



# 26 • I 2

RAPPORT FRA EVALUERINGSUTVALGET FOR  
FLODBØLGEKATASTROFEN I SØR-ASIA

# Innhold

Mandat .....	7	6.4 Helsesektoren .....	63
Utvalgets hovedkonklusjoner .....	8	6.5 Forsvaret .....	64
The Commission's Main Conclusions .....	9		
<b>DEL I</b>		<b>7 Media- og informasjonshåndtering .....</b>	<b>67</b>
<b>1 Flodbølgen .....</b>	<b>15</b>	7.1 Overblikk .....	69
1.1 Bølgen treffer .....	15	7.2 Media om UD's håndtering .....	75
1.2 Utsagn fra pårørende og berørte .....	19	7.3 Utenriksdepartementet .....	75
1.3 Tsunami – et naturfenomen .....	24	7.4 Regjeringens kriseinformasjonsteam ..	79
		7.5 Andre departementer .....	81
<b>2 De første dagene .....</b>	<b>27</b>	<b>8 Håndteringen i Thailand .....</b>	<b>83</b>
		8.1 Overblikk over hendelsene .....	83
<b>3 Det nye verdensbildet – nordmenn på reisefot .....</b>	<b>31</b>	8.2 Ambassaden .....	89
		8.3 Norsk politi .....	93
<b>4 Juridiske rettigheter .....</b>	<b>35</b>	8.4 Helseteamene .....	94
4.1 Innledning .....	35	8.5 Sjømannskirken/Det Norske Misjonsselskap .....	95
4.2 Rettigheter overfor charterselskap .....	35	8.6 Charterselskapene .....	96
4.3 Reiseforsikring .....	36	8.7 Forsikringsselskapene .....	97
4.4 Krav mot norske myndigheter .....	36		
4.5 Enkelte kommentarer til regelverket ..	39	<b>9 Håndteringen på Sri Lanka .....</b>	<b>99</b>
		9.1 Overblikk over hendelsene .....	99
<b>5 Beredskapsplaner .....</b>	<b>43</b>	9.2 Ambassaden .....	101
5.1 Innledning .....	43	9.3 Kripos (Nye Kripos) .....	104
5.2 Organisering av beredskap i offentlig sektor .....	43	9.4 Charterselskapene .....	104
5.3 Politiets og redningsentralenes rolle ved nasjonale kriser .....	44	9.5 Maldivene .....	104
5.4 Nærmere om enkelte departementer ..	45		
5.5 Andre aktører .....	48	<b>10 Håndteringen i Indonesia .....</b>	<b>107</b>
<b>DEL II</b>		<b>11 Evakuering og hjemtransport .....</b>	<b>111</b>
<b>6 Koordinering og ledelse .....</b>	<b>57</b>	11.1 Innledning .....	111
6.1 Utenriksdepartementet .....	58	11.2 Evakuering i Thailand .....	112
6.2 Statsministerens kontor .....	62	11.3 Charterfly .....	112
6.3 Justissektoren .....	63	11.4 Vanlig rutefly .....	112
		11.5 Ekstrafly fra SAS .....	113
		11.6 Bårefly .....	114
		11.7 Ivaretagelse av skadde og berørte under transporten .....	116

11.8	Hjemtransport av omkomne . . . . .	116	15.3	Sverige . . . . .	150
11.9	Utvalgets merknader . . . . .	117	15.4	Tyskland . . . . .	151
<b>12</b>	<b>Ivaretagelse av skadde, berørte og pårørende i Norge . . . . .</b>	<b>119</b>	15.5	Italia . . . . .	152
12.1	Organisering og ledelse . . . . .	119	<b>DEL III</b>		
12.2	Ved hjemkomst . . . . .	120	<b>16 Konklusjoner . . . . .</b>	<b>159</b>	
12.3	I kommunene. . . . .	122	16.1	Innledning . . . . .	159
12.4	Pårørende . . . . .	122	16.2	Koordinering og ledelse . . . . .	159
12.5	Barn og unge . . . . .	123	16.3	Statsministerens kontor . . . . .	161
12.6	Innvandrere og asylsøkerer fra de katastroferammede områdene . . . . .	125	16.4	Utenriksdepartementet . . . . .	161
<b>13</b>	<b>Registrering av savnede og omkomne. . . . .</b>	<b>129</b>	16.5	Justissektoren . . . . .	163
13.1	Utenriksdepartementets arbeid . . . . .	129	16.6	Helsesektoren . . . . .	163
13.2	Politiets arbeid. Overføring av registreringen til politiet. . . . .	133	16.7	Øvrige sektorer . . . . .	164
13.3	Offentliggjøring. . . . .	135	<b>17 Anbefalinger . . . . .</b>	<b>167</b>	
13.4	Andre aktører . . . . .	138	17.1	Innledning . . . . .	167
<b>14</b>	<b>Humanitær bistand . . . . .</b>	<b>141</b>	17.2	Organisasjon . . . . .	167
14.1	Overblikk over hendelsene. . . . .	141	17.3	Grunnleggende krav til en krisehåndteringsorganisasjon. . . . .	169
14.2	Nettverk, vide fullmakter og raske avgjørelser . . . . .	144	17.4	Planverk . . . . .	170
<b>15</b>	<b>Håndteringen i andre land . . . . .</b>	<b>149</b>	<b>VEDLEGG</b>		
15.1	Danmark . . . . .	149	I	Utvalget i arbeid . . . . .	177
15.2	Finland . . . . .	150	II	Notat fra ECON om nordmenn i utlandet – trender og drivkrefter . . . . .	183

Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:

Statens forvaltningstjeneste

Kopi- og distribusjonsservice

[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@ft.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@ft.dep.no)

Telefaks: 22 24 27 86

Andre kan bestille fra:

Akademika AS

Avdeling for offentlige publikasjoner

Postboks 8134 Dep

0033 OSLO

Telefon: 22 11 67 70

Telefaks: 22 42 05 51

Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på Internett:

[www.evalueringsutvalget.no](http://www.evalueringsutvalget.no)

Alle fotografier er levert av Scanpix,  
med unntak av foto side 59 som er fra Dagbladet.

Omslagsfoto: Scanpix

Kartgrunnlag er levert av Cartographica, Trondheim.

Grafisk formgivning/ombrekking:

Vibeke Sundbye/Unni Fjærestad, PDC Tangen

Trykk: PDC Tangen as 04/2005

Publikasjonsnummer: G-0373B

ISBN-nr: 82-90974-41-8







# Utvalgets mandat

Ved kongelig resolusjon av 14. januar 2005 ble det oppnevnt et utvalg for å evaluere arbeidet med flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Utvalget fikk følgende mandat:

*«Utvalget skal evaluere norske myndigheters håndtering av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Utvalget skal kartlegge hendelsesforløpet og vurdere gjennomføringen av myndighetenes og andres 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 informasjons håndtering*

*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 m.v.*

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

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

Utvalget ble gitt frist til 20. april 2005 med å avgi sin rapport.

# Utvalgets hovedkonklusjoner

Utvalget har på kort tid samlet betydelig informasjon gjennom intervjuer og skriftlig materiale. I vurderingene har vi i stor grad støttet oss på intervjuer fordi det foreligger få referater og skriftlig dokumentasjon fra den første fasen, selv fra viktige møter. Likevel mener utvalget å ha et godt grunnlag for sine konklusjoner og anbefalinger.

Hovedinntrykket av håndteringen er at det var mange og betydelige svakheter i den innledende fasen hvor UD var mest sentral. Senere, da politiet og helsemyndighetene i stor grad tok over, er konklusjonene at oppgavene i store trekk ble godt utført.

Utvalget vil påpeke at UD fikk den mest krevende oppgaven i den innledende fasen både hjemme og i katastrofeområdet. UD har ingen operativ virksomhet i den forstand det her var tale om, og dermed heller ingen operativ trening. I tillegg manglet UD fullstendig relevante beredskapsplaner både sentralt og ved ambassadene, og ingen hadde øvet på et katastrofescenario. Dette står i motsetning til politiet, helsemyndighetene og Forsvaret som har operative virksomheter og beredskapsplaner. Beredskapsplanene er riktignok for situasjoner i Norge, men de ble lett tilpasset til den aktuelle situasjonen. Dessuten har disse sektorene trening i å håndtere krisesituasjoner.

I den innledende fasen, nærmere bestemt gjennom de fire til fem første dagene etter flodbølgen, har utvalget konstatert betydelig svikt på flere områder:

- Det må allerede tidlig på dagen 26. desember ha forstått som klart at katastrofen også angikk Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Justisdepartementet (JD), og UD skulle ha varslet HOD og JD på et tidlig tidspunkt.
- Utvalget kan ikke se at de som satt på strategisk nivå hadde en god nok forståelse av helhetsbildet av situasjonen i katastrofeområdet som kunne danne grunnlag for en felles, tverrdepartemental innsats.
- I den innledende fasen var det i UD mangel på telefonkapasitet, bemanningssystemer, system for registrering, ledelsesoppfølging, informasjon med videre.
- Etter utvalgets syn burde arbeidet med håndtering av

registrering av savnede personer med videre vært håndtert av politiet fra første stund.

- Et informasjons- og støttesenter for pårørende og en telefontjeneste burde ha vært opprettet så snart det ble klart at et større antall nordmenn var berørt av flodbølgekatastrofen.

- Det var gjennomgående et lavt teknologisk nivå i informasjonsbehandlingen. Dette må skyldes manglende forståelse av behovet for å tilpasse virksomheten til informasjonssamfunnet.

- Det var mangelfull personalledelse, organisering og oppfølging av ansatte i UD. Disse fikk ikke forutsetninger for å gjøre en god jobb.

- Det var uklare beskjeder om økonomiske fullmaktsforhold, noe som skapte uklarheter for ansatte i katastrofeområdet.

- Arbeidet ved ambassaden i Bangkok var ustrukturert med svak internkommunikasjon, usikre beslutningsprosesser, uklare fullmakter og en betydelig underbemanning. Utvalget mener at hovedansvaret for denne svikten ligger hos ledelsen i UD i Oslo, som straks skulle ha forstått situasjonen og øyeblikkelig sendt betydelige forsterkninger med reell kompetanse.

I henhold til kongelig resolusjon av 3. november 2000 skal alle departementer, inklusiv UD, utarbeide beredskapsplaner og rapportere om dette arbeidet en gang i året til JD. Av disse rapportene fremgår at UD mener at de har krisehåndteringserfaring gjennom å håndtere enkelttilfeller hvor nordmenn i utlandet er i trøbbel. For utvalget ser det ut til at man i UD tror at en varslingsplan er en beredskapsplan, og at regelmessig behandling av småsaker er det som skal til for å utvikle kompetanse til å håndtere virkelige kriser. Etter utvalgets oppfatning mangler man i UD grunnleggende forståelse for beredskapsarbeid.

Både de enkelte ansatte og mange frivillige gjorde en meget stor innsats. Alle disse fortjener stor takk. Rapportens vurderinger og konklusjoner innebærer ikke på noen måte en nedvurdering av den enkeltes innsats.

# The Commission's Main Conclusions

These are the main conclusions of the Commission appointed by the Norwegian Government to evaluate the Norwegian authorities' dealing of the tsunami disaster in South Asia.

In the course of a short period of time, the Commission has collected a considerable amount of data through interviews and written material. In our assessments, we have largely relied on interviews due to the fact that there are hardly any minutes and other written accounts from the first stage of the disaster, even from important meetings. Notwithstanding, the Commission is of the opinion that it has a solid basis for its conclusions and recommendations.

The general impression of the handling of the disaster is that there were several and substantial flaws during the initial stage during which the Ministry of Foreign Affairs had key control. Later, when the police and health authorities largely took over, the conclusion of the Commission is that the tasks in hand were, on the whole, performed satisfactorily.

The Commission acknowledges that the Ministry of Foreign Affairs had the most demanding task in the initial stage, both in Norway and in the disaster area. The Ministry does not have an operative organisation in the sense required here, and therefore no operative training either. In addition, the Ministry lacked altogether relevant emergency plans both centrally and at the embassies, and there had been no disaster training. This fact is in contrast to the police, health authorities and the army, which have both operative organisations and emergency plans. Whilst these emergency plans are indeed designed for situations that arise in Norway, they were easily adapted to the particular situation. Moreover, these sectors have specific training in coping with disasters.

The Commission finds that during the initial stage, more particularly during the first five days following the tsunami, there were considerable deficiencies in the following areas:

- It must have been apparent already early in the day on 26 December that the disaster also concerned the Ministry of Health and the Ministry of Justice, and the Ministry of Foreign Affairs should have alerted these Ministries at an early stage.
- The Commission finds that persons at a strategic level did not have a satisfactory overview and understanding of the situation in the disaster area upon which to form a joint, interdepartmental effort.
- During the initial stage, the telephone capacity at the Ministry of Foreign Affairs, the staffing system, the system of registration, management follow-up and information etc were all deficient.
- In the Commission's view, the task of registering missing persons etc should have been dealt with by the police from the very start.
- An information and support centre and an emergency telephone line for the relatives of victims should have been set up as soon as it became clear that a large number of Norwegians were affected by the tsunami disaster.
- The processing of information suffered from an altogether low level of technology. This must be due to a failure to understand the need to adapt the business of the Ministry of Foreign Affairs to the information society.
- The management of personnel and the organisation and follow-up of Ministry of Foreign Affairs employees was deficient. These were not given the conditions necessary to do a proper job.
- There were unclear instructions surrounding the line of financial authority, which created uncertainty for employees in the disaster area.
- Work at the embassy in Bangkok was unstructured and characterised by weak internal communication, uncertain decision-making procedures, unclear lines of authority and considerable understaffing. The Commission finds that the main responsibility for this defi-



ciency lies with the management of the Ministry of Foreign Affairs in Oslo, who should immediately have understood the gravity of the situation and immediately sent considerable reinforcements with proper and relevant expertise.

Pursuant to Royal Decree of 3 November 2000, all government ministries, including the Ministry of Foreign Affairs, are required to draw up emergency plans and to report annually to the Ministry of Justice concerning such plans. It appears from the reports submitted by the Ministry of Foreign Affairs that the Ministry considers itself to have experience in disaster management through its management of individual

cases where Norwegians abroad have been in difficulty. It seems to the Commission that the Ministry of Foreign Affairs appears to think that a warning plan is tantamount to an emergency plan, and that dealing with small cases on a regular basis is sufficient to develop skills in dealing with real disasters. In the view of the Commission, the Ministry of Foreign Affairs lacks a basic understanding of emergency preparedness.

Both individual employees and many voluntary workers have put in a lot of effort. All of these deserve our gratitude. The considerations and the conclusions in this report are by no means meant to disparage the efforts of individual persons.





DEL I





# I | Flodbølgen

## 1.1 Bølgen treffer

Flodbølgen treffer Thailand søndag den 26. desember cirka klokken 10.30 lokal tid (4.30 norsk tid)<sup>1</sup>. Vannmassene rammer sørvestkysten av landet og særlig det populære turistområdet fra Takuapa-distriktet i nord, strendene sydover på øya Phuket og til småøyene utenfor. Særlig hardt rammes Phi Phi-øyene. Det er en solfylt, varm formiddag og strandlivet har ennå ikke nådd sitt høydepunkt. Noen er på vei til stranden mens andre ennå holder til på hotellrommene og i de små bungalowene langs strendene.

Det første tegn på at noe er unormalt, opplever de som er på stranden ved at vannet plutselig trekker seg tilbake. Stranden ligger åpen og fisk spreller i sanden. Noen stusser på fenomenet og vil filme eller fotografere, andre aner uråd og begynner å løpe bort. En viss usikkerhet råder inntil en mørk brusende bølge skimtes i horisonten. Den nærmer seg raskt land og er annerledes enn vanlige bølger. Bølgen reiser seg opp som en vegg, mørk av farge. Den graver opp bunnen og vannet fylles av sand og koraller. Bølgen er ikke skarp som en vanlig bølge skapt av vind og brenninger, men vannet løftes opp og flommer som en vegg opp på land.

Kraften er enorm når den nesten 10 meter høye bølgen treffer land. Alt som er på stranden blir revet med, mennesker, strandstoler, boder. De første husene blir smadret og bygningsdeler, glass, bølgeblikk, biler og mopeder blir slukt av vannmassene. Det er umulig å svømme for vannmassene fører med seg så mye sand og gjenstander samtidig som strømmen endres etter hvert som vannet treffer bygninger, skog eller andre hindringer. Overlevende hadde følelsen av å befinne seg inne i en virvel hvor kroppen blir slått mot alle mulige gjen-

stander. Vannet knuser første etasje på større hus, palmetrærne bøyer seg som siv i vannet. Vannet flommer frem med stor kraft til det stopper mot høyder. Noen steder flere kilometer innover land. Etter en tid stanser bølgen og vannmassene trekker seg tilbake til havet. De følger grøfter og forsenkninger i terrenget og på nytt skylles mennesker og gjenstander om hverandre. Vannet graver ut jord og sand og små bekkefar blir til store elver. Tilbake ligger landskapet i ruiner. På nytt reiser havet seg og en ny bølge skyller inn over land som en sentrifuge fylt av alt som er løst, vannet stiger, enkelte steder enda høyere enn den første bølgen. Nå blir annen etasje på de bygningene som fremdeles står, fylt med vann. Igjen trekker vannet seg tilbake og strømmen graver enda mer. Om ikke dette var nok, reiser havet seg en tredje gang, men nå ikke så kraftig som før. Etter en tid flommer vannet tilbake og havet ligger der stille som før.

Tilbake på land ligger alt i ruiner. De små bungalowene langs stranden er helt borte, bare steingulvet viser hvor det en gang sto et hus. Hotellene er helt knust i første etasje og annen etasje er ødelagt. Mennesker står på hustak og i tredje etasje der det finnes. De roper til hverandre, er i sjokk, og forstår ikke hva som har skjedd. På strendene ligger mange døde mennesker. I havet flyter alt mulig av vrakgods sammen med mennesker som er blitt dratt med utover. Så vilkårlige var kreftene at to personer som sto sammen da bølgen traff, kom til seg selv; den ene til havs, den andre langt inn på land. Noen var heldige og kunne løpe opp i høydene i nærheten eller opp på hustak eller høyere etasjer, andre hadde ikke en sjanse i de enorme vannmassene fylt med sand og alt mulig vrakgods.

Overlevende er spredt over store områder fra drivende i sjøen, hengende i trær, i ruiner eller skylt inn i jungelen. Flere har store sår og slagskader og trenger øyeblikkelig hjelp, hele området er et kaos. Enkelte steder kommer det fastboende og andre steder turister til

<sup>1</sup> Alle klokkeslett i dette kapitlet oppgis i lokal thailandsk tid, som er 6 timer foran norsk tid.

for å hjelpe. Lokalbefolkningen gjør hva som står i deres makt for å hjelpe til. Alt av kjøretøy tas i bruk for å frakte folk til sykehus. Moped og biler og enkelte steder kommer også noen ambulanser frem. Turistene blir forsøkt fraktet til de private sykehusene, men mange blir fraktet til små lokale sykehus. Etter hvert blir sykehusene fullstendig overfylte. De som kan skrives ut, må forlate sykehusene og klare seg på egenhånd inntil noen kan hjelpe dem videre.

Etter hvert etablerer thailandske myndigheter videtransport av pasienter fra det flodbølgerammede området til sykehus lenger inn i landet og til Bangkok.

Straks etter flodbølgen oppstår rykter om nye bølger. Mange flykter derfor opp i høydene og overnatter der

den første natten. Mange trekker inn til Phuket by som etter hvert blir helt overfylt.

På denne måten kommer familier bort fra hverandre, noen er savnet, noen er på sykehus, noen er utskrevet fra sykehus, noen er videresendt til sykehus i Bangkok, noen er i jungelen, noen prøver å finne et sted å være. Mange leter desperat etter sine, mange er i sjokk og alvorlig skadet. Foreldre har fått små barn revet ut av armene. Andre har sett sine kjære bli dratt til havs uten sjanse til å overleve. En overlevende kommer til seg selv 6 meter oppe i et tre. Det er sjokk, fortvilelse og død overalt. Mange har mistet alt av klær, penger og papirer og har ikke annet enn det de har på seg – hvis noe i det hele tatt.

### KATASTROFENS OMFANG

Flodbølgen gikk over hele det indiske hav. Bølgen drepte mennesker i Indonesia, Malaysia og Thailand, Bangladesh, Burma (Myanmar) og India, Sri Lanka og Maldivene, Somalia, Kenya, Tanzania og Sør-Afrika.

Ifølge de siste anslagene ble over 220 000 mennesker drept og 1,5 millioner mennesker husløse som følge av flodbølgen. Så mange som 1/3 av de døde kan være barn.

### Estimerte tall på omkomne<sup>2</sup>

<i>Land</i>	<i>Døde og savnede</i>	<i>Husløse</i>
Bangladesh	2	
Burma (Myanmar)	60	
India	16 000	300 000–400 000
Indonesia	160 000	500 000
Malaysia	75	
Maldivene	110	12 000
Sri Lanka	40 000	500 000–600 000
Thailand	8000	
Øst-Afrika <sup>3</sup>	140	

*Kilde: Reuters, Asian Developmentbank*

2 Tallene er avrundet og høyst usikre. Dette gjelder særlig Burma, siden utlendinger har begrenset adgang til landet, og myndighetene er sparsomme med informasjon. Også for India er tallene usikre, noe som delvis skyldes det store antallet omkomne og manglende folkeregistrering. De thailandske tallene er usikre på grunn av at det i de flodbølgerammede områdene var mange illegale innvandrere fra Burma, som ikke er meldt savnet. Tallene er hentet fra Reuters.

3 Tallene for Øst-Afrika omfatter Kenya, Seychellene, Somalia, Tanzania og Sør-Afrika.







## 1.2 Utsagn fra pårørende og berørte

Mer enn 4 000 nordmenn er på ulike måter berørt av flodbølgekatastrofen. Evalueringsutvalget har invitert personer som har vært berørt av flodbølgekatastrofen til å bidra med sine erfaringer, og utvalget har vært i kontakt med om lag 80 personer som har fortalt sterke historier. I dette kapitlet gis et utdrag av noen av disse historiene. Utvalget har latt de pårørende og berørte komme til orde på denne måten for å fortelle om hvordan de opplevde katastrofen. Utsagnene er anonymisert. Synspunktene er gjengitt uten hensyn til om utvalget slutter seg til dem.

### ” Så slår bare vannet inn mot vinduet og fyller hele rommet

Vi var på et hotell i Khao Lak tidlig på morgenen den 26. desember. Vi var og lekte med vår lille sønn ved bassenget. Der var flere nordmenn, og plutselig er det en som roper: «*Det kommer en flodbølge!*» Det var bare to etasjer på hotellet som lå fire meter over vannlinjen. Vi sprang opp på et rom i annen etasje som var det høyeste punktet i nærheten av oss, og sto og så utover havet. Så tenker jeg: «*Å herregud, her er det noe som ikke stemmer, jeg husker ikke at det var så langgrunt her.*» Det var som om vannet var helt borte. Langt der ute ser vi noe som kommer helt stille og rolig rullende mot oss. Da det nærmet seg kanskje 50–100 meter fra stranda, så så vi at det begynte å toppe seg. Nå ser vi en høy bølge som kommer. Folk begynner å få panikk, folk kommer springende. Vi prøver å rope etter folk, det er folk på stranda, det står folk og fotograferer, det er ingen som reagerer. «*Dere må komme opp!*» Da får de panikk, og de som jobber på hotellet kommer også opp på det rommet vi er i. Etter hvert er vi cirka 20 mennesker inne i dette rommet i annen etasje. Så ser vi at bølgen blir veldig stor, vi prøver å komme oss på taket, men det finnes ingen muligheter.

Så slår bare vannet inn mot vinduet og fyller hele rommet. Jeg ser bare en brun vegg mot baderomsvinduet og rommet fylles opp med vann. Du føler det på en måte som du er i en tank, du har sett på film at vannet fylles opp og nå skal du drukne. Og akkurat idet jeg tenker tanken er det sånn jeg skal dø?, så blir jeg på en måte blåst ut av rommet fordi at veggen bak meg eksploderer – eller huset på en måte eksploderer – og vi blir dradd med bølgen, spylt ut av rommet.

Jeg får tak i en dør, jeg surfer på den døra på bølgen. Bølgen går i en hastighet av 30–35 km/t. Vi farer over

palmetrær som vi ser toppene av som stikker opp. I vannet er det hele hus, palmer, det er kjøleskap, det er minibarer, alt mulig. Jeg prøver å manøvrere unna, og så kollapser det en strømledning. Jeg ser at de høye strømkablene bare gir etter, og så tenker jeg: Nå skal jeg kveles. Så svartnet alt for meg. Da jeg kommer til meg selv igjen har jeg mistet døra. Så prøver jeg å manøvrere i den sterke strømmen av vann. Men jeg presser meg bort fra vrakrestene og alt som måtte finnes i vannet. Jeg klarer til slutt å sette ned beina når vannet begynner å roe seg. En thaidame jeg møter, forteller at jeg er på den andre siden av hovedveien. I ettertid vet jeg – jeg har vært med bølgen i 2 km.

### ” Det tok meg cirka 10 timer å få kontakt med Utenriksdepartementet

Vi forsøkte å etterlyse våre søndag annen juledag, og da var det jo umulig å komme frem til UD. Det tok meg cirka 10 timer å få kontakt. Og det som møtte meg der var en mangel på profesjonalitet som jeg ikke trodde vi skulle oppleve. Vedkommende som tok i mot etterlysningen hadde ingen spørsmål, men bare skrev ned akkurat det jeg sa. Og det virket ikke som om man hadde noen retningslinjer å gå etter ved registreringen av savnede, og det var nokså tydelig at den personen som håndterte min henvendelse ikke hadde gjort dette før.

### ” Hele min familie var savnet

Så vi begynte å ringe med UD. Ja, jeg ga jo opp til slutt da, men la oss si at jeg hadde en 12–15 telefonsamtaler med dem. Det var forskjellige mennesker hver eneste gang. Det forløp gjerne sånn at jeg sa hvem jeg var og hvor jeg ringte fra, og begynte da med at jeg savner hele familien min. «*Ja, hvem savner du?*» ble jeg ofte spurt. Og når jeg sa hvor mange jeg savner da ble de helt oppgitt over at dette kom til å ta lang tid. «*Nei, nå må jeg ha noe å skrive på.*» Jeg begynte å forklare og fortelle hvordan jeg la fram den samme lista helt lik hver gang. Jeg begynte med den store familien med mor, far og 3 barn og den lille familien. Vi hadde det helt systematisk, og avsluttet alle samtaler med i hvilken kommune alle var hjemmehørende.

Men sent en kveld så ringer UD, og det var faktisk en mann jeg hadde snakket med tidligere. Så sier han at nå skal vi ha alt på plass med disse navnelistene, så nå skal jeg lese opp for deg hva vi har for dette skal overleveres til Kripos. «*Å ja, så fint, det var jo kjempefint.*» Han



leser opp, og så fikk vi rettet på lite grann, og nå var dette i orden. «*Så fint, ja da behøver vi ikke tenke noe mer på det, dette er i orden og nå ligger de listene i UD, men jeg ringer tilbake i morgen.*» Han var veldig hyggelig og omsorgsfull og sånn, for det er klart at jeg var opprørt og fikk nesten ikke sagt det jeg skulle. Jeg prøvde å ta meg sammen, for det var oppgaven min å holde den telefonkontakten med UD.

Da var det at jeg ringte tilbake neste morgen, og traff en mann som hadde en dame ved siden av som hele tiden kommenterte et eller annet om at nei, ikke gjør sånn, vi tar vekk det – jeg hørte den stemmen hennes hele tiden, og begynte igjen å forklare. Men så sier jeg at alt var i orden i går. «*Nei, nå skal du høre her,*» sier hun. «*Jeg lurar bare på jeg ...*» «*Ja,*» sier jeg. «*Å ja du, vi skal bare ha dette på plass.*» «*Ja,*» sier jeg «*men forsto at alt dette var i orden, jeg skjønner ikke ...*» Jeg ble altså så oppgitt. «*Snille vene,*» sier jeg «*det er 12. eller 15. gangen jeg ringer om dette,*» og jeg gikk helt i stå. «*Og jeg trodde at det nå var på plass, og det sa dere jo at alt var nå i orden.*» Dette var lille nyttårsaften eller noe sånt. Da ringte jeg aldri mer.

### ” *Jeg er fortsatt sint nesten 3 måneder etterpå*

Det sitter fortsatt mye sinne når jeg skriver om dette. Jeg meldte min mor til UD som savnet den 26. desember. For at vi alle skulle ha en person å forholde oss til, bestemte vi innenfor familien at jeg skal være kontaktpersonen i denne saken. Den 27. desember får vi telefon fra Thailand at hennes reisefølge er i god form, men at min mor er fortsatt savnet. Jeg ringer UD og gir beskjed om dette. Da jeg ringer denne dagen har de ikke oversikt over de opplysningene jeg ga dagen før. Jeg måtte gi opplysningene på nytt igjen. Om kvelden ringer jeg igjen til UD. Denne gangen får jeg beskjed om at det *ikke* er jeg som er nærmeste pårørende, det er noen andre som har meldt min mor og hennes reisefølge som savnet. Igjen (nå er det tredje gang) forteller jeg at jeg er nærmeste pårørende til savnede og at reisefølget hennes er i live.

### ” *Pårørende var ikke en del av dem de snakket med*

De svinser hit og svinser dit, og reiser til sykehus hvor det er opplyst at det er noen som er funnet. Det er andre natt vi er i Phuket. De får med seg bilder, om de kan lete

etter våre der. Men jeg tror ikke de kommer så langt. Det er ingen som tar tak i noen av oss pårørende på noe som helst tidspunkt. Her snakker vi om pårørende på 23–24 år. Ingen grep fatt i den gutten, som var ute og så groteske ting, og han var helt alene og lette. Det eneste han hadde å klamre seg til var andre pårørende. Det er under enhver kritikk. Til og med når helsepersonellet kom, så gjorde heller ikke de det. Pårørende var ikke en del av dem de snakket med.

### ” *Å bidra til å få sønnen vår hjem, det var ikke UDs ansvar*

Syv timer etter katastrofen fikk vi telefonbeskjed fra min sønn som hadde feriert i Khao Lak, at hans familie var savnet og at han selv var skadet. Vi ringer straks til UD og fikk beskjed om at «*dessverre vi har ingen du kan snakke med på det nåværende tidspunkt*». 28. desember ringer min sønn fra flyplassen i Phuket og forteller at han har fått hjelp av svenske familier til å ringe hjem. Han kunne fortelle at han kom til Malmø med fly. Jeg ringte igjen til UD med spørsmål om de kunne bidra med å få sønnen vår hjem til Norge, men fikk følgende beskjed: «*Dette er ikke UDs ansvar. Har du penger til å dekke kostnadene?*»

### ” *Alle MÅ inn til ambassaden for å få pass*

Alle andre ambassader hadde flagg oppe og sto og tok imot da folk kom til flyplassen i Bangkok på kvelden 27. desember. Det var ingen fra den norske. Dette blir merkelig nok dementert av utenriksminister Petersen på Redaksjon EN på NRK1 28. desember. En representant fra den svenske ambassaden sto der med en stor bunke penger som han delte ut til de som trengte det.

Ambassaden i Bangkok ble ringt opp for å fortelle dem at mange, «*friske*» og syke nordmenn var på Bangkok flyplass. Konsulen bekrefter at de ikke har noen folk på flyplassen og at alle MÅ inn til ambassaden for å få pass. Konsulen ble opplyst at folk hadde mistet alt de eide og kunne ikke komme seg inn til Bangkok by uten penger. På dette svarer konsulen at han kan ikke gjøre noe med denne problemstillingen, og at det er opp til hver enkelt å komme seg inn til byen.

En norsk SAS-ansatt som prøvde å ta seg av de norske på flyplassen, fortalte at SAS hadde gjort dette på eget initiativ fordi den norske ambassaden ikke var tilstedeværende. Han ble spurt om muligheten for å

komme seg hjem til Norge uten pass, slik alle de andre fra skandinaviske land fikk. Det svarte han positivt på. Dette gjorde at vi kom oss med det første flyet med rammede skandinaver til København den 27. desember.

### ” *Det er utrolig å få beskjed om at den du savner lever!*

Jeg kan ikke forklare med ord hva det gjør å få en slik beskjed at mora mi lever. Jeg dro ned til Thailand i håp om å finne henne. Nå er det gått 8 uker og vi har ikke hørt noe. Da jeg fikk beskjeden fra ambassaden at hun er i live, trodde jeg ikke at ambassaden kunne sende falske meldinger videre. I dag er hun fremdeles savnet. Hvordan en slik glipp kunne skje vet jeg ikke. Jeg har heller aldri fått noen unnskyldning for dette.

### ” *Vi reiste til Thailand for å bistå vår søster med å finne sine*

Når vi ankommer Phuket International Hospital, så går vi opp sykehustrappene og ser at der er et bord og der er det noen ambassadefolk som sitter. Vi forteller hvem vi er, og de sier: «Å, dere er det viktig å snakke med!» Så sier de at vår søster er skadet, vår svoger og nieser er fortsatt savnet. «Hun er dårlig og vi jobber med å få henne hjem.» «Men hun skal ikke hjem så lenge hun ikke ønsker å reise hjem selv,» sier vi. «Hun har mistet sine og hun kan umulig reise. Det er derfor vi er kommet, for å hjelpe henne med å lete.»

I mellomtiden har helsepersonell, sendt fra Norge, vært hos henne for å overtale henne til å reise hjem. Dette blir hun veldig opprørt over, vedkommende sier til henne: «Hør her, det er ikke noe håp for dine, du kan bare reise hjem.» Søsteren min er helt knust, vi fikk ikke anledning til å fortelle henne på en skånsom måte det som er virkeligheten. At det faktisk er sant at de fleste savnede er døde. Vi følte etter hvert stort behov for bistand fra helseteamet fra Norge og ringte det 24-timers telefonnummeret som var oppgitt. Ingen kontakter oss tilbake som lovet og da vi ringer igjen får vi oppgitt et telefonnummer, slik at vakthavende kan selv fortelle hvorfor han ikke dukker opp. «Jeg kommer ikke», svarer han. «For jeg har ikke tid før i morgen klokken 11. Jeg må jo også skjerme meg selv».

### ” *Kontortiden er mellom 11 og 13 – ta kontakt neste dag*

Dette var beskjeden pårørende og berørte ble møtt med på en telefonsvarer ved ambassaden i Bangkok. De tre tastealternativer 1, 2 og 3 er svært lite relevant. En av forklaringene gjaldt fremgangsmåte for å gifte seg i Thailand. Dette følte svært frustrerende i den situasjonen alle sammen var i.

### ” *Håret mitt var bare tigger og jeg hadde leire i ørene ennå*

Jeg ville ikke reise hjem fordi jeg trodde min savnede sønn og mann skulle komme. Han jeg kom sammen med ville heller ikke reise, for han ventet på sin samboer og håpet at hun levde.

Derfor reiste vi til ambassaden i Bangkok dagen etter. Det var ikke pene klær jeg hadde på meg. Jeg hadde ikke hårbørste, ingenting, så håret var bare tigger. Jeg hadde leire i ørene ennå. Vi kom dit kl. 09.00 og møtte lukkede dører. En thailender sto utenfor, og han skjønnte hvor vi kom fra. Han åpnet personalinngangen for oss og ba oss komme inn der. Men da vi kommer opp til ambassaden vil de altså ikke slippe oss inn. Da setter jeg foten i døren og forlanger å bli sluppet inn. Da kom en til slutt og åpnet for oss og sier alvorlig: «Dere får få lov til å komme inn da». Som om vi skulle være veldig beåret.

Derfra ble jeg kjørt opp til sykehuset for å få rensset sårene mine. Jeg får en veldig fin behandling. Der treffer jeg også andre som er kommet inn fra forskjellige steder, som jeg kan snakke med. Det tar ganske lang tid, for det er mye trafikk i Bangkok. Så kom jeg tilbake til Sjømannskirken, og da står det en og sier at de har ringt fra ambassaden. «Jeg har en fantastisk melding til deg. De er funnet, de er i live og de er på vei i fly fra Phuket til Bangkok». Så sier jeg at denne meldingen har jeg fått mange ganger, er du sikker? Er dette sjekket, er det noen som har snakket med dem? «Ja,» sier han. «Vet de om meg?» «Ja,» sier han. Så sier han: «Du skulle komme opp på ambassaden.» Jeg blir da kjørt, og alle er lykkelige på mine vegne. Så kommer jeg tilbake til ambassaden, og blir satt i en forsikringskø. Så åpner de døren, og jeg setter foten innenfor og sier: «Er det slik at de nå er funnet?» Jeg forteller det vedkommende fra Sjømannskirken har fortalt meg. At mine var funnet og at de var på vei fra Phuket til Bangkok. Så sier ambassadøren: «Det stemmer ikke, de er ikke funnet.» Så sier

jeg: «Nå må dere ringe mine og si at de skal komme, for nå klikker det for meg.» Så sier hun til meg: «Det er ikke bare du som savner noen!»

## ” På en fjelltopp på Phi Phi

Nesten 7 timer etter at bølgene traff Phi Phi, satt vi på den mindre av de to fjelltoppene på øya og prøvde å få hjelp. Vi var redde og usikre på hva som hadde forårsaket bølgene, og om det skulle komme nye bølger. Det var stadig rykter og tilløp til panikkutbrudd. Vi hadde dype kutt. Vi hadde minimalt med vann og ikke mat. Vi så utover en totalt ødelagt øy. Vi var sammen med om lag 20 andre på fjelltoppen, hundrevis av andre var i området. Vi var blant de få som hadde telefon. Nettverket var lenge nede, og det var en stor lettelse å få tekstmelding fra Norge om at bølgen skyltes et jordskjelv og ikke terrorisme som vi først fryktet.

Mine foreldre i Norge hadde på dette tidspunkt hatt flere samtaler med UD. Via mine foreldre ble beskjed med telefonnummer gitt om at vi burde ringe den norske ambassaden i Bangkok. Jeg ringte ambassaden og ga en god forklaring på hva som hadde skjedd, beskrev godt bølgenes ødeleggelse og omfanget av katastrofen. Representanten på ambassaden var mer opptatt av å fortelle hvor flink han var som var på jobb siden det var juleferie og annen juledag. Han noterte personalia og var nøye med detaljene. Så anbefalte han meg å gå ned til resepsjonen (som var tatt av vannmassene og ikke lenger eksisterte) og registrere meg (80 % av de ansatte på hotellet omkom).

I skuffelsen over representantens manglende hjelp, prøvde jeg å være konstruktiv. Jeg spurte hvordan vi skulle komme oss fra Phi Phi. Svaret jeg fikk var uklart.

Representanten som ikke var til hjelp, ikke var forståelsesfull og ikke var konkret på et eneste annet punkt, var krystallklar på dette: Dersom vi kom oss av gårde, dit han ikke visste hvor og ikke på hvilken måte og alt dette uvisse, da kunne UDs representant gjøre meg helt sikker på at fly hjem til Norge, det kom ikke han til å løfte en finger for å forenkle. For «det hadde ikke ambassaden noe med».

## ” Å møte ambassaden i Phuket, det var som å oppleve bølgen på nytt

Da ble jeg utrolig skuffa. Det er et bord, hvor det sitter cirka 4–5 personer. Jeg ba om nødpass og fikk beskjed om å fylle ut et skjema og komme med bilder. Bilder?

Hvordan skal jeg få tak i bilder? Meg er en ting, jeg kan sikkert få tigg meg noen bilder hos en eller annen fotograf, men hva skal jeg gjøre med ham som ligger på sykehuset? Jeg kan ikke trille senga hans ut av sykehuset for å få han til en fotograf, dere kan da ikke be meg om det? Det hadde de ikke tid til å bekymre seg om, det var ikke deres problem.

Hadde de enda hatt et polaroidkamera der, som man får kjøpt i Thailand for 200 kroner. Så kunne de tatt bilder av alle, klippe ut og fylle ut skjema. I løpet av 10 minutter ville du hatt nødpasset ditt. I stedet skal du bli sendt av gårde pengelens og helt uten noen ting for å ordne bilder selv! Vi fikk ikke en kroner. Det var ikke noen option i det hele tatt.

## ” På Phuket International Hospital så vi et bord hvor det sto Norwegian Embassy, og da tenkte vi Yes, takk og lov, nå er vi reddet

Mange av oss var i sjokk da vi ankom. Vi savnet familiemedlemmer og var i tillegg skadet. Vi ga opp navn på våre kjære. Med fødselsdatoer og hvor vi hadde vært da bølgen traff oss. Så oppdager vi med vantro at opplysningene vi kom med ble notert ned på lapper, overalt lå det papirer som formelig fløt på bordet. En bunke ble holdt på plass med en kaffekopp. En tok en slurk av kaffen og papirene blåste i alle retninger! Tilstedeværende hjalp til med å plukke opp papirlappene for at informasjon ikke skulle gå tapt.

Det hadde ikke kostet dem noe å ha dratt og kjøpt en ny bærbar PC for å lagre all informasjon elektronisk.

Etter et par dager kom det en gammel rullefaks, der papiret blir svart så fort det kommer sollys. Man ser ikke hva det er på fotografiene som kommer. Hva hjalp det at fortvilte pårørende i Norge fakset over bilder av savnede personer.

Mange oppsøkte «ambassaden» for å få elementær bistand. Vi hadde bare det vi gikk og stod i. Alt var blitt borte i bølgen – penger, papirer, telefoner. Kort sagt vi hadde absolutt ingen ting! Vi hadde klare behov for en del primærhjelp: Et sted å sove, klær, mat. Det var også behov for penger for å få tak i en tannbørste, få kjøpt noen enkle klesplagg for å klare seg en stund.

Svært få av oss er fornøyde med den hjelpen vi fikk. Vi ønsker å rette kritikk mot mangel på system, på ledelse, på kommunikasjon. Vi opplevde en økonomisk gjerrighet, og dessverre opplevde mange av oss manglende medmenneskelighet i denne forferdelige situasjonen.

Registreringen ble gjennomført på en særdeles talentløs og amatørmessig måte. I 2004 trodde jeg vitterlig at et av verdens rikeste land stilte med bærbar PC, telefonservice og Internet/mail. Men nei. «Er det mulig å ringe hjem?» spurte vi. «Har du ikke telefon?» Fikk vi til svar.

### ” ... ikke en masse telefonsamtaler høyt og lavt!

Den norske ambassadøren i Thailand ankommer Phuket 1. januar. Det blir en ganske sterk opplevelse for flere av oss. Det ble avholdt et møte for pårørende hvor vi stilte som felleskrav at vi som var der og hadde behov for å få et sted å bo, måtte få dette dekket. Aller helst under samme tak fordi vi hadde samme problem og behov i tillegg til at vi kunne være til støtte for hverandre. Vi ble fortalt etter en «time-out» at ambassadøren skulle ta en personlig samtale med hver av oss og gi oss individuell behandling. Ingen som var på møtet har til dags dato blitt kontaktet!

Vi meddelte et behov for telefoner: «Vi må ha kontakt med Norge for å kunne ringe hjem og formidle informasjon!» Ganske nøyaktig sitert var svaret: «Ja, men hvis vi ordner dette, så må man være bevisst på at det må ikke være en masse privatsamtaler høyt og lavt, men det skal være viktige samtaler.»

### ” En kronglete vei hjem ...

Etter hvert så kommer han som var konsul plutselig inn på rommet. Da var det gått opp for dem ett eller annet. Da kommer han og sier at han har ordnet plass på en Star Tour maskin hjem. Da ble jeg veldig skeptisk. Det er ikke noe flyselskap som heter Star Tour, det er et reiseselskap. Og han sier at han har ordnet plass, han hadde ordna bårer og alt skulle være klart på flyplassen. «God tur gutter!» Det ble i hvert fall ordna ambulanse, og vi dro ut på flyplassen. Da er klokka elleve på kvelden den 28. desember.

Vi blir hivd ut av ambulansen på flyplassen, og der er det ingen for å møte oss, og jeg får til slutt kranglet meg til en rullestol å sette kameraten i, og han er veldig dårlig. Han har hatt 40 i feber i 3 dager og det er ganske kritisk. Så triller jeg inn i terminalen og finner til slutt to Star Tour-guider.

«Hei, det norske konsulatet sendte oss, og jeg regner med at vi skal være med dere?» Men nei, det skulle vi ikke. Så spør jeg: «Hvor er bårene?» Nei, de har ikke en eneste bære. Så sier jeg at nå er vi blitt kastet ut av sykehuset, vi skal være med! Det er en del av de som står her som ikke har mistet bagasjen eller noen ting, de kan vente en dag eller to.

Til slutt gikk det. De visste jo heller ikke, det var to maskiner som var satt opp – en til Stockholm og en til Göteborg. Hvilken ville vi være med? Det var jo ingen som hadde koordinert det her. Det var ingen som venta på oss eller hadde ordna noen ting for oss.

De på sykehuset var lykkelig for at vi skulle dra, for de trengte jo rommet veldig. Men så kom det jo aldri noen flymaskin. Så da klokka ble sånn to om natten og vi hadde sittet på flyplassen siden elleve om kvelden, så sa jeg at det her går ikke, så vi dro tilbake på sykehuset. De hadde jo tatt ut drenet og alt mulig av sårene.

På sykehuset var rommet vårt gitt bort allerede, og vi ble liggende i vestibylen den natta. Så dro vi ut på flyplassen tidlig om morgenen dagen etter, og da var det samme mølla om igjen.

### ” Heldigvis har vi hatt Kripos å forholde oss til

Dag 6 kom Kripos og det var da vi hadde det første informasjonsmøtet. Og da fikk vi for første gang ryddig, ren, rak, konkret informasjon. Og det var så godt for det var noen som kunne fortelle, selv om de ikke sa alt du hadde lyst til å høre, så fikk du i hvert fall saklig informasjon om at vi jobber sånn og sånn. Så du ble så rolig. De vet hva de skal gjøre, og du hadde full tillit til at det blir fulgt opp.

Kripos har vært enestående. Kripos har vært den instansen vi har klart å forholde oss til, som har tatt oss på alvor og gitt oss en klar informasjon og vært veldig tydelig hele veien. UD har vært ulne, de har vært fraværende mye, de har på en måte – jeg tenker som øverste myndighet som skulle samkjøre dette her, så burde de vært mye klarere og mye flinkere med oss.

### 1.3 Tsunami – et naturfenomen<sup>4</sup>

Klokken 01.59 norsk tid 26. desember 2004 inntreffer et jordskjelv målt til 9,0 på Richters skala, 250 kilometer sør for nordspissen av den indonesiske øya Sumatra.

Jordskorpen består av store plater som flyter på den bevegelige mantelen. Dette jordskjelvet oppstår som følge av at den indiske platen beveger seg østover inn under den burmesiske platen med cirka 6 cm per år. Samtidig holdes den vestlige randen av den burmesiske platen fast på den indiske platen på grunn av friksjon. Da blir de vestre deler av den burmesiske platen skjøvet

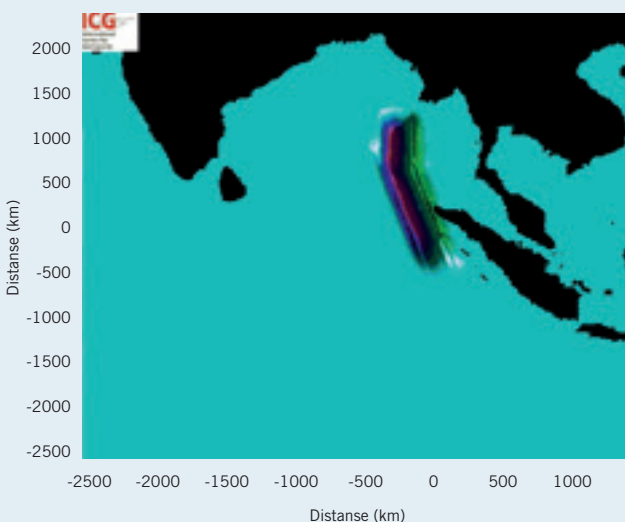
<sup>4</sup> Beskrivelsen er utformet med bistand fra bølgeforsker Carl B. Harbitz, ICG

sammen og former en «pukkell». Når dette har pågått lenge nok blir spenningene så store at den vestlige randen av den burmesiske platen «glipper taket» (friksjonen er ikke lenger tilstrekkelig). Da skjer det to ting: Den vestlige randen av den burmesiske platen «spretter» vestover på skrå oppover langs den indiske platen (da heves bunnen med opptil 4–5 meter her), og samtidig så flater pukkelen ut (slik senkes bunnen lenger øst). Forkastningen sprer seg 1 200 kilometer nordover, og hevingen/senkningen av havbunnen gjenspeiler seg som en heving eller senkning av havoverflaten langs hele denne «linjen». Endringen av havnivået brer seg utover, en bølge beveger seg vestover over åpent hav og videre inn mot Sri Lanka og India og etterhvert Afrika, og en bølge beveger seg østover mot nærliggende kyster i Indonesia og Thailand. Kysten av Suma-

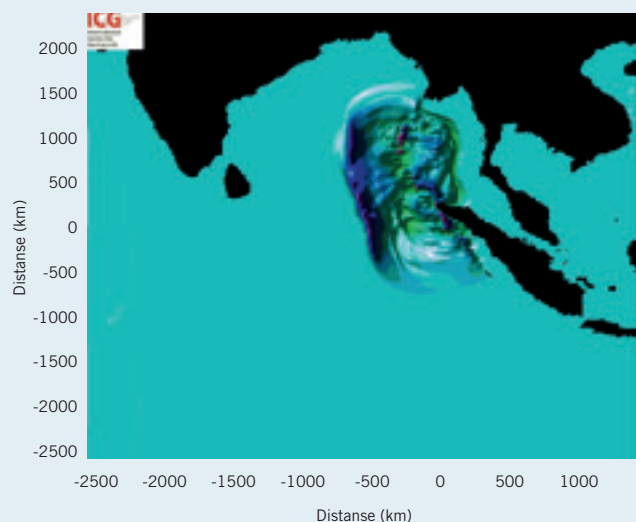
## Illustrasjon av flodbølgens utvikling

Kilde: ICG International Centre for Geohazards

Den første overflatehevingen



Heving av overflaten etter 30 minutter





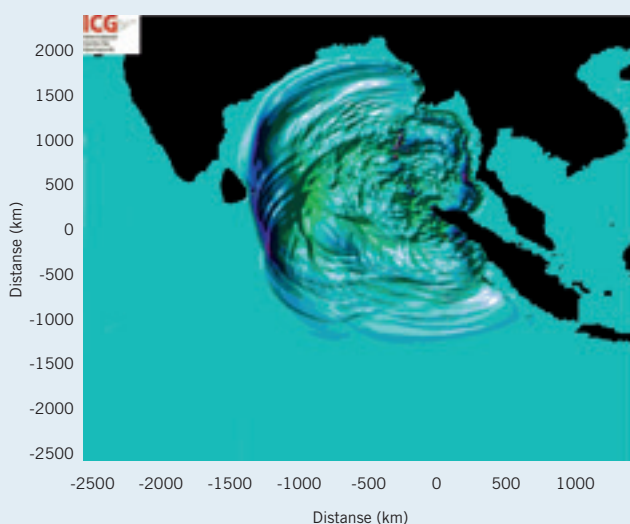
tra blir truffet av bølgen etter 15 minutter, Thailand og Sri Lanka blir truffet etter om lag to timer, mens Somalia, på Afrikas østkyst, blir truffet av bølgen etter syv timer. Lengden og orienteringen av forkastningen fører til at områdene mot nord blir mindre rammet.

I motsetning til ordinære, vindskapte bølger, vil en jordskjelvs-kapt flodbølge sette opp en bevegelse i hele vanddyppet. Hastigheten til bølgen øker med dypet. Ute på havet er bølgen relativt lav, veldig lang, og meget hurtig. Når bølgen nærmer seg land, og det blir grunnere, synker farten. Vannmassene lenger bak, som fortsatt har høy hastighet, tar igjen fronten av bølgen, slik at bølgen blir kortere og samtidig øker bølgehøyden dramatisk. Som følge av den store lengden beveger bølgen seg inn i ellers avskjermede områder og mye lenger inn på land enn en ordinær bølge.

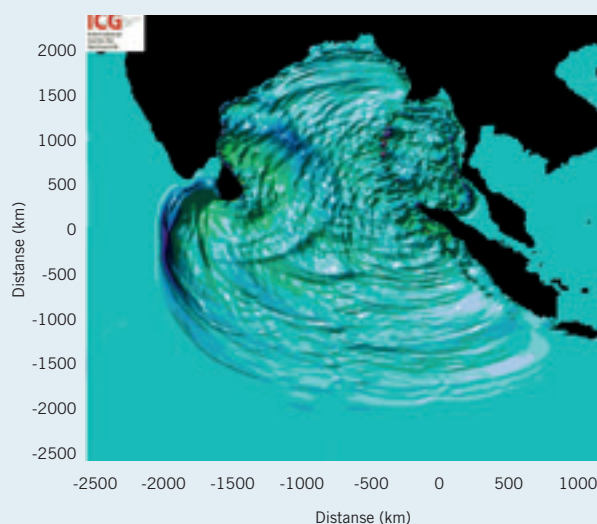
**Tsunami**, japansk navn på havbølger fremkalt ved under-sjøiske jordskjelv eller vulkanutbrudd. (...) Over store havdyp er bølgehøydene små, men når bølgene kommer inn over grunnere områder kan de ved uheldige buntopografiske forhold bli meget høye og forårsake katastrofale ødeleggelser. (...)

*(Aschehoug og Gyldendals store norske leksikon)*

Heving av overflaten etter 90 minutter



Heving av overflaten etter 2,5 timer







## 2 | De første dagene

Nedenfor følger en oversikt over noe av det som skjedde i Norge etter at flodbølgen hadde slått inn over Sør-Asia. Oversikten dekker langt fra alt som fant sted, men er en innledning til de mer omfattende beskrivelser i senere kapitler. Tidspunktene er cirka-angivelser.

### Søndag 26. desember

**Klokken 04.00:** NRK Dagsnytt sender den aller første meldingen om et jordskjelv utenfor Sumatra i Indonesia.

**Klokken 05.10:** Saksbehandlervakten i Utenriksdepartementet (UD) blir klar over at en flodbølge har rammet Sør-Asia. Meldingen kommer i form av en telefonhenvendelse fra en privatperson.

**Klokken 05.30:** UD varsler ambassaden i Bangkok om katastrofen.

**Klokken 07.15:** UD starter varsling av egne ansatte. På dette tidspunktet er det stor pågang av telefonhenvendelser til UD, og det er vanskelig å ringe både ut fra og inn til departementet.

**Klokken 10.30:** Utenriksråd Lindstrøm ankommer UD. Det besluttes at fungerende ekspedisjonssjef for Regionavdelingen skal ha det operative ansvaret for departementets håndtering av situasjonen etter flodbølgen.

**Klokken 11.00:** Helse- og omsorgsdepartementet blir ikke kontaktet om hendelsen fra UD. Helsemyndighetene forsøker å få telefonkontakt med UD, men mislykkes på grunn av stor telefonpågang til UD.

**Klokken 11.30:** Utenriksråden informerer utenriksminister Jan Petersen telefonisk om katastrofen. Regje-

ringsråden ved Statsministerens kontor blir også informert. Regjeringsråden varsler statsministeren.

**Klokken 12.00:** Departementsråden i Helse- og omsorgsdepartementet kontakter regjeringsråden ved Statsministerens kontor. De diskuterer muligheten for å iverksette en avtale som Forsvaret har med SAS Braathens om flytransport.

**Tidlig ettermiddag:** Kripos mottar opplysninger om nordmenn i det katastroferammede området, og det er kontakt mellom Kripos og UD om registrering. De to instansene utveksler lister, men fortsetter å registrere på hver sin måte.

**Klokken 16.00:** Ambassaden i Bangkok forsterkes med en person som er ansatt i Dhaka. Om kvelden reiser en annen person fra Norge til Bangkok for samme formål.

Reuters rapporterer om 11 300 omkomne.

### Mandag 27. desember

**Klokken 10.00 og 13.00:** UD deltar i møter med reiselivsbransjen. Departementet har inntrykk av at charter-selskapene har tilstrekkelig flykapasitet til å sende hjem egne gjester.

**Klokken 12.45:** Helse- og omsorgsdepartementet oppnår kontakt med UD for første gang etter flodbølgen, 32 timer etter at UD ble varslet første gang om katastrofen. Kontakt oppnås ved at Sosial- og helsedirektoratet henvender seg til departementsråden i Helse- og omsorgsdepartementet, som sender en SMS til utenriksråden. Forut for dette har Sosial- og helsedirektoratet gjort en lang rekke forsøk på å få telefonkontakt med UD.



*Utenriksministeren på vei til den første pressekonferansen i forbindelse med flodbølgekatastrofen.*

**Klokken 14.50:** UD kontakter Justisdepartementet og orienterer om et koordineringsmøte som skal begynne ti minutter senere. UD anmoder om at justismyndighetene sender en representant til møtet.

**Klokken 15.00:** UD avholder et første koordineringsmøte med representasjon fra andre departementer.

**Klokken 17.00:** Utenriksministeren holder en pressekonferanse, og viser seg da i offentligheten for første gang etter flodbølgekatastrofen.

**Klokken 18.30:** Sosial- og helsedirektoratet anmoder Forsvaret om å aktivere transportavtalen med SAS Braathens (Medevac-avtalen).

**Klokken 21.30:** Sosial- og helsedirektoratet er etablert med personell på Gardermoen.

**I løpet av dagen:** De første nordmenn som var i katastrofeområdet kommer til Gardermoen.

Reuters rapporterer om 23 200 omkomne.

## Tirsdag 28. desember

**Klokken 10.00:** UD blir klar over at det mangler flykapasitet til å bringe hjem nordmenn fra det katastroferammede området.

**Om ettermiddagen:** Norske, svenske og danske utenriksmyndigheter inngår en avtale med SAS om ekstra-flygninger for hjemtransport av skandinaver fra Phuket.

**Klokken 18.00:** Statlige og kommunale myndigheter oppretter et pårørendesenter på Radisson SAS Plaza Hotel.

**Klokken 18.00:** Det første helseteamet i regi av Sosial- og helsedirektoratet reiser fra Gardermoen til Thailand.

Reuters rapporterer om 26 000 omkomne.

## Onsdag 29. desember

**Klokken 10.00:** Den første ekstraordinære SAS-flygning går fra Stockholm mot Bangkok.

**Klokken 10.00:** Det første Medevac-flyet tar av fra Gardermoen på vei mot Phuket.

**Klokken 11.20:** Kripos sender to identifiseringsteam til Thailand.

**Klokken 13.00:** UD sender SMS til personer med status som savnet eller «ukjent». I meldingen oppfordres alle nordmenn i rammede områder til å ringe hjem, til UD eller til ambassader. Det opplyses at flyplassene i Bangkok og Phuket har norsk personell som vil bistå.

**Klokken 16.00:** I koordineringsmøte i UD konkluderes det med at Kripos skal overta registreringen av informasjon om savnede etter flodbølgen.

Reuters rapporterer om 77 828 omkomne.

## Torsdag 30. desember

**Om morgenen:** Første charterfly med nordmenn fra katastrofeområdet lander på Gardermoen.

**Klokken 15.00:** UD arrangerer møte om overføring av registreringsoppgaven fra UD til Kripos.

Reuters rapporterer om 120 000 omkomne.

## Fredag 31. desember

**Om morgenen:** Første Medevac-fly kommer fra katastrofeområdet til Gardermoen.

**I løpet av dagen:** På anmodning fra Røde Kors stiller Forsvaret to Hercules-fly for transport av nødutstyr mellom Singapore og Aceh-provinsen.

**Klokken 20.30:** Statsministeren intervjues i NRKs program RedaksjonEN. På spørsmål fra programlederen bekrefter statsministeren at vi dessverre må forberede oss på at mange hundre og kanskje over 1 000 nordmenn er omkommet i katastrofen. Videre sier han at «alt tyder på at dette nå er den største sivile katastrofe som har rammet oss i Norge i moderne tid.»

Reuters rapporterer om 124 000 omkomne.

## Lørdag 1. januar:

Reuters rapporterer om 127 000 omkomne.

## Søndag 2. januar

**Klokken 14.00:** Justisministeren opplyser at departementet regner med å kunne gå ut med en liste med navn på savnede neste dag, det vil si 3. januar.

**Klokken 15.00:** Politisk og administrativ ledelse i Justisdepartementet og ledelsen i Politidirektoratet avlegger et besøk hos Nye Kripos. Tema er offentliggjøring av liste.

Reuters rapporterer om 129 000 omkomne.

## Mandag 3. januar

**Om formiddagen:** Det avholdes regjeringskonferanse. Regjeringen behandler blant annet spørsmål om bevilgning av 1 milliard kroner til nødhjelp etter katastrofen, overføring av koordineringsansvaret for håndtering av katastrofen til Helse- og omsorgsdepartementet, samt opprettelse av et utvalg for evaluering av myndighetenes håndtering.

**Klokken 11.30:** Justisdepartementet gjør offentlig kjent en liste med navn på 275 savnede og en liste med navn på 16 antatt døde. I løpet av få timer korrigeres antall savnede til under det halve.

Reuters rapporterer om 150 000 omkomne.



### 3 | Det nye verdensbildet – nordmenn på reisefot

Spørsmålet om Norge skulle ha et eget konsulatvesen stod sentralt da unionen med Sverige ble oppløst for 100 år siden. Norsk skipsfart hadde antatt slike dimensjoner og blitt så verdensomspennende at det i økende grad fremstod som utilfredsstillende at Sverige skulle ha ansvaret for å bistå nordmenn i utlandet.

Parallelt med reduksjonen i antall norske sjøfolk i utenriksfart og forenkling av prosedyrer ved mønst-ring, havneanløp og liknende, er norsk konsulatvesen sterkt endret. Norge har nedlagt en rekke konsulat som var viktige for skipsfarten og opprettet nye som svar på blant annet moderne masseturisme for eksem-



*Om lag 1,4 millioner nordmenn ferierer utenfor landets grenser hvert år. Bransjen spår en årlig vekst i pakkereiser på cirka 5 %.*



pel i Alicante, Benidorm, Gran Canaria og Palma de Mallorca.

Det antas at 1,4 millioner nordmenn ferierer utenfor landets grenser hvert år. Over 1 million reiser på pakketurer til «Syden». Reisebransjen mener det vil bli en vekst i salget av pakkereiser på om lag 5 % per år i tiden fremover. Det antas at veksten vil bli enda sterkere til reisemål som Cuba (Havana), Mexico (Cancun), Brasil (Natal) og Afrika, spesielt Sør-Afrika og Kenya. Også Thailand (Phuket), Vietnam og Malaysia viser sterk vekst. Egypt og Tunis er populære charterreisemål i Afrika. Pakkereiser med rutefly går primært til storbyer i Europa, men amerikanske asiatiske og australske byer hører også med, ofte i sammenheng med rundreiser eller temareiser. Beijing/Kina og India ser ut til å ha økende interesse for reisende med rutefly. «Back-packer»-gruppen reiser gjerne til Asia, Sør-Amerika, Afrika og Australia/New Zealand.

I gruppen ferie- og fritidsreiser må man også ta med nordmenn som har ferieboliger utenlands. Spania, Frankrike og Italia er populære områder, men de siste årene har det vært vekst i salget av ferieboliger i Kroatia, Brasil og Thailand. Antall norske pensjonister i utlandet viste en nesten 30 % økning fra 1999 til 2003.

Forretningsreiser går til våre etablerte handelspartnere. I takt med de internasjonale konjunkturer og vekstmønstre øker reisevirksomheten til Kina, Russland og India i tillegg til Thailand, Malaysia og Vietnam.

Personer med utenlandsk opprinnelse bosatt i Norge setter preg på reisemønsteret fra Norge. I 2003 var

25 % av de som reiste til Det fjerne Østen på yrkesreise, 40 % var på ferie og 25 % besøkte slekt og venner.

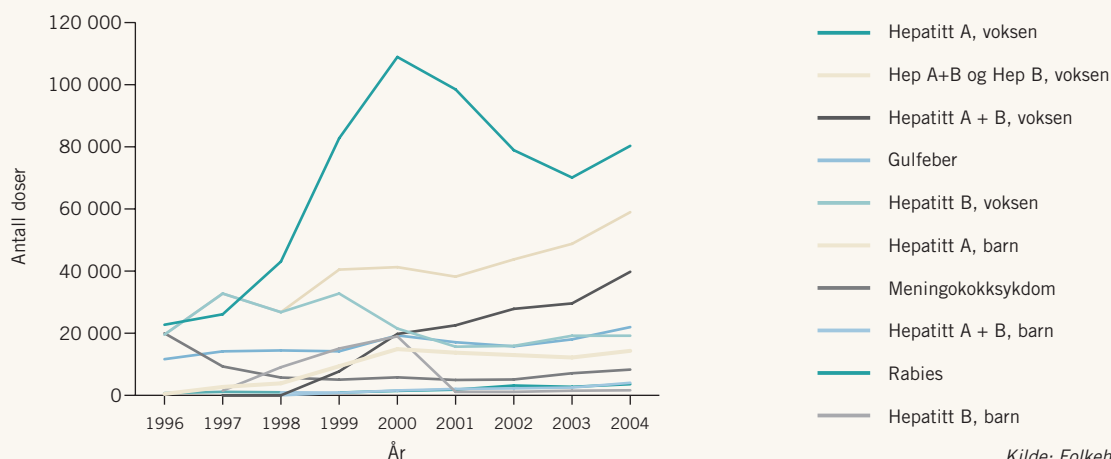
Flytrafikken har vokst med i gjennomsnitt 6–7 prosent per år de siste 30 årene. IATA (International Aviation Transport Association) spår en videre årlig vekst på omtrent 4 prosent de neste fire årene, mens den i Norge for øyeblikket er enda sterkere. De nyeste tallene viser for eksempel at antall nordmenn som reiste til utlandet økte med hele 11,4 prosent i januar 2005 sammenliknet med samme måned i fjor.

Tall fra bransjen tyder på at cirka 820 000 nordmenn reiste på pakketur i Europa i 2004, 30 000 i Afrika, 30 000 i Asia og 3 500 i Latin-Amerika. Pakketurismen til Nord-Amerika er ikke omfattende, men det er vekst i antallet individuelle reisende, også som følge av gunstig dollarkurs. Det antas at cirka 10 000 nordmenn reiser på cruise hvert år. Populære mål er Det karibiske havet, Middelhavet og Sør-Asia.

Tallmaterialet tyder også på at reisevirksomheten tar seg raskt opp til et «før-nivå» etter kriser/katastrofer som 9/11, SARS, Golf-krigene og flodbølgekatastrofen.

Antallet nordmenn som studerer i land utenfor Europa øker. Totalt var det over 23 000 studenter i utlandet i 2003–2004. Nesten halvparten av disse studerte i engelskspråklige land. Under en tale holdt i Australia 16. mars 2005, sa statsministeren at det nå er mer enn 4 300 norske studenter ved universitetene i Australia. Land med høyere risiko, Øst-Europa og mer eksotiske land, forventes å vise den sterkeste økningen i tiden fremover. I tillegg kommer at mange unge tar en del av

Figur 3.1 Årsforbruk av reisevaksiner 1996–2004



Kilde: Folkehelseinstituttet



utdannelsen i mer fjerntliggende land i Asia, Latin-Amerika og Sør-Afrika.

Utvalget har innhentet oversikter og tallmateriale over nordmenns reise-mønstre fra Handels- og Service-næringens Hovedorganisasjon. Det ble innhentet et notat fra ECON Analyse om nordmenns reise-mønstre som følger som vedlegg II. Både reiselivsnæringens redegjørelse og Econ-notatet peker på viktige økonomiske drivkrefter som har slått gjennom særlig de senere år, og som i vesentlig grad har endret nordmenns reise- og oppholdsmønstre.

Økt disponibel inntekt, lav prisvekst, økt konkurranse i reisemarkedet og økt innvandring til Norge er tendenser som har gjort seg sterkt gjeldende de seneste år. Det blir mer påregnelig at det vil befinne seg nordmenn i betydelig antall på steder som rammes av naturkatastrofer, politisk uro, terroraksjoner og liknende. Svært mange nye reisemål ligger i jordskjelvområder.

Fra Folkehelseinstituttet mottok utvalget en oversikt over økningen i vaksinasjoner mot tropiske sykdommer i perioden 1996–2004. Opplysningene er entydige.

- Salget av vaksiner mot kolera og turistdiaré har økt kraftig i perioden.
- Salget av vaksiner mot hepatitt A har økt kraftig.
- Salget av vaksiner mot hepatitt B økte fra 20 000 doser per år i 1996 til 50 000 doser per år i 2004.
- Vaksiner mot gul feber har økt, men gis bare for reiser til land definert av Verdens Helseorganisasjon.
- Det har også vært økning i vaksinene mot tyfoidfieber.

Utvalget ser dette som ytterligere viktige indikasjoner på endringer i reise-mønstre.

Forholdet mellom norske myndigheter og reisende nordmenn behandles på juridisk grunnlag i neste kapittel. Utvalget mener at myndighetene bør søke å ha en god oversikt over nordmenns reise- og oppholdsmønstre, uten å innføre registreringsplikt. En ny og høyere bevissthet om disse forhold bør være med i grunnlaget for beredskapsarbeidet i Norge. Det er også grunn til å forvente en fornyet drøftelse av myndighetenes ansvar, og at man har internasjonale drøftelser om disse spørsmål med land det er naturlig å sammenlikne oss med.



# 4 | Juridiske rettigheter

## 4.1 Innledning

Dette kapitlet gir en kort oversikt over sentrale elementer i regler som kan være av betydning for nordmenn som utsettes for skade mens de oppholder seg i utlandet. På bakgrunn av den hendelsen som er bakgrunn for utvalgets arbeid, fokuserer oversikten primært på norske turister i land utenfor EU/EØS-området. Først behandles rettigheter som har grunnlag i avtaler med charterselskap og forsikringsselskap. Deretter behandles rettigheter som har grunnlag i offentligrettslig lovgivning om ytelser til borgere som trenger hjelp.

## 4.2 Rettigheter overfor charterselskap

Hvilke krav en turist har overfor sitt eget charterselskap avhenger i prinsippet av innholdet i den avtalen som lå til grunn da han eller hun kjøpte reisen. Alle de største norske charterselskaper har avtalebetingelser som er basert på et regelverk kalt Alminnelige vilkår for pakkereiser, utarbeidet av Den Norske Reisebransjeforening i samarbeid med Forbrukerombudet. I tillegg til de alminnelige vilkår, har hvert av selskapene egne avtalebetingelser. I praksis handler dette regel- og avtaleverket først og fremst om hva kunden kan forvente under normale forhold, og lite om hva som skal ytes i en ekstrem situasjon som den som inntraff etter flodbølgen 26. desember.

De alminnelige vilkårenes punkt 6.2 tredje ledd sier noe om rettigheter og plikter i tilfeller hvor en påbegynt reise må avbrytes som følge av hindringer utenfor arrangørens kontroll. Klausulen slår fast at charterselskapet i slike tilfeller er fritatt for erstatningsansvar, men at de som hovedregel skal gi prisavslag for den delen av ferien som er spolert. Videre heter det:

*«Arrangøren plikter i den grad det er mulig å eliminere eventuelle risiki eller ulemper for kunden. Må reisen avbrytes, plikter arrangøren å frakte kunden tilbake til det avtalte hjemkomststed uten kostnader og med minst mulig ulempe for kunden. Dersom arrangøren unnlater dette, og kunden må besørge hjemreisen selv, er arrangøren ansvarlig for eventuelle merutgifter kunden pådrar seg som en følge av dette.»*

Som det fremgår, pålegges charterselskaper «i den grad det er mulig å eliminere eventuelle risiki eller ulemper for kunden». Dette må forstås som at selskapet – innenfor det som er praktisk mulig – skal sørge for evakuering fra katastrofeområdet, forpleining og nødvendig medisinsk bistand. Bestemmelsen sier ikke noe om i hvilken grad charterselskaper plikter å opparbeide beredskap for å håndtere krisesituasjoner. For at de skal være i stand til å innfri sine forpliktelser når en krisesituasjon først inntreffer, må de imidlertid i praksis også ha en viss beredskap, eksempelvis i form av en kriseplan som de ansatte er trent i gjennomføring av, og kommunikasjonsrutiner som tar høyde for ekstraordinære forhold. Charterselskapenes forpliktelser vil variere ut fra hvordan reisen i utgangspunktet er utformet og markedsført. Eksempelvis er det nærliggende å stille større krav til bistand fra selskapets side når ekstraordinært uvær rammer et reisemål som er markedsført som egnet for barn eller bevegelseshemmede, enn når samme uvær rammer reisende i et arrangement som tydelig har forutsatt mobilitet og fysisk styrke.

Videre plikter altså charterselskaper å sørge for kostnadsfri hjemreise for gjestene når reisen må avbrytes. Sammen med den hjelpeplikten som er nevnt ovenfor, betyr dette at selskapene i en krisesituasjon både må gjøre det de kan for å fremskaffe hensiktsmessige transportmidler for å bringe sine gjester hjem og dekke de ekstra utgifter som eventuelt måtte følge av at ting må gjøres annerledes enn forventet.

## 4.3 Reiseforsikring

Årlig tas det ut mer enn 1,3 millioner poliser for reiseforsikring i Norge, og nesten alle som reiser på ferie har tegnet en reiseforsikring. Europeiske Reiseforsikring er den største aktøren på det norske markedet, med ca. 60 % av markedet. Andre store aktører er Gjensidige NOR Forsikring og Vesta.

Forsikringsavtaleloven, som er den sentrale loven om forsikring og gjelder mange forskjellige typer forsikring, har ikke særregler om reiseforsikring. Også for reiseforsikringens vedkommende vil det i praksis være de vilkårene som forsikringsavtalen viser til som definerer hvilke rettigheter og plikter de reisende har overfor sitt selskap.

De vilkår som de sentrale forsikringsselskapene knytter sine reiseforsikringer til, angir selskapets forpliktelser som å dekke utgifter og betale erstatning. Her er det altså utbetaling av penger det er tale om. I praksis bidrar imidlertid reiseforsikringsselskapene også med praktisk skadehjelp. De har en telefontjeneste som gir veiledning overfor forsikringstaker i skadetilfeller, og selskapene er knyttet til internasjonale nettverk eller organisasjoner som yter bistand direkte på stedet, herunder legehjelp og evakuering. Et eksempel på en slik organisasjon er foretaket SOS International AS, som har egne team med blant annet medisinsk personell som kan settes inn i skadeområder. Siden reiseforsikringsvilkårene bare lover utgiftsdekning og betaling av erstatning, er det tvilsomt om forsikringstakerne har rettskrav på praktisk bistand fra forsikringsselskapenes side ut over det som kan ytes per telefon. Mest sannsynlig er praktisk skadebistand fra forsikringsselskapers side, eksempelvis gjennom nettverk som nevnt ovenfor, noe som forsikringsselskapene juridisk sett ikke er forpliktet til å yte, men som likevel inngår blant de virkemidler selskapene kan bruke for å holde kundene økonomisk skadesløse.

En reiseforsikring gjelder i utgangspunktet uavhengig av hva som er årsaken til et tap (unntatt når det er forårsaket av den forsikrede selv), og tap som følge av en naturkatastrofe er i liten grad særskilt regulert i forsikringsvilkårene. Tap av eiendeler som er ødelagt eller forsvunnet og utgifter til medisinsk behandling er blant det som typisk dekkes av en reiseforsikring, og som også vil kunne dekkes når det er en naturkatastrofe som har forårsaket skaden. Det er også vanlig at vilkårene tilknyttet reiseforsikring gir krav på dekning av utgifter til hjemsendelse for kunder som blir utsatt

for «ulykke», et uttrykk som utvilsomt også dekker flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Særlig for den som reiser i egen regi, og således ikke har noe charterselskap å forholde seg til, kan denne delen av vilkårene være praktisk.

Europeiske Reiseforsikring nevner naturkatastrofer spesielt i sine vilkår. Foruten å fastslå at forsikringen gjelder for tap som følge av naturkatastrofe, inneholder disse vilkårene (punkt 1.3 annet ledd) følgende om evakuering:

*«Vi erstatter evakuering til nærmeste sikre destinasjon i henhold til Utenriksdepartementets anbefaling. Transporten skal finne sted ved første anledning og i samsvar med departementets anbefalinger.»*

Utgifter til evakuering er begrenset til 20 000 kroner per tilfelle, med tillegg av inntil 50 000 kroner for merutgifter knyttet til reise, overnatting, mat og drikke i inntil 30 dager etter at hendelsen inntraff.

I tilfeller der forsikringstaker dør på reise, dekker alle selskaper utgifter til hjemsendelse av den døde.

Foruten slike standard reiseforsikringer, tilbyr forsikringsselskapene forskjellige tilleggsforsikringer som gir rett til dekning av tappt inntekt som følge av invaliditet eller dødsfall med tilknytning til en reise.

## 4.4 Krav mot norske myndigheter

### Innledning og utgangspunkt

Uavhengig av forpliktelser for charterselskap og forsikringsselskap, kan nordmenn som utsettes for en ulykke i utlandet få behov for bistand fra norske myndigheter. For det første kan det være behov for at norske myndigheter øver påtrykk overfor oppholdslandets myndigheter for at disse skal gi nødvendig nødhjelp og sikkerhet (diplomatisk beskyttelse og bistand). For det andre kan det være behov for økonomisk eller praktisk bistand, for eksempel penger til livsopphold, transport eller helsetjenester (konsulær bistand).

Norge har som kjent en omfattende lovgivning som skal sikre innbyggere ulike typer hjelp i situasjoner hvor de av en eller annen grunn er forhindret fra å sørge for seg selv, slik som sosialtjenesteloven, folketrygdloven, kommunehelsetjenesteloven og så videre. Det meste av denne lovgivningen er imidlertid begrenset til



Standardtekst i norske pass.

å gjelde for personer som oppholder seg på norsk territorium<sup>1</sup>. Folketrygdloven § 5–24 gir i noen grad rett til stønad til helsetjenester i utlandet, men omfatter i hovedsak bare mennesker som er i utlandet på mer varig basis enn en kort ferietur. Etter folketrygdloven § 5–24 tredje ledd og forskrift av 30. april 1997 nr. 391, har nordmenn som arbeider i utlandet, arbeidstakere på norskregistrerte skip og norske fiskefartøyer, heltidsstudenter ved utenlandske læresteder, pensjonister (forutsatt at de har opparbeidet nærmere angitte trygderettigheter) og norske statsborgere som er ansatt i statens tjeneste i utlandet, samt barn og ektefelle som er forsørget av en person i de nevnte kategorier, krav på utvidet stønad. Den utvidede stønaden består i dekning

av alle utgifter til nødvendig opphold og behandling i sykehus og 75 % av utgifter til konsultasjon av lege, psykolog og liknende.

EØS-avtalen har særregler som gir norske borgere som oppholder seg i et annet EØS-/EU-land rett til trygde- og helseytelser fra oppholdsstaten. Utenfor EØS-området vil situasjonen være mindre forutsigbar med hensyn til hva som kan forventes fra oppholdslandets myndigheter. Uansett hvor i utlandet nordmenn oppholder seg, kan det være aktuelt med bistand fra den norske utenriks tjenesten.

### Bistand fra den norske utenriks tjenesten

Lov om utenriks tjenesten (lov nr. 13 for 2002) § 1 slår fast:

«§ 1. Utenriks tjenesten har til oppgave:

1. å ivareta og fremme Norges interesser i forhold

<sup>1</sup> Se eksempelvis pasientrettighetsloven § 1–2 og sosialtjenesteloven § 1–2.



til utlandet, herunder både norske særinteresser og de interesser Norge har felles med andre land;  
 2. å gi norske statsborgere råd og hjelp overfor utenlandske myndigheter, personer og institusjoner;  
 3. å gi bistand til norske statsborgere i utlandet, herunder bistand i forbindelse med strafforfølgning, ulykker, sykdom og dødsfall.

Utenrikstjenestens oppgaver ivaretas av utenriksstasjonene og det regjeringsdepartement som Kongen bestemmer. Vedkommende departement forvalter utenrikstjenestens virksomhet og påser at lover og forskrifter blir overholdt.

Kongen gir nærmere forskrifter for utenrikstjenesten.»

Utenrikstjenestens oppgaver er nærmere definert i Instruks for utenrikstjenesten, som er av 13. desember 2002. I instruksens kapittel 8, §§ 14 og 15 står det:

«§ 14. Ulykke og sykdom.

Får utenriksstasjon kjennskap til at person som er bosatt i Norge, er blitt utsatt for alvorlig ulykke eller sykdom under midlertidig opphold i utlandet, skal stasjonen yte nødvendig hjelp og snarest underrette pårørende og Utenriksdepartementet.

§ 15. Nødlidenhetslån.

1. Utenriksstasjon kan yte nødlidenhetslån til norsk borger med fast bopel i Norge og som i utlandet er uten midler til underhold eller hjemreise når det på grunnlag av foretatte undersøkelser anses strengt nødvendig og det ikke kan oppnås understøttelse på annen måte.

2. Norsk borger som ikke er bosatt i Norge, og utlending med fast bopel i Norge, kan unntaksvis ytes strengt nødvendig bistand når understøttelse ikke kan oppnås på annen måte og når Utenriksdepartementets samtykke er innhentet på forhånd.

3. Hjemsendelse av nødlidende må ikke foretas uten Utenriksdepartementets samtykke hvis utleggene for det offentlige antas å ville overstige motverdien av det beløp i norske kroner som Utenriksdepartementet til enhver tid fastsetter.

4. Stønad over lengre periode må bare ytes når Utenriksdepartementets samtykke foreligger.

5. Valgkonsulat skal forelegge søknad om nødlidenhetslån for overordnet fagstasjon.

6. Før nødlidenhetslån tilstås, skal det avkreves nødlidenhetserklæring og kvittering på skjema fastsatt av Utenriksdepartementet.»

Regelverket for utenrikstjenesten forutsetter altså at tjenesten skal gi råd, hjelp og bistand. Av forarbeidene til loven om utenrikstjenesten fremgår at formålet med loven § 1 først og fremst har vært å angi instruks- og kompetanseforholdene innad i utenriksforvaltningen, og at det ikke har vært meningen å gi den enkelte borger noen rett til å kreve at utenrikstjenesten skal intervenere i en bestemt enkeltsak<sup>2</sup>. Det som står i instruksens anses dessuten vanligvis ikke å gi grunnlag for et rettslig krav fra den enkelte borgers side. Etter en omfattende ulykke med betydelig tap og skade for nordmenn, slik som etter flodbølgen i Sør-Asia, vil det likevel i praksis ikke være tvil om at utenrikstjenesten må engasjere seg. Bortsett fra en kommentar avslutningsvis i dette kapitlet, går ikke utvalget nærmere inn på spørsmålet om hvor langt den enkelte borgers materielle rettigheter overfor utenriksmyndighetene strekker seg. For utvalget er det snarere spørsmålet om utenriksmyndighetene totalt sett håndterte situasjonen på en forsvarlig måte som står sentralt.

Utenrikstjenestens håndtering av henvendelser fra norske borgere i utlandet er underlagt de generelle regler om utøvelse av forvaltningsmyndighet. I dette ligger blant annet at utenrikstjenesten må gi veiledning om regler og praksis innenfor sitt område, at den ikke må ta usaklige hensyn, at like tilfeller skal behandles likt, og at det ikke skal treffes avgjørelser som er sterkt urimelige. Før det treffes en avgjørelse vedrørende bistand, må dessuten saken være så godt opplyst som mulig. Kravene til saksbehandlingen vil variere med situasjonen, og i en akutt krisesituasjon, med stor pågang og stort hjelpebehov, vil det sjelden være tid til å samle så mange opplysninger om den enkelte. Da vil det primære gjerne måtte bli å veilede om muligheter for bistand, treffe avgjørelser raskt og unngå forskjellsbehandling som det ikke er noen åpenbar grunn for.

Den som er misfornøyd med en avgjørelse fra utenrikstjenesten, vil under visse betingelser kunne påklage avgjørelsen til et overordnet forvaltningsorgan (normalt Utenriksdepartementet). Brudd på regelverket fra utenriksmyndighetens side vil i prinsippet kunne gi krav på erstatning, forutsatt at bruddet har medført et

<sup>2</sup> Jf. Ot.prp. nr. 107 (2000–2001).

økonomisk tap, og det sannsynliggjøres at tapet ikke ville vært pådratt dersom utenriks tjenesten hadde gjort som den skulle.

#### 4.5 Enkelte kommentarer til regelverket

Slik utvalget ser det, bør det ikke være tvil om hovedregelen om at nordmenn som reiser til utlandet på forretningsreise, på ferie eller for eksempel på vinteropphold, har et selvstendig ansvar for å bære eller sikre seg mot den økonomiske risiko ved uforutsatt behov for hjemtransport. Nordmenn som har *bosatt* seg i et annet land må sies å ha truffet et valg, og har underordnet seg lokale regelverk og samfunnsforhold, betaler skatt og trygdeavgift og så videre. Mange velger eksempelvis å

bo mer enn 180 dager av året i land med lavere skatteinivå for å unngå skatteplikt til Norge. Disse kan ikke forvente nevneverdig bistand fra Norge. Den norske stat har i utgangspunktet ikke noe økonomisk ansvar for hjemtransport av nordmenn.

Det er på det rene at mange av dem som var berørt av flodbølgekatastrofen, spesielt i Thailand, forventet og forlangte støtte og oppfølging av norske myndigheter hjemme og lokalt. Slik støtte ble også gitt fra Norge, blant annet ved at det ble sendt helsepersonell og fly for hjemtransport, uten at slike tiltak er lovhjemlet eller beskrevet i noe planverk, men var basert på politiske beslutninger. Utvalget har ikke sett det som sitt mandat å vurdere regelverket, men vil likevel påpeke behovet for tilpasning til utviklingen i verden, globalisering og nye reisemønstre og så videre.









# 5 | Beredskapsplaner

## 5.1 Innledning

Kriser og katastrofer kan oppstå hvor som helst og ramme hvem som helst. Uansett hvor nordmenn kommer i en slik vanskelig situasjon, vil de ha behov for hjelp og bistand.

Planverk og tilgjengelige ressurser er de hjelpemidler myndighetene kan forberede seg med. Organiseringen av krisehåndteringen er ulik på ulike nivåer og avhengig av hvilken type krise man står overfor. Ett spørsmål er hvilke planverk departementer og etater har, og hvorledes ledere følger disse opp i praksis. Et annet spørsmål er om de gjeldende beredskapsplaner og dagens organisering er relevant i forhold til dagens og morgendagens utfordringer.

Kriser kan inndeles i to hovedtyper:

- **Sikkerhetspolitiske kriser:** Krig, militære trusler og konflikter og liknende. På dette felt har staten klart utarbeidede lover, regler og planer. Alliansetilknøytning og bruk av militære virkemidler står sentralt.
- **Sivile kriser:** Store ulykker, naturkatastrofer, forurensning og andre nødsituasjoner. Flodbølgekatastrofen kommer i denne kategorien, hvor flere departementer, etater og andre er direkte involvert i krisehåndteringen. Det spesielle ved flodbølgekatastrofen var at den inntraff på annen stats territorium.

Sivile kriser hvor Norge og nordmenn er involvert, kan oppstå hvor som helst i verden. Hvordan norske myndigheter kan utføre sine oppgaver bestemmes av hvilken grad av suverenitet Norge har i det aktuelle området:

- **Kriser på norsk territorium:** Ansvaret for krisehåndteringen er her entydig nasjonalt. Ressurser og planverk styres av norske myndigheter. Andre nasjoner kan ha interesser berørt av situasjonen, slik Norge hadde det i flere land etter flodbølgekatastrofen, men det er norske myndigheter som håndterer krisen.
- **Kriser i internasjonalt farvann:** Dette omhandler et stort spekter av mulige hendelser fra skip under

norsk flagg i nødssituasjoner i helt andre deler av verden, til nød og katastrofesituasjoner nærmere våre territorielle grenser. Ved slike kriser har hovedredningsentralene et særlig ansvar for koordinering og håndtering av redningsaksjoner.

- **Kriser på annet lands territorium:** Ansvaret for krisehåndteringen ligger hos vedkommende lands myndigheter. Når norske interesser er berørt, slik som for eksempel i Thailand, er Norge avhengig av godkjenning fra vedkommende land for å kunne bistå i redningsarbeidet på deres territorium. Det er Utenriksdepartementet (UD) som ivaretar Norges interesser og kontakten med andre stater.

## 5.2 Organisering av beredskap i offentlig sektor

Organiseringen av beredskapen i offentlig sektor, og særlig i og mellom departementene, har vært omhandlet i flere utredninger og offentlige dokumenter i de senere år.

### Kongelig resolusjon av 16. september 1994

Ved kongelig resolusjon av 16. september 1994 fikk Justisdepartementet en samordningsfunksjon på beredskapssektoren. Denne resolusjonen hadde sitt grunnlag i Stortingsmelding nr. 24 (1992–93) om det fremtidige sivile beredskap, og gav departementet fullmakt til å utarbeide overordnede retningslinjer, tilrettelegge rammebetingelser og treffe prinsipielle avgjørelser med hensyn til den sivile beredskap.

### Samordningsprinsipper

Den 20. mai 1999 fastsatte Justisdepartementet prinsipper for samordning på sentralt nivå under kriser og

katastrofer i fred. Av disse fremgår at det enkelte departement har ansvar for tilstrekkelig samordning med andre berørte departementer for å sikre en effektiv krisehåndtering innenfor sine virksomhetsområder. Justisdepartementet skal følge opp fylkesmannens krisehåndtering på regionalt nivå med nødvendig initiativ og avklaringer på sentralt nivå når ikke annet er bestemt ved lov eller instruks. Eventuell usikkerhet omkring hvilket departement som bør være ansvarlig for å samordne, må avklares med Justisdepartementet. Videre ble bestemt at det ikke skulle etableres en permanent samordningsgruppe for krisehåndtering.

### Kongelig resolusjon av 3. november 2000

Ved kongelig resolusjon av 3. november 2000 ble det fastsatt en instruks om innføring av internkontroll og systemrettet tilsyn med det sivile beredskapsarbeidet i departementene. Instruksen slår fast at det enkelte fagdepartement er ansvarlig for egen beredskap både i forhold til sivile og sikkerhetspolitiske kriser. Departementene pålegges å etablere et internkontrollsystem for beredskapsarbeidet, som skal sikre en systematisk metode for kvalitetssikring av beredskapsplanleggingen. Systemet skal også sikre en målrettet og effektiv bruk av ressursene til beredskapsformål. Departementene skal med 2 års mellomrom avgi rapport til Justisdepartementet om status for beredskapsarbeidet. Oppfølgings- og tilsynsansvaret er delegert til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Resolusjonen pålegger etablering av en ordning med tilsyn av departementene.

### St.meld. nr. 17 (2001–2002) om samfunnssikkerhet og St.meld. nr. 39 (2003–2004) om samfunnssikkerhet og sivilt/militært samarbeid

Både Stortingsmelding nr. 17 (2001–2002) om samfunnssikkerhet og Stortingsmelding nr. 39 (2003–2004) om samfunnssikkerhet og sivilt/militært samarbeid beskriver tre sentrale prinsipper for statlig krisehåndtering:

- **Ansvarsprinsippet** innebærer at den som har ansvar i en normal situasjon også har ansvar i tilfelle ekstraordinære hendelser. Den enkelte fagstatsråds konstitusjonelle ansvar videreføres også i en kritesituasjon. Det er det enkelte departement som har ansvaret for å håndtere en kritesituasjon som berører eget ansvarsområde og sørger for nødvendig samordning med andre departementer.

- **Nærhetsprinsippet** innebærer at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Ved alvorlige kriser eller katastrofer vil imidlertid også Regjeringen bli engasjert i håndteringen.
- **Likhetsprinsippet** innebærer at den organisasjonen man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjonen man har under en krise. Samordningen mellom departementene skal tilpasses den aktuelle situasjonen. Utgangspunktet vil være at det departementet som ut fra sektoransvaret er mest berørt av krisen, får hovedansvaret for å ivareta samordningen. Normalt vil dette være det departementet som har best tilgang til informasjon om krisens omfang og utvikling.

## 5.3 Politiets og redningsentralenes rolle ved nasjonale kriser

Det må skilles mellom redning og andre kriser når man skal beskrive organisering og ledelse.

Organiseringen av redningstjenesten er fastsatt ved kongelig resolusjon av 4. juli 1980. Det er etablert to hovedredningsentraler (HRS) i henholdsvis Stavanger og Bodø. Disse ledes av politimestrene i Rogaland og Salten. I tillegg utgjør hvert politidistrikt en lokal redningsentral (LRS) under ledelse av vedkommende politimester. I redningstilfeller er det HRS som bestemmer om HRS selv eller den lokale redningsentralen skal ha ledelsen av redningsaksjonen. I praksis vil HRS lede redningsaksjoner på sjøen, mens LRS leder de øvrige. Redningstjenesten er underlagt Justisdepartementet og styres således ikke av Politidirektoratet.

Kriser som ikke håndteres av redningsentralene, håndteres av politiet og er vedkommende politimesters ansvar hvis ikke annet blir bestemt, jf. politiloven § 27. Forøvrig er det politiets ansvar å ta hånd om lik, sørge for identifisering og varsling av pårørende. Politiet skal også ettersøke personer som er kommet bort under omstendigheter som gir grunn for å anta at det har skjedd en ulykke, og sørge for varsling av pårørende i den forbindelse. Politiet kan også beslutte etterforskning av ulykker. For å ivareta sine oppgaver må det også foretas registrering av savnede, skadde og omkomne. Alle disse oppgaver er hjemlet i Politiinstruksens §§ 10–6 og 12–2, samt i straffeprosessloven § 224.

Politidistriktene har et omfattende og godt innarbeidet planverk for å ivareta sin rolle. Planene er blitt prøvet en rekke ganger og øves dessuten med jevne mellomrom.

## 5.4 Nærmere om enkelte departementer

### Innledning

Som nevnt foran ble det ved den kongelige resolusjon av 3. november 2000 etablert en plikt for alle departementer til å sørge for utarbeidelse av beredskapsplaner og å rapportere til Justisdepartementet med to års mellomrom. Utvalget har sett nærmere på i hvilken grad pålegget er fulgt opp og bruker begrepet «beredskapsplan» om det planverket som skal gjøre en organisasjon forberedt på å møte en krise.

### Justisdepartementet (JD)

Justisdepartementet har hatt en rammeplan for krisehåndtering siden 1998. På bakgrunn av denne har avdelingene i departementet utarbeidet egne planer. Rednings- og beredskapsavdelingen (RBA) har et ansvar for å samordne og følge opp at avdelingene har et internkontrollsystem for sikkerhets- og beredskapsarbeidet i justissektoren.

Justisdepartementet har ansvaret for politi, fengselsvesen og redningstjenesten, og vil i kraft av dette også ha et tilsynsansvar når det gjelder planverk. Departementet håndterer kriser av et visst omfang fra sine beredskapslokaler i 11. etasje i høyblokken i Regjeringskvartalet. Lokalene er utstyrt for formålet.

### Politidirektoratet (POD)

Justisdepartementet har det konstitusjonelle og parlamentariske ansvar for politiets virksomhet, og har full kommando- og instruksjonsmyndighet over politi- og lensmannsetaten. Denne ledelsesfunksjonen utøves av politidirektoratet.

Politidirektoratet (POD) ble opprettet 1. januar 2001, og har siden da ivaretatt Justisdepartementets koordineringsfunksjon ved terror- og sabotasjehandling, kriser og andre ekstraordinære tilfeller. POD har etablert en døgnkontinuerlig vaktordning og telefonvakt. I krisesituasjoner etableres Politidirektørens stab. I en egen plan for krisehåndtering gis retningslinjer for hvordan kriser og ekstraordinære situasjoner skal håndteres.

Et hovedprinsipp for krisehåndtering er at hendelsen alltid skal håndteres på lavest mulig nivå, og av den som har ansvaret i en ordinær situasjon. Dette betyr at den operative håndteringen av hendelsen skjer fra det stedet den oppstår og at ledelsesfunksjonen ivaretas av lokale myndigheter. Høyere myndighet skal ikke bringes inn før det er nødvendig.

Direktoratets planer inkluderer ikke bare nasjonale kriser, men omhandler også kriser som oppstår i utlandet.

Utvalget har innhentet meget omfattende dokumentasjon fra POD om de planer direktoratet har, og slår fast at POD har et meget tilfredsstillende planverk og er godt rustet til å møte krisesituasjoner. Planene er godt øvet.

### Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal ha oversikt over sårbarhets- og trusselutviklingen i samfunnet, både når det gjelder ulykker, katastrofer og andre uønskede hendelser. DSB skal ta initiativ for å forebygge at slike hendelser inntreffer, se til at det er gjennomført nødvendige forebyggende tiltak og sikre at tilstrekkelig beredskap er tilgjengelig for å begrense konsekvensene hvis det oppstår uønskede situasjoner. DSBs sektorovergripende rolle og ansvar innen feltet samfunnssikkerhet og beredskap rokker ikke ved det gjeldende ansvarsprinsippet.

DSB gjennomfører i medhold av kgl. res. av 3. november 2000 tilsyn med samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i departementene. Det ble gjennomført tilsyn med Justisdepartementet i 2001/2002 og Landbruksdepartementet i 2002. I 2004 ble det gjennomført tilsyn med 3 departementer, og fra 2005 vil det bli gjennomført tilsyn i 6 departementer per år. Utenriksdepartementet skal ha tilsyn i 2006.

### Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)

Departementets beredskapsarbeid bygger på lov av 23. juni 2000 nr. 56 om helsemessig og sosial beredskap. Loven krever at det utarbeides en beredskapsplan, hvilket er utført. Beredskapsplanen må sees i sammenheng med informasjonsplan, avdelingenes planer og planer innenfor andre departementers ansvarsområder, som beredskapsplan ved pandemisk influensa, beredskapsplan ved atomulykker og så videre.

Når andre departementer er ansvarlig for krisehåndteringen, skal varsling av ønskede tiltak på helsesektoren stiles til departementsråden i Helse- og omsorgsdepartementet.

Departementet kan etablere et tredelt kriseledelsesapparat. Gruppe I ledes av departementsråden og består forøvrig av ekspedisjonssjef og avdelingsdirektør

i administrasjonsavdelingen, samt informasjonssjefen. Gruppe II består av seks ekspedisjonssjefer og en avdelingsdirektør. Gruppe III av lavere nivå i støttefunksjoner. Gruppe I og II er departementsrådets verktøy i starten av en krise, for så å bli en koordineringsinstans. Gruppe III er et administrativt støtteapparat.

De enkelte medlemmer av kriseledelsen har ansvar for å vurdere situasjonen og ta initiativ overfor departementsråden hvis de selv finner det nødvendig, «*eller det kommer signaler fra media, publikum, etater eller andre departementer som tilsier innkalling*».

Ved flodbølgekatastrofen ble ingen av disse gruppene involvert. Departementsråden delegerte ansvaret til Sosial- og helsedirektoratet.

Det er utarbeidet varslingsrutiner der politisk ledelse, administrasjonsavdelingen og informasjonsavdelingen er prioritert, men som ellers er lite presise med hensyn til ansvar og endepunkt for varslingen.

Departementets beredskapsplan inneholder intet om informasjon fra publikum – enn si en strøm av henvendelser samtidig.

HOD rapporterte siste gang til DSB den 3. mars 2004. Rapporteringen fremstår som god. Utvalget sitter dertil med et bestemt inntrykk av at planverket er godt.

#### *Sosial- og helsedirektoratet (SHdir)*

SHdir har fullmakter til å treffe ekstraordinære tiltak for å ta vare på folks helse.

Ved krise skal SHdirs kriseutvalg innkalles på kort varsel. Utvalget består av direktøren, som er leder, de assisterende direktører, prosjektdirektørene, en divisjonsdirektør og to avdelingsdirektører.

Kriseutvalgets stab består av ansatte fra Avdeling for beredskap og akuttmedisin og Avdeling for kommunikasjon og dokumentasjon. Hensikten er raskt å etablere støttefunksjoner til kriseutvalget. Medlemmer av Kriseutvalgets stab inngår i beredskapsvakten og utrustes med mobiltelefon for å være tilgjengelig.

SHdir har døgnkontinuerlig beredskapstelefon.

Varslingsprosedyrene er fastlagte, og det er egen beredskapsplan for informasjonshåndtering under kriser, men i planen er det ikke opplegg for håndtering av stor pågang fra publikum.

Utvalget kan ikke se at det er gjennomført systematisk tenkning i forhold til kriser der andre departementer eller etater er ansvarlige for koordineringen, slik tilfellet var etter flodbølgekatastrofen.

SHdir gjennomførte i 2004 én storskalaøvelse av hel-

setjenesten i Oslo, og hadde i tillegg en intern «*papirøvelse*» for informasjonsapparatet.

Det gjennomføres årlig evaluering av planverket, og det er utarbeidet en egen beredskapsperm.

Til tross for de små merknader foran, er det utvalgets oppfatning at SHdir har et godt planverk og er godt rustet til å håndtere kriser og katastrofer.

#### *Helseforetakene*

Utvalget har gått gjennom beredskapsplanen for Ullevål universitetssykehus, som et eksempel på en beredskapsplan for et helseforetak. Ved større hendelser innen Helse Øst er ledelsen for de samlede helseressursene i Helse Øst delegert til Ullevål universitetssykehus.

Det er utarbeidet en omfattende beredskapsplan for Ullevål universitetssykehus, fra bistand til operativ ledelse og ned til detaljnivå i forhold til det taktiske arbeidet. Planen er, i tråd med sykehusets sentrale oppgaver, hovedsakelig orientert mot større ulykker og andre nasjonale hendelser, men også situasjoner som flodbølgekatastrofen.

Administrerende direktør har en krisegruppe, hvor vedkommende har med seg de to viseadministrerende direktører, økonomidirektøren, personaldirektøren, kommunikasjonsdirektøren og direktøren for prehospital divisjon.

Beredskapsplanen klargjøring ansvarsfordeling mellom mange ulike aktører. Varslingssystem er utarbeidet og et informasjonssystem internt i sykehuset er forberedt.

Det opereres med to beredskapsnivåer: Økt beredskap, som forbereder katastrofealarm, og Alarm, der det innkalles ekstramannskaper og opprettes en kriseledelse.

Ullevål universitetssykehus har opplæringsystem for beredskapsplanene, og planene øves.

#### **Forsvarsdepartementet**

Stående ordre for krisehåndtering fremstiller Forsvarsdepartementets krisehåndteringsorganisasjon, samt krisehåndteringsgruppens funksjoner og prosesser i ulike situasjoner. Systemet er laget for å ha en forberedt organisasjon som kontinuerlig overvåker og som ved behov kan iverksette og styre krisehåndteringsfunksjonene. Fokuset er satt på nasjonale behov og nasjonal håndtering, men skal ta høyde for samhandling med andre nasjoner, NATO og andre internasjonale organisasjoner.

Krisehåndteringsorganisasjonen er satt opp for å iverksette beslutninger fra strategisk nivå, rådggi det politisk-strategiske nivå i sikkerhetspolitiske og militære operative spørsmål, koordinere i forhold til andre instanser, samt for å håndtere media. Krisestyringsgruppens organisasjon er satt opp for å fungere både i fred og under kriser.

Forsvarsdepartementet er fritatt fra plikten til å rapportere til DSB om sine beredskapsplaner.

*Forsvarets militære organisasjon* er en stående styrke, som har vakt hele døgnet hele året. Kommandoapparatet er operativt og klart til å støtte det sivile samfunn. De kapasiteter Forsvaret har, er et verktøy myndighetene kan ta i bruk når som helst.

Bistand til politiet er regulert i egen instruks, fastsatt ved kongelig resolusjon.

Ordren tilfredsstillende de krav utvalget har definert for planverk. Den gir klar instruks om hvordan Forsvarets ressurser skal stilles til disposisjon for andre etater eller departementer. Døgnkontinuerlig overvåkings- og vaktjeneste gjør at iverksettelse skal kunne skje med minimalt av tidstap. Den er lite spesifikk i forhold til andre organisasjoners «eierskap» til en krise hvor departementet er involvert, og synes å anta at andre instanser skal ta seg av pårørende og andre berørte som henvender seg til dem. Ordren skiller mellom hva som skjer ved en krise «i arbeidstid» og en krise «utenfor arbeidstid» – hva som skjer når kommandosystemet er på plass i departementet, og hvilke varslingsrutiner med mer som gjør seg gjeldende når dette ikke er situasjonen. Ordren er godt øvet både i nasjonal og internasjonal sammenheng.

### Utenriksdepartementet (UD)

Utvalget har innhentet følgende materiale fra Utenriksdepartementet:

- Instruks for saksbehandlervakten  
Instruksen har et vedlegg som er en varslingsplan for alvorlige hendelser og ulykker.
- Sikkerhetshåndbok  
Håndboken er utarbeidet for å gi utsendt personell ved utenriksstasjoner en samlet innføring i alle sider som berører sikkerheten ved kanselliet.

- Beredskapsmappe  
Innholdet beskrives ikke nærmere her, men er ikke relevant for håndtering av ulykker og liknende.

- Diverse andre planer og instruksjoner angående beredskap  
Her finnes en rammeplan fra UD som utenriksstasjonene skal bruke ved utarbeidelse av egne planer ved krise og evakuering. Videre finnes en krise- og evakueringsplan for ambassaden i Bangkok.

Utvalget har i tillegg innhentet 2 rapporter fra UD, datert 13. august 2001 og 15. mars 2004. Begge rapportene er svar på spørreskjema fra Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) relatert til departementenes rapporteringsplikt med utgangspunkt i kongelig resolusjon av 3. november 2000.

Utvalget finner ikke at UD har noe planverk av betydning relatert til håndtering av kriser som for eksempel store ulykker. I det spørreskjemaet som er nevnt foran, og som forøvrig ble sendt alle departementer, er første spørsmål: «Hvilke tiltak har departementet gjennomført for å styrke krisehåndteringsvevnen i eget ansvarsområde i planperioden?» Til dette svarer UD:

*«Departementet har utarbeidet beredskapsplan 'Varslingsrutiner ved alvorlige hendelser/hulykker'. Planen inneholder både hva man skal foreta seg ved ulike typer kriser og varsling av departementets ledelse og nøkkelpersoner.»*

Videre heter det i svaret:

*«Det er ikke spesielt øvet eget personell i krise- og informasjonsbehandling de siste årene. Det kan imidlertid nevnes at store deler av departementet har krisebehandling som sin daglige oppgave.»*

For utvalget ser det ut til at man i UD tror at en varslingsplan er en beredskapsplan, og at regelmessig behandling av småsaker er det som skal til for å utvikle kompetanse til å håndtere virkelige kriser. Etter utvalgets oppfatning mangler man i UD grunnleggende forståelse for beredskapsarbeid.

Utvalget vil ellers gi uttrykk for at flere av de svar som UD gav på spørreskjemaet i 2004 er lite tilfredsstillende. For eksempel spørres det om hva som er de viktigste sikkerhets- og beredskapsmessige utfordringer innenfor de samfunnsområdene som departementet



har ansvar for, og som departementet vil fokusere på i neste langtidsperiode. Her svarer UD at man *«arbeider kontinuerlig med oppdatering av kriseberedskap og krisehåndtering, både ute på stasjonene og hjemme ifm koordinering av innsatsen.»*

Utvalget stiller seg undrende til at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, og særlig Justisdepartementet, kunne godta de svar som ble gitt på spørreskjemaet fra UD's side.

### *Ambassaden i Thailand*

Norges ambassade i Thailand har evakueringsplan som er basert på UD's rammeplan. Under flodbølgekatastrofen fant ambassadens ledelse fort ut at planen ikke var anvendbar i dette tilfellet. Ambassadens egne ansatte har gitt uttrykk for at planen bygger på en generell mal, er gammeldags og ikke tilpasset de utfordringer en ambassade møter i vår tid.

Et relevant planverk for håndtering av krise- eller katastrofesituasjoner var ikke utarbeidet.

Ambassaden hadde forut for katastrofen diskutert at turismål som Phuket kunne være potensielle terrormål. En flyulykke kunne også ramme nordmenn i Thailand hardt. I virksomhetsplanen for 2005 som før nyttår ble sendt UD for godkjenning, skrev derfor ambassaden dette om beredskap:

*«Ambassaden vil også fokusere på den løpende vurderingen av sikkerheten for norske interesser og nordmenn, både tilreisende og fastboende. (...) I lys av det store antall nordmenn som besøker Thailand bør det også i samarbeid med departementet utarbeides en egen beredskap for håndtering av større ulykker og/eller terroranslag, jf. Bali 2002.»*

Dette arbeidet var ikke igangsatt da flodbølgen rammet Thailand.

Høsten 2004 ba ambassaden UD om at direktøren ved Phuket International Hospital ble utnevnt til honorær konsul på Phuket, for å styrke ambassadens tilstedeværelse i et område med mange norske turister. Denne anmodningen var ikke blitt besvart av UD da flodbølgen traff Phuket.

Ambassaden har ikke trent på krisehåndtering.

Som ledd i UD's generelle beredskapsplanlegging, sendte ambassaden 25. februar 2003 brev til om lag 400 fastboende nordmenn i Thailand. Hensikten var å informere om evakueringsplanen, samt å gi *«enkelte generelle råd i tilfelle en krisesituasjon skulle oppstå»*.

Brevet ble sendt til dem som frivillig hadde oppgitt sin tilstedeværelse til ambassaden, og inneholdt tips om hva man skulle gjøre i fall en krisesituasjon skulle oppstå – hvem ved ambassaden som kunne kontaktes, hvor informasjon kunne innhentes, hva man burde søke å ha i hus av vann, bensin og så videre. Det ble understreket i brevet at faren for en krise var liten. Man henviste til liten fare for militærkupp og noe større fare for terroranslag. Naturkatastrofe var ikke nevnt.

Ambassaden var på ingen måte forberedt på en større krise. Utvalget har merket seg at evakueringsplanen ble funnet ubrukelig og lagt bort. At det ikke forelå beredskapsplaner skapte selvsagt store problemer, men utvalget ser positivt på at det før flodbølgekatastrofen var tatt opp med UD at planer burde utarbeides.

### *Ambassaden på Sri Lanka*

Ambassadens forberedelse til kriser er preget av den indre konflikten på Sri Lanka hvor Norge spiller en viktig rolle. Dette innebærer at fysisk sikring av ambassaden og personell står i fokus. Hele landet kan nås etter noen timers bilkjøring fra hovedstaden Colombo. Antallet nordmenn utover de som representerer myndigheter eller hjelpeorganisasjoner er begrenset. Ambassaden har en detaljert varslingsplan for krisesituasjoner, men ingen annen beredskapsplan.

## 5.5 Andre aktører

Utvalget har hatt kontakt med en rekke organisasjoner, private aktører og andre som har vært involvert i flodbølgekatastrofen. Mange av disse har etter anmodning oversendt logger, rapporter og beredskapsplaner eller deler av slike. Andre har meddelt utvalget at de anser planverket sitt som en forretningshemmelighet. Det er derfor et lite homogent materiale som ligger til grunn for merknadene nedenfor. Siste del av dette kapitlet må leses på den bakgrunn at aktørene i ulik grad har overlatt materiale til utvalget.

### Reiselivsbransjen

#### *MyTravel*

MyTravel er eier av tre turoperatører i Norge – Ving, Saga og Globetrotter. Flyselskapet MyTravel Airways er størst i Norden på langdistanseflymaskiner, og frak-

ter også charterturister for Star Tour og Apollo. Alle nevnte turoperatører hadde turister i Thailand under flodbølgekatastrofen.

MyTravel har et oppsett med krisegrupper; sammenstilling, ansvarsområder og oppgaver, tegninger og detaljert beskrivelse av utstyr i fem rom til bruk under kriser, oversikt over samarbeidende aktører som Euro-Alarm, forsikringsselskaper og Sjømannskirken, telefonnummer, aktuelle dataprogrammer og registrerings-skjemaer samt maler og råd for håndtering av media og pårørende.

Ved kriser og katastrofer benytter MyTravel et «alarmtre» som system for varsling. Alarmtreet er til enhver tid komplett ved at det er back up for personer som ikke er tilstede. Destinasjonen har i sin instruks at døgnvaktkontoret på Arlanda varsles. Beslutning om alarmtreet skal tre i funksjon tas på døgnvaktkontoret. Derifra varsles en person i Norge som har ansvaret for å alarmere videre i henhold til et alltid komplett alarmtre.

MyTravel har ingen evakueringsplan for gjestene på reisemålet og mener det ikke er påkrevet i og med at de har eget flyselskap. Idet noe inntreffer, starter jobben med evakueringsplaner. Beredskapsplanen trenes om lag en gang i året.

#### *Star Tour*

Star Tour kan sette opp en beredskap og lede denne effektivt. De har en enkel beredskapsplan med oversikt over organisering, ansvarsområder og kompetanse samt aktuelle telefonnumre. Star Tour har et nært samarbeid med Sjømannskirken og forsikringsselskapenes beredskapsplaner, ferdige maler for telefonnummer, kriserom og pårørendesenter samt plan for krisegrupper ved hjemtransport og mottak. Døgnbemannet vakttelefon i Stockholm, varsler presseansvarlig i Norge, samt daglig leder som er ansvarlig for å innkalle beredskapsgruppen.

#### *Apollo*

Apollo har ikke ønsket å overlate materiale til utvalget.

#### *OrkidéEkspressen*

Utvalget har ikke før trykking mottatt noen beredskapsplan fra selskapet, som opplyser å ha hatt cirka 450 reisende i de områdene i Thailand som var omfattet av flodbølgekatastrofen.

OrkidéEkspressen benytter rutefly, og mange av de reisende reiser rundt på egen hånd. Det vil derfor nor-

malt være svært vanskelig å få klarhet i hvor disse oppholder seg.

#### *SAS Braathens*

SAS Braathens Emergency Response Organisation (ERO) etableres dersom det skjer en ulykke med et SAS Braathens fly. Det er OCC (Operations Control Centre) som sammen med Emergency Director beslutter om hele eller deler av organisasjonen skal etableres alt etter ulykkens omfang.

Organisasjonen blir varslet med SMS gjennom ERIS (Emergency Response Information System). ERIS fungerer også som et loggsystem for alt ERO beslutter og utfører i emergency situasjonen, logger innringere på pårørendetelefonen og blir oppdatert med pressemeldinger og svar til/fra pressen.

Pårørendetelefon etableres med 3 team a 15 personer som tar i mot pårørendetelefoner og loggfører disse i ERIS systemet opp mot gjeldende passasjerer.

#### *Handels- og Servicenæringens*

##### *Hovedorganisasjon (HSH)*

HSH organiserer de fleste av de viktigste reisebyråene og reisearrangørene. De er med i «Force majeure gruppen» som innkalles ved katastrofer, epidemier og liknende, og består av representanter fra reiselivsbransjen, Forbrukerrådet, Forbrukerombudet og Europeiske Forsikring. UD blir invitert, men ønsker ingen formell plass i gruppen og møter bare som «observatør».

#### **Forsikringsbransjen**

I regi av Norges Forsikringsforbund ble det i 1995 utarbeidet en katastrofeplan som skulle sikre informasjonsbehovet, støtte skadelidte og pårørende og koordinere innsamling av data mellom skadelidte og selskapene.

Når det gjelder reiseforsikringer, er det Europeiske Reiseforsikring som er den tyngste aktøren og har cirka 60 % av markedet. Andre tunge aktører er Vesta og Gjensidige Nor Forsikring.

Europeiske har egen alarmsentral, Euro-Alarm, og dessuten Euro-Center, som er skade- og servicekontor. Euro-Center er plassert en rekke steder rundt i verden, blant annet i Bangkok. Europeiske har også en samarbeidsavtale med Sjømannskirken/Den norske kirke i utlandet.

Europeiske har egen katastrofeplan og var i stand til meget raskt å sende helsepersonell til Thailand.

Også Vesta har alarmsentral i Norge og er tilknyttet en internasjonal alarmsentral, Tryg Alarm, i Danmark.

SOS International har sin nødsentral i Danmark. På nordisk basis er selskapet en tung aktør. Selskapet sendte så tidlig som klokken 17. 30 den 26. desember de første leger og koordinatorene til Thailand. Totalt ble det sendt blant annet 18 leger, 9 sykepleiere og psykologer.

SOS har sin egen kriseplan, som ble iverksatt.

## Kirken

### *Den norske kirke i utlandet – Sjømannskirken*

Stortingsmelding nr. 49 (1992–93) «Uten grenser. Om kirkelig betjening av nordmenn i utlandet» og Stortingets Innstilling S. nr. 91 (1993–94) omhandler Sjømannskirkens arbeid.

Sjømannskirken har lang erfaring med håndtering av kriser der nordmenn i utlandet er berørt. Fra 2001 har Sjømannskirken hatt en samarbeidsavtale med Europeiske Reiseforsikring. Organisasjonen har tatt flere initiativ for å etablere en samarbeidsavtale med UD om samhandling ved kriser og katastrofer i utlandet uten å oppnå respons.

Sjømannskirken har hatt flere krisehåndteringsseminarer i utlandet med deltakelse blant annet fra norsk næringsliv og ambassadepersonell. Etter ett av disse seminarene, avholdt 1. til 4. november 1994, oversendte ambassadør Odd Fosseidbråten i Singapore til UD «Utkast til liste over tiltak for håndtering av større ulykker/katastrofer i utlandet hvor norske borgere er involvert» og skrev blant annet: «*Ambassaden vil sette pris på Utenriksdepartementets vurdering av hensiktsmessigheten av å ha en slik tiltaksliste ved norske utenriksstasjoner samt ev. konkrete kommentarer til denne*». Brevet ble aldri besvart fra UD's side. Det er ikke spor av det oversendte materialet i de aktuelle utenriksstasjoners beredskapsplaner.

Sjømannskirken har en omfattende beredskapsplan, som er omhandlet i egne hefter; «Sjømannskirkens beredskap – en kort innføring» (mars 2004) og «Sjømannskirkens beredskap» (desember 2004). I tillegg foreligger det en håndbok for ansatte om «Ulykker, død og sorg på arbeidsplassen» (av 1994) og om «Personalsorg ved dødsfall og alvorlige ulykker» (av mars 2004). Målsetting for beredskapen er blant annet: «*Sjømannskirken ønsker å være til stede som samarbeidspartner ved ulykker og katastrofer (...) utenfor landets grenser*».

Sjømannskirkens beredskap har to hovedelementer:

en beredskapsvakt, som er tilknyttet hovedkontoret i Norge og tilgjengelig 24 timer i døgnet, og enhetene i utlandet. I enhetene er det presten som vanligvis skal håndtere beredskapssituasjoner. Det foreligger skriftlige retningslinjer for bestyrers beredskapsansvar, som blant annet slår fast at enheten skal være tilgjengelig hele døgnet, og at det skal foreligge en lokal alarmplan som revideres årlig eller oftere.

Beredskapsplanen angir rutiner for hvem som skal varsle om død, skade eller sykdom, hvem som skal uttale seg til media, og forholdsvis detaljerte kjøreregler for hvorledes en medieopptreden skal være. Videre inneholder materialet en redegjørelse for hva utenriks-tjenesten kan bistå med, og hva som kan forventes av forsikringsselskap. Det gis retningslinjer for å gi bistand til pakking og hjemsendelse av eiendeler og til hjemsendelse av kister og urner. I tillegg har innføringsheftet et forholdsvis omfattende avsnitt om personlig forberedelse til å møte en krisesituasjon, om å møte mennesker i en akutt fase, om gjennomføring av ritualer (minnegudstjenester m.v.), og om psykiske reaksjoner/sykdommer som følger av en krise.

Utvalget har merket seg at Utenriksdepartementet ikke har vist interesse for samarbeid med Sjømannskirken, og at henvendelsen fra daværende ambassadør i Singapore aldri ble besvart.

Utvalget finner Sjømannskirkens beredskapsplan høyst relevant og god, og av stor betydning når norske borgere blir berørt på utenlandsk territorium. Planen burde vært av stor interesse for UD og ikke minst for ambassadene, men slik ble det ikke.

### *Den norske kirke*

På norsk jord har kirken først og fremst delansvar for mottak av og støtte til etterlatte og pårørende som kommer hjem fra katastrofeområder, samt for varsling av pårørende etter instruks fra politiet.

Kirken har faste LRS-team (Lokal Redningsentral) i hvert politidistrikt som trer i funksjon ved større katastrofer og ulykker. I alt var 35 prester og diakoner fra Oslo bispedømme i tjeneste ved de opprettede sentrene for pårørende ved Radisson SAS Plaza Hotel og Oslo Lufthavn Gardermoen.

## Frivillige organisasjoner

En rekke frivillige organisasjoner driver bistands- og nødhjelpsarbeid i områdene berørt av flodbølgen. En

del av organisasjonene var allerede til stede i området med pågående prosjekter, mens andre organisasjoner kom inn i området etter at flodbølgen rammet for å drive nødhjelp.

De fleste bistands- og nødhjelpsorganisasjoner har en beredskapsgruppe som består av godt kvalifiserte personer som kan reise til katastrofeområder på 48 til 72 timers varsel. Mange av beredskapsgruppene medlemmer har en kompetanse som kunne vært tatt i bruk av norske myndigheter også overfor norske berørte i den aktuelle katastrofen. Både organisasjoner og enkeltpersoner kontaktet UD med tilbud om relevant bistand. Siden denne ikke ble benyttet, stiller en i ettertid spørsmål om norske myndigheter i tilstrekkelig grad kjenner til den kompetansen beredskapsgruppene har. Under enhver omstendighet må det spørres om det i UD ble foretatt en faglig kompetent vurdering av tilbudene, og om det var praktisk mulig og/eller nødvendig å sende noen.





*Khao Lak før flodbølgen 26. desember.*





*Khao Lak etter flodbølgen 26. desember.*



DEL II



## 6 | Koordinering og ledelse

Norsk sivil krisehåndtering ble satt på sin alvorligste prøve hittil 2. juledags morgen 2004 da flodbølgekatastrofen rammet Thailand, 6 tidssoner og 12 flytimer mot øst.

Over 80 nordmenn er omkommet eller savnet, derav mange barn. Hundrevis av familier mistet sine aller nærmeste. Titusener opplevde frykt og bekymring for kjente og kjære. Hele landet ble berørt av flodbølgekatastrofen i Sør-Asia.

Et sentralt spørsmål er hvilke krav som kan stilles til våre offentlige myndigheter når store katastrofer rammer nordmenn som oppholder seg i utlandet. Disse spørsmål har menneskelige, etiske, politiske og juridiske sider.

Evalueringen av myndighetenes innsats vil gjenspeile i hvilken grad de raskt evner å oppfatte en krisesituasjon. En grunnleggende forutsetning for effektiv krisehåndtering er at myndighetene har oversikt. Derfor må det være investert i informasjonsteknologi og menneskelige ressurser slik at man i Norge kan oppfatte forhold som truer nordmenn og norske interesser. Ledelsen må også legge vekt på å sette medarbeiderne i stand til å gjøre en god jobb.

Koordinering og ledelse betyr i en slik situasjon å mobilisere egne og bredere samfunnsressurser for tidlig å gi innsatsen en riktig retning og tyngde. Når en krise er identifisert, må det være klare ledelses- og ansvarslinjer, varslingsrutiner, planverk og gjennomført trening.

Det fremgår av kapittel 5 om beredskapsplaner at det rådende system for offentlig krisehåndtering bygger på det såkalte *ansvarsprinsippet*. Dette sier at den etat som har ansvaret i en normalsituasjon også skal ha det i en krisesituasjon. Den 26. desember 2004 og dagene som fulgte, ble flodbølgekatastrofen i Sør-Asia håndtert av Utenriksdepartementet (UD) som «kriseeier» siden den fant sted i utlandet.

Et sentralt spørsmål er hva det innebærer for dette ansvarsprinsippet at en katastrofe finner sted i utlandet. Når en krise inntreffer og rammer nordmenn, er det

de samme tjenester publikum har krav på eller behov for, enten ulykken finner sted i Norge eller i utlandet. Det gjelder helsetjenester, omsorgs- og sosiale tjenester, polititjenester, transporttjenester, informasjonstjenester og så videre. Behovet for norskproduserte tjenester i utlandet vil avhenge av kvalitet og tilgjengelighet på de aktuelle tjenester i det land der krisen inntreffer. Ingen av disse primære typer tjenester produseres eller forvaltes av UD. Tjenester som utstedelse av pass, nødlidenskapslån, visse informasjonstjenester og kontakt med andre lands myndigheter er imidlertid blant UDs oppgaver. Et avgjørende spørsmål blir da om disse tjenestene er sentrale nok til at UD bør «eie» enhver krise som finner sted utenfor landets grenser, og om UD har forutsetninger for å ivareta dem. Dersom UD skal være kriseeier, må UD ha en helhetlig oversikt og et godt situasjonsbilde. De må koordinere og lede et bredt nettverk av offentlige og frivillige aktører.

Det reiser også spørsmålet om med hvilken grad av beredskap og med hvilke tekniske hjelpemidler norske myndigheter følger den internasjonale utvikling, herunder utviklingen av hendelser, menneskeskapte eller naturskapte, som kan true våre borgere i utlandet.

Det er utvalgets oppfatning at norske myndigheter 2004/2005 var meget svakt rustet til å oppfatte en krise eller naturkatastrofe som kunne true nordmenn i utlandet. Utvalget mener at norske myndigheter skal ha de best tilgjengelige tekniske hjelpemidler for å følge internasjonale kriser. Det er et ledelsesspørsmål å påse at dette skjer.

Utvalget er videre av den oppfatning at en hendelse som denne alltid vil aktualisere spørsmål om tjenester UD ikke kan stille til rådighet på egen hånd. Mangelen på planlagte og øvede varslings- og mobiliseringsrutiner som omfatter brede samfunnsressurser, er derfor en klar svikt.

Utvalget mener samtidig at den konkrete katastrofen 26. desember var så omfattende og rammet så hardt at



det ikke med rimelighet kan rettes kritikk mot noen for at nettopp et slikt scenario ikke hadde vært øvet. Det er likevel utvalgets oppfatning at selv en langt mindre og mer påregnelig krise i utlandet ville avdekket den samme grunnleggende svikt og mangler ved UDs arbeidsform og kommunikasjonstekniske nivå som vi nå har fått se.

## 6.1 Utenriksdepartementet

### Varslingsfasen

En helt sentral ledelsesfunksjon er å sørge for at organisasjonens medarbeidere har de nødvendige ressurser og arbeidsredskaper, samt tilstrekkelige vide fullmakter for å løse de oppgaver de blir stilt overfor. For UD må det være et særlig ledelsesansvar å sikre at medarbeiderne har best mulig tilgang til informasjon om den internasjonale utviklingen til enhver tid.

Utvalget kan ikke se at myndighetene råder over en sentral instans som har mulighet for å følge med døgnkontinuerlig på den internasjonale utviklingen. Kun deler av det internasjonale bildet overvåkes av Forsvaret. Norge har over 100 utenriksstasjoner verden rundt som i liten grad er utrustet med det for øyet å følge med i den internasjonale utviklingen fra dag til dag. Den teknologiske utviklingen gjør det mulig å holde en stadig bedre oversikt over en større del av verden. I tillegg er informasjon om reisevaner og internasjonale trender lett tilgjengelig. Disse må myndighetene være oppmerksom på og ha et aktivt forhold til.

UD har døgnkontinuerlig bemanning. Denne funksjonen kalles «saksbehandlervakten» og har et vaktrom i departementet med overnattingsmuligheter. Vaktrommet er enkelt utstyrt med noen møbler, en PC, telefon, en TV tilknyttet et 20-talls stasjoner gjennom Canal Digital, samt til Stortinget. Det finnes også en radio.

Ved saksbehandlervakten finnes en liste/perm med telefonnumre til utenriksstasjonens medarbeidere som er stasjonerte i utlandet. Den finnes i papirversjon i ett eksemplar. I vaktrommet finnes også instruksjoner og regelverk, inkludert UD's dokument *Varslingsrutiner ved alvorlige hendelser/ulykker* av 17. september 2004 som er omtalt i kapittel 5.

Saksbehandlervakten blir betjent av en kjernegruppe av erfarne saksbehandlere. Ved behov blir forsterkninger innkalt ut fra en liste over disse personene. I henhold til varslingsrutinene av 17. september 2004

### FØLGENDE TV-STASJONER VAR TILGJENGELIG FOR SAKSBEHANDLERVAKTEN 26. DESEMBER 2004:

NRK1	Fox Kids
TV2	Disney
NRK2	Discovery
TVNorge	Animal Planet
National Geographic	BBC Prime
Svensk TV1	BBC World
Svensk TV2	Dansk TV1
Svensk TV4	Dansk TV2
TV3	Stortinget
Eurosport	Plenumsalen i R4
CNN International	Mediekanal 1. Stortinget
Fransk TV5	Mediekanal 2. Stortinget
MTV	Visningskanal Telenor

vil saksbehandlervakten fungere som departementets koordinator i en tidlig fase av en krise som inntreffer utenfor kontortid.

Den 26. desember ble varslingsrutinene fulgt. Saksbehandlervakten ble klar over flodbølgekatastrofen klokken 05.10 ved en telefonhenvendelse fra pårørende til en person som selv hadde opplevd bølgen. Fungerende pressetalskvinne ble kontaktet cirka klokken 07.00 på grunn av mediehenvendelser. Før klokken 08.00 ble det forsøkt å få kontakt med ambassadene i Bangkok, Colombo, New Delhi, Dhaka, Jakarta og Kuala Lumpur. Klokken 08.00 ble fungerende leder i Regionavdelingen, avdelingsdirektør Torgersen varslet. Konsulatseksjonen, som har ansvar for å bistå nordmenn i nød, ble varslet klokken 08.10. Fra 8-tiden om morgenen innkalte saksbehandlervakten de første forsterkninger da strømmen av henvendelser fra publikum ble meget stor. Klokken 08.30 ble det lagt igjen beskjed på utenriksrådets telefonsvarer, og Administrativ avdeling ble varslet. Vakthavende saksbehandlervakt ble avløst som koordinator idet avdelingsdirektør Torgersen kom til departementet klokken 09.15.

Saksbehandlervakten handlet i disse morgentimene adekvat og korrekt etter planverk og instruksjoner. Det ser ut til at den viktigste kilden til å danne seg et bilde av situasjonen var henvendelser fra publikum. Saksbehandlervakten råder over en meget svak teknisk utrustning, så svak at en middels stor telefonpågang vil lamme funksjonen.



*Saksbehandlervakten: UDs vaktsentral de første dagene.*

### Utenriksdepartementets arbeid

Utover varslingsplanen foreligger det ikke planverk for de påfølgende fasene i arbeidet med en krise eller katastrofe. Det finnes heller ikke annet planverk som kunne vært adekvat i situasjonen. Det vises til omtale i kapittel 5.

**Utenriksråden** er Utenriksdepartementets øverste embetsmann/administrative leder. **Regjeringsråden** har tilsvarende funksjon ved Statsministerens kontor. I de andre departementene har øverste embetsmann/administrativ leder tittelen **departementsråd** med unntak av Finansdepartementet der betegnelsen finansråd benyttes.

Idet avdelingsdirektør Torgersen i samsvar med varslingsplanen overtok ledelsen i UD klokken 09.15, besluttet han å beslaglegge kontorer i umiddelbar nærhet av saksbehandlervaktrømmet. Disse kontorene tilhører til daglig Sikkerhetspolitisk avdeling. De var ledige siden det var en helligdag. Disse kontorene var ikke en del av et på forhånd definert og for dette formål innrettet senter. UD har innredet to sammenhengende rom i departementets 6. etasje til bruk i kritiske situasjoner. Dette lokalet ble tatt i bruk neste dag ved 18-tiden etter at det var ryddet og utstyrt med PC-er og telefoner.

Innen klokken 11.00 den 26. desember var åtte tjenestemenn i virksomhet i de provisoriske lokalene rundt saksbehandlervakten. Dette var dels medarbeidere som var blitt innkalt, dels personer som frivillig meldte seg til innsats.

Torgersen besluttet cirka klokken 11.00 å definere fem telefonnumre som publikumstelefoner. Pressemelding om disse numrene ble sendt ut klokken 12.20. Beslutningen om å opprette disse numrene er en ad hoc-avgjørelse, fattet uten å konsultere telefonteknisk personell. Telefonnumrene ble nedringt og medarbeiderne kom ikke fra der de satt alene på sine enkelte kontorene. Utvalget mener at den teknisk og administrativt beste løsningen ville vært å åpne ett krisenummer gjennom departementenes sentralbord som kunne knyttes videre til så mange enkeltoperatører som man til enhver tid hadde i arbeid. Telefonteknisk kyndig personell burde vært konsultert om hvilken telefonløsning som var den beste.

Pårørende og berørte har sterkt fremhevet hvor irriterte og frustrerte de ble over at det ikke var mulig å komme gjennom på telefon. Enkelte kom til telefonsvareren til den medarbeideren i Sikkerhetspolitisk avdeling som normalt hadde vedkommende telefonlinje. Telefonsvareren oppfordret til å legge igjen beskjed, men de som betjente kontorene under krisen kunne ikke åpne disse talepostkassene.

Enkelte pårørende har overfor utvalget fortalt at de gjorde flere hundre forsøk på å komme i kontakt med UD, eller at dette først lyktes etter flere dagers forsøk. Det ville neppe vært mulig å betjene alle forespørsler i de første par dager, men de løsningene som ble valgt med hensyn til kontorplassering og telefonlinjer, bidro åpenbart til kaoset i denne perioden. Tidlig på dagen var det derfor et reelt sammenbrudd i kommunikasjonslinjene inn til departementet. De som ringte var bekymrede personer som meldte om kjente og kjære som med større eller mindre sannsynlighet kunne ha vært utsatt for ulykken.

Utvalget har ikke sett at disse problemene ble erkjent av leder på et ansvarlig nivå. Det ser heller ikke ut til at det fant sted kvalifiserte drøftelser om hvilke løsninger som ville vært de beste når man nå ikke hadde noen beredskap. Det ble heller ikke gitt opplysninger til publikum om de kommunikasjonsproblemer som var oppstått.

### De første ledelsesstrukturer – varsling av andre departement

Utenriksråden ankom departementet klokken 10.30. Han innkalte til et første møte der avdelingsledelsen i Regionavdelingen, Administrativ avdeling, Rettsavdelingen og fungerende pressetalskvinne deltok. Det ble i

dette møtet bekreftet at avdelingsdirektør Torgersen skulle ha det operative ansvaret. Utover dagen var det flere sammenkomster mellom embets- og tjenestemenn som var i arbeid.

I Varslingsrutinene av 17. september 2004 er det bestemt at:

*«Dersom hendelsen også angår andre departementer, må det avklares med ekspedisjonssjefen i den primært berørte avdeling eller utenriksråden, hvorvidt ett eller flere av disse departementer skal varsles.»*

Siden det tidlig på dagen 26. desember ble klart at UDs telefonkapasitet brøt sammen under pågangen fra pårørende, berørte og bekymrede, er det en betydelig svikt at det ikke ble foretatt varsling av de departementene som har ansvar for helse og håndtering av savnede i Norge, nemlig Helse- og omsorgsdepartementet og Justisdepartementet/politiet.

Utvalget antar at UDs ledelse må ha hatt mangelfull situasjonsforståelse når det klokken 12.00 mandag 27. desember ennå ikke var gjort noe aktivt for å varsle andre departementer.

Utvalget mener at selv uten et planverk bør normale rutiner tilsi at en krisestab ved katastrofer i utlandet omfatter en strategisk ledelse og en operativ ledelse med klart avgrensede og fordelte funksjonelle ansvarsområder. Blant disse funksjonelle ansvarsområder må inngå:

- ansvar for å følge den faktiske utvikling og samle en felles oversikt
- behovsidentifisering
- eksternkommunikasjon
- internkommunikasjon og oppfølging av egne medarbeidere

Det må være gitt klare fullmakter til de enkelte ledd, og oppgavene må være fordelte slik at den enkelte medarbeider og enhet ikke blir revet mellom oppgaver som ikke kan utføres samtidig.

Utvalget har ikke inntrykk av at UD hadde noen generell mangel på personell under krisens første dager. Selv om det var romjul befant mange medarbeidere seg i Oslo, og svært mange var på arbeid allerede 27. desember enten de arbeidet med denne saken eller ikke. Krisehandteringen ble utført av for få medarbeidere, og

deres arbeid ble ikke organisert i særlig grad. Utvalget har hørt utsagn fra mange av medarbeiderne som betjente publikum i romjulen. Mange har uttrykt sterk frustrasjon over måten arbeidet ble organisert på og over mangelen på informasjon, støtte og oppfølging slik at de kunne gjøre en bedre jobb.

I praksis ble et for stort ansvar lagt på én person – avdelingsdirektør Torgersen, fungerende leder for regi-onavdelingen. En rekke sentrale oppgaver ble ikke tatt vare på. Særlig tydelig er dette med hensyn til intern-kommunikasjon, systematiseringen av kontakten med pårørende, og behandling og kvalitetssikring av inn-kommende informasjon, også omtalt som registrering. Disse sentrale spørsmål ble ikke behandlet systematisk av departementets ledelse.

De som ble satt til å betjene publikum, fikk mangel-full innføring i arbeidet. Det fantes ikke noe enhetlig system eller skjema over hva som skulle registreres, og det var ingen ledelse som hadde innsikt i bruk av data-verktøy. De som besvarte telefonene hadde ikke mulig-het for å vite hva som eventuelt var registrert tidligere vedrørende savnede personer. Pårørende opplevde at opplysninger de hadde gitt før, enten var gått tapt eller ikke kunne spores. Noen har meldt at de måtte registrere sine savnede opptil 10 ganger.

Utvalgets samtaler med medarbeiderne tyder på at UD's IKT-faglige personell kom for sent inn i arbeidet. Spørsmålet er hvor mye disse kunne ha utrettet om de var blitt trukket inn før, gitt de svake forutsetninger som forelå knyttet til utrenet personell og svak system-og teknologiforståelse i ledelsen.

Utvalget mener at håndtering av informasjon om savnede nordmenn i utlandet fra første stund burde ha vært et ansvar for politiet. Politiet har personell som er bedre trent i å behandle slik informasjon. Politiet ville sikkert også hatt store problemer med å håndtere en slik informasjonsmengde 26. desember og de påfølgende dager, men de fleste av de feil, mangler og utelatelser som preger UD's informasjonshåndtering, kunne vært unngått dersom oppgavene var blitt lagt til politiet med en gang.

### Koordineringsmøtene

Fra mandag 27. desember om ettermiddagen ble det holdt koordineringsmøter i UD med andre departement og etater til stede.

- De enkelte departementene hadde ansvar for virksomheten innenfor eget ansvarsområde.

- UD eide krisen, var operativt ansvarlig og tok ansvar for å holde koordineringsmøter. Disse ble ledet av utenriksministeren eller utenriksråden.
- En egen gruppe ledet av ekspedisjonssjefen i UD's Rettsavdeling arbeidet med reiselivs- og forsikringsbransjen.

Deltakerne mener koordineringsmøtene fungerte som et forum for informasjonsutveksling mellom de ulike departementer og etater. Det ble ikke ført referat. Det finnes ikke oversikt over deltakerne. Dagsorden ble fra og med 28. desember nedfelt på et ark som hadde overskriften «Huskelapp».

UD's medarbeidere, som ikke hadde adgang til møtene, men som hadde kontakt med publikum, besvarte henvendelser og liknende, fikk lite eller ingen informasjon fra disse møtene.

Siden det ikke finnes referat fra møtene, er det uklart for utvalget hvilke beslutninger som ble fattet eller drøftet. Opplysninger tyder på at leder i UD presenterte tallmateriale om savnede, skadde og så videre, basert på de opplysningene vedkommende til enhver tid hadde skaffet seg. Utvalget mener det er grunn til å stille spørsmål ved om koordineringsmøtene bidro til at aktører fikk samlet seg om et korrekt og godt nok situasjons- og behovsbilde som departementene kunne organisere sin hjelpeinnsats ut fra.

De norske ambassadørene i Sør-Asia ble ikke koblet opp til disse møtene. Ambassadøren i Bangkok hadde sin første samtale med utenriksråden en gang tidlig i januar.

Utvalget har forstått på de politikerne som deltok, at koordineringsmøtene ga en ramme for nyttig gjensidig orientering og bistand til den politiske ledelse til å skaffe oversikt over situasjonen som forberedelse til møter med pressen.

Fra og med tirsdag 28. desember var én eller flere statsråder til stede på koordineringsmøtene. Ved én anledning – tirsdag 28. – desember ble deltakelse av toppolitikere i møtet anført som grunn for at det ikke var ønskelig å ta opp spørsmålet om overføring av registreringen av savnede og omkomne fra UD til politiet. Det var utenriksråden som stanset assisterende politidirektør i å ta opp denne saken på møtet med den begrunnelse at det ikke passet med så mange statsråder til stede. Saken ble tatt opp et døgn senere av politidirektøren, og det ble da besluttet at registreringen skulle overføres til politiet.

## Nærmere om operativ ledelse i UD

Arbeidet i UD gikk i hovedtrekk ut på å motta og forsøke å systematisere informasjon, gi informasjon til publikum, samt å treffe beslutninger på eget ansvarsfelt. Mange av medarbeiderne i UD har pekt på at de fikk lite eller ingen veiledning i hvordan de skulle håndtere telefonhenvendelsene. De som besvarte telefonene fra publikum, møtte til dels sterkt bekymrede og til dels også traumatiserte, fortvilede mennesker som enten visste eller fryktet at deres nærmeste hadde vært utsatt for en alvorlig katastrofe. Disse medarbeiderne hadde ekstremt lange arbeidsdager med få pauser og perioder med redusert inntak av mat og drikke.

I den kaotiske situasjonen som oppstod forsøkte enkelte medarbeidere med datakunnskaper å systematisere arbeidet bedre. De som tok dette ansvaret fortjener anerkjennelse for å ha forsøkt å gjøre det bedre i en vanskelig situasjon.

### Ambassaden i Bangkok

Blant ambassadene hadde ambassaden i Bangkok den største utfordringen. Medarbeidere ble de første dagene etter flodbølgen satt i umulige situasjoner som de ikke hadde noen rimelige forutsetninger for å løse. Svært mange gikk uforsvarlig lange vakter.

Det måtte tidlig ha vært klart for UD at ambassaden trengte betydelig bistand fra Norge. UD i Oslo visste eller burde ha visst på et tidlig tidspunkt at belastningen på tjenestemennene i Thailand langt oversteg de krav disse var trent til og utrustet for å møte. En sterkere bistand og styring hjemmefra samt større presisjon og notoritet med hensyn til fullmakter burde derfor vært gitt. Den oppbemanning som senere fulgte virker tilfeldig med hensyn til sammensetning, og det manglet presisering av oppgaver og fullmakter. Ambassadene burde også vært koblet telefonisk direkte inn i koordineringsmøtene i Oslo.

Dessverre ble arbeidet ustrukturert og reaktivt med få hjelpemidler og svak internkommunikasjon, usikre beslutningsprosesser og uklare fullmakter. De enkelte medarbeiderne gjorde en god innsats ut fra de rådende forutsetninger. Ambassaden ble forsterket på administrativ side den 30. desember.

Pårørende og berørte har overfor utvalget kommet med en rekke kritiske merknader om det arbeidet som ble gjort fra ambassadens side i Phuket, jf. kapittel 8 om håndteringen i Thailand.

## 6.2 Statsministerens kontor

Regjeringsråden ved Statsministerens kontor (SMK) ble varslet av utenriksråden midt på dagen 26. desember. Regjeringsråden varslet statsministeren umiddelbart. Statsministeren fikk også et SMS-varsel fra sjefen for Internasjonal avdeling ved SMK. SMS-varsel er utbredt ved SMK. Mandag 27. desember deltok regjeringsråden på koordineringsmøtet i UD. Hun deltok senere i flere av disse møtene.

Statsministeren kom på kontoret 28. desember etter å ha avbrutt juleferien i Molde. Utenriksråden orienterte regjeringsråden regelmessig om virkelighetsbildet slik det fremstod for UD. Statsministeren fikk regelmessige orienteringer av sitt apparat om utviklingen.

Utvalget stiller spørsmål ved hvorfor SMK ikke på et tidligere tidspunkt tok et initiativ for å få overført deler av arbeidet fra UD til andre departementer og etater. Det er særlig registreringen utvalget mener burde vært overført til politiet. Det var på dette området det tidlig oppstod en tillitskrise mellom myndighetene og publikum. Denne tillitskrisen lå til grunn når regjeringen i regjeringskonferanse 3. januar besluttet at det skulle gjennomføres en granskning av arbeidet.

### Et mer moderne UD?

«Vi trenger helt sikkert et mer moderne UD,» sa statsministeren til Adresseavisen i kjølvannet av krisen. Utvalget antar at dette behovet er til stede både med hensyn til de tekniske forutsetninger og med hensyn til organisatoriske forhold.

Utvalget har hatt samtaler med et stort antall medarbeidere i UD. Mange har festet tillit til utvalget og åpnet seg om ulike forhold. Det er fremkommet mange innbyrdes uavhengige utsagn om autoritær og fryktbasert lederstil, streng regelstyring og begrensninger i informasjonsflyten. Det har kommet utsagn om at frykt for reaksjoner fra ledelsens side dersom UD's regler ble brutt, hemmet mange medarbeidere under håndteringen av krisen og gjorde dem usikre. Det har også kommet utsagn om at åpne drøftinger og motforestillinger generelt ikke er ønsket i UD. Utvalget har ikke hatt som mandat å undersøke bakgrunnen for rekken av slike utsagn som peker ut over denne krisen. Utvalget har verken hatt tid eller muligheter for å foreta en gjennomgang av lederstil og organisasjonsmessige forhold i UD. Men utvalget antar at UD selv vil se behovet for en slik grundig gjennomgang.



### 6.3 Justissektoren

Den 26. desember var det relativt tidlig kontakt mellom Kripos og UD. Det ble utvekslet lister over savnede og omkomne ved at Word-dokumenter ble sendt per e-post. Kripos besluttet tidlig å sende identifikasjonsteam (ID-team) til katastrofeområdet, og to ID-team reiste til Phuket 28. desember.

Justisministeren ble holdt løpende informert fra og med 26. desember, dels av eget departement, dels av politiet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), som igjen mottok informasjon fra sine internasjonale kanaler.

Utvekslingen av lister mellom Kripos og UD stanset om kvelden mandag 27. desember. Det er uklart hvorfor dette skjedde. Det kan ha hatt sammenheng med at ulike medarbeidere har hatt ulik oppfatning og forståelse av hvor viktig dette var. Kontakten mellom UD og Kripos ble gjenopptatt onsdag 29. desember om kvelden, etter at det tidligere på dagen i koordineringsmøte le bestemt at Kripos skulle overta ansvaret for registrering.

Utvalget mener at politiet kunne ha utvist større engasjement i spørsmålet om å overføre ansvaret for

**Den operative ledelsen i UD** gjorde i løpet av 26. desember forsøk på å opprette kontakt med ledelsen i Kripos. Det lyktes å opprette slik kontakt på et mellomledernivå, og mot slutten av dag én var det utveksling av datalister mellom UD og Kripos. På dette tidspunktet hadde en medarbeider i UD på eget initiativ laget et registrerings-skjema i Word for å standardisere innhenting av personopplysninger. Samme medarbeider innførte senere Excel som registreringsverktøy i stedet for Word. Ved ambassaden i Bangkok hadde en medarbeider med IT-bakgrunn opprettet en flerbruker-database med utgangspunkt i programmet File Maker Pro. Dette verktøyet ble etter hvert tatt i bruk også i UD etter at IKT-seksjonen ble tilkalt. Det viste seg senere at File Maker Pro ikke var kjent for Kripos.

Den kontakten som var opprettet mellom UD og Kripos for utveksling av personopplysninger, ble avbrutt mandag 27. desember om kvelden. Utvalget har ikke lyktes i å identifisere hvorfor samarbeidet mellom UD og Kripos ble mindre produktivt fra dette tidspunkt, og først kom over i et bedre spor idet Kripos etter beslutning i koordineringsmøtet 29. desember overtok registreringen av savnede og omkomne.

registreringen fra UD til politiet på et tidligere tidspunkt. Det var tidlig åpenbart at UD ikke mestret oppgaven.

Da politiet overtok dette ansvaret, ble listene redusert fortløpende ettersom ny informasjon kom til og dobbeltføringer ble eliminert. I løpet av søndag 2. januar ble listen over savnede redusert til under 300. Antallet savnede – 275 – ble offentliggjort av justisministeren i pressekonferanse 3. januar klokken 11.30. Kort tid etter offentliggjøringen ble det meldt om personer som stod på listene, som var utenfor fare eller av andre grunner feilaktig stod registrert som savnet. Tallet på savnede og omkomne ble raskt redusert til 150.

Listen som ble offentliggjort kunne vært bedre kvalitetssikret dersom de lokale politidistriktene i tiden før pressekonferansen hadde fått anledning til å kontrollere hvordan det forholdt seg med de antatt savnede. Det ser ut til å ha vært uklare samarbeids- og informasjonslinjer mellom justissektorens aktører, særlig mellom ledelsen i Kripos og Politidirektoratet, som førte til misforståelse om hvilken kvalitetskontroll som faktisk var gjennomført. Dermed hadde justisministeren et feilaktig bilde av tallenes kvalitet under pressekonferansen 3. januar da antallet savnede ble offentliggjort.

Politiets innsats i de katastroferammede områdene er av berørte og samarbeidende instanser betegnet som førsteklasses. Kripos' representanter i Thailand ble oppfattet å bringe ro og systematikk inn i arbeidet. Kvaliteten i arbeidet med leting og identifisering ser ut til å være fullt på høyde med det aller beste fra andre land. Utvalget fikk inntrykk av at det var et svært godt samarbeid mellom norsk politi og andre lands polititjenester i Thailand.

### 6.4 Helsesektoren

Både Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) reagerte raskt da katastrofen inntraff 26. desember.

Statsråden samt representanter fra SHdir deltok i koordineringsmøtene i UD fra 27. desember. I regjeringskonferansen 3. januar ble det bestemt at HOD skulle overta koordineringsansvaret fra UD. Fra da av finnes det referat og deltakerlister fra koordineringsmøter, som ble holdt helt frem til ultimo januar.

HOD har et omfattende planverk for kriser, med detaljerte varslingsplaner og ansvarsfordeling. Sektorens ansvar er nedfelt i lov om helsemessig og sosial

beredskap. Planverket inneholder konkrete føringer for tiltak som kan være aktuelle å iverksette. Det vises til omtalen av planverket i kapittel 5.

Planverket behandler ikke hendelser utenfor landets grenser som kan utløse behov for sektorens tjenester. Planverket dekker heller ikke behovet for samhandling med andre departementer og etater med tanke på evakuering eller mottaksapparat. En egen beredskapsplan for Ullensaker kommune som vertskommune for Hovedflyplassen, finnes ikke.

SHdir fikk det operative ansvaret for helsesektorens oppgaver under katastrofehandteringen. Dette ansvaret ble etter utvalgets syn i det vesentlige håndtert på en god måte. Enkelte har overfor utvalget gitt uttrykk for at SHdir hadde tilløp til unødvendig detaljstyring av helseforetakenes arbeid.

Utvalget mener at norsk helsevesen samlet sett er kommet gjennom utfordringen på en god måte. Flodbølgekatastrofen aktualiserer et behov for en nasjonal helseplan som behandler koordinering og ledelse på alle nivåer.

## 6.5 Forsvaret

Forsvarets innsats har vært betydelig. Forsvaret har bistått og underordnet seg sivil sektor i situasjonen. En henvendelse fra Norges Røde Kors om å stille til rådighet 2 Hercules-fly til en luftbro mellom Singapore og Indonesia ble klarert i løpet av få timer.

Utvalget har gjennomgått prosedyren som ble fulgt frem til de medisinske evakueringsflyene ble satt inn. Medevac er en avtale forsvaret har med Braathens (som SAS Braathens har overtatt) om ombygging av Boeing 737 fra sivil transportversjon til å fly båretpasienter. Det følger av avtaleverket at det må medregnes 36 timer for å foreta denne ombyggingen. Utvalgets undersøkelser har ikke avdekket noen unødige forsinkelser fra behovet ble identifisert til flyene var i luften. De organisasjoner som samarbeidet med Forsvaret, blant annet med Forsvarets sanitet (FSAN) og Forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), er positive til Forsvarets innsats som karakteriseres som effektiv og ubyråkratisk.

Utvalget konstaterer at forsvarets politiske ledelse har vært konsultert om ressursdisponering og at det raskt ble gitt de nødvendige klareringer.







# 7 | Media- og informasjons- håndtering

Klokken 01.59 norsk tid 26. desember 2004 inntreffer jordskjelvet målt til 9,0 på Richters skala utenfor den indonesiske øya Sumatra. De første meldingene fra internasjonale nyhetsbyråer sendes umiddelbart ut. NTB sender ut den første meldingen om jordskjelvet klokken 03.25. NRK Dagsnytt publiserer sin første melding klokken 04.00, med oppfølgende melding om ni omkomne klokken 05.00. Klokken 06.00 kommer

den første meldingen på radio om at minst fire personer er omkommet i flodbølge i Thailand, mens 100 personer er skadd. På TV2 Nettavisen kommer den aller første meldingen om tsunamien klokken 04.50. I redaksjonene begynner man å mobilisere ressursene.

På samme tid er en person på vakt i saksbehandlervakten i Utenriksdepartementet (UD). Han oppfatter først at noe er på gang når han blir ringt opp av pårø-



UD holdt daglige pressekonferanser, syv totalt: Fra venstre ekspedisjonssjef Leidulf Namtvedt, fungerende avdelingsleder Sjur Torgersen, utenriksminister Jan Petersen, utenriksråd Bjarne Lindstrøm og ekspedisjonssjef Rolf Einar Fife.



rende til personer som har overlevd bølgen i Thailand klokken 05.10. Saksbehandlervakten ringer pressevakten i UD klokken 07.00 og varsler om hva som er i ferd med å skje.

Kravene til håndtering av informasjon har forandret seg svært de siste 10 årene. Mediene – presse, TV, radio, nyhetsbyråer og nettportaler – er nå i en konkurranse-situasjon som var utenkelig bare for få år siden. De er mer pågående enn noen gang før, mer opptatt av å få sine egne vrier på fellesinformasjon og mindre tilbakeholdne overfor myndighetene.

Men det er ikke bare mediene som er radikalt mer kravstore enn før i forhold til myndighetenes informasjonshåndtering. Det samme gjelder publikum. Når en selv eller noen av ens nære er berørt av en situasjon som oppleves dramatisk, betraktes informasjon fra myndighetene som en rettighet.

Næringslivets, frivillige organisasjoners og enkelte ytre etaters arbeid med informasjon er i ferd med å gjennomgå en nokså radikal endring – både hva angår tenkning og praksis. Tidligere ble informasjon ansett

#### UDS INFORMASJONSSYSTEM ER BYGGET OPP RUNDT TALSPERSON-FUNKSJONEN

Én har ansvaret for å uttale seg til mediene på vegne av statsråden og etaten. Når vedkommende ikke er til stede, trår nestkommanderende til som «fungerende pressetalsperson». UD har i dag en pressetalskvinne og to informasjonsrådgivere knyttet til utenriksministerens sekretariat. Forsterket med ansatte fra avdeling for presse, kultur og informasjon, PKI-avdelingen, hadde informasjonsgruppen under katastrofehåndteringen på det meste ni personer i arbeid.

som evne til å svare på spørsmål. I dag satses det på «kommunikasjon» – det vil si en toveis dialog med publikum. Det vil si at man gjør noe mer enn bare å svare på spørsmål; man søker selv aktivt å påvirke det offentlige bildet som blir skapt av den virksomheten man driver.

**NRK** hadde 45 ekstrasendinger i tidsrommet 26. desember til og med 3. januar. Den totale sendetiden for disse ekstrasendingene var 30 timer. I snitt så 389 000 mennesker sendingene; de mest sette av dem hadde over 1 million seere. I tillegg kom de regulære nyhetssendingene, som ble betydelig forlenget.

**TV2** hadde 52 ekstrasendinger i tidsrommet 26. desember til og med 3. januar. Den totale sendetiden for disse ekstrasendingene var 17. timer. I tillegg til 11 timer ordinære nyhetssendinger og en time i *God morgen Norge* 3. januar. I snitt hadde ekstrasendingene 180 000 seere og den mest sette sendingen hadde 469 000 seere.

## 7.1 Overblikk

### 26. desember

#### Utenriksdepartementet

Informasjonsrådgiver Cathrine Andersen har pressevakt i UD og blir varslet av saksbehandlervakten klokken 07.00 – knappe tre timer etter at NRK Dagsnytt har hatt sin første melding om flodbølgen.

Umiddelbart begynner mediene å ringe. Dagen kommer til å innebære utallige TV-opptredener. Hennes sjef, pressetalskvinne Anne Lene Dale Sandsten, som er på juleferie, varsles klokken 09.30 og de to avtaler å dele mediehenvendelsene mellom seg. Andersen tar seg av TV- og radiointervjuer, mens Dale Sandsten svarer mediene på telefonen fra sin feriebolle utenbys. Dette er en praksis de – i samråd med utenriksråd Bjarne Lindstrøm – velger å utøve til 28. desember.

Andersen deltar i det første møtet i UD klokken 11.00 der berørte avdelinger og ledere i UD deltar.

Det første døgnet er budskapet at UD har problemer med å få konkret informasjon fra katastrofeområdene, blant annet fordi telekommunikasjonen ikke fungerer. Hovedinformasjonen hentes fra nyhetsbyråer og fjern-

synssendinger. I løpet av kvelden opplyser UD at fem nordmenn fryktes omkommet i Thailand. Dette er tall som UD baserer på utsagn fra pårørende.

Departementet arbeider tett med de berørte ambasadene for å skaffe seg informasjon. Midt på dagen blir fem krisenumre offentliggjort via pressemelding, og TV-stasjonene oppfordres til å legge disse ut i sine nyhetssendinger.

Klokken 12.00 publiseres en pressemelding om at det gis nødbistand på 10 millioner kroner til katastrofeområdene. Senere på ettermiddagen opplyser Andersen at UD fraråder nordmenn å dra til de katastroferammede områdene.

Klokken 14.00 er webdesken, som er ansvarlig for internettsidene til departementet, bemannet. To personer jobber med dette gjennom uka. Klokken 18.00 publiserer webdesken på norsk på nettsiden til ambasadene i Bangkok.

Om ettermiddagen offentliggjøres den første pressemeldingen på vegne av utenriksminister Jan Petersen. I den uttrykker utenriksministeren dyp sorg over tapet av menneskeliv og de voldsomme ødeleggelsene flodbølgen har medført.

Fra statsministerens kontor sendes det kondolanse-telegram til de berørte landene.

#### MEDIENE 26. DESEMBER

Parallelt med aktiviteten i UD utvikler det seg nokså raskt et felles mediebilde av situasjonen i katastrofeområdet. I første fase av katastrofen er mediedekningen tradisjonell: Den er refererende og beskrivende. De største avisredaksjonene innkaller ekstramannskap, og etermediene har trommet sammen de betydelige staber som må til for å få ut ekstrasendinger; både NRK og TV2 begynner å kjøre ekstrasendinger på et tidlig tidspunkt – klokken 10.00 og 10.30. Her meldes det om 2 500 døde. I løpet av formiddagen reiser et team på fire fra VG til Thailand.

Sannsynligvis har ingen naturkatastrofe i nyere tid påkalt like stor mediedekning i Norge.

**Dagsnytt** har første melding om katastrofen i sendingen klokken 04.00: «*Tusenvis av mennesker flyktet fra hjemmene sine i panikk da et kraftig jordskjelv rammet Indonesia og Asia, men det er fortsatt uklart om noen ble skadd eller drept. Jordskjelvet målte 6,4 på Richters skala.*» Klokken 05.00 meldes det om 9 døde mennesker. NRKs medarbeider Hans Wilhelm Steinfeld ferierte sammen med sin familie i Khao Lak og ble rammet av flodbølgen. Etter å ha flyktet inn i jungelområdet

er Steinfeld direkte med på lufta i Dagsnytt klokken 12.00 og på ekstrasendingene på TV via mobiltelefon. Han forteller om en stor flodbølge etterfulgt av en ny bølge. Han beretter om store ødeleggelse og at mange mennesker er tatt av bølgen.

**TV2** melder i nyhetssendingen klokken 21.00 at minst én nordmann er død. UD advarer mot å dra til området. Over 1 million mennesker er hjemløse. I Phuket er flere nordmenn lettere skadet. UD jobber med å skaffe seg oversikt.

**Dagsrevyen** har fokus på de enorme ødeleggelsene. Journalistene intervjuer en rekke øyenvitner. De opplyser om at tragedien nå har passert 10 000 døde. UD fraråder å reise til Sør-Asia.

**Nettavisene** følger flodbølgekatastrofen fra første stund. På TV2 Nettavisen kommer den første meldingen om tsunamien klokken 04.50. «*En død, fire savnet etter flodbølge i Thailand*», skriver VG Nett klokken 06.26. Meldingene oppdateres hele dagen. Dagbladet.no kommer med første melding om jordskjelvet utenfor kysten av Indonesia klokken 08.26 og rapporterer om flere hundre døde på Sri Lanka. Fokus på at bølgen har truffet Thailand kommer i meldinger kort tid etter.

## 27. desember

### *Utenriksdepartementet*

Myndighetenes første tall på omkomne nordmenn i Sør-Asia stiger til 10 ved 12-tiden. Informasjonsrådgiver Andersen uttaler i flere intervjuer at det er grunn til å frykte at tallene vil stige. I tillegg til kriseinformasjonstelefonene som publikum kan ringe, publiseres også en e-postadresse. Informasjonsheten styrkes med en person og teller nå fem personer totalt.

Webdesken i UD, som har ansvaret for Internettssidene, publiserer informasjon på norsk på nettsidene til ambassadene i India og Sri Lanka. Tallet på omkomne nordmenn stiger utover kvelden til 13. Første prioritet er å hjelpe barn som har mistet sine foreldre, uttaler UD. Alle turoperatører kansellerer sine turer til turistområdene i Thailand frem til 9. januar.

Klokken 17.00 arrangeres den første pressekonferansen med utenriksministeren der det opplyses om kriseinformasjonstelefonene og e-postadressen.

Avdelingen for presse, kultur og informasjon (PKI) kontakter Regjeringens kriseinformasjonsheten, og medarbeidere fra denne settes i gang med arbeid i saksbehandlervakten.

Pressemelding nr. 2 sendes ut om kvelden der det blant annet meldes at 13 er omkommet og at UD styrker ambassaden i Bangkok.

Gjennom media kan det spores en gryende kritikk mot UD fra pårørende med spørsmål om hvor hjelpen blir av og hvor mange som egentlig er savnet. Kritikken dreier seg om kaoset som er på telefonene i UD.



### **MEDIENE 27. DESEMBER**

**Dagsnytt** fokuserer på omfanget av katastrofen med historier som har gått på de internasjonale byråene og fjernsynsstasjonene.

**Dagsrevyen** beskriver bølgen som 10 meter høy og med en marsjfart på 500 km/t. På Sri Lanka skal det være to døde nordmenn; for Thailand er tilsvarende tall åtte. Den første nordmannen som

kommer hjem intervjues. Dagsrevyen er på plass i Phuket hvor lederen ved ambassadekontoret intervjues.

**TV2** forteller klokken 21.00 om landsbyer som er skyllet bort. Mange omkomne vises på TV-skjermen. Det fryktes at det er flere hundre nordmenn i katastrofeområdet; 13 oppgis å være bekreftet døde.

**VG** skriver om den første kritikken av UD. Avisen forteller at «flere frustrerte nordmenn som forsøkte å ringe UD, tok kontakt med VG i går. (...) Seks personer satt sent i går kveld og prøvde å ta unna den voldsomme telefonstormen.» VG forteller også at det er «rundt 100 nordmenn i området som ingen kan gjøre rede for hvor er». Opplysningen er hentet fra den norske ambassaden i Bangkok.

**Dagbladet** fokuserer på at norske myndigheter advarer mot å dra til land rundt det indiske hav.

**Dagens næringsliv** har følgende forside: «Aksjerally i Statoil» og to sider om katastrofen.

## 28. desember

### Utenriksdepartementet

Tallet på norske omkomne – 13 – er uendret. Kommunikasjonen med katastrofeområdene er fremdeles vanskelig. Informasjonsrådgiver Andersen forteller i intervjuer at det er opprettet kriseteam i Phuket, Khao Lak og Krabi. Det er inngått samarbeid med forsikringselskapene om hjemsendelse. Kriseteamene hjelper til med reisedokumenter, pass, mat og husly, forteller Andersen.

Informasjonsavdelingen styrkes med medarbeidere fra PKI-seksjonen og ni personer deltar totalt i informasjonsarbeidet. Oppgavene blir å organisere pressekonferanser, produsere pressepunkter og pressemeldinger, innhente informasjon mellom de berørte departementer og andre etater og publikasjon av informasjonsmateriale på hjemmesiden. Pressepunkter og faktaark, som utenriksråden godkjenner før de legges ut på Internett, oppdateres fra klokken 09.00 og 15.00 hver dag heretter.

Pressemelding sendes ut om at norske myndigheter stiller 50 millioner kroner til disposisjon for hjelpearbeidet. Det avholdes pressebriefing klokken 15.00 med deltakelse fra UD, Helse og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet.

UDs hjemmeside på ODIN, som er departementenes felles internettside, omstruktureres slik at all informasjon vedrørende katastrofen samles her.

Utenriksministeren og pressevakten orienterer i TV-intervjuer om opprettelse av støttesenter for hjemkomne nordmenn.

Pressemelding om norske borgere som er rammet av naturkatastrofen publiseres. Her uttaler utenriksministeren at dette kan være en av de største katastrofene som i moderne tid har rammet nordmenn i utlandet, og antyder at det kan dreie seg om 700–800 savnede nordmenn. Melingen ble lagt ut på nettsiden til departementet.

Pressetalskvinne Anne Lene Dale Sandsten opptrer i TV-intervjuer for første gang i løpet av katastrofen.



### MEDIENE 28. DESEMBER

**Dagsrevyen** fokuserer fortsatt betydelig på menneskeskjebner. Det fortelles om barn uten reisefølge som lander i Norge. Utenriksministeren snakker om det høye antallet savnede. Statsminister Bondevik kaller det en ufattelig tragedie.

**TV2** forteller klokken 21.00 at UD bekrefter at 800 nordmenn er savnet i Thailand. Saken billedlegges ved

at lederen ved ambassadekontoret på Phuket filmes mens han kikker på og holder i hånden lister han har fått. Det opplyses at redningsarbeiderne ikke har sovet på flere døgn.

**VG** konsentrerer seg om menneskeskjebner – og spekulasjoner om antall døde. VG har den «Vonde listen», «Smuglet ut som svenske» forteller historien om nordmannen som er rasende på UD fordi han er misfornøyd med manglende hjelp.

**Aftenposten** beskriver ulike menneskeskjebner.

**Dagbladet** har «Raser mot norske myndigheter» som overskrift. Kritikken fra de pårørende i Thailand har startet for alvor. Bondevik siteres på at han «frykter at dette kan bli den største ulykken som har rammet nordmenn i fremtid.»

«Slakter norsk beredskap,» forteller om nordmenn som mener norske myndigheter reagerte altfor sent. «Somlet med pasientfly,» forteller om Sosial- og helsedirektoratet som ventet 15 timer på å få Forsvarsdepartementet til å ferdigbehandle søknaden om Medevac-fly, en avtale med SAS Braathens om istandsetting av båretfly, til skadde nordmenn.

**Dagens næringsliv** har dette hovedoppslaget på forsiden: «Varsel om skattesmell» og fire sider om katastrofen.

**Nasjonen** skriver på sin forsida: «Rekordsalg av norske ski» og to sider omtale av katastrofen.

## 29. desember

### Utenriksdepartementet

Utenriksministeren og helse- og omsorgsministeren holder pressekonferanse i UD om status i arbeidet, der blant annet helseteam- og politiinnsats i Thailand nevnes.

Pressemelding sendes ut om status for norske myndigheters innsats.

Klokken 13.00 sendes det ut et SMS-varsel til personer med status ukjent og savnet med kontaktinformasjon til norske myndigheter. Det sendes ut pressemelding om koordineringsmøtet med norske frivillige organisasjoner om norsk nødhjelpsinnsetts. På kvelden publiseres en pressemelding der antall meldte norske omkomne er 20. Meldt skadde er om lag 100 og savnede 464.

## 30. desember

### Utenriksdepartementet

Regjeringen holder pressekonferanse der også statsministeren deltar.

Pressemelding om ytterligere 50 millioner kroner til nødhjelp sendes ut – samlet bidrag er nå oppe i 100 millioner kroner.

Nytt SMS-varsel sendes til alle i Thailand med norsk mobilnummer om flygninger til Norge. Faktaark publiseres på departementenes nettsted ODIN for første gang, og holdes etter dette løpende oppdatert gjennom katastrofen. Politidirektoratet sender ut pressemelding om at Kripos nå overtar ansvaret for registrering av informasjon om savnede.



### MEDIENE 29. DESEMBER

**Dagsnytt** frykter 100 000 døde totalt. Pressetalskvinnen konfronteres med at ambassaden i Bangkok opererer med langt lavere antall norske omkomne overfor media enn det UD gjør. Hun vil verken bekrefte eller avkrefte tallene, men understreker at det er departementet som skal koordinere og ha oversikt.

**Dagsrevyen** forteller at 446 nordmenn offisielt er savnet. Statsminister Kjell Magne Bondevik sier det er en ufattelig katastrofe. Spørsmål om offentlig sørge-dag blir tatt opp og myndighetene vurderer dette. Bondevik sier at han forstår at folk kritiserer myndighetenes håndtering, men fremholder at man gjør alt man kan.

**TV2** forteller klokken 21.00 at 20 nordmenn er bekreftet døde. Pengene strømmer inn til organisasjonene. Over 76 000 døde totalt. Det er svært vanskelig å identifisere de omkomne.

**Dagbladet** skriver følgende: «UDs avdelingsdirektør Sjur Torgersen innrømmet på en pressekonferanse i går at ambassaden i Bangkok ikke var helt på høyde med en gang.»

**NTB** skriver dette: «Det er langt færre savnede. UD har lister og vi her på ambassaden har lister, det er en del dobbeltregistrering, men nå er vi nede i om lag 350 savnede, sier ambassadør Ragne Birte Lund.» NTB melder at det kommer kritikk mot utenriksministeren fordi han ikke har dratt til katastrofeområdet. Han sier at han foreløpig gjør større nytte for seg hjemme.



### MEDIENE 30. DESEMBER

**Dagsrevyen** forteller at 21 nordmenn oppgis å være bekreftet omkomne. Flere av de nordmennene som kommer hjem er sterkt kritiske til myndighetenes håndtering. Bondevik sier vi må være forberedt på at mange av de 460 savnede er døde.

**TV2** forteller klokken 21.00 at 1 000 nordmenn kommer til Gardermoen i dag. Over 100 norske barn savnet, 21 er bekreftet døde. Skolene forbereder seg på tøff start.

**Aftenposten:** «Kritikken hagler mot myndighetene fra nordmenn som har kommet hjem fra flomkatastrofen. Forståelsen av at det måtte handles raskt, lot vente på seg,» skriver avisen på lederplass.

**VG:** «Ingen UD-kontakt med reiseselskaper før etter flere døgn», skriver avisen og fortsetter «Får kritikk av reiseoperatører og Carl I. Hagen».

**Dagbladet** skriver: «Storm av kritikk mot regjeringen – Regjeringen møter kritikk fra både turister, pårørende, turoperatører, organisasjoner og forskere for sin håndtering av flodbølgekatastrofen i Sørøst-Asia.»

**Dagens Næringsliv:** «Norsk beredskap kollapset.» «Svikt i alle ledd,» står det på lederplass. «Redaktører etterlyser større åpenhet fra UD,» skriver avisen og siterer blant andre VGs sjefredaktør som er misfornøyd med at UD har vært for tilbakeholdne med opplysninger om savnede.



## 31. desember

*Utenriksdepartementet*

Det avholdes pressekonferanse i UD om blant annet nasjonal sørgedag.

I NRKs RedaksjonEN kommer tallet 1 000 savnede opp gjennom en dialog mellom programleder Viggo Johansen og statsminister Kjell Magne Bondevik. Dialogen er gjengitt nedenfor:

*Programleder Viggo Johansen:* – Velkommen til RedaksjonEN. Dødstallene stiger time for time og har nå passert 125 000. For mange har steget inn i et nytt år aldri vært tyngre. 1 442 nordmenn er fortsatt savnet i Thailand. Mange av dem er barn. Og statsminister Kjell Magne Bondevik, frykter du at det er så mange nordmenn som kan ha omkommet?

*Statsministeren:* – Ja, vi frykter at det kan være flere hundre. Vi må allikevel splitte opp litt det tallet du sa. 462 er savnet, fordi vi med rimelig sikkerhet vet at de var i katastrofeområdene og vi har ikke fått kontakt med dem, og håpet sviner selvsagt for dem. 983 er det vi kaller ukjente. Det vil si antall personer vi tror har vært på reise i de aktuelle områdene og som vi heller ikke har fått kontakt med, men vi kan ikke med sikkerhet si på samme måten at de er savnet. Men det er klart at i verste fall vil også mange av disse være omkomne, og da kan vi komme opp i mange hundre.

*Programlederen:* – Du forbereder oss nå på at mange hundre og kanskje over 1 000 nordmenn er døde i denne katastrofen?

*Statsministeren:* – Det må vi dessverre forberede oss på. Og alt tyder på at dette er nå den største sivile katastrofe som har også rammet oss i Norge i moderne tid. Og det er underlig å tenke på når det egentlig skjer så langt unna Norge her oppe i nord.

**MEDIENE 31. DESEMBER**

**Dagsrevyen** forteller at Kripos trenger forsterkninger i identifiseringsarbeidet, og at 20–30 personer i Kripos i Oslo jobber fulltid med listene. Kripos er misfornøyd med kvaliteten på det de har fått fra UD.

**TV2** melder klokken 21.00 om 126 500 døde. «Vi må forberede oss på flere hundre døde nordmenn,» sier Bondevik.

**Aftenposten** skriver: «UD: Treg start skyldes reiseselskaper.» Registreringsarbeidet begynner å komme mer og mer i fokus: «Kripos-ansatte skeptisk til UD» er det første varsel om listekrangelen.

I **VG** skriver politisk redaktør Olav Versto: «Feil å kritisere» i en kommentar. «Utenriksminister Jan Petersen ber kritikerne om arbeidsro» er en annen overskrift.

**Dagbladet** skriver om «Tabbelisten» til UD og lister opp en rekke påståtte feil.

**Dagsavisen** refererer kritikk fra en kommunikasjonseksperter: «Regjeringstopper skjønnte ikke alvoret.»

**Dagens Næringsliv** skriver: «Sentrale personer i den thailandske redningsoperasjonen mener at norske representanter i Thailand har vært stivbeinte og lite fleksible. Kritikken mot norske myndigheter og hvordan støtteapparatet ble organisert de første dagene etter flombølgekatastrofen, øker i styrke.»



### MEDIENE 1. JANUAR

**Dagsrevyen** melder at det fra Phuket kommer kraftig kritikk mot myndighetene. Ambassadøren kom, men ble ikke motatt med hjertelighet fra de pårørende. Bondevik mener at flere hundre nordmenn kan være døde.

**TV2** forteller klokken 21.00 at dette er verste norske tragedie

i fredstid. Norge kan ha mistet flere hundre mennesker, sier Bondevik.



### MEDIENE 2. JANUAR

**Dagsrevyen** viser de første bildene fra de mest ufremkommelige delene av Indonesia.

**TV2** forteller klokken 21.00 at legges listene frem dagen etter. Nye Kripos har fått deadline fra justisministeren, opplyser kanalen.



### MEDIENE 3. JANUAR

**Dagsrevyen** forteller om kaos med navnelistene. Over 120 personer ble strøket fra listen bare en time etter at den ble fremlagt. Noen av dem som stod på listen hadde ikke vært i området. Det kommer frem eksempel på en familie som aldri var i Thailand, som stod på listen.

**TV2** beretter klokken 21.00 om full forvirring om listene. En familie som varslet UD og politiet for flere dager siden om at de var trygge, stod fortsatt på listen.

## 1. januar

*Utenriksdepartementet*

Det holdes pressekonferanse i UD om blant annet nasjonal sørgedag.

## 2. januar

*Utenriksdepartementet*

UD fokuserer på listefremleggelsen. UD holder pressekonferanse vedrørende skole- og barnehagestart.

## 3. januar

*Utenriksdepartementet*

Justisdepartementet holder pressekonferanse der Nye Kripos legger frem liste over savnede. Listen har 275 navn som raskt reduseres til 150.

## 7.2 Media om UD's håndtering

### De største redaksjonenes oppfatning

Når det gjelder norske myndigheters håndtering av katastrofen i forhold til mediene, er de fleste mediene ganske fornøyde med jobben som ble gjort i Norge. Ett kritisk punkt trekkes imidlertid frem av flere: De fleste mediene mener UD var altfor sen til å offentliggjøre listene over savnede og døde.

NRKs kringkastingssjef John G. Bernander er en av dem som har stilt seg kritisk til myndighetenes håndtering av listene. I Kringkastingrådet 27. januar redegjorde han for at NRK kunne ha bidratt til en bedre avklaring av omfanget av krisen hvis pressen var gitt lister over savnede på et tidligere tidspunkt. Også nyhetsredaktør Hans Christian Vadseth i VG har gitt uttrykk for at navnene burde vært offentliggjort tidligere. Det samme gir Dagbladet uttrykk for. Dagbladet nyhetsredaktør Eivind Ljøstad påpeker at håndteringen i Norge ble etter Dagbladets mening svekket av at flere statsråder og statsministeren var sterkt involvert. Han påpeker at informasjonsflyten ville blitt bedre og riktigere dersom én statsråd hadde fått ansvaret.

Når det gjelder tilgjengelighet, har de fleste mediene sagt seg fornøyde med pressetalsfunksjonen i UD. TV2s nyhetsredaktør Kjell Øvre Helland påpeker imidlertid at flere burde ha betjent presse- og informasjonsfunksjonen i UD.

### Journalistenes oppfatning

De fleste journalistene som var til stede i katastrofeområdene, orienterte seg vekk fra norske myndigheter på et tidlig tidspunkt i innhenting av opplysninger. Journalister fra flere store medier har i samtaler med utvalget sagt at myndighetenes representanter stort sett visste mindre enn journalistene. Dette gjelder først og fremst ambassadepersonellet.

Når det gjelder Nye Kripos' folk i Thailand, er det flere journalister som fremhever dem som profesjonelle både hva angår jobben de var satt til å gjøre, og i sitt forhold til media. Et forhold journalistene tilskriver det faktum at dette er rutinerne personer med trening i å ha kontakt med journalister fra skade- og ulykkessteder i Norge.

Flere journalister beskriver de ambassadeansattes forsøk på å håndtere situasjonen som amatørmessig, men noen legger til at de ikke var gitt de rette forutsetninger.

**UD** avholdt daglige pressekonferanser fra 27. desember, syv totalt. 19 pressemeldinger som omhandlet flodbølgekatastrofen, ble utgitt av UD fra 26. desember 2004 til 7. januar 2005.

**En meningsmåling** Infact foretok for VG 6. januar viste at 58 prosent av det norske folk mente at utenriksminister Jan Petersen gjorde en god eller meget god jobb med katastrofen. 33 prosent delte ut karakteren dårlig eller meget dårlig.

## 7.3 Utenriksdepartementet

I moderne tid har trolig norske myndigheter aldri hatt en katastrofe som har krevd så omfattende informasjonshåndtering som flodbølgekatastrofen. Scandinavian Star-ulykken i 1990 var en svært alvorlig ulykke, men kan ikke informasjonsmessig sammenliknes med flodbølgekatastrofen. Det var før TV2 startet sendinger, og nyhetsdekningen var preget av nasjonale medier som NRK på etersiden, de trykte mediene og NTB, mens katastrofen denne gangen var behørig dekket av flere etermedier, Internettaviser og trykte media.

Tsunamien i Sør-Asia førte til en krise det ikke gikk an å være forberedt på – heller ikke på informasjonssiden. Men mangelfull informasjonshåndtering er én sak. Selve systemet som ligger til grunn for håndteringen er en annen – og langt mer alvorlig: UD's system for kommunikasjon svarer ikke til dagens virkelighet.

Basert på terroranslag og trusler de siste årene, burde UD ha en klar kriseforståelse og laget et planverk for informasjonshåndtering. Planverket burde være kjent i hele organisasjonen, og alle som kunne tenkes å bli berørt burde være grundig øvet. Utvalget kan ikke se at det fantes noen relevant kommunikasjonsstrategi, heller ikke at noen hadde øvd.

I en moderne kommunikasjonsvirksomhet bør en beredskapsplan være klar. Alle bør være fortrolig med sine oppgaver og roller, som de skal øve jevnlig. Hovedtankegangen er som følger:

- De første 24 timene er helt avgjørende.
- Erkjenn krisen – forstå omfanget.
- Få ut informasjon så raskt som mulig. Bare fakta, ingen spekulasjoner.
- Dedikerte personer samler inn og bearbeider alle fakta.
- Ha fokus på intern informasjon, vær tydelig i budskapene og skap intern stolthet.
- Vis empati for ofrene.
- Få personer bør uttale seg. Dersom det er flere, må budskapene være enhetlige.
- Krisehåndtering er et lederansvar. Alle uttalelser må være forankret i ledelsen.
- Dedikerte personer som er medietrent, må sendes til åstedet.
- Bruk av Internett er meget viktig for å møte informasjonsbehovet.
- Bruk av Intranett er viktig i informasjonen til ansatte i egen organisasjon.

I UD's håndtering av flodbølgekatastrofen manglet informasjonsavdelingen struktur, strategi og krisehåndteringsforståelse. Pressetalskvinnen burde ha innfunnet seg på kontoret 26. desember for å lede informasjons-håndteringen. Alle de store redaksjonene var operative allerede før utenriksråden var kommet på kontoret ved 10.30-tiden. Pressevakten hadde altfor mye å gjøre og burde blitt avlastet fra første dag. Det kan også oppfattes som feil signal å bruke en informasjonsrådgiver som ansiktet utad i en slik alvorlig krise. Men det må påpekes at mange har fremhevet hvilken god jobb vedkommende gjorde under krisen. Norske medier har også fremhevet hvor tilgjengelig talskvinnene var i løpet av katastrofen. Inntrykket fra de fleste er at det aldri skortet på vilje til å stille opp og uttale seg. Men mange påpeker at de informasjonsansvarlige var for få og at de umulig kunne rekke å delta i de mange ekstrasendingene på fjernsynet. Enkelte medier har også fremhevet at informasjonspersonene hadde lite informasjon å komme med og dermed var til lite nytte for dem.

I en krisesituasjon må det utvises særlig varsomhet med å gå ut med tall om drepte/savnede – selv når det tas forbehold. Å gå ut med tall har virkning på mange områder, fordi det fort blir styrende for de tiltak kriseledelsen skal iverksette. Hvis de publiserte tall viser seg å være gale – som de var i dette tilfellet – gis det et galt

grunnlag for beslutninger. Konsekvensen av manglende kvalitetskontroll kom til syne da utenriksministeren på TV antydte at 700-800 personer var savnet, og videre da statsministeren senere antydte at man ikke kunne utelukke at tusen nordmenn kunne være savnet. Beslutningen om å presentere disse tallene ble fattet i fellesskap blant de som utformet pressepunktene, ministerens sekretariat og utenriksråden. Utvalget har ikke klart å avdekke at det var noen reell prosess rundt dette.

Webdesken gikk heller ikke vaktturnus, men tilfeldigvis var en av medarbeiderne i Oslo og kunne komme til kontoret da vedkommende ble oppringt 26. desember. Ut fra hvor viktig et verktøy Internett er blitt, bør det vurderes om webdesken bør inngå i en vaktordning. Internettpubliseringen burde vært mer omfattende og en informasjonskilde for berørte. Statsministeren sa i en redegjørelse til Stortinget 10. januar at man i fremtiden bør vurdere å etablere et nettsted hvor pårørende selv i slike kritiske situasjoner kan legge ut opplysninger. Det ble heller ikke ført logg av henvendelser og beslutninger tatt i infoenheten og dette er kritikkverdigg.

### Innhenting av informasjon

Det synes som om UD ikke har nedfelt i en plan for informasjons-håndtering et system for å samle inn fakta. Dog fikk de informasjon fra sine egne ambassader, men var i stor utstrekning prisgitt medienes dekning. For utenforstående virker det som at PKI-avdelingen, som består av et 40-talls medarbeidere, burde vært enda mer involvert i datainnhenting for informasjonsavdelingen. Det er grunn til å spørre om pressetalskvinnen og informasjonsrådgiveren hadde vært bedre forberedt i fjernsynsintervjuene og hadde hatt mer å komme med, dersom de hadde en person som var øremerket til å innhente fakta for dem i forkant av hvert intervju. Medarbeidere fra PKI-avdelingen kunne trolig blitt øremerket for denne bruken.

Faktainnhenting om krisen preges av at det ikke var noen grunnleggende struktur på dette. Faktaarkene og pressepunktene til bruk i pressekonferanser og pressemeldinger kom først i gang 28. desember, to dager etter katastrofen. De ansvarlige for dette burde blitt innkalt umiddelbart. Det finnes ingen vaktordning eller mobiliseringsordning å møte en krise med.



Pressekonferanse i forbindelse med skole- og barnehagestart. Fra venstre justisminister Odd Einar Dørum, utdanningsminister Kristin Clemet og utenriksminister Jan Petersen.

### Intern informasjon

På UD's intranett ble kun pressemeldingene som ble publisert på den eksterne hjemmesiden ODIN lagt ut. De ansatte hadde ingen annen informasjon å forholde seg til. Det forelå ingen oversikt over hvem som gjorde hva i krisehåndteringen. Det ser også ut til at det har vært begrenset informasjonsutveksling gjennom lederkanalene til de ansatte som mottok telefoner fra pårørende og berørte.

Det var ingen egen informasjonskanal mellom UD i Oslo, ambassaden i Bangkok og ambassadekontoret på Phuket. Ambassaden i Bangkok deltok ikke i noen fast telefonkonferanse med UD. Og de var ikke med på koordineringsmøtene via telefon. Lederen ved ambassadekontoret etterspurte en egen direkte telefonlinje, men dette ble ifølge lederen selv ikke imøtekommet fra UD's side. Kommunikasjonen med Oslo og Bangkok ble vanskeliggjort ytterligere av at telefonnettet var nede store deler av tiden og tillot kun tre minutters samtaler.

Bruk av intern informasjon/intranett ville ha lettet jobben for alle. Også ambassadene ville vært tjent med dette. Informasjonsavdelingen burde, slik informasjonsavdelingen i svensk UD gjorde, på et tidlig tidspunkt laget retningslinjer for informasjon til bruk for saksbehandlervakten.

### Informasjon til pårørende

Regjeringsapparatet synes totalt sett å være uten reell og relevant beredskap for håndtering av store mengder henvendelser fra publikum i en krisesituasjon. Dette er, etter hva utvalget kan se, gjennomgående for alle departementer, også UD.

Utvalget kan ikke se at UD var forberedt på informasjonsoppgaven, blant annet fordi det ikke fantes:

- adekvat sambandssystem
- apparat for å motta store mengder henvendelser via telefon, internett eller på andre måter



- vaktliste over hvem som skal besvare telefoner når mer enn én ringer på samme tidspunkt
- lister over folk som kan kalles inn for å gjøre denne jobben
- et sted hvor de kan operere
- et opplegg for felles situasjonsbilde å informere ut fra

Mange av de som ringte til UD søkte etter informasjon, mens de som tok telefonen ikke kunne svare. De hadde ikke noen situasjonsforståelse som kunne føre til konkrete svar. I stedet ba de om registrering av savnede. Dette bidro til en frustrasjon hos de pårørende. Pårørende hjemme i Norge fikk av UD opplyst mobilnummer til personell ved ambassadekontoret i Phuket som pårørendetelefon, med det resultatet at ambassadekontoret fikk enda mer å forholde seg til.

Utvalget kan ikke se at det ble arrangert noen møter den første uken mellom ambassadepersonell og de berørte verken i Phuket eller Bangkok. For å få informasjon måtte pårørende oppsøke ambassadekontoret, som de første dagene var lokalisert ved Phuket International Hospital. Ifølge lederen ved ambassadekontoret var det ikke tid til å arrangere egne møter for pårørende.

Mange pårørende opplevde å ikke få noe konkret informasjon eller hjelp fra ambassaden og benyttet media som informasjonskanal. Mangelen på informasjon skapte en forsterket usikkerhet hos mange pårørende og berørte og førte til sterke uttalelser og reaksjoner. Det var også årsaken til at flere pårørende reiste til Thailand selv for å hjelpe til.

Det første pårørendemøtet 31. desember ble holdt etter initiativ fra Kripos. Dagen etter kom ambassadøren til Phuket, og det ble et møte med pårørende som ble dekket i mediene. Møtet førte til at de pårørende fikk svar på en del av sine spørsmål om blant annet opprettelsen av et eget pårørendekontor.

Fra da av gjennomførte ambassaden daglige informasjonsmøter med de pårørende, sammen med politi, helsepersonell og Kirken.

## Mediehåndteringen i Sør-Asia

### *Thailand*

Mediehåndteringen foregikk primært fra Oslo. I Thailand mottok ambassaden i Bangkok en mengde telefoner fra både mediene og pårørende. Lederen av ambassadekontoret svarte på spørsmål fra mediene, samtidig som han håndterte strømmen av pårørende. Ambassaden hadde ingen øremerket person til mediehåndtering verken i Bangkok eller Phuket. Både lederen av ambassadekontoret og ambassadøren i Bangkok forsøkte å svare på mediehenvendelsene så best de kunne. Utvalget mener at en pressekontakt i Phuket burde vært opprettet. Denne kunne gitt nyttig informasjon for pressehåndteringen hjemme, i tillegg til at den kunne dekke det enorme behovet lokalt.

Europeiske Forsikring sendte til sammenlikning sin informasjonsansvarlige til Thailand 27. desember, og var i virksomhet med håndtering av media fra 29. desember. Informasjonsansvarlig holdt kontakt med pressekorpsset delvis for å skjerme de andre fra Europeiske Forsikring fra mediene, dels for å arrangere møter mellom selskapets psykiater og media.

### *Sri Lanka*

En rekke medier henvendte seg til ambassaden på Sri Lanka 27. desember. Journalistene var først og fremst opptatt av fredsprosessen der Norge er tilrettelegger. Ambassaden har en medarbeider med definert ansvar for pressen. Fra 28. desember begynte norske journalister å ankomme Sri Lanka. De fikk bistand fra ambassaden i den grad de ønsket det. Den store mengden journalister skapte ekstraarbeid for ambassaden, men ikke verre enn at det kunne håndteres.

Ambassadepersonellet fortalte at det oppstod en beklagelig situasjon ved at en frilansjournalist utgav seg for å være en av de berørte uten at dette var tilfelle. Journalisten fikk på den måten tilgang til informasjon som ellers ikke ville bli gitt, blant annet om hvor berørte oppholdt seg.

### *Indonesia*

I Indonesia var det minimalt med nordmenn som oppholdt seg. Ambassaden ble kontaktet av en rekke norske medier som søkte råd om reiseruter, visa og så videre. Mediene hadde ikke oppmerksomheten rettet mot nordmenn i området, og skapte dermed heller ikke noe stort informasjonstrykk mot ambassaden, men heller mot de omfattende skadene og de mange menneskelivene som gikk tapt.



*Fra venstre Ansgar Gabrielsen, utenriksminister Jan Petersen, utenriksråd Bjarne Lindstrøm og regjeringsråd Nina Frisak.*

## 7.4 Regjeringens kriseinformasjonsteam

Kriseinfo er regjeringens støtteapparat for informasjon i krisesituasjoner i fredstid. Enheten ble opprettet ved kongelig resolusjon av 1. juni 1989 for å gi departementene hjelp på informasjonssiden hvis uforutsette, akutte situasjoner som medfører stor pågang fra media og publikum oppstår. Kriseinfo består av informasjonssjefene fra ti departementer og et sekretariat på tre personer. Kriseinfo administreres av Moderniseringsdepartementet.

Kriseinfo kan mobiliseres på kort varsel hele døgnet, og kan etablere døgnkontinuerlig tjeneste inntil departementene selv kan håndtere situasjonen med egne ressurser. De ti informasjonssjefene vil i en slik situasjon bli underlagt operasjonsledelsen og gå inn i dennes informasjonsenhet. Ifølge den kongelige resolusjonen av 1989 skal Kriseinfo deles inn i fem enheter:

- Ledelse: Skal sørge for at forholdene ligger til rette slik at alle elementer fungerer
- Info inn-gruppe: Skal i samarbeid med faglig departement hente inn og kontrollere informasjon om situasjonen
- Info ut-gruppe: Har ansvaret for informasjon til pressen og ansvar for den direkte publikumsinformasjonen
- Ressursgruppe: Skal overvåke medias dekning og vurdere produksjon av informasjonsmateriell
- Tekniske/administrative tjenester: Støttefunksjon for de andre gruppene

I løpet av flodbølgekatastrofen bistod Kriseinfo UD og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Tre personer fra Kriseinfo ble innkalt første gang 27. desember. De deltok først på pressekonferansen med utenriksministeren på ettermiddagen, men ble deretter bedt om å svare på spørsmål fra pårørende i saksbehandlervakta.

De jobbet frem til midnatt med å svare på telefoner fra berørte. De fikk i første omgang beskjed om at det var snakk om en informasjonstelefon, men det viste seg straks at de besvarte en ren pårørendetelefon. Også 28. desember gikk med til å svare pårørende på telefonen. Medlemmer fra Kriseinfo ble også satt til å skrive lister inn i Excel-ark.

Den 29. desember ønsket HOD at man skulle ha informasjonspersonell fra Kriseinfo på Gardermoen i forbindelse med mottak av de norske passasjerene. Medlemmene av Kriseinfo skulle være myndighetenes medierepresentanter, samt gjøre passasjerene oppmerksomme på medieoppbudet og eventuelt føre dem bort fra medieoppbudet i ankomsthallen. Mottaksapparatet på Gardermoen ble bemannet med Kriseinfo frem til 5. januar. Kriseinfo-medlemmene ble også brukt til å jobbe ved Flesland og Arlanda Lufthavn på oppdrag fra UD og HOD. Her ble de satt til å håndtere medietrykket. Det var mange journalister på plass som ønsket intervju med norske passasjerer som mellomlandet på vei til Norge.

Åtte av de ti informasjonssjefene i Kriseinfo ble benyttet på full tid i forbindelse med flodbølgekatastrofen. Lederen var i utlandet, men var i arbeid med katastrofen fra nyttårshelgen. En informasjonssjef var opp tatt med egen jobb i departementet.

Kriseinfo som en felles enhet til støtte for UD eller Statsministerens kontor var aldri i funksjon. Etter utvalgets vurdering ble ikke Kriseinfo utnyttet i tråd med instruksen for gruppen. Medlemmene ble de første dagene satt til å svare på pårørendetelefoner, mens de i stedet for eksempel kunne vært til støtte for pressetalsfunksjonen eller PKI-avdelingen i UD.

### UTVALGETS OPPSUMMERING

Utvalget mener at det i UD var:

- manglende informasjonsstrategi
- manglende proaktivitet
- dårlig utviklet planverk for informasjonshåndtering
- dårlig kvalitetssikring rundt offentliggjøring av tall
- dårlig faktainnhenting om katastrofen
- fravær av intern informasjon
- fravær av pressekontakt i Thailand

## 7.5 Andre departementer

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) var tidlig med i informasjonshåndteringen av katastrofen. Allerede 28. desember arrangerte helseministeren pressekonferanse, og informasjonsavdelingen var aktivt med i mediehenvelser fra første dag. HOD samarbeidet med informasjonsavdelingen i Sosial- og helsedirektoratet (SHdir).

Justisdepartementet hadde ingen henvendelser fra media i starten av katastrofen, men kom aktivt med da Nye Kripos tok over listeføringen. Informasjonsavdelingen samarbeidet med informasjonshetene i Politidirektoratet (POD) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. (DSB). Fungerende informasjonssjef i Justisdepartementet var med i Kriseinfo for å bistå i mottaksapparatet på Gardermoen.

Forsvarsdepartementet hadde en rolle i forbindelse med Medevac-flygningene og hadde mange mediehenvelser om dette. Pressetalsmannen var med i Kriseinfo.

Utdannings- og forskningsdepartementet og Barne- og familiedepartementet med tilliggende etater sendte ut veiledningsmaterieil til barnehager og skoler tilpasset de ulike alderstrinn om hvordan personellet skulle møte barna og ungdommene da de kom tilbake fra juleferie. Til skolenes minnemarkeringer ble det sendt ut et omfattende materiale.

Det er utvalgets oppfatning at informasjonsarbeidet i departementene fungerte meget bra.







# 8 | Håndteringen i Thailand

## 8.1 Overblikk over hendelsene

### Katastrofen blir kjent

Flodbølgen treffer sørvest-kysten av Thailand 26. desember 2004 mellom klokken 10.00 og 10.30 lokal tid (04.00–04.30 norsk tid) <sup>1</sup>.

Klokken 11.30 lokal tid (05.30 norsk tid) får vakthavende ved den norske ambassaden i Bangkok en telefon fra saksbehandlervakten i Utenriksdepartementet(UD) med spørsmål om en flodbølge har rammet Thailand.

Ambassaden er stengt på grunn av juleferie og ambassadøren er i Nord-India på ferie. Vakthavende informerer ambassadøren og kaller inn alt tilgjengelig personell. I løpet av dagen ankommer ti medarbeidere ambassaden. Så snart ambassadens telefon blir åpnet, kimer telefonene og fortsetter å gjøre det kontinuerlig, dag og natt de første 4 dagene. Før telefonen åpnes blir de som ringer ambassaden møtt med en telefonsvarer.

Klokken 21.30 samme dag reiser to ambassademedarbeidere til Phuket med et fly satt opp av thailandsk UD.

Sjømannspresten i Bangkok mottar cirka klokken 13.30 to tekstmeldinger om katastrofen. Meldingene kommer med to minutters mellomrom og er fra Sjømannskirken i København og Sjømannskirkens ambulerende sjømannsprest i Asia. Hun ringer ambassadens nødtelefon, men kommer til mobilsvareren til ambassadens vakthavende. Videre ringer hun Sjømannskirkens nødnummer i Norge og får beskjed om å vente på at saken blir undersøkt i Norge. Etter flere forsøk får sjømannspresten om kvelden kontakt med fungerende leder på ambassaden. Han takker ja til Sjømannskirkens tilbud om å reise til Phuket. Morgenen etter er sjømannspresten på plass på Phuket.

<sup>1</sup> Alle klokkeslett i dette kapitlet oppgis i lokal thailandsk tid, som er 6 timer foran norsk tid. Til sammenlikning er srilankisk tid 5 timer foran norsk tid.

Europeiske reiseforsikrings kontor i Bangkok, Euro-Center, får vite om ulykken klokken 10.30 og samler personalet raskt til et møte. De reiser til Phuket dagen etter.

### Bangkok

Svært mange ringer til ambassaden i Bangkok, både fra de flodbølgerammede områdene og fra Norge. De som ringer melder fra om overlevende, savnede og skadde. De spør også om informasjon om forholdene lokalt, og om ambassaden vet noe om deres pårørende. Telefonkapasiteten sprenses og mange kommer ikke gjennom. Personer og organisasjoner som ønsker å bistå ambassaden, får heller ikke kontakt. Det kommer inn store mengder e-post som det etter hvert ikke er ressurser til å behandle fortløpende.

26. desember klokken 21.30 reiser en norsk og en thailandsk ambassademedarbeider til Phuket med et fly satt opp av thailandsk UD. De reiser til Phuket for å få oversikt over hvor mange nordmenn som er berørt av katastrofen og for å bistå disse. De neste dagene reiser det flere fra ambassaden til Phuket, Khao Lak og Krabi.

Etter hvert kommer det mange katastroferammede nordmenn til ambassaden i Bangkok. Mange har mistet alt de har og trenger mat, klær og penger. Ambassadens lokaler er i 18. etasje i en høyblokk i Bangkok sentrum. Lokalene er små og ikke beregnet for å ta imot mange hjelpetrengende nordmenn.

Et krisesenter for pårørende og berørte etableres i den skandinaviske kirken i regi av Det Norske Misjonsselskap. Nordmenn som kommer fra katastrofeområdene får her mat, klær, legebehandling, transport, kan ringe hjem, bruke Internett og så videre. Der er det også noen å prate med. Bemanningen er også her tilfeldig, da flere har reist til Phuket-området. Flere berørte følte seg derfor usikre på hvilken hjelp og støtte de kunne få. Håpet om og viljen til å komme hjem var derfor det viktigste.

## KATASTROFEN I THAILAND

Ifølge thailandske myndigheter er i overkant av 8 000 mennesker savnet eller omkommet i Thailand etter flodbølgekatastrofen. Av disse er om lag 3 000 utlendinger. I tillegg kommer usikre mørketall blant annet som følge av at en rekke illegale arbeidere fra Burma antas omkommet.

Det var trolig over 4 000 nordmenn i de flodbølgerammede områdene da bølgen traff. Det var 81 nordmenn som omkom i Thailand som følge av flodbølgekatastrofen. Per 11. april 2005 er 72 identifisert. De ni som fremdeles er savnet er alle under 15 år.



Mange reiser til kirken, men mange blir også igjen på ambassaden for å få hjelp til blant annet nødpass og hjemreise.

En av ambassadens oppgaver blir å registrere alle meldingene om overlevende, savnede og omkomne som kommer inn på telefon og e-post. En av medarbeiderne har gode IT-kunnskaper. Han tar initiativ til å bruke databasen File Maker Pro. Registreringene gjort på ambassaden, blir jevnlig sendt til UD.

Ambassaden mottar en rekke henvendelser fra folk som ønsker å hjelpe til. Ambassaden ber Det Norske Misjonsselskap om å samordne innsatsen til de frivillige. Dette blir koordinert fra den skandinaviske kirken, som ligger i nærheten av ambassaden.

Ambassaden mottar meldinger om at det er nordmenn på vei til Bangkok med tog og buss. Det er behov for å ha norsk nærvær på buss- og jernbanestasjoner i de nærmeste døgnene, samt behov for å oppsøke den gratis overnattingsbasen som thailandske myndigheter har stilt til disposisjon på Thammasat University ved flyplassen. Disse oppgavene blir utført av frivillige og organisert av Det Norske Misjonsselskap og Sjømannskirken.

En rekke skadde, også nordmenn, fraktes av thailandske myndigheter fra de katastroferammede områdene til sykehus i Bangkok. Det er etablert en luftbro fra Phuket til Bangkok. De hardest skadde pasientene føres ikke gjennom terminalen på flyplassen, men direkte fra fly til ambulanser for transport til sykehus i Bangkok. Disse pasientene blir ikke registrert av ambassaden på flyplassen.

Ambassaden ber Det Norske Misjonsselskap og Sjømannskirken i samarbeid med frivillige å sjekke sykehusene i Bangkok for å finne ut hvor det finnes nordmenn og i hvilken tilstand de er. Over hundre sykehus sjekkes. Den informasjonen de innhenter, danner grunnlaget for helseteamenes arbeid med hjemsending av nordmenn med Medevac-flyene.

Alle på sykehusene i Bangkok får tildelt en frivillig som skal ha et særskilt ansvar for å hjelpe dem med ulike gjøremål.

Fredag 31. desember arrangerer Sjømannskirken og Det Norske Misjonsselskap en minnegudstjeneste i den skandinaviske kirken hvor ambassadør Ragne Birte Lund deltar og en spesiell hilsen fra H. M. Kong Harald leses opp.



*Kamala Beach Hotel i Phuket etter at bølgen slo inn over turiststedet.*

### Flyplassen i Bangkok

Det kommer en rekke nordmenn til flyplassen i Bangkok fra Phuket. Mange reiser direkte videre med fly til Norge. Noen reiser inn til Bangkok, enten fordi de ikke har flyforbindelse videre, de har pårørende på sykehus i Bangkok eller fordi de leter etter savnede.

Noen mangler pass, klær, mat og penger. Noen er fysisk skadet og mange er traumatiserte. Mange er kommet bort fra sine. Mange er heldige og har lidt mindre materielle tap.

De nordmenn som trenger medisinsk assistanse, får hjelp av thailandsk helsepersonell på flyplassen. Thailandske myndigheter har organisert gratis overnatting i nærheten av flyplassen. De som ønsker det får også til-

gang til gratis internasjonal telefon, telefaks og Internett.

Mandag 27. desember om kvelden reiser en medarbeider ut til flyplassen for å undersøke hvilke behov som er der og hvordan arbeidet kan organiseres. I løpet av natten til 28. desember treffer ambassadens medarbeider flere grupper med nordmenn. De får et mindre nødlidensketslån (1 000 bath = NOK 160) og orientering om at de kan få billig losji i Bangkok sentrum. Der som de trenger ytterligere assistanse, blir de oppfordret til å oppsøke ambassaden dagen etter.

Flere berørte nordmenn utvalget har snakket med, har uttrykt stor skuffelse over at de ikke traff norske myndigheter på flyplassen de første dagene. Andre lands ambassader hadde tidlig etablert seg der for å ta

hånd om sine borgere. Fraværet av det norske flagget gjorde sterkt inntrykk når de kunne se de andre nordiske lands flagg. Enkelte nordmenn fikk hjelp fra den svenske ambassaden.

Om morgenen 28. desember returnerer medarbeideren til ambassaden og melder fra om at det er behov for å ha døgnkontinuerlig tilstedeværelse både på den nasjonale og den internasjonale delen av flyplassen. Ved hjelp av frivillige gjøres det norske nærværet i løpet av dagen synlig på begge deler av flyplassen. Bortsett fra første natten er det både frivillige og ambassadepersonell på flyplassen. I den perioden det ikke er folk fra ambassaden på flyplassen, blir det ikke gitt økonomisk støtte til berørte nordmenn. Ambassadens personell på flyplassen har etter økonomireglementet ikke anledning til å delegere slik myndighet til de frivillige.

Ambassadens personell registrerer de som kommer fra katastrofeområdet, bistår med blant annet nødpass, booking av fly og utdeling av mindre pengebeløp. I følge enkelte berørte nordmenn utvalget har snakket med, var det ikke lett å se ambassadens stand på flyplassen. Det er også gitt uttrykk for at ambassadens folk ikke informerte om thailandske myndigheters tilbud om gratis overnatting.

Det blir bestemt at det skal etableres en turnus på tre skift både blant ambassadens folk og de frivillige, for å sikre døgnbemanning av flyplassen.

Personene som ambassaden møter på flyplassen, blir bedt om å registrere seg med fødsels- og personnummer, navn, hjemstedsadresse og navn på pårørende i Norge og i Thailand. De opplysningene som samles inn, blir levert til ambassaden ved avslutning av hvert skift.

Ambassadens operasjon ble avsluttet 4. januar på den internasjonale terminalen og 6. januar på innenriksterminalen, da det ikke lenger var behov for ambassadens tilstedeværelse.

### Phuket/Khao Lak

De fleste nordmennene som blir rammet av flodbølgen i Thailand, er på øya Phuket i Sørvest-Thailand og i Khao Lak, nord for Phuket.

Utvalget har fått mange beretninger om den store innsatsen som blir gjort av den thailandske lokalbefolkningen. Trass i at de selv er hardt rammet, stiller de opp for de utenlandske turistene. De gir mat og husrom, hjelper folk til sykehusene og bistår i redningsarbeidet og arbeidet på sykehusene. Ved Phuket International Hospital er det f.eks. om lag 1000 frivillige i

arbeid. Arbeidet på de thailandske sykehusene er godt organisert trass i at det er opp til 10 ganger så mange pasienter som vanlig. Pasienter blir sendt videre til sykehus lenger inne i landet alt etter skadeomfang.

To fra den norske ambassaden i Bangkok ankommer Phuket med fly om kvelden 26. desember sammen med representanter fra en rekke andre lands ambassader. Alle blir installert i rådhuset i Phuket by, der ambassaden får tildelt et bord.

Ambassadens personell finner forholdene i rådhuset trange og mangelfulle og flytter derfor sin base til Phuket International Hospital dagen etter. Ambassaden kjenner sykehusets direktør fra før. Han er av ambassaden foreslått som honorær konsul på Phuket. På Phuket International Hospital er det i løpet av de første dagene innlagt sju nordmenn.

På Phuket International Hospital får ambassaden disponere tre arbeidsbord som blir plassert i inngangspartiet på sykehuset. Inngangspartiet er en lang og bred utendørs korridor med tak over.

Det kommer etter hvert mange nordmenn til ambassadekontoret på sykehuset for å få hjelp. Mange trenger mat, klær og penger eller hjelp til å lete etter sine kjære.

Telefonene ringer hele tiden. Det er personer fra Phuket, fra Bangkok og fra Norge. Mobilnettet på Phuket blir overbelastet. Dette medfører at mobilskapene avgrenser taletiden per telefonsamtale til tre minutter. Mange samtaler blir derfor avbrutt.

Ambassaden har med seg en bærbar PC, men denne blir ikke tatt i bruk mens ambassaden er lokalisert på sykehuset. Det blir gjort forsøk på å få koblet en PC på Internett, uten at dette lykkes. Informasjon ambassaden får, blir notert på lapper og i notisblokker. Etter hvert blir disse lappene samlet i permer.

En viktig oppgave for ambassadekontoret er å utstede nødpass til dem som hadde mistet sine eiendeler i flodbølgen. De første par dagene krever thailandske myndigheter at disse nødpassene skal inneholde foto og fingeravtrykk. Etter hvert blir dette kravet fraveket og det blir ansett som tilstrekkelig at ambassadene går god for at dem de utstedte nødpass til, er deres borgere.

Om morgenen 27. desember kommer den første presten fra Sjømannskirken. Senere samme dag kommer en til og etter hvert er det fire prester fra Sjømannskirken og Det Norske Misjonsselskap som arbeider på Phuket. Prestene etablerer seg ved et bord ved siden av ambassadens på Phuket International Hospital. Der serveres det kaffe og mat. Det er behov for å vise omsorg overfor





*Mange satte opp bilder av sine kjære på oppslagstavler i håp om å få hjelp til å finne dem.*

dem som savner sine, er skadet og traumatisert av opplevelsene de har hatt. Frivillige blir engasjert og gitt oppgaver av Sjømannskirken. Sjømannskirkens praktikant blir det første døgnet brukt av ambassaden til å ta telefoner og være kontorhjelp for ambassaden og til å reise rundt på sykehusene i Phuket og Khao Lak-området for å lete etter nordmenn.

Prestene arrangerer første minnesamling på gresset utenfor sykehuset tirsdag 28. desember. Minnestund arrangeres deretter hver dag i dagene som følger.

Om formiddagen 27. desember kommer Europeiske Reiseforsikring til Phuket. De etablerer sin base ved siden av ambassaden og Sjømannskirken på Phuket International Hospital. Samme kveld kommer det et team på seks personer fra Euro-Alarm, Europeiske Reiseforsikrings alarmsentral. Teamet består av to psykiatere, to psykiatriske sykepleiere og to saksbehandlere. Om kvelden 28. desember kommer et norsk team fra Europeiske Reiseforsikring bestående av en psykiater, en saksbehandler/sykepleier og en informasjonsansvarlig.

En av Europeiske Reiseforsikring sine oppgaver blir å tilrettelegge for de norske helseteamene som blir sendt nedover, og ikke minst kartlegge alle nordmenn på sykehusene i området. Europeiske Reiseforsikring gir også psykiatrisk bistand til nordmenn. En av sjømannsprestene fungerer som bindeledd mellom de berørte og psykiaterne fra Europeiske Reiseforsikring.

Ingen av de norske aktørene har tilgang til avlukkede rom der man kan ha fortrolige samtaler. Alt skjer i den åpne korridoren utenfor sykehuset. Der registreres savnede og utstedes nødpass. I krokene sitter prestene og etter hvert psykiatrisk personell og har samtaler med enkeltpersoner og familier. Midt i alt dette går norske journalister. Ingen er skjermet mot TV-kameraene eller fotoapparatenes blitzlamper, eller mot ivrige journalisters pågående utspørring. Journalistene beslaglegger tid hos ambassadens og kirkens folk. Enkelte journalister som forsøker å gi informasjon føler seg avfeiet av ambassadens personell.





*Det ble opprettet et pårørendekontor i 9. etasje på Pearl Hotel i Phuket.*

Både ambassadepersonell, de norske prestene, forsikringselskapene og charterselskapene bruker mye tid på å reise rundt i området for å finne skadde og hjelptrengende nordmenn. Representanter fra ambassaden og pårørende leter i ruinene etter overlevende og på likoppamlingsplassene etter norske omkomne. Etter noen få dager er det umulig å identifisere omkomne visuelt.

Det er i varierende grad koordinering av letingen mellom de ulike aktørene. Ambassaden har et visst samarbeid med Sjømannskirken om leting etter nordmenn. Forsikringselskapene og dansk UD har fra 28. desember om morgenen møter to ganger om dagen for å koordinere arbeidet med å lete etter skandinaviske borgere på sykehusene på Phuket. Den norske ambassaden blir invitert, men deltar ikke på disse møtene.

Det første helseteamet fra Norge ankommer Phuket onsdag 29. desember. Teamet har som hovedoppgave å finne frem til skadde nordmenn som kan fraktes hjem med Medevac-flyene.

Helseteamet får overlevert en liste over hvilke sykehus det er nordmenn på og hvem disse er. Med utgangspunkt i denne listen reiser helseteamene rundt og gjør en medisinsk vurdering av den enkelte pasient med tanke på hjemtransport. De sørger deretter for at norske skadde blir fraktet til flyplassen og Medevac-flyene. Helseteamene observerer at sykehusstandarden i Thai-

land generelt er meget god og at det er lite å utsette på den medisinske behandlingen nordmennene har fått.

Kripos ankommer onsdag 29. desember om kvelden. De installerer seg på Pearl Hotel i Phuket City. Ambassadens personell på Phuket International Hospital finner etter hvert ut at det er mindre tjenlig å holde til der. Torsdag 30. desember flytter derfor ambassadekontoret til Pearl Hotel, siden Kripos holder til der. Ambassaden får tilgang til et relativt lite hotellrom som gjøres om til kontor. Naborommet benyttes av Kripos.

Kripos går i gang med å bistå i arbeidet med å identifisere de døde. Identifikasjonsteam fra til sammen 35 land kommer etter hvert til Phuket. Arbeidet pågår fremdeles.

De pårørende og berørte har mange spørsmål: Hva skjer med letingen etter savnede? Hva gjøres for å identifisere de døde? Hvem kan hjelpe meg å lete? Blir de norske som er innlagt på sykehusene sendt hjem? Når blir de døde sendt hjem? Når kan jeg reise hjem?

Ambassadekontoret på Phuket gir ikke samlet informasjon til pårørende de første fem dagene. Informasjon blir bare gitt til enkeltpersoner og det forutsettes at relevant informasjon blir spredd fra person til person. Fredag 31. desember holdes det første møtet for pårørende etter initiativ fra Kripos og med deltakelse fra ambassaden. De pårørende og berørte er svært glad for at det endelig kommer noen som holder dem orientert om hva som gjøres.

Det holdes et nytt møte for pårørende og berørte 1. januar med deltakelse av ambassadøren som da er kommet til Phuket fra Bangkok. De pårørende og berørte gir blant annet uttrykk for stor frustrasjon over manglende informasjon og støtte fra ambassaden. Flere av de eksterne aktørene som deltar på møtet har uttalt at møtet fremsto som et forsvar av de tiltak som var iverksatt, og var preget av liten respekt og lydhørhet overfor de pårørende. Det blir stilt krav om at det etableres et pårørendekontor. Etter en pause i møtet blir det meddelt at et slikt kontor vil bli etablert. Dette kontoret blir etablert på et hotellrom på Pearl Hotel. PC-er blir skaffet av en av de pårørende selv. Det er en av de frivillige som kobler PC-en til Internett.

Søndag 2. januar holder Sjømannskirken og Det Norske Misjonsselskap en minnegudstjeneste på Phuket hvor også ambassadøren deltar.

Ambassaden har ingen representanter på flyplassen på Phuket.

Under statsminister Bondeviks reise til Thailand 16. og 17. januar, orienterer Thailands statsminister Thak-

sin Shinawatra om at thailandske myndigheter er i ferd med å avslutte søkene etter omkomne på land. Dette utløser reaksjoner fra norske pårørende som er i området og som kjenner til at det er områder som ikke er gjennomført, først og fremst i Khao Lak og på Phi Phi-øyene. Statsminister Bondevik tar saken opp med sin thailandske kollega og tilbyr norsk bistand til letingen. Kort tid etter sendes seks norske politifolk til området sammen med redningsmannskaper fra Thailand, Danmark, Sverige og Finland og setter i gang systematiske søk i Khao Lak og på Phi Phi-øyene. Politihunder fra blant annet Norge brukes også i søkene etter omkomne.

Norsk politi som deltok i arbeidet har gitt uttrykk for at de søk som ble gjennomført av thailandske myndigheter var meget bra, og at de fleste omkomne ble funnet ganske tidlig.

## Krabi

Krabi ble i relativt liten grad berørt av bølgen, men skadde og omkomne fra Phi Phi-øyene blir fraktet inn til Krabi. Sykehuset i Krabi blir overfylt og kongresslokale til Maritim Park & Spa Hotel blir benyttet til å behandle skadde i. Thailandske myndigheter gjør en meget god jobb. De kommer raskt i gang med hjelpeapparatet. Svært mange thailandske frivillige deltar, også mange som selv savner sine. Det er for eksempel en gruppe med lærerinner fra en barneskole som er på sykehuset og sitter sammen med de som har mistet barn. Det lokale apoteket gir gratis sovemedisiner, beroligende, antibiotika og smertestillende til frivillig helsepersonell som igjen gir dette til trengende.

To representanter fra ambassaden reiser mandag 27. desember til Krabi. De kommer til Krabi om kvelden. Også i Krabi er telefon- og mobilnettet brutt sammen, slik at det er vanskelig å kommunisere med blant annet ambassaden. Ambassadens utsendte reiser til Krabi sykehus. Der er alt kaotisk. Pasientlistene er ufullstendige og inneholder mange dobbeltregistreringer. Etter en nærmere gjennomgang av listene kommer de til at det er 30–40 nordmenn på sykehuset. Oppdaterte lister over nordmenn blir sendt til ambassaden i Bangkok.

Ambassaden bistår nordmenn som er på sykehuset med å skaffe flytransport til Bangkok. Noen får også utstedt nødpass.

I løpet av 28. desember er de fleste berørte nordmenn evakuert til Bangkok. Ambassadepersonellet gjør flere søk på sykehuset for å forsikre seg om at det ikke er

nordmenn der før de drar videre til Phuket 29. desember. De er også på likoppsamlingsplassen og får brent en CD med bilder av de likene som er kommet inn.

## 8.2 Ambassaden

### Organisering og ledelse

Ambassaden har en beredskapsplan, men både medarbeideren som ledet ambassaden de første to døgnene, og ambassadøren fant fort ut at planen ikke var anvendbar for denne katastrofen. Ambassaden hadde ikke trent på krisehåndtering. Alt arbeid måtte derfor bygge på improvisasjoner og ad hoc-løsninger.

Ambassaden i Bangkok ble først ledet av nestkommanderende/chargé d'affaires ved ambassaden, siden ambassadøren var i Nord-India. Hun kom tilbake natt til tirsdag 28. desember og overtok da ledelsen. Torsdag 30. desember kom en avdelingsdirektør fra UD og overtok den operative ledelsen ved ambassaden.

Det er utvalgets inntrykk at ledelsen ved ambassaden ikke klarte å trekke seg vekk fra enkeltsaker for å få et tilstrekkelig overblikk over situasjonen til å foreta prioriteringer og fordeling av oppgaver.

Spørsmål om kommunikasjon og behandling av det store behovet for informasjon ble aldri gjort til et ledesspørsmål. Enkelte medarbeidere ved ambassaden har gitt uttrykk for at de følte de ikke ble tilstrekkelig informert om forhold rundt krisen og deres arbeidsoppgaver. Det hersket dessuten uklare forhold omkring arbeids- og oppgavefordelingen mellom medarbeiderne. Noen har også gitt uttrykk for at skiftet i den operative ledelsen da avdelingsdirektøren i UD overtok, ikke ble tydelig kommunisert til medarbeiderne.

En utenforstående som besøkte ambassaden har uttalt til utvalget at på ambassaden «var de litt forvirret».

Søndag 2. januar var det over 100 norske fagpersoner engasjert i hjelpe- og søkearbeid i Thailand:

**KRIPOS ID-TEAM:** 21 personer

**HELSEPERSONELL:** 20–25 personer

**SJØMANNSKIRKEN:** 5 personer

**AMBASSADEPERSONELL:** ca. 40 personer

**FRIVILLIGE MED FAGEKSPERTISE:** 30–35 personer

På Phuket International Hospital var det i realiteten ingen stedlig ledelse av ambassadekontoret. Lederen for ambassadekontoret brukte tiden sin på enkeltsaker i stedet for å koordinere og lede arbeidet. Det ble i de første dagene ikke holdt koordineringsmøter blant de som arbeidet for ambassaden. Alle hjalp enkeltpersoner med å lete etter sine, alle besvarte telefonen, alle skrev ut nødpass, og alle registrerte personer som ville melde seg eller sine. Det ble ikke organisert slik at noen hadde et særlig ansvar for de ulike oppgavene.

Enkelte av de nordmenn som var i kontakt med ambassadekontoret på Phuket International Hospital, har gitt uttrykk for at det var vanskelig å få kontakt med ambassadens personell fordi de satt i telefonen, og det tok til tider lang tid å få avsluttet enkle forespørsler, for eksempel å få utstedt nødpass eller annen bistand.

Informasjonen som ambassadekontoret mottok, ble ikke systematisert slik at det var mulig å få oversikt over situasjonen og videre iverksette systematiske tiltak i tråd med det bildet en da ville skapt seg av situasjonen.

Informasjon fra nordmenn som ville registrere seg som overlevende eller melde fra om skadde eller savnede, ble notert i notatbøker og på løse lapper. Ifølge forklaringer mottatt fra øyenvitner, oppstod det situasjoner der lappene fløy bort med vinden. Senere ble lappene samlet i permer. Det ble ikke laget oppdaterte lister over savnede. Pårørende har fortalt utvalget at de opplevde å måtte registrere sine savnede flere ganger når de gikk til ambassadekontoret for å spørre etter nyheter.

Ambassaden hadde en «beredskapskoffert». Den inneholdt skjemaer for søknad om nødlidenshetslån, nødpass og ambassadens stempler. Ambassaden hadde ikke satelittelefoner. De første fra ambassaden som reiste til Phuket hadde med seg en bærbar PC. Det ble gjort noen forsøk på å få opp Internett, men uten at dette lyktes før kort tid før ambassadekontoret flyttet til Pearl Hotel. Flere har forklart til utvalget at det hele tiden lå en bredbåndskabel under ambassadebordet, men at den først ble oppdaget siste dagen. Personer med IT-kompetanse som utvalget snakket med på Phuket, har fortalt at det ville vært mulig å skaffe PC-utstyr og være koblet opp mot Internett i løpet av cirka en time. Flere frivillige tilbød ambassaden sin IT-kompetanse eller PC-er med bredbånd, uten at dette ble tatt imot. Etter utvalgets vurdering hadde ikke ambassaden adekvat kommunikasjonsteknisk utstyr og kompetanse i forhold til å sette opp et nødkonsulat utenfor ambassadens lokaler.

Utvalget mener at enhver krisehåndtering krever en operativ ledelse som ikke drukner i enkeltsaker, men som har ansvar for å ha oversikt over situasjonen, gjøre prioriteringer og fordele oppgaver mellom medarbeiderne. I en krise er det lett for en leder å drukne i enkeltsaker, dersom det ikke gjøres bevisste valg om at det ikke er lederens rolle. Det er ikke lett å gå forbi mennesker som har det vondt, men av og til er det nettopp det en leder må gjøre. En måte å gjøre arbeidet lettere på for ledelsen, er å skape fysisk avstand mellom de som koordinerer operasjonen og de som viser omsorg. Dette burde vært gjort på et mye tidligere tidspunkt på Phuket.

Å skape et skille mellom den operative ledelsen og de berørte og pårørende er ikke bare viktig for det administrative arbeidet, men også for omsorgsarbeidet. En av de pårørende fortalte at ingen av dem på ambassaden «så ham i øynene». Et menneske på desperat leting etter øyekontakt og medmenneskelighet trenger omsorgspersoner som har tid og ro. Å plassere hjelpepersonell som har til oppgave å administrere og organisere arbeidet midt blant de pårørende, virker svært forstyrrende på omsorgsarbeidet og vil ha negative virkninger på dem som trenger omsorg.

Den operative ledelsen, både i Bangkok og Phuket, burde hatt fokus på:

- å ha oversikt over utviklingen i situasjonen og hvilke oppgaver som måtte løses til enhver tid, inkludert omsorg for pårørende og håndtering av media
- å ta beslutninger om hvilke oppgaver som skulle prioriteres
- å fordele oppgavene mellom arbeidsstokken, og sikre at medarbeiderne får tilstrekkelig informasjon om situasjonen i forhold til løsning av egne oppgaver
- å koordinere arbeidet med andre aktører
- å organisere frivillige
- å ha kontakt med ambassadekontoret på Phuket/ambassaden i Bangkok og UD i Oslo

Manglende beredskapsplaner, manglende opplæring og trening i krisehåndtering og operativ ledelse, kombinert med lav bemanning, gjorde at denne katastrofen stilte ledelsen ved ambassaden i Bangkok og ambassadekontoret på Phuket på svært store prøver. Manglende beredskapsplaner medførte at alt måtte improviseres. Manglende opplæring og trening innebar at personene i ledende funksjoner ikke var gitt de nødvendige personlige forutsetninger for å foreta gode prioriteringer i katastrofesituasjonen.

## Bemanning

Ved ambassaden i Bangkok er det til daglig 25 ansatte, av disse ni utsendte medarbeidere. Av de 16 lokalan-satte er to nordmenn.

I løpet av 26. desember kom ti medarbeidere ved ambassaden i Bangkok på kontoret. I tillegg kom en medarbeider fra ambassaden i Dhaka, Bangladesh som var på ferie i Thailand. Samme dag reiste to medarbeidere til Phuket. Dagen etter reiste to til Krabi.

Mandag 27. desember kom den første forsterkningen fra UD. Utover i uken kom det flere fra Oslo. Noen av disse ble sendt til Phuket. Det kom en og to medarbeidere om gangen fra UD. Først 30. desember kom det fem medarbeidere til Bangkok på en gang. De møtte et ambassadepersonale som hadde arbeidet mer eller mindre døgnet rundt i fem dager og var så utslitt at psykologen som kom fra UD, måtte beordre enkelte hjem for å hvile. Dette førte igjen til at ambassaden i stor grad ble bestyrt av personer som nylig var kommet fra Oslo. Også ved ambassadekontoret på Phuket var arbeidsbelastningen så stor at de som arbeidet der ble utslitt.

Etter utvalgets vurdering måtte UD ha innsett tidligere at det var behov for personellmessige forsterkninger ved ambassaden i Bangkok og derved forsterket ambassaden med så mange som mulig, så tidlig som mulig.

Det synes noe tilfeldig hvem som ble sendt til Thailand fra UD. De som ble sendt, fikk heller ikke tid eller anledning til å forberede reisen.

I lys av det store medieoppbudet på Phuket og i Bangkok, burde UD sendt personer med mediekompetanse som kunne håndtere media. Verken ambassaden i Bangkok eller ambassadekontoret på Phuket hadde personer med særlige kvalifikasjoner i informasjons- og mediahåndtering. En slik person burde også ha i oppgave å skjerme de berørte og pårørende mot den store mediepågangen.

Et kriseteam som skal reise ut i felten, bør være bemannet med en person med særlig ansvar for IKT. Ambassadekontoret på Phuket var ikke bemannet med slikt personell.

## Fullmakter fra og kommunikasjon med UD

### *Kommunikasjon med UD*

Det var sporadisk kommunikasjon mellom UD i Oslo, ambassaden i Bangkok og ambassadekontoret på Phuket. Det ble ikke etablert egne kommunikasjonskanaler

og rutiner som gjorde kommunikasjon mulig og det ble ikke tatt initiativ til systematisk og regelmessig kontakt.

Utvalget mener at det ikke var tilstrekkelig nær kontakt mellom ambassaden i Bangkok, ambassadekontoret på Phuket og UD i Oslo. Det virker som om de besluttende instanser i UD ikke prioriterte å skaffe seg innsikt i forholdene på Phuket og Bangkok gjennom direkte kontakt. Dette gjaldt særlig i de tidlige fasene av katastrofen. Utvalget har også fått inntrykk av at ambassaden i Bangkok ikke ble tilstrekkelig informert om hvilke beslutninger som ble tatt i Norge.

Det var de første dagene ingen direkte kontakt mellom utenriksråden og ambassadøren. Leder ved ambassaden var ikke telefonisk inne i koordineringsutvalgsmøtene. Hadde jevnlig kontakt blitt etablert, kunne ambassaden informert om hvordan forholdene var lokalt og hvilke behov som meldte seg. Riktignok lyktes det enkelte medarbeidere å komme gjennom, og pressetalskvinnen har fortalt om hyppig kontakt, men på ledernivå var det ingen slik kontakt. Den relativt trege responsen på ambassadens bønn om forsterkninger, ville kanskje vært unngått dersom UD hadde kommet tettere på og fått mer informasjon om situasjonen i Thailand.

### *Instrukser og fullmakter*

På flere punkt ble det ikke gitt klare instrukser eller fullmakter til UD's medarbeidere i Thailand.

Et eksempel er hvilken fullmakt ambassadens personell hadde til å gi norske borgere økonomisk støtte. Ambassaden fikk 26. desember muntlig beskjed om at de kunne bruke de penger som var nødvendige. Ambassaden tolket dette til primært å gjelde utgifter til drift av ambassaden. I en e-post 26. desember om kvelden ba ambassaden om å bli informert om det er mulig å gi økonomisk hjelp til nordmenn uten å følge utenriksinstruksens strenge vilkår. I motsetning til ambassaden i Colombo, fikk ambassaden i Bangkok etter det utvalget kjenner til, ingen klare tilbakemeldinger på dette spørsmålet de første dagene. Som svar på en henvendelse fra ambassaden i Sri Lanka 29. desember, sendte UD 4. januar en e-post til ambassadene i Bangkok og Colombo:

*«Departementet gir samtykke til dekning av administrative utgifter og utgifter til bistand til nordmenn som følge av flomkatastrofen med foreløpig inntil kr. 300.000,- for ambassaden i Bangkok og kr. 100.000 for ambassaden i Colombo.»*

Ambassadens ledelse ga heller ingen klare instruksjoner om hvordan de skulle gå frem i forhold til økonomisk støtte. Dette resulterte i at medarbeiderne var usikre på om de kunne fravike utenriksinstruksens strenge vilkår for nødlidighetslån. Det ble gitt penger, men mangelen på klare instruksjoner og frykten for represalier dersom det ble gjort feil, førte etter det utvalget forstår til at ambassadens medarbeidere var varsomme med å gi pengestøtte.

Det synes også å ha vært en uklar og uhensiktsmessig rollefordeling mellom UD i Oslo, ambassaden i Bangkok og ambassadekontoret på Phuket. Et eksempel på det er ansvaret for å informere pårørende i Norge. UD gav pårørende som ringte til dem, mobilnumrene til ambassadekontoret på Phuket og også til enkeltmedarbeidere som arbeidet i felten. En medarbeider ute i felten kan ikke ha oversikt til å gi adekvate svar til de som ringer. Pårørende i Norge burde vært betjent av en egen pårørendetelefon i Norge og de som betjente denne burde hatt god tilgang til informasjon som ble fremskaffet ute i katastrofeområdet.

### **Samarbeidet med andre norske aktører og frivillige**

I tillegg til norske myndigheter var det en rekke andre aktører som hadde en sentral rolle i forhold til de nordmennene som trengte hjelp – charterselskapene, forsikringsselskapene, Sjømannskirken/Det Norske Misjonsselskap og flyselskaper. Både i Bangkok og i Phuket meldte det seg organisasjoner og enkeltpersoner til å hjelpe berørte nordmenn. I Bangkok ble de frivillige som meldte seg, primært organisert av Sjømannskirken/Det Norske Misjonsselskap etter oppfordring fra ambassaden. På Phuket ble frivillige delvis benyttet av ambassadekontoret, delvis av Sjømannskirken.

Det er en krevende oppgave å organisere frivillig arbeidskraft. Den frivilliges kvalifikasjoner må vurderes i forhold til hvilke oppgaver vedkommende eventuelt kan settes til. Den frivillige må få tilstrekkelig innføring i de oppgavene vedkommende skal utføre. Utvalget har fått inntrykk av at frivillige i varierende grad fikk nødvendig innføring og rettledning i de oppgavene de ble satt til.

Ikke alle som tilbød sine ressurser og arbeidskraft, ble brukt. Utvalget har forståelse for at det ikke alltid er mulig å ta imot alle tilbud om hjelp, enten på grunn av manglende ressurser til å organisere de frivillige eller på grunn av den frivilliges egnethet. Etter utvalgets vurdering var det imidlertid frivillige ressurser som kunne ha vært utnyttet på en bedre måte. Dette gjelder for

eksempel personer med datafaglig kompetanse og utstyr. Overbelastningen på telefonettet førte også til at enkelte frivillige organisasjoner ikke fikk kontakt med ambassaden for å tilby sin bistand eller for å få egen innsats koordinert med ambassadens. Et eksempel på dette er Redd Barna som forsøkte å kontakte ambassaden for å tilby bruk av barnepsykiatrisk personell de hadde i Thailand.

De aller fleste av de andre norske aktørene som hjalp til under katastrofen, meldte selv sine bidrag til ambassaden.

Manglende operativ ledelse og manglende system for samarbeid med andre aktører og for å organisere frivillige enkeltpersoner, gjorde at de eksterne ressursene i området ikke ble effektivt utnyttet. Det samme gjelder bruken av frivillige. Ambassadekontoret på Phuket kalte ikke inn de andre norske aktørene til koordineringsmøter for å koordinere innsatsen, holde hverandre informert og fordele arbeidsoppgaver. Mangelen på koordineringsmøter førte til dårlig informasjonsflyt mellom de ulike aktørene og vanskeliggjorde samarbeidet. Flere aktører lette etter nordmenn på hotell, sykehus og i katastrofeområdet uten at de utvekslet opplysninger med hverandre. Ambassadekontoret på Phuket deltok heller ikke på andres koordineringsmøter.

Utvalget har fått innspill fra fagpersoner om at pårørende og berørte som frivillig ressurs burde vært utnyttet i større grad. Det å få hjelpe til og ikke bare motta hjelp, kan virke positivt inn på bearbeiding av egne opplevelser og traumer.

I enhver krisesituasjon i utlandet vil ambassaden måtte håndtere krisens aller første fase, før det kan komme forsterkninger fra Norge. I de fleste land vil det være norske aktører – frivillige organisasjoner, norske bedrifter og så videre – som kan utgjøre verdifulle ressurser. Dette er aktører som er på plassen og derfor raskt kan mobilisere sine ressurser, samtidig som de har verdifull lokalkunnskap.

Ambassaden hadde ingen oversikt over norske organisasjoner, bedrifter og enkeltpersoner i Thailand som kunne benyttes i en krise, og hva disse eventuelt kunne bidra med. Hadde det foreligget en slik oversikt, kunne ambassaden ha hentet den frem og ringt rundt og invitert aktuelle ressurspersoner og -grupper til koordineringsmøte og på denne måten fordelt ansvar og oppgaver på en mer effektiv og helhetlig måte. En del dobbeltarbeid kunne vært unngått, de sparsomme ressursene vært bedre utnyttet, og nordmenn i området fått bedre informasjon og hjelp.





*Norske og nordiske eksperter jobbet med identifisering av døde i Bang Muang nord for Phuket.*

### 8.3 Norsk politi

Allerede 27. desember ble det besluttet at Kripas skulle sende ned et identifiseringsteam til Phuket, Thailand. Dagen etter mottok Kripas via Interpol en anmodning fra Thailand om å bistå i identifiseringsarbeidet. Tilsvarende forespørsel ble formidlet til den norske ambassadøren på et møte med thailandsk UD i Bangkok. Forespørselen førte til at to identifiseringsteam (ID-team) på til sammen 21 personer ble sendt ned. Teamene bestod av rettsodontologer, rettsmedisinere, kriminalteknikere, taktikere og etterforskere. Kripas første team kom til Phuket 29. desember om kvelden, installerte seg på Pearl Hotel i Phuket by og startet arbeidet dagen etter.

Kripas samarbeidet med thailandske myndigheter og identifiseringsteam fra 35 ulike land i arbeidet med å identifisere de omkomne etter katastrofen. Kripas deltar i arbeidet med å identifisere alle omkomne, ikke

bare nordmenn. Kripas har deltatt i arbeidet etter flere store ulykker, noe som har gitt solid erfaring i identifiseringsarbeid. Interpol har laget retningslinjer for hvordan slikt identifiseringsarbeid skal foregå. Kripas har inngått et tett samarbeid med politimyndighetene i de andre skandinaviske landene omkring identifisering. Det skandinaviske samarbeidet viste seg å være svært nyttig da man kom til Thailand. I Thailand kunne de skandinaviske landene operere som én enhet og tale med én stemme. Det gjorde dem til en av de største aktørene og ga dem mulighet for å ta på seg sentrale oppgaver i det internasjonale samarbeidet på Phuket.

Politiet har ansvar for hjemsendelsen av norske omkomne. En gruppe med norske politimenn reiste til Phuket for å organisere dette arbeidet, som blant annet inkluderte kontakt med begravelsesbyrå, thailandske myndigheter, identifiseringsteamene og Sjømannskirken.

Fra ultimo januar til ultimo mars deltok norsk politi i å lete etter omkomne i Khao Lak og Phi Phi-øyene.

Det var et godt samarbeid mellom de nordiske landene på dette feltet.

Det var Kripos som tok initiativ til at det ble holdt møter med de norske pårørende og berørte. Første møtet ble holdt 31. desember. De utvalget har snakket med, har gitt uttrykk for at Kripos fremstod som svært profesjonelle i sitt arbeid. Dette gjaldt både selve identifiseringsarbeidet og håndteringen av de berørte og pårørende. Mange har sagt at alt roet seg og ting ble bedre organisert da Kripos kom. Kripos har lang erfaring i å håndtere pårørende. Ved enhver dødsulykke eller drapssak der Kripos er involvert, vil det være pårørende som må tas hånd om.

Tjenestemennene i politiet var i motsetning til de i helseteamene og UD's personell på Phuket, i Thailand i 3–4 uker i strekk. Dette medførte en stor grad av kontinuitet i arbeidet, som også virket positivt inn på de pårørende som skulle forholde seg til politiet.

Ifølge egne forklaringer til utvalget opplevde politiets personell i liten grad at egne medarbeidere ble helt utbrent av arbeidet og måtte ta fri av den grunn. Ifølge Kripos selv er årsaken til det at politiet har lang erfaring med slike operasjoner, inkludert hvordan medarbeiderne kan hjelpe hverandre med å takle de sterke opplevelsene.

En grunnleggende årsak til at det norske politiet som opererte i Thailand fungerte så bra, er etter utvalgets vurdering at de har planverk og beredskapslagre på plass og at det trenes jevnlig på krisehåndtering.

#### IDENTIFISERINGSTEAMET VED KRIPOS

Regjeringen opprettet i 1975 et fast identifiseringsteam (kgl. res. av 25. april 1975). Teamet hører administrativt under Kripos og ledes av en politimann tilknyttet Kripos. I tillegg består teamet av en kriminaltekniker, fem rettsmedisinere og fem rettsodontologer. Andre sakkyndige tilkalles etter behov. Teamet har til hovedoppgave å fastslå identiteten når flere mennesker samtidig omkommer ved fly-, skred-, flom-, skipsulykke eller annen katastrofe, og når ukjent lik eller rester av ukjent lik blir funnet. Under identifiseringsarbeidet skal teamet sikre bevis som kan være av betydning for å fastslå årsaks- og ansvarsforhold ved hendelsen. Teamet skal på kort varsel kunne utføre oppdrag så vel innen- som utenlands.

## 8.4 Helseteamene

Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) besluttet at et helseteam skulle reise til Thailand før det første Medevac-flyet dro, for å få lokalisert skadde norske borgere og evaluere eventuelle medisinske problemer i forhold til transport.

Det ble satt sammen et tverrfaglig team. Teamet hadde kompetanse knyttet til katastrofer, masseskadescenarier og flymedisinske problemstillinger, samt psykiatriske eller psykologiske kvalifikasjoner og redningsteknisk ekspertise.

Det var ikke kjent i hvilken grad det var behov for utstyr til transport og behandling i Thailand, og teamet ble derfor utstyrt med så vel medikamenter som annet medisinsk utstyr.

Det første helseteamet ankommer Phuket 29. desember. Før avreise fikk teamet følgende mandat muntlig:

*«Lokalisere, evaluere medisinske problemer relevant for transport og evakuere norske skadde borgere med fly sendt av norske myndigheter.»*

Da lederen for det første helseteamet kom hjem, oppdaget han at det var utarbeidet et mer utfyllende mandat. Dette mandatet var sendt til ham etter avreise og til en e-postadresse han ikke hadde tilgang til mens han var på Phuket.

Da teamet ankom Bangkok, ble en psykiater igjen i Bangkok for å gjennomgå sykehusene der og rapportere hjem om det. Hans arbeid tok to dager, hvoretter han returnerte til Norge.

Teamet gjennomførte fire sykehus i Phuket og kartla eventuelle nordmenn innlagt på sykehus i Sør-Thailand. Deler av teamet reiste til Hat Yai for å gjennomføre søk etter skandinaviske pasienter og bistå evakueringen av en sykehusinnlagt nordmann. Det ble lokalisert og evakuert 21 nordmenn som reiste med det første flyet 29. desember 2004. Neste Medevac-fly som dro fra Phuket 31. desember, hadde med seg 17 nordmenn som var lokalisert ved ringerunder og besøk på sykehus. Da flyet hadde ledig kapasitet, ble også svenske statsborgere fraktet med dette flyet.

Det var til sammen seks helseteam i arbeid i Thailand. Helseteamenes hovedoppgave i katastrofeområdene var i henhold til SHdir å kartlegge omfang, lokalisere og ta hånd om fysisk og psykisk skadde norske borgere. Det første teamets hovedoppgave var å lokalisere norske statsborgere som var innlagt på thailandske

Tabell 8.1 Oversikt over helseteamene

Helseteam	Tidsperiode	Antall	Kompetanse	Merknad
Helseteam I	28.12.04–02.01.05	9	Psykiatere, anestesileger, anestesisykepleiere, redningsmenn	Forsterket av 2 personer fra Forsvarets Medevac-team
Helseteam II	30.12.04–08.01.05	6	Anestesilege, psykiater, ambulanse- og akuttisykepleiere og psykiatriske sykepleiere	Jobbet tett mot ambassaden i Bangkok
Helseteam III	03.01.05–06.01.05	6	Psykososialt team, psykiater, psykolog, diakon, prest	Tilordnes team II
Helseteam IV	08.01.05–12.01.05	3	Psykiater, psykiatrisk sykepleier	
Helseteam V	12.01.05–16.01.05	2	Psykiatrisk sykepleier	Overtar ledelsesansvaret. Underlegges team IV
Helseteam VI	16.01.05–27.01.05	8	Lege, ledelse, politi, sykepleiere, redningsmenn	

sykehus, og å bistå thailandske helsetjenester med å gi nødvendig behandling og klargjøre norske borgere for hjemtransport. På bakgrunn av tilbakemeldingene fra det første teamet, ble de neste helseteamene sammensatt med hovedvekt på kompetanse innen psykisk helse og katastrofehandtering. Helseteam VI reiste ut med et spesielt mandat som blant annet gikk ut på å utarbeide grunnlagsmateriale for en rapport om norsk helsepersonells innsats i Thailand, og å vurdere det arbeidet som var gjort for å lokalisere og identifisere overlevende nordmenn.

I perioden 28. desember 2004 til 26. januar 2005 ble over hundre sykehus og helseinstitusjoner i Sør-Thailand sjekket ut, enten ved besøk eller ved telefoner. Helseteamene gjorde i tillegg undersøkelser ved institusjoner for barn. Helseteamene oppfattet at eventuelle foreldreløse barn som ble funnet ville bli overlevert til offentlige myndigheter. Dette er forankret i thailandsk lov.

Utvalget har fått inntrykk av at helseteamenes arbeid i all hovedsak var godt organisert. Helseforetakene gjorde en god jobb i å sette opp helseteamene. For fremtiden er det viktig at helseteamene blir dimensjonert i forhold til behov og utfordringer.

## 8.5 Sjømannskirken/ Det Norske Misjonsselskap

Sjømannskirken og Det Norske Misjonsselskap forstod tidlig at dette kunne bli en stor katastrofe og berøre mange nordmenn. Begge kom tidlig på banen for å hjelpe nordmenn.

I Bangkok organiserte Sjømannskirken og Det Norske Misjonsselskap et krisesenter for berørte nordmenn i den skandinaviske kirken, som ligger i kort avstand fra ambassaden, og organiserte frivillige som ville bistå i arbeidet. De koordinerte også letingen etter skadde nordmenn på sykehusene i Bangkok-området.

Sjømannskirken og Det Norske Misjonsselskap sendte til sammen fire prester til Phuket. Disse etablerte seg i første fase i nærheten av ambassadekontoret på Phuket International Hospital. Prestene reiste rundt på sykehusene for å lete etter nordmenn som trengte støtte. Sjømannskirken har et tett samarbeid med Europeiske Reiseforsikring og bistod med å lage timelister for personer som ønsket å snakke med det psykiatriske personellet til Europeiske Reiseforsikring. En av prestene som mesteparten av tiden var ved prestenes base på sykehuset, brukte mye tid på å snakke med de norske barna som hadde sykehuset som tilholdssted.

Prestene som var på Phuket, knyttet også frivillige til seg i sitt arbeid, også personer som hadde overlevd katastrofen. Noen ble brukt til å kjøpe mat for Sjø-





*Store deler av fiskelandsbyen Ban Nam Kem nord for Khao Lak ble utslettet og halvparten av innbyggerne er savnet.*

mannskirken. For enkelte overlevende virket det positivt selv å kunne hjelpe.

De aller fleste utvalget har snakket med, har karakterisert arbeidet til Sjømannskirken/Det Norske Misjons-selskap i svært positive vendinger. De viste stor omsorg og var profesjonelle i sitt arbeid.

## 8.6 Charterselskapene

Det er i hovedsak tre charterselskaper som sender nordmenn til Thailand: Star Tour, Apollo og MyTravel. Sistnevnte eier blant annet Ving og Saga. Star Tour hadde 467 gjester fra Norge i Phuket og Khao Lak 26. desember. 41 av disse omkom, i tillegg omkom 2 norske reise-

ledere i Khao Lak. MyTravel hadde 831 norske gjester i området da bølgen traff. To av dem omkom. Apollo hadde 30 norske gjester i Khao Lak, og rundt halvparten av disse er savnet eller omkommet.

Charterselskapene har et særlig ansvar knyttet til sine gjester, jf. kapittel 4 om juridiske rettigheter.

Charterselskapene iverksatte sine beredskapsplaner raskt og satte straks i gang å undersøke status for sine gjester. De gjennomførte alle sine hoteller og også sykehusene. Star Tour hadde oversikt over 70 % av sine gjester 27. desember om morgenen. De hadde 106 norske gjester i Khao Lak, i de områdene som var hardest rammet av katastrofen. Veiene til Khao Lak var det første døgnet delvis fysisk blokkert og i tillegg stengt av thailandske myndigheter. Dette gjorde at Star Tour ikke

før etter omtrent et døgn fikk kommet inn i Khao Lak med busser for å evakuere sine gjester, til tross for flere forsøk. For MyTravel var det en stor oppgave å få oversikt over egne gjester. De hadde til sammen 4 000 nordiske gjester på 60 hoteller på Phuket og omegn.

Charterselskapene hadde fra starten av døgnåpne servicekontorer og hyppige informasjonsmøter. De bistod sine gjester med penger og klær.

Charterselskapene samarbeidet med forsikringsselskapene, men hadde i varierende grad kontakt med den norske ambassaden.

Charterselskapene sendte ut ekstra personell, men var de første dagene underbemannet i forhold til de utfordringene de stod overfor. Det at MyTravel hadde 25 ansatte på stedet da bølgen traff, og som skulle gjennomføre 60 hoteller for 4 000 gjester, er illustrerende. Denne lave bemanningen medførte at de ikke hadde mulighet til å nå rundt til alle hotellene raskt og at gjestene ikke fikk tilstrekkelig informasjon.

Charterselskapene har beredskapsplaner og system for å håndtere kriser, men et av charterselskapene kommenterte at de ikke hadde system for å takle kriser som rammer et helt turistmål.

## 8.7 Forsikringsselskapene

Forsikringsselskapene forstod tidlig alvorret i katastrofen. SOS International aktiverte sin storulykkeberedskap 26. desember klokken 07.30 norsk tid. Da forstod de at ulykken minst var på høyde med Bali-bombene og 11. september i New York.

Den 26. desember sendte både SOS International og Europeiske reiseforsikring leger, psykiatere og sykepleiere som kom til Phuket 27. desember.

Forsikringsselskapenes assistanseselskap lette etter sine forsikringstakere på sykehusene i Thailand. De lagde lister over nordmenn som lå på de ulike sykehusene og formidlet dette videre til de norske helseteamene som kom for å evakuere nordmenn. Forsikringsselskapene besørget hjemtransport for enkelte skadde nordmenn.

Forsikringsselskapene gav økonomisk bistand til de som hadde behov for det, uten at det ble tatt hensyn til om vedkommende var forsikret i de enkelte selskapene.

Det var et godt samarbeid mellom de ulike forsikringsselskapene. Fra 28. desember var det koordiningsmøter mellom forsikringsselskapene to ganger om dagen på Pearl Hotel. Europeiske hadde et nært samarbeid med Sjømannskirken. Dette samarbeidet har lange tradisjoner. Forsikringsselskapene hadde også et nært samarbeid med de norske helseteamene.





# 9 | Håndteringen på Sri Lanka

## 9.1 Overblikk over hendelsene

Flodbølgen treffer kysten av Sri Lanka 26. desember klokken 09.00 lokal tid (klokken 04.00 norsk tid) <sup>1</sup>.

Chargé d'affaires ved ambassaden i Colombo får kjennskap til flodbølgen gjennom en nyhetsmelding fra BBC Newsflash på SMS klokken 10.52, sendt av en ansatt på ambassaden. I nyhetsmeldingen står følgende:

*«Sudden wave of seawater floods coastal town of Trinco, Batti and southern Ampala. Suspected to be caused by major earthquake in Indonesia. Some people missing and suspected to be washed away. Others being evacuated.»*

På dette tidspunktet er han på reise inne i landet, ca. tre timers reisetid fra Colombo. Han kontakter vakthavende ved ambassaden som etter kort tid er på plass på ambassaden. Vakthavende kontakter Sri Lanka Monitoring Missions (SLMM) hovedkvarter for å få en tilstandsrapport. Ambassaden forsøker å ringe saksbehandlervakten i Utenriksdepartementet (UD), men kommer ikke igjennom. Ambassaden blir kontaktet av UD klokken 14.00.

Hovedkontoret til SLMM får 26. desember klokken 09.10 melding fra et av sine distriktskontorer på østkysten om flodbølgen. Klokken 09.45 er det klart at alle SLMM-ansatte har overlevd katastrofen, men særlig ved ett distriktskontor er det svært dramatisk. To SLMM-ansatte overlever kun fordi de som tidligere profesjonelle dykkere er svært gode svømmere. De klarer å svømme mot bølgen inne i huset de bor i.

Klokken 10.00 forstår SLMM at dette er en stor katastrofe som har rammet store områder. Sjef for SLMM,

<sup>1</sup> Alle klokkeslett i dette kapitlet oppgis i lokal srilankisk tid, som er 5 timer foran norsk tid. Til sammenligning er thailandsk tid 6 timer foran norsk tid.

generalmajor Trond Furuhovde, forsøker klokken 11.00 (klokken 06.00 norsk tid) å få kontakt med UD. Kontakt oppnås ikke. Furuhovde kontakter derfor sin sønn, som senere får kontakt med spesialrådgiver Erik Solheim i UD og saksbehandlervakten i UD. Det gis melding om at ingen i SLMM er kommet til skade. Spesialrådgiver Solheim gir de andre nordiske landene melding om dette. SLMM kontakter den srilankiske presidentens rådgiver som leder regjeringens fredsarbeid.

Norsk Folkehjelp, som har 650 mineryddere på nordspissen av Sri Lanka, begynner nødhjelpsarbeidet minutter etter at flodbølgen rammer. Gjennom en telefon til seksjonen for humanitære spørsmål (HUM-seksjonen) i UD får Norsk Folkehjelp aksept for å benytte eksisterende bevilgning til katastrofehjelp.

Ambassadøren, som er på ferie i Norge, orienteres om situasjonen både av ambassaden og spesialrådgiver

### SRI LANKA MONITORING MISSION

Sri Lanka Monitoring Mission (SLMM) ble etablert i forbindelse med våpenhvileavtalen som ble inngått mellom regjeringen på Sri Lanka og de tamilske tigrene (Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)) i 2002.

Sri Lanka Monitoring Mission har norsk leder og består av deltakere fra Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. SLMM har som formål å redusere konflikten mellom våpenhvilepartene gjennom raske undersøkelser av påstander om brudd på våpenhvileavtalen.

SLMM forsøker å løse problemer og konflikter gjennom lokale SLMM overvåkingskomiteer i distriktene og/eller gjennom direkte kontakt mellom SLMMs hovedkvarter og lederne for partene i våpenhvilen.

SLMM informerer regelmessig partene om tallet på klager og erklærte brudd. Disse tallene publiseres månedlig på internettssidene til SLMM.

## KATASTROFEN PÅ SRI LANKA

På Sri Lanka omkom i underkant av 40 000 mennesker. Over 1000 barn mistet begge foreldrene. To tredjedeler av Sri Lankas kyst ble rammet og østkysten hardest. 500 000–600 000 mennesker er husløse, og mellom 1 og 2 millioner av Sri Lankas befolkning på 19 millioner er påvirket av flodbølgekatastrofen. Mer enn 75 000 hus er totalt ødelagt, og katastrofen. Av landets fiskeflåte ble ca. 80 % ødelagt som følge av katastrofen.

Det var 300 nordmenn på Sri Lanka da flodbølgen traff. Om lag 75 ble direkte berørt av katastrofen. Tre nordmenn omkom, en gutt på to år og to personer med tamilsk bakgrunn. Katastrofen på Sri Lanka rammet i tillegg det tamilske miljøet i Norge hardt. Mange tamilske familier i Norge mistet mange nære slektninger.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Kilder: Reuters, Asian Development Bank



Erik Solheim. Han beslutter å reise med første fly fra Norge og ankommer Colombo om ettermiddagen 28. desember.

En stab på fire norske medarbeidere bemanner ambassaden om ettermiddagen den 26. desember. Klokken 19.00 økes dette tallet til fem. Mandag 27. desember 2004 blir alle ansatte tilbakekalt fra ferie, med unntak av en medarbeider som selv ble rammet av flodbølgen og er lettere skadet. Noen lokalt ansatte kalles også tilbake fra ferie. Alle ansatte ved ambassaden har overlevd, men enkelte lokalt ansatte har familiemedlemmer som er savnet.

Østkysten, hvor SLMM har flere distriktskontorer, er svært hardt rammet. SLMMs ansatte deltar aktivt i det første redningsarbeidet.

To timer etter at bølgen treffer Sri Lanka, sender Reuters ut meldinger om nye og større bølger. Media, myndigheter, hjelpeorganisasjoner og ambassader bekrefter dette ukritisk og sender meldinger som fører til panikk. SLMMs hovedkvarter sjekker all den informasjon de får. De erstatter ryktene med korrekt informasjon og distribuerer denne, også til kilden for desinformasjon. Liknende situasjoner oppstår 30. desember. SLMM blir etter hvert en autoritativ kilde for korrekt informasjon på Sri Lanka.

Chargé d'affaires ved ambassaden leder og koordinerer arbeidet ved ambassaden.

Ambassaden melder til HUM-seksjonen i UD om store bistandsbehov. Ti millioner kroner blir klarert 26. desember klokken 17.00 (klokken 12.00 norsk tid). Rammen blir i løpet av uken først øket til 50 millioner kroner, så til 100 millioner kroner. For nødhjelpsarbeidet på Sri Lanka blir det i løpet av 28. desember gitt 27 millioner til 10–15 norske hjelpeorganisasjoner, noen tamilske organisasjoner og FN, jf. kapittel 14 om humanitær bistand.

Ambassaden igangsetter 26. desember arbeidet med å kartlegge situasjonen for norske statsborgere. Ambassaden mottar en rekke telefoner fra urolige pårørende til nordmenn på besøk på Sri Lanka. Dette blir en viktig kilde til lokalisering av hvor nordmenn oppholder seg.

Det er vanskelig å ringe ut fra ambassaden. Telefonnettet i de katastroferammede områdene ligger nede og mobilnettet er overbelastet.

Mandag 27. desember fortsetter ambassaden arbeidet med å kartlegge mulig flodbølgerammede nordmenn. Gjestehus, hoteller og sykehus i de flodbølgerammede områdene blir kontaktet for å undersøke om det er nordmenn der. God lokalkunnskap, ansatte i

området og informasjon fra pårørende som har ringt ambassaden, gir ambassaden relativt god oversikt over hvor det befinner seg nordmenn. Som et ledd i kartleggingen blir det også sendt SMS til nordmenn som er etterlyst.

To biler med ambassadepersonell reiser sørover mot de flodbølgerammede turistområdene på Sri Lanka for å lete etter og hente norske borgere. De møter både nordmenn og borgere fra andre land som trenger bistand. Informasjon om andre lands borgere formidles til deres respektive ambassader.

Andre fra ambassaden reiser rundt på hoteller og sykehus i Colombo for å se etter nordmenn.

Nordmenn som kommer til ambassaden fra de flodbølgerammede områdene, får tilbud om legesjekk. Ambassaden sørger for overnatting til de som trenger det. Arbeidet med å lete etter mulige overnattingssteder starter allerede 26. desember. Da alle hoteller viser seg å være fulle, skaffes det et stort telt som settes opp i ambassadeboligens hage for innlosjering av nordmenn. Noen overnatter i ambassadørens bolig, noen privat hos ambassadepersonalet. Ambassaden hjelper dem som trenger det med legehjelp, kjøp av klær, mat, medisiner, briller, billetter også videre.

Ambassaden deltar fra 27. desember på koordineringsmøter for EU-land, Sveits og Norge. Dette samarbeidet muliggjør at de nordmenn som ønsker det, raskt kommer hjem.

Tirsdag 28. desember sendes ytterligere to ambassdebiler til sørkysten for å hente ut strandede nordmenn i Ahangama og Unawatuna. En bil sendes til Hikkaduwa for å hente fem nordmenn der.

Fra 28. desember har ambassaden jevnlig møter med srilankiske myndigheter, FN og andre givere om nødhjelpsbehov samt møter med norske organisasjoner om koordinering av nødhjelpsinnsetningen.

Det kommer mange norske journalister til Sri Lanka. De som ønsker det, får bistand fra ambassaden.

Kartleggingen av norske borgere fortsetter de neste dagene. Onsdag 29. desember er 23 nordmenn savnet på Sri Lanka etter katastrofen. Tre personer er sendt hjem med belgisk evakueringsfly. Ambassadepersonell besøker nordmenn som er innlagt på sykehus.

Onsdag 29. desember ber ambassaden UD om ekstra bistand i arbeidet med å oppspore nordmenn som ennå ikke er kommet til rette og til eventuelt identifiseringsarbeid. Ambassaden har på forhånd hatt kontakt med Kripos som er villig til å bistå, men Kripos ønsker en formell henvendelse fra UD. Dette blir gjort og to

personer fra Kripos ankommer 31. desember. De deltar blant annet i en samarbeidsgruppe med politi fra andre europeiske land og srilankisk politi, som tar opp forhold omkring leting og identifisering av døde.

Ambassaden ber 29. desember UD også om bistand av psykolog/psykiater til å ta seg av de nordmennene som trenger oppfølging. Parallelt med dette, 30. desember, blir SLMM kontaktet av forsvarrets stressmestringsteam med forespørsel om de ønsker bistand fra teamet. SLMM svarer bekræftende og sender deretter en formell anmodning om dette til UD. Ambassaden blir 31. desember informert om at Forsvarsdepartementet sender et stressmestringsteam bestående av psykiater, psykolog, arbeidsmedisiner og sykepleier som skal bistå alle berørte nordmenn, ambassadens personale og SLMM. Teamet ankommer 2. januar og blir til 7. januar.

Torsdag 30. desember reiser ambassadøren til Kilinochchi på Nord-Sri Lanka for å møte LTTE for å bidra til koordinering av nødhjelpsinnsetningen og skaffe informasjon om mulig norske borgere i LTTE-kontrollerte områder, inkludert etniske tamiler. Det er også møter med myndigheter, FN og andre givere.

Fredag 31. desember får ambassaden sin første forsterkning fra UD. Vedkommende reiser de nærmeste dagene til nord- (LTTE-kontrollerte områder), sør- og østkysten for å lete etter savnede nordmenn og nordmenn med behov for bistand. Hun får samtidig i oppgave å rapportere om skadene etter flodbølgene.

Den siste nordmannen innlagt på sykehus, skrives ut lørdag 1. januar og innkvarteres på hotell.

I samråd med politisamarbeidsgruppen organiserer Nye Kripos 6. januar i samarbeid med ambassaden og lokalt politi manngard i Tangalle for å lete etter et savnet norsk barn. Den siste savnede nordmannen – en to år gammel gutt – blir da funnet.

Torsdag 6. januar forlater den siste flodbølgerammede nordmannen som trenger ambassadens assistanse Sri Lanka.

## 9.2 Ambassaden

### Organisering og ledelse

Den norske ambassaden i Colombo er relativt operativt innrettet og vant til feltarbeid. Dette skyldes at ambassaden har store og viktige oppgaver knyttet til humanitær bistand og fredsarbeid.

Ambassaden hadde seks firhjulsdrevne biler og fem sjåfører som kunne reise rundt i katastrofeområdet.

Ambassaden forstod tidlig alvoret i katastrofen. Dette skyldes primært SLMM, og deres tilstedeværelse i form av distriktskontorer rundt omkring i landet samt deres meget gode sambandsnett.

Ambassaden hadde en beredskaps- og evakueringsplan. Planen hadde fokus på krigssituasjoner og var ikke relevant for situasjonen som oppstod da flodbølgen traff. Planen fokuserte på fastboende og ikke på turister.

I mangel på relevante beredskapsplaner måtte alt improviseres. Ambassaden fremstår for utvalget som handlekraftig og operasjonell. Ambassaden lot ikke utenriksinstruksen eller andre formaliteter hindre dem i å bistå nordmenn med det de trengte. Nordmenn ble hjulpet med overnatting, klær, mat, legehjelp, medisiner, briller og liknende. Ambassaden organiserte arbeidet slik at hver enkelt berørt ble fulgt opp av en tjenestemann fra ambassaden, i noen tilfeller av frivillige, fra første kontakt med ambassaden og til hjemreise. Det å ha et fast kontaktpunkt blant ambassadens personale opplevdes godt for de berørte.

Utvalget har kun mottatt en henvendelse fra berørte eller pårørende knyttet til katastrofen på Sri Lanka.

At det var langt færre berørte nordmenn på Sri Lanka enn i Thailand, gjorde oppgavene mer overkommelige for ambassaden på Sri Lanka sammenliknet med Thailand. Mens det var under hundre berørte nordmenn på Sri Lanka, var det flere tusen berørte i Thailand.

Ambassaden i Colombo hadde visse vanskeligheter med å få oversikt over nordmennene i området. Ambassaden tok direkte kontakt med Kripos 28. desember for å få bistand til hvordan opplysninger om savnede, overlevende og omkomne skulle registreres. Dette bidro til kvalitetssikring av listene. De etnisk tamilske nordmennene var det en ekstra utfordring å få oversikt over. En av ambassadens personell hadde elektronisk tilgang til Folkeregisteret i Norge. Dette var til stor hjelp.

Ambassaden hadde ikke den beste tekniske infrastrukturen for å håndtere katastrofen. IT-utstyret på ambassaden er gammelt og de mangler satellittelefoner. I en situasjon der store deler av telefonnettet brøt sammen og mobilnettet ble overbelastet, ville satellittelefoner ha vært til stor nytte. Ambassaden har selv gitt uttrykk for at de burde hatt nødhjelpsutstyr i bilene sine.

Mangelen på beredskapsplaner og system for etablering av skiftordninger, gjorde at ambassaden ikke var fullstendig døgnbemannet. Det ble også vanskelig for de ansatte å sikre seg tilstrekkelig hviletid.

## Forholdet til UD

Det var kommunikasjonsproblemer mellom ambassaden og UD. Ambassaden opplevde det som svært vanskelig å komme gjennom på telefon til UD. De valgte derfor å sende e-post i stedet. Dette fungerte heller ikke som en god kommunikasjonskanal siden det som regel gikk en dag, og i noen tilfeller flere dager, før de fikk svar på e-posthenvendelser som trengte rask tilbakemelding.

UD detaljstyrte ikke arbeidet til ambassaden i Colombo. Dette ble opplevd som positivt.

Ambassaden sendte mandag 27. desember en e-post til konsulatseksjonen i UD med spørsmål om hvordan ambassaden kunne bistå med penger til berørte nordmenn:

*«Er det til dømes mogeleg at ambassaden kan gje pengar til naudlidne og at UD i ettertid kan krevje dette inn i Noreg? Ambassaden er vel kjent med Utanriksinstruksen på dette feltet, men vil understreke at dette er ein ekstrem situasjon med mange naudlidne og vi ønskjer å kunne hjelpe mange på kort tid.»*

Ambassaden fikk samme dag følgende svar tilbake:

*«I utgangspunktet vil det være den enkelte, reiseselskap/forsikringselskap som skal dekke utgifter forbundet medd hjemreise o.l. Dersom dette ikke er mulig vil ambassaden kunne bistå innenfor rammene av utenriksinstruksen, men i lys av situasjonen kan ambassaden etter en konkret vurdering i hvert tilfelle yte lån til hjemreise, evt. også nødvendighetsartikler, men må påse at nødlidens-erklæring blir undertegnet. I den grad situasjonen tilsier det og tiden tillater det, kan departementet kontaktes.»*

Utvalget har fått forståelsen av at ambassaden ikke la avgjørende vekt på instruksen sitert ovenfor, men tok en selvstendig beslutning om å yte nordmenn den bistand som ambassaden anså nødvendig.

For å få aksept for dette ba ambassaden 29. desember om at UD i første omgang stiller NOK 100 000 til





*Overlevende etter flodbølgen forberedte mat i en flyktningeleir i en landsby øst for Colombo.*

disposisjon for generelle administrative utgifter som bistand til berørte nordmenn. Ambassaden fikk svar fra UD per e-post med melding om at ambassaden får legge ut det som er nødvendig. Formell aksept på forespørselen fikk ambassaden 4. januar.

### **Bemanning**

Ambassaden er relativt stor i forhold til størrelsen på landet og bemannet med erfarne tjenestemenn. Årsaken til det er bistands- og fredsarbeidet.

En av ambassadens ansatte hadde politibakgrunn og i tillegg ble en tidligere SLMM-ansatt stilt til ambassadens disposisjon. Disse tilførte ambassaden verdifull kompetanse i forhold til krisehåndteringen.

Ambassaden fikk først forsterkninger fra UD fredag 31. desember. Da kom en medarbeider som tidligere

hadde jobbet i SLMM og som derfor kjente landet.

Ambassaden fikk omfattende arbeidsoppgaver i forbindelse med formidlingen av de store nødhjelpsmidlene. Ambassaden anmodet UD primo januar om å sende forsterkninger knyttet til håndteringen av den humanitære bistanden. Det tok svært lang tid før det ble sendt ut forsterkninger for å bistå i håndteringen av disse oppgavene.

Ambassaden fikk verdifull bistand fra familiemedlemmer til norsk personell i Colombo. De bistod i omsorgen av berørte nordmenn.

### **Samarbeid med andre ambassader**

Fra og med 27. desember var det daglige møter med andre europeiske land (EU-landene, Norge og Sveits) for å utveksle informasjon og diskutere koordinering

av blant annet hjemsending av nordmenn. Italia hadde første evakueringsfly på Sri Lanka allerede 27. desember. Med dette flyet reiste to nordmenn.

Da ambassaden møtte andre lands borgere, rapporterte ambassadens personell dette til de respektive ambassadene.

### 9.3 Kripos (Nye Kripos)

Etter anmodning fra ambassaden i Colombo, reiste to medarbeidere fra Kripos til Sri Lanka. De bistod ambassaden i arbeidet med å få oversikt over savnede nordmenn og i letingen etter den siste savnede nordmannen. De deltok også i det internasjonale samarbeidet om identifisering og hjemtransport av omkomne. Kripos i Oslo bistod ambassaden med råd om hvordan de kunne innrette registreringen av savnede.

### 9.4 Charterselskapene

De fleste turistene på Sri Lanka reiser med rutefly. MyTravel var det eneste norske charterselskapet med gjester på Sri Lanka. De hadde fire nordmenn der som alle overlevde. Østkysten var hardest rammet, mens MyTravels gjester var på sør- og vestkysten. Oppgaven for MyTravel bestod derfor hovedsaklig i å flytte gjester fra sørkysten til vestkysten som ikke var berørt. For å styrke sitt personale, sendte MyTravel ansatte fra Goa i India til Sri Lanka.

### 9.5 Maldivene

Ambassaden i Colombo forsøkte 26. desember å få kontakt med det norske konsulatet i Malé på Maldivene for å få opplysninger om det eventuelt var nordmenn der, men kom ikke gjennom. Først tirsdag 28. desember fikk ambassaden kontakt med konsulatet i Malé og sendt over savnetlister. 29. desember rapporterte konsulatet at alle de 12 nordmennene som var på Maldivene under katastrofen, var i god behold.



*Behovet for mat og klær var sterkt etter katastrofen.*





# 10 | Håndteringen i Indonesia

Straks ambassaden i Jakarta ble kjent med flodbølgekatastrofen 26. desember, ble samtlige tilgjengelige tjenestemenn og lokalt ansatte innkalt og ambassaden bemannet. Ferier ble inndratt. Konsulatet i Medan ble koblet inn.

Ambassaden opprettet umiddelbart kontakt med Utenriksdepartementet (UD) ved avdelingsdirektør Sjur Torgersen i Regionavdelingen. Dimensjonen på katastrofen var på dette tidspunkt sterkt undervurdert av indonesiske myndigheter. UD ble meddelt at det neppe befant seg mange, om noen, nordmenn i Aceh som hadde vært stengt for utlendinger i nærmere to år grunnet den interne konflikten i provinsen.

Første prioriterte tiltak ved ambassaden var en telefonrunde til de nordmenn som var registrerte som bosatt på Sumatra. Man visste på dette tidspunkt at andre deler av Indonesia ikke var berørt. Dette ble formidlet til UD og media. Ambassaden fikk i løpet av ettermiddagen/kvelden bekreftet at samtlige listeførte nordmenn var i god behold.

Ambassaden mottok en del pårørendetelefoner og e-post fra Norge om personer som vesentlig oppholdt seg på Bali. Dette stilnet av utover 27. desember, etter at det geografiske omfang av ødeleggelsene ble kjent i Norge.

Ettersom det med rimelig sikkerhet kunne sluttet at nordmenn ikke var blitt rammet i Indonesia, ble ambassaden nedbemannet cirka klokken 01.00 den 27. desember. Vakttelefoner ble opprettet.

Ambassaden deltok i en rekke briefinger utover formiddagen 27. desember. FN-representanter i Jakarta United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) og World Food Programme (WFP) presenterte de første overslag over hjelpebehov. Kontakten med og informasjonen fra indonesiske myndigheter var på dette tidspunkt ufullstendig.

Ambassaden ble kontaktet av Dagsrevyen, VG, Dagbladet, NTB, Aftenposten, TV2 og Bergens Tidende.

Flere media var på vei til området og søkte råd om reiseruter, visa og liknende.

Utover dagen 27. desember ble ambassaden kontaktet av en rekke norske og internasjonale frivillige organisasjoner og FN-organisasjoner. Norges Røde Kors, Leger uten grenser og Flyktningerådet tok tidlig kontakt. Ambassaden startet arbeidet med flyklarering for to norske Herkules lastet med et feltsykehus for Norges Røde Kors.

Første rådslagningsmøte mellom de nordiske ambassader ble avviklet.

Informasjon ble hentet inn fra UNDP<sup>1</sup>, OCHA/WFP<sup>2</sup>, ICRC<sup>3</sup>, WHO<sup>4</sup> og FAO<sup>5</sup>. Ambassaden stod for innkjøp av 70 tonn BP-5, et høyproteinprodukt som lagres i regioner der det kan oppstå kritiske vanskeligheter med matforsyning. Finansieringstilsagn ble raskt innhentet fra Utenriksdepartementets globalavdeling.

Loggføring av samtlige tilreisende nordmenn – hjelpearbeidere og journalister – til Banda Aceh og Medan starter 28. desember. Pågangen fra pårørende avtar og tar slutt etter tre–fire dager. Pågangen fra norske media økte utover i uken, men nådde aldri noe belastende nivå.

Ambassadens arbeid resten av uken var ellers dominert av kontakt og bistand til norske hjelpeorganisasjoner i og på vei til området og møter med blant andre FN-organisasjonene, Verdensbanken, Asiabanken og ICRC som var i ferd med å utarbeide den første «flash appeal»<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> United Nations Development Programme

<sup>2</sup> United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, World Food Programme

<sup>3</sup> International Committee of the Red Cross

<sup>4</sup> World Health Organization

<sup>5</sup> Food and Agriculture Organization

<sup>6</sup> «Flash appeal» er en internasjonal appell om å yte humanitær bistand som sendes ut av FN-systemet.



## KATASTROFEN I INDONESIA

I følge indonesiske myndigheter og helsepersonell er ca. 125 000 omkommet og ca. 35 000 savnet. Det er antatt at om lag 500 000 mennesker er blitt hjemløse. Tallene over savnede i Indonesia var tidligere vesentlig høyere. Nedjusteringen skyldes at mange av de som var på listen over savnede, er blant de husløse og internt fordrevne.

Ingen nordmenn omkom i flodbølgen i Indonesia.

*Kilde: Reuters, BBC og Asian Development Bank*



Klarering av overflygnings- og landingstillatelser krevde en god del arbeid på grunn av et i starten krevende sett av klareringsprosedyrer fra indonesisk side. Prosedyrene ble etter hvert forenklet.

En henvendelse fra Leger uten grenser om et kontantlån på 100 000 USD til innkjøp av lokalt nødhjelpsutstyr ble raskt klarert av UD. Dette ga organisasjonen en god start i hjelpearbeidet inne i Aceh hvor de allerede før flodbølgen hadde en operativ gruppe.

Indonesiske myndigheter avholdt utover i uken en rekke orienterings- og samrådsmøter der ambassaden deltok. De første planer for en organisering av hjelpe- og oppryddingsarbeidet ble presentert 30. desember. Planene ble siden revidert en rekke ganger etter hvert som katastrofens reelle omfang begynte å tegne seg.

Flodbølgekatastrofen medførte en betydelig utfordring for ambassaden. Etersom det raskt ble klart at ingen nordmenn var berørt i Indonesia, ble trykket på ambassaden i Jakarta ikke sammenliknbart med det man opplevde andre steder i regionen.

Samarbeidet med norsk presse ble opplevd som positivt. Samarbeidet med hjelpeorganisasjonene og FN-systemets organisasjoner er blitt karakterisert som positivt av aktørene.

Ambassaden hadde til dels problemer med kontakt til enkelte deler av UD, særlig til krisetelefonene, mens kontakten til Regionavdelingen, Asiaseksjonen og Seksjon for humanitære spørsmål (HUM-seksjonen), som man i første rekke hadde behov for samarbeid med, gikk uten problemer. Særlig ser det ut til at UDs seksjon for humanitær bistand har handlet raskt og kreativt i situasjonen, noe som har bidratt til at norsk hjelp var blant den aller første som kom frem til kriseområdet i Indonesia.

Utvalget anser at myndighetenes innsats i Indonesia har vært god. Røde Kors og de andre hjelpeorganisasjonene har hatt et nært og effektivt samarbeid med ambassaden.



*En moske stod alene igjen etter flodbølgen i Aceh-provinsen i Indonesia.*



# 11 | Evakuering og hjemtransport

## 11.1 Innledning

De fleste nordmenn som var i de flodbølgerammede områdene i Sør-Asia da katastrofen inntraff ønsket å komme hjem så raskt som mulig. Det gjelder både skadde og andre. Mediebildet og myndighetene var også fokusert på hvordan man kunne klare å få nordmenn ut så raskt som mulig, og dette førte til et stort fokus på mulighetene for hjemtransport.

Rettsavdelingen i Utenriksdepartementet (UD) besørget 26. desember 2004 klokken 18.30 utsendelse av følgende reiseråd:

### *«Reiseråd Thailand og Sri Lanka*

*På grunn av de omfattende ødeleggelsene etter flodbølgen i Det indiske hav ber Utenriksdepartementet norske borgere nøye vurdere nødvendigheten av å reise til eller oppholde seg i Sri Lanka og sørvestlige deler av Thailand i de nærmeste dagene.»*

Rettsavdelingen i UD besørget 29. desember 2004 klokken 12.12 utsendelse av nytt, skjerpet reiseråd:

### *«Revidert reiseråd for Thailand og Sri Lanka*

*På grunn av katastrofens omfang, de omfattende ødeleggelser og fare for epidemiutbrudd etter flodbølgen i Det indiske hav fraråder Utenriksdepartementet norske borgere å reise til eller oppholde seg i Sri Lanka og sørvestlige deler av Thailand.»*

Reiserådet ble opphevet 7. januar 2005.

Nordmennene kom seg hjem på ulike måter. En del ordnet hjemreise på egen hånd. Noen kom hjem med ordinære rutefly, noen kom hjem via charterselskapene, både selskaper de hadde reist ut med og andre selskaper, andre kom hjem med ekstrasfly fra SAS i regi av de skandinaviske myndighetene, noen kom hjem med

syketransport i ombygde passasjerfly (Medevac) og enkelte kom hjem med luftambulansen.

Myndighetenes første prioritet var å skaffe oversikt over nordmenn i området som trengte hjelp. Det er i hovedsak tre kategorier nordmenn i Thailand: fastboende nordmenn, de som reiser organisert (pakkereiser eller liknende) og de som reiser på egen hånd. Den sistnevnte gruppen er ikke registrert noe sted, og de fastboende nordmennene er ikke forpliktet til å registrere seg ved ambassaden. Dette gjør det vanskelig å få nøyaktig oversikt over transportbehovet. På Sri Lanka befant det seg stort sett fastboende nordmenn og nordmenn som hadde reist på egen hånd. Det var imidlertid et mye lavere antall nordmenn på Sri Lanka, og ambassaden klarte etter relativt kort tid å skaffe seg oversikt over disse og deres behov.

Det er blitt reist innvendinger mot myndighetenes håndtering av hjemtransporten. En rekke pårørende og berørte har hevdet at det tok for lang tid før hjemtransporten kom i gang. Det er pekt på at flere europeiske land hentet hjem sine borgere opp til flere døgn før norske borgere ble hentet hjem.

Det var imidlertid en mindre gruppe nordmenn som ikke ønsket å reise hjem så raskt. Dette gjaldt særlig en del av dem som hadde mistet én eller flere av sine nærmeste. Enkelte av dem ønsket å bli igjen for å lete etter sine og eventuelt vente på at de kunne bli identifisert. En del personer som ikke var skadet ønsket å bli igjen for å fullføre ferien sin. En del av de nordmennene utvalget har snakket med har gitt uttrykk for at de føler at de direkte eller indirekte ble presset til å reise hjem før de var mentalt klar for det. Dette påtrykket kom fra ulikt hold. Utvalget har fått opplyst at også andre lands borgere har følt seg presset av sine myndigheter til å reise hjem. Reiseselskapene har opplyst at de sterkt anbefalte sine gjester å reise hjem, og at de var pådrivere for å få et strengt reiseråd som etter deres oppfatning hjemlet evakuering av de reisende. Et slikt reiseråd ble gitt 29. desember 2004.



## 11.2 Evakuering i Thailand

Thailandske myndigheter satte umiddelbart i verk redning og evakuering. De som oppholdt seg på Phi Phi-øyene ble fraktet inn til Krabi av thailandske myndigheter. Thailandske myndigheter satte 27. desember opp en luftbro mellom Phuket og Bangkok, slik at berørte kunne bli transportert til Bangkok.

Turoperatørene forsøkte å skaffe seg oversikten over sine gjester, og skaffet nye hotellrom til de som bodde på hoteller som var blitt ødelagt av bølgen. Det hardest rammede området, Khao Lak, ble sperret av thailandske myndigheter. Turister som oppholdt seg i Khao Lak ble først hentet ut av turoperatørene da de fikk tilgang til området et døgn senere. Turistene fra Khao Lak ble fraktet til oppsamlingssteder på Phuket eller direkte til flyplassen.

Skadde ble fraktet til sykehus av thailandske myndigheter og frivillige, og forflyttet mellom sykehus avhengig av behov og sykehusenes kapasitet.

## 11.3 Charterfly

I Norge er det i første rekke Apollo, Saga Solreiser, Star Tour og Ving som arrangerer charterreiser til Thailand. Saga Solreiser og Ving er eiet av MyTravel. MyTravel har sitt eget flyselskap, MyTravel Airways. Det er MyTravel Airways som har alle norske charterflyvninger til Thailand. Star Tour og Apollo kjøper seter hos MyTravel. Også reisearrangøren Orkidéekspressen selger en rekke reiser til Thailand, men dette er ikke charterreiser.

Det er fra flere hold reist spørsmål om hvorfor charterselskapene ikke sendte sine fly for å evakuere turister fra Thailand med en gang. Charterselskapene sier at de brukte tilgjengelig kapasitet, men hevder at fordi julen er høysesong var det liten eller ingen ledig flykapasitet på markedet. Ved siden av dette måtte øvrige reisemål i andre deler av verden også betjenes.

Charterarrangørene begynte å om dirigere fly bare timer etter flodbølgen. MyTravel hadde første flygning fra Phuket 27. desember klokken 00.40. Flyet gikk til Arlanda med 327 passasjerer.

MyTravel hadde flygninger til Norge 29., 30., og 31. desember samt 2. januar og fraktet totalt 1 020 passasjerer til Norge.

Star Tour hadde ekstrasflygninger 29., 30., og 31. desember med en total kapasitet på 1 854 seter. Star Tours ekstrasflygninger gikk i hovedsak til Arlanda (Stockholm).

## 11.4 Vanlig rutefly

En rekke av nordmennene som befant seg i de flodbølgerammede områdene i Thailand klarte å komme seg hjem på egen hånd med ordinære rutefly.

Fra Sri Lanka ble det ikke satt opp ekstrasfly i regi av norske myndigheter. Alle fly var fulle og de fleste reiste hjem med de flyene de opprinnelig hadde billett til. Noen reiste hjem med ekstrasfly som ble satt opp av andre lands myndigheter.

Det går ikke direktefly fra Sri Lanka til Norge. Der norske borgere ønsket og hadde behov for det, sørget ambassaden i Colombo for å kontakte UD og/eller den lokale ambassaden slik at personene ble møtt og fikk nødvendig bistand og assistanse når de var i transitt. For enkelte måtte det besørges flybilletter videre, overnatting og transport, og dette ble tatt hånd om av de aktuelle ambassadene.

Det oppstod behov for videretransport fra flyplasser rundt om i Europa hjem til Norge. Den 27. desember klokken 14.00 ble blant andre ambassadene i København og Stockholm instruert om å etablere beredskap for å ta imot nordmenn under mellomlanding. Arbeidet med å bistå nordmenn i transitt gikk stort sett greit. Ambassadene i Stockholm, København, Haag, Wien og Brussel bistod de som hadde behov for det. Ambassadene i København og Stockholm ble om formiddagen 28. desember instruert om å etablere døgnkontinuerlig vakt på henholdsvis Kastrup og Arlanda. De første berørte kom imidlertid til Kastrup før en slik beredskap var blitt etablert, og fikk derfor ingen assistanse. Den 29. desember klokken 15.30 ble ambassaden i Stockholm bedt om å etablere ekstraordinære beredskapsiltak på Arlanda i forbindelse med at Arlanda blir hovedmottaksflyplass for hjemsendte turister fra Phuket-området. På Arlanda var det i en periode et norsk helse-team. Døgnberedskapen ble avsluttet 3. januar 2005.

Flere andre ambassader, blant annet Helsinki, London og Paris opprettet beredskap med tanke på å bistå eventuelle nordmenn i transitt, men det ble ikke behov for bistand.

I forbindelse med nyttårshelgen innså man at det kunne bli et problem å få fraktet nordmenn som kom til Arlanda videre til Gardermoen. Det var dessuten av betydning å få bragt de som kom til Arlanda videre til Gardermoen så raskt som mulig, slik at disse hadde mulighet for å reise videre innen Norge før nyttårshelgen. Nyttårsaften og første nyttårsdag går det svært få fly innen Norge.



På Arlanda (Stockholm) sørget en representant for Star Tour for å få chartret et fly til Gardermoen. Det ble diskusjoner med UD om leie av dette flyet, og det tok noe tid før det til slutt ble besluttet at flyet skulle leies inn. Passasjerer som ankom Arlanda ble innlosjert på hotell og bragt til flyet for avreise 31. desember 2004 klokken 07.00. Flyet ble helt fullt.

Det ble i tillegg satt opp ett ekstrasfly fra Arlanda via Göteborg til Gardermoen. Flyet landet på Gardermoen 31. desember ved 23-tiden med 28 passasjerer ombord.

### 11.5 Ekstrasfly fra SAS

Representanter fra UD deltok i møte med reiselivsbransjens force majeure-gruppe 27. desember klokken 10.00, og fikk da inntrykk av at charterselskapene hadde oversikt over behovet for hjemtransport og var i stand til å dekke dette. Deltakere på dette møtet var representanter fra VIA Tours, Pacific Asia Tourist Association (PATA), MyTravel, Thai Airways, Forbrukerombudet, World Traveller, Apollo/Kuoni og Norges Reiselivsforum.

UD avholdt et møte med HSH (Handels- og Service-næringens Hovedorganisasjon) og Europeiske reiseforsikring 27. desember klokken 13.00. På forespørsel opplyste da HSH at charterarrangørene var i ferd med å sende hjem egne gjester, og at charterarrangørene hadde kontroll på denne operasjonen. HSH har opplyst at det i møtet ble poengtert at det var flere nordmenn i de aktuelle områdene enn de charterarrangørene hadde ansvaret for, og at det var nødvendig å rekvirere fly dersom man skulle frakte hjem flere enn chartararrangørernes egne gjester og i raskere takt enn opprinnelig planlagt. UD ba om at det ble fremskaffet oversikt over flyplaner og flykapasitet hos charterarrangørene til møtet dagen etter klokken 10.00.

Det ble avholdt et nytt møte i UD 28. desember klokken 10.00. Møtet ble ledet av utenriksråden. Representanter fra HSH, turoperatørene, Europeiske Reiseforsikring, Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), Statsministerens kontor (SMK) og Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) deltok. Det ble i møtet klart at charterselskapene ikke hadde tilstrekkelig kapasitet til å håndtere behovet for hjemtransport, særlig dersom man tok i betraktning at det var et stort antall nordmenn som hadde reist med regulær flybillett til Bangkok, og kunne befinne seg i de rammede områdene. Reiseselskapene ba på denne bakgrunn om hjelp til å fremskaffe flykapasitet.

Utenriksråden ba ekspedisjonssjefen i Rettsavdelingen i UD håndtere hjemtransportproblematikken, slik at alle nordmenn som hadde behov for det kom hjem fra de flodbølgerammede områdene raskest mulig. Det ble besluttet å henvende seg til SAS i samarbeid med svensk og dansk UD. Rettsavdelingen tok kontakt med svensk og dansk UD, som hadde gjort tilsvarende vurderinger. Svensk UD hadde allerede avtalt et møte med SAS 28. desember klokken 16.00 i Stockholm. I dette møtet møtte chargé d'affaires ved den norske ambassaden i Stockholm. Det ble i møtet oppnådd enighet mellom utenriksministeriene i de skandinaviske land og SAS om en ordning med sikte på å skaffe flykapasitet.

Den norske chargé d'affaires var i møtet meget klar på at man ville ha så mye kapasitet som mulig, og at man om nødvendig ville anvende en bestemmelse i den operative tillatelsen til SAS som gir statene rett til å rekvirere kapasitet fra SAS.

SAS opplyste at selskapet kunne stille fly, men det var problemer med å stille store langdistansefly (wide bodies) på kort varsel. Fordelen med store fly er at de ikke trenger å mellomlande, samt at de har plass til flere passasjerer. Det var også vanskelig å få posisjonert besetninger. SAS' besetninger befant seg rundt om i verden og måtte bringes i posisjon i forhold til planlagte flighter. I tillegg var det en utfordring å få avviklet flygingene innenfor bestemmelsene om hviletid for flymannskaper.

Det var i løpet av ettermiddagen og kvelden 28. desember 2004 løpende kontakt mellom UD og SAS og UD og representanter for turoperatørene om flykapasitet og -behov.

I møte med charterarrangørene og HSH klokken 17.00 opplyste UD at SAS hadde gitt tilsagn om fly, men at det dreide seg om en flytype, Boeing 737, med begrenset rekkevidde, slik at flyene måtte mellomlande, og at flyene kun hadde kapasitet for 150 passasjerer. Charterarrangørene pekte på at dersom man fortsatte å forsøke å få fatt i wide body-fly (langdistansefly), ville de første turistene kunne lande i Norge tidligere enn hva som var tilfelle med de flyene SAS kunne tilby. Charterarrangørene ønsket derfor at man forsøkte dette. UD opprettholdt avtalen med SAS, og det ble etablert en ordning med SAS som i første omgang dreide seg om 10 ekstrasflyginger.

Det ble i hovedsak satt inn mellomdistansefly av typen Boeing 737 som har behov for mellomlanding underveis. Flyene mellomlandet i Dubai. Under

mellomlanding i Dubai fikk passasjerene omfattende bistand av den lokale ambassaden i samarbeid med Sjømannskirken. Passasjerene ble blant annet tilbudt legehjelp. Det viste seg i ettertid at det trolig var bra med små fly i og med at det var vanskelig å få passasjerer frem til flyene både i Bangkok og Phuket, og det ville vært vanskelig å få fylt opp større fly. Det første ekstra-flyet tok av fra Arlanda 29. desember klokken 10.00.

SAS fraktet cirka 1 600 passasjerer på ekstrafløyningene i tillegg til cirka 400 passasjerer som ble fraktet med SAS' ordinære rute-fly. I tillegg fløy SAS båretfly for svenske myndigheter, og SAS Braathens fløy båretfly for norske myndigheter. SAS mener å ha evakuert cirka 2 100 passasjerer fra Thailand til Skandinavia, i tillegg til cirka 1 600 ordinært bookedede passasjerer i perioden.

Etter utvalgets vurdering ville arbeidet med å skaffe ekstra-fly kunnet komme i gang et døgn tidligere, dersom UD og reiselivsbransjen ikke hadde misforstått hverandre i møtene 27. desember. Etter utvalgets vurdering burde kontakt vært etablert direkte med reiseselskapene 27. desember. Utvalget har ikke grunnlag for å vurdere om evakueringen kunne ha begynt tidligere dersom arbeidet med å skaffe fly hadde begynt tidligere.

## 11.6 Båretfly

### Ansvar for hjemtransport av sårede nordmenn

Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) har opplyst at de hadde det helhetlige ansvaret for å koordinere hjemtransport av skadde personer.

UD var koordinerende instans for arbeidet med flodbølgekatastrofen, mens HOD hadde ansvaret for helseinnsatsen. Det ble 27. desember avklart at SHdir skulle være utførende organ for HOD.

### Beslutning om Medevac

Mandag 27. desember tok stabssjefen i Forsvarets sanitet kontakt med SHdir for å orientere om Forsvarets muligheter for bistand til blant annet evakuering.

Forsvarets sanitet iverksatte 27. desember klokken 13.30 intern beredskap for å redusere varslingsstider med videre. Forsvarets sanitet vurderte det – basert på nyhetsbildet – slik at det kunne bli behov for rask evakuering fra katastrofeområdet.

Mandag 27. desember klokken 18.24 mottok Forsvarsdepartementet (FD) en anmodning fra SHdir om Medevac ved bruk av SAS Braathens-avtalen. Det ble gitt tilbakemelding om at avtalen ikke gjaldt direkte for dette forholdet. Avtalen gjaldt transport av skadet militært personell. Forsvaret ville imidlertid ta kontakt med SAS Braathens med forespørsel om avtalen likevel kunne benyttes i dette tilfelle.

Forsvarsstaben utredet hvilke muligheter man hadde for båretransport. Forsvarsstaben fant raskt at Forsvarets C 130 fly (Hercules) ikke kunne benyttes, blant annet på grunn av dårlig rekkevidde. Forsvarets Logistikkorganisasjon Transport (FLOTRANS) fikk beskjed om å utrede om avtalen med SAS Braathens kunne benyttes. Rett før midnatt fikk man beskjed om at FLOTRANS hadde oppnådd kontakt med en av sine kontaktpersoner i SAS Braathens, og at vedkommende hadde gitt tilbakemelding om at han trengte tid til neste morgen for å vurdere om oppdraget kunne løses.

Forsvaret besluttet mandag 27. desember klokken 19.00 å iverksette varslingsordre for Medevac for å redusere reaksjonstiden for involvert personell.

FD fattet formell beslutning om å iverksette Medevac klokken 09.26 den 28. desember. I følge avtalen med SAS Braathens kan det ta inntil 24 timer å klargjøre flyet for båretransport når destinasjonen er i Europa, og inntil 36 timer når destinasjonen er utenfor Europa. I dette tilfellet tok det 24 timer og 46 minutter å klargjøre flyet.

Det måtte endres noe i materiellet flyene hadde med seg, idet flyene i utgangspunktet er utrustet for å hente militære pasienter fra et militært operasjonsområde, det vil si personer i aldersgruppen 18 til 40 år i en relativt god helsetilstand, mens de pasientene man nå skulle frakte var antatt å være i hele aldersspekteret og med varierende helsetilstand.

Det måtte også etableres prosedyrer for dekontaminering (rengjøring og desinfisering) av flyene. Man fikk etablert og godkjent en slik prosedyre innen første fly kom tilbake. Prosedyren ble godkjent av teknisk direktør i Braathens. Det første flyet fra Thailand kunne derfor klargjøres for en ny flight umiddelbart etter at det ankom Norge.

### Gjennomføring av Medevac

Det første flyet hadde avgang fra Gardermoen onsdag 29. desember klokken 10.12. Flyet ankom Phuket torsdag morgen lokal tid, og returnerte direkte til Gardermoen.



SAS Braathens Boeing 737 ble ominnredet til båretfly.

UDs folk ble ikke godt nok informert om når Medevac-flyene kom og gikk. Ambassaden fikk derfor ikke gitt korrekt informasjon om dette.

Etter utvalgets vurdering kunne ikke Medevac begynt tidligere enn det som rent faktisk skjedde. Det

pekes på at Forsvaret begynte sine forberedelser lenge før formell beslutning om Medevac ble fattet, og at det første Medevac-flyet var klart etter noe over 24 timer, mens den fastsatte responstiden ved evakuering utenfor Europa er 36 timer.

#### Oversikt over antallet pasienter som ble fraktet med Medevac:

Flight	Båre-pasienter	Totalt pasienter	Ankomst OLG/Arlanda
Flight 1	15	34	31.12.04 kl. 06.20
Flight 2	4	17	01.01.05 kl. 06.54
Flight 3	11	15	02.01.05 kl. 08.55
Flight 4	12	35	02.01.05 kl. 10.50
Flight 5	2	5	05.01.05 kl. 08.00
Sum	44	106 + 2	

#### Hjemtransport med NLA Global Medical Support AS

NLA Global Medical Support AS (tidligere Norsk Luftambulans) sendte en e-post til SHdir om formiddagen 27. desember, hvor NLA sa at de kunne bistå. SHdir svarte dagen etter at SHdir foreløpig ikke hadde kunnskap om at de da hadde behov for assistanse fra NLA. Det helsepersonell som reiste til Thailand hadde imidlertid fullmakt til å be om bistand fra NLA, og det gjorde de.

Det ble gjennomført totalt 17 flygninger koordinert av NLA fra Norge. Ved seks oppdrag (19 pasienter) var den norske stat rekvirent. NLA fraktet 7 norske pasienter fra Thailand til Norge, og 14 norske pasienter innen Norden.

## 11.7 Ivaretagelse av skadde og berørte under transporten

Både om bord i Medevac-flyene og i de ekstraordinære flyene fra SAS ble det gitt medisinsk bistand under transport og mellomlanding.

Medevac er en militæroperasjon som utføres med sivile fly. Forsvarets sanitet var ansvarlig for ivaretagelsen om bord.

Den 27. desember ble det besluttet å utruste charterfly og ekstrasfly med helseteam. Etter avtale mellom de skandinaviske land har de chartrede passasjerflyene som hovedregel fått helseteam fra de land de har reist ut fra. Teamet har fulgt flyet tilbake og ytet medisinsk og psykososial støtte til passasjerene. Norge har hatt to slike team bestående av seks personer knyttet til flytransport. Charterselskapene har opplyst at de selv har sørget for å ha medisinsk personale ombord i den grad slikt personale ikke er blitt besørget fra myndighetenes side.

Ullevål universitetssykehus (UUS) v/sykehusdirektøren var operativ leder av de samlede sykehusressursene i Helse Øst. Dette er i samsvar med den beredskapsplan som er etablert og skal tre i kraft ved større hendelser. UUS ble bedt om å stille et team som kunne bistå under en charterflygning, et direkte pålegg fra SHdir. Oppdraget var detaljert i den forstand at SHdir også beskrev teamets sammensetning. UUS insisterte på at teamet også skulle ha med kompetanse innenfor flymedisin, noe som SHdir lenge motsatte seg. UUS fikk igjennom sitt krav, noe som skulle vise seg å være svært nyttig under evakueringen.

Teamet ble satt sammen av fire sykepleiere og to leger som hadde kompetanse innenfor akuttmedisin, psykiatri og flymedisin. Teamet bistod under en flygning fra Phuket 30. desember 2004. Flyet hadde 343 passasjerer, i hovedsak norske. Passasjerene hadde i hovedsak psykiske problemer, men det ble også gitt noe råd og behandling for mindre somatiske skader.

Helse Sør stilte et team som bistod under charterflygning fra 30. desember 2004 til 1. januar 2005. Teamet bestod av fire sykepleiere og to leger og hadde kompetanse innenfor anestesi, psykiatri og beredskap.

Under mellomlanding i Dubai fikk passasjerene omfattende bistand av den lokale ambassaden med bistand av Sjømannskirken. Passasjerene ble tilbudt blant annet legehjelp. Ved behov ble lege med flyet videre.

På Arlanda ble det etablert et apparat for mottak av norske passasjerer. I tillegg til representanter fra

ambassaden og Sjømannskirken, var det et team der fra Helse Vest. Helseteamet var til stede på Arlanda fra 30. desember 2004 til 3. januar 2005, og hadde kompetanse blant annet innen psykiatri og barnepsykiatri.

### Utvalgets merknader

Utvalgets helhetsinntrykk er at bistanden fra helsepersonell under evakueringen har foregått på en god måte.

Gjennomføringen av evakueringen ble utført profesjonelt. Helseteamenes medlemmer hadde erfaring fra tidligere katastrofearbeid, flere av dem hadde samarbeidet tidligere, og dette fungerte på en tilfredsstillende måte.

## 11.8 Hjemtransport av omkomne

Etter thailandsk lov er alle avdøde, også utenlandske borgere, Thailands ansvar. Thailandske myndigheter har bestemt at alle omkomne skal identifiseres ved bruk av tannstatus, fingeravtrykk eller DNA. Ingen avdød blir frigitt før identitet er fastslått etter disse retningslinjene. Etter at identifikasjon er fastsatt, blir avdøde klarert for hjemtransport av thailandsk politi.

Når identiteten til en avdød er fastslått, melder ID-teamet dette inn til Nye Kripos. Nye Kripos varsler Romerike politidistrikt, som igjen varsler det lokale politidistrikt hvor avdøde var hjemmehørende. Det lokale politidistrikt foretar varsling av pårørende i henhold til vanlig praksis.

Det er klarlagt i forhold til thailandske myndigheter at det tar minst to dager fra identifisering er foretatt til hjemtransport finner sted. Transport fra Thailand organiseres av norsk politi på stedet i samarbeid med ambassaden. Gardermoen er ankomstflyplass for omkomne som transporteres til Norge med bistand av norsk politi.

Ved ankomst Oslo lufthavn Gardermoen har Romerike politidistrikt ansvaret for mottakelsen. De nærmeste pårørende blir invitert til å være tilstede ved ankomsten, og deres reisekostnader i Norge i forbindelse med mottak av omkomne dekkes av staten.

De pårørende får før mottakelsen av kistene på Gardermoen tilbud om en orientering. Det opprettes i denne forbindelse et pårørendesenter på Radisson SAS Airport Hotel Gardermoen.

Politiet har hånd om transport av de omkomne til hjemstedet, og transport og mottak skal skje i samråd med de pårørende.





*De omkomne ble fraktet i kister til Gardermoen der representanter fra regjeringen og kongehuset var til stede.*

## 11.9 Utvalgets merknader

Hjemtransporten foregikk i stor grad med charterfly, både ordinære fly og ekstrasfly. Norske myndigheters evakueringsarbeid er blitt kritisert, blant annet har det vært hevdet at evakueringen skjedde for sent sammenliknet med andre land. Det har særlig vært vist til Finland, Tyskland og Italia. Finlands første evakueringsfly fra Phuket landet i Helsingfors klokken 06.05 tirsdag 28. desember. Finske myndigheter benyttet fly fra flyselskapet Finnair, hvor den finske stat er majoritetsaksjonær. Evakueringen lot seg greit gjennomføre blant annet fordi Finnair har flyruter til Asia, og var posisjonert med fly og mannskaper, slik at evakuering kunne iverksettes raskt.

Italienske myndigheter hadde de første flyene på vei til de berørte områdene om ettermiddagen 26. desember. Kriseenheten i italiensk UD har hjemmel til å rekvirere fly, både sivile og militære fly, og denne hjemmelen ble benyttet. Som følge av dette kunne italienske myndigheter raskt iverksette evakuering.

Tyskland har et permanent fly for medisinsk evakuering. Flyet ble rekvirert 26. desember, og første medisinske evakueringsfly tok av i retning Thailand 28. de-

sember klokken 19.30. Etterhvert hadde man tre slike fly i skytteltrafikk. Tysk UD chartret i tillegg 8 fly til hjemtransport.

Til sammenlikning tok det første norske Medevac-flyet av fra Gardermoen 29. desember klokken 10.12, og returnerte til Gardermoen 31. desember kl. 06.20, mens det første ekstrasflyet fra SAS ankom Arlanda 30. desember klokken 16.55.

Det synes for utvalget som at når italienske myndigheter kunne evakuere sine borgere så raskt, skyldtes dette i hovedsak at italienske myndigheter har vide fullmakter til å rekvirere fly, herunder rutefly. Det synes som om finske myndigheter kunne evakuere sine borgere raskt fordi Finnairs virksomhet er rettet mot Asia, og man kunne derfor ha fly klare raskt.

Etter utvalgets syn kunne det norske arbeidet med ekstrasfly vært iverksatt et døgn tidligere, dersom aktørene ikke hadde misforstått hverandre. Det er uklart for utvalget om dette ville medført at evakueringen kunne kommet raskere i gang.

Medevac-prosessen ble satt i gang raskt, og utvalget har ikke funnet indikasjoner på at prosessen ble forsinket på noe vis.





# 12 | Ivaretagelse av skadde, berørte og pårørende i Norge

Det er registrert i overkant av 4 000 nordmenn som er kommet tilbake fra katastrofeområdene i Sør-Asia etter flodbølgekatastrofen.

Det foreligger ennå ikke nøyaktig tall over hvor mange nordmenn som ble skadet i forbindelse med flodbølgekatastrofen. Mange ble registrert på sykehusene i Thailand, men der er tallene usikre. Sykehusene registrerte ikke om pasientene hadde vært innlagt eller bare vært innom for poliklinisk behandling. Dessuten ble det foretatt en del dobbeltregistreringer på grunn av språkvanskeligheter i forbindelse med staving av navn. Europeiske reiseforsikring som var blant dem som søkte gjennom thailandske sykehus etter norske pasienter, oppgir at listene fra sykehusene viste 200–300 norske pasienter på sykehus i Phuket-området, hvorav 50–70 var innlagt.

De fleste nordmenn som var i de flodbølgerammede områdene ønsket å komme hjem så raskt som mulig. Det gjaldt både skadde og andre berørte. I Norge har mange vært innlagt på forskjellige sykehus og mange har fått behandling og bistand av psykologisk og psykososial art.

## 12.1 Organisering og ledelse

Direktøren i Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) ble varslet om katastrofen per SMS 26. desember klokken 11.32 av beredskapsvakten i SHdir. De assisterende direktørene i SHdir ble varslet av direktøren i SHdir på samme måte klokken 11.38 med teksten: «Tidevannsbølge i Sør-Asia. Vi kontakter UD med tilbud om norsk støtte.»

Fra klokken 12.30 forsøkte SHdirs beredskapsvakt å få kontakt med UD ved saksbehandlervakten. Da kontakt fortsatt ikke var oppnådd om formiddagen 27. desember, ba ansvarshavende i beredskapsavdelingen i SHdir direktøren i SHdir om bistand til å opprette kon-

takt med UD. Direktøren ringte da departementsråden i Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), som igjen kontaktet utenriksråden per SMS. Kontakt mellom HOD og UD ble oppnådd 27. desember klokken 12.44. Departementsråden i HOD ba om at HOD måtte trekkes inn. Det er opplyst at SHdir gjorde cirka 25 forsøk på å oppnå kontakt med UD via saksbehandlervakten uten hell. Etter utvalgets vurdering burde SHdir i denne situasjonen brukt andre kanaler for å få kontakt med UD.

HOD deltok i alle koordineringsmøter i UD fra 27. desember klokken 15.00.

HOD avklarte tidlig at SHdir skulle ha det operative ansvaret for håndteringen av katastrofen fra helsemyndighetenes side. SHdirs oppdrag i forbindelse med flodbølgekatastrofen var å koordinere innsatsen til norske helsetjenester både i Sør-Asia og Norge.

Direktøren og assisterende direktører ledet koordineringen av innsatsen. Informasjon, beslutninger og aktiviteter ble koordinert gjennom avdelingen for beredskap og akuttmedisin. Om ettermiddagen 27. desember oppholdt SHdirs personell seg i UD's lokaler for å sikre seg tilstrekkelig kontakt med UD.

SHdir hadde døgnåpent operasjonsrom der det ble innhentet rapporter regelmessig hvert døgn og ellers ved behov. Kildene var Ambulanseavdelingen (AMK) ved Ullevål universitetssykehus, helseteamene om bord i charterflyene, Medevac-transportene, Global Medical Support (Norsk luftambulanses internasjonale avdeling) og Norsk luftambulans. Fra flight-controllen på Gardermoen ble det varslet om de som kom med ordinære rutefly. SHdir hadde plassert et helseteam på Arlanda som rapporterte om tilstanden til nordmenn som kom via Stockholm.

SHdir hadde også en stedlig representant på Gardermoen. I tillegg var det direkte kontakt med etater, virksomheter og andre land for å innhente informasjon.

Representanter fra helsevesenet har i samtaler med utvalget bemerket at katastrofen avdekket mangel på en

nasjonal beredskapsplan som binder sammen hele landets helseressurser. En slik beredskapsplan finnes bare for bestemte situasjoner. For eksempel er det gode nasjonale planer når det gjelder koppeberedskap og pandemi.

## 12.2 Ved hjemkomst

SHdir sendte 27. desember melding til kommuner som har lufthavn med internasjonal forbindelse, om å være i beredskap med helsetjeneste for nordmenn som ankom fra de flodbølgerammede områdene. De aktuelle kommunene var Bergen (Flesland), Stjørdal (Værnes), Stavanger (Sola), Kristiansand (Kjevik), Tromsø (Langnes) og Sandefjord (Torp). Mottaket på Gardermoen beskrives i detalj nedenfor. Mottaket på øvrige flyplasser har vært langt mindre omfattende fordi flesteparten av de berørte og pårørende er kommet til Norge via Gardermoen. De øvrige flyplassene har vært bemannet etter behov.

### Gardermoen

Allerede mandag 27. desember kom de første katastroferammede til Gardermoen. Uten papirer, bagasje og penger, iført kun badetøy, hadde de kommet seg på et fly. På det tidspunktet var det ikke etablert noe mottaksapparat. SHdir hadde personell stasjonert på Gardermoen fra 27. desember klokken 21.30.

Dagen etter ble tilbudet forsterket ved at Ullensaker kommune, Helse Øst og Oslo Legevakt satte inn mannskaper. SHdir avholdt 27. desember møte med alle involverte aktører. Det viste seg da at verken flyplassen eller Ullensaker kommune hadde et planverk som tok høyde for en situasjon hvor et potensielt stort antall skadde kom til Gardermoen med fly. Politiet mente opprettelsen av mottaket ikke var deres ansvar fordi det var en situasjon som hadde oppstått i utlandet. SHdir påtok seg ansvaret og opprettet mottaket. Organiseringen av mottaket ble som følge av mangel på planverk noe ad hoc-preget.

Formelt er det kommunelegen i Ullensaker (som har Hovedflyplassen i sin kommune) som har ansvaret for helsetjenesten på Hovedflyplassen. Det var imidlertid åpenbart at kommunelegen i Ullensaker ikke ville ha



*Fra myndighetenes mottak på Gardermoen.*

kapasitet til å stille med de ressurser som var nødvendige. SHdir ba derfor Helse Øst/Ullevål universitetssykehus om å bistå. Om ettermiddagen 29. desember 2004 ble Ullevål universitetssykehus, som i henhold til sin beredskapsplan har det koordinerende ansvar for ressursene i Helse Øst, bedt om å stille med 100 leger og sykepleiere på Gardermoen klokken 02.00 den påfølgende natten. De skulle ta imot det første charterflyet som kom med berørte og skadde direkte fra Phuket. Det var opplyst at det var i underkant av 300 passasjerer med flyet.

Ullevål universitetssykehus ga tilbakemelding til SHdir om at det syntes unødvendig og ufornuftig å stille med så mye helsepersonell. Det ville være en stor personellmessig belastning som ville svekke sykehuset og beredskapskapasiteten i det påfølgende døgnet. Det var på det tidspunktet ukjent hvor mange skadde som ville komme de nærmeste dagene. SHdir fastholdt sin beordring og Ullevål universitetssykehus fremskaffet det ønskede helsepersonell.

I mottaket på Gardermoen var det foruten medisinsk personell, personell fra ambulansetjenesten, politiet, barnevernet, sosialtjenesten, Frelsesarmeen, Den norske kirke, Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Sivilforsvaret. Sivilforsvaret etablerte pårørendesenter på Radisson SAS Airport Hotel, der også den Den norske kirken bisto. På hotellet var det rom hvor det kunne utføres sårstell. Det ble gitt medisinsk behandling til dem som ønsket det. Frelsesarmeen stilte med mat, drikke og varme klær, og sosialtjenesten besørget kontanter til dem som hadde behov for det. Representanter for fly- og reiseselskaper sørget for flybilletter videre.

Passasjerene kunne velge mellom å gå gjennom den vanlige utgangen ut til ankomsthallen, hvor pressen befant seg, eller å gå ut gjennom vip-utgangen og bli fraktet til pårørendesenteret.

Akershus universitetssykehus (A-hus) fikk senere ansvaret for å videreføre mottaksapparatet i terminalen på Gardermoen. Per 9. januar, da mottaksordningen ble avsluttet, regner man med at rundt 4 000 passasjerer var blitt tatt hånd om gjennom dette mottaket.

Mottaket er blitt kritisert for dårlig skjerming av passasjerene ved ankomst Gardermoen. Andre passasjerer kunne se inn hvor de katastroferammede oppholdt seg, og i noen tilfeller hentet ordinære passasjerer sin bagasje på samme sted som de katastroferammede. De som snakket med psykososialt personell, satt på innsiden av en glassvegg der ordinære passasjerer hadde fritt inn-

syn. Problemet ble tatt opp og etter hvert ble det etablert bedre skjerming.

## Skadde

Det ble gjennomført fem Medevac-flygninger, med totalt 106 pasienter, hvorav 51 var svenske. Disse flyene ble tatt imot på Gardermoen militære flystasjon.

Det var kaldt i hangaren der pasientene ble vurdert før videre transport, og det ble derfor satt opp to sykehusenheter (telt og varmeapparat) som pasientene ble plassert i inntil videre transport med ambulanse.

Pasientene ble i størst mulig grad transportert direkte til sine hjemsykehus, og det ble da rekvirert ambulanse fra det aktuelle sykehuset. Bakgrunnen for at pasientene ble fraktet direkte til sine hjemsykehus, var at helsemyndighetene ønsket å spre belastningen på flest mulig sykehus. Det ble inngått en avtale om at svenske pasienter som kom til Norge ble behandlet i Norge, og norske pasienter som kom til Sverige ble behandlet i Sverige.

Rikshospitalet påtok seg å legge inn eventuelle intensivpasienter. Ullevål universitetssykehus tok seg av transittpasientene, både de som skulle videre innlands og de svenske pasientene. Ullevål sykehus opprettet en egen sykehuspost, den såkalte «Asia-posten», hvor pasienter fra de flodbølgerammede områdene ble innlagt. Bakgrunnen for at det ble opprettet en egen post var tredelt. For det første måtte man ha smittevern som følge av faren for at pasientene brakte med seg multiresistente gule stafylokokker (MRSA). For det andre var det behov for skjerming av pasientene, og for det tredje hadde pasientene behov for psykososial behandling.

Ingen pasienter som kom til Ullevåls «Asia-post» ble sendt videre før det ble avklart om de hadde MRSA. Selv om MRSA regnes for å være endemisk, det vil si at det er stor forekomst av det på thailandske sykehus, ble det ikke påvist MRSA hos noen som var innlagt på «Asia-posten».

På bakgrunn av den informasjonen utvalget sitter med om mottak og videresendelse av skadde, synes dette å ha vært både godt organisert og gjennomført. Apparatet kom imidlertid noe sent i gang. Mottaksapparatet ble av noen katastroferammede opplevd som overveldende.

Hovedflyplassen i Norge ligger i Ullensaker, som er en mellomstor kommune. Det var klart fra begynnelsen at én enkelt kommune ikke kunne være i stand til å ivareta en katastrofe av denne art. Utvalget mener over-

ordnede myndigheter bør se på hvordan Ullensaker kommune kan sikres en beredskap. Ullensaker har det helsemessige ansvaret for Hovedflyplassen og må ha et planverk som tar høyde for en eventuell ny katastrofe der Hovedflyplassen er involvert.

### 12.3 I kommunene

Kommunene har ansvar for primærhelsetjenesten, det vil si behandling av pasienter utenfor sykehusene. I tillegg har kommunene ansvar for ivaretagelsen av pårørende.

SHdir varslet kommunene skriftlig 28. desember, og ba om at det ble iverksatt tiltak for å ivareta hjemvendte med psykiske og fysiske skader, herunder pårørende. Det ble 2. januar sendt ut en oversikt til hver kommune over hvilke personer hjemmehørende i den enkelte kommune, som var ankommet fra katastrofeområdene.

SHdir sendte 5. januar ut et rundskriv til kommunene om ivaretagelse av personer som har vært berørt av ulykker og katastrofer. Rundskrivet gir veiledning til kommunale instanser og fastleger. I skrivet anmodet SHdir kommunene om å be fastlegene henvende seg til dem som var kommet hjem, for å forsikre seg om at de ble ivaretatt av helsetjenesten. Den første konsultasjonen med fastlegen for berørte og pårørende til omkomne og savnede ble fullt ut dekket av folketrygden.

Dette rundskrivet kom sent ut og det kan synes som det ikke har nådd alle kommunene. Etter SHdirs oppfatning fulgte de fleste kommunene anmodningen om at pårørende og berørte skulle bli kontaktet av fastlegen sin. Enkelte berørte har i henvendelser til utvalget gitt uttrykk for at de ikke har mottatt telefon fra sin fastlege.

Mange som var direkte berørt av flodbølgekatastrofen hadde et stort behov for psykososial oppfølging. Dette er også et kommunalt ansvar. Personer som blir utsatt for en særlig akutt situasjon som forårsaket store påkjenninger, har etter folketrygdloven krav på inntil tre behandlinger hos psykolog gratis. Disse reglene er blitt gitt anvendelse for pårørende og berørte etter flodbølgekatastrofen. Fra 30. desember ble det opprettet et eget felles «grønt» (gratis) nummer for de psykososiale støttetjenester – «Nasjonal psykososial støttetelefon». Henvendelsene på telefonen ble dirigert til ansvarlige sykehus i hver helseregion. For Helse Øst ble telefonene koblet til pårørendesenteret ved Oslo Plaza Hotel, som

var bemannet av Sosial vaktjeneste, Psykiatrisk legevakt i Oslo kommune.

SHdir har også gitt ut annet veiledningsmateriale, som direktoratet har inntrykk av at de fleste kommunene valgte å følge. Men materialet ble ferdiggjort på et sent tidspunkt og mistet av den grunn noe av nytten. SHdirs Internett-side var imidlertid godt oppdatert med informasjon og linker til forskjellige instanser pårørende og berørte måtte ha behov for å kontakte. SHdir utgav 28. februar 2005 en brosjyre med informasjon til pårørende og berørte etter flodbølgekatastrofen i Sør-Asia, der det gjøres rede for tilbud og rettigheter.

Kirkerådets direktør kontaktet UD 28. desember for å innlede et samarbeid om den kirkelige innsatsen. Bispemøtets preses, biskopen i Nidaros, tok 2. januar initiativ til en sentralkirkelig koordineringsgruppe. Det var forbønningstjeneste i Oslo domkirke 29. desember, og det ble holdt sørge- og minnegudstjenester i alle landets domkirker 15. januar der Kongehus og regjeringsmedlemmer deltok. En rekke av landets kirker ble umiddelbart etter flodbølgekatastrofen åpnet deler av dagen. Det er avholdt en rekke sørge- og minnegudstjenester over hele landet.

I kommuner som var sterkt berørt av katastrofen, var prester med i skolenes markeringer og krisearbeid. Prester har deltatt i oppfølgingsarbeid gjennom kriseteam og andre grupper i kommunene. Mange prester har vært, og er fortsatt, involvert i oppfølgingsarbeid av pårørende og i bistand til sørgende ved bisettelser.

En rekke frivillige organisasjoner mobiliserte sine lokale foreninger og tilbød bistand i den enkelte kommune.

### 12.4 Pårørende

#### Informasjon til pårørende

Ved store hendelser som flodbølgekatastrofen, vil pårørende ha et stort behov for informasjon. De som hadde noen av sine i de rammede områdene var de første dagene på desperat søken etter informasjon. I mangel av konkret informasjon om sine var de på jakt etter informasjon om selve katastrofen, som direkte eller indirekte kunne si noe om hva som var skjedd med dem som var savnet: Hvilke områder er rammet? Hvor store skader er det? Hva gjøres av lokale myndigheter? Hva gjøres av norske myndigheter?



Verken i UD eller hos helsemyndighetene foreligger det beredskapsplaner for etablering av informasjonssenter med pårørendetelefon og felles møtested for pårørende.

Telefoner fra pårørende begynner å komme inn til UD kort tid etter at bølgen har rammet Thailand. Siden katastrofen skjedde i utlandet, var UD det naturlige kontaktpunktet. Midt på dagen opplyste både NRK og TV2 om fem informasjonstelefonnumre til UD. Svært mange pårørende opplever å ringe utallige ganger uten å få kontakt. De som kommer igjennom, får spørsmål om å oppgi navn på dem som kan være i de flodbølge-rammede områdene. De fleste av de som savner sine ringer UD for å få informasjon om forholdene i de flodbølge-rammede områdene. De opplever imidlertid at det er svært lite informasjon å få. Dette skyldtes at de som ble satt til å svare telefonene i UD, i liten grad ble oppdatert på forholdene i Sør-Asia og hva som ble gjort av norske myndigheter. De hadde således ikke mye informasjon å gi. De som ble satt til å svare telefonene i UD, hadde heller ingen opplæring i hvordan de skulle forholde seg til de pårørende som ringte inn med sin engstelse og fortvilelse. Noen pårørende fikk oppgitt telefonnumrene til ambassaden i Bangkok og ambassadepersonellet i Phuket for nærmere informasjon. Også på disse telefonnumrene var det vanskelig å komme gjennom. Ambassadepersonellet på Phuket gjorde så godt kunne for å lete etter nordmenn de fikk telefoner om fra Norge, men heller ikke de hadde noen oppdatert liste over hvem som var savnet og hvem som var kommet til rette.

Pårørende opplevde også at dersom de ringte flere ganger for å undersøke om UD hadde fått ny informasjon om deres savnede, ble de bedt om å oppgi fullt sett med opplysninger om disse på nytt. Mange gav informasjon om sine savnede til UD og andre aktører fem til ti ganger. Årsaken til at UD spurte om disse dataene på nytt, var at informasjonen som UD fikk, ikke ble lagt inn i søkbare databaser som til enhver tid var oppdatert, jf. kap. 13 Registrering av savnede og berørte.

Etter utvalgets vurdering var det de første dagene ingen fungerende pårørendetelefon hos norske myndigheter, der pårørende kunne få informasjon om katastrofen og sine savnede. En slik telefon burde ha vært etablert på et tidlig tidspunkt. En informasjonstelefon eller pårørendetelefon må være betjent av personer med god opplæring og erfaring fra liknende arbeid. Det må være et system som holder telefonvaktene jevnlig

oppdatert om katastrofens utvikling slik at de kan gi korrekt, oppdatert og relevant informasjon til dem som henvender seg.

### Pårørendesenter

Den 27. desember besluttet SHdir å opprette et pårørendesenter. SHdir rettet først en forespørsel til politiet. Politiet var av den oppfatning at dette ikke var deres oppgave i og med at katastrofen hadde skjedd i utlandet. SHdir kontaktet deretter Oslo kommune som opprettet et pårørendesenteret på Radisson Plaza Hotel Oslo. Pårørendesenteret var operativt fra 28. desember 2004 til 8. januar 2005. Cirka 90 personer var innsatt i senteret, mens det kom cirka 800 henvendelser per telefon. Den norske kirken var til stede ved senteret.

På Gardermoen opprettet Sivilforsvaret et pårørendesenter.

## 12.5 Barn og unge

Barn er en av de gruppene som kan ha et særlig behov for oppfølging etter katastrofer. De kan reagere på psykiske belastninger på en annen måte enn voksne, og kan ha behov for et tilpasset tilbud.

### NASJONAL STØTTEGRUPPE ETTER FLODBØLGEKATASTROFEN I ASIA

Nasjonal Støttegruppe etter Flodbølgekatastrofen i Asia ble stiftet 24. januar 2005. Støttegruppen har som formål å ivareta og fremme pårørende, overlevende og berørtes interesser i forbindelse med katastrofen. Det er bevilget 1 million kroner fra Helse- og omsorgsdepartementet. Røde Kors har stilt gratis lokaler til disposisjon og arrangerte stiftelsesmøtet den 24. januar. Røde Kors har også stilt en halv stilling som koordinator til disposisjon.

Det er et relativt nytt fenomen å opprette støttegrupper. Støttegruppen som ble etablert etter brannen på Scandinavian Star er sannsynligvis den første av denne typen organisasjoner i Norge. Det er opprettet tilsvarende støttegrupper for etterlatte, pårørende og ulykkesrammede etter andre større ulykker og katastrofer. Havarier av Deep Sea Driller, Sleipner-forliset, Partnair- og Åsta-ulykken er slike eksempler.



*Bossebærere samlet inn penger til hjelp for ofre og skadde etter flodbølgen.*

På Phuket engasjerte Sjømannskirken seg de første dagene i omsorgen for barn og unge som kom til deres base ved Phuket International Hospital. Europeiske Reiseforsikring hadde personell på Phuket med barnepsykiatrisk kompetanse som hjalp norske barn.

SHdir ba 31. desember helseforetakene være oppmerksomme på og sørge for at de spesielle behov barn og ungdom har, ble spesielt ivaretatt. Det ble særlig lagt vekt på behovet for veiledning av primærhelsetjenesten.

Redd Barna opprettet en telefon hvor barn kunne ringe inn og snakke om flodbølgekatastrofen. Redd Barna har opplyst at de fikk en rekke henvendelser på denne telefonen, i hovedsak fra barn som ikke selv var direkte berørt, men som hadde behov for å snakke om katastrofen. Noen av henvendelsene var fra voksne som lurte på hvordan de skulle forholde seg til barn som hadde tanker om katastrofen.

Det er blitt utarbeidet flere rundskriv, veiledninger og informasjonsmateriell om hvordan man bør snakke med barn og unge om katastrofen. Det er laget materiell som retter seg mot barnehager, grunnskoler og videregående skoler. Et eget materiell retter seg mot barn som selv har opplevd flodbølgekatastrofen. Mange aktører har bidratt i dette arbeidet: Barne- og familiedepartementet, Utdannings- og forskningsdepartementet, Sosial- og helsedirektoratet, Barneombudet, Senter for krisepsykologi i Bergen. Norsk lægeforening, Norsk Sykepleierforbund og Norsk Psykologforening er blant dem som har bidratt til distribusjonen av materialet.

I rundskrivet til skolene fra Utdannings- og forskningsdepartementet ble skolene anbefalt å starte skoledagen med en livssynsnytral minnemarkering for alle ofrene både i Asia og i Norge.

Utdanningsdirektoratet har i ettertid fått utført en vurdering av dette arbeidet. Vurderingen ble gjort av

Magne Raundalen, Tone Havik og Jon-Håkon Schultz. Vurderingen konkluderer med at det var fornuftig å ha en minnemarkering, og at skolen i hovedsak har håndtert flodbølgekatastrofen på en god måte.

## 12.6 Innvandrere og asylsøkere fra de katastroferammede områdene

Blant den norske minoritetsbefolkningen er det cirka 33 000 personer som kommer fra de flodbølgerammede områdene. Kommunal- og regionaldepartementet har siden nyttår hatt fokus på tiltak rettet mot disse gruppene. Utlendingsdirektoratet har i saker som gjelder personer fra de katastroferammede områdene tatt høyde for de ekstraordinære forholdene i disse landene. Behandlinger av søknader ble utsatt og det ble ordnet med reisedokumenter for dem for å muliggjøre besøk i hjemlandet. Personer fra de rammede områdene har på statens regning fått reise til hjemlandet. Cirka 130 personer har benyttet seg av dette tilbudet.

Det tamilske miljøet i Norge er et av de minoritetsmiljøene som ble hardest rammet av flodbølgekatastro-

fen. Det omkom 38 000 personer på Sri Lanka, og mange av de tamilene som er bosatt i Norge har mistet noen av sine. I Oslo er det eksempelvis registrert 25 tamilske familier som har mistet 10 eller flere nære familiemedlemmer.

Oslo kommune, bydelene og SHdir tok kontakt med noen av de tamilske interesseorganisasjonene. Tamilene har fått bistand av helsepersonell, og det er blitt arrangert minnestunder. 29. desember ble det etablert støtte-tjeneste for tamilske familier i et samarbeid mellom Oslo kommune og Rommen tamilske ressurscenter.

Myndighetene har bistått tamiler som har hatt problemer med å få reisedokumenter slik at de har kunnet reise til Sri Lanka. Kommunaldepartementet har bevilget reisestøtte slik at tamiler har fått mulighet til å reise til Sri Lanka.

I Bergen ble det etablert et tilbud om veiledning til tamilske foreldre i samarbeid med Redd Barna. Et tilsvarende tilbud ble vurdert i Oslo, men her mente tamilenes organisasjoner at det allerede var så mye fokus og tilbud at dette ikke var nødvendig.

Tilbakemeldingene fra de tamilske miljøene er udelt positive, de føler seg godt ivaretatt.









# 13 | Registrering av savnede og omkomne

## 13.1 Utenriksdepartementets arbeid

### Innledning

Etter å ha erfart at pågangen av telefonhenvendelser fra publikum ble stadig større, besluttet Utenriksdepartementet (UD) i morgentimene 26. desember å etablere en ekstra bemanning for å ta seg av henvendelsene. Cirka klokken 11.00 talte den ekstra bemanningen åtte personer. Samme kveld var den økt til 13, og ble deretter holdt stort sett mellom 10 og 20 personer, med en topp på 23 og 22 personer torsdag 30. desember formiddag og kveld. Fra ettermiddagen 31. desember ble bemanningen gradvis redusert. I de første dagene etter flodbølgekatastrofen arbeidet mannskapet døgnkontinuerlig. Bemanningen bestod stort sett av saksbehandlere i UD, som trådte i funksjon dels på grunnlag av telefonmessig innkalling fra overordnet og dels fordi de tilfeldigvis befant seg i nærheten da behovet oppstod. Personene var ikke på forhånd utpekt til å ha en slik funksjon i krise, og hadde heller ikke øvd spesielt på dette i regi av UD. I den første tiden manglet en del teknisk utstyr for telefonsvarstjenesten, slik som headsets.

I en pressemelding som gikk ut 26. desember klokken 12.20, ble det opplyst om fem telefonnumre til UD som publikum kunne ringe for spørsmål. NRK og TV2 viste disse telefonnumrene under nyhetsendinger, og også øvrige nyhetsredaksjoner ble anmodet om å publisere krisenumrene. De aktuelle telefonnumrene var direktenumre til saksbehandlerkontorer i UD. De som besvarte telefonene noterte de opplysninger som ble gitt, enten på papir eller direkte på data.

Telefonsvarsfunksjonen var meget krevende, blant annet fordi det kom henvendelser fra mennesker som var redd for å ha mistet noen av sine nærmeste eller hadde hatt dyptgripende opplevelser og var i sjokk. Noen av disse samtalen tok nødvendigvis ganske lang tid. Samtidig var pågangen av telefoner så stor at det ikke var mulig å gjøre mer for den enkelte innringer enn

å høre på det som ble fortalt. I noen tilfeller ble telefonhenvendelser besvart av en automatisk telefonsvarer med en standardbeskjed om at saksbehandler dessverre ikke er til stede nå, og «vennligst legg igjen en beskjed» eller liknende. De som betjente kontorene hadde ikke tilgang til talepostkassene, og beskjeder på telefonsvarere ble ikke gjennomgått og besvart. Mandag 27. desember cirka klokken 17.00 ble telefonsituasjonen noe endret, i forbindelse med at telefonsvars- og registreringsfunksjonen ble flyttet til UDs kriserom. Da ble det opprettet et nytt krisenummer (22 24 20 20) og åpnet 12 nye telefonlinjer.

De som besvarte telefoner satt forholdsvis spredt, uten organisert kontakt dem imellom. Det ble avholdt informasjonsmøter, men ikke samtidig sørget for avløsning ved telefonen, slik at medarbeiderne fikk et dilemma med hensyn til om de skulle betjene telefonen eller skaffe seg informasjon. Når medarbeiderne kom tilbake etter en pause, var det gjerne sidemannen som, på uorganisert basis, var informasjonskilden.

Mandag 27. desember klokken 11.00 ble det opprettet en egen e-postadresse for publikum (beredskap@mfa.no). I løpet av kort tid kom det inn cirka 1 100 e-poster til denne adressen. I utgangspunktet ble det ikke etablert et system for å besvare disse e-postene, og mange av dem ble derfor liggende lenge ubesvart. Ifølge UD's oversikt over tiltak etter flodbølgen sendte departementet ut et «SMS-varsel til involverte med status ukjent og savnet med kontaklinformasjon til norske myndigheter» 29. desember klokken 13.00.

### Utvalgets vurderinger

Utvalget konstaterer at UD ikke hadde noen beredskap for håndtering av stor telefonpågang fra publikum. Da katastrofen var et faktum, ble det i stor grad tilfeldig hvem som ble satt til å besvare telefoner. Mange av dem som utførte telefonsvarstjeneste hadde ikke noen sær-

skilt opplæring for en slik funksjon. Det manglet et køordningssystem for telefonhenvendelser, og det ble aktivisert telefonsvarere og en e-postkasse som ikke ga meningsfull respons til dem som ringte eller skrev. De som besvarte telefoner fikk i liten grad informasjon, og kunne derfor ikke besvare spørsmål om situasjon og tiltak. Mange ble sittende uten nevneverdig kontakt med ledelsen, og det var lite rom for pauser og debriefing underveis.

### Registrering i UD i Oslo

Det forelå i utgangspunktet ikke noe skjema for registrering av opplysninger om nordmenn rammet av en ulykke i utlandet. Første del av 26. desember ble innkomne opplysninger om enkeltpersoner skrevet ned på lapper eller alminnelig skrivepapir. Omtrent klokken 13.00 utarbeidet en av medarbeiderne på eget initiativ et skjema som ble formidlet til de øvrige som jobbet med telefonhenvendelser. Skjemaet hadde felt for opplysninger om navn og telefonnummer for den eller de personer meldingen gjaldt, status for personen(e), og navn og telefonnummer for den som ringte inn.

Det var ikke på forhånd etablert noen database for registrering av opplysninger om et stort antall personer, og det forelå ingen plan for hvordan slik registrering skulle foregå. Medarbeiderne begynte å registrere de opplysninger som kom inn i Word, som er et alminnelig tekstbehandlingsprogram. Etter hvert ble lister med registreringer skrevet ut på papir og med ujevne mellomrom fordelt til medarbeiderne. Fremgangsmåten innebar at de som mottok telefonhenvendelser manglet oppdatert informasjon. De kunne heller ikke spore tidligere registreringer. Som resultat av dette var det mange mennesker som opplevde at de måtte registrere dem de savnet gjentatte ganger, fordi den de snakket med ikke hadde den aktuelle informasjonen. Utvalget har mottatt sterke utsagn fra pårørende som ringte til UD for å høre nytt om sine, og som fikk opplyst at disse ikke kunne finnes blant dem som var registrert. På basis av andre kilder har utvalget forstått at den fremgangsmåten som ble valgt var svært lite hensiktsmessig. Selv Word-dokumenter kan gjøres umiddelbart tilgjengelig for et visst antall medarbeidere hvis maskinene er koblet sammen i nettverk.

Ved registrering av status for en person, opererte medarbeiderne i utgangspunktet med alternativene «savnet» eller «omkommet». Etter kort tid virket dette utilfredsstillende, og det ble innarbeidet et nytt alterna-

tiv, «ukjent». Som ukjent registrerte medarbeiderne personer som ikke var savnet i egentlig forstand, men hvor det eksempelvis var opplysninger fra pårørende som var bekymret for at personen kunne være i området. Også skadde ble registrert, med tanke på å kartlegge behovet for hjemtransport.

Etter noe tid ble det klart at det ikke var hensiktsmessig å fortsette med registreringen i Word. Natten mellom 26. og 27. desember gikk medarbeiderne over til å registrere i Excel. Excel er et tallbehandlingsprogram med mange av de samme begrensningene som Word. Heller ikke dette fungerte bra, og i tiden frem til 28. desember gjorde krisesenteret først et forsøk med registrering i Access, før man så gikk over til å lage en database i File Maker Pro. File Maker Pro er et enkelt databaseprogram som har vært på markedet i over 10 år, men som det ikke var mange i UD som hadde trening i å bruke. Da UD gikk over til å registrere i File Maker Pro, hadde ambassaden i Bangkok brukt dette programmet for registrering i nesten to døgn.

File Maker Pro ble tatt i bruk av UD i Oslo tirsdag 28. desember cirka klokken 22.00. Foruten å overføre det som var registrert i Excel, registrerte 20 medarbeidere i løpet av natt til 29. desember cirka 2 000 papirregistreringer, som var etterslep fra de foregående dager, inn i den nye databasen. I denne basen ble det registrert under kategoriene etternavn, fornavn, personnummer, feriested, ferieland, pårørendes kontaktinformasjon og antatt status. I tillegg var det et felt for flere merknader.

Ikke alle dem som kontaktet UD med personopplysninger hadde en nær relasjon til den eller dem de ringte om. Dermed var det også sterkt varierende hvilke opplysninger som kunne registreres på grunnlag av telefonhenvendelsene. Eksempelvis er det i noen tilfeller registrert ett eller flere navn med tillegg som «+ 2 små barn» og «+ bror». Medarbeiderne i UD registrerte de opplysninger som kom, selv om de var mangelfulle. Generelt bygget registreringen på en holdning om at det var viktig å få med alle som var eller kunne være berørt, og at dette var viktigere enn å unngå at det kom for mange navn på listen. Eksempelvis registrerte man navn fra passasjerlister for fly inn til det aktuelle området, og som ikke stod på passasjerlister for fly ut av området igjen. Men enkelte medarbeidere gjorde også anstrengelser for å eliminere dobbeltregistreringer og bedre kvaliteten av det som var registrert.

I tillegg til henvendelser fra publikum, mottok UD fortløpende også listemateriale fra de berørte ambassa-

dene og meldinger om savnede fra politiet. UD sendte også selv listemateriale til ambassadene og til politiet. Kripos fikk listemateriale fra UD ved flere forsendelser 26. og 27. desember. Fra kvelden 26. til kvelden 27. desember vokste antallet registreringer fra 421 (men med flere navn i en del av postene) til 1 658. Etter 27. desember ca. klokken 20.30 ble det ikke sendt ytterligere listemateriale fra UD til Kripos før om kvelden 29. desember. Det er noe uklart hvorfor det ble opphold i oversendelsene.

Om kvelden 29. desember hadde UD mer enn 8 000 registreringer.

Det var kontakt mellom UD og reiselivsbransjen om registreringer. Charterselskapene hadde oversikt over hvor mange reisende de hadde i katastrofeområdet, og sendte fortløpende oversikter til UD med status for egne gjester. Dette tallmaterialet pekte i retning av langt færre savnede nordmenn enn de tall UD opererte med, og mot et omfang som senere har vist seg i nærheten av det reelle. I møter med UD ga representanter for reiselivsbransjen flere ganger uttrykk for at UD's tall var for høye. Budskapet bygget på et resonnement om at det i stor grad var charterdestinasjoner som var berørt, og at det derfor ikke kunne være så stor differanse mellom selskaperens egne tall og det reelle antall savnede. Ved én anledning, antakelig 30. desember, var representanter for flere av charterselskapene til stede der UD's folk registrerte, med tanke på gjensidig utveksling av opplysninger om navn på berørte. Reiselivsbransjen oppfattet da UD's materiale som lite informativt, og ga uttrykk for at det måtte være mange dobbelt- og feilregistreringer i dette materialet.

#### *Utvalgets vurderinger*

Utvalget konstaterer at det ikke forelå noe skjema eller en enhetlig metode til bruk for mottak av opplysninger om enkeltpersoner, og heller ikke et dataverktøy tilrettelagt for registrering av slike opplysninger. Prosessen for å finne frem til et egnet dataverktøy hadde preg av «prøving og feiling» uten bruk av særskilt datakyndighet. Opplysninger ble registrert uten ytterligere bearbeidelse eller kontroll, og det som var registrert var ikke umiddelbart tilgjengelig for andre som registrerte. Resultatet var at UD ble sittende med en nærmest uhåndterlig og uoversiktlig informasjonsmengde. UD burde reflektert over at det var stort avvik mellom departementets egne tall og de opplysninger som kom fra charterselskapene.

## Registrering ved ambassadene i Thailand og på Sri Lanka

### *Thailand*

Det var mellom 4 000 og 5 000 nordmenn i Thailand da flodbølgen rammet landet.

Ved *den norske ambassaden i Bangkok* begynte medarbeiderne å registrere opplysninger om enkeltpersoner berørt av katastrofen i Excel. I løpet av natten mellom 26. og 27. desember ble det utarbeidet et skjema for registrering av opplysninger og etablert en database i File Maker Pro. Også opplysninger innkommet per e-post ble registrert. Kopi av ambassadens database ble sendt til UD i Oslo om kvelden 27. desember.

Ved *ambassadekontoret på Phuket* tok medarbeiderne imot opplysninger om overlevende og savnede, men hadde ikke teknisk utstyr for en systematisk registrering. Medarbeiderne hadde med en bærbar PC, men den kom ikke i funksjon. Opplysninger ble notert på løse lapper og i notisblokker. «Systemet» var sårbart, og ga ingen oversikt over hvilke opplysninger som var notert. For utvalget er det beskrevet at løse lapper med personopplysninger lå under en kaffekopp, noe som åpenbart ikke var en sikker oppbevaring. Etter hvert ble løse lapper samlet i permer.

Lister med navn på personer som hadde meldt seg som overlevende ble daglig sendt fra ambassadekontoret på Phuket til ambassaden i Bangkok. Den 29. desember ble det for første gang også sendt en liste over savnede, som hadde 29 navn. Senere ble det sendt over lister med navn på flere savnede fra Phuket.

I *Khao Lak og Krabi* reiste representanter fra ambassaden rundt og lette etter nordmenn blant annet på sykehus og på oppsamlingsplasser for omkomne. På basis av pasientlister og andre opplysninger på slike steder, noterte medarbeiderne navn på nordmenn og rapporterte opplysningene til ambassaden i Bangkok.

Det ambassadepersonellet som var til stede på *flyplassen i Bangkok*, hadde med seg et skjema som nordmenn ble bedt om å fylle ut. Skjemaet ba om personalia, navn på pårørende og eventuelle savnede reisefeller. Utfylte skjema ble tatt med til ambassaden for registrering der.

Den 30. desember bestemte UD i Oslo at departementets sentrale registreringsbase og basen hos ambassaden i Bangkok skulle slås sammen. I løpet av samme kveld fikk ambassaden onlinetilgang til den sentrale basen, og opplysningene fra ambassadens base ble lastet inn i denne. Ambassadens base hadde flere felt for



*Ved inngangen av Phuket International Hospital holdt ambassadekontoret til de første dagene.*

opplysninger enn den sentrale basen. I ambassaden erfarte man at enkelte opplysninger «forsvant» i prosessen med å slå basene sammen. I samråd med ambassaden eliminerte departementet en god del dobbeltføringer etter sammenslåingen.

#### *Sri Lanka*

Det var ca. 300 nordmenn på Sri Lanka da landet ble rammet av flodbølgen.

Ambassaden i Colombo tok kontakt med Kripas 28. desember for å få bistand med hensyn til hvordan opplysninger om overlevende, savnede og omkomne skal registreres. En av ambassadens medarbeidere hadde tilgang til Folkeregisteret i Norge, og dette bidro til kvalitet i registreringsarbeidet, blant annet for opplysninger om etnisk tamilske nordmenn som var berørt. Selve registreringen ble gjort i et ordinært Word-dokument. Ambassaden hadde jevnlig kontakt med UD i Oslo om innholdet i listen, og det ble utvekslet listemateriale.

#### *Utvalgets vurderinger*

Tallmessig var oppgaven med å registrere nordmenn som var rammet av flodbølgekatastrofen meget omfattende i Thailand, mens den var langt mindre på Sri Lanka.

Verken ambassaden i Bangkok eller ambassaden i Colombo var i utgangspunktet rustet til å registrere et stort antall nordmenn. Ved ambassaden i Thailand var det imidlertid tilstrekkelig teknisk kompetanse til forholdsvis raskt å etablere en base i File Maker Pro. At det fløt med løse lapper ved ambassadekontoret i Phuket var selvsagt ikke betryggende og innebar stor risiko for at opplysninger kunne gå tapt. Ordningen var heller ikke særlig tillitsvekkende i forhold til dem som ga opplysninger. Ambassaden i Colombo utviste godt skjønns ved å innhente råd for registreringen fra Kripas.



### 13.2 Politiets arbeid. Overføring av registreringen til politiet

Ved store ulykker vil politiet være et kontaktpunkt for mange pårørende. Det hører under politiets alminnelige arbeidsområde å etterforske saker hvor personer er savnet, og melding om savnede innleveres vanligvis til det lokale politidistrikt. Videre har Kripos et særskilt ansvar for å identifisere omkomne.<sup>1</sup>

I brev av 28. desember 2004 til politidistriktene og Kripos redegjorde Politidirektoratet for politiets oppgaver i anledning flodbølgekatastrofen. I brevet fremheves at det er viktig at politiet tar imot informasjon fra pårørende som ikke har hatt kontakt med sine, og at politiet får flest mulig opplysninger. Det bes vurdert konkret for hvert tilfelle om pårørende skal anmodes om å inngi en formell savnetmelding. Videre sies blant annet følgende om Kripos' og politidistriktenes oppgaver:

*«KRIPOS skal følge opp politirelaterte tiltak knyttet til registrering av savnede og kontakt med øvrige nordiske politimyndigheter for felles koordinering av meldinger om savnede personer. KRIPOS har også ansvaret for å gi tilbakemelding til politidistriktene om savnede personer som er funnet, kommet til skade eller identifisert som omkommet.*

*Politidistriktene som får informasjon fra pårørende som har informasjon om savnede personer må viderebringe denne til KRIPOS på telefax nr. (...) eller pr. mail til (...)*»

På grunnlag av politiets alminnelige oppgaver, og i samsvar med den funksjonsfordelingen som Politidirektoratet beskrev, gikk Kripos i gang med å registrere opplysninger om savnede og antatt døde. I løpet av formiddagen 26. desember var det telefonkontakt mellom Kripos og UD om registreringen. Omtrent klokken 13.30 sendte Kripos en oversikt til UD over personer som oppholdt seg i den katastroferammede regionen, og som var meldt å være i god behold. Samtidig ba Kripos om at UD sendte over sin liste «(...) slik at vi fører informasjonen i samme format og at informasjonen enklere kan overføres til dere (...)». Kripos mottok deretter listemateriale fra UD både 26. og 27. desem-

ber. Intensjonen om å samordne listeføringen ble ikke realisert.

I desember 2004 var politiet i gang med å utvikle nye datasystem for registrering og identifisering av savnede og omkomne; Disaster Identification Registration (DIR) og Disaster Victim Identification (DVI). Etter planen skulle DIR tas i bruk i august 2005. Politidirektoratet og Kripos så imidlertid at det kunne bli tale om et omfattende registrerings- og identifiseringsarbeid som følge av flodbølgekatastrofen, og i løpet av 26. og 27. desember besluttet Politidirektoratet derfor at DIR-systemet skulle tas i bruk, og at det skulle etableres en særskilt organisatorisk enhet i Kripos til å forstå registreringen. Med en viss personellmessig bistand fra direktoratet ble det opprettet en DIR-enhet, med seks forskjellige arbeidsgrupper. Arbeidsgruppene tok hånd om hver sin del av prosessen, herunder «mating» av opplysninger i DIR, gjennomgang av listemateriale mottatt fra andre, undersøkelser og etterforskning vedrørende savnede, kontakt med pårørende, håndtering av tilrettemeldinger og av opplysninger om personer som utvilsomt var døde (DVI-registrering). Det tok noe tid å få de tekniske løsninger på plass, men i løpet av 28. desember var registreringen i DIR i gang.

DIR-enheten i Kripos startet registreringen av de opplysninger som kom inn fra politidistriktene, og arbeidet også med informasjon som kom inn fra andre aktører. Medarbeiderne så på det listematerialet som kom fra UD 26. og 27. desember, men opplysningene på disse listene ble betraktet som så ufullstendige at det var vanskelig å overføre dem til DIR. I tillegg til mangler ved listene, var det også en viss uklarhet blant medarbeiderne i DIR-enheten i Kripos om hva som var formålet med oversendelse av lister fra UD til dem. Det var en viss kontakt på saksbehandlernivå mellom Kripos og UD i dagene 27. til 29. desember, men denne kontakten resulterte ikke i noe felles bilde av formål og oppgavefordeling. Enkelte medarbeidere i Kripos hadde inntrykk av at UD ønsket Kripos' bistand til å bedre kvaliteten på listene, for deretter å få listene tilbake i forbedret stand.

Totalt sett ble det frem til 30. desember ikke gjort nevneverdig arbeid med de listene Kripos mottok fra UD 26. og 27. desember. Forklaringen på dette er antakelig dels at listene fra UD var mangelfulle i forhold til det mønster politiet bruker ved mottak av savnetmeldinger, og dels at Kripos var opptatt med å registrere opplysninger fra annet hold. Samtidig er det på det rene at medarbeidere i Kripos reagerte negativt på at det ble

<sup>1</sup> Kgl.res. av 25. april 1975 med instruks.

et opphold i oversendelse av listemateriale fra UD i tiden etter 27. desember cirka klokken 20.30, og at ytterligere materiale ble etterlyst i kontakt på saksbehandlernivå.

I løpet av de aller første dagene etter flodbølgekatastrofen ble det fremhevet i de daglige koordineringsmøtene i Politidirektoratet at det var politiet som burde ha oppgaven med å registrere savnede og omkomne etter flodbølgekatastrofen. Synspunktet ble fremsatt av sentrale personer, herunder av sjefen for Kripos. Den 28. desember forsøkte assisterende politidirektør å få spørsmålet om overføring av registreringsoppgaven fra UD til politiet opp på dagsorden i koordineringsutvalget i UD, men dette ble avslått av utenriksråden. Neste dag tok politidirektøren det samme spørsmålet opp i koordineringsutvalget, og i møte 29. desember klokken 16.00 konkluderte koordineringsutvalget i UD med at mottak av opplysninger fra publikum og føring av lister skulle overføres til politiet. Utvalget har ikke sett denne beslutningen nedfelt skriftlig noe sted. Tatt i betraktning at koordineringsutvalget var definert til ikke å være et besluttende organ, er det uklart for utvalget hvem som formelt sett traff beslutningen om overføring av registreringsoppgaven fra UD til Kripos.

Samme kveld som koordineringsutvalget konkluderte med at Kripos skulle overta registreringen (det vil si 29. desember), tok medarbeidere i Kripos på ny kontakt med saksbehandlere i UD med spørsmål om oversendelse av listemateriale. Kontakten resulterte i at en av medarbeiderne i Kripos møtte fysisk opp i UD og hentet en papirutskrift av listene. Noe senere samme kveld ble materialet også oversendt elektronisk. Det listematerialet som da ble overlevert bestod av 6 218 poster, hvorav 178 poster med lite eller ingen informasjon om personen. Det ble også overlevert en rekke ringpermer med underlagsmateriale for registreringene.

Den 30. desember klokken 15.00 arrangerte UD et møte med representanter fra politiet om overføring av listeføringsoppgaven. Til stede var blant annet lederen for Kripos. Under møtet reiste ekspedisjonssjefen i UD's Administrativ avdeling spørsmålstegn ved om Kripos hadde kompetanse og kapasitet til å overta den krevende oppgaven med å motta og registrere opplysninger fra pårørende. I tillegg ble det gjort klart at UD måtte få tilbakemelding to ganger per dag for å kunne rapportere til politisk ledelse om døde og savnede med videre, slik at dette kunne bli presentert for pressen. Samtidig gjorde UD oppmerksom på at listematerialet

inneholdt dobbeltføringer og mangler. I henhold til egen redegjørelse tilbød UD seg å «vaske» listen ferdig før den ble sendt til Kripos, mens Kripos på sin side ønsket listen så raskt som mulig. Listematerialet ble formelt overlevert samme dag. Utvalget har sett på disse listene, og sett at de inneholder mange dobbeltføringer og åpenbare feil. Eksempelvis var en av dem som arbeidet med krisehåndteringen ved ambassaden i Bangkok registrert som savnet.

Den 30. desember sendte Politidirektoratet ut en pressemelding om at politiet har overtatt ansvaret for registrering av informasjon om norske statsborgere som er savnet etter flodbølgekatastrofen. I pressemeldingen oppfordres pårørende som kan gi opplysninger, om å ta kontakt med politiet. Oppfordringen gjelder også dem som har vært i kontakt med andre norske offentlige myndigheter, men ikke dem som har inngitt savnetmelding til politiet. Telefonnummeret til Kripos ble vist i media.

Etter at Kripos hadde overtatt ansvaret for registreringen, fortsatte UD å jobbe med listematerialet noen dager. Justerte versjoner av UD's lister ble sendt til Kripos. Kripos på sin side begynte å klarlegge identiteten til dem som stod oppført som savnet i listematerialet fra UD. Dette var et krevende arbeid som forutsatte bruk av en rekke kilder, og mange av registreringene lot seg ikke knytte til en bestemt person. Navn ble også sjekket opp mot de savnetmeldinger som politiet hadde mottatt. Ettersom dette arbeidet skred frem, sank tallet på berørte personer kraftig. I henhold til UD's lister var det 21 døde, og dette tallet endret seg ikke stort. Men de tall som UD hadde for savnede og «ukjente» – henholdsvis 462 og mellom 800 og 900 – ble betydelig redusert. I et møte i Politidirektoratet 2. januar, hvor også Kripos var representert, redegjorde en representant fra MyTravel for en beregning som tilsa at det i realiteten sannsynligvis var under 100 norske savnede eller døde. Kripos fortsatte imidlertid å jobbe med listematerialet etter samme metode som før. Den 3. januar var materialet «krympet» til å bestå av noe over 4 000 registreringer. Samme dag klokken 09.30 hadde Kripos en liste over savnede med 275 navn og en liste over antatt døde med 16 navn.

#### *Utvalgets vurderinger*

Allerede 26. desember, da Kripos første gang mottok listemateriale fra UD, var det tydelig at det var store mangler ved registreringen. For utvalget er det vanskelig å forstå hvorfor ikke Kripos og Politidirektoratet,

eventuelt Justisdepartementet, umiddelbart tok registreringen opp med UD og var langt mer pågående med hensyn til å få den overført til Kripos. Kripos hadde ressurser, teknisk utstyr og relevant erfaring for en slik oppgave.

Etter at registreringsoppgaven var overført til politiet, gjorde Kripos en stor innsats med å få kontroll over listematerialet.

### 13.3 Offentliggjøring

#### Utenriksdepartementets offentliggjøring

Allmennheten hadde ikke tilgang til de listene som UD produserte. Derimot publiserte UD tallmateriale. Tirsdag 28. desember cirka klokken 19.00 sendte UD ut en pressemelding om norske borgere som ble rammet av naturkatastrofen. Meldingen går ut på:

- 13 meldt omkommet
- 20–40 meldt skadet
- 2 300 nordmenn meldt å oppholde seg i området
- 1 500 nordmenn meldt å være i god behold
- 700–800 personer man ikke har kommet i kontakt med

Onsdag 29. desember klokken 11.35 sendte UD ut en pressemelding med status for norske myndigheters innsats. Tallene for berørte var nå:

- 13 omkomne
- 20–40 skadde
- 4 450 nordmenn i området
- 3 061 nordmenn i god behold
- 446 savnede
- 930 ukjente

Samme kveld klokken 20.05 gikk det ut ny pressemelding med oppdaterte tall:

- 20 omkomne
- cirka 100 meldt skadet
- 5 084 nordmenn meldt å oppholde seg i området
- 3 600 nordmenn er meldt å være i god behold
- 446 meldt savnet
- 840 personer som man ikke har kommet i kontakt med, men som skal oppholde seg i regionen (ukjente). Det ble understreket at det er stor usikkerhet ved tallene.

Torsdag 30. desember klokken 15.00 ble en oppdatert liste over berørte nordmenn publisert på UD's nettside på ODIN. Tallene viste:

- 21 omkomne
- cirka 20 skadde fortsatt innlagt på sykehus
- 5 950 personer skal befinne seg i området
- 4 549 er meldt å være i god behold
- 462 personer er meldt savnet
- 820 personer som man ikke har kommet i kontakt med, men som skal oppholde seg i regionen (ukjente).

Fredag 31. desember klokken 11.30 holdt UD en pressekonsferanse hvor man for siste gang ga en oversikt over berørte nordmenn:

- 21 omkomne (19 i Thailand og 2 på Sri Lanka)
- 7 skadde innlagt på sykehus
- 7 660 skal befinne seg i området
- 5 983 meldt å være i god behold
- 462 meldt savnet
- 983 med status ukjent
- 1104 ankommet Norge (inklusive skadete)

De tallene UD gikk ut med, var basert på departementets eget arbeid med informasjonsinnhenting. Noen av dem som jobbet med registreringen oppdaget underveis at det forekom flere registreringer vedrørende en og samme person, og var således klar over at tallmaterialet inneholdt feil. Eksempelvis var det en medarbeider som, etter at det var opplyst om 21 omkomne, oppdaget at én person var oppført tre ganger på listen over omkomne. På egen hånd «frøs» han da tallet for omkomne, til det igjen kom opp i 21.

I møter i UD meldte representanter fra reiselivsbransjen fra om at anslagene over savnede måtte være for høye. I møte i UD 30. desember presenterte eksempelvis en representant fra MyTravel en beregning som gikk ut på at det var under 100 savnede eller omkomne nordmenn, og under 20 barn. Beregningen var basert på at det i stor grad var charterdestinasjoner som var berørt, og at det langt på vei måtte være samsvar mellom det antall turister charterselskapene selv ikke kom i kontakt med og det reelle tallet på savnede og omkomne. I koordineringsmøte i UD 29. desember ga også politidirektøren uttrykk for et foreløpig inntrykk av at de reelle tallene kunne være atskillig lavere enn de anslag som var publisert.

### *Utvalgets vurderinger*

På grunnlag av kontakt med andre aktører, herunder reiselivsbransjen og politiet, burde UD vært mer tilbakeholden med å kunngjøre tall for savnede og «ukjente». Utvalget stiller seg undrende til hvorfor koordineringsutvalget i UD ikke tok et helhetlig grep om registreringen. De som møtte i dette utvalget visste at tallene var usikre, og mange visste at det var andre kilder for opplysninger om omfang som man kunne sammenholde med. Antallet savnede og omkomne ble dessuten tidlig et sentralt tema i offentligheten.

## Justisdepartementets offentliggjøring

### *Hovedtrekk*

Hele tiden var det påtrykk fra media og andre for offentliggjøring av opplysninger om konsekvenser av flodbølgekatastrofen, herunder om hvem de berørte var. Spørsmål om offentliggjøring av navn på lister over savnede og omkomne kom opp i forskjellige sammenhenger, blant annet på pressekonferanser. I noen grad var informasjonsbehovet klart saklig forankret, eksempelvis ønsket kommunene informasjon om hvor mange, og hvilke, skolebarn som ville være savnet ved skolestart etter nyttår. Politiet videreførte ikke UD's praksis med fortløpende å publisere anslag over hvor mange som var berørt av flomkatastrofen, men ønsket en viss oversikt over materialet fra UD før politiet gikk ut med tall eller navn.

På en pressekonferanse lørdag 1. januar sa politidirektøren at det den 3. januar ville foreligge et vesentlig bedre tallgrunnlag enn det gjorde 1. januar. På en pressekonferanse 2. januar sa justisministeren at man regnet med at listen over savnede kunne offentliggjøres neste dag. Samme ettermiddag (2. januar) avla den politiske og administrative ledelsen i Justisdepartementet og politidirektøren et besøk hos Kripos. Under besøket spurte justisministeren medarbeidere i Kripos om når en liste over savnede kunne være klar. Det ble svart at det fortsatt ville gå lang tid før det kunne foreligge en fullstendig liste. En foreløpig liste, som det ville komme korreksjoner til, kunne imidlertid være klar samme kveld. Deretter diskuterte de tilstedeværende forskjellige hensyn vedrørende tidspunktet for offentliggjøring av en liste. Politidirektøren fremhevet at de pårørende måtte varsles før navnene på savnede ble offentliggjort, og at tidspunktet for offentliggjøring måtte ta høyde for det. På grunnlag av den diskusjon

som fant sted, besluttet justisministeren at listen over savnede skulle offentliggjøres i en pressekonferanse påfølgende dag klokken 11.30. Det ble også bestemt at listen skulle sendes politidistriktene før pressekonferansen, med beskjed om at lokalt politi skulle varsle pårørende om at listen nå ville bli offentlig kjent.

På Justisdepartementets pressekonferanse 3. januar klokken 11.30 ble det offentliggjort en liste over savnede nordmenn med 275 navn og en liste over antatt døde med 16 navn. Omtrent halvannen time i forveien var listene sendt elektronisk fra Kripos til politidistriktene, med anmodning om å varsle pårørende om offentliggjøringen. På grunn av enkelte tekniske forhold, som blant annet gjaldt bruk av andre e-postadresser enn dem politidistriktene vanligvis brukte og dokumentformat som skrivere i politidistriktene ikke var tilpasset, ble informasjonen i enkelte politidistrikt ikke tilgjengelig før i 10.30–11.00-tiden. For noen politidistrikters vedkommende kom listene så sent at det ikke ble mulig å gjennomføre den varslingen som var forutsatt.

Pressekonferansen 3. januar klokken 11.30 utløste en rekke henvendelser til politiet om at personer som stod på listen over savnede var lokalisert og i god behold. Innen klokken 16.00 var listen over savnede redusert til å inneholde 133 navn, og innen klokken 18.00 ytterligere redusert til 114 navn. Senere har det reelle tallet på savnede og omkomne vist seg å bli 84.

### *Nærmere om prosessen frem til Justisdepartementets offentliggjøring*

I media kom det sterke reaksjoner på at den listen over savnede som ble offentliggjort inneholdt navn på personer som ikke var berørt av flodbølgekatastrofen, og på at myndighetene hadde opplyst om et langt høyere antall savnede enn det som viste seg å være realiteten. Også i justissektoren var det en utbredt misnøye med denne delen av katastrofehandteringen fordi den etter deres oppfatning ga et lite tillitvekkende inntrykk av politiets arbeid. De fleste utvalget har intervjuet om dette temaet mener at resultatet kunne blitt et ganske annet dersom politidistriktene hadde fått anledning ikke bare til å varsle pårørende, men også til å foreta en reell kontroll av om de personer som stod på listene virkelig var savnet eller omkommet. Politidistriktene var dessuten orientert om at de ville få en oppgave vedrørende pårørende før offentliggjøringen, og i praksis forberedt på å undersøke om personer på listen fra eget politidistrikt virkelig var savnet. Utvalget har forsøkt å klarlegge hvorfor prosessen forut for pressekonferan-





På pressekonferanse 3. januar offentliggjøres en liste over 275 savnede og 16 døde nordmenn. Fra høyre utenriksminister Jan Petersen, justisminister Odd Einar Dørum, politidirektør Ingelin Killengren og fungerende leder for Kripos, Arne Huuse.

sen 3. januar klokken 11.30 ikke kom til å inkludere en slik innsats fra politidistriktenes side.

Det er ikke tvil om at det under justisministerens besøk hos Kripos om ettermiddagen 2. januar ble bestemt at listen skulle sendes politidistriktene før offentliggjøringen, med instruks om at pårørende skulle varsles om at navnene nå ville bli offentlig kjent. Basert på en rekke av de intervjuer utvalget har gjennomført, er det også klart at det aldri var spørsmål om politidistriktene skulle få i oppdrag å *kvalitetssikre* listematerialet. Under møtet hos Kripos 2. januar, var ikke en slik kvalitetssikring fra politidistriktenes side noe tema.

Kripos ventet til to timer før pressekonferansen med å forsøke å sende listene til politidistriktene. Det er uklart for utvalget hvem som bestemte at Kripos skulle vente så lenge med å sende ut listene. Resultatet av det hele ble altså at mange politidistrikter fikk listene så kort tid før pressekonferansen at det ikke ble mulig å gjennomføre varslingen. Samtidig er det klart at politidistriktene raskt kontrollerte «sine» navn, når de først fikk en reell mulighet til det. Lokal kvalitetskontroll

trengte således ikke ta lang tid, og ville etter all sannsynlighet resultert i langt mer korrekte tall.

#### *Utvalgets vurderinger*

For utvalget er det meget vanskelig å forstå hvorfor ikke Politidirektoratet og Kripos var mer opptatt av å kvalitetssikre listene over omkomne og skadde før offentliggjøringen 3. januar. Misforholdet mellom de tall som ble offentliggjort og de reelle tall skapte sterke reaksjoner i media, og antakelig også i opinionen, og kunne formodentlig langt på vei lett vært unngått. Det er ikke tilfredsstillende at det er uklart hvem som bestemte at politidistriktene skulle få listene to timer før offentliggjøringen. Tatt i betraktning at toppledelsen i Justisdepartementet, Politidirektoratet og Kripos var samlet hos Kripos 2. januar, burde det ikke være vanskelig å få avklart hvem som bestemte hva. Etter utvalgets oppfatning er det heller ikke tilfredsstillende at Kripos ikke klarte å sørge for at politidistriktene faktisk fikk de to timene for sin innsats som noen hadde bestemt at de skulle ha.



Før listene ble offentliggjort, var både Politidirektoratet og Kripos informert om at reiselivsbransjen hadde beregninger som indikerte et langt lavere antall savnede enn det som ble offentliggjort på pressekonferansen 3. januar. På samme måte som UD, ser ikke Politidirektoratet og Kripos ut til å ha gjort noe for å avstemme reiselivsbransjens opplysninger mot eget materiale.

### 13.4 Andre aktører

#### Star Tour Norge

Star Tour Norge hadde 467 gjester i Thailand da katastrofen inntraff. De fleste var charterturister, men det var også en del gjester som hadde flybilletter fra Star Tour og forøvrig reiste i egen regi. Charterturistene var fordelt med 244 i Phuket, 106 i Khao Lak og 28 i Krabi. Selskapet hadde oversikt over hvor mange og hvilke gjester man hadde i det katastroferammede området.

Da katastrofen var et faktum, holdt Star Tour to døgnåpne krisekontor i Phuket. Medarbeiderne oppsøkte hotellrom og satte opp plakater i området for å komme i kontakt med sine kunder. Om kvelden 26. desember (norsk tid) hadde selskapet oversikt over status for 70 % av gjestene i Phuket og Krabi. Gjestene i Khao Lak hadde Star Tour på dette tidspunktet ingen oversikt over fordi det ikke var mulig å få kontakt dit. Den 27. desember ble gjestene i Khao Lak hentet med busser og bragt dels til selskapets servicekontor i Phuket og dels rett til flyplassen. De som kom til Phuket, ble registrert. Ved evakueringen fra Khao Lak ble det ikke skilt mellom de ulike selskapers reisende, og det ble ikke foretatt noen registrering under transporten, og heller ikke på flyplassen for dem som ble bragt dit. Det ble prioritert å få de reisende inn i fly og fraktet til Skandinavia. Tanken var å få fylt opp de charterflyene selskapene hadde til disposisjon, og å registrere de reisende ved mellomlanding. Ved ankomst til skandinaviske flyplasser ble de reisende registrert i samarbeid med politiet. Det ble også registrert ved innreise til Norge.

Star Tour fikk informasjon om status for egne gjester ved at gjester selv tok kontakt, ved henvendelser fra pårørende, og i noen grad ved oppsøkende virksomhet fra medarbeidernes side. Torsdag 30. desember hadde selskapet en oversikt som viste at 86 av gjestene ikke var kartlagt, hvorav 37 var gjester i Khao Lak. Tretti-fire gjester var meldt savnet til selskapet, mens det ikke forelå noen informasjon for 38. Selskapet rapporterte fortløpende sine tall til UD i Oslo.

Endelig status ble at 26 av Star Tour Norges gjester og to av selskapets reiseledere omkom eller fortsatt er savnet.

#### MyTravel

MyTravel eier i Norge charterselskapene Ving og Saga, og også reiseselskapet Globetrotter. MyTravel har et eget flyselskap, MyTravel Airways. Da katastrofen inntraff, hadde MyTravel 831 gjester i det katastroferammede området. De fleste var charterreisende, mens ca. 15 % kun hadde kjøpt flybillett fra MyTravel. Gjestene var fordelt på 60 hoteller, fra Khao Lak i nord til Krabi sydøst for Phuket. De fleste av MyTravels gjester var i Krabi og Phuket. Selskapet hadde oversikt over hvor mange og hvilke gjester man hadde i det katastroferammede området.

Etter flodbølgen reiste MyTravels medarbeidere, så langt det var praktisk mulig, rundt til de hotellene hvor selskapene hadde gjester, for å kartlegge status og informere gjestene. De gjestene som bare hadde kjøpt flybillett ble forsøkt kontaktet per telefon. Innen torsdag 30. desember var status avklart for samtlige gjester. På grunnlag av telefonhenvendelse fra en pårørende var det da klart at en av chartergjestene var omkommet. Etter et oppslag i VG var det videre klart at en av de gjestene som bare hadde kjøpt flybillett fra MyTravel, var savnet. De resterende 829 gjestene visste man på dette tidspunktet var i live.

I likhet med Star Tour rapporterte også MyTravel fortløpende sine tall til UD i Oslo. Både i møte i UD 30. desember og i Politidirektoratet 2. januar redegjorde en representant fra MyTravel for en beregning som tilsa at antallet savnede eller omkomne nordmenn var under 100.

#### Apollo

Apollo hadde 178 gjester i Thailand da katastrofen inntraff, fordelt på en rekke forskjellige steder. Selskapet hadde 30 gjester i Khao Lak, og cirka halvparten av disse er enten savnet eller omkommet. Etter flodbølgen oppsøkte selskapets medarbeidere hotell og sykehus for å undersøke situasjonen for den enkelte. De gjestene som kom hjem, kom hovedsakelig med charterfly, og det var når disse flyene landet at selskapet begynte å få oversikt over status for den enkelte. Også Apollo hadde kontakt med UD om sine gjester og forsøkte å skaffe informasjon der.

### OrkidéEkspressen

OrkidéEkspressen selger reiser basert på rutefly. Selskapet hadde 1 200 kunder i Thailand da flodbølgen kom, og ca. 450 av disse var i de katastroferammede områdene. Siden mange av OrkidéEkspressens kunder reiser mye på egen hånd, var det vanskelig å få full oversikt over hvor alle befant seg. Selskapet begynte kartleggingen 26. desember og fortsatte utover i romjulen. Medarbeideren konsentrerte seg først om de kunder som hadde kjøp overnatting eller flyreise direkte til de katastroferammede områdene. Endelig status, som var klar i løpet av noen dager etter 3. januar, ble at én av selskapets kunder er savnet eller omkommet.

### Andre aktørers bidrag til registrering

*Sjømannskirken* og *Det Norske Misjonsselskap* bidro til utenriktjenestens registrering av savnede og om-

komne gjennom besøk på sykehus, hvor de kartla antallet norske pasienter. Resultatene av kartleggingen ble meldt tilbake til utenriktjenesten og inngikk i grunnlagsmaterialet for utenriktjenestens registrering.

På tilsvarende måte gikk også resultatene av *helseteamenes* kartlegging av norske pasienter inn i UD's registreringsarbeide.

*Europeiske Reiseforsikring* drev gjennom Euro Alarm, i samarbeid med andre aktører, oppsporing og kartlegging av pasienter på sykehus i regionen. Arbeidet skjedde blant annet i samarbeid med de norske helseteamene, og resultatene ble følgelig formidlet videre til UD via helseteamenes innrapportering.

Reiseforsikringsselskapet *SOS International AS* har opplyst at selskapet drev kontinuerlig registrering av informasjon om sine norske kunder, men at informasjonen ikke ble videreformidlet til norske myndigheter fordi det ikke kom spørsmål etter den.



# 14 | Humanitær bistand

## 14.1 Overblikk over hendelsene

Lederen for UD's Seksjon for humanitære spørsmål (HUM-seksjonen) avdelingsdirektør Merete Fjeld Brattested, ble kontaktet om flodbølgekatastrofen tidlig om morgenen 26. desember av ekspedisjonssjef Svein Sæther og spesialrådgiver Erik Solheim. Solheim var blitt varslet gjennom sine kontakter på Sri Lanka og var

blitt orientert om de omfattende skadene og om behovet for nødhjelp. Brattested begynte umiddelbart å kontakte norske hjelpeorganisasjoner i henhold til et fast innarbeidet mønster ved kriser/katastrofer. I første omgang innebar dette informasjonsinnhenting ved kontakt med FN (kontoret til FNs koordinator for humanitær bistand – OCHA), Norges Røde Kors og Kirkens Nødhjelp på telefon og Internett.



*Barn var med og satte opp telt i flyktingleiren i Aceh-provinsen i Indonesia.*

På dette tidspunkt var blant annet Røde Kors varslet gjennom egne kanaler og i ferd med å bemanne hovedkontoret i Oslo. Mange av bistandsorganisasjonene har medarbeidere i felten og ble varslet raskere og mer presist enn myndighetene sentralt. For eksempel har Norsk Folkehjelp et program som omfatter 650 mine-ryddere på nordspissen av Sri Lanka. Disse begynte med nødhjelpsarbeid minutter etter at flodbølgen hadde rammet. Programmet har finansiering gjennom Utenriksdepartementet. I løpet av formiddagen hadde Norsk Folkehjelp gjennom en enkelt telefon til HUM-seksjonen fått autorisasjon til å benytte eksisterende bevilgning til katastrofehjelp.

Direktør Ragnar Bø i Direktoratet for sivilt beredskap ble oppringt klokken 06.15 fra FNs kontor for humanitær bistand i Genève. Det var behov for kommunikasjon og samband i de kriserammede områder. Gjennom en telefon til HUM-seksjonen fikk Bø tilsagn om 10 millioner kroner til formålet. UNICEF fikk godkjent en finansieringssøknad samme dag. HUM-seksjonen brukte 45 minutter på å gi grønt lys. Også Kirkens Nødhjelp og en rekke andre organisasjoner opplevde kontakten med HUM-seksjonen som effektiv og byråkratisk.

Ambassaden i Colombo meldte om store bistandsbehov og en ramme på 10 millioner kroner ble klarert med utviklingspolitisk ledelse før klokken 12.00. I løpet av dagen ble det gitt muntlige, ikke-tallfestede tilsagn om støtte til Norges Røde Kors, Kirkens Nødhjelp og Redd Barna som allerede var i arbeid gjennom sine nettverk på Sri Lanka. Beskjeden fra HUM-seksjonen gikk ut på at organisasjonene kunne starte arbeidet i trygg forvisning om at midlene ville komme. OCHA benyttet seg av muligheten til å trekke midler ut av det norske nødhjelpsfondet som er stilt til disposisjon for FN. USD 100 000 kan trekkes av gangen uten klarering med norske myndigheter. FN benytter USD 50 000 fra dette fondet til sin første innsats på Sri Lanka og Maldivene. I nær kontakt med utviklingspolitisk ledelse blir tilsagn om økonomisk støtte til nødhjelpsarbeidet gitt fortløpende. Rammen på 10 millioner kroner blir den første uken først øket til 50 millioner kroner, så til 100 millioner kroner. Per 30. desember er disse midlene disponert og i nyttårshelgen begynner forberedelsene til å anmode Stortinget om 1 milliard kroner i tilleggsmidler.

Fokus for bistandsarbeidet de første dagene var på Sri Lanka. Samtidig hadde globalavdelingen i lengre tid arbeidet med Aceh, og var opptatt av konsekvensene av en naturkatastrofe i dette konfliktrammede området.

På Sri Lanka hadde myndighetene raskt bedt om internasjonal støtte, og Norge har gode kontakter på grunn av fredsengasjementet og de mange norske organisasjoner som arbeidet i de rammede områdene. Det var mye lettere å få oversikt over behovene på Sri Lanka enn i de andre katastroferammede områdene, også Thailand.

Thailand ba etter hvert om begrenset bistand i form av medisinsk utstyr, kjølecontainere og rettsmedisinere. Seksjon for humanitære spørsmål sørget sammen med Sosial- og helsedirektoratet (SHdir) for at det første Medevac-flyet fra Norge til Phuket hadde med medisinsk forbruksmaterieell til sykehusene i området.

Med fokus på Sri Lanka ble det de første par dagene avgjørende å få gitt tilsagn om støtte til de norske organisasjonene som allerede var i arbeid. I tillegg ble det via ambassaden og den tamilske befolkningen i Norge også gitt direkte støtte til tamilske organisasjoner. Det kom også henvendelser fra FN-systemet om uttak av norske varer fra FNs nødhjelpsagre og forespørsler om produkter fra NOREPS-systemet, blant annet satellittelefoner.

I den første perioden kom det også en rekke telefoner fra enkeltpersoner, fagforeninger og bedrifter til HUM-seksjonen med tilbud om bistand.

Statssekretær Kjørven ledet et møte 29. desember mellom UD og de norske hjelpeorganisasjonene for informasjonsutveksling og koordinering. Bistandsrammen var dagen før øket til 50 millioner kroner og statssekretær Kjørven hadde vært i kontakt med OCHAs leder Jan Egeland for å få hans vurderinger av omfang og behov. Fremdeles var fokus på Sri Lanka, men det begynte å komme informasjon fra Aceh-provinsen om katastrofens omfang der.

FN lanserte en foreløpig nødhjelpsappell 30. desember og utviklingsministeren klarerte samme dag en dobling av den norske bistandsrammen til 100 millioner kroner. Verdens helseorganisasjon (WHO) henvendte seg til Norge med forespørsel om medisinsk utstyr (s.k. surgical supply kits 100-10) som SHdir har forhåndslagret for norske beredskapsformål. SHdir autoriserte uttak samme dag, og HUM-seksjonen ga tilsagn om at gjenkjøp av materiellet ville bli dekket over de humanitære budsjetter.

På anmodning fra Røde Kors besluttet Forsvaret i løpet av tre timer å stille to Herkules-fly til lufttransport av nødutstyr mellom Singapore og Aceh-provinsen. Oppdraget varte i 14 dager.

Bistandsrammen på 100 millioner kroner ble disponert innen utgangen av 30. desember. I tillegg til å gi





*Mat lastes inn i et Herculesfly før det setter kurs for Indonesia.*

konkrete tilsagn gjennom frivillige organisasjoner og FN (ca. 50-50 fordeling), instruerte HUM-seksjonen ambassaden i Jakarta til å tømme ambassadens driftskonto for å betale for en flysending for Leger uten grenser fra Jakarta til Aceh.

Det ble snart klart at det ville være behov for ytterligere midler. Saksbehandlere, avdelings- og seksjonsledelse tilbrakte store deler av nyttårshelgen med å forberede regjeringskonferansen 3. januar. Stortingsproposisjon nr. 36 (2004–2005) om en tilleggsbevilgning på 1 milliard kroner til nødhjelpsarbeidet og gjenoppbyggingen etter flodbølgekatastrofen ble utarbeidet i uke 1. Stortinget vedtok tilleggsbevilgningen 18. januar og i begynnelsen av februar var 530 millioner av denne disponert.

Det ble avholdt et møte 4. januar mellom utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson og de organisasjonene som var involvert i arbeidet. Organisasjonene uttrykte

generell tilfredshet med departementets respons på den humanitære krisen. Det var enighet om de hovedprioriteringer som burde legges til grunn for den norske innsatsen og betydningen av koordinering i det videre arbeidet.

FNs endelige appell ble presentert på et regionalt toppmøte i Jakarta 6. januar, hvor Norge var representert ved utenriksministeren. Norge svarte på appellene om bistand med store, øremerkede bidrag til en rekke sentrale FN-organisasjoner, annonsert av utviklingsministeren på en giverlandskonferanse i Genève 11. januar.

Det tette nettverket som man på norsk side har på grunn av fredsprosessen på Sri Lanka, var avgjørende for at UD raskt kunne respondere på de humanitære behovene. Man arbeidet dessuten proaktivt for å få nødhjelpsinnsetningen raskt i gang også i Aceh-provinsen, men her var forholdene vanskeligere. Da den endelige FN-appellen ble presentert, var Norge raskt ute med å bevilge ikke-øremerkede midler (286 millioner kroner)

fordelt på en rekke sentrale FN-organisasjoner. Ved å gi FN mulighet til selv å vurdere behovene, ønsket man fra norsk side å bidra til at midlene var tilgjengelig der de trengtes mest.

HUM-seksjonen og saksbehandlere hadde i hele romjulen og første uken av januar utstrakt uformell kontakt med utviklingspolitisk ledelse, som har det konstitusjonelle ansvaret for bistand ved naturkatastrofer. Utenriksministeren ble informert på koordineringsmøtene i UD gjennom daglige oppdateringer av faktaark. På grunn av pågang fra media var det i dette arbeidet viktig at politisk ledelse til enhver tid hadde oversikt over den norske hjelpeinnsatsen. Det ble sendt ut flere pressemeldinger og det ble gitt flere intervjuer og pressekommentarer. Den humanitære bistanden til de katastroferammede områdene fikk imidlertid relativt begrenset oppmerksomhet i media sammenliknet med de nordmenn som ble rammet av katastrofen.

## 14.2 Nettverk, vide fullmakter og raske avgjørelser

Formålet med norsk humanitær bistand er å yte rask og effektiv humanitær assistanse til flyktninger og andre som er rammet av nødsituasjoner som følge av konflikt og/eller naturkatastrofer. Foruten å svare på det humanitære krav om å redde liv, lindre nød og sikre beskyttelse, legges det også vekt på andre utenrikspolitiske målsetninger og virkemidler, herunder konfliktforebygging, fred, forsoning, menneskerettigheter og utvikling. Det legges stor vekt på å støtte opp om muligheter til å fremme varige løsninger på humanitære kriser, blant annet gjennom støtte til freds- og forsoningsprosesser.

Norge anses som en betydelig aktør på det humanitære området. Den «norske modellen» karakteriseres av store og fleksible budsjettmidler, korte kommunikasjonslinjer til politisk ledelse og nær kontakt med eksterne miljøer. De enkelte tjenestemenn og -kvinner har klare ansvarsforhold og vide fullmakter.

Man har en arbeidskultur og tradisjon for å arbeide «horisontalt» og i nær kontakt med eksterne miljøer, som frivillige organisasjoner, Forsvaret – i første rekke logistikkorganisasjonen – FN og de humanitære internasjonale organisasjonene i Genève, særlig den internasjonale Røde Kors-komiteen. Dette arbeidet kan utføres uten lange klareringslinjer og toppstyring.

Det er et nært samarbeid mellom UD og de frivillige organisasjonene, FN og Røde Kors-systemet. Forvalt-

ningen av budsjettene er ubyråkratisk sammenliknet med andre land, noe som gjør at Norge kan bidra til målrettede tiltak på svært kort varsel.

I Norges humanitære arbeid spiller NOREPS-systemet, NORDEM og NORSTAFF en viktig rolle. NOREPS-systemet (Norwegian Emergency Preparedness System) administreres av Innovasjon Norge, og er et trepartssamarbeid mellom UD, de fem «store» norske hjelpeorganisasjonene og norske private og offentlige produsenter av nødhjelpsvarer og -tjenester (blant annet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). Gjennom NOREPS kan Norge på kort varsel sende et bredt utvalg av nødhjelpsprodukter (blant annet telt, vannkanner, vannrenseanlegg, medisinsk utstyr og nødrasjoner), samt stille med erfarent nødhjelpspersonell. Mange av de norske nødhjelpsproduktene er forhåndslagret på FNs nødhjelpsagre og brukes av FNs særorganisasjoner etter autorisasjon av UD. NORDEM administreres av Institutt for menneskerettigheter og omfatter en database over norske fagfolk som kan gi råd og assistanse om blant annet gjennomføring av valg, pressefrihet og beskyttelse av minoriteter. NORSTAFF er en sivil beredskapsstyrke som administreres av Flyktningerådet og finansieres av UD. Den består av nødhjelpsarbeidere som på kort varsel kan bistå i krisesituasjoner.

Forvaltningen av den norske humanitære bistanden skjer i praksis som følger:

- Departementets politiske ledelse klarer rammer for tiltak. Dette skjer gjennom en foreløpig årlig budsjettfordeling eller ved egne beslutningsnotater i saker som anses som politisk viktige eller kontroversielle, eller som får stor oppmerksomhet i media. De fleste enkeltsaker avgjøres normalt av saksbehandlere/embetsmenn i HUM-seksjonen.
- Seksjons- og avdelingsledelsen har nær og løpende kontakt med politisk ledelse. På denne måten gis politiske signaler og rammer for arbeidet på seksjonsnivå. Saksbehandlere deltar regelmessig i møter med politisk ledelse.
- Tildelinger gis basert på appell-dokumenter (fra FN) eller søknader fra Røde Kors-systemet og frivillige organisasjoner.
- Saksbehandlerne vurderer tiltak basert på foreliggende dokumentasjon og på informasjon fra andre aktører, media og feltreiser. Det er utstrakt kontakt mellom saksbehandlerne og norske og internasjonale aktører innenfor de geografiske og/eller tematiske

saksområdene. Dette innebærer også utstrakt kontakt og samarbeid på tvers med andre seksjoner og avdelinger i UD i tillegg til ambassadene og delegasjonene i henholdsvis Genève og New York.

- Det eksisterer egne prosedyrenotater og konkrete retningslinjer for håndtering av naturkatastrofer. Her fremgår det hvilke tiltak som umiddelbart må settes i gang når en krise oppstår, hvem som til enhver tid skal orienteres, og hvordan informasjon skal innhentes og videreformidles.

### Utvalgets merknader

De frivillige organisasjoner er samstemte i sin meget positive vurdering av myndighetenes arbeid med den

humanitære bistand i forbindelse med flodbølgekatastrofen. En tredjedel av norsk bistand kanaliseres gjennom frivillige organisasjoner. Ved katastrofebistand er andelen langt høyere. Myndighetene behandler de frivillige organisasjoner, i første rekke den største som er Røde Kors, som tjenesteutførere for norsk katastrofebistand. UD's HUM-seksjon oppleves som dyktig, rask og effektiv. Det finnes et godt planverk som ble fulgt. De frivillige organisasjoner fremhever også Forsvarets innsats med flytransport og bistand til pakking/innlasting på Gardermoen. Også Forsvarets arbeid i forbindelse med flodbølgekatastrofen oppleves som rask, effektiv og fleksibel. Samlet sett er den norske innsats på dette området ledende i internasjonal målestokk.









# 15 | Håndteringen i andre land

I mandatet blir utvalget bedt om å foreta en vurdering av hvordan håndteringen har vært, sammenliknet med andre nordiske og eventuelt andre land. For dette formål har utvalget sammenfattet noen viktige trekk ved håndteringen i noen land.

Utvalget opprettet tidlig kontakt med de tilsvarende evalueringsutvalg i Sverige og Finland.

I Sverige er det nedsatt en uavhengig granskningskommisjon ledet av presidenten ved Sveriges høyesterett, Johan Hirschfeldt. Den skal avgi sin rapport 1. desember 2005.

I Finland er tidligere president Martti Ahtisaari leder for et evalueringsutvalg. Utvalget har frihet til å avgjøre når den vil avgi rapport.

I Danmark ba regjeringen Udenrigsministeriet selv om å foreta en evaluering av den danske håndteringen av flodbølgekatastrofen. Den danske rapporten skal offentliggjøres i mai/juni 2005.

Utvalget har merket seg at myndighetene i Tyskland og Italia har fått særlig positiv omtale for sin håndtering av katastrofen. I lys av den svært korte tidsfristen det norske utvalget arbeider under er det ikke blitt tid til å besøke de andre lands operative enheter. Utvalgets sammenfatninger er basert på samtaler med utvalgene i Sverige og Finland, med ledelsen for den danske interne evalueringen, samt skriftlige rapporter og samtaler med de nordiske, tyske og italienske ambassadører i Thailand og den svenske generalkonsul i Phuket.

## 15.1 Danmark

Opp imot 2000 bekymrede pårørende forsøkte allerede 2. juledag å nå Udenrigsministeriet i København. Flere kunne fortelle ministeriet om meterhøye flodbølger, omfattende ødeleggelse og mange omkomne. Udenrigsministeriet mottok de første meldingene mellom kl. 05.00 og kl. 06.00. Klokken 07.54 ble den første

offisielle meldingen mottatt fra ambassadøren i Bangkok.

Mandag 27. desember opprettet Kriminalteknisk afdeling under Rigspolitiet på eget initiativ en katastrofesentral som kunne ta imot opplysninger om savnede og omkomne. Men ikke før 30. desember overtok Rigspolitiet registreringen. Før dette foregikk registreringen i Udenrigsministeriet, og pårørende og andre påpekte en påfallende mangel på profesjonalisme.

Kritikken gikk i korte trekk ut på:

- Ministeriet kom for sent i gang
- Luftbroen ble opprettet for sent
- Man kom for sent i gang med informasjon og kommunikasjon med publikum og media
- Koordineringen mellom Udenrigsministeriet og Reisebransjens forbund kom ikke i gang før 29. desember.

Dansk Udenrigsministerium skal evaluere seg selv etter flodbølgekatastrofen. Ministeriet har gitt et meningsmålingsfirma i oppdrag å intervju 3000 berørte, katastroferammede og etterlatte. Resultatet av denne undersøkelsen vil danne grunnlag for å kunne gi et bedre bilde av den danske håndteringen i tillegg til det som det danske utvalget selv kommer frem til.

Det nedsatte danske utvalget består av fem personer fra Udenrigsministeriet. Evalueringen vil bli gjennomført som en åpen prosess og vil inkludere alle de berørte partene. Det foregår parallelle evalueringer i regi av de andre aktørene, så som reiseliv, hjelpeorganisasjoner og andre.

Rapporten vil inneholde en beskrivelse av den danske innsatsen i dagene umiddelbart etter katastrofen. I tillegg vil det være en fremtidsrettet del med anbefalinger – Hva kan gjøres bedre – både når det gjelder danske aktører og internasjonalt samarbeid.

Arbeidet forventes avsluttet i april/mai 2005.

## 15.2 Finland

Finsk UD offentliggjorde 28. januar en intern evalueringsrapport. Som i alle de nordiske land, berømmer rapporten de enkelte medarbeidernes vilje og evne til ikke å spare på noen krefter. På den annen side heter det i rapporten fra finsk UD:

*«På andra sidan hämmades verksamheten av en mängd olika brister, som hade att göra med de fysiska och tekniska resurserna, små personalresurser, organisering av krisarbetet och brister i krisberedskapen.*

*De fysiska och tekniska bristerna gäller särskilt kriscentralen, vars utrymme, utrustning, telefon- och dataförbindelser samt bristfälliga registreringsprogram orsakade stora problem vid mottagande och registrering av anmälningar.*

*De små personalresurserna gällde främst enheten för konsulära tjänster och ambassaden i Bangkok, men även med en större bemanning hade det ändå funnits behov av extraresurser. De otillräckliga resurserna orsakade emellertid stora problem med att leda och organisera arbetet.*

*Det centrala problemet i organiseringen av krisverksamheten var ledning och den interna informationen. På kriscentralen fanns ingen som kunde ha avdelats från jour- och stödarbetet till att leda och fördela arbetet, se till att personalen fick instruktioner och information om händelsesutvecklingen. På andra sidan stannade så kallade ögonvitneuppgifter hos centralen, eftersom ingen tjänsteman på kriscentralen eller informationsavdelningen hade som uppgift att samla och videreförmedla uppgifterna.*

*Tydliga brister upptäcktes i utrikesförvaltningens krisberedskap: någon beredskapsgrupp hade inte utsetts och de anvisningar för en metodisk handtering av kriser av varierande grad som man tidigare hade besluts utarbete, hade inte upprättats.*

Finsk UD mottok klokken 05.15 norsk tid den første melding om flodbølgen. En pårørende meldte at tre i familien var skyllet på havet av en flodbølge i Thailand. Krisesentralen i finsk UD ble åpnet klokken 09.45. Kritikken mot myndighetene i Finland gjelder i hovedsak sammenbrudd i håndteringen av telefoner fra pårørende. Den første evakuering med Finnair skjedde fra Phuket allerede 27. desember. Finske charter- og rutenfly evakuerte turister fra 28. desember. Første evakueringsfly fra Sri Lanka ankom Finland natt til 29. desember.

Arbeidet i Finland ble ledet på embetsmanns nivå. Statssekretæren i UD leder en bredere kontaktgruppe fra og med 30. desember.

Finsk UD stengte krisetelefonen 26. desember klokken 23.00 og åpnet klokken 09.00 neste morgen. Det er bred enighet i Finland om at dette var en feilaktig beslutning. Registrering av personopplysninger ble ført i Word til mandag 28. desember da de besluttet å gå over til Excel. Det fantes et særskilt dataprogram for registrering av savnede, men ingen hadde trening i å bruke dette. 28. desember ble det bestemt å overføre ansvaret for registreringene til sentralkriminalpolisen. Innvendingene har forøvrig mange likhetstrekk med situasjonen i Norge og Sverige: Det fantes ikke informasjon til de som hadde kontakt med publikum, og det var brist i ledelsen.

## 15.3 Sverige

Svensk UD ble varslet av ambassaden i Bangkok klokken 04.40 svensk tid den 26. desember. Det ble anslått få minutter senere i svensk UD at 10–20 000, kanskje så mange som 30 000 svensker kunne befinne seg i det aktuelle området. Regjeringskontorenes sentralbord ble oppbemannet med 3 sentralbordoperatører cirka klokken 07.20.

Klokken 06.05 ringte den svenske ambassadøren i Thailand til utenriksdepartementet i Stockholm, og informerte om kontakt til det svenske konsulatet i Phuket. UDs administrative leder ble informert klokken 07.35.

Sveriges ambassadør kommer fra stillingen som sjef for konsulatseksjonen i UD. Han har forklart overfor utvalget at den svenske ambassaden i Thailand primært er en stasjon for å utstede visum for thailendere som ønsker å reise til Sverige, og for konsulær bistand til svenske turister. Politiske spørsmål spiller en langt mindre viktig rolle. I ambassadens virksomhetsplan står derfor det konsulære sentralt. Den 26. desember valgte ambassadøren å begi seg til Phuket på dag én sammen med en prest og en konsulær medarbeider. De reiste med det samme flyet som den norske konsulen. I Phuket satte de opp sentral i det svenske konsulatet som ligger i et hotel nær flyplassen. Dette er i nærheten av Khao Lak der det største antall svensker befant seg. Ambassadøren reiste til Khao Lak om morgenen, etter rapporter fra reiselivsrepresentanter i løpet av natten om at «Blue Village» ikke fantes lengre. Midt på dagen ringte han statssekretæren i svensk UD og gav sin vurdering av situasjonen.

I Stockholm tok seksjonssjefen i konsularseksjonen kontakt med Rikspolisstyrelsens ID-kommisjon cirka klokken 09.30 den 26. desember for å informere om flodbølgen og at den kunne kreve innsats av kommisjonen. Presseavdelingen utarbeidet ved 10-tiden retningslinjer for håndtering av bekymringsmeldinger som sentralbordvaktene mottok.

I svenske nyhetsredaksjoner ble det om morgenen klart at det sannsynligvis var mange svenske døde og skadde i Thailand. Pressen rykket tidlig ut. For eksempel hadde Aftonbladet to reportasjeteam på plass i et fly til Thailand som forlot København klokken 14.00.

Den svenske utenriksministeren ble orientert en gang mellom klokken 10.00 og 11.00. Statssekretæren i svensk UD (Kabinettssekretæren) ble kontaktet midt på dagen av statssekretæren i Forsvarsdepartementet om at Rådningsverkets tjenester kunne bli aktuelle. Drøftelser om dette pågikk utover dagen. Svenska Räddningsverket har aldri tidligere kommet svensker i utlandet til unnsetning. Bistandsministeren meldte også om forberedende arbeid. Melding om den første bistandspakken gikk ut ved 15-tiden. Hele dagen var det stor telefonpågang. Problemene i Sverige vedrørende telefoner og listeføring har mange paralleller til situasjonen i Norge. I Sverige hadde man riktignok et standard skjema, «Faktainsamling vid katastrof», som hadde vært anvendt ved tidligere katastrofer som 9/11, Bali, Madrid og Linate. I svensk UD hadde man dessuten bestemt en Excel-mal for registrering av enkeltpersoner ved ulykker og liknende.

Utenriksminister Laila Freivalds innkalte til et første møte i Utenriksdepartementet 27. desember klokken 10.30.

Statsminister Göran Persson ringte ambassadøren i Thailand tirsdag 28. desember, og igjen onsdag 30. desember. For statsministeren tjente samtalene til å få et direkte inntrykk av situasjonen på skadestedene. Ambassadøren var hver dag direkte koblet opp til de møter som statssekretæren i UD holder klokken 09.00 om morgenen.

Den 28. desember ble det innrettet et telefonsvaresenter i Nord-Sverige. Det er et privat firma – Kalix – som etter avtale med UD foretar registrering av savnede. De samtaler som krevde annen oppfølging ble satt videre til UD. På det meste arbeidet 55 medarbeidere i call-senteret.

Den 28. desember gikk de også i Sverige vekk fra å registrere i Excel, som hadde vist seg å ha en rekke svakheter, og over til å registrere i en database liknende den som ble tatt i bruk i Norge. På det meste ble basen

betjent av 100 medarbeidere. Det var kontakt mellom det svenske kriminalpolitiet og UD om hvilken registreringsteknikk som ville være den beste. Det ble besluttet å fortsette med en noe utvidet versjon av UDs database (INVIT).

En SMS med oppfordring til å melde seg ble sendt til svensker med svensk mobilabonnement i området 28. desember.

Den 1. januar ble ambassadøren avløst av en midlertidig generalkonsul utsendt fra Stockholm. 40 svensker fra ulike etater var i arbeid ved årsskiftet og antallet ble økt til 150 innen 5. januar. Dette var personell fra UD, politiet, Røde Kors, begravellesbyråer, Forsvaret, Rikskriminalstyrelsen, kirken og lottene. Behovene ble revurdert hver 5. dag med iverksettelse i løpet av de neste 5. Generalkonsulen rapporterte direkte til UD administrativt sjef, men også til statssekretærene i UD og statsministerens kontor. Organisasjonen i Phuket var ved inngangen til år 2005 inne i et meget godt spor.

Kritikken av myndighetene i Sverige har dels handlet om hvordan nøkkelpersoner forholdt seg i den første fasen, og utenriksminister Freivalds har fått meget sterk kritikk for å ha gått i teateret 26. desember om kvelden. Andre deler av kritikken har hatt mange likhetspunkter med kritikken mot UD sentralt i Norge, og gjelder svikt i publikumsbehandling over telefon og samme type rot med listeføringen som i Norge. Kanskje har kritikken vært enda sterkere i Sverige enn i Norge. Svensk publikum ser ut til å ha blitt meget skuffet og sjokkert over det de oppfattet som sendrektighet hos myndighetene. Listen over savnede ble først offentliggjort 7. januar etter at dette ble avgjort av en svensk forvaltningsdomstol.

## 15.4 Tyskland

I tysk UD finnes det et permanent krisereaksjonssenter hvor det arbeider 20 personer på fast basis, på skift 24 timer 7 dager i uken. Det finnes også en «pool» av medarbeidere på 120 personer, som er kurset og kan stille på kort varsel. Stabens oppgaver består blant annet av forebyggende krisehåndtering og fare/sikkerhetsanalyse, samt krisehåndtering. Det utarbeides og oppdateres evakueringsplaner. Ambassadenes sikkerhetsbehov vurderes og sikkerhets- og trusselbildet i ulike verdensdeler analyseres. Her samarbeides det også med andre offentlige organer om kriseoppbygging og eventuelt omfang av disse.

Når det oppstår en større nødssituasjon/katastrofe, blir regjeringens krisestab innkalt omgående. Alle berørte offentlige instanser, sivile og militære, deltar. Dette er en stab som – alt etter behov og omfang på nødssituasjonen – blir innkalt. Sammensetningen av personer i krisestaben avgjøres ad hoc avhengig av hvilken type nødssituasjon det er tale om. Verdt å merke seg fra katastrofen i Sør-Asia er at også personer fra turistnæringen deltok i krisestaben. Krisestaben diskuterer konkrete oppfølgingstiltak, og har selvstendig beslutningsmyndighet. I forbindelse med flodbølgekatastrofen ledet utenriksminister Fischer selv krisestaben den første tiden. Under disse møtene deltok også forbundskansler Schröder ved et par anledninger.

Krisestaben er samlokalisert med krisereaksjonssenteret; i UDs kjeller hvor det blant annet er innrettet møterom, fjernsyns- og mediarom, 30 telefonkabiner, dataområde og situasjonsanalyseområde.

Apparatet for informasjon til publikum ser ut til å ha vært velfungerende. Informasjon ble raskt tilgjengelig på Internett. Internett ble også brukt til å registrere savnede, samt melde om tilbakekomne på eget standardisert elektronisk skjema, der enkelte felter er obligatoriske (<http://service.diplo.de/asien/gesucht.php>). Man hadde også raskt opprettet en døgnbemannet nødtelefon, der det ble uttrykkelig bedt om at kun pårørende skulle ringe.

Den 27. desember ble det første teamet fra Identifiseringskommisjonen sendt til Phuket, inkludert en rettsmedisiner.

Ambassaden i Bangkok rekvirerte medisinske evakueringsfly (MedEvac) 26. desember. Tysk UD var formelt ansvarlig, og luftforsvarets sanitetstjeneste var operatør og bidro med personell. Den 28. desember klokken 19.30 lettet det første flyet på vei til Thailand og landet dagen etter klokken 22.30. Det gikk deretter skytteltrafikk med etter hvert tre fly.

Tysk UD chartret 8 fly for hjemtransport på et tidlig stadium. I overkant av 7 000 tyskere ble evakuert. På alle fly var det medisinsk personell og psykologhjelp. Psykososial hjelp var også tilgjengelig gjennom en egen organisasjon for krisepsykologi, ved ankomst Tyskland.

Den tyske ambassaden i Bangkok hadde en beredskap rettet inn mot at det alltid er tusenvis av tyske turister i Thailand. Det fantes lister med kontakttelefoner til sentrale personer ved alle sykehus i turistområdene. Ambassaden hadde selv anledning til å rekvirere medisinsk evakuering med fly fra luftforsvaret. Riktig-

nok skal beslutningen formelt godkjennes av tysk UD, men «ingen vil våge å overprøve min vurdering», som ambassadøren sa til utvalget. Normale regler for sikkerhet for nødlidenhetslån ble opphevet gjennom beslutning ved ambassaden. Ambassadøren forklarte at «det krever ingen forklaring at vi må se bort fra reglene i slike tilfelle».

Tyske myndigheters håndtering synes å være profesjonelt gjennomført med tidlig kriseforståelse, godt planverk, høyt teknisk nivå, sentral strategisk ledelse og tilstrekkelig delegert beslutningsmyndighet og stående ordre. Tyske myndigheter er heller ikke blitt kritisert for håndteringen.

## 15.5 Italia

I Italia ble det i 1986 opprettet et krisesenter, plassert i Utenriksdepartementet og administrativt direkte underlagt utenriksråden. Formålet er å følge internasjonale krisesituasjoner og konfliktområder for å kunne iverksette tiltak for å bistå italienske borgere og ivareta italienske interesser.

Senteret, som ble fullt operativt i 2000, har cirka 30 ansatte og er bemannet alle dager fra klokken 08.00 – 22.00. Senteret er teknisk meget avansert og ellers meget godt utstyrt, har tilgang til cirka 250 TV-kanaler og 80 radiostasjoner samt egen strømforsyning. Man har funnet 15 inngående telefonlinjer tilstrekkelig.

Enheten utarbeider og oppdaterer løpende trusselvurderinger, krise- og evakueringsplaner for italienske borgere utenlands, og har ellers meget god oversikt over italienske aktiviteter og italienske borgere utenlands.

Kriseenheten har nært samarbeid med en rekke offentlige og private organer, ikke minst Sivilforsvaret, som er direkte underlagt statsministerens kontor.

Enheten har de nødvendige fullmakter og kan rekvirere fly – offentlige og private. Enheten har eget budsjett – 6 millioner euro (cirka 50 mill. kroner) for 2005.

De første meldingene kom inn fra italienske ambassader i området tidlig om morgenen 26. desember. De ansatte i enheten kom på plass umiddelbart. Utenriksråden ankom lokalene klokken 09.00. Utenriksminister Fini kom klokken 12.00. Han ble mer eller mindre værende i lokalene frem til 4. januar, da ansvaret for krisen ble overført til Innenriksdepartementet. Ministeren håndterte selv kontakten med pressen. Utenriksministerens tilstedeværelse hadde en stimulerende effekt



og muliggjorde dessuten rask politisk klarering når dette var nødvendig. Han garanterte for eventuelle utvidelser av budsjetttrammene om nødvendig.

Det ble umiddelbart opprettet kontakt med turoperatører, sivilforsvar, politi, etterretningstjeneste, immigrasjonsmyndigheter og andre offentlige og private aktører. Gjennom hele krisen var det et nært samarbeid med alle disse. Sivilforsvaret markerte seg som en av de viktigste aktørene i felt, og kunne trekke på sin lange erfaring fra tidligere naturkatastrofer i Italia.

Allerede den 26. på ettermiddagen var de første rekvirerte flyene på vei til området. På reisen hadde de med seg spesialtrenet redningspersonell fra sivilforsvaret, ekstra ambassadepersonell og redningspersonell. På hjemreisen fraktet de italienske – og enkelte andre europeiske – borgere hjem (herunder noen norske). Italienske statsborgere ble fraktet hjem fra tre oppsamlingssteder; Phuket, Colombo og Male, som utgjør de vanligste turistmål for italienerne. En hadde de nødvendige fullmakter og ressurser for hjemtransporten med ett mål for øye, å få borgerne raskt hjem. Dette gav en betydelig fleksibilitet, idet man kunne rekvirere den nødvendige flykapasitet.

Det første man gjorde var å innhente opplysninger fra mobiloperatørene om hvor mange italienske mobiltelefoner som befant seg i de berørte landene. Utfra dette fikk man 12 000 indikasjoner. Dette ble sjekket mot lister man hadde fra turoperatører, italienske bedrifter, henvendelser fra slektninger med mer. Etter dette ble anslaget redusert til 7767 personer som befant seg i de berørte områdene. Et ganske konkret og sikkert

tall. Etter dette gikk man til statsministeren som gav tillatelse til at man sendte SMS-meldinger til disse 7767 personer ved å gi dispensasjon fra den italienske personopplysningsloven.

En fikk svar fra 6000 personer om at de var i god behold. I tillegg etablerte man egne nummer – utenfor enheten – for slektninger som kunne meddele at deres pårørende var i god behold. Ambassadene meldte fra om hvilke italienske statsborgere de tok hånd om. Etter dette kom man ned i 667 personer som man ikke hadde hørt noe fra. Etter hvert ble tallet nedjustert ved at det kom inn rapporteringer fra grensepoliti i Schengenområdet, andre lands kriseenheter, flyselskaper osv. Da listene ble oversendt Innenriksdepartementet 5. januar, var man nede i 338 personer som man ikke hadde hørt noe fra. Det antas at om lag 200 av disse er omkommet.

Utenriksminister Fini avholdt jevnlig pressekonferanser i hele kriseperioden, den første 26. desember klokken 16.00. Enhetsleder oppdaterte jevnlig ministeren med informasjon. Ellers ble også departementets hjemmeside på Internett brukt til å spre informasjon. Et eks-ternt call-senter stod for kontakten med pårørende, samt informasjon til media og presse om gjeldende reiseråd fra departementet. Her var det etablert meget gode rutiner for kommunikasjon med kriseenheten og for håndtering av informasjon. Det ble ikke oppgitt navn på privatpersoner uten familiens samtykke. Noen liste med navn på savnede ble derfor ikke publisert. I stedet for å bruke uttrykket «savnet» brukte en «personer vi hittil ikke har lyktes å komme i kontakt med».







# DEL III





# 16 | Konklusjoner

## 16.1 Innledning

Flodbølgekatastrofen i Sør-Asia kom brått og overraskende. Det var første gang nordmenn ble rammet så hardt av en katastrofe så langt borte. Mange av svakhetene ved norske myndigheters håndtering finnes i varierende grad igjen i andre nordiske lands håndtering. Dette er imidlertid ikke noe argument for å tone ned alvoret i de svakheter som påpekes. I fremtiden vil også katastrofer komme uventet og medføre overraskelser. Derfor kreves god beredskap og handlekraft. Å forberede seg på det ukjente, er kjernen i å bygge opp en god beredskap.

Evaluering av myndighetenes håndtering må skje i lys av det særegne ved hendelsen. Det ville være urimelig å kreve at det forelå beredskapsplaner som fullt ut var dekkende for det som hendte. Utvalget har lagt stor vekt på å avdekke sider ved håndteringen som kan tjene som erfaringsgrunnlag for fremtidig arbeid med beredskapsplaner. Utvalgets vurdering tar utgangspunkt i hvordan situasjonen ble håndtert ut fra eksisterende planer og de krav som må kunne stilles til myndighetene med hensyn til langsiktig, moderne leder- og organisasjonsutvikling, og hvordan arbeidet for å håndtere kriser organiseres.

Utvalget har ikke funnet holdepunkter for at noen mistet livet som en direkte følge av myndighetenes håndtering av flodbølgekatastrofen. Det var imidlertid mange svakheter ved håndteringen, og hovedelementene i dem oppsummeres i dette kapitlet. For å få et helhetlig bilde av utvalgets vurderinger må, dette kapitlet og del II sees i sammenheng.

Med de forutsetninger som forelå da katastrofen inntraff, har både de enkelte ansatte og mange frivillige gjort en meget stor innsats. Arbeidet innebar en stor påkjenning, særlig for dem som var i katastrofeområdet. Arbeidets karakter, uforsvarlig lange arbeidsøkter og lite pauser med rom for avlastning har slitt hardt

på de involverte. Mange måtte uforberedt ta svært krevende oppdrag, uten hjelpemidler, opplæring og informasjon. Alle disse fortjener stor takk. Rapportens vurderinger og konklusjoner innebærer ikke en nedvurdering av den enkeltes innsats.

## 16.2 Koordinering og ledelse

I Utenriksdepartementet (UD) foreligger det en «Varslingsinstruks ved alvorlige hendelser/ulykker» datert 17. september 2004, som også gjelder ved naturkatastrofer. Det foreligger ikke noe annet konkret planverk som klart definerer hvem i det offentlige apparatet som skal ta hvilke initiativ når det oppstår en ekstraordinær situasjon i utlandet som involverer et stort antall nordmenn, der liv eller helse er truet. Det foreligger heller ikke noe planverk som beskriver hvordan krisehåndteringsarbeidet skal utføres og hvordan innsats fra ulike departement og etater skal samordnes.

Prinsipper for ansvarsfordeling i krisesituasjoner er behandlet i St. meld. nr. 17 (2001–2002) og St. meld. nr. 39 (2003–2004). Den siste ble behandlet i Stortinget 30. november 2004. Meldingen bygger på at den myndighet som normalt har ansvar for et saksfelt, også skal ha ansvaret når en krise inntreffer på dette området.

Etter utvalgets syn kommer dette prinsippet i en egen stilling ved katastrofer i utlandet. En krise som flodbølgekatastrofen, men også kriser av langt mindre omfang, utløser behov for offentlige tjenester som helsetjenester, transporttjenester og polititjenester. Disse tjenestene produseres ikke av UD i en normalsituasjon.

Da flodbølgekatastrofen var et faktum, oppfattet både UD og øvrige deler av det offentlige styrings- og forvaltningsapparatet at UD hadde et særskilt ansvar for norske myndigheters håndtering. Samtidig må det ha vært klart at situasjonen krevde innsats fra flere deler av det norske forvaltningsapparatet enn UD.

I Varslingsinstruksen av 17. september 2004 er det bestemt at:

*«Dersom hendelsen også angår andre departementer, må det avklares med ekspedisjonssjefen i den primært berørte avdeling eller utenriksråden, hvorvidt ett eller flere av disse departementer skal varsles.»*

Det må allerede tidlig på dagen 26. desember ha fremstått som klart at katastrofen også angikk Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og Justisdepartementet (JD). UD har opptrådt i strid med Varslingsinstruksen og prinsipper fastsatt av JD i brev av 20. mai 1999 når disse departementene ikke ble varslet. Utvalget mener at årsaken til at HOD og JD ikke ble varslet var at UDs ledelse hadde mangelfull situasjonsforståelse.

UD etablerte et koordineringsmøte som fra og med 27. desember om ettermiddagen fikk representanter fra andre departementer og institusjoner. Dette fikk etter hvert en kjerne bestående av representanter fra UD, JD, HOD, Politidirektoratet (POD) og Sosial- og helsedirektoratet (SHdir). Etter det som er blitt meddelt utvalget, var det noe varierende hvem som deltok på møtene, men fremmøtet var stort.

Ambassadene burde vært koblet opp over telefon til disse møtene. Dette ville gitt ledelsen bedre informasjon og innsikt i situasjonen lokalt.

Utvalget har ikke funnet at koordineringsmøtets rolle og mandat ble definert, særlig i forholdet mellom det strategiske og operative nivå i UD. Det ble ikke ført referat og deltakerlister fra møtene så lenge møtene ble avholdt i UD. Dagsorden for møtene ble skrevet på ark med overskriften «Huskelapp». Dette har ført til at utvalget har hatt vansker med å få full oversikt over hva som foregikk i møtene.

Etter hvert deltok både politikere og tjenestemenn i koordineringsmøtet. Det synes tvilsomt om dette sikret at alle relevante spørsmål ble tatt opp. Den 28. desember forsøkte assisterende politidirektør å få spørsmålet om overføring av registreringsoppgaven fra UD til politiet opp til behandling i koordineringsmøtet i UD, men dette ble avslått av utenriksråden, angivelig fordi det passet dårlig med diskusjon om dette i nærvær av statsrådene.

Hovedoppgaven for koordineringsmøtet skulle vært å lede håndteringen av en situasjon der et stort antall nordmenn befant seg i katastrofeområdene. I mangel av andre sentrale ledelsesorganer skulle det i møtet ha vært presentert systematisert informasjon og et riktigst

mulig bilde av katastrofens omfang og utfordringer. Dette bildet skulle så dannet grunnlag for en behovsvurdering som igjen skulle dannet grunnlag for beslutninger om koordinert iverksettelse av tiltak og bruk av ressurser.

I praksis fungerte møtet som en arena for gjensidig orientering. Det ble understreket at hvert departement selv skulle treffe beslutninger på sine områder. Myndighetene hadde dermed ikke én sentral operasjonsledelse, men mange selvstendige ledelser på sektornivå som møttes til drøftelser i et kollegialt ad hoc-organ.

Etter utvalgets syn må det nedsettes en kriseledelse ved katastrofer i utlandet. Den må omfatte en strategisk ledelse og en operativ ledelse med klart avgrensede og fordelte ansvarsområder og oppgaver.

En rekke sentrale oppgaver ble i realiteten ikke ivare tatt på operasjonelt nivå. I første rekke gjaldt dette internkommunikasjon og systematiseringen av arbeidet med å kommunisere med publikum, og behandling av informasjon, også omtalt som registrering. Dette ble et hovedpunkt i den offentlige kritikken. Utvalget har ikke mottatt opplysninger om at dette på noe tidspunkt ble behandlet systematisk på strategisk ledelsesnivå.

Utvalget mener det på et tidligere tidspunkt burde vært tatt et initiativ til å overføre hele eller deler av arbeidet som ble gjort i UD, til andre departementer og etater med en operativ organisasjon som var bedre trent i å håndtere mange av de store utfordringene. Registreringen burde vært overført til politiet fra første stund.

Utvalget mener at UD har en mangelfull plan for informasjonshåndtering. Det skulle blitt laget et informasjonsopplegg for katastrofen både sentralt i Norge og lokalt i Sør-Asia. Et slikt opplegg skulle inneholdt retningslinjer for håndtering av faktisk informasjon til bruk både eksternt og internt. Katastrofen avslørte således manglende informasjonsstrategi, manglende faktainnhenting, samt mangel på øvelse blant medarbeiderne. Intern informasjon innad i departementet synes å være fraværende.

Ved ulykker der det er stor avstand mellom de pårørende og ulykkesstedet, vil det være stort behov for et informasjons- og støttesenter. Et slikt senter vil ha som sine viktigste funksjoner å sikre rask, autoritativ informasjon om tragiske nyheter, overbringe denne informasjonen på en human og direkte måte, samt å sikre en koordinert respons fra de forskjellige involverte instanser. I tilfeller der pårørende bor spredt, slik at et informasjons- og støttesenter ikke kan være et tilbud til alle,

kan noe av dette behovet ivaretas via en telefontjeneste. Ved denne katastrofen gikk det flere dager før et slikt senter og telefontjeneste ble opprettet, og dette var svært uheldig. UD's saksbehandlervakt var lite egnet til å ivareta de pårørendes behov. Et informasjons- og støttesenter og en telefontjeneste burde ha vært opprettet så snart det ble klart at et større antall nordmenn var berørt av flodbølgekatastrofen.

HOD overtok ansvaret for krisehåndteringen 3. januar. Fra da av ble det ført oversikt over deltakerne i koordineringsmøtet og det ble ført referat fra møtene. Det ser for utvalget ut til at koordineringsmøtene fra da av gav en bedre oversikt over situasjonen og de tiltak norske myndigheter hadde iverksatt.

SHdir ledet det operative arbeidet i helsesektoren på en god måte. SHdir tok i bruk sitt operasjonsrom, som i hovedsak var i døgnkontinuerlig drift de to første ukene. Det ble avholdt stabsmøter tre ganger daglig, noe som sikret kommunikasjon og informasjonsflyt.

På tross av en rekke anmodninger, har ikke UD etablert noe system for samarbeid med blant annet reiselivsbransjen, forsikringsbransjen, Sjømannskirken og frivillige organisasjoner. Med et slikt system ville UD hatt langt større ressurser å trekke på ved en katastrofe i utlandet.

Utvalget har ikke funnet at det var en helhetlig strategisk og operativ ledelse med klar ansvarsdeling som tok et nasjonalt helhetlig grep i situasjonen. Hovedinntrykket er at HOD og JD hadde planer og håndterte katastrofen innenfor sine ansvarsområder på en god måte.

### 16.3 Statsministerens kontor

Utvalget stiller spørsmål ved hvorfor Statsministerens kontor (SMK) ikke på et tidligere tidspunkt tok et initiativ for å få overført deler av arbeid fra UD til andre departementer og etater. Dette gjelder særlig registreringen som utvalget mener burde vært overført til politiet. Det var på dette området det tidlige oppstod en tillitskrise mellom myndighetene og publikum. Denne tillitskrisen lå til grunn da regjeringen i regjeringskonferanse 3. januar besluttet at det skulle gjennomføres en granskning av arbeidet.

SMK burde også sørget for at det ble opprettet kontakt mellom berørte departementer. Regjeringsråden ble holdt kontinuerlig oppdatert om situasjonen. Hun ble om formiddagen 26. desember kontaktet av depar-

tementsråden i HOD, og må ha vært klar over at det ikke var kontakt mellom UD og JD og HOD på høyt nivå. Ut fra de opplysninger utvalget har, synes det som om regjeringsråden ikke tok noe initiativ til å etablere slik kontakt.

### 16.4. Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet (UD) hadde en varslingsplan som ble satt i verk, men manglet en beredskapsplan med retningslinjer for håndtering av situasjonen. I lys av den senere tids bevisstgjøring på katastrofer og terror, skulle UD ha vært forberedt ved å ha en beredskapsplan som var øvet. Etter utvalgets syn skulle det blant annet ha foreligget planer og systemer for håndtering av telefonhenvendelser fra pårørende i et betydelig omfang, både for å motta opplysninger om enkeltpersoner, gi informasjon til dem som ringte og strukturere og bearbeide data.

Det har vært anført at UD ikke hadde et kriseopplegg tilpasset en hendelse av flodbølgekatastrofens omfang. Spørsmålet er hvor stor en krise skulle være før UD's håndteringsvegne per 2004 ville sviaket. De opplysninger som er mottatt om telefonrutiner, manglende planer, systemer og trening, datateknisk nivå og muligheter for systematisk håndtering av store informasjonsmengder, tyder på at også en middels stor katastrofe med et to- eller tresifret antall nordmenn i vanskeligheter, ville overgått UD's håndteringsmuligheter. Svikten skyldes ikke mangel på personalressurser, men mangel på planer, systemer og ledelse.

Det er ikke bare det som ble gjort eller ikke gjort fra og med 26. desember som må inngå i evalueringen, men også departementets investeringer i teknisk kapasitet, opplæringstiltak og forebyggende kriseplanlegging over lengre tid for å tilpasse seg den internasjonale utvikling og nordmenns reise- og migrasjonsmønstre, se kapittel 3.

Utvalget har besøkt departementet og fått en orientering over de virkemidler som står til departementets disposisjon for å følge den internasjonale utvikling. Dette er behandlet i kapittel 5. Kommunikasjonen mellom de som var i katastrofeområdet, ved ambassaden i Bangkok og UD sviaket. UD's kommunikasjon med omverdenen i Norge brøt sammen. Det fremstår som klart at UD har en for dårlig teknisk utrustning, og at det tekniske utstyret UD har, ikke ble utnyttet tilstrekkelig under katastrofen. For eksempel burde

ambassadene i Bangkok og Colombo hatt egne linjer inn til UD. Utvalget mener det må en kraftig opprustning til. UD skulle hatt en langt bedre utrustning for å følge virkelighetsbildet, blant annet gjennom internasjonale media, og mulighet til å fremstille en helhetlig oversikt over situasjonen.

Sentralt i UD ble det etter hvert arbeidet med vaktordninger for ekstramannskap. Disse ble imidlertid ikke oppfattet og integrert på de steder i organisasjonen hvor ekstramannskap var i arbeid. Resultatet var at mange ble gående i urimelig lange vakter uten tilstrekkelige pauser og mulighet for debriefing underveis, for noen ansattes vedkommende til de ble helt utmattet. Dette var uforvarselig personalhåndtering og i seg selv et dårlig utgangspunkt for godt arbeid.

Systematisk og helhetlig informasjon til medarbeiderne manglet. Utvalget mener UD både sentralt og lokalt skulle organisert og fulgt opp sine ansatte som stod i front, på en bedre måte.

Fungerende leder i Regionalavdelingen i UD gav 26. desember muntlig beskjed til de berørte ambassadene om at det var adgang til å fravike det ordinære økonomiregelverket. Denne beskjeden ble gitt i en form som førte til at det ikke ble oppfattet som en ordre som også omfattet økonomisk bistand til nødstedte. Den 28. desember klokken 10.00 fikk regjeringråden statsministerens og finansministerens samtykke til at man hadde fullmakt til å pådra de utgifter som var nødvendige for tiltak i forbindelse med katastrofen. Utvalget har ikke sett dette klart formidlet videre til de berørte ambassader før ambassadene 4. januar mottok en skriftlig beskjed om at ekstraavgifter ville bli dekket. Manglende skriftlig dokumentasjon som bekreftet at man skulle forholde seg friere enn ellers til det ordinære regelverket, bidro til treghet og usikkerhet hos medarbeidere med direkte kontakt med berørte og pårørende.

Norske myndigheters evakueringsarbeid er blitt kritisert, blant annet har det vært hevdet at evakueringen skjedde for sent sammenliknet med andre land. Hjemtransporten foregikk i stor grad med charterfly, både ordinære fly og ekstrasfly. Etter utvalgets vurdering ville arbeidet med å skaffe ekstrasfly kunne kommet i gang et døgn tidligere, dersom UD og reiselivsbransjen ikke hadde misforstått hverandre. Utvalget har ikke grunnlag for å vurdere om evakueringen kunne ha begynt tidligere dersom arbeidet med å skaffe fly hadde begynt tidligere. Utvalget mener evakueringen i store trekk gikk greit.

## Registrering av savnede og omkomne

Etter utvalgets syn burde arbeidet med håndtering av informasjon om savnede personer vært håndtert av politiet fra første stund. Utvalget mener at UD ble sittende unødvendig lenge med denne oppgaven.

Det ble ikke satt i verk noe eget systematisk arbeid for å kvalitetssikre informasjon så lenge UD satt med oppgaven. Mange medarbeidere gjorde imidlertid forsøk. Ambassaden i Bangkok utmerker i seg positiv retning ved at en medarbeider tidlig forstod at det måtte åpnes en flerbruker-database. Tallene over savnede ble unødig feilaktige. UD lot seg ikke korrigere på bakgrunn av dokumentert og godt begrunnet tallmateriale fra turoperatørene.

Utvalget mener at faglig IKT-kompetanse kom for sent inn i arbeidet. Dette ser ut til å skyldes manglende planer og systemer samt svak teknologiforståelse i ledelsen.

## Ambassaden i Bangkok

De enkelte medarbeidere gjorde en betydelig innsats under vanskelige omstendigheter. Mange medarbeidere arbeidet hardt og utover grensen til det forsvarlige. UD burde tidlig forstått at belastningen på medarbeiderne i Thailand langt oversteg de krav disse var trent og utrustet for å møte. Støtte fra Norge skjedde for sent og var tilfeldig med hensyn til sammensetning. Det manglet presisering av oppgaver og fullmakter til de som reiste til Thailand.

Det forelå ingen relevant beredskapsplan for ambassaden i Bangkok, og medarbeiderne var ikke trent i krisehåndtering. Ambassaden var ikke utrustet med bærbart data- eller kommunikasjonsutstyr som fungerte i felten.

Arbeidet ved ambassaden i Bangkok var ustrukturert og reaktivt, med svak internkommunikasjon, usikre beslutningsprosesser, uklare fullmakter og en betydelig underbemanning. Det er utvalgets inntrykk at ledelsen ved ambassaden ikke klarte å trekke seg vekk fra enkeltsaker for å få et tilstrekkelig overblikk over situasjonen til å foreta prioriteringer og fordeling av oppgaver. Det var i realiteten ingen stedlig ledelse av ambassadekontoret på Phuket. På Phuket gikk det blant annet for lang tid før det ble etablert rutiner for informasjon til berørte og pårørende. Det ble ikke tatt effektive grep for å lede og koordinere de ressurser andre norske aktører på stedet kunne bidra med. Samarbeidet med andre aktører burde vært satt i system og koordinert helt fra starten.



Når en katastrofe inntreffer, har de rammede i tillegg til de akutte behovene trygghet, medisinsk hjelp, mat og drikke, et grunnleggende behov for nærvær. Å møte norsk personell ved en katastrofe som skjer i utlandet, vil gi en viktig opplevelse av tilhørighet og tilknytning. Forutsetningen for å kunne gi slik omsorg og bistand er at personellet har kunnskap om akutte stressreaksjoner og krisehjelp, en holdning preget av omsorg og respekt, erfaring i forhold til traumatiserte mennesker, evne til både å arbeide selvstendig og i team og selvinnsett i forhold til egen kompetanse og sårbarhet. Det ble ikke gjort nok for å koordinere innsatsen til organisasjoner og frivillige som har denne kompetansen.

### Ambassaden i Colombo

Utfordringene for ambassaden i Colombo var vesentlig mindre enn utfordringene for ambassaden i Bangkok, i hovedsak fordi antallet berørte nordmenn på Sri Lanka var langt lavere enn antallet berørte nordmenn i Thailand.

Ambassaden i Colombo fikk raskt et bilde av flodbølgenes enorme ødeleggelser. Ambassaden satte umiddelbart i gang arbeidet med å skaffe seg oversikt over nordmenn som befant seg på Sri Lanka, og var aktive i forhold til å finne disse. Ambassaden handlet proaktivt i forhold til nordmenn som trolig ville komme til Colombo, ved blant annet å sette i verk arbeidet med å skaffe hotellrom. Ambassaden viste beslutsomhet i forhold til de berørtes behov, og lot seg ikke begrense av utenriksinstruksen. Ambassaden utførte et grundig registreringsarbeid, og søkte tidlig bistand hos Kripos i dette arbeidet. Ambassaden ble noe hemmet av at den var dårlig utrustet når det gjaldt dataverktøy. Ambassaden viste handlekraft i nødhjelps- og katastrofearbeidet.

## 16.5 Justissektoren

Justisdepartementet (JD) har et særlig ansvar for det sivile beredskapsarbeidet i Norge. I henhold til instruks for departementene fastsatt i kgl.res. av 3. november 2000, har JD et særskilt ansvar for tilsyn med utarbeidelse av beredskapsplaner i de øvrige departementer. Utvalget er av den oppfatning at tilsynet i forhold til UD ikke har vært tilfredsstillende. Riktignok rapporterte UD, men rapporten hadde et innhold som ikke burde vært funnet akseptabelt. Særlig UDs rapport i

2004 indikerte tydelig at UD ikke hadde planer av betydning. Dertil svarte heller ikke UD på flere av de spørsmålene som ble stilt.

Kripos tok tidlig initiativ med tilbud om å sende et identifikasjonsteam til katastrofeområdet, og gjorde en betydelig innsats med identifisering, søk etter savnede og hjemsendelse av omkomne. Kripos' medarbeidere håndterte berørte og pårørende på en utmerket måte.

Politiet har både system, utstyr og personale med særskilte kvalifikasjoner for håndtering av store mengder personopplysninger. Politidirektoratet burde vært langt mer pågående overfor UD med hensyn til tidligere å få oppgaven med å føre lister over savnede og omkomne. I den grad UD ikke responderte positivt på dette, burde JD koblet inn Statsministerens kontor.

Listen over savnede og antatt omkomne som ble offentliggjort 3. januar, hadde unødvendig mange feil. Mange av feilene kunne lett vært eliminert gjennom undersøkelser og generell kvalitetssikring fra politidistriktenes side. For utvalget er det meget vanskelig å forstå hvorfor ikke Politidirektoratet særlig og Kripos var mer opptatt av å kvalitetssikre listene over omkomne og skadde før offentliggjøringen. For utvalget er det heller ikke tilfredsstillende at det er uklart hvem som bestemte at politidistriktene skulle få listene bare 2 timer før offentliggjøringen. Da politidistriktene omsider fikk listene, brukte man meget kort tid på å kontrollere dem, men avdekket samtidig de fleste feil. De sterke reaksjonene som de offentliggjorte listene resulterte i, kunne således lett vært unngått.

Utover noen uklarheter med håndteringen av offentliggjøring av listene etter at politiet overtok, samt manglende initiativ overfor UD i forbindelse med registrering, er utvalgets konklusjon at politiet løste sine oppgaver planmessig og på en god måte.

## 16.6 Helsesektoren

Helse- og omsorgssektorens håndtering av katastrofen fremstår i store trekk som god. SHdir ivaretok det operative ansvaret i helsesektoren på en god måte.

Helseteamenes arbeid i Thailand og under hjemtransporten fungerte etter utvalgets syn godt.

HOD og SHdir har ikke planverk som beskriver hendelser i utlandet. Det eksisterende planverk ble imidlertid tilpasset situasjonen.

Ved en omfattende katastrofe som flodbølgekatastrofen, må flere helseressurser sees i sammenheng.

Utvalget kan ikke se at det finnes en samlende nasjonal beredskapsplan som binder sammen hele landets helseressurser. Slik beredskapsplan finnes bare for bestemte situasjoner, som koppepidemi og pandemi.

Det fantes ikke planer for etablering av mottak på Hovedflyplassen for denne typen situasjoner. Ansvaret ligger på det kommunale nivå, som er Ullensaker kommune. Kommunen hadde ikke utarbeidet beredskapsplan for Hovedflyplassen fordi kommunen mente Hovedflyplassen hadde sin egen beredskapsplan. SHdir holdt fast ved at det var et kommunalt ansvar, men støttet kommunen med ressurser. Mottaket var godt organisert og gjennomført, mye takket være de ulike aktørers innsats- og samarbeidsvilje.

Det var et godt tiltak å opprette støttegrupper. Slike støttegrupper er et viktig bidrag i et sorgarbeid hvor man møter andre i samme situasjon, samtidig som det kan være et forum hvor folk kan henvende seg for å få svar på viktige spørsmål av praktisk art.

## 16.7 Øvrige sektorer

Forsvarets innsats har vært betydelig. Forsvaret bistod og underordnet seg sivil sektor under katastrofen. En henvendelse fra Norges Røde Kors om å stille til rådighet to Hercules-fly til en luftbro mellom Singapore og Indonesia, ble utklart i løpet av få timer.

Utvalget har gjennomgått prosedyren som ble fulgt frem til de medisinske evakueringsflyene ble satt inn. Medevac er en avtale forsvaret har med Braathens, som SAS Braathens har overtatt, om ombygging av Boeing 737 fra sivil transportversjon til å fly bårpasienter. Det

følger av avtaleverket at det må påregnes 36 timer for å foreta denne ombyggingen ved transport utenfor Europa. Utvalgets undersøkelser har ikke avdekket noen unødige forsinkelser fra behovet ble identifisert til flyene var i luften. De organisasjoner som samarbeidet med forsvaret, blant annet forsvarets sanitet (FSAN) og forsvarets logistikkorganisasjon (FLO), er positive til forsvarets innsats som karakteriseres som effektiv og ubyråkratisk.

Utvalget konstaterer at forsvarets politiske ledelse har vært konsultert om ressursdisponering og raskt gitt de nødvendige klareringer.

Barne- og familiedepartementet (BFD) og Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) var ansvarlige for at det ble laget veilednings- og informasjonsmateriell som rettet seg mot barnehager, grunnskoler og videregående skoler. I rundskriv fra UFD ble skolene anbefalt å ha livssynsnøytrale minnemarkeringer ved skolestart etter nyttår for ofrene både i Sør-Asia og Norge. Både i utarbeidelse og distribusjon av materiellet har en rekke aktører bidratt. Utvalget er av den oppfatning at de initiativ som ble tatt og det materiellet som ble utarbeidet, var en god støtte for voksne i møtet med barn og unge etter de sterke inntrykk flodbølgekatastrofen hadde gitt.

Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) rettet sitt fokus mot innvandrere, flyktninger og asylsøkere fra katastrofeområdene. Relevante tiltak ble iverksatt, blant annet tilrettelegging av reiser til det aktuelle hjemland.

Ut over å nevne at innsatsen også fra disse sektorer var verdifull, har ikke utvalget særskilte kommentarer til håndteringen.





# 17 | Anbefalinger

## 17.1 Innledning

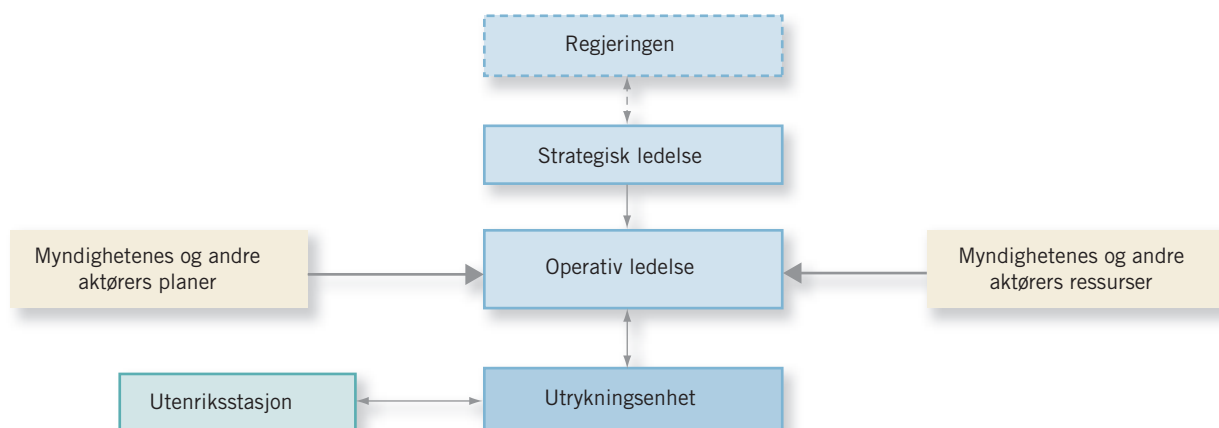
Utvalget viser til mandatet, som sier: «Utvalget står fritt til å vurdere andre sider ved krisehåndteringen, og kan foreslå tiltak som evalueringen viser det er behov for.» Utvalget vil komme med noen anbefalinger. Disse gis på basis av de strukturelle svakheter utvalget har avdekket gjennom evalueringen.

De fleste nordmenn som ble rammet av flodbølgekatastrofen, var i Thailand. Thailand har en god infrastruktur og et helse- og sykehusvesen som holder høyt internasjonalt nivå. Landet utviste eksemplarisk organisering og profesjonalitet i håndtering av krisen. Thailand åpnet dessuten umiddelbart for et fleksibelt og godt samarbeid med andre land som hadde borgere i det området som var rammet. En fremtidig krisehåndtering i utlandet kan ikke forutsette et like godt utgangspunkt. Beredskapsplanene må derfor ta høyde for at Norge må yte en større og raskere innsats enn det som ble aktuelt denne gangen. Det må dessuten også tas i betraktning at nye katastrofer kan være av en helt annen karakter enn den som inntraff 26. desember 2004.

## 17.2 Organisasjon

Utvalget foreslår en krisehåndteringsorganisasjon som består av:

- 1) en strategisk ledelse som skal ivareta den politiske og strategiske ledelsen av krisehåndteringsarbeidet. Det strategiske ansvaret plasseres hos en gruppe bestående av utenriksråden og departementsrådene i Justisdepartementet (JD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) som kjerne.
- 2) en operativ ledelse som legges til politidirektøren som øverste ansvarlig. En operativ leder under politidirektøren har ansvar for planverket og for å lede det operative arbeidet fra Norge.
- 3) en utrykningsenhet for ledelse i katastrofeområdet.
- 4) utenriksstasjonene som har ansvaret for krisehåndtering inntil utrykningsenheten er på plass. Deretter har de en støttefunksjon for utrykningsenheten i tillegg til sine konsulære tjenester og andre myndighetsoppgaver.





Den strategiske ledelse sørger for nødvendige fullmakter og påser at Norge til enhver tid har en tidsmessig og situasjonstilpasset operativ kriseorganisasjon. Strategisk ledelse skal årlig få seg forelagt et situasjons- og trusselbilde og en beskrivelse av kriseorganisasjonen, samt ha en drøfting med den operative ledelsen. Koordinering av landets beredskapsplaner inngår i disse drøftelsene. Ved en katastrofe forutsettes den strategiske ledelsen å ha ansvar for informasjon til myndigheter og allmennheten.

Strategisk ledelse bør i normalsituasjonen ledes av departementsråden i JD som har ansvaret for det samlede planverk, forberedelser og så videre. I katastrofesituasjonen vil det være naturlig at departementsråden i det departement som eier krisen leder gruppen i henhold til ansvarsprinsippet.

Strategisk ledelse knytter til seg andre departementsråder etter behov. Regjeringsråden møter, enten fast eller som observatør.

Strategisk ledelse bør ha en rådgivningsgruppe som håndterer all informasjon fra operativt til strategisk nivå samt legger til rette for berørte statsråders involvering og mediahåndtering.

Straks en eventuell katastrofe i utlandet inntreffer, møtes strategisk ledelse. Den tar stilling til hvem som «eier» krisen og hvordan det konstitusjonelle ansvar forholder seg.

Utvalget har ikke vurdert nærmere hvordan det konstitusjonelle ansvaret vil legge føringer for den strategiske ledelse, men antar statsrådene har ansvaret for den virksomhet som ligger under eget ansvarsområde. Utvalget forutsetter at dette klarlegges av myndighetene når det skal tas endelig standpunkt til beredskapsplanen.

Den operative ledelse skal ha ansvaret for en jevnlig vurdering av risikobildet for nordmenn i utlandet, oppdatering og videreutvikling av beredskapsplaner, bemanning i henhold til beredskapsplaner og jevnlig trening, samt sørge for moderne IT- og kommunikasjonssystemer og øvrig utstyr tilpasset god gjennomføring av planen. Den operative ledelse må avklare forholdet til forskjellige enheters beredskapsplaner som inngår som ledd i den totale beredskapsplanen. Dette gjelder både departementers, direktoraters, etaters hjelpeorganisasjoners og andre aktørers beredskapsplaner.

Ved vurdering av den organisatoriske plasseringen av den operative ledelse, har utvalget særlig vurdert to alternativer; 1) at den legges til UD og 2) at den legges til justissektoren, nærmere bestemt til politidirektøren. Fra flere hold er det dessuten overfor utvalget reist spørsmål om en hovedredningssentral (HRS) i fremtiden kan ha funksjon som sentral krisehåndteringsenhet. Hovedredningssentralenes rolle har vært utredet

### UTSTEIN TEMPLATE

Etter norsk initiativ er det utviklet en internasjonal standard på dette området, «Health Disaster Management. Evaluation and Research in the Utstein Style» (Utstein Template). Utstein Template er et forskningsverktøy for katastrofer som gir systematisk innsikt i årsakssammenhenger innenfor katastrofer og katastrofehandtering. Den har fått internasjonal anerkjennelse som det, per i dag, eneste standardiserte verktøy for katastrofeforskning. Videre har Utstein Template vist seg å fungere som et velegnet planverktøy for katastrofehandtering i tillegg til det forskningsverktøyet den opprinnelig var designet som.

Utstein Template omhandler både beredskapssystemer, sårbarhetsprinsipper, ressursidentifisering samt håndteringsprinsipper. Den inneholder et konseptuelt rammeverktøy for å fremme ensartet terminologi som muliggjør kommunikasjon uten misforståelser, også på tvers av faggrenser. Videre

beskriver Utstein Template et overordnet flytdiagram for en katastrofe som består av (1) før hendelsen, (2) hendelsen, (3) skade (strukturell), (4) helseskader, (5) behovsanalyse, (6) respons, (7) forandring samt grunnelementene i en algoritme for respons: (1) identifisering og valg av behov som skal støttes; (2) definering av målsetting; (3) planlegging; (4) finansiering; (5) forberedelse; (6) koordinering; (7) gjennomføring; og (8) evaluering.

For at ovennevnte faser og funksjoner skal kunne utføres optimalt er identifisering og definering av følgende komponenter og funksjoner som (1) koordinering og kontroll ev. kommando, (2) administrative systemer, (3) systemer for informasjonsformidling (mellom aktører og samfunnsfunksjoner), (4) ressursforvaltning og (5) kommunikasjon eksternt (media/pårørende) absolutte forutsetninger.

og er også nylig omhandlet i to stortingsmeldinger. Meldingene la ikke opp til noen nye funksjoner for HRS, og regjeringen ville heller ikke foreslå endring av redningstjenestebegrepet. Stortinget gav sin tilslutning til dette og traff isteden vedtak der regjeringen bes om å utrede spørsmålet om en ny, nasjonal krisehåndteringsenhet. Utvalget viser til dette og finner etter en samlet vurdering ikke tilstrekkelig grunn til å foreslå noen ny rolle for HRS.

Hvis oppgaven med å lede det operative krisearbeidet legges til UD, ville det være naturlig å bygge opp en ny og større beredskapsorganisasjon for å ivareta de oppgaver som er beskrevet ovenfor. Dette vil imidlertid være en ressurskrevende løsning. UD har ikke et ytre operativt apparat slik som for eksempel JD og HOD har. Det vil derfor være et større løft å oppgradere dette departementet, inklusive vedlikehold av planer og trening av et krisehåndteringsapparat. Videre vises det til at med en slik løsning, blir det mer krevende å koordinere og ta ut synergieffekter fra arbeidet med nasjonale beredskapsplaner. På denne bakgrunn og i lys av erfaringene med flodbølgekatastrofen, har utvalget kommet til at det er betydelige fordeler ved å legge den operative ledelsesfunksjonen til justissektoren ved Politidirektoratet. Politidirektøren disponerer en rekke operative enheter, blant annet Nye Kripos og politidistriktene, og har dermed gode forutsetninger for å utvikle, iverksette og gjennomføre kriseplaner. Videre har dette apparatet systemer og personale som er trent til å håndtere uoversiktlige situasjoner på en profesjonell måte. Siden politiet i stor grad er involvert i planene for nasjonal krisehåndtering, ligger det godt til rette for erfaringsoverføring og synergieffekter. Med en slik løsning vil registreringsarbeidet kunne gjøres på en mer helhetlig måte enn det som var tilfelle etter flodbølgekatastrofen i Sør-Asia.

*Utrykningsenheten* skal ha tilstrekkelig bred sammenheng og kapasitet til å håndtere et omfattende scenario i et katastrofeområde. Både ledelsen og medlemmene av gruppen må ha erfaring fra krisehåndtering. Utrykningsgruppen må raskt kunne reise til katastrofeområdet etter iverksettelse av planen. Gruppen skal ha nødvendig mobilt utstyr som er testet og kan fungere sammen med IT- og kommunikasjonsutstyr ved den operative ledelsen ved de norske utenriksstasjonene. Utrykningsgruppen skal kunne reise til et katastrofeområde innen en gitt tidsfrist.

*Utenriksstasjonene* må utarbeide egne beredskapsplaner som er koordinert med den overordnede beredskapsplanen. Planene må tilpasses den lokale situasjonen og omhandle lokale nettverk. Utenriksstasjonene må gjennomføre regelmessige øvelser i å håndtere kritesituasjoner. De skal øve både personell og utstyr, og skal ha moderne IT- og kommunikasjonssystem som kommuniserer med tilsvarende system hos andre som inngår i beredskapsplanen. De skal få klare og vide fullmakter i en katastrofesituasjon og sørge for at det alltid er bemanning tilgjengelig som kan initiere krisehåndtering. Når utrykningsenheten ankommer, skal utenriksstasjonen støtte krisehåndteringsarbeidet og ivareta ordinære konsulære oppgaver samt kontakten med andre land.

### 17.3 Grunnleggende krav til en krisehåndteringsorganisasjon

For å kunne håndtere kriser, er det noen grunnleggende prinsipper som må være på plass. I det følgende kommenteres sentrale deler av disse prinsippene.

#### Ledelse

Ledelse betyr en effektiv beslutnings- og iverksettelsesstruktur. Krisesituasjoner krever stor handle- og gjennomføringskraft. Et på forhånd ukjent oppdrag skal håndteres på kort tid og med stor presisjon. Kravene til ledelse gjelder for alle deler av et krisehåndteringsapparat. Den som skal være leder, må ha gode kvalifikasjoner med hensyn til å treffe beslutninger, se helhet og kunne samarbeide. Videre er det viktig å forstå betydningen av, og ha evne til, å informere både eksternt og internt samt skape ro og trygghet hos medarbeidere som kan bli utsatt for store påkjenninger. De må forstå og ha erfart hva operativ ledelse betyr.

I en krisesituasjon hvor et stort antall interessenter plutselig skal finne løsninger på store utfordringer, vil samarbeid være nøkkelen. En beredskapsplan vil aldri kunne gi anvisning for absolutt alle situasjoner, og nye problemstillinger må møtes med åpenhet, samarbeid og fleksibilitet.

Under en krisesituasjon må den operative ledelsen for krisehåndteringsapparatet definere hvilken kompetanse som må være på plass i den operative ledelse og i den utrykningsgruppen som reiser til kriseområdet.

## Fullmakter

Beredskapsplaner må inneholde vide fullmakter slik at tiltak kan iverksettes raskt. I situasjoner hvor de fullmakter som er gitt, ikke strekker til, må det være «kort vei» til et beslutningskompetent overordnet nivå. Ansvars- og rolledelingen mellom politisk/strategisk og operativt nivå må være klar.

## Systemer

På enkelte områder må systemer og utstyr få en kraftig oppgradering. Dette gjelder utstyr både ved den operative ledelsen og ved utenriksstasjonene, herunder mobilt utstyr som raskt kan klargjøres for bruk i et kriseområde. Opplæring i bruk er en selvfølge. Det må forutsettes at de organisasjoner og andre aktører som utgjør en del av krisehåndteringsapparatet, setter seg inn i og tar i bruk moderne informasjonsteknologi.

Det er viktig at data- og telekommunikasjonsutstyr moderniseres i takt med den teknologiske utvikling.

UD skal kontinuerlig følge med på verdensbildet og fange opp tilløp til katastrofer. Både i UD og ved den operative ledelsen må det være tilgang på moderne teknologi for til enhver tid å kunne ta inn informasjon om kriser og krisetilløp.

Utvalget understreker behovet for investeringer i oppgradering og fornyelse av system, utstyr, teknologi og lokaler.

## 17.4 Planverk

Katastrofen i Sør-Asia viste at bistand fra norske myndigheter var mulig og påkrevd fra første stund. En nasjonal håndtering av en krise som inntreffer i utlandet, krever forberedelser og planer på lik linje med nasjonale forhold, og det stilles derfor samme krav til krisehåndteringsorganisasjon og planverk. Norge har gode beredskapsplaner og systemer for å håndtere katastrofer innenlands og i nære havområder. Utvalget mener det er viktig at et planverk for håndtering av katastrofer i utlandet bygger på det nasjonale systemet slik at det samlede planverk kan vedlikeholdes, trenes og iverksettes enhetlig.

Et viktig prinsipp er å utnytte de samme ressurser som står til rådighet for nasjonale hendelser ved katastrofer også i utlandet. På denne måten kan beredskapssystemet vedlikeholdes uten dublering av funksjoner og derved redusere kostnadene. Enkelte

funksjoner må dimensjoneres etter forhold utenlands, slik som behov for lufttransport. Ved katastrofer i utlandet vil de kapasiteter som settes inn, være avhengig av hvilken tilgang som gis til det aktuelle området. Ved siden av dette vil hver enkelt katastrofe være unik i karakter og omfang, og krever derfor svært forskjellige kapasiteter. Planverket må omfatte et bredt spekter av ressurser som kan mobiliseres hver for seg og settes sammen til passende enheter, og må derfor ha en struktur med komponenter som uansett type katastrofe kan nyttegjøres. Som eksempel må plan for etablering av pårørendesenter og informasjonstelefon inngå i planverk på alle nivåer.

Når katastrofer inntreffer i utlandet, vil våre utenriksstasjoner spille en vesentlig rolle i den innledende fase. Det er derfor viktig at disse utarbeider lokale beredskapsplaner som koordineres med de sentrale planer. Planene må være tilpasset de lokale forhold og ha et moderne opplegg for å ha oversikt over nordmenn i området, uten at det eksisterer noen registreringsplikt. Et slikt planverk må beskrive hvorledes tilgjengelige ressurser skal koordineres, ledes og samordnes med lokale myndigheter. Planen må være nettverksbasert. Det betyr at både offentlige virksomheter, bedrifter, organisasjoner og privatpersoner utgjør ressurser som må utnyttes, særlig i områder langt fra Norge. Utenriksstasjonene må ha oversikt over lokale nettverk, organisasjoner og frivillige som utgjør viktig kompetanse. Disse skal aktivt trekkes med i beredskapen, blant annet inviteres til å delta i øvelser både lokalt og sentralt.

Foruten godt samarbeid og god koordinering mellom offentlige enheter og organisasjoner og privatpersoner, mener utvalget at betydelige fordeler vil oppnås gjennom samarbeid med myndighetene i andre land, først og fremst de nordiske land.

Det overordnede ansvaret for koordinering og ledelse av planarbeidet bør legges til Justisdepartementet. Ansvaret for utarbeidelse og vedlikehold av planene legges til den operative ledelsen. Det samlede planverk for alle nivåer må oppdateres kontinuerlig. Det må legges særlig vekt på å øve planene fra lokalt til strategisk nivå.

Utvalget mener forslagene er kostnadseffektive og gir trygghet for at det til enhver tid er en relevant plan og organisering. Det er imidlertid behov for at myndighetene stiller de nødvendige ressurser, inklusive bevilgninger, til rådighet.













# VEDLEGG



# I | Utvalget i arbeid

Ved kongelig resolusjon av 14. januar 2005 ble det oppnevnt et utvalg for å evaluere arbeidet med flodbølgekatastrofen i Sør-Asia. Både sammensetningen av utvalget og mandatet var resultat av drøftelser mellom regjeringen og partiene på Stortinget. Mandatet er inntatt foran i denne rapporten.

I den kongelige resolusjon som ble fremmet av Justisdepartementet, heter det:

*«Den menneskelige tragedie flodbølgen 26. desember 2004 medførte, har stilt norske myndigheter overfor ekstraordinære utfordringer. Det skal foretas en evaluering av arbeidet som er gjort fra norsk side i forbindelse med denne katastrofen.»*

*Formålet med gjennomgangen er å lære av erfaringene, slik at man i fremtiden står bedre rustet til å møte lignende situasjoner, samt evaluere myndighetsutøvelse til regjering, departementer, politi og andre offentlige etater.»*

Om utvalgets arbeid sier Justisdepartementet videre i den kgl. resolusjon:

*«Evalueringsutvalget kan innhente opplysninger fra ulike kilder, herunder tjenestemenn i departement, direktorater, politiet m.v.»*

*Der det er tale om opplysninger som ikke er undergitt lovbestemt taushetsplikt, skal opplysningene gis. Lojalitetsplikten i forhold til egen arbeidsgiver må vike til fordel for behovet for å få klarlagt de faktiske forhold.*

*Unntaksvis kan det være tale om innhenting av opplysninger som i utgangspunktet er undergitt taushetsplikt, enten det dreier seg om personlige forhold eller forretningshemmeligheter, jf. forvaltningsloven § 13, politiets operative virksomhet eller organiseringen av den, jf. politiloven § 24 annet ledd, eller sikkerhetsgradert informasjon, jf. sikkerhetsloven § 12.*

*Etter forvaltningsloven § 13 b nr. 4 er taushetsplikt ikke til hinder for at opplysninger gis ut i forbindelse med kontroll med forvaltningen. Taushetsplikt etter forvaltningsloven antas derfor ikke å være til hinder for at opplysninger gis til evalueringsutvalget. Det samme må antas å gjelde for opplysninger om politiets operative virksomhet.*

*Utvalget kan kreve bevisopptak ved domstolene etter domstoloven § 44, jf. domstoloven § 43. Sikkerhetsgradert informasjon kan bare gis ut ved særskilt hjemmel i lov eller generell forskrift, jf. sikkerhetsloven § 12. Skulle behovet for slik informasjon oppstå, er det mest hensiktsmessig at det begjæres bevisopptak, og vurderes konkret etter tvistemålsloven § 204 nr. 1 om utvalget kan gis tilgang på slik informasjon. Alternativt kan utvalget anmode Kongen om å vedta en forskrift om hvilken informasjon utvalget kan få, slik forskrift kan utvalget påregne å få.»*

**Utvalgets medlemmer**

**Jan Reinås**, styreleder i Hydro ASA og Munksjö AB. Styremedlem i Schibsted ASA og Swiss International Air Lines. Han har vært konsernsjef for SAS-gruppen og Norske Skog ASA, styreformann for bl.a. Sparebanken Midt-Norge, Posten AS og NSB. Reinås er gift og har fem voksne barn og fem barnebarn.

**Rita Engh Heflo**, adm. konsulent ved Ullevål universitetssykehus, Norsk senter for cystisk fibrose. 25 års



erfaring fra næringsliv i Norge, 2 år i Spania. Gift, to voksne barn.

**Truls Fyhn**, politimester, Troms politidistrikt. Narkotikasjef og senere kriminalsjef i Oslo. Lang erfaring som aktor/polititjenestemann og i lederstillinger i politiet, med over 30 års tjeneste. Gift, to voksne barn og ett barnebarn.

**Torunn Laupsa**, personalsjef, Den norske kirke, Oslo Bispedømme. Lærerutdannet. 11 år som personalsjef og administrasjonssjef i Kirkens Nødhjelp. Politisk rådgiver og statssekretær i Barne- og familiedepartementet. Gift, tre barn og to barnebarn.

**Siv Meisingseth**, informasjonssjef i SAS siden 1999, det siste året i SAS Braathens. Utdannet journalist og har arbeidet i NRK radio i 15 år. Gift, to barn.

**Harald Sunde**, generalmajor. Operativ leder for norske militære landstyrker som tjenestegjør i flere konfliktområder i verden. Han har 32 års tjeneste i Forsvaret og erfaring fra en rekke operative stillinger med ansvar for soldater og befal. Gift, to voksne barn.

**Morten Wetland**, direktør for europeiske spørsmål i Statkraft AS. I utenrikstjenesten siden 1976. 10 års erfaring fra statsministerens kontor. Statssekretær 1994–96. Ambassadør i Tyskland 1998–2003. Gift, to barn.

## Sekretariatet

For å lede sekretariatet engasjerte utvalget firmaet Terramar AS. Selskapet har erfaring fra planlegging og gjennomføring av krevende prosjekter, herunder styring og ledelse av offentlige utredninger.

Terramar AS' oppgave omfattet planlegging og oppfølging av arbeidet, samt ivaretagelse av utvalgets administrasjon. Arbeidet ble utført av Jon Østensvig, Hege Gry Solheim og Ole Martin Semb.

Videre engasjerte utvalget Laila Refsnes, som fikk et særlig oppdrag med å bistå i kontakten med de pårørende og berørte. Gerd E. Knudsen fra Justisdepartementet bisto som administrativt kontaktledd til departementet og som generell forsterkning av sekretariatet. Videre ble Kirsti Thoresen Paasche og Heming Thorbjørnsen engasjert for dokumenthåndtering og arkive-

ring. Korrekturlesing av rapporten ble gjort av Svanaug Aarskog.

Det ble gradvis etablert et faglig sekretariat som besto av:

**Sigrid Anderssen Cabot**, cand.jur. (1996) og Master of Law fra Universitetet i Heidelberg (1997). Cabot har erfaring blant annet som stipendiat ved Juridisk fakultet ved Universitetet i Bergen, som dommerfullmektig og som sekretær for Miljøinformasjonslovutvalget (NOU 2001:2). Hun er forfatter av en kommentarutgave til miljøinformasjonsloven. Til daglig arbeider hun som rådgiver i Fiskeri- og kystdepartementet.

**Toril Kristiansen Høyland**, cand.jur. (1989) og dr.juris (1998). Høyland har blant annet vært advokat hos Kommuneadvokaten i Oslo, utreder i Høyesterett og dommer i Oslo tingrett. Hun var utreder for Statens granskingsutvalg for Oslo kommune (Smith-utvalget, NOU 1991:11 m.fl.) og medlem av Sanksjonsutvalget (NOU 2003:15). Hun er medlem av Norges Forskningsråds klageutvalg.

**Norunn Løkken Sundet**, cand.jur. (2000). Sundet har erfaring blant annet som advokatfullmektig, dommerfullmektig og utreder i Høyesterett. Hun er medforfatter av en lærebok i tvangsfullbyrdelse (under utgivelse). Til daglig arbeider hun som utreder i Høyesterett.

## Noen avgrensninger

Utvalget har gjort visse avgrensninger både med hensyn til hvilken tidsramme evalueringen skal dekke og til hva som skal behandles. Utvalget har konsentrert seg om de to første ukene etter at katastrofen inntraff og om de deler av myndighetenes arbeid som kom sterkest i offentlighetens søkelys. Innsatsen fra Utdannings- og forskningsdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og fra fylkesmenn og kommuner er i liten grad kommentert. Videre har utvalget valgt ikke å undersøke rådgivningen rundt Kronprinsparets feriereise til Brasil som ble innledet 28. desember. Den juridiske situasjonen for nordmenn i utlandet er forholdsvis kort kommentert. Sammen med en rekke andre momenter danner disse reglene et bakteppe for utvalgets vurderinger.

## Samtaler med pårørende og berørte

Utvalget har hatt samtaler og møter med en lang rekke berørte personer. I sentrum stod de som selv opplevde katastrofen og de som mistet sine nærmeste. Gjennom samtale med om lag 80 mennesker, fikk utvalget kjennskap til dype tragedier, savn, frustrasjon og uvisshet. Det ble fremført sterk kritikk, men også ros og taknemlighet. Utvalget har ikke kunnet gjengi alt det som er sagt, men alt er tatt med som grunnlag for utvalgets vurderinger.

Utvalget har hatt flere møter med Nasjonal støttegruppe for flodbølgekatastrofen.

## Samtaler med offentlige tjenestemenn

Utvalget begynte tidlig under arbeidet å intervjuere embets- og tjenestemenn som var involvert i håndteringen av katastrofen. De aktuelle personene kom fra Statsministerens kontor, Utenriksdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justisdepartementet, Forsvarsdepartementet, Sosial- og helsedirektoratet, Politidirektoratet, Nye Kripos, Forsvaret, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Ullevål universitetssykehus, Regjeringens kriseinformasjonsenhet og ambassadene i Bangkok, Colombo og Jakarta. I alt har utvalget gjennomført over 100 slike intervjuer.

## Samtaler med andre aktører

Utvalget har holdt egne møter med representanter fra Den norske lægeförening, Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon og med representanter for pressen. Videre har det vært holdt møter med selskapene MyTravel, Apollo og Star Tour, Europeiske reiseforsikring, og med krisehåndteringsansvarlige i SAS og NSB. Både i Oslo og under befaring i Thailand har utvalget dessuten møtt representanter for Sjømannskirken i Thailand og Det Norske Misjonsselskap.

I fellesmøte hadde utvalget samtaler med Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Redd Barna, UNICEF, Kirkens Nødhjelp, Leger uten grenser, NORAD, Innovasjon Norge, Tamil Rehabilitation Organization (TRO) og Tamilsk ressurs- og veiledningssenter (TRVS).

## Planverk og logger

Utvalget mottok planverk fra Utenriksdepartementet, Justisdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Forsvarsdepartementet, Politidirektoratet, Sosial- og helsedirektoratet, ambassadene i Bangkok og Colombo, NOREPS (The Norwegian Emergency Preparedness System), Hovedredningssentralen på Sola, Norsk Luftambulans AS, Sjømannskirken, SAS, NSB, Star Tour, MyTravel, Finansnæringens Hovedorganisasjon, Europeiske Reiseforsikring, Redd Barna og Kirkens Nødhjelp. I tillegg mottok utvalget en rekke logger og rapporter over hendelsesforløpet fra berørte private og offentlige instanser.

## Befaring i Sør-Asia

Den 18. februar innledet utvalget undersøkelsene i Thailand med samtaler med ambassadøren og ambassadepersonell. Ambassadøren i Jakarta kom til Bangkok for å snakke med utvalget om håndteringen i Indonesia. Disse samtalen fulgte samme mønster som samtalen med embets- og tjenestemenn i Oslo. Den 19. februar hadde utvalget samtaler ved pårørendesenteret på Phuket med pårørende som da var igjen, med frivillige som bl.a. pårørendekontakt Knut Erik Pedersen, med misjonsprest Dag Johannessen og sjømannsprest Thorbjørn Holt, psykiatrisk sykepleier Ellen Jaksland fra Buskerud sentralsykehus og de frivillige Frode Haukås, eier av Two Vikings Bar, John Johansen og Gunn Torill Hafslø. Two Vikings Bar hadde fungert som kontaktpunkt for mange berørte og pårørende.

Det ble holdt et eget møte med Phukets guvernør Udomsak Uswarangkura og med general Nopadom Somboolsub, sjef for Thai Tsunami Victim Identification Structure, og representanter fra turistmyndighetene. Utvalget besøkte også direktør Anurak Tansiroj ved Phuket International Hospital, hvor utvalget fikk en briefing om håndteringen av ofre for katastrofen. Utvalget fikk samtidig se stedet hvor det improviserte konsulatet på Phuket holdt til i dagene 27. til 30. desember.

Den 20. februar fortsatte utvalget befaringsgruppen fordelt i to grupper. Den ene gruppen (Engh Heflo, Fyhn, Laupsa og Sunde) reiste til Khao Lak sammen med en norsk kvinne som mistet sin mann og sine to døtre der, og lederen for pårørendesenteret. Den andre gruppen (Reinås, Meisingseth, Wetland) reiste med assisterende

politidirektør Odd Malme og representanter fra Kripos til Phi Phi-øyene. Her ble det gitt orientering om det internasjonale politisamarbeidet vedrørende identifisering, og demonstrert søk med norske hunder. Et samlet utvalg besøkte Kripos' ID-sentral på Pearl Hotel og fikk en orientering, gitt av Reidar Nilsen ved Kripos, om arbeidet med identifisering, hjemsending og bistand til helseteam.

Den 21. februar besøkte utvalget «Site 2» som er en sentral for rettsmedisinske undersøkelser og identifisering. «Site 2» er en gave fra Norge til Thailand.

Utvalget fortsatte deretter samtale i Bangkok med blant annet sjømannsprest Hilde Sirnes og Finn Kydland ved Sjømannskirken og ambassadørene fra Danmark, Finland, Italia, Tyskland og Sverige. En del av utvalget (Laupsa, Sunde og Wetland) besøkte Sri Lanka 22.–23. februar. Det øvrige utvalget hadde da møter i Bangkok med frivillige og andre som hadde en rolle under katastrofen, herunder reiselivet. Det ble også holdt møte i thailandsk UD med Director-General Kul-kumut Singhara Na Ayudhaya og ambassadør Dr. Itti Ditbanjong. Sistnevnte var koordinator for myndighetenes arbeid etter katastrofen.

På Sri Lanka ble det ført samtaler med den norske ambassadøren og ambassadens medarbeidere. Utvalgsmedlemmene møtte også tidligere sjef for Sri Lanka Monitoring Mission, Generalmajor Trond Furuhoide. Det ble gjort en befaring av kysten mellom Colombo og Galle på sør-spissen av Sri Lanka for å studere ødelegelsene der.

## Befaringer i Norge

Utvalget har besøkt Utenriksdepartementet og sett på kontorene og det tekniske utstyret som ble brukt under krisehåndteringen.

Representanter for utvalget har besøkt Sosial- og helsedirektoratets kriserom.

Utvalget har besøkt Nye Kripos og fått en innføring i registrerings- og identifiseringsarbeidet og en demonstrasjon av registreringsverktøyet DIR. Videre har utvalget besøkt Hovedredningsentralen på Sola og Fellesoperativt hovedkvarter på Jåtta.

## Helsefaglig bistand

Utvalget hadde tidlig møte med krisepsykiater Lars Weisæth. Han har oversendt materiale om opprettelse av støttegrupper og pårørende- og informasjonssentra. Fra sykehusprest John Grimsby ved Rikshospitalet har utvalget fått beskrevet hvilken kompetanse førstelinjepersonell som møter mennesker i katastrofesituasjoner, bør ha. Helsefaglig kompetanse har stått i sentrum også i en rekke samtaler med representanter for norsk helsevesen, herunder Forsvarets sanitet. Utvalget har også hatt møte med representanter fra Den norske lægeforsening og mottatt materiale derfra. Dette var svært viktig og nyttig for å gi utvalget best mulig innsikt. Fra Folkehelseinstituttet mottok utvalget en rapport og statistikk om utviklingen i omfanget av vaksinerings i Norge mot tropiske sykdommer.

## Annen faglig bistand

Som en del av grunnlaget for å vurdere myndighetenes kriseforståelse, har utvalget innhentet en rapport fra ECON Analyse om trender i nordmenns reiser og opphold i utlandet. Rapporten er vedlegg til utvalgets rapport.

Bølgeforsker Carl B. Harbitz, International Centre for Geohazards har bistått i utformingen av kapittel 1.3.

## Utenriksdepartementets interne evaluering

Jan Reinås hadde tidlig et møte med ambassadør i Tokyo, Åge Grutle, som hadde i oppdrag fra utenriksministeren å utarbeide en intern evalueringsrapport. Det ble avklart at utvalget skulle motta rapporten når den forelå. Utvalget mottok rapporten 11. mars 2005.

## Andre land

I Sverige er det nedsatt en uavhengig granskingskommissjon ledet av presidenten ved Sveriges høyesterett, Johan Hirschfeldt. Kommisjonen skal avgi sin rapport 1. desember 2005. Jan Reinås og Morten Wetland møtte Hirschfeldt i Stockholm 1. februar, og det har vært kontakt mellom utvalgene også etterpå. Truls Fyhn og Morten Wetland har hatt ytterligere samtaler med president

Hirschfeldt, og har dessuten hatt kontakt med det svenske utenriksdepartementet, den svenske statsministerens kontor og Aftonbladets redaksjon.

I Finland er det et evalueringsutvalg som ledes av tidligere president Martti Ahtisaari. Det finske utvalget kan selv avgjøre når det vil avgi rapport. Jan Reinås og Morten Wetland møtte Ahtisaari i Helsingfors 2. februar. Det var også kontakt med Ahtisaari medio april.

I Danmark ba regjeringen Udenrigsministeriet selv om å foreta en evaluering av den danske håndtering av flodbølgekatastrofen. Det norske utvalget har hatt kontakt med den ansvarlige i dansk UD, ambassadør Ib Pedersen. Pedersen besøkte Jan Reinås i Oslo primo februar. Rita Engh Heflo møtte representanter for dansk UD i København medio mars. Den danske rapporten skal offentliggjøres i mai eller juni 2005.

Utvalget merket seg tidlig at myndighetene i Tyskland og Italia har fått positiv omtale for sin håndtering av katastrofen. På grunn av den korte tidsfristen det norske utvalget arbeidet under, ble det ikke anledning til å besøke de aktuelle instanser i disse landene. Utvalget har hatt tilgang til skriftlige rapporter fra, og hatt samtaler med, de nordiske, tyske og italienske ambassadører i Thailand og den svenske generalkonsul i Phuket.





# II | Notat fra ECON om nordmenn i utlandet – trender og drivkrefter

## I Innledning

I forbindelse med tsunami-katastrofen i Asia ble det rettet sterk offentlig kritikk mot hvordan norske myndigheter håndterte og støttet berørte nordmenn. Det ble hevdet at norske myndigheter ikke forstod tidsnok at en flodbølge i det Indiske hav kunne resultere i «Norges største naturkatastrofe». I evalueringen av det som skjedde, og for å bidra til riktig planlegging og bedre virkelighetsforståelse er det grunn til å se nærmere hvor mye myndighetene kunne og burde vite om

hvor det til enhver tid befinner seg nordmenn, og hvor mange? Hvilke trender er synlige i dag? Hvilke drivkrefter er det som skaper disse trendene.

## 2 Nordmenn i utlandet

Det er mange ulike årsaker til at nordmenn befinner seg i utlandet på et gitt tidspunkt, men for dette notatet har vi laget en inndeling med følgende kategorier, med angivelse av trend (se Tabell 2.1).

Tabell 2.1 Nordmenn i utlandet – kategorier

Kategori	Viktigste underkategorier	Oppholdets varighet (typisk)	Reisemønster	Omtrentlig mengdeangivelse 2005
Ferie	Gruppereiser	1–4 uker	Nokså bofast, oversiktlig	Ca. 1,7 millioner enkeltreiser til utlandet 2003
	Ryggsekk-turister	2–24 måneder	Stor aksjonsradius, veldig uoversiktlig	Ca. 3,8 millioner ikke arbeidsbetingede enkeltreiser til utlandet i 2003
	Andre selvstendige	1–8 uker	Variierende radius, full oversikt vanskelig	
	Feriebolig i utlandet	Opptil et halvt år	Som regel nokså bofast, oversikt bør kunne skaffes	Ca. 55 000 ferieboliger i utlandet <sup>1</sup>
	Familie i utlandet	Varies	Som regel nokså bofast, oversikt bør kunne skaffes	Ca. 350 000 innvandrere i Norge
Utdannelse	Utveksling	Vanligvis 1/2 år	Reiser en del omkring i regionen, oversikt vanskelig	Ca. 23 000 studerte i utlandet i 2003–4
	Lavere grad	1–5 år	Reiser mye omkring i regionen, full oversikt vanskelig	
	Høyere grad	1–2 år	Nokså bofast, oversikt bør kunne skaffes	
Arbeid	Arbeidsreiser	1 dag til en måned	Som regel hektisk, full oversikt vanskelig	Ca. 3 millioner arbeidsbetingede enkeltreiser til utlandet i 2003
	Stasjonering	Gjerne flere år	Reiser mye omkring i regionen, full oversikt vanskelig	

Kilder: SSB; Statens Lånekasse; Prognosesenteret; Association of Norwegian Student Abroad; Avinor; Transportøkonomisk Institutt; ECON

For å studere trendene nærmere, kan vi se på både trender for selve reisene (forflytningen) som foretas, og vi kan se på trender som er knyttet til det å oppholde seg i utlandet. La oss ta trender i reising først.

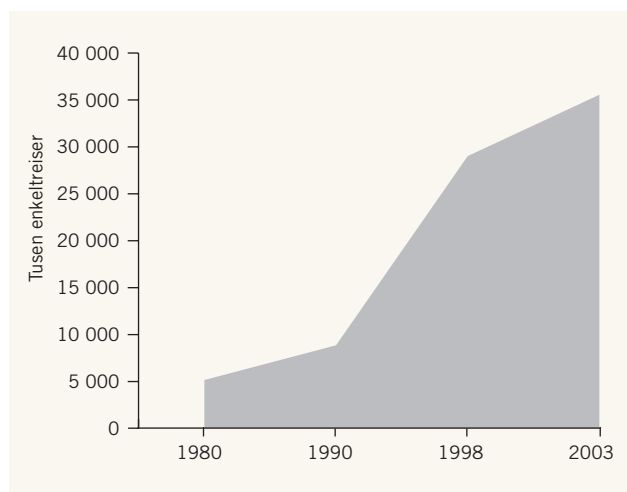
### 3 Trender i nordmenns reiser til utlandet

#### 3.1 Volumet øker

En klar og robust trend gjennom mange tiår er at antall nordmenn som reiser til utlandet øker (se Figur 3.1).

Den sterkeste økningen finner vi innenfor flytrafikken, som har vokst med i gjennomsnitt 6–7 prosent per år de siste 30 årene. IATA spår en videre årlig vekst på omtrent fire prosent de neste fire årene, mens den i Norge for øyeblikket er enda sterkere. De nyeste tallene viser for eksempel at antall passasjerer som reiste til utlandet økte med hele 11,4 prosent i januar 2005 sammenliknet med samme måned i fjor.

Figur 3.1 Reiser til og fra utlandet



Kilde: AVINOR

#### 3.2 En større andel reiser med rutefly

Reisevaneundersøkelsen til Avinor viser at chartertrafikken økte årlig fra 1990 til og med 2001. Siden da har andelen som reiser med charterfly sunket. Nyere tall viser at chartersegmentet økte med 2,2% i januar 2005 sammenliknet med januar 2004, mens den tilsvarende økningen for rutetrafikken var hele 13,4%. En viktig årsak til den kraftige økningen i rutetrafikken er etableringen av direkte flygninger til en rekke nye destinasjoner.

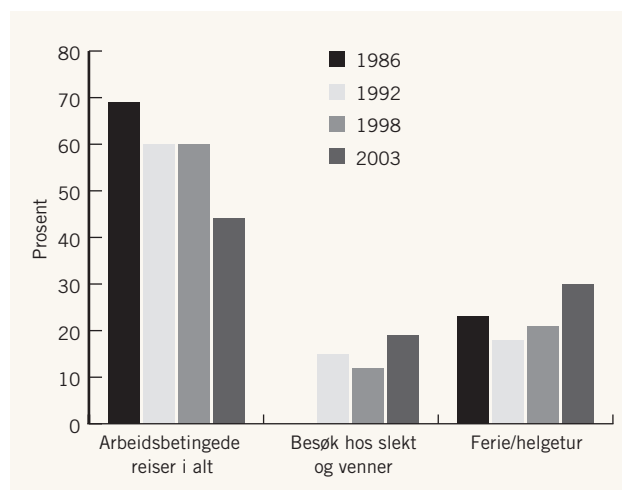
Noen av disse var tidligere dekket av chartertrafikken. Etableringen av flere nye lavprisselskaper som tilbyr direkte flyforbindelse til store byer i Europa har forsterket denne trenden.

Flomkatastrofen i Asia viste at trenden i retning av økt ruteflytrafikk framfor charterreiser gjør det vanskeligere å vite nøyaktig hvor nordmenn befinner seg. Dette er derfor en trend som bør følges nøye.

#### 3.3 Flere privatreiser, færre jobbreiser

Det er særlig private reiser som har økt sammenliknet med arbeidsbetingede reiser (se Figur 3.2). Andelen av dem som reiser til utlandet i jobbsammenheng falt fra 69% i 1986 til 44% i 2003. Fra 1998 til 2003 var det også en reduksjon i absolutte tall.

Figur 3.2 Færre reiser i jobbsammenheng og flere tar ferie



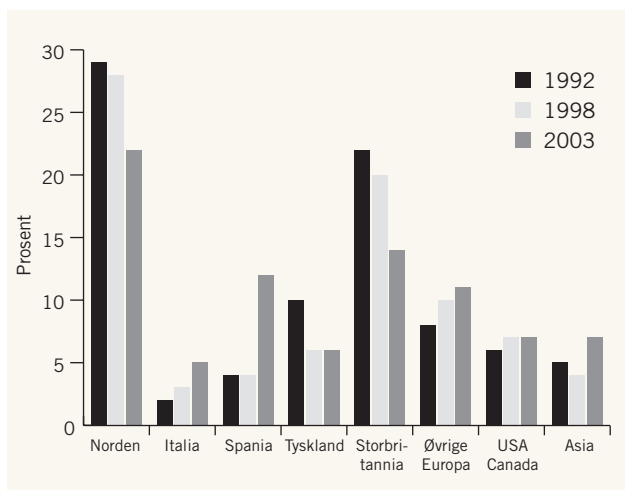
Kilde: AVINOR

#### 3.4 Dreining mot mer eksotiske reisemål

Flest reiser går fremdeles til Norden og Storbritannia, men begge disse reisemålene er på retur. Flere og flere reiser til Italia og Spania, til gruppen «øvrige Europa», og til Asia. Innenfor gruppen «øvrige Europa» er det særlig trafikken til østeuropeiske land som har økt, og av disse har Den Tsjekiske republikk, Polen og Tyrkia flest besøkende nordmenn. Når det gjelder Asia, er det syv destinasjoner som skiller seg ut: Bangkok, Singapore, Islamabad, Beijing, Tokyo, Manila og Hong

Kong. Til disse stedene har trafikken steget fra 140.000 i 1998 til 200.000 i 2003, en økning på hele 43 prosent på 5 år. I 2003 var en fjerdedel av de som reiste til fjerne Østen på yrkesreise, 40% var på ferie, mens 25% besøkte slekt og venner<sup>2</sup>.

**Figur 3.3** Flyreiser mellom Norge og utlandet med rutefly (av de som er bosatt i Norge)



Kilde: Transportøkonomisk institutt

Norske pakketurister reiser fremdeles først og fremst til Spania, Hellas og Portugal, men mer reisemål i Østen og i Øst-Europa er på fremmarsj også her. Star Tours oppgir for eksempel Kina, Thailand, Malaysia, Indonesia, Bulgaria og Kroatia som reisemål i vekst akkurat nå, mens Tyrkia, Egypt, Madeira og Marokko har vært populære lenge. Noen charterfly reiser nå også til Brasil, Mexico, Karibia, India, Thailand, Vietnam, Kambojsja og USA.

## 4 Trender i opphold i utlandet

### 4.1 Flere ferieboliger i utlandet

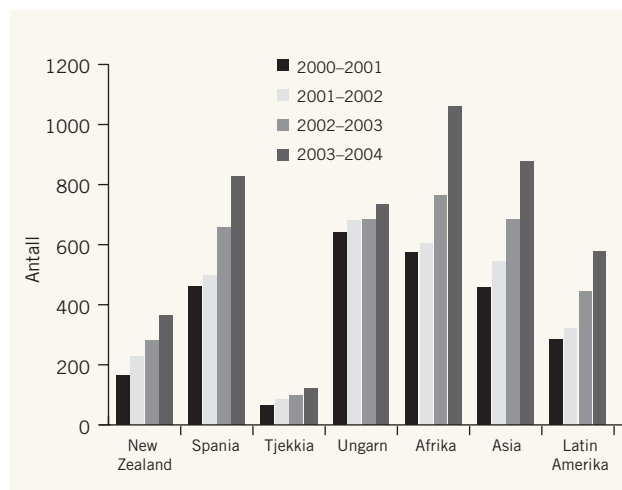
I følge Prognoseinstituttet eier nordmenn nå om lag 55.000 ferieboliger i utlandet, og tallet vokser med ca. 5000 årlig (hele 7000 i 2004). Denne svært raske økningen kan ha stor betydning for fordelingen av nordmenn i utlandet til enhver tid, siden de som eier egen feriebolig i utlandet mest sannsynlig vil ha lengre utenlandsopphold enn andre turister. Spania er helt

klart mest populært, men boligkjøp i østre del av Middelhavet (f.eks. Kroatia) og i Sør Afrika har også økt i det siste.

### 4.2 Flere studerer i utlandet, og flere velger land med høyere risiko

Antall nordmenn som tar utdanning i utlandet har steget de siste årene, og denne trenden ser ut til å være meget robust. Totalt var det over 23 000 studenter i utlandet i 2003–2004<sup>3</sup>. Ca 47% av studentene i utlandet er i engelskspråklige land (dvs. USA, Canada, England og Australia), men i følge Association for Norwegian Students Abroad (ANSA) er det en viss usikkerhet med hensyn til hvilke land studentene vil fordele seg på i årene som kommer, på grunn av nye finansieringsregler og obligatorisk språkopplæring. Mye kan tyde på at stadig flere drar til områder med høyere risiko (se Figur 4.1). Det er allerede mange som tar utdanning i Øst-Europa, og nå forventes det en brå økning i antall studenter til Asia, Latin Amerika og Sør-Afrika. Det forventes også at andelen som bare tar en del av studiene i utlandet vil øke, noe kan forsterke trenden i retning av mer eksotiske studiesteder.

**Figur 4.1** Flere studenter til områder med høyere risiko



Kilde: Statens Lånkasse

### 4.3 Stadig flere pensjonister i utlandet

Pensjonister er mye mer reisevante i dag enn tidligere, og stadig flere velger å nyte pensjonisttilværelsen i et behagelig klima i utlandet, hovedsakelig i Spania.

Antall pensjonister i utlandet økte i perioden 1999–2003 fra ca. 25.000 til ca. 35.000.

## 5 De viktigste drivkreftene

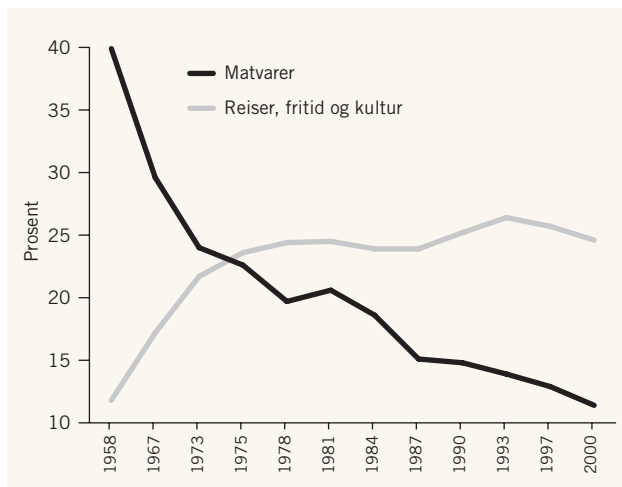
Økning i antall reisende nordmenn samt tendens til å reise lengre og til mer eksotiske land er del av den generelle globaliseringsprosessen, men vi kan også peke på mer spesifikke drivkrefter bak utviklingen.

### 5.1 Økende velstand gir økt etterspørsel etter eksotiske reiseopplevelser

Den viktigste årsaken til at reiselivet som næring vokser både internasjonalt og i Norge er trolig at reiselivsopplevelser grunnleggende sett er et inntektselastisk gode. Jo høyere levestandard, jo mer penger kan nordmenn bruke til å reise. Det gjør det mulig å reise oftere, og å reise til mer eksotiske steder.

Figur 5.1 illustrerer hvordan andelen av utgiftene i husholdningene som går til matvarer har sunket de siste 40 årene, mens andelen som går til reiser, fritid og kultur har økt.

**Figur 5.1** Utgifter pr. husholdning for matvarer, og reiser, fritid og kultur<sup>2</sup>, 1958–2000. Prosent av total forbruksutgift



Kilde: SSB, forbruksundersøkelsen, bearbejdet av ECON. <sup>1</sup>Reiser, fritid og kultur består av varegruppene «07 Transport», med unntak av «Kjøp av egne transportmidler», «09 Kultur og fritid», med unntak av «Aviser, bøker og skrivemateriell». «11 Restaurant- og hotell-tjenester»

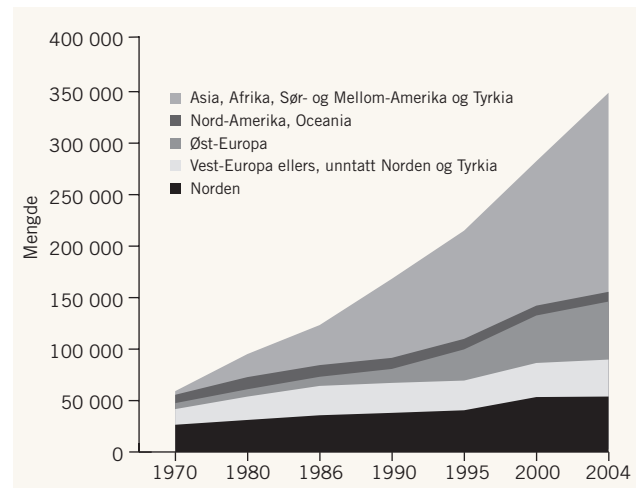
### 5.2 Prispress på flybilletter gjør det lettere å reise langt

Den internasjonale liberaliseringen av flytrafikken har bidratt til sterk konkurranse som har ført til lavere billettpriser og økt tilbud av destinasjoner. Denne utviklingen ser ut til å fortsette. Den viktigste faktoren som kan virke i motsatt retning, er stigende oljepris, som vil føre til dyrere flybensin.

### 5.3 Flere og flere innvandrere gir flere og flere reiser til innvandrernes hjemland

Det blir stadig flere nordmenn med innvandrerbakgrunn. Veksten i innvandrerbefolkningen er meget robust, og det er også en sterk tendens til at en økende andel av dem kommer fra gruppen Asia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Tyrkia (se Figur 5.2)<sup>4</sup>. Betydningen av dette illustreres godt av det faktum at og motivasjonen for en fjerdedel av de som i dag reiser til fjerne Østen er å besøke familie og venner<sup>5</sup>.

**Figur 5.2** Innvandrerbefolkning (personer med to utenlandsfødte foreldre)



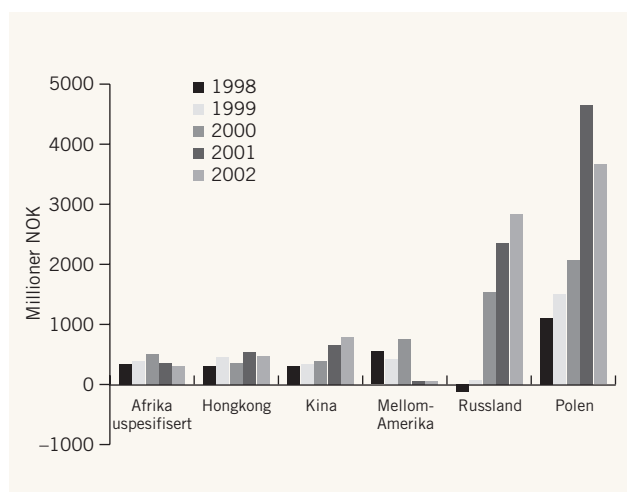
Kilde: SSB

### 5.4 Vekst i nye markeder påvirker mønsteret i både fritids- og arbeidsreiser

Politiske endringer har gitt mer åpne økonomier og sterk vekst i deler av Asia og Øst-Europa. I Norge er både næringsliv og reiseliv påvirket av dette. Den økte integrasjonen gjør Sentral- og Øst-Europa til stadig mer attraktive økonomisk partnere og har gjort områdene mer interessante som feriedestinasjoner for nord-

menn. Denne utviklingen er forventet å forsterke seg i årene fremover. Norske investeringer i land som Kina, Polen og Russland vokser sterkt (se Figur 5.3), og dette skaper behov for arbeidsreiser til de samme landene. Den økonomiske og politiske stabiliteten kan imidlertid ikke tas 100% for gitt i disse landene, så denne drivkraften er noe usikker.

**Figur 5.3 Nye trender i norske direkte investeringer i utlandet**



Kilde: SSB

### 5.5 Kommunikasjonsteknologi reduserer behovet for arbeidsreiser

Rask teknologisk utvikling, og stadig mer omfattende utbredelse av kommunikasjonsteknologiske løsninger bidrar til at flere og flere arbeidsreiser kan erstattes av elektroniske møter. Derfor går altså antall arbeidsreiser noe ned, til tross for globalisering av økonomien forsetter og prisfall på flybilletter.

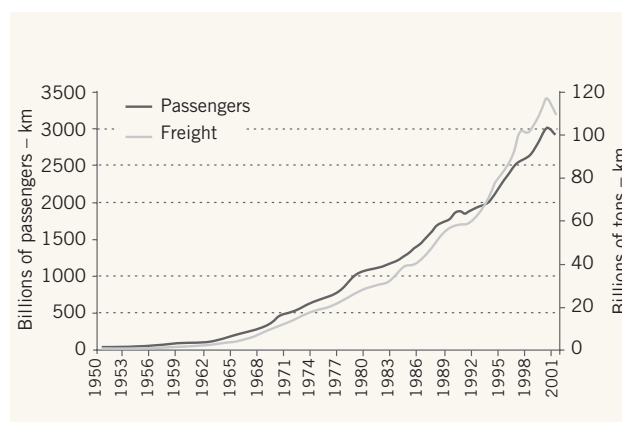
### 5.6 Et globalt marked for høyere utdanning skaper uforutsigbarhet

Utenlandske universiteter har økt innsatsen for å tiltrekke seg norske studenter de siste årene, og det blir mer og mer bruk av profesjonelle agenter som er ansatt for å markedsføre bestemte studiesteder. I senere år har blant annet australske universiteter markedsført seg svært aktivt overfor norske studenter, og deres suksess er et godt eksempel på hvordan markedsføring på uforutsigbar vis kan påvirke fordelingen av norske studenter i utlandet.

### 5.7 Terror, epidemier og katastrofer skaper kun kortvarige korreksjoner i reisemønstrene

Mange har spekulert i at hendelser som 11. september, SARS-epidemien i Kina og Tsunamien i det Indiske hav ville få varige konsekvenser for turisttrafikken, men dette stemmer hittil dårlig overens med virkeligheten. Hittil har turisttrafikken alltid kommet seg ganske raskt tilbake til trendvekst etter slike dramatiske enkelt-hendelser som setter støkk i oss (se Figur 5.4.). For at vi skal få varige endringer kreves det varige hyppig gjentakende kriser.

**Figur 5.4 Global vare- og passasjertransport fra 1950–2001**



Kilde: *Transport Geography on the Web*<sup>6</sup>

*Merk kortvarig nedgang for eksempel rundt Gulf-krigen i 1991. En noe sterkere nedgang fulgte etter 11. september, men senere data viser at trafikken nå igjen er tilbake på trendvekst.<sup>7</sup>*

## 6 Konklusjon: den globaliserte nordmann

Tradisjonelt har nordmenn reist og oppholdt seg mest i Norden og Storbritannia, og på feriedestinasjoner i det såkalte «Syden» – den europeiske Middelhavskysten og Kanariøyene.

Men nordmenn i dag har gjennomgående god råd og stor frihet. Globaliseringen bidrar dermed til å øke nordmenns aksjonsradius radikalt, gjennom en lang rekke mekanismer. Nye markeder åpner seg for reiseliv, næringsliv og studier, og liberalisert flytrafikk og skjerpet konkurranse fører til kraftig reduserte billettpriser og stadig mer omfattende rutenett. Språkbarrierer fal-



ler etter hvert som engelsk brer seg ut som et verdensspråk. Nordmenn er heller ikke lenger en homogen etnisk gruppe, stadig flere har kulturell tilhørighet under fremmede himmelstrøk.

En generell, og svært robust konklusjon er derfor at vi i årene som kommer kan forvente at stadig flere nordmenn vil befinne seg i utlandet til en hver tid, og at det vil være *stadig færre områder der norske statsborgere IKKE ferdes*. Det er først og fremst feriereiser som øker, mens teknologi erstatter mye av behovet for arbeidsrelaterte reiser.

Det som først og fremst kunne true disse utsiktene, er relativt lite sannsynlige utviklingstrekk som kraftig økonomisk tilbakegang i Norge, og/eller en ytterligere sterk politisk destabilisering i verden med langvarig tiltakende internasjonal terrorisme. Enkeltilfeller av terror har hittil bare hatt meget kortvarig effekt på folks reisevaner.

Mens det ser ut til at relativt sett færre nordmenn vil ferdes i våre nærmeste naboland, kan vi forvente at stadig flere blir å finne i Øst-Europa, Sør- og Sør-Øst Asia og Sør-Afrika. Dette er viktig, siden noen av områdene det er snakk om, representerer en klart høyere risiko enn tradisjonelle reisemål – både i forhold til sykdommer, naturkatastrofer, kriminalitet og politisk vold. I

tillegg er det mer krevende for norske myndigheter å yte hjelp i mange av disse områdene, på grunn av svakere infrastruktur og diplomatiske forbindelser, og større kulturelle og språklige barrierer.

Det er derfor naturlig at norske myndigheter må tilpasse seg situasjonen ved å øke sin kunnskap om norske statsborgeres reisevaner, og sin kapasitet til å yte bistand når problemer oppstår. For å holde øye med de viktigste trendene i nordmenns utenlandsopphold kan myndighetene velge seg ut relevante indikatorer som kan følges over tid. Gode generelle indikatorer kan finnes i AVINORs femårige reiseundersøkelser og i kvartalsoversiktene til norsk reiselivsforum. For å oppdage nye tendenser tidlig, er det imidlertid behov for å holde et spesielt øye med utviklingen innenfor noen viktige undergrupper av reisende nordmenn – studenter, ryggsekketurister og ulike innvandregrupper. Disse gruppene er gjerne på lange reiser, på uvanlige steder og delvis med uforutsigbare reiseruter. I tillegg er det en trend at større grupper følger i deres fotspor etter hvert.

Nye og potensielt viktige trender som norske statsborgeres kjøp av ferieleiligheter i utlandet er foreløpig svært dårlig dokumentert, og her er det behov for å skaffe til veie mer pålitelige oversikter.

## Kildehenvisninger

- AVINOR. Statistikk lufttraffikk (Månedstatistikk, årsstatistikk) 2000–2005.  
<http://www.avinor.no/Norsk/Trafikk/?module=Articles;action=ArticleFolder.publicOpenFolder;ID=1110>.
- Denstadli, J.M., Rideng, A. og Strand, S. (2004): *Reisevaner med Fly 2003*. Transportøkonomisk institutt rapport 713/2004.  
<http://www.avinor.no/Norsk/Trafikk/?module=Articles;action=ArticleFolder.publicOpenFolder;ID=1349>.
- Folketrygdkontoret for utenlandssaker (2003): *Årsmelding 2003*.  
[http://www.trygdeetaten.no/utland/pdf/aarsmelding\\_2003.pdf](http://www.trygdeetaten.no/utland/pdf/aarsmelding_2003.pdf).
- Norsk Reiselivsforum. Feriestatistikk (pr. kvartal, 2002–2004).  
<http://www.reiselivsforum.no/default.asp?gid=91>.
- Statens Lånekasse. Statistikk for elever og studenter i utlandet.  
[http://www.lanekassen.no/templates/Page\\_5735.aspx](http://www.lanekassen.no/templates/Page_5735.aspx).
- Statistisk sentralbyrå. Statistikkbanken. <http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/>.
- Intervjuer med: Association for Norwegian Students Abroad (ANSA), Prognosesenteret, Star Tour, My Travel Group\*, Kilroy Travels, Flyktningehjelpen og Norges Røde Kors.
- \* My Travel Group er eier av tre tur operatører: Saga Solreiser, Ving Norge og Globetrotter.

## Noter

- <sup>1</sup> Beregnet av Prognosesenteret
- <sup>2</sup> Denstadli, J.M., Rideng, A. og Strand, S. (2004): *Reisevaner med Fly 2003*. Transportøkonomisk institutt rapport 713/2004. <http://www.avinor.no/Norsk/Trafikk/?module=Articles;action=ArticleFolder.publicOpenFolder;ID=1349>
- <sup>3</sup> Statens Lånekasse for Utdanning. Statistikk for elever og studenter i utlandet.  
[http://www.lanekassen.no/templates/Page\\_5735.aspx](http://www.lanekassen.no/templates/Page_5735.aspx).
- <sup>4</sup> Fra denne gruppen kommer de fleste fra Pakistan, deretter følger Vietnam, Irak, Bosnia-Hercegovina, Somalia, Iran, Tyrkia og Sri Lanka.
- <sup>5</sup> RUV
- <sup>6</sup> Se: <http://www.people.hofstra.edu/geotrans/index.html>
- <sup>7</sup> Se: [http://www.rin.org.uk/pooled/articles/BF\\_NEWSART/view.asp?Q=BF\\_NEWSART\\_129708](http://www.rin.org.uk/pooled/articles/BF_NEWSART/view.asp?Q=BF_NEWSART_129708)