

MYNDIGHETENES KRISEHÅNTERING

UNDER FLODBØLGEKATASTROFEN

2004-2005

OPPSUMMERING AV HOVEDPUNKTER

## **Innledning**

Hensikten med dokumentet er å oppsummere hovedpunktene i krisehåndteringen etter flodbølgekatastrofen 26. desember 2004 i ett oversiktlig dokument for å gjøre opplysningene lett tilgjengelige. I tillegg til at opplysningene kan bidra til læring og erfaringsutveksling på tvers av sektorer, utgjør dokumentet en oversikt som kan tas fram ved senere krisesituasjoner der myndighetene står overfor tilsvarende utfordringer.

Dokumentet er utarbeidet av Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) på bakgrunn av innspill fra departementene og direktoratene som deltok i krisehåndteringen, jf HODs ansvar for koordinering av krisehåndteringen på sentralt nivå under katastrofen.

Dokumentet er beregnet på intern bruk i forvaltningen.

Oslo 20. januar 2006  
Departementsråd Anne Kari Lande Hasle  
Helse- og omsorgsdepartementet

## INNHold

<b>1. Begrunnelse for nødvendigheten av å iverksette ekstraordinære tiltak .....</b>	<b>4</b>
<b>2. Sektorvis krisehåndtering: departementer og underliggende virksomheter</b>	<b>4</b>
2.1. Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde .....	4
2.2. Forsvarsdepartementets ansvarsområde.....	5
2.3. Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde.....	5
2.4. Justisdepartementets ansvarsområde .....	6
2.5. Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde .....	8
2.6. Kultur- og kirkedepartementets ansvarsområde .....	8
2.7. Utdannings- og forskningsdepartementets ansvarsområde .....	9
2.8. Utenriksdepartementets ansvarsområde.....	10
<b>3. Tverrdepartemental samordning av krisehåndteringen .....</b>	<b>10</b>
3.1. Koordineringsgruppen for flodbølgekatastrofen .....	10
3.2. Koordinering av informasjonsarbeidet.....	11
3.3. Prinsipper for dekning av kostnader ved hjemtransport .....	11
3.4. Prinsipper for oppgjøret mot forsikringsbransjen og reiselivsbransjen.....	12
3.5. Oppnevning av evalueringsutvalget .....	14
3.6. Det økonomiske oppgjøret.....	14
<b>4. Identifiseringsarbeidet .....</b>	<b>15</b>
<b>5. Pårønderelatert arbeid.....</b>	<b>16</b>
5.1. Støttegrupper mv.....	16
5.2. Tiltak rettet mot innvandremiljøer .....	17
5.3. Arbeid knyttet til hjemsending og mottak av omkomne.....	17
5.4. Pårørendekontakter .....	18
5.5. Minnereiser.....	19
5.5.1. Minnereiser til Thailand for nordmenn .....	19
5.5.2. Individuelle minnereiser for innvandrere .....	20
5.5.3. Minnereise for Tamilsk kvinnegruppe i Norge.....	20
5.6. Etablering av minnesmerker.....	21
5.7. Forskning .....	21

### Vedlegg:

1. Evalueringsutvalgets mandat
2. Kirkens tjeneste ved ulykker og katastrofer

## **1. Begrunnelse for nødvendigheten av å iverksette ekstraordinære tiltak**

Kombinasjonen av flere faktorer gjorde krisen spesiell: katastrofen skjedde langt hjemmefra og førte til omfattende ødeleggelser. Situasjonen var svært uoversiktlig i de rammede landene, og norske myndigheter hadde på et tidlig tidspunkt vanskeligheter med å skaffe oversikt over situasjonen og behovene.

Et høyt ukjent antall nordmenn var direkte eller indirekte berørt i form av døde, savnede eller tilskadekomne pårørende og/eller tap av eiendeler, herunder reisedokumenter. Helsetilstanden for mange tilskadekomne ville raskt kunne bli forverret dersom de ikke fikk bedre behandling. Situasjonen gjorde det nødvendig med rask transport hjem til Norge, uten hensyn til om de reisende var forsikret.

## **2. Sektorvis krisehåndtering: departementer og underliggende virksomheter**

I dette kapitlet omtales tiltakene som departementene og underliggende virksomheter iverksatte i kraft av sitt sektoransvar, hovedsakelig i Norge.

Utenriksdepartementets oppgaver knyttet til arbeidet med minnereiser mv, Justisdepartementets oppgaver knyttet til identifisering, hjemsendelse og mottak av omkomne samt Kommunal- og regionaldepartementets arbeid rettet mot innvandrere mv, er omtalt særskilt i de påfølgende kapitlene. Likeledes Helse- og omsorgsdepartementets oppgaver i tilknytning til samordningen av myndighetenes innsats på sentralt nivå.

### **2.1. Arbeids- og sosialdepartementets ansvarsområde**

- Rask reaksjon: selv om omfang og skadevurdering var uklart den første fasen av katastrofen, besluttet ledelsen i Rikstrygdeverket (RTV) allerede fra første dag at ekstraordinære tiltak skulle iverksettes. Tiltak ble forberedt for å kunne iverksettes ved behov. I etterkant framstår strategien som riktig
- Informasjon om aktuelle trygdeordninger til berørte personer ble tidlig identifisert som et nødvendig tiltak. Oversikt over aktuelle ordninger ble lagt ut på trygdeetatens websider 31. desember. På ODIN og Sosial- og helsedirektoratets (SHdir) websider ble det lagt ut lenke til websiden
- Nasjonal kontakttelefon for trygdespørsmål: etatens kundesenter i Nordland ble 1. januar etablert som nasjonal kontakttelefon for berørte personer som trengte informasjon om aktuelle trygdeordninger. Dette gjorde etaten koordinert i forhold til informasjon utad. En svært nyttig erfaring som er tenkt gjennomført som del av RTVs beredskapstiltak ved fremtidige nasjonale kriser. Tlf.nr til kundesenteret ble også lagt inn som valg på SHdir.s nasjonale krisenummer
- Særordninger på trygdeområdet: RTV startet tidlig vurderinger av hvilke stønader som kunne være aktuell i forbindelse med den ekstraordinære situasjonen, og om det kunne bli aktuelt med bruk av unntaksbestemmelser. Det var kontinuerlig dialog mellom ASD

og RTV om regelverkspørsmål og behov for særordninger. Bortsett fra at folketrygden skulle dekke første konsultasjon m/fastlegen, ble det besluttet ikke å etablere særordninger. Det ble imidlertid besluttet at ”romslig skjønn” skulle brukes ved utforming/ praktisering av regelverket

- Kompetanseheving og intern ressursgruppe: 1. januar holdes det telefonmøte med alle fylkesdirektører for å sikre at etaten er godt forberedt til å møte brukerne. Det etableres en ressursgruppe på fagsiden i RTV, som er tilgjengelig til enhver tid for å kunne svare på spørsmål fra de lokale trygdekontorene. 4. januar 2006 gjennomføres opplæringsmøte i RTV med saksbehandlere ved trygdekontorer som vil bli direkte berørt/kontaktet av gjenlevende eller skadde personer. Opplæringen ledes av fagpersoner innen krisepsykiatri

## **2.2. Forsvarsdepartementets ansvarsområde**

Forsvaret har gjennom mange års erfaring med operasjoner i utlandet bygget opp en beredskap som ble benyttet ved flodbølgekatastrofen. Totalt 120 personer fra forsvarssektoren var direkte involvert i hjelpearbeidet gjennom:

- Klargjøringsteam: i samarbeid med sivile helsemyndigheter sendte Forsvaret ned et klargjøringsteam til katastrofeområdet med personell fra helsetjenesten og Forsvarets sanitet. Oppgaven var å identifisere og lokalisere skadde nordmenn og svensker med behov for transport med ambulansefly
- Hjemtransport/Medevac: Forsvaret leide inn to fly fra SAS Braathens, innredet disse for ambulansetransport og bemannet dem med øvet flymedisinsk personell. Hjemsendelse av skadde med SAS Braathens-flyene kunne gjennomføres ved en tilpasning av Forsvarets beredskapsopplegg for internasjonale operasjoner. Totalt 5 Medevac-flyvninger ble gjennomført med skadde nordmenn og svensker
- Innsats i katastrofeområdet: Forsvaret bidro med to C130 transportfly til nødhjelpsendingene til Aceh, Indonesia samt med nødhjelpsmateriell
- Øvrige bidrag: Forsvaret bisto med en rekke kompetansepersoner innen akuttmedisin, krisepsykiatri, sjelesorg og rettsodontologi

## **2.3. Helse- og omsorgsdepartementets ansvarsområde**

- Rask etablering av rolle- og oppgavefordeling: HOD ga tidlig Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) i oppgave å forestå overordnet koordinering av helsesektorens operative innsats. Direktoratet hadde den direkte oppfølgingen av helseinnsatsen i primær- og spesialisthelsetjenestene, og var ansvarlig for etablering og iverksetting av helserettede tiltak på sentralt nivå. Dette ble også tidlig kommunisert til samordningsansvarlig departement (UD)
- Nær og løpende kontakt på ledelsesnivå mellom virksomhetene: det ble etablert nær kontakt mellom ledelsen i HOD og direktoratet i krisehåndteringen, herunder bred deltakelse i møtevirkomheten
- ”Føre var”-prinsippet: beredskapen ble dimensjonert høyt fra første stund; Medevac-transporter ble bestilt og helseteam ble klargjort for avreise til Thailand uten at SHdir

- hadde noen god oversikt over behovet. Det var en bevisst strategi å ta hardt i fra starten og så heller trekke tilbake ressursene dersom behovet ikke var til stede
- Rask utstasjonering av embetsmann i katastrofeområdet: tre dager etter flodbølgen sendte HOD en ekspedisjonssjef til Phuket for å sikre førstehånds tilbakerapportering om helsemessige behov i katastrofeområdet, samt lede arbeidet med å finne nordmenn på sykehus og bistå med hjemtransport
  - Flyplassberedskap: det ble raskt etablert kontakt med Ullensaker kommune for å etablere mottak. Sentrale helsemyndigheter hadde tilstedeværelse inntil kommunen fikk etablert mottaket. Alle kommuner med flyplasser med internasjonale anløp ble anmodet om å etablere mottaksberedskap
  - Klare rapporteringslinjer og -tidspunkter: direktoratet oversendte daglig situasjonsrapport helse til HOD kl 0800, som dannet grunnlag for møtet i HODs kriseledelse kl 0815, og til møtet i den tverrdepartementale koordineringsgruppen for flodbølgekatastrofen kl 1000
  - Oppsøkende primærhelsetjeneste: det ble besluttet at fastlegene skulle ta kontakt med alle som kom hjem fra de berørte områdene, for å forsikre seg om at disse fikk nødvendig helsehjelp

#### **2.4. Justisdepartementets ansvarsområde**

JD har ansvar for en rekke operative ressurser med kompetanse og planer for krisehåndtering. JD har en samordningsrolle innen sikkerhet og beredskap og skal være forberedt på å være lederdepartement ved større sivile kriser. Krisehåndteringsapparatet er primært utviklet for å håndtere situasjoner i Norge, men kan også tilpasses en krisesituasjon i utlandet som berører mange norske borgere eller norske interesser.

- Bilaterale forbindelser mellom norsk og thailandsk politi: Norge hadde en politisambandsmann stasjonert i Bangkok da katastrofen inntraff. I samråd med den norske ambassaden ble vedkommende sendt til katastrofeområdet dagen etter flodbølgen. Han foretok de første vurderinger av skadeomfang, og la til rette for polititjenestemenn som senere ble sendt fra Norge
- Behandling av savnet-meldinger: Politiet har ansvaret for registrering av savnede<sup>1</sup>. I den innledende fasen håndterte UD registreringen av savnede nordmenn, men arbeidet ble etter hvert overført til politiet, jf politidistriktenes/Kripos' bemanning, rutiner og verktøy for å forestå omfattende registreringsarbeid. Utilstrekkelig samordning og kvalitetssikring av registreringene medførte at de første listene som ble offentliggjort inneholdt unødvendig mange feil. Etaten har iversatt tiltak for å forhindre at lignende skjer i fremtiden. Ansvar og roller mellom Politidirektoratet (POD) og Kripos er avklart og tilsvarende mellom Kripos og politidistriktene. I tillegg er det etablert samarbeidsrutiner mellom POD, Kripos og UD
- Mottak av katastroferammede og pårørende ved hjemkomst (jf også pkt 4.3): flyplasskommunen samt flere etater/myndigheter har oppgaver i forbindelse med

---

<sup>1</sup> Jfr Riksadvokatens rundskriv nr. 5/2004 av 31. mars 2004, som gir retningslinjer for etterforskningsmessige tiltak i forbindelse med savnetmeldinger

mottak. Det tok noe tid før innsatsen på Gardermoen ble samordnet. For å sikre de pårørende og overlevende rask og effektiv hjelp av de ulike myndigheter og organisasjoner som utgjorde mottaksapparatet, ble Romerike politidistrikt bedt om å samordne og tilrettelegge innsatsen fra de ulike aktørene. Det ble nedsatt en gruppe og etablert faste møtestrukturer som sikret tilstrekkelig samordning av innsatsen

- Omsorgssenter: Sivilforsvaret (SF) etablerte omsorgssenter på Gardermoen som ca 300 personer benyttet seg av. I tillegg drev Sivilforsvaret mottakssenter på Flesland. På Værnes understøttet SF kommunehelsetjenesten.
- Registrering av ankomne fra katastrofeområdene: det fantes i starten ikke egnet skjema/tilstrekkelig dataverktøy for å takle den store informasjonsmengden. I samarbeid med Kripos utviklet politidistriktet et forenkelt skjema som etter hvert ble gjort tilgjengelig elektronisk. For å lette arbeidet ble det etter hvert sendt polititjenestemenn til Bangkok og Stockholm som tok kontakt med nordmenn på vei hjem. Det ble foretatt en fortløpende registrering som bidro til at man i større grad kunne tilrettelegge mottaksapparatet og møte de enkeltes konkrete behov
- Rundskriv om rettshjelp: 7. januar sendte JD ut rundskriv om rettshjelp til personer som var rammet av katastrofen (se vedlegg 2). Domstoladministrasjonen anmodet også alle domstoler om raskt å behandle eventuelle begjæringer om dødsformidningsdommer. Det viste seg senere ikke nødvendig med slike dommer
- Oppnevning av Reinåsutvalget: 14. januar 2005 fremmet Justisdepartementet en kgl.res. om oppnevning av og mandat for en granskingskommisjon, det såkalte Reinåsutvalget (se vedlegg 1)
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)/Sivilforsvaret: DSB sendte 28. desember 2004 en IKT-ekspert for å delta i oppbyggingen av et kommunikasjonsnett i Phuket. Sivilforsvarspersonell etablerte også to leire for FN-hjelpere (med støtteam på syv personer) i Banda Aceh, hhv. 1. og 4. februar 2005. Oppdragene ble avsluttet innen utgangen av april og utstyret overlatt til lokale myndigheter
- Kontakt til regionalt og lokalt nivå: DSB etablerte raskt kontakt med kommunene og rapporterte på et tidlig tidspunkt om at kommunene syntes å ha god oversikt over situasjonen bl. a. oversikt over berørte familier og enkeltpersoner i egen kommune. Helsetilsynet, SHdir, Utdanningsdirektoratet m.fl. benyttet seg av samordningskanalen for informasjon til fylker og kommuner. Bl.a. ble lister over hjemkomne som hadde behov for oppfølging, formidlet på samordningskanalen

For å bedre beredskapen:

- ved mottak på flyplasser, er det besluttet at politiet i fremtiden skal ha en samordnings og tilretteleggingsfunksjon ved eventuelle sammenlignbare hendelser<sup>2</sup>. Operativt planverk og beredskap for dette er under utarbeidelse
- ved registrering av savnede ved katastrofer og ulykker, er det etablert et sentralt register for savnede (Disaster Involved Registration/DIR), som ble gjort tilgjengelig for politiet august 2005. Det er etablert beredskap og rutiner som sikrer at systemet kan tas i operativt bruk i alle politidistrikt på kort varsel. I en katastrofesituasjon skal

---

<sup>2</sup> St meld nr 37 (2004-05), pkt 8.6, jf Innst S nr 265 (2004-05)

bruken av DIR styres fra de enkelte politidistriktenes operasjonssentraler. Meldinger om savnede skal registreres i det politidistrikt den savnede hører hjemme, mens Kripos (som har tilgang til data fra politidistriktenes) gir en samlet nasjonal oversikt. Personell ved politiets operasjonssentraler er i nødvendig utstrekning kjent med bruk av systemet og det er etablert beredskap for bistand. DIR har i 2005 vært øvet under øvelsen "Barents Rescue" og en redningsøvelse i Nord-Trøndelag politidistrikt. Ytterligere opplæring foretas når en ny versjon foreligger i 2006. Det er etablert rutiner som ved en eventuell fremtidig krise i utlandet vil sikre at POD umiddelbart vil gå ut med informasjon om at meldinger om savnede skal gå til politiet

## **2.5. Kommunal- og regionaldepartementets ansvarsområde**

- Kartlegging av berørte innvandrergupper i Norge: det ble foretatt kartlegging i gjennom organisasjoner, menigheter, Kontaktutvalget mellom innvandrere og myndigheter, Utlendingsdirektoratet, Statistisk sentralbyrå og enkeltpersoner.
- Samarbeid med innvandrermiljøene: myndighetene deltok på minnemarkeringer for berørte innvandrere i Oslo-området og hadde møter med berørte innvandrergupper for å drøfte behov for oppfølging og deres ønske om bistand fra myndighetene. Det ble også sørget for informasjon om KRDs arbeid til Støttegruppen for pårørende
- Særskilt prosjektgruppe i UDI: Oppholdsavdelingens prosjektgruppe håndterte behandling av søknader om oppholds- og arbeidstillatelser, bosettingstillatelser, statsborgerskap, reisedokumenter og visum fra de berørte områdene. Mellom 3. januar og 28. februar behandlet gruppen et stort antall saker, hvorav søknader om familieinnvandring og reisedokumenter utgjorde de største kategoriene. Sakene fikk prioritet, og innenfor rammen av gjeldende regelverk ble det utøvet en så lempelig praksis som mulig der man søkte å finne praktiske og rimelige løsninger. Det ble truffet i alt 91 vedtak, hvorav 87 innvilgelser og 4 avslag
- Informasjonstelefon: det ble opprettet en informasjonstelefon i UDIs opplysnings-tjeneste, som besvarte henvendelser i forbindelse med katastrofen
- Individuelle minnereiser: det ble innledet et samarbeid med International Organization for Migration (IOM), som foresto planlegging og gjennomføring av individuelle minnereiser til katastrofeområdene, jf punkt 4.5.2
- Støtte til gjenoppbygging av barnehjem på Sri Lanka: det ble gitt økonomisk støtte til gjenoppbygging av barnehjemmet, som drives med støtte fra Tamilsk kvinnegruppe i Norge (NORAD)
- Minnereise for Tamilsk kvinnegruppe i Norge: minnereisen ble gjennomført med deltakelse fra KRD for nedlegging av grunnstein til nytt barnehjem, jf punkt 4.5.3
- Oppsummeringsmøte hos Kommunal- og regionalministeren: det ble gjennomført møte med berørte innvandrergupper etter at alle tiltakene var gjennomført

## **2.6. Kultur- og kirke departementets ansvarsområde**

- Involvering av Kirken: KKD sikret at prest var tilgjengelig ved aktuelle flyplasser i tilknytning til eventuelle tidlige hjemtransporter. Samtidig ble det etablert kontakt mellom Bispemøtet, Kirkerådet og KKD for å sikre samhandling mellom regjering-



- ens tiltak og kirkelige initiativ, så som åpne kirker, minnestunder, forbønnsgudstjenester og lignende samt spørsmål knyttet til gravferdsloven. Da det viste seg hensiktsmessig, ble også Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn informert.
- Sjømannskirken – Norsk kirke i utlandet, var raskt til stede i direkte arbeid for å hjelpe flodbølgerammede nordmenn i utlandet, etter hvert deltok et tjuetalls medarbeidere. I tillegg kom en rekke frivillige som sluttet seg til Sjømannskirkens arbeid i forbindelse med katastrofen.
  - Arenaer/møteplasser for å bearbeide sorg: katastrofens omfang og utvikling skapte behov for arenaer der flere enn pårørende og nært berørte kunne gi uttrykk for sorg og medfølelse. En uke etter katastrofen sendte biskopene, Kirkerådet og Kirkens Arbeidsgiverorganisasjon ut en generell orientering til landets menigheter om markeringer i gudstjenestene og andre høvelige sammenhenger, samt et notat om barns behov i forbindelse med minnemarkeringer. Kirker i aktuelle områder ble åpnet for ettertanke og samtaler. Minnegudstjenester der statsråder deltok, ble arrangert i landets domkirker. Kongefamilien var til stede i Oslo, Bergen og Trondheim. Samarbeidsrådet for tros- og livssynsspørsmål arrangerte en minnemarkering i Oslo Rådhus. Også her var kongefamilien og representanter fra Regjeringen til stede
  - Tomme gravsteder: det er adgang til å etablere ”tomme gravsteder” i Norge
  - Rutiner for kontakt mot trossamfunn: generelle retningslinjer for Den norske kirkes tjeneste ved ulykker og katastrofer innenlands, vises til vedlagte orientering utarbeidet av Kirkerådets ressursgruppe for kirkens katastrofeberedskap, jf. vedlegg. Det vurderes å etablere en særskilt rutine for å informere leder av Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn der de fleste tros- og livssynssamfunn er medlemmer

## 2.7. Utdannings- og forskningsdepartementets ansvarsområde

Departementet i hadde i første rekke en informasjonsoppgave overfor skoler og undervisningsinstitusjoner under og etter krisen.

- Grunnskoler og videregående skoler: til skolestart etter nyttår ble det utarbeidet veiledningsmateriell med råd om hvordan skolene kunne håndtere krisen. Materialet ble lagt ut på nettsidene til både UFD og Utdanningsdirektoratet. Materialet ble også oversatt til engelsk. Statsråden oppfordret den enkelte skole om å avholde minnestund første skoledag etter nyttår. En rapport med vurdering av et utvalg av skolers pedagogiske håndtering av katastrofen ble utarbeidet i ettertid. Alt informasjonsmateriell ble samlet under en egen nettside under Utdanningsdirektoratet
- Høyere utdanningsinstitusjoner: brev gikk ut til universiteter og høyskoler m/kopi til samskipnadene, med omtale/oppfordringer knyttet til å møte studenter og ansatte med eventuell arrangementer og minnemarkeringer etter ulykken
- Statens lånekasse for utdanning: etablerte et eget telefonnummer for henvendelser og spørsmål om lån og stipend fra pårørende til døde, skadede og savnede. Tlf.nr ble annonsert på Lånekassens nettportal og gjort kjent for ansatte på intranettet. Dette ble gjort fordi det blant ofrene for katastrofen ville være kunde i Lånekassen. Kundebehandlerne ble gitt fullmakt til å opptre fleksibelt i den aktuelle situasjonen, blant annet ble det gitt foreløpig betalingsutsettelse uten nærmere dokumentasjon

## **2.8. Utenriksdepartementets ansvarsområde**

- Krisestab m/utrykningsenhet: UD har utviklet en krisestab med utrykningsenhet som har det operative ansvar for håndtering av kriser som krever rask reaksjon og koordinering av innsatsen fra ulike aktører. Erfaringen med en stabsorganisering av krisehåndteringsinnsatsen er positiv. Rollene i staben er presist definert, de er videreutviklet gjennom flere øvelser og resultatet så langt er en effektiv bruk av ressurser og entydig kommunikasjon utad og innad. Organisering av arbeidet i forhold til publikumshenvendelser er en særlig utfordring, både i forhold til riktig oppdatert informasjonsformidling og systematisering av oppfølgingen. Dette arbeides det kontinuerlig med
- Vaktordning: en vaktordning med 8 ansatte som kan innkalles til UD på én times varsel fungerer godt. Det er imidlertid en forutsetning at man til enhver tid har muligheter for å forsterke dette oppsettet med forhåndsutpekte frivillige. Når en krise oppstår kreves døgnkontinuerlig bemanning hvor minst to skift vil være nødvendig avhengig av krisens størrelse
- Øvelser: kontinuerlig fokus på øvelse og opplæring er viktig. Alle nivåer må trekkes med i øvelser med jevne mellomrom for at organisasjonen skal beholde nødvendig fokus på og erfaring i håndtering av en krisesituasjon. Alle medarbeidere som er med i vaktordning, og i tillegg alle som har meldt seg til frivillig å stå i beredskap, har deltatt i kurs og øvelser. Det er avholdt særskilte øvelser for strategisk ledelse og departementet har bistått flere utenriksstasjoner med å avholde øvelser. Disse har selv et ansvar for å gjennomføre øvelser, men departementet vil fortsette å bistå stasjoner der utfordringene kan være særskilt store, med større øvelser
- Teknisk utstyr må alltid fungere etter hensikten, og nødvendig opplæring i bruk må finne sted fortløpende. Mobile kontorløsninger er klare i departementet utrykningsenheten ved behov, herunder utstyr for satelittkommunikasjon. Alle utenriksstasjoner har fått satelitttelefon til bruk når telefon, og elektronisk kommunikasjon evt. bryter sammen
- Bedre krisehåndteringsverktøy er under utvikling, for bl.a. å ivareta bedre planlegging, bedre varsling, bedre loggføring og bedre oppfølging av henvendelser.

## **3. Tverrdepartemental samordning av krisehåndteringen**

Utenriksdepartementet hadde ansvaret for samordning av departementenes krisehåndtering fra 27 desember, herunder samordning av informasjon til medier og publikum. Etter beslutning i Regjeringen 3. januar overtok HOD koordineringsansvaret. Følgende beskrivelse tar utgangspunkt i perioden fra og med 3. januar:

### **3.1. Koordineringsgruppen for flodbølgekatastrofen**

Koordineringsgruppen samlet alle berørte departementer (depråds/-ekspedisjons-sjefnivå) 1 gang hver dag under ledelse av helse- og omsorgsministeren (fra og med 18

januar; under ledelse av departementsråden). Sentrale direktorater var også representert, jf Politidirektoratet/JD og Sosial- og helsedirektoratet/HOD.

Koordineringsgruppen sørget for koordinering av departementenes tiltak ved å:

- bidra til etablering av et likt situasjonsbilde i departementene, både gjennom å motta informasjon fra sektorer som var tilstede i katastrofeområdene og å dele informasjon om hvilke tiltak som er iverksatt
- i fellesskap drøfte nye tiltak og utformingen/innholdet av disse
- bestemme ansvarlig departement for videre oppfølging av tiltakene, herunder koordineringsbehov mot andre departementer i prosessen

Det ble ført utførlige referater, der hensikten var å dokumentere drøftinger/konklusjoner fra møtene.

### **3.2. Koordinering av informasjonsarbeidet.**

Koordineringen av informasjonsarbeidet inkluderte blant annet:

- daglig innsamling, sammenfatning og publisering av faktaark (det ble samlet inn informasjon fra blant annet UD, JD, FD, POD, RTV og SHdir). Resultatet ble publisert på ODIN
- medieovervåking, inkludert skandinaviske medier. Korte oppsummeringer på én side om hva norske, svenske og danske medier skrev om katastrofen ble publisert daglig via e-post til andre departementer
- utarbeidelse av felles talepunkter (innsamlet fra UD, JD, POD og SHdir)
- innsamling og publisering av "spørsmål og svar" (innsamlet fra UD, JD, POD og SHDIR)

### **3.3. Prinsipper for dekning av kostnader ved hjemtransport**

Følgende prinsipper ble kunngjort på pressekonferanse av helse- og omsorgsministeren 20 januar 2005:

#### **Naturkatastrofen i Asia – informasjon til berørte. Dekning av transportkostnader**

Omfanget og den uoversiktlige situasjonen etter katastrofen i Asia har gjort det nødvendig å vurdere ekstraordinære tiltak bl.a. i forbindelse med hjemreise og hjemsendelse.

Staten dekker i utgangspunktet ikke kostnader som påløper når norske turister kommer i vanskeligheter, blir skadelidende eller omkommer utenlands. Dette må den enkelte selv sørge for gjennom privat forsikring, eller den enkelte/pårørende må bekoste utgiftene selv.

Omstendighetene rundt katastrofen i Asia er helt spesielle. Et høyt antall nordmenn var direkte eller indirekte berørt av en av de største naturkatastrofene i moderne tid. Mange omkom, og for mange andre kunne helsetilstanden raskt ha blitt forverret dersom de ikke hadde fått adekvat behandling. I tillegg var det stor pågang fra nordmenn som ønsket å komme hjem så fort som mulig. Situasjonen gjorde rask transport hjem til Norge nødvendig. De fleste fikk hjemreise med fly skaffet til veie av de skandinaviske turoperatørene. Staten fikk i tillegg satt inn et betydelig antall ekstrasfly for de øvrige som trengte hjemreise.

Myndighetene var opptatt av at uskadde og skadde etter katastrofen i Asia skulle kunne komme seg raskt og trygt tilbake til sitt hjemsted, og at omkomne skal få en verdig transport hjem.

De forsikringsordninger som er etablert kommer også til anvendelse i disse tilfellene.

I forbindelse med hjemreise for uskadde, skadde og hjemsendelse av omkomne etter katastrofen i Asia, har norske myndigheter på grunn av den ekstraordinære situasjonen besluttet følgende:

- staten vil, hvor staten har besørget/vil besørge transport, dekke transportkostnader frem til hjemstedet for uskadde, skadde og omkomne etter flomkatastrofen i Asia. Dette er uavhengig av på hvilket tidspunkt de kom/kommer hjem. Uskadde personer som fortsatt er i området må ha særlig godkjenning fra lokal norsk utenriksstasjon for å få dekket transportkostnader hjem
- staten vil, hvor staten har besørget/vil besørge transport, ikke søke dekket sine transportkostnader overfor enkeltpersoner. Det vil bli et eget etteroppgjør for transportkostnader mellom staten, forsikringselskaper, flyselskaper, reiseoperatører og eventuelle andre aktører. Enkeltpersoner vil ikke bli trukket inn i dette etteroppgjøret
- når det gjelder de som reiste hjem utenom den myndighetsorganiserte transporten, vil norske myndigheter være i dialog med både reiselivs- og forsikringsbransjen, flyselskaper og evt andre aktører, med henblikk på å komme fram til en ordning som sikrer at ingen reisende belastes for legitime transportkostnader
- pårørende som på eget initiativ reiste til katastrofeområdet, vil ikke få dekket transportutgifter av staten. En eventuell dekning av disse utgiftene må tas opp direkte med forsikrings- og/eller reiseselskapene
- tap av eiendeler, eller utgifter til gjenanskaffelse av eiendeler, vil ikke bli dekket av staten. En eventuell dekning av disse utgiftene må tas opp direkte med forsikrings- og/eller reiseselskapene
- pårørendes transportutgifter til reise innenlands i Norge i forbindelse med mottak av uskadde og skadde dekkes ikke av staten
- politiet har hånd om transport av de omkomne til hjemstedet. Transport og mottak vil skje i samråd med de pårørende
- de nærmeste pårørendes reisekostnader i Norge i forbindelse med mottak av omkomne dekkes av staten. Krav på dekning av reisekostnader innleveres til nærmeste politimyndighet
- det planlegges gjennomført minneseremonier i katastrofeområdene for de nærmeste pårørende

Berørte og pårørende etter katastrofen kan kontakte lokalt politidistrikt på telefon 02800 dersom de har spørsmål til denne informasjonen.

### **3.4. Prinsipper for oppgjøret mot forsikringsbransjen og reiselivsbransjen**

Omfanget og den uoversiktlige situasjonen etter katastrofen i Asia gjorde det nødvendig å gjennomføre ekstraordinære tiltak i forbindelse med hjemtransport til Norge av skadde, uskadde og omkomne, jf pkt 1.

Vilkårene for etteroppgjøret ble behandlet i en interdepartemental arbeidsgruppe under ledelse av UD's rettsavdeling, og ellers bestående av representanter for Finansdepartementet, Forsvarsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet, samt Regjeringsadvokatembetet. Arbeidsgruppen har kartlagt innsatsen som ble ytet i forbindelse med hjemtransport av norske borgere fra Phuket-området og hatt en dialog med Finansnæringens Hovedorganisasjon samt Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon. I lys av samarbeidet mellom de skandinaviske land om hjemtransporten er det parallelt ført en dialog mellom utenriksdepartementene i de tre skandinaviske landene. Det har lyktes å oppnå prinsipiell enighet med bransjene om kriterier for oppgjøret, som i vesentlig grad bygger på en analog tilnærming i de tre landene.

### Grunnleggende hensyn

Nordmenn som reiser til utlandet har ansvar for å sikre seg mot økonomisk risiko ved uforutsette behov for helsetjenester eller hjemtransport, blant annet ved reiseforsikring<sup>3</sup>. Ingen har rettslig krav på at staten dekker hjemtransport. Den økonomiske byrdefordelingen mellom staten og de private bransjer i forbindelse med katastrofen er ikke ment å endre etablerte rettslige ansvarsprinsipper. Samtidig ønsket myndighetene å strekke seg langt for å hjelpe mennesker i en omfattende krise som berørte mange. I den ekstraordinære situasjonen etter katastrofen var det enighet om at det var nødvendig å ta høyde for flere faktorer: det store antallet nordmenn som direkte eller indirekte var rammet, ønsket om å bidra til å få norske borgere raskt og skånsomt hjem, betydelige vanskeligheter med å skaffe oversikt over identiteten til alle skandinaviske borgere som har fått bistand, og det forhold at den samlede innsats og bistand omfattet en rekke ytelser av ulike aktører.

Det er framkommet at samtlige aktører, herunder turoperatører, alarmsentraler og forsikringsselskaper, har ytet bidrag som har gått ut over deres rettslige forpliktelser, og man har lagt til grunn at det ikke skulle fremmes regresskrav mot enkeltpersoner.

### Prinsipper og etteroppgjør

Uten å skape rettslige presedensvirkninger, ble myndighetene i de tre skandinaviske landene enige om å ta særlige rimelighetshensyn i betraktning i den ekstraordinære situasjonen. Følgende ble lagt til grunn:

- for raskt å få skandinaviske borgere ut fra katastrofeområdet fikk de skandinaviske landene i stand en avtale med SAS om ekstraflygninger med SAS fra Thailand<sup>4</sup>. Kostnadene for de ekstra SAS-flygningene ble dekket av myndighetene ut fra en fordelingsnøkkel mellom Danmark, Norge og Sverige på henholdsvis 10, 10 og 80 %
- skadde personer ble transportert dels med Medevac-fly i regi av Forsvaret, med to spesielt utstyrte fly i skyttel mellom Thailand og Norge/Sverige, og dels med Norsk luftambulans. Politiet hadde ansvar for hjemtransport av omkomne. Staten dekket kostnadene ved hjemtransport av de skadde og omkomne nordmenn som var uten forsikring. Staten søkte regress hos forsikringsselskapene for spesialtransport av de skadde og omkomne nordmenn med forsikring. Den norske stat mottok refusjon fra Sverige for transport av et betydelig antall skadde svensker<sup>5</sup>
- det høyeste antallet nordmenn ble transportert av turoperatørene, som også tok med personer som de ikke hadde kontraktsforpliktelser overfor. Staten betalte for enkelte tjenester utført av turoperatørene for staten, for eksempel i forbindelse med frakting av helsepersonell og utstyr til katastrofeområdene. I samsvar med prinsipper lagt til grunn av Sverige, <sup>6</sup>samt Danmark, vil vi ut fra en helhetsvurdering tilrå at myndig-

---

<sup>3</sup> Jf Innst.S. nr. 265 (2004-2005) og St.meld. nr. 37 (2004-2005) *Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia og sentral krisehåndtering*

<sup>4</sup> UD henvendte seg først til flymevlere for å skaffe til veie ledig flykapasitet i markedet. Henvendelsen førte ikke fram siden det ikke var ledig kapasitet å oppdrive.

<sup>5</sup> Et eventuelt refusjonskrav fra svenske myndigheter ved transport av nordmenn med svenske ambulansfly vil bli behandlet på tilsvarende måte.

<sup>6</sup> Jf en uttalelse fra det uavhengige rådgivende organet Kammerkollegiet

hetene dekker merkostnader forbundet med anskaffelse av ekstraordinær flykapasitet som gikk ut over turoperatørenes ordinære kapasitet.

*Hjemtransport av omkomne:* 84 norske borgere ble registrert omkommet. De omkomne ble returnert til Norge<sup>7</sup>. Kostnadene ble beregnet til 1,8 mill. kroner og ble dekket over Justisdepartementets budsjett. Forsikringsselskapene dekket utgiftene for 63 omkomne med identifiserte forsikringsselskap.

*Hjemtransport av skadde:*

- Medevac-flyene fraktet 116 pasienter til Norden; hvorav 43 norske og resten i all hovedsak svenske borgere. Kostnadene utgjorde 10,6 mill. kroner og ble dekket over Forsvarsdepartementets budsjett
- Norsk luftambulans (NAL) fraktet 21 pasienter; dels transporter fra Thailand og flygninger mellom europeiske flyplasser eller innen Norden, med samlede kostnader på 2,5 mill kroner. Kostnadene ble dekket av HOD
- svenske myndigheter refunderte den norske stat 6,6 mill. kroner i forbindelse med spesialtransport (Medevac og NAL) av 72 skadde svensker
- på basis av dokumentasjon fra myndighetene har Finansnæringens Hovedorganisasjon identifisert alle forsikringstilfeller dekket av medlemsselskapene. Selskapene refunderte 5,4 mill. kroner, uavhengig av unntak for naturkatastrofer i polisene

*Hjemtransport av andre personer:*

- det er antatt at ca 170 norske borgere ble transportert ved de skandinaviske ekstrasflyvningene med SAS. Den norske stats andel beløp seg i henhold til den skandinaviske fordelingsnøkkelen (jf over) til ca 2.4 mill kroner og ble dekket av UD
- berørte turoperatører fikk refundert til sammen 3,3 mill kr på bakgrunn av framlagt dokumentasjon over ekstrakostnader<sup>8</sup>.

### **3.5. Oppnevning av evalueringsutvalget**

Evalueringsutvalget etter flodbølgekatastrofen (Reinåsutvalget) ble oppnevnt ved kgl resolusjon 14. januar 2005. Utvalget ble gitt frist til 20. april 2005 med å avgi rapport. Utvalgets mandat følger i vedlegg.

### **3.6. Det økonomiske oppgjøret**

Flere departementer hadde behov for på et tidlig tidspunkt å få stilt midler til disposisjon i forbindelse med krisehåndteringen. Dette skjedde ved at aktuelle fagdepartementer allerede 21. januar 2005 fremmet kgl res om samtykke til å overskride bevilgningen på eget budsjett.

---

<sup>7</sup> To omkomne, hvorav én var norsk statsborger, ble gravlagt på Sri Lanka etter ønske fra pårørende. Tre av de omkomne i Thailand ble kremert og urnene bragt til Norge.

<sup>8</sup> Kostnader som påløp gjennom tiltak overfor andre personer enn de kundene som selskapene hadde eget ansvar for

Koordineringsgruppen drøftet prosess og prinsipper for hvordan ekstrakostnader som påløp i forbindelse med myndighetenes innsats, skulle gjøres opp. Gruppen besluttet at arbeidet med å koordinere innspillene til St prp skulle gjøres av HOD, jf rollen som leder- og samordningsansvarlig departement for krisehåndteringen på sentralt nivå. I statsråd 4 februar 2005 fremmet Regjeringen *St prp nr 37 (2004-05) Om endringer under enkelte kapitler på statsbudsjettet for 2005 under Utenriksdepartementet, Kultur og kirkedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Forsvarsdepartementet som følge av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia*. I prp.en inngikk også midlene som var behandlet v/kg1 res 21. januar.

Som ledd i oppfølgingen av tiltak for å styrke krisehåndteringen, er det også fremmet departementsvise forslag om bevilgninger til oppfølging av beredskapstiltak i RNB 2005 og i St prp nr 1 (2005-06).

#### **4. Identifiseringsarbeidet**

Norsk politi hadde en sentral rolle i det omfattende identifiseringsarbeidet etter katastrofen. Den norske ID-gruppen har bistått thailandske myndigheter siden 29. desember 2004 fram til 16. desember 2005. Totalt har 141 personer (17 rettsmedisinere og preparanter, 27 tannleger og 97 politiansatte) deltatt i den norske ID-gruppen. Samlet har gruppen bistått i over 5633 reisedøgn hvorav de politiansatte har stått for 4466. Etter anmodning fra thailandske myndigheter vil politiet bistå med tre personer til opplæring av thailandsk personell i januar og februar 2006.

Politiets personell i ID-gruppen kom fra Kripos og rullerte i tre, fire og fem ukers rotasjoner, bortsett fra starfasen da to tjenestemenn var der sammenhengende i hhv 7 og 10 uker. De første var de mest erfarne innen ID-arbeid i Norge. Basert på evalueringer fra tidligere store ulykker i Norge har Kripos utviklet en effektiv modell for identifiseringsarbeid som viste seg å være hensiktsmessig også under arbeidet i Thailand. Erfaringen viser at den norske ID-gruppen evnet å arbeide i et stort internasjonalt samarbeidsprosjekt, inneha en rekke nøkkelroller, arbeide på tvers av profesjoner, språk, klimatiske og kulturelle forhold, og å være underlagt et annet lands legale system.

Det overordnede ansvaret for alt identifiseringsarbeidet i Thailand har vært ledet av en Executive Committee, ledet av to personer som utgjorde Joint Chief of Staff (operative ledere.) Én leder var fra Thailand, mens Australia og Norge delte på den andre lederstillingen. Norge har annenhver måned bistått med en polititjenestemann til Joint Chief of Staff. Sammen med thailands politi har Joint Chief of Staff hatt det øverste ansvaret for å sikre at ID-arbeidet har foregått etter oppsatte prosedyrer, samt for å utvikle strategier for en mest mulig effektiv og kvalitetssikret ID-prosess.

Nye Kripos arbeider med en evalueringsrapport av den norske ID-gruppens arbeid.

Ved siden av identifiseringsarbeidet har norsk politi bistått også med annen innsats i Thailand. De har blant annet deltatt under søk etter omkomne i aktuelle områder og bistått norsk helsepersonell/team under leting etter norske borgere på sykehus og i barnehjem. De har også vært involvert i håndtering av etterlatt bagasje m.v.

## **5. Pårønderelatert arbeid**

### **5.1. Støttegrupper mv**

#### Etablering av støttegruppe

Samme dag som HOD overtok samordningsansvaret, innkalte helseministeren representanter fra støttegrupper ved tidligere katastrofer til møte for å få innspill til hvordan forholdet til de mange pårørende og berørte best kunne organiseres. Det ble raskt opprettet formalisert dialog med Norges Røde Kors, som stilte lokaler og kompetanse til rådighet for etablering av støttegruppen. Gruppen kunne dermed være uavhengig av myndighetene. Til sammen 1,5 mill kr ble bevilget til støttegrupperelatert virksomhet over HODs budsjetter. Støttegruppen tok selv stilling til hvordan midlene best kunne brukes, fordelt på lønnsmidler og aktiviteter innenlands og utenlands.

#### Etablering av støttegruppemøter

Det ble holdt ukentlige møter fra 28.01.05 mellom Støttegruppen, Norges Røde Kors, HOD, SHdir og andre offentlige etater, herunder Politiet, Nye Kripos, UD, Riksstrykdeverket og Utdanningsdirektoratet. SHdir hadde koordineringsansvaret. Formålet med møtene mellom myndighetene og støttegruppen var å etablere en arena for dialog. Støttegruppen definerte dagsorden og SHdir inviterte etater til å besvare spørsmål, drøfte problemstillinger og lytte til tilbakemeldinger, frustrasjoner og ideer.

Møtearenaen ble av alle involverte instanser vurdert som et positivt tiltak;

- koordinering/samhandling mellom offentlige instanser
- samhandling mellom offentlige instanser og Støttegruppen
- gjensidig forståelse av andres roller, åpenhet og medmenneskelighet

Relevant informasjon (berørte temaer: helsehjelp, registrering av savnede, økonomisk hjelp, fri rettshjelp, forsikringer, Støttegruppe, hjelp i Thailand, kontakter, minnemarkeringer og etniske minoriteter i Norge) ble tidlig samlet i en informasjonsbrosjyre som ble sendt ut til alle overlevende, etterlatte og berørte. Støttegruppemøtene ble avholdt ukentlig i de første 4 månedene, deretter én gang i måneden. Møtene ble avsluttet 15.11.2005.

#### Framtidig støttegruppeberedskap

SHdir har på oppdrag fra HOD høsten 2005 etablert en arbeidsgruppe mht etablering av permanent støttegruppeberedskap. På bakgrunn av forslaget har HOD besluttet å etablere et nettverk som forankres i Røde Kors, og som skal videreføre



kompetansen som er opparbeidet av støttegrupper fra tidligere katastrofer. Nettverket skal bestå av representanter for støttegrupper fra tidligere katastrofer.

## **5.2. Tiltak rettet mot innvandremiljøer**

### Oppfølging av pårørende i minoritetsmiljøer i Norge

Ved hjelp av SSB kartla Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) størrelsen og bosettingsmønstre i forhold til innvandrerbefolkningen i Norge fra berørte områder (Sri Lanka, India, Thailand og Indonesia). Informasjon vedr bosettingsmønstre og viktigheten av å sikre psykososiale støttetjenester som omfatter tjenester til innvandrerbefolkningen ble sendt til de RHFene. Informasjonsmaterieell om krisereaksjoner og psykisk helse ble oversatt til indonesisk, tamil, singalesisk og thai.

SHdir etablerte tidlige et samarbeid med UDI, Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKVTS) og de psykososiale teamene for å koordinere arbeidet og for å sikre at nødvendig tiltak ble iverksatt. SHdir etablerte videre kontakt med sentrale ressurspersoner i innvandremiljøene og åpnet opp for at kommuner og organisasjoner kunne søke om midler til å etablere døgnåpenmøteplass, telefonkontakt med hjemlandet, helsefaglig oppfølging med mer.

Det ble opprettet et tamilsk ressurscenter på Stovner med støtte fra SHdir. Røde Kors etablerte åpent hus for berørte innvandrergrupper (spesielt indonesiere) i Stavanger, i samarbeid med flyktningkonsulentene i Sandes og Stavanger.

Den nasjonale oppfølgingen har vært forankret regionalt, i kommunene og hos fastlegene, med bistand fra de psykososiale temaene for flyktninger.

## **5.3. Arbeid knyttet til hjemsending og mottak av omkomne**

### Hjemsendelse:

- thailandske myndigheter friga avdøde etter formell identifisering, og dødsattest ble utstedt sammen med andre lokale politirapporter
- politiet i Norge varslet pårørende om identifiseringen, og sørget for avklaring om pårørende ønsket avdøde hjem i kiste eller kremasjon i Thailand. Ved kremasjon i Thailand ble det avklart om pårørende ønsket en seremoni; en kristen seremoni eller annen form for religiøs seremoni
- før utlevering av avdøde ble utleveringspapirene signert av norsk politi i Thailand
- UD v/generalkonsulatet i Phuket inngikk avtale med lokal begravelsesagent. Avdøde ble fraktet til agentens lokaler for preparering av den avdøde, som ble vasket, påkledd bomullstøy og pakket for hjemsendelse
  - o agenten forestod bestilling av flybilletter til kiste, eventuelt urne
  - o det ble benyttet ordinære ruteselskaper

- pakking og frakt av kiste eller urne ble utført av begravelsesagenten med norsk politi til stede, som kontrollerte hver detalj
- dersom det var ønsket fra pårørende, ble det avholdt en kort seremoni ved flyplassen på Phuket
- ved kremasjon i Thailand var alltid norsk politi og representanter fra UD til stede. Sjømannspresten holdt seremonien i de tilfellene pårørende ønsket en kristen seremoni
- all pressekontakt ved mottak av omkomne gikk gjennom presseansvarlig i POD
- norsk politi har dokumentert alle trinn av arbeidet med hjemsendelse

Mottak: pårørende til omkomne ble gitt følgende tilbud ved mottak på Gardermoen:

- bistand til transport til Oslo lufthavn
- orienteringsmøte med bevertning, hvor de pårørende fikk informasjon om seremonien, forholdet til presse og media og prosedyren i etterkant ved Ullevål universitetssykehus
- seremoni med deltagelse fra det offisielle Norge. Seremonien ble ledet av flyplasspresten eller prosten på Øvre Romerike. Politiet sørget for å ta imot kister/urner i samarbeid med fly/fraktselskap og bringe disse til seremonilokale i bårebil. Begravelsesbyrå sørget for pynting av seremonilokale og kister/urner. Politiet bar kister/urner inn i seremonilokalet og ut i ventende bårebiler. Kondolanseoverbringelse til de nærmeste pårørende av fremmøtt statsråd, på vegne av regjeringen
- kortesjekjøring fra Gardermoen til Ullevål universitetssykehus med bårebiler og minibusser, samt eventuelle privatbiler til de pårørende som politiet kjørte.
- bespisning og mulighet for en stille stund i kapellet ved sykehuset i forbindelse med omlegging av de omkomne fra transportkister til vanlige kister.

Politiet spilte en sentral rolle ved håndteringen av de omkomne fra identifisering i Thailand fram til mottak i Norge, både i form av samordning av innsatsen og mht egne oppgaver. Innsatsen var ressurskrevende og det ble stilte krav til særskilte kompetanse hos tjenestemenn som deltok. Spesielt Romerike politidistrikt stilte store ressurser til disposisjon, særlig i form av personell. Arbeidet pågikk fram til midten av august 2005 da den siste identifiserte ble brakt til Norge.

Politiets erfaring er at et av de mest kritiske punktene i forbindelse med gjennomføring av seremonier ved ankomst er kontroll og kvalitetssikring med forsendelse og av kister og urner. Det er nødvendig å følge opp forsendelsene fra startsted fram til norsk lufthavn.

I ht ordinære rutiner er mottak av omkomne ved Oslo lufthavn et samarbeid mellom pårørende, fly/fraktselskap, begravelsesbyrå og forsikringsselskap. Flyplasspresten er disponibel, men blir brukt kun etter anmodning fra de pårørende. Begravelsesbyrå henter ut kisten fra fraktområdet. Det er planlagt et møteområde på en parkeringsplass hvor de pårørende kan møte bårebilen. Det er ikke øremerket lokaler til mottak eller seremoni. Politiet har ingen befatning med denne prosedyren.

#### **5.4. Pårørendekontakter**

- det ble opprettet pårørendekontakter i de berørte politidistriktene

- politiets pårørendekontakter var i utgangspunktet bindeleddet mellom de pårørende og de forskjellige enhetene fra norsk politi; de som utførte ID-arbeid i Thailand, de som sørget for hjemtransport og mottak, Nye Kripos og Politidirektoratet
- i tillegg sørget pårørendekontaktene for å formidle viktig informasjon fra øvrige myndigheter, som helsemyndighetene og UD
- pårørendekontaktene bisto i mange tilfeller familiene på alle trinn i prosessen til de norske ofrene var identifisert og brakt hjem
- flere pårørendekontakter bisto også under minnereisene

## 5.5. Minnereiser

### 5.5.1. Minnereiser til Thailand for nordmenn

Regjeringen fikk Stortingets tilslutning til å arrangere felles private minnereiser for de nærmeste pårørende til omkomne og savnede etter flodbølgekatastrofen. UD fikk ansvaret for å koordinere arbeidet med reisene til Thailand for norske borgere. UD bistod også familien til en norsk borger omkommet på Sri Lanka med minnereise dit.

Opplegget ble gjennomført på følgende måte:

- Arbeidsgruppe: UD etablerte en arbeidsgruppe bestående av UD, HOD/SHdir, JD/POD, Nasjonal støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen og Sjømannskirken. Arbeidsgruppen begynte arbeidet i februar og kom til enighet om et opplegg for reisen. Helsemyndighetenes vurderinger og de pårørendes ønsker var viktige i planleggingen
- Tidsrom: pårørende ble i slutten av februar invitert til å delta på reise i april eller oktober. På grunn av at Reinårsrapportens utgivelse sammenfalt i tid med den først foreslåtte datoen ble ett nytt brev sendt de pårørende hvor den første reisen ble flyttet til 2. -8. mai. Den andre reisen ble fastsatt til 3. - 9. oktober
- Deltakelse: ca 230 deltok på reisen i mai, ca 160 på reisen i oktober. Bare de som hadde mistet én eller flere av sine, fikk tilbud om å delta. Tilbudet gikk til nærmeste familie (foreldre, besteforeldre, søsken, barn), samtidig som det skulle utvises individuelt skjønn dersom det var særlige behov som lå til grunn, f.eks i forhold til familier hvor flere hadde omkommet. Støttegruppen var orientert om de retningslinjene myndighetene la til grunn for deltakelse på minnereisene. Når det gjelder gruppen overlevende som ikke mistet noen, var hensikten at disse skulle ivaretas av arbeidet som ble utført av støttegruppen, jf bevilgningene til dette formålet
- Opplegget var likt for begge reisene. Det ble sørget for omfattende informasjon til deltakerne på forhånd og på flyet ned. Det ble etablert informasjonskontor på hotellet hvor støttepersonell fra myndighetene, støttegruppen og sjømannskirken var tilgjengelige. Det var lagt stor vekt på den enkeltes families egne ønsker, det eneste felles programmet var et informasjonsmøte og felles minneseremoni. Det var lagt til rette med transport, tolk, kartmateriale og annen logistikk for at den enkelte familie selv kunne legge opp dagene og private minneseremonier slik de ønsket. Støttepersonell fra myndighetene, sjømannskirken og støttegruppen var tilgjengelig på stedene hvor nordmenn omkom

- Evaluering: det har stor betydning for pårørende å se stedet der de har mistet sine kjære og kunne minnes dem der. Evalueringen av reisene som er utført av Nasjonalt kunnskapssenter mot vold og traumatisk stress (NKVTS) er entydig i svaret på dette
- Andre minnereiser: berørte/overlevende har hatt stort utbytte av å delta på egne arrangementer eller reise i regi av nasjonal støtteforening. Myndighetene har ikke hatt ansvar økonomisk eller som arrangør ved disse reisene
- Samarbeidet mellom de ulike aktørene, både fra myndighetene og fra de frivillige var meget godt. Dette var en ny oppgave for alle. Hver aktør tok ansvar for sitt fagfelt og viste fleksibilitet og lojalitet som arrangører. Korte beslutningslinjer, klar ansvarsfordeling og delegert myndighet til saksbehandlere gjorde at man sammen fikk til et arrangement som evalueringene viste at hadde stor betydning for den enkelte familie. God vilje og stor arbeidsinnsats gjorde at reisene ble godt mottatt av de pårørende i følge den avsluttende evalueringen.
- Evt minnereiser ved framtidige katastrofer: i hvilken grad myndighetene skal arrangere og være økonomisk ansvarlig for framtidige minnereiser må drøftes om situasjonen evt oppstår. Regjeringen gjorde klart at denne katastrofen var spesiell og at man denne gangen valgte å arrangere minnereiser for nærmeste pårørende, uten at dette binder myndighetene til å gjøre det samme ved senere anledninger.

#### 5.5.2. *Individuelle minnereiser for innvandrere*

På bakgrunn av innvandrernes innspill til tiltak ble det besluttet å gi støtte til individuelle minnereiser. Det ble utformet klare kriterier for hvem ordningen omfattet og hvor lenge den skulle vare. Tidsaspektet var viktig for de som skulle reise for å delta i familiens sorg og støtte de gjenlevende. Det ble gitt støtte til totalt 138 reiser. I løpet av prosjektperioden ble det gjennomført møter med innvandrerne, International Organisation of Migration (IOM) og Utlendingsdirektoratet (UDI) for å informere og avdekke evt problemer.

Reisene ble gjennomført i tråd med forutsetningene, og alle som søkte før 15. mars og fylte vilkårene, fikk støtte. Det kom søknader og henvendelser fra personer som ønsket å reise etter prosjektperioden eller som ellers ikke fylte vilkårene. Disse fikk ikke støtte.

Representanter for innvandrerne var svært positive og vår egen vurdering er at prosjektet var vellykket og fylte et viktig behov hos pårørende. Prosjektet er nærmere beskrevet i sluttrapporten fra IOM.

#### 5.5.3. *Minnereise for Tamilsk kvinnegruppe i Norge*

Under møtene med berørte innvandrere ble vi gjort oppmerksomme på at et barnehjem drevet med støtte fra Tamilsk kvinnegruppe i Norge var blitt ødelagt. Da NORAD utlyste midler til gjenoppbyggingsarbeidet søkte gruppen om midler og fikk ca 1,2 mill kr i støtte. Samtidig ble det bevilget midler til en minnereise til Sri Lanka for å legge ned grunnstein til et nytt barnehjem og overrekke det som en gave fra Norge. Representanter for Tamilsk kvinnegruppe og KRD gjennomførte reisen medio juni 2005.

Erfaringene fra prosjektene ble oppsummert i et møte med Kommunal- og regionalministeren 30. september 2005. En viktig sideeffekt av prosjektene var den kunnskap departementet fikk om innvandrernes, da særlig tamilenes, opplevelse av å leve i eksil og hva slags tilknytning de har til opprinnelseslandet. Minnereisen til Sri Lanka er nærmere beskrevet i KRDs rapport.

## **5.6. Etablering av minnesmerker**

*I Norge:* Regjeringen besluttet å reise et minnesmerke over omkomne etter katastrofen og stilte 5,45 mill kroner til rådighet. Kultur- og kirke departementet ga oppdraget (monument eller minnested) i Norge til Utsmykkingsfondet for offentlige bygg. Det blir i 1. halvår 2006 utlyst åpen konkurranse med påfølgende lukket konkurranse.

*I utlandet:* spørsmålet er håndtert av norsk UD. De thailandske myndighetene prioriterte etter hvert i prosessen kontakten mot svensk UD, jf at dette var det mest berørte nordiske landet mht antall omkomne. Både UD og KKD har overfor de andre nordiske landene signalisert ønske om nordisk samarbeid om et eventuelt monument

## **5.7. Forskning**

Sosial- og helsedirektoratet gav tidlig Nasjonalt kunnskapssenter for vold og traumatisk stress (NKVTS) i oppdrag å etablere et forskningsprogram knyttet til ulike aspekter ved katastrofen. Følgende forskningsprosjekter gjennomføres:

- opplevelser og reaksjoner hos personer som ble rammet under opphold i Sørøst-Asia
- berørte barn og familier
- innsatspersonell: stressmestring og helsepåvirkning
- tamilske borgere – tsunamien i et eksilperspektiv
- nasjonal støttegruppe etter flodbølgekatastrofen
- fastlegenes oppfølging av berørte
- etterlatte

Det er bevilget ca 4.5 millioner til NKVTS' forskningsprogram for 2005. Fullstendig beskrivelse av programmet finnes på:

[http://www.nkvts.no/Forskning\\_utvikling/Paagaende\\_Forskning/TsunamiProgrammet.htm](http://www.nkvts.no/Forskning_utvikling/Paagaende_Forskning/TsunamiProgrammet.htm)

## **Reinåsutvalgets mandat**

Ved kongelig resolusjon av 14. januar 2005 ble det oppnevnt et utvalg for å evaluere arbeidet med flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Utvalget, som ble gitt frist til 20 april 2005 med å avgi sin rapport, fikk følgende mandat:

Utvalget skal evaluere norske myndigheters håndtering av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Utvalget skal kartlegge hendelsesforløpet og vurdere gjennomføringen av myndighetenes og andre krisehåndteringsarbeid både sentralt, lokalt og i de flodbølgerammede områdene.

I denne sammenheng bes utvalget blant annet se nærmere på:

- den innledende fasen, inklusive varsling
- evakuering av nordmenn fra de katastroferammede områdene
- ivaretagelse av skadde og pårørende
- registrering av savnede og omkomne
- berørte departementers håndtering av den aktuelle katastrofen og samarbeidet mellom departementene
- samarbeidet mellom departementer, etater og organisasjoner mv som deltok i arbeidet
- presse- og informasjonshåndtering

Utvalget står fritt til å vurdere andre sider ved krisehåndteringen, og kan foreslå tiltak som evalueringen viser det er behov for.

Utvalget skal også vurdere hvordan håndteringen har vært, sammenliknet med andre nordiske land og eventuelt andre land, for eksempel gjennom kontakt med evalueringsutvalg i disse landene.

Evalueringsutvalget kan innhente opplysninger fra ulike kilder, herunder tjenestemenn i departement, direktorater, politiet mv.

Utvalget kan innhente bistand fra eksterne rådgivere, herunder helsefaglig kompetanse.

Det forutsettes at utvalget tar i mot synspunkter og forklaringer fra alle pårørende som ønsker det, samt fra andre personer som opplevde katastrofen.

## **Kirkens tjeneste ved ulykker og katastrofer**

### **Orientering utarbeidet av Kirkerådets ressursgruppe for kirkens katastrofeberedskap (12.01.2005)**

Ulykker inntreffer i menneskers liv. De aller fleste vil oppleve det, før eller siden. Det er mange slags situasjoner og hendelser som oppleves som en ulykke for den enkelte. Det kan være dødsfall i nær familie, skilsmisse, vold og overgrep, trusler, naturskader som brann og flom osv. Kirken skal være et sted der mennesker kan komme med sin smerte, så man kan få trøst - av et medmenneske og fra Gud.

#### ***Når lokalsamfunnet rammes***

Noen ulykker rammer mange på en gang. Da kommer hendelsen i fokus for alles oppmerksomhet; media, politi, redningstjeneste eller andre samfunnsinstitusjoner må tre i aksjon. Det opprettes informasjonssentraler og støttesentre, og offentlig debatt om ansvarsforhold, kriseberedskap og økonomiske oppgjør følger gjerne i dens kjølvann. Der hvor ulykken rammer et lokalsamfunn, vil noen være særlig berørt. Men pga. av mediedekningen får folk over hele landet del i de personlige tragediene og gis dermed anledning til å bry seg om og støtte på ulike måter. Mange har fått oppleve mye varme fra helt ukjente personer på denne måten.

Kirken vil, som del av den organiserte beredskap ved ulykker og katastrofer, bli involvert når en større ulykke skjer lokalt. Men også der hvor ikke den ekstraordinære kriseberedskap trer i funksjon, har kirken en viktig oppgave lokalt. Medmenneskelig støtte og hjelp og sjelesorg til den enkelte står sentralt. Dette kan skje gjennom enkeltsamtaler eller ved sorggrupper eller andre typer støttegrupper som opprettes. Kirken kan gjennom sine ritualer og symboler gi sorgen og klagen retning og formidle trøst og håp. De vanligste ritualene er sørgegudstjeneste, båretandakt, gravferd og urnenedsettelse. Markeringer kan også skje på ulykkesstedet. Allehelgensdag og minnegudstjeneste på årsdagen for ulykken er andre måter å komme de sørgende i møte. Det er viktig at fellesmarkeringer der kirken kun er medaktør, innrettes slik at mennesker med ulik kirke-, tros- og livssynstilhørighet kjenner seg respektert og inkludert.

#### ***Når en fjern ulykke slår inn over oss***

Noen ulykker rammer oss selv om vi ikke er personlig berørt. Dette så vi særlig etter terrorangrepet i New York 11. september 2001. Hendelsen rystet en hel verden og nådde inn i hvert eneste hjem. Også i slike situasjoner er det viktig at kirken lokalt kan møte den uro, sorg og bekymring som oppstår. Menighetsråd/fellesråd kan i samarbeid med lokale myndigheter finne fram til egnede tiltak, avhengig av hva situasjonen krever. Slike tiltak kan være åpne kirker, sørgegudstjenester, kondolanseprotokoller, folkemøter, innsamlings- aksjoner. Man bør alltid tenke igjennom hvilke hensyn som bør tas til lokale forhold vedr. tros- og livssynstilhørighet.

### **Kirkens rolle og oppgaver innen den offisielle redningstjenesten**

Et viktig forhold som har bidratt til etableringen av den kirkelige tjeneste i redningstjenesten er den formelle posisjon kirken har fått gjennom rundskriv G-50/90 fra Justisdepartementet til landets politimestre og lensmenn februar 1990.

Dette er i første rekke et rundskriv som beskriver ansvarsforholdene vedrørende formidling av dødsbudskap ved ulykker og katastrofer. I denne forbindelse har det også

vært hensiktsmessig å plassere kirkelig personell (d.v.s. prest) i den strukturen som opererer ved ulykker og katastrofer. Om dette står i rundskrivet bl.a.:

#### B. HOVEDREDNINGSSENTRALEN

Det oppnevnes en prest som rådgiver ved de to hovedredningsssentralene. Hovedoppgaven til presten vil bli å være bindeledd mellom HRS og kirken.

Prestene bør inngå i en gruppe sammen med polititjenestemenn for å få en hurtig og korrekt varsling til pårørende. Presten oppnevnes av Kirke- og kulturdepartementet. Stiftskapellan ved Stavanger Bispekontor oppnevnes som rådgiver for Hovedredningsssentralen i Sør-Norge, Stavanger. Stiftskapellanen ved Sør-Hålogaland Bispekontor oppnevnes som rådgiver for Hovedredningsssentralen i Nord-Norge, Bodø. Begge de to nevnte rådgiverne oppnevnes med stedfortredere.

#### C. LOKALE REDNINGSSENTRALER

Det utpekes en prest som rådgiver ved alle lokale redningsssentraler. Politiet kan kalle inn presten etter behov. Prestens plass vil være i Etterretningsseksj./Skadeinformasjon. Her vil han sammen med polititjenestemenn få oversikt over savnede og døde.

Skadeinformasjonen skal være et sentralt sted for pårørende å henvende seg til. Presten vil også på et tidlig tidspunkt kunne informere menighetsprester om dødsbudskap. En hurtig meddelelse til pårørende vil være svært viktig.

#### D. SAMARBEID MED HELSEVESEN

Samarbeid mellom politi, prest og helsevesen bør videreutvikles når det gjelder den krisepsykiatriske delen av redningsarbeidet. I den sammenhengen bør det avholdes fellesmøter hvor disse oppgavene blir nærmere belyst. Omfanget av slike møter vil kunne variere noe lokalt. Det bør være et nært samarbeid mellom det enkelte LRS/politikammer og områdets sykehusprester. Samtidig bør det tilstrebes en god kontakt på det kommunale plan mellom lensmenn, menighetsprester og helsevesen."

Kirkedepartementet sendte senere samme år et eget rundskriv V-10/90 til presteskapet som orienterte om ordningen "Varsling av dødsfall ved ulykker og katastrofer". Som vedlegg fulgte rundskriv G-50/90. Disse to rundskrivene forankrer kirken og dens oppgave i den offentlige redningstjenesten.

Ifølge disse rundskrivene begrenser kirkens rolle og innsats seg strengt tatt til varsling av pårørende som er berørt av ulykken. Men den praktiske virkelighet viser at når det akutte rednings- og varslingsarbeidet er over, gjenstår store omsorgsoppgaver for både politi, helsevesen og kirke, oppgaver som man ikke kan slippe. Det har derfor vist seg at LRS-presten og annet kirkelig personell også får andre viktige oppgaver i akuttfasen, slik som samtaler, sjelesorg og tilrettelegging av ulike kirkelige seremonier.

#### ***Planlegging og ansvar***

Det er biskopens ansvar å oppnevne LRS-prester med stedfortredere i sitt bispedømme. Derav følger en naturlig oppgave for bispedømmekontoret å planlegge og tilrettelegge den kirkelige beredskap i bispedømmet. En god planlegging og beredskap, klare ansvarsforhold og kommandolinjer er en forutsetning for den improvisasjon som alltid vil måtte følge med en ulykke.

Bispedømmekontoret ser til at politiet har ajourførte lister over soknenes prester, at LRS-prester/-diakoner og øvrig kirkelig personell har den nødvendige kunnskap om og innsikt i oppgavene, at menighetene har tenkt igjennom lokal beredskap og at nødvendige rutiner og navnelister er ajour.

#### ***Den kirkelige støttetjeneste***

Som regel vil det i forbindelse med en ulykke være behov for kirkelig personell i tillegg til LRS-presten. Sistnevnte har sete på politikammeret og utøver sine funksjoner derfra. Hvis



det i tillegg er behov for prester og diakoner til oppgaver blant pårørende, blir disse innkalt til tjeneste på initiativ fra LRS. I støttetjenesten overfor pårørende samarbeider kirkelig personell med den psykososiale støttetjeneste og inngår som en del av denne.

### ***Oppgaver***

Ved større ulykker og katastrofer vil kirkens personell - på lik linje med andre i støttetjenesten - først og fremst gi den medmenneskelige varme og støtte det vil være behov for i den akutte fasen. Ellers vil oppgavene for kirken og dens personell i hovedsak være følgende:

- varsling av pårørende, etter anmodning fra politi
- gi omsorg, støtte og sjelesorg
- forberede og lede sørgegudstjeneste og andre markeringer
- bistå ved syning og/eller overlevering av bårer
- mobilisere lokalt kirkelig nettverk.

Kirken fikk i 1991 en egen liturgi, "Ordning for sørgegudstjeneste", spesielt med tanke på større ulykker og katastrofer.

Like viktig som å være til stede i akuttfasen, er kirkens tilstedeværelse hos folk i deres sorg over lengre tid. Menighetenes markeringer ved Allehelgensdag og/eller andre minnegudstjenester kan her være en hjelp, likeså den sorgstøtte som etter hvert tilbys mange steder, som enkeltsamtaler eller i sorggrupper.

### ***Oppfølging av kirkelig personell***

Å bistå i støttetjenesten ved større ulykker kan være en stor psykisk og sjelelig belastning. Det vil derfor for de aller fleste være nødvendig med en form for etterarbeid/debriefing, der det man har opplevd snakkes igjennom. Dette er særlig viktig å gjøre umiddelbart i etterkant av innsatsen - men også på lengre sikt.

### ***Kompetanse***

Alle kirkelig ansatte som står til disposisjon for kirkelig tjeneste ved ulykker og katastrofer trenger innføring i sin oppgave; dette gjelder både om den organisasjon man trer inn i, om samarbeidet med andre faggrupper og om det sjelesørgeriske arbeid og kirkens oppgaver. For dette tilrettelegges det kurs regionalt i bispedømmene.

Kirkerådet har utarbeidet en plan for kompetanseoppbygging i den kirkelige katastrofeberedskap.

### ***Samarbeid med andre kirke-, religions- og livssynssamfunn***

Det er Den norske kirke som formelt er innlemmet i samarbeid med politiet om redningstjenesten. Der hvor kirkelig personell er i direkte kontakt med berørte etter ulykker, vil det være naturlig at også representanter for andre kirker, religioner og livssynssamfunn trekkes inn der det er ønske om det. Norges Kristne Råd og Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn er de instansene som legger til rette for beredskap i de andre tros- og livssynssamfunnene.

### ***Kirkerådets ansvar og oppgave***

Kirkerådet er det organet som har det koordinerende ansvar for kirkens del av katastrofeberedskapen. Dets hovedoppgaver er å bidra til vedlikehold og oppbygging av kompetanse og å ivareta oppgaver og håndtere utfordringer som er felles for den kirkelige beredskap.

Under Kirkerådet finnes en ressursgruppe for kirkens katastrofeberedskap. Gruppen ledes av politiprest Erik Stabrun, Oslo politidistrikt. E-post: [erik.stabrun@politiet.no](mailto:erik.stabrun@politiet.no) Tlf.: 22 66 80 52. Bispedømmenes oppgave og utfordring er å være i konstant beredskap, å bygge opp kompetanse regionalt og lokalt og å vedlikeholde og utvikle regionalt nettverk.