



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 35

(2008–2009)

---

## Brannsikkerhet

Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 35

(2008–2009)

---

## Brannsikkerhet

Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver

# Innhold

<b>1</b>	<b>Sammendrag</b> .....	5	5.2.2	Særskilte risikogrupper.....	41
<b>2</b>	<b>Innledning</b> .....	9	5.2.3	Forebygging av brann i virksomheter og anlegg med potensial for store ulykker .....	42
2.1	Formål og avgrensning.....	9	5.3	Unngå tap av uerstattelige kulturhistoriske verdier .....	46
2.2	Styrket brannsikkerhet.....	9	5.3.1	Brannsikkerhet i uerstattelige kulturhistoriske bygninger .....	46
<b>3</b>	<b>Forvaltning og lovgrunnlag</b> .....	11	5.3.2	Sikring av uerstattelige arkiver, dokumenter og gjenstander .....	48
3.1	Forvaltning.....	11	5.4	Unngå branner som lammer kritiske samfunnsfunksjoner .....	49
3.2	Lovgrunnlag.....	12	5.4.1	Sikring av kritiske samfunnsfunksjoner.....	49
<b>4</b>	<b>Utviklingstrekk og tilstandsvurdering</b> .....	15	5.5	Styrket beredskap og håndteringsevne.....	52
4.1	Mål og hovedtrekk i perioden 2001-2008.....	15	5.5.1	Fremtidens brannvesen.....	52
4.2	Antall branner og brannårsaker.....	15	5.5.2	Særskilt om skogbrann.....	56
4.3	Omkomne i brann .....	17	5.5.3	Håndtering av store hendelser .....	58
4.4	Brann i bygninger.....	19	5.5.4	Internasjonalt samarbeid innen beredskap og brannbekjempelse.....	63
4.5	Materielle kostnader .....	22	<b>6</b>	<b>Kunnskapsbasert brannsikkerhetsarbeid</b> .....	66
4.6	Virksomheter og anlegg med potensial for store ulykker .....	23	6.1	Forskning og utvikling .....	66
4.7	Brannvesenets ansvar og oppgaver ...	28	6.2	Brannetterforskning og undersøkelser.....	67
4.8	Utviklingen i Norden .....	32	<b>7</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser</b> .....	69
4.9	Målrettet forebyggende innsats, beredskap og håndteringsevne.....	32			
<b>5</b>	<b>Nye mål, virkemidler og tiltak</b> .....	34			
5.1	Nye nasjonale mål .....	34			
5.1.1	Virkemidler .....	34			
5.2	Færre omkomne i brann.....	35			
5.2.1	Brannsikkerhet i boliger .....	35			





DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# St.meld. nr. 35

(2008–2009)

## Brannsikkerhet

### Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 8. mai 2009,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

## 1 Sammendrag

Branner medfører hvert år tap av menneskeliv og påfører lidelser for dem som rammes – direkte og indirekte. Samfunnsøkonomisk fører branner til store kostnader i form av helseutgifter og skadeutbetalinger. Mye er gjort for å redusere risikoen for og konsekvensene av branner, og vi har nå færre bygningsbranner enn tidligere. Samtidig har vi dessverre de siste par årene hatt det høyeste antallet omkomne i brann på nærmere 30 år. Det er bekymringsfullt, ikke minst fordi noen grupper som eldre og uføre, synes å være mer utsatte enn andre.

Målrettet satsning på forbyggende arbeid er regjeringens hovedstrategi for å forhindre og redusere konsekvensene av branner. Forebyggende innsats vil imidlertid aldri helt avverge at branner og andre akutte hendelser inntreffer. Regjeringen ønsker derfor å bedre beredskapen og håndteringsveien ved slike hendelser. De mulige tiltakene som omtales i denne meldingen, vil samlet sett innebære en styrking av brannsikkerheten i Norge.

Kapittel 3 gir en oversikt over forvaltningen og lovgrunnlaget på brannsikkerhetsområdet. Kommunene, ved de kommunale brannvesenene, har

ansvar for forebyggende oppgaver og tilsyn samt beredskap og håndtering i form av brann- og redningsinnsats. Fylkesmannen har en viktig rolle i å sikre at regelverk og mål som er fastsatt på samfunnsikkerhets- og beredskapsområdet, blir fulgt i fylker og kommuner. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) er blant annet fag- og tilsynsmyndighet innen områdene brann- og el-sikkerhet, håndtering av farlige stoffer, landtransport av farlig gods samt forbrukersikkerhet. Med etableringen av DSB i 2003 ble det opprettet en felles myndighetslinje fra sentralt til lokalt nivå innen brann, redning og generell beredskap. Justisdepartementet er etatsleder for blant annet DSB og er utover eget sektoransvar tillagt en samordningsrolle for å sikre en helhetlig og koordinert tilnærming til samfunnsikkerhet og beredskap. Departementet forvalter lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven). Brannområdet reguleres primært av denne loven, men også av tilgrensende lovverk som forvaltes av andre departementer.

Kapittel 4 gir en tilstandsvurdering og omtale av utviklingstrekk på brannområdet de senere årene. Antallet bygningsbranner som har krevd utrykning av brannvesenet, har over en lengre periode vist en nedadgående trend. Dette gjelder både boliger og andre typer bygninger. I løpet av de siste ti årene er nedgangen over 20 prosent.

Samtidig har det i gjennomsnitt omkommet 68 mennesker i brann hvert år de siste fem årene. Korrigert for befolkningsveksten, er økningen i antallet omkomne på 11 prosent sammenlignet med forrige femårsperiode. Antallet omkomne i brann de to siste årene – henholdsvis 74 og 84 – er det høyeste på nesten 30 år. Ikke siden 1979, da 91 personer omkom, er det gått tapt flere liv i brann enn i 2008.

Åtte av ti som har omkommet i brann de siste ti årene, har omkommet i boliger. Risikoen for å omkomme i brann er langt større i boliger uten røykvarsler eller hvor denne ikke fungerer, sammenliknet med boliger med fungerende røykvarslere.

Elektrisk feil og feil bruk av elektrisk utstyr er i sum den største brannårsaken og forårsaker rundt 35 prosent av alle bygningsbranner. Bar ild, som røyking, åpen flamme og lignende, er årsak til drøyt 20 prosent av brannene, mens rundt 10 prosent er påsatt. I så mye som én av fire branner blir ikke årsaken funnet.

Uerstattelige kulturhistoriske bygninger har gått tapt de senere årene. I 2003 gikk én fredet bygning tapt i Oslo. I Bergen var det i 2008 to branner i fredede bygninger.

De samlede materielle tapene som følge av brann, har vært relativt stabile de senere årene. Det var en svak nedgang i tapene fra 2002 til 2004, men deretter har det vært en moderat økning frem til 2008. Finansnæringens Hovedorganisasjons brannstatistikk viser at de samlede utbetalingene fra norske forsikringsselskaper i 2008 blir på over 4,7 milliarder kroner.

Forbudet mot å selge raketter med styrepinne til privat bruk som ble innført fra og med nyttårsfeiringen 2008/2009, ser ut til å ha hatt en positiv effekt på skadetallene. Registrerte personskader er redusert fra 155 etter nyttårsaftenen 2007/2008 til 61 etter nyttårsfeiringen i 2008/2009. Forbudet ser også ut til å ha redusert antallet branner og branntilløp.

Alle landets kommuner har et brannvesen som på kort varsel er klar til innsats uansett dag og tid på døgnet. Brannvesenene er i dag godt rustet til å håndtere det store mangfoldet av oppgaver de blir stilt overfor, både av forebyggende

og beredskapsmessig karakter. Samtidig innebærer endringer i oppgaver og behovet for økt samvirke og samordning en rekke utfordringer knyttet til dimensjonering, organisering og kompetanseutvikling.

Kapittel 5 omtaler regjeringens mål for brannvernarbeidet i årene fremover. Det gis videre en omtale av tiltak som er iverksatt med sikte på å nå disse målene, samt tiltak som vurderes iverksatt.

Regjeringen fastsetter i meldingen følgende nasjonale mål for brannvernarbeidet i årene fremover:

- Færre omkomne i brann
- Unngå tap av uerstattelige kulturhistoriske verdier
- Unngå branner som lammer kritiske samfunnsfunksjoner
- Styrket beredskap og håndteringsevne
- Mindre tap av materielle verdier

#### *Færre omkomne i brann*

For å bedre brannsikkerheten i boliger vil kommunale brannvernmyndigheter få en generell plikt til å registrere eldre leilighetsbygg, hvor mange kan omkomme i brann, som såkalt særskilt brannobjekt etter brann- og eksplosjonsvernloven § 13. Justisdepartementet vil igangsette et arbeid som skal gjennomgå boligeieres forståelse og ivaretagelse av ansvaret for brannsikkerheten i egen bolig, samt vurdere om dagens brannvernkrav knyttet til boliger og de ordningene vi har for informasjon, tilsyn og kontroll er hensiktsmessige. Meldingen presenterer videre en rekke regelverksendringer knyttet til prosjektering av bygg og anlegg, gass i bolig, påbudt slokkeutstyr, røykvarslere, produkters brennbarhet, kontroll i byggesaker og dokumentasjon for et byggs driftsfase. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap vil få i oppdrag å utarbeide en nasjonal strategi for informasjon og holdningsskapende arbeid på brannområdet. Regjeringen vil nedsette et utvalg som skal gjennomgå og vurdere brannsikkerheten for særskilte risikogrupper som bor i ordinære boliger og omsorgsboliger.

For å forebygge brann i virksomheter og anlegg med potensiale for store ulykker vil satsingen på systematisk sikkerhetsarbeid bli videreført som den grunnleggende styringsformen overfor næringsvirksomheter på brann- og eksplosivområdet. Likeledes vil tilsynet med særskilte brannobjekter som restauranter, diskotek og konsertlokaler med videre bli videreført og ut-

viklet. Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet vil nedsette en arbeidsgruppe som skal kartlegge ansvarsforhold og håndtering av nedgravde eksplosiver. Sikkerhetsnivået i eldre tunneler er i ferd med å oppgraderes og skal på sikt oppfylle de samme kravene som gjelder for nye tunneler. Muligheten for å innføre bestemmelser om brannsikkerhet for dyr som i dag ikke omfattes av gjeldende særforskrifter, er under vurdering. Justisdepartementet har fremmet et loveendringsforslag om krav til politiattest for ansatte som håndterer eksplosjonsfarlige stoffer.

Det legges til grunn at tiltak og virkemidler som settes inn med sikte på å redusere antallet omkomne også vil ha effekt på de materielle tapene.

#### *Unngå tap av uerstattelige kulturhistoriske verdier*

Regjeringen mener at brannsikring av kulturhistoriske verdier må ha prioritet foran materielle verdier generelt. Det vil bli vurdert om brann- og eksplosjonsvernloven og kulturminneloven ivaretar brannsikkerheten i kulturhistoriske objekter på en hensiktsmessig måte. I tillegg skal det legges til rette for å sikre uerstattelige arkiver, dokumenter og gjenstander mot brann.

#### *Unngå branner som lammer kritiske samfunnsfunksjoner*

Brann i såkalt kritisk infrastruktur kan få store konsekvenser for kritiske samfunnsfunksjoner. Bortfall av kritiske samfunnsfunksjoner ble grundig behandlet i St. meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet, jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009), og vil derfor ikke få en tilsvarende bred omtale i denne meldingen.

Justisdepartementet har i 2009 opprettet et eget spesialutvalg for samfunnssikkerhet som skal bidra til et styrket helhetlig forebyggende arbeid. EUs direktiv for økt sikring av kritisk europeisk infrastruktur (EPCIP-direktivet) og EUs handlingsplan for økt sikring av eksplosiver vil bli behandlet i spesialutvalget. Direktoratet for forvaltning og IKT har fått i oppdrag å evaluere grensesnittet mellom myndigheter som har tilsynsansvar for landanlegg som håndterer gass og olje.

#### *Stryket beredskap og håndteringsevne*

Som et ledd i utviklingen av fremtidens brannvesen, skal gjeldende krav til organisering og dimensjonering av brannvesenet gjennomgås for å

sikre at lovpålagte oppgaver blir tilfredsstillende utført. I meldingen understrekes også brannvesenets viktige rolle og betydning i kommunenes helhetlige beredskapsarbeid. Regjeringen vil videre nedsette et utvalg som skal utrede det samlede utdanningsbehovet i brannvesenet. Sivilforsvaret skal styrkes gjennom å samle opplæringsvirksomheten på Starum. Som ledd i samordningen av statlig tilsyn med kommunene, vil Justisdepartementet vurdere den mest hensiktsmessige måten å overføre tilsynet med kommunenes plikter i tilknytning til brannvesenet fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap til Fylkesmannen. Det legges også opp til å vurdere endringer i regelverket med hensyn til boligalarmanlegg og brannvesenets rolle.

En rekke av tiltakene som er foreslått av arbeidsgruppen som i 2008 vurderte skogbrannberedskapen og den senere tids skogbranner, er allerede under oppfølging av Justisdepartementet. Forslag til ytterligere oppfølging av arbeidsgruppens rapport vil bli vurdert.

For å sikre at samfunnet er best mulig rustet til å håndtere store hendelser vil Justisdepartementet vurdere å utvide ordningen med redningsinnsats til sjøs (RITS). Likeledes vil utvikling av et nasjonalt ressursregister (NARRE) som kan benyttes av alle som har behov for å ha oversikt over og tilkalle innsatsressurser til rednings- og beredskapsoperasjoner, bli vurdert. Justisdepartementet vil gjennomgå vurderinger forbundet med videre implementering av et system for enhetlig innsatsledelse (EIS) for brannvesenet og Sivilforsvaret. Det vil bli arbeidet videre med å utvikle Sivilforsvaret som forsterkningsressurs.

Kapittel 6 gir en fremstilling av forskning og utvikling samt brannetterforskning og undersøkelser, som grunnlag for brannsikkerhetsarbeidet. Regjeringen ønsker å videreføre den brede forsknings- og utviklingsaktiviteten som er etablert på brannsikkerhetsområdet. Prosjekter som gir ytterligere innsikt i hvilke deler av befolkningen som vil være mest utsatt for brann i årene fremover og hvilke tiltak som kan styrke brannsikkerheten til disse gruppene, vil bli prioritert. Forskning om brannårsaker vil også være viktig som grunnlag for hensiktsmessig innretning av forebyggende tiltak.

Avdekking av brannårsak og eventuelt påvisning av ildspåsettelse er viktig, både for brannsikkerheten generelt og for å forebygge straffbare forhold. En arbeidsgruppe som har evaluert et prøveprosjekt med distriktvis brannetterfors-

kningsgrupper, anbefaler i sin rapport at det etableres et fast ordning med slike brannetterforskningsgrupper i alle landets 27 politidistrikter. Justisdepartementet avventer en faglig vurdering og anbefaling av rapporten fra Politidirektoratet.

Kapittel 7 redegjør for de økonomiske og administrative konsekvensene av tiltakene som er vurdert i meldingen. Regjeringen vil komme tilbake med forslag om konkretisering og iverksetting av mulige endringer og tiltak som omtales i denne meldingen, i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.



## 2 Innledning

### 2.1 Formål og avgrensning

---

Målene og tiltakene som omtales i denne meldingen, er et ledd i regjeringens oppfølging av målsetningen i Soria Moria-erklæringen om styrket samfunnssikkerhet. I meldingen presenteres nye nasjonale mål for brannsikkerhetsarbeidet. Målene er utarbeidet med bakgrunn i erfaringene fra perioden 2001-2005, jf. St. meld. nr. 41 (2000-2001) og Innst. S. nr. 341 (2000-2001), samt utviklingen på brannområdet de senere årene. Meldingen omhandler primært det virkeområdet som faller innenfor Justisdepartementets forvaltningsområde, fortrinnsvis med grunnlag i lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven).

Regjeringen følger i denne meldingen opp Innst. S. nr. 341 (2000-2001), jf. St.meld. nr. 41 (2000-2001) *Brann- og eksplosjonsvern*, som evaluerte tiltak og virkemidler på dette området på 1990-tallet og fastla hovedmålsetninger for kommunale og statlige myndigheters innsats for perioden 2001-2005. Foreliggende melding følger også opp utfordringer innen brann- og eksplosjonsvernområdet som er omtalt i Innst. S. nr. 9 (2002-2003), jf. St.meld. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet. Veien mot et mindre sårbart samfunn*, Innst. S. nr. 222 (2002-2003), jf. St.meld. nr. 17 (2002-2003) *Om statlige tilsyn* og Innst. S. nr. 49 (2004-2005), jf. St.meld. nr. 39 (2003-2004) *Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*. Videre følger regjeringen opp Innst. S. nr. 85 (2008-2009), jf. St.meld. nr. 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet. Samvirke og samarbeid*, der det ble lagt frem mål, prioriteringer og tiltak på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet for de neste fire årene, med særlig vekt på de store og sammensatte hendelsene. Fordi branner først og fremst rammer enkeltmennesker, er den enkelte innbyggers trygghet gitt en mer sentral plass i meldingen som regjeringen nå legger frem.

### 2.2 Styrket brannsikkerhet

---

Soria Moria-erklæringen understreker at regjeringens viktigste oppgave er å forebygge. Forebyggende brannsikkerhetsarbeid står sentralt i meldingen, og det viktige samspillet mellom offentlige og private aktører vektlegges. Det er en klar målsetting at antallet branner og antall mennesker som omkommer i brann, skal reduseres. Dette er en utfordring som krever at alle tar *sitt* ansvar: den enkelte må ta ansvar for sikkerheten i egen bolig; eiere og utleiere av boliger må følge opp sine forpliktelser; og næringsliv og industri må etterleve gjeldende regelverk med særlig vekt på internkontroll. Kommunene, ved de kommunale brannvesenene, har det lokale myndighetsansvaret på brannsikkerhetsområdet. Fylkesmannen skal aktivt følge opp kommunenes arbeid med grunnlag i overordnede føringer fra blant annet Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Justisdepartementet.

At det offentlige tar ansvar, fritar ikke enkeltmennesket fra et individuelt ansvar. Åtte av ti dødsopfre i brann omkommer i egen bolig. Det er svært viktig at den enkelte viser alminnelig aktsomhet og opptre på en slik måte at brann, eksplosjon og andre ulykker forebygges. Graden av individuelt ansvar for egen sikkerhet mot brann vil samtidig måtte veies mot den enkeltes forutsetninger for å ta ansvar for seg selv. Justisdepartementet vil i kommende år iverksette tiltak med sikte på å finne gode virkemidler for bedre ivaretagelse av brannsikkerheten til spesielt utsatte og sårbare grupper, som hjemmeboende eldre med behov for assistanse og andre med nedsatt funksjonsevne.

Branner og eksplosjoner på steder der mange mennesker oppholder seg eller bor tett, kan få store konsekvenser. Det er viktig å forebygge slike hendelser ved å stille tydelige krav til blant annet næringsvirksomhet med potensial for store ulykker – som for eksempel utelivsbransjen, transportører av farlig gods og virksomheter som håndterer farlige stoffer.

Norge har en rekke uerstattelige kulturminner. Dette er verdier som ikke kan gjenopprettes,

dersom de går tapt i brann. Forebygging av branner i kulturhistoriske verdier vil således være sentralt i årene fremover.

Regjeringen omtalte i St.meld. nr. 22 (2007-2008), jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009), mulige tiltak for å sikre samfunnets kritiske infrastrukturer og kritiske samfunnsfunksjoner. Regjeringen er opp-tatt av brannsikkerheten som en del av dette arbeidet. Brannen på Oslo Sentralstasjon i 2007 synliggjorde hvor sårbart det moderne samfunnet er for uønskede hendelser som rammer infrastrukturer med gjensidig avhengighet.

Grunnberedskapen i Norge er god. Samtidig oppstår det fra tid til annen branner og hendelser som setter samfunnets håndteringsevne på prøve. 2008 var et spesielt år i så måte. De tragiske dødsbrannene i blant annet Oslo, Drammen og Herøy – der en rekke liv gikk tapt – og skogbrannen i Froland og skredulykken i Ålesund – der de kommunale brannvesenene stod for den tekniske redningsinnsatsen – viste hvilke alvorlige konsekvenser brann i egen bolig kan få og hvor kompleks og krevende innsatsen ved store hendelser kan være. Soria Moria-erklæringen slår fast at dersom hendelser og kriser oppstår, er målsettingen at de skal håndteres raskt og effektivt ved bruk av sam-

funnets nasjonale ressurser, klare strukturer og ansvarsforhold, og tilstrekkelig kompetanse på alle nivå. Regjeringen vektlegger derfor i denne meldingen en videreutvikling og tilpasning av håndteringsevnen, for å kunne møte morgendagens utfordringer på brannsikkerhetsområdet.

Brannvesenet er landets viktigste tekniske redningsressurs. Stortinget oppfordret i Innst. S. nr. 85 (2008-2009), jf. St.meld. nr. 22 (2007-2008), regjeringen til å stimulere til opprettelse av flere interkommunale brannvesen. Justisdepartementet vil vurdere hvordan det kan stimuleres til en slik utvikling blant annet gjennom regelverksarbeid knyttet til dimensjonering av de kommunale brannvesenene, slik at disse er tilstrekkelig dimensjonert og kompetent til å håndtere fremtidens utfordringer – både hverdagsulykkene og de store og sammensatte hendelsene.

I møte med dagens og fremtidens utfordringer skal vi ta med oss de beste elementene i dagens ordninger og samtidig videreutvikle og tilpasse arbeidet med brannsikkerhet i Norge.

Regjeringen vil komme tilbake med forslag om konkretisering og iverksetting av mulige endringer og tiltak som omtales i denne meldingen i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

### 3 Forvaltning og lovgrunnlag

De overordnede prinsippene om ansvar, nærhet og likhet ligger til grunn for alt nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid, herunder brannområdet, jf. boks 3.1.

Regjeringen understreket i St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet, jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009), at ansvarsprinsippet skal videreføres som det bærende prinsippet for den praktiske ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene i samfunnets samlede beredskap.

#### 3.1 Forvaltning

##### *Kommunene*

Regjeringen har i St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet, jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009), tydeliggjort at kommunene utgjør bærebjelkene i norsk beredskapsarbeid. Enhver hendelse stiller berørte lokalsamfunn overfor utfordringer, og en rekke oppgaver er lagt til kommunene for å sikre god oversikt over risiko og sårbarhet, godt forebyggende arbeid og nødvendig beredskap og håndterings-evne. Kommunens ansvar på brannområdet innebefatter forebyggende oppgaver og tilsyn samt beredskap og håndtering i form av brann- og redningsinnsats. Systematisk arbeid med samfunnssikkerhet innebærer at alle involverte parter finner sammen. De kommunale brannvesenene utgjør en

svært viktig ressurs for det samlede samfunnssikkerhetsarbeidet i den enkelte kommune. Det er derfor viktig at kommunene aktivt involverer brannvesenene i arbeidet med å skaffe til veie nødvendig oversikt over risiko og sårbarhet – som grunnlag for kommunalt planarbeid og forebyggende- og beredskapsrelaterede aktiviteter. Det forebyggende brannvernarbeidet til de kommunale brannvesenene omfatter informasjons- og motivasjonsarbeid, brannteknisk tilsyn med bygninger og andre objekter hvor brann kan føre til store konsekvenser, samt tilsyn med håndtering av mindre mengder brannfarlige og trykksatte stoff. De kommunale brannvesenene utgjør også kommunenes viktigste redningstekniske ressurs, i tillegg til å være primærressurs for brannslukking. Regjeringen vil derfor understreke viktigheten av at kommunene inkluderer det kommunale brannvesenet i kommunenes samlede beredskaps- og kriseorganisasjon.

Justisdepartementet fremmer i Ot.prp. nr. 61 (2008-2009) om lov om endringer i lov om sivilforsvaret med videre forslag om lovpålagt kommunal beredskapsplikt. Den kommunale beredskapsplikten skal både innholde en plikt til sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse for lokalsamfunnet og en plikt til å utarbeide en generell beredskapsplan som angir tiltak for håndtering av ulike typer kriser. Det er en målsetting at kommunene selv tar ansvar for et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder brann- og eksplosjonsvernområdet. Den foreslåtte beredskapsplikten skal ikke erstatte, men komplettere beredskapsplikter som følger av sektorregelverket, og arbeidet skal ikke gå på bekostning av allerede fastlagte plikter.

##### *Fylkesmannen*

Fylkesmannen er statens representant på regionalt nivå og har en viktig rolle i å sikre at regelverk og mål som er fastsatt innen samfunnssikkerhet og beredskap, blir fulgt i fylker og kommuner. Forebygging av ulykker, kriser og katastrofer er en sentral del av samfunnssikkerhetsarbeidet.

#### **Boks 3.1 Prinsipper for nasjonalt sikkerhets- og beredskapsarbeid**

*Ansvarsprinsippet* innebærer at den etaten som har som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.

*Likhetsprinsippet* betyr at den organisasjonen man opererer med til daglig skal være mest mulig lik den organisasjonen man har under kriser.

*Nærhetsprinsippet* innebærer at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulig nivå.

Fylkesmannens ansvar på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet er beskrevet i kongelig resolusjon 18. april 2008 Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard. Fylkesmannen skal også samordne statlig tilsyn med kommunenes lovpålagte virksomhet, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006), jf. Innst. O. nr. 19 (2006-2007), jf. Besl. O. nr. 13 (2006-2007).

#### *Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap*

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal ha oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet, bidra til å hindre tap av liv og verne om helse, miljø og materielle verdier ved ulykker, katastrofer og andre uønskede hendelser. Direktoratet er fag- og tilsynsmyndighet innen områdene brann- og el-sikkerhet, håndtering av farlige stoffer, landtransport av farlig gods samt forbrukersikkerhet.

DSB er fagmyndighet for brannvesenet, det lokale eltilsyn og fylkesmennes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Direktoratet har ansvaret for Sivilforsvaret, Norges brannskole og Nasjonalt utdanningssenter for samfunnssikkerhet og beredskap. DSB gir i tillegg et årlig forventningsbrev til Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon.

Direktoratet har en bred fagportefølje innenfor samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet med et tverrsektorielt perspektiv, og er ved kongelig resolusjon 24. juni 2005 gitt ansvar for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomheter med potensial for store ulykker. Koordineringsansvaret gjelder på tvers av alle samfunnssektorer, og omfatter både de som faller inn under DSBs ordinære forvaltningsområder, herunder brann- og eksplosjonsvernområdet, og de som er omfattet av annen lovgivning. Koordineringsrollen overstyrer ikke tilsynet eller ansvaret som hører inn under de respektive fagdepartementene og deres underliggende etater. Gjennom koordineringsansvaret skal DSB blant annet sørge for at forebyggende sikkerhetsmessige tiltak blir ivare tatt på en forsvarlig måte, slik at omgivelsene er tilfredsstillende sikret, at det på tvers av offentlige og private sektorer identifiseres mangler i det forebyggende sikkerhets- og beredskapsarbeidet samt at nødvendige korrigerende tiltak vurderes. Brann- og eksplosjonsvernområdet utgjør ett av flere viktige fagområder innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. DSB skal bidra til erfaringsutveksling og mulige samfunnsmessige gevinster ved at ulike tilsyn i størst mulig grad er

samordnet med tanke på regelverk, opplæring og metodebruk. DSB følger opp arbeidet hos Fylkesmannen gjennom revisjonsaktiviteter. Med etableringen av DSB 1. september 2003 ble det opprettet en felles myndighetslinje fra sentralt til lokalt nivå innen brann, redning og generell beredskap og et felles operativt og samordnende fagmiljø for hendelser på sentralt, regionalt og lokalt nivå. DSB skal også, på Justisdepartementet vegne, bidra til å følge opp Norges internasjonale forpliktelser, herunder arbeid med regelverksutvikling og -tilpasning samt standardisering.

#### *Justisdepartementet*

Det er det ordinære konstitusjonelle ansvaret som ligger til grunn for arbeidet med samfunnssikkerhet, både når det gjelder forebygging, beredskap og håndtering. Utover eget sektoransvar er Justisdepartementet tillagt en samordningsrolle for å sikre en helhetlig og koordinert tilnærming til samfunnssikkerhet og beredskap. Departementet er innenfor samfunnssikkerhetsområdet etatsleder for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Hovedredningssentralen, Politidirektoratet, Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet og Direktoratet for nødkommunikasjon.

Justisdepartementet forvalter lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven), lov 24. mai 1929 nr. 4 om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven), lov 11. juni 1976 nr. 79 om kontroll med produkter og forbrukertjenester (produktkontrollloven), lov 17. juli 1953 nr. 34 om sivilforsvaret (sivilforsvarsloven).

Justisdepartementet har et samordningsansvar for ivaretagelse av den internasjonale dimensjonen knyttet til nasjonal regelverksutvikling på området. Særlig viktig er kravet om gjennomføring av EU-regelverk i norsk rett, som følge av EØS-avtalen.

### **3.2 Lovgrunnlag**

Brann- og eksplosjonsvernområdet reguleres primært av lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven). Tilgrensende lovverk faller inn under ansvarsområdet til en rekke departementer. Justisdepartementet har, som beskrevet i St.meld. nr. 22 (2007-2008), jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009), opprettet Departementenes samord-

ningsråd for samfunnssikkerhet som et viktig virkemiddel i utøvelsen av samordningsrollen.

### *Brann- og eksplosjonsvernloven*

Brann- og eksplosjonsvernloven inneholder både alminnelige plikter til å forebygge brann og eksplosjon samt bestemmelser om sentral og lokal organisering og gjennomføring av brann- og eksplosjonsvernarbeidet. Loven regulerer også forebyggende og beredskapsmessige forhold ved håndtering av en rekke farlige stoffer, som brann- og eksplosjonsfarlig stoff, stoffer under trykk og transport av alle typer farlig gods på veg og jernbane. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), som er underlagt Justisdepartementet, er den sentrale tilsynsmyndigheten etter loven. Viktige oppgaver på det lokale plan er tilagt kommunene ved brannvesenet.

Brann- og eksplosjonsvernlovgivningen har over tid gjennomgått en rekke endringer. Etter Stortingets behandling av forrige melding på brannvernområdet, jf. St.meld. nr. 41 (2000-2001), jf. Innst. S. nr. 341 (2000-2001), ble det daværende lovverket endret ved en sammenslåing av tidligere lover til dagens brann- og eksplosjonsvernlov, jf. Innst. O. nr. 45 (2001-2002), jf. Ot. prp. nr. 28 (2001-2002)<sup>1</sup>. Loven utfylles av forskrifter som gjenspeiler det brede spennet i lovens virkeområde og pliktsubjekter. En rekke forskrifter har trådt i kraft etter at loven ble vedtatt i 2002, herunder forskrift 26. juni 2002 nr. 847 om brannforebyggende tiltak og tilsyn (forebyggendeforskriften), forskrift 26. juni 2002 nr. 744 om brannfarlig vare, forskrift 26. juni 2002 nr. 922 om håndtering av eksplosjonsfarlig stoff (eksplosivforskriften) og forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften). Andre sentrale forskrifter under brann- og eksplosjonsvernloven som senere har kommet til, er forskrift 27. februar 2004 nr. 490 om brannfarlig eller trykksatt stoff, forskrift 24. februar 2004 nr. 456 om transport av petroleum i rørledning over land, forskrift 17. juni 2005 nr. 672 om tiltak for å forebygge og begrense konsekvensene av storulykker i virksomheter der farlige kjemikalier forekommer (storulykkeforskriften) og forskrift 1. desember 2006 nr. 1331 om transport av farlig gods på veg og jernbane (landtransportforskriften).

<sup>1</sup> Lov 5. juni 1987 om brannvern m.v., lov 21. mai 1971 om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk og lov 14. juni 1974 om eksplosive varer ble slått sammen til brann- og eksplosjonsvernloven.

### *Tilgrensende lovgivning*

Brann- og eksplosjonsvernloven har viktige grenseflater mot annen lovgivning og forvaltning. De viktigste grenseflatene er mot produktkontrolllovgivningen (Miljøverndepartementet og Justisdepartementet), elektrisitetssikkerhetslovgivningen (Justisdepartementet), kommunallovvgivningen (Kommunal- og regionaldepartementet), plan- og bygningslovgivningen (Kommunal- og regionaldepartementet og Miljøverndepartementet), arkivlovgivningen (Kultur- og kirke departementet), diskriminerings- og tilgjengelighetslovgivningen (Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet), arbeidsmiljølovgivningen (Arbeids- og inkluderingsdepartementet) og forurensningslovgivningen (Miljøverndepartementet). Videre er det klare grenseflater mot petroleumsregelverket (Arbeids- og inkluderingsdepartementet), lovgivning på rednings- og beredskapsområdet (Justisdepartementet), kulturminnesektoren (Miljøverndepartementet), dyrevernlovgivningen (Landbruks- og matdepartementet), veg- og jernbanesektoren (Samferdselsdepartementet) samt helse- og sosiallovgivningen (Helse- og omsorgsdepartementet).

Med et så vidt stort antall tilgrensende lover er det viktig at myndighetenes krav er mest mulig samstemt. Dette vil blant annet være et tema for utvalget som regjeringen vil nedsette med henblikk på gjennomgang og vurdering av brannsikkerheten for særskilte risikogrupper som bor i ordinære boliger og omsorgsboliger, jf. kapittel 5.2.2.

### *Internasjonal regelverksutvikling*

Internasjonal regelverksutvikling har betydning for nasjonal lovgivning på brann- og eksplosjonsvernområdet og tilgrensende regelverksområder. Gjennom deltakelse i blant annet EØS-samarbeidet og FN deltar Justisdepartementet, ved Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), i ekspertgrupper og komiteer på fagområdene brann og redning, el-sikkerhet, produktsikkerhet, transport av farlig gods, eksplosiver, beredskap og krisehåndtering.

Utforming av regelverk og retningslinjer for beskyttelse av kritisk infrastruktur står også sentralt i EU. Justisdepartementet har, med bakgrunn i sin samordningsrolle på samfunnssikkerhetsområdet, tatt ansvaret for å koordinere bidragene i dette arbeidet.

Nedbygging av handelshindre og transport av farlig gods over landegrensene har gjort det nødvendig med et internasjonalt regelverk.

EØS-regelverket understøttes av standarder som i praksis angir sikkerhetsnivået i regelverket.

Standardene utarbeides i komiteer med representanter fra myndigheter, produsenter, tekniske leverandører og forbrukere. DSB deltar i standardiseringsarbeidet på en rekke områder som har betydning for brannsikkerheten.

## 4 Utviklingstrekk og tilstandsvurdering

For å kunne forebygge at mennesker omkommer og skades i branner og eksplosjoner, er det avgjørende å forstå hvorfor branner oppstår, hvordan de forløper og håndteres – og ikke minst, hvilke befolkningsgrupper som er mest utsatt. Brannsikkerheten til den enkelte og samfunnet i sin alminnelighet påvirkes av en rekke faktorer. Kunnskap og oversikt over disse forholdene er nødvendig i utformingen av den fremtidige politikken på brann- og eksplosjonsvernområdet. I dette kapitlet gis det derfor, med bakgrunn i målene og utfordringene som ble omtalt i den forrige meldingen på brannsikkerhetsområdet, en oversikt over dagens brann- og skadebilde samt trekk i samfunnsutviklingen som vil være styrende for utformingen av hensiktsmessige mål, virkemidler og strategier på brannområdet i tiden fremover. Til grunn for tilstandsvurderingen ligger blant annet systematisk innsamlede data hentet fra nasjonale og nordiske databaser for brannstatistikk.

### 4.1 Mål og hovedtrekk i perioden 2001–2008

I St.meld. nr. 41 (2000-2001) Brann- og eksplosjonsvern, jf. Innst. S. nr. 341 (2000-2001), ble det angitt fire nasjonale mål for perioden 2001-2005:

1. Enkeltstående branner og eksplosjoner med mange omkomne, eller slike ulykker forbundet med transport av farlig gods skal ikke forekomme.
2. Gjennomsnittlig antall omkomne ved brann i bygning skal reduseres betydelig.
3. Materielle tap ved branner, eksplosjoner og andre ulykker skal ikke øke.
4. Branner med tap av uerstattelige nasjonale kulturverdier skal ikke forkomme.

Målene har også vært retningsgivende for arbeidet på området etter meldingsperiodens utløp.

Det har i perioden fra St.meld. nr. 41 (2000-2001) ble lagt frem, vært en økning i antallet personer som har omkommet som følge av brann, spesielt de to siste årene. Enkeltstående branner med mange omkomne har også inntruffet. Samti-

dig har det i perioden vært en reduksjon i antallet bygningsbranner.

De samlede materielle tapene har vært relativt stabile de senere årene. Det var en svak nedgang i tapene fra 2002 til 2004, men deretter har det vært en moderat økning frem til 2008. Finansnæringsens Hovedorganisasjons brannstatistikk viser at de samlede utbetalingene fra norske forsikringselskaper i 2008 blir på over 4,7 milliarder kroner.

Det har også vært tap av uerstattelige kulturverdier i perioden. Det brant i én i fredet bygning i 2003, og det var to branner i fredede bygninger i 2008.

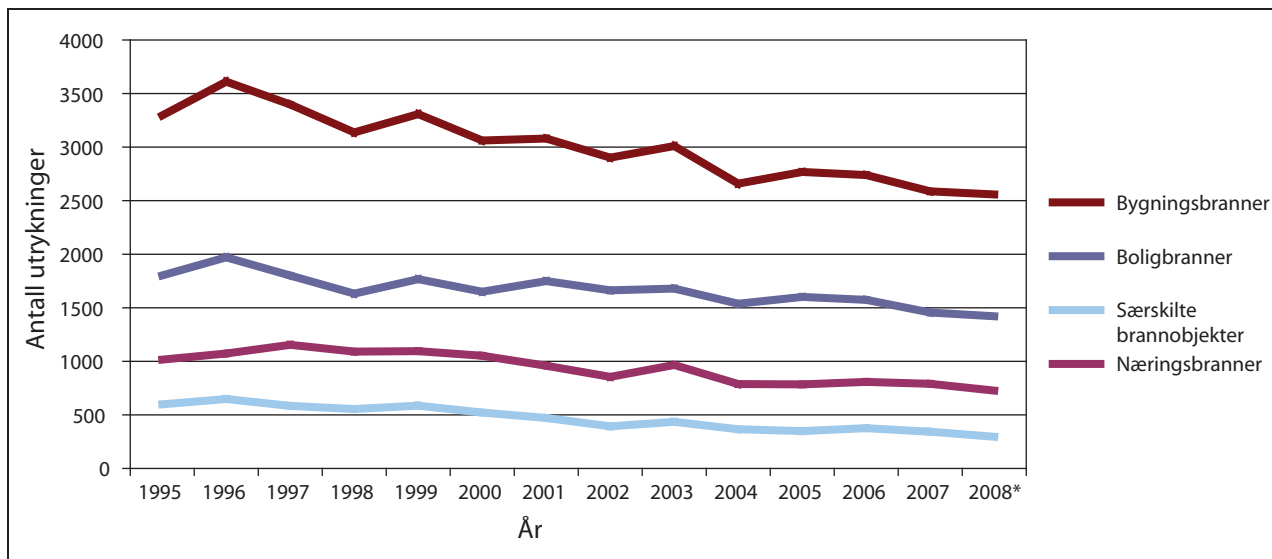
Det skjer løpende endringer i rammebetingelsene på brannsikkerhetsområdet. Både befolkningmassen og bygningsmassen øker. En nærmere beskrivelse av tapsutviklingen og utfordringer som følge av denne, fremgår i det etterfølgende.

### 4.2 Antall branner og brannårsaker

Norske brannvesen rykker årlig ut rundt 90 000 ganger. Omtrent en tredjedel av disse utrykningene skyldes feilmeldinger og uønskede alarmer. Tall fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap viser at utrykning til bygningsbranner i 2008 utgjorde i overkant av 2 600, mens andre branner som bilbrann, skogbrann, pipebrann med videre utgjorde omtrent 4 800. Tallene for 2008 er imidlertid ennå ikke endelig innrapportert.

Antallet bygningsbranner som har krevd utrykning av brannvesenet, har over en lengre periode vist en nedadgående trend, jf. figur 4.1. Dette gjelder både boliger og andre typer bygninger. I løpet av de siste ti årene er nedgangen over 20 prosent.

Elektrisk feil og feil bruk av elektrisk utstyr er i sum den desidert største brannårsaken og forårsaker rundt 35 prosent av alle bygningsbranner. Bar ild, som røyking, åpen flamme og lignende er årsak til drøyt 20 prosent av brannene, mens rundt 10 prosent er påsatt. I så mye som én av fire branner blir årsaken ikke funnet. I meldingens kapittel 5.6.2 omtales mulige tiltak for bedre å ivareta branneretterforskningsarbeidet.



Figur 4.1 Utvikling i antall brannutrykninger per hovedkategori 1995-2008.

Kilde: DSB

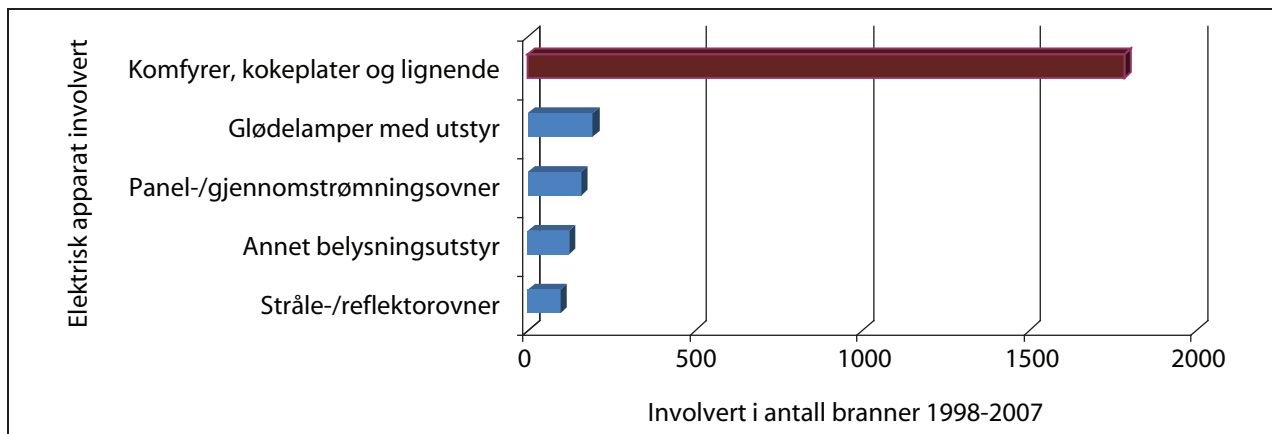
Ved en boligbrann er det ofte løst inventar som antennes. Økende bruk av syntetiske materialer i moderne møbler og innredning bidrar til et raske brannforløp, stor røykutvikling og svært redusert rømningstid. 27 prosent av boligbrannene i 2007 startet på soverom og i stue, som er de rommene hvor det vanligvis befinner seg flest stoppede møbler og madrasser.

Mer enn fire av fem branner med elektrisk årsak kan tilskrives elektriske produkter og utstyr; enten som følge av feil bruk eller feil ved produktet. Det er generelt få feil på nytt elektrisk utstyr. Det er derfor slitt og/eller dårlig vedlikeholdt utstyr som er årsak til de fleste el-brannene i boliger.

Feil bruk av komfyrer og kokeplater er årsak til en rekke bygningsbranner, jf. figur 4.2. Komfy-

rer og kokeplater utgjør rundt en tredjedel av alle elektriske apparater som er involverte i boligbrann. I overkant av en femtedel (22 prosent) av boligbrannene i 2007 startet på kjøkkenet.

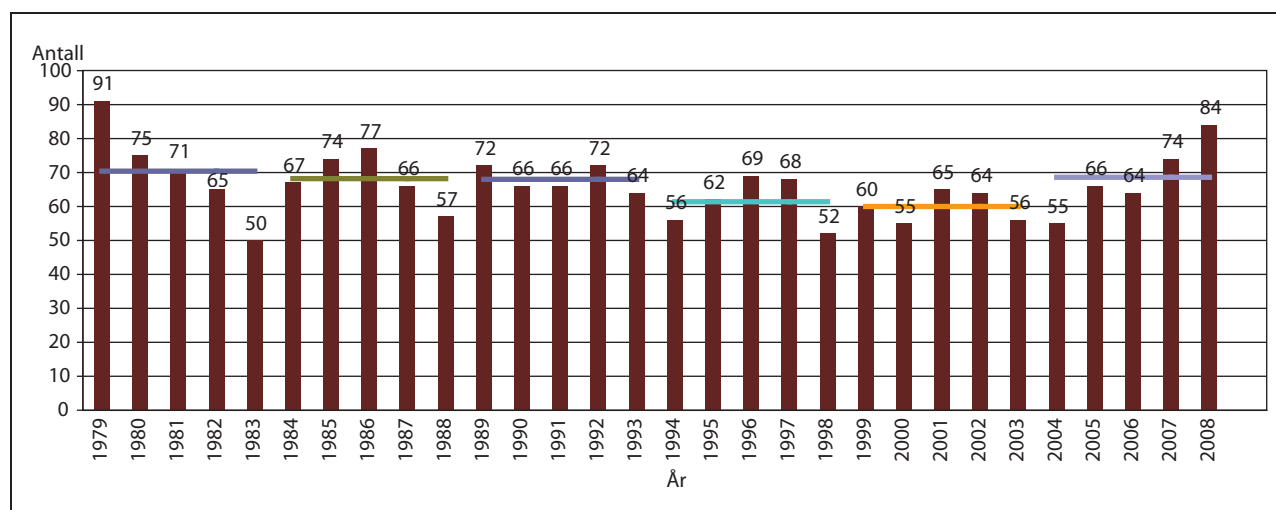
Bruk av brennbar gass til ulike energiformål i boliger som i komfyrer, peiser, ovner og terrassevarmere, har økt markant de senere årene. Det finnes ingen komplett oversikt over hvor mange boliger som per i dag har gassanlegg, men bransjen antar at det er i overkant av 2 000 gasstanker knyttet til gassanlegg i eneboliger og større boligkomplekser. Det største ulykkespotensialet ved bruk av gass er knyttet til eventuelle lekkasjer. Utlekket gass vil ved blanding med luft kunne antennes og medføre eksplosjon. Gassekspløsjoner kan ha dramatiske kon-



Figur 4.2 De fem elektriske apparatene som var hyppigst involvert i bygningsbranner i 1998–2007, hvor årsaken var feil bruk av elektrisk utstyr.

Kilde: DSB





Figur 4.3 Omkomne i brann i Norge 1979-2008 med femårs middelværdier.

Kilde: DSB

sekvenser. Så langt er det registrert få ulykker i forbindelse med bruk og håndtering av gass.

### 4.3 Omkomne i brann

#### Antall omkomne

I Norge har det i gjennomsnitt omkommet 68 mennesker i brann hvert år de siste fem årene, jf. figur 4.3. Korrigert for befolkningsveksten, er økningen i antallet omkomne på 11 prosent sammenlignet med forrige femårsperiode.

Antallet omkomne i brann de to siste årene – henholdsvis 74 og 84 – er det høyeste på nesten 30 år. Ikke siden 1979, da 91 personer omkom, er det gått tapt flere liv i brann enn i 2008. Samtidig er fjoråret også det første året siden brannen i Hotell Caledonien i Kristiansand i 1986, der det har gått tapt flere enn fire liv i en og samme brann. Dette skjedde med kort mellomrom i tre bygningsbranner i løpet av høsten 2008, i henholdsvis

Drammen, Oslo og Herøy. Til sammen omkom 17 personer i disse brannene.

#### Brannsted og årsak

Et overveldende flertall omkommer i branner hjemme i sin egen bolig. Mer enn 80 prosent av de som har mistet livet i brann de siste ti årene har omkommet i boliger. Omtrent seks prosent har omkommet i branner i det som i regelverket omtales som *særskilte brannobjekter*. Det fremgår av brann- og eksplosjonsvernloven § 13 at kommunen skal identifisere og føre fortegnelse over byggverk, opplag, områder, tunneler og virksomheter med mer hvor brann kan medføre tap av mange liv eller store skader på helse, miljø eller materielle verdier. Slike objekter omfatter blant annet sykehjem, hoteller med videre. De særskilte brannobjektene har i de senere årene vært gjenstand for utstrakt tilsynsvirksomhet fra brannvesenet, for å forebygge at det skal oppstå alvorlige branner i slike bygg. Et mindre antall (7,5 prosent) har omkommet i tilknytning til branner i næringsvirksomhet.

Som det fremgår av figur 4.4, er bar ild den mest fremtredende årsaken til at personer omkommer i brann. 37 prosent omkommer på grunn av årsaken bar ild. Dernest er feil bruk av elektrisk utstyr årsaken til 15 prosent av dødsfallene. Deles hovedkategoriene ytterligere opp, fremkommer røyking (16 prosent) sammen med tørrkoking (9 prosent) som viktige enkeltårsaker. Brannstatistikken viser også at nesten 10 prosent omkommer i påsatte branner. I en fjerdedel av til-

#### Boks 4.1 Definisjon av omkomne i brann

Omkomne i brann defineres som personer som har omkommet som en *direkte* følge av brannen. Det vil si at dødsfallet er forårsaket av brannskader og røykskader. Personer som dør innen tre måneder etter branndatoen, omfattes også av definisjonen.

Kilde: DSB

### Boks 4.2 Tre store dødsbranner i 2008

På slutten av 2008 opplevde vi tre branner med tap av mange liv i løpet av en drøy måned. Alle brannene var i boliger.

#### Drammen

Sju polske arbeidere omkom da det brøt ut brann i en større leilighetsgård på Gulskogen i Drammen natt til søndag 9. november. Det er anslått at det var i overkant av 20 personer i bygningen da det begynte å brenne. 15 personer ble evakuert.

Boligen var en treetasjers trebygning fra 1910. Huset hadde tre leiligheter, hver på omtrent 120 kvadratmeter, med mellom tre og fire soverom i hver enhet.

#### Oslo

Seks mennesker mistet livet i brannen i Urtegata 31 i Oslo natt til 13. desember. Bygningen

er en 106 år gammel bygård som tidligere har vært både nonnehjem og hospits. For 25 år siden ble gården kjøpt av en investorgruppe og bygget om til utleieleiligheter.

Det var omtrent 50 personer i bygningen da det begynte å brenne mellom klokken tre og fire om natten. Beboerne måtte redde gjennom vinduer og fra tak, og redningsarbeidet ble beskrevet som vanskelig. Mer enn 30 personer ble reddet ut, hvorav 15 med stige. Tolv ble kjørt til legevakten.

#### Herøy

Fire ungdommer i alderen 17-22 år omkom i en brann i Flusund i Herøy kommune, tidlig om morgenen søndag 14. desember. Huset som brant var en eldre trevilla, bestående av en hovedetasje og loft.

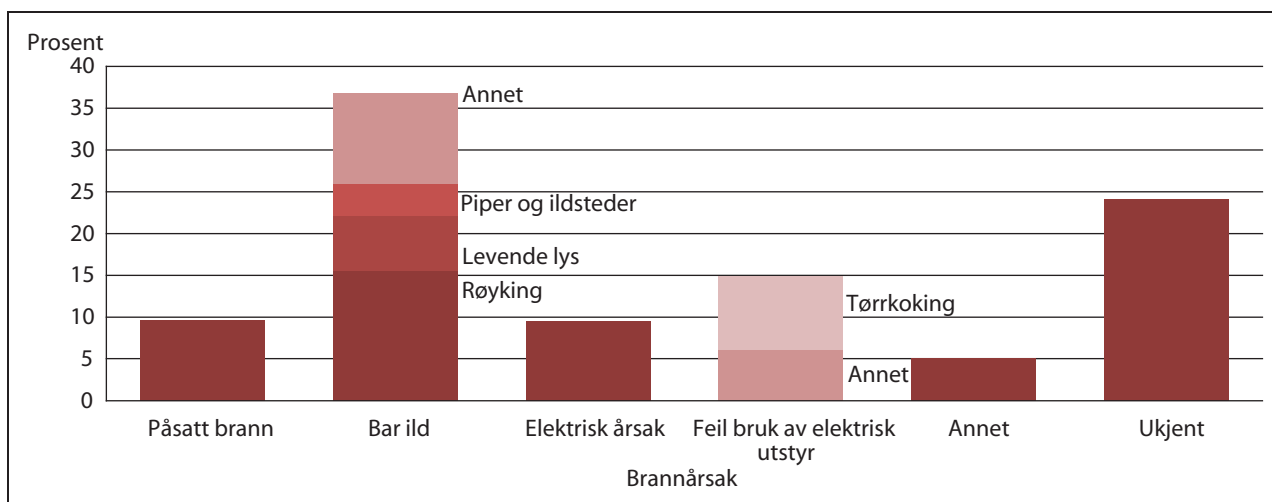
fellene forblir brannårsaken ukjent etter endt brannetterforskning. Det er verdt å merke seg at andelen branner med ukjent årsak er så vidt høy. Det vil være viktig å legge forholdene til rette for at flere branner årsaksforklares.

#### Risikogrupper

Risikoen for å omkomme i brann øker med stigende alder, jf. figur 4.5. Personer over 70 år utgjør

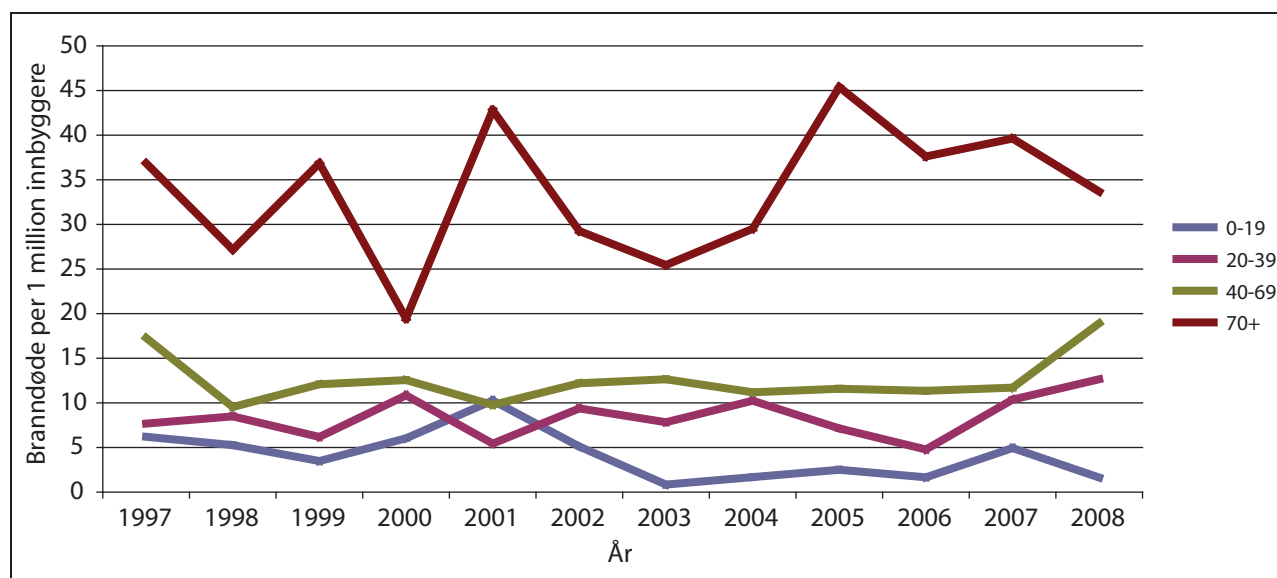
om lag 11 prosent av befolkningen. Likevel tilhører over en tredjedel av dem som omkommer i brann, denne aldersgruppen. Dødshyppighet i boligbranner hos personer på 70 år og mer er dermed 4,5 ganger høyere enn i den øvrige delen av befolkningen. Det er forventet at antallet personer over 70 år vil fordobles frem mot 2060.<sup>1</sup> Å forebyg-

<sup>1</sup> Statistisk sentralbyrå (8. mai 2008) Befolkningsframskrivninger. Nasjonale og regionale tall, 2008-2060.



Figur 4.4 Omkomne i brann i Norge etter brannårsak 1998-2007.

Kilde: DSB



Figur 4.5 Brannøde i bolig per 1 million innbyggere etter alderssegment 1997-2008.

Kilde: DSB

ge at flere eldre omkommer i brann som følge av denne utviklingen, vil derfor være en viktig utfordring i årene fremover.

Risikoen for å omkomme i brann er langt større i boliger uten røykvarsler eller hvor denne ikke virker, sammenliknet med boliger med fungerende røykvarsler. Kartlegginger som er foretatt under «Aksjon boligbrann»<sup>2</sup>, viser at rundt 90 prosent av norske boliger har minst én røykvarsler som virker. Samtidig vet vi at det har vært fungerende røykvarsler i kun 23 prosent av boligene som har vært åsted for dødsbranner de siste ti årene. I om lag fire av ti dødsbranner har det ikke vært mulig å påvise om det har vært røykvarsler i boligen. Det er likevel grunnlag for å fremholde at langt de fleste dødsbranner i boliger skjer i hjem uten fungerende røykvarsler. Røykvarsler er derfor ansett som det viktigste enkelttiltaket for å hindre tap av liv ved brann i boliger. Det er antatt at røykvarslere redder 10-15 liv hvert år. Plikten til å ha røykvarsler påhviler eieren av den enkelte bolig, mens plikten til å påse at den virker er beboerens ansvar. Fungerende røykvarsler i alle boliger vil utvilsomt redde liv. I meldingens kapittel 5.2.1 omtales mulige tiltak for å ivareta denne meget viktige delen av brannsikkerhetsarbeidet.

#### 4.4 Brann i bygninger

Bygningsbranner innebærer en rekke utfordringer både forebyggings- og håndteringsmessig. Som det fremgår av figur 4.1, skjer de fleste bygningsbrannene i boliger. Nedenfor omtales noen bygningstyper med særskilte utfordringer.

##### *Murgårder og eldre leilighetsbygg*

Mange eldre leilighetsbygg representerer en særskilt brannrisiko. Dette er ofte eldre murgårder som ble oppført i de største byene i perioden 1860-1920, men også store, gamle arbeiderboliger i tre og andre eldre leilighetsbygg hører hjemme blant slike risikobygg. Murgårdsbebyggelse defineres som sammenhengende boligbebyggelse i mur, vanligvis i kvartaler rundt et felles gårdsrom. I Norge har disse byggene som oftest 3-5 etasjer med én eller flere leiligheter i hver etasje og i mange tilfeller er også loftet utnyttet til leiligheter.

Det er knyttet sterke bevaringsinteresser til store deler av den eldre murgårdbebyggelsen. De eksisterende trapperommene med dørpartier mot leilighetene er noe av det mest verdifulle i disse murgårdene. Enkelte gårder er fredet etter lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven).

De fleste større byene har områder med murgårdsbebyggelse. I sentrale strøk av Oslo er murgårder den dominerende bebyggelsen. Ålesund har svært verdifull murgårdsbebyggelse i jugendstil som ble oppført etter bybrannen i 1904.

<sup>2</sup> Aksjon boligbrann er en landsomfattende informasjonskampanje som arrangeres i begynnelsen av desember hvert år, for å sette søkelyset på brannsikkerhet i private hjem.

Bygningene har ofte tilnærmet den samme branntekniske standarden som da de ble oppført. Dette vil si at mange av dem kun har ett trapperom, at dørene mellom leilighetene og trapperom er brannteknisk svake og at det er mange usikrede hulrom hvor en brann kan spre seg. Gamle elektriske anlegg representerer også et problem. Egne arealer for plassering av barnevogner og annet utstyr mangler mange steder, noe som gjør at det ofte er plassert brennbart utstyr i trapperommene.

Mange branner i tettbygde strøk er påsatt. Lagring av brennbart materiale i trapperom og plassering av søppeldunker og containere inntil fasader medfører en stor risiko for påtenning. Ved byfornyelsestiltak er det avgjørende at brannsikkerheten ivaretas, fordi slike arbeider noen ganger innebærer at opprinnelige brannskiller gjennomhulles av rør og kanaler. Mange gårder er ombygd, for eksempel med utbygging av loft og trappeganger, slik at rømningsmulighetene er blitt endret fra de opprinnelige løsningene. Det gjøres i meldingens kapittel 5.2.1 nærmere rede for mulige tiltak som vil kunne bedre brannsikkerheten i slike boliger.

#### *Driftsbygninger i landbruket*

Antallet branner i driftsbygninger avtok fra 1960-tallet, for deretter å tilta noe i omfang fra 1990-tallet. Antallet branner i driftsbygninger har gått ned fra ca. 250 til ca. 150 de siste ti årene. Sammenlignet med våre naboland har Norge likevel hatt flere branntilfeller i driftsbygninger. Eksempelvis døde 400-500 griser da et fjøs brant ned til grunnen i Gloppen i mars 2007. Oversikter viser at omfanget av de enkelte brannene har tiltatt – både når det gjelder antallet dyr som omkommer og erstatningsbeløp som utbetales.

På bakgrunn av de svært mange brannene i driftsbygninger i landbruket, med mangfoldige dyretragedier i kjølvannet, ba Stortinget regjeringen i Innst. O. nr. 45 (2001-2002) så raskt som mulig og senest i statsbudsjettet for 2003, å legge frem en vurdering av forslag til tiltak og eventuelle lovendringer som er nødvendige for å sikre levende husdyr brannsikkerhet minst på linje med de virksomhetene som håndterer dyrene som slakt. Landbruks- og matdepartementet har i dialog med brannvernmyndighetene innført slike tiltak gjennom forskrifter om hold av/velferd for produksjonsdyr. Det fremgår eksempelvis av forskrift 18. februar 2003 nr. 75 om hold av svin § 16 at det skal være brannslanger eller et tilstrekkelig antall håndslukkeapparater i alle bygninger med husdyr. Dyrene skal lett kunne slippes ut i tilfelle

brann eller andre nødssituasjoner. Plassering og utforming av ganger, dører med videre skal muliggjøre en rask evakuering av dyrene. Ventilasjonsanlegg skal være konstruert slik at det ikke sprer branngasser.

I de fleste driftsbygninger har ikke dyr mulighet til å komme ut på egen hånd. Det er også i mange tilfeller svært vanskelig å evakuere et større antall dyr fra bygninger som er i brann. I 2004 innførte Landbruks- og matdepartementet, i samarbeid med brannvernmyndighetene, krav om brannvarslingsanlegg i driftsbygg i forskrift 22. april 2004 nr. 665 om hold av storfe. Tilsvarende forskrifter har senere kommet til for andre husdyrslag. I løpet av første halvår 2009 vil det også bli oppstilt tilsvarende krav til brannvarslingsanlegg i forskrift om hold av svin.

Landbrukets brannvernkomité, hvor både brukerorganisasjoner, forsikringselskaper og offentlige myndigheter deltar, står for et løpende arbeid på ulike nivåer for å forebygge brann og samordne tiltak.

#### *Kulturhistoriske bygninger*

I St.meld. nr. 41 (2000-2001) Brann- og eksplosjonsvern ble begrepet «uerstattelige nasjonale kulturverdier» introdusert. Riksantikvaren definerte dette som alle fredede objekter samt verneverdige tette trehusmiljøer med fare for områdebrann.

#### *Fredede bygninger*

Som fredede bygninger defineres bygninger som er automatisk fredet etter kulturminneloven, enkeltbygninger og områder fredet ved vedtak samt listeførte kirker og bygninger i statlig eie. Totalt omfatter dette om lag 6 000 bygninger.

Etter en brann i et fredet trelastlager i Schweigaards gate i Oslo i 2003 har det ikke vært alvorlige branner i fredede bygninger før i 2008. Brannene i bryggene i Skuteviken i Bergen førte til tap av fire vedtaksfredede bygninger. Lehmkulboden som brant i Bergen en uke senere, var midlertidig fredet.

De fleste fredede bygninger har ikke annen sikring enn det som er minimum etter loven. For boliger, som representerer ca. 30 prosent av den fredede bygningsmassen, innebærer dette kun røykvarsler og manuelt sløkkeutstyr.

Brannsikring av fredede bygninger er utfordrende, fordi endringer som brannsikringstiltak medfører, i form av installasjoner, rørføringer og mulig risiko for vannlekkasjer, ofte vil være i konflikt med fredningen.

### Tette trehusmiljøer

Norge har rundt 180 verneverdige tette trehusmiljøer med til sammen om lag 17 000 bygninger. Vernet er regulert gjennom:

- Kulturmiljøfredning etter kulturminneloven. Vedtak fattes av Riksantikvaren.
- Spesialområdebevaring/hensynssoner etter lov 14. juni 1985 plan- og bygningslov (plan- og bygningsloven). Vedtak fattes av kommunene.

Dersom det oppstår brann i et område med tett trehusbebyggelse, er faren stor for at brannen sprer seg til nabobygninger. De fleste større tette trehusbebyggelsene i landet har hatt alvorlige branner i løpet av de siste ti årene. Heldigvis har ikke disse utviklet seg til det som kan defineres som en bybrann med tap av flere kvartaler. Heldige omstendigheter, blant annet lite vind, har hindret slike katastrofer. Rapporten etter storbrannen i Søndre gate i Trondheim i 2002, konkluderte med at ved sterk vind hadde store deler av trebebyggelsen i Trondheim trolig gått tapt.

Brannen i Skuteviken i Bergen i 2008 lå inntil et område som er definert som verneverdig tett trehusbebyggelse. Brannen var en klar trussel mot dette området, men spredning ble hindret blant annet fordi det var tilnærmet vindstille.

Svært mange branner i verneverdig tett trehusbebyggelse er påsatt. Branner i søppeldunker og containere er en hyppig brannårsak i denne type områder. Påtenning er som regel impuls handlinger, der brann kunne vært unngått dersom antennelig materiale ikke var tilgjengelig.

### Kirker

1 000 kirker, som forvaltes av Den norske kirke, er fredet eller listeført som verneverdige.

- Kirker eldre enn 1650 er automatisk fredet etter kulturminneloven og skal behandles etter kirkeloven og kulturminneloven.
- Alle kirker bygget mellom 1650 og 1850 er listeført. Saker som angår disse skal til Riksantikvaren for rådgivning, før det fattes vedtak av kirkelig myndighet etter kirkeloven.
- Flere kirker bygget etter 1850 er også listeført. Saker som angår disse skal på tilsvarende måte til Riksantikvaren for rådgivning, før det fattes vedtak av kirkelig myndighet etter kirkeloven.
- Det finnes et fåtall kirker bygget etter 1650 som er fredet ved eget vedtak. Saker som angår disse skal behandles etter både kirkeloven og kulturminneloven.

### Boks 4.3 Brannsikring av verdensarven Røros

Bergstaden Røros, som har en av Europas eldste og best bevarte trehusbebyggelse, ble allerede i 1980 oppført på UNESCOs liste over verdensarvminner. Verdensarvminnet omfatter i dag bergstaden Røros og området rundt gruvene, men Norge nominerer i disse dager en utvidelse av verdensarvområdet.

For å sikre trehusbebyggelsen har statlige myndigheter bidratt med midler og kompetanse i etablering av ulike sikringstiltak på Røros, blant annet sprinkling av Røros kirke og en konkret tiltakspakke for den øvrige trehusbebyggelsen.

Riksantikvaren anser nå Røros bergstad for å ha en meget god brannsikring bestående av oversikt over de truslene som finnes, og etablerte brannforebyggende tiltak i bebyggelsen, primært gjennom brannovervåkning både ved hjelp av varmesøkende kamera i kirketårnet og detektorer med direkte varsling til brannvesenet, loftsikring ved hjelp av vanntåke, slangeposter i gatene og styrking av brannvesenet.

Hovedårsakene til brann i kirker er påtenning og lynnedslag. I perioder har svært mange branner i kirker vært påsatt. På 1990-tallet var situasjonen spesiell med 30 kirker påtent. Blant kirker som ble totalskadd var flere svært verdifulle kulturminner, som Fantoft stavkirke. I symbolbygg, som kirker, er påtenning alltid en trussel.

Lynnedslag kan direkte eller indirekte føre til branner i elektriske anlegg, som følge av at de eldre elektriske anleggene ikke har overspenningsvern og forbindelse til utvendig lynvernanlegg. En stor del av kirkene har i dag brannalarmanlegg og lynvernanlegg, men få har slokkeanlegg.

De første brannsikringstiltakene i stavkirkene ble påbegynt på 1960-tallet etter brannen på Bryggen i Bergen i 1955. Arbeidet ble trappet opp på 1980-tallet da målet var å sikre én stavkirke i året. Etter brannen i Fantoft stavkirke i 1992 ble det bevilget midler til sikring av samtlige stavkirker. Dette arbeidet ble gjennomført i løpet av ca. fem år. Det ble samtidig gjennomført et prosjekt med brannsikring av kirker bygget før 1800 og nyere kirker med middelalderinventar. Disse kirkene

fikk tilbud om statlige tilskudd til brann- og innbruddsalarmanlegg, lynvernanlegg og utvendige brannslangeskap.

Det gjøres i meldingens kapittel 5.3.1 rede for mulige tiltak for en bedret brannsikkerhet i uerstattelige kulturhistoriske bygninger.

#### 4.5 Materielle kostnader

De samlede erstatningsutbetalingene fra norske forsikringsselskaper etter branner økte sterkt på slutten av 1990-tallet og de første årene inn i det nye årtuset. Toppen ble nådd i 2001 hvor det ble utbetalt over 4,7 milliarder kroner i erstatninger, målt i faste 2008-kroner, jf. figur 4.6. I årene etter har utbetalingene flatet ut på et noe lavere nivå. I 2007 utgjorde erstatningsutbetalingene 3,6 milliarder kroner. De samlede forsikringsutbetalingene for 2008 på over 4,7 milliarder kroner. Langt de fleste av utbetalingene (over 90 prosent) er på under 200 000 kroner.

Faktorer som antallet branner, størrelsen på brannene, velstandsnivået i samfunnet og det gjeldende prisnivået i bygg- og anleggsbransjen til enhver tid påvirker nivået på utbetalingene.

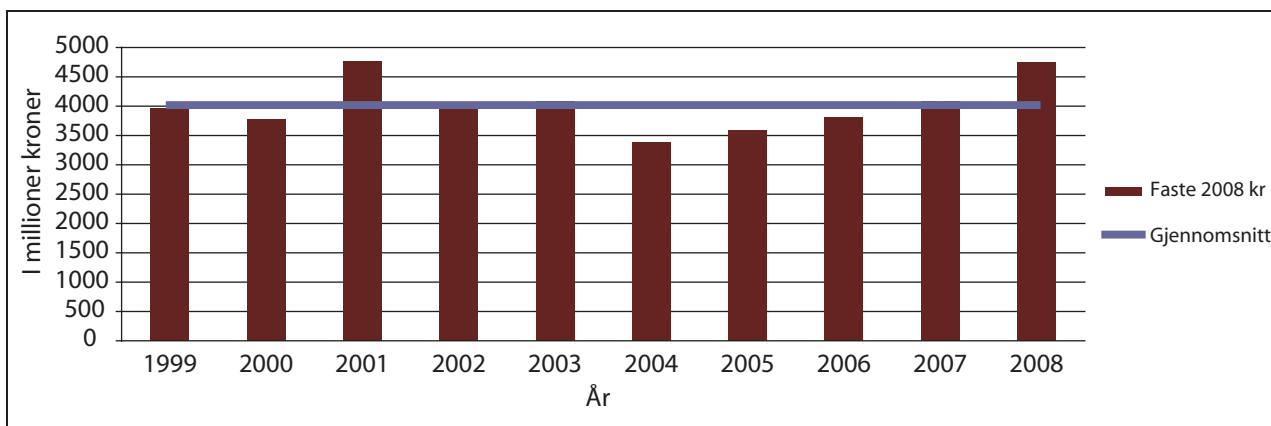
Som tidligere vist, brenner det langt oftere i boliger enn der det drives næringsvirksomhet, noe som gjenspeiles i erstatningsutbetalingene. De siste ti årene har drøyt 70 prosent av de samlede utbetalingene gått til å dekke tap etter boligbranner. På den annen side, falt erstatningsutbetalingene til medlemsbedrifter av Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH) med 17 prosent fra 1998-2002 til 2003-2007 målt i faste priser.

En stor andel av de største skadeutbetalingene har siden 1990-tallet gått til å dekke tap etter store branner i restaurant- og kafénæringen, forretnings-, kontor- og lagerbygninger samt større boligkomplekser. Av de 56 brannene med skadeerstatning over 25 millioner kroner i perioden 1998-2007, fant 30 av brannene sted objekter i denne kategorien. Den største brannen i perioden var sentrumsbrannen i Trondheim i desember 2002, hvor materielle verdier for om lag 250 millioner kroner gikk tapt. Kun 15 av de 56 største brannene i tiårsperioden rammet industrivirksomhet. Over halvparten av disse brannene skjedde i næringsmiddelindustrien, nærmere bestemt fiskeri og fiskeriforedling og kjøtt-, fjørfe- og slakterivirksomhet.

Det har vært svært få branner i tilknytning til håndtering av farlige stoffer. Vest Tank-ulykken i Gulen kommune i 2007 er ennå ikke kommet med i oversiktene til forsikringsbransjen. Denne hendelsen har et foreløpig skadebeløp på om lag 60 millioner kroner. I tillegg kommer eksplosjonen ved Yara Porsgrunn i desember 2008 som har et anslått skadebeløp på ca. 50 millioner kroner.

#### Skogbrann

I Norge utgjør skogkledd mark 37 prosent av det samlede landarealet. Norge har i gjennomsnitt til løp til 1 100 skogbranner per år. Skogbrannene har stort sett vært små. Over 80 prosent har en størrelse på under 5 dekar, mens bare 2 prosent var på over 100 dekar. Ni av ti skogbranner oppstår som følge av menneskelig aktivitet. Mange og store skogbranner oppstår i år med lengre tørke-



Figur 4.6 Anslått erstatning til brann (næring+ beboelse) 1999-2008.

Kilde: Finansnæringens Hovedorganisasjon (FNH). Statistikkgrunnlaget baserer seg kun på forsikringsselskaper og generalagenturer som er medlemmer av FNH.

perioder. Det kan derfor gå flere år mellom store skogbranner, men når forholdene ligger til rette kan branner oppstå med stor grad av samtidighet. Dette viser også erfaringene i 2008, der brannene i Konnerud, Råde og Mykland foregikk i samme tidsrom. Klimaendringer vil kunne medføre mer tørke og større skogbrannfare i deler av Sørøst-Norge i årene som kommer. Det er også forventet at skogbrannsesongen vil forlenges. Samfunnssikkerhetskonsekvenser av klimaendringer vil gi særlige utfordringer fremover. Regjeringen har derfor gitt bred omtale av denne problemstillingen i St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet, jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009).

Skogbrannberedskap er et kommunalt ansvar. Staten har siden 1986 hatt et eget skogbrannhelikopter i beredskap i perioden mai til august, for å støtte den bakkebaserte slukkeinnsatsen ved store og vanskelig tilgjengelige skogbranner. Helikopteret deltar i aktiv slukking og bringer personell og utstyr inn i slukkeområdet. Fly og helikoptre forflyttes ofte over landegrensene ved store skogbranner. Et norsk helikopter deltok for eksempel i forbindelse med de store skogbrannene i Hellas sommeren 2007.

I 2008 var perioden mai til juni spesielt tørr. Tidlig i juni oppsto det flere skogbranner, hvorav noen fikk et relativt stort omfang. Under Frolandsbrannen brant ca. 27 000 dekar, hvorav 19 000 dekar produktiv skog. Brannen regnes som den største skogbrannen siden Rendalsbrannen i 1920. Justisdepartementet ba i etterkant av dette

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om å opprette en arbeidsgruppe for å vurdere norsk skogbrannberedskap. Departementet har nå igangsatt arbeidet med oppfølgingen av arbeidsgruppens rapport, jf. meldingens kapittel 5.5.2.

#### 4.6 Virksomheter og anlegg med potensial for store ulykker

##### *Virksomheter som håndterer farlige stoffer*

Aktivitet eller virksomhet med farlige kjemiske stoffer har potensial til å forårsake betydelig skade på helse, miljø og materielle verdier. Både brannfarlig, eksplosjonsfarlig og trykksatt stoff er kategorisert som farlig stoff. Justisdepartementet fremmer i Ot.prp. nr. 65 (2008-2009) om lov om endringer i brann- og eksplosjonsvernloven og eltilsynsloven forslag om at også reaksjonsfarlige stoffer skal omfattes av definisjonen av farlig stoff. Med unntak av Vest Tank-ulykken i mai 2007, er det ikke rapportert om større ulykker eller uhell med slike stoffer de senere årene. I denne ulykken eksploderte to tanker ved tankanlegget til Vest Tank AS på Sløvåg industriområde i Gulen kommune i Sogn og Fjordane. Etter selve ulykken opplevde deler av befolkningen i det omkringliggende området ettervirkninger i form av helseplager, luktplager og annet ubehag. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) tok, med

Tabell 4.1 Større skogbranner i Norge etter 1945

Årstall	Navn	Kommune	Fylke	Brannskadd produktiv skog (dekar)
1959	Tingstadlia	Rendalen	Hedmark	5 000
1959	Deset	Åmot	Hedmark	1 500
1976	Starmoen	Elverum	Hedmark	8 000
1976	Heddal	Notodden	Telemark	4 000
1992	Lisleherad	Notodden	Telemark	2 200
2006	Kommuneskogen	Våler	Hedmark	2 400
2006	Romedal	Stange	Hedmark	1 700
2008	Felle	Nissedal	Telemark	1 300
2008	Mykland	Froland	Aust-Agder	19 000

Kilde: Skogbrannberedskap og håndtering av den siste tids skogbranner i Norge. Rapport fra arbeidsgruppe opprettet av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap etter oppdrag fra Justisdepartementet, avgitt 31. oktober 2008.

hjemmel i kongelig resolusjon 24. juni 2005, initiativ til å evaluere myndighetenes håndtering av hendelsen, og de involverte aktørene har i fellesskap foreslått en rekke forbedringstiltak. I samråd med Justisdepartementet følger DSB opp de enkelte aktørenes oppfølging av de identifiserte forbedringstiltakene.

Press på utnyttelse av kommunenes areal kan føre til at kommunene tar i bruk områder som ligger stadig nærmere eksisterende industrivirksomhet. Slike problemstillinger vil måtte belyses og følges opp i kommunale planprosesser og sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyser, slik Justisdepartementet har foreslått innført som en del av lovpålagt kommunal beredskapsplikt, jf. Ot.prp. nr. 61 (2008-2009) om lov om endringer i lov om sivilforsvaret med videre. For virksomheter som er underlagt de strengeste kravene i regelverket påhviler et særlig ansvar for å sikre at omkringboende får nødvendig informasjon. Informasjonen skal gis uoppfordret av virksomhetene minst hvert femte år, og målet er at publikum skal kjenne til virksomhetenes sikkerhetstiltak og vite hvordan de skal forholde seg ved ulykker. Slike virksomheter skal også utarbeide en sikkerhetsrapport som skal sendes myndighetene og utgis fra virksomheten ved forespørsel.

Forsvarlig sikring av farlige stoffer har fått økt oppmerksomhet de siste årene, både nasjonalt og internasjonalt. Siktemålet er å forhindre uønskede tilskuede hendelser, ved å sikre at eksplosiver og andre stoffer som kan benyttes til fremstilling av sprengstoff og bomber, ikke faller i hendene på uvedkommende.

### Gass

Gass som energikilde er i kraftig vekst. I januar 2000 var det registrert rundt 700 gassanlegg i Norge. Ved årsskiftet 2008/2009 hadde Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gitt tillatelse til om lag 2 400 anlegg som kan oppbevare mer enn 3 000 liter gass. I tillegg antas det at landets kommuner har gitt tillatelser i samme størrelsesorden til gassanlegg med lagringsvolum på mindre enn 3 000 liter. Hovedmengden av disse er LPG-anlegg (propananlegg). I tillegg er det bygget ut 350 kilometer med naturgassrørledninger, hovedsaklig i Rogaland. Nye rørledninger er under planlegging og bygging flere steder i landet. Foruten de store rørledningene og anleggene, kommer alle de mindre anleggene som kommunene søknadsbehandler.

Distribusjonsnettet for naturgass er stort sett anlagt i befolkningsrike områder nær ilandføringsstedene for gassen. I tillegg ser vi nå en utvikling der distribusjonsnett etableres med utgangspunkt i mottaksanlegg for flytende naturgass (LNG). Overgraving av rørledninger og lekkasjer ved lossing av gass er de største sikkerhetsutfordringene ved distribusjon av gass. Brudd på rørledninger kan skape meget farlige situasjoner, som kan få store konsekvenser, dersom gasslekkasjen antenner. Det gjøres i meldingens kapittel 5.2.1 rede for mulige tiltak på dette området.

Gass utgjør stadig mer av det totale energiforbruket innen industri og annen næringsvirksomhet. For eksempel ved fremstilling av aluminium, produksjon av fiskemel og ferjedrift. Hittil er det ikke registrert ulykker i virksomhetene med utgangspunkt i bruk av naturgass.

### Transport av farlig gods

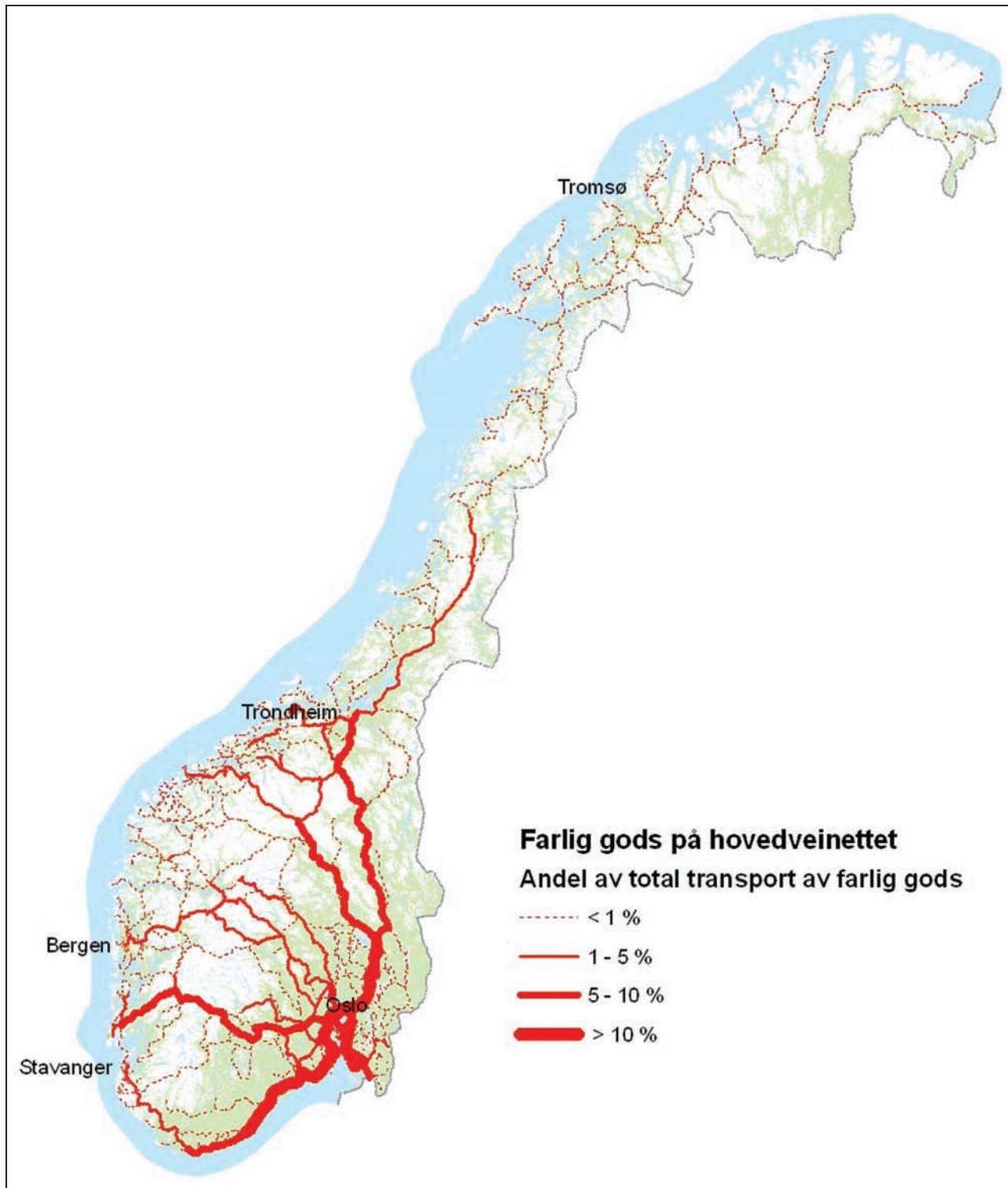
I Norge transporteres det i størrelsesorden ti millioner tonn farlig gods per år på veg og jernbane. Det er antatt at farlig gods utgjør om lag 5 prosent av all godstransport i Norge. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) foretok i 2002-2003 en kartlegging av slik transport.

Den innsamlede informasjonen presenteres som kartplott, jf. figur 4.7, som viser den geografiske fordelingen av risikoen forbundet med farlig godstransport. Rapporten er et viktig hjelpemiddel for nødetaer og forsterkningsstyrker lokalt og regionalt, både til teoretisk og praktisk opplæring og til å utarbeide relevante, risiko- og scenariobaserte øvelser lokalt og regionalt. Informasjonen benyttes også av undervisningsinstitusjoner. Oversikt over mengde og type farlig gods bidrar i seg selv til å styrke samfunnssikkerheten lokalt og regionalt, ved at risikoen kan hensyntas i beredskapsplanlegging og i forbindelse med gjennomføring av relevante øvelser. Oversikten er også verdifull når det skal tas beslutninger om plassering og utbedring av vegtraseer. Transportplanleggingen for farlig gods er de senere årene blitt styrket gjennom strengere krav til sikring, og gjennom det planmessige sikkerhetsarbeidet som virksomhetenes egne sikkerhetsrådgivere selv utfører<sup>3</sup>.

Til tross for at godstransporten i Norge har økt de senere årene, har antallet rapporterte uhell med landtransport av farlig gods holdt seg relativt stabilt, jf. figur 4.8. Brannfarlige væsker står for ca. 80

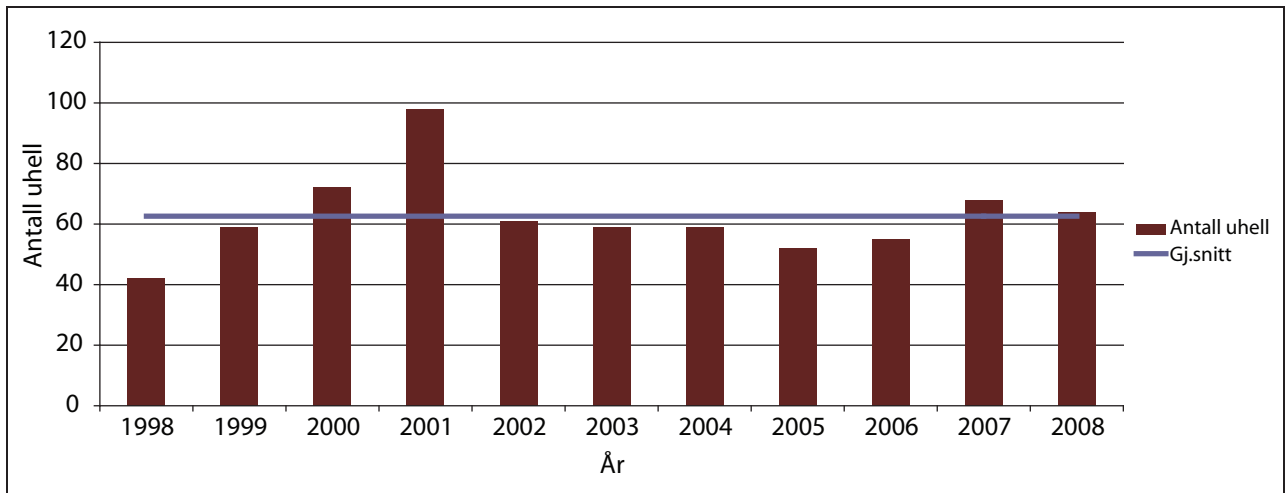
<sup>3</sup> Krav om egne sikkerhetsrådgivere i virksomhetene ble innført i 1999.





Figur 4.7 Geografisk mengdemessig fordeling av farlig gods på hovedveinettet som prosent av total transport av farlig gods, basert på materiale på 271 000 tonn (klasse 6.2, 7, og drivstoff og fyringsoljer i klasse 3 er unntatt). Jo tykkere linje, desto mer transport av farlig gods.

Kilde: DSB



Figur 4.8 Uhell med transport av farlig gods i Norge 1998-2008.

Kilde: DSB

prosent av transporten med farlig gods. I gjennomsnitt er det de siste ti årene rapportert om 61 uhell hvert år. Det har de siste ti årene ikke skjedd enkeltstående ulykker med slik transport hvor mange menneskeliv har gått tapt. Antallet rapporterte uhell har økt noe, men må fortsatt kunne sies å være lavt. Økningen i registrerte uhell de siste ti årene skyldes i hovedsak bedre rutiner for rapportering av mindre uhell i virksomhetene. Antallet uhell med utslipp, hovedsakelig av petroleumsprodukter, har holdt seg jevnt på 30-40 000 liter per år.

Kommunalkomiteen ba i Innst. S. nr. 341 (2000-2001), jf. St. meld. nr. 41 (2000-2001), regjeringen vurdere en opptrappingsplan for kontroll av transport med farlig gods. Komiteens anmodning var blant annet basert på ulykkestallene i forrige tiårsperiode. Kontroll av farlig gods skjer i regi av politi, vegvesen, tollvesen og DSB i henhold til den enkelte etats plan for slik kontroll. DSB har jevnlig kontaktmøter med de øvrige kontrolletatene der også kontrollaktiviteten for transport av farlig gods drøftes. På bakgrunn av det relativt lave uhellsnivået og prinsippet om at tilsyn skal være risikobasert, vurderes det etablerte kontrollregimet som tilstrekkelig.

Ulykken på Lillestrøm stasjon i 2000 hvor et godstog lastet med to propanvogner kjørte inn i et stillestående tog, er likevel en påminnelse om ulykkespotensialet ved transport av farlig gods. Verste fallsscenarioet den gang innebar en gassesplosjon som kunne resultert i et betydelig antall omkomne og lagt deler av Lillestrøm sentrum i ruiner.

Ulykker med transport av farlig gods har ofte sammenheng med dårlige kjøreforhold. Samtidig er sannsynligheten for at det skjer en ulykke med

et kjøretøy med farlig gods 50 prosent lavere enn for andre tyngre kjøretøyer.

Det er i dag betydelig oppmerksomhet knyttet til å forebygge at farlig gods blir benyttet i uønskede tilsiktede handlinger mot enkeltindivider og mot samfunnsstrukturer.

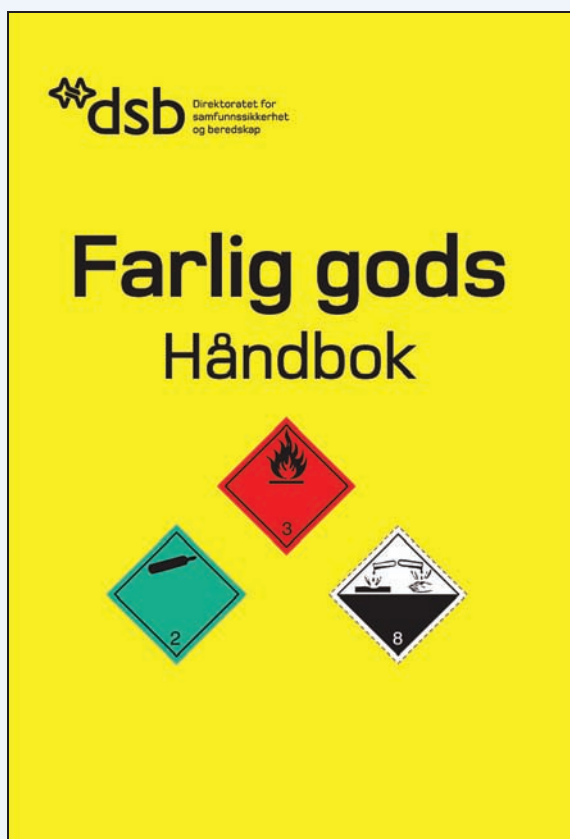
#### Tunneler

Det er i Norge rundt 1 000 veg- og banetunneler som er registrert som særskilte brannobjekter av kommunene, ved brannvesenene, og som det blir ført brannsikkerhetstilsyn med.

Veg- og jernbanetunneler ble i St.meld. nr. 41 (2000-2001), jf. Innst. S. nr. 341 (2000-2001), utpekt som et område som skulle vies særskilt oppmerksomhet på grunn av potensialet for mange omkomne. Kommunalkomiteen ba i ovennevnte innstilling om at regjeringen vurderte endringer i lov- og forskriftsverket, for å sikre at brannmyndighetene fikk en eksplisitt hjemmel til å stille krav på et tidlig tidspunkt i prosjektering og bygging av tunneler når det gjelder brannsikkerhet. Det daværende Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) og Vegdirektoratet utarbeidet derfor i 2000, i samarbeid med Statens bygningstekniske etat (BE), «Retningslinjer for saksbehandling ved brannsikring av vegtunneler». Retningslinjene ble utgitt av Samferdselsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, og klargjorde planprosessen og innsigelsesinstituttet. Vegvesenet forpliktet seg til spesielt å varsle det daværende DBE (nå Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)), som statlig brannvernmyndighet, om alle planprosesser som omfattet tunnelloøsninger, slik at

#### Boks 4.4 Håndbok om farlig gods 2005

Håndboken om farlig gods, ble utviklet av DSB i 2005 og er et nyttig hjelpemiddel for både offentlige og private aktører. Boken gir konkret og kortfattet informasjon om blant annet farer ved ulikt farlig gods, valg av vernebekledning samt hvilke tiltak som bør treffes av de ulike aktørene i deres samvirke. Boken er trykket opp i over 10 000 eksemplarer, og er hyppig etterspurt. Håndboken benyttes også til opplæring og øvelser.



Figur 4.9

Kilde: DSB

det ble mulig å reise innsigelse i planprosessen. Innsigelse sikrer at brannsikkerhet i tunneler blir ivarettatt på et tilstrekkelig tidlig tidspunkt i planprosessen. Det har i perioden ikke vært hendelser i tunneler med store konsekvenser, selv om det stadig skjer trafikkuhell.

Som resultat av nytt EU-direktiv om vegtunneler og endringer i plandelen til ny plan- og bygningslov er det, med hjemmel i lov 21. juni 1963 nr. 23 Veglov (vegloven), fastsatt en ny forskrift

15. mai 2007 nr. 517 om minimums sikkerhetskrav til visse vegtunneler (tunnelsikkerhetsforskriften). Statens Vegvesen har utarbeidet reviderte og nye håndbøker for bygging og drift av vegtunneler. DSB har i 2009, i samarbeid med vegmyndighetene, utarbeidet forslag til reviderte retningslinjer for saksbehandling ved brannsikring av vegtunneler. Tilsvarende er det fastsatt nye forskrifter for sikkerhet i jernbanetunneler.

#### Fyrverkeri

Det er kun tillatt å selge fyrverkeri til private i perioden 27.-31. desember hvert år. Branner eller ulykker i tilknytning til denne handelsvirksomheten er ikke registrert de siste ti årene. Derimot brant det i et permanent fyrverkerilager i Hvittingfoss i 2006. Lageret befant seg i et større bygg hvor det også var annen aktivitet. Etter denne brannen har det ikke lenger vært anledning til permanent å oppbevare fyrverkeri i bygninger hvor det pågår annen virksomhet. Fra 1. januar 2009 har det heller ikke vært tillatt å selge fyrverkeri fra bygg hvor det også er boenheter.

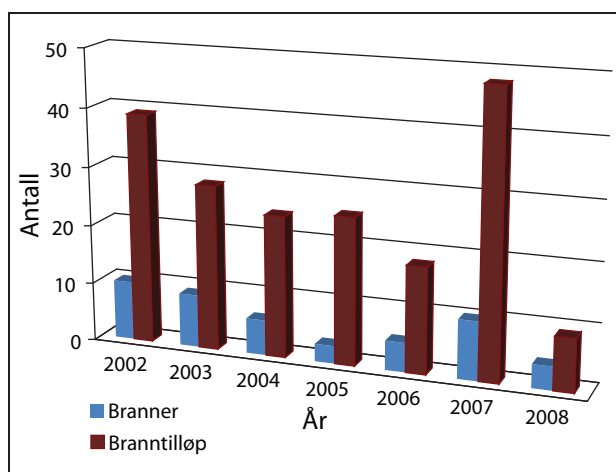
Med grunnlag i personskadeomfanget knyttet til bruk av fyrverkeri tok Justisdepartementet i 2007 initiativ til en endring av regelverket. Fra og med nyttårsfeiringen i 2008/2009 ble det forbudt å selge raketter med styrepinne til privat bruk. Fra samme tidspunkt ble det også forbudt for forbrukere å kjøpe og bruke fyrverkeri som kan forveksles med leketøy. Det vil fortsatt være anledning til å selge fyrverkeri som for eksempel effektbatterier og fontener. Selv om slike produkter er vurdert som sikrere å bruke enn raketter med styrepinne, innebærer også disse en risiko for brukeren og omgivelsene rundt

Feil bruk er årsaken til de fleste ulykker med fyrverkeri, og verst går det utover øyne, hender og ansikt. De fleste skadene har skjedd ved bruk av raketter med styrepinne. Kun unntaksvis skyldes skadene teknisk feil ved fyrverkeriet. Etter nyttårsaftenen 2007/2008 ble det registrert 155 personskader. Raketter ble oppgitt som årsak i 68 prosent av skadetilfellene, mens effektbatterier og annet bakkefyrverkeri var involvert i 15 prosent av ulykene. Etter nyttårsfeiringen i 2008/2009 er det registrert 61 personskader, av disse skadene kan igjen 18 relateres til ulovlig vare, slik som raketter med styrepinne, modifiserte bakkebatterier eller nødbluss. Overføring av kunnskap og gode holdninger om bruk av fyrverkeri vil være sentralt også i årene fremover. Skadetall som Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) har regis-

Tabell 4.2

	Nyttår 07/08	Nyttår 08/09
Personskader:	155	61
Branner:	10	4
Branntilløp:	48	9
Andre skader	8	5
<b>Totalt antall skader:</b>	<b>221</b>	<b>79</b>

Kilde: DSB



Figur 4.10 Antall branner og branntilløp som følge av fyrverkeri 2002-2008.

Kilde: DSB

trert sesongen 2007/2008 og 2008/2009 fremgår av tabell 4.2.

I tillegg til personskadene var det i årene 2005-2007 også en økning i antall branner og branntilløp. Tilbakemeldinger fra brannvesenet indikerer at økningen kan relateres til hærverkspreget omgang med fyrverkeri, primært raketter, hvor disse blir brukt til å sprengre postkasser eller å stifte brann i containere. En annen årsak har vært feil bruk av raketter. Som figur 4.10 viser, ser det ut til at forbudet mot raketter med styrepinner også har medført en nedgang i antall branner og en betydelig nedgang i antall branntilløp. I tillegg ble det rapportert om en langt roligere og tryggere nyttårsfeiring 2008/2009, med de laveste skadene på helse og materielle verdier på minst tolv år.

#### 4.7 Brannvesenets ansvar og oppgaver

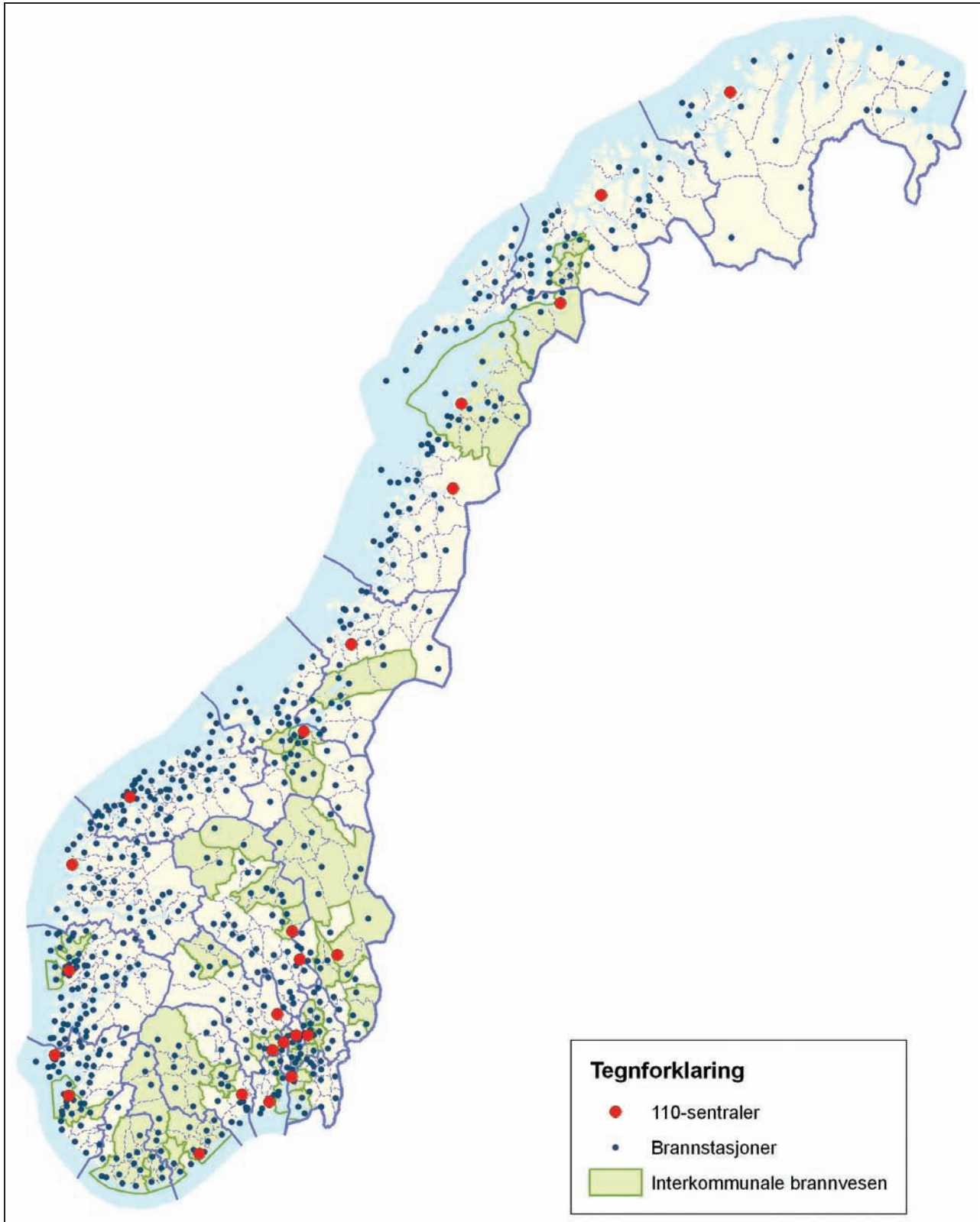
Alle kommuner plikter i henhold til brann- og eksplosjonsvernloven § 9 å ha et brannvesen, enten alene eller sammen med andre kommuner. Gjennom forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering

og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften) gis kommunene føringer for hvordan plikten til å etablere og drive brannvesen skal ivaretas. Det stilles minimumskrav til bemanning for både forebyggende og beredskapsmessige oppgaver. For kommuner med tettsteder med mer enn 20 000 innbyggere skal det være innsatspersonell med vakt på brannstasjon døgnet rundt. For de minste kommunene, med tettsteder inntil 3 000 innbyggere, er det tilstrekkelig med en opplært og øvet innsatsstyrke av deltidspersonell som alarmeres og rykker ut fra der de måtte befinne seg på alarmeringstidspunktet. Deltidspersonellet har sitt hovedarbeidssted i annen virksomhet enn brann- og redningsetaten, men innehar en beredskapsfunksjon (ca. 2-3 prosent av et årsverk per år) der de stiller sin kompetanse og tid til rådighet for brannvesenet når behovet tilsier det. Dimensjoneringsforskriften setter også krav til innsattid og personellens kompetanse.

Ifølge tall fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, som baserer seg på brannvesenets egen innrapportering, var det i landets 430 kommuner per 1. januar 2008 totalt 340 brannvesen. Mange brannvesen har av beredskapsmessige hensyn flere brannstasjoner, slik at det totale antallet brannstasjoner i landet er 656. Til sammen er det omtrent 11 500 ansatte i brannvesenene, fordelt på om lag 8 000 deltidsansatte og 3 500 heltidsansatte. Ressurser til feiing og tilsyn med fyringsanlegg kommer i tillegg og utgjør omtrent 560 feierårsverk. Kommunenes netto driftsutgifter til brannvesenene utgjorde i 2007 2,4 milliarder kroner. Dette tilsvarer en gjennomsnittsutgift på 512 kroner per innbygger.

De kommunale brannvesenene er samfunnets viktigste tekniske redningsressurs. Alle landets kommuner har et brannvesen som på kort varsel er klar til innsats uansett dag og tid på døgnet. Brannvesenet gjennomfører dessuten et omfattende brannforebyggende arbeid. Totalt benytter brannvesenene i underkant av 500 årsverk til forebyggende arbeid.

Brannvesenene er i dag godt rustet til å kunne håndtere det store mangfoldet av oppgaver de blir stilt overfor, både av forebyggende og beredskapsmessig karakter. Endringer i oppgaver og behovet for økt samvirke og samordning innebærer en rekke utfordringer knyttet til dimensjonering, organisering og kompetanseutvikling. Stadig flere kommuner samarbeider om å løse brannvesenoppgaver. For å styrke brannvesenenes evne til å løse sine oppgaver i tiden fremover, er det behov for samarbeid mellom kommuner om brann-



Figur 4.11 Brannstasjoner og 110-sentraler i Norge.

Kilde: DSB

vesenoppgaver. Samarbeid gir grunnlag for bedre og bredere kompetanse, mer kompetent forebyggende arbeid, større tilgjengelige innsatsressurser og mer effektiv utnyttelse av ressurser.

Brannmannskap har et yrke med en potensiell faregrad som er høyere enn tilfellet vil være i de aller fleste andre arbeidsforhold. Det må være en riktig balanse mellom innsatsplikt under redning og kravet til et forsvarlig arbeidsmiljø. Denne problemstillingen ble blant annet belyst under behandlingen av brann- og eksplosjonsvernloven i 2002, hvor kommunalkomiteen i Innst. O. nr. 45 (2001-2002), jf. Ot.prp. nr. 28 (2001-2002), etter spurte en avklaring på om det er tilfeller der nødretten kommer i konflikt med ulike verneregler i arbeidsmiljøloven og internkontrollforskriften. På bakgrunn av komiteens merknader ga daværende Direktoratet for brann- og elsikkerhet (nå Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap) professor i arbeidsrett, Henning Jakhell, i oppdrag å vurdere om det er motstrid mellom brannmannskapers innsatsplikt og plikten til å ivareta egen sikkerhet under redningsaksjoner. Jakhell la til grunn at dersom kravene brannregelverket stiller til erfaring, kompetanse, utstyr, trening med videre etterleves, vil de to regelverkene være forenlige. Denne vurderingen legges til grunn for statlig tilsyn med de kommunale brannvesenene. Doku-

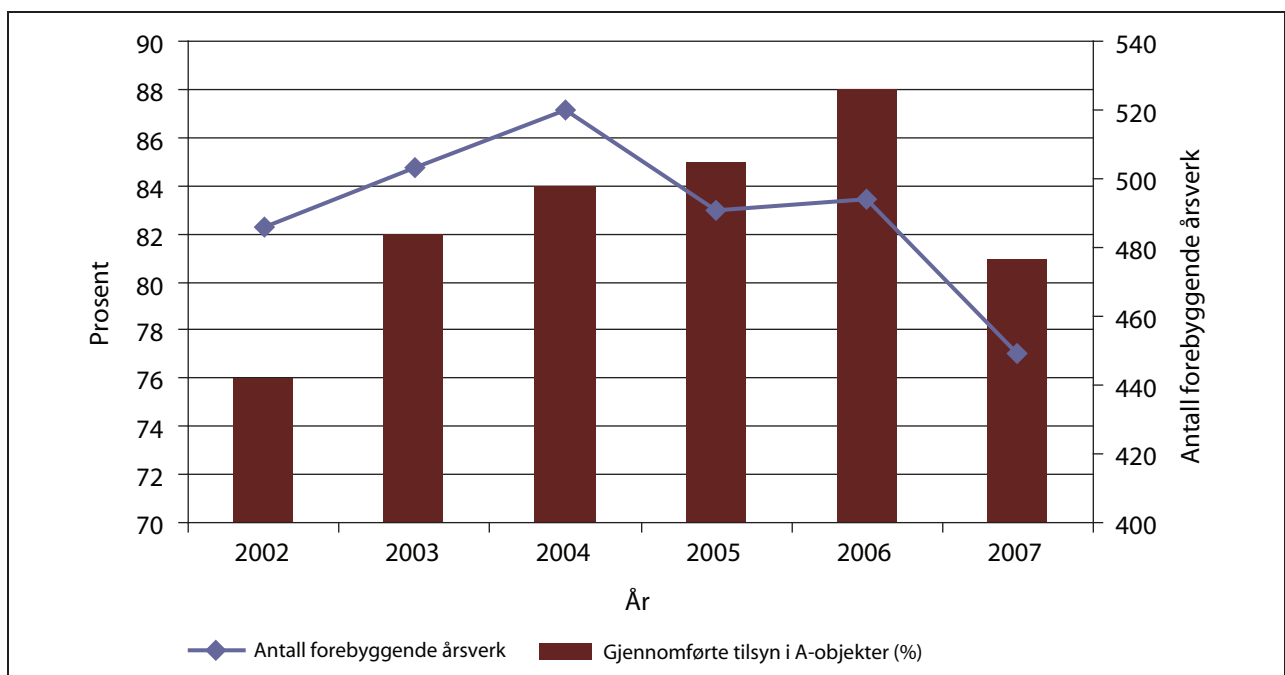
mentasjon på oppfyllelse av ovennevnte krav i brannregelverket utgjør ett element i tilsynet.

Justisdepartementet viser for øvrig til at utdanning og øvelser er et vesentlig bidrag til å øke sikkerheten for brannmannskapene. Kompetansekravet til deltidspersonell, som trådte i kraft 1. januar 2007, skal sikre at også dette brannpersonellet innehar tilstrekkelig grunnleggende kompetanse til å kunne utføre redningsoppdrag på en mest mulig trygg og effektiv måte.

#### Forebyggende arbeid

Brannvesenets forebyggende arbeid omfatter i hovedsak tilsyn og informasjon. Brannvesenet fører tilsyn med omtrent 30 000 særskilte brannobjekter. Dette er bygninger og anlegg hvor brann kan føre til tap av mange menneskeliv eller store materielle eller kulturhistoriske verdier. Eksempler på slike objekter er hoteller, sykehus, skoler, barnehager, varehus, restauranter, større industrivirksomheter, fredede bygg med videre. I takt med at brannvesenets tilsyn med særskilte brannobjekter både er styrket kvalitetsmessig og i omfang, har antallet store branner i disse objektene gått ned, jf. kapittel 4.2.

Ved 22 000 av de særskilte brannobjektene, de såkalte a-objektene, skal brannvesenet føre tilsyn



Figur 4.12 Antall forebyggende årsverk i kommunale brannvesen og utførte tilsyn med A-objekter på landsbasis 2002-2007.

Kilde: DSB

med brannsikkerheten hvert år. Dette er objekter hvor brann kan føre til tap av mange menneskeliv. Av figur 4.12 fremgår at omfanget av tilsyn i disse objektene økte hvert år i perioden 2002-2006 fra 76 prosent til 88 prosent. I 2007 gikk omfanget av tilsyn ned. Som det fremgår av figur 4.12, er utviklingen i antall utførte tilsyn i stor grad sammenfallende med antall forebyggende årsverk i kommunale brannvesen. Det er bekymringsfullt at det synes å være færre personellressurser knyttet til dette arbeidet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap vil på denne bakgrunn ha det forebyggende området i brannvesenet som et sentralt tema i arbeidet med å revidere dimensjoneringsforskriften.

Brannvesenet driver omfattende informasjonsvirksomhet i lokalsamfunnet for at innbyggerne skal bli bedre til å forebygge brann og vite hva de skal gjøre i en eventuell brannsituasjon. De fleste brannvesenene deltar også i nasjonale informasjonskampanjer som Brannvernuka og Aksjon boligbrann.

#### Brannvesenets utrykninger

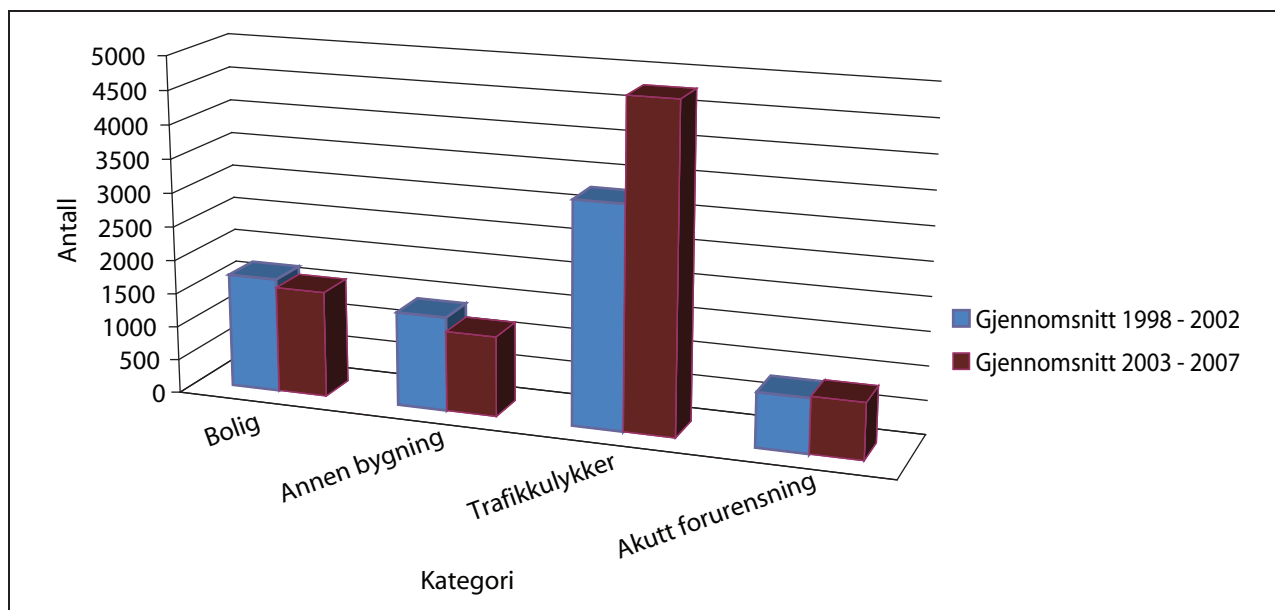
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) oppgir at brannvesenene de senere årene har rykket ut rundt 90 000 ganger per år. DSB anslår videre at av dette utgjør utrykninger til bygningsbranner ca. 3 prosent, mens andre branner som bilbrann, skogbrann, pipebrann med videre utgjør omtrent 6 prosent. Omtrent en tredel av ut-

rykningene er forårsaket av feilalarmer og uønskede alarmer. Disse binder opp beredskapen i ikke ubetydelig grad og representerer for øvrig en unødige trafikkrisiko.

Utviklingen de senere årene har gått i retning av at brannvesenet rykker ut til færre bygningsbranner og flere andre typer akutte hendelser. Av andre typer hendelser utgjør trafikkulykker det største omfanget, jf. figur 4.13. Fra og med år 2000 har brannvesenene hvert år rykket ut til flere trafikkulykker enn bygningsbranner, mens situasjonen tidligere var omvendt. Dette gir en tydelig indikasjon på endringene i brannvesenenes innsatsoppgaver. Det er også slik at spekteret av oppgaver og behovet for særskilt kompetanse er større enn tidligere, noe som innebærer utfordringer med hensyn til dimensjonering, organisering og utdanning.

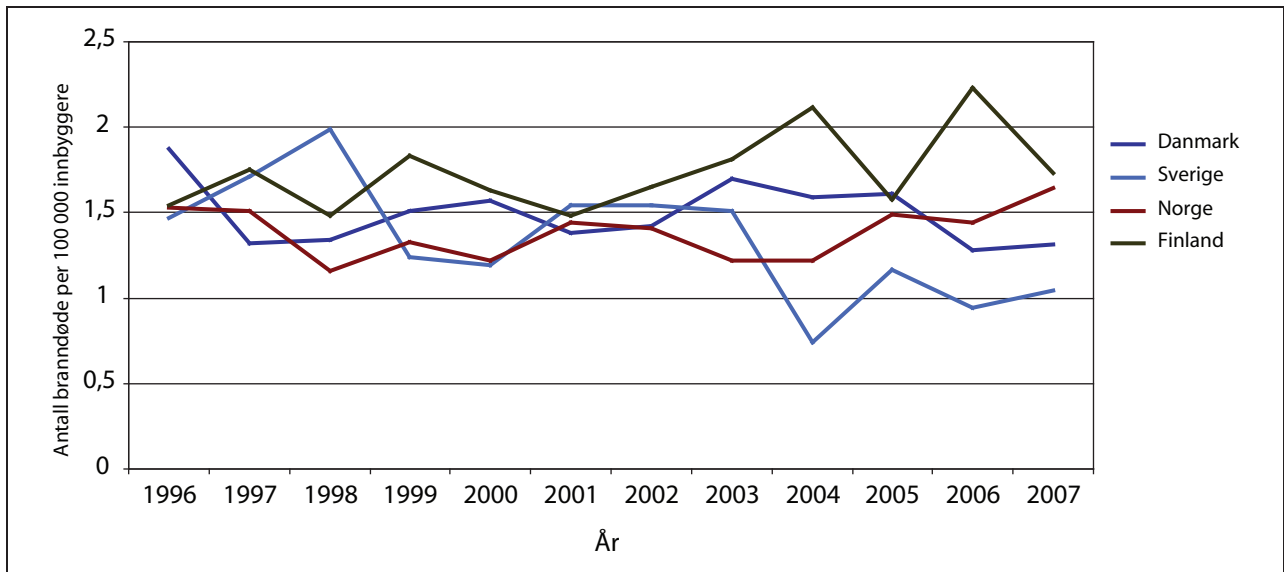
Kort innsatstid til de viktigste brannobjektene er et av suksesskriteriene for den kommunale brann- og redningsberedskapen. Brannvesenets lokale forankring og tilstedeværelse gir tillit hos og nærhet til innbyggerne. Den korte innsatstiden i tettsteder gir også gevinster på andre områder enn brann, for eksempel gjennom utplasserte hjertestartere i brannbiler. Slike hjertestartere forbedrer brannvesenets utøvelse av hjerte-lunge-redning i påvente av at ambulanse kommer til stedet.

I mange mindre kommuner er brannvesenet ofte første innsatsenhet på et skadested, og brannvesenet leder skadestedsarbeidet inntil politiet an-



Figur 4.13 Endring i utrykning til branner og utvalgte ulykker. Gjennomsnitt for 1998-2002 sammenlignet med gjennomsnitt for 2003-2007.

Kilde: DSB



Figur 4.14 Antall omkomne i brann per 100 000 innbyggere 1996-2007.

Kilde: DSB og Nordstat

kommer. Ivaretagelse av skadestedsledelse er en oppgave som for brannvesenet synes å øke i omfang og som gir nye utfordringer.

#### 4.8 Utviklingen i Norden

I forhold til innbyggertallet har Norge og Danmark omtrent samme antallet omkomne i brann – omtrent 1,5 personer per 100 000 innbyggere (1996-2007). Det er imidlertid en tendens de senere årene til at antallet branndøde stiger i Norge, mens det synker i Danmark, jf. figur 4.14. I Sverige var det en klar nedadgående tendens frem til 2007, men foreløpige tall fra svenske myndigheter viser at også Sverige fikk en økning i antall branndøde i 2008. Finland ligger høyest i Norden med nesten to omkomne per 100 000 innbyggere. Statistisk sett er dødsbranner en sjelden hendelse. Det innebærer at det kan være store tilfeldige svingninger fra år til år i tallmaterialet. Slike usikkerhetsmomenter blir naturlig nok større når tallmaterialet inndeles ytterligere i underkategorier som brannårsak og åsted. Gjennomsnittstall og tendenser må derfor leses med behørig forståelse for slik statistisk usikkerhet.

Brannskadeerstatningene er generelt høyere i Norge enn i de øvrige landene i Norden, jf. figur 4.15. Det synes å være flere grunner til at Norge skiller seg noe ut på dette punktet, blant annet i form av større boareal per innbygger, større verdier i egen bolig, mer spredt bosetning, stor kjø-

pekraft, høye priser og bedre forsikringsordninger.

Det ser også ut til at Norge har hatt en økning i brannskadeerstatningene, mens den i de øvrige landene ser ut til å være noe mer stabil. De ovennevnte årsakene er sannsynlige forklaringer også på dette punktet.

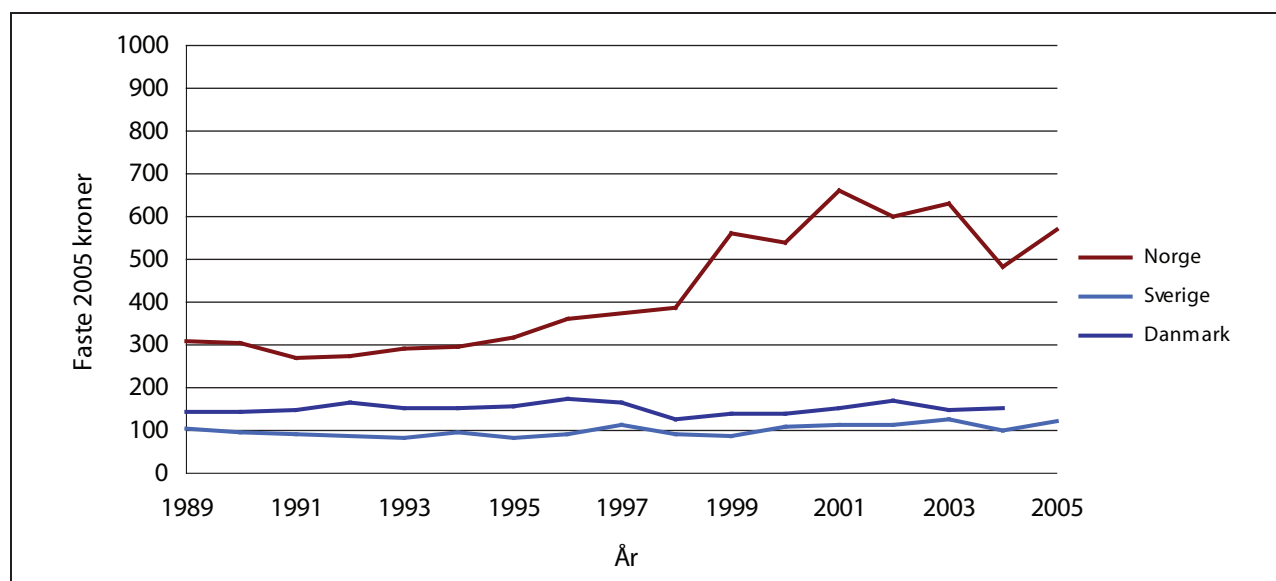
I et større internasjonalt perspektiv viser blant annet siste års store naturhendelser som flom og skogbranner i Europa, USA og Australia, at brann- og redningsvesenet kan stilles overfor store utfordringer. Et fellestrekk i så henseende er betydningen av hensiktsmessig tilpasning av samfunnssikkerhetsarbeidet, herunder brann- og redningsinnsats, til fremtidens utfordringer. Regjeringen har vektlagt dette perspektivet i St.meld. nr. 22 (2007-2008), jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009). De internasjonale utfordringene belyses ytterligere i kapittel 5.4.4.

#### 4.9 Målrettet forebyggende innsats, beredskap og håndteringsevne

Mye er gjort for å forebygge tap av liv og kulturhistoriske og materielle verdier i årene etter Stortingets behandling av St.meld. nr. 41 (2000-2001) Brann- og eksplosjonsvern, jf. Innst. S. nr. 341 (2000-2001).

Samtidig viser gjennomgangen i kapittel 4 at det fortsatt gjenstår utfordringer på disse områdene. De siste årene har vi sett de høyeste antallet





Figur 4.15 Erstatningsutbetalinger til boliger per innbygger 1989-2005.

Kilde: Prosjektet Brannskadeutviklingen i Norge sammenlignet med andre nordiske land, Del 1 (Sintef NBL, 2005)

omkomne på nærmere 30 år. I tillegg så vi i 2008 at branner der mange mennesker oppholder seg eller bor tett, kan få store konsekvenser. Dette viser at det er nødvendig å opprettholde og forsterke den forebyggende innsatsen for å forhindre og redusere konsekvensene av slike hendelser i fremtiden. Målrettet satsning på forbyggende arbeid er derfor regjeringens hovedstrategi for å

forhindre og redusere konsekvensene av branner. Forebyggende innsats vil imidlertid aldri helt avverge at branner og andre akutte hendelser inntrer. Regjeringen ønsker derfor å bedre beredskapen og håndteringsevnen ved slike hendelser. Det etterfølgende kapittelet gjør rede for regjeringens mål, virkemidler og mulige tiltak for bedre å ivareta brannsikkerheten i Norge fremover.

## 5 Nye mål, virkemidler og tiltak

### 5.1 Nye nasjonale mål

Soria Moria-erklæringen understreker at regjeringens viktigste oppgave er å forebygge.

I dette kapitlet omtales regjeringens mål for brannvernarbeidet i årene fremover. Det gis videre en omtale av tiltak som er iverksatt med sikte på å nå disse målene, samt tiltak som vurderes iverksatt. Målene og tiltakene tar utgangspunkt i tilstandsvurderingen og utviklingstrekkene som er beskrevet i kapittel 4. I møte med dagens og fremtidens utfordringer er det viktig å bygge videre på de beste elementene i dagens ordninger og samtidig videreutvikle og tilpasse tiltakene og virkemidlene på brannvernområdet.

St.meld. nr. 41 (2000-2001) Brann- og eksplosjonsvern, jf. Innst. S. nr. 341 (2000-2001), fastla hovedretningslinjene for statlige og kommunale myndigheters innsats på brann- og eksplosjonsvernområdet for femårsperioden 2001-2005, og satte konkrete måltall for hva som skulle oppnås i perioden. Fordi målene som angis for brannvernarbeidet i denne meldingen ikke er avgrenset til en gitt tidsperiode, er det ikke oppstilt tilsvarende konkrete måltall. Dette er imidlertid ikke et uttrykk for at målene er mindre ambisiøse enn tidligere. Den grunnleggende målsetningen er en nullvisjon, at ingen skal omkomme i brann.

Målene som angis skal være styrende for tiltak som iverksettes på brannvernområdet i årene som kommer og danne utgangspunkt for prioritering av ressurser. På bakgrunn av dette har regjeringen i denne meldingen fastsatt følgende nasjonale mål for brannvernarbeidet i årene fremover:

- Færre omkomne i brann
- Unngå tap av uerstattelige kulturhistoriske verdier
- Unngå branner som lammer kritiske samfunnsfunksjoner
- Styrket beredskap og håndteringsevne
- Mindre tap av materielle verdier

Fordi hele åtte av ti som dør i brann omkommer i egen bolig, vil regjeringen først og fremst legge vekt på å styrke ivaretagelsen av brannsikkerheten

i boliger. Dette er en felles utfordring som krever at både offentlige og private aktører tar *sitt* ansvar.

Som begrepet uerstattelige kulturverdier indikerer, er dette verdier som ikke kan gjenopprettes dersom de går tapt i brann. Hver gang slike verdier ødelegges av brann blir vår kulturarv fattigere. Det er derfor et mål at det ikke skal inntreffe branner med tap av uerstattelige kulturhistoriske verdier. Regjeringen mener at brannsikring av slike verdier må ha prioritet foran materielle verdier generelt. Det legges imidlertid til grunn at tiltak og virkemidler som settes inn med sikte på å redusere antallet omkomne også vil ha effekt på de materielle tapene.

Utfordringer og tiltak knyttet til å hindre bortfall av kritiske samfunnsfunksjoner er et nytt prioritert område. Branner i såkalt kritisk infrastruktur kan få store konsekvenser. Problemstillingen ble grundig omtalt i St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet, jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009), og vil derfor ikke få en tilsvarende bred behandling i denne meldingen.

Norge har i dag en god grunnberedskap for å kunne håndtere de hendelsene som oppstår. Beredskapen og håndteringsevnen kan ytterligere styrkes ved økt samvirke mellom etater og bruk av ressurser uavhengig av geografisk tilhørighet. Regjeringen omtaler derfor i denne meldingen mulige tilpasninger av håndteringsevnen, for bedre å kunne møte morgendagens utfordringer på brannsikkerhetsområdet.

#### 5.1.1 Virkemidler

Et av de viktigste virkemidlene fra sentrale myndigheters side er å legge føringer for utviklingen på brannsikkerhetsområdet gjennom et godt, klart, oppdatert og tidsmessig regelverk. Andre sentrale virkemidler er ulike former for tilsyn samt informasjon og holdningsskapende arbeid.

Justisdepartementet har et særskilt samordningsansvar på samfunnssikkerhetsområdet, gitt i kongelig resolusjon 16. september 1994. St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet, jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009), beskriver hvordan samord-

ningsrollen til Justisdepartementet er tydeliggjort og styrket.

I denne meldingen omtales en rekke mulige tiltak som samlet sett vil bidra til en styrket brannsikkerhet i Norge. Et viktig utgangspunkt er at tiltakene skal ha en langsiktig og varig effekt. Dette krever et godt samspill mellom offentlige og private aktører. De mulige tiltakene vil bli nærmere beskrevet under det enkelte nasjonale mål.

Som det fremgår av kapittel 3, er det en rekke departementer som har ansvar for lov- og regelverksutvikling med betydning for brannsikkerheten. Tiltakene og virkemidlene som omtales i dette kapitlet vil bli fulgt opp i henhold til ansvarsprinsippet. Gjennom samordningsrollen kan Justisdepartementet imidlertid opprette arenaer for samspill og dialog samt bidra til å motvirke ansvarsfragmentering og gråsoner på brann- og eksplosjonsvernområdet.

## 5.2 Færre omkomne i brann

Det er en målsetting at færre skal omkomme i brann. Som det fremgår av kapittel 4, viser brannstatistikken at hele åtte av ti som omkommer i brann, dør i egen bolig. Det er derfor naturlig å rette en vesentlig del av den forebyggende innsatsen inn mot å redusere risikoen for og konsekvensene av boligbranner.

Branner og eksplosjoner i virksomheter med potensiale for store ulykker kan få store konsekvenser for et lokalsamfunn både når det gjelder tap av liv og tap av materielle verdier – enten det dreier seg om industrivirksomheter som håndterer farlige stoffer eller steder der det oppholder seg mange personer. Det er nødvendig å ha oppmerksomhet om brannsikkerheten i tilknytning til slike virksomheter også i årene fremover.

### 5.2.1 Brannsikkerhet i boliger

Brannsikkerheten i en bolig påvirkes av en rekke faktorer. Både hvordan boligen er bygget, hvem som bor i boligen og hva boligen benyttes til er faktorer som har innvirkning på brannsikkerheten.

Myndighetene skal gjennom utforming av regelverk og gjennomføring av tilsyn og informasjon legge til rette for at den enkelte aktør gis rimelige forutsetninger for å ivareta eget ansvar. Sikkerhet mot brann i bolig er i hovedsak den enkelte virksomhetsaktørs, eiers eller brukers ansvar. Det er viktig at den enkelte viser alminnelig

aktsomhet og opptre på en slik måte at brann, eksplosjon og andre ulykker forebygges.

Kravene til brannsikkerhet i nye bygg hører inn under Kommunal- og regionaldepartementet og er regulert i plan- og bygningslovgivningen, mens kravene til brannsikkerhet i eksisterende bygninger i hovedsak reguleres i brann- og eksplosjonsvernlovgivningen, som hører inn under Justisdepartementet. Forholdet mellom de to regelverkene og samspillet mellom disse er svært viktig for en helhetlig og samordnet regulering av brannsikkerheten i bygninger.

Eier eller bruker har, som nevnt, selv ansvaret for å ivareta sikkerheten i egen bolig. Dette innebærer at eier eller bruker er pålagt å sørge for at det er minst én fungerende røykvarsler i boligen og påbudt manuelt sløkkeutstyr. Den enkelte bør vurdere om det er behov for ytterligere brannsikringstiltak i boligen. For eksempel vil hjemmeboende eldre med behov for assistanse, og andre med nedsatt funksjonsevne, kunne ha behov for spesiell tilrettelegging av brannsikkerheten.

Produkter og inventar som finnes i en bolig kan påvirke brannsikkerheten. For eksempel er eksisterende elektriske anlegg i boliger ofte ikke dimensjonert for dagens utstrakte bruk av elektriske produkter i husholdningen. En rekke anlegg er bygget på en tid da elektriske produkter ikke var like utbredt. Anlegg i eldre boliger er derfor ofte ikke dimensjonert for dagens bruk av eksempelvis elektriske varmeovner, oppvaskmaskin, vaskemaskin, tørketrommel, kaffetrakter, vannkoker, mikrobølgeovn, komfyr, TV, stereo og PC.

### *Eldre leilighetsbygg*

Som det fremgår av kapittel 4, representerer mange eldre leilighetsbygg en særskilt brannrisiko. Dette er ofte eldre murgårder som ble oppført i de største byene i perioden 1860-1920, men også store, gamle arbeiderboliger i tre og andre eldre leilighetsbygg hører hjemme blant slike risikobygg.

Brannvesenet gjennomfører i dag tilsyn i eldre leilighetsbygg der kommunen med hjemmel i brann- og eksplosjonsvernloven § 13 fjerde ledd har vedtatt dette særskilt for det enkelte bygg eller har fastsatt en lokal forskrift for dette. Bergen og Oslo har fastsatt slik lokal forskrift og Tromsø arbeider med fastsettelse.

Flere større byer har de senere årene erfart alvorlige branner i slike bygninger, og et stort antall mennesker har måttet reddes ut fra vinduer som siste mulighet. På slutten av 2008 var det to dramatiske branner i eldre leilighetsbygg i hen-



Figur 5.1 Brann i eldre murgard i Urtegata i Oslo i 2008.

Foto: SCANPIX/Espen Hovde

holdsvis Drammen og Oslo, som medførte tap av til sammen 13 menneskeliv, jf. kapittel 4.

Mange av de eldre leilighetsbyggene har potensiale til at en brann kan kreve mange menneskeliv, slik tilfellet var i Drammen og Oslo. Dette gjelder spesielt der hvor det kun er én rømningsvei eller hvor skillekonstruksjoner mellom leiligheter og mot trapperom ikke er tilstrekkelig brannsikre. Erfaringen fra brannen i Urtegata i Oslo, hvor alle de omkomne ble funnet i rømningsveiene, viser at sikring av rømningsveiene er helt avgjørende. Justisdepartementet vil ta initiativ til at brannsikkerheten i disse gårdene blir gjennomgått av brannvesenet og at det blir gjennomført tiltak der det er nødvendig for å oppnå tilfredsstillende brannsikkerhet. Det skal som et minimum være slik at beboerne får tidlig varsel om brann samt at trapperom og eventuelle korridorer kan benyttes til å komme ut ved brann.

Kommunale brannvernmyndigheter vil få en generell plikt til å registrere eldre leilighetsbygg, hvor mange kan omkomme i brann, som såkalt særskilt brannobjekt etter brann- og eksplosjonsvernloven § 13. Det vil si at eiere av slike gårder får en særskilt plikt til skriftlig å dokumentere at

brannsikkerheten er tilfredsstillende i henhold til gjeldende regelverk, og at kommunale brannvernmyndigheter får en plikt til å føre tilsyn med at bygningen er sikret mot brann etter gjeldende bestemmelser. Dersom det ved tilsyn avdekkes mangler, og eier ikke retter disse frivillig, vil brannmyndighetene bruke nødvendige sanksjonsmidler. Første skritt er at det gis pålegg om utbedring av påpekte mangler med en gitt frist. Overholdes ikke denne fristen vil brannmyndigheten forby bruken av bygningen eller deler av den, eller fastsette en løpende tvangsmulkt for hver dag eller uke inntil pålegget er oppfylt.

For at eiere og tilsynsmyndigheter skal kunne gjennomføre sine oppgaver på en effektiv måte, vil Justisdepartementet sørge for at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, som sentral brannmyndighet, utarbeider veiledningsmateriell om egnede sikringstiltak, herunder bruk av automatiske sløkkeanlegg.

#### *Mer brukervennlig regelverk*

Justisdepartementet vil i vurderingen av hvor detaljert regelverket på brannområdet bør være, i

større grad se hen til brukernes profesjonalitet og hvilke konsekvenser brudd på regelverket vil kunne få. Regler rettet mot profesjonelle aktører vil kunne utformes mer funksjonsbasert enn regelverk rettet mot forbrukere. Dette vil gjøre brannregelverket mer brukervennlig og gjøre det enklere for myndighetene å konstatere manglende etterlevelse av brannregelverket. Justisdepartementet har startet dette arbeidet, blant annet gjennom et regelverksprosjekt som Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har fått ansvaret for å følge opp. Regelverksprosjektet går ut på å forenkle og modernisere DSBs samlede HMS-regelverk hjemlet i brann- og eksplosjonsvernloven, produktkontrollloven og el-tilsynsloven. Prosjektet tar sikte på å redusere forskriftene som i dag forvaltes av DSB. Det tas sikte på at prosjektet ferdigstilles i 2011.

#### *Utvidelse av brann- og eksplosjonsvernlovens stedlige virkeområde til også å omfatte Svalbard*

I 2002 ble lov 14. juni 1974 nr. 39 om eksplosive varer, lov 21. mai 1971 nr. 47 om brannfarlige varer samt væsker og gasser under trykk og lov 5. juni 1987 nr. 26 om brannvern med videre slått sammen til brann- og eksplosjonsvernloven slik den foreligger i dag. Brann- og eksplosjonsvernloven av 2002 ble imidlertid ikke gjort gjeldende for Svalbard. Dette innebærer at det gamle brann- og eksplosjonsvernregelverket med tilhørende forskrifter i stor grad fortsatt gjelder på Svalbard.

Justisdepartementet vil derfor nedsette en arbeidsgruppe som skal vurdere om brann- og eksplosjonsvernloven med tilhørende forskrifter bør gjøres gjeldende på Svalbard, som erstatning for det regelverket som gjelder på øygruppen i dag. Longyearbyen lokalstyre og Sysselmannen på Svalbard vil også bli involvert i dette arbeidet.

#### *Endringer i plan- og bygningsloven med konsekvenser for brannsikkerhet*

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdel) endringer i plan- og bygningsloven som vil få betydning for brannsikkerheten i boliger. Forslaget bygger i stor grad på Bygningslovutvalgets forslag gitt i NOU 2003:24 og NOU 2005:12. Utvalget fremhevet at brannhensyn bør ivaretas bedre enn i dag. Departementets forslag innskjerper og presiserer gjeldende krav på ulike områder, blant annet om kontroll, doku-

mentasjon for byggets driftsfase og om slokkevann. Stortinget sluttførte behandlingen av ny bygningsdel til plan- og bygningsloven 24. mars 2009, jf. Besl. O. nr. 68 (2008-2009), jf. Innst. O. nr. 50 (2008-2009).

I Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) foreslås det innført obligatorisk uavhengig kontroll i byggesaker for å sikre bedre etterlevelse av regelverket og unngå byggefeil. Kontrollen skal gjennomføres av profesjonelle kontrollforetak med sentral godkjenning, og vil gjelde viktige og kritiske områder etter objektive kriterier som fastsettes i forskrift. Aktuelle fagområder er der det ofte skjer feil, og som har stor betydning for samfunnet og den enkelte. Brannsikkerhet er spesielt nevnt som et slikt fagområde.

Videre legges det opp til krav om dokumentasjon av byggenes egenskaper for å sikre at bygget brukes og vedlikeholdes som forutsatt. Bestemmelsen skal etter forslaget kun gjelde dokumentasjon om ferdigstilling i overensstemmelse med tillatelse og lovens krav, og skal ikke stille direkte krav til forvaltningen, driften, vedlikeholdet eller bruken. Krav om dokumentasjon gjelder både byggverket og byggeproduktene. Det siktes i den forbindelse særlig til krav til sikkerhet ved brann.

Det fremmes også krav om slokkevann for å tydeliggjøre at tilgang på tilstrekkelig slokkevann er et forhold som må avklares i forkant av søknad ettersom det er et forhold som kan ha betydning for valg av brannteknisk løsning. Det er lagt til grunn at kravene til vannforsyning i forskrift 26. juni 2002 nr. 847 om brannforebyggende tiltak og tilsyn (forebyggendeforskriften) § 5-4 og kravene i forskrift 22. januar 1997 nr. 33 om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK) til plan- og bygningsloven er samordnet på en slik måte at dersom kravene til vannforsyning i forebyggendeforskriften er tilfredsstillt, må også krav til slokkevann i plan- og bygningsloven være ivaretatt. I områder hvor brannvesenet ikke kan medbringe tilstrekkelig vann til slokking, kan kravet oppfylles ved trykkvann eller åpen vannkilde. Det er kommunen som avgjør om kravet er oppfylt.

I tillegg foreslås det å innføre sterkere sanksjonsmuligheter. Lovendringsforslaget til plan- og bygningsloven presiserer også kommunenes tilsynsplikt og ulovlighetsoppfølging, og gir en ny sanksjonsmulighet i form av overtredelsesgebyr. Kommunenes tilsyn og ulovlighetsoppfølging vil naturlig nok prioriteres mot områder av stor betydning for helse, miljø og sikkerhet, der brannhensyn vil stå sentralt.

### *Presisering av krav til prosjektering av bygg og anlegg*

Justisdepartementet foreslår i Ot.prp. nr. 65 (2008-2009) om lov om endringer i brann- og eksplosjonsvernloven og el-tilsynsloven å styrke sikkerheten ved større gassanlegg i boliger. Brann eller eksplosjon i gassanlegg i boliger kan få alvorlige konsekvenser for beboernes sikkerhet. Det er derfor viktig at det gjøres en grundig prosjektering ved oppføring av slike anlegg i boligkomplekser, slik at de ansvarlige for prosjekteringen sørger for at sikkerheten med hensyn til brann- og eksplosjonsfare blir ivaretatt på en forsvarlig måte. I bygninger krever dette et samarbeid mellom de som prosjekterer byggtekniske løsninger og de som prosjekterer ulike typer tekniske anlegg, herunder gassanlegg. Justisdepartementet har fremmet forslag i Ot.prp. nr. 65 (2008-2009) om at det inntas en presisering i brann- og eksplosjonsvernloven § 19 første ledd, slik at den som prosjekterer bygg og anlegg eksplisitt blir omfattet av plikten til å sørge for at sikkerheten med hensyn til brann, eksplosjon og håndtering av farlig stoff blir ivaretatt på en forsvarlig måte. De nærmere kravene til prosjektering og kontroll av gassanlegg i bolig, herunder forholdet til kravene som stilles i plan- og bygningslovgivningen, vil bli nærmere presisert i veiledningen til ny forskrift om brannfarlig reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen.

### *Regulering av gass til bruk i bolig*

Det er et mål at gassanlegg og rørledningssystemer for overføring og distribusjon av gass skal ha god sikkerhetsmessig standard og at eventuelle uhell skal medføre minst mulig konsekvenser for liv, helse og materielle verdier. Viktige tiltak er forbedringer i regelverket for gassanlegg i boliger og egnede informasjonstiltak både overfor bransjen, forbrukerne og kommunale brannvesen.

Under skredulykken i Ålesund i mars 2008, medførte lekkasje fra en nedgravd gasstank at omtrent 500 personer ble evakuert fra sine boliger i fem døgn eller mer. Utvalget som Kommunal- og regionaldepartementet og Justisdepartementet nedsatte etter denne ulykken (Ålesundutvalget,) kom i sin rapport av 17. november 2008 blant annet med flere forslag til endringer av regelverket for gassanlegg i boliger.

Justisdepartementet har vurdert Ålesundutvalgets forslag i forbindelse med arbeidet med ny forskrift om håndtering av brannfarlig, reaksjons-

farlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen. Det er forventet at sikkerheten ved bruk av gass i boliger vil øke etter at forskriften trer i kraft. Forskriften forventes fastsatt i løpet av 2009.

Ålesundutvalget uttalte i sin rapport at rent systematisk bør gassanlegg reguleres innenfor plan- og bygningslovgivningen. Det vil, etter utvalgets oppfatning, innebære at planleggingen av gassanlegg i langt større grad enn i dag inngår som en del av den helhetlige planleggingen av alle anlegg og installasjoner som skal inn i en bygning. Med bakgrunn i utvalgets forslag, vil Kommunal- og regionaldepartementet, i samråd med Justisdepartementet, gi Statens bygningstekniske etat (BE) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i oppdrag å vurdere hvorvidt reguleringen av gassinstallasjoner i byggverk skal reguleres i plan- og bygningslovgivningen og ikke i brann- og eksplosjonsvernlovgivningen slik tilfellet er i dag.

### *Strengere krav til røykvarslere*

Røykvarslere er det viktigste enkelttiltaket for å hindre tap av menneskeliv ved brann i ordinære boliger. I hendelser hvor personer omkommer ved brann, viser det seg i mange tilfeller at røykvarslere mangler, eller at batteriet i røykvarsleren ikke fungerer. Det er behov for bedre sikring av at røykvarslere som er montert i eksisterende boliger virker ved brann. Det er derfor viktig å sikre at røykvarslere har stabil strømforsyning over tid, enten ved nettilkobling eller batterier med lang levetid.

I større boliger og andre bygninger med behov for flere røykvarslere, vil seriekopling av varslere gi raskere varsel i hele bygget, og dermed øke tilgjengelig tid for rømning og sløkkeinnsats.

For nye boliger tar Kommunal- og regionaldepartementet sikte på å fremme forslag i forskrift 22. januar 1997 nr. 33 om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK) om at røykvarslere skal ha elektrisk strømforsyning. Dette innebærer at røykvarsleren skal være tilkoplest strømmettet (med batteri-backup), og være seriekoplede.

Det vil være et meget omfattende tiltak å kreve at alle eksisterende boliger skal montere røykvarslere tilknyttet strømmettet. Justisdepartementet vil derfor vurdere alternative løsninger som kan øke andelen av røykvarslere som virker ved brann, og vil be Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap igangsette et arbeid med sikte

på å styrke mulighetene for at det er installert røykvarslere i alle boliger og at disse virker etter hensikten. Mulige tiltak som vil bli vurdert er blant annet krav om batterier med lang levetid i røykvarslere, krav om flere enn én røykvarsler i boliger og krav om seriekopling av røykvarslere.

#### *Tydligere krav til påbudt slokkeutstyr og tilleggsutstyr til bekjempelse av brann*

I dagens regelverk stilles det krav om at alle boliger skal ha manuelt slokkeutstyr som kan benyttes i alle rom, det vil si håndsløkker eller fast montert brannslange. Øvrige slokkeprodukter regnes kun som tilleggsutstyr som den enkelte kan ha i boligen sin, i tillegg til det påbudte manuelle slokkeutstyret. For håndsløkkere kan det imidlertid være vanskelig å lese ut av regelverket hvilke krav til slokkeutstyrets kapasitet som konkret stilles for at håndsløkkeren skal regnes som obligatorisk manuelt slokkeutstyr. Ut fra hensynet til klarhet i regelverket for brukerne har Justisdepartementet foreslått en presisering i forskrift 26. juni 2002 nr. 847 om brannforebyggende tiltak og tilsyn (forebyggendeforskriften) av hva som kreves for at håndsløkkere skal kunne regnes som påbudt manuelt slokkeutstyr, ved at det eksplisitt stilles krav om at eier skal sørge for at boligen er utstyrt med pulverapparat på minimum 6 kg med ABC-pulver eller annet manuelt slokkeutstyr med tilsvarende slokkekapasitet. Dette vil etter Justisdepartementets vurdering gjøre regelverket mer brukervennlig. I tillegg vil en slik presisering gjøre det enklere for tilsynsmyndigheten å påpeke eventuelle avvik fra brannregelverkets krav til manuelt slokkeutstyr, noe som igjen vil styrke brannsikkerheten.

Videre har Justisdepartementet foreslått at det i forebyggendeforskriften åpnes opp for at nye slokkemidler, slik som sløkkesprayer, tillates omsatt som tilleggsutstyr til bekjempelse av brann. For eldre og personer med nedsatt funksjonsevne kan det være vanskelig å håndtere ordinært slokkeutstyr på grunn av utstyrets vekt. For disse gruppene vil små sløkkesprayer være et alternativt hjelpemiddel for å slukke små branntilløp i startfasen. Dette innebærer at samtlige boliger fortsatt skal ha ordinært godkjent manuelt slokkeutstyr, men at sløkkespray kan fungere som et tilleggsutstyr for dem som måtte ønske det.

De foreslåtte endringene i forebyggendeforskriften er nå på alminnelig høring, og det legges opp til at forskriften trer i kraft i løpet av 2009.

#### *Strengere krav til produkters brennbarhet*

Som det fremgår av kapittel 4, skyldes en rekke branner feil ved produkter eller feil bruk av disse. Produkter skal være konstruert slik at brukeren ikke behøver særlig opplæring i sikker bruk av dem. I tillegg skal lett forutsigbar feilbruk ikke medføre økt risiko for ulykker. Dersom det ikke er mulig å bygge sikkerheten inn i produktet, må produktet følges av informasjon og brukerveiledning. Justisdepartementet har bedt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) om å delta aktivt i internasjonalt regelverks- og standardiseringsarbeid med sikte på å få bygget sikkerhetsmekanismer inn i ulike produkter.

Feil bruk av komfyrer er årsak til en rekke bygningsbranner, jf. kapittel 4.2. DSB deltar i internasjonalt regelverksarbeid der siktemålet er få fastsatt krav til sikkerhetsmekanismer i komfyrer som kan bidra til å redusere faren for tørrkoking og brann. I påvente av slike krav, vil eksternt komfyrvern (komfyrvakt) kunne fungere som et midlertidig tiltak. Dette vil særlig kunne være aktuelt for spesielle risikogrupper som lett glemmer å slå av komfyren i tide.

Det er en utfordring at produkter kan bidra til økt antennelse og økt skadeomfang ved boligbranner. Justisdepartementet har derfor igangsatt en omfattende revisjon av kravene i gjeldende forskrift 13. februar 1984 nr. 427 om forbud mot svært brennbare tekstiler og forskrift 16. april 1999 nr. 525 om antennelighet av madrasser og stoppede møbler. Det vurderes blant annet å stille strengere krav til løst inventar der lang rømningstid og begrenset røykspredning er spesielt viktig, som for eksempel i sykehus, boliger tilrettelagt som omsorgsboliger og fengsler. Det er lagt opp til at nye forskriftskrav skal være på plass innen 2011.

Det pågår nå et regelverksarbeid i EU med sikte på innføring av krav om selvslukkende sigaretter. Norge har deltatt aktivt i EUs arbeid på dette området. Det tas sikte på at krav om selvslukkende sigaretter gjennomføres i forskrift i norsk rett i 2011. Det er forventet at færre vil omkomme i brann som følge av røyking, når dette kravet trer i kraft.

For å hindre at usikre produkter settes på markedet i Norge kreves, i tillegg til regelverksutvikling, et kontinuerlig arbeid med tilsyn og markedskontroller. Innretningen på dette arbeidet skal være risikobasert og kontinuerlig tilpasses og evalueres. Innsatsen skal legges til alle ledd i omsetningskjeden med hovedvekt på produsenter og importører av produkter.

Tilsyn og markedskontroll er også et sentralt element i EØS-avtalens regler om fri flyt av varer. Det er en forutsetning for fri bevegelse av varer og tjenester at markedet har tillit til at produktene er av den kvalitet som er avtalt eller forventet. For å sikre lik og effektiv håndtering av produktdirektivene i EØS-området har EU vedtatt en såkalt «varepakke», som oppstiller minimumskrav til organisering av markedskontrollen nasjonalt slik at den sikrer at produkter på markedet er i samsvar med regelverket. Nærings- og handelsdepartementet arbeider, med bistand fra blant annet Justisdepartementet, med å gjennomføre varepakens regler i norsk rett.

#### *Vurdering av behovet for å styrke kravene til kompetansen for elektrofagfolk*

Som det fremgår av kapittel 4, kan feil på elektriske anlegg forårsake branner. Justisdepartementet har bedt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om å foreta en revisjon av forskrift 14. desember 1993 nr. 1133 om kvalifikasjoner for elektrofagfolk. Målet med revisjonen er å tydeliggjøre kravene for alle som arbeider med elektriske anlegg, herunder anlegg i boliger. I dette arbeidet vil direktoratet vurdere om det er behov for å styrke kompetansen blant annet til installatører og kontrollører av elektriske anlegg og utstyr.

Justisdepartementet vil vurdere behovet for ytterligere tiltak for å forbygge branner som følge av feil og mangler ved elektriske anlegg.

#### *Gjennomgang av dagens ordninger for informasjon, tilsyn og kontroll med boliger*

Eier og bruker har ansvaret for å ivareta sikkerheten i egen bolig. Hver og en vil selv kunne kontrollere det meste av det som er nødvendig for å være trygg med hensyn til brann i egen bolig. På noen områder vil imidlertid de fleste ha behov for bistand av fagfolk. I dag er det to omfattende ordninger som innebærer kontroll av boliger fra myndighetenes side. Boliger undergis tilsyn av det elektriske anlegget ved det lokale eltilsyn (DLE) i gjennomsnitt hvert 20. år, og tilsyn av fyringsanlegg utføres av brann- og feiervesenet minst hvert fjerde år. Det gjennomføres også landsomfattende årlige informasjonstiltak, slik som Aksjon boligbrann og Brannvernuka, som begge har som mål å gi relevant brannverninformasjon til befolkningen.

For eiere og beboere som selv ønsker å kontrollere egen boligsikkerhet foreligger ulike hjelpemidler. Forsikringsselskaper har etablert ord-



Figur 5.2 Feiertilsyn.

Foto: Vestfold Interkommunale Brannvesen IKS

ninger med sikkerhetskontroller, og en rekke private firma tilbyr ulike brannsikkerhetstjenester. Utfordringen er å bevisstgjøre eiere og beboere slik at de gjør seg nytte av informasjonen og hjelpemidlene som finnes.

Med bakgrunn i antallet branner i boliger, økningen i antallet omkomne i brann de siste årene og økte erstatningsutbetalinger er det grunn til å stille spørsmål ved om eiere og beboere har tilstrekkelig kunnskap om eget ansvar og risikoen for brann. Justisdepartementet vil derfor be Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om å nedsette en arbeidsgruppe som skal gjennomgå boligeieres forståelse og ivaretagelse av ansvaret for brannsikkerhet i egen bolig samt vurdere om dagens brannvernkrav knyttet til boliger og de ordningene vi har for informasjon, tilsyn og kontroll er hensiktsmessige.

#### *Informasjon og holdningsskapende arbeid*

Mange branner kan unngås gjennom endret atferd og økt bevissthet. Informasjon gis fra myn-



digheter, brannvesen og organisasjoner. Målrettede brannsikkerhetskampanjer, som Aksjon boligbrann som arrangeres i desember hvert år, og tiltak overfor spesielt utsatte risikogrupper, skal bidra til nedgang i både antall branner og dødsbranner.

I samarbeid mellom Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), interesseorganisasjoner og forsikringsbransjen utvikles nå et samordnet opplæringstilbud i brann- og elsikkerhet for skoleverket fra barnehagetrinnet til videregående skole. Tilbudet skal tas i bruk fra oppstart av skoleåret 2009/2010.

Justisdepartementet vil styrke satsingen på sentralt organiserte kampanjer med varighet over flere år, blant annet knyttet til:

- eldre og pleietrengende
- barn og ungdommer
- personer med nedsatt funksjonsevne
- innvandrergupper og utenlandske arbeidstakere
- brannsikkerhet i boliger
- bruk av røykvarslere og slokkeutstyr
- risiko i flerleilighetsbygg

Justisdepartementet ser behov for styrket samordning av denne innsatsen. DSB vil derfor få i oppdrag å utarbeide en nasjonal strategi for informasjon og holdningsskapende arbeid.

### 5.2.2 Særskilte risikogrupper

#### *Universell utforming*

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven trådte i kraft 1. januar 2009. Loven fastsetter i § 9 en plikt til generell tilrettelegging (universell utforming) for offentlig og privat virksomhet rettet mot allmennheten. Kommunal- og regionaldepartementet foreslår i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdel) at reglene om tilgjengelighet skjerpes slik at det kreves universell utforming av bygninger, anlegg og uteområder rettet mot allmennheten. Med universell utforming menes utforming eller tilrettelegging av hovedløsningen i de fysiske forholdene i en bygning slik at virksomhetens alminnelige funksjon kan benyttes av flest mulig. Universell utforming av byggverk foreslås som et gjennomgående krav i bygningslovgivningen.

Brannsikkerhet er et vesentlig element i universell utforming. Personer med nedsatt funksjonsevne vil kunne trenge lenger tid til å ta seg ut av en bygning enn fullt funksjonsfriske. Det synes ikke å være forsvarlig å øke tilgjengeligheten til byggverk

for personer med nedsatt funksjonsevne dersom det ikke samtidig sørges for at brannsikkerheten er tilfredsstillende ivaretatt. Dette utgangspunktet er nå ivaretatt i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) ved at det i forslag til bestemmelser i plan- og bygningsloven om krav til universell utforming og forsvarlighet står at «[t]iltak skal ikke medføre fare og skal oppfylle krav til forsvarlig sikkerhet herunder nødvendig evakuering, helse, miljø i eller i medhold av loven». Kravet gjelder i utgangspunktet nybygg. Videre gir forslag til bestemmelser i plan- og bygningsloven hjemmel for å kunne kreve oppgradering av eksisterende bygg rettet mot allmennheten til en standard tilsvarende universell utforming. Det legges opp til at krav om oppgradering av eksisterende bygg, som også vil innebære krav om nødvendig brannteknisk oppgradering, skal skje skrittvis og prioritert gjennom forskrifter til plan- og bygningsloven.

#### *Gjennomgang av brannsikkerheten til særskilte risikogrupper i ordinære boliger og omsorgsboliger*

Deler av befolkningen som bor i egen bolig vil ikke fullt ut kunne ivareta egen sikkerhet i tilknytning til brann. Denne gruppen omfatter blant annet hjemmeboende eldre med behov for assistanse og andre med nedsatt funksjonsevne. Som det fremgår av kapittel 4, har eldre personer langt høyere risiko for å omkomme i brann enn yngre aldersgrupper. Den eldre delen av befolkningen, som er forventet å øke kraftig i årene fremover, bor i større grad enn før i egne hjem eller i omsorgsboliger, fremfor i institusjoner. Dette er en utfordring for brannsikkerheten.

For de som bor i ordinære boliger som ikke er spesielt tilrettelagt, er det den enkeltes ansvar å sørge for tilfredsstillende sikkerhet mot brann. For mange vil det være nødvendig med særskilte tiltak for at de skal ha en tilfredsstillende brannsikkerhet i eget hjem. I enkelte kommuner har hjemmetjenesten, ofte i samarbeid med brannvesenet, iverksatt tiltak for å tilrettelegge brannsikkerheten tilpasset den enkelte. Aktuelle hjelpemidler og utstyr kan lånes fra hjelpemiddelsentralen.

Kommunene har tildelingsplikt for omsorgsboliger. Disse boligene er i brannteknisk forstand å anse som boliger og skal således tilfredsstille de samme kravene til brannsikkerhet som ordinære boliger. Omsorgsboliger er imidlertid tilpasset orienterings- og bevegelseshemmede personer og fysisk tilrettelagt for at beboerne skal kunne motta heldøgns pleie og omsorg. Dette innebærer at

### Boks 5.1 Automatiske slokkeanlegg

Mobile eller stasjonære slokkeanlegg basert på vann, skum, pulver eller gass som slokke-medium, med den hensikt å slokke eller kontrollere en brann. Anleggene løser automatisk ut ved brann.

Eksempler er:

- Tradisjonelt sprinkleranlegg: Primært brukt for verdisikring.
- Boligsprinkler: Enklere anlegg primært beregnet for personsikring.
- Vanntåkeanlegg: Anlegg som produserer små vanndråper som hurtig omdannes til vanddamp som igjen slokker ved å fortrenge oksygen.
- Slokkegassanlegg: Anlegg med for eksempel inertgass som slokker ved å fortrenge oksygen.



Figur 5.3

Foto: Elmer Laahne

beboerne ofte har behov for brannsikringstiltak utover hva som kreves i en ordinær bolig.

En brann i en omsorgsbolig kan få store konsekvenser i de tilfellene hvor beboerne har problemer med å ta seg raskt ut på egen hånd. Flere kommuner som eksempelvis Sandefjord og Bergen, har derfor besluttet ut fra en risikovurdering, å installere automatiske slokkeanlegg i sine omsorgsboliger. Kommunal- og regionaldepartementet arbeider nå med sikte på å fremme forslag i forskrift 22. januar 1997 nr. 33 om krav til byggverk og produkter til byggverk (TEK) om krav om automatiske slokkeanlegg i nye sykehus, sykehjem og boliger med heldøgns pleie med videre.

I tilknytning til at det vil fremmes forslag til krav i plan- og bygningslovgivningen om automatiske slokkeanlegg ved oppføring av nye boliger med heldøgns pleie, mener regjeringen at det

også er behov for en gjennomgang av hvilke brannvernkrav som skal gjelde i eksisterende omsorgsboliger. Det vil i den forbindelse være nødvendig å vurdere både forutsetninger og hvilke avgrensninger som må gjøres.

En interdepartemental arbeidsgruppe nedsatt av daværende Arbeids- og administrasjonsdepartementet pekte i sin rapport i 2007 på at samarbeid på tvers av kommunale etater er avgjørende for å bedre brannsikkerheten til utsatte grupper. Arbeidsgruppen konkluderte med at brannsikkerhet bør inngå som en del av totalansvaret kommunen har for å kartlegge behov før hjelpetilbud blir etablert.

Med utgangspunkt i blant annet arbeidsgruppens funn og de øvrige problemstillingene som er skissert ovenfor, er det nødvendig med en bred gjennomgang av de behovene spesielle risikogrupper, som hjemmeboende eldre med behov for assistanse og andre med nedsatt funksjonsevne, har for særskilt tilrettelagte brannverntiltak og hvordan disse kan imøtekommes. Regjeringen vil, på bakgrunn av dette, nedsette et utvalg som skal gjennomgå og vurdere brannsikkerheten for særskilte risikogrupper som bor i ordinære boliger og omsorgsboliger.

### 5.2.3 Forebygging av brann i virksomheter og anlegg med potensial for store ulykker

*Fortsatt satsning på systematisk sikkerhetsarbeid*

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskaps tilsyn viser at de aller fleste virksomhetene i Norge arbeider godt og systematisk med forhold som har betydning for helse, miljø og sikkerhet (HMS) på brann- og eksplosjonsverneområdet. Gjennom krav til internkontroll i forskrift 6. desember 1996 nr. 1127 om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (internkontrollforskriften) har alle virksomheter fått en bedre og mer systematisk tilnærming til brannsikkerhetsarbeidet. Internkontrollprinsippet legger til grunn at virksomhetene selv har ansvaret for å drive sikkert, mens myndighetene gjennom tilsyn skal påse at virksomhetene overholder sitt ansvar. Dette innebærer blant annet at virksomhetene må arbeide systematisk med egen sikkerhet, inkludert brannsikkerhet, gjennom å kartlegge egen risiko og iverksette tiltak for å redusere risikoen til et akseptabelt nivå.

Tilsyn etter internkontrollprinsippet retter i langt større grad enn tidligere tilsynsformer, oppmerksomheten mot de bakenforliggende årsakene til at sikkerhetstiltak ikke er på plass. In-

ternkontrollprinsippet legger til grunn at virksomhetene ikke bare retter opp feil og mangler som tilsynsmyndighetene avdekker, men at de også gjør noe med foranledningen til at feilene og manglene har oppstått.

Justisdepartementet ønsker derfor å videreføre internkontrollprinsippet som den grunnleggende styringsformen overfor næringsvirksomheter på brann- og eksplosivområdet. For å befeste og styrke internkontrollprinsippet i årene fremover, er det viktig å holde fast ved ansvarsprinsippet som ligger i internkontrollforskriften. Samarbeid og koordinering med andre HMS-myndigheter på lokalt, regionalt og sentralt nivå, er en viktig forutsetning for å lykkes i dette arbeidet. I denne sammenhengen er det også viktig at fagregelverket på brann- og eksplosjonsvernområdet har tydelige krav, at tilsynet er risikobasert og at brudd på regelverket følges opp med de rette sanksjonsmidlene.

Justisdepartementet fremmer i Ot.prp. nr. 61 (2008-2009) om lov om endringer i lov om sivilforsvaret med videre forslag om lovpålagt kommunal beredskapsplikt. Den kommunale beredskapsplikten skal innholde både en plikt til sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse for lokal samfunnet og en plikt til å utarbeide en generell beredskapsplan som angir tiltak for håndtering av ulike typer kriser. Det er en målsetting at kommunene selv tar ansvar for et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, herunder brann- og eksplosjonsvernområdet. Den foreslåtte beredskapsplikten skal ikke erstatte, men komplettere beredskapsplikter som følger av sektorregelverket og arbeidet skal ikke gå på bekostning av allerede fastlagte plikter.

Risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunene er viktige for å synliggjøre de risikoforholdene som ligger innenfor kommunenes område og sammenheng mellom disse. Slike analyser danner grunnlag for hensiktsmessig beredskapsplanlegging. Manglende beredskapsplanlegging innebærer fare for at skadeomfanget av uønskede hendelser blir større enn nødvendig. Manglende oppfyllelse av kommunal beredskapsplikt vil derfor kunne ha betydelige konsekvenser for liv, helse, miljø og materielle verdier.

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskaps nye meldesystem for virksomheter som håndterer farlige stoffer vil kunne gi kommunene en bedre oversikt over risikobildet i forbindelse med håndteringen av farlige stoffer. I tillegg vil kommunene gjennom dette systemet få viktige

opplysninger som kan brukes i planlegging og øving av beredskapen.

Det er behov for å styrke og videreutvikle det forebyggende arbeidet knyttet til områder med industriell virksomhet, og i større grad enn tidligere arbeide for å se helheten og sammenhengen mellom det arbeidet som gjøres av ulike etater, fagmiljøer og sektorer. Herunder ligger også behovet for et bedre samspill mellom sentrale, regionale og lokale myndigheter.

#### *Etablering av samvirkeområdet farlige stoffer*

Justisdepartementet har bedt Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) om å etablere et nasjonalt samvirkeområde for farlige stoffer, jf. St.meld. nr. 22 (2007-2008), jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009). I dette arbeidet skal det legges vekt på sikkerhet innen området farlige kjemikalier, da slike stoffer har potensiale til å forårsake betydelig skade på helse-, miljø- og materielle verdier, herunder kritisk infrastruktur. Samvirkeområdet omfatter både forebyggende og beredskapsmessige forhold knyttet til giftige, etsende, miljøfarlige, radioaktive, brannfarlige og eksplosjonsfarlige stoffer. Justisdepartementet fremmer i Ot.prp. nr. 65 (2008-2009) om lov om endringer i brann- og eksplosjonsvernloven og el-tilsynsloven forslag om at også reaksjonsfarlige stoffer skal omfattes av definisjonen av farlig stoff. Det er en målsetting å skaffe oversikt over de viktigste risiko-, trussel-, og sårbarhetsutfordringene på området, slik at myndighetene kan etablere et omforent nasjonalt risiko- trussel-, og sårbarhetsbilde for samvirkeområdet. Justisdepartementet mener opprettelsen av samvirkeområdet farlige stoffer vil bidra til en mer målrettet innsats på området og avklaring av gråsoner og uklare ansvarsforhold mellom berørte myndigheter. Justisdepartementet har bedt DSB om å utarbeide en rapport fra samvirkeområdet farlige stoffer innen utløpet av første halvår 2009.

#### *Ansvarsforhold og håndtering av nedgravde eksplosiver*

Under og etter 2. verdenskrig ble det kassert, dumpet og gravd ned ammunisjon og eksplosiver på ulike steder i landet. Fra tid til annen, dukker det fortsatt opp nedgravde krigsetterlatenskaper. Slike nedgravde eksplosiver fra 2. verdenskrig ble blant annet avdekket i Lakselv sentrum i Finmark i oktober 2008.

Når det avdekkes eksplosiver fra krigens dager som utgjør en akutt fare for liv, helse og alminnelig

ferdseil, er det et offentlig ansvar å fjerne risikoen som eksplosivene representerer. Det er etablert rutiner for dette. Funn av eksplosiver meldes til politiet, som ber Forsvaret om å bistå med å få ryddet eksplosivene slik at de ikke lenger utgjør en fare. Forsvaret har unik kompetanse når det gjelder håndtering av militære eksplosiver, som også kommer samfunnet for øvrig til nytte i slike situasjoner. Forsvarets oppryddingsaksjon i Lakselv sentrum er et godt eksempel på dette. Det viktigste i slike saker er å få fjernet eksplosivene så raskt som mulig, slik at befolkningen ikke skal utsettes for fare eller føle frykt når de ferdes ute. Forsvarsministeren besluttet at merkostnadene som forsvarssektoren ble påført for ryddeoppdraget i Lakselv, skulle dekkes over forsvarsbudsjettet. Dette vil også være utgangspunktet for akutte ryddeoppdrag i fremtiden, jf. St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet, jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009). Tysk krigsmateriell som Forsvaret tok hånd om etter krigen gikk over til den norske stat, ved Forsvardepartementet, ved tyskernes kapitulasjon i 1945 i henhold til krigsbytteretten. Forsvaret anså seg som naturlig eier og bruker av slikt materiell, herunder ammunisjonslagre og lignende som fortsatt kunne benyttes for militære formål. Forsvaret er økonomisk ansvarlig for opprydding av slike krigsetterlatenskaper som er kassert av Forsvaret. Krigsetterlatenskaper som ikke ble tatt hånd om av Forsvaret er eierløse, og Forsvarets rolle og kapasitet er i disse situasjonene begrenset til å rydde oppdukkende eksplosiver som utgjør en akutt fare.

Regjeringen gjorde i St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid, jf. Innst. S. nr. 49 (2004-2005), rede for at Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og Forsvaret skulle kartlegge hvilke problemer som kunne oppstå rundt ansvarsforhold og håndtering av nedgravde eksplosiver. Justisdepartementet og Forsvarsdepartementet vil nedsette en arbeidsgruppe som skal følge opp dette arbeidet.

#### *Videreføring og utvikling av tilsynet med særskilte risikoobjekter som restauranter, diskotek og konsertlokaler med videre*

Branner med mange omkomne i særskilte brannobjekter, som hoteller, restauranter, diskotek med videre, har ikke forekommet i Norge etter brannen i Hotell Caledonien i 1986. Arbeid med forebyggende brannvern og tilsyn i slike objekter hvor mange kan omkomme i én og samme brann, har vært høyt prioritert fra myndighetenes side de senere årene.

Det er etter Justisdepartementets oppfatning, nødvendig å ha oppmerksomhet om brannsikkerheten i slike objekter også i årene fremover. Konsekvensen av en brann i blant annet hoteller, restauranter, diskotek og konsertlokaler kan bli svært alvorlig. Brannvesenets tilsyn har avdekket at enkelte virksomheter ikke har tilstrekkelig adgangskontroll, slik at det har vært flere personer til stede i lokalet enn det er rømningsveier til. I flere tilfeller er heller ikke rømningsveiene tilstrekkelig klargjort. Når det avdekkes at det er for mange personer i lokalet eller at rømningsveier er stengt, vil brannvesenet vurdere umiddelbar bruksnektelse hvis ikke forholdene blir rettet opp umiddelbart. Når forholdene ikke tilsier behov for umiddelbar stenging brukes pålegg og eventuelt tvangsmulkt. I 1998 førte en brann i Gøteborg til 63 dødsfall i et musikklokale som følge av at én av rømningsveiene var blokkert. Tilstrekkelig adgangskontroll, ryddige rømningsveier og øvelser hvor ansatte får øvd på evakuering av mange personer fra lokalet er viktige tiltak som kan bidra til å forhindre storulykker.

Justisdepartementet vil på bakgrunn av dette sørge for at omfanget av dagens tilsyn videreføres og utvikles i takt med nye behov og utfordringer.

Risikoen for at mange vil kunne omkomme i én og samme brann er alltid til stede ved store arrangementer hvor mange mennesker er samlet. Justisdepartementet har bedt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) om å utarbeide hensiktsmessig informasjons- og veiledningsmateriell på dette området.

#### *Brannsikkerhet i tunneler*

Brann i veg- og jernbanetunneler kan få alvorlige konsekvenser. Personikkerheten i en tunnel er basert på selvredning. Det er derfor viktig at tunnelene har pålitelig røykventilasjon og tilgjengelig rømningsvei. I mange tilfeller finnes det kun ett tunnellop og evakueringen må da skje gjennom det samme løpet hvor røykgasser skal ventileres ut og redningsmannskaper skal komme til. Røyk og varme kan derfor fort føre til alvorlige konsekvenser for de som befinner seg i tunnelen.

Statens vegvesen og Jernbaneverket er i gang med å oppgradere eldre tunneler. Det er et mål at alle veg- og jernbanetunneler skal ha et sikkerhetsnivå som tilfredsstillende gjeldende krav og standarder, og at gamle tunneler på sikt skal oppfylle de samme kravene som gjelder for nye. Statens vegvesen har i den forbindelse utarbeidet et oppgraderingsprogram for samtlige tunneler, mens

Jernbaneverket arbeider med en rekke tiltak som for eksempel utbygging av ledelys i de lengste tunnelene, økt brannbeskyttelse og bruk av øvelser. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har, i samarbeid med vegmyndighetene, utarbeidet forslag til reviderte retningslinjer for saksbehandling ved brannsikring av vegtunneler. Forslaget vil bli vurdert av Justisdepartementet i samråd med berørte myndigheter.

#### *Forebygging av brann i rom hvor dyr oppholder seg*

Landbruks- og matdepartementet følger, i samarbeid med Mattilsynet, opp forslagene til tiltak som fremkom i St.meld. nr. 12 (2002-2003) Om dyrehold og dyrevelferd, jf. Innst. S. nr. 226 (2002-2003). Som det fremgår i kapittel 4.4, er det innført krav til brannsikkerhet gjennom særforrifter om hold av/velferd for enkelte dyrearter. Muligheten for å innføre bestemmelser om brannsikkerhet også for dyr som ikke omfattes av disse særforriftene, er under vurdering.

Det finnes i dag gunstige forsikringsordninger som gir husdyrprodusenter økonomisk fordel av satsing på brannsikkerhet. Det vil også i fremtiden være ønskelig om tilsvarende ordninger kan opprettholdes.

Det vil i det videre arbeidet for å øke brannsikkerhet i husdyrbygninger være viktig å opprettholde aktiviteten i Landbrukets brannvernkomité. I dette arbeidet er brannforebyggende arbeid og holdninger sentrale tema.

#### *Bedre sikring mot uønskede tilsiktede handlinger*

Som følge av terrorhandlingene i New York i 2001, Madrid i 2003 og London i 2005 jobbes det internasjonalt med en rekke tiltak for å sikre eksplosiver fra å komme på avveie, samt å øke kontrollen med kjemiske stoffer som kan benyttes til eksplosivproduksjon. I lys av dette fremmer Justisdepartementet i Ot.prp. nr. 65 (2008-2009) om endringer i brann- og eksplosjonsvernloven og el-tilsynsloven forslag om å tyde-



Figur 5.4 Trafikkulykke i tunnel.

Foto: Bergen brannvesen

liggjøre i brann- og eksplosjonsvernlovens formålsbestemmelse at loven også gjelder sikring mot uønskede tilsiktede hendelser som terror, sabotasje med videre. Justisdepartementet mener også at utfordringene knyttet til sikringshensynet må vektlegges i det forebyggende arbeidet overfor virksomheter som håndter farlige stoffer, slik at virksomhetene bevisstgjøres dette hensynet, og gjør sikring til en naturlig del av deres sikkerhetsarbeid.

Justisdepartementet mener, i tråd med det ovenfor nevnte, at det er behov for å styrke sikringsbestemmelsen knyttet til håndtering av eksplosiver, blant annet gjennom å sørge for en helhetlig og enhetlig tilnærming til alle som lovlig skal kunne håndtere eksplosiver. Justisdepartementet fremmer derfor i Ot.prp. nr. 65 (2008-2009) forslag om en ny § 19 a om adgang og plikt for virksomheter som håndterer eksplosive stoffer til å kreve politiattest av sine ansatte.

I tillegg fremmer Justisdepartementet i Ot.prp. nr. 65 (2008-2009) forslag om å utvide virkeområdet for brann- og eksplosjonsvernloven til også å omfatte reaksjonsfarlig stoff. Dette for å sikre en mer logisk og helhetlig forvaltning av loven, og for å kunne regulere og kreve sikrings tiltak for stoffer som kan benyttes til fremstilling av eksplosiver med videre. Regjeringen signaliserte i St.meld. nr. 14 (2006-2007) Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid, jf. Innst. S. nr. 180 (2006-2007), at den for å styrke regelverket med hensyn til reduksjon av risiko for tredjepersons liv og helse ville fremme forslag om at definisjonen av farlig stoff i brann- og eksplosjonsvernloven utvides til også å omfatte stoffer som reagerer farlig med andre stoffer.

### 5.3 Unngå tap av uerstattelige kulturhistoriske verdier

Brann er ansett som en av de største truslene mot vår materielle kulturarv, det vil si bygninger, anlegg, gjenstander og dokumenter i ulike medier så som papir, fotografi, lydfestinger, film, videogram og elektroniske medier. Som begrepet uerstattelige kulturverdier indikerer, er disse verdier som ikke kan gjenopprettes dersom de går tapt i brann. Hver gang slike verdier ødelegges av brann blir vår kulturarv fattigere. Det er derfor et mål at det ikke skal inntreffe branner med tap av uerstattelige kulturhistoriske verdier.

#### 5.3.1 Brannsikkerhet i uerstattelige kulturhistoriske bygninger

Riksantikvaren disponerer midler som skal benyttes til brannsikring av kulturminner. I 2009 utgjør dette 12 millioner kroner på det ordinære budsjettet. I tillegg ble det i forbindelse med regjeringens finanspolitiske tiltakspakke knyttet til finanskrisen bevilget 77 millioner kroner til brannsikring av kulturminner.

Som en følge av flere branner i Bergen i 2008, er det, etter initiativ fra Bergen kommune, innledet et samarbeid som skal se på sikring av fredede enkeltobjekter med hensyn til forfall og brann, bruk av økonomiske og juridiske virkemidler og bybrannsikring. Her deltar både Riksantikvaren og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) da prosjektet vil gi kunnskap som vil ha overføringsverdi til resten av landet. Erfaringene vil bli lagt til grunn i det videre brannforebyggende arbeidet for å sikre våre kulturverdier. Arbeidet skal blant annet bidra til å klarlegge forholdet mellom brannrisiko og kulturminnevern, og vurdere behovet for mer effektiv bruk og oppfølging av eksisterende virkemidler, både i kulturminnelovgivningen og i brannvernlovgivningen. Det ligger også til dette arbeidet å utrede hjemlene for å tvinge gjennom nødvendige sikringstiltak.

Miljøverndepartementet og Justisdepartementet vil på bakgrunn av resultatene fra prosjektet i Bergen be Riksantikvaren og DSB å vurdere behov for endringer i regelverket med sikte på klare krav til brannsikring.

#### *Fredede bygninger*

Fredede bygninger faller som regel inn under begrepet særskilte brannobjekter. Det innebærer at eier skal utarbeide en fullstendig branndokumentasjon og at brannvesenet skal gjennomføre brannsyn minst hvert fjerde år. Branndokumentasjonen skal beskrive hvordan brannsikkerheten er ivare tatt. Brannvesenet skal ved sitt tilsyn påse at eier følger opp brannsikkerheten på en tilfredsstillende måte og at denne er dokumentert. Ved avvik kan brannvesenet gi eier pålegg og eventuelt gjennomdrive disse med tvangsmidler.

Montering av automatiske sløkkeanlegg vil etter Miljøverndepartementets syn kunne bidra til å tilfredsstillende krav til sikring av kulturverdiene med relativt små inngrep og uten store kostnader, i motsetning til ødeleggende bygningsmessige tiltak som montering av branndører og brannskille-



Figur 5.5 Brann i Skuteviksbodene i Bergen i 2008 førte til at fire vedtaksfredede bygninger gikk tapt.

Foto: Thor Kr. Adolfsen, Norsk brannvernforening

vegger, etablering av nye rømningsveier med mer. Slokkeanlegg må vurderes i hvert enkelt tilfelle ut i fra brannrisiko, konsekvenser av brann og tilgang til vann.

Det er viktig at tilsynsmyndigheten gjennom tilsyn og oppfølging sørger for at eier utarbeider en brannsikringsplan for alle fredede objekter. Det innebærer en kartlegging av risikoen for brann og en plan for etablering av nødvendige organisatoriske og tekniske tiltak slik at brannsikkerheten er ivaretatt på en tilfredsstillende måte.

#### *Tette trehusmiljøer*

Kartleggingen av ca. 180 verneverdige, tette trehusbebyggelser som ble gjennomført av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i samarbeid med Riksantikvaren i 2005, viste at kun en håndfull kommuner hadde utarbeidet planer for brannsikring av sine områder. Bare et par av områdene har gjennomført så omfattende tiltak at sikringen kan anses å være tilfredsstillende. Det er nylig utarbeidet en veileder for brannsikring av tett trehusbebyggelse. Videre gjennomføres det

regionale samlinger der kommuner og kulturminnemyndigheter møtes, for å rette oppmerksomheten mot dette arbeidet.

Brannregelverket er i liten grad tilpasset de utfordringene som ligger i å bruke tilsyn som virkemiddel i områder med mange objekter med mange og ulike eierkonstellasjoner. Dette vil bli drøftet i kommende regelverksrevisjon på brannvernområdet.

Selv om de sentrale myndighetene har et stort ansvar for å sikre vår kulturarv, mener Miljøverndepartementet at sikringen av de enkelte bygninger og bygningsmiljøer må være lokalt forankret. Det må på lokalt nivå utarbeides brannsikringsplaner med konkrete tiltak som reduserer risikoen for brann og legger forholdene til rette for at brannvesenet kan håndtere en brann før den blir for omfattende og utvikler seg til en områdebrann. Tiltakene må ikke bare rette seg mot objekter av uerstattelig nasjonal verdi i slike miljøer, men også mot bygninger som har kulturhistorisk betydning for nærmiljøet. I en slik prosess må kommunen også sørge for nødvendige vedtekter, blant annet for bruk av fyrverkeri, ryddighet, søppelcontainerbruk og par-

kering. Miljøverndepartementet vil vurdere endringer i regelverket for å klargjøre kommunens ansvar for å sikre slike områder.

### Kirker

Av de 1 000 kirkene som er fredet eller listeført som verneverdige, står landets 28 stavkirker i en særstilling.

Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon (KA) gjennomførte i 2006 en kartlegging av brannsikkerheten i samtlige kirker i landet med blant annet termografering av elektriske anlegg, og gjennomførte en del sikringstiltak. KA har også utarbeidet en brosjyre om brannsikring av kirkebygg. Denne danner noe av grunnlaget for en veileder om brannsikring av kirkebygg utarbeidet av KA, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Riksantikvaren som er myntet på kirkeforvaltere og tilsynspersonell. KA planlegger nå en ny kontrollrunde.

De mange brannene og skadene som følge av lynnedslag, viser at montering av utvendige lynvernanlegg og overspenningsvern på kirker bør prioriteres. Videre må eldre elektriske anlegg kontrolleres og eventuelt fornyes. Nivået på elanlegg i fredede bygg og listeførte kirker må ligge høyere enn i vanlige bygninger. Riksantikvarens veileder og sjekklister for kontroll av elanlegg bør derfor benyttes. Mange kirker mangler også alarmanlegg med varsling til brannvesenet. I kirker hvor brannvesenet har lang utrykningstid er trolig ikke varslingsanlegg tilstrekkelig. Her bør det monteres automatiske sløkkeanlegg. Der brannvesenet har beredskap i nærheten kan tørre sprinkleranlegg som brannvesenet kobler seg til være et alternativ.

Brannregelverket regner kirker som særskilte brannobjekter ut fra personrisiko. Brannvesenet skal dermed gå årlig tilsyn. Brannvesenet kan ikke pålegge konkrete sikringstiltak ut over minimumskravene, men skal påse at eier kan dokumentere at det er etablert tilstrekkelige brannsikringstiltak for å sikre bygningen mot skade på liv, helse, miljø og materielle verdier.

Om lag 220 kirker er fredet etter kulturminneloven. For de fredede kirkene fatter Riksantikvaren vedtak om bygningsmessige tiltak, herunder brannsikringsanlegg. I tillegg er om lag 760 kirker listeført av Riksantikvaren. For de listeførte kirkene gir Riksantikvaren råd til biskopen, som fatter endelig vedtak. Verken kulturminneloven eller kirkeloven gir hjemmel til å kreve sikringstiltak i kirkene.

Miljøverndepartementet og Justisdepartementet vil be Riksantikvaren og DSB om å vurdere endringer i kulturminneloven og brann- og eksplosjonsvernlovgivningen for å sikre bedre vern av fredede verneverdige kirker.

### 5.3.2 Sikring av uerstattelige arkiver, dokumenter og gjenstander

St.meld. nr. 41 (2000-2001) Brann og eksplosjonsvern understreket i et fjerde nasjonalt mål «fokus på den risiko som er forbundet med brann i vår nasjonale, uerstattelige kulturarv som stavkirker, andre bygninger med kulturhistorisk verdi, museer, store kunstsamlinger, sentrale arkiv- og biblioteksamlinger og lignende». For å ta vare på uerstattelige gjenstander, dokumenter, bøker og andre medier må staten legge til rette for at disse samlingene oppbevares og formidles i omgivelser som i størst mulig grad reduserer risikoen for brann, vannskader og tyveri, og med tilfredsstillende relativ fuktighet, temperatur og lysforhold.

Det fremste nasjonale ansvaret på arkivområdet er å legge til rette for at offentlige myndigheter dokumenterer egen virksomhet, ved at alle offentlige arkiv blir ordnet og innrettet slik at dokumentene blir bevart som informasjonskilder. Normalt skal arkivene fra statsforvaltningen leveres til Arkivverket når materialet er 25-30 år gammelt. Størstedelen av materialet som avleveres fram til 2025, er skapt før 2000, og er derfor papirbasert.

Den offentlige arkivplikten og avleveringsrutinene har ført til behov for stadig økt kapasitet for magasinerings av arkivmateriale. Disse magasinene må være sikret mot blant annet brann. Riksarkivet og Statsarkivet i Oslo vil ta i bruk nytt underjordisk magasinanlegg i juni 2009. Statsforvaltningen i Hordaland og Sogn og Fjordane skal avlevere arkivene til Statsarkivet i Bergen. Magasinene ved Statsarkivet i Bergen er fulle, og Statsarkivet kan derfor ikke motta arkiver fra statsforvaltningen. Det skal derfor oppføres et nytt magasinbygg i tilknytning til eksisterende bygninger. I tillegg er det planer om nytt magasin for Statsarkivet i Hamar og utbygging av magasin kapasiteten ved Statsarkivet i Kristiansand.

Dokumenter i ulike medier – papir, fotografi, lydfestinger, film, videogram og elektroniske medier – som er allment tilgjengelig, skal leveres til Nasjonalbiblioteket. For å bevare disse dokumentene og gjøre dem tilgjengelige som kildemateriale for forskning og dokumentasjon, må Nasjonalbiblioteket ha tilstrekkelig magasin kapasitet



som er sikret mot blant annet brann. Nasjonalbiblioteket har derfor igangsatt planlegging av utvidelse av sikringsmagasinet i Rana.

Undersøkelser har vist at oppbevaringsforholdene for en stor del av museenes uerstattelige gjenstandssamlinger ikke er tilfredsstillende. Dette gjelder både i utstillingslokaler og gjenstandsmagasiner. I Kultur- og kirkedepartementets årlige tilskuddsbrev til museene understrekes museenes ansvar for tilfredsstillende kontroll over samlingene, der departementet spesielt peker på institusjonenes selvstendige ansvar for sikring, med en plan bestående av risikovurderinger, etablering av forebyggende og begrensende tiltak, samt planer for evakuering. Det oppfordres også til etablering av fellesmagasiner, med god kontroll på sikring og klima. Det er i de siste årene derfor blitt bygd fellesmagasiner med god brannsikring for flere museer. Kultur- og kirkedepartementet har de siste årene gitt tilskudd fra overskuddet fra statlige spill (spillemidlene) til bygging av fellesmagasin for Hordaland, regionmagasin for Sunnmøre og fellesmagasin for museene i Østfold. Gjennom regjeringens tiltakspakke for økt sysselsetting er det bevilget planleggingsmidler til nytt bygg med godt brannsikret magasin for Norsk Bergverksmuseums samlinger. Det er videre planer om bygging av fellesmagasin i en rekke områder av landet. I Rogaland har fylkeskommunen overtatt et stort fjellanlegg fra Forsvaret som er stilt til disposisjon for museene for magasinering av samlingene.

Statens senter for arkiv, bibliotek og museum (ABM-utvikling) forvalter den statlige «Tilskuddsordningen for sikring av museer». Museene kan her søke om å få dekket inntil 60 prosent av kostnadene til sikringstiltak, både med hensyn til brann og tyveri. Årlig ramme er nå ca. 7 millioner kroner i statlige midler. Ordningen ble opprettet etter brannen i Erkebispegården i Trondheim i 1983, og frem til i dag har ca. 140 millioner kroner blitt tildelt fra staten til tiltak ved museer over hele landet. Det er krav til en generell, gjennomtenkt sikringsplan fra museene for å kunne få midler, etter en mal som går fram av søknadsskjemaet.

#### **5.4 Unngå branner som lammer kritiske samfunnsfunksjoner**

Branner i såkalt kritisk infrastruktur kan få store konsekvenser for kritiske samfunnsfunksjoner. Det er derfor et viktig mål å unngå branner som lammer slike funksjoner.

Bortfall av kritiske samfunnsfunksjoner ble grundig behandlet i St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet, jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009), og vil ikke få en tilsvarende bred omtale i denne meldingen. Det er likevel nødvendig å knytte enkelte betraktninger til risikoen for og hvilke konsekvenser brann i en kritisk infrastruktur kan få for opprettholdelsen av kritiske samfunnsfunksjoner, og dermed for befolkningens grunnleggende behov.

##### **5.4.1 Sikring av kritiske samfunnsfunksjoner**

En infrastruktur er å anse som kritisk når den er helt nødvendig for å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner som igjen dekker samfunnets grunnleggende behov, som blant annet vann, mat og varme, og befolkningens trykksfølelse, jf. NOU 2006: 6 Når sikkerheten er viktigst og St.meld. nr. 22 (2007-2008).

Gjennom en rekke studier og eksempler er det tydeliggjort at samfunnets funksjonsdyktighet er svært avhengig av en rekke fysiske og tekniske infrastrukturer. Skulle det oppstå alvorlig svikt i disse infrastrukturene er samfunnet ikke i stand til å opprettholde de leveransene av varer og tjenester som befolkningen er avhengig av.

Svikt i en infrastruktur kan raskt forårsake massive forstyrrelser i samfunnet. Infrastrukturene utgjør dermed et stort sårbarhetspotensial for samfunnet som helhet. Ett annet fellestrekk er at de ulike infrastrukturene i større eller mindre grad er gjensidig avhengige av hverandre, og virkningene av svikt har dermed en sektorovergripende karakter. En kompliserende faktor er at flere infrastrukturer er koblet sammen med infrastrukturer på tvers av landegrensene. I så måte har sikkerhets- og beredskapsarbeidet med å beskytte kritisk infrastruktur også en grenseoverskridende karakter, som forutsetter tett samarbeid på tvers av landegrensene.

Kabler og andre komponenter i kraftforsyningen kan være sårbare punkter. Samlokalisering av kraft-, tele- og datakabler i samme grøft eller kulvert kan utgjøre en sårbarhet. Ett eksempel på slike utfordringer er brannen på Oslo Sentralstasjon i november 2007.

Justisdepartementet anser det som svært viktig å rette en del av det forebyggende arbeidet inn mot at branner i kritisk infrastruktur ikke skal oppstå, slik at det ikke oppstår svikt i leveransen av varer og tjenester som befolkningen og samfunnet er avhengig av.

### Boks 5.2 Brannen på Oslo Sentralstasjon

En skade på en høyspenningskabel utenfor Oslo Sentralstasjon 27. november 2007 som følge av graving under anleggsarbeid, førte til brann, svikt og utkobling av tilsvarende kabel inne på området. Deler av bygningsmassen ble etter hvert uten strømforsyning. Jernbanelinjen ble satt ut av drift med store konsekvenser for togtrafikken det etterfølgende døgnet. Videre ble et omfattende tele- og datanett med betydelig ekstern kundemasse satt ut av spill. Hendelsen er nærmere beskrevet i rapporten *Brann i kabelkulvert – Oslo Sentralstasjon 27. november 2007* (DSB, 2008).

kvenser for togtrafikken det etterfølgende døgnet. Videre ble et omfattende tele- og datanett med betydelig ekstern kundemasse satt ut av spill. Hendelsen er nærmere beskrevet i rapporten *Brann i kabelkulvert – Oslo Sentralstasjon 27. november 2007* (DSB, 2008).



Figur 5.6

Foto: Jernbanelinjen

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) utarbeidet sammen med berørte etater en evalueringsrapport etter hendelsen på Oslo Sentralstasjon. I evalueringsrapporten fremkommer flere forbedringspunkter, herunder behovet for en felles øvelse. Det skal etter planen gjennomføres en øvelse med sentrale aktører i første halvår 2009. DSB bistår aktørene i planleggingen.

#### *Opprettelse av et eget spesialutvalg for samfunnsikkerhet*

Det er opprettet en rekke spesialutvalg som skal ivareta behovet for samordning mellom departementene i det løpende EØS-arbeidet. Spesialutvalgene utgjør en formell plattform for diskusjon rundt EU-regelverkets EØS-relevans. For å bidra til et styrket helhetlig forebyggende arbeid har Justisdepartementet i 2009 opprettet et eget spesialutvalg for samfunnsikkerhet. Spesialutvalget vil

### Boks 5.3 Oversikt over mulige tiltak for å forebygge og redusere konsekvenser av branner

- Kommunale brannvernmyndigheter skal få en generell plikt til å registrere eldre leilighetsbygg som særskilt brannobjekt etter brann- og eksplosjonsvernloven § 13
- Regelverket på brannområdet skal gjøres mer brukervennlig
- Brann- og eksplosjonsvernlovens stedlige virkeområde skal vurderes utvidet til også å omfatte Svalbard
- Endringer i plan- og bygningsloven med betydning for brannsikkerheten i boliger skal følges opp
- Forslag til endringer i brann- og eksplosjonsvernloven om presisering av krav til prosjektering av bygg og anlegg skal følges opp
- Arbeidet med forslag til ny forskrift om håndtering av brannfarlig, reaksjonsfarlig og trykksatt stoff samt utstyr og anlegg som benyttes ved håndteringen skal følges opp
- Hvorvidt reguleringen av gassinntallasjoner i byggverk skal reguleres i plan- og bygningsloven og ikke i brann- og eksplosjonsvernlovgivningen slik tilfellet er i dag, skal vurderes
- Det innføres krav om at røykvarslere i nye boliger skal ha elektrisk strømforsyning
- Løsninger som kan øke andelen røykvarslere som virker i eksisterende boliger, skal iverksettes
- Tydeligere krav til påbudt slukkeutstyr og tilleggsutstyr til bekjempelse av brann
- Det arbeides for å fastsette krav til sikkerhetsmekanismer i komfyrer, som kan redusere faren for tørrkoking og brann
- Gjeldende krav til brennbare tekstiler, møbler og madrasser skal revideres
- Krav til selvslokkende sigaretter skal innføres
- Behovet for å styrke kravene til kompetanse for elektrofagfolk skal vurderes
- Dagens ordninger for informasjon, tilsyn og kontroll i boliger skal gjennomgås (arbeidsgruppe)
- Nasjonal strategi for informasjon og holdningsskapende arbeid på brannvernområdet skal utarbeides
- Brannsikkerheten til særskilte risikogrupper i ordinære boliger og omsorgsboliger skal gjennomgås (utvalg)
- Fortsatt satsing på systematisk sikkerhetsarbeid i virksomheter
- Tilsynet med særskilte risikoobjekter som restauranter, diskotek og konsertlokaler med videre, skal videreføres og utvikles
- Ansvarsforhold og håndtering av nedgravde eksplosiver skal kartelegges (arbeidsgruppe)
- Brannsikkerheten i eldre tunneler skal oppgraderes
- Muligheten for å innføre bestemmelser om brannsikkerhet for dyr som ikke omfattes av gjeldende særforrifter om hold av/velferd av produksjonsdyr, skal vurderes
- Forslag til endringer i brann- og eksplosjonsvernloven knyttet til bedre sikring mot uønskede tilsiktede hendelser skal følges opp
- Hvorvidt brann- og eksplosjonsvernloven og kulturminneloven ivaretar brannsikkerheten i kulturhistoriske objekter på en hensiktsmessig måte skal vurderes
- Det skal legges til rette for å sikre uerstattelige arkiver, dokumenter og gjenstander mot brann.
- Behovet for samordning mellom departementene i det løpende EØS-arbeidet knyttet til samfunnssikkerhet skal ivaretas gjennom Spesialutvalget for samfunnssikkerhet
- Grensesnittet for tilsynsansvar for landanlegg som håndterer olje og gass skal evalueres
- Øvelse, som oppfølging etter kabelbrannen på Oslo Sentralstasjon, skal gjennomføres

være et viktig virkemiddel for å tydeliggjøre Justisdepartementets samordningsfunksjon på samfunnssikkerhetsområdet også i et internasjonalt perspektiv. I forlengelsen av dette vil spesialutvalget også kunne være med på å motvirke gråsoner og ansvarsfragmentering på dette området, ved at berørte departementet får en egnet arena til å diskutere saker og klargjøre ansvarsforhold. Saker som skal behandles i det nye spesialutvalget er

blant annet EUs direktiv for økt sikring av kritisk europeisk infrastruktur (EPCIP-direktivet) og EUs handlingsplan for økt sikring av eksplosiver.

#### *Tilsynsansvar for landanlegg som håndterer olje og gass*

Når det gjelder tilsyn med industrivirksomhet generelt, er utgangspunktet at Direktoratet for sam-

funnssikkerhet og beredskap (DSB) er sentral myndighet etter lov 14. juni 2002 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven) og lov 24. mai 1929 nr. 4 om elektriske anlegg og elektrisk utstyr (el-tilsynsloven). For landanleggene som håndterer olje og gass på Melkøya, Tjeldbergodden, Nyhamna, Kollsnes, Mongstad, Sture, Kårstø og Slagentangen, er imidlertid tilsynsansvaret etter disse lovene lagt til Petroleumstilsynet. Bakgrunnen for denne ordningen var et ønske om et sterkere helhetlig tilsyn mot operatørs styring av den totale virksomheten.

Som følge av denne organiseringen foreligger det et grensesnitt mellom Petroleumstilsynets tilsynsansvar innenfor landanleggenes yttergjerdjer og DSBs ansvar utenfor gjerdene.

Justisdepartementet er tillagt en samordningsrolle for å sikre helhetlig og koordinert beredskap, forankret i kongelig resolusjon 16. september 1994. Som en del av samordningsrollen, har Justisdepartementet et særskilt ansvar for å avdekke gråsoner når det gjelder sikkerhet og beredskap. Av St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnsikkerhet og sivilt-militært samarbeid går det frem at grensesnittet mellom Petroleumstilsynet og DSB skal evalueres etter en tid. Stortinget sluttet seg til dette, jf. Innst. S. nr. 49 (2004-2005). På bakgrunn av dette, har Justisdepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Miljøverndepartementet og Olje- og energidepartementet gitt Direktoratet for forvaltning og IKT i oppdrag å foreta en evaluering av grensesnittet mellom Petroleumstilsynet og henholdsvis DSB og Statens forurensningstilsyn.

## 5.5 Styrket beredskap og håndteringsevne

Grunnberedskapen i Norge er god. Samtidig oppstår det fra tid til annen branner og hendelser som setter samfunnets håndteringsevne på prøve. Det er derfor viktig å legge til rette for at beredskaps- og håndteringsevnen ivaretas – både i tilknytning til hverdagsulykkene og de store, sammensatte hendelsene. Økt samvirke mellom brannvesenene og bruk av ressurser uavhengig av geografisk plassering vil kunne bidra til å styrke beredskaps- og håndteringsevnen.

### 5.5.1 Fremtidens brannvesen

Brannvesenet skal bidra til god brannsikkerhet og sørge for at branner og andre akutte ulykker med behov for teknisk innsats blir håndtert på en god måte, uansett når de måtte oppstå. Ved endringer i risiko og sårbarhet, samt endringer i befolkningens forventninger til sikkerhet og beredskap, endres også behovene til hvilke oppgaver brannvesenet skal løse. For å få best mulig effekt av brannvesenets arbeid er det viktig at det er dimensjonert og organisert på grunnlag av risikoen og sårbarheten i området det skal operere.

Brannvesenets tilsyn med de særskilte brannobjektene er et av de viktigste virkemidlene det offentlige har for å ha kontroll med brannsikkerheten i objekter og bygninger der brann kan føre til tap av mange menneskeliv. Et godt tilsyn har medvirket til at det de siste ti årene ikke har forekommet branner med tap av et stort antall liv i objekter hvor slikt tilsyn har vært prioritert, som ved institusjoner, hoteller, restauranter, diskotek med videre. Siste års branner har imidlertid synliggjort at branner med mange omkomne kan forekomme i andre objekter. Dette har medført at Justisdepartementet nå ønsker å bedre brannsikkerheten i eldre leilighetsbygg med risiko for tap av mange liv i én enkelt brann, jf. kapittel 5.2.1.

Brannvesenets innsatsoppgaver er de senere årene endret fra å ha hovedvekt på bygningsbranner til stadig mer innsats ved andre ulykker, jf. omtalen i kapittel 4. Etaten er oftere ute i oppdrag som krever spesialisert utrustning og annen kompetanse, som trafikkulykker, livreddende innsats ved drukningsulykker og særskilt innsats ved jord- og leirras samt kompliserte branner og ulykker der farlige stoffer er involvert. Brannvesenet er også kommunenes viktigste beredskap mot akutt forurensning. Begrepet brannvesen alene er ikke lenger tilstrekkelig for å beskrive oppgavene til etaten. En rekke kommuner benytter derfor navn som brann- og redningsvesen eller brann- og redningsetat.

De fleste brannvesenene er stort sett i stand til å håndtere de vanligst forekommende hendelsene, enten alene eller gjennom bistandsavtaler med andre kommuner. Hendelser de senere årene, som eksempelvis skogbrannene i 2006 og 2008, viser imidlertid at brannvesenet har et klart forbedringspotensiale når det gjelder å håndtere store hendelser med behov for kontinuerlig tilførsel av mannskaper og utstyr over lang tid. Håndtering av store hendelser krever brannvesen med profesjonell ledelse, godt planverk, godt utstyr og som

er regelmessig øvet. For mange kommuner vil interkommunalt samarbeid kunne medføre en styrking både av det forebyggende arbeidet og beredskapsvevnen. Interkommunale løsninger gir større og mer ressurssterke brannvesen, hvor ressursene kan brukes samlet over et større område uavhengig av kommunegrenser.

Om lag 25 prosent av kommunene samarbeider i dag om brannvesenoppgaver. Antallet samarbeidsbrannvesen har økt noe de senere årene, men fortsatt er det et stort potensial for videre regional utvikling.

#### *Gjennomgang av gjeldende krav til organisering og dimensjonering av brannvesenet*

St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet signaliserte at brann- og eksplosjonsvernlovens forskrifter vil bli gjennomgått for å sikre at kravene til dimensjonering av brannvesenet gjenspeiler etatsens lovpålagte oppgaver. Det er også nødvendig å vurdere om dimensjoneringskravene er tilpasset dagens behov og de oppgavene brannvesenet vil stå overfor i årene fremover. Med bakgrunn i dette har Justisdepartementet bedt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om å revidere forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften). Forskriften skal sikre at brannvesenet er organisert, utrustet og bemannet slik at lovpålagte oppgaver blir tilfredsstillende utført.

I arbeidet med endringene i forskriften skal det bygges videre på det som fungerer godt i dag. For eksempel er nærheten til lokalsamfunnet brannvesenets styrke som beredskapsetat. Det er brannstasjoner i alle større tettsteder med beredskap som ofte har mindre enn ti minutters innsattid til de viktigste objektene.

For å få mer effektiv utnyttelse av ressursene, og sikre en fremtidsrettet, moderne og mobil brann- og redningsberedskap, vil samarbeid mellom kommuner om etablering av større regionale brannvesen være en mulighet. Effektiv utnyttelse av ressurser på tvers av kommunegrenser er en forutsetning for å kunne utvikle brannvesenet til en fullverdig teknisk redningsberedskap med evne til endring etter de oppgavene det kan bli stilt overfor. Det tas i forskriftsarbeidet sikte på å legge til rette for at evnen til å håndtere store eller komplekse oppgaver styrkes gjennom samarbeid kommunene imellom.

Det er viktig at det forebyggende brannvernet ikke svekkes og at ressursene og oppgavene tilpasses utfordringene. Helhetlig, forebyggende

brannvernarbeid med tilstrekkelig kompetanse fordrer etablering av mer robuste fagmiljøer, der kontinuitet i kompetanse og oppfølging av regelverk og informasjonsaktiviteter preger arbeidet.

#### *Synliggjøring av brannvesenets viktige rolle og betydning i kommunenes helhetlige beredskapsarbeid*

Som nevnt i kapittel 3.1, fremmer Justisdepartementet i Ot.prp. nr. 61 (2008-2009) om lov om endringer i lov om sivilforsvaret med videre forslag om lovpålagt kommunal beredskapsplikt. Den kommunale beredskapsplikten skal innholde både en plikt til sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse for lokalsamfunnet og en plikt til å utarbeide en generell beredskapsplan som angir tiltak for håndtering av ulike typer kriser.

Brannvesenet er den største beredskapsetaten i de fleste kommunene. Etaten utfører et omfattende forebyggende arbeid og er den viktigste tekniske redningsressursen i kommunene, ikke bare i forbindelse med brann, men ved alle hendelser som krever teknisk håndteringsevne. Brannvesenet gjennomfører også en omfattende øvingsvirksomhet for å forberede seg til aktuelle hendelser som kan inntreffe.

Justisdepartementet vil understreke betydningen av at kommunene aktivt involverer brannvesenet i arbeidet med å skaffe til veie nødvendig oversikt over risiko og sårbarhet – som grunnlag for kommunalt planarbeid og forebyggende og beredskapsrelaterte aktiviteter – og i kommunenes samlede beredskaps- og kriseorganisasjon.

En god lokal beredskap underbygger også en god nasjonal beredskap. Justisdepartementet mener at god samordning og hensiktsmessig utnyttelse av kompetanse og tilgjengelige ressurser er viktig for en god beredskap og vil sørge for at fylkesmennes kontakt og tilsyn med kommunene om beredskapsarbeid har dette som utgangspunkt.

#### *Utredning av det samlede utdanningsbehovet i brannvesenet*

Forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften) skal sikre at brannvesenet er organisert, utrustet og bemannet slik at lovpålagte oppgaver blir tilfredsstillende utført. Forskriften stiller i den forbindelse krav om at både heltids- og deltidspersonell i brannvesenet skal ha gjennomført grunnutdanning for brannkonstabel. For deltids-

personell, ble dette kravet først gjort gjeldende fra 1. januar 2007. Det er om lag 3 500 heltidsansatte og om lag 8 700 deltidsansatte i brannvesenet.

For å bli ansatt i brannvesenet kreves det i dag enten fagbrev eller en annen form for videregående utdanning. Selve brannutdanningen skjer etter ansettelse og består av praktisk og teoretisk opplæring i eget brannvesen og kurs i brannvern i regi av Norges Brannskole i Tjeldsund kommune i Nordland. Brannskolen er den sentrale utdanningsinstitusjonen, men har i tillegg avtale med 15 regionale kurssteder med godkjente øvingsanlegg. Utdanningen bekostes av arbeidsgiver og staten.

Brann- og redningstjenestens kompetanseutfordringer har endret seg mye de siste 10–15 årene. Brannvesenet er stadig oftere ute i oppdrag som krever spesialisert utrustning og annen kompetanse. Dette stiller krav til kompetanse innen komplisert teknisk redning og avansert førstehjelp for håndtering av skadde personer på en korrekt måte. Forventede klimaendringer med økt risiko for ras, flom og andre naturgitte hendelser vil forsterke dette og stille nye og mer omfattende krav til kompetanse hos den kommunale brann- og redningstjenesten.

Dagens grunnutdanning i brannvesenet omfatter i hovedsak emner innenfor beredskap og håndtering. Med bakgrunn i erfaringer fra større hendelser de senere årene, både nasjonalt og internasjonalt, er det grunn til å vurdere en mer helhetlig tilnærming til den framtidige kompetansen i brannvesenet. Dette inkluderer blant annet en vurdering av behovet for styrking av kompetansen innen ulykkesforebyggende og skadebegrensende tiltak samt gjennomføring og oppfølging av redningsinnsatser. Det er videre en særlig utfordring å sikre at det store antallet deltidspersonell i brannvesenet får den utdanningen som dimensjoneringsforskriften krever. Funn fra tilsyn viser samtidig økende utfordringer med å rekruttere personell til deltidsbrannvesenet.

Både arbeidsgruppen som gjennomgikk skogbrannberedskapen og utvalget som gjennomgikk skredulykken i Ålesund i 2008, peker på behovet for bedre kompetanse om håndtering av store hendelser.

Dette er i tråd med Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) egen vurdering av utdanningsbehovet i brannvesenet. DSB la i 2007 frem et forslag til endringer i utdanningen for brann- og redningstjenesten.

Dagens og fremtidens utfordringer for brannvesenet tilsier at det er behov for å utrede det samlede kompetansebehovet. Blant annet er det

behov for å se nærmere på forholdet mellom hel- og deltidsbrannvesenet, og mulighetene for å styrke kompetansen i deltidsbrannvesenet gjennom økt interkommunalt brannsamarbeid. Regjeringen vil på bakgrunn av dette nedsette et utvalg som skal utrede det samlede utdanningsbehovet i brannvesenet.

#### *Samlokalisering av Sivilforsvarets opplæringsvirksomhet*

I St. meld. nr. 22 (2007-2008) ble det foreslått at Sivilforsvarets kompetansesentre fortrinnsvis skal drive med opplæring innen egen kjernevirksomhet. For å tilpasse kapasiteten til behovet ble det foreslått å legge ned to av Sivilforsvarets tre kompetansesentre. Stortinget ga sin tilslutning til at kompetansesentrene på Granåsen ved Trondheim og Starum (Østre Toten) ble samlokalisert på Starum, jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009). Stortinget ønsket imidlertid å avvente en beslutning om kompetansesenteret på Vagle i Sandnes i Rogaland og ba regjeringen komme tilbake til Stortinget med saken i forbindelse med denne meldingen.

Sivilforsvarets kompetansesenter i Rogaland er en av brannskolens samarbeidspartnere. Etter en ny gjennomgang av behovet for dette kompetansesenteret, og da spesielt sett opp mot brannvesenets fremtidige behov for opplæring og øvelse, har Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap (DSB) kommet til at opprettholdelse av to sivilforsvarsskoler fremdeles ikke kan forsvares. Det er vesentlig overkapasitet på brannskolens regionale kurssteder og derfor en utfordring å ha tilstrekkelig antall kurs på disse stedene for å opprettholde den lokale kompetansen.

I dag benyttes blant annet leiren til opplæring og kurs for ulike virksomheter innen næringslivet og ulike private organisasjoner. Dette utdanningstilbudet ligger utenfor Justisdepartementets ansvarsområde og bidrar i liten grad til å understøtte opplæringsbehovet innen egen kjernevirksomhet. En rekke aktører i samfunnet kan tilby tilsvarende kurs.

Når det gjelder undervisningsbehovet for kommuner, fylker og andre offentlige etater vises det til Nasjonalt utdanningssenter for samfunnsikkerhet og beredskap (NUSB), som også har overkapasitet på undervisningssiden. Det vises også til høyskoler, universiteter og Forsvarets utdanningsinstitusjoner som tilbyr kurs og kompetansehevede tiltak på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Etter en samlet vurdering mener Justisdepartementet at Sivilforsvarets kompetansesenter i Ro-

galand fortsatt bør inngå i omstillingen av opplæringsvirksomheten i Sivilforsvaret. Samlet sett vil drift av to kompetansesentra bidra til økte utgifter for DSB og redusere etatens evne til å gjennomføre effektiv og god opplæring for eget personell.

En eventuell nedleggelse av Sivilforsvarets kompetansesenter i Rogaland, i likhet med kompetansesenteret i Sør-Trøndelag, vil kunne gi innsparinger som kan stilles til disposisjon for Sivilforsvaret for blant annet å gi handlingsrom for opplæring, øvelser, vedlikehold og reinvesteringer i den operative virksomheten i fremtiden.

#### *Fylkesmannens koordinering av tilsyn*

Med det nye kapittel 10 A i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) er regler om statlig tilsyn med kommunesektoren blitt en del av kommuneloven. Kapittel 10 A inneholder felles regler om rammer, prosedyrer og virkemidler for statlig tilsyn med kommunesektoren. Reglene skal gjøre statens tilsyn med kommunene mer oversiktlig, enhetlig og forutsigbart.

Hovedsynspunktet bak lovendringen er at kommuneloven skal regulere *hvordan* tilsyn gjennomføres, så som rammer og myndighet for tilsyn, saksbehandlingsregler og klage og virkemiddelbruk, mens særlovgivningen skal angi *hvilke* områder det skal føres tilsyn med, jf. Ot.prp. nr. 97 (2005-2006) og Innst. O. nr. 19 (2006-2007) Statleg tilsyn med kommunesektoren.

I Ot.prp. nr. 61 (2008-2009) om lov om endringer i lov om sivilforsvaret med videre foreslås det en tilsynshjemmel knyttet til bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt. Tilsynet med kommunene foreslås å følge kommuneloven kapittel 10 A.

I Ot.prp. nr. 65 (2008-2009) om lov om endringer i brann- og eksplosjonsvernloven og el-tilsynsloven foreslås endringer som åpner opp for at en overføring av tilsynsmyndighet, for eksempel til Fylkesmannen, kan skje på et senere tidspunkt dersom departementet finner det hensiktsmessig.

Fylkesmannen har en sentral rolle i å samordne beredskapsarbeidet i fylkene. I den forbindelse følger Fylkesmannen også opp beredskapsarbeidet i hver enkelt kommune. Det har i denne sammenheng også vært gjennomført en ordning hvor Fylkesmannen har deltatt i tilsyn med brannvesenene.

Justisdepartementet vil i samråd med Fornyings- og administrasjonsdepartementet, vurdere den mest hensiktsmessige måten å overføre tilsyn

net med kommunenes plikter i tilknytning til brannvesenet fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap til Fylkesmannen.

#### *Vurdering av boligalarmanlegg og brannvesenets rolle som innsatsstyrke*

De senere årene har antallet alarmanlegg i boliger økt kraftig og er fortsatt i vekst. Den teknologiske utviklingen og masseproduksjon har gjort alarmanleggene rimeligere, og økningen i befolkningens velstand gjør at mange har anskaffet seg alarmanlegg, spesielt for varsling av tyveri og brann. Normalt varsler slike anlegg utløst innbrudds- og brannalarm til vaktelskapets alarmentral. Flere vaktelskap har innført den praksisen at de ved mottatt brannalarm fra et slik anlegg ringer brannvesenets alarmsentral 110 og melder om utløst alarm. Mer enn ni av ti alarmmeldinger har vist seg å ikke være utløst av brann.

Kravet til brannalarm i boliger er at det skal være røykvarsler som kan høres på alle soverom. Dette sikrer tidlig lokalt varsel og skal gi nok tid til at de som oppholder seg i boligen kommer seg ut ved brann. Å installere automatiske brannalarmanlegg og knytte dette til en privat alarmentral for å sikre verdier når man selv ikke er hjemme, er en frivillig sak.

Enkelte brannvesen har inngått avtaler med vaktelskap om å rykke ut til et objekt når selskapet melder om utløst brannalarm, mot at det betales for tjenesten. Det er også tilfeller av at brannvesenet selv tilbyr å motta alarmer fra boligalarmanlegg. Utrykninger som følge av utløst alarm i boliger har i enkelte brannvesen relativt stort omfang.

I noen brannvesen har det vært praktisert å rykke ut ved mottatt melding fra vaktelskap om utløst brannalarm, uten å ha noen avtale med vaktelskapet om økonomisk vederlag. I slike tilfelle har brannvesenet sendt regning til vaktelskapet i ettertid for unødig utrykning dersom det har vist seg å ikke være brann. Noen saker hvor vaktelskap ikke har betalt for slike oppdrag, behandles for tiden i rettsapparatet.

Når et vaktelskap ringer brannvesenet om utløst alarm uten at det er verifisert brann, kan dette ses på som at vaktelskapet søker å flytte ansvaret for å vurdere behovet for utrykning over til brannvesenet. Brannvesenet på sin side har ingen forutsetninger for å bedømme om det er brann i objektet. Dersom det blir vanlig praksis at vaktelskap ved mottatt brannalarm fra privatboliger varsler brannvesenet og at det automatisk blir foretatt ut-

rykning vil dette medføre et stort antall feilutrykninger. Slike feilutrykninger binder opp innsatsressurser.

Justisdepartementet vil gjennomgå gjeldende regelverk med henblikk på å vurdere behov for endringer.

### 5.5.2 Særskilt om skogbrann

Håndtering av skogbrann er et kommunalt ansvar. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) sender hvert år i forkant av skogbrannsesongen ut informasjonsmateriell til kommunene om skogbrannberedskap, som blant annet inneholder påminnelse om krav til skogbrannreserver og orientering om nettsted for skogbrannprognose (yr.no). Det er også utarbeidet en egen brosjyre om bruk av skogbrannhelikopter.

I andre land, med tørrere klima enn i Norge, har skogbranner hatt dramatiske konsekvenser i form av mange tapte liv og ødeleggelse av bygninger, og i enkelte tilfeller hele lokalsamfunn. Skog-

branner vil ofte vare over lang tid og omfatte store arealer. Bekjempelse av slike branner krever omfattende ressurser. I Norge har skogbranner så langt vært mindre dramatiske. Likevel er dette blant de hendelsene som krever mest ressurser og setter størst krav til organisering av innsats. En særskilt utfordring er at det i tørkeperioder vil kunne opptre flere branner samtidig.

I 1986 ble kontaktutvalget for skogbranner opprettet etter et initiativ fra Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern (DBE) (nå DSB) og Skogbrand forsikring. Kontaktutvalget for skogbranner består i dag av DSB, Sivilforsvaret, Norsk Brannbefals Landsforbund (NBLF), Norsk Brannvernforening, Skogbrand forsikring, Det norske meteorologiske institutt (DNMI), Norges luftsportsforbund (NLF) (tidligere Norsk Aero Klubb (NAK)), Norges skog-eierforbund, Helitrans AS som statens kontraktspartner på skogbrannhelikopter, Landbruks- og matdepartementet og Forsvaret ved Forsvarets operative hovedkvarter. Utvalget anbefaler tiltak, utarbeider brosjyremateriell for allmennheten innenfor forebygging av skogbrann, oppdaterer skogbrannplakaten med mer.

Det norske meteorologiske institutt utarbeider hvert år en skogbrannfareindeks som angir skogbrannfaren. Skogbrannindeksen er et beregnet mål på skogbrannfare basert på nedbør over tid, lufttemperatur og luftfuktighet. En skogbrannindeks på over 70 angis som meget høy skogbrannfare. Skogbrannindeksen i Froland før brannen, var beregnet til 225. Indeksen legges ut på internett hver dag i perioden 15. april til 15. september.

På forsommeren i 2008 var det en rekke skogbranner i Sør-Norge, med skogbrannen i Froland som den største siden krigen. Samtidig var det større skogbranner på Konnerud ved Drammen og i Råde i Østfold. Brannene illustrerte på flere måter utfordringene og behovet for å styrke samfunnets evne til å forebygge og håndtere slike hendelser. Kort tid etter brannene ga Justisdepartementet DSB i oppdrag å opprette en arbeidsgruppe for å gjennomgå skogbrannberedskapen og håndteringen av den senere tids skogbranner.

#### *Arbeidsgruppens anbefalinger*

Arbeidsgruppen ble ledet av fylkesmannen i Hedmark, Sigbjørn Johnsen, og hadde før øvrig bred representasjon fra skogbruksnæringen, myndigheter og operative etater. Justisdepartementet mottok arbeidsgruppens rapport 31. oktober 2008. Rapporten er å finne på <http://www.regjeringen.no>.

#### **Boks 5.4 Skogbrannen i Froland**

Skogbrannen i Froland er den største skogbrannen i Norge i nyere tid. Brannen varte i 13 dager, fra 9.-22. juni 2008, og involverte store styrker fra brannvesen, Sivilforsvaret og Heimevernet. I tillegg var det på det meste opp til 15 sivile og militære helikoptre i innsats. Kraftig vind vanskeliggjorde innsatsen.

Totalt brant 22 hytter og 2-3 koier ned. I tillegg brant 450 meter høyspent- og lavspentlinjer ned. I en periode var 77 personer evakuert fra Mykland sentrum. Brannområdets totale størrelse var 27 000 mål, hvorav 19 000 mål med produktiv skog.

Skogbrannen i Froland satte Sivilforsvarets utstyr på en hard prøve. Innsatsbekledningen var ikke flammesikker, støvler smeltet, gamle luftavkjølte brannpumper sviktet og medførte i tillegg til en beredskapsmessig svekkelse også en sikkerhetsrisiko for mannskapene.

Til tross for en sjeldent høy skogbrannfareindeks over lengre tid var det ikke iverksatt forebyggende tiltak verken med hensyn til skogsdrift eller beredskap før brannen startet. Skognæringen hadde begynt å diskutere tiltak, men disse var ikke iverksatt da brannen startet. Første dag hadde 800 mål brent.



Rapporten omtaler at mangel på forebyggende og forberedende tiltak samt manglende erkjennelse og forståelse av en høy skogbrannfare med påfølgende rask brannutvikling, kan være status i flere skogbrannutsatte kommuner.

Frolandbrannen er et eksempel på viktigheten av å erkjenne og forstå potensialet i skogbrannfaren og brannutviklingen i en tidlig fase, og dimensjonere tiltakene deretter. Med en slik forståelse kunne etterslokningsarbeidet, etter arbeidsgruppens mening, vært organisert og gjennomført på en slik måte at brannen ikke ble gitt anledning til å blusse opp igjen den andre dagen. Brannen ble ansett for å være under kontroll dag én, og innsatsmannskaper ble dimittert påfølgende dag.

Arbeidsgruppen mener at manglende etterslokningsarbeid i kombinasjon med generelt høy skogbrannfare og kraftig vind, medførte at brannen fikk anledning til å blusse opp igjen etter at den var vurdert til å være under kontroll. Brannen viser med tydelighet at beslutninger og tiltak i en tidlig fase av brann kan være svært avgjørende for videre brannforløp.

Arbeidsgruppen påpeker at en problemstilling ved skog- og utmarksbranner er at slokkekostnadene overgår verditapene av selve skogen. Dette oppleves som et prioriteringsproblem ved dimensjonering og ressursbruk til slokkearbeidet. Ut fra en kost-/nyttevurdering foreslår arbeidsgruppen en videreføring av dagens ordning med et stort helikopter i fast beredskap i perioden 15. april til 15. august.

Arbeidsgruppen har lagt til grunn følgende hovedprinsipper for skogbrannberedskap:

1. Skog- og utmarksbranner skal unngås.
2. Små branner skal slokkes før de blir store.
3. Store branner skal håndteres effektivt og sikkert.

Arbeidsgruppen har en rekke øvrige anbefalinger om forebygging og håndtering av skogbranner, hvorav nevnes:

- Det bør gjennomføres en overordnet drøfting for å komme frem til en dimensjonerende strategi for slokking av skog- og utmarksbranner
- Det er behov for mer systematisk bruk av risiko- og sårbarhetsanalyser for å bedre kommunenes beredskapsarbeid, og Fylkesmannens oppfølging av kommuner med stor skogbrannfare bør intensiveres
- Fylkesmannens arbeid med tilsyn og oppfølging av kommunens beredskapsarbeid styrkes
- Styrking av det interkommunale brann- og redningssamarbeidet

- Skogbrannindeksen benyttes som virkemiddel for et varslings- og rapporteringsregime ved forhøyet skogbrannfare
- DSB bør gjennomgå skogbrannhelikopterberedskapen og vurdere et system for opptrapping i perioder med stor skogbrannfare
- Fortsatt bruk av flyovervåking
- DSB tildeles utjevningssmidler som benyttes til forebyggende beredskapstiltak i kommunene
- Meteorologisk institutt gis midler til å videreutvikle skogbrannindeksen med hensyn til metodikk og måleverktøy
- Ordningen med skogbrannreserve beholdes og revitaliseres
- Arbeidet med implementering av enhetlig innsatsledelse (EIS) intensiveres, og samband og IKT-systemer vurderes i forbindelse med dette
- Nasjonale støtteteam opprettes som fast lederstøtteordning og som et tilbud til brannledelsen
- Utvikling av kompetansehevingstilbud i regi av Norges Brannskole i forbindelse med skogbrann
- DSBs rolle som understøttende instans for å bistå kommunene med kapasiteter ved større hendelser, som skogbrann, tydeliggjøres
- Det bør foretas en gjennomgang av skogbrannutrustningen til Sivilforsvaret

Rapporten har vært på høring hos kommuner, fylkesmennene, berørte departementer og berørte organisasjoner, herunder fagorganisasjoner, og relevante skogeierorganisasjoner og forsikrings-selskap. Det kom inn om lag 40 uttalelser. De fleste høringsinstansene er i utgangspunktet positive til forslagene i rapporten. En rekke av instansene peker på behovet for å styrke det interkommunale brannsamarbeidet for å sikre best mulig bruk av ressursene og kompetansen. En rekke høringsinstanser gir sin tilslutning til forslaget om å videreføre brannhelikopterberedskapen og ledelsesstøtte til brannvesenet.

#### *Oppfølging av arbeidsgruppens forslag til tiltak*

Flere av tiltakene arbeidsgruppen foreslår er allerede under oppfølging av Justisdepartementet. Det legges til grunn at aktuelle departementer og fylkesmenn vil bli inkludert i oppfølgingen av rapporten der det vurderes å være behov for det.

Styrking av Fylkesmannens arbeid med tilsyn og oppfølging av kommunenes beredskapsarbeid vil bli fulgt opp gjennom forslaget til lovfesting av kommunal beredskapsplikt, jf. Ot.prp. nr. 61 (2008-2009) om lov om endringer i lov om sivilforsvaret med videre. Den påbegynte innføringen av enhetlig

innsatsledelse (EIS) er nærmere omtalt under kapittel 5.5.3. Justisdepartementet viser videre til omtale av behovet for større grad av interkommunalt samarbeid i kapittel 5.5.1.

Justisdepartementet bidrar finansielt til flyovervåking gjennom årlig støtte til Norges luftsportsforbund (NLF) og har dermed bidratt til at de har kunnet investere i tekniske hjelpemidler, eksempelvis sambandsutstyr og GPS-navigasjonsutstyr. De faktiske flyutgiftene har vært dekket gjennom et spleiselag av kommuner, skogeiere, forsikringsselskap med videre. Det er viktig å opprettholde en ordning med flyovervåking som er forutsigbar og har en helhetlig fylkesvis tilnærming. Justisdepartementet har anmodet enkelte fylkesmenn om å bidra til at skogbrannovervåking fra småfly opprettholdes og videreføres.

Bruken av skogbrannindeksen og behovet for videreutvikling av denne tjenesten vurderes i samarbeid med Kunnskapsdepartementet.

DSB vil før skogbrannsesongen 2009, gjennomføre en særskilt oppfølging overfor de 170 mest skogbrannutsatte kommunene med utgangspunkt i kommunenes ansvar for skogbrannberedskap. DSB vil også søke å inngå avtale med noen få brannvesen om en lederstøtteordning for sommeren 2009. Videre har DSB planlagt ulike opplærings- og informasjonstiltak samt utarbeidelse av veiledningsmaterieell.

I tråd arbeidsgruppens anbefaling vil DSB i 2009 videreføre ordningen med et stort helikopter i fast beredskap fra 15. april til 15. august. Inneværende års kontrakt gir mulighet for å kunne sette flere helikopter i beredskap og i innsats når skogbrannfaren er stor.

DSB vil få i oppdrag å gjennomgå arbeidsgruppens rapport og fremme forslag til ytterligere oppfølging, herunder utarbeide forslag til en dimensjonerende strategi for slokking av skog- og utmarksbranner.

### 5.5.3 Håndtering av store hendelser

For at vi skal føle oss trygge er det viktig at samfunnet har et apparat som kan møte og håndtere ulykker og andre uønskede hendelser som kan inntruffe. Det er hverdagsulykkene som dominerer i antall og som i hovedsak legger beslag på rednings- og beredskapsressursene i det daglige. Apparatet for å håndtere denne typen hendelser fungerer i hovedsak godt, ikke minst fordi det blir brukt ofte og dermed får trening og erfaring gjennom å håndtere de dagligdagse hendelsene.

### Boks 5.5 Skredulykken i Ålesund

Natt til onsdag 26. mars 2008 rundt kl. 03.35 kollapset deler av fjellveggen bak boligblokken i Fjelltunvegen 31 i Ålesund. Om lag 1400 m<sup>3</sup> fjell traff bygningen med stor kraft. De tre nederste etasjene raste helt eller delvis sammen, og hele bygningen ble flyttet flere meter.

Det var 20 personer i bygningen da skredet gikk. Fem av disse omkom. Ingen andre ble alvorlig skadd.

Allerede få minutter etter skredet ble det observert gasslukkt på ulykkesstedet, og det ble tidlig klart at det i bakken foran bygningen var plassert en propantank samt at det i bygningen var rørføringer for gass til de enkelte leilighetene. Risikoen for at gass som lekket ut skulle eksplodere, gjorde redningsaksjonen svært utfordrende. I løpet av formiddagen 26. mars 2008 besluttet redningsledelsen å evakuere nesten 500 personer som bodde i området rundt blokken. Langt de fleste kunne ikke flytte hjem den første uken etter ulykken. Noen kunne ikke flytte hjem før i september, nesten fem måneder etter ulykken.

Redningsaksjonen etter skredet var kompleks og utfordrende, og pågikk en hel uke. Brann i bygningen, risiko for gasseseksplisjon, risiko for flere skred, risiko for ytterligere bygningskollaps og nødvendige hensyn til innsatsmannskapenes sikkerhet gjorde arbeidet vanskelig og tidkrevende.

Tirsdag 2. april 2008 kunne redningsaksjonen avsluttes. Det var da ikke lenger håp om å finne overlevende. Den siste av de fem omkomne ble tatt ut av bygningen fredag 18. april 2008.

Fagspesialister fra ulike steder i landet ble tilkalt for å bidra til vurdering av risiko knyttet til gasslekkasjen, inntrengning i den sammenraste bygningen og vurdering av fjellets og bygningens stabilitet etter skredet. Den eksterne bistanden ble ansett som særdeles viktig og bidro til gode beslutninger fra redningsledelsens side og en fagkompetent håndtering av vanskelige innsatsoppgaver.

Fra tid til annen rammes samfunnet av hendelser som setter håndteringsevnen på prøve, enten ved at de krever store ressurser, ressurser med spesialkompetanse eller spesielt utstyr. Eksem-

pler på slike hendelser er store ulykker innen trafikksektoren, store branner, hendelser med kjemikalier, flom, skred, storm og terroranslag.

Ulykkenes karakter er svært forskjellig og har ulike konsekvenser. De kan både være en trussel mot liv og helse, sette viktige infrastrukturer og samfunnsfunksjoner ut av spill eller rett og utgjøre en trussel mot store materielle verdier og miljøet. Både skogbrannen i Froland og skredulykken i Ålesund i 2008, jf. boks 5.5, er eksempler på omfattende og komplekse håndteringsoppgaver. Så langt har det ikke skjedd omfattende terroranslag i Norge, men erfaringen fra andre land viser at det er meget krevende å håndtere og begrense konsekvensene ved slike hendelser. For å øve denne beredskapen ble Øvelse Oslo arrangert i 2006. Øvelsen viste at Oslo-regionen har en god grunnberedskap, men at et større terrorangrep vil innebære en rekke utfordringer. Beredskapsapparatet i Norge, inkludert brannvesenet, må være forberedt på å gjøre en innsats ved et bredt spekter av hendelser hvor sikkerheten til befolkningen og også innsatsmannskapene selv kan være truet.

Regjeringen arbeider for at samfunnet skal være best mulig forberedt til å håndtere alle typer hendelser, også de store og komplekse. Dette forutsetter at de ressursene som finnes utnyttes på en hensiktsmessig måte – på tvers av etatsgrenser og uavhengig av kommune-, fylkes- og regiongrenser. For å utnytte potesialet for økt samvirke og samarbeid, er det behov for et sett av nasjonale løsninger og systemer som understøtter en slik utvikling. Slike systemer kan ikke forventes utviklet av de enkelte etatene og regionene alene. Det kreves en koordinert utvikling, der alle relevante etater og organisasjoner samvirker. Ulike støtte-systemer for rednings- og beredskapssituasjoner omtales i det etterfølgende.

#### *Utbygging av Nødnett*

Effektiv og livreddende innsats i alle situasjoner krever et forutsigbart og moderne kommunikasjonssystem med hensiktsmessig funksjonalitet, dekning og tilstrekkelig kapasitet.

Situasjoner som oppfattes som kriser for de involverte, eksempelvis branner, tyverier og ulykker, er nødetatenes hverdag. Befolkningen forventer at det i slike situasjoner skal være enkelt å komme i kontakt med nødetatene. Rask, avlyttingssikker og pålitelig kommunikasjon mellom alle involverte er viktig i krisehåndteringen.

Brannvesenet, helsevesenet og politiet har i dag separate radiosamband bygget på gammel



Figur 5.7 Skredulykken i Ålesund.

Foto: Nils Harald Ånstad, Sunnmørsposten

analog teknologi. Etableringen av et nytt felles radiosamband for nød- og beredskapsetatene – Nødnett – skal sikre at etatenes radiosamband tilfredsstiller operative og sikkerhetsmessige krav. Utskifting av gammelt utstyr er også nødvendig for å styrke samfunnets evne til å håndtere store ulykker, naturkatastrofer, organisert kriminalitet og terrortrusler.

Ett felles nett styrker grunnlaget og forutsetningene for økt samarbeid, samhandling og samvirke mellom nød- og beredskapsetatene. Nødnett vil også kunne bidra til å effektivisere nødetatenes arbeid. Ved hendelser hvor flere nødetater er involvert, ved komplekse ulykker og naturkatastrofer, gjør et felles nett det mulig å kommunisere direkte mellom nødetatene for å koordinere innsatsstyrkene og understøtte for effektiv, rask og hensiktsmessig hjelp til publikum. Samtidig gir et nytt digitalt samband økt trygghet for personellet i nødetatene i situasjoner hvor de utfører viktige sentrale samfunnsoppgaver. Politiet vurderer sam-

bandet som sitt viktigste verneutstyr. Brannvesenet får med Nødnett helt nytt utstyr i kontrollrommene ved 110-sentralene, der nytt oppdragshåndteringsverktøy vil tilrettelegge for mer effektiv utnyttelse av brannvesenets ressurser.

Det er viktig for samfunnet og nødetatene at det forefinnes gode, robuste og forutsigbare tele-tekniske løsninger som understøtter nødetatens arbeid og ivaretar liv og helse i nødssituasjoner.

#### *De frivillige organisasjonene – opprettelse av nasjonalt redningsfaglig råd*

De frivillige organisasjonene er en av bærebjelkene i redningstjenesten og viktige for vår evne til å kunne håndtere store hendelser. Lokalkjente og trenede mannskaper kan mobilisere raskt for å redde liv. Det er helt avgjørende å bevare og oppmuntre til en slik frivillig innsats. Regjeringen vil derfor legge til rette for at frivillige organisasjoner skal være sentrale bidragsytere og supplement til offentlige tjenester og at de beste elementene fra dugnadsånden videreføres i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Det er gitt bred omtale av de frivillige organisasjonene i St.meld. nr. 22 (2007- 2008). Regjeringen har synliggjort betydningen av det frivillige arbeidet i redningstjenesten gjennom å øke tilskuddet til de frivillige, øke refusjonssatsene og tegne en yrkesskadeforsikring.

I 2009 har det, i dialog med de frivillige, blitt opprettet et nasjonalt redningsfaglig råd, under ledelse av Justisdepartementet, der sentrale aktører innen redningstjenesten deltar. Rådet vil kunne bidra til å styrke og utvikle samvirket mellom frivillige, offentlige og profesjonelle aktører. Et slikt råd vil videre kunne være en naturlig møteplass for deltagerne å drøfte aktuelle problemstillinger og utfordringer knyttet til brann.

#### *Videreutvikling av Sivilforsvaret som forsterkningsressurs*

Sivilforsvarets hovedoppgave er å bistå og forsterke innsatsen til en rekke etater med ansvar innen redning og beredskap, ved ulykker og andre uønskede hendelser, spesielt ved store og langvarige hendelser som krever store ressurser. Staten har personellmessige ressurser til omfattende inn-



Figur 5.8 Redningsinnsats til sjøs (RITS). Nedfiring av mannskaper.

Foto: Vebjørn Karlsen, 330-skvadronen

sats over lang tid. Dette er bekreftet blant annet gjennom innsatsene under skogbrannene i Hedmark i juni 2006, flomsituasjonen på Østlandet i juli 2007 og under skogbrannen i Froland i juni 2008.

Sivilforsvaret skal være dimensjonert for å kunne forsterke håndteringen av større, langvarige og komplekse hendelser. Omtale av Sivilforsvaret og de utfordringene etaten står overfor fremgår av St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnsikkerhet, jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009). Her belyses at det er nødvendig å gi Sivilforsvaret et økonomisk handlingsrom som muliggjør tilstrekkelig øving og opplæring av mannskaper og muligheter for utskifting av gammelt og lite egnet materiell. Dette kan oppnås gjennom en reduksjon av mannskapsstyrken, nedleggelse av fem sivilforsvarsleire og samordning av skolevirksomheten til én skole i stedet for dagens tre. Videre er det behov for å ta igjen et akkumulert etterslep i investeringer som bringer Sivilforsvaret utrustnings- og utstyrsmessig opp på et akseptabelt nivå. Komiteen delte i sin innstilling, jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009), regjeringens syn på at det er behov for å modernisere og tilpasse Sivilforsvaret til dagens og fremtidens behov hvis det skal kunne ivareta sin rolle som forsterkningsressurs på en relevant måte.

#### *Utvidelse av ordningen med særskilt redningsinnsats til sjøs (RITS)*

Brannvesenet har en lovpålagt plikt til å bistå ved branner i skip og andre ulykkessituasjoner til sjøs. Bistanden er et supplement til et skips egen primære brannberedskap. I tillegg har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) en avtale med brannvesenene i Oslo, Larvik, Bergen og Salten om å ivareta en utvidet beredskap for å yte bistand. Beredskapen omfatter en spesialstyrke fra hvert av de nevnte brannvesen, som har fått betegnelsen redningsinnsats til sjøs (RITS), og som kan settes ombord på en havarist enten fra sjøen eller fra luften. Denne beredskapen er ment som en bistand til redning av liv og helse i de tilfellene hvor en ulykke er av så stort omfang at skipets besetning ikke er i stand til å håndtere den alene.

Justisdepartementet ser på muligheten til ytterligere å styrke beredskapen ved å utvide RITS-ordningen til å omfatte flere brannvesen.

#### *Utvikling av Nasjonalt ressursregister for redning og beredskap (NARRE)*

Det er i dag ikke noen samlet nasjonal oversikt over rednings-, beredskaps- og spesialressurser som kan benyttes i forbindelse med rednings- og beredskapsoperasjoner. Ålesundsutvalget skriver i sin rapport at et slik register vil kunne forbedre håndteringen av store og komplekse ulykker og andre uønskede hendelser ved at det gir mulighet til å få oversikt over og tilkalle egnede spesialressurser fra hele landet.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) og Hovedredningssentralen tok i 2006 initiativ til utviklingen av en prøveordning i Hordaland fylke med et digitalt register som vil innholde data over tilgjengelige rednings- og beredskapsressurser. Registeret vil kunne brukes av de som skal tilkalle ressurser eller som skal ha oversikt over hendelser og ressurser. Ålesundsutvalget sier i sin rapport at det er viktig å benytte erfaringene fra dette for å kunne utvikle et hensiktsmessig nasjonalt ressursregister til bruk ved rednings- og beredskapsoperasjoner.

Pilotprosjektet i Hordaland ble evaluert høsten 2008 av prosjektdeltakerne, og DSB har sammenstilt evalueringsrapporten. Prosjektet omfatter politiet, helsevesenet, brannvesenet og andre kommunale ressurser, Kystverket, Fylkesmannen i Hordaland, Hordaland sivilforsvarsdistrikt, Heimevernet (HV-09), Hordaland Røde Kors, Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF) og Hovedredningssentralen for Sør-Norge (HRS-S). Alle deltakere i prøveordningen er opplært og erfaringene er positive. Det er stor enighet blant deltakerne om at ressursregisteret er et viktig, nødvendig og et meget godt tiltak for å få oversikt over og kunne tilkalle ressurser i forbindelse med rednings- og beredskapsinnsats. Spesielt fremheves at registeret er egnet ved hendelser som er utenom det normale.

Evalueringsrapporten er til behandling i Justisdepartementet. Departementet vil med bakgrunn i erfaringene fra pilotprosjektet i Hordaland vurdere videre nasjonal utvikling av NARRE.

#### *Innføring av Enhetlig innsatsledelse (EIS)*

Under ledelse av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) er det utviklet et enhetlig innsatsledelsessystem (EIS) for brannvesenet og Sivilforsvaret. EIS er et fastlagt system for hvordan brannvesenet og Sivilforsvaret skal organisere og lede sin innsats, uavhengig av type hen-

### Boks 5.6 Øvelse Bergensbanen

En alvorlig togulykke kan gi mange døde og skadde og må forventes å kunne skje på et sted uten tilgjengelighet for vanlige brann- og redningsbiler. I en slik situasjon vil det være nødvendig å ta seg frem til skadestedet med terrenggående kjøretøyer, redningshelikopter eller på skinnegående materiell. Et stort antall personer kan være fastklemt i toget og det vil være behov for å få frem redningsressurser med erfaring fra bruk av tungt og lett redningsutstyr. Slike ressurser vil det være aktuelt å hente fra store brannvesen. Med dette som utgangspunkt ble det arrangert en stor teknisk redningsøvelse på Haugastøl 23. oktober 2008 etter initiativ fra Bergen brannvesen og Oslo brann- og redningsetat.

Scenariet for øvelsen var at et persontog fra Oslo til Bergen kjørte inn i et stort steinras. Dette medførte at flere togvogner veltet og til dels ble knust, slik at 100 passasjerer ble sittende fastklemt og ikke kunne frigjøres uten bistand med egnet frigjøringsutstyr.

Det overordnede målet med «Øvelse Bergensbanen» var å gjøre de involverte brannvesenene bedre i stand til å gjøre en faglig god redningsinnsats ved en stor togulykke med mange fastklemt passasjerer. Videre var det viktig å se

hvordan det kunne transporteres frem tilstrekkelig redningspersonell og -utstyr til å håndtere en større ulykke på et lite tilgjengelig ulykkessted. Øvelsen involverte Hol brannvesen, Hallingdal brann- og redningstjeneste, Voss brannvern, Bergen brannvesen og Oslo brann- og redningsetat.

Involverte brannvesen samhandlet både på innsatsstedet og i stab. Lokale brannvesen ledet arbeidet, mens de store brannvesenene bidro i stabsarbeidet og med spesialkompetanse på teknisk redning.

Videre var Jernbaneverket og NSB-berging viktige bidragsytere til øvelsen gjennom tilrettelegging av øvingssted, fremskaffing av egnet øvingsobjekt og medvirkning under selve øvelsen.

Erfaringene fra øvelsen viser at det er behov for store og tunge ressurser ved denne typen hendelser, og at små kommuner og brannvesenverken har egnet utstyr eller tilstrekkelige personellressurser til å håndtere slike hendelser. Videre avdekket øvelsen at systemet «Enhetlig innsatsledelse» (EIS) er egnet til å kunne organisere og lede denne type innsatser på en hensiktsmessig og effektiv måte.



Figur 5.9

Foto: Justisdepartementet

delse. I dette inngår rekvirering og styring av ressurser, utarbeidelse av prognoser for utvikling av en hendelse, kostnadskontroll, ivaretagelse av systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid og informasjon til media og involverte aktører. Konseptet EIS dekker håndtering av alle hendelser fra en liten brann eller trafikkulykke der en brannbil med én utrykningsleder og tre brannmannskaper er involvert, til de største skogbrannsituasjonene. EIS er spesielt egnet for styring av og kontroll med store personell- og materiellmessige ressurser. Ved store hendelser som skogbranner, innebærer EIS blant annet organisering i stab for koordinering og ledelse av innsatsmannskaper, helikoptre, mannskaps- og utstyrsressurser fra flere brannvesen og Siviltforsvaret samt koordinering mot politiet og andre.

Den påbegynte innføringen av EIS i 2009 vil gi felles rammer for kommando og kontroll, og vil således kunne gi bedre forutsetninger for å kunne håndtere store hendelser. EIS vil for eksempel kunne nyttes ved håndtering av store og ressurskrevende ulykker, store skogbranner, flomsituasjoner med videre. Ved innføring av EIS vil brannvesenene være på linje med øvrige nødetater og Forsvaret i å ha et ledelsessystem som ivaretar strategisk overordnet ledelse med stabstøtte.

Utviklingen av EIS er basert på nasjonal tilpasning av tilsvarende system i andre land. Utviklingen av systemet har skjedd gjennom et utstrakt samarbeid mellom brannvesenet og Siviltforsvaret, og er det viktigste pågående tiltaket for å utvikle samvirket mellom de to etatene.

Justisdepartementet vil gjennomgå DSBs vurderinger forbundet med videre implementering av systemet, herunder de økonomiske og administrative konsekvensene.

#### *Fortsatt satsing på industriens egenbeskyttelse og ressursbedriftene for gjensidig assistanse*

I Norge er om lag 1 000 bedrifter pålagt å organisere egen beredskap – industrivernet. Kravene til industrivern er hjemlet i forskrift om egenbeskyttelsestiltak ved industrielle bedrifter mv som ble fastsatt ved kongelig resolusjon 29. november 1996 med hjemmel i lov av 17. juli 1953 nr. 9 om siviltforsvaret § 41 og § 48. Industrivernet kan også rekvireres til innsats utenfor virksomheten. Industrivernet er en viktig ressurs for de lokale nødetatene.

Ressursbedrifter for gjensidig assistanse (RF-GA) er et frivillig beredskapssamarbeid mellom ti store industribedrifter, Hovedredningssentralen,

Luftforsvarets 335 skvadron, Næringslivets Sikkerhetsorganisasjon (NSO), Petroleumstilsynet (Ptil) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. RFGA-bedriftene skal støtte hverandre ved behov i tilfelle uhell og ulykker. Hovedredningssentralen er ansvarlig for varsling og koordinering. Luftforsvarets 335 skvadron skal om nødvendig frakte materiell og personell til skadested. NSO er sekretariat for samarbeidet.

#### **5.5.4 Internasjonalt samarbeid innen beredskap og brannbekjempelse**

##### *Redningssamarbeid i Nordområdene*

Regjeringen ser nordområdene som Norges viktigste strategiske satsningsområde i årene som kommer. Regjeringen vil blant annet styrke vår tilstedeværelse og suverenitetshevdelse i nord og styrke samarbeidet med Russland, herunder Barentssamarbeidet og arbeidet i Arktisk råd.

Norge og Russland inngikk i 1995 en avtale om samarbeid ved ettersøkning av savnede og redning av nødstedte mennesker i Barentshavet. Avtalen er velfungerende og det arrangeres årlige øvelser for å trene samarbeidet mellom de to lands redningstjenester. Det legges vekt på kommunikasjon, samvirke av ressurser, koordinering samt frigivelse av ressurser til disposisjon for det andre lands tjeneste. I de siste årene har også overgangsfasen mellom søk og redning og oljevern vært en del av øvelsene.

Justisdepartementet samarbeider med Hovedredningssentralen om å utvikle redningssamarbeidet i Barentsregionen. I desember 2008 ble det undertegnet en redningsavtale som gjelder redningssamarbeid mellom Sverige, Russland, Finland og Norge. Hovedformålet med en slik avtale er å sørge for gjensidig bistand i tilfelle en hendelse eller redningsoperasjon hvor det er behov for redningsressurser fra et naboland. Øvingsrekken «Barents Rescue» er et viktig virkemiddel for å øve dette samarbeidet. Under Barents Rescue 2009 er skogbrann i grenseområdene mellom Russland og Finlandet scenario som vil bli øvet.

Den nye redningsavtalen vil effektivisere bruken av eksisterende redningsressurser på tvers av landegrensene, lette tilgjengeligheten av ressurser og forhindre store konsekvenser av ulykker. Avtalen er ment å fungere både som et politisk og juridisk fundament for samarbeid og for nye og eksisterende regionale og lokale avtaler.

I redningsavtalen fremheves særlig varsling av hendelser som kan ha betydning utover lande-

grensene, gjensidig assistanse over landegrensene i en nødsituasjon og grensekryssing av personell og utstyr.

For øvrig finnes det allerede en rammeavtale om assistanse ved ulykker mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige – NORDRED-avtalen fra 1989. Det anses som en styrke for redningssamarbeidet i Barentsregionen at Russland er blitt inkludert i en tilsvarende avtale.

#### *EUs Samordningsmekanisme for sivil beredskap og krisehåndtering*

Norge har siden 1998 deltatt i EUs handlingsprogram for sivil beredskap. Fra 2002 har Norge også deltatt i Samordningsmekanismen for sivil krisehåndtering. Deltakelsen er basert på EØS-avtalen og innebærer rett til deltakelse i arbeids- og styringsgrupper under EU-kommisjonen, samt innmelding av norske ressurser som kan mobiliseres etter henvendelser fra EU-kommisjonens Monitoring and Information Centre (EU MIC). Norge kan ved behov anmode om bistand i form av eksperter, ressurser og kompetanse for å understøtte nasjonal krisehåndtering.

Det er fattet et rådsvedtak i EU om at Samordningsmekanismen for sivil beredskap og krisehåndtering skal videreutvikles og styrkes, og i mars 2008 la EU-kommisjonen frem en melding om styrking av EUs katastrofeshåndteringskapasitet. Generelt går styrkingen på områder som felles informasjons- og varslingssystemer, treningsprogram, ressursmoduler og en transportstøtteordning, i tillegg til flere arenaer for samarbeid og erfaringsutveksling.

Det har vært en betydelig økning i aktiviteten ved EU MIC, fra tre koordinerte innsatser i 2002 til 20 i 2008 (hvorav hele 17 var i tredjeland). Mekanismen samordner stadig flere operasjoner, i tillegg til at det sendes ut flere ekspertteam til krise- og katastrofeområder.

#### *Styrket internasjonal skogbrannberedskap i EU*

EUs samordningsmekanisme for sivil beredskap har skogbrann som ett av sine satsningsområder og understøtter dermed også den norske skogbrannberedskapen. Norge kan, på linje med alle deltakerland, anmode om assistanse via EU MIC om brannsløkningsutstyr, mannskaper, fly og helikoptre. Norge varslet eksempelvis EU om mulig behov for assistanse i form av brannsløkningsfly i forbindelse med skogbrann i Froland i 2008. En formell anmodning om slik assistanse ble ikke

sendt, da nasjonale ressurser viste seg å være tilstrekkelig. Norge sendte brannsløkningshelikoptre til Hellas og brannsløkningsmateriell til Macedonia da landene var rammet av store skogbranner i 2007. Denne assistansen ble formidlet gjennom EU MIC.

Samordningsmekanismen prioriterer etablering av internasjonale skogbrannvarslings- og informasjonssystemer som det såkalte European Forest Fire Information System (EFFIS). EFFIS gir nasjonene tilgang til informasjon og varsling om skogbrannfare i Europa samt tilgang på nyheter og erfaringsutveksling.

Norges deltakelse i samordningsmekanismen gir også tilgang til europeisk erfaringsoverføring og kunnskapsutvikling, der spesielt Frankrike, Spania, Portugal, Italia og Hellas har opparbeidet kompetanse og erfaring. Gjennom dette samarbeid tilbys også gjensidig utveksling av ekspertise, trening og øvelser.

Norge har gjennom samordningsmekanismen også tilgang til EUs finansielle instrument for sivil beredskap. Dette gir mulighet til å få dekket inntil 50 prosent av transportkostnadene, dersom Norge skulle motta assistanse fra andre land i form av eksempelvis brannsløkningsfly eller helikoptre.

#### *NATOs Euroatlantiske senter for koordinering av katastrofeshåndtering (EADRCC)*

I 1998 ble koordineringssenteret Euro-Atlantic Disaster Coordination Center (EADRCC) etablert. Dette ble gjort for å sikre en best mulig koordinert sivil innsats fra allierte så vel som partnere ved naturkatastrofer eller andre uønskede hendelser. EADRCC har ved flere anledninger vist å kunne gi merverdi til komplekse, multinasjonale kriseinnsatser, herunder store eksplosjoner og skogbranner.

EADRCC har ikke på samme måte som EUs Samordningsmekanisme for sivil beredskap og krisehåndtering hatt skogbrann som satsningsområde, men har likevel koordinert flere innsatser spesielt til partnerland som har bedt om assistanse i tilknytning til større skogbranner. Eksempelvis koordinerte senteret innsatsen ved skogbranner i Bulgaria 2008, eksplosjonen i et ammunisjonslager i Albania 2008 og skogbranner i flere stater på Balkan i 2007. Senteret har også et samarbeid med Russland som gjør tilgangen på de russiske sløkningsressursene noe lettere. Norge deltar i samarbeidet med EADRCC og kan anmo-



de om assistanse gjennom dette senteret ved behov.

Det er også blitt enighet om et Memorandum of Understanding (MOU) on Vital Cross Border Transport, som Norge sluttet seg til vinteren 2007. Dette skal lette grensepassering og derved overføring av bistand (personell og materiell) mellom NATO og partnerskapsland ved alvorlige krisesituasjoner.

#### **Boks 5.6 Oversikt over mulige tiltak for styrket beredskap og håndteringsevne**

- Gjeldende krav til organisering og dimensjonering av brannvesenet skal gjennomgås
- Brannvesenets viktige rolle og betydning i kommunenes helhetlige beredskapsarbeid vektlegges
- Det samlede utdanningsbehovet i brannvesenet skal utredes (utvalg)
- Sivilforsvaret skal styrkes gjennom å samle opplæringsvirksomheten på Starum
- Endringer i kommuneloven skal følges opp, herunder tilsyn med brannvesenet
- Endringer i regelverket med hensyn til boligalarmanlegg og brannvesenets rolle som innsatsstyrke skal vurderes
- Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert skogbrannberedskapen og den senere tids skogbranner skal følges opp
- Sivilforsvaret skal videreutvikles som forsterkningsressurs
- Utvidelse av ordningen med særskilt redningsinnsats til sjøs (RITS) skal vurderes
- Videre nasjonal utvikling av Nasjonalt ressursregister for redning og beredskap (NARRE) skal vurderes
- Vurderinger forbundet med videre implementering av enhetlig innsatsledelsessystem (EIS) skal gjennomgås

## 6 Kunnskapsbasert brannsikkerhetsarbeid

### 6.1 Forskning og utvikling

Regjeringen ønsker å videreføre den brede forsknings- og utviklingsaktiviteten som er etablert på brannsikkerhetsområdet. Prosjekter som gir ytterligere innsikt i hvilke deler av befolkningen som kan styrke brannsikkerheten til disse gruppene, vil bli prioritert og hvilke tiltak som vil være mest utsatt for brann i årene fremover. Det er nødvendig å etablere god kunnskap og rutiner når det gjelder brannsikkerheten for det økende antall eldre og pleietrengende i samfunnet, og det vil fortsatt være behov for å utvikle gode, gjennomførbare løsninger for å sikre tilstrekkelig brannsikkerhet i bygg som tilpasses universell utforming.

Parallelt vil det være behov for å studere og avklare nærmere hvilke nye utfordringer brann- og redningsvesenet står overfor gitt den utvikling som skjer, og hvordan disse utfordringene skal møtes. I dette ligger også nye utfordringer som følge av forventede effekter av klimaendringer, som ekstremvær.

Hovedredningssentralen (HRS) og de lokale redningssentralene (LRS) samler data om alle søks- og redningsaksjoner som gjennomføres. Det er et mål at dette datamaterialet skal utnyttes bedre til målrettet forebyggende innsats for å hindre og redusere konsekvenser av hendelser og innsats. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal ta initiativ til samarbeid med HRS og Politidirektoratet om å etablere og gjennomføre en forebyggende strategi på redningsområdet. Samarbeidet skal identifisere og bidra til at digitalt verktøy for metodisk lagring og tilgjengeliggjøring av erfaringsmateriale etter redningsaksjoner tas i bruk.

Brannvesenets oppgaveportefølje endres fra å være innsatsstyrker ved branner til også å omfatte håndtering av andre typer ulykker, kriser og katastrofer. Håndtering av masseødeleggelsesmidler er en utfordring for brannvesenet. For å øke kompetansen om masseødeleggelsesmidler skal DSB i samarbeid med relevante forskningsmiljøer bidra til at brannvesenets beredskap styrkes på

dette området, særlig med hensyn til å kunne håndtere et skadested som er forurenset av biologisk eller radioaktivt materiale, eller av kjemiske stridsmidler.

I Østfold er det etablert et utviklings- og samarbeidsprosjekt om rednings- og beredskapstjenester i grenseområdet mot Sverige, kalt Grenseløs redningstjeneste. DSB og HRS skal gjennom det nordiske redningstjenestesamarbeidet bidra til at landene utvikler og samhandler om forskning og utvikling på rednings- og beredskapsområdet. De nordiske landene har alle, enten anskaffet og innført digitale nødnett innen TETRA-standarden, eller står foran anskaffelser av slik teknologi, og det er behov for økt samhandling mellom landene. Direktoratet for nødkommunikasjon (DNK) skal ta initiativ til at det etableres et fast samarbeid mellom landene med mål om å identifisere, påvirke og utvikle felles standarder for utstyr og digitale tjenester i slike nett. Det er i nød- og beredskapsstatens interesse at land som Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island samarbeider om å få fram gode digitale tjenester og produkter som styrker redningsberedskapen og gir økt sikkerhet og håndteringsevne, nasjonalt og på tvers av landegrensene.

Brannvesenet har i hovedsak en klar overvekt av mannlige tilsatte med etnisk norsk bakgrunn. Sivilforsvaret har utfordringer når det gjelder å øke andelen kvinner i styrkeoppsettet. Justisdepartementet vil derfor be DSB ta initiativ til å fremme tiltak som kan bidra til økt mangfold i det kommunale brannvesenet og i redningsapparatet for øvrig.

Forskning og utvikling skal iverksettes på de områdene der kunnskapen om produkters innebygde brannsikkerhet er uklar eller der brannsikkerhetskravene er ufullstendige eller manglende. Hensikten er å få kunnskap for å utvikle hensiktsmessige kravspesifikasjoner eller faglig gode veiledninger. Forskning om brannårsaker vil fortsatt være viktig som grunnlag for hensiktsmessig innretning av forebyggende tiltak.

## 6.2 Brannetterforskning og undersøkelser

### *Brannetterforskning*

Avdekking av brannårsak og eventuelt påvisning av ildspåsettelse er viktig, både for brannsikkerheten generelt og for å forebygge straffbare forhold. Oppklaring og eventuell strafferettslig forfølgelse av brannstiftere må antas å ha betydelig effekt, både for å skape ro i områder hvor det er anstiftet brann og for å forebygge nye branner (straffens allmennpreventive virkning).

Politiet har i dag ansvar for etterforskning av alle branner, jf. straffeloven § 224 fjerde ledd og påtaleinstruksen § 7-4 siste ledd.

Politidistriktene har nå fått en slik størrelse at det ligger godt til rette for å bygge opp gode fagmiljøer i alle distrikter, også innenfor den tekniske siden av brannetterforskning. Politidirektoratet nedsatte i 2008 en arbeidsgruppe som skal se nærmere på blant annet kravene til kriminalteknikere, om utdanningen er god nok og utarbeide forslag til felles retningslinjer for kriminaltekniske arbeidsoppgaver. Dette arbeidet er viktig også for brannetterforskningen, hvor tekniske undersøkelser ikke sjelden er avgjørende.

Spisskompetansen på brannetterforskning ved Kripas utvikles stadig. Ved bistand til politidistriktene benyttes ofte brannhunder i forbindelse med den kriminaltekniske undersøkelsen. Kripas har videre ansvaret for en kriminalteknisk kontaktpersonsordning mellom politidistriktene og Kripas, som ble etablert av Justisdepartementet 15. november 1994. Ordningen ivaretar blant annet behovet for informasjonsflyt om nye prosedyrer, ny metodikk og ønsket praksis innen fagområdet kriminalteknikk, herunder brannetterforskning.

Politidirektoratet iverksatte i 2005 prøveprosjekt med distriktsvise felles etterforskningsgrupper hvor også brannvesenet og det lokale eltilsynet (DLE) har deltatt i etterforskningen. Prosjektet ble gjennomført i tre politidistrikter: Midtre Hålogaland, Vestoppland og Vestfold i 2006-2007 og evaluert av en arbeidsgruppe med deltakelse fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Kripas og høyere påtalemyndighet. Arbeidsgruppens anbefaler i sin rapport, som ble avgitt i juni 2008, at det etableres en fast ordning med slike brannetterforskningsgrupper i alle landets 27 politidistrikter. Arbeidsgruppen påpeker i rapporten at dersom en ordning med landsdekkende etterforskningsgrupper skal fungere i tråd med mål-

settingen, må brannvesenets plikt til å bistå i brannetterforskning forankres bedre.

Politiet har anledning til å be om bistand til etterforskningen fra DLE og brannvesenet i det distriktet brannen har funnet sted. DLE har etter dagens regelverk plikt til å bistå politiet i etterforskningen. Brannvesenet har ikke en tilsvarende tydelig plikt etter brannregelverket. Justisdepartementet har fremmet forslag til ny bestemmelse i forskrift 26. juni 2002 nr. 847 om brannforebyggende tiltak og tilsyn som gir brannvesenet plikt til å bistå politiet i brann- og ulykkesetterforskning. Det er forventet at endringen vil tre i kraft i løpet av 2009.

Justisdepartementet avventer en faglig vurdering og anbefaling av arbeidsgruppens rapport fra Politidirektoratet, etter samråd med Riksadvokaten. Forslaget om å gjøre ordningen landsdekkende er interessant, men det er utfordringer knyttet til at tre aktører med ulik organisatorisk tilknytning inngår i en slik ordning: politi (statlig), brannvesen (kommunalt) og de lokale eltilsyn (nettselskap, enten privat eller kommunalt). Det må understrekes at selv om andre etater kan gi gode bidrag i etterforskningen av brann saker, er etterforskning en virksomhet som må ledes og styres av politiet. Klare ansvarsforhold er her viktig. De økonomiske konsekvensene av forslaget må også utredes, men det er grunn til å anta at et slikt formalisert samarbeid ikke vil innebære nevneverdig økt belastning i forhold til dagens samarbeid. Justisdepartementet vil komme tilbake til saken på en hensiktsmessig måte.

Norsk brannvernforening har tatt opp med Riksadvokaten at det synes som om ikke alle bygningsbranner etterforskes av politiet. Riksadvokaten rettet i mars i år en forespørsel til politimestrene for å bringe klarhet i dette og vil i tilfelle følge dette opp.

Det er en utfordring for politiet å avdekke straffbare forhold som begås over tid og i flere forskjellige politidistrikter. Dette gjelder også brann saker. Arbeidet med å finne løsninger på dette, og tiltak som kan stimulere politidistriktene til å samarbeide bedre og å ta større ansvar for distriktsovergrepene er godt i gjenge, blant annet gjennom en arbeidsgruppe nedsatt av Politidirektoratet.

Som nevnt innledningsvis, har politiet plikt til å etterforske alle branner, også der det ikke foreligger mistanke om at det har funnet sted en straffbar handling. Bakgrunnen for politiets utvidede etterforskningsplikt på brannområdet er at det er av stor betydning å finne årsaken til branner. Da ansvaret

for å undersøke årsaksforholdene i sin tid ble lagt til politiet var det kun politiet som hadde den nødvendige utredningskapasiteten. Dette har endret seg, og departementet vil arbeide videre med spørsmålet om det alminnelige ansvaret for å undersøke årsaksforholdene ved brann.

#### *Undersøkelser*

Undersøkelser og annen gjennomgang av branner og ulykker er viktig både for å kunne dokumentere hva som har skjedd og for å trekke erfaringer og lærdom tilbake til arbeidet med å forebygge hendelser og sikre et godt rednings- og beredskapsapparat som er i stand til å håndtere ulike hendelser.

Erfaringsmaterialet brukes for å evaluere tiltak og regelverk og å gi erfaringstilbakeføring til aktuelle aktører som objektseiere, bygningsmyndigheter og brannvesen, for å hindre at lignende

hendelser inntreffer i fremtiden. DSBs undersøkelser omfatter vurderinger av forhold som politiet sjelden vurderer eller har kapasitet til å vurdere gjennom sin brannetterforskning.

Undersøkelsene av branner og ulykker har ikke som mål å avdekke straffbare forhold. Det overordnede målet for undersøkelsene er at resultatet bidrar til forbedring av brannsikkerheten.

DSB har sammen med Statens bygningstekniske etat (BE) undersøkt flere branner. I branne med mange døde i 2008 i Drammen og Oslo var det viktig å finne ut mest mulig om brannene, ikke bare brannårsakene, men også brannforløpet og hvorfor brannene fikk så tragiske utfall.

Det er mange som bør få tilgang til erfaringer fra reelle hendelser. Ikke minst bør relevante læresteder gjøres i stand til å nyttiggjøre seg erfaringsmaterialet fra undersøkelser i sin undervisning.

## 7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen vil komme tilbake med forslag om konkretisering og iverksetting av mulige endringer og tiltak som omtales i denne meldingen, i forbindelse med de årlige budsjettforslagene.

### *Gjennomgang av dagens ordninger for informasjon, tilsyn og kontroll med boliger*

Justisdepartementet vil be Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om å nedsette en arbeidsgruppe som skal gjennomgå boligeieres forståelse og ivaretagelse av ansvaret for brannsikkerheten i egen bolig samt en vurdering av om dagens brannvernkrav til boliger og de ordningene vi har for informasjon, tilsyn og kontroll er hensiktsmessige. Kostnader i tilknytning til arbeidsgruppen dekkes innenfor Justisdepartementets budsjettammer.

### *Gjennomgang av brannsikkerheten til særskilte risikogrupper i ordinære boliger og omsorgsboliger*

Regjeringen vil nedsette et utvalg som skal gjennomgå og vurdere brannsikkerheten for særskilte risikogrupper som bor i ordinære boliger og omsorgsboliger. Kostnader i tilknytning til utvalget dekkes innenfor Justisdepartementets budsjettammer.

### *Gjennomgang av det samlede utdanningsbehovet i brannvesenet*

Samfunnets beredskapsutfordringer, den teknologiske utviklingen og erfaringer fra store hendelser de senere årene tilsier at det er behov for å utrede flere sider ved kompetansebehovet for brannvesenet, herunder kompetansebehovet for deltidsbrannvesenet. Blant annet er det behov for å se nærmere på forholdet mellom hel- og deltidsbrannvesenet, og mulighetene for å styrke kompetansen i deltidsbrannvesenet gjennom økt interkommunalt brannsamarbeid. Regjeringen vil nedsette et utvalg som skal utrede det samlede utdanningsbehovet i brannvesenet. De samfunnsøkonomiske konsekvensene, herunder kostnadene for stat og kommune må utredes. Kostnader i tilknyt-

ning til utvalget dekkes innenfor Justisdepartementets budsjettammer.

### *Sivilforsvarets kompetansesenter i Rogaland (Vagleleiren)*

Justisdepartementet varsler om å legge ned Sivilforsvarets kompetansesenter i Rogaland. Beregninger viser at netto innsparing ved å legge ned to skoler vil bli ca. 10 millioner kroner per år. Justisdepartementet vektlegger at innsparingene ved omstillingene vil være viktig i det videre arbeidet med å modernisere Sivilforsvaret og sikre muligheter til vedlikehold og reinvesteringer i den operative virksomheten i framtiden, jf. St.meld. nr. 22 (2007-2008), jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009).

### *Redningsinnsats til sjøs (RITS)*

Brannvesenet har en lovpålagt plikt til å bistå ved branner i skip og andre ulykkesituasjoner til sjøs. I tillegg har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap en avtale med Oslo, Larvik, Bergen og Salten Brann IKS om å ivareta en utvidet beredskap for å kunne yte bistand ved behov. Justisdepartementet ser på muligheten til ytterligere å styrke beredskapen ved å utvide RITS-ordningen til å omfatte flere brannvesen, og vil vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene som ledd i dette.

### *Nasjonalt ressursregister (NARRE)*

Basert på erfaringene fra pilotprosjektet i Hordaland vurderes det å etablere et nasjonalt ressursregister som kan benyttes av alle som har behov for å ha oversikt over og tilkalle innsatsressurser til rednings- og beredskapsoperasjoner. Pilotprosjektet har hatt som målsetting å bidra til bedre oversikt over tilgjengelige ressurser som kan settes inn ved ulike typer hendelser. Registeret er ment å være et nyttig verktøy for Hovedredningssentralen og alle alarmsentralene til de tre nødetatene (110, 112 og 113). De økonomiske og administrative konsekvensene av en eventuell utvidelse vil bli vurdert som ledd i den videre oppfølgingen.

*Enhetlig innsatsledelse (EIS)*

Den påbegynte innføringen av et enhetlig innsatsledelsessystem (EIS) vil gi felles rammer for kommando og kontroll, og vil således kunne gi bedre forutsetninger for å kunne håndtere store hendelser. EIS vil for eksempel kunne nyttes ved håndtering av store og ressurskrevende ulykker, store skogbranner, flomsituasjoner med videre. Justisdepartementet vil gjennomgå Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps vurderinger forbundet med videre implementering av systemet, herunder de økonomiske og administrative konsekvensene.

*Oppfølging av rapport fra arbeidsgruppen som har gjennomgått skogbrannberedskapen og håndtering av den senere tids skogbranner i Norge*

Flere av tiltakene på Justisdepartementets område er allerede under oppfølging. Det legges til grunn at aktuelle departementer og fylkesmenn vil bli involvert i oppfølgingen av rapporten ved behov. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap vil få i oppdrag å gjennomgå arbeidsgruppens rapport og fremme forslag til ytterligere oppfølging, herunder utarbeide forslag til en dimensjonerende strategi for slokking av skog- og utmarksbranner.

*Gjennomgang av gjeldende krav til organisering og dimensjonering av brannvesenet*

Justisdepartementet har bedt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om å revidere forskrift 26. juni 2002 nr. 729 om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften). Det er behov for å sikre at kravene til dimensjonering av brannvesenet gjenspeiler etatens lovpålagte oppgaver. Det er også nødvendig å vurdere om dimensjoneringskravene er tilpasset dagens behov og de oppgavene brannvesenet vil stå overfor i årene fremover. Eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene vil bli vurdert i forbindelse med gjennomgangen av forskriften.

*Fylkesmannens koordinering av tilsyn*

Justisdepartementet vil i samråd med berørte departementer vurdere den mest hensiktsmessige

måten å overføre tilsynet med kommunenes plikter i tilknytning til brannvesenet fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap til Fylkesmannen.

*Lovfesting av kommunal beredskapsplikt*

Justisdepartementet fremmer i Ot.prp. nr. 61 (2008-2009) om lov om endringer i lov om Sivilforsvaret med videre forslag om lovpålagt kommunal beredskapsplikt. For nærmere beskrivelse av de økonomiske og administrative konsekvensene av disse forslagene vises det til Ot.prp. nr. 61 (2008-2009).

*Endringer i plan- og bygningsloven*

Kommunal- og regionaldepartementet foreslår i Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) endringer i plan- og bygningsloven som vil få betydning for brannsikkerheten i bygninger. I denne meldingen omtales forslag til universell utforming, obligatorisk uavhengig kontroll i byggesaker, dokumentasjon i byggets driftsfase, slokkevann og sterkere sanksjonsmuligheter. For nærmere beskrivelse av de økonomiske og administrative konsekvensene av disse forslagene vises det til Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) jf. Innst. O. nr. 50 (2008-2009) Besl. O. nr. 68 (2008-2009).

*Endringer i brann- og eksplosjonsvernloven og el-tilsynsloven*

Justisdepartementet foreslår i Ot.prp. nr. 65 (2008-2009) om lov om endringer i brann- og eksplosjonsvernloven og el-tilsynsloven endringer som også omtales i denne meldingen. Dette gjelder prosjektering av bygg og anlegg, sikring av uønskede tilsiktete hendelser, politiattest og reaksjonsfarlig stoff. For nærmere beskrivelse av de økonomiske og administrative konsekvensene av disse forslagene vises det til Ot.prp. nr. 65 (2008-2009).

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 8. mai 2009 om brannsikkerhet blir sendt Stortinget.

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Post- og distribusjon  
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no  
Faks: 22 24 27 86

Opplysninger om abonnement, løssalg og pris får man hos:  
Akademika AS  
Avdeling for offentlige publikasjoner  
Postboks 84 Blindern, 0314 OSLO  
E-post: offpubl@akademika.no  
Telefon: 22 18 81 00  
Faks: 22 18 81 01  
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen er også tilgjengelig på  
[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Forsidebilde: Oslo brann- og redningsetat

Trykk: 07 Gruppen AS – 05/2009

