

Det kongelige justis- og beredskapsdepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

Deres referanse:
201205477- /PHV

Vår referanse:
12/405-3

Dato:
07.09.2012

HØRING - NOU 2012:14 RAPPORT FRA 22.JULI KOMMISJONEN

Vi viser til høringsbrev om 22. juli-kommisjonens rapport. Rapporten er meget grundig og lærerik for alle aktører med beredskapsansvar, innbefattet DNK som har utbyggings- og driftsansvar for Nødnett i Norge.

DNK registrerer at kommisjonen har valgt å basere store deler av sitt kapittel om Nødnett på DNKs rapport fra bruk av Nødnett den 22. juli, og ikke har innkalt DNK til ytterligere intervjuer. Vi er informert om at kommisjonen valgte dette da innhold og konklusjoner i vår rapport er i samsvar med rapportene fra Helsedirektoratet, Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet når det gjelder bruk av Nødnett den 22. juli 2011: *Nødnett fungerte godt under hendelsen i Oslo. Brukerne opplevde at forventet funksjonalitet var tilgjengelig, og at talekvaliteten og dekkningen var tilfredsstillende*¹. Rapporten fra DNK inneholder kun analyse av samtaletrafikk fra driftsovervåkingen i Nødnett, og sier intet om nødetatenes taktiske disposisjoner.

Terroraksjonen synliggjorde hvor viktig det er å få på plass Nødnett i hele landet, noe kommisjonen også har påpekt. Nødetatene i Oslo og det sentrale Østlandsområdet bruker Nødnett som felles radiosamband for å samordne innsatsen i de daglige oppdragene og under større hendelser. Nødetatene som er lokalisert utenfor de seks politidistriktene og 54 kommunene hvor Nødnett er bygget ut benyttet andre løsninger.

Vi kommenterer kommisjonens anbefalinger i kronologisk rekkefølge og berører kun de tiltakene som DNK anser som relevante for direktoratet, for tjenestene i Nødnett eller kan ha implikasjoner for leveranser i Nødnett-prosjektet.

¹ Sitat fra Helsedirektoratets rapport *Læring for bedre beredskap; Helseinnsatsen etter terrorhendelsene 22. juli* (s. 54)

Tiltak på nasjonalt nivå

3. Et moderne planverk som identifiserer og knytter sammen samfunnets tiltak ved terrortrusler og eventuelle framtidige terrorhandlinger, må etableres. Dette kan gjøres ved å revidere Sivilt beredskapssystem eller ved å erstatte det.

DNK er i dag ikke deltaker i Sivilt beredskapssystem. Da Nødnett er en ny kritisk infrastruktur for nød- og beredskapsorganisasjonene ser vi det som naturlig at det ved revisjon gjøres vurderinger av hvilken plass Nødnett skal ha som et verktøy og samtidig hvilken rolle DNK som ansvarlig eier av Nødnett skal ha i Sivilt beredskapssystem.

4. Ved eventuelle framtidige angrep og alvorlige trusler må planverk benyttes på alle nivåer. Bruk av planverk må øves jevnlig, både nasjonalt og lokalt. Realistiske redningsaksjoner og håndtering av evakuerte og pårørende bør inngå i øvelsene

For å bli god, må det øves. Dette gjelder også bruk av Nødnett. Øvelser må derfor ha fokus på planverk, informasjonsflyt og tilgjengelig samband. Nødnett som statens landsdekkende infrastruktur bør også vurderes som sambandsløsningen for samhandling og ledelse mellom alle organisasjoner som mobiliseres for å avhjelpe en krisesituasjon. Det må sikres en bred bruk av Nødnett, og det må utvikles rutiner og øves på å ta i bruk de sikkerhetsmekanismene som finnes.

DNK som ansvarlig for Nødnett må være varslet ved planlagte hendelser og øvelser for spesifikt å bidra til optimalisert bruk av Nødnett. Dette vil bidra til at man får øvd på tiltak som kan være aktuelle dersom en stor reell hendelse skulle finne sted i samme område. Radioterminaler for bruk i Nødnett kan også anvendes i et geografisk begrenset område uten at nettet belastes (Direct Mode), og radioer i kjøretøy kan benyttes til å forsterke dekningen lokalt (gateway). Det må etableres rutiner for å ta i bruk denne muligheten. Det er viktig at man i øvelser og planverk også inkluderer planer for bortfall av elektronisk kommunikasjon og samband.

5. Det må etableres gradert samband og rutiner for rask informasjonsflyt til, fra og mellom departementer og deres underliggende etater, også under kriser

Nødnett er kryptert, og DNK mener det bør vurderes om Nødnett kan brukes som talesamband mellom departementer og deres underliggende etater ved kriser. Det er viktig også å tenke hele varslingskjeden ned til kommunalt nivå og behovene man har internt i en kommune. Kravene til gradert kommunikasjon er her lavere og Nødnett kan være en viktig premiss for samvirke på tvers i en lokal krise. Nødnett-terminaler kan også tenkes som sambandssystem for regjeringen, fylkesmenn og andre sentrale aktører i Totalforsvaret. I større krisesituasjoner vil disse aktørene ha behov for å kommunisere med hverandre for å få et oppdatert situasjonsbilde, koordinere innsats og treffe avgjørelser.

7. Justis- og beredskapsdepartementet må sette resultatorientert arbeid med sikkerhet og beredskap høyere på sin agenda, etablere en systematisk arbeidsform rundt sitt samordningsansvar og styrke den strategiske styring og oppfølging av politiet, PST, NSM og DSB.

DNK bør inkluderes i listen over virksomheter som har en rolle innen sikkerhet og beredskap. DNK har ansvar for utbygging, drift og videreutvikling av Nødnett som er den felles infrastrukturen hvor alle aktører med beredskapsansvar kan og bør samvirke. Denne type telekommunikasjon er DNKs kjernekompetanse, og direktoratet kan legge til rette tekniske løsninger og bidra med nødvendig opplæring.

Tiltak i politiet

14. Operasjonssentralene må være utrustet og bemannet til å fylle sin viktige rolle. Enhetlige løsninger for effektiv varsling mellom distrikter og rask varsling og mobilisering av egne mannskaper må etableres

Brannvesen og helsetjenesten bruker funksjonen utalarmering (Call Out) til varsling av mannskaper. På denne måten får man lett oversikt over tilgjengelige ressurser. Politiet bør vurdere om funksjonaliteten i Nødnett kan utnyttes i større grad enn i dag som del av en helhetlig løsning for varsling i områder der Nødnett er i bruk. Bruk av tekstmeldinger kan være effektivt og bør vurderes brukt i større utstrekning.

15. Den enkelte patrulje må få tilgang til teknologi for skriftlig og visuell informasjonsdeling og opplæring i systemer som gir dem større evne til å løse sine oppgaver, opptre koordinert og utveksle informasjon mellom alle nivåer i politiet.

Etter det DNK kjenner til har norske ambulanser og brannbiler slike løsninger som kommisjonen etterspør for politiets patruljer. Dette har også ambulanser, brannbiler og politipatruljer i Sverige og Finland. Diskusjonene i Norge går på om Nødnett har og vil ha kapasitet nok til å tilby datatjenester for skriftlig og visuell kommunikasjon, for eksempel for posisjoner i kart, statusmeldinger, EKG (til/fra ambulanser). Svaret er at Nødnett har en viss kapasitet for å overføre slik skriftlig og visuell informasjon. I Sveriges og i Finlands nødnett, bygget med samme teknologi som det norske, overføres tekstmeldinger som navn og adresser og data til bruk i for eksempel kartapplikasjoner i kjøretøyene. Når behovet er klarlagt, kan aktuelle databærere vurderes. For eksempel kan kritisk og sensitiv informasjon til og fra en eller flere patruljer gå i Nødnett, mens støtteinformasjon som video og annet med høye krav til båndbredde bør kunne gå kommersielle nett.

17. Det bør etableres en nasjonal politioperativ sentral som en skalerbar del av operasjonssentralen i Oslo, for å muliggjøre en koordinert samhandling av en hendelse som finner sted i flere distrikter eller overskrider kapasiteten til det enkelte distrikt.

I tillegg til nytt Nødnett, består Nødnettanskaffelsen av en stor IT-leveranse til nødetatenes sentraler. Operasjonssentralen i Oslo politidistrikt har, i likhet med øvrige nødmeldesentraler i første utbyggingsområde av Nødnett, fått levert ny kommunikasjonsløsning gjennom Nødnett-prosjektet. Disse nye løsningene på etatenes sentraler gjør det mulig å betjene både Nødnett og telefoni fra samme utstyr. Operatørene kan gjennom samme løsning håndtere samtaler med mannskaper i felten som bruker Nødnett og samtaler med publikum over ordinære telenett.

Nødnett gir ett felles sambandsnett for hele landet og opphever de geografiske grensene. Teknisk sett gir dette muligheter for å organisere seg med langt færre og betydelig større sentraler enn det som er planlagt. I hele landet er det bestilt om lag 330 operatørplasser fordelt på 68 nødmeldesentraler. Om lag 65 % av disse er utstyrt med 2-4 operatørplasser og bare tre av sentraler er planlagt med mer enn 10 operatørplasser. I tillegg har helsetjenesten bestilt omlag 200 kommunikasjonsentraler fordelt på akuttmottak og legevakter. DSB, POD og Helsedirektoratet har egne innføringsprosjekt for å ta i mot og ta i bruk leveransene. Dersom det tas beslutninger som påvirker kommunikasjonsentral-leveransen i Nødnettprosjektet, for eksempel større sentraler eller endret antall, er det viktig at DNK blir informert om dette så raskt som mulig.

Tiltak knyttet til redningsetatene

23. Personell i alle nødretater må trenes for å kunne utnytte potensialet som ligger i Nødnett. Inntil systemet er ferdig etablert i hele landet, må det sikres midlertidige løsninger som ivaretar behov for tilfredsstillende samband

Trene for å utnytte potensialet som ligger i Nødnett

Opplæring av sluttbrukere er den enkelte nødretats ansvar. DNK er enig med kommisjonen i at det er et stort behov for å trene mer på bruk av Nødnett og ny funksjonalitet. På generell basis kan muligheter som opprettelse av nye talegrupper for å oppnå mest mulig effektiv kommunikasjon ved en hendelse, bruk av felles talegrupper, muligheten terminalene har til å kommunisere med hverandre uten å være tilknyttet en basestasjon (DMO), muligheten til benytte bil-montert radio til å styrke innendørsdekning (gateway) og call-out nevnes som relevante funksjoner. I tillegg bør nødretatene vurdere mulighetene som ligger i å sende korte datameldinger i Nødnett.

I juni 2012 gjennomførte DNK sammen med nødretatene en samling der erfaringer med bruk av Nødnett og læringspunkter etter større hendelser, inkludert 22.juli 2011 ble gjennomgått. Det var bred enighet om behovet for å iverksette tiltak for bedre å utnytte potensialet som ligger i Nødnett:

- Kompetansehevingstiltak for å utvikle bedre forståelse for hvordan ulik bruk påvirker nettkapasiteten og bedre bruk av funksjonaliteten i Nødnett gjennom felles opplæring, øvelser og rutineutvikling.

- Videreutvikle gruppeoppsett (fleetmap) og utnyttelse av talegrupper gjennom revisjon av felles sambandsreglement.
- Utvikle proaktiv drifts og beredskapsplaner for å ligge mer i forkant av større hendelser. DNK må varsles om planlagte hendelser.
- Øke robusthet og forutsigbarhet i nettet, inklusive løsninger for bedre permanent og mobil innendørsdekning.

DNK vil iverksette flere aktiviteter (superbrukersamlinger, brukerforum og øvelser mm) for å styrke opplæring og kompetanseoverføring av og mellom brukere av Nødnett.

Overgang mellom gammelt samband og nytt Nødnett - midlertidige løsninger

Nødnett bygges ut per politidistrikt. Mens Nødnett bygges, vil det være områder der personell med nytt og gammelt samband har behov for å samhandle. Mellom første og andre utbyggingsområde var det i tillegg lagt inn en lengre planlagt stopp uten garanti for at Stortinget ville beslutte videre utbygging. Man kunne altså risikere at det ville bli en permanent løsning at innsatspersonell i Oslo og Nordre Buskerud hadde ulike sambandssystemer. DNK er ikke kjent med i hvilken grad etatenes planer tok høyde for dette.

22. juli-kommisjonen har satt søkelyset på viktigheten av å planlegge for kommunikasjon og samhandling i situasjoner der noen distrikter har gammelt analogt samband mens tilreisende innsatsressurser bruker nytt samband. Uten at det er laget planer for og øvd på slike tilfeller, vil man oppleve sambandsproblemer mellom ressursene.

Nødetatene har et selvstendig ansvar å etablere planer og rutiner for bruk av de systemene som finnes. Når Nødnett nå bygges ut i resten av landet skal planene inneholde aktiviteter for å sikre at samhandling mellom distrikter med og uten Nødnett øves før Nødnett tas i bruk i nye områder:

- DNK vil styrke regime med kriterier som skal oppfylles før en etat tar i bruk Nødnett. Blant annet skal det eksistere et backup-system slik at etaten kan gå tilbake til gammelt system ved behov
- Det er lagt inn en samhandlingsperiode per utbyggingsfase i utbyggingsplanen slik at samhandling mellom gammelt og nytt sambandssystem kan øves spesifikt

Med bakgrunn i det som er dokumentert i kommisjonens rapport vurderer DNK ytterligere tiltak for å forsterke mulighetene for samband i randsoner. Et slikt tiltak vil inneholde krav til:

- Samhandlingsprosedyrer og rutiner på tvers av etatene og internt i etaten der hvor gammelt/nytt system benyttes
- Vurdere sammenkopling mellom gammelt og nytt system i en overgangsfase. Gammelt utstyr har varierende kvalitet, og sammenkopling er ikke alltid teknisk mulig eller hensiktsmessig.

- Gjennomføring av koordinerende møter med alle etater innen et operativt område (politidistrikt/fase)

Andre beredskapsaktører må få tilgang til Nødnett

Nødnett er en stor statlig satsing for å styrke norsk beredskap. Kommisjonen slår fast viktigheten av at Nødnett bygges i hele landet så raskt som mulig, og både helses evaluering og politiets evaluering peker på behovet for at også andre beredskapsaktører enn de tre nødetatene tar systemet i bruk:

Viktige aktører som Forsvaret, Sivilforsvaret, Hovedredningscentralen og FORF har ikke tilgang til nødnett. Utvalget er kjent med at det arbeides for å ivareta slike behov².

Helsepersonell som er aktuelle ressurser i katastrofesituasjoner, og aktører som ivaretar kriseledelse og andre sentrale situasjoner, bør være definert som brukere og tilgjengelig i Nødnett³.

Dette er også i tråd med Stortingets ønske om bred utnyttelse av Nødnett. Alle de ovenfor nevnte er i prosess med DNK og noen er allerede testbrukere i et begrenset omfang. Det er viktig at man tenker bredt i forhold til at andre kriser kan kreve andre aktører. DNK har derfor kartlagt en rekke organisasjoner som kan være viktige innenfor beredskap og som har behov for å samvirke med andre.

Kommentar til andre høringsvar

DNK fikk 5.9.2011 oversendt fra JD et høringsvar fra IKT-Norge ved Per Morten Hoff. Så langt vi kan se inneholder dokumentet mange faktafeil og udokumenterte påstander. Høringsvaret bidrar derfor til å skape forvirring og misforståelser om Nødnett.

Nødnett skal være et robust samband som brukerne kan stole på. Feilaktige påstander som bidrar til å svekke tilliten til Nødnett, vil kunne svekke norsk beredskap. Dersom ryktene fører til at prosjektet mister framdrift, eller at sentrale aktører ikke tar Nødnett i bruk, er dette svært alvorlig.

Det vil oppstå feil og være forbedringsområder i Nødnett som må håndteres. Erfaringer og ønsker vil løpende meldes inn og følges opp gjennom de organer som er etablert for dette.

Når det gjelder innholdet i brevet fra IKT-Norge vil dette bli adressert i et eget brev til Justis- og beredskapsdepartementet.

² Sitat fra Politidirektoratets rapport 22. juli 2011; *Evaluering av politiets innsats* (s. 106)

³ Sitat fra Helsedirektoratets rapport *Læring for bedre beredskap; Helseinnsatsen etter terrorhendelsene 22. juli* (s. 53)

Med vennlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, reading "Tor Helge Lyngstøl". The signature is fluid and cursive, with the first name "Tor" and last name "Lyngstøl" clearly legible.

Tor Helge Lyngstøl
direktør

A handwritten signature in blue ink, reading "Nina Myren". The signature is fluid and cursive, with the first name "Nina" and last name "Myren" clearly legible.

Nina Myren
avdelingsdirektør