

Omtale av kilder knyttet til samfunnsberedskap

Noe av det vi kan lære om og av 22. juli 2011, er at samfunnet ikke klarte å beskytte seg mot terrorangrepene den dagen. Terroristen ble ikke oppdaget før han satte i gang angrepene, han ble ikke stoppet på vei fra det første angrepet til det neste, sperrene som var vedtatt oppsatt for å hindre at bombebilen kunne plasseres der han satte den, var ikke satt opp, og misforståelser om oppmøtested forsinket politiets aksjon for å pågripe terroristen.

Kort oppsummert kan vi derfor si at beredskapen ikke var god nok 22. juli 2011. At så mange fikk rask og god helsehjelp, viste sider ved norsk beredskap som fungerte godt. Nedenfor presenteres et utvalg kilder som angår beredskapssituasjonen 22. juli 2011 og hva som er gjort siden for å ivareta og styrke beredskapen, og kilder der den aktuelle beredskapen vurderes.

Kildene som presenteres, er følgende:

- NOU2012:14 – 22. juli-kommisjonens rapport
- Regjeringens nettside der det gjøres rede for oppfølging etter 22. juli
- Riksrevisjonens undersøkelse 2015
- Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse 2016–17
- Underveistrapportering om nærpolitireformen 2017
- Evaluering av nærpolitireformen 2018
- Sluttrapport fra prosjektet NEXUS (The next disaster – Collaboration, risk communication and action capacity after the 22/7 terror) 2017

Kildene presenteres med tittel, nettsadresse, noen hovedpunkt og i noen tilfeller utvalgte sitater.

NOU2012:14 – 22. juli-kommisjonens rapport

Nettsadresse: <https://www.regjeringen.no/contentassets/bb3dc76229c64735b4f6eb4dbfcd8bfe8/no/pdfs/nou20122012001400odddpdfs.pdf> (ev. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-14/id697260/>)

Spørsmålene kommisjonen skulle svare på, var disse:

- Hva skjedde 22.7.?
- Hvorfor skjedde det?
- Og hvordan kunne vårt samfunn la dette skje?

Kommisjonens arbeid pågikk gjennom det første året etter terrorangrepene. I sin oppsummering av svar på spørsmålene skriver kommisjonen blant annet:

1. Angrepet på regjeringskvartalet 22.7. kunne ha vært forhindret gjennom effektiv iverksettelse av allerede vedtatte sikringstiltak.
2. Myndighetenes evne til å beskytte menneskene på Utøya sviktet. En raskere politiaksjon var reelt mulig. Gjerningsmannen kunne ha vært stanset tidligere 22.7.
3. Flere sikrings- og beredskapstiltak for å vanskeliggjøre nye angrep og redusere skadevirkningene burde ha vært iverksatt 22.7.
4. Helse- og redningsarbeidet ivaretok de skadde og pårørende i akutfasen på en god måte.
5. Regjeringens kommunikasjon til befolkningen var god. Departementene maktet å videreføre sitt arbeid på tross av skadene.
6. Med en bedre arbeidsmetodikk og et bredere fokus kunne PST ha kommet på sporet av gjerningsmannen før 22.7. Kommisjonen har likevel ikke grunnlag for å si at PST dermed kunne og burde ha avverget angrepene (s. 15).

Som disse konklusjonene i kommisjonens rapport viser, mente gruppen at det var stor forskjell på hvor godt f.eks. politiet og helsevesenet håndterte denne krisen. Helse- og redningsetatene får skryt: «Helse- og redningsarbeidet ivaretok de skadde og pårørende i akutfasen på en god måte», mens politiet og PST (Politiets sikkerhetstjeneste) får kritikk for sin sviktende beredskap.

Da kommisjonen lette etter forklaringer på at de ulike etatene håndterte krisen så ulikt, fant de at det hang sammen med hvor mye etatene hadde øvet på å håndtere kriser, og i hvor stor grad de (helsevesen og politi) hadde lyktes med å gjøre noe med de utfordringene som øvelsene avdekket. Kommisjonen skriver bl.a. at 22.7. (som alle kriser) «var kaotisk, dramatisk og forvirrende, og det rådet stor usikkerhet. Krisehåndtering innebærer krevende beslutningssituasjoner. **Når det haster med å handle og mange ting skjer samtidig, blir man sjelden bedre enn forberedelsene tilsier**». Det nytter altså å øve, for det gir best sjanse til å lykkes like

godt i en krise som under en øvelse. Kommisjonen kritiserte PST for at de ikke hadde «øvet tilstrekkelig på sin rolle under et terrorangrep»; det viste seg nemlig at «dette preget deres krisehåndtering». Politiet hadde gjennomført øvelser – øvelser som hadde «vist at informasjonsdeling i politiet har store svakheter. **Likevel er det ikke gjort vesentlige forbedringer**». Og det er dette siste punktet – at svakheter som er avdekket under øvelser, ikke er håndtert og forsøkt løst – kommisjonen kritiserer.

Kommisjonen kritiserer ikke at enkeltpersoner under krisen tok avgjørelser som – når utfallet nå i ettertid er kjent – viste seg å være feil. Tvert imot skriver de: «Like sikkert som at kriser kjennetegnes av usikkerhet og uforutsigbarhet, er det at det vil bli gjort feilvurderinger og handlinger som viser seg å være uheldige» (s. 457). Det kommisjonen interesserer seg for, er hvordan systemene, etatene og institusjonene legger til rette for at alle enkeltmenneskene som jobber i dem, skal ha så gode muligheter som mulig til å gjøre gode valg og ta riktige avgjørelser. Ansvar for å legge til rette for dette ligger hos ledelsen: «Kommisjonens viktigste anbefaling er at ledere på alle nivåer i forvaltningen systematisk arbeider med å styrke sine egne og organisasjonenes grunnleggende holdninger og kultur knyttet til

- risikoerkjennelse,
- gjennomføringsevne,
- samhandling,
- IKT-utnyttelse, og
- resultatorientert lederskap.»

Regjeringens nettside der det gjøres rede for oppfølging etter 22. juli

Nettadresse: [www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-](http://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/oppfolging-etter-22-juli/id2508054/)

[beredskap/innsikt/oppfolging-etter-22-juli/id2508054/](http://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/oppfolging-etter-22-juli/id2508054/) Nettsiden gjør rede for «en del av de viktigste tiltakene regjeringen har iverksatt» under følgende overskrifter:

- Kultur, holdning og ledelse
- Forebygging
- Krisehåndtering
- Kommunikasjon
- Samarbeid mellom beredskapsaktører
- Politibemannning

- Politiets metodebruk
- IKT-sikkerhet
- Øvrig

Overskriftene reflekterer forhold som 22. juli-kommisjonen fremhever som viktige å forbedre. I tillegg til redegjørelser for materielle anskaffelser omtales for eksempel en lovendring angående samarbeid mellom beredskapsaktører (vedtatt 2015), som innebærer at forsvaret (enklere) kan bistå politiet. Denne endringen ble aktualisert da heimevernet bisto med grensekontroll under koronaepidemien 2020.

Nettsiden redegjør også for et forslag om lovendring knyttet til tilregnelighet. Forslaget ble vedtatt i 2019 og aktualisert i forbindelse med dommen mot Philip Manshaus 2020.

Videre er det mange forhold som angår reform i politiet, som tematiseres på nettsiden, og i den forbindelse viser nettsiden videre til evalueringer av innføringen av nærpolitireformen (se nedenfor).

Riksrevisjonens undersøkelse 2015

Nettadresse: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Dokumentserien/2014-2015/dok3-201415/Dok3-201415-007/>

Rapportens hovedfunn siteres i sin helhet (s. 8):

«Alvorlige svakheter i utøvelsen av samordningsansvaret svekker samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet.

- Tre av ni departementer har i liten grad fulgt opp anbefalingene fra tidligere tilsyn utført av DSB på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet.
- Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av fylkesmennenes beredskapsarbeid er mangelfull.
- Det gjennomføres ingen systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser.
- Det er svakheter ved Justis- og beredskapsdepartementets styring og oppfølging av DSB.
- DSBs virksomhetsstyring bidrar i begrenset grad til god mål- og resultatoppnåelse»

Riksrevisjonens oppfølgingsundersøkelse 2016–17

Nettadresse: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2016-2017/samfunnssikkerhet.pdf>

Rapportens hovedfunn siteres også her i sin helhet (s. 8):

- «Oppfølgingen av tilsynet med departementene er styrket, men kravgrunnlaget er fortsatt uklart på viktige områder.
- Balansen mellom fylkesmennesenes oppgaver og ressurser er bedre enn tidligere, men det er store forskjeller i utøvelsen av beredskapsarbeidet mellom fylkene og fortsatt utfordringer ved styringen.
- Det gjennomføres mer systematisk evaluering og oppfølging etter øvelser og hendelser, men det er utfordringer med å følge opp tiltak på tvers av sektorer.
- Både etats- og virksomhetsstyringen er bedret.»

Underveisrapportering om nærpolitireformen 2017

Nettadresse: https://www.difi.no/sites/difino/files/evaluering_av_naerpolitireformen._underveisrapportering_om_kultur_holdninger_og_ledelse_difi-rapport_2017-9.pdf

Denne evalueringsrapporten forholder seg svært aktivt til kritikken fra 22. juli-kommisjonen og er særlig opptatt av kultur og ledelse. Holdning får ikke samme oppmerksomhet. Difi (som har laget rapporten) mener at særlig oppmerksomhet bør rettes mot utvalgte risikoområder: «Difi har identifisert noen risikoområder som vi mener er særlig kritiske både for arbeidet med kultur, holdninger og ledelse i etaten, og for å nå målene med reformen. Vi har ikke noe fasitsvar på hvordan etaten bør håndtere dette, men anbefaler likevel politiledelsen å være særlig oppmerksomme på følgende punkter:

- De geografiske kulturforskjellene mellom de tidligere distriktene – både de før denne reformen og de fra før reform 2000 – må tas på alvor og arbeides med.
- Spennet mellom den administrative planleggingskulturen på ledelsesnivået og den operative handlingskulturen på førstelinjenivå, må håndteres.
- Profesjonskamper og -konflikter må løses opp i og håndteres.
- Utfordringer og muligheter knyttet til avstandsledelse bør settes på dagsorden.» (s. 52–53)

Evaluering av nærpolitireformen 2018

Nettadresse: https://www.difi.no/sites/difino/files/evaluering_av_naerpolitireformene._statusrapport_2018._difi-rapport_2019_1.pdf

I «Evaluering av nærpolitireformen Statusrapport 2018» er forbindelsen til 22. juli-kommisjonens rapport ikke så tydelig: Det er ingen treff på «22. juli» eller «Gjørv», og NOU2012:14 er ikke benyttet som kilde. Det handler likevel bl.a. om ledelse og kultur. «Holdning» er bare nevnt når det vises til underveisrapporten fra 2017.

Konklusjonene i rapporten kan leses som en bekreftelse på at POD ikke har lyktes med å følge opp 22. juli-kommisjonen fordi de ikke lyktes med å lede politietaten (prioritert mål), og bedre bruk av IKT fremstår fortsatt først og fremst som et mål. Selv om det er enkelte forhold som er bedret når det gjelder kommunikasjon, først og fremst knyttet til systematisering av (lokal) erfaringsdeling i forbindelse med Politiarbeid på stedet (PPS), så ser det ikke ut til at det er skjedd så mye med kommunikasjon på tvers av etater/sektorer.

Sluttrapport fra prosjektet NEXUS (The next disaster – Collaboration, risk communication and action capacity after the 22/7 terror) 2017

Nettadresse: www.samforsk.no/Publikasjoner/2018/nexus-sluttrapport.pdf

Rapporten gir en oppsummering av hovedfunnene i forskningsprosjektet NEXUS, som studerte endringer og læringsprosesser som har funnet sted i etterkant av terrorhandlingene i Oslo og på Utøya 22. juli 2011. Forfatterne oppsummerer sine hovedfunn slik (s. 5):

- «Risikoerkjennelsen i samfunnet generelt, og blant aktører som arbeider med samfunnssikkerhet og beredskap, har økt. Terrorangrepene 22. juli 2011 ser ut til å ha hatt en lignende effekt på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet som Alexander Kielland-ulykken hadde på HMS-arbeidet i norsk petroleumsvirksomhet. Dette i form av en økt bevissthet om at hendelser med lav sannsynlighet og store konsekvenser må komme på dagsorden og bli prioritert.
- Det øves mer, og scenarioene er mer krevende enn tidligere – ikke bare i form av større og flere hendelser, men også gjennom involvering av flere aktører og økt fokus på samvirke.

- En omfattende rekke med tiltak er iverksatt i justissektoren. De aller fleste av disse er imidlertid av strukturell art, mens Gjørsv-kommisjonens hovedkonklusjon i stor grad pekte på kulturelle utfordringer.
- I tiden etter 22. juli 2011 ble mye ressurser brukt på samfunnssikkerhet på relativt kort tid. Disse ressursene har imidlertid blitt skjevt fordelt mellom de ulike forvaltningsnivåene. Det kommunale og regionale nivået har ikke blitt styrket i samme grad som departements- og direktoratsnivået. Dette til tross for at forventningene til kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet er økende, blant annet gjennom forskrift om kommunal beredskap.
- Vi finner få tegn til at samordningsproblemet er løst. Et nytt samvirkeprinsipp er innført, men vi kan ikke se at dette i seg selv er tilstrekkelig til at ressursene skal finne hverandre. Samordning knyttet til forebyggende arbeid mellom ulike etater og forvaltningsnivå har det største forbedringspotensialet.»