22. juli, i tillegg til en debrief med mannskapene da de kom inn til stasjonen denne natten. Kommunens kriseteam var delaktig på Sundvollen Hotell og gjennomførte en debrief lørdag 23. juli. I ettertid ble det holdt to samlinger med ansatte og kriseteamet, og enkelte mannskaper deltok på debriefing på Sundvollen hotell i regi av nasjonalt kriseteam 29. juli.

#### **Modum brannvesen:**

Har hatt lange samtaler med leder i tillegg til møte med bistand fra Modum Bad<sup>28</sup>. Samtlige har deltatt på møter i etterkant, og skal følge en fastsatt oppfølgingsplan. Det er også gitt rom for at den enkelte kan ta kontakt hvis det er ønskelig.

#### **Drammensregionens brannvesen IKS:**

Har gjennomført defusing av alle involverte, og oppfordret mannskapene til å bruke hverandre som støtte. Det har blitt informert om DRBV sin kollegastøtteordning. Debriefinger med bedriftshelsetjenesten er gjennomført, hvor det dessuten også ble tilbudt individuelle samtaler, samt samtaler med ledere og fortløpende individoppfølging. Alle ansatte mottok dessuten et informasjonsskriv om DRBV sin innsats, noe de fikk gode tilbakemeldinger på.

#### **Kongsberg brann- og redningstjeneste:**

Hadde debrief etter at de ankom stasjonen etter at innsatsen var avsluttet, og debrief med dykkerne søndag 24. juli.

#### **Oslo brann- og redningsetat:**

Oppfølging av ledere og mannskaper har vært gjennomført ved egen kollegastøtteordning. I tillegg har det vært lagt vekt på synlig ledelse og informasjon.

#### **Gjøvik brannvesen:**

Forberedte mannskapene godt på vei til Utøya, og gjorde avtaler om at man skulle passe på hverandre under oppdraget. Første debrief ble gjennomført da mannskapene ankom stasjonen etter at oppdraget var ferdig natt til mandag. Brann- og redningsvesenet har senere gjennomført flere debriefinger, samt hatt telefonisk kontakt med de involverte. Det ble tilbudt samtaler med bedriftshelsetjenesten, og mannskapene deltok på minnesermonien.

#### **Asker og Bærum brannvesen IKS:**

Hadde debrief ledet av en ansatt med kompetanse på psykososial håndtering av stress- og krisesituasjoner 26. juli. Har også hatt møte med andre brann- og redningsvesen og 110-sentraler som var involvert.

<sup>28</sup> <http://www.modum-bad.no/>

## 5. DSBS VURDERINGER – ERFARINGER OG OPPFØLGINGSPUNKTER

### 5.1 MOTTAK AV NØDMELDING, ALARMERING OG UTKALLING

#### 5.1.1 Forholdet mellom 110-sentral og brann- og redningsvesen

Brann- og redningsvesenets 110-sentraler fungerer som alarm-/fagsentral, i motsetning til politiets 112-sentraler som er operasjonssentral. Denne forskjellen har stor betydning i forhold til ressursstyring. Politiets operasjonssentraler styrer politiets operative ressurser, og har ansvaret for de hendelsesstyrte politiinnsatsene. Dette innebærer den daglige ressursstyringen av blant annet kjøretøy, materiell og tilgjengelige tjenestepersoner, samt koordinering av innsatser og generell rådgivning til innsatspersonell.<sup>29</sup> Operatørene på 110-sentralene har ikke samme myndigheten ovenfor brann- og redningsvesenets ressurser. Ressursene i brann- og redningsvesenet er kommunale, og styringsmyndigheten er tillagt brannsjefen (overordnet vakt) i det enkelte brannvesen. Oslo 110-sentral er imidlertid noe annerledes organisert. Denne 110-sentralen er mer å regne som en operasjonssentral, fordi operatørene har utvidede fullmakter til å styre ressursene slik de finner det hensiktsmessig. Denne forskjellen mellom Oslo 110-sentral og Vestviken 110 IKS (som er en ”tradisjonell” 110-sentral) hadde innvirkning på hvordan operatørene handlet da nødmeldingene begynte å komme inn fredag 22. juli.

Etter å ha fått bekreftet via sambandet at en bombe hadde eksplodert i Regjeringskvartalet, styrte Oslo 110-sentral alt av OBREs ressurser ned til sentrum. Kort tid etter fattet lederen ved 110-sentralen, i samråd med brigadesjefen, beslutningen om å kalle inn ressurser fra nabobrannvesenene. Med bakgrunn i inngåtte avtaler ble Nedre Romerike brann- og redningsvesen (NRBR), Søndre Follo brannvesen (SFB), Nordre Follo brannvesen (NFB) og Asker og Bærum brannvesen (ABBV) bedt om bistand for å dekke opp beredskapen i tilfelle flere hendelser i Oslo. Mannskapene ved NRBR hadde lyttet på Nødnett og satt allerede i bilen og ventet på utkalling, det samme gjaldt også mannskapene fra ABBV. Etter hvert som ressursene ble gjort tilgjengelig for OBRE, var det lederen ved Oslo 110-sentral som fattet beslutninger om hvor ressursene skulle plasseres for å sikre best mulig beredskap. I tillegg gjennomførte lederen ved 110-sentralen en rekke vurderinger i forhold til å sikre best mulig utnyttelse av de sideforflyttede ressursene, eksempelvis i forhold til geografisk plassering, tilgang til

stasjonsbygg og nøkler til automatiske brannalarmer.

I denne situasjonen var det meget positivt at OBRE hadde avtaler på plass som sparte verdifull tid i forhold til tilgang på ekstra ressurser på grunn av en krevende og langvarig hendelse. Det var også av betydning at 110-sentralen hadde god nok kunnskap om, og fullmakter til, å foreta best mulig plassering av tilførte ressurser. Dette lettet arbeidet for den øvrige ledelsen i OBRE, som kunne konsentrere seg om de oppgavene de stod ovenfor i Regjeringskvartalet.

Denne tilnærmingen til sideforflytning fungerte spesielt godt fordi Oslo 110-sentral og OBRE er organisert i samme brann- og redningsvesen, og fordi 110-sentralen er gitt fullmakter til å styre alle ressurser for den øvrige ledelsen. For andre 110-sentraler som ikke har et slikt ”en-til-en” forhold vil en slik tilførsel og sideforflytning av ressurser antageligvis by på noen flere utfordringer, fordi det vil måtte skje i nært samarbeid med den som har overordnet vakt i det enkelte brann- og redningsvesen samtidig som at det krever en inngående geografisk kunnskap om området for å foreta slike vurderinger som det Oslo 110-sentral foretok.

*Den viktigste lærdommen for andre 110-sentraler er imidlertid viktigheten av å ha på plass avtaler og rutiner som sikrer at hvis en krevende og omfattende hendelse inntreffer innenfor deres område, så er alle kjent med hvordan man best styrer ressursene, inkludert side forflytning på tvers av brann- og redningsvesenenes grenser, for å sikre best mulig beredskap totalt sett. Planene bør også ta for seg styring av ressurser i forhold til hendelser på alle nivåer, fra lokalt, via regionalt til nasjonalt nivå.*

Da de første telefonsamtalene kom inn til Vestviken 110 IKS (V110) var det imidlertid informasjon om ”skyting pågår”. Kombinasjonen av denne informasjonen, at politiet ikke ba om bistand og et ”en-til-mange” forhold mellom V110 og brannvesen som sentralen dekker, var medvirkende til at alarmering og utkalling ikke skjedde på samme måte hos V110 som hos Oslo 110-sentral.

#### 5.1.2 Alarmeringsrutiner

Alle samtalene som V110 mottok den første halve timen ga informasjon om at det foregikk skyting på Utøya, og operatørene valgte derfor å avvente alarmering og utkalling av mannskapene fra Ringerike brann- og redningstjeneste (RBR). Operatørene fokuserte heller på å hjelpe innringerne på best mulig måte. Først etter nærmere 30 minutter ble kontakt opprettet mellom V110 og RBR. Samtidig kom det inn mer utfyllende informasjon fra politi og helse, og bærepacke og båt ble rekvirert. Dette førte til at brann- og redningsvesenet (RBR) rykket ut.

<sup>29</sup> PBS I, Politiets beredskapssystem del I, retningslinjer for politiets beredskap.

Det er arbeidsgruppens oppfatning at tydeligere avtaler mellom brann- og redningsvesenet og V110 angående hva som er riktig prosedyre i situasjoner hvor ”skyting pågår”, ville bidratt til tidligere alarmering og varsling av RBR. OBRE har en tydelig instruks på hva som er brann- og redningsvesenets og 110-sentralens rolle når det kommer inn melding om at ”skyting pågår”. Hos V110 var en lignende rutine på plass for ”skyting pågår” innenfor området til Drammensregionens brannvesen IKS (DRBV), men lignende rutine var ikke på plass for alle brannvesenene i 110-sentralens dekningsområde.

*Erfaringene fra 22. juli tilsier at DSB bør se på behovet for en rutine om brann- og redningsvesenets bistand til politiet.*

Når det gjelder selve tidspunktet for alarmering og varsling av RBR gjennom Vestviken 110 ser arbeidsgruppen det som uheldig at det gikk såpass lang tid fra mottak av første nødtelefon og til varsling av brann- og redningsvesenet fant sted. En tidligere varsling ville gitt brann- og redningsvesenet mer tid til forberedelser.

I fremtiden er det viktig at når en 110-sentral mottar informasjon om en hendelse innenfor et brann- og redningsvesens geografiske område, så bør de om ikke annet opprette kontakt for å informere brann- og redningsvesenets ledelse om hendelsen hvis de er usikre på om det dreier seg om et oppdrag for brann- og redningsvesenet. På den måten vil det bli opp til brann- og redningsvesenets ledelse, som har styringsmyndighet overfor brann- og redningsvesenet, å avgjøre hvorvidt det er noe man ønsker å rykke ut til eller ikke.

Viktigheten av slik tidlig informasjon støttes også av RBR, som i fremtiden har meddelt V110 om at de ønsker tidligere informasjon om alle hendelser, samtidig som at V110 har endret sine rutiner i forhold til varsling av brann- og redningsvesenet. Det som i fremtiden er avgjørende er at det ikke oppstår forsinkelse mellom mottak av nødmelding og alarmering og varsling av brann- og redningsvesenet.

Det er brann- og redningsvesenets ansvar å sikre at de, i samarbeid med sin 110-sentral, har utarbeidet og kontinuerlig oppdaterer sine alarmeringsrutiner. Det er også viktig at nødvendige fullmakter inngår i disse rutinene. Dette vil bare bli viktigere med implementeringen av landsdekkende Nødnett, der det vil bli et større fokus på alarmering av nærmeste ressurs.

Både Oslo 110-sentral og Vestviken 110 IKS melder for øvrig om positive effekter av operatører som er trygge i rollen, som kjenner hverandre og som har jobbet sammen en stund, og at alle operatører har god brannfaglig

kompetanse. Imidlertid er det en viktig erfaring i forhold til håndteringen av hendelsene 22. juli at det er behov for kompetanse til å utføre hurtig loggføring underveis i arbeidet. Dette for både å få på plass viktig informasjon som kan understøtte operative beslutninger underveis i håndteringen av hendelsen og for å gi god informasjon om hendelsesforløpet i etterkant.

## 5.2 SKADESTEDSARBEID

### 5.2.1 Brann- og redningsvesenets rolle og oppgaver

Innsatsene som ble utført av nødetatene den 22. juli var spesielt krevende fordi det mannskapene møtte var så uvirkelig. I tillegg ble arbeidet ytterligere komplisert som følge av at innsatsen var innrettet i to forskjellige løp. Det foregikk en politiaksjon for å pågripe gjerningspersoner samtidig som det foregikk en storstilt redningsaksjon. I Oslo ble det forholdsvis hurtig gitt klarsignal om å starte redningsarbeidet, mens på Utøya var prosessen med klarering av området mer komplisert og tidkrevende.

OBRE har som eneste brann- og redningsvesen i landet en gruppe som er spesialisert i det som kalles ”urban search and rescue” (USAR). OBRE følte ikke selv at de ble utfordret i forhold til utstyr og kompetanse i den situasjonen de møtte i Regjeringskvartalet, men har selv rettet søkelys på de utfordringer man ville fått hvis en eller flere av bygningene hadde rast sammen. Den kompetansen og det utstyret OBRE disponerer gjennom sin USAR-gruppe er imidlertid en spesialisering utover det som er normalt i brann- og redningsvesenet. Eksempelvis bistod denne gruppen Ålesund brann- og redningsvesen i håndteringen av den sammenraste bygningen i Ålesund i 2008. Hendelsene 22.juli tydeliggjorde at brann- og redningsvesenene i Norge kan bli stilt overfor hendelser som krever kompetanse eller kapasiteter utover det de selv disponerer. DSB ser med bakgrunn i dette behov for en gjennomgang av oppgaveløsning på lokalt, regionalt og nasjonalt nivå med tanke på hvilken kompetanse og hvilke kapasiteter som brann- og redningsvesenene skal kunne bistå med i den samlede nasjonale beredskapen.

Da alle nødetatene var varslet om hendelsen på Utøya ble IL-KO først opprettet på Esso-stasjonen på Sundvollen. På dette tidspunktet var gjerningsmannen fremdeles ikke pågrepet og politiet hadde hovedfokus på sikring av området. Brann- og redningsvesenet og helse kunne imidlertid fokusere på redningsarbeidet og behovene knyttet til mottak av skadde, evakuerte og omkomne.

Rapportering fra brann- og redningsvesenets ledere som var til stede i IL-KO på Esso-stasjonen forteller om godt

samarbeid mellom de tre nødetatene, og at brann- og redningsvesenet på eget initiativ avlastet politiet gjennom at Fagleder brann tok initiativ til å starte prosesser som vanligvis er styrt av politiet, eksempelvis dirigering av trafikk, valg av sted for opprettelse av mottakssenter og rekvirering av Siviltforsvaret. Det gode samarbeidet mellom nødetatene fortsatte etter at IL-KO ble flyttet til Elstangen kort tid etter. Politiet hadde i denne perioden fremdeles fokus på sikkerheten og den pågående politiaksjonen.

Ved ankomst på Elstangen tok brann- og redningsvesenet ansvar for de mange oppgaver som ikke naturlig tilhører politi eller helse, slik som for eksempel hugging av trær for å sikre adkomst og tilrettelegging for sjøsettelse av båter og mottak av evakuerte. I tillegg utførte brann- og redningsvesenet hele tiden førstehjelp, og etter hvert gjennomførte de søk i strandsonen og søk i vannet etter omkomne.

*Erfaringene fra innsatsen viser at brann- og redningsvesenets rolle kanskje er den som er mest fleksibel av de tre nødetatene, og at brann- og redningsvesenet i kraft av sin rolle som viktigste tekniske redningsressurs utfører mange ulike oppdrag som er avgjørende for at håndteringen av en hendelse skal gå så optimalt som mulig. Dette er imidlertid oppgaver som det kanskje ikke alltid rettes mest oppmerksomhet på. For eksempel tok brann- og redningsvesenet ansvar for å sikre drivstoff til båter som gjennomførte søk på Tyrifjorden, men denne jobben fikk naturligvis mindre oppmerksomhet enn det arbeidet som ble utført av de som satt i båtene. Erfaringene fra innsatsen viser også betydningen av samvirkekurs og -øvelser som setter lederne og mannskapene fra brann- og redningsvesen, politi og helse i stand til å forstå hverandres ansvarsområder og reaksjonsmåter på best mulig måte. En slik forståelse er etter arbeidsgruppens mening en viktig forutsetning for at brann- og redningsvesenet skal kunne ivareta sin fleksible rolle på en god måte og følgelig kunne bistå og assistere de andre nødetatene best mulig.*

### 5.2.2 Dykkerinnsats

På bakgrunn av oppringninger til nødalarmeringsentralene og beretninger fra overlevende fra Utøya ble det tidlig klart at det var behov for å gjennomføre søk i vannet. Dette er et arbeid som brann- og redningsvesenet ofte har ansvar for, men det er ikke en tjeneste alle brann- og redningsvesen tilbyr. Mannskaper med relevant kompetanse ble derfor kalt inn fra flere omkringliggende brann- og redningsvesen.

Innledningsvis ble det søkt på steder hvor det hadde vært gjort markeringer fra søkshund, men etter hvert viste det seg at dette ble en for ressurskrevende tilnærming på grunn

av antall steder det var gjort markering kombinert med dypt vann, dårlig sikt og sterk strøm. Brann- og redningsvesenets erfaringer fra tidligere tilsa at man sjelden eller aldri gjør funn ved markering av søkshund i vann. Det ble derfor valgt å utføre resten av søkene basert på kunnskap om hvor det var mest sannsynlig å gjøre funn.

Mannskapene som deltok under søkene savnet en koordinator som hadde ansvar for alt av redningsdykking, og som sikret felles prosedyrer og ledelse. *Et ønske fra mannskapene er derfor at man for fremtiden vurderer formalisering av funksjonen ”redningsdykkerkoordinator” for å sikre at det ved store hendelser er en koordinator på plass som rapporterer til Fagleder Brann og som har kompetanse til å ta faglige diskusjoner og beslutninger og lede dykkerinnsatsen. Arbeidsgruppen støtter behovet for en formalisering av funksjon ”redningsdykkerkoordinator”.*

### 5.2.3 Arbeidsgivers plikter overfor innsatspersonell vs. frivilliges innsats

På grunn av omfanget av eksplosjonen i Regjeringskvartalet og skytingen på Utøya var det mange sivile som tidlig ble klar over hendelsene og som gjorde en betydningsfull innsats for å redde menneskeliv. Flere av brann- og redningsvesenets personell opplevde det imidlertid som problematisk å bli holdt tilbake av sikkerhetsmessige hensyn samtidig som sivile var i innsats. I forbindelse med hendelsen på Utøya ble for eksempel personell fra brann- og redningsvesenet, helse og politi stående og se på at campingturister og fastboende var ute på Tyrifjorden og hjalp skadde, mens de selv hadde fått ordre om å bli på land og vente. Personell i brann- og redningsvesenet er under innsats regulert av brann- og eksplosjonsvernsløven, arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften noe som gir et annet utgangspunkt enn innsats fra sivile.

*Dette tydeliggjør behovet for en gjennomgang av gjeldende regler for ivaretagelse av innsatspersonells egensikkerhet, for å vurdere hvorvidt dette er noe man må akseptere eller om det er mulig å endre sikkerhetsrutinene slik at innsatspersonell får større handlingsrom i slike tilfeller.*

## 5.3 OVERORDNET INNSATSLEDELSE

### 5.3.1 Stab og enhetlig ledelsessystem

Under håndteringen av hendelsen i Regjeringskvartalet opprettet OBRE stab på et tidlig tidspunkt. Normal praksis hos OBRE er at staben opprettes på hovedstasjonen. Men basert på erfaringene fra øvelse OSLO ba imidlertid leder av Oslo 110-sentral om at staben ble flyttet til 110-sentralen slik at man ble mindre avhengig av kommunikasjon over samband. Under øvelse OSLO erfarte man at

kommunikasjon mellom 110-sentralen og staben ved hovedstasjonen ble utfordret av for mye støy på sambandet, noe som vanskeliggjorde en del beslutningsprosesser, og det var viktig å unngå slike utfordringer under håndteringen 22. juli. Som nevnt tidligere var det for Vestviken 110 IKS ikke et like tett forhold mellom 110-sentralen og det brann- og redningsvesenet som hadde ansvar for innsatsen. I etterkant uttrykte Vestviken 110 IKS at de ved en fremtidig krevende hendelse ønsker å tilby støtte til det brann- og redningsvesenet som har ansvar for innsatsen, gjennom at en operatør fra sentralen reiser ut til skadested og bistår med blant annet loggføring.

Erfaringene fra begge 110-sentralene viser behovet for at nødalarmeringssentralene er villige til å tilpasse sin rolle etter situasjonene, og at de kontinuerlig vurderer hvordan de best kan støtte brann- og redningsvesenet, enten det gjelder loggføringsfunksjon, kart eller annen informasjon.

Det er også viktig at alle 110-sentraler har oppmerksomhet på mest mulig effektiv informasjonsdeling.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har over tid vurdert mulighet for etablering av en felles e-postløsning for landets 110-sentraler. Behovet for en slik løsning ligger forankret i et operativt behov for at sentrale beredskapsaktører kan nå en eller flere 110-sentraler på en effektiv og hurtig måte med e-post når en situasjon krever dette. Direktoratet har gjennom samarbeid med Branns Driftsorganisasjon for Nødnett utviklet et konsept for en slik løsning. Denne vil sikre at e-post generert gjennom løsningen vil bli lest og overvåket regelmessig og at e-poster med viktig innhold eller hastemeldinger fanges raskt opp i det operative miljøet.

Ved begge hendelser valgte ledelsen fra brann- og redningsvesenet å lede innsatsen etter inndeling av arbeidet i sektorer. Sektorinndeling er kjernen i ELS (Enhetlig ledelses system) systemet. Erfaringene tilsier at OBRE var tydelige på at de arbeidet i henhold til ELS systemet. Ringerike brann- og redningstjeneste var tydelige på at oppgaveutførelsen ble delt inn i sektorer men var usikre på hvorvidt det innebar at de hadde jobbet etter ELS systemet. *Erfaringene tilsier at det er viktig å øke brann- og redningsvesenets kunnskap om ELS for å sikre en samlet forståelse av de viktigste prinsippene i ELS-systemet og en bevisst utnyttelse av ELS-prinsippene under innsatser.*

Det er imidlertid viktig å poengtere at DSB finner det utfordrende å tilføre tilstrekkelig ELS-kompetanse til alle landets brann- og redningsvesen, da man ikke har anledning til å gjennomføre tilstrekkelig antall kurs. Det bør derfor vurderes andre tilnæringsmåter for å sikre

at ELS-kompetanse gis så mange ansatte i brann- og redningsvesenet som mulig.

### 5.3.2 Lederfunksjoner og kommandolinjer

Under håndteringen av hendelsene på Utøya tok overordnet vakt i Ringerike brann- og redningstjeneste rollen som Fagleder Brann. Han så imidlertid raskt behovet for lederstøtte, og kalte inn bistand fra varabrannsjefen i kommunen, som raskt var på plass og inngikk i den overordnede ledelsen. Fagleder Brann brukte kallenavnet 0-1 mens lederstøtten, som etter hvert plasserte seg på politihuset i Hønefoss, benyttet kallenavnet 0-2. Selv om Fagleder Brann (0-1) beholdt funksjonen som overordnet vakt, var det tilfeller der 0-2 ga ordre til og styrte 0-1.

I tillegg ble funksjonen Fagleder Brann på et tidspunkt (under evakueringen av fergekaien til Utøya) midlertidig overført til en tredje leder, leder av beredskapsavdelingen i RBR, som benyttet kallenavnet 0-3. Dette medførte at det oppstod usikkerhet hos Vestviken 110-sentral om hvem som hadde den overordnede ledelsen av brann- og redningsvesenets innsats. Det er avgjørende at det til enhver tid er klart hvem som har ledelsen av brann- og redningsvesenets innsats, og øverste leder i brann- og redningsvesenet må klart tilkjennegi at vedkommende har dette ansvaret. Spesielt gjelder dette mindre brannvesen med mindre erfaring i å lede store hendelser og hvor det ofte hentes inn/tilbys ressurser fra andre brannvesen.

Erfaringene fra 22. juli viser også at det er viktig at spesielt mindre brann- og redningsvesen utarbeider og øver på utvidelse av ledergruppen ved større og mer krevende hendelser, da det i slike situasjoner kan være nødvendig med større ledelsesapparat enn det som vanligvis inngår i brann- og redningsvesenets vaktordning. Videre er det like viktig at andre brann- og redningsvesen som yter bistand til et annet brann- og redningsvesen innretter seg og sømløst glir inn i den organisasjon som det ansvarlige brann- og redningsvesenet har iverksatt. Dette fordi det er viktig at de kommunale brann- og redningsvesenene er i stand til å takle de oppgavene samfunnet forventer at de skal håndtere. Nye rednings- og beredskapsoppgaver for brann- og redningsvesenet fordrer ordninger der enhetlig ledelse, felles terminologi, ressuroversikt, mobilitet, samarbeid og tydelige roller i redningstjenesten der samvirkende ledelse står sentralt.

*DSB mener det er nødvendig med en gjennomgang av oppgavefordeling lokalt, regionalt og nasjonalt for å sikre en struktur som bidrar til effektiv håndtering av store hendelser.*

## 5.4 SAMBAND

### 5.4.1 Nødnett og sambandsutfordringer OBRE

Den første utfordringen OBRE hadde i forhold til samband var at utrykningsleder, som var første mann på plass ved Regjeringskvartalet og som hadde svært viktig informasjon om hendelsen, ikke kom igjennom på sambandet.

Vedkommende følte det som en stor utfordring å ikke komme igjennom, samtidig som at det var vanskelig for Oslo 110-sentral å ha oversikt over alle som ”stod på vent” og hadde informasjon å gi.

Utrykningsleder ville i dette tilfellet kunne ha trykket på ”nødknappen” på radioterminalen og dermed fått prioritet i nettet. Dette er en funksjon som først og fremst er utviklet for å ivareta sikkerheten til alle mannskaper, og sikrer at mannskap kommer i tale med 110-sentralen hvis det oppstår problemer.

Arbeidsgruppen ser behov for at ”nødknapp”-funksjonen blir gjennomgått under opplæringen i bruk av radio-terminalene til Nødnett.

Videre rapporterer OBRE om utfordringer i forhold til bruk av samband og kommunikasjon i det øyeblikket man begynte å sideforflytte ressurser fra omkringliggende brannvesen inn i OBRE sitt område. I begynnelsen av innsatsen i Regjeringskvartalet fulgte OBRE eget oppsett i forhold til kallesignaler, som ikke er samsvarende med det som står i gjeldende sambandsreglement for brann- og redningsvesenet.<sup>30</sup> Istedenfor å kalle bilene sine eksempelvis ”0-1-1” brukte de kun nummer ”1-1”, i tillegg til at de istedenfor å kalle opp 110-sentralen med ”brann 01” slik det er beskrevet i sambandsreglementet brukte bare ”110”. Dette fungerte ikke i det øyeblikket man flyttet ressurser fra de omkringliggende brannvesen inn i OBRE sitt område fordi det da eksempelvis ble spørsmål om hvilken ”110” det var snakk om fordi det da var flere 110-sentraler involvert. Man begynte derfor etter hvert å improvisere og betegnelser som for eksempel ”Moss 1-1” og ”Oslo 1-1” ble brukt, noe som ikke er korrekt i henhold til sambandsreglementet.

Sambandsreglementet for brann- og redningsvesenet har til hensikt å legge forholdene best mulig til rette for enkel, god og effektiv kommunikasjon på sambandet hos alle brann- og redningsvesen, fordi effektiv kommunikasjon bidrar til effektiv innsats. *Det er behov for å gå igjennom sambandsreglementet for å sikre at det ivaretar alles behov, slik at alle brann- og redningsvesen i fremtiden er tro til det til enhver tid gjeldende sambandsreglement. Det er også*

*viktig at det opprettes et regime for fremtidige endringer i sambandsreglementet.*

### 5.4.2 Regionale sperrer/grenser på basestasjoner

I hver basestasjon i Nødnett ligger det en liste over hvilke samtalegrupper som kan få lov til å sende/lytte til den aktuelle basestasjonen (”valid site list”). Uten disse sperrerne ville alle talegruppene i hele Nødnett være nasjonale, men sperrerne begrenser lokale/regionale grupper til kun å fungere innenfor ett sett med basestasjoner. Denne listen var opprinnelig satt veldig stramt, men er nå blitt justert slik at man har tilgang noen kilometer utenfor det politidistriktet man tilhører. Eksempelvis mister man først tilgangen til gruppene som hører til Oslo-regionen ved E-18 bommen i Vestfold.

Utfordringen ved større hendelser, der ressurser forflytter seg ut over/på tvers av slike regionale grenser, er at man vil ha full dekning det ene øyeblikket for så å plutselig miste tilgangen til den opprinnelige talegruppen, uten at man får noe forvarsel på terminalen. Mange oppfatter dette som at man ikke har dekning, men det er altså en begrensning som er satt på basestasjonene (og ikke en faktisk begrensning i nettet).

Da OBRE sendte dykkere til hendelsen på Utøya mistet de dekning/tilgang til sin regionale talegruppe ved Sollihøgda. De gikk da over på talegruppen Norge Brann for å kunne kommunisere med sin egen 110-sentral (Oslo 110-sentral).

Flere andre brann- og redningsvesen gikk etter hvert også over på denne talegruppen. I denne hendelsen var det ikke noe problem at OBRE valgte å benytte denne talegruppen, men hovedprinsippet i sambandsreglementet er at det brann- og redningsvesen som avgir ressurser til et annet brann- og redningsvesen skal gå over i dette brann- og redningsvesenets talegrupper. Ressursene som ble sendt fra OBRE til Utøya burde med andre ord ha forholdt seg til Vestviken 110-sentral og deres regionale talegruppe.

*Hendelsene 22. juli viser derfor at det er behov for å opprette en rutine for bruken av den nasjonale kanalen. Eksempelvis må det sies noe om i hvilke situasjoner denne kanalen skal brukes. DSB står som eier av kanalen i sambandsreglementet for brann- og redningsvesenet, og DSB har med denne talegruppen en mulighet til å opprette kontakt med alle brann- og redningsvesen den dagen Nødnett er landsdekkende. Dette vil kunne være med å styrke DSBs rolle som nasjonal brannmyndighet.*

*I tillegg tilsier disse erfaringene at man bør gå igjennom oppsettet av de regionale sperrerne og vurdere hvilken innvirkning disse sperrerne kan ha ved hendelser som går på tvers av grensene og i forhold til samarbeid mellom brann- og redningsvesen.*

<sup>30</sup> Nasjonalt sambandsreglement for brann- og redningsvesenet

## 5.5 MEDIEHÅNDTERING

Under hendelsene i Regjeringskvartalet og på Utøya var informasjonsbehovet hos både pårørende, publikum og media enormt. I Oslo-området hvor Nødnett er implementert, med avlyttingssikret samband, var behovet om mulig enda større enn tidligere. Dette medvirket til at det var et stort press på alle involverte i innsatsen knyttet til begge hendelsene. Samtidig møtte brann- og redningsvesenet i Oslo og Ringerike forskjellige utfordringer i forhold til at OBRE selv ble rammet av bombeeksplosjonen, mens Ringerike brann- og redningstjeneste er et så lite brann- og redningsvesen at de ikke har egne stillinger tilegnet mediefunksjoner slik som OBRE har.

Det er politiet som har ansvar for å gi informasjon til og ha dialog med media ved slike hendelser. Men det betyr ikke at brann- og redningsvesenet bør avstå fra å informere om egen innsats. Informasjon om oppgavene som har blitt gjennomført er viktig i forhold til å synliggjøre etatens oppgaver.

*Arbeidsgruppen ser det som nødvendig at det utarbeides en strategi som er med på å hjelpe brann- og redningsvesenene å finne sin plassrolle i forhold til mediehåndtering. En slik strategi bør også rette fokus på at med så mange mindre brann- og redningsvesen må man ha som mål å utnytte de ressursene som ligger i de store brann- og redningsvesenene på best mulig måte.*

## 5.6 PERSONALOMSORG

Fellesnevneren for alle i brann- og redningsvesenet er at de er kommunalt ansatt og det er kommunene som har arbeidsgiveransvaret. De innsatsmannskapene som har vært i arbeid på de to åstedene har hatt svært sterke opplevelser og inntrykk.

Kollegastøtteordningene synes å ha fungert godt under og i etterkant av hendelsene 22. juli. Alle brann- og redningsvesen og 110-sentraler har systemer på plass for å følge opp mannskapene etter både små og store hendelser. Ringerike brann- og redningstjeneste (RBR) meldte at et tiltak som var spesielt positivt for dem var at i uken etter 22. juli så fikk de bistand fra Asker og Bærum brannvesen (ABBV) i forhold til vanlig vaktordning (brannkonstabler fra ABBV inngikk i beredskapen til RBR). Dette gav etterlengtet pusterom til de av mannskapene som hadde vært med under innsatsen på Utøya og som hadde behov for en liten pause. Dette bidro til rask normalisering av situasjonen for RBR. Det synes viktig at spesielt mindre brannvesen lager avtaler med nabobrannvesen hvor de kan få tilsvarende ordninger.

*Flere brann- og redningsvesen har i tiden etter 22. juli også synliggjort ønsket om et kollegastøtteprogram hvor målet må være å tilføre brann- og redningsvesenet kompetanse til å hjelpe seg selv, samtidig som at det er mulig å få ytterligere hjelp fra en gruppe mannskaper med bred erfaring.*

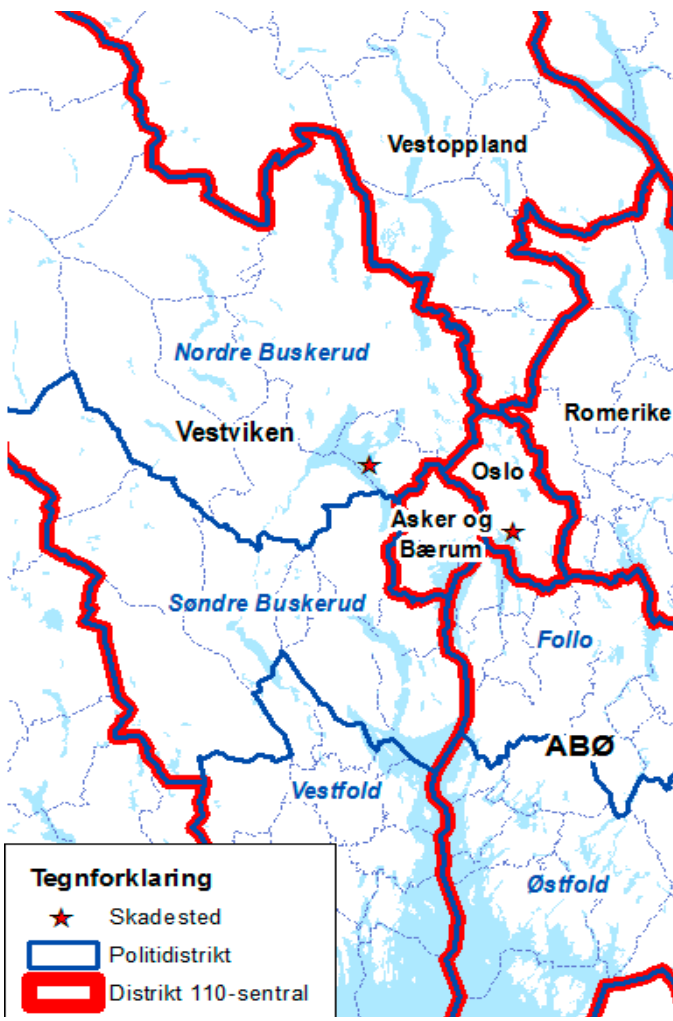
## 5.7 BRANN- OG REDNINGSVESENEENES EGNE EVALUERINGER

Tilbakemeldingene fra brann- og redningsvesenene etter 22. juli er at det er ønskelig med mer evaluering av brann- og redningsvesenets innsats i fremtiden, slik at man kan lære av hendelser på tvers av brann- og redningsvesengrenser. Brann- og redningsvesenene ønsker også bistand til eget evalueringsarbeid, gjerne i form av en evalueringsveileder.

## 5.8 SAMVIRKE/SAMARBEID MED ANDRE NØDETATER

En utfordring i forhold til mottaket av nødmeldingene og varslingen av nødetatene for hendelsen ved Utøya var de ulike dekningsområdene som de tre nødetatene hadde. Brann- og redningsvesenet og helse satt ved samme sentral i Drammen og snakket med hverandre gjennom en dør i veggen, mens operasjonssentralen for politiet (som ledet politiets innsats ved Utøya) var lokalisert i Hønefoss. En teknisk feil i telefonoppsettet medførte også at 110-sentralen i Drammen hadde vanskeligheter med å kontakte operasjonssentral i Hønefoss direkte. I vanlige tilfeller ville operatørene hos politiet sett at det var 110-sentralen som ringte, men den 22. juli ble oppringningene fra 110-sentralen satt i samme kø som alle andre innkomne samtaler. Sammenfallende dekningsområder kombinert med samlokalisering av alle tre nødetatenes alarmsentraler ville antageligvis gjort kommunikasjonen mellom sentralene bedre og enklere.





Ved Asker og Bærum 110-sentral, Oslo 110-sentral og Romerike 110-sentral sammenfaller 110-regionene med politidistriktene, mens ABØ og Vestviken 110 IKS dekker henholdsvis to og tre politidistrikter.

Arbeidsgruppen finner ikke dokumentasjon på at det ble gjennomført trippelvarsling i forbindelse med skytingen på Utøya. AMK-sentralen til helse sendte mye personell umiddelbart, og de første ambulansene var raskt på plass ved Sundvollen. Brann- og redningsvesenets personell fra Ringerike brann- og redningstjeneste ankom Sundvollen en tid etter at helsepersonellet var på plass. For de skadde hadde det liten eller ingen betydning om brann- og redningsvesenet ankom samtidig som, eller etter, helsepersonellet. De første minuttene var dette en politiaksjon som man fremdeles ikke hadde oversikt over, og verken helsepersonellet eller brann- og redningsvesenets personell fikk tillatelse av politiet til å nærme seg Utøya før området var sikret.

*Det anbefales at rutiner knyttet til trippelvarsling gjennomgås, for å sikre økt oppmerksomhet på dette hos alle operatørene ved nødalarmsentralene.*

*Arbeidsgruppen er av den oppfatning at sammenfallende dekningsområder/operasjonsgrenser ville bidratt til å sikre at alle tre nødetatene så tidlig som mulig hadde den samme forståelsen av situasjonsbildet.*

Det var også en stund en del uklarheter mellom nødetatene om hvilke ressurser som hadde blitt rekvirert og hvem som kunne stille med hvilke ressurser. Ringerike brann- og redningstjeneste har meddelt at de ville hentet båt til politiet før de hentet bærepackage på sykehuset hvis de hadde oppfattet at det tydelig ble rekvirert båt av politiet. Tilgang til et register med oversikt over hvilke ressurser som er tilgjengelig innenfor et geografisk område kunne også bidratt til en bedre oversikt og bedre dialog mellom etatene i forhold til ressurser.

### 5.8.1 Forholdet mot politiet og Lokal Redningsentral (LRS)

Ringerike brann- og redningstjeneste (RBR) sendte på et tidlig tidspunkt en representant til politihuset, som umiddelbart meldte seg for politiets ledelse. Politiets stab knyttet kontakt med representant fra RBR, men Lokal redningsentral (LRS) med kollektiv ledelse ble imidlertid ikke etablert. Dette medførte at brann- og redningsvesenet ikke hadde en klar rolle i politiets stab, noe som av representant fra RBR ble oppfattet som en stor utfordring. I Oslo ble ikke LRS med kollektiv ledelse etablert før tre timer inn i hendelsen.

*Et velfungerende LRS inkludert innkalling av kollektiv ledelse er av betydning for at alle samvirkende nødetater med gjensidig avhengighet til hverandre skal ha en felles situasjonsforståelse med tydelig avklarte roller. Brann- og redningsvesenet er en del av den kollektive ledelsen ved LRS, og en formell etablering av LRS med kollektiv ledelse ville vært et tiltak som hadde styrket samordning av ressurser og aktiviteter under hendelsen 22. juli.*

## 6. OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER

Det er 325 brann- og redningsvesen i Norge, kun åtte dekker mer enn over 100 000 innbyggere. Antallet utrykninger til store og krevende hendelser er få. Den situasjonen som innsatspersonellet stod overfor den 22. juli fremstår som både uvirkelig og svært krevende. Muligheten for et bombeangrep på Regjeringskvartalet hadde vært diskutert blant nødetatene i Oslo og det var også gjennomført en øvelse på et lignende scenario. Skyting på Utøya med mange drepte var det imidlertid ingen som hadde forutsett. Utfordringene for nødetatene i håndteringen av disse to hendelsene var mange, ikke minst var det krevende at det foregikk en politiaksjon samtidig med en redningsaksjon.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er bindeleddet i den faglige linjen mellom det kommunale brann- og redningsvesenet og Justis- og beredskapsdepartementet. Direktoratet ser det derfor som en viktig oppgave å synliggjøre erfaringene og læringspunktene fra brann- og redningsvesenets innsats 22. juli, med mål om at en oppfølging av evalueringens funn vil bidra til videreutvikling av kompetanse og styrking av fremtidig håndteringsevne.

DSB ønsker spesielt å rette oppmerksomhet på den sentrale rollen brann- og redningsvesenet har i forhold til redningsaksjoner og situasjoner som krever kompetanse og utstyr i forhold til søk i eller sikring av ulike typer bygninger. Brann- og redningsvesenet tar ofte ansvar for oppgaver som ikke dekkes av politi og helse, og er gjennom sin praktiske innretning og kompetanseprofil en viktig leverandør av lokale, regionale og nasjonale redningsressurser.

Til tross for de svært krevende og utfordrende forholdene som brann- og redningsvesenet stod overfor den 22. juli, har DSB etter gjennomgang av hendelsene kommet til at brann- og redningsvesenets innsats som helhet ble gjennomført på en god måte, og at den var betydningsfull i forhold til den totale håndteringen av hendelsene. Brann- og redningsvesenet hadde nødvendig kompetanse til å utføre de redningstekniske oppgavene de ble satt til, samtidig som at evalueringen peker på betydningen av lokal og regional utarbeidelse av planverk, avtaler og rutiner i forhold til eskalering av hendelser. Det er også viktig at alle planer, avtaler og rutiner blir regelmessig øvet, både internt i brann- og redningsvesenet og i samvirke med de andre nødetatene.

Videre mener DSB det er nødvendig med en gjennomgang av oppgavefordeling og kompetanse og kapasiteter lokalt, regionalt og nasjonalt for å sikre en struktur som bidrar til effektiv håndtering av store hendelser.

Evalueringen har også identifisert utfordringer i forhold til informasjonsdeling, samvirke og oppgavefordeling mellom de ulike nødetatene og DSB ser behov for en rutine om brann- og redningsvesenets bistand til politiet. I tillegg er det nødvendig med en gjennomgang av grunnlagskriterier for etablering av lokal redningssentral (LRS) med kollektiv ledelse. Dette fordi et velfungerende LRS inkludert innkalling av kollektiv ledelse er av betydning for at alle samvirkende nødetater skal ha en felles situasjonsforståelse med avklarte roller.

## 7. KILDELISTE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kongsberg Brann og Redning: *Ressursbruk ved Utøya, dykkerlogg og møtereferat fra 03.08.2011 med DSB.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Oslo 110-sentral: *Interne utrykningsrapporter.*

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

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

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

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

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

### Intervjuer:

Intervju med Vestviken 110, 13.02.2012

Intervju med vaktleder Oslo 110-sentral, 14.02.2012

Intervju med ledelse Ringerike brann- og redningstjeneste, 16.02.2012



# DEL 3. SIVILFORSVARET OG 22. JULI 2011

## 1. BAKGRUNNEN FOR ARBEIDET

Terrorhendelsene i Oslo og på Utøya den 22. juli 2011 var av et omfang det er vanskelig å forestille seg. For Sivilforsvaret, på lik linje med andre myndigheter, var dette en hendelse hvor erfaringsgrunnlaget var begrenset, selv om flere av oppgavene som måtte ivaretas var kjente fra andre typer av hendelser samfunnet har blitt utsatt for. Voldsomheten, omfanget og de følelsesmessige sidene ved hendelsene 22. juli og oppgavene i ukene og månedene seinere er imidlertid så spesielle at læring blir et sentralt tema i etterkant av hendelsene. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har derfor innhentet erfaringer og vurderinger fra sivilforsvarsdistrikter som var involvert i hendelsene, og har med bakgrunn i disse og egne erfaringer, utarbeidet en kortfattet evalueringsrapport.

Deltakende sivilforsvarsdistrikter og enheter var:

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

De to førstnevnte var ansvarlige for å lede Sivilforsvarets innsatser på henholdsvis Utøya og i Oslo. VSFD og ØSFD ga både personell og materiellbistand under hendelsene, mens HSFD, TSFD og OSFD, samt SFSL i hovedsak bisto med materiellressurser.

## 2. KORT OM SIVILFORSVARET

Sivilforsvaret er en statlig forsterkningsressurs, som gir operativ støtte til nød- og beredskapssetatene og andre instanser med primæransvar for håndtering av ulykker og spesielle hendelser. Etaten bidrar også til hjelpearbeid ved katastrofer i andre land, inngår i landets atomulykkesberedskap, driver landsomfattende varslingsstjeneste og er tillagt viktige oppgaver med å ivareta befolkningens behov i tilfelle krig.

Sivilforsvaret er underlagt DSB, og har en operativ styrke med 8 000 tjenestepliktige menn og kvinner for innsats i fredstid. Avdelingene dekker hele landet og har kompetanse, er organisert og utstyrt for innsats ved storm og uvær, flom, jord- og snøskred, brann, søk etter savnede personer, atomulykkeshendelser m.v. Halve styrken er innrettet for rask førsteinnsats med fredsinnsettingsgrupper (FIG) og mobile rensenheter (MRE), som vil få oppfølging fra personellgrupper (FIGP) ved langvarige eller særlig ressurskrevende innsatser.

Sivilforsvaret er inndelt i 20 distrikter, som ledes av en distriktssjef. Samlet ved distriktskontorene er det ca. 230 ansatte. Distriktskontorene har den operative og administrative ledelsen av Sivilforsvaret innen eget område. De skal bl.a. rekruttere og øve de tjenestepliktige, ivareta materiell og sikre at Sivilforsvaret kan bistå ved behov. Distriktene har en materiellbeholdning som i utgangspunktet er tilpasset distriktets normalbehov. Ved behov ut over egne kapasiteter vil distriktene forsterkes med personell og materiell fra nabolag og/eller Sivilforsvarets sentrallager.

Sivilforsvaret har døgnkontinuerlig vaktordning og anmodning om bistand rettes direkte til sivilforsvarsdistriktet der den uønskede hendelsen truer eller har skjedd. Det er distriktssjefen som er ansvarlig for, og skal avgjøre om Sivilforsvaret kan yte hjelp og på hvilke måte. Bistandsanmodninger kommer i all hovedsak fra politiets operasjonssentraler eller fra brannvesenet, enten lokalt eller interkommunalt (110-tjenesten). Bistand kan også anmodes direkte fra andre offentlige etater som Mattilsynet, Statens strålevern, Interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA) osv.

De siste tre år (2009 – 2011) har Siviltforsvaret bistått ved håndteringen av nesten 600 ulike hendelser, med et stort spekter av oppdrag knyttet til håndtering av naturkatastrofer, branner, oljevern, leteaksjoner, evakuering, terror m.v. Mange av disse hendelsene har vært store, langvarige og komplekse, der Siviltforsvarets deltakelse i redningsarbeidet har vært av vesentlig betydning.

### 3. HENDELSENE I OSLO

#### 3.1 BISTANDSANMODNING

OASFD mottok bistandsanmodning fra Oslo brann- og redningsvesen den 22. juli kl. 19:25. Det ble anmodet om bistand til å rydde og sikre hovedbrannstasjonen, slik at brannvesenet kunne opprettholde sin beredskap og utføre sine oppgaver. Oslo politidistrikt tok kontakt kl. 21:40 og anmodet om telt med varme og belysning til Oslo sentrum. Utstyret skulle brukes til å sikre bevismateriale, arbeidstelt til politiets tekniske etterforskere og til adgangskontroll til området.

Før disse bistandsanmodningene tok OASFD selv kontakt med politiet den 22. juli kl. 18, men fikk melding om å avvente.

Siviltforsvaret var i innsats fra kl. 21:15 den 22. juli og deltok med personell og materiell fram til innsatsen ble avsluttet 2. august. Totalt 8 tjenestemenn og 50 tjenestepliktige deltok. Personellet kom hovedsakelig fra OASFD, men med noe støtte fra ØSFD.

#### 3.2 OPPGAVER

Siviltforsvarets oppgaver i Oslo var i hovedsak:

- Akutt reparasjon og klargjøring av hovedbrannstasjonen
- Rydding
- Logistikk
- Veiledning av publikum
- Vakthold og bistand til politiet
- Oppsett av telt, lys og annet utstyr
- Tilsyn med utstyr

I Oslo var bl. a. hovedbrannstasjonen og regjeringskvartalet rammet av bombeeksplosjonen. Situasjonen rundt regjeringskvartalet var kaotisk. Arbeidsoppgavene gikk ut på å yte støtte til brannvesenet og politiet, og Siviltforsvaret bidro med telt, lys og aggregater. Arbeidsoppgavene var bl.a. å drifte utstyret, rydde i området ved hovedbrannstasjonen, veilede publikum, samt vakthold.

#### 3.3 ORGANISASJON, LEDELSE OG SAMVIRKE

Samarbeidet med brannvesen og politi fungerte godt, likeså kommunikasjonen innad i Siviltforsvaret.

#### 3.4 KAPASITET

OASFD hadde tilstrekkelig tjenestepliktig personell og ansatte til å imøtekomme de bistandsanmodninger som kom. Hva angår materiell lånte OASFD ett telt fra ØSFD og ett fra TSFD. Det siste ble ikke benyttet, men ble holdt i beredskap. Det var ellers ingen utfordringer knyttet til kapasiteten.

I forhold til kompetanse, hadde både tjenestepliktige og ansatte den nødvendige kompetanse til å utføre gitte oppdrag. Til noen av oppdragene ble tjenestepliktige håndplukket.

#### 3.5 SAMBAND OG KOMMUNIKASJON

Det var ingen sambandsutfordringer knyttet til situasjonen. Kommunikasjonen for øvrig mellom sivilforsvarsdistriktene, og mellom Siviltforsvaret og andre beredskapssetater fungerte godt og hensiktsmessig.

#### 3.6 OPPFØLGING AV PERSONELLET

For de tjenestepliktige har det vært gjennomført tre frivillige samlinger ved distriktet, en av disse med personell fra bedriftshelsetjenesten. Det har dessuten vært gjennomført en pålagt samling for alt innsatspersonell i regi av Buskerud SFD. For de ansatte har det ikke vært gjennomført egen organisert oppfølging, men ansatte har fått tilbud om å benytte bedriftshelsetjenesten.

### 4. HENDELSENE PÅ OG VED UTØYA

#### 4.1 BISTANDSANMODNING

BSFD mottok bistandsanmodning fra Vestviken 110-sentral den 22. juli kl. 18:20. Det ble anmodet om ulltepper og bærer for inntil 200 personer, samt telt, lys og varme. Utover dette, var den innledende anmodningen om bistand til Siviltforsvaret begrenset. Med bakgrunn i informasjon gitt i media, valgte BSFD å innkalle flere ressurser enn hva det var anmodet om, noe som senere skulle vise seg å være av avgjørende betydning for videre bistand.

Ved ankomst Sundvolden og utover i innsatsperioden utviklet bistandsanmodningen seg til bl.a. å bistå politiet med registrering, vakthold og sikring av evakueringsmottaket (Sundvolden hotell), trafikkdirigering,

oppsett og drift av telt til kommandoplasser og administrative funksjoner, områdebelysning, oppsetting og drift av telt for oppbevaring av døde (på fastlandet), bistand til KRIPOS, hjelp til politiet til rengjøring, tørking og sortering av eiendeler til de som var på Utøya og bistand i forbindelse med tilbakelevering av disse eiendelene.

Første tjenestepliktige fra Siviltforsvaret ankom Utvika kl. 1930, og første avdeling var på plass ved Sundvolden hotell kl. 2015. Vanskelige trafikkforhold reduserte muligheten til å komme raskere frem til Sundvolden. Fra dette tidspunktet deltok Siviltforsvaret med personell i innsats frem til 15. august. Den siste delen av innsatsen var døgnkontinuerlig bistand til politiet med vakthold på Utøya.

I innsatsperioden 22. juli til 15. august deltok 151 tjenestepliktige og 27 tjenestemenn.

I tillegg til dette har Siviltforsvaret deltatt i planlegging og gjennomføring av pårørende og overlevendes besøk på Utøya 19. og 20. august, og 1. oktober. Dette er nærmere beskrevet i punkt 6.

## 4.2 OPPGAVER

Siviltforsvarets oppgaver i forbindelse med hendelsene på Utøya var i hovedsak:

- ta hånd om personell som kom i land
- vakthold
- vakthold og sikring av evakueringsmottaket
- trafikkdirigering
- ordens- og sikringstjeneste
- registrering av overlevende og pårørende
- etablering og drift av innsatsleder KO (ILKO)
- etablering og drift av telt på Utøya
- ta hånd om omkomne
- etterforsyning av drivstoff til båter,
- vakthold og sikring på Utøya i perioden 8. august – 15. august
- tørking, sortering, registrering, pakking og klargjøring av eiendeler for tilbakelevering til pårørende
- tilbakelevering av eiendeler til overlevende og pårørende

Oppgavene dreide seg i hovedsak om forsterkning til politiet. Siviltforsvaret bidro med materiell som telt, lys, aggregater, sikringsutstyr, sambandsmateriell, sanitetsmateriell (bårer og ulltepper) og redningsvester. Utstyret ble bl.a. brukt til å etablere mottak for 200 personer, til kommandosentral og til hjelp for KRIPOS sitt åstedsarbeid.

Selv om årsaken til hendelsen var ekstraordinær og det også totalt sett ble flere oppgaver å håndtere parallelt enn normalt, var mange av oppgavene lik tidligere oppdrag. Vakthold, ytre sikring, dirigering av trafikk og drift av telt, lys og varme er alle kjente oppgaver fra tidligere innsatser.

Hendelsen hadde innledningsvis uavklarte sikkerhetsutfordringer, og de psykiske belastningene ved flere av oppgavene var svært krevende. Med bakgrunn i hendelsens spesielle karakter, fikk de tjenestepliktige, så langt det var mulig, velge arbeidsoppgaver. Et annet forhold var at befalet hadde begrenset kjennskap til det enkelte mannskaps kompetanse og erfaring, pga lav øvingsaktivitet de seinere år. Dette innebar en viss risiko for at enkelte oppgaver i verste fall ikke kunne løses, men bekymringen viste seg å være unødvendig da personellens motivasjon var stor, selv for de psykisk belastende oppgavene.

Arbeidsoppgaver knyttet til kontakt med omkomne, overlevende og pårørende samt sortering av eiendeler medførte psykiske merbelastninger på personellet. Medietrykket mot de overlevende på Sundvolden skapte også reaksjoner hos de tjenestepliktige. Dette hovedsakelig fordi de ikke klarte å hindre at ungdommene, i en utsatt og sårbar situasjon, ble eksponert unødige i media. Det er viktig å erkjenne at tjenestepliktige ikke har erfaring fra slike ekstreme hendelser og at de derved kan oppleve slike situasjoner annerledes enn de profesjonelle fra nødetatene.

## 4.3 ORGANISERING, LEDELSE OG SAMVIRKE

Innledningsvis var situasjonen uklar og det var ikke mulig å få kontakt med operasjonssentralen i Nordre Buskerud politidistrikt. Som følge av et godt etablert samarbeid fra tidligere, ble noe informasjon om hendelsen likevel tilgjengelig via Søndre Buskerud politidistrikt.

Siviltforsvaret etablerte raskt en intern ledelsesstruktur ved BSFD, noe som bidro til en kort responstid. Ledelse av distriktet var utfordrende innledningsvis som følge av at en del nøkkelpersonell ikke var tilgjengelig, grunnet ferietid. Dette ble bedre de påfølgende dagene.

Organiseringen av håndteringen var bra, men utfordrende. Samvirket mellom tjenestepliktige fra ulike avdelinger og distrikter fungerte godt, og praktiske problemer ble løst underveis.

Situasjonen ved Sundvolden var uoversiktlig, noe som stilte store krav til initiativ fra sivilforsvarspersonellet. Siviltforsvaret er en forsterkningsressurs og skal i utgangspunktet løse oppgaver med bakgrunn i de bistandsanmodninger som nødetatene og andre myndigheter fremmer. Dette innebar

tidvis en balansegang mellom å løse tildelte oppdrag og å ta egne initiativ til å løse andre viktige oppgaver. Totalvurderingen er imidlertid at dette ble godt ivarett. Distriktene har meldt tilbake at DSBs hovedkontors tilrettelegging for gjennomføring av deres oppdrag fungerte godt, likeså kommunikasjon og rutiner innad i Siviltforsvaret.

#### 4.4 KAPASITET

Siviltforsvarets kapasitet ble innledningsvis utfordret ved at det var ferietid, men tilgangen til personell fra nabodistrikter sikret god og tilstrekkelig kapasitet.

Siviltforsvarets gamle uniform, samt mangel på regntøy i enkelte avdelinger, medførte at mange av de tjenestepliktige hadde uhensiktsmessig bekledning og ble våte. Behovet for fornying av innsatsuniform ble tydeliggjort. Det var ingen utfordringer knyttet til kapasitet eller tilgang på tjenestepliktig personell. Logistikken var omfattende selv om innsatsen var lite intensiv hva gjaldt materiell. Fremskaffelse av materiell fungerte også godt.

#### 4.5 SAMBAND OG KOMMUNIKASJON

Nødnett er ikke utbygd i hele Buskerud, og Siviltforsvaret har så langt ikke tilgang til nettet. Dette hadde imidlertid marginale konsekvenser for Siviltforsvarets innsats. I starten av innsatsen var VHF-sambandet en utfordring, da VHF repeater (signalforsterker) ikke var satt opp. Kommunikasjonen under redningsinnsatsen ble derfor i stor grad gjennomført ved hjelp av mobiltelefoner. I den rådende situasjon gav dette en positiv effekt, da det ble lettere å skjerme sensitive opplysninger.

Repeater ble satt opp i forbindelse med besøksprogrammet 19. – 20. august og dette ga god sambandsdekning i hele området.

#### 4.6 OPPFØLGING AV PERSONELLET

All oppfølging av tjenestepliktige i Siviltforsvaret i etterkant av hendelsen har vært obligatorisk, dvs. at dette har blitt håndtert som en del av den pliktige tjenesten. Enkelte har i etterkant hatt problemer og noen få har hatt korte perioder med sykemelding. Tilbakemeldinger distriktene har mottatt fra tjenestepliktige viser at de føler seg ivarett på en god måte. Enkelte tilbakemeldinger viser imidlertid at oppfølgingen kan ha vært i meste laget. Vurderingen er at det er bedre med for mye oppfølging enn for lite.

## 5. LÆRING

Nedenfor følger læringspunkter for Siviltforsvaret gjeldende for begge hendelsene i Oslo og på Utøya.

### 5.1 TIDLIG VARSLING AV FORSTERKNINGSRESSURSER

Siviltforsvarets avdelinger består av tjenestepliktige mannskap og befall, som må innkalles ved en hendelse, noe som gir noe lengre oppmøtetid enn for nødetatene. Det er derfor viktig at nødetatene, i dette tilfellet Politiet, ber om bistand tidlig selv om oppgaver og omfang av bistanden er uavklart.

### 5.2 AKTIVISERING AV SIVILFORSVARET UTEN BISTANDSANMODNING

Med bakgrunn i mangelfull kommunikasjon med politiets operasjonssentral i startfasen på Utøyahendelsen, var det av avgjørende betydning for innsatsen til Siviltforsvaret at vakthavende/staben hadde evne til å forstå situasjonen og å ta initiativ. For fremtiden bør forskrifter og/eller retningslinjer legges til rette for at Siviltforsvarets ressurser kan settes i beredskap, uavhengig av om det er mottatt bistandsanmodning.

### 5.3 KONTINUITET, UTHOLDENHET OG NABOHJELP

Valget mellom utskifting og kontinuitet av tjenestepliktig befall burde vært håndtert annerledes, da noen befall gikk for lenge i tjeneste. Det har vært vurdert å sette en fast tidsgrense for tjeneste, men en løpende vurdering senest etter tolv timer kan være fornuftig.

I Stortingsmelding nr. 37 (95–96) om flommen på Østlandet og kriseberedskap i fred, ble det uttalt at varigheten av innsats i fredstid normalt ikke bør overstige vanlig tjenestetid ved ordinære øvelser, og ved langvarig innsats bør det legges opp til en rulleringsordning, slik at belastning for den enkelte søkes redusert.

I forbindelse med bistand til politiet til vakt på Utøya i perioden 8. – 15. august, førte lengden på vaktene og tidspunkt for vaktbytte til stor slitasje på vaktmannskapene. Det anbefales at vaktjeneste lengde og tidspunkt for vaktskifter vurderes.

Tjenestepliktige fra siviltforsvarets distriktsstab kunne vært innkalt på et tidligere tidspunkt. På samme måte kunne det i større grad vært tatt i mot tilbud om støtte fra ansatte fra andre distrikter. Siviltforsvarets utholdenhet og volum er avhengig av god sideforskyvning av ressurser mellom distrikter. Dette er både nødvendig og viktig, og bør øves jevnlig og brukes aktivt i reelle hendelser.



## 5.4 PLANVERK OG RUTINER FOR PERSONELLOPPFØLGING

Obligatorisk debrief og oppfølging var og må være en del av innsatsen, og det er viktig at dette tydeliggjøres som en del av tjenesteplikten.

Erfaring fra hendelsene er at oppfølging av tjenestepliktige synes å fungere best når de som har deltatt sammen, også er sammen under oppfølgingen. OASFD mener også at eksterne tilbud (bedriftshelsetjeneste) har begrenset verdi.

Det er også viktig at det etableres felles rutiner for oppfølging av personellet, slik at alle sikres dette, uavhengig av hvilket distrikt man er tilknyttet.

## 5.5 BRUK AV TJENESTEPLIKT

Bruk av tjenestepliktige på Utøya, også etter den akutte fasen, ble godt mottatt. Særlig gjaldt dette knyttet til overlevende og pårørendes besøk på Utøya 19. og 20. august, og 1. oktober.

## 5.6 INFORMASJON, MEDIA OG DOKUMENTASJON

Viktigheten av at overordnede myndigheter har forståelse for situasjonen ble tydeliggjort, spesielt ved reduserte forventninger til rapporter, oppdateringer m.v.

For å lette arbeidet i etterkant er det viktig å vektlegge dokumentasjon og loggføring fra starten av.

Trykket på Sivilforsvaret fra media var begrenset og det var vanskelig å nå ut med informasjon til media. BSFD egen hjemmeside ble ikke oppdatert, da ansvarlig hadde andre prioriterte oppgaver. I slike situasjoner er det viktig at distriktet anmoder DSB om bistand, både til å skrive og å publisere informasjon, og at DSB kan gi denne støtten.

## 5.7 RELEVANS OG MOTIVASJON

De tjenestepliktige og ansatte har gitt uttrykk for at de ble godt ivaretatt av andre aktører under hendelsen. Det opplevdes at det var stort behov for sivilforsvarets kapasiteter og alle oppgaver som ble tildelt var meningsfulle og viktige. Tjenestepliktige gir også tilbakemeldinger om økt motivasjon for tjeneste i Sivilforsvaret etter sin deltagelse under innsatsene. Også tjenestepliktige som ikke deltok i hendelsene på Utøya og i Oslo, har gitt uttrykk for at de har fått økt motivasjon for tjeneste i Sivilforsvaret.

## 5.8 KOMPETANSEBEHOV

Arbeidsoppgavene generelt var ikke særskilt kompetansekrevene, men det bør vurderes om det bør gis økt opplæring innenfor ordenstjeneste.

Sivilforsvarets øvingsnivå har ikke vært optimalt de seinere år og dette har ført til at avdelingene i for liten grad har kunnet øve og drille ferdigheter sammen. For det tjenestepliktige befalet i avdelingene gir lav øvingsaktivitet en begrenset mulighet til å bli kjent med egne mannskapers styrker og svakheter. Dette gir utfordringer når særskilt krevende oppgaver skal fordeles.

Befalets kunnskap om behovet for umiddelbar oppfølging av egen avdeling etter innsats er også viktig, og må vektlegges både i opplæring og i øvingsammenheng. Dette er særlig viktig i forhold til oppgavene på Utøya.

## 5.9 VARSLINGS- OG RAPPORTERINGSRUTINER

Det er behov for å gjennomgå eksisterende varslings- og rapporteringsrutiner mellom DSB og sivilforsvarsdistriktene. Det er også nødvendig å se på tekniske løsninger og rutiner som muliggjør raskt å gi samlet informasjon til alle sivilforsvarsdistrikter. Innføring av planleggings- og loggføringsverktøyet DSB-CIM vil være ett virkemiddel i denne sammenheng.

## 5.10 MATERIELL OG PERSONLIG UTRUSTNING

Det var nødvendig å fremskaffe materiell fra store deler av Østlandet for å løse behovene.

Dette kunne vært raskere levert hvis det fantes en nasjonal beholdning av innsatstelt med tilbehør, aggregater og områdebelysning ved Sivilforsvarets sentrallager. Det var også utfordringer knyttet til liten mobilitet/kapasitet til personelltransport. Mange av mannskapene anvendte private biler til innsatsen og fikk derfor problemer med å komme forbi sperringer og annen trafikk. Dette synliggjør behovet for uniformerte kjøretøy for personelltransport.

Mannskapene manglet nødvendig personlig utrustning som tilfredsstillende uniform eller regntøy, samt refleksvester.

Innsatsen knyttet til hendelsene viser behovet for at moderniseringen av Sivilforsvaret fortsetter som beskrevet i St.meld nr. 22 (2007–2008).

## 6. BESØKSTURER FOR OVERLEVENDE OG ETTERLATTE TIL UTØYA

DSB fikk i begynnelsen av august 2011 i oppdrag fra Justis- og politidepartementet (JD) å planlegge og gjennomføre retur til Utøya for etterlatte og overlevende etter 22. juli. Returreisen for etterlatte skulle gjennomføres 19. august og for de overlevende den 20. august. I tillegg ble det gjennomført en returreise 1. oktober.

Sivilforsvaret fikk i denne sammenheng en rekke oppgaver i planlegging og gjennomføring av arrangementene, herunder logistikk, vakthold, sikring, publikumsveiledning med mer, utført av et stort antall ansatte og tjenestepliktige.

## 7. OPPSUMMERING

Hovedinntrykkene fra innsatsene, er at Sivilforsvaret fikk tildelt relevante oppgaver, som etaten mestret. Selv om det var ferietid, var Sivilforsvaret i stand til å levere volum og utholdenhet, gjennom stor innsats fra deltagende tjenestemenn og tjenestepliktige.

Innsatsen på Utøya viser også utfordringer som er knyttet til kommando og kontroll, utfordringen det er å gjennomføre god ledelse når befal og mannskap har svakt øvingsgrunnlag, samt behovet for å videreføre den påbegynte omstilling og modernisering av Sivilforsvaret. På tross av dette ble alle oppdrag gjennomført og et gjennomgående inntrykk er at Sivilforsvaret, gjennom proaktivitet og initiativ, bidro til at oppdragene ble løst på en god måte. Særlig viktig var de tjenestepliktiges innsats, som på tross av mangelfull erfaring med så alvorlige hendelser, utførte sine oppdrag på en imponerende måte.

Tilbakemeldinger fra de tjenestepliktige som deltok under hendelsene er at dette ble opplevd som et meningsfullt oppdrag. Den generelle reaksjonen fra de som var med, og andre tjenestepliktige i Sivilforsvaret, er at motivasjonen for tjeneste i Sivilforsvaret har vokst, og at forståelsen for Sivilforsvarets rolle som forsterkningsressurs har økt betydelig.



# RAPPORT

---

Direktoratet for  
Samfunnssikkerhet og beredskap  
Postboks 2014  
3103 Tønsberg

Tlf.: 33 41 25 00      [postmottak@dsb.no](mailto:postmottak@dsb.no)  
Faks: 33 31 06 60      [www.dsb.no](http://www.dsb.no)

---

HR 2222  
ISBN 978-82-7768-272-3  
Mars 2012