



Vår saksbehandler:

Trond Åsheim

Vår dato: 09.08.2013

Vår referanse: 037-13/8.0

Justis- og beredskapsdepartementet
Rednings – og beredskapsavdelingen
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Høring NOU 2013:5 – ”Når det virkelig gjelder...”

STAFØ samfunnssikkerhet er en arbeidstakerorganisasjon for ansatte innen fagfeltene samfunnssikkerhet og beredskap og organiserer om lag halvparten av de ansatte i Sivilforsvaret. Organisasjonen er tilknyttet YS gjennom STAFØ.

Som arbeidstakerorganisasjon for ansatte i Sivilforsvaret er STAFØ samfunnssikkerhet primært opptatt av de delene av utredningen som angår denne etaten.

Sammendrag

STAFØ samfunnssikkerhet har følgende kommentarer til NOU 2013:5:

- Sammenslåing av Heimevernet og Sivilforsvaret er ikke hensiktsmessig
- Støtter forslaget anbefaling om å opprettholde en statlig, sivil etat som er folkerettslig beskyttet
- Ønsker å opprettholde Sivilforsvarets krigstidsoppgaver
- Godtar forslag om navneendring under forutsetning av at det tilføres midler til å dekke kostnadene
- Betenkeligheter knyttet til forslaget om halvering av styrken
- Ønsker å opprettholde dagens distriktsgrenser
- Ønsker en tydelig ledelse av beredskapsstyrken, fortrinnsvis utenfor DSB
- Ønsker å styrke kompetansen i alle ledd
- Forslag om alternativ organisering av opplæring og tjeneste
- Behov for en uavhengig analyse av fremtidens forsterkningsbehov, uavhengig av økonomi
- Eventuell omorganisering må finansieres med friske midler
- Anbefaler eget kapittel for beredskapsstyrken i statsbudsjettet.

Samarbeid, samordning og sammenslåing

6.3.1 og 7.4

Utvalget sier i sin utredning:

”Når det gjelder en eventuell sammenslåing av Heimevernet og Sivilforsvaret, anser utvalget det som uaktuelt at HV med oppgaver i invasjonforsvaret, skal være del av en «sivil» organisasjon i krigstid.”

”Utvalget anser en sammenslåing av dagens Sivilforsvar og Heimevernet til én organisasjon, med bibehold av den folkerettslige beskyttelsen av sivilforsvars-oppgavene, som lite hensiktsmessig av grunner som er omtalt nærmere under kapittel 6. Kort sagt er de to etatenes primæroppgaver så grunnleggende forskjellige at utvalget, samlet sett, ikke finner vesentlige fordeler ved å slå dem sammen.”

STAFØ samfunnssikkerhet støtter utvalgets syn. En sammenslåing av Heimevernet og Sivilforsvaret er lite hensiktsmessig og vil etter foreningens mening på sikt svekke katastrofeberedskapen i Norge.

Postadresse:
Trondheimsvegen 529
0961 OSLO

Besøksadresse:
Trondheimsvegen 529
0961 OSLO

Telefon:
22 21 93 03
483 08 304

Telefaks:
22 10 28 87

E-postadresse:
post@samfunnssikkerhet.org

STAFO samfunnssikkerhet mener at et nærmere samarbeid på flere områder, deriblant videreføring av samarbeidet med Vernepliktsverket, kan være en fordel.

Oppgaver i krig og fred

6.5.2 og 7.3.1.

” Utvalget ønsker å videreutvikle Sivilforsvaret som en statlig, sivil og folkerettslig beskyttet etat med tverretattlig forsterkning som sitt primære ansvarsområde.”

”Utvalget er enstemmig enig om å anbefale at Staten opprettholder en statlig, sivil etat, som er folkerettslig beskyttet og som har tverretattlig forsterkning som sitt primære ansvarsområde.”

STAFO samfunnssikkerhet stiller seg bak disse uttalelsene.

Utvalget sier videre at:

”Prinsippet om at både oppgaver, organisasjon og utrustning skal være gjennomgående for hele spekteret av hendelser fra fred, krise og krig, tilsier at man kan betrakte krig som «den ultimate krise», og ikke videreføre oppgaver som eksklusivt er forbeholdt krigstidsforhold.”

STAFO samfunnssikkerhet er uenig i denne formuleringen og ønsker å opprettholde Sivilforsvarets krigstidsoppgaver. Sivilforsvaret har personell med kompetanse og erfaring i drift og vedlikehold av systemer for befolkningsvarsling. STAFO samfunnssikkerhet anbefaler derfor at dagens ordning videreføres.

Hvorvidt tilfluktsrom fortsatt skal være en del av et moderne beskyttelseskonsept er det andre myndigheter som må avgjøre. Dersom konseptet skal opprettholdes, mener foreningen at det er naturlig at fremtidens sivilforsvar fortsatt skal ivareta disse oppgavene.

Det er etter vår mening riktig at fredstidsoppgavene vektlegges og at Sivilforsvaret blir gitt nødvendige rammebetingelser som muliggjør en innretning mot uønskede hendelser i fredstid, men vi ønsker ikke at krigstidsoppgavene avvikles. STAFO samfunnssikkerhet støtter utvalgets forslag om at staten opprettholder en sivil etat som er folkerettslig beskyttet, men mener at dette må ses i sammenheng med krigstidsoppgavene. Krigstidsoppgavene må fortsatt være en av Sivilforsvarets oppgaver, selv om andre oppgaver vil være mer fremtredende.

Navneendring til Statens beredskapsstyrke er en akseptabel måte å signalisere vektlegging av beredskapsoppgaver i fredstid, men må ikke være et signal om at krigstidsoppgavene blir borte. STAFO samfunnssikkerhet forutsetter at kostnadene til navneendringene ikke tas fra etatens eget budsjett, men at midlene til dette blir tilført.

Organisering og sentral ledelse av beredskapsstyrken

7.3.2

Færre, mobile innsatsavdelinger med økt styrke.

Utvalget er av den oppfatning

” at ved å benytte tjenestepliktige i innsats over lengre tid enn i dag, vil man både oppnå en bedre utnyttelse av ressursene og økt kompetanse gjennom praktisk innsatserfaring. Under forutsetning av at de foreslåtte endringer i regelverket for økonomisk kompensasjon blir iverksatt og nødvendig mobilitet for forflytning av avdelinger etableres, vil utvalget anbefale å halvere dagens volum på innsatsstyrkene, fra 8 000 til 4 000.”

For STAFO samfunnssikkerhet er det viktig at de totale beredskapsressursene ikke forringes. En halvering av styrken kombinert med en tilnærmet fordobling av tjenestetid og kompetanse kan synes som et godt forslag. Vi liker tanken på et godt motivert mannskap som hyppig får bygge opp sin kompetanse og erfaringsgrunnlag. Likevel vekker forslaget noen bekymringer:

- **Forskjell på rulleført og tilgjengelig styrke.** Tjenestepliktige i Sivilforsvaret er ikke pålagt beredskap. Tilgjengeligheten til mannskap vil derfor variere. I realiteten er den rulleførte styrken en pool som den tilgjengelige styrken hentes ut fra ved behov. I vurderingen av

Postadresse:
Trondheimsvegen 529
0961 OSLO

Besøksadresse:
Trondheimsvegen 529
0961 OSLO

Telefon:
22 21 93 03
483 08 304

Telefaks:
22 10 28 87

E-postadresse:
post@samfunnssikkerhet.org

styrkebehovet må det tas hensyn til at den tilgjengelige styrken kan variere mellom 15 til 65 % av den rulleførte oppsetningen, avhengig av tidspunkt og sted. En oppsetning på 4000 betyr derfor ikke et tilgjengelig operativt mannskap på 4000, men på 600 – 2600 avhengig av omstendigheter.

- **Åpner for ensidig nedbygging.** Erfaringer tilsier at det er lett å få gjennomslag for de delene av et forslag som ikke koster noe, mens den delen som kommer med en prislapp, blir lagt til side. Det ble tidligere foreslått å redusere sivilforsvarsstyrken fra 16 000 til 8 000 kombinert med en styrking av materiell og mobilitet. Da forslaget ble iverksatt var styrken allerede nede i under 8 000, noe den fortsatt er, og det ble aldri gjennomført noen styrkning av materiellressursene. Til tross for satsing på rekruttering og utdanning av nytt personell, har Sivilforsvaret fortsatt store utfordringer med å få styrken opp til måltallet på 8 000. Den rulleførte styrken er pr 7.8.13 på 5.704. STAFØ samfunnssikkerhet frykter at det ved neste omorganisering igjen blir gjort en tilpassing av måltall for styrken til det aktuelle antallet uten at det iverksettes tiltak for å øke effektiviteten. Det må derfor gjennomføres en tilsvarende oppbygging av kompetanse og materiell i forkant av hvert styrkereduserende tiltak.
- **Svekket rekrutteringsgrunnlag.** Alt tjenestepliktig mannskap i Sivilforsvaret er tilkallingsmannskap med andre forpliktelser til arbeidsgiver, egen næringsvirksomhet, studier osv.. Mange sivilforsvarsdistrikter sliter med å finne mannskap som kan ta fri fra andre forpliktelser de tre ukene grunnopplæringen varer eller forlate arbeidsplassen på kort varsel for å delta på innsatser av opp til en dags varighet. Hovedgrunnen til dette er at mannskapene taper store beløp med dagens betaling/lønn. Det fleste arbeidsgivere trekker mannskapene i lønn for den tiden de er i sivilforsvaret. Skal vi legge til grunn en endring av opplæringstiden og hyppigere / lenger innsattid så må lønnskostnadene først komme på plass. Vi vil derfor anbefale at dette tas med i vurderingene før et slikt tiltak eventuelt settes ut i livet.
- **Ingen frigjøring av ressurser.** Utvalget hevder i sin utredning (s. 73):

“Halvering av styrken tjenestepliktige som gjennomgår utdanning og lokal opplæring, vil frigjøre ressurser som kan benyttes til å øke lengden på grunnutdanningen og gi mer lokal opplæring. Det synes rimelig å legge til grunn at utvalgets forslag om å halvere antall tjenestepliktige fra 8000 til 4000, vil gi en vesentlig innsparing som langt på vei vil kunne dekke opp kostnadene til det foreslåtte kompetanseløftet for Statens beredskapsstyrke.”

STAFØ samfunnssikkerhet hevder er uenige i denne uttalelsen og hevder at rulleført personell ikke innebærer kostnader av betydning.. En halvering av antall tjenestepliktige vil ikke gi noen vesentlig innsparing i seg selv. Det er aktivitetene som koster og vurdering av kostnader må derfor måles opp mot summen av antall øvings- og skoledøgn, uavhengig av størrelsen på styrken.

Distriktsgrenser som sammenfaller med fylkesgrenser.

“Utvalget anbefaler å videreføre dagens distriktsstruktur med primær begrunnelse i viktigheten av desentralisert tilstedeværelse og lokal tilknytning. Nærheten til fylkesmannsembetene og kommunene i fylket gir et godt grunnlag for et videreutviklet samarbeid, og grensene til Statens beredskapsstyrke bør derfor harmoniseres med fylkesgrensene.”

Sivilforsvarets ansatte har mye kompetanse i beredskap, noe som andre aktører, som kommuner, kan nyttiggjøre seg. STAFØ samfunnssikkerhet stiller seg derfor bak utvalgets vurdering av behovet for desentralisert tilstedeværelse og lokal tilknytning. Foreningen ønsker derfor ikke å endre dagens distriktsgrenser. Justering av politiets distriktsgrenser har etter vår mening liten betydning for Sivilforsvarets organisering. Flere sivilforsvarsdistrikter i samme politidistrikt anses som uproblematisk.

En tydelig, sentral ledelse i DSB

“Utvalget har vurdert en rekke ulike modeller for sentral ledelse og forankring av Statens beredskapsstyrke. Utvalget anbefaler at det etableres en tydelig ledelse integrert i DSB for leder av Statens beredskapsstyrke med stab. Begrunnelsen for dette er primært forventninger om et

Postadresse: Trondheimsvegen 529 0961 OSLO	Besøksadresse: Trondheimsvegen 529 0961 OSLO	Telefon: 22 21 93 03 483 08 304	Telefaks: 22 10 28 87	E-postadresse: post@samfunnssikkerhet.org
---	---	--	---------------------------------	---

tett og velkoordinert samarbeid mellom de avdelinger i DSB som er faglig overordnet Fylkesmannen og de som regulerer brann- og redningsvesenet.”

Sivilforsvaret har hatt dårlige kår i den tiden det har ligget under Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Direktoratet er primært et tilsynsdirektorat som ikke er innrettet for å lede en operativ etat som Sivilforsvaret. DSB dekker et vidt ansvarsområde og et stort kontrollspenn. STAFO samfunnssikkerhet mener at Sivilforsvaret har tapt på dette. ”Synergieffekt” var et populært og rådende moteord på den tiden direktoratet ble opprettet. Det har for Sivilforsvarets del vist seg å være stor avstand mellom begrepets løfter om samhandlingsgevinst og virkeligheten. Den forventede gevinsten for Sivilforsvaret har uteblitt. Snarere har Sivilforsvaret vært taperen i den interne budsjettkampen i DSB. Foreningen ønsker primært at det opprettes et eget direktorat for beredskapsstyrken. Alternativt bør ledelsen for beredskapsstyrken i størst mulig grad fristilles fra DSB, som f. eks. ved adskilt lokalisering.

” Den sentrale ledelse må være organisert og innrettet for å kunne utøve styring og ledelse av beredskapsstyrken ved større kompliserte eller langvarige hendelser. Dette fordrer klare kommandolinjer og ansvarsforhold i den sentrale ledelse og i forholdet mellom sentral ledelse og distriktssjefer. Dagens delegasjon av myndighet til distriktssjefene vurderes som viktig for å sikre korte beslutningslinjer og rask og tilpasset respons, men uansett må man sikre seg at den sentrale operative myndighet utøver et tydelig og kompetent lederskap som er godt innøvd på forhånd.”

Som representant for ansatte i dagens Sivilforsvar ønsker STAFO samfunnssikkerhet en sentral og tydelig ledelse av Statens beredskapsstyrke. Foreningen mener dette vil bidra til å synliggjøre etaten som en statlig forsterkningsressurs.

Kompetanseløft i alle ledd

7.3.5

Fast ansatte utgjør kjernen i organisasjonen

Det er en styrke for Sivilforsvaret at de ansatte har en bredt sammensatt kompetanse fra ulike yrkesområder. I mangel av en etatsutdanning har ansatte bakgrunn fra mange forskjellige fagområder som tekniske og merkantile yrker, Forsvaret, undervisning, finans osv.. Det er imidlertid et behov for en samlende etatsopplæring. STAFO samfunnssikkerhet ønsker at de ansatte tilbys en modul- og kursbasert opplæring innenfor etatens arbeidsområder.

Utvalget sier om beredskapsstrykens samfunnsoppdrag (s.67):

”Samfunnsøkonomiske og beredskapsmessige hensyn tilsier at Statens beredskapsstyrke må ha oppgaver som gir effekt ikke kun i håndteringsfasen, men både før, under og etter en hendelse.”

De ansatte i etaten utgjør en betydelig ressurs for nærmiljøenes kriseberedskap. De innehar ofte beredskapsmessig kompetanse som andre etater kan dra nytte av i lokalmiljøene. STAFO samfunnssikkerhet mener det er en naturlig oppgave for en statlig forsterkningsressurs å bidra til å forebygge, foregripe, forsterke før og under hendelser så vel som å forbedre beredskapen. De ansattes muligheter til å tilegne seg og forbedre sin kompetanse på disse områdene må derfor forbedres. Dette forutsetter at dagens desentraliserte struktur opprettholdes.

Kompetente og motiverte tjenestepliktige

”For å ivareta de eksisterende og de nye oppgavene på en faglig og sikkerhetsmessig forsvarlig måte må dagens grunnutdanning styrkes betydelig. Lengde og innhold på utdanningen må utredes nærmere, men en grunnutdanning på 6-8 uker vurderes som et minimum.”

STAFO samfunnssikkerhet støtter utvalgets forslag om å styrke grunnutdanningen for tjenestepliktige. På bakgrunn av vår bekymring for problemer med å rekruttere personell som kan avbryte arbeid og utdanning med inntil to måneder, vil vi foreslå at det utredes å utvide opplæring og tjeneste til å være mer i samsvar med militær førstegangstjeneste. Det foreslås at det utredes et alternativ med en ni måneders sammenhengende tjeneste som kan inngå som en del av en karriereutvikling.

Tjenester kan fordeles på følgende moduler:

Postadresse: Trondheimsvegen 529 0961 OSLO	Besøksadresse: Trondheimsvegen 529 0961 OSLO	Telefon: 22 21 93 03 483 08 304	Telefaks: 22 10 28 87	E-postadresse: post@samfunnssikkerhet.org
---	---	--	---------------------------------	---

- 1 - 3 mnd, Grunnutdanning
- 4 – 6 mnd, Befalsutdanning eller tjeneste ved distrikt.
- 7 – 9 mnd, Tjeneste ved distrikt

Rekrutter ved sesjon vil da kunne søke seg til tjeneste i beredskapsstyrken, f. eks. i perioden mellom utdanning og jobb. Etter endt grunnutdanning og eventuell befalsutdanning kan tjenesten fortsette ved de aktuelle sivilforsvarsdistriktene. Distriktene vil dermed ha en liten styrke i stående beredskap som ville kunne være raskt på plass ved innsatser. Beredskapsstyrken kan utvikle kompetanse til å ta over ansvar for områder som akuttforurensning og langvarige skogbranner innenfor sine områder.

Utdanning og tjeneste vil gi real- og formalkompetanse som helt eller delvis kan inngå som utdanning av brannkonstabler og lignende. Tjenesten kan også gi studiepoeng. Etter endt tjeneste, eventuelt etter relevante studier, kan de tjenestepfiktige gå inn i brannvesen eller beredskapsstyrken og følge opp med etatsutdanning.

En nærmere bestemt andel av den samlede beredskapsstyrken på 4000 vil på denne måten bestå av personell i stående beredskap. Resten av styrken vil etter hvert bestå av personell som har gjennomgått fulltidstjeneste.

Ved en slik ordning vil ikke bare kompetansen og statusen for tjeneste i beredskapsstyrken økes, men det vil også føre til en økt beredskapskompetanse i samfunnet generelt når tjenestepfiktige returnerer til sine lokalsamfunn etter endt tjeneste.

Økonomiske konsekvenser

8.0

STAFO samfunnssikkerhet mener en analyse av fremtidens forsterkningsressurser og kriseberedskap må være basert på faktiske behov og ikke på økonomiske rammer. Inkrementelle justeringer, ut fra tilpassing i budsjetter fra år til år, gir ikke et godt grunnlag for en effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser. Fremfor å la finansieringen bestemme behovene, bør behovene styre finansieringen.

En omorganisering koster. Sivilforsvaret er svekket på grunn av kostnader til tidligere omorganiseringer. Det er ikke akseptabelt at etatens evne til å gi den beredskap og trygghet som samfunnet forventer, skal svekkes ytterligere gjennom en ny omorganisering. Det forutsettes derfor at kostnadene til en eventuell omorganisering dekkes gjennom tilføring av friske midler.

STAFO samfunnssikkerhet vil anbefale at det opprettes et eget kapittel i statsbudsjettet for å sikre en langsiktig og forutsigbar planlegging.

Med vennlig hilsen
STAFO samfunnssikkerhet



Jan Arne Karlsen
leder



Trond Åsheim
sekretær