

.....  Øvelse OSLO06

Øvelse Oslo 2006 Evaluering



Øvelse Oslo 2006 øvde samfunnets evne til å håndtere omfattende terroranslag og katastrofer



Øvelse Oslo 2006

Evaluering

Innhold

Forord	5
1 Innledning	7
1.1 Øvelsens nytteverdi.....	8
1.2 Scenario.....	8
2 Varsling	9
2.1 Varsling til nødsentralene.....	9
2.2 Varsling i linje og på tvers av linjene.....	10
3 Samvirke på skadested	11
3.1 Skadestedsledelse.....	11
3.2 Kommunikasjon.....	12
4 Oppfølging av skadde, evakuerte og pårørende	13
4.1 Oppfølging av skadde og evakuerte.....	13
4.2 Oppfølging av pårørende.....	14
5 Ledelse og koordinering	17
5.1 Innkalling av Redningsledelsen til LRS.....	18
5.2 Samordning på strategisk nivå.....	19
6 Ressursoversikt og koordinering av ressurser	21
7 Informasjonsdeling	23
7.1 Situasjonsbildet.....	23
7.2 Rutiner for informasjonsflyt.....	24
7.3 Liaisonfunksjonen.....	24
8 Mediehåndtering	25
8.1 Informasjonsstrategi overfor media.....	25
8.2 Ansvar og koordinering av informasjon til media.....	26
9 Helse, miljø og sikkerhet	29
10 Informasjonssikkerhet	31
10.1 Sikkerhetskultur og verdivurdering.....	31
10.2 IKT-sikkerhet.....	32
11 Veien videre	33
11.1 Ansvars- og rolleforståelse.....	33
11.2 Informasjonsdeling.....	34
11.3 Kapasitetsutnyttelse.....	35
Vedlegg	37
Vedlegg 1 – Mål for evalueringen.....	37
Vedlegg 2 – Metode og datagrunnlag.....	39
Vedlegg 3 – Spørreskjemaundersøkelse.....	43

Forord

Øvingsledelsen viser til evalueringsgruppens rapport og vil, i fellesskap, fremheve noen sentrale læringspunkter etter Øvelse Oslo 2006. Viktigst av alt: I forberedelser, gjennomføring og evaluering av Øvelse Oslo slår vi fast den grunnleggende forutsetning om at vi *øver for å lære, og vi øver for å teste*.

Øvelse Oslo var den største sivilt ledede øvelse i sitt slag noensinne i Norge, og forberedelsene og gjennomføringen gjenspeiler på mange måter den dugnadsånd og det fellesskap som preger norsk redningstjeneste og krisehåndtering. Selve øvelsen ble gjennomført på 30 timer, men forberedelser med analyser av eksisterende beredskap, og planleggingen av selve øvelsen pågikk i lang tid. Det er derfor viktig å belyse den merverdi som ligger i forberedelsene og planleggingsfasen, ikke bare for selve øvelsen, men også fordi dette arbeidet førte aktørene sammen for å diskutere felles beredskapsmessige utfordringer og løsninger på tvers av departement, etater, direktorater og kommune. Planleggingen av øvelsen ga således i seg selv merverdi, med løsningsorientert samspill mellom alle involverte aktører. Bare gjennom felles og omforent kunnskap og bevissthet om ansvar, roller og resurser kan man møte de utfordringer som Øvelse Oslo 2006 prøvde å synliggjøre.

Det var viktig at Øvelse Oslo 2006 skulle være så realistisk som mulig. Bare gjennom en slik tilnærming kan vi danne oss et bilde av samfunnets samlede evne til å håndtere konsekvensene av et omfattende terroranslag i Oslo. Det vil selvfølgelig være begrensinger med hensyn til graden av realisme som man kan oppnå gjennom en øvelse, særlig når øvelsen gjennomføres midt i Oslo sentrum. En begrensning var økonomi, og enkelte aktører måtte avpasse egen deltagelse ut ifra stramme budsjetter. Det var likeledes viktig å gjennomføre øvelsen på en slik måte at den ikke la unødige og langvarige begrensinger på den frie ferdsel i Oslo. Sist men ikke minst var det viktig å sørge for at de mange daglige beredskapsoppgavene til politi, brann og helse skulle gå som normalt under øvelsen. Det er viktig å se disse forholdene opp i mot de funn og merknader som evalueringsrapporten påpeker.

En realistisk øvelse innebærer også muligheten til å utfordre beslutningstagere på alle nivå til å agere slik situasjonen krever det i et virkelig tilfelle. Det var viktig for øvingsledelsen at planverk, involverte personer og ressurser skulle gjenspeile virkeligheten. Felles spilleregler ble besluttet for å sikre at alle øvde innenfor den samme rammen. Som en konsekvens av dette ble noen aktører lite eller sent benyttet. Årsakene til dette er flere. Det tar tid å varsle, mobilisere og klargjøre ekstra ressurser. Spillteknisk måtte skadestedene ryddes tidligere enn ønsket, noe som reduserte behovet for enkelte forsterkningsressurser. Det tok videre for lang tid å behandle anmodninger om støtte, noe som medførte sen bruk av støtten. Det må imidlertid også presiseres at det i Oslo er betydelige ressurser idet daglige, samtidig som en erkjenner at behovet for forsterkning vil bli tydeligere i en krise som går over noe tid.

Informasjonsdeling viste seg å være en nøkkelfaktor i evalueringen av øvelsen. Øvingsledelsen ønsker derfor å understreke behovet for rettidig og korrekt informasjon under større kriser. Det er viktig at denne informasjonen gis på måter som bygger på de grunnleggende prinsippene om likhet, nærhet og ansvar. Prinsipper som i det daglige gir grunnlag for samfunnssikkerhet og individuell trygghet. Fra øvingsledelsens side bemerkes det som lite hensiktsmessig at man under øvelsen valgte å koble ledelsen i politiet med den politiske ledelsen i Justisdepartementet i forbindelse med gjennomføring av pressekonferanser. Det vil bli en utfordring i en slik situasjon å skille oppgaver, ansvar og roller, der begge søker å møte medias naturlige behov for informasjon.

Øvelse Oslo 2006 var vellykket. Ingen mennesker eller materielle skader oppstod under øvelsen. Sikkerheten ble ivaretatt, og øvelsen ble gjennomført som planlagt. Det er nedlagt et betydelig arbeid med øvelsen, og evalueringsrapporten påpeker en rekke områder der det er nødvendig å gjennomgå og forbedre rutiner og planverk. Det ble identifisert viktige læringspunkter i forhold til varsling, samvirke, ressursoversikt, informasjonsdeling og mediehåndtering. Oppfølgingen i etterkant er viktig i våre felles bestrebelser og motivasjon for å kunne møte fremtidige utfordringer på en best mulig måte.

Øvingsledelsen ønsker avslutningsvis å takke alle som var med å planlegge, gjennomføre og i ettertid evaluere Øvelse Oslo 2006.

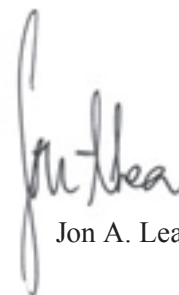
Øvingsledelsen



Jo Frisch



Hans J. Røsjorde



Jon A. Lea



Gunn-Elin Aa. Bjørneboe



Vidar Refvik

1 Innledning

Samfunnets evne til å håndtere store katastrofer er avhengig av en god grunnberedskap. Med jevne mellomrom må denne øves slik at samfunnet er rustet til å stå overfor store utfordringer. Øvelse Oslo 2006 ble initiert av Justis- og politidepartementet for å øve samfunnets evne til å håndtere en katastrofe som et omfattende terroranslag ville utgjøre. Dette var første gang alle nivåer i nød- og beredskapsstatene deltok i samme øvelse; det operative rednings- og behandlingsapparatet, kommunen, fylket, direktorater, departementer og regjeringen.

Øvelse Oslo var en arena for øving av flere momenter. Å få erfaringer fra samspill mellom, og koordinering av lokal, regional og sentral kriseledelse var et hovedmoment, herunder hvordan Krisestøtteenheten fungerte. Forsvarets bistand til politiet var også et element i øvelsen.

Evne til koordinering og utnyttelse av samfunnets totale rednings- og beredskapsressurser (herunder også private bedrifter og frivillige organisasjoner) ble prøvd ut, i tillegg til innsats/prioriteringer på skadested og ivaretagelse av mange pasienter på kort tid. Øvelsen ga også muligheten til å kartlegge evne og kapasitet til å håndtere flere parallelle høyrisiko-skadesteder på samme tid. Også informasjonsstrategier i krisesituasjoner skulle øves.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) utgjorde øvingsledelsen sammen med Politidirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, Oslo kommune og Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Ca 100 personer fra en rekke etater og institusjoner var i ett og et halvt år sentrale i planleggingen og gjennomføringen av øvelsen. Øvelsen varte i 30 timer og totalt deltok mer enn 3 000 mennesker fra ca 40 virksomheter.

Med utgangspunkt i de overordnede momentene ble det utarbeidet egne evalueringsmål (vedlegg 1 – Mål for evalueringen):

- *Samordning og kommunikasjon/informasjonsutveksling*
- *Kapasitet, samvirke og håndtering av skadesituasjon*
- *Strategi og mediehåndtering for ekstern informasjon*
- *Støtte, hjelp og informasjon til ofre og pårørende*
- *Helse, miljø og sikkerhet*
- *Informasjonssikkerhet*

Evalueringen er basert på ulike metoder og et omfattende datagrunnlag; *evalueringsrapporter* fra de deltakende aktørene og delprosesser, *spørreskjemabasert undersøkelse*, *førsteinntrykkssamling*, *førsteinntrykkssrapport* og *samtaler* med nøkkelpersoner fra planleggingsfasen og gjennomføringen av øvelsen. Evalueringen fokuserer på håndteringserfaringer og ser ikke på administrativ og praktisk planlegging og gjennomføring av øvelsen. Metodebruk og evalueringsopplegg beskrives i vedlegg 2 – Metode og datagrunnlag.

Det knytter seg naturlig nok store forventninger til gjennomføringen av en øvelse som Øvelse Oslo: Aktørene har ulike oppgaver og funksjoner som skal prøves ut i praksis og i samhandling med andre. Ressurser mobiliseres og står i beredskap i påvente av å bli satt inn i situasjonen. Utgangspunktet for Øvelse Oslo var at man så langt mulig skulle øve realistisk, i sann tid og med reelle ressurser og kapasiteter. For å få til dette, måtte man legge til grunn flere øvingstekniske/økonomiske forutsetninger og begrensninger. Gjennom å sette slike øvingstekniske forutsetninger vil ikke alle områder/momentene kunne bli øvet optimalt. I evalueringen er det tatt hensyn til øvingstekniske forhold som har innvirkning på selve håndteringen.

En øvelse vil aldri være helt lik en reell situasjon, men den vil uansett gi et bedre grunnlag for å håndtere en slik situasjon dersom den skulle oppstå. Gjennom evalueringen ønsker vi å høste erfaringer og definere forbedringsområder som basis for læring og oppfølging. Målet er å styrke den samlede beredskapen i Norge.

«Oslo har ressurser til å håndtere selve redningsaksjonen, men utfordringen er knyttet til logistikken og hvordan man skal klare å utnytte den kompetansen og de kapasitetene som alle involverte parter har. De som skal gjøre den operative jobben kan alle hver for seg jobben sin, men det er viktig å teste ut grenseflatene og samhandlingen, ikke minst overfor mediene og allmennheten.»

Jon A. Lea, øvingsleder

1.1 Øvelsens nytteverdi

Terrorangrepene i Madrid 11. mars 2004 og i London 7. juli 2005 har satt søkelyset på rednings- og kriseberedskap i forhold til ekstremhendelser. Etter hendelsene i Madrid utarbeidet DSB en rapport som synliggjorde sentrale utfordringer knyttet til krisehåndtering og ressursallokering ved en tenkt, tilsvarende hendelse i Oslo-regionen. Undersøkelsen viste at hovedstadsregionen har en god grunnberedskap. Et terrorangrep med et omfang som det i Madrid vil likevel være en utfordring på flere områder.

Terrorangrepene i Madrid og Madrid-rapporten fra DSB danner bakteppet for Øvelse Oslo. Prosessene rundt både planleggingen og gjennomføringen av øvelsen ga nyttige erfaringer. Planleggingen i seg selv ga god læring i forhold til samordning av beredskapen. Det er en positiv vilje til samordnet innsats. For å arbeide videre med de utfordringene som var skissert i forkant av og som ble tydeligere gjennom øvelsen, er evalueringen et viktig redskap.

Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen (se vedlegg 3 – Spørreskjemaundersøkelse) viser at det er en gjennomgående god oppfatning av egen rolle og utbytte hos aktørene. Øvelsen avdekket sentrale forbedringsområder, samtidig som evnen til å håndtere en slik hendelse er forbedret. Dette må kunne tolkes dit hen at øvelsen var vellykket og at aktørene ser nytten i å øve. Det er også en anerkjennelse av øvelser som virkemiddel til å styrke beredskapen, også på områder som er godt ivaretatt. Et utdrag av spørreundersøkelsen følger i vedlegg 3 – Spørreskjemaundersøkelse. Resultatene fra spørreskjemaundersøkelsen støtter også opp under de læringspunktene som fremkommer i virksomhetenes tilbakemelding etter øvelsen.

1.2 Scenario

17. og 18. oktober 2006 ble Oslo rammet av flere terroranslag. Om morgenen 17. oktober ca kl 1000 utløses en eksplosjon i en T-banevogn på Stortinget stasjon. 15 mennesker dør, 75 skadde og 150 uskadde er involvert. Ca 30 minutter senere meldes det om nok en eksplosjon, nå om bord i et tog på Oslo sentralstasjons spor 18. Her er det 20 omkomne, 75 skadde og 105 uskadde. Ca kl 1040 utløses enda en eksplosjon, i en buss på Harald Hårdrådes plass, 10 mennesker dør, 15 blir skadd og 50 uskadde er involvert. Til sist i scenariet inntreffer det natt til 18. oktober togstans på Gardermobanen, inne i Romeriksporten, som antas å kunne være knyttet til eksplosjonene tidligere på dagen. 150 uskadde blir evakuert til fots ca 1 500 m.

Hovedpoenget med øvelsen var å trene på håndtering av katastrofer, med spesiell vekt på koordinering og samarbeid. I et slikt scenario er det også betydelige oppgaver og utfordringer knyttet til terrorhandlinger og kriminalitet. I tillegg til å koordinere og lede redningsinnsatsene, vil politiets oppgaver være etterretning og etterforskning, pågripelser mv.

2 Varsling

Alle etater skal ha prosedyrer for varsling av ulykker eller andre uønskede hendelser. Varslingen skal være korrekt og inneholde relevant informasjon. Den første varslingen går til en av nødetatene (politi, brann eller helse) som iverksetter det operative nivået (utøvende fagpersonell). Det er utarbeidet rutiner for varsling videre i egen virksomhet samt varsling av andre samarbeidende virksomheter. I dagens informasjonssamfunn vil også mediene ha en viktig rolle for å informere det videre beredskapsapparatet, herunder staber/støttefunksjoner, og direktorats-, departements- og regjeringsnivå.

Læringspunkter i Øvelse Oslo

- Stort påtrykk på nødsentralene: Behov for gjennomgang av rutiner for oppskalering av kapasiteten ved større hendelser
- Felles tidsinnstilling: For å sikre nøyaktig rekonstruksjon av hendelsesforløp er det avgjørende at tidsinnstillingen på klokken er felles hos nødsentralene
- Varsling mellom virksomhetene: Oppdaterte situasjonsbilder er avgjørende for samordning og informasjonsutveksling mellom virksomheter i varslingsfasen



2.1 Varsling til nødsentralene

I øvelsens innledende fase oppsto et massivt trykk på nødsentralene. 110-sentralen var i en kort periode nede av tekniske årsaker, mens 112-sentralen hadde kapasitetsproblemer med å ta imot trykket inntil telefonmottakene ble forsterket. Det ble likevel ikke rapportert om alvorlige konsekvenser som følge av dette.

- Det var vanskelig å nå frem til politiet på telefon. Dette reduserte mulighetene for å utveksle informasjon i en tidlig fase i krisen.
- Oslo brann- og redningsetats nødsentral etablerte lokalt kommunikasjonssenter for å avlaste nødsentralen.
- Stort press på helsetjenestens nødsentral førte til at noen sykehus fikk sent varsel, noe som kunne blitt kritisk.
- Særlig var det store kapasitetsutfordringer for nødsentralene ved den tredje hendelsen (busseksplasjonen ved Harald Hardrådes plass). Det tok her relativt lang tid før nødetatene var etablert; skadestedet var avsperrert og under kontroll 32 minutter etter nødetatene mottok første melding.

Når det i ettertid ses på nødsentralenes loggføring av meldingstidspunkter varierer tidspunktene for når hendelsene inntraff. Loggene som brukes for å registrere hendelser har ikke den samme klokken/tidsinnstillingen. Logger med samme tidsangivelse er en utfordring i det nødetatene benytter ulike loggsystemer og datanettverk som ikke er knyttet sammen eller har grensesnitt med hverandre. Politiet mener at en felles referansetid er viktig for rekonstruksjon av hendelsesforløpet, ikke bare internt i hver organisasjon, men også mellom etater og virksomheter.

2.2 Varsling i linje og på tvers av linjene

Varslingsrutinene fra direktoratsnivå til overordnet departement ble fulgt, og det ble opprettet umiddelbar kontakt med departementene. Når flere departementer sier at de fikk den første informasjonen om hendelsene gjennom media, betyr ikke dette en svikt i rutinene. Det er ikke unaturlig at direktorater og departementer først får melding om at noe har skjedd gjennom mediene, men det forventes likevel en effektiv formell varsling i og mellom beredskapsorganisasjonene. Tidlig varsling i linjene er avgjørende for at aktørene og systemet skal kunne få oversikt og bidra til en helhetlig koordinert respons, ikke minst gjelder dette koordinert informasjon til publikum og media.

Under Øvelse Oslo mente enkelte aktører at ordinær varsling i linjene tok lenger tid enn forventet. Årsaken til dette kan være at aktørene visste at det var en øvelse og noe skulle skje. I enkelte virksomheter var det imidlertid noe avvik fra varslingsrutinene. Dette førte til usikkerhet i forhold til hvilke tiltak som skulle gjennomføres, og når.

Fylkesmannen utførte varsling i tråd med eget planverk. Det nye varslingsystemet hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus fungerte bra. I Oslo kommune ble det imidlertid avdekket enkelte avvik fra rutinene for videre varsling til etater og bydeler. Det gikk derfor noe lengre tid enn planlagt før alle involverte bydeler og etater ble varslet.

Fra direktoratsnivå fremheves behovet for samordning og informasjonsutveksling også i varslingsfasen. Det krever en god forståelse for roller og ansvarsforhold. I tillegg må alle virksomhetene kjenne til varslingsprosedyrene.

Flere virksomheter påpeker at varslingen mellom virksomheter ikke fungerte like bra som varslingen i linjene. Det trekkes blant annet frem at togleder i Jernbaneverket ikke ble varslet om at det hadde skjedd en ulykke på Stortinget T-banestasjon. Fordi jernbanen går like ved det aktuelle stedet, kunne dette fått betydning for utviklingen av hendelsen. Det tok også lang tid før togleder i Jernbaneverket fikk melding om at redning var iverksatt på Oslo S. Jernbaneverket og AS Oslo Sporveier har varslingsrutiner som dekker Oslo S/Jernbanetorget, Nationaltheatret og Storo, men ikke Stortinget stasjon. Ved eksplosjonen på Harald Hardrådes plass ble ikke busselskapet varslet.

Objekteierne (NSB AS, Flytoget AS, Oslo T-banedrift AS og AS Sporveisbussene) etterspør et tettere samarbeid med nødetatene, spesielt med politiet, i varslingsfasen. Objekteiere har inngående kjennskap til «sine objekter» og en tidligere varsling vil gjøre objekteierne i bedre stand til å benytte egne tilgjengelige kapasiteter. På den annen side vil det være vanskelig å forutse hvem som skal ha hvilket varsel, før politiet har fått klarhet i hva som har skjedd.

3 Samvirke på skadested

Ledelse, innsats og samvirke på skadested er avgjørende for den totale håndteringen av en krise. Det som skjer på skadestedene får betydning for den videre krisehåndteringen helt opp til departements- og regjeringsnivå. Nødetatene er avhengig av en hensiktsmessig utnyttelse av egne og andre virksomheters tilgjengelige kapasiteter til å håndtere skadesituasjonen. Med kapasiteter menes i denne sammenheng kompetanse og ressurser.

Læringspunkter i Øvelse Oslo

- Oversikt over store og komplekse skadesteder: En effektiv organisering og tilrettelegging for redningsarbeidet krever tydelig skadestedsledelse
- Objekteiernes kapasiteter: En klar rolle- og ansvarsforståelse er nødvendig for at alle tilgjengelige kapasiteter tas i bruk
- Tekniske kommunikasjonsmidler: Gode og redundante kommunikasjonsløsninger og tilhørende rutiner er nødvendig for at nødetatene skal kunne yte koordinert innsats



3.1 Skadestedsledelse

Skadestedene var store og kompliserte og det var behov for flere operative uteledere enn ved ordinære hendelser. Overordnet inntrykk er at ledelse, mannskapsinnsats og samvirke fungerte tilfredsstillende og at oppgavene ble løst. Likevel er det forbedringspunkter.

Organisering av og tilrettelegging for redningsarbeidet i innledende fase (akutfasen) er vesentlig for å sikre at nødetatene kommer i inngrep med situasjonen på skadestedet så raskt som mulig. Innledningsvis var det vanskelig å få oversikt over situasjonen. Operativt ledelsesarbeid og samvirke på skadestedene var tidvis en utfordring, spesielt i innledningsfasen med etablering av kommandoplass (KO). Dette fikk blant annet konsekvenser for oppgaveløsningen på ett av skadestedene der nødetatene prioriterte feil. Brann- og redningsetaten melder her at de gjorde arbeidet til de tekniske etterforskerne vanskeligere ved at skadestedet ble unødvendig tilsølt i tillegg til at omkomne ble fjernet fra sine posisjoner.

Enkelte av utrykningslederne ved Oslo brann- og redningsetat var på et tidlig tidspunkt usikre på hvem i politiet de skulle samarbeide med, og hvordan samarbeidet skulle foregå. Samarbeidet med ambulansetjenesten om prioritering av skadde og evakuering fungerte tilfredsstillende. Det ble raskt etablert sikre samlesteder for skadde. Brann- og redningsetaten avdekket et behov for mer kunnskap om operativ ledelse og opptreden på skadested ved slike hendelser. Det bemerkes at øvelsen ikke ble teknisk krevende for Oslo brann- og redningsetat.

Helsesektoren påpeker at det tok noe tid på skadestedene før helsepersonell kunne ta seg av de skadde. Dette skyldes at politi og brann- og redningstjenesten må sikre skadestedet før helsepersonell kan gå inn. Helsevesenet har ikke utstyr eller kompetanse til å gå inn i usikret område. Når det gjelder hendelsen på Oslo S, uttrykker politiet at det var lang ventetid for mange skadde med førsteprioritet grunnet uklarhet rundt organiseringen i akutfasen. På skadestedet manglet skadestedsleder fra politi i den første fasen. I denne perioden fungerte operativ leder for helsevesenet som skadestedsleder. Det var i denne fasen snakk

om en mulig «bombe». Dermed måtte ambulansepersonellet avvente livreddende innsats inntil situasjonen ble avklart. Politiet erfarte også i den sammenheng at man fikk utslag på dosemetere som indikerte gass. Dette skyldtes formentlig bruk av markeringsladninger og øvingstekniske forhold, noe som førte til evakuering av redningspersonell og utilsiktede forsinkelser i redningsarbeidet.

Objekteiere (Jernbaneverket, NSB AS, Flytoget AS, Oslo T-banedrift AS og AS Sporveisbussene) gir uttrykk for at samvirke med nødetatene på skadestedet har forbedringspotensial, spesielt opp mot politiet som skadestedsleder. Uklar forståelse av objekteiernes virkeområde, roller og ansvar førte til at disse ikke ble brukt optimalt under hendelsene.

- Ved hendelsen på T-banen var ikke trafikkleder for T-banen i kontakt med skadestedsleder, noe både politiet og Oslo T-banedrift AS mener var uheldig.
- Ved busshendelsen ble ikke AS Sporveisbussene varslet om at en av deres busser var sprengt. Dette førte til at representanter fra AS Sporveisbussene ankom skadestedet sent og ikke fikk tatt i bruk sine kapasiteter. Videre gis det uttrykk for at kommunikasjonen med politiet på skadestedet ikke var tilfredsstillende.
- Politiet og brann- og redningsetaten bemerker at det ved Romeriksporten var avvik fra rutiner for samvirke med Jernbaneverket. I tillegg til avvik fra rutinene, fikk man ikke opprettet kommunikasjon med skadestedet. Dette førte blant annet til usikkerhet vedrørende strømutkobling på jernbanesporet. Konsekvensen var at det tok lang tid før utrykningsmannskapene kom inn til toget i tunnellopet og startet evakuering.

Det var for øvrig uklart samvirke på skadested mellom Jernbaneverket og togselskapene. Dette skyldtes usikkerhet omkring roller og ansvar i en krisesituasjon.

3.2 Kommunikasjon

Det er gjennomgående for nødetatene at det tekniske sambandet var en hovedutfordring under hele øvelsen. Stor trafikk og støy førte til at det til tider tok lang tid å oppnå kontakt mellom avsender og mottaker. Dette begrenset evnen til å yte koordinert innsats. På grunn av kommunikasjonsproblemene gikk informasjon på skadestedene ofte fra «munn til munn» og på mobiltelefon.

Nødetatene melder om store utfordringer ved hendelsene på Stortingets T-banestasjon og Romeriksporten fordi sambandet ikke fungerte i tunnelene. Politiet og brannvesenet hadde forventet å kunne bruke Sporveiens TETRA-nett ved T-banen ved hjelp av utlånte TETRA-radioer. Av spilltekniske årsaker var ikke TETRA-nettet i T-banen tilgjengelig da det var bruk for det. GSM-nettet i T-banen skulle ikke benyttes under øvelsen for å simulere overbelastet nett. Politiet løste kommunikasjonsbehovet ved å bruke simplekskanaler i eget radionett, i tillegg ordonnans der ikke annen form for kommunikasjon var mulig.

Det ble under øvelsen gjennomført en monitorering av bruk av mobiltelefon og radiosamband hos politiet, for å få et innblikk i belastningen på nettet. Gjennomgangen av måledata viser at felles redningskanaler for brann, helse og politi var lite i bruk, kanal 5 (lokal redningskanal) var nesten ikke i bruk, og den tofrekvente redningskanalen som dekker hele området (K30) hadde ca 30 minutter med tale. Trafikken på kanalen var primært i forbindelse med evakueringen i Romeriksporten.

Kommunikasjon fra skadestedene til nødsentralene fungerte i all hovedsak godt. Det var i startfasen noe kaotisk, men informasjonsutvekslingen bedret seg betraktelig etter hvert.

4 Oppfølging av skadde, evakuerte og pårørende

Politiet har det overordnede ansvar for å holde oversikt over døde, skadde og evakuerte. Politiet har videre ansvar for opprettelse, ledelse, drift og koordinering av:

- senter for evakuerte fra skadested
- pårørendesenteret sammen med kommunen. Politiet forestår registrering og informasjonsformidling. Den psykososiale innsatsen ved senteret ledes av Sosial Vakttjeneste ved Legevakten i samarbeid med Psykiatrisk Legevakt, Barnevernsvakten og Den norske kirke. Annen sosial, kulturell og livssynsmessig kompetanse innkalles etter behov
- telefonmottak for pårørende

Hvert sykehus har ansvar for de pårørende til egne pasienter. Kommunen har ansvar for å organisere egne sentre for pårørende og de av kommunens befolkning som har behov for kontakt og støtte. Objekteiere, Sivilforsvaret og frivillige organisasjoner har også kompetanse og ressurser til å bistå skadde, evakuerte og pårørende.

Læringspunkter i Øvelse Oslo

- Behov for ett skjema for registrering av involverte: For å sikre registrering av skadeprioritet og identitet er det behov for å utvikle et nasjonalt standardisert registreringskjema for skadestedet
- Samspill og ansvarsfordeling: For en effektiv håndtering av og oversikt over skadde, evakuerte og pårørende er samarbeid og god rolle- og ansvarsforståelse mellom helsetjeneste, politi og objekteierne avgjørende
- Hensiktsmessig bruk av kapasiteter: Objekteiernes, Sivilforsvarets og frivillige organisasjoners ressurser til oppfølging av evakuerte og pårørende må inngå i den samlede kapasiteten
- Ett pårørende telefonmottak: Det er hensiktsmessig med ett telefonmottak for henvendelser. Politiet har oversikt over involverte personer og hvilken status de har og kan videreformidle informasjon til pårørende

4.1 Oppfølging av skadde og evakuerte

Helsetjenesten erfarte at den hadde god kapasitet til å håndtere alle de tre skadestedene samtidig. I tillegg fungerte den kommunale helseberedskapen tilfredsstillende. I starten av øvelsen var det knapphet på ambulanseressurser, men senere ble det imidlertid et overskudd av ambulanser. Helsetjenesten erfarte også at sykehusene som mottok pasienter hadde god kapasitet til fullverdig behandling under Øvelse Oslo.

Det ble raskt opprettet et senter for evakuerte ved Jordal idrettshall, i kort avstand fra Oslo sentrum. Politiet mener bemanningssituasjonen var tilstrekkelig med tanke på registrering av evakuerte ved senteret. Imidlertid påpekes det at ved en reell situasjon ville det vært behov for flere mannskaper (inkludert Sivilforsvaret, som inngår i politiets planverk) til å ta seg av de evakuerte og løse dem videre.



Politiregisteret, Disaster Involved Registration (DIR), for registrering og oversikt over involverte personer, fungerte ikke tilfredsstillende, spesielt på grunn av at politiets internetbaserte kommunikasjonsløsning ikke fungerte. Det som ble registrert i datasystemet lokalt ble ikke formidlet videre. Dette førte til at man måtte ta i bruk manuelle skjemaer. Informasjonen fra skadestedene til senteret for de evakuerte, pårørende-senteret og videre til behandlingsapparatet ble mangelfull og gikk mye tregere enn forventet.

Både politiet og helsetjenesten erfarte at systemet for identitetsmerking og registrering av skadde ikke fungerte tilfredsstillende. Det ble benyttet forskjellige skjemaer og skadelapper på skadestedene som ikke gav tilstrekkelig sikring av skadeprioritet og identitet. Det finnes per i dag ikke noe enhetlig nasjonalt standardisert registreringsskjema for skadestedet.

4.2 Oppfølging av pårørende

Politiet, helsetjenesten og Oslo kommune melder at det knyttet seg flere utfordringer til å drifte pårørendesenteret. Politiet hevder at senteret var underbemannet som en følge av at forhåndsplanlagte ressurser, som Sivilforsvaret, ikke ble anmodet om bistand. Den psykososiale tjenesten var bemannet etter antall markører og hadde beredskap for innkalling av ytterligere personell.

Organiseringen av senteret, formidlingen av informasjon til de pårørende og IKT-systemer fungerte ikke optimalt. Særlig ble aktiviteten hemmet av at politiets datasystem ikke virket. Manuelle løsninger ble tatt i bruk. Dette ga lang ventetid for de pårørende og stort press på innsatspersonellet. Ventetiden ble til en viss grad løst ved at helsetjenesten og kirkeansatte startet samtaler med pårørende før de var registrert. For øvrig var det et stort behov for språkkunnskap ved pårørendesenteret.

Objekteierne opplevde det som vanskelig å få tak i opplysninger i forhold til om pårørendesenteret var etablert og hva som var forventet, og mottok heller ikke forespørsler om bistand til pårørendesenteret under øvelsen.

Politiet og helsetjenesten sier begge at samarbeid, rolle- og ansvarsfordeling mellom politiet og den psykososiale tjenesten ved pårørendesenteret ikke var optimal. Legevakten rapporterer om utfordringer vedrørende informasjonsutveksling mellom legevaktens medisinske enhet og pårørendesenteret, herunder uavklarte juridiske forhold knyttet til taushetsplikt og utveksling av pasientinformasjon.

Krisehåndteringsteamet til Oslo kommune trekker frem vanskeligheter med å hente ut informasjon om mulige skadde og døde personer i forhold til varsling av barnehager og skoler. Bydelene som hadde personell i beredskap til å avlaste pårørendesenteret dersom krisen vedvarte, ble ikke varslet når senteret ble stengt. Heller ikke Sosial- og helsedirektoratet ble informert når pårørendesenteret ble lagt ned.

Sosial- og helsedirektoratet ønsker å bidra i planleggingen med retningslinjer for hvordan pårørendesenteret kan og bør drives som en førstelinjetjeneste mot publikum. Det understrekes at senteret bør kunne gi informasjon om hvor pasientene er, samt informasjon om støttegrupper og psykososial tjeneste.

Oslo politidistrikt har en løsning som baserer seg på at det etableres ett telefonnummer som pårørende kan forholde seg til. Under øvelsen ble nummeret formidlet i en egen pressemelding tidlig første dag. Telefonsmottaket fungerte tilfredsstillende og pårørende ble profesjonelt håndtert. På internettssidene til Sosial- og helsedirektoratet og Ullevål Universitetssykehus ble det raskt lagt ut informasjon om pårørende telefonnummer til sykehusene og andre relevante telefonnummer. Det meldes imidlertid fra helsetjenesten at det var vanskelig til enhver tid å vite hvilke telefonnummer som skulle benyttes, da hvert sykehus har et ansvar for sine pasienter og pårørende.

De fleste virksomhetene henviste berørte og pårørende videre til politiet. Henvendelser fra publikum av mer generell karakter ble av enkelte virksomheter møtt med liten forståelse. Dette gjaldt eksempelvis ønsker om råd om hvordan man skulle forholde seg til situasjonen og hvilke tiltak man burde iverksette.

De deltakende ambassadene (fem ambassader) melder til departementsnivået at deres behov for informasjon vedrørende egne borgere ikke ble tilfredsstillende ivaretatt. Det rapporteres om at informasjonen var motstridende og at henvendelser ble sendt «i ring».

5 Ledelse og koordinering

En katastrofe med omfang som scenariet i Øvelse Oslo, vil utløse krisehåndtering på alle nivåer. Når en ulykke eller katastrofe er i akuttfasen, opprettes skadestedsledelse. Skadestedsleder er politiet. Denne første fasen er vesentlig i forhold til å redde liv og ivareta helse hos de rammede. Parallelt med dette mobiliserer myndighetene kriseledelser og staber for å håndtere situasjonen videre i henhold til planer og rutiner. Hvert nivå har ulike ansvarsområder og planer for krisehåndtering. Samspill og koordinering mellom nivåene i krisehåndteringsapparatet er avgjørende for at krisen blir håndtert så effektivt og fleksibelt som mulig.

Politiet utvider Lokal redningssentral (LRS) med å innkalle deler av eller hele Redningsledelsen når det er behov for å koordinere større aksjoner. Funksjonen ledes av politimesteren. En av LRS viktigste oppgaver er å bistå og avlaste skadestedsledelsen. I situasjoner med flere skadesteder, har LRS også en oppgave i å samordne og prioritere mellom disse.

En følge av ansvarsprinsippet er at det departement som er mest berørt av krisen tildeles et hovedansvar for å koordinere krisehåndteringen, herunder samordne kriseledelsen på departementsnivå. Selv om det utpekes et lederdepartement, medfører det ikke endringer i konstitusjonelle ansvarsforhold. Alle departementene har fremdeles ansvar for sine respektive ansvarsområder.

I komplekse krisesituasjoner er det behov for styrket koordinering mellom departementene gjennom Regjeringens kriseråd (RKR). Hovedoppgaven for Regjeringens kriseråd er å sørge for strategisk koordinering. Dette omfatter blant annet å vurdere spørsmålet om lederdepartement, sikre god koordinering av tiltak som iverksettes av ulike departementer og etater, og sikre at informasjon til media, publikum og andre fremstår som koordinert fra myndighetenes side. Krisestøtteenheten bistår med støttefunksjoner til lederdepartementet og til andre departementer samt til RKR.

Læringspunkter i Øvelse Oslo

- Ulik oppfatning av Lokal redningssentral (LRS): Det er behov for en enhetlig forståelse av LRS-funksjonen
- Oppgaveløsning i Redningsledelsen: Koordinering av ressurser og samhandling mellom aktørene bør vektlegges
- Fasiliteter for Redningsledelsen: For at Redningsledelsen skal kunne fungere hensiktsmessig/optimalt, er det nødvendig med gode arbeidsforhold
- Regjeringens kriseråd: Det er et forbedringspotensial når det gjelder å bruke Regjeringens kriseråd til nødvendige avklaringer mellom departementene
- Lederdepartementet og Krisestøtteenheten (KSE): Lederdepartementets rolle må tydeliggjøres opp mot øvrige departementer og KSE



5.1 Innkalling av Redningsledelsen til LRS

Politidistriktets LRS var inntakt og hadde sin funksjon fra start til slutt i øvelsen. LRS ble utvidet med Redningsledelsen kort tid etter første hendelse. Det synes som om flere virksomheter blander sammen LRS og Redningsledelsen.

I Øvelse Oslo samarbeidet Oslo politidistrikt med eksterne samarbeidspartnere i hovedsak gjennom Redningsledelsen i LRS. Redningsledelsen besto av representanter fra Oslo kommune ved Sosial Vakt-tjeneste, Oslo brann- og redningsetat og Beredskapsetaten. Videre var Oslo og Akershus sivilforsvarsdistrikt, frivillige organisasjoner, Oslo havnevesen, AS Oslo Sporveier, akuttmedisinsk kommunikasjons-sentral (AMK), Telenor, NSB, Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Forsvaret (Heimevernet) representert. Redningsledelsen var også bemannet med lege og prest. Utover dette hadde Oslo politidistrikt direkte kontakt med Hovedredningssentralen Sør-Norge.

Majoriteten av aktørene i Redningsledelsen ser deltagelsen i LRS som avgjørende for å lykkes i arbeidet med å koordinere ressursene under øvelsen. LRS var også et av de viktigste fora for informasjonsutveksling.

Flere aktører mener Redningsledelsen kunne vært utnyttet i større grad når det gjelder koordinering av ressurser og samhandling mellom aktørene. I tillegg var det organisasjoner som ikke var representert i Redningsledelsen, som mente de burde hatt en funksjon der. Eksempler er:

- Jernbaneløst og togselskapene savnet tilbakemelding fra politiet med tanke på trafikkavvikling (igangsetting) og beslutningsgrunnlag for normaliseringstiltak. Politiet påpeker at de ikke hadde ressurser å stille til rådighet for å hjelpe for eksempel Flytoget med normaliseringstiltak.
- Oslo T-banedrift AS og Flytoget AS savnet et samarbeid med politiet til å gjennomføre objektsikring og klarering av objekter for igangsettelse etter en slik hendelse innen en rimelig tid. Trafikkledelsen hadde også behov for koordinering med hensyn til drift av den delen av T-banesystemet som ikke var direkte berørt av hendelsene. Beslutninger om igangsettelse er avgjørende for å identifisere ressursbehovet.

Redningsledelsen ble besluttet dimettert ca kl 1800 under øvelsens første dag. Dette skapte problemer for flere aktører, blant dem Oslo kommune. Særlig rammet dette krisehåndteringsteamet, som etter dimetteringen av Redningsledelsen ikke fikk informasjon fra eller kontakt med politiet. Redningsledelsen var for enkelte den eneste kommunikasjonskanalen man hadde i forhold til etater. Da denne samordningsfunksjonen ikke lenger var i drift, ble evnen til å ta avgjørelser i krisehåndteringen hemmet.

Politiet peker på at Redningsledelsens fasiliteter ikke var tilfredsstillende. Redningsledelsen hadde et kombinert møterom og arbeidsrom, noe som var en dårlig løsning. Det var liten plass i rommet og man savnet tilgang til kontorer/arbeidsrom for enkelte av representantene, med tilgang til nødvendige kontorfasiliteter (internett, kopimaskin, telefaks mv). Mobiltelefonstøy og prat i møterommet parallelt med at møter ble avholdt umuliggjorde en strukturert møteform.

Informasjon på storskjerm bør brukes mer aktivt for å tydeliggjøre situasjonsbildet. Det kan også være et hensiktsmessig verktøy for å visualisere situasjonen gjennom «live» bilder fra skadestedet eller presentasjon av stabslogger og lignende.

Intern samordning og informasjonsutveksling fungerte ulikt i de enkelte virksomhetene, men samtlige etater melder om at øvingsmål ble oppnådd og at interne utfordringer på dette området vil bli tatt tak i.

5.2 Samordning på strategisk nivå

Justis- og politidepartementet (JD) fikk rollen som lederdepartement. I dette lå at JD hadde ansvar for å utarbeide overordnede situasjonsrapporter basert på innspill fra øvrige departementer, rapporter fra operative virksomheter og mediebildet mv. Til funksjonen lå også å identifisere og vurdere behov for tiltak på strategisk nivå, ivareta nødvendig koordinering med og av andre myndigheter, og påse at nødvendige tiltak innenfor eget ansvarsområde ble iverksatt. I tillegg hadde lederdepartementet oppgaver i forhold til å formidle koordinert informasjon til media og befolkningen.

JD innkalte tidlig til møte i Regjeringens kriseråd (RKR) blant annet for å avklare hvilket departement som skulle være lederdepartement. Det ble avholdt flere møter i kriserådet, noe som ble opplevd som nyttig og hensiktsmessig. Det er imidlertid et forbedringspotensial når det gjelder å bruke RKR til nødvendige avklaringer mellom departementene.

Departementene som var mest involvert i krisehåndteringen fulgte interne prosedyrer for kriseledelse. Dette oppgis å ha fungert tilfredsstillende. De departementene som hadde en perifer rolle i forhold til krisehåndteringen rapporterer om mer uklare roller og samarbeidsformer. Dette kan ha sammenheng med utfordringer i å motta informasjon om overordnet situasjonsbilde og manglende koordinering mellom departementene som hadde en mer perifer rolle. Spesielt distribusjonen av Politiets sikkerhetstjenestes (PST) trusselvurderinger gikk tregt. Flere departementer har definert et forbedringspotensial innenfor organisering og drift av ledelsen i en krise. For de departementene som håndterer flere nivåer internt (stab, kriseledelse og opp mot RKR), bød det på en utfordring når det gjaldt informasjonsflyt og koordinering.

Noen departementer organiserte den øverste administrative ledelse i skift, mens andre gjennomførte rotering av hviletid for kriseledelsen. Selv om enkelte departementer avdekket uklare fullmakter til gjenværende kriseledelse, ble begge modellene rapportert å virke tilfredsstillende.

Lederdepartementets rolle er rapportert som noe uklar, likeledes synes det å herske forskjellige oppfatninger av hvilken rolle Krisestøtteenheten (KSE) har opp mot lederdepartementet.

Det påpekes fra flere av departementene at kontaktgruppen som skal sikre god kommunikasjon og samordning mellom lederdepartementet og øvrige berørte departementer kunne vært samlet oftere. Kontaktgruppen møttes kun en gang. Et par departementer opplevde også uklarhet vedrørende rutiner ved bruk av tiltak fra Sivilt beredskapssystem (SBS).

6 Ressursoversikt og koordinering av ressurser

Oversikt over tilgjengelige ressurser (statlig, regionalt, lokalt og privat) og en effektiv og koordinert utnyttelse av disse er vesentlig i et så komplekst og omfattende scenario som øvelsen innebar.

Læringspunkter i Øvelse Oslo

- Formidling av bistandsanmodninger: Det er et forbedringspotensial med hensyn til rutiner for oppfølging av beslutningsvedtak og tiltak
- Ressurser/kapasiteter utover nødetatene: Frivillige organisasjoner, Sivilforsvaret, Forsvaret og objekteiere besitter ressurser som bør disponeres hensiktsmessig

Nødetatene mener at det er tilstrekkelig kompetanse, personell og utstyr til å håndtere en masseskadesituasjon av den størrelse Øvelse Oslo representerte. Det er imidlertid en felles oppfatning at innsatsen på skadestedene ble kunstig kort og at ressursbehovene ikke ble synliggjort tilstrekkelig nok, på grunn av øvingstekniske forhold. De fleste gir uttrykk for at det i større grad ville vært behov for bistand fra Sivilforsvaret, Forsvaret (ved Heimevernet), de frivillige organisasjonene og Politireserven i en reell situasjon.



Samtlige etater etablerte raskt staber. Beredskapsplanene og tilgjengelig ressurser ble kartlagt i tråd med direktiver og prosedyrer.

- Politiet hadde en stor oppgave i å omprioritere personell i en akuttinnsats, og det ble innkalt forsterkninger fra andre distrikter, Utrykningspolitiet og Politireserven.
- Helsesektoren fikk raskt oversikt over tilgjengelige ressurser. Begrenset kapasitet på kommunikasjonssystemene førte imidlertid til utilstrekkelig intern informasjonsutveksling og samordning. Dette resulterte blant annet i ujevn pasientfordeling på sykehusene.
- Brann- og redningsetaten med bistand fra nabokommuner opplevde å ha ressurser nok til å håndtere skadeomfanget.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap varslet EU og NATO. Flere land meldte inn at de kunne bistå og DSB var forberedt på å koordinere ressurser, men det ble ikke meldt inn behov for slik bistand fra norsk side. Mekanismene fungerte, så langt de ble benyttet, bra.

Ved en stor krise eller katastrofe er det viktig å utnytte eksisterende ressurser/kapasiteter. Kapasitetene som finnes hos både offentlige og private virksomheter (aktører) må benyttes på en hensiktsmessig måte. Det at øvelsen ble kunstig kort og at ressursbehovet ikke ble synliggjort i tilstrekkelig grad, gjør det vanskelig å svare på hvor stort ressursbehovet vil være i en reell situasjon. Det er imidlertid forhold ved Øvelse Oslo som kan være interessant å se nærmere på selv om det skulle være øvingstekniske årsaker til at tilgjengelige ressurser som var klare til å bli øvet, ikke ble øvet.

Politimesteren i Oslo anmodet om håndhevelsesbistand fra Forsvaret til objektbeskyttelse. Forsvarets bistand til politiet er regulert i instruks fastsatt ved kgl. res. 28. februar 2003, med hjemmel i Kongens instruksjonsmyndighet (endret 19. august 2005 nr. 902). Anmodning om håndhevelsesbistand fra Forsvaret ble sendt fra Oslo politidistrikt (OPT) til Politidirektoratet (POD). Denne ble registrert i POD og deretter behandlet og videresendt Justis- og politidepartementet (JD). Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) ble samtidig orientert av POD i en videokonferanse. Det tok nærmere fire timer fra bistandsanmodningen ble sendt av OPD til Forsvarsdepartementet (FD) fikk anmodningen.

Hensikten med bistandsanmodningen var å varsle og mobilisere ressurser fra Heimevernet dersom det skulle oppstå en situasjon med behov for massivt objektvakt hold og at politiets kapasitet ikke skulle strekke til. I henhold til ovennevnte kgl. res. § 4 er det en forutsetning for bistand at «Forsvaret kan bistå politiet når det er forenelig med Forsvarets primære oppgaver og politiets egne personell- og/eller materiellressurser ikke strekker til». Bistandsanmodningen om objektbeskyttelse ble ikke nærmere beskrevet da situasjonen i innledningsfasen var uoversiktlig, men det ble ansett som viktig å forvarsle slik at Forsvarets bistand kunne iverksettes hurtig. Politiet mener situasjonen utviklet seg slik at politiet hadde tilstrekkelige ressurser gjennom egne mannskaper, nabo hjelp fra andre politidistrikter, Utrykningspolitiet og Politireserven til dekke dette behovet i Oslo sentrum.

Forsvaret registrerte at anmodningen var en generell anmodning om håndhevelsesbistand uten nærmere presisering av hva, hvor, når og eventuelt hvorledes. Oppdraget ble ikke konkretisert etter at støtte var avklart og endelig ordre gitt. I tillegg til at ordren var mangelfull, kom den også svært sent. Heimevernet stiller seg undrende til at politiet forlot Stortinget og regjeringskvartalet uten å be om bistand til objektvakt hold ved disse. I følge Heimevernet er dette objekter hvor Heimevernet og politiet utvikler felles planverk. Utover informasjon som ble mottatt gjennom deltagelsen i Lokal redningssentral fikk ikke Heimevernet noen informasjon om situasjonsbildet.

Lederdepartementet hadde ansvaret for formidlingen av bistandsanmodningen. Departementet påpeker selv at denne formidlingen tok for lang tid. Departementet viser i den sammenheng til de mange ledd anmodningen skulle gjennom, men understreker at også tidsbruken internt i departementet var for lang. Justis- og politidepartementet vil gå igjennom hvordan disse rutinene ble praktisert under øvelsen.

Departementene opplevde det som gjennomgående greit å få oversikt over egne ressurser, men opplevde i enkelte tilfeller at disse bare delvis ble benyttet. Lederdepartementet konkluderer også med at god oversikt over egne og andre departementers ressurser forelå raskt. På grunn av et ufullstendig situasjonsbilde i innledende fase, oppgir imidlertid lederdepartementet at koordineringen av ressursene ble en utfordring, men at dette er en naturlig del av denne type krisehåndtering.

Oslo politidistrikt sendte bistandsanmodning om bruk av Politireserven. Politidistriktet mener prosessen for å få initiert denne ressursen ikke er hensiktsmessig og tar for lang tid. Når det gjelder bruk av de frivillige organisasjonene, særlig Røde Kors, var det stor uklarhet når det gjelder ansvarsforhold og beslutninger om å bruke tilgjengelige ressurser. Oslo Røde Kors Hjelpekorps ble ikke varslet på ordinær måte (gjennom politiets operasjonssentral) og måtte spille seg selv inn i øvelsen.

Som nevnt i kapittel fire ble ikke ressursene knyttet til evakuerte- og pårørendesenteret brukt som planlagt, delvis grunnet uklarheter rundt innkalling av Sivilforsvaret. Fra objekteierne er det gjennomgående at de ikke ble utnyttet i tilstrekkelig grad under Øvelse Oslo, det være seg utnyttelse av kapasiteter på skadested, tilstedeværelse i LRS og på evakueringscenteret og pårørendesenteret. Det må være klare prosedyrer for hvordan objekteiere skal samvirke med nødetatene under en slik hendelse. Dette stiller krav til nødetatene, men også til objekteiere om å synliggjøre sine kapasiteter.

For best mulig utnyttelse av de samlede ressursene er det avgjørende at rolle- og ansvarsfordelingen er klar, og at planverket gjenspeiler de ressursene som kan disponeres. Flere av de sentrale aktørene hevder at det er behov for en grenseoppgang mellom virksomhetene. Dette må videreføres i beredskapsplanene.

7 Informasjonsdeling

Allerede fra varslingsfasen i en krise er det avgjørende at informasjonsutvekslingen mellom involverte skjer på en effektiv og sikker/pålitelig måte. Gjennom utveksling av informasjon skaffer aktørene seg oversikt over situasjonen, som grunnlag for å fatte beslutninger. Rammebetingelsene for dette er at rolle- og ansvarsfordelingen er tydelig og formidlet, og at planverket gir føringer for informasjonsutvekslingen mellom nivåene og aktørene gjennom hele krisehåndteringen.

Læringspunkter i Øvelse Oslo

- Formidling av situasjonsbildet: I kriser er det viktig at informasjonsbehovet ikke undervurderes. Det vil hele tiden være stort behov for kontinuerlig oppdaterte situasjonsbilder
- Formidling av trusselvurderinger: PSTs trusselvurderinger må videreformidles så raskt og effektivt som mulig til relevante aktører
- Informasjonsflyt på tvers: For å få en hensiktsmessig informasjonsflyt er det avgjørende med felles forståelse og kjennskap til roller, oppgaver og ansvar
- IKT-løsninger: Dagens løsninger fungerer ikke tilfredsstillende når det gjelder informasjonsdeling
- Liaisonfunksjonen: Det er behov for en videreutvikling av liaisonenes ansvars- og formidlingsrolle



7.1 Situasjonsbildet

Det store flertallet av aktører savner bedre tilgang på informasjon som grunnlag for et løpende oppdatert situasjonsbilde. Dette gjelder for alle nivåer, fra operativt til strategisk nivå. Informasjonen som ble formidlet ble til tider opplevd som mangelfull og uklar. I øvelsens første del oppsto det et

informasjonsvakuum, spesielt på strategisk nivå. Departementene fikk situasjonsrapporter fra Justis- og politidepartementet, men disse ble opplevd som mangelfulle med hensyn til situasjonsbeskrivelse og iverksatte tiltak. Utover i øvelsen opplevde enkelte departementer at kontakten med Justis- og politidepartementet ble vanskeligere, blant annet ved at departementets krisestab var mindre tilgjengelig.

Politiets sikkerhetstjenestes (PST) trusselvurderinger har en sentral plass i forbindelse med terrorhendelser. PST leverte tidsriktige og relevante trusselvurderinger til forhåndsbestemte departementer. Mangel på eller forsinkelser i forbindelse med distribusjonen av trusselvurderingene fikk betydning for samordningen på strategisk nivå. Dette forplantet seg videre i det mange virksomheter ga uttrykk for frustrasjon over manglende informasjon om hvilke tiltak som burde vært vurdert med bakgrunn i trusselvurderingen. Det tok uforholdsmessig lang tid for Justis- og politidepartementet å formidle PSTs trusselvurderinger. Dette erkjenner også departementet, som ønsker å gjennomgå rutineene.

Det er et stort behov for, og forventninger til, effektiv og kontinuerlig informasjonsflyt. Kompetansen i forhold til å vurdere informasjonsbehov (hvor, hva, hvem, når mv.) kunne vært større. Dette gjelder også kompetanse når det gjelder å se muligheter for effektive registrerings-, formidlings-, og presentasjonsløsninger. På samme måte etterspørres det standardiserte informasjonsformater slik at det blir praktisk mulig å utveksle og gjenbruke informasjon.

7.2 Rutiner for informasjonsflyt

Oslo politidistrikt etablerte kort tid etter første hendelse rutiner for statusrapporteringer fra operativt til strategisk nivå. Likeledes etablerte helsesektoren, samferdselssektor og kommunen rapporteringsrutiner som fungerte tilfredsstillende når det gjelder informasjonsutveksling *mellom nivåene* i egen sektor. Det var imidlertid større utfordringer når det gjaldt informasjonsutveksling *på tvers av foretakene* innen den enkelte sektor og *mellom* sektorene. En årsak til dette kan være nettopp uklarhet i forhold til roller og ansvarsfordeling.

Enkelte objekteiere opplevde å stå utenfor informasjonsutvekslingen som foregikk i Lokal redningsentral og via liaisoner. Særlig objekteierens kontakt mot strategisk nivå var svært varierende i den innledende fasen, men dette tok seg opp underveis i øvelsen. Dette førte til usikkerhet i forhold til egen rolle. De virksomhetene som til daglig samarbeider etablerte en raskere og mer velfungerende krisekommunikasjon enn de som var mindre kjent med hverandre og de respektive kriseplanverkene.

Virksomhetene i Oslo kommune rapporterte om god horisontal informasjonsutveksling. Fylkesmannens informasjonsutveksling fungerte godt både internt, og i forhold til Oslo kommune, DSB og Sosial- og helsedirektoratet. Sivildforsvaret melder at intern informasjonsutveksling forløp meget bra, men at de ikke fikk øvet kommunikasjonslinjene eksternt.

7.3 Liaisonfunksjonen

En viktig kilde for informasjonsutveksling er liaisoner. Dette er en bindeleddfunksjon som tilrettelegger for informasjonsflyt mellom etater og nivåer. Noen har faste avtaler om utveksling av liaisoner i krisesituasjoner, mens andre ble opprettet ad-hoc under øvelsen. Under øvelsen var liaisonene utplassert både i linjen og på tvers av etater og sektorer. I de tilfellene der det var utarbeidet avtaler og planer for utveksling på forhånd, fungerte samarbeidet effektivt. Der man hadde definert et behov, men ikke hadde planlagt nærmere, ble funksjonen dårligere ivaretatt. Dette bedret seg imidlertid utover i øvelsen. Liaisonene fra enkelte direktorater og departementer som var utplassert hos kriseledelsen i lederdepartementet hadde vanskeligheter med å finne hensiktsmessige kontaktpunkter.

Samtlige etater melder om behov for å videreutvikle liaisonfunksjonen. I tillegg påpekes det at også andre viktige oppgaver må defineres og dokumenteres tydeligere. Politidirektoratet foreslår en gjennomgang av behovet for utveksling av liaisoner på direktoratsnivå.

8 Mediehåndtering

Media har en viktig rolle i å gi befolkningen nødvendig informasjon ved kriser og katastrofer. Informasjonen må imidlertid være etterrettelig og komme fra riktig nivå til rett tid. Dette betinger en informasjonsstrategi hos de ulike aktørene, der ansvarsfordeling og krav til koordinering og samordning av informasjonen er vesentlige elementer.

Divergens i budskap i en krisesituasjon vil bli fulgt opp av media og kan bidra til usikkerhet i befolkningen. Det bør på et tidlig stadium sendes ut informasjon til media som klargjør ansvarsdelingen mellom de ulike virksomhetene og mellom ulike nivåer, og hvem som uttaler seg om hva.

Læringspunkter i Øvelse Oslo

- Informasjonsstrategi overfor media: En målrettet og gjennomtenkt informasjonsstrategi mot nasjonale og internasjonale medier er avgjørende for en god krisehåndtering
- Koordinert informasjon til media: Rolle- og ansvarsforståelse og rutiner mellom virksomheter på alle nivåer er nødvendig for å sikre koordinert og korrekt informasjon



8.1 Informasjonsstrategi overfor media

De fleste virksomhetene i øvelsen hadde en informasjonsstrategi. Opprettelse av pressetelefoner, pressekonferanser, pressemeldinger, informasjon på internett, tilførsel av informasjonsmedarbeidere og medieovervåking var blant tiltakene som ble iverksatt for å ivareta behovet for både ekstern og intern informasjon.

Det var i stor grad de samme aktører som er vant til å håndtere media til daglig som var tilgjengelige for pressen/media under øvelsen. Dette kommer blant annet til syne gjennom at pressekonferansene ble gjennomført på en tilfredsstillende måte: Journalistene ble i all hovedsak profesjonelt mottatt, informasjonen var klar og oppdatert, virksomhetene fremsto som troverdige og det ble sørget for gode arbeidsforhold for mediene.

Imidlertid opplevde media et par ganger at det ble innkalt til pressekonferanse uten at det var oppdatert informasjon eller et nytt budskap å presentere. Media opplevde også at annonserte pressekonferanser ble utsatt på ubestemt tid, uten nærmere redegjørelse. Det var også pressekonferanser som ble annonsert med så kort varsel at mediene ikke rakk fram i tide.

Oslo politidistrikt hadde positive erfaringer med bruk av forhåndsskrevne maler for pressemeldinger for effektiv informasjonsformidling i innledende fase. Politidistriktet fulgte opp med hyppige meldinger der befolkningen blant annet fikk råd om hvordan de skulle forholde seg.

På den annen side registrerte media at enkelte sentrale virksomheter ikke sendte ut pressemeldinger. Andre virksomheter ønsket ikke å uttale seg til media og henviste utelukkende til andre aktører. Dette ble opplevd som en lite offensiv holdning.

Som en del av sin informasjonsstrategi, styrket flere virksomheter den sentrale informasjonsfunksjonen med medarbeidere fra andre deler av virksomheten. I all hovedsak trekkes dette frem som et viktig bidrag i arbeidet med å håndtere media i innledende fase. I tillegg bidro det til at virksomhetene kunne utforme tilstrekkelig og målrettet informasjon gjennom hele øvelsen.

Flere virksomheter vektlegger betydningen av medieovervåkning i sin informasjonsstrategi. Enkelte virksomheter fant medieovervåkingen under øvelsen krevende og undervurderte betydningen av å ha nok personell til dette. Noen har også pekt på utfordringer i forhold til samhandlingen mellom kriseledelsen og medieovervåkerne.

Oslo politidistrikt fremheves som en virksomhet der forholdene ble lagt godt til rette for media, både med hensyn til arbeidsforhold og informasjon på flere språk. Få andre virksomheter etablerte egne pressesentra der mediene kunne jobbe.

Arbeidsvilkårene for internasjonal presse kunne vært noe bedre tilrettelagt, gjennom blant annet tilpassede pressekonferanser, flere pressekontakter med gode språkkunnskaper og mer informasjon på engelsk.

Media satte spørsmålstegn ved begrepsbruken under øvelsen. Uttrykkene «ulykke» og «eksplosjoner» ble hyppig brukt om hendelsene, til tross for at det etter hvert ble klart at det trolig var snakk om terror. Media er av den oppfatning at det ville vært bedre å bruke begrepet «tragiske hendelser».

8.2 Ansvar og koordinering av informasjon til media

På grunn av den massive pågangen, var det vanskelig for mediene å nå frem på telefon til politiet i innledende fase. Dette ble vesentlig bedre da Oslo politidistrikt opprettet en egen pressetelefon. Politidistriktet gikk tidlig ut med pressemeldinger som synliggjorde deres rolle og operative ledelsesansvar for krisehåndteringen. Medier og befolkning fikk også informasjon om redningsarbeidet som nødetatene i fellesskap hadde iverksatt. På formiddagen sendte politidistriktet ut flere pressemeldinger, blant annet om at Redningsledelsen var innkalt.

Det strategiske nivået var noe mer avventende med å gå ut med informasjon til befolkningen. I den første delen av øvelsen opplevde departementene et informasjonsvakuum, jf. kapittel 7. Dette gjorde det vanskelig for dem å gå ut til media på et tidlig tidspunkt. Det strategiske nivået vil likevel bli utfordret til å informere – uten nødvendigvis å ha fullstendig oversikt over det som har skjedd. Befolkningen og media har en forventning om at sentrale myndigheter raskt er kjent med krisen og kan uttale seg om situasjonen. Media er av den oppfatning at landets øverste myndigheter kunne på et tidligere tidspunkt ha adressert befolkningen om at det hadde hendt noe svært alvorlig og at det på alle nivåer ble arbeidet for å skaffe oversikt og iverksette nødvendige tiltak. I stedet henviste overordnede myndigheter til Oslo politidistrikt.

Nærmere tre timer etter første hendelse sendte Justis- og politidepartementet ut en pressemelding om at dette departementet var utpekt som lederdepartement. Dette innebar at Justis- og politidepartementet ledet den strategiske krisehåndteringen. Det ble også orientert om at Oslo politidistrikt hadde ansvaret for å håndtere situasjonen og koordinere redningsarbeidet, og at helsetjenesten var satt i full beredskap. Media påpeker at redegjørelsen var klar og tydelig når det gjaldt ansvarsforhold.

På departementenes pressekonferanser var det vanskelig å oppfatte skillet mellom nivåene i krisehåndteringsapparatet. Under statsrådens pressekonferanse, ble de strategiske budskapene koblet til operative tiltak som sikring av skadested og infrastruktur. Dette er en problemstilling fordi media og publikum etterspør operative tiltak, hvilket også det strategiske nivået blir utfordret på og forventes å kunne svare på. Det er en utfordring for det politiske (strategiske) nivået å holde fokus på de nasjonale og strategiske perspektivene. På departementsnivå var innledningsvis politifaglige tiltak i søkelyset. Dette overskygget andre forhold som å formidle omsorg og empati og å gi praktiske råd til publikum.

Fra medias side pekes det på at informasjonen fra departementsnivået til media i hovedsak dreide seg om politioppgaver, og at samferdsels- og helseperspektivet ble noe nedtonet. Videre kommenteres det at oppmerksomheten var begrenset til Oslo og omfattet ikke det nasjonale perspektivet.

Enkelte departementer uttaler at når det gjelder kommunikasjon på strategisk nivå, må lederdepartementet i enda større grad ta lederrollen som strategisk kommunikasjonsleder på vegne av Regjeringen.

Media opplevde flere ganger å bli henvist videre i systemet på departementsnivå uten å nå de rette forbindelsene. I tillegg ble det ofte henvist til Oslo politidistrikt eller annet operativt nivå, til tross for at spørsmålene var av en slik karakter at de burde ha blitt besvart på departementsnivå.

Det var også episoder der media ble henvist videre fra direktorater til Oslo politidistrikt, til tross for at spørsmålene gjaldt direktoratenes ansvarsområder.

Helseapparatet fremsto som om det hadde god oversikt over og kontroll på egne ansvarsområder. Hvert sykehus hadde oversikt over antall skadde og døde som var brakt til sykehuset. Enkelte journalister som spilte media per telefon meldte imidlertid at det på et tidspunkt ble rapportert misvisende totaltall fra enkelte sykehus. Det ble også påpekt at det var noen uklarheter når det gjaldt totaloversikten over antall savnede, skadde og omkomne, særlig når det gjaldt i grensesnittet mellom helsesiden og politi. Det presiseres at gjeldende politidistrikt har et overordnet ansvar for oversikt over døde, skadde og savnede.

Sosial- og helsedirektoratet vektla å få ut informasjon på ulike språk samt å målrette informasjon mot barn og unge. Dette var også Justis- og politidepartementet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet opptatt av.

På samferdselssiden var det uklart for media hvem som gir ordre om stans og igangsetting av trafikk. Imidlertid tok den enkelte virksomhet selv ansvar for å stanse egen trafikk etter hvert som omfanget av hendelsene ble klart.

Ambassadene tok klart ansvar for egne borgere. Likevel oppsto det problemer med å følge opp mediehenvendelsene på en tilfredsstillende måte, fordi man opplevde informasjonen fra norske myndigheter som mangelfull.

Etter lederdepartementets oppfatning fungerte samordningen mellom informasjonsenhetene i departementene godt. Et felles e-post-nettverk ble tatt i bruk, i tillegg til at det ble benyttet tekstmeldinger per mobiltelefon mellom informasjonssjefene. Koordineringen av informasjon mellom departementene og lederdepartementet ble i hovedsak opplevd som god.

Departementenes beredskapspool for krisekommunikasjon («Infopool») ble benyttet for første gang under øvelsen. Justis- og politidepartementet mente at samarbeidet i beredskapspoolen og dennes samarbeid med Krisestøtteenheten (KSE) stort sett fungerte godt. På den annen side bemerket flere av de øvrige departementene at de hadde en uklar oppfatning av hvordan samarbeidet mellom disse enhetene er tenkt å fungere i en krisesituasjon. Ett departement anbefaler at det utarbeides faste rutiner for samarbeid og felles utnyttelse av knappe informasjonsressurser i departementene.

Flere virksomheter, blant annet politiet, helsetjenesten og brannvesen, tilkjenner at det ikke var tilfredsstillende rutiner for samordning og koordinering når det gjaldt informasjon som skulle ut til media. Dette til tross for at de fleste virksomhetene var sammen i Lokal redningssentral. Objekteiere som deltok under øvelsen uttrykker at det var overlappinger og uklare ansvarsgrenser mellom selskapene. Dette førte til at informasjonsflyten til media ikke ble optimal.

På skadestedene fremsto nødetatene som koordinerte og samordnet overfor mediene, med en klar rolleforståelse og tydelig ansvarsfordeling mellom politi, helsetjenesten og brannvesen. Skadestedslederne fremsto som troverdige. Journalister som fikk separate intervjuer med skadestedslederne understreket at de var meget fornøyde med dette.

9 Helse, miljø og sikkerhet

Aktørenes (både innsatspersonell og ansatte i berørte virksomheter) helse, miljø og sikkerhet (HMS) skal ivaretas i alle situasjoner. Større hendelser som går over tid gir særskilte utfordringer når det gjelder ivaretagelse av helse, miljø og sikkerhet. Her tenkes det blant annet på forpleining, personellrulling, sikkerhet underveis og oppfølging i ettertid.

Læringspunkter i Øvelse Oslo

- Robuste HMS-systemer: Under uforutsette og uforutsigbare katastrofer der aktørene yter innsats over lengre tid, kreves det at HMS-systemene er godt implementerte og velfungerende

Det foreligger gjennomgående lite informasjon om hvordan arbeidsmiljøet for de involverte ble ivaretatt under øvelsen. I all hovedsak er tilbakemeldingen at HMS ble ivaretatt på en tilfredsstillende måte fra operativt til strategisk nivå.

Enkelte virksomheter mener at det i større grad burde vært øvet på forutsigbarhet med hensyn til bemanning og forpleining når en hendelse vedvarer. Dette gjelder alle nivåer. Oslo brann- og redningsetat peker blant annet på at de burde ha øvd mer på bytte av mannskaper, innkalling av frimanskaper og liknende.

Det ble ikke meldt om skader eller uhell blant personell involvert i øvelsen. Imidlertid gir enkelte virksomheter uttrykk for at øvelsen ikke ga de store utfordringene siden øvelsen pågikk i et relativt kort tidsrom. Flere virksomheter varslet og stilte bedriftshelsetjenesten og verneombud til disposisjon for egne ansatte. Det vises til at planer for personelldisponering over tid, emosjonell oppfølging og debrief bare delvis ble øvd.

Nødvendig utstyr og kompetanse er essensielt for å håndtere en hendelse av denne størrelsen. Som nevnt i kapittel tre har ikke helsetjenesten utstyr eller kompetanse til å gå inn i usikret område da politi og brann- og redningstjenesten må sikre skadestedet først. Brannetaten gir uttrykk for at øvrige aktører må ha verneutstyr beregnet på slike hendelser, og at de må være øvet i å bruke utstyret.

Flere virksomheter fremholder at de på bakgrunn av øvelsen vil gjøre endringer med hensyn til å ivareta HMS-forhold i eget planverk.



10 Informasjonssikkerhet

Evalueringen av informasjonssikkerheten er foretatt av Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM). For observasjonspunkter, se vedlegg 2 – Metode og datagrunnlag. Evalueringen er avgrenset til å omfatte praksis når det gjelder vurderinger av hvorvidt informasjon er skjermingsverdig (verdivurdering), generell bevissthet omkring informasjonssikkerhet hos de ulike virksomhetene (sikkerhetskultur), samt bruksmessige og materielle forhold knyttet til formidling av skjermingsverdig informasjon (IKT-sikkerhet).

Læringspunkter i Øvelse Oslo

- Informasjonssikkerhet: For å oppnå god informasjonssikkerhet kreves det en høy grad av bevissthet i forhold til sikkerhetskultur, verdivurdering og IKT-sikkerhet



10.1 Sikkerhetskultur og verdivurdering

Det var generelt høy grad av bevissthet i forhold til informasjonssikkerhet. Skjermingsverdig informasjon ble formidlet ved personlig kontakt eller gjennom sikkerhetsgodkjente informasjonssystemer. Sikkerhetsgradert informasjon knyttet til trusselvurderinger og planverk ble behandlet de fleste steder, og alt sikkerhets- og beredskapspersonell hadde nødvendig sikkerhetsklarering. Sikkerhetsgradert informasjon ble i liten grad formidlet utover tjenstlig behov. De fleste aktørene hadde gode rutiner for besøkskontroll.

Det ble enkelte steder påvist mangler ved behandlingen av sikkerhetsgraderte dokumenter, herunder mangler knyttet til merking og distribusjon. Aktørene hadde i varierende grad rutiner for å verifisere sending og mottak av informasjon (særlig meldinger over e-post). Det ga risiko for at informasjon ble feilsendt eller at feilaktig informasjon ble loggført.

Det var gjennomgående gode rutiner for å vurdere skjermingsbehovet knyttet til informasjon. På det operative nivå var det en klar holdning at hensynet til effektiv innsats for å redde liv og helse måtte gå foran hensyn til informasjonssikkerhet. Verdivurderinger ble gjort både for å ivareta beskyttelsesbehov knyttet til personvernet og i forhold til sikkerhetslovens krav. Det varierte i hvilken grad aktørene hadde dialog med andre aktører i forbindelse med verdivurderinger. Dette forekom først og fremst i forkant av presse- og mediehandtering. Situasjonsrapporteringen mellom aktørene ble i stor grad gjort via e-post. Rapportene ble behandlet som om de var unntatt offentlighet. Aktørene virket godt trent i å gjøre verdivurderinger der informasjon skulle gis til presse og media. Virkningen av å gå ut med informasjon ble grundig vurdert i forkant. Det ble i liten grad foretatt verdivurderinger av informasjon som ble formidlet over Internett. Det var en tendens til at mer informasjon enn nødvendig ble loggført etter hvert som øvelsen forløp. Det var tilsynelatende ingen rutiner for å vurdere skjermingsbehovet ved den samlede informasjonsmengden i loggene.

10.2 IKT-sikkerhet

De fleste aktører hadde tilgang til sikre IKT-løsninger (graderte kommunikasjonssystemer). Flere aktører hadde testet disse forut for øvelsen. Ved enkelte tilfeller ble det avdekket manglende funksjonalitet. Informasjon ble mottatt over flere informasjonskanaler, herunder telefon, telefaks, e-post, møter og kurer. Av effektivitetshensyn benyttet aktørene i betydelig grad e-post for å kommunisere. Enkelte aktører hadde reserveløsninger som gjorde det mulig å opprettholde drift uten tilgang til Internett.

Berørte departementer, direktoratet og etater mangler en felles kommunikasjonsløsning til bruk ved kriseledelse. De fleste aktørene manglet oversikt over hvem som hadde gradert samband og hvordan de ulike kommunikasjonsløsningene kunne brukes. Enkelte aktører opplyste at det var mangelfull kompetanse knyttet til bruk av gradert samband. Få aktører var koblet til MMHS (militære meldingshåndterings-system). Det var prosesser uavhengig av øvelsen for å koble flere til denne meldingstjenesten. Kryptotelefonen NSK 200 ble lite brukt under øvelsen. Det ble påvist mangler ved batterikapasiteten til NSK 200. Det synes ikke å være felles rutiner for å ta i bruk NSK 200 ved kriseledelse.

Nødetatenes kommunikasjonssystemer er ikke avlyttingssikre. Dette kan medføre krenkelser av personvernet og mulighet for kompromittering av informasjon. I praksis benyttet alle aktører mobiltelefon som kommunikasjonsmiddel. På operativt nivå ble mobiltelefon dessuten benyttet for å øke avlyttingssikkerheten. Kommunikasjonssystem basert på TETRA-teknologi ble benyttet av enkelte aktører, men dette var ute av drift i minst ett tilfelle som følge av skader på kabler i tunnel (spillteknisk).

Det ble ved ett tilfelle observert sikkerhetsbrudd knyttet til kopiering av sikkerhetsgraderte dokumenter på vanlig kopimaskin. En lokal kontrollør opplyste om ett tilfelle av sikkerhetsbrudd hvor et gradert dokument hadde blitt sendt over vanlig telefaks. Den fysiske sikringen rundt de sikre IKT-løsningene var tilfredsstillende.

11 Veien videre

Samtlige aktører har vist vilje til læring, både gjennom forberedelsene, i gjennomføringen og under evalueringsfasen av Øvelse Oslo. Hovedmålet for evalueringen har vært å *innhente håndteringserfaringer av betydning for utviklingen av samfunnets totale evne og kapasitet til å håndtere konsekvensene av et omfattende terroranslag*. Et omfattende datagrunnlag viser at det totale beredskapsapparatet har god kapasitet, men det fremkommer flere læringspunkter.

Det er viktig å ta inn over seg at beslutninger under Øvelse Oslo ble tatt under krevende forhold og med betydelig press. Beslutningene som ble fattet må ikke bli gjenstand for etterpåklokskap uten tilstrekkelig forståelse for rammer og utfordringer i situasjonen. Læringsprosesser handler slik sett ikke om hva man ville gjort annerledes, men hva man vil gjøre neste gang. Evaluering er ikke et dokument, men en prosess. Gjennom evalueringsprosessen fremkommer læringspunkter som først får verdi når de tas hensyn til og følges opp av ansvarlige virksomheter.

I det videre vil det fokuseres på tre sentrale forhold som er gjennomgående i Øvelse Oslo; ansvars- og rolleforståelse, informasjonsdeling og kapasitetsutnyttelse.

11.1 Ansvars- og rolleforståelse

Øvelse Oslo viser at det er viktig med en god rolle- og ansvarsforståelse på alle nivåer. Både denne, andre øvelser og reelle kriser (blant annet terrorangrepet i London 2005) viser at apparatet og samarbeidet fungerer mest effektivt i de organisasjonene som har utarbeidet og øvet rutiner og avtaler for utveksling av informasjon og bistand. Videre viser Øvelse Oslo at det knyttes store forventinger til ledelse og koordinering i krisesituasjon. Ved en hendelse tilsvarende scenariet i øvelsen vil politiet ha en sentral rolle gjennom funksjonen som skadestedsleder og leder av Lokal redningssentral. På strategisk nivå vil lederdepartementet ha en sentral rolle slik at de samlede ressurser utnyttes på mest mulig effektiv måte. Det stiller krav til politiet og lederdepartementet i å lede og koordinere en krise eller katastrofe. Likevel består prinsippene om ansvar, nærhet og liket: Den som har ansvar i en normalsituasjon har også ansvaret ved ekstraordinære hendelser. Videre skal kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Derfor ligger de ordinære ansvarslinjene fast. Organisasjon man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjon man har i kriser.

I Norge er ansvars-, likhets- og nærhetsprinsippet godt utprøvd og har vist seg å være en suksessfaktor for å håndtere både små og store kriser. Øvelser gir anledning til å prøve ut og videreutvikle grenseflaten mellom involverte aktører, for derigjennom å sikre en god ansvars- og rolleforståelse. Dette er også en erfaring fra terrorbombene i London 7. juli 2005. Etter terrorangrepene i London ble det avholdt en konferanse 5. oktober 2005 (Resilience 05 – Sharing Londons Lessons) der samtlige fremholdt viktigheten av å øve apparatet. Alt fra table-top-øvelser til store feltøvelser ble ansett som viktig. Særlig øvelser for det strategiske nivået ble omtalt som avgjørende for utfallet av samarbeid under store hendelser. Viktigheten av å kjenne hverandre på forhånd ble understreket. Gjennom planarbeid oppnås god samhandling. Inngående kjennskap til egen organisasjon, dens plass i systemet, og ikke minst kunnskap om egne og andres fagfelt og oppgaver er av stor betydning.

11.2 Informasjonsdeling

Informasjonsdeling innebærer et bredt spekter av utfordringer. Beslutningstakere på strategisk nivå er avhengig av informasjon for å ta riktige beslutninger. Staber og støttefunksjoner må ha informasjon som grunnlag for situasjonsoversikt og forståelse for å kunne støtte og løse oppdraget på en hensiktsmessig måte. Informasjonsdeling mellom nødetatene er en nødvendighet for å ivareta redningsarbeidets grunnleggende målsetting om å redde liv og ivareta egensikkerhet. Underlagte organer må ha nødvendig informasjonstilfang for å kunne agere hensiktsmessig og for å kunne formidle et oversiktsbilde til overordnet myndighet. Departementene må imøtekomme publikums behov for tydelig nasjonalt lederskap gjennom informasjonsformidling. Medienes krav til og behov for informasjon må ivaretas.

Det er et felles ansvar for etatene og organisasjonene å utveksle informasjon. Informasjonsflyten under Øvelse Oslo ga utfordringer på alle nivå i krisehåndteringsapparatet. Viktig og nødvendig informasjon nådde ikke alltid frem og beslutninger ble ikke alltid videreformidlet. Informasjonsvakuumet resulterte for enkelte aktører i manglende handlekraft.

Både i linjene og på tvers av sektorene omtales liaisonfunksjonen som svært nyttig. Liaisonene viste seg å være gode kilder for informasjonsutveksling og samtlige aktører beskriver denne ordningen som positiv. Det påpekes i tillegg at det finnes et større potensial i utnyttelsen av liaisonfunksjonen og at det bør tilrettelegges for og utarbeides rammer for flere oppgaver denne kan ha i en krisesituasjon. Liaisonene må kunne være rådgivere for egen organisasjon og raskt på plass for å kunne formidle et tidsmessig riktig situasjonsbilde. Dette har også stor betydning for at stabene skal kunne handle proaktivt.

Nødetatenes kommunikasjonssystemer var en utfordring. Ved store reelle hendelser vil mobilsystemet være spesielt utsatt for nedetid, noe som kan skape problemer i en håndteringsfase. Dette formidles også i den offisielle rapporten etter terrorangrepene i London (London Regional Resilience Report on events of 7 July 2005): «Responders must not rely on mobile phones for critical functions in a crisis. Emergency responders need to have dedicated communications that will work in an emergency.» Telenor beskriver at deres oppgave under øvelsen var å anskueliggjøre hvilke problemer som kan oppstå i telekommunikasjonssystemene som følge av omfattende terroranslag og katastrofer. Telenor er av den oppfatning at mobilsystemet, som følge av omfattende bruk og tilgjengelighet, vil være spesielt utsatt for kortere, lengre eller fullstendig sperr (hindret tilgang til teletjenester og/eller redusert fremkommelighet i nettet) ved en hendelse tilsvarende Øvelse Oslo. Svært omfattende telefontrafikk mellom fastnettet og mobilnettet vil kunne forsterke disse problemene. Web-tjenester over Internett vil på tilsvarende måte kunne bli utsatt for overbelastning og dermed stoppe opp. Det finnes i dag ikke systemer for å prioritere brukere dersom telenettet utsettes for omfattende sperr-situasjoner. Etablering av nytt nødnett i Norge vil gi et forutsigbart og moderne nødsamband. Et nytt nødnett stiller likevel krav til gode kommunikasjonsrutiner innenfor egen etat og for et koordinert samvirke på skadested.

Øvelse Oslo viser at det er høy grad av bevissthet i virksomhetene i forhold til å sikre skjermingsverdig informasjon. Videre er det relativt gode rutiner for å vurdere hvorvidt informasjon er skjermingsverdig eller ikke. Det er imidlertid mangler ved IKT-løsninger ved formidling av skjermingsverdig informasjon.

Erfaringer fra Øvelse Oslo viser nødvendigheten av koordinert informasjon til befolkningen. Dette understrekes også gjennom erfaringer etter terrorhendelsene i London. Særlig bruk av Internett til å formidle oppdatert og korrekt informasjon anses som helt nødvendig dersom rednings- og beredskapsapparatet skal beholde sin troverdighet (konferanse London 5. oktober 2005, Resilience 05 – Sharing Londons Lessons).

Per i dag mangler offentlige myndigheter et felles nettsted for å presentere informasjon om samfunnssikkerhet og beredskap, samt informasjon om pågående kriser. Hver myndighet har sitt eget nettsted og det krever at publikum har god oversikt over myndighetenes organisering og innsikt i rolle- og ansvarfordelingen. Justis- og politidepartementet har gitt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i oppgave å vurdere et nasjonalt nettsted for beredskaps- og kriseinformasjon. Ved å etablere et samordnet nettsted på tvers av alle aktører med beredskapsansvar, er målet å forenkle tilgangen til kriseinformasjon og gi en bedre oversikt over det nasjonale beredskapsapparatet. Et slikt nettsted vil bidra til å gi befolkningen en samlet fremstilling av situasjonsbildet. På sikt vil det også være aktuelt å etablere et intranett eller et krisehåndteringsverktøy for informasjonsutveksling mellom berørte aktører. Den eventuelle avhengigheten til og således vitaliteten overfor et web-system via Internett, må møtes med tilpassede backup-løsninger.

11.3 Kapasitetsutnyttelse

Det omfanget og den kompleksiteten som Øvelse Oslo representerte, stiller krav til gode planverk for å sikre klare styringssignaler og fullmakter for aktørene. Øvelse Oslo var en øvelse over 30 timer og ressursbehovene ble ikke fullt ut synliggjort. Det er dermed vanskelig å vurdere hvor stort ressursbehovet ville vært i en reell situasjon.

I Øvelse Oslo var det i overkant av 200 skadde, hvorav ca halvparten ble lagt inn på sykehus. 45 personer døde. Helsesektoren peker på at øvelsen ikke ga svar på den øvre grensen for helsevesenets kapasitet. Til sammenligning var det ved terroranslagene i Madrid i 2003 over 1 400 skadde og nær 200 døde. Ved terroraksjonen i London fikk for eksempel sykehusene svært mange henvendelser. 43 000 telefonsamtaler ble registrert bare gjennom sentralbord mellom kl 1500 og 1600 den 7. juli. I løpet av 24 timer mottok sentralbord over 110 000 telefoner og ca 12 000 personer ble meldt savnet. Det store antallet telefonsamtaler gjorde at telefonsystemet kollapset (konferanse London 5. oktober 2005, Resilience 05 – Sharing Londons Lessons).

Et område som ikke ble øvd under Øvelse Oslo er oppfølging av ofre i etterkant av hendelsene. Et av hovedfunnene fra terrorangrepene i London relaterer seg til dette: (Report of the 7 July Review Committee): «The most striking failing in the response to the 7 July attacks was the lack of planning to care for people who survived and were traumatised by the attacks. Hundreds of people were left to wander off from the scenes. An estimated 1 000 adults and 2 000 of their children are likely to have suffered from post-traumatic stress as a result of their experiences on 7 July.»

Det er en felles oppfatning blant nødetatene at innsatsen på skadestedene ble kunstig og at ressursbehovet ikke ble synliggjort på en tilstrekkelig måte, sett i forhold til en reell situasjon. Kapasiteten ble dermed ikke testet fullt ut. Mange som var forberedt på å bli øvet, og som i en reell situasjon høyst sannsynlig ville vært brukt, fikk ikke anledning til å øve. I et øvelsesperspektiv var det ikke heldig at forsterkningsressursene fra Sivilforsvaret, de frivillige organisasjonene, Heimevernet og Politireserven i liten grad ble øvet. I fremtidige øvelser er det viktig at dette forsterkningsbehovet blir spilt frem, slik at viktige øvingsforhold blir ivaretatt.

Objekteierne mener at flere burde hatt større kjennskap til deres kapasiteter og hvordan disse kan benyttes så hensiktsmessig som mulig. I London fremhever politiet at personellet ved London Underground var «the first responders» – de var de første på skadestedet. Dette personellet når som regel alltid frem før det profesjonelle hjelpeapparatet. De er trent i å gripe inn etter fastlagte planer, og i London 7. juli reddet personellet på undergrunnen flere liv (konferanse London 5. oktober 2005, Resilience 05 – Sharing Londons Lessons).

Det kreves oppdaterte og vel innarbeidede planverk slik at beslutningsprosesser ikke forsinkes. Lokal redningsentral er en viktig funksjon for koordinering av ressurser, samhandling og informasjonsutveksling mellom aktørene. Det er således helt avgjørende at alle aktuelle organisasjoner er representert i Redningsledelsen. Lederdepartementet har på departementsnivå den viktigste funksjonen i koordinering av ressursene.

Med et så kompleks og omfattende scenario som Øvelse Oslo, ble det en utfordring å ha oversikt over tilgjengelige kapasiteter og å utnytte disse på en effektiv måte. En hensiktsmessig kapasitetsutnyttelse under en omfattende krise krever gode planverk. Gode planverk krever igjen en god ansvars- og rolleforståelse og informasjonsdeling mellom aktørene.

Vedlegg

Vedlegg 1 – Mål for evalueringen

Hovedmålet for evalueringen er å *innhente håndteringserfaringer av betydning for utviklingen av samfunnets totale evne og kapasitet til å håndtere konsekvensene av et omfattende terroranslag.*

Delmål 1 – Samordning og kommunikasjon/informasjonsutveksling

Drøfte samordning og kommunikasjon/informasjonsutveksling vertikalt og horisontalt, for de ulike beslutningsnivå.

Hensikten med delmålet er å fokusere på kommunikasjon, samhandling og forståelse av rolle innad og mellom de ulike beslutningstakernivåene. Formålet er å vurdere hvorvidt man har adekvat informasjonstilgang og situasjonsforståelse i henhold til nivå. Kartleggingen avgrenses til funksjonsområder utover den livreddende innsats, altså til de mer strategiske og taktiske nivå. Aktuelle funksjonsområder vil spenne fra den kommunale ledelse, gjennom fylkesmannens samordningsansvar og til ledelse på departementsnivå. Dette inkluderer nødetatene og deres kontakt med andre myndigheter horisontalt og vertikalt. Herunder også samordning og informasjonsflyt mellom berørte private aktører og det offentlige. Det vil også fokuseres på å overvåke den innledende varsling om hendelsen, herunder varslingstid, varslingsvei og meldingsinnhold.

Delmål 2 – Kapasitet, samvirke og håndtering av skadesituasjon

Drøfte samvirke under håndtering av skadesituasjon og kapasitet til å håndtere et slikt skadebilde.

Hensikten med delmålet er å fokusere på den livreddende innsats for håndtering av effekten av hendelsene. Her vil det innhentes erfaringer fra samvirket på skadested og mellom etater (nødetater, sivilforsvaret, objekteiere og frivillige organisasjoner). Det vil også innhentes vurderinger knyttet til kapasitet, i denne sammenheng kompetanse og ressurser, til å håndtere skadesituasjon.

Delmål 3 – Strategi og mediehåndtering for ekstern informasjon

Drøfte ekstern informasjonsstrategi og mediehåndtering.

Hensikten med delmålet er å fokusere på informasjonsvirksomhet og mediehåndtering. Herunder at riktig informasjon gis fra riktig nivå til riktig tid. Det vil legges vekt på tilgjengelighet, budskap, ansvarsnivå, enhetlighet i informasjon, og tidsmessighet.

Delmål 4 – Støtte, hjelp og informasjon til ofre og pårørende

Drøfte samvirke og koordinering av støtteapparatet for ofre og pårørende.

Hensikten med delmålet er å fokusere på oppfølging og støtte til ofre og pårørende. Herunder samordning, kommunikasjonsutveksling og koordinering mellom de ulike etater med et ansvar for å håndtere pårørende. Overgangen fra skadestedhåndtering til oppfølging av pårørende vurderes særskilt.

Delmål 5 – Helse, miljø og sikkerhet

Drøfte ivaretagelse av eget personell under en krevende håndtering som går over tid.

Hensikten med delmålet er å fokusere på hvilke rutiner for forpleining, rullering og sikkerhet til personell som tilrettelegges under håndtering av en situasjon som går over den tid som øvelsen vil foregå over. Det legges vekt på at det skal være et apparat som skal fungere over tid.

Delmål 6 – Informasjonssikkerhet

Drøfte bevissthet om informasjonssikkerhet, tilgang til sikre IKT-systemer og rutiner for verdivurdering av sensitiv informasjon.

Hensikten med delmålet er å fremskaffe et bilde av informasjonssikkerheten under øvelsen. Det skal særlig fokuseres på håndteringen av sikkerhetsgradert informasjon (iht. sikkerhetsloven), men andre kategorier sensitiv informasjon som for eksempel pasientinformasjon er også av interesse. Evalueringen retter seg i hovedsak mot møter i krisestaber og sentrale krisemøter på regjeringsnivå. Under evalueringen skal det fokuseres særlig på praksis tilknyttet verdivurdering, bruksmessige og materielle forhold, samt generell bevissthet omkring informasjonssikkerhet hos aktører under øvelsen.

Vedlegg 2 – Metode og datagrunnlag

Evalueringen bygger på de overordnede mål for øvelsen og fokuserer på rolle- og ansvarsforståelse, samvirke og informasjonsdeling. Egne evalueringsmål er formulert ut i fra de overordnede målene (vedlegg 1 – Mål for evalueringen). Utgangspunkt er tatt i gjeldende planverk for samvirke og koordinering på tvers av organisasjoner.

En tverretattlig evalueringsgruppe sammensatt av representanter fra sentrale etater utviklet evalueringsplanen og rammer for evalueringen. Gruppen har hatt 5 møter, hvorav flere heldags arbeidsmøter, og ellers vært i kontinuerlig e-post og telefonkontakt. Til sammen har gruppen bestått av ca 12 personer (noen utskiftninger underveis), og er ledet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Evalueringsrapporten er kvalitetssikret i evalueringsgruppen og rapporten har vært til høring hos deltakende virksomheter.

Evalueringen er basert på ulike metoder og datagrunnlag:

- *Evalueringsrapporter* fra de ulike deltakende aktørene som bygger på *observasjoner* og *intervjuer* fra etatens og spillstabenes kontrollere og deltakende organisasjoners observatører. Evalueringsgruppen har utarbeidet forslag til observasjonsguider og rapportdisposisjoner til dette formål.
- *Spørreskjemabasert undersøkelse* til et deltakerne i øvelsen.
- *Samtaler* med nøkkelpersoner fra planleggings- og gjennomføringsprosessen av øvelsen.
- *Innrapporteringer* fra delprosessene medie-, rollespill, sikkerhet, markørtjenesten og spillstab.
- *Dokumentasjon* fra *førsteintrykkssamling* og *førsteintrykksrapport*.

Den enkelte etat/organisasjon og delprosess har i tillegg evaluert egen organisasjon og håndtering.

Førsteintrykkssamling

Tabell 1 gir en oversikt over virksomheter og delprosesser som ga innspill på førsteintrykkssamlingen.

Førsteintrykkssamling	
Virksomheter	Justis- og politidepartementet, Politidirektoratet, Oslo politidistrikt, Helse- og omsorgsdepartementet/Sosial- og helsedirektoratet, Helse øst og Helse Sør, Oslo kommune, AS Oslo Sporveier, Oslo brann- og redningsetat, Samferdselsdepartementet, Jernbaneverket/togselskapene, Forsvarsdepartementet/Fellesoperativt hovedkvarter
Delprosesser	Spillstab, Mediespill

Tabell 1: Virksomheter og delprosesser som ga innspill på førsteintrykkssamlingen

Førsteintrykksrapport

Tabell 2 gir en oversikt over virksomheter og delprosesser som utarbeidet førsteintrykksrapport.

Førsteintrykksrapport	
Departement	Justis- og politidepartementet, Forsvarsdepartementet/ Forsvarets Fellesoperativt Hovedkvarter, Helse- og omsorgsdepartementet, Utenriksdepartementet, Samferdselsdepartementet, Kultur- og kirke departementet, Kunnskapsdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Departementenes servicesenter,
Nasjonale og regionale etater	Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap/ Oslo og Akershus sivilforsvarsdistrikt, Politidirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Jernbaneverket, Telenor
Lokale aktører	Oslo brann- og redningsetat, Helse Øst, Helse Sør, Oslo og Akershus heimevernsdistrikt, Follo politidistrikt, Oslo Røde Kors Hjelpekors, AS Oslo Sporveier, Oslo Sporvognsdrift AS, Oslo T-banedrift AS, AS Sporveisbussene, Flytoget AS, NSB AS, CargoNet
Delprosesser	Spillstab, Mediespill

Tabell 2: Virksomheter og delprosesser som utarbeidet førsteintrykksrapport

Evalueringsrapporter fra virksomheter og delprosesser

Tabell 3 gir en oversikt over virksomheter og delprosesser som utarbeidet rapport til evalueringsgruppen basert på egne observasjoner og intervjuer.

Evalueringsrapporter	
Virksomheter/delprosesser	Omfatter
Politiet	Oslo politidistrikt, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Kripos
Helse	Helse Øst, Helse Sør, Oslo Kommune, Sosial og helsedirektoratet
Oslo brann- og redningsetat	
Sivilforsvaret	
Oslo og Akershus heimeverndistrikt	
Jernbaneverket	Jernbaneverket, NSB AS, Flytoget AS, CargoNet AS
Departementene	Statsministerens kontor, Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet/ Fellesoperativ Hovedkvarter, Helse- og omsorgsdepartementet, Utenriks- departementet, Samferdselsdepartementet, Kirke- og kulturdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Departementenes service senter, Krisestøtteenheten
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap	
Fylkesmannen i Oslo og Akershus	
Oslo kommune	Beredskapsetaten, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavde- ling for barn og utdanning, Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, Rådhusets forvaltningstjeneste, Utdanningsetaten, Bydel Alna, Bydel Gamle Oslo, Bydel St. Haugen, Legevakten, Kriseshåndteringsteamet
Oslo Sporveier	Kollektivtransportproduksjon AS, AS Oslo Sporveier, AS Sporveis- bussene, Oslo T-banedrift AS
Telenor	
Nasjonalt sikkerhetsmyndighet	
Mediespill	
Rollespill	
Markører	
Spillstab	

Tabell 3: Virksomheter og delprosesser som utarbeidet rapport til evalueringsgruppen basert på egne observasjoner og intervjuer

Informasjonssikkerhet

Evalueringen om informasjonssikkerhet er foretatt av Nasjonal sikkerhetsmyndighet. Evalueringen tok utgangspunkt i en forberedt liste med observasjonspunkter og spørsmål, og ble gjennomført ved observasjoner og intervjuer på stedet, hos følgende deltakende virksomheter: Justisdepartementet/Krisestøtteenheten (to besøk), Samferdselsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Politidirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, Oslo kommune, Oslo politidistrikt (to besøk; hvorav ett besøk ble gjennomført dagen før øvelsen), Jernbaneverket, NSB BA og AS Oslo Sporveier.

Vedlegg 3 – Spørreskjemaundersøkelse

Som en del av evalueringen av Øvelse Oslo 06 er det gjennomført en spørreskjemabasert undersøkelse som omfatter de fleste aktørene som har hatt en rolle i øvelsen. Tema for spørreundersøkelsen er *nytteverdi, samarbeid og ressurser/kapasitet*, og det er stilt til sammen ni spørsmål om disse tre temaene. Spørreundersøkelsen gir grunnlag for sammenligning av resultater mellom ulike grupper/kategorier knyttet til *nivå/rolle i krisehåndteringen, sektor/organisasjonstype og organisasjon*.

Det er mottatt i underkant av 1 200 besvarte spørreskjema. Svarprosenten er ikke kjent, da det ikke er kjent hvor mange spørreskjema som er levert ut i alle organisasjonene. Det antas likevel at svarprosenten er relativt høy.

Tabell 4 gir en oversikt over antall svar fordelt på nivå/rolle i krisehåndtering.

Nivå/rolle i krisehåndtering	Antall svar
Strategisk – dep., tilsyn, direktorat, foretaksledelse	211
Taktisk – katastrofeledelse, stab, HRS, LRS	170
Operativt – utøvende fagpersonell	792
Sum	1173

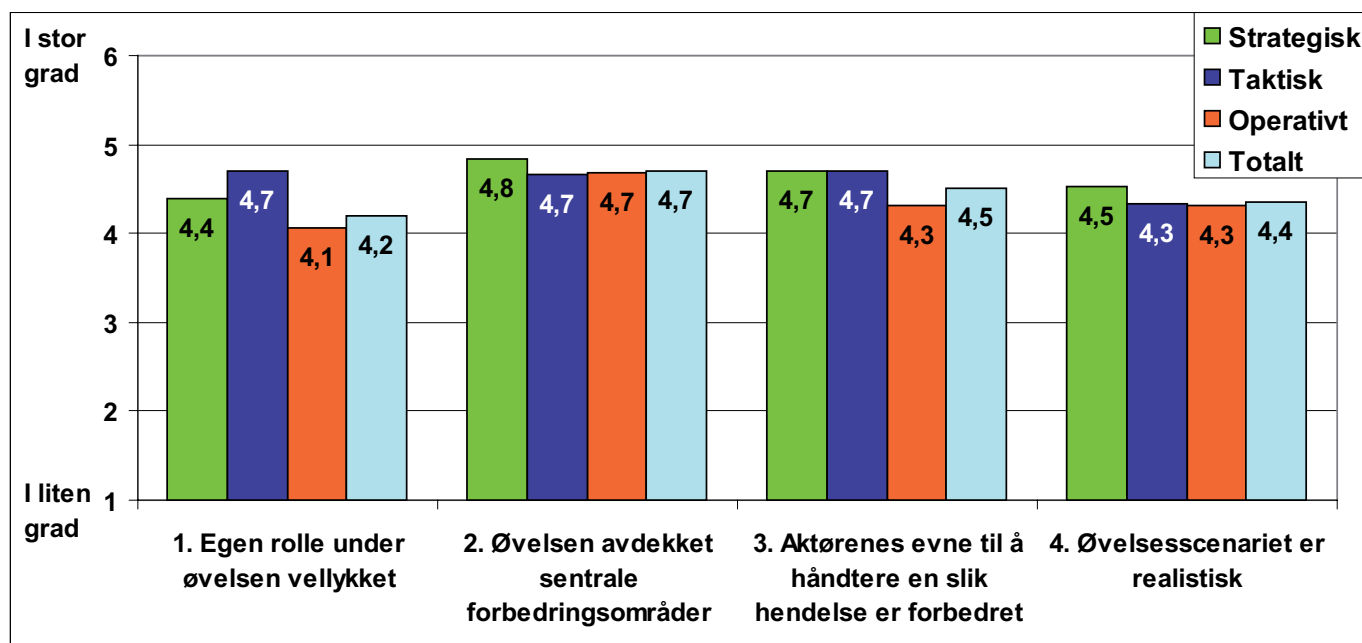
Tabell 4: Antall svar fordelt på nivå/rolle i krisehåndteringen

I det følgende er det presentert resultater i form av gjennomsnittresultater på de ni spørsmålene. Konkret presenteres gjennomsnitt på en skala fra 1 til 6, hvor 1 tilsvarer *I liten grad* og 6 tilsvarer *I stor grad*. Resultatene er fordelt på nivå/rolle i krisehåndteringen.

Nytteverdi

I hvilken grad opplever du:

- Din rolle i øvelsen som vellykket?
- At øvelsen avdekket sentrale forbedringsområder?
- At aktørenes evne til å håndtere en slik hendelse er forbedret gjennom øvelsen?
- Øvelsesscenariet som realistisk?



Figur 1: Nytteverdi etter nivå/rolle i krisehåndtering. Gjennomsnitt

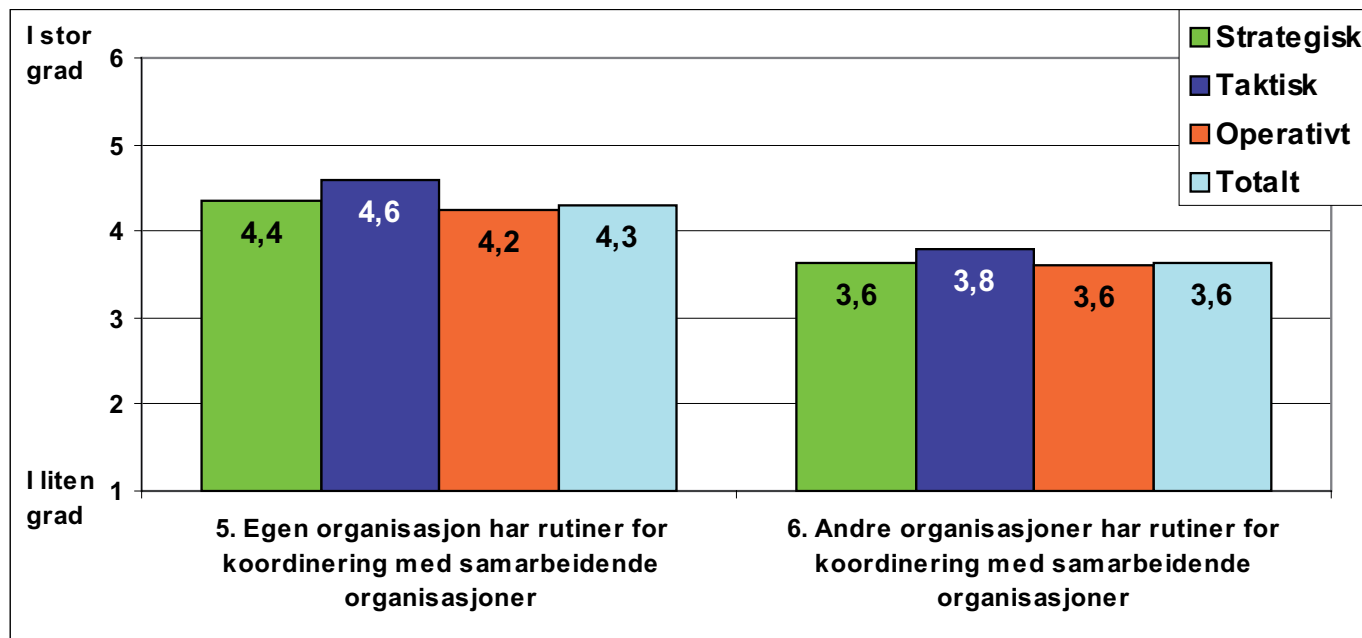
At øvelsen avdekket sentrale forbedringsområder, er momentet knyttet til nytteverdi, som har størst tilslutning fra respondentene, jf. figur 1. Gjennomsnittsskåre på dette spørsmålet er 4,7 på skalaen fra 1 til 6. Respondentene mener også i relativt stor grad at evnen til å håndtere en slik hendelse er forbedret gjennom øvelsen og at øvelsesscenariet er realistisk, skåre på henholdsvis 4,5 og 4,4. På spørsmålet om egen rolle under øvelsen oppleves som vellykket, er respondentene noe mer forbeholdende med skåre på 4,2, men egen rolle oppleves altså i større grad som vellykket enn ikke vellykket (det nøytrale midtpunktet er 3,5).

Det taktiske nivået er mest fornøyd med egen rolle i øvelsen (skåre 4,7), mens det operative nivået er minst fornøyd (skåre 4,1). Vurderingen av om øvelsen avdekket sentrale forbedringsområder, varierer i liten grad mellom nivåene. Det strategiske og det taktiske nivået mener i større grad enn det operative nivået at aktørenes evne til å håndtere en slik hendelse er forbedret. Det strategiske nivået mener i noe større grad at øvelsesscenariet er realistisk enn det taktiske og det operative nivået.

Samarbeid

I hvilken grad opplever du:

- At din organisasjon har rutiner for koordinering med samarbeidende organisasjoner?
- At andre organisasjoner har rutiner for koordinering med samarbeidende organisasjoner?



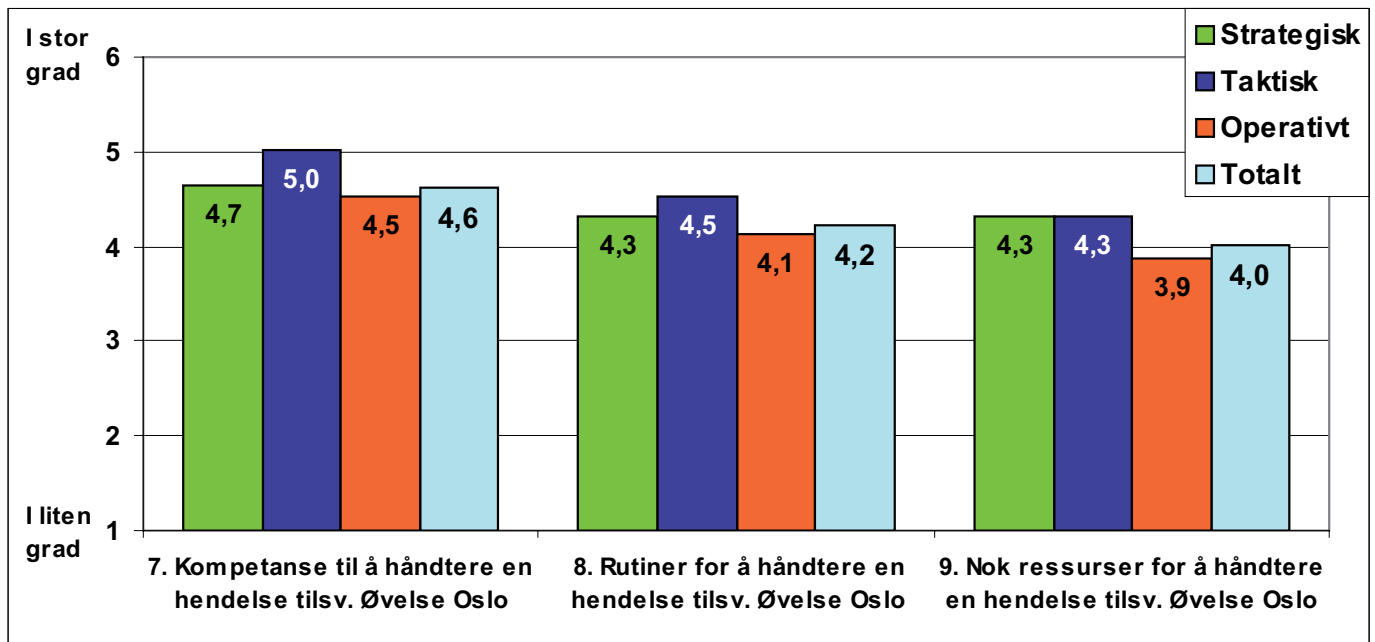
Figur 2: Samarbeid etter nivå/rolle i krisehåndtering. Gjennomsnitt

Figur 2 viser tydelig at respondentene gjennomgående er mer fornøyd med egen organisasjons rutiner for koordinering med samarbeidende organisasjoner enn andre organisasjoners rutiner, skåre henholdsvis 4,3 og 3,6 totalt sett. Mest fornøyd med egen organisasjons rutiner er det taktiske nivået, mens det operative nivået er minst fornøyd. Det taktiske nivået er også mest fornøyd med andre organisasjoners rutiner for koordinering med samarbeidende organisasjoner, men det er ikke store forskjeller mellom nivåene på dette spørsmålet.

Ressurser/kapasitet

I hvilken grad opplever du at din organisasjon har:

- Kompetanse til å håndtere en hendelse tilsvarende Øvelse Oslo?
- Rutiner for å håndtere en hendelse tilsvarende Øvelse Oslo?
- Nok ressurser for å håndtere en hendelse tilsvarende Øvelse Oslo?



Figur 3: Ressurser etter nivå/rolle i krisehåndtering. Gjennomsnitt

Resultatene på spørsmålene om ressurser/kapasitet viser at respondentene totalt sett er mest fornøyd med kompetansen og minst fornøyd med ressurser, skåre henholdsvis 4,6 og 4,0, jf. figur 3. Rutinene oppleves som noe bedre enn ressursene (skåre 4,2).

Det taktiske nivået opplever i større grad at egen organisasjon har kompetanse til å håndtere en hendelse tilsvarende Øvelse Oslo, enn de to andre nivåene. Det operative nivået er i minst grad fornøyd med egen kompetanse på dette området, men ligger ikke mye lavere enn det strategiske nivået på dette spørsmålet.

Også med hensyn til rutiner er det taktiske nivået mest fornøyd og det operative nivået minst fornøyd. Et tilsvarende mønster gjelder for vurderingen av ressurser, men på dette spørsmålet er forskjellen mellom det operative og de to andre nivåene litt større enn for de to andre spørsmålene. Det er heller ingen forskjell mellom det strategiske og det taktiske nivået i vurderingen på dette spørsmålet.

Oppsummering

Noen hovedfunn fra spørreundersøkelsen i forbindelse med evalueringen av Øvelse Oslo er:

- At øvelsen avdekket sentrale forbedringsområder, er momentet knyttet til nytteverdi, som har størst tilslutning fra respondentene. Det er også relativt stor enighet om at aktørens evne til å håndtere en slik hendelse er forbedret gjennom øvelsen og at øvelsesscenariet er realistisk. Egen rolle oppleves også som relativt vellykket men resultatet på dette spørsmålet ligger litt lavere enn på de tre andre spørsmålene knyttet til nytteverdi.
- Det taktiske nivået er mest fornøyd med egen rolle, mens det strategiske nivået i størst grad mener at øvelsesscenariet er realistisk. Det operative nivået ligger lavere på opplevelsen av egen rolle og at evnen til å håndtere er forbedret gjennom øvelsen, enn de to andre nivåene.
- Aktørene er gjennomgående mer fornøyd med egen organisasjons rutiner for koordinering med samarbeidende organisasjoner enn med andre organisasjoners rutiner for koordinering.
- Det taktiske nivået er mer fornøyd med både egen organisasjons rutiner og andre organisasjoners rutiner for koordinering enn de to andre nivåene. Det operative nivået er minst fornøyd med egen organisasjons rutiner for koordinering med samarbeidende organisasjoner. Forskjellen mellom nivåenes vurdering av rutiner for koordinering er imidlertid ikke veldig stor.
- Respondentene er mer fornøyd med egen organisasjons kompetanse enn rutiner, men mer fornøyd med rutiner enn med ressurser.
- Det taktiske nivået er mer fornøyd med kompetanse og rutiner enn de to andre nivåene. Det operative nivået er mindre fornøyd med kompetanse, rutiner og ressurser enn de to andre nivåene.

