

Justis- og beredskapsdepartementet

Postboks 8005 Dep  
0030 Oslo

## Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSBs) høringsuttalelse til NOU: 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen

### Innledning

Vi viser til brev fra Justis- og beredskapsdepartementet 17. august 2012, Høring – NOU 2012:14 Rapport fra 22. juli-kommisjonen. I det følgende gir DSB sin høringsuttalelse til rapporten. DSB gir først noen overordnede betraktninger og vurderinger om rapporten og prinsipielle forhold knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap. Deretter gir vi våre spesifikke synspunkter på rapporten med utgangspunkt i kommisjonens hovedkonklusjon og anbefalinger.

### Overordnede betraktninger

22. juli-kommisjonens rapport fremstår som ærlig og direkte og gir en grundig gjennomgang av håndteringen av hendelsene samt av de bakenforliggende årsakene til at begivenhetene kunne utvikle seg som de gjorde. På flere områder avdekkes alvorlige systemfeil, både i det forebyggende arbeid og i vår beredskap for å møte slike hendelser.

Kommisjonen forholder seg først og fremst til hendelsene 22. juli 2011, forspillet til disse og hvordan de ble håndtert. Kommisjonen tar i liten grad opp spørsmålet om det er forhold knyttet til organiseringen og styringen av samfunnssikkerhet og beredskap i det norske samfunnet som kan forklare hvorfor så mye gikk galt i forbindelse med disse hendelsene. Etter vår oppfatning må myndighetene i det arbeidet som nå skal skje, i stor grad legge et slikt perspektiv til grunn.

På bakgrunn av hva vi over tid har erfart, er vi ikke overrasket over funnene 22. juli-kommisjonen presenterer i sin rapport. Lignende forhold er påpekt i flere rapporter fra evaluering av hendelser og øvelser og tilsyn de senere årene. Et sentralt spørsmål er derfor hvorfor beredskapsaktørene ikke i tilstrekkelig grad har tatt inn over seg disse erkjennelsene.

Ut fra erfaringene vi har i Norge fra håndtering av små og mellomstore hendelser, er inntrykket at grunnberedskapen er god. Men vi har liten erfaring med håndtering av ekstreme hendelser. Dette har vi forsøkt å kompensere ved å gjennomføre store øvelser. Vi må likevel erkjenne at vi fortsatt er usikre på hvor godt vi er forberedt å håndtere de ekstreme hendelsene, både på bakgrunn av det begrensede erfaringsgrunnlaget, holdningene til beredskapsarbeid og måten vi har organisert oss på i beredskaps-Norge.

Kommisjonen legger gjeldende prinsipper for organisering av samfunnssikkerhetsarbeidet til grunn for sine vurderinger. Erfaringene viser at disse prinsippene svært ofte bidrar til god håndtering av små og mellomstore hendelser som inntreffer med en viss hyppighet. Vi har heldigvis i stor grad vært forskånet fra å få testet disse prinsippene og vår grunnleggende håndteringsevne ved mer ekstreme hendelser, frem til 22. juli 2011. Gjennom ulike øvelser, som Øvelse Oslo i 2006, har det likevel blitt avdekket svakheter som burde fått større oppmerksomhet. 22. juli synliggjorde store utfordringer knyttet til håndtering av ansvarsforhold og samvirke aktørene imellom.

I diskusjoner om vår nasjonale beredskap er tilstrekkelig i forhold til utfordringene vi står overfor, trekkes ofte mangel på ressurser frem som en stor utfordring. I rapporten pekes det imidlertid på at oversikt over ressurser og ulike organisasjoners evne til å nyttiggjøre seg tilgjengelige ressurser fremsto som et hovedproblem under håndteringen. Tilsvarende erfaringer er gjort i flere andre hendelser og øvelser. For å sikre best mulig utnyttelse av ressursene, er det et stort behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder og sektorer.

En styrke ved Beredskaps-Norge er at mange ulike aktører, offentlige, private og frivillige er involvert og bidrar på forskjellige måter i de ulike fasene, både før, under og etter en hendelse. At alle bidrar, er et suksesskriterium, og fungerer bra ved de fleste hendelser.

Samtidig er det et faktum at beredskapen i Norge er karakterisert ved mange små enheter, for eksempel nødmeldesentraler, brannvesen og kommuner. Dette kan gi utfordringer knyttet til kapasitet og muligheten for å vedlikeholde nødvendig kompetanse. I tillegg kommer at mange av etatene har ulik geografisk organisering. Små enheter, ulik geografisk organisering og en blanding av statlige, kommunale og private aktører skaper utfordringer for god kommunikasjon, og innebærer at ansvarsprinsippet på mange måter utfordrer samvirkeprinsippet ved håndtering av større hendelser.

Skal vi lykkes bedre neste gang vi står overfor en svært krevende hendelse, må systemene for samvirke bygges ut, og forventningene til samhandling tydeliggjøres. Det er avgjørende at de ulike aktørene på ulike nivåer i samfunnet kjenner sitt ansvar og sin rolle og samvirker på en effektiv måte i en krisesituasjon. For å legge til rette for dette kommer vi ikke utenom å se nærmere på utfordringene knyttet til små enheter og ulik geografisk organisering. Derfor foreslår DSB at det iverksettes en omfattende gjennomgang av organiseringen av beredskaps-Norge.

I den forbindelse bør en vurdere det totale omfanget av Justis- og beredskapsdepartementets portefølje sett i forhold til den oppmerksomhet og prioritet som kan gis til samfunnssikkerhets- og beredskapsspørsmål. Tilsvarende vurderinger bør gjøres gjeldende for politiet. Et annet aktuelt tema er Justisdepartementets og DSBs utøvelse av samordningsrollen. Videre skal organiseringen og dimensjoneringen av landets kommunale og interkommunale brann- og redningsvesen tas opp til vurdering. Kommunestrukturen og organiseringen av nødmeldesentralene sett i lys av det lokale arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap, bør også vies oppmerksomhet i en gjennomgang av organiseringen av beredskaps-Norge.

Regjeringen har bebudet en melding til Stortinget om oppfølgingen av blant annet kommisjonens anbefalinger i rapporten. Ansvarlige myndigheters respons på rapporten må vise en stor grad av *kritisk refleksjon og erkjennelse* av at samfunnssikkerhetsarbeidet må styrkes.

DSB vil benytte anledningen til å advare mot at man i oppfølgingen etter 22. juli ensidig retter oppmerksomheten mot beredskapsmessige tiltak. Kommisjonens rapport legger også stor vekt på risikoerkjennelse og forebyggende tiltak. På de fleste områder i samfunnet må det være klare strategier for å forebygge ulykker og hendelser. Risikoen for uønskede hendelser på ulike områder må reduseres til et akseptabelt nivå. I dette ligger det en erkjennelse av at det alltid vil være en restrisiko som en beredskap må håndtere. Det er DSBs oppfatning at denne restrisikoen må bli så lav som mulig, da dette vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt. En rett balanse mellom forebyggende og beredskapsmessig tiltak vil bidra til økt samfunnssikkerhet. Vi vil også understreke at en heller ikke kan komme utenom å vurdere behovet for organisatoriske og systemmessige endringer.

Etter 22. juli er det forståelig at mye oppmerksomhet rettes mot de svakheter som muliggjorde slike hendelser. Likevel er det viktig at vi nå ikke svekker interessen for andre risikoområder og katastrofehendelser som kan inntreffe. Helt andre i utgangspunktet utenkelige scenarier kan også komme til å utfordre vår beredskap og håndteringsevne på en grunnleggende måte. Dette er et budskap både Justis- og beredskapsdepartementet og DSB tydelig må formidle til beredskapsaktørene på ulike nivåer, blant annet gjennom det nasjonale risikobildet.

## **Synspunkter på kommisjonens hovedkonklusjon og anbefalinger**

Tiltak på nasjonalt nivå

### **Tiltakene 1. og 7. Om grunnleggende holdninger og kultur og om samordningsansvar og strategisk styring og oppfølging**

22. juli-kommisjonens viktigste anbefaling er at de grunnleggende holdningene og kultur knyttet til sikkerhet og beredskap hos ledere på alle nivåer i forvaltningen må styrkes. DSB er enig i at dette er viktig, men vil også vektlegge at det er en nær sammenheng mellom organisasjonsmessige og institusjonelle forhold på den ene siden og holdninger og kultur på den andre siden. Vi mener at slike holdningsendringer ikke lar seg oppnå uten at det etableres systemer basert på tydelige overordnede krav og løpende oppfølging. Derfor finner DSB det også hensiktsmessig å omtale tiltakene 1. og 7. under ett.

Erfaringer fra offshorebransjen viser at dårlig lederskap og svak sikkerhetskultur er en bakenforliggende årsak for mange ulykker. Dette ble blant annet påpekt etter Deepwater Horizon-katastrofen. Det ble også understreket at en viktig forutsetning for utvikling av en god sikkerhetskultur er utvikling av en ledelseskultur som vektlegger hensynet til sikkerhet, og at ledelsens engasjement i sikkerhetsspørsmål må bli tydeligere og synligere, både internt i selskapene, i ulike industrifora og i det offentlige rom for øvrig. Tilsvarende erfaringer er gjort ved de fleste store hendelser.

I konkurranse med tiltak som gir en mer umiddelbar og salgbar virkning, har beredskapstiltak lett for å tape. I den enkelte aktørs vurdering av nytte og kostnader knyttet til beredskapstiltak vektlegges ikke nødvendigvis den samfunnsmessige nytten ved slike tiltak. Dette er en grunnleggende utfordring i alt beredskapsarbeid, og gjør det nødvendig med ”eksterne” føringer og virkemidler for å få iverksatt tiltak som bør gjennomføres ut fra et helhetlig samfunnsmessig perspektiv.

Noen beredskapstiltak har også negative bieffekter som ytterligere hever terskelen for å gjennomføre dem. Det er nærliggende å peke på at den manglende sikringen av Grubbegata 22. juli delvis hadde sammenheng med at tiltakene møtte motstand på grunn av de negative virkningene de ville kunne ha for fremkommeligheten i denne delen av hovedstaden.

For å sikre at samfunnssikkerhet og beredskap i tilstrekkelig grad blir tatt på alvor, er det derfor nødvendig at kravene fra overordnede myndigheter til departementene og etater med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner er tydelige, og at disse følges opp på en systematisk måte. Dette må skje gjennom de vanlige styringsprosessene, men det er i tillegg nødvendig at det gjennomføres tilsyn fra myndigheter med et overordnet ansvar på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet, det vil si NSM og DSB.

Som en oppfølging av kommisjonens tiltak 1. og 7. vil DSB konkret gi anbefalinger om å:

- styrke og fylle JDs og DSBs samordningsrolle
- utarbeide retningslinjer for beredskapsarbeidet i departementene og underliggende virksomheter
- gi DSB ansvar for å følge opp tilsynene i departementene og underliggende etater med ansvar for kritisk samfunnsfunksjon
- øke den sektorovergripende øvingsaktiviteten
- presisere instruksen for fylkesmannens samordningsansvar
- ta initiativ til et kompetanseløft på samfunnssikkerhetsområdet i kommunene
- styrke forskningen på samfunnssikkerhetsområdet

DSB har en viktig oppgave i å understøtte Justisdepartementet i arbeidet med å samordne samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Denne rollen er blant annet beskrevet i kgl. res. 24. juni 2005 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap – det generelle koordineringsansvaret og ansvaret for koordinering av tilsyn med aktiviteter, objekter og virksomhet med potensial for store ulykker. Erfaringene fra 22. juli og andre alvorlige hendelser de senere årene tilsier at det kan være behov for å tydeliggjøre at DSBs generelle ansvar også omfatter å stille spørsmål ved og påpeke svakheter i samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet på tvers av sektorgrenser og forvaltningsnivåer.

Etter DSBs vurdering gir eksisterende regelverk Justisdepartementet mandat til å være langt tydeligere i sin utøving av samordningsrollen enn det som har vært praksis til nå. En skjerping av samordningsrollens utøvelse vil også få implikasjoner for de fullmakter JD gir DSB i forbindelse med direktoratets understøtting av departementet på dette området.

Kgl. res. 15. juni 2012 Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering, åpner for at JD (ved hjelp av DSB) kan føre tilsyn med departementenes underliggende virksomheter. Denne bestemmelsen bør konkretiseres ytterligere. Det bør også utarbeides en veileder med mer detaljerte retningslinjer for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i departementene og underliggende virksomheter med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner. Vi minner om at det allerede foreligger en utredning fra DSB om hvilke funksjoner som er kritiske i et samfunnsperspektiv. Arbeid med å konkretisere disse funksjonene pågår.

For å sikre at funn i tilsynsrapportene blir tatt hensyn til i departementene og underliggende virksomheter med ansvar for kritiske samfunnsfunksjoner, bør DSB overta ansvaret for å følge opp at endringer faktisk gjennomføres og rapportere eventuelle mangler og avvik til Justis- og beredskapsdepartementet.

Det bør videre tilrettelegges for økt øvingsaktivitet med særlig fokus på sektorovergripende alvorlige kriser der hensikten er å kartlegge beredskapen i Norge, avdekke mulige gråsoner, bedre samhandling samt forbedre gjeldende planverk og håndteringsevne. Læring gjennom evaluering, oppfølging og implementering av tiltak må gis oppmerksomhet i hele prosessen. DSB bør fortsatt ha ansvar for å planlegge og gjennomføre disse øvelsene i dialog med sektormyndighetene, med et klart ansvar for å følge prosessen mot læring og bedre håndteringsevne, jf. for øvrig nærmere omtale under tiltak 4.

I kriser som involverer hele samfunnet og hvor en lang rekke aktører må spille sammen, vil fylkesmannen ha en viktig rolle på regionalt nivå. Dette ble senest illustrert ved ekstremværet Dagmar på Vestlandet i desember 2011. Gjennom øvelser og faktiske hendelser har DSB erfart at det er forskjeller i fylkesmennenes forståelse og bruk av samordning, og at dette skyldes ulik forståelse av instruksene. Dette er uheldig. DSB anbefaler derfor en gjennomgang av instruksverket for fylkesmannens samordningsansvar for å presisere og klargjøre instruksene på dette området, også i forhold til politiets rolle slik denne er beskrevet i politiloven. Dette vil legge til rette for at de to aktørene kan understøtte hverandre og samvirke på en hensiktsmessig måte.

Kommisjonen påpeker at den kommunale beredskapen er styrket ved at kommunene i 2010 ble pålagt kommunal beredskapsplikt. En lov i seg selv gir ingen styrking av den kommunale beredskapen, og Kommuneundersøkelsen viser at det fortsatt er en vei å gå for å oppfylle krav i lov og forskrift. Dette inntrykket fremkommer også gjennom tilsynene fylkesmennene fører med kommunene på dette feltet. Dersom pliktene knyttet til den kommunale beredskapsplikten skal oppfylles, har man behov for et kompetanseløft i kommunene på samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet. DSB anbefaler derfor at fylkesmennene i samråd med DSB gjennomfører et opplæringsopplegg der hovedmålet er å heve kvaliteten på risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner i kommunene.

Kommisjonen etterlyser bedre risikoerkjennelse og læring av analyser og evalueringer. Forskning og kunnskapsutvikling er en essensiell del av kompetansehevingen nettopp når det gjelder samhandling innenfor samfunnssikkerhetsutfordringer. Forskning og utvikling (FoU) er en viktig premisse for å underbygge eller fremskaffe kunnskap i arbeidet innenfor oversikt over nasjonal sikkerhet. Forskning på tverrsektorielle utfordringer innenfor risiko, trussel- og sårbarhetsbildet vil bedre evnen til å forebygge kriser og ulykker, og unngå alvorlig svikt i kritiske samfunnsfunksjoner, installasjoner, systemer og tjenester.

Justis- og beredskapsdepartementet og DSB har et særlig ansvar for samfunnssikkerhetsforskningen i Norge. DSB etterlyser en større vilje til å satse på forskning som et sentralt virkemiddel for å styrke samfunnssikkerheten i Norge.

## **Tiltak 2. Om møter i sentrale fora, bl.a. om risiko og samhandling**

Dette tiltaket oppfatter vi er omtalt i Meld. St. 29 (2011-2012). DSB mener at det er viktig med løpende dialog og informasjonsutveksling mellom regjeringen og lederne for PST, E-tjenesten, NSM og DSB, samt forsvarssjefen, politidirektøren og politimesteren i Oslo.

I tillegg er det viktig at det etableres møteplasser for utveksling av informasjon om risiko- og sårbarhetsbildet mellom beredskapsetatene på et mer operativt nivå.

### Tiltak 3. Om planverk og Sivilt beredskapssystem

DSB er enig i at det er behov for en gjennomgang av det nasjonale planverket knyttet til terrorhendelser. Vi mener imidlertid at planverket også må utvikles med tanke på å styrke beredskapen knyttet til andre alvorlige uønskede hendelser på nasjonalt nivå. Det vil være nærliggende å legge det nasjonale risikobildet til grunn for scenariotenkningen i denne sammenhengen.

Justisdepartementet har gitt DSB i oppdrag å vurdere status for det nasjonale planverket, herunder hvorvidt Sivilt beredskapssystem er hensiktsmessig, eller om annet planverk bør erstatte hele eller deler av dette planverket. DSB har nedsatt en arbeidsgruppe som vil komme med en anbefaling om det nasjonale planverket til departementet i løpet av kort tid.

### Tiltak 4. Om øving av planverk

DSB støtter kommisjonens påpekning av at bruk av planverk må øves jevnlig, både nasjonalt og lokalt. Vi er særlig opptatt av tverrsektorielle øvelser og scenarioer, jf. omtale over.

Som en oppfølging av kommisjonens tiltak 4. vil DSB konkret gi anbefalinger om:

- hyppigere bruk av fullskalaøvelser
- et utvidet mandat for DSB til å følge opp erfaringer fra hendelser og øvelser
- tydeligere krav til lederdeltakelse i øvelser i departementer og underliggende virksomheter
- en ny finansieringsmodell for sivile øvelser

Hyppigere bruk av fullskalaøvelser enn det som er tilfellet i dag vil bidra til en bedre testing av alle nivåer av beredskapsapparatet samt samordning og koordinering både horisontalt og vertikalt. Horisontalt mellom de ulike aktørene og vertikalt mellom de ulike beredskapsnivåene innenfor en organisasjon eller et fagområde. Slike øvelser vil også inkludere håndtering av skadde og pårørende. DSB vil introdusere en ny modell for gjennomføring av nasjonale fullskalaøvelser med et sterkt fokus på læring både under planleggingsfasen og i oppfølgingen av øvelsene. DSB skal arrangere fullskalaøvelser hvert annet år. Hyppigere bruk av fullskalaøvelser vil kreve store ressurser, men vil kunne sikre bedre læringseffekt i alle ledd.

For å styrke aktørenes læring og oppfølging etter hendelser og øvelser er det hensiktsmessig at DSB får et utvidet mandat til å følge opp at aktørene faktisk gjennomfører evalueringer og faktisk iverksetter tiltak som følge av læringspunkter. Konkret kan dette oppnås ved at DSB systematisk gjennomgår og vurderer evalueringsrapporter og oppfølgingen av disse knyttet til alvorlige hendelser og viktige øvelser. Status på oppfølging vil årlig rapporteres til Justisdepartementet som følger opp videre med departementene.

Et tydeligere krav til lederdeltakelse i øvelser i departementer og underliggende virksomheter vil bidra til å styrke krisehåndteringskompetansen på dette nivået, og dermed styrke beslutningsevnen i en reell krisesituasjon. En økt lederdeltakelse vil også styrke risikoerkjennelsen og dermed bidra til den holdnings- og kulturendring som kommisjonen anbefaler.

For å realisere det økte ambisjonsnivået for øvelsesvirksomheten og sikre forutsigbarhet, bør det etableres en ny finansieringsmodell for sivile øvelser. Det bør årlig bevilges øremerkede midler over statsbudsjettet til sivile øvelser. Det vil være hensiktsmessig at DSB får oppgaven med å forvalte og fordele disse midlene på vegne av Justisdepartementet.

## Tiltak 5. Om gradert samband

DSB støtter kommisjonens anbefaling om etablering av et gradert samband og rutiner for rask informasjonsflyt. Et funksjonelt gradert samband har i over ti år vært et savn i den sivile statsforvaltningen. Dagens systemer som hovedsakelig er basert på telefax, er utdaterte, og de institusjoner som har tilgang til flernivå gradert samband, har ofte i liten grad tilstrekkelig kompetanse i bruk av dette.

Det må også legges til rette for et gradert talesamband over mobilnettet.

## Tiltak 6. Om objektsikring

DSB er enig i at objektsikkerhet er viktig, og at arbeidet med å peke ut skjermingsverdige objekter og gjennomføre tilsyn må gis prioritet. Vi vil likevel peke på at dette ikke er tilstrekkelig for å ivareta funksjonsevnen til de virksomhetene de utpekte objektene skal tjene. Regjeringskvartalet burde ha vært bedre sikret mot et bombeangrep slik vi opplevde 22. juli, men det er også viktig å gjennomføre andre tiltak for å sikre infrastrukturen mot uønskede hendelser. En brann som forårsaket omfattende skader på IKT-infrastrukturen i regjeringsbyggene, kunne også ha medført betydelige problemer.

DSB mener at alle virksomheter med kritisk samfunnsfunksjon må legge planer for å sikre kontinuitet i driften. Dette vil dels dreie seg om forebyggende tiltak, men det er også nødvendig å ha planer for utflytting og relokalisering om dette skulle bli nødvendig.

I den forbindelse bør det foretas en vurdering av om det kan være hensiktsmessig med en nærmere samordning, eventuelt en annen organisering, av det generelle beredskapstilsynet og tilsynet som føres etter Sikkerhetsloven. Målsettingen bør være å forenkle tilsyn med departementer og underliggende virksomheter, samt styrke arbeidet med beskyttelse av kritisk infrastruktur, kritiske samfunnsfunksjoner og objektsikkerhet. Dette vil også være i tråd med kommisjonens påpekning om at ansvaret for, og oppfølgingen av samfunnssikkerhetsarbeidet tidvis fremstår som fragmentert.

## Endringer i straffebestemmelser

### Tiltak 10. Om våpen og kjemikalier

DSB ønsker å poengtere at kommisjonen i kapittel 17.1 presiserer at deres bruk av begrepet ”våpen” i tillegg til håndvåpen også omfatter eksplosiver og utstyr som kan benyttes til å fremstille bomber. DSB legger til grunn at dette tiltaket da også omfatter eksplosiver og utstyr som kan benyttes til å fremstille bomber.

DSB støtter kommisjonens anbefaling om bedre kontroll med våpen og kjemikalier. DSB finner imidlertid at anbefalingen har fått en noe misvisende plassering under overskriften ”*Endringer i straffebestemmelser*”. Det er som kommisjonen omtaler i kapitlene 17.3 og 17.4, flere forebyggende tiltak enn endringer i straffebestemmelser som må vurderes og igangsettes for å få en bedre kontroll med kjemikalier. DSB advarer mot at man i oppfølgingen etter 22. juli 2011 ensidig fokuserer på beredskapsmessige tiltak. På kjemikalieområdet er det særlig viktig å ta i bruk en rekke ulike forebyggende virkemidler for å hindre at det skjer ulykker, utilsiktede eller tilsiktede.

Som kommisjonen omtaler i kapittel 17.3, har DSB siden 2003 innført stadig strengere regler og mer omfattende krav til håndtering av de ordinære sivile eksplosivene. Det er imidlertid ikke nok å etablere strengere regler dersom dette ikke følges opp med nødvendige kontrolltiltak. DSB har tilsynsansvar for flere tusen aktører som lovlig kan håndtere eksplosiver. Kommisjonen er opptatt av at tilsynet på dette området må styrkes, noe som underbygges av studien "DSBs forvaltning av kjemikalieområdet" fra januar 2012. Studien ble overlevert Justisdepartementet i mai 2012.

Kommisjonen uttaler på side 405 at fyrverkeri fremdeles ikke er regulert, utover at det ikke lenger kan selges annet enn såkalte batterier til privatpersoner. Dette er en noe unøyaktig fremstilling. Håndtering av fyrverkeri er også strengt regulert. Fyrverkeri til privatpersoner kan kun selges fritt i perioden 27-31. desember. Det som er riktig, er at det i denne perioden ikke er noen begrensning på hvor store mengder fyrverkeri en privatperson kan få kjøpe. På den måten kan en privatperson få tilgang til store mengder svartkrutt (som finnes i fyrverkeri) som ved ulovlig eller uvettig bruk kan medføre skade. DSB ønsker å i gangsette forsøk/utredninger for å få verifisert hvor stor skade man kan gjøre med denne type produkt

DSB støtter kommisjonens vurdering om at det er nødvendig å etterleve et minimum av sikkerhetstiltak for oppbevaring av ammoniumnitrat, som ble brukt i bomben som ble sprengt i regjeringskvartalet. Vi viser i den forbindelse til rapporten "Vurdering av regulering og kontroll med tilgang til ammoniumnitrat" som DSB la frem for Justisdepartementet 15. juni 2012. Her foreslås det en rekke forebyggende tiltak som vil gjøre det vanskeligere å bruke ammoniumnitrat til uønskede tilsiktede handlinger og som i sum derfor vil bidra til økt samfunnssikkerhet. Rapporten påpeker at fagområdet må styrkes dersom man skal kunne oppnå en forsvarlig forvaltning på området.

DSB støtter også kommisjonens anbefaling om at det må iverksettes en rekke forebyggende tiltak knyttet til øvrige stoffer som kan brukes til å lage bomber, for å forhindre at slike stoffer kommer i hendene på personer med terrorforsett eller andre kriminelle hensikter. Slike tiltak omfatter blant annet regelverk, kompetanse og kontrolltiltak, økte ressurser til tilsynsmyndigheten, samt økt informasjon til forhandlere, næringsliv og publikum.

DSB vil innen 1. oktober avgi en rapport med forslag til slike forebyggende tiltak.

Etter DSBs oppfatning er det viktig at det forebyggende arbeidet med eksplosiver og bombekjemikalier gis prioritet da dette vil være en svært viktig del av det terrorforebyggende arbeidet i Norge. Dette betinger et godt samarbeid mellom flere ulike etater hvor særlig DSB, politimyndighetene og Tollvesenet vil være sentrale. Det er viktig at det i forvaltningen legges opp til mekanismer som bidrar til at politiet/PST kan avdekke mistenkelige forhold.

DSB ønsker videre å påpeke at Norge gjennom EØS-avtalen er forpliktet til å implementere forordningen som legger begrensninger på bombekjemikalier, som vedtas av EU i disse dager. Med utgangspunkt i ammoniumnitratrapporten og den kommende rapporten om bombekjemikalier må regjeringen ta en beslutning, og det må settes opp en handlingsplan for iverksetting av de nødvendige tiltakene.



## Tiltak i politiet (tiltakene 11. – 19.)

I en diskusjon om ansvar og roller er politiets plass i redningssamvirket helt sentral. Politiet skal lede krisehåndteringen når en hendelse kan true liv eller helse. Det er et berettiget spørsmål om summen av oppgaver som i dag ligger hos politiet, er for omfattende og gjør det vanskelig å gi beredskap en tilstrekkelig grad av oppmerksomhet. På denne bakgrunnen bør politiets totale portefølje gjennomgås med tanke på å styrke primæroppgavene og samtidig å se på muligheten for at omfanget av sekundære og/eller mer perifere oppgaver kan reduseres.

## Tiltak knyttet til redningsetatene

Lokal redningssentral (LRS) med kollektiv ledelse ble ikke satt verken av Oslo politidistrikt eller Nordre Buskerud politidistrikt 22. juli 2011. DSB mener at dette temaet må gjennomgås for å sikre en felles forståelse for etablering av LRS i kriser.

Samvirkeprinsippet er et bærende prinsipp for den norske redningstjenesten, og det skal sikre at alle offentlige ressurser er tilgjengelige for å redde mennesker fra død og skade. I tillegg til de offentlige virksomhetene, er frivillige og private aktører helt sentrale ressurser i det samarbeidet som norsk redningstjeneste bygger på. Politiet leder redningsaksjoner gjennom de lokale redningssentralene, med eller uten at stab og kollektiv redningsledelse er etablert.

I dag er Hovedredningssentralene administrativt lagt direkte inn under JD. DSB mener at HRS må trekkes ut av departementet og gis en tilknytning som sikrer at alle de sentrale aktørene i redningstjenesten får den plass som redningstjenesten er avhengig av. Det er ikke grunnlag for å endre på konseptet der politiet leder redningsaksjoner, men det er sentralt at redningsaksjoner og politiaksjoner kan gå side om side, som under terroraksjonene 22.07.

Ansvar for å følge opp forvaltningen av redningsområdet, inkludert HRSene, må skje i redningstjenestens ånd om samvirke og samhandling. En fremtidig administrativ og faglig tilknytning for redningstjenesten må også omfatte hovedansvar for å ivareta dialogen med de frivillige organisasjonene som driver redningstjeneste. Tryggheten i den norske redningstjenesten bygger på de gode norske tradisjonene om dugnad og fellesskap når liv og helse er truet, dette må ivaretas i det videre arbeidet med å forvalte redningsfaget.

Kommisjonen har pekt på at mangel på oversikt over tilgjengelige ressurser var et hovedproblem under håndteringen. Prosjektet med Nasjonalt register for rednings- og beredskapsressurser (NARRE) kunne gitt politiet og relevante redningsinstanser god og oppdatert oversikt over beredskapsressurser lokalt i Nordre Buskerud, regionalt og nasjonalt. Registeret har vært prøvd ut gjennom et pilotprosjekt i Hordaland, og DSB mener at planene om et slikt register bør gjennomgås på nytt.

DSB er sentral tilsynsmyndighet på brannområdet. Det har siden 2008 vært vurdert om tilsynet med det kommunale og interkommunale brann- og redningsvesenet skal overføres fra DSB til fylkesmennene. Dersom tilsynet skal overføres til fylkesmennene, må en beslutning om dette komme raskt. Et effektivt tilsyn med brann- og redningsvesenet må gjennomføres med en kompetanse og faglig innsikt som embetene, naturlig nok, ikke har pr. i dag. DSB har tidligere beskrevet en mulig prosess for overføring, men i lys av kommisjonens rapport, samlede funn og læringspunkter mener vi at det er fornuftig å ta beslutningen opp til ny vurdering.

DSB har merket seg kommisjonenes vektlegging av oppfølgingen i operasjonssentralene og observerer at kommisjonen i liten grad har gått inn i og vurdert dagens situasjon med svært mange, lite robuste fagnødmeldesentraler. DSB støtter oppfatningen om at alle sentraler som mottar nødalarmer og meldinger til politiet, brann- og redningsvesenet og helsevesenet, må være slik innrettet at det til enhver tid er et profesjonelt, faglig og robust mottaksapparat som kan håndtere store og komplekse hendelser i et samordnet fellesskap. Det bør snarest foretas en gjennomgang knyttet til et antall og eventuell samlokalisering som gir en forsvarlig og robust nødmeldetjeneste.

Sivilforsvaret hadde en rekke oppgaver, både under hendelsene 22. juli og ved tilbakekomsten til Utøya. Kommisjonen uttaler at Sivilforsvaret viste seg nyttig den 22. juli. Vi finner det nødvendig å påpeke at Sivilforsvaret var en av de ressursene som sto lengst i innsats etter hendelsen, med omfattende bistand til blant annet Kripos i sitt etterforskningsarbeid på Utøya.

DSB mener at hendelsene 22. juli og Sivilforsvarets deltakelse i over 600 ulike små og store hendelser de tre siste årene viser hvilket behov samfunnet har for en kompetent statlig forsterkningsressurs. Regjeringen beskriver i St.meld. 29 (2011-2012) Sivilforsvaret som landets viktigste statlige forsterkningsressurs. Regjeringen har besluttet å nedsette et utvalg for å foreta en gjennomgang av Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven med formål å vurdere om dagens organisering, samordning og anvendelse av de statlige forsterkningsressursene er hensiktsmessig og effektiv nok for å ivareta de samfunnssikkerhetsmessige behov i fredstid og krigstid. DSB mener erfaringene fra 22. juli, og også andre store hendelser underbygger behovet for denne gjennomgangen.

Kommisjonen mener at det i beredskapssituasjoner med stor grad av usikkerhet er fornuftig å mobilisere ressurser raskt, for så heller å demobilisere ressurser. DSB støtter dette og mener blant annet at Sivilforsvaret 22. juli burde vært varslet på et tidligere tidspunkt. Sivilforsvaret er en forsterkningsressurs med operative styrker bestående av tjenestepliktige kvinner og menn som ikke står i kontinuerlig beredskap, men som må innkalles. Det er derfor viktig at Sivilforsvaret varsles tidlig, slik at de raskt kan forberedes for innsats. Dette betyr ikke at ressursene umiddelbart ved fremmøte sendes inn til skadestedet, men at de settes i beredskap nært opp til skadestedet. Dersom hendelsens omfang og ressursbehovet reduseres, kan styrken demobiliseres.

### **Tiltak 23. Om trening av nødetater og Nødnett**

Kommunikasjonssvikten mellom helse og politi som det vises til i kapittel 9 i kommisjonens rapport, gjelder etter DSBs oppfatning også mot brann- og redningsvesenene. Det er sentralt at brann- og redningsvesenet, politi og helsevesen nå etablerer rutiner for informasjonsdeling i kritiske situasjoner. De tre nødetatene er gjensidig avhengig av hverandre, og bare gjennom tidlig og tydelig kommunikasjon og informasjonsdeling kan de lykkes med å etablere en felles situasjonsforståelse. Innføringen av Nødnett understøtter dette.

Det er nødvendig at nødetatene sammen sikrer god opplæring og øving i samvirke ved ulykker, kriser, katastrofer og terroraksjoner. Det er også viktig at Sivilforsvaret, som statens forsterkningsressurs, inngår i dette. Til dette bør Politihøgskolen, DSBs skoler og opplæringscenteret ved Justisdepartementets kurs- og øvingssenter (JKØ) i Stavern samvirke. DSB og POD gjennomfører opplæringen av operatører på 110 og 112 ved senteret, og Helsedirektoratet (Hdir) har også besluttet å etablere sin opplæring av 113-operatører i Stavern ved JKØ. Dette felleskonseptet må utnyttes på tvers av faggrensene.

Det er besluttet full utrulling av Nødnett i hele landet innen 2015. Inntil da vil nødetatene ha utfordringer knyttet til samband på tvers av politidistrikter, helseregioner og brann- og redningsvesen. Noen vil operere i nødnettet, mens andre vil operere med dagens analoge samband. Sekundærbrukerne av nødnettet vil i den første fasen av utrulling trolig ikke ha tilgang til nødnettet. Det er viktig at Sivilforsvaret så snart som mulig gis tilgang til nødnett, slik at rollen som statlig forsterkningsressurs kan ivaretas tilfredsstillende.

Disse forholdene må møtes med planer som beskriver hvordan de ulike aktørene, med og uten Nødnett, skal samvirke og kommunisere, inntil alle samvirkeaktørene er på nødnettet. Kommisjonen foreslår som tiltak for redningsetatene at det må sikres midlertidige løsninger som ivaretar behovet for tilfredsstillende samband. DSB støtter dette fullt ut, og understreker betydningen av at hele den samvirkende redningstjenesten inngår i disse midlertidige løsningene.

Kommisjonens rapport avdekker mangelfulle sambandsrutiner, trening og disiplin i bruk av sambandet hos nødetatene. Som en del av utrulling av Nødnett vil det være behov for styrket opplæring og øvelser, og økt oppfølging i hvordan sambandsreglementet etterlevs. I forbindelse med dette må også revidering av sambandsreglementet prioriteres.

Helsevesenets datasystem AMIS brøt sammen, noe som ikke fikk følger fordi helsevesenet hadde trent på et slikt IKT-bortfall. DSB merker seg dette og legger til rette for at dette tas videre både til brann- og redningsvesenene og 110-sentralene, og til øvingsplanlegging generelt. Det må øves regelmessig på bortfall av samband i krisesituasjoner.

#### **Tiltak 24. Om regel- og planverk for redningstjenesten**

Kommisjonen anbefaler JD å vurdere om det kan være hensiktsmessig å utarbeide en felles redningslov. DSB mener at dette er et nødvendig tiltak, som også er etterlyst av andre aktører innenfor redningstjenesten inkludert de frivillige organisasjonene. JD bør derfor igangsette dette lovarbeidet. En redningslov bør foruten å regulere redningstjenesten, også omfatte eksisterende brann- og eksplosjonsvernlovs plikter om å etablere og drifte brann- og redningsvesen i kommunene. Videre bør den omfatte regulering av ny samvirkende nødmeldetjeneste basert på ett felles nødnummer, sikre krav til felles ressursoversikter, kartverk og regulere alle forhold omkring Nødnett mv.

Kommisjonen beskriver behov for et nytt regelverk som regulerer den samvirkende redningstjenesten, og påpeker samtidig at et slikt regelverk raskt må på plass. DSB støtter dette og anbefaler at arbeidet med en ny kongelig resolusjon om redningstjenesten prioriteres høyt. DSB mener at dette regelverket må etableres i samarbeid med de sentrale aktørene som samvirker i redningstjenesten og støtter kommisjonens anbefaling om at planverket må tydeliggjøres for å sikre felles rolleforståelse mellom de samvirkende aktørene.

DSB er også enig i kommisjonens anbefaling om at det må etableres et felles konsept for politi, brann og redning og helsevesen om opptreden i skarpe situasjoner eller i usikrede områder. Et slikt konsept må også innbefatte hvordan Sivilforsvaret skal anvendes som forsterkningsressurs i større hendelser. Et omforent samvirke om temaet opptreden i skarpe situasjoner vil sikre et godt grunnlag for at innsatsstyrkenes opptreden blir samordnet fra første stund. I dette er det sentralt å samarbeide om felles løsning av oppdrag, og å øve regelmessig på dette. Helsedirektoratet, Politidirektoratet og DSB har satt i gang arbeidet med en felles rutine og prosedyre i slike situasjoner. Det er videre lagt vekt på at bruken av Nødnett må bli bedre, og dette omfatter også kommunikasjon og informasjonsdeling fra første stund.

Med hilsen  
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Jon A. Lea  
direktør

Per Brekke  
avdelingsdirektør