

Rapport

Sammenstilling etter gjennomført evaluering

Terrortrussel mot Norge juli 2014

Ugradert utgave



JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1. Innledning og mandat	4
2. Overordnet hendelsesforløp.....	6
3. Et sammenfattende samfunnsperspektiv	9
4. Departementenes tilbakemeldinger	10
4.1 Informasjonsdeling og informasjonshåndtering på sentralt nivå og i egen sektor	10
4.2 Iverksatte tiltak i egen sektor	11
4.3 Departementenes og etatenes egen håndtering	13
4.4 Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement	14
4.5 Kriserådets rolle	14
5. Særskilte utfordringer.....	15
5.1 Informasjon til offentligheten	15
5.2 Sentrale føringer og kommunikasjon i departementsfellesskapet.....	16
5.3 Forsvarets bistand til politiet	17
6. Sammendrag av departementenes innspill til lærings- og oppfølgingspunkter	20
6.1 Informasjonsdeling og informasjonshåndtering	20
6.2 Iverksatte tiltak - Departementenes og etatenes egen håndtering.....	20
6.3 Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement	20
6.4 Kriserådets rolle	21
7. Forslag til oppfølgende tiltak.....	22
7.1 Forslag til tiltak – informasjonsdeling og informasjonshåndtering.....	22
7.2 Forslag til tiltak - iverksatte tiltak i egen sektor/departementenes og etatenes egen håndtering	22
7.3 Forslag til tiltak – Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement	23
7.4 Forslag til tiltak – Kriserådets rolle	24
8. Avslutning	25

Sammendrag

I slutten av juli 2014 ble norske myndigheter varslet om en alvorlig og konkret, men uspesifikk terrortrussel. Politiets sikkerhetstjenestes årlige trusselvurdering (fra februar 2014) innebar et allerede skjerpet trusselnivå. En rekke tiltak ble iverksatt fra myndighetenes side, dels for å avverge et terroranslag, dels for å stå best mulig rustet dersom et anslag skulle inntreffe.

I halvannen uke sommeren 2014 satte håndteringen av terrortrusselen preg på det norske samfunnet. Beslutningen om å informere offentligheten gjorde at saken preget mediebildet. Blant offentlige virksomheter som ble involvert i håndteringen, særlig politiet, ble det satt inn betydelige ressurser i håndteringen. Privat sektor var i mindre grad direkte berørt, med unntak av enkelte aktører i bransjer som kunne tenkes å være være mål for terroranslag. Noen av de iverksatte tiltakene innebar begrensninger på allmennhetens bevegelsesfrihet. Omfanget av tiltak var likevel differensiert i ulike deler av landet. Det var særlig hovedstadsområdet og enkelte offentlige arrangementer i større byer som ble preget av situasjonen.

I etterkant besluttet Regjeringens sikkerhetsutvalg (RSU) at Justis- og beredskapsdepartementet (JD) skulle sammenstille en evaluering av myndighetenes håndtering av trusselsituasjonen, basert på innspill fra alle departementer. Evalueringen tar for seg myndighetenes håndtering basert på den foreliggende trusselvurderingen. Vurderinger av grunnlaget for trusselvurderingen faller utenfor evalueringens mandat.

Hovedbildet som fremkommer i evalueringen er at trusselen ble godt håndtert fra myndighetenes side. I likhet med alle hendelser og øvelser kan det identifiseres en rekke lærings- og forbedringspunkter, men det samlede bildet er at samvirket mellom myndighetsaktørene i det alt vesentlige synes å ha fungert godt.

Den sentrale informasjonsdelingen synes overordnet sett å ha fungert tilfredsstillende. Det er imidlertid et forbedringspotensial hva angår informasjonsdeling og dialog mellom FD og JD. Også på kommunikasjonssiden var det manglende koordinering av budskap mellom politi og Forsvar, og JD og FD. Enkelte departementer ville ønsket mer informasjon før media ble orientert. Det fremkommer også at enkelte underliggende virksomheter opplevde utfordringer med informasjonsflyt i egen linje. Utvekslingen av gradert informasjon ble dessuten vanskeliggjort av at flere departementer og underlagte virksomheter fortsatt manglet tilgang til graderte kommunikasjonsmidler.

Politiet iverksatte en rekke tiltak, herunder vakthold på jernbanestasjoner og flyplasser, skjerpet grensekontroll og økt tilstedeværelse på offentlige arrangementer.

Generelt ble beredskapen høynet i hele sentraladministrasjonen. Det ble oppfordret til økt årvåkenhet rundt egne bygg og ansvarsområder, og det ble innført skjerpet

adgangskontroll, vakthold og sikring av regjeringsbygningene. Videre objektsikring ble løpende vurdert i lys av trusselvurderingen.

I tråd med innvilgede bistandsanmodninger fra politiet, ble enkelte kapasiteter i Forsvaret satt på høynet beredskap. Løsningen med delegering av fullmakter til sjef Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og Politidirektøren fungerte godt i denne situasjonen.

Etterretningstjenesten og Politiets sikkerhetstjeneste (PST) samarbeidet tett, og Felles kontraterrorsenter (FKTS) bidro til det nære samarbeidet.

Det er generell tilfredshet med JDs utførelse av oppgaven som lederdepartement. I fremtidige trusselsituasjoner bør det vurderes om lederdepartementet bør gi klarere signaler om hva som fremstår som aktuelle tiltak i ulike sektorer. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) peker herunder på at iverksetting av tiltak i Sivilt beredskapssystem (SBS) kunne ha bidratt til en mer koordinert iverksetting av tiltak samt til bedre oversikt over slike. JD vurderte på sin side iverksetting av tiltak i SBS, men besluttet at ingen av tiltakene i det foreliggende beredskapssystemet fremsto som relevante i den foreliggende trusselsituasjonen, utover tiltak som politiet selv kunne iverksette i henhold til egne fullmakter og Politiets beredskapssystem (PBS).

Tilbakemeldingene indikerer at de tiltakene som ble iverksatt i ulike sektorer var adekvate basert på den informasjon som forelå, og at tiltakene ble tilfredsstillende gjennomført. Samtidig må det erkjennes at situasjonen oppsto i fellesferien, og den samlede ressurstilgangen for berørte aktører reflekterte dette.

Kriserådet fungerte godt, men enkelte har uttrykt ønske om at alle departementer bør innkalles til et innledende møte i Kriserådet i liknende situasjoner. Det pekes videre på at Politidirektoratets initiativ til koordinering på direktoratsnivå var positivt, samtidig som det reises spørsmål om behov for ytterligere formalisering av koordineringsrollen på operasjonelt nivå på sivil side. JD har i 2015 nedsatt en arbeidsgruppe som skal vurdere behovet for en tverrsektoriell koordineringsfunksjon på direktoratsnivå.

Under de gitte forutsetninger fremsto det som riktig å informere offentligheten om den foreliggende trusselen. En gjennomført meningsmåling på oppdrag fra politiet tyder på at myndighetenes informasjonsstrategi var vellykket.

1. Innledning og mandat

Sent i juli 2014 ble norske myndigheter varslet om en alvorlig, konkret og uspesifikk terrortrussel. Myndighetenes håndtering av situasjonen falt i all hovedsak innenfor uke 30 og 31. Offentligheten ble informert om den foreliggende trusselen, og en rekke tiltak ble iverksatt, dels for å avverge et terroranslag, dels for å stå best mulig rustet dersom et anslag likevel skulle komme. Trusselen materialiserte seg ikke – denne gang ble Norge forskånet fra et terrorangrep.

I etterkant ble det besluttet at det skulle foretas en evaluering av berørte departementer og deres underliggende virksomheters håndtering av hendelsen. JD fikk i oppdrag å sammenstille evalueringene.

På denne bakgrunn ba JD alle departementer om å utforme en rapport om håndteringen i eget departement og sektor. Departementene ble bedt om å vektlegge følgende momenter:

- Informasjonsdeling og informasjonshåndtering på sentralt nivå og i egen sektor
- Iverksatte tiltak i egen sektor
- Departementenes og etatenes egen håndtering
- Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement
- Kriserådets rolle

I tillegg ble departementene bedt om å formidle de viktigste forbedrings- og oppfølgingspunktene i prioritert rekkefølge samt eventuelle forslag til tiltak. Utover innrapporteringen er hendelsen også drøftet i møter med berørte etatsledere i justissektoren.

Denne rapporten er JDs sammenstilling av departementenes egne tilbakemeldinger på disse fem punktene samt ovennevnte drøftelser.

Rapporten gir først en kronologisk skisse av hendelsesforløpet. I tillegg drøftes enkelte utfordringer som situasjonen har aktualisert. Videre oppsummeres departementenes forbedrings- og oppfølgingspunkter, og det presenteres forslag til oppfølgende tiltak.

Evalueringsrapporten har tatt for seg den generelle oppsummeringen av departementenes håndtering av hendelsen og har ikke gått i inn i problemstillinger som berører detaljer i hver enkelt sektor. Enkelte departementer og underlagte virksomheter gjennomfører imidlertid mer detaljerte interne evalueringer av egen håndtering. Som lederdepartement under hendelsen har også JD gjennomført en slik intern evaluering. Hovedpunkter fra JDs interne evaluering er tatt inn i den foreliggende rapporten, på linje med evalueringene fra andre departementer.

Det ligger utenfor denne evalueringens mandat å vurdere den kildeinnsamling og de analyser som lå til grunn for trusselvurderingen fra PST. Rapporten tar for seg myndighetenes håndtering ut fra den trusselvurderingen som forelå. Stortingets utvalg

for de hemmelige tjenestene, EOS-utvalget, har signalisert en intensjon om å gå nærmere inn i tjenestenes arbeid med trusselsituasjonen.

2. Overordnet hendelsesforløp

PST orienterte JD 22. juli 2014 om en alvorlig og troverdig, men uspesifikk terrortrussel mot Norge. Trusselen foranlediget iverksetting av en rekke beredskaps- og sikkerhetstiltak i de påfølgende dagene, og det ble gjennomført en rekke møter på både politisk- og administrativt nivå i perioden frem til 31. juli. Blant annet ble det gjennomført møter i RSU, Kriserådet, på operasjonelt nivå og i berørte sektorer. JD gjennomførte daglige koordineringsmøter med PST og Politidirektoratet (POD). PST og Etterretningstjenesten samarbeidet løpende om bearbeiding av foreliggende informasjon, og trusselvurderinger ble utarbeidet gjennom perioden.

Tirsdag 22. juli: Tidlig på ettermiddagen ble JDs ledelse i et møte med PST gjort kjent med en trusselvurdering som beskrev en alvorlig og troverdig, men uspesifikk terrortrussel mot Norge. I møtet var det enighet om at det var nødvendig å innhente mer informasjon før ytterligere skritt ble foretatt. Departementsråden orienterte justis- og beredskapsministeren kl. 15.55. Statsministeren og hennes kontor ble også varslet om saken og mulig behov for møte i RSU.

Onsdag 23. juli: Gjennom dagen ble det gjennomført koordineringsmøter mellom departementsledelsen, PST og POD. På grunnlag av disse møtene ble det besluttet å sette krisestab i JD kl. 16.00. Det var også kontakt mellom JD og SMK på både politisk og administrativt nivå, og med andre berørte statsråder. Kriserådet ble innkalt til møte morgenen etter. RSU møttes kl. 20.00. Møteaktiviteten i JD fortsatte utover kvelden.

Samme kveld sendte POD ut ordre til landets politidistrikter som innebar iverksettelse av en rekke tiltak, herunder bevæpnet politi på jernbanestasjoner og flyplasser, skjerpet grensekontroll og økt tilstedeværelse på offentlige arrangementer, med iverksettelse den 24. juli kl. 10.00. Skjerpet grensekontroll ved indre Schengen-grenser ble innført for perioden 24.–28. juli, og dette ble senere utvidet til å gjelde frem til 12. august.

HOD delegerte ansvar for operativ koordinering av helsetjenestens innsats til Helsedirektoratet.

Torsdag 24. juli: Kl. 07.15. informerte justis- og beredskapsministeren de parlamentariske lederne, ledere i justiskomiteen og den utvidede utenriks- og forsvarskomite om terrortrusselen. De ble også orientert om situasjonen de kommende dagene.

Kl. 09.00 ble det avholdt et utvidet kriserådsmøte. Deltakere var de fem faste medlemmene – Statsministerens kontor (SMK), JD, Utenriksdepartementet (UD), Forsvarsdepartementet (FD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), og i tillegg Olje- og energidepartementet (OED), Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD), Finansdepartementet (FIN), Kunnskapsdepartementet (KD) og Samferdselsdepartementet (SD). Fra underliggende etater møtte PST, POD, DSB og Helsedirektoratet.

Kl. 09.52 mottok Krisestøtteenheten (KSE) i JD hendelsens første anmodning om bistand fra Forsvaret til politiet fra POD. I løpet av håndteringen av terrortrusselen behandlet og formidlet JD til sammen fire anmodninger om håndhevelsesbistand til FD, i tillegg til to forlengelser av bistandsanmodninger som allerede var innvilget. Alle anmodningene ble innvilget av FD.

Kl. 10.00 avholdt justis- og beredskapsministeren pressekonferanse sammen med sjef PST og fungerende direktør for POD, for å orientere allmennheten om den pågående situasjonen. Før pressekonferansen ble 22. juli-støttegruppen og AUF informert.

Tollvesenet stilte både personell og kontrollfasiliteter til rådighet for politiet kort tid etter at informasjon om trusselsituasjonen var mottatt. Tollregion Oslo og Akershus inngikk avtale med Oslo politidistrikt om kontrollsamarbeid. Det var i tillegg avtaler om samarbeid mellom politiet og tollmyndigheter på grensestasjoner mot Sverige (Svinesund, Ørje og Magnormoen).

I løpet av dagen sendte JD ut brev til alle departementer med ytterligere informasjon om situasjonen og bestilte situasjonsrapportering fra departementene som møtte i Kriserådet, samt fra POD og DSB.

Statsministeren besluttet å utsette sin ferieavreise på grunn av situasjonen. Statsministeren hadde nær dialog med justis- og beredskapsministeren og andre berørte statsråder gjennom hele dagen. Dette skjedde både på graderte kommunikasjonsverktøy og ved møter. Statsministeren var også i kontakt med bl.a. partilederne i Venstre og KrF.

Første sammenstilte situasjonsrapport, «JDs overordnede situasjonsrapport – JD nr 1» forelå fra KSE torsdag kveld.

Fredag 25. juli: Det forelå ingen endring i trusselbildet. Andre og tredje anmodning om håndhevelsesbistand ble behandlet og innvilget. JD bestilte situasjonsrapportering fra samtlige departementer to ganger daglig gjennom helgen og inntil annet ble bestemt.

POD gjennomførte på ettermiddagen informasjonsmøte med eksterne samvirkeaktører samt pressekonferanse. Det ble deretter – med ett unntak - gjennomført daglige pressekonferanser i POD.

POD fremsendte en anmodning om håndhevelsesbistand på vegne av alle politidistriktene. Dette var hendelsens fjerde bistandsanmodning. JD behandlet denne og videresendte anmodningen til FD.

Det var nær dialog mellom statsministeren, justis- og beredskapsministeren, forsvarsministeren, finansministeren og andre berørte statsråder gjennom dagen. Statsministeren ble intervjuet om saken i Dagsrevyen. Pressen var til stede ved starten av møtet mellom statsministeren, justis- og beredskapsministeren og finansministeren kl. 20.

Lørdag 26. juli: Det forelå ingen endring i trusselbildet. JD og FDs innvilgelse av den fjerde bistandsanmodningen medførte at sjef FOH fikk delegert myndighet til å aktivisere og prioritere aktuelle militære ressurser i nær dialog med politidirektøren.

Både lørdag og søndag var det tett dialog mellom statsministeren og øvrige berørte statsråder. Etter møtene begge kvelder uttalte justis- og beredskapsministeren seg til pressen.

Søndag 27. juli: Av trusselvurdering fra FKTS og PST fremgikk at trusselen ble ansett som noe svekket, men uavklart og at den fortsatt ikke kunne avskrives.

I egenskap av lederdepartement innkalte JD til utvidet møte for Kriserådet mandag 28. juli med bakgrunn i trusselvurderingen. Samtlige departementer ble innkalt.

Statsministeren besøkte Norway cup søndag formiddag.

Mandag 28. juli: Sammenholdt med første trusselvurdering ble trusselen ansett som svekket, men uavklart. Det ble fra PSTs side påpekt at situasjonen raskt kunne endre seg.

Om ettermiddagen ble det avholdt møte for utvidet kriseråd. På bakgrunn av et noe nedjustert trusselbilde gjennom helgen, reduserte JD bestillingen på situasjonsrapportering fra departementene til en gang daglig, med rapporteringsfrist kl. 12.00.

Statsministeren reiste på ferie til utlandet og finansministeren var stedfortredende statsminister. Finansministeren fortsatte de neste dagene å være i nær dialog med justis- og beredskapsministeren og andre berørte statsråder. Statsministeren ble holdt løpende orientert av finansministeren.

Tirsdag 29. juli: Sammenholdt med første trusselvurdering ble trusselen fortsatt ansett som svekket, men uavklart. PST presiserte igjen at situasjonsbildet raskt kunne endre seg. Forlengelse av den første bistandsanmodning ble i løpet av kvelden innvilget.

Onsdag 30. juli: Det forelå ingen vesentlig endring i trusselbildet.

Torsdag 31. juli: PST opplyste at det ble vurdert som lite sannsynlig at et angrep mot Norge var nært forestående.

På bakgrunn av dette ble det besluttet at JD skulle avvikle sin krisestab.

Det ble avholdt møte i RSU kl. 1630.

Justis- og beredskapsministeren, sjef PST og politidirektøren avholdt pressekonferanse kl. 18.00 der de orienterte om den nye vurderingen av trusselsituasjonen. Synlige sikringstiltak fra politiets side ble avviklet. Før pressekonferansen ble parlamentariske ledere og leder for Den utvidede utenriks- og forsvarskomiteen (DUUFK) orientert.

3. Et sammenfattende samfunnsperspektiv

I halvannen uke sommeren 2014 satte håndteringen av terrortrusselen preg på det norske samfunnet. Beslutningen om å informere offentligheten gjorde at saken preget mediebildet. En rekke offentlige aktører var involvert i håndteringen, noe som innebar tilbakekalling av personell fra ferie og bruk av overtid. Privat sektor var i mindre grad direkte berørt av situasjonen, med unntak av enkelte aktører i bransjer som kunne tenkes å være mål for terroranslag. Noen av de iverksatte tiltakene innebar begrensninger på allmennhetens bevegelsesfrihet.

Myndighetenes respons fulgte to hovedspor:

- Det ble iverksatt en rekke tiltak for å *avverge* et mulig forestående terrorangrep. Disse tiltakene omfattet blant annet intensivert etterforskning for å vurdere troverdigheten i den informasjon som forelå og om mulig avdekke mer informasjon. Det ble dessuten iverksatt en rekke synlige og usynlige sikkerhetstiltak, herunder skjerpet grensekontroll og styrket vakthold ved en rekke objekter og arrangementer.
- Det ble foretatt skritt for å *reducere responstiden* og legge til rette for rask og effektiv skadebegrensning dersom et terrorangrep skulle inntreffe på tross av tiltakene for å avverge en slik hendelse.

Det inntraff ikke noe terrorangrep. Situasjonen ble derfor en test på samfunnets evne til å håndtere en trussel, øke aktpågivenheten, iverksette relevante tiltak og deretter vende tilbake til en normaltilstand.

Håndteringen var ikke lik over hele landet eller i alle sektorer. I samsvar med ansvars-, nærhets- likhets- og samvirkeprinsippene, påhvilde det de enkelte aktørene å vurdere hva som var relevante tiltak på eget ansvarsområde. På et tidlig tidspunkt – under det første møte i Kriserådet – ble det formidlet at aktører utover berørte myndigheter skulle forholde seg til stedlig politimester. Det ble dermed noe differensiert tilnærming ulike steder i landet når det gjaldt iverksetting av tiltak. Dette innebar ikke nødvendigvis noen utfordring. Truselvurderingen tilsa at tiltakene måtte tilpasses konkrete vurderinger i ulike sektorer og ulike deler av landet.

4. Departementenes tilbakemeldinger

4.1 Informasjonsdeling og informasjonshåndtering på sentralt nivå og i egen sektor

Det generelle inntrykket fra departementenes tilbakemeldinger er at den sentrale informasjonsdelingen i det alt vesentlige synes å ha fungert godt. Det er samtidig et forbedringspotensial hva angår informasjonsutveksling og dialog mellom berørte departementer. Også på kommunikasjonssiden var dialogen til tider mangelfull. Enkelte departementer trekker frem at de hadde satt pris på informasjon før myndighetene gikk ut i media. Ett departement ble eksempelvis orientert om trusselsituasjonen av Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon (DSS) før informasjonen kom fra JD, og stiller spørsmål ved om ikke dette varslet burde kommet fra JD. I saker som omhandler samfunnssikkerhet og beredskap er det utvilsomt viktig å sørge for at alle departementer er tilstrekkelig opplyst om situasjonen før informasjonen gjøres offentlig.

En rekke departementer påpeker utfordringer knyttet til utveksling av gradert informasjon, både mellom departementene og med egne underlagte virksomheter. Noen departementer mangler fortsatt tilgang til gradert datakommunikasjon, og dette er i enda større grad tilfelle for underlagte etater. Flere respondenter tar derfor til orde for å påskynde innføringen av graderte kommunikasjonsløsninger, både i departementene og i relevante underlagte etater. I etterhånd er dette i stor grad kommet på plass i departementene. Det er også behov for å videreutvikle rutiner for bruk av ulike graderte systemer og ha koordinerte rutiner for hvilke systemer som skal benyttes for å kommunisere med ulike aktører. Det fremkommer også at enkelte underliggende virksomheter opplevde utfordringer med informasjonsflyt i egen linje.

For de departementer og virksomheter som hadde tilgang til gradert datakommunikasjon synes dette å ha fungert meget godt. I justissektoren hadde de viktigste involverte aktører slik tilgang, noe som var avgjørende for effektiv formidling av graderte trusselvurderinger, situasjonsrapporter og bistandsanmodninger. Også inn mot SMK fungerte dette godt.

Alle departementer ble bedt om å levere to situasjonsrapporter daglig til JD i egenskap av lederdepartement. De aller fleste departementer leverte slike situasjonsrapporter til JD i perioden 24.07–30.07. Noen departementer melder imidlertid at rapporteringsrutinene innledningsvis ikke ble klart nok formidlet fra JDs side. Enkelte departementer oppfattet eksempelvis ikke at det ble bestilt rapportering to ganger per døgn også gjennom helgen.

Departementene mottok også sentrale oppdateringer tilbake fra JD i form av overordnede situasjonsrapporter. To departementer påpeker at de mottok den første av disse situasjonsrapportene så sent at den fremsto som utdatert allerede ved mottak. Ett departement savnet mer utførlig informasjon i forbindelse med normaliseringen i etterkant av hendelsen, slik at denne kunne blitt delt med aktører i egen sektor på et

tidligere tidspunkt. Helsesektoren påpeker at det ville vært optimalt med et tydelig varsel fra JD som kunne vært videreformidlet i sektor. Også etter denne hendelsen etterspør landets fylkesmenn en mer samordnet varsling, da de mottok varsler fra tre instanser (KMD, DSB og Helsedirektoratet).

Ved siden av den formelle kommunikasjonen i form av rapportering til og fra lederdepartementet og utveksling av andre dokumenter, pågikk en utstrakt uformell dialog mellom sentrale aktører. Slike løpende konsultasjoner bidro til å gjøre beslutningsprosessene smidige og raske. Like fullt melder noen aktører at omfanget av uformelle konsultasjoner kunne vært enda mer omfattende for å effektivisere saksbehandlingen ytterligere. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap mener direktoratet med fordel kunne vært trukket mer inn i den sentrale håndteringen og bidratt til koordinering av ikke-polisiære tiltak på operasjonelt nivå.

I informasjonsøyemed påpekes det også fra flere hold at det på et tidlig tidspunkt burde vært formidlet særskilt informasjon til ansatte i departementene. Trusselsituasjonen ble gjort offentlig kjent tett opp til markeringen etter terroranslaget 22. juli 2011, og en del departementsansatte ble naturlig nok preget av dette. Det fremkommer samtidig forståelse for at graderingsnivå og tidspress gjorde dette vanskelig. 22. juli-støttegruppa og AUF ble informert før pressekonferansen torsdag formiddag.

4.2 Iverksatte tiltak i egen sektor

Departementene iverksatte umiddelbart en rekke tiltak, som å skaffe oversikt over situasjonen i egen sektor, samle hele eller deler av egen kriseledelse, gjennomgå egne krisepanverk samt orientere underliggende virksomheter. Departementene gjennomgikk egne varslingslister og innhentet oversikt over nøkkelpersonell og fungeringslister i underlagte virksomheter. I tråd med krisepanene ble det gjennomført varsling av relevante medarbeidere i eget departement og underlagte virksomheter, og disse ble deretter holdt løpende oppdatert. Det rapporteres at rutiner for loggføring og rapportering i egen linje fungerte etter intensjonen.

Generelt ble beredskapen høynet i hele sentraladministrasjonen. Det ble oppfordret til økt årvåkenhet rundt egne bygg og ansvarsområder og det ble innført skjerpet adgangskontroll samt vakthold og sikring av regjeringsbygningene. FD vurderte fortløpende behov for å øke beredskapen ved militære installasjoner og enkelte objektsikringstiltak ble innført, blant annet ved ledelsesbygget. I tråd med de innvilgede bistandsanmodningene, ble enkelte kapasiteter i Forsvaret satt på høynet beredskap.

JD vurderte iverksetting av tiltak i SBS, men besluttet at ingen av tiltakene i det foreliggende beredskapsystemet fremsto som relevante i den foreliggende trusselsituasjonen, utover tiltak som politiet selv kunne iverksette i henhold til egne fullmakter og PBS. DSB har i sin tilbakemelding påpekt at iverksetting av tiltak i SBS kunne lettet den tverrsektorielle koordineringen samt tydeliggjort ansvars- og rapporteringslinjer. Direktoratet påpeker også at DSB med fordel kunne vært ytterligere involvert i vurderingene på sentralt nivå.

Enkelte departementer rapporterer at de vurderte å iverksette enkelte tiltak beskrevet i SBS som de selv er tiltakseiere av, men at det ble konkludert med at slike tiltak ikke var relevante i den foreliggende situasjonen.

JD påpeker viktigheten av det nylig avsluttede revisjonsarbeidet for det nasjonale beredskapssystemet.

I justissektoren ble det fra PODs side gitt ordre til landets politidistrikter som innebar iverksettelse av en rekke tiltak forankret i PBS, herunder bevæpnet politi på jernbanestasjoner og flyplasser, skjerpet grensekontroll og økt tilstedeværelse på offentlige arrangementer. Skjerpet grensekontroll ved indre Schengen-grenser ble innført for perioden 24.–28. juli, og dette ble senere utvidet til å gjelde frem til 12. august. Tollvesenet stilte både personell og kontrollfasiliteter til rådighet for politiet kort tid etter at de mottok informasjon om trusselsituasjonen. Tilbakemeldingene indikerer at de tiltakene som ble iverksatt var adekvate basert på den informasjon som forelå, og at tiltakene ble tilfredsstillende gjennomført. Samtidig må det erkjennes at situasjonen oppsto i fellesferien, og den samlede ressurstilgangen for politiet reflekterte dette.

PST innkalte sentrale personer til tjeneste. De benyttet i tillegg samhandlingsrutiner med andre tjenester, både i europeiske og ikke-europeiske land. PST sendte liaison til POD og Oslo Politidistrikt og benyttet på lik linje egne lokale PST-ansatte i alle politidistrikt for informasjonsutveksling og koordinering.

UD tilså at utenriktjenesten ga konsulær bistand i form av informasjon til nordmenn i utlandet. I hovedsak dreide dette seg om oppfølging av regler for innreise til Norge, særlig praktisering av skjerpet ID-kontroll for norske borgere i andre nordiske land. I tillegg forsikret UD seg om at de underliggende etatene Norad og Fredskorpset hadde egnet beredskap for hendelsen, spesielt med tanke på egen sikkerhet. Relevante tips og informasjon vedrørende selve hendelsen som ble mottatt av ambassader og UDs operative senter ble videreformidlet fortløpende fra UD til PST.

Kulturdepartementet (KUD) utarbeidet en liste over større kulturarrangementer og oversendte denne JD.

Departementenes underlagte virksomheter ble bedt om å gjennomgå kriseplaner og varslingslister, informere ansatte, samt vurdere behovet for eventuelle tiltak innen eget ansvarsområde. Mange underliggende virksomheter iverksatte informasjonsrutiner og hadde dialog med PST og lokalt politi. Blant annet utførte beredskapsavdelingen i Norsk rikskringkasting (NRK) pålagte oppgaver.

I helsesektoren ble det gjennomgått behov for ekstrabemanning for å løse mulige arbeidsoppgaver, beredskapen i helseforetak ble økt, og noen fylkesmenn tilbakekalte nøkkelpersoner fra ferie. Beredskapsfunksjoner, varslings- og ferielister ble gjennomgått i forberedelsesøyemed, og Oslo Universitetssykehus ordnet legebemanning til et ekstra redningshelikopter stasjonert på Rygge.

Tilbakemeldingene indikerer at de tiltakene som ble iverksatt i ulike sektorer var adekvate basert på den informasjon som forelå, og at tiltakene ble tilfredsstillende gjennomført.

4.3 Departementenes og etatenes egen håndtering

JD og KUD valgte å sette krisestab under hendelsen. JD gjennomførte daglige koordineringsmøter med POD og PST. Møtene ble ledet av statsråden. Disse møtene var ikke formalisert i departementets eget kriseplanverk, men samlet synes både departementets ledelse og underliggende virksomheter å være tilfredse med denne tilnærmingen.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) og Kunnskapsdepartementet (KD) samlet sine respektive kriseledelser, mens andre departementer rapporterer at de vurderte å sette stab, men valgte å håndtere hendelsen i linjen. Departementene bestilte rapportering fra underlagte virksomheter som grunnlag for egne situasjonsrapporter. Departementenes situasjonsrapporter ble i sin tur formidlet til lederdepartementet JD, som utarbeidet overordnede situasjonsrapporter. Ugraderte rapporter ble loggført og delt i det elektroniske krisehåndteringsverktøyet KSE-CIM. Graderte rapporter ble distribuert på egnet måte over graderte nett eller med bud. Mangelen på gradert beslutningsstøtte- og loggføringssystem medførte at sammenfatning og distribusjon av situasjonsrapporter krevde mye ressurser og tok lang tid.

E-post ble i noen grad benyttet for å gi informasjon til departementsansatte, mens flere departementer informerte ansatte via eget intranett. Andre departementer valgte å orientere egne ansatte på allmøte eller via tekstmelding.

Hendelsen fant sted i ferietiden, noe som innebar at flere funksjoner ble ivaretatt av personer som fungerte i stillingen til kolleger som var på ferie. Flere steder ble det avdekket behov for styrket opplæring av personer som måtte utføre krisehåndteringsoppgaver som en følge av feriefravær. Når ferielister settes opp, må det sikres at de som skal fungere i slike stillinger er gitt den nødvendige opplæring og har den sikkerhetsklarering som kreves for å fylle funksjonen.

Samarbeidet mellom justissektoren og Forsvaret var tett. Det ble raskt klart at politiet hadde behov for bistand fra Forsvaret. FD godkjente alle fire bistandsanmodninger som ble oversendt, og godkjente i tillegg forlengelse av to av de allerede godkjente bistandsanmodningene. FKTS bidro til god og koordinert informasjon.

HOD delegerte ansvar for operativ koordinering av helsetjenestens innsats til Helsedirektoratet onsdag 23. juli i tråd med egen beredskapsplan. Det ble avholdt møter i HODs kriseledelsesgruppe og utpekt liaison til eventuelt oppmøte i JD.

OED rapporterer at det i deres planverk er tatt høyde for flere scenarier for terrorhandlinger, men trusselen mot sektoren ble ikke vurdert som konkret nok til at disse planene ble aktivisert, ut over planene knyttet til en eventuell varsling. Planene ble

imidlertid gjennomgått og vurdert med tanke på en hendelse. På første møte i OEDs kriseledelse ble det besluttet at det ikke var hensiktsmessig å sette stab.

Fra UD ble alle utenlandske ambassader og representasjoner informert i form av en sirkulærnote. Pressemeldinger og informasjon fra JD sto sentralt i departementets informasjonsstrategi overfor egne ansatte og egen sektor. Alle pressehenvendelser, inkludert de om beredskap på utenriksstasjoner, ble henvist videre til pressevakt i UD. En del andre henvendelser ble henvist til JD og POD.

En rekke underlagte etater gjorde forberedelser for å kunne støtte etatsstyrende departement med spesielle oppgaver ved behov. Det ble eksempelvis etablert faste, daglige stabsmøter med DSS, og DSS informerte fortløpende sikkerhetslederne i departementene. DSS bisto dessuten med budtjeneste til distribusjon av graderte dokumenter mellom departementene på dagtid. Hendelsen avdekket et behov for å gjennomgå rutiner for å sikre effektiv distribusjon av graderte dokumenter med bud når dette er nødvendig.

4.4 Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement

Inntrykket fra departementenes tilbakemeldinger er at det er generell tilfredshet med JDs utførelse av oppgaven som lederdepartement. Departementene synes også stort sett fornøyd med den informasjon og oppfølging som ble gitt fra JD, selv om flere som nevnt kunne ønsket seg bedre informasjon før terrortrusselen ble kjent i media.

Det fremheves også i rapportene fra enkelte departementer at JD kunne vært raskere til å sammenfatte og dele overordnede situasjonsrapporter, slik at de andre departementene til enhver tid besitter oppdatert og relevant informasjon både som grunnlag for egne vurderinger, og som grunnlag for informasjon til underlagte etater.

Spørsmålet om lederdepartementet bør ha en tettere dialog med berørte departementer om aktuelle tiltak er behandlet i kapittel 6.3.

4.5 Kriserådets rolle

Departementenes tilbakemeldinger tyder på at Kriserådet fungerte godt. Ett av departementene gir eksempelvis uttrykk for at møtet i Kriserådet torsdag 24. juli var tydelig ledet og godt organisert og fremhever at det ble gitt gode orienteringer fra PST, POD og DSB.

Flere departementer stiller imidlertid spørsmål ved hvorfor ikke alle departementer ble innkalt til det første møtet i Kriserådet, gitt terrortrusselens omfang. Departementer som ikke var innkalt til det første møtet i Kriserådet opplevde dessuten at det i senere informasjon fra JD ble henvist til dette møtet, og påpeker at det er viktig at lederdepartementet er bevisst hvilket informasjonsgrunnlag den enkelte mottaker sitter med.

5. Særskilte utfordringer

Håndteringen av terrortrusselen sommeren 2014 har rettet søkelyset mot en del utfordringer knyttet til håndteringen av hendelser av denne typen. Her vil noen av disse utfordringene bli drøftet, med sikte på å identifisere spørsmål som bør vurderes nærmere.

5.1 Informasjon til offentligheten

Onsdag 23. juli ble kommunikasjonssjefen i JD innbeordret fra ferie. Straks det ble klart at politiet ville iverksette synlige sikkerhetstiltak, gikk kommunikasjonssjefen i dialog med kommunikasjonsavdelingene i POD og PST. I fellesskap ble man enige om å anbefale at tiltakene ble kommunisert til offentligheten. Det ble besluttet å organisere en felles pressekonferanse med justis- og beredskapsministeren, politidirektøren og sjef PST torsdag 24. juni. Sammensetningen var valgt ut fra en forventning om at media umiddelbart ville etterspørre en representant for regjeringen, fortrinnsvis justis- og beredskapsministeren. En felles pressekonferanse bidro til koordinert informasjon fra JD, POD og PST.

Flere argumenter kunne begrunne valget om å gå offentlig ut med informasjon om terrortrusselen. Offentlig informasjon gir myndighetene mulighet til å forklare bakgrunnen for synlige sikkerhetstiltak og forebygge misforståelser og spekulasjoner. I den konkrete situasjonen ble det vurdert at de besluttede tiltakene, blant annet offentlig bevæpning, uansett ville være så synlige at media straks ville stille spørsmål om årsaken.

Videre kan kunnskap om en foreliggende terrortrussel medvirke til økt årvåkenhet i befolkningen, noe som eksempelvis kan øke muligheten for at relevante observasjoner registreres og meldes til myndighetene. I beste fall kan dette bidra til å avverge et terrorangrep. Tilgang til informasjon kan dessuten bidra til å befeste befolkningens tillit til myndighetenes evne og vilje til å håndtere terrortrusler. I et åpent, demokratisk samfunn vil offentlig informasjon også ivareta befolkningens legitime behov for å bli holdt orientert. Myndighetenes informasjonsstrategi i den foreliggende situasjonen viser dessuten at det er fullt mulig å informere om en foreliggende terrortrussel uten at det vanskeliggjør håndteringen.

I tillegg vil offentlig informasjon vise potensielle gjerningspersoner at intensjonen om å begå en terrorhandling er kjent av myndighetene, noe som i enkelte tilfeller kan bidra til at planene skrinlegges. Det sender også et tydelig signal til alle som måtte ha interesse av det verden over – internasjonale samarbeidspartnere innen terrorbekjempelse så vel som ulike terrormiljøer – om at norske myndigheter følger nøye med på mulige trusler og er beredt til å sette inn nødvendige tiltak for å hindre anslag hvis trusler avdekkes.

Når behovet for å informere om en terrortrussel er til vurdering, vil også en slik beslutning måtte være situasjonsspesifikk. Da myndighetene ble kjent med terrortrusselen sommeren 2014, var det første gang en så konkret alvorlig trussel forelå etter terrorangrepene 22. juli 2011. Trusselen ble dessuten kjent på treårsdagen for angrepene på Utøya og regjeringskvartalet – en treårsmarkering som hadde vært bredt behandlet i media. Dette var i seg selv sterke argumenter for å reagere resolutt og tydelig, og for å gi informasjon til befolkningen om bakgrunnen for de synlige sikkerhetstiltakene som ble iverksatt, ikke minst tilstedeværelsen av bevæpnet politi på offentlige steder. I dette lys fremstår beslutningen om å informere offentligheten som vel underbygd. En meningsmåling gjennomført av politiet viste senere at befolkningen hadde stor tillit til myndighetenes håndtering av trusselen.

Blant argumentene som noen ganger fremføres mot offentlig informasjon om terrortrusler, er at det kan skape unødig frykt og bekymring. I enkelte tilfeller kan dessuten offentlig informasjon bidra til å vanskeliggjøre videre etterforskningsarbeid. Det vil også foreligge en økt risiko for lekkasjer av sensitiv etterretningsinformasjon, noe som kan vanskeliggjøre samarbeidet med kilder og andre lands tjenester fremover.

Veid opp mot fordelene ved å gå ut med offentlig informasjon, bar ikke disse argumentene tilstrekkelig vekt i den foreliggende situasjonen.

Samtidig kan det være grunn til å påpeke at valget om å informere offentligheten i denne situasjonen ikke legger føringer om å velge samme fremgangsmåte i fremtidige situasjoner av liknende karakter. For det første vil fremtidige situasjoner måtte vurderes spesifikt ut fra de omstendigheter som råder, herunder hensynet til å unngå utfordringer for pågående etterforskning. For det andre vil en eventuell situasjon med stadig tilbakevendende trusler kunne minske behovet for å gå ut offentlig med omfattende informasjon i hvert tilfelle. Ingen er tjent med et samfunn der myndighetene til stadighet roper «ulv».

I land som USA og Storbritannia, der slike trusler opptrer med jevne mellomrom, vil befolkningen kunne oppleve skjerpede sikkerhetstiltak uten at det informeres konkret om årsaken i ethvert tilfelle. Dette synes i stor grad å være akseptert. Også i Norge vil det sannsynligvis være aksept for synlige sikkerhetstiltak uten at det alltid gis utførlig informasjon om årsaken.

Selv om informasjonsstrategien under terrortrusselen fremstår som velbegrunnet og vellykket, kan det også innenfor informasjonsstrategiske problemstillinger være grunn til å foreta en systematisk analyse av momenter som bør tas i betraktning i fremtidige situasjoner av liknende art. I likhet med spørsmål knyttet til proporsjonalitet, kan det være nyttig å trekke på forskningskompetanse og på erfaringene fra stater som har mer erfaring med slike utfordringer enn Norge.

5.2 Sentrale føringer og kommunikasjon i departementsfelleskapet

Av tilbakemeldingene som er gjengitt i sammenstillingen ovenfor, fremgår det at samarbeidsrelasjonene mellom sentrale aktører på departements- og etatsnivå fungerte

godt gjennom håndteringen av hendelsen. Det effektive samarbeidet mellom justis- og forsvarssektoren har vært nevnt som eksempel.

Samtidig er det flere departementer som etterlyser mer utførlig informasjon i sine tilbakemeldinger. Informasjonsbehovet i departementsfellesskapet som helhet er en problemstilling som den sentrale kriseledelsen, ikke minst JD som lederdepartement, må ta opp til nærmere vurdering. Tilgangen på informasjon må være tilstrekkelig og rettidig, men også ivareta behovet for beskyttelse av gradert informasjon. Tilbakemeldingene viser dessuten nok en gang utfordringene ved at flere departementer og underlagte virksomheter fortsatt mangler tilgang til sikre kommunikasjonsmidler for gradert informasjon.

I tillegg opplevde flere departementer utfordringer med å vurdere konsekvenser for egen sektor basert på den informasjon som var gitt. Enkelte departementer fant det krevende ut fra foreliggende informasjon å identifisere hvilke aktører i egen sektor som ble berørt av terrortrusselen, og vurdere hvilke tiltak som var relevante innen eget ansvarsområde.

Et relevant spørsmål er om liknende situasjoner bør utløse tydeligere råd og styringssignaler fra sentralt hold. Siden lederdepartementet vil ha et bredere informasjonstilfang, inkludert tilgang til høyt gradert informasjon, vil den også ha gode forutsetninger for å gi råd om hvem som berøres direkte av situasjonen og om tiltak som kan være aktuelle.

Samtidig er det klart at det enkelte departement har et selvstendig ansvar for å vurdere relevante tiltak innen eget ansvarsområde. Ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet tilsier dessuten at vurderinger av tiltak skal gjøres av de myndighetsorganer som til daglig har ansvar for et virksomhetsområde.

At ansvaret for beslutning og implementering av tiltak er klart plassert, er likevel ikke til hinder for løpende konsultasjoner mellom lederdepartementet og ulike sektorer om hvilke tiltak som kan være aktuelle. I fremtidige trusselsituasjoner bør det derfor vurderes om lederdepartementet i sterkere grad skal ta initiativ til en slik dialog og gi klarere signaler om hva som fremstår som aktuelle handlingsmåter, basert på et overordnet perspektiv og det informasjonsgrunnlag som foreligger på sentralt hold.

Et mer tidsriktig og egnet nasjonalt beredskapssystem vil kunne være bidragende faktor i så henseende, og arbeidet med revisjon av dette systemet er nettopp ferdigstilt og ble godkjent i statsråd 10.april 2015.

5.3 Forsvarets bistand til politiet

Det ble raskt klart at politiet ville ha behov for bistand fra Forsvaret for å håndtere hendelsen, ikke minst dersom et terroranslag faktisk skulle finne sted. I perioden 24.–31. juli ble FD forelagt fire anmodninger om bistand fra Forsvaret. I tillegg ble det i to tilfeller anmodet om forlengelse av bistand som allerede var innvilget. Samtlige bistandsanmodninger ble innvilget. Under utformingen og behandlingen av

bistandsanmodningene var det utstrakt uformell dialog mellom JD og FD. Praktiske forberedelser og planlegging ble iverksatt i henhold til hastebestemmelsene i bistandsinstruksen § 16 uten å avvente formell beslutning fra FD om at bistand skulle ytes. Det var i hele perioden løpende dialog mellom justis- og forsvarssektor om aktuelle bistandsressurser. Tett og direkte kontakt mellom politi og forsvar førte til hurtig igangsetting av forberedelser.

Det ble innvilget bistand fra Forsvaret i form av taktisk lufttransport (helikopter), strategisk lufttransport (transportfly), styrker til objektsikring og spesialstyrker til støtte for kontraterroroperasjoner, i tillegg ble beredskapstiden nedkortet for noen enkeltkapasiteter til støtte for potensielle operasjoner (jammekapasitet og EOD/IEDD).

Myndighet til å iverksette aksjoner ved bruk av Heimevernet (HV) og Hans Majestet Kongens Garde (HMKG) til objektsikring og Forsvarets spesialstyrker (FS) til kontraterroroperasjoner ble delegert til sjef FOH i tråd med anmodningen om håndhevelsesbistand (bistandsanmodning nr. 4). POD ble tildelt ansvar for å koordinere bistandsressursene på politisiden slik at det politidistriktet med størst behov skulle være sikret prioritet. Sjef FOH ble delegert myndighet i form av oppfølging av innvilget anmodning nr 4. Han fikk ikke fullmakt til å etterkomme ytterligere anmodninger om håndhevelsesbistand. Ytterligere anmodninger om håndhevelsesbistand måtte fortsatt behandles av politisk ledelse i henholdsvis JD og FD. I tråd med bistandsanmodning nr. 4 skulle POD, i samråd med sjef FOH, vurdere og eventuelt tildele bistandsressurser til de enkelte politidistriktene.

POD etablerte en «ressurs- og koordineringsgruppe» for å gjøre politidirektøren best mulig i stand til å utøve sin delegerte myndighet. Gruppen besto av representanter fra POD, Beredskapstroppen, Forsvarets spesialstyrker, samt Forsvarets liaison i POD. Denne sammensetningen ga god faglig støtte for PODs strategiske ledelse.

I den konkrete situasjonen la delegeringen av myndighet til sjef FOH i samråd med politidirektøren til rette for økt grad av operasjonell presisjon gjennom mulighet for disponering og prioritering av ressurser hvis det skulle oppstå konkurrerende behov. Tett dialog mellom POD og FOH bidro til gode vurderinger rundt bruk av ressursene.

Løsningen med delegering av fullmakter til sjef FOH og politidirektøren fungerte godt i denne situasjonen.

POD har i sin evaluering påpekt at behandlingen av enkelte bistandsanmodninger tok noe lenger tid enn ønskelig. FD har på sin side konkludert med at den formelle saksbehandlingstiden i enkelte tilfeller var for lang. Det er foretatt en gjennomgang av saksbehandlingen med sikte på å identifisere forbedringspunkter som kan avbøte dette i fremtiden.

Det er imidlertid vesentlig å understreke at prosessen knyttet til bistandsanmodninger foregår i to parallelle spor: på den ene siden det skriftlige, formelle sporet, som ikke minst må gjennomføres av notoritets hensyn, og på den annen side en hurtig dialog og avklaring, først mellom Forsvaret og politiet, og i siste instans direkte mellom

statsrådene per telefon når det haster. Det må videre presiseres at Forsvarssektorens dialog med politiet og planlegging og forberedelser av aktuelle bistandskapasiteter vil starte allerede ved det første varselet om at en situasjon foreligger som kan innebære bistand fra Forsvaret, jf. bistandsinstruksens § 15 (1), jf. § 16, og foregår parallelt med at en gitt anmodning sendes fra politimesteren til POD.

6. Sammendrag av departementenes innspill til lærings- og oppfølgingspunkter

6.1 Informasjonsdeling og informasjonshåndtering

- Innføringen av graderte IKT-løsninger i alle departementene og relevante underliggende virksomheter bør akselereres. I etterhånd av hendelsen er dette i stor grad på plass. Det er også behov for klare rutiner for deling av gradert informasjon, samt varslingsrutiner for dette.
- Arbeidet med å etablere gradert VTC mellom JD og andre aktører bør fremskyndes.
- I situasjonsrapportene fra lederdepartementet bør avsnittene merkes med graderingsnivå for å lette videreinformasjon til underlagte virksomheter og unngå ulik oppfatning om hva som er gradert informasjon.
- Det bør vurderes oversettelse av kriseinformasjon til flere språk enn engelsk for å nå ut til hele befolkningen, særlig til nyankomne innvandrere.
- En felles nedtrappingsplan vil bidra til å unngå ulike tiltaksnivå i ulike sektorer.

6.2 Iverksatte tiltak - Departementenes og etatenes egen håndtering

- Det er behov for bedre IKT-beredskap fra DSS ved ekstraordinære hendelser.
- Det er behov for å gjøre en vurdering av hvem som skal stå på stå på varslingslisten som JD benytter til å kontakte departementene.
- Det må sikres at personer som fungerer i stillinger med beredskapsansvar under ferieavvikling er opplært i rollen og innehar nødvendig sikkerhetsklarering. Departementene bør også føre lister over hvem som fungerer i sentrale funksjoner i underlagte virksomheter under ferieavvikling.
- Det er behov for å avklare ansvaret for å varsle og informere kollektivtrafikken i ekstraordinære hendelser.
- Alle brukere og innehavere av sikre mobilløsninger bør ha god trening i å bruke utstyret gjennom å øve jevnlig.
- Som et bidrag til informasjonsdeling mellom departementene bør det legges til rette for en fellesvisningsmodul i krisehåndteringsverktøyet KSE-CIM.
- Innkalling til tverrsektorielle møter bør gå via departementene for å forebygge at sentrale virksomheter faller ut.

6.3 Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement

- Departementene bør informeres før informasjon blir gjort kjent gjennom media.
- Det er behov for å definere et sambandsdiagram som viser hvordan JD distribuerer gradert og ugradert informasjon til departementene og underlagte etater.

- Beredskap for liaisontilkalling er et godt tiltak. Liaisonens oppgaver og forventet fagkompetanse bør presiseres. Det er igangsatt en prosess på dette området.
- Det er hensiktsmessig å etablere et tydelig rapporteringsregime tidlig under en hendelse, inkludert tidsfrister, frekvens, behov for gradering og formidlingskanal, kvittering for mottak av informasjon og tidspunkt for ny informasjon.
- Lederdepartements ansvar for å koordinere budskap til befolkningen i en krisesituasjon bør tydeliggjøres.

6.4 Kriserådets rolle

- Det bør vurderes å innkalle alle departementene til første møte Kriserådet i startfasen av en hendelse.
- Kriserådet bør prioritere hvilke sektorer som skal rapportere til lederdepartementet utover den innledende fasen.

7. Forslag til oppfølgende tiltak

7.1 Forslag til tiltak – informasjonsdeling og informasjonshåndtering

Hendelsen viser at mangelen på graderte kommunikasjonsmidler var en praktisk hovedutfordring. Tilbakemeldingene fra departementene viser at bruk av en rekke ulike kommunikasjonsformer – som gradert faks, budtjenester og gradert e-post på ulike systemer – medfører unødig tidsbruk. Dette medfører også stort behov for løpende avklaringer av hvilke kanaler som er benyttet til utveksling av dokumenter mellom departementene. Problemet forsterkes ytterligere når departementene i sin tur skal videreformidle informasjon til egne underlagte virksomheter. Det er imidlertid et vesentlig skille mellom de fleste av departementene som har sentrale beredskapsoppgaver og departementer som sjelden er involvert i hendelser der gradert informasjon er påkrevd. De fleste med et betydelig beredskapsansvar hadde tilgang til relevante graderte kommunikasjonsmidler og hadde erfaring i bruken av dem. Innføringen av graderte IKT-løsninger i alle departementene og i relevante underliggende virksomheter har etter hendelsen blitt påskyndet og er nå i ferd med å komme på plass. Regjeringen har dessuten besluttet å etablere beslutningsstøtte- og loggføringssystemet KSE-CIM på gradert plattform i 2015.

Alle departementene bør gjennomgå egne rutiner for varsling av både underlagte virksomheter og andre relevante aktører i egen sektor.

Departementenes koordinering av budskap til befolkningen krever et nært samarbeid mellom departementenes kommunikasjonsavdelinger. Koordinering mellom kommunikasjonsavdelingene om budskap ut til befolkningen bør også være et element i fremtidige øvelser, slik det ble øvd i Sivil Nasjonal Øvelse (SNØ) i oktober 2014.

Myndighetenes informasjonskanaler, www.regjeringen.no og www.kriseinfo.no, bør legge til rette for flere fremmedspråk enn engelsk på sine nettsider.

7.2 Forslag til tiltak - iverksatte tiltak i egen sektor/departementenes og etatenes egen håndtering

Arbeidet med revisjon av det nasjonale beredskapssystemet må gjennomføres som forutsatt. En revidert utgave av beredskapssystemet er nå fullført.

Det er behov for styrket IKT-beredskap fra DSS både utover ordinær arbeidstid og ved ekstraordinære hendelser.

Det må sikres at personer som under ferieavvikling, fungerer i stillinger med beredskapsansvar er opplært i rollen og innehar nødvendig sikkerhetsklarering.

I alle større departementsøvelser bør det søkes å legge til rette for bruk av sikre mobiltelefoner og annet gradert kommunikasjonsutstyr som et element i øvelser.

KSE-CIM utvikles kontinuerlig og en felles visningsmodul for departementene bør eventuelt vurderes i sammenheng med utviklingen av gradert KSE-CIM.

Det enkelte departement bør som en del av sin situasjonsrapportering redegjøre for nedtrapping av tiltak i egen sektor ved avslutningsfasen av en hendelse. Dette vil gi lederdepartementet muligheten til å koordinere nedtrappingen og ved behov, dele en felles nedtrappingsplan med alle berørte departementer.

Det ble i denne situasjonen høstet gode erfaringer med delegering av fullmakt til å aktivisere og prioritere innsats fra tildelte militære bistandsressurser til sjef FOH i samråd med politidirektøren. Det bør arbeides videre med slike løsninger som kan sikre hurtig, effektiv og treffsikker bruk av militære ressurser.

Det er behov for nærmere å vurdere behovet for formalisert koordinering på operasjonelt nivå i justissektoren, og JD har igangsatt arbeid med dette.

7.3 Forslag til tiltak – Justis- og beredskapsdepartementet som lederdepartement

Det bør legges vekt på å sikre at alle departementer mottar relevant informasjon om en hendelse før media informeres når det er en hendelse som berører bredt. Etablering av graderte kommunikasjonssystemer i alle departementer vil legge til rette for mer effektive informasjons- og varslingsrutiner.

Inntil felles graderte kommunikasjonssystemer er på plass i alle departementer, må JD utarbeide en oversikt over hvilke kommunikasjonsløsninger som skal benyttes for utveksling av dokumenter på ulike graderingsnivå til de enkelte departementene. Oversikten må oppdateres jevnlig etter hvert som de ulike departementene får opprettet graderte løsninger for elektronisk dokumentutveksling.

I mars 2015 ble arbeidet med ny felles mal for situasjonsrapportering som inkluderer retningslinjer for selve rapporteringen fullført. Malen er innarbeidet i beslutnings- og loggføringsverktøyet KSE-CIM og har en prøveperiode frem til høsten 2015 før den endelig forankres. Dette er nødvendig for å skape forståelse for rapporteringens betydning i arbeidet med å etablere et felles situasjonsbilde.

Det bør utarbeides retningslinjer for gjensidig bruk av liaisoner på sentralt nivå og mellom sektorer. En veileder for liaisonfunksjonen har vært på høring i departementsfellesskapet og det er lagt opp til endelig godkjenning våren 2015.

I fremtidige trusselsituasjoner bør det vurderes om lederdepartementet i sterkere grad skal ta initiativ til dialog med berørte sektorer og gi klarere signaler om hva som fremstår som aktuelle handlingsmåter, basert på et overordnet perspektiv og det informasjonsgrunnlag som foreligger på sentralt hold. Slik dialog vil ikke endre på det enkelte departements selvstendige ansvar for å vurdere og beslutte tiltak innen eget ansvarsområde.

7.4 Forslag til tiltak – Kriserådets rolle

Det bør vurderes om Kriserådet skal ha lavere terskel for innkalling av alle departementer til et innledende informasjonsmøte i situasjoner som kan berøre mange sektorer. Innkalling av alle departementer kan imidlertid skape utfordringer i forhold til behandling av høyt gradert informasjon. I slike tilfeller kan det vurderes å dele møtet i én del for alle departementer og én del for faste medlemmer, eventuelt supplert av andre departementer som er spesielt involvert i den aktuelle situasjonen.

Det er i tillegg hensiktsmessig om Kriserådet gjør en vurdering av hvilke sektorer som skal rapportere til lederdepartementet utover den innledende fasen av en hendelse.

Ovennevnte problemstillinger kan tas inn i fremtidige øvelser som involverer Kriserådet.

8. Avslutning

Hovedbildet som fremkommer i tilbakemeldingene er at situasjonen ble adekvat håndtert. En rekke tiltak ble iverksatt, både for å søke å avverge et terroranslag og for å være i stand til å håndtere konsekvensene hvis et anslag skulle komme. Betydelige ressurser ble mobilisert, delvis i form av synlige sikkerhetstiltak. På denne bakgrunn var det naturlig at offentligheten ble informert. Ikke minst fordi situasjonen sammenfalt med treårsdagen for terrorangrepene 22. juli 2011, var det viktig at myndighetenes håndtering sendte et signal om vilje og evne til å respondere resolutt og kraftfullt på en trussel.

Selv om håndteringen av hendelsen fremstår som god, kan det identifiseres en rekke lærings- og forbedringspunkter. Disse må tas inn i rutiner, planverk og øvelser.

I enkelte tilfeller ble imidlertid den interne kommunikasjonen i sentralforvaltningen vanskeliggjort av mangelen på felles systemer for gradert datakommunikasjon. Dette gjorde at mye energi måtte settes inn på å identifisere egnede kommunikasjonskanaler for sensitiv informasjon, noe som kan bli en tidstyv i kritiske situasjoner. I etterkant av hendelsen er innføringen av sikre kommunikasjonssystemer til alle relevante aktører gitt høy prioritet og er nå i ferd med å fullføres.