

Konseptutredning Sivilforsvaret

2016





Direktoratet for
samfunnssikkerhet
og beredskap

Utgitt av:

ISBN:

Design:

Grafisk produksjon:

Foto omslag:

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 2016

978-82-7768-390-4 (PDF)

Geelmuyden Kiese

Geelmuyden Kiese

NTB scanpix/Krister Sørbo



Sivilforsvaret er underlagt DSB, som igjen er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Sivilforsvaret har en flat organisasjonsstruktur, med nasjonal ledelse på sentralt nivå og 20 distrikter på regionalt nivå. De operative avdelingene styres og ledes direkte fra distriktstabene, som drifter og forvalter Sivilforsvaret på både lokalt og regionalt nivå.

Sivilforsvarets operative struktur i fredstid er satt opp med 8 000 tjenestepliktige, og er organisert i fem avdelingstyper som primært er lokalt forankret. Sivilforsvaret er videre planlagt med en krigsreserve på ytterligere 8 000 tjenestepliktige, som ikke er realisert i dag.

Innhold

Kapittel 1

- 6 Oppdraget

Kapittel 2

- 10 Sammendrag

Kapittel 3

- 18 Bakgrunn, mål og avgrensninger
- 21 3.1 Mandat
- 22 3.2 Forutsetninger for og avgrensninger av konseptutredningen

Kapittel 4

- 24 Historisk utvikling

Kapittel 5

- 30 Nåsituasjon
- 32 5.1 Sammendrag
- 34 5.2 Sivilforsvarets egenart
- 34 5.2.1 Legitimitet
- 34 5.2.2 Hjemmelsgrunnlag og myndighet
- 35 5.3 Organisering
- 36 5.3.1 Styring og administrativ ledelse
- 36 5.3.2 Operativ styrkestruktur
- 36 5.3.3 Avdelingstyper
- 36 5.3.4 Ansatte i Sivilforsvaret
- 36 5.3.5 Synlighet og omdømme
- 38 5.4 Tjenesteplikt
- 38 5.4.1 Rekruttering
- 38 5.4.2 Kompetanse
- 39 5.4.3 Vurderinger
- 39 5.5 Oppgaveportefølje og leveranser
- 39 5.5.1 Forsterke
- 39 5.5.2 Beskytte
- 40 5.5.3 Samvirke
- 40 5.5.4 Internasjonal bistand
- 43 5.6 Operativ ledelse og anmodning om bistand
- 43 5.7 Beredskapsplanlegging
- 44 5.8 Materiell, utstyr og teknologi
- 44 5.8.1 Lagring
- 44 5.8.2 Tilstand på materiell
- 44 5.8.3 Forvaltningssystemer og digitale løsninger
- 45 5.9 Økonomi

Kapittel 6

- 46 Trender og utviklingstrekk
- 48 6.1 Oppsummering

49	6.2	Fremtidens risiko-/trusselbilde i et 10-20 års perspektiv
49	6.2.1	Samfunnssikkerhet
51	6.2.2	Statssikkerhet

Kapittel 7

54		Behovsanalyse
56	7.1	Oppsummering
58	7.2	Erfaringer fra tidligere hendelser
59	7.3	Strukturell omorganisering hos samarbeidspartnere
59	7.4	Etterspørselsbaserte behov
59	7.4.1	Fremtidige eksterne behov – nasjonalt nivå
63	7.4.2	Fremtidige eksterne behov – regionalt og lokalt nivå
66	7.4.3	Fremtidige eksterne behov – kommuneundersøkelsen
66	7.4.4	Fremtidige interne behov – sivilforsvarsdistriktene
70	7.4.5	Fremtidige interne behov – tjenestepliktundersøkelsen
74	7.5	Andre behov
74	7.5.1	Relevante politiske føringer
74	7.5.2	Nasjonalt lovverk og instruks
74	7.5.3	Internasjonale avtaler og forpliktelser

Kapittel 8

76		Oppsummering behov (GAP-analyse)
----	--	----------------------------------

Kapittel 9

82		Konsepter
84	9.1	Sammendrag
85	9.2	Innledning
86	9.3	Gjennomgående behovsområder
86	9.3.1	Totalforsvarskonseptet
87	9.3.2	Sivilbeskyttelsestiltakene
92	9.3.3	Styring og ledelse
93	9.3.4	Kompetanse ansatte
94	9.3.5	Profilering og omdømme
95	9.3.6	Teknologi og digitalisering
98	9.3.7	Materiellforvaltning
99	9.3.8	Ny godtgjøringsordning
99	9.3.9	Internasjonalt engasjement
100	9.3.10	Mulig samarbeid mellom Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven
101	9.4	Vurderingskriterier
102	9.5	Konseptalternativer
102	9.5.1	Innledning
102	9.5.2	Dagens Sivilforsvar
102	9.5.3	Nødvendig styrking
102	9.5.4	Tilpasset fremtidens samfunnsbehov

102	9.5.5	Spisset
102	9.5.6	Sivilforsvarsførstegangstjeneste
103	9.5.7	Avvikling
103	9.5.8	Profesjonell operativ sivilforsvarsstyrke
104	9.6	Vurdering av konseptalternativer
106	9.7	Konsept 0 – Dagens Sivilforsvar
106	9.7.1	Organisering
106	9.7.2	Tjenesteplikt
106	9.7.3	Oppgaver og leveranser
108	9.7.4	Operativ ledelse og tjeneste
108	9.8	Konsept 1 - Nødvendig styrking
108	9.8.1	Organisering
108	9.8.2	Tjenesteplikt
110	9.8.3	Oppgaver og leveranser
110	9.8.4	Operativ ledelse og tjeneste
111	9.9	Konsept 2 - Tilpasset fremtidens samfunnsbehov
111	9.9.1	Organisering
111	9.9.2	Tjenesteplikt
114	9.9.3	Oppgaver og leveranser
115	9.9.4	Operativ ledelse og tjeneste
116	9.10	Konsept 3 – Spisset
116	9.10.1	Organisering
120	9.10.2	Tjenesteplikt
122	9.10.3	Oppgaver og leveranser
122	9.10.4	Operativ ledelse og tjeneste
124	9.11	Nøkkeltall for konseptene

Kapittel 10

126		Samfunnsøkonomisk analyse
128	10.1	Metode
130	10.2	Målformuleringer
130	10.2.1	Samfunns mål
130	10.2.2	Effektmål
134	10.3	Konseptene
134	10.4	Samfunnsøkonomisk vurdering
134	10.4.1	Sammenstilling av prissatte virkninger
134	10.4.2	Sammenstilling av ikke-prissatte virkninger
137	10.4.3	Samlet samfunnsøkonomisk vurdering
139	10.5	Samlet vurdering
139	10.5.1	Vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkning
139	10.5.2	Usikkerhet
139	10.5.3	Vurdering av måloppnåelse
139	10.5.4	Konklusjon

Kapittel 11

140		Drøfting og anbefaling
144	11.1	0-alternativet – Dagens Sivilforsvar
144	11.2	Alternativ 1 – 3

01

Oppdraget



Konseptutredningen er gjennomført som et prosjekt i DSB og er forankret i et oppdrag med tilhørende mandat fra Justis- og beredskapsdepartementet.

I oppdragsbrev nr. 4/2016 til DSB står følgende:

«Samfunnets sårbarhets- og beredskapsutfordringer er kontinuerlig i endring. Dette medfører endringer i Sivilforsvarets samfunnsoppdrag og et økende antall hendelser der Sivilforsvaret er i innsats. Nye og komplekse utfordringer de siste årene skyldes spesielt ekstremvær med påfølgende flom, skogbrann og andre uønskede hendelser. Endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen og nye utfordringer som følge av migrasjon er eksempler på situasjoner som har medført nye oppgaver for Sivilforsvaret.»

Videre står følgende i samme oppdragsbrev:

«For å sikre at Norges samfunn har et sivilforsvar med den innretning, kompetanse, volum og organisering som kreves for å møte fremtidens behov og utfordringer, gis derfor Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i oppdrag å gjennomføre en Sivilforsvarsstudie.»

«DSB bes om å utarbeide en Sivilforsvarsstudie i henhold til vedlagte mandat. Arbeidet med Sivilforsvarsstudien organiseres på egnet måte i DSB. Arbeidet har frist 1. juli 2016.»

DSB besluttet å gjennomføre oppdraget som en konseptutredning og prosjektgruppen har bestått av følgende ressurser:

Prosjektleder:	Seniorrådgiver Johnny Svandal, DSB
Produkteier:	Avdelingsleder Jørn Atle Moholdt, Sivilforsvaret, DSB
Prosjektdeltager:	Distriktssjef Jørn Ove Myrvold, Nord-Trøndelag Sivilforsvarsdistrikt, DSB
Prosjektdeltager:	Distriktssjef Anne-Margrete Bollmann, Hordaland Sivilforsvarsdistrikt, DSB
Prosjektdeltager:	Sivilforsvarsinspektør Merete Jeppesen, Nordland Sivilforsvarsdistrikt, DSB
Prosjektstøtte:	Rådgiver Christian Riis, Bouvet (ekstern ressurs)

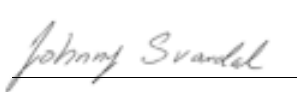
Prosjektet har rapportert til direktør i DSB, Cecilie Daae, som også har ledet styringsgruppen. I tillegg har styringsgruppen bestått av Sjef Sivilforsvaret, Jon Berntsen, og avdelingsdirektør i DSB, Elisabeth Askim.

Etter gjennomført minikonkurranse blant leverandørene på eksisterende rammeavtale ble PricewaterhouseCoopers (PwC) valgt som leverandør for den samfunnsøkonomiske analysen.

Prosjektet ble etablert i januar 2016, og prosjektgruppen har vært operativ fra ca. 1. februar 2016. Prosjektet har kartlagt nåsituasjon, trender/utviklingstrekk og behov, og har på bakgrunn av dette kommet frem til et anbefalt konsept for det fremtidige Sivilforsvaret.

I dette arbeidet har Sivilforsvarets øvrige organisasjon, sentrale interessenter og andre utredninger/rapporter vært viktige kilder for informasjon, stor takk til alle som har bidratt med råd og innspill. ●

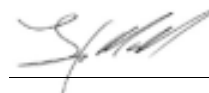
Tønsberg, juni 2016



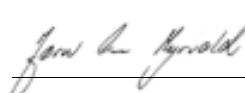
Johnny Svandal



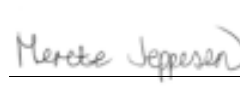
Anne-Margrete Bollmann



Jørn Atle Moholdt



Jørn Ove Myrvold

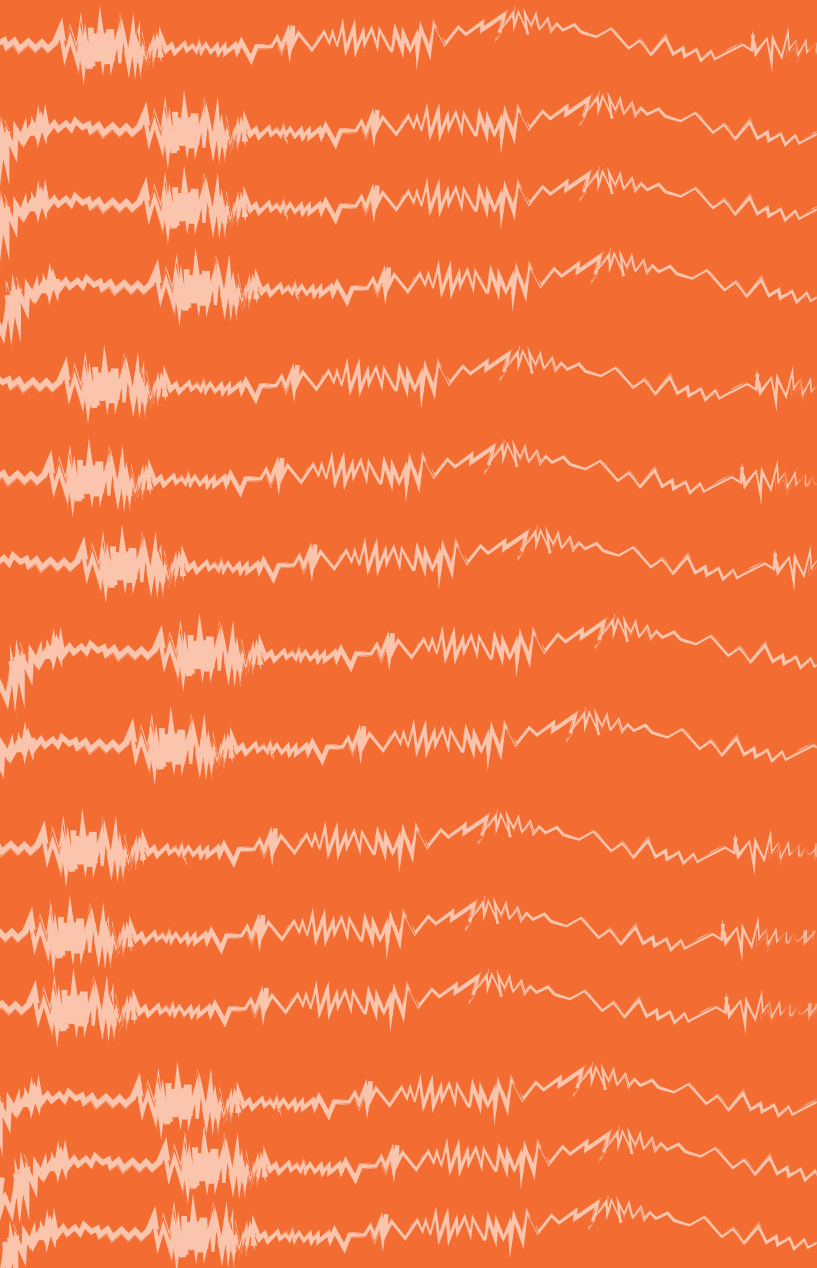


Merete Jeppesen



Christian Riis





02

Sammendrag



Bakgrunn

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) har som en del av et oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført en konseptutredning. Oppdraget er gitt for å sikre at Norge har et sivilforsvar med den innretning, kompetanse, volum og organisering som kreves for å møte fremtidens behov og utfordringer¹.

DSB valgte konseptutredning som metode da denne tar opp bredden i behovene, gir ulike muligheter for utvikling, og har valgfrihet i forhold til å beslutte ambisjonsnivå.

Konseptutredningen med tilhørende vurdering skal med bakgrunn i oppdraget, gi nødvendig grunnlag for diskusjonen om hvilket sivilforsvar og sivile beskyttelsestiltak Norge skal ha i fremtiden.

Nåsituasjon

Sivilforsvarets kapasiteter og leveranser innen forsterkning, samvirke og internasjonal bistand er relevante og etterspurte, mens det er utfordringer knyttet til beskyttelsestiltakene. Tiltakene er ikke modernisert og tilpasset den samfunnsmessige utviklingen.

Det er avdekket betydelige utfordringer ved dagens Sivilforsvar knyttet til kompetanse, materiell og utstyr. Øvingsnivået for de tjenestepålitelige er for lavt til å vedlikeholde grunnleggende ferdigheter, og det finnes ikke en enhetlig plan for opplæring og kompetanseutvikling for de fast ansatte. Det er mangel på befal/ledere i avdelingene. Dagens rekrutterings- og personellforvaltningsmodell er lite ressurseffektiv, og rekrutteringsprosessen er utfordrende. Nåværende godtgjøringssystem er ikke tilfredsstillende.

Sivilforsvarets materiellbeholdning er preget av høy alder, stor slitasje og betydelige mangler. Det er store variasjoner i omfang og kvalitet ved lagring, forvaltning og vedlikehold, og det mangler forskrifter som regulerer kommunenes og Sivilforsvarets ansvar på dette området.

Dagens budsjettsituasjon for Sivilforsvaret er ikke bærekraftig, og vil uendret medføre at Sivilforsvarets operative kapasiteter vanskelig kan opprettholdes på dagens nivå i neste langtidsperiode.

Trender og behov

Det generelle trussel- og risikobildet er preget av store endringer og økende forventninger. Klimaendringer, økt migrasjon, teknologi og digitalisering, terror, helseutfordringer og økt sikkerhetspolitisk spenning vil påvirke og utfordre Sivilforsvarets samfunnsoppdrag sammen med andre generelle utviklingstrender.

Behovsanalysen er basert på tilbakemeldinger og utsagn fra mer enn 60 interessenter, og denne viser et økende behov for Sivilforsvaret også i fremtiden.

Det er et uttrykt behov for at Sivilforsvaret som statlig etat forsterker og bistår i forbindelse med «den store ukjente hendelsen». I dette ligger en forventning om at Sivilforsvaret blant annet skal gi operativ støtte til redningstjenesten, nød- og beredskapsstatene og andre instanser med primæransvar for håndtering av ulykker og spesielle hendelser som er av et så stort omfang at de utfordrer flere sektorer. Behovsanalysen viser et stort behov for økt utholdenhet og mobilitet. Videre ønsker de fleste interessenter å ha et sivilforsvar med stor grad av lokal tilstedeværelse.

Analysen viser at det er et tydelig behov for at Sivilforsvaret i fremtiden skal fortsette å levere generalistkompetanse, det vil si kompetanse og kapasiteter som er relevant i forbindelse med håndtering av ulike hendelsestyper ut fra en «all hazards approach». Bredden i oppgaveporteføljen er en styrke og gjør at etaten er både gripbar, fleksibel og relevant. Sivilforsvaret oppfattes som «generalist i fag og spesialist på beredskap». Det er imidlertid også formidlet et behov for støtte innenfor enkelte spesialiserte områder, i første rekke oppgaver tilknyttet CBRN-hendelser² og sanitetstjeneste.

Flere aktører, spesielt på kommunalt nivå, ser et økende behov for støtte fra Sivilforsvaret innenfor forebygging og samvirke.

Det knytter seg usikkerhet til de sivile beskyttelsestiltakene; tilfluktsrom, varsling og evakuering. Parallelt med konseptutredningen har Forsvarets Forskningsinstitutt (FFI) fått i oppdrag fra DSB å vurdere de sivile beskyttelsestiltakene. Dette oppdraget er ikke sluttført og DSB vil håndtere resultatet av dette oppdraget i en egen prosess når det foreligger. ►

Konsepter

Basert på utredningens behovsanalyse er det drøftet frem fire konsepter for et fremtidig Sivilforsvar, og for disse er det gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse.

0 – Nullalternativet

Opprettholde dagens løsning, med dagens rammer.

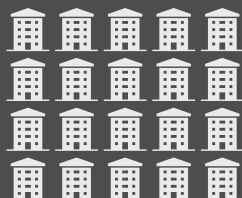
Personell 8000



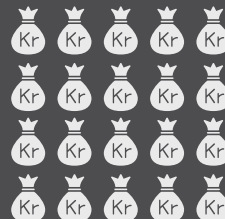
Materiell



Distrikt x20



Kostnad



1 – Nødvendig styrking

Opprettholde dagens løsning, men tette gapene i dagens oppdragsportefølje innenfor øving, godtgjøring av de tjenesteppliktige og materiellterslep.

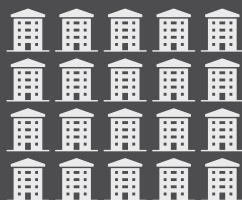
Personell 8000



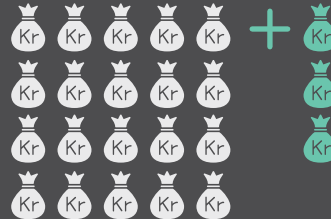
Materiell



Distrikt x20



Kostnad



2 – Tilpasset fremtidens samfunnsbehov

Utvikle dagens sivilforsvar gjennom en vesentlig endret utdanningsmodell og etablering av en stående beredskap med kasernerte mannskaper, basert på Forsvarets modell med førstegangstjeneste (6 måneder). Etablere denne ordningen som en styrkebrønn for annen tjeneste og tilpasse øving og tjenestetid til modellen.

Personell 6700



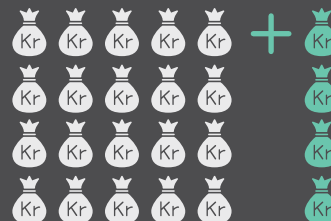
Distrikt x10



Materiell



Kostnad



3 – Spisset

Bygge videre på dagens sivilforsvar, men overføre ansvaret for spesialistkapasiteter som radiacmåletjenesten og de mobile renseenhetene til andre offentlige aktører. Dette vil gi et økt handlingsrom for å spisse og forsterke rollen som generell forsterkningsressurs.

Personell 8000



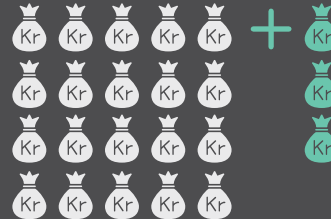
Distrikt x10



Materiell



Kostnad



Følgende funn anses som gjennomgående behovsområder og ønskede oppgaver, uavhengig av konseptene:

- Revitalisering av Totalforsvarskonseptet implementert i Sivilforsvarets organisasjon og innretning.
- Avklaring rundt de sivile beskyttelsestiltakene med utredning av administrative og økonomiske kostnader som en oppfølging av FFIs rapport.
- Videre styrking og synliggjøring av Sivilforsvarets nasjonale ledelse.
- Oppretting av et langtidsbudsjett for investeringer og vedlikehold i Sivilforsvaret, med tildeling over egen budsjettpost (post 45).
- Styrking av kompetanse hos fast ansatte gjennom utvikling av en egen kompetansem modell.
- Styrking av arbeidet med profilering og omdømmebygging gjennom en strategi med konkrete tiltak for å synliggjøre etatens viktige rolle i samfunnssikkerhetsarbeidet.
- Modernisering av Sivilforsvarets digitale løsninger med bedre operative og forvaltningsmessige verktøy.
- Overføring av vedlikeholdsansvaret for Sivilforsvarets materiell fra kommunene til staten ved Sivilforsvaret, tilføring av nødvendige ressurser for å overta denne oppgaven.
- Etablering av et nytt godtgjøringssystem som sikrer at sivilforsvarstjeneste i form av opplæring, øvelser og innsatser ikke blir en økonomisk belastning for den enkelte.
- Avklaring på omfang og organisering av DSBs/Sivilforsvarets internasjonale kapasiteter.

Samfunnsøkonomisk analyse

PwC har gjennomført samfunnsøkonomisk analyse av de ulike konseptene som gir grunnlaget for anbefaling av konsept.

I Finansdepartementets rundskriv vises det til tre typer samfunnsøkonomiske analyser som kan benyttes for å vurdere nytte- og kostnadsvirkninger av alternative tiltak. For konseptutredningen er det benyttet en kostnadsvirkningsanalyse for å vurdere de ulike baseinnretningene. Dette fordi mange av virkningene knyttet til Sivilforsvarets struktur og innretning omhandler endringer i Sivilforsvarets innsatsevne.

Dette er beredskapsmessige leveranser som er vanskelig å verdsette i kroner. Nytte- og kostnadsvirkninger for lokal-

og sivilsamfunnet har også vist seg vanskelig å sette en kroneverdi på.

I kostnadsvirkningsanalysen av alternativene vurderes prissatte kostnadsvirkninger og ikke-prissatte nytte- og kostnadsvirkninger opp mot hverandre. Ikke-prissatte virkninger vurderes kvalitativt gjennom bruk av pluss-minusmetoden. Den samlede anbefalingen er også basert på vurdering av usikkerhet.

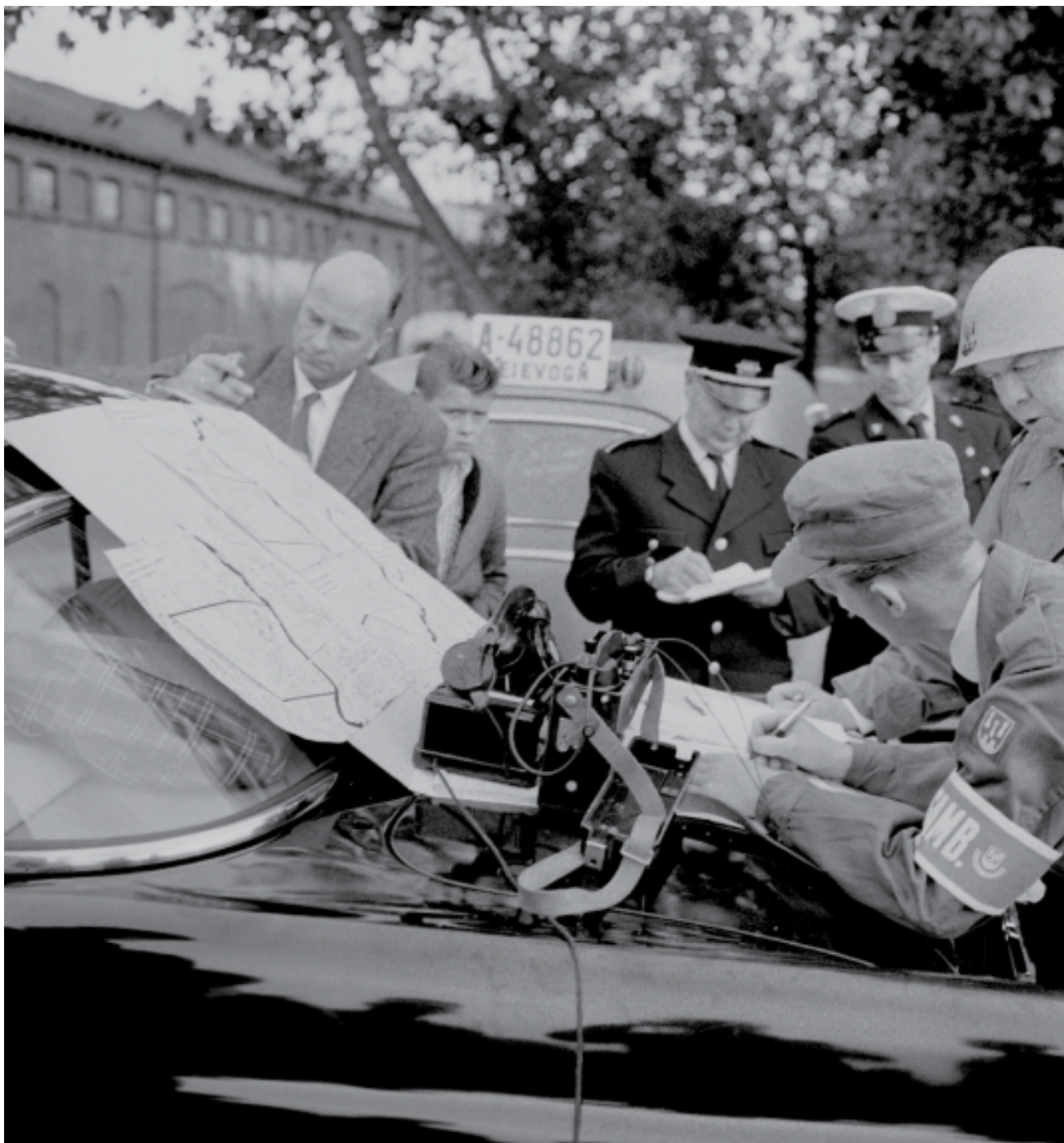
Vurdering og anbefaling

I den samfunnsøkonomiske analysen vurderes alternativene ut ifra de samfunnsøkonomiske kostnadsvirkningene av de ulike tiltakene, de ikke-prissatte virkningene og usikkerhetsanalysen.

Prosjektgruppen har konkludert med at alternativ 2, Tilpasset fremtidens samfunnsbehov, er det beste alternativet ut fra en helhetlig vurdering basert på beredskapsfaglige vektinger, interessentenes behovsinnmelding, samt at dette alternativet utløser flest positive ikke-prissatte virkninger i den samfunnsøkonomiske analysen. Disse virkningene veier tyngre enn de økte merkostnadene sammenlignet med alternativ 1, Nødvendig styrking og 3, Spisset.

Samfunnsmålet som er lagt til grunn for analysen er at Sivilforsvaret skal være en tidsriktig ressurs med kapasiteter og evne til forsterkning av redningstjenesten, nødetatenes og andre myndigheters arbeid ved store og komplekse hendelser som truer liv, helse, miljø og materielle verdier. Alternativ 2 vil være det alternativet som samlet bidrar til størst måloppnåelse.

Anbefalingen i den samfunnsøkonomiske analysen er sammenfallende med prosjektgruppens faglige anbefaling om hvilket alternativ som best vil ivareta samfunnets fremtidige behov for et godt og tidsriktig sivilforsvar i fremtidens risikobilde. ●



Kapittel 2

Fotnoter

↑ Oslo, 1950. Sivilforsvarets kurs
Foto: NTB scanpix

¹ Teksten er hentet fra Oppdragsbrev fra JD 4/2016 ref: 15/228-EHM, datert 08.03.16
² Chemical, Biological, Radioactive and Nuclear



03

Bakgrunn, mål
og avgrensninger



BAKGRUNN

Samfunnets sårbarhets- og beredskapsutfordringer er kontinuerlig i endring. Dette medfører endringer i Sivilforsvarets samfunnsoppdrag og et økende antall hendelser der Sivilforsvaret er i innsats. Nye og komplekse utfordringer de siste årene skyldes spesielt ekstremvær med påfølgende flom, skogbrann og andre uønskede hendelser. Også endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen og nye utfordringer som følge av migrasjon har medført nye oppgaver for Sivilforsvaret. Det endrede samfunnsbildet, i tillegg til endringer i politistrukturen og forslåtte endringer i Brann- og redningsetaten, medfører et behov for å se på Sivilforsvarets oppdrag og struktur på nytt.

For å sikre at Norges samfunn har et sivilforsvar med den innretning, kompetanse, volum og organisering som kreves for å møte fremtidens behov og utfordringer, gis derfor Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) i oppdrag å gjennomføre en Sivilforsvarsstudie. Studien skal blant annet gi nødvendig grunnlag for den politiske diskusjonen om hvilket sivilforsvar og sivile beskyttelsestiltak Norge skal ha i fremtiden.

PROSJEKTETS MANDAT

Prosjektgruppen skal:

1. Beskrive dagens sivilforsvar, samt status og utfordringer innenfor blant annet hovedområdene forsterkning, samvirke, sivil beskyttelse og internasjonal humanitær beredskap og bistand.
2. Beskrive og vurdere sentrale utviklingstrekk som vil ha betydning for fremtidens Sivilforsvar.
3. Se hen til offentlige utredninger, studier og vedtatte endringer som har konsekvenser for det fremtidige sivilforsvaret, herunder Nærpolitireformen og Brannstudien. Videre skal studien vektlegge forslag fra arbeidsgruppen som skal konkretisere samarbeidsbehovet mellom Heimevernet, Sivilforsvaret og Politireserven. Hva angår sivil beskyttelse, skal studien også se hen til utredningen fra FFI: Beskyttelse av samfunnet 8 – Sivil-militær krisehåndtering og beredskap.
4. Synliggjøre hvordan teknologi kan utnyttes i fremtidens Sivilforsvar. Foreslått teknologiutnyttelse må være robust og ta høyde for digitale sårbarheter.
5. Legge frem minimum tre alternative forslag for hvordan Sivilforsvaret kan innrettes, organiseres og utrustes for å møte fremtidens behov for en sivil statlig

forsterkningsressurs, samt hensiktsmessige tiltak for beskyttelse av sivilbefolkningen. Ett av alternativene skal være et 0-alternativ, som innebærer å videreføre dagens struktur. Analysene skal gjøres med et 20-års perspektiv.

Hvert av de fremlagte forslagene skal:

- Omfatte både nasjonalt, regionalt og lokalt nivå i Sivilforsvaret, og favne hele samfunnssikkerhet- og beredskaps-spekteret fra fred til sikkerhetspolitisk krise og krig.
- Beskrive hvilke roller Sivilforsvaret bør ha innenfor internasjonal beredskap, herunder innsats med operative ressurser og kompetanseformidling.
- Beskrive hvordan Sivilforsvaret bør organiseres operativt og administrativt, og hvor i organisasjonen ulike typer oppgaver kan utføres. Som ledd i dette skal bl.a. muligheter for sentralisering og/eller regionalisering av oppgaver vurderes.
- Beskrive forslagens styrker og svakheter. Forslagene skal vurderes opp mot hverandre og det skal gis en anbefaling i forhold til hvilket alternativ som totalt sett er best egnet til å dekke samfunnets behov for et sivilforsvar med tilstrekkelig operativ kapasitet og relevante tiltak for beskyttelse av sivilbefolkningen.
- Inneholde samfunnsøkonomiske analyser og utrede hvilke investeringsbehov som kreves. Som en del av dette skal det gjøres beregninger av drifts- og avskrivningskostnader. Fordi Sivilforsvaret er en statlig forsterkningsressurs som skal gi tverretattlig bistand til et bredt og stort antall myndigheter, skal alternative finansieringsformer som for eksempel samfinansiering vurderes.
- Redegjøre for eventuelle behov for regelverksendringer i lys av de ulike forslagene.

ORGANISERING OG ANSVAR

Arbeidet med Sivilforsvarsstudien organiseres på egnet måte i DSB. DSB skal involvere og konsultere relevante samvirkeaktører i arbeidet.

TIDSFRIST

Sivilforsvarsstudien skal ferdigstilles og overleveres til Justis- og beredskapsdepartementet før 1. juli 2016. ●

Forutsetninger for og avgrensninger av konseptutredningen

Sivilforsvaret er en del av det såkalte totalforsvaret. Totalforsvarstanken ble utviklet av den norske eksilregjeringen i London under den andre verdenskrig, og har lange tradisjoner i norsk beredskapsarbeid. Totalforsvaret var opprinnelig utviklet for å møte en invasjonstrussel, men er videreutviklet for å møte et spekter av utfordringer.

Totalforsvarskonseptet har blitt endret gjennom ulike stortingsdokumenter fra 2003³. Det moderniserte totalforsvarskonseptet legger vekt på at de totale ressurser som er tilgjengelig i krig, også skal kunne brukes ved vanskelige kriselignende hendelser i fredstid. Konseptet gjelder for alle typer kriser, ikke bare for krisesituasjoner hvor det foreligger grunnlag for bruk av særlige fullmaktslover (beredskapslovgivningen⁴).

I 2015 kom en ny felles rapport fra Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet om totalforsvarskonseptet; Støtte og samarbeid, en beskrivelse av totalforsvaret i dag⁵.

Totalforsvarskonseptet omfatter i dag gjensidig støtte og samarbeid mellom Forsvaret og det sivile samfunn i hele

krisespekteret, fra fred via sikkerhetspolitisk krise til krig. Konseptet er en viktig forutsetning for Sivilforsvarets innretning og fremtidig rolle.

En annen viktig forutsetning er de grunnleggende prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap som nasjonal krisehåndtering er tuftet på: ansvars-, nærhets-, likhets-, og samvirkeprinsippet⁶. Disse prinsippene ligger som organisatoriske og myndighetsutøvende føringer for Sivilforsvaret.

Ansvarsprinsippet forstås ofte som sektorprinsippet, og innebærer også at den som har et definert ansvar i en normalsituasjon også har ansvaret i en beredskapssituasjon. Nærhetsprinsippet innebærer at hendelsen skal håndteres på lavest mulig nivå, og likhetsprinsippet innebærer at organiseringen i en normal situasjon og en beredskapssituasjon skal være mest mulig lik.

Samvirke dreier seg ikke om myndighetsutøvelse hjemlet i lov. Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. For å sikre best mulig utnyttelse av ressurser på tvers av sektorer, er det behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder.

Totalforsvarskonseptet og krisehåndteringsprinsippene kan på mange måter karakteriseres som en doktrine for norsk beredskapsarbeid og den norske beredskapsmodellen.

Totalforsvarskonseptet har imidlertid fått mindre oppmerksomhet etter den kalde krigens slutt, og det er i dag utfordringer med å tilpasse konseptet til en ny tid med private og internasjonale leverandører av en rekke varer og tjenester.

Tjenesteplikten ligger også som en forutsetning for denne utredningen. Den er en del av samfunnskontrakten mellom staten og den enkelte borger og har paralleller til Forsvarets vernepliktsordning. Den sikrer at det norske samfunn har tilstrekkelig tilgang på personell i en beredskapssituasjon, og bidrar til en felles forståelse og kulturell likhet mellom den myndighetsutøvende organisasjonen og det sivile samfunn⁷. ●





↑ Oslo, høsten 1950.
Sivilforsvarets kurs
Foto: NTB scanpix

← Øvelse
Foto: Arild Ødegaard,
Sivilforsvaret

Kapittel 3

Fotnoter

- ³ St.prp. nr. 42 (2003-2004) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008 og St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid. Stortinget presiserte i Innst. S.
- ⁴ Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold (Beredskapsloven), av 15.12.1950.
- ⁵ Støtte og samarbeid, en beskrivelse av totalforsvaret i dag, Rapport fra Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet. 2015
- ⁶ St.meld. St. 29 (2011-2012) Samfunnssikkerhet side: 39
- ⁷ En fremtidig vernepliktsordning, Anbefaling fra Vernepliktsutvalget. Rapport fra Forsvarsdepartementet 2015.



04

Historisk utvikling

1910

1920

1930



1. verdenskrig

1. verdenskrig
1914-1918

↑ Oslo, 1939. Siviltforsvaret øver, med publikum til stede. Foto: NTB scanpix

Siviltforsvarets historie
(1936-2016)

Historiske hendelser som antas å
ha påvirket Siviltforsvaret

1936

Det Sivile luftvern opprettes som følge av erfaringene fra Italias krig i Abyssinia (Etiopia) 1935-36 og den spanske borgerkrigen. Først basert på frivillighet, deretter pålagt tjeneste. Ca 40 000 mannskaper under 2. verdenskrig

1936-1939

Den spanske borgerkrigen
1936-1939,
herunder
bombingen av
Guernica 1937

1940

1940-1945

2. verdenskrig
1940-1945

1945-1989

Etterkrigstiden
og delingen av
Europa

1947

Det Sivile Luftvern omdannes til sivilforsvar. Forsvarskommisjonen av 1946 understreket at det var blitt absolutt nødvendig med et sivilforsvar som alltid var i beredskap. Forankret i Justisdepartementet (JD) med egen SF-sentralledelse.

1950

1950

Sivilforsvaret bygges opp på 50-, 60- og 70-tallet, med bl.a. 14 fjernhjelpkolonner/-leirer, beskyttede kommandoplasser og alarmplasser for lokal ledelse i fjellanlegg og offentlige bygg. På det meste ca 105 000 personer i organisasjonsplanen, jf bilde styrkeoppfylling 1976



↑ Sivilt Luftvern. Sted og dato ukjent, men trolig fra før 1940.
Foto: NTB scanpix

1960

1961

Vietnamkrigen
begynte offisielt
i 1961. De første
amerikanske
helikoptrene
landet i Saigon
med 400 menn.

1963

John F. Kennedy
skutt



↑ Juni 1960. Sivilforsvarsøvelse i Oslo.
Foto: Børnretzen og Storløkken,
Aktuell/NTB scanpix

1970

1970 ↓

Direktoratet for sivilt beredskap (DSB) opprettes.



↑ Verdal, Høsten 1970. 120 kvinner fra Møre og Romsdal og Trøndelagsfylkene er innkalt til 14 dagers tjeneste ved Sivilforsvarets fjernhjelpskolonne i Verdal. Foto: Korr/Aktuell/NTB scanpix

1980

1980-1992

- 18 Fylkesmenn med 14 fjernhjelpskolonner/-leirer
- 54 Sivilforsvarskretser (politimester som kretssjef)
- ca 110 Lokale sivilforsvar (primært ledet av deltidsstillinger)
- 1 sentral og 3 regionale skoler

1989

Murens fall i 1989

1990

1991-1992

Nyttårsstormen på Nord-Vestlandet 1991/92, og skogbrann-sommeren 1992

1992

Prosjektet «Sivilforsvaret ut av fjellet»- opprettelse av fredsinnssatsgrupper (FIG). Fokus dreies betydelig fra forberedelser for krig og krigslignende hendelser, til fredstidsberedskap og bruk av Sivilforsvaret for å forsterke den ordinære beredskapen. Første fredsinnssatsgruppe etableres 01.07.1992.

1992-2004

Styrkestørrelse og operativ organisering reduseres flere ganger i perioden 1992-2004.

1995

Flommen på Østlandet 1995

2000

2001

11. september
2001

2004

Sivilforsvaret omstruktureres

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap («nye» DSB) opprettes ved en sammenslåing av Direktoratet for sivilt beredskap («gamle» DSB, 1970-2003) og Direktoratet for brann- og elsikkerhet (DBE).
- Sivilforsvarets organisering endres fra 40 sivilforsvarskretser til 20 sivilforsvarsdistrikt direkte underlagt DSB. Fylkesmannens sivilforsvarsrolle og Politimesterens funksjon som kretssjef ble avviklet.

2008

Ny styrkestruktur for Sivilforsvaret

- Operativ styrke i fredstid fastsettes til 8 000 tjenestepliktige.
- Omstrukturering i perioden 2009-2015. Fra tre til en skole i 2011 (Trondheim, Jæren og Starum slått sammen til en skole, lokalisert til Starum)
- Betydelig bygningsmasse avviklet i perioden 1993-2015 (13 leirer, en rekke kommandoplasser og alarmplasser i fjell).

2008

Froland-brannen
sommeren 2008

2010

2010

Ny lov for bl.a. Sivilforsvaret

- Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret av 25. juni 2010 (Sivilbeskyttelsesloven).

2011

22. juli 2011,
Oslo og Utøya



↑ Montering av slanger under øvelse
Foto: Kristin Bjørntvedt, Sivilforsvaret

Endringer og utviklingstrekk

Innen samfunnssikkerhets- og beredskapsområdet fra 1990 og til 2012:

- Dreining av fokus fra tunge beredskapsstiltak mtp krig til fokus på risiko og sårbarhet i samfunnet generelt
- Detaljerte planer og ordninger avvikles;
 - Forsyningsberedskap (kornlager, beredskapsproviant, drivstoff osv)
 - Helseberedskapsmateriell avhendes
 - Rekvisisjonsordninger, bl.a. sivile kjøretøy
 - Fritaksordninger i ft mobiliseringsdisponerte
 - Avvikling av beredskapsplanverk og ordninger lokalt og regionalt
- Mindre fokus på totalforsvars-konseptet og sivil støtte til forsvaret
- (Del)privatisering av statlig virksomhet/opprettelse av statlige foretak
- Betydelige endringer i det militære trusselbildet, og betydelige reduksjoner/omveltninger i Forsvaret



↑ Tjenestepliktige i Sivilforsvaret
Foto: Arild Ødegaard, Sivilforsvaret

A series of white, hand-drawn wavy lines on an orange background, resembling a stylized topographic map or a series of ripples. The lines are concentrated on the left side of the page and extend towards the center.

05

Nåsituasjon

Sammendrag

HJEMMELSGRUNNLAG OG LEGITIMITET

Sivilforsvarets hjemmelsgrunnlag og legitimitet som Statens primære sivile beskyttelsesetat i fred, krise og krig er basert på Genèvekonvensjonene, gjeldende nasjonalt lovverk, samt Sivilforsvarets rolle i redningstjenesten og nasjonal beredskap. Sivilforsvarets ansvar, oppgaver og roller er tydeliggjort i Sivilbeskyttelsesloven⁸.

ORGANISERING

Sivilforsvaret er underlagt DSB, som igjen er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet. Sivilforsvaret har en flat organisasjonsstruktur, med nasjonal ledelse på sentralt nivå og 20 distrikter på regionalt nivå. De operative avdelingene styres og ledes direkte fra distriktstabene, som drifter og forvalter Sivilforsvaret på både lokalt og regionalt nivå.

Sivilforsvarets operative struktur i fredstid er satt opp med 8 000⁹ tjenestepliktige, og er organisert i fem avdelingstyper som primært er lokalt forankret. Sivilforsvaret er videre planlagt med en krigsreserve på ytterligere 8 000 tjenestepliktige, som ikke er realisert i dag.

TJENESTEPLIKT OG ANSATTE

Tjeneste i Sivilforsvaret kan pålegges alle menn og kvinner mellom 18 og 55 år som oppholder seg i Norge. Årlig gjennomfører omkring 600 tjenestepliktige Sivilforsvarets grunnopplæring. Etter endt opplæring overføres den tjenestepliktige til lokal avdeling, og deltar i innsatser og øvelser der. I tillegg gjennomføres befalsopplæring for ca 150 personer årlig.

Sivilforsvaret har 238 årsverk i faste stillinger som rekrutteres fra det ordinære arbeidsmarkedet.

Vurdering:

- Utfordrende rekruttering og kompetansetilførsel på grunn av geografiske forhold og grunnopplæringens innretning.
- Mangel av befal/ledere i styrken (62 % oppfyltingsgrad) på grunn av prioritering av styrkeoppfylling (90 %).
- Øvingsmengden på totalt 24 timer per år er for lav til å vedlikeholde allerede tilført kompetanse.
- Dagens rekrutterings- og personellforvaltningsmodell virker lite ressurseffektiv.
- Nåværende godtgjøringssystem er ikke tilfredsstillende og oppleves som urettferdig av de tjenestepliktige.
- Det finnes ikke gjennomgående og enhetlig kompetanse-

tilførsel som sikrer nødvendig sivilforsvarskompetanse og etatskultur blant de ansatte.

OPPGAVEPORTEFØLJE OG LEVERANSER

Sivilforsvarets samfunnsoppdrag kan deles inn i følgende tre hovedområder:

- Forsterke: Bistå redningstjenesten, nød- og beredskaps- etatene og andre myndigheter med personell og materiell i forbindelse med skadeforebyggende og skadebegrensende tiltak, lede redningsinnsats på skadestedet og ha ordensmyndighet når nødretter tillagt slik myndighet ikke er tilstede. Myndighet etter denne bestemmelse skal så vidt mulig utøves i samråd med politiet¹⁰.
- Beskytte: Bemanne offentlige tilfluktsrom, evakuere et geografisk område og utføre befolkningsvarsling ved krise eller væpnet konflikt.
- Samvirke: Sivilforsvaret har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering for å oppnå best mulig utnyttelse av ressurser på tvers av sektorer og ansvarsområder¹¹.
- Internasjonal bistand: Støtte andre hjelpeorganisasjoner gjennom Norwegian Support Team (NST), som etablerer og drifter telteleirer, og Norwegian UNDAC Support (NUS) som bistår med IKT-støtte ved humanitære katastrofer.

Vurdering:

- Sivilforsvarets innsatsstatistikk bekrefter at kapasitetene og leveransene innen forsterkning er etterspurte og relevante, og at antall innsatser er stadig økende.
- Nød- og beredskapsetatene mener de tjenestepliktige og ansatte løser oppdragene på en meget god måte, og at de fremstår som profesjonelle og pålitelige.
- Innen beskyttelsesområdet er det åpenbare utfordringer. Det er liten oppmerksomhet på området tilfluktsrom, og kompetansen er betydelig redusert. Systemet for befolkningsvarsling er basert på varsling i tilfluktsrompliktige områder, og dekker ca 50 % av befolkningen. Nåværende teknologi er basert på bruk av FM-nettet, og må erstattes med ny «bærer» av signaler når FM-nettet legges ned i 2017.
- Sivilforsvarets deltagelse innen områdene samhandling/samvirke oppleves relevant av samvirkesaktører.
- Konseptene for internasjonal bistand er etterspurte av UD og FN.
- På tross av stor bredde og innsats, oppleves det som utfordrende at Sivilforsvaret er lite synlig i media.

MATERIELL, UTSTYR OG TEKNOLOGI

I dag har kommunene ansvar for å lagre, forvalte og vedlikeholde Sivilforsvarets materiell.

Vurdering:

- Sivilforsvarets materiellbeholdning er generelt preget av høy alder, stor slitasje og betydelige mangler.
- Omfattende behov for å modernisere Sivilforsvarets forvaltningssystemer og digitale løsninger.
- Store variasjoner i omfang og kvalitet med dagens ordning knyttet til lagring, forvaltning og vedlikehold.

ØKONOMI

Sivilforsvaret har i perioden 2007-2015 gjennomført en stor omstilling for å frigjøre midler til flere øvelser for de operative avdelingene, og til investering i materiell. Samtidig har antall innsatser økt, og pris og kostnadsvekst er ikke blitt kompensert for i budsjettene.

For å oppnå den moderniseringen av Sivilforsvaret som beskrevet i Stortingsmelding nr. 22 (2007-2008) foreslo JD at det skulle investeres i Sivilforsvaret, blant annet gjennom anskaffelse av ny uniformsbekledning og materiell for 162 MNOK. Disse midlene fordelte seg på 90 MNOK til personlig utrustning, 15 MNOK til materiell til nye FIG avdelinger for å ivareta lokal tilstedeværelse, 30 MNOK til materielletterslep, og 27 MNOK for å styrke sivilforsvarets evne til å håndtere store hendelser. Totalt er det bevilget 112 MNOK av de foreslåtte 162 MNOK fra JD.

Sivilforsvarsstudien i 2007 la til grunn et driftsbudsjett på 220 MNOK, og indeksjustert til 2016-verdi tilsvarer dette ca 260 MNOK. Driftsbudsjettet til Sivilforsvaret i 2016 er ca 225 MNOK.

Etterslepet i materiellinvesteringer er beregnet til å være ca 97 MNOK i 2016. Det årlige investeringsbehovet deretter i langtidsperioden er beregnet til ca 28 MNOK pr år.

Vurdering:

Dagens budsjettsituasjon for Sivilforsvaret er ikke bærekraftig, og vil uendret medføre at Sivilforsvarets operative kapasiteter vanskelig kan opprettholdes på dagens nivå i neste langtidsperiode. ●



↑ Snømåking av offentlige bygninger i 2015
Foto: Eivind Hovden, Sivilforsvaret

Sivilforsvarets egenart

5.2.1 Legitimitet

Mandatet og hovedbegrunnelsen for opprettelse av Sivilforsvaret ligger i folkerettens fundamentale fordring om at sivilbefolkningen har krav på beskyttelse i krig, i samsvar med Genèvekonvensjonenes¹² føringer.

Sivilforsvaret er en statlig etat, etablert for å ivareta en del av oppgavene som konvensjonen definerer som sivilforsvar. Begrepet «sivilforsvar» inkluderer sentrale myndigheters arbeid med å planlegge og organisere sivilforsvarstiltak, herunder deler av kommunenes sivilforsvarsplikter regulert i sivilbeskyttelsesloven, samt blant andre brann- og eksplosjonsvernloven. Lovene omhandler oppgaver som etter konvensjonen regnes som sivilforsvar. Deler av nødetatene, blant annet helsevesenets og de kommunale brann- og redningsvesens, innsats i væpnet konflikt er etter definisjonen også en del av et helhetlig sivilforsvar.

Sivilforsvaret har krav på beskyttelse av personell, materiell og anlegg. Særreglene om beskyttelse gir Sivilforsvaret rett til å fortsette sin virksomhet, så vel i kampområder som på okkupert område.

5.2.2 Hjemmelsgrunnlag og myndighet

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret trådte i kraft 1.januar 2011.

Loven er styrende for Sivilforsvarets samfunnsrolle og har som formål å beskytte liv, helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid¹³.

Bakgrunnen for loven ligger i at tradisjonelle internasjonale konflikter med bruk av militærmakt mellom stater som en del av trusselbildet, ikke lenger er like fremtredende. Både natur- og menneskeskapte katastrofer, herunder flom, store ulykker og pandemier utgjør i dag betydelige utfordringer når det gjelder beskyttelse av liv, helse, miljø og materielle verdier. Samtidig utgjør nasjonale og etniske konflikter, organisert kriminalitet og terrorisme en større trussel enn krig, og den sosiale, økonomiske og økologiske utvikling spiller en stadig større rolle for samfunnssikkerheten i de enkelte land.

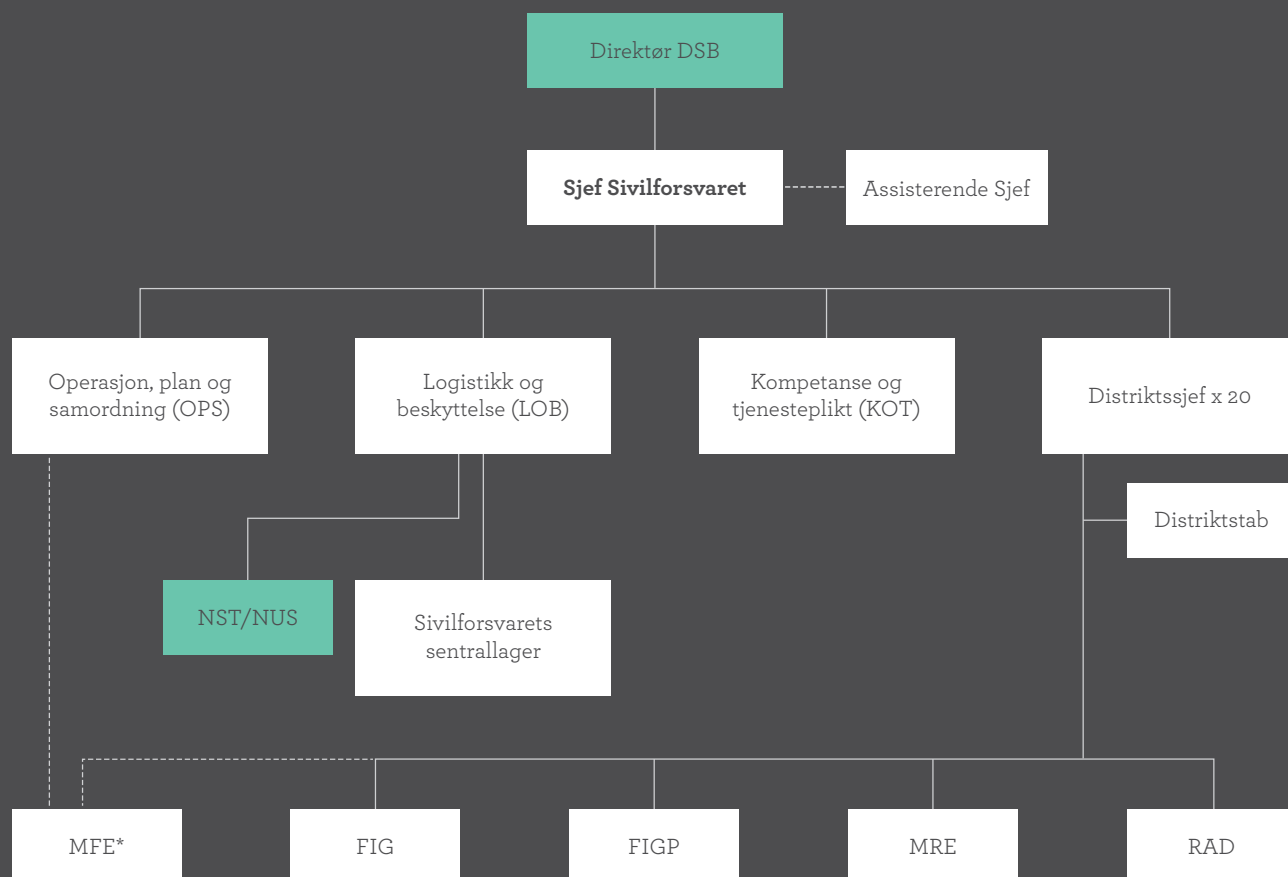
Sentralt i sivilbeskyttelsesloven er «uønskede hendelser». Dette begrepet beskriver hendelser som avviker fra det

normale, og som kan medføre tap av liv eller skade på helse, miljø og materielle verdier.

Sivilforsvaret er en del av samfunnssikkerhet- og beredskapsskjeden i Norge¹⁴. Denne er kjennetegnet av at aktørene har ulike roller og oppgaver innenfor nasjonal beredskap. Sivilforsvaret har således et viktig samfunnsoppdrag sammen med blant andre nødetatene, fylkesmannen, kommunene, fylkeskommunene, Forsvaret, frivillige organisasjoner og private aktører.

Sivilforsvaret skal også etter godkjenning fra Justis og beredskapsdepartementet bistå ved internasjonale hendelser, og utføre tilsynsoppgaver der Sivilforsvaret er utpekt som tilsynsmyndighet. ●

Figur 1
organisasjonskart
for Sivilforsvaret
per 01.04.2016.



* OPS gir tillatelse til at MFE kan benyttes, ellers ligger disse under sine respektive distrikter.

5.3.1 Styring og administrativ ledelse

Norge er inndelt i 20 sivilforsvarsdistrikter med en distriktssjef som leder av hvert distrikt. Distriktssjefen er administrativ og operativ leder av distriktets sivilforsvarsstyrker. Distriktssjefen skal legge forholdene til rette slik at nødetatene og andre kan få bistand av sivilforsvarsstyrkene og Sivilforsvarets materiell ved behov.

Distriktssjefene rapporterer til Sjef Sivilforsvar som er avdelingsdirektør i Sivilforsvarsavdelingen i DSB. Sivilforsvarets rammer styres gjennom disponeringsskriv fra direktør i DSB.

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har ansvaret for etatsstyringen av DSB, og gir dermed føringer for styring og utvikling av Sivilforsvaret gjennom sitt oppdrag til DSB og gjennom Hovedinstruks for økonomiforvaltningen og virksomhetsstyringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

5.3.2 Operativ styrkestruktur

Sivilforsvarets vedtatte fredsoppsetning på 8 000 personer har per 1.mars 2016 en oppfylingsgrad på ca 90 %, som utgjør totalt ~ 7 300 tjenestepliktige.

Krigsreserven på ytterligere 8 000 mann, er et plantall som kan rekvireres fra Forsvarets Personell- og Vernepliktsenter (FPVS) for påfølgende opplæring, utrustning og organisering i avdelinger. Planer for krigsreserven ble sist oppdatert i 1999.

5.3.3 Avdelingstyper

FREDSINNSATSGRUPPER (FIG)

Hovedoppgaven til fredsinnsettingsgruppen er å forsterke innsatsen til andre etater med primæransvar innen redningstjeneste og beredskap ved større ulykker og andre uønskede hendelser. FIG er oppsatt med eget avdelingsmateriell og består av 24 tjenestepliktige mannskap og befal.

FREDSINNSATSGRUPPER PERSONELL (FIGP)

Fredsinnsettingsgrupper personell skal understøtte, avlaste og sikre utholdenhet. FIGP har samme kompetansenivå, personlig utrustning og organisering som FIG, men er ikke oppsatt med eget avdelingsmateriell.

MOBILE RENSENHETER (MRE)

Mobile renseenheter skal bidra med rens av forurenset

personell ved CBRN-hendelser, der primæretatene ikke har tilstrekkelig kapasitet til å utføre rens før de fraktes til sykehus for behandling. MRE kan også benyttes til andre som har behov for rens/vask som en del av sin hendelseshåndtering, eksempelvis Mattilsynet. MRE er oppsatt med avdelingsmateriell som kan etableres i felt, og består av 27 tjenestepliktige mannskap og befal.

MOBILE FORSTERKNINGSENHETER (MFE)

Mobile forsterkningsenheter består av to avdelinger med forsterkningsmateriell som telt, kommunikasjonsutstyr, aggregater, pumpemateriell, ATV (terrenggående firehjulinger) og tyngre kjøretøy. Personellet har gjennomgått spesialistopplæring. Hver MFE består av 48 mannskaper og befal.

RADIAC-MÅLELAG (RAD)

Sivilforsvaret inngår i landets atomberedskap og utfører rutinemessige målinger av bakgrunnsstråling på ca 400 faste målepunkter. Utover disse vil Sivilforsvaret kunne utføre målinger som følge av atomhendelser, for eksempel ved radioaktiv forurensning/nedfall. Resultatet av målingene rapporteres til Statens strålevern. Hvert radiac-målelag består av 3 mannskaper og befal, og er i hovedsak samlokalisert med FIG.

5.3.4 Ansatte i Sivilforsvaret

Sivilforsvaret har 238 årsverk i faste stillinger. Disse rekrutteres med utgangspunkt i tjenestestedets behov og kompetansekrav knyttet til den ledige stillingen. De ansatte i Sivilforsvaret har en bred faglig bakgrunn, og i sum en betydelig realkompetanse innen samfunnssikkerhet og beredskap.

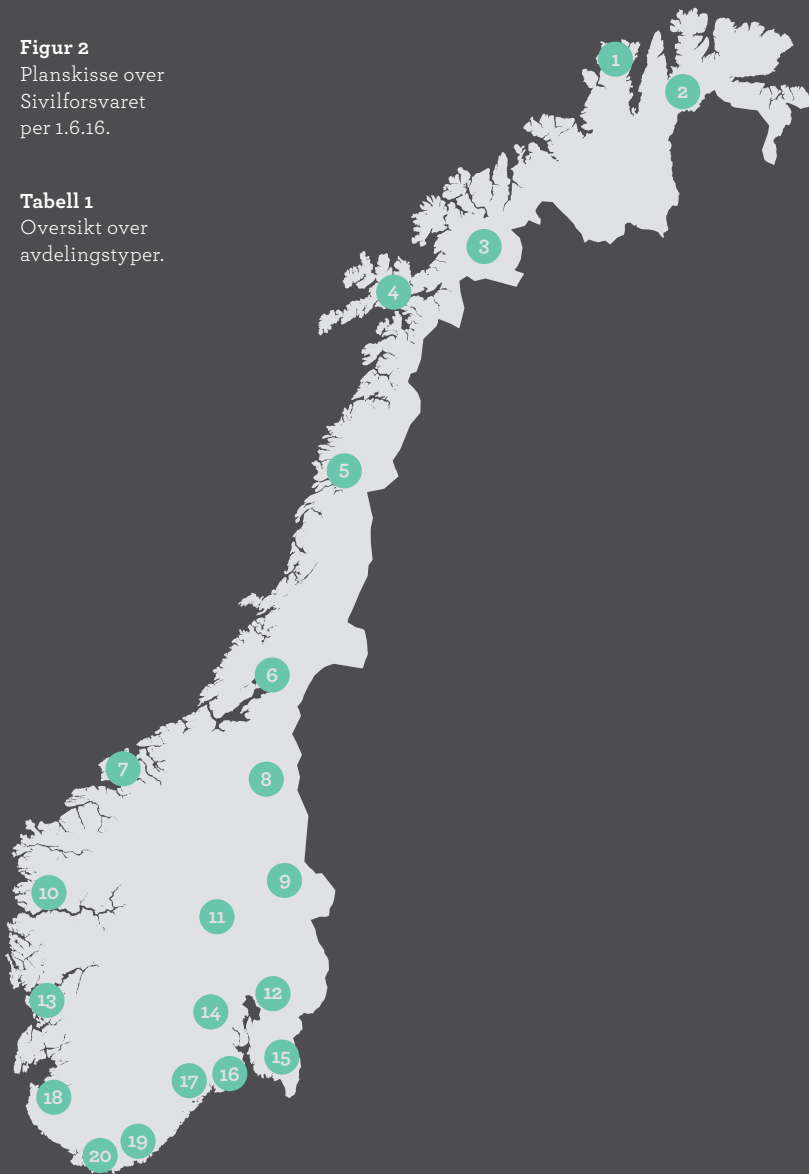
Det er utfordrende at det i dag ikke eksisterer en kompetanseplan for fast ansatte i Sivilforsvaret. Fag- og etatsspesifikk kompetanse tilføres og vedlikeholdes primært gjennom utøvelse av egen funksjon. Dette medfører at det ikke ligger en felles etatskultur og rolleforståelse i bunn hos de fast ansatte.

5.3.5 Synlighet og omdømme

Det er en bred oppfatning at Sivilforsvaret har vært lite synlige i media og i den offentlige debatten. Både de tjenestepliktige og distriktssjefene har tatt dette opp dette gjennom flere år. Selv om Sivilforsvaret får en del medieoppmerksomhet ved større hendelser, er dette ikke ►

Figur 2
Planskisse over
Sivilforsvaret
per 1.6.16.

Tabell 1
Oversikt over
avdelingstyper.



1 Vest-Finnmark
FIG 4
FIGP 5
RAD 4

2 Øst-Finnmark
FIG 8
FIGP 8
RAD 8
MRE 1

3 Troms
FIG 6
FIGP 4
RAD 6
MFE 1*
LVG 1

4 Midtre Hålogaland
FIG 8
FIGP 9
RAD 8
MRE 1

5 Nordland
FIG 8
FIGP 6
RAD 8
MRE 1
MFE 1*

6 Nord-Trøndelag
FIG 6
FIGP 6
RAD 6
MRE 1

7 Møre og Romsdal
FIG 8
FIGP 7
RAD 8
MRE 1

8 Sør-Trøndelag
FIG 9
FIGP 7
RAD 9
MRE 1
MFE 1*

9 Hedmark
FIG 8
FIGP 8
RAD 8
MRE 1

10 Sogn og Fjordane
FIG 7
FIGP 7
RAD 7

11 Oppland
FIG 7
FIGP 5
RAD 8
MRE 1*

12 Oslo og Akershus
FIG 5
FIGP 25
RAD 5
MRE 3

13 Hordaland
FIG 8
FIGP 14
RAD 8
MRE 1
MFE 1*

14 Buskerud
FIG 7
FIGP 7
RAD 7

15 Østfold
FIG 6
FIGP 6
RAD 6
MRE 1

16 Vestfold
FIG 4
FIGP 4
RAD 4
MRE 1
LVG 1

17 Telemark
FIG 9
FIGP 8
RAD 9
MRE 1

18 Rogaland
FIG 8
FIGP 11
RAD 8
MRE 1

19 Aust-Agder
FIG 4
FIGP 4
RAD 4

20 Vest-Agder
FIG 4
FIGP 2
RAD 4
MRE 1
MFE 1*

Avdelingstyper i fredstid	Antall avdelinger	Antall personer per avdeling	SUM
Fredsinnsettsgruppe (FIG)	** 134	24	3216
Fredsinnsettsgruppe Personell (FIGP)	155	24	3720
Mobil renseenhet (MRE)	16	27	432
Radiacmålelag (RAD)	134	3	402
Mobil forsterkningsenhet (MFE)	* 6	48	288
SUM	451		8058

* Per denne dato er MFE etablert med 2 avdelinger (Trondheim og Tromsø). Planen er å etablere de øvrige 4 i tidsrommet 2016-2018. Distriktene som over er registrert med MFE avdelinger har blitt registrert med 2 mindre FIGP avdelinger, selv om endringen ikke formelt er gjort.

** Det er ikke bevilget midler til å opprette de foreslåtte¹⁵ 15 nye FIG avdelinger, slik at antall FIG p.t. er 119.

nok til å gjøre etaten kjent blant publikum og samarbeidspartnere. Det pågår en prosess med å etablere en kommunikasjonsstrategi for å gjøre Sivilforsvaret mer synlig.

NOU 2013:5 mente at direktoratets omfattende portefølje var en medvirkende faktor i den manglende langsiktige og tydelige styringen av etaten. Videre sa de om sivilforsvarsavdelingen at «slik utvalget ser det er avdelingen for lite synlig og for lite tydelig som leder av en operativ og uniformert etat i samfunnsbildet».

Innføring av nye uniformer med et nytt uniformsuttrykk har bidratt positivt til å markedsføre Sivilforsvaret som en tidsriktig og troverdig beredskapsaktør. Det har også påvirket positivt for den enkeltes selvfølelse og motivasjon. ●

5.4

Tjenesteplikt

Tjeneste i Sivilforsvaret kan pålegges alle menn og kvinner mellom 18 og 55 år som oppholder seg i Norge. Den tjenestepliktiges samlede maksimale tjenestetid i Sivilforsvaret, Forsvaret og Politireserven er 19 måneder (577 dager) i fredstid. Personer som er mobiliseringsdisponert i annen sivil eller militær beredskapsfunksjon er fritatt fra tjenesteplikt i Sivilforsvaret.

5.4.1 Rekruttering

Personellet rekrutteres i hovedsak ute i distriktene med noe støtte fra Forsvarets Personell- og Vernepliktsenter (FPVS). Disse rekrutteres for å sikre et årlig grunnopplæringsbehov¹⁶ som har tidligere vært på ca 600 personer, med en estimert total tjenestetid for mannskapene på 15 år.

5.4.2 Kompetanse

OPPLÆRING.

Tjenestepliktige i Sivilforsvaret får opplæring tilpasset de avdelinger de skal tjenestegjøre i. Opplæringen foregår i hovedsak på Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter på Starum. Etter endt opplæring overføres de til sitt respektive distrikt og inngår i en lokal avdeling.

Grunnopplæringen har en varighet på en til tre uker, og omfatter fellesoperative fag, spesialistfag, førstehjelp og øvelser. Opplæringen består av både teori og praksis, med hovedvekt på praktiske oppgaver.

Opplæringen av lagfører har en varighet på to uker, og opplæring av leder ytterligere to uker. Lederopplæringen består av fellesoperative fag, eventuelle spesialistfag, og ledelse, med hovedvekt på praktisk utøvelse av ledelse. I tillegg tilbys kortere videreutdanningskurs (eks: samvirke på skadested).

På noen fagområder kan det gis lokal opplæring innenfor distriktenes gitte rammer. Eksempler på dette er opplæring for materiellansvarlig FIG, fører av båt, fører av ATV og fører av lett lastebil med tilhenger. Kursene gjennomføres som hovedregel som en del av årlig øvingstid og har en varighet på fire til åtte timer.

ØVELSER

I 2012 ble alle avdelingens fastsatte øvingsfrekvens av økonomiske grunner redusert til to dager og to kvelder per år, totalt 24 timer. Av distriktenes rapportering for 2015

fremgår det at 83 % av de operative tjenestepliktige ble øvd, og gjennomsnittlig øvingstid for de øvde var 21,8 timer.

5.4.3 Vurderinger

Innretningen med sammenhengende kurs med en varighet på inntil tre uker er utfordrende med tanke på rekruttering. Videre er det utfordrende, innen rammen av nåværende kursvarighet, å tilføre kompetanse som fullt ut dekker behovet i de mest krevende hendelsene. Sivilforsvarets personell er underlagt HMS-bestemmelsene i arbeidsmiljøloven, og det er krav om å dokumentere opplæring og trening på oppgaver og materiell som kan medføre fare.

Oppfylingsgraden for befal/ledere i strukturen er på 62 %. Dette tilsier at tiltak for styrke rekrutteringen og opplæringen av befal bør iverksettes snarest.

Distriktene melder at det er krevende å opprettholde og utvikle personellens kompetanse med så kort varighet på årlig trening. Spesielt krevende er opprettholdelse av nivået som kvalifisert førstehjelper. Til sammenligning er minimumsnivået beskrevet i Sivilforsvarstudien i 2007 å øve 100 % av styrken i en uke (4 dager og 2 kvelder, totalt 40 timer) per år. Som del av konseptutredningen har fagavdelingen i SIV anslått behovet til 48 timer per år for å vedlikeholde kompetansenivået.

Erfaringene og undersøkelsene som er gjennomført viser at det er et behov for å vurdere tjenestepliktens lengde og innretning. Dagens rekrutterings- og personellforvaltningsmodell virker lite ressurseffektiv og bør gjennomgås. Det er geografiske utfordringer med rekruttering enkelte steder, og en viss omfordeling/flytting av avdelinger kan være aktuelt.

Nåværende godtgjøringssystem¹⁷ for både befal og mannskaper er utilfredsstillende, og fremstår som grunnleggende urettferdig i det mange tjenestepliktige taper økonomisk når de utfører sin samfunnsplikt. Spørreundersøkelsen for de tjenestepliktige avdekker også at det er utfordringer med de tjenestepliktiges motivasjon i spesialiserte avdelinger som MRE og RAD. ●

5.5

Oppgaveportefølje og leveranser

Sivilforsvarets samfunnsoppdrag inndeles og beskrives i dag innenfor de tre hovedområdene forsterke, beskytte og samvirke. I tillegg kommer internasjonal bistand.

5.5.1 Forsterke

Sivilforsvaret gir operativ bistand og støtte til rednings-tjenesten, nød- og beredskapsetatene samt andre med primæransvar for håndtering av ulykker og spesielle hendelser som krever betydelig ressursinnsats og utholdenhet over tid.

Dette gjelder spesielt for komplekse hendelser der samfunnet som et eksempel har behov for en kombinasjon av:

- Forsterkning til redningsrelaterte oppgaver
- Mannskaper til ordensoppgaver (for politiet)
- Mannskaper til håndtering av berørt og skadd personell (akutthelsetjenesten)

Sivilforsvarets innsatsstatistikk¹⁸ bekrefter at Sivilforsvarets kapasiteter og leveranser er etterspurte og relevante, og at antall innsatser øker stadig. Statistikken viser også at Sivilforsvarets kapasiteter hovedsakelig er relevante for et bredt spekter av oppdrag og hendelsestyper. Tallene viser videre at Sivilforsvaret har en god reaksjonsevne, og i snitt er i stand til å stille mannskaper på innsats innen 1-2 timer etter mottatt bistandsanmodning.

Nød- og beredskapsetatene mener de tjenestepliktige og ansatte løser oppdragene på en meget god måte, og at de fremstår som profesjonelle og pålitelige. Det har i perioden vært få hendelser hvor Sivilforsvarets volum og utholdenhet har blitt utfordret.

5.5.2 Beskytte

Ved bruk av forsterkningskapasitetene til skadereduserende tiltak gir Sivilforsvaret beskyttelse til befolkningen både i fred og krig. I tillegg kommer de tre konkrete beskyttelses-tiltakene tilfluktsrom, varsling og evakuering.

TILFLUKTSROM

Tilfluktsrom er permanente beskyttelsesrom som skal verne befolkningen mot skader ved krigshandlinger. Norge har i dag 25 000 tilfluktsrom med plass til omlag 2 500 000 personer. Disse er fordelt med ca 300 000 plasser i offentlige tilfluktsrom og ca 2 200 000 plasser i private tilfluktsrom. ►

Det er siden 1998 omtrent ikke bygget nye tilfluktsrom i Norge, men Justis- og beredskapsdepartementet har lagt til grunn at eksisterende tilfluktsrom skal vedlikeholdes. Eier av offentlig eller privat tilfluktsrom plikter å holde tilfluktsrommet i forsvarlig stand.

Kontroller i perioden 2008-2012 avdekket mangelfullt vedlikehold ved flere tilfluktsrom, men viste også at de tilfluktsrom som brukes aktivt i fredstid er i meget bra stand. Kompetansen om tilfluktsrom er betydelig redusert de siste 20 årene, både i Sivilforsvaret, hos eierne og hos utbyggere/leverandører.

BEFOLKNINGSVARSLING

I fredstid har Sivilforsvaret ca. 1 250 operative tyfonvarslingsanlegg, som når ut til om lag halvparten av Norges befolkning. Anleggene er i det vesentlige plassert i byer og tettsteder. I fredstid er det politiet som har ansvar for å utløse varslingsanlegg med Sivilforsvarets lydgivere.

Nåværende teknologi er basert på bruk av FM-nettet, og bør erstattes med ny «bærer» av signaler når FM-nettet legges ned i 2017.

LUFTVARSLINGSTJENESTE

Luftvarslings tjenesten er en spesialtjeneste som har til oppgave å varsle befolkningen i byer og tettsteder om mulig luftangrep. Varsel gis gjennom et landsdekkende radiostyrt nett av tyfonvarslingsanlegg (sirener). Varslingen bemannes, ledes og øves av Sivilforsvaret, men tjenesten utføres i samarbeid med Forsvaret. De to varslingsgruppene er lokalisert til Luftforsvarets varslingsstasjoner (CRC).

EVAKUERING

Sivilforsvaret har kompetanse og ressurser til å iverksette evakuering av befolkningen. Evakuering skal så vidt mulig utføres i samråd med politiet, og berørte kommuner plikter å medvirke. Om nødvendig kan Sivilforsvaret også bistå med omsorgstjenester på grunnleggende nivå, og støtte helsevesenet og kommunale kriseteam på dette området.

5.5.3 Samvirke

Redningstjenesten i Norge utøves som et samvirke mellom offentlige organer, frivillige organisasjoner, private virksomheter og personer¹⁹. Alle offentlige organer plikter å bidra i redningstjenesten med kapasiteter, kompetanse og

fullmakter. Samvirkeprinsippet innebærer at alle aktører har et selvstendig ansvar for å sikre best mulig samvirke både i det forebyggende arbeidet og i forbindelse med hendelser.

På nasjonalt nivå er Sivilforsvaret representert i sentrale fora for samvirke, blant annet Kriseutvalget for atomulykker (KU), Helseberedskapsrådet (HBR) og delvis også Hovedredningssentralene (HRS).

Gjennom representasjon i ulike fora og råd som kommunale beredskapsråd, fylkesberedskapsrådet, atomberedskapsutvalget, lokal redningssentral (LRS), totalforsvarsforum er Sivilforsvaret med på å bidra til utvikling av beredskapsarbeidet, både forebyggings- og håndteringsfasen. Dette innebærer blant annet tilbud om veiledning og bistand i forbindelse med utarbeidelse av ROS-analyser, krise- og beredskapsplaner og innen planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser.

5.5.4 Internasjonal bistand

DSB har ulike samarbeids- og bistandsavtaler gjennom EU, FN og de nordiske landene. Avtalene innebærer anmodning om bruk av Sivilforsvarets kapasiteter utenfor Norges grenser. Sivilforsvaret har siden slutten av 1990-tallet drevet to konsepter for operativ internasjonal innsats som begge er etterspurte. Konseptene driftes og forvaltes av sivilforsvarsavdelingen, men er finansiert av Utenriksdepartementet. Hensikten med etableringen av konseptene er å utnytte Sivilforsvarets kompetanse, personell og materiell innen internasjonal, humanitær innsats.

NORWEGIAN SUPPORT TEAM

Norwegian Support Team (NST) etablerer og drifter teltleirer for innkvartering av hjelpearbeidere for FN og andre internasjonale organisasjoner ved humanitære katastrofer. NST kan i løpet av 48-72 timer sendes ut til katastrofeområder over hele verden sammen med en betydelig mengde utstyr, inkludert komplette teltleirer.

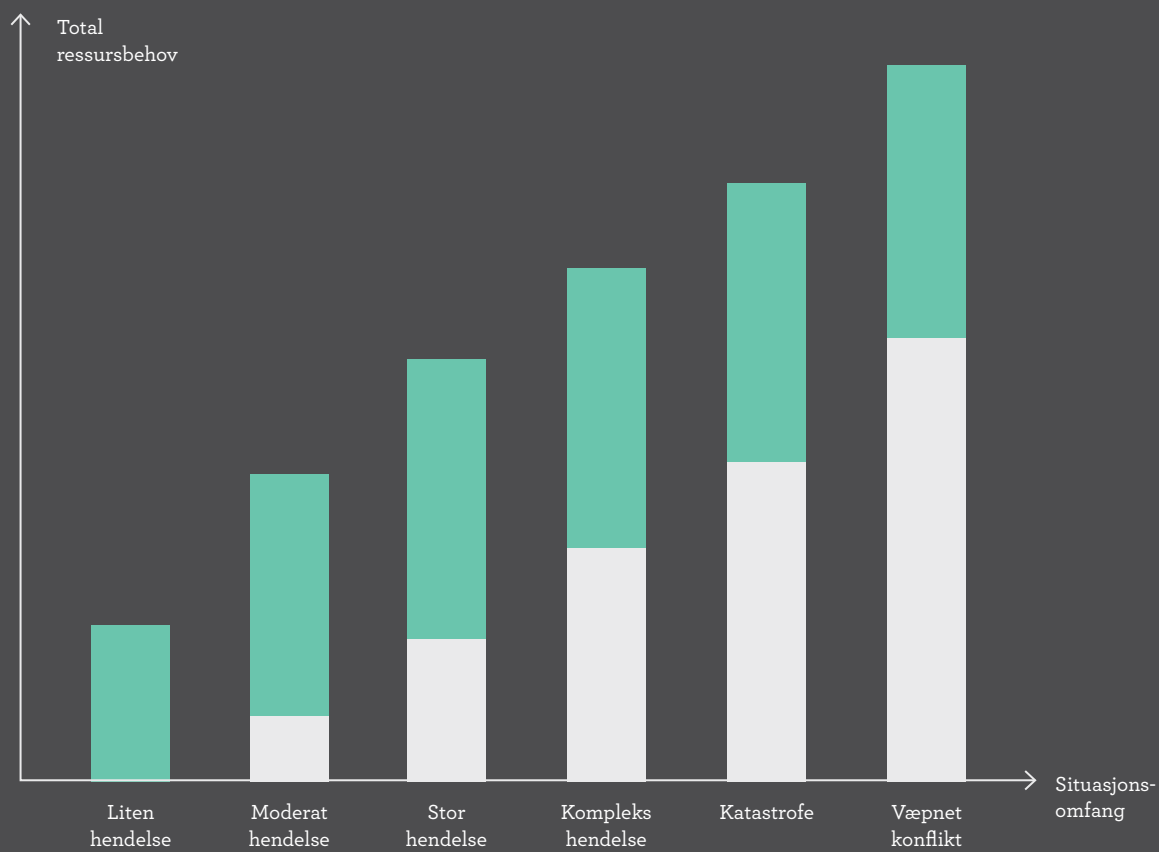
NORWEGIAN UNDAC SUPPORT

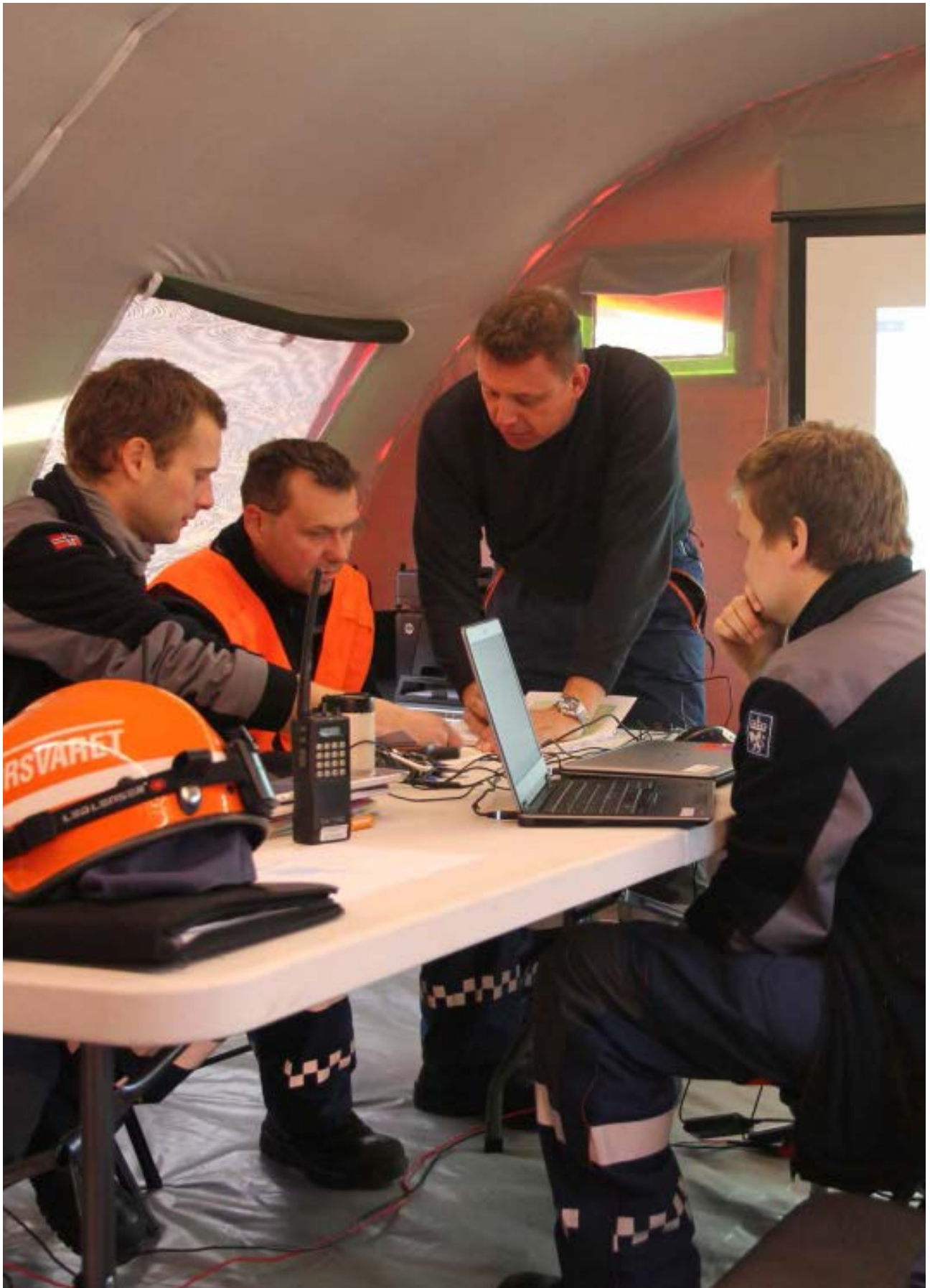
Norwegian UNDAC Support (NUS) består av kommunikasjonsspesialister og spesielt tilpasset, lett kommunikasjonsutstyr. Beredskapslisten består av om lag 10 personer med tilhørende materiell, som kan yte rask og skreddersydd IKT-støtte ved humanitære katastrofer, hovedsakelig til FNs team for katastrofevurdering og koordinering (UNDAC). ●

Figur 3

Sivilforsvarets
forsterkning av
nødetatene ved
ulike hendelser.

■ Innsats Sivilforsvaret
■ Innsats nødetater





5.6

Operativ ledelse og anmodning om bistand

Distriktssjefen er operativ og administrativ leder av distriktets sivilforsvarsstyrker. Distriktssjefen skal legge forholdene til rette for at nødetatene og andre kan bruke sivilforsvarsstyrkene og Sivilforsvarets materiell ved behov. Distriktssjefen er øverste leder for sivilforsvarsstyrkene i distriktet og har ansvaret for planlegging og gjennomføring av alle sivilforsvarstiltak i distriktet. Innen rammen av fastsatte mål, krav, gjeldende bestemmelser og gitte bevilgninger har distriktssjefen ansvaret for at Sivilforsvaret i distriktet kan løse sine oppgaver i fred, ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig.

Utenom arbeidstid er distriktssjefens myndighet delegert til en døgnbemannet beredskapsvakt. Denne tar imot alle forespørsler om bistand og foretar en oppdragsanalyse i henhold til eget planverk og instruks. En oppdragsanalyse vil danne grunnlag for beslutninger om forsterkningsstøtte til nødetatene og andre bistandsanmodere.

Det er i første rekke politiets operasjonssentraler (112) som fremmer bistandsanmodningene, men også brannsentralene (110), AMK (113) og andre offentlige instanser kan rette henvendelser om bistand.

Sivilforsvarets operative styringslinje går fra Sjef Sivilforsvaret til distriktssjef, og videre til utpekt leder av de operative avdelingene. De operative avdelingene består av tjenestepliktig personell uten pålagt beredskap, og ledes av eget befal.

Ved større hendelser etableres det stab ved distriktet. Alle fast ansatte kan inngå i stab, og den kan forsterkes med tjenestepliktig personell, liaisoner og rådgivere.

Avdeling for Sivilforsvar (SIV) i DSB etablerer ved større hendelser stab som koordinerer bruk av Sivilforsvarets nasjonale og regionale ressurser. Ved behov omfordeles materiell fra Sentrallageret, eller fra andre distrikter. Avdelingen etablerer også stab under internasjonale hendelser som involverer NUS og NST. SIV ivaretar den operative ledelsen av operasjonen i samarbeid med øvrige IHP land, eller på vegne av disse.

Det elektroniske krisestøtteverktøyet DSB CIM og nødnett utgjør de mest sentrale operative verktøyene for Sivilforsvaret. Som reservesamband benyttes satellitt telefon. ●

5.7

Beredskapsplanlegging

Sivilforsvaret har en rekke oppgaver i henhold til sivil beredskapssystem (SBS). I tillegg er det utarbeidet ulike nasjonale og regionale planer og avtaler som Sivilforsvaret er en del av. Distriktenes egne planverk skal følge en felles mal utarbeidet av sivilforsvarsavdelingen i DSB, disse bygger på DSB og Sivilforsvarsavdelingens beredskapsplaner. Distriktene har i tillegg etablert en rekke tiltakskort som en del av planverket.

Beredskapsplanene, inkludert tiltakskort, skal være integrert i det elektroniske krisestøtteverktøyet DSB CIM. ●



↑ Oslo, 1939. Sivilforsvarsøvelse avholdes ved Lilleborg fabrikk
Foto: NTB scanpix

← Innsatsplanlegging
Foto: Troms Sivilforsvarsdistrikt

Materiell, utstyr og teknologi

5.8.1 Lagring

Det er etablert tre nivåer for materiell til beredskapsformål i Sivilforsvaret:

- Avdelingslager med utrustning til den enkelte innsatsavdeling, lokalisert ved avdelingens oppsetningssted.
- Distriktslager med materiell til å forsterke eller supplere egne avdelinger, samt materiell tilpasset særskilte utfordringer avdekket gjennom ROS-analyser.
- Sentrallager med materiell for å forsterke distriktene med spesialisert materiell eller sikre ytterligere utholdenhet ved omfattende hendelser, og med hovedtyngden av materiellet til krigsreserven.

Sivilbeskyttelsesloven²⁰ fastslår at kommunene skal lagre og vedlikeholde Sivilforsvarets materiell. Dette gjelder både avdelings- og distriktslagre. Spørreundersøkelsen fra 2012 og erfaringer fra distriktene viser at kommunene utøver sine plikter etter sivilbeskyttelsesloven i svært varierende grad. Dette er en stor utfordring for det enkelte distrikt.

AVDELINGSLAGER

Materiellet er lagret på kommunale lagre (eide/leide) ute i de kommunene hvor avdelinger er plassert. Sivilforsvaret har i dag rundt 130 lager ute i kommunene. Kommunen plikter å stille med kommunalt ansatt materialforvalter, men det er ulikheter i hvordan oppdraget håndteres i praksis.

DISTRIKTSLAGER

Distriktslager inneholder materiell som skal muliggjøre forsterkning ved større hendelser. Noen distrikter har av geografiske grunner mer enn ett distriktslager. Totalt har Sivilforsvaret omkring 30 slike lagre. Kommunen har samme plikter i forbindelse med disse som for avdelingslagrene.

SENTRALLAGER

Sivilforsvarets sentrallager (SFSL) på Starum forestår lagring og distribusjon av Sivilforsvarets operative materiell. Lageret ivaretar fire områder:

- Beholdning av sivilforsvarsmateriell og uniformer for etterforsyning til distriktene.
- Nasjonalt forsterkningsmateriell til forsterkning av distriktene ved større hendelser.
- Krigsreservemateriell og uniformer av gammel type til eventuell bruk for Sivilforsvarets krigsreserve.
- Materiell til NST/NUS, samt til Nærings- og fiskeridepartementets skipsevakueringkonsept.

5.8.2 Tilstand på materiell

For å bedre Sivilforsvarets evne til å håndtere store hendelser har JD bevilget 23 MNOK til etablering av Mobile Forsterkningsenheter (MFE). I tillegg er det investert 89 MNOK til nye innsatsuniformer. Dette har gitt et løft i forhold til HMS for ansatte og tjenestepliktig personell. Det har også gitt en positiv bi-effekt gjennom styrket motivasjon blant personellet, samt bedre profilering av etaten. Det er også innført ny arbeidsuniform og tjenesteuniform for de fast ansatte.

Tilbakemeldingene og vurderingene av Sivilforsvarets øvrige materiellbeholdning viser at den er preget av høy alder, stor slitasje og betydelige mangler, spesielt når det gjelder kjøretøy og transportkapasitet utenfor veg. Det er også klare mangler innen kommunikasjon, og store behov for utskifting av telt/lys/varme. Dette skyldes i stor grad at investeringsbehovet for å redusere etterslepet i utskifting av materiell ikke er realisert.

5.8.3 Forvaltningssystemer og digitale løsninger

Sivilforsvarets digitale løsninger består av fem selvutviklede administrative løsninger og syv standardløsninger som driftes av DSB sentralt²¹.

Etter en ekstern gjennomgang av de selvutviklede løsningene ble det avdekket store svakheter ved løsningenes tekniske tilstand og deres muligheter til å håndtere strukturelle endringer i forhold til oppgaver og organisering. På bakgrunn av dette er det etablert et prosjekt i DSB, «Personell, logistikk, informasjon og styring» (PLIS), for å få etablert nye administrative løsninger for Sivilforsvaret²².

Det er lite digital samhandling med andre aktører under innsatser. Sivilforsvaret har et begrenset antall enheter som kan kommunisere med det nasjonale nødnett, samt begrenset tilgang på satellitt telefon og VHF. ●

Økonomi

Sivilforsvaret har i perioden 2007-2015 gjennomført en stor omstilling med nedlegging av fem leire og sammen slåing av tre skoler til en. Store deler av eiendomsmassen er solgt, og gammelt ukurant materiell er avhendet. Måltallet for antall tjenestepliktige i strukturen ble redusert fra 10 000 til 8000, og antall årsverk har blitt redusert med 52,5. Dette er gjort for å frigjøre midler til flere øvelser for personellet, og til materiellinvesteringer.

Til tross for denne omstillingen har Sivilforsvarets budsjettsituasjon blitt forverret. Det ble i Sivilforsvarsstudien i 2007 lagt til grunn et driftsbudsjett på 220 MNOK, og indeksjustert til 2016 tilsvarer dette ca. 260 MNOK. Driftsbudsjettet til Sivilforsvaret i 2016 er ca. 225 MNOK.

Årsakene til denne situasjonen er blant annet pris- og kostnadsvekst som ikke har blitt kompensert og den generelle budsjettsituasjonen i DSB. Antall innsatser har også økt de senere årene og har forverret budsjettsituasjonen ved at midler som kunne gått til å styrke infrastruktur og materiell har blitt brukt til å dekke fortløpende kostnader.

Investeringsbehovet for å redusere etterslepet i utskifting av materiell er ikke realisert. Som et resultat av dette er tilstanden på materiellbeholdningen totalt sett svekket i perioden 2007-2015. Etterslepet i materiellinvesteringer er beregnet til å være ca. 97 MNOK i 2016. Det årlige investeringsbehovet videre i langtidsperioden er beregnet til ca. 28 MNOK per år for å opprettholde Sivilforsvarets nåværende materiellbeholdning, og dermed opprettholde kapasiteter og operativ evne på dagens nivå.

Dagens budsjettsituasjon for Sivilforsvaret er ikke bærekraftig, og vil uendret medføre at Sivilforsvarets operative kapasiteter vanskelig kan opprettholdes på dagens nivå i neste langtidsperiode. Dette skyldes mangel på investeringsmidler til å fornye og utvikle operativt materiell, utilstrekkelige midler til ulike kompetansetiltak for både tjenestepliktige og fast ansatte, og manglende midler til å dekke den generelle pris- og kostnadsveksten. ●



↑ Oktober 2015. MFE Tromsø
Foto: Vegard Ellefsen, DSB

Kapittel 5

Fotnoter

- 8 Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (Sivilbeskyttelsesloven). 25.06.2010.
- 9 St.meld. nr. 22. (2007–2008). Samfunnssikkerhet. Samvirke og samordning.
- 10 Ref: Sivilbeskyttelsesloven para 4 d) og e).
- 11 Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, Justis- og beredskapsdepartementets samordningsrolle, tilsynsfunksjon og sentral krisehåndtering, FOR-2012-06-15-535, og Organisasjonsplan for redningstjenesten, FOR-2015-06-19-677.
- 12 Genèvekonvensjonenes føringer, jf. 4. Genèvekonvensjonene av 12. august 1949, artikkel 63 med tilleggsprotokoll av 1977
- 13 Sivilbeskyttelsesloven. § 1. Formål
- 14 Prop. 1 S (2014–2015) FOR BUDSJETTÅRET 2015 — Utgiftskapitler: 61, 400–491 Inntektskapitler: 3400–3490. Pkt 1.5
- 15 St.meld. nr. 22 (2007–2008). Samfunnssikkerhet — Samvirke og samordning Stortingsmelding 22 (2007–2008)
- 16 Se vedlegg 1
- 17 Se vedlegg 2
- 18 Se vedlegg 3
- 19 Organisasjonsplan for redningstjenesten, FOR-2015-06-19-677
- 20 Sivilbeskyttelseslovens §§ 12 og 13
- 21 Se vedlegg 4
- 22 Foreløpig plan tilsier lansering 1. kvartal 2019 forutsatt finansiering



06

Trender og
utviklingstrekk

Oppsummering

Tilgjengelige utredninger og offentlige dokumenter gir et godt bilde av sentrale utviklingstrekk og trender som vil kunne påvirke Sivilforsvaret.

Følgende områder er særlig relevante i forhold til Sivilforsvarets fremtidige leveranser:

- **KLIMAENDRINGER.** Sannsynligheten for mer alvorlige og hyppigere klimarelaterte hendelser er økende. Dette vil resultere i hyppigere behov for Sivilforsvarets ressurser og vil utfordre utholdenheten mer enn i dag.
- **ØKT MIGRASJON.** Presset til å håndtere befolknings-tilstrømming vil sannsynligvis øke. Dette vil igjen resultere i økt behov for støtte til primæretatene for å håndtere store befolkningsgrupper og deres behov for grunnleggende livsopphold.
- **ØKENDE SOSIAL URO.** Sosial uro kan resultere i store demonstrasjoner og samling av store menneskemengder. Konfrontasjoner vil lett kunne oppstå. Her vil behovet for en myk og uniformert etat være til stede for å kunne opptre som en buffer mellom menneskemengder og ordensmyndigheter.
- **PANDEMI.** I nasjonalt risikobilde (NRB) er en større og landsomfattende pandemi et av de mer sannsynlige scenarioene. Dette vil medføre et stort behov for forsterkningsressurser til primæretatene i forhold til for eksempel massevaksinasjon og enkle helserelaterte oppgaver, avsperringer, oppsett og drift av evakuert- og pårørendesenter, samt andre relevante områder. Her vil Sivilforsvarets evne til mobilitet, fleksibilitet og utholdenhet bli utfordret.
- **DEMOGRAFISKE ENDRINGER OG URBANISERING.** Befolkningen eldes og graden av urbanisering øker. Generelt tappes distriktene for ungdom, mens de eldste gjerne blir værende. Dette utfordrer lokalsamfunnenes evne til å bistå befolkningen ved større hendelser i distriktene. Dette vil igjen kreve økt bistand fra Sivilforsvaret, og fleksibilitet og mobilitet kan bli viktigere.
- **VILLEDE HANDLINGER.** Sannsynligheten for terroranslag i Norge er vurdert som økende. Hvilken form dette vil ta er ikke mulig å forutse, men at slike handlinger vil være innrettet mot sivilbefolkningen er sannsynlig. Basert på erfaringer fra 22. juli-hendelsen vil det være rimelig å anta et stort behov for sivilforsvarsressurser, både i forhold til volum og utholdenhet.
- **ØKT SIKKERHETSPOLITISK SPENNINGSNIVÅ.** Dagens situasjon aktualiserer Sivilforsvarets rolle ved en sikkerhetspolitisk hendelse i Norge. Mye av innsatsen ved slike hendelser vil ligne på innsatsen ved alvorlige hendelser i fredstid, men det vil også samtidig være behov for tradisjonelle beskyttelsestiltak relatert til væpnet konflikt. Dette krever kompetanse, materiell, volum, utholdenhet og fleksibilitet.
- **CBRN-HENDELSER.** Sannsynligheten for hendelser som krever CBRN-kapasiteter har økt. Dette vil kreve høyere kompetanse, bedre materiell og styrket mobilitet.
- **DIGITALISERING.** Den teknologiske utviklingen går svært fort og heldigitale tjenester blir mer og mer vanlige. Dette fører igjen til en stor sårbarhet når de digitale løsningene ikke er tilgjengelige og avstedkommer behov for midlertidige kommunikasjons-løsninger og alternative måter å levere tjenester på til sivilbefolkningen. Utviklingen åpner også et mulighetsrom for Sivilforsvaret til å levere enda bedre i fremtiden. Dette vil kunne være bedre kommunikasjons- og samhandlingsløsninger, digitale kart-løsninger, digitale læringsplattformer og sporingsteknologi.

Trender og utviklingstrekk som vil kunne påvirke Sivilforsvarets evne til å levere:

- **DEMOGRAFISKE ENDRINGER OG URBANISERING.** En flytting fra rurale strøk til byene og en større andel av eldre i distriktene vil føre til et dårligere rekrutteringsgrunnlag til Sivilforsvaret. Dette vil igjen føre til en skjevbelastning mellom tjenestepliktige i distriktene og i sentrale strøk. Dette avstedkommer et behov for å etablere en struktur som gir større mobilitet slik at belastningen blir jevnet ut blant de tjenestepliktige.
- **INDIVIDUALISERING OG SELVREALISERING.** Økt grad av individuell fokus medfører at en er mindre opptatt av fellesskapet og fellesskapets behov. Dette vil kunne føre til utfordringer knyttet til rekruttering og motivering av tjenestepliktige.
- **STORT OMFANG AV RESTRUKTURERINGER, OMORGANISERING OG SENTRALISERING.** Verden rundt oss endres raskt. Sivilforsvarets interesser har vært gjennom, er midt i, eller vil bli utsatt for omfattende restruktureringer. Dette vil påvirke Sivilforsvaret både operativt og i forhold til samvirke og samhandling. ●

Fremtidens risiko-/trusselbilde i et 10-20 års perspektiv

Prosjektgruppen har gjennomgått rapporter og utredninger som beskriver trender og utviklingstrekk som kan påvirke Sivilforsvarets framtidige innretning. Prosjektgruppen har valgt å fokusere på følgende nasjonale rapporter:

- Nasjonalt risikobilde 2014/2015 utgitt av DSB²³ (NRB)
- Politiets omverdensanalyse²⁴
- Nærpolitireformen
- Brannstudien
- Et felles løft - Ekspertgruppen for Forsvaret av Norge²⁵
- Globale trender mot 2040, utgitt av FFI²⁶

I rapporten *Et felles løft* skilles det mellom statssikkerhet, sikkerhetspolitisk krise og samfunnssikkerhet i lys av en ny sikkerhetspolitisk hverdag. Videre benyttes væpnet konflikt i stedet for krig. Denne begrepsbruken er relevant også for Sivilforsvaret.

6.2.1 Samfunnssikkerhet

VÆR, KLIMA OG MILJØ

I følge Nasjonalt Risikobilde (NRB) vurderes naturhendelsene å ha høyest samlet risiko. Det henvises til klimaprognoser som viser at været skal bli våtere, og at antall dager med kraftig nedbør vil øke. I følge FNs klimapanel 5. rapport²⁷ vil vi få en global oppvarming som vil skje raskere og kraftigere jo lenger nord man kommer. Klimaendringer innebærer også endringer i nedbørsmønstrene. I mange tørre områder blir det mindre nedbør, mens det vil regne enda mer i mange områder der det allerede regner mye i dag. Hvis klimagassutslippene fortsetter å øke vil det bli mer ekstremnedbør i store deler av Norge og Nord-Europa.

Klimaendringene kan også medføre større sannsynlighet for miljøkatastrofer. Det må forventes oftere miljøkatastrofer, og de vil ha et potensial for å bli kraftigere og mer ødeleggende.

I FFI-rapporten hevdes det at miljøkatastrofer også kan oppstå som følge av vilde handlinger. Dette kan for eksempel være skogbranner som er påtømt, eller oljekatastrofer som skyldes terror eller sabotasje. Slike miljøkatastrofer er svært ressurskrevende, og vil i tillegg utfordre nasjonal og regional kriseledelse fordi det er vanskelig å finne ut hva som utløste hendelsen.

DEMOGRAFI OG SOSIALE FORHOLD

Både Politiets omverdensanalyse og FFI-rapporten Globale

trender mot 2040 omtaler utviklingen mot en aldrende befolkning og økt press på velferdsgodene. Europa vil i årene fremover oppleve både nedgang i folketall og en økende gjennomsnittsalder i befolkningen. Fremtidens helse- og velferdsbehov for eldre vil kreve et sterkt økende behov for helsearbeidere. Det er også en klar tendens til urbanisering og økende befolkning rundt de store byene.

Hyppigere og større flyktningestrømmer og mer migrasjon er også et utviklingstrekk som vil bli tydeligere. Migrasjonen har økt som følge av krig, åpne grenser, utbredelse av nettverk og kommunikasjonsteknologi, økt behov for arbeidskraft og større økonomiske forskjeller.

FFI-rapporten sier også at det vil bli press på verdier, normer og regler, og at tilliten til offentlige myndigheter er synkende. Vi vil få et større etnisk mangfold, noe som igjen kan føre til at enkelte grupper faller utenfor og blir marginalisert. Et resultat kan bli utvikling av såkalte diasporasamfunn og «parallele samfunn», samt voksende nasjonalisme.

FFI-rapporten omtaler også identitetsskaping. Tidligere har det kollektive stått i fokus, og nasjonalitet og etnisitet har vært identitetsskapende. I fremtidens samfunn er det et press på det kollektive, og vi ser en fragmentering av identitet og økende individualisme.

Rapporten *Frivillighet i Norge*²⁸, beskriver det samme. Den forteller om økt individualisering, der individene har et større rom for å velge ulike roller, posisjoner og identiteter. Ungdom synes å bevege seg bort fra et tradisjonelt samfunnsengasjement og over mot enkeltformål.

Dette får konsekvenser for hvordan ungdom forholder seg til kollektive grupper. Frivillige organisasjoner er nødt til å finne nye måter å rekruttere ungdommer på, for at de skal kunne identifisere seg med, og slutte seg til dem. Organisasjoner må henvende seg til hver enkelt ungdom og ikke behandle ungdom som en samlet gruppe. Rapporten sier videre at det er synkende interesse for å delta i frivillige organisasjoner som arbeider for å ivareta overordnede samfunnshensyn og verdier, mens organisasjoner som tilbyr aktiviteter som dekker den enkeltes personlige behov og interesser får økt oppslutning. Rapporten snakker om en «avideologisering» i samfunnet. ►



ØKONOMI OG RESSURSER

FFI-rapporten beskriver Norges økonomiske situasjon som god, men den vil ikke være like eksepsjonelt god i fremtiden som i perioden vi har lagt bak oss. Rapporten sier videre at teknologiske fremskritt og nye medisinske gjennombrudd vil skape større behov og større forventninger i befolkningen til mer omfattende offentlige tjenester innenfor helse, omsorg og velferd. Politikerne må i fremtiden foreta vanskelige prioriteringer, og et økende press på offentlige budsjetter vil kunne oppleves. Det er en risiko for at deler av offentlig sektor vil måtte oppleve betydelige kutt.

Internasjonalt er det en økt risiko for økonomisk sammenbrudd, men det er usikkert hvordan dette vil påvirke risiko- og sårbarhetsbildet, og således påvirke Sivilforsvarets innretning.

I et globalt perspektiv vil vi se en økende etterspørsel etter drikkevann, mat og energi.

TEKNOLOGI OG EKONOMI

FFI-rapporten beskriver en situasjon der ny teknologi er rimelig og tilgjengelig for alle. Det som tidligere har vært vestlige lands styrke; økonomi og teknologi, vil ikke lenger kunne brukes som konkurransefortrinn. Av nye teknologiske plattformer nevnes droner eller ubemannede systemer av ulike art. Disse vil både representere sikkerhetsutfordringer og -muligheter for beredskapsaktørene. FFI-rapporten sier at den menneskelige ressurs vil bli viktigere i fremtiden og viser til en studie i det britiske forsvaret som sier «The UK must make its people the edge»²⁹

Rapporten *Digital sårbarhet – sikkert samfunn*³⁰ beskriver et samfunn som er stadig mer avhengig av informasjons- og kommunikasjonsteknologi. IKT har blitt en strategisk sikkerhetsutfordring. Dette gjør området fristende for aktører som ønsker å skade enkelte virksomheter eller sektorer i det norske samfunn.

Den positive siden av digitaliseringen er at vi tar i bruk nye programmer og verktøy, som gjør at geografisk avstand får mindre betydning for hvordan vi organiserer oss.

Sosiale medier vil bli mer og mer brukt som kilde til kunnskap som informasjonskilde, i stedet for statskring-

kaster eller riksaviser. Det er en enorm tilgang på informasjon, og informasjon kan spres svært raskt. Utfordringen er såkalt «information overload». Siling, vurdering og vektlegging av ulike informasjon vil være viktig kompetanse fremover. Dette vil være spesielt gjeldende for en kriseledelse som skal bruke informasjon som et beslutningsstøtteverktøy.

Den digitale verden gjør det mulig for personer uten fagkompetanse å tilegne seg den på en enkel måte. Eksempelvis kan man lære seg å lage bomber og enkle våpen via nettet. Nettet brukes også i dag i utstrakt grad til å organisere ulike virksomheter, dette gjelder også kriminelle grupper og «virtuelle geriljagrupper».

PANDEMI

En pandemi er en epidemi som opptrer i et stort område av verden, og som rammer en stor del av befolkningen. En pandemi kan få alvorlige konsekvenser primært med tanke på samfunnsverdiene liv, helse, økonomi og samfunnsstabilitet. Hvor alvorlige konsekvensene vil bli, avhenger av virusets egenskaper, og samfunnets evne til å håndtere pandemien ved å redusere smittespredning og ved behandling av syke.

I følge NRB er «pandemi i Norge» vurdert med høy sannsynlighet og store konsekvenser for liv og helse. Anslagene for 8 000 dødsfall og mer enn 35 000 alvorlig syke gjør at pandemiutbrudd får de alvorligste konsekvensene for liv og helse av samtlige scenarioer som er analysert i NRB.

6.2.2 Statssikkerhet

I rapporten *Et felles løft* beskrives de sikkerhetspolitiske endringer som har funnet sted den siste tiden og de utfordringer Norge står overfor. På kort tid har rammebetingelsene for norsk sikkerhetspolitikk endret seg vesentlig og Norge stilles igjen overfor tradisjonelle sikkerhetsutfordringer. Sannsynligheten for væpnet konflikt og sikkerhetspolitiske kriser har økt de siste årene, og er et nytt utviklingstrekk siden Sivilforsvaret ble utredet forrige gang³¹.

Norges sikkerhetspolitiske situasjon er preget av vår plassering i nord, i et strategisk viktig område for stormaktene. Vi kan, som en liten stat med et tilgang til viktige ressursområder og areal, bli utsatt for forskjellige typer ►

påvirkning og press. Som NATO-medlem kan det også gi oss utfordringer i spenningsfeltet mellom stormaktene og mellom ulike allianser. Dersom en situasjon skulle eskalere og utvikle seg til en væpnet konflikt, vil Norge kunne bli trukket inn på et tidlig tidspunkt.

Begrepet «hybridkrig» er introdusert innenfor sikkerhetspolitikken og er navnet på en type krig der man benytter alle tilgjengelige virkemidler i en allsidig kamp mot en motstander. Ved hybridkrig benyttes både politiske, økonomiske, kommunikasjonsmessige og militære virkemidler.

Den arabiske våren, krigen i Syria og fremveksten av den islamske stat (IS) har endret trusselbildet for internasjonal terrorisme og gjort terroraksjoner på norsk jord mer sannsynlig. Geografisk avstand gir oss ikke lenger samme beskyttelse, fordi vi har en global økonomi, vi er en internasjonal aktør, og vi er som et vestlig land en del av «fienden» for ekstreme jihadist-grupper. Det er verdt å merke seg at det er en økende terrortrussel mot «myke mål», for eksempel sivile folkemengder. FFI-rapporten sier at det foregår en omfordeling av makt til ikke-statlige aktører og beskriver «verden som et ingenmannsland». Vi ser også en økende bruk av såkalt stedfortrederkrig, noe som betyr at ulike grupper utrustes og trenes for tjeneste for en annen stat eller aktør.

Dette har også skapt grobunn for andre terrornettverk og sympatigrupper. Som en motreaksjon har man fått økende høyreekstremisme og borgerverngrupper som kan motaksjonere. Det har også en smitteeffekt som gjør at såkalte soloterrorister som er inspirert av jihadisme setter i gang aksjoner på egen hånd.

Det er en bekymring for at terrororganisasjoner, som IS og Al Qaida, kan få tak på radioaktivt materiale eller planlegger angrep mot atomkraftverk. Atomsikkerhet og bedre kontroll med radioaktive kilder er et tema som er høyt oppe på den internasjonale dagsorden.

FFI-rapporten omtaler «soft power» som et nytt fenomen, der en aktør benytter kommersiell og kulturell påvirkning for å oppnå politiske mål. Kommunikasjon oppfattes i dag som det tredje strategiske maktmiddelet, i tillegg til militær og økonomisk maktmidler.

Cyberkrig har utviklet seg til et sentralt våpen for statlige aktører. Det er verdt å merke seg at det store flertallet av cyberangrep i fremtidige konflikter trolig vil bestå av at en motstander bruker det digitale rom for å ramme en stats muligheter til kommunikasjon med, og tjenesteyting til, sin egen befolkning. Koordinert med dette vil det bli drevet en intens informasjonskampanje, med angriperens fremstilling av konfliktens årsak og forløp. Dette gjør at man også vil benytte sosiale medier til spredning av rykter og falsk informasjon.

Spesielt interessant er det at den sikkerhetspolitiske utviklingen legger et større press på den internasjonale rettsorden. Man respekterer ikke folkerett og menneskerettigheter på samme måte i «ingenmannsland» eller i kriger der man opererer med stedfortredere og leiesoldater, som man gjorde tidligere. ●





↑ Barents Rescue 2013. Scenario:
Tunnelbrann Foto: DSB

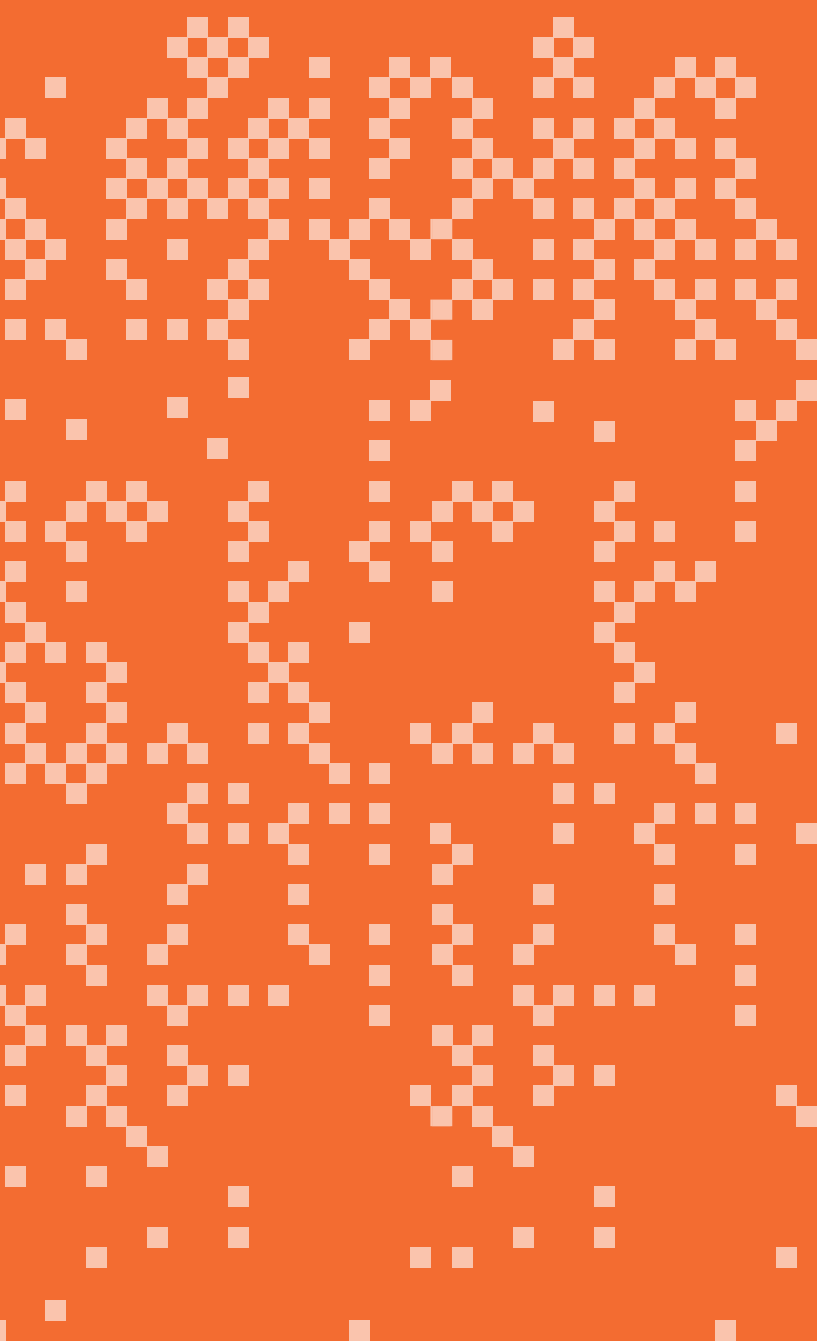
← Bærebæring under en øvelse
Foto: Arild Ødegaard, Sivilforsvaret

Kapittel 6

Fotnoter

- ²³ Nasjonalt risikobilde 2014/2015. Rapport fra Direktoratet for samfunns-sikkerhet og beredskap
- ²⁴ Politiet (2015). Politiets omverdensanalyse 2015. Oslo: Politidirektoratet
- ²⁵ Et felles løft - Ekspertgruppen for forsvaret av Norge. Rapport fra et sikkerhetspolitisk utvalg, 2015
- ²⁶ Globale trender mot 2040 – implikasjoner for Forsvarets rolle og relevans, Beadle og Diesen, FFI-rapport 2015/01452
- ²⁷ Klima i endring - Store utfordringer, - et mangfold av løsninger. FNs klimapanel's femte hovedrapport
- ²⁸ Frivillighet i Norge. Senter for forskning på sivilsamfunn & frivillighet, 2013
- ²⁹ Globale trender mot 2040, 2015/01452, side 40
- ³⁰ NOU 2015:13. Digital sårbarhet – sikkert samfunn – Beskytte enkeltmennesker og samfunn i en digitalisert verden.
- ³¹ NOU 2013:5 Når det virkelig gjelder. Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser.





07

Behovsanalyse

Oppsummering

De kartlegginger og undersøkelser som er gjennomført som en del av konseptutredningen viser et helt entydig behov for Sivilforsvaret. På mange områder er behovet uforandret, mens på andre områder er det signalisert et utvidet eller nytt behov. På noen få områder er det grunnlag for å drøfte hvorvidt dagens leveranser faktisk svarer på et behov.

Områder hvor det er fremkommet økt eller endret behov fra Sivilforsvarets interessenter:

- **DEN STORE, UKJENTE HENDELSEN.** Dette blir fremhevet av svært mange som et særdeles viktig element i forhold til hvordan Sivilforsvaret bør innrettes. Denne typen hendelser vil utfordre Sivilforsvaret på volum, utholdenhet, mobilitet, kompetanse og materiell. Det er i praksis umulig å være godt forberedt på alle mulige store og ukjente hendelser, men de fleste slike hendelser vil på en rekke områder kreve den samme type form for innsats og støtte fra Sivilforsvaret.
- **UTHOLDENHET.** Erfaringer fra store hendelser viser at primæretatene har begrenset utholdenhet, spesielt knyttet til innsatser med behov for et stort volum av personellressurser. Flere av interessentene peker på at behovet for en forsterkningsressurs med stor utholdenhet sannsynligvis vil øke. Mange av scenarioene i NRB³² vil kreve utholdenhet på et helt annet nivå enn Norge har opplevd til nå.
- **MOBILITET.** Hvor hendelser inntreffer er umulig å forutse. Noen hendelser vil kreve så mye ressurser at det fordrer deltagelse fra mange avdelinger og/eller distrikt. Andre hendelser vil inntreffe i områder der det ikke er mulig å komme frem med dagens kjøretøy. Det vil således være behov for økt kapasitet til transport av Sivilforsvarets personell og materiell, herunder økt kapasitet ved hendelser utenfor veg eller eksisterende veinett ikke er tilgjengelig.
- **LOKAL TILSTEDEVÆRELSE.** Fra de fleste interessenter blir viktigheten av at lokal tilstedeværelse videreføres fremhevet. Sivilforsvaret oppleves som en svært gripbar og relevant ressurs i forbindelse med både store og mindre hendelser.
- **STØTTE I DET FOREBYGGENDE ARBEIDET/SAMVIRKE.** Flere aktører, spesielt på kommunalt nivå, ser et økende behov for støtte fra Sivilforsvaret innenfor forebygging og/eller samvirke. I dette ligger bistand i forbindelse med risiko - og sårbarhetsanalyser (ROS),

beredskapsplanlegging, samt planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser.

- **BREDDE I LEVERANSEPORTEFØLJEN.** Det fremkommer et tydelig behov for at bredden i forhold til hvilke hendelser Sivilforsvaret leverer støtte til, og hvilke kapasiteter som leveres/videreføres. I tillegg har det kommet frem mulige nye forsterkningsbehov. Et eksempel på dette er styrking av sanitetsområdet, spesielt forbundet med sikkerhetspolitisk krise/væpnet konflikt.
- **BESKYTTELSE AV SIVILBEFOLKNINGEN VED EN SIKKERHETSPOLITISK KRISE.** Tradisjonelt er Sivilforsvaret i dag innrettet mot tre ulike områder innenfor sivilbeskyttelse; Tilfluktsrom, Varsling og Evakuering. Behovskartleggingen viser et potensielt stort behov knyttet til leveranser relatert til evakuering, mens behovet for leveranser relatert til tilfluktsrom er ikke like entydig. Det er usikkert om Sivilforsvaret fortsatt bør ha samme rolle innenfor befolkningsvarsling hvis dette i fremtiden skal baseres på andre løsninger enn dagens.
- **CBRNE.** Fra enkelte interessenter er det uttrykt en forventning om betydelig støtte fra Sivilforsvaret ved CBRNE-hendelser. Dette gjelder både generell kapasitet knyttet til håndtering av omgivelsene rundt hendelsen, samt spesialistkompetanse i forhold til måling av radioaktivitet og dekontaminering.
- **STØTTE VED INTERNASJONALE HENDELSER.** Utenriksdepartementet (UD) er tydelig på at behovet for Sivilforsvarets leveranser til utenlandsoperasjoner fremover vil være på minimum dagens nivå, og sannsynligvis høyere. Denne typen innsatser er i stor grad finansiert av UD, men DSB er selv ansvarlig for den interne organisasjon når slike innsatser initieres og iverksettes.
- **GENERALIST VS. SPESIALIST.** Det er et svært tydelig behov for at Sivilforsvaret i fremtiden fortsetter å levere det vi kaller generalistkompetanse; det vil si kompetanse og kapasiteter som er relevant ved mange forskjellige hendelser. Det er imidlertid også formidlet et behov for støtte innenfor enkelte spesialiserte områder. Et område der Sivilforsvaret leverer slik spesialisert forsterkningsstøtte er radiac-målinger som utføres for Statens Strålevern. Behovsanalysen viser også at Mattilsynet baserer sin beredskap på at Sivilforsvaret kan stille med rensekapasitet.

Punktene ovenfor viser at behovet for støtte fra Sivilforsvaret vil være på minimum dagens nivå, men mest sannsynlig økende. Alle punktene over har en innvirkning på hvilke behov og krav som stilles til materiell, personell, kompetanse og Sivilforsvaret som organisasjon.

Når det gjelder hvilke typer bistand/kapasiteter Sivilforsvaret skal levere, er dette i stor grad en videreføring og styrking av det som leveres i dag, slik det er beskrevet i gjeldende operativt konsept³³ for Sivilforsvaret.

«Sivilforsvaret er generalist på fag, – men spesialist på beredskap»

INTERNE BEHOV

De interne behovene er fremkommet gjennom kartlegging av nå-situasjonen og undersøkelser gjennomført mot de tjenestepliktige, sivilforsvarsdistriktene og Sivilforsvaret sentralt. Flere av de interne behovene er sammenfallende med utfordringer som er beskrevet under nåsituasjonen. Disse beskrives likevel her, da de gir uttrykk for et spesifikt behov for å gjøre noe med dagens løsning.

- **GODTGJØRING.** Det er et særdeles tydelig behov at godtgjøringsordningen endres blant mannskaper og ansatte. Nivået på godtgjørelser må heves, og ordningen må oppleves som mer rettferdig blant de tjenestepliktige.
- **PROFILERING OG SYNLIGHET.** Begrep som «skjult diamant» og «lite synlig» er blitt benyttet om Sivilforsvaret. At Sivilforsvarets kapasitet så sterkt anerkjennes, men samtidig er så lite synlig, viser at det sannsynligvis er et uforløst potensiale her. Det er viktig for de tjenestepliktige og deres motivasjon at deres innsats oppleves som verdifull gjennom synlighet i relevante media.
- **MATERIELL.** I nåsituasjonen beskrives et tydelig behov for nødvendig oppgradering og mangel av materiell, spesielt for kjøretøyer. I tillegg opplever distriktene et klart behov for nytt materiell i forhold til mobilitet utenfor vei.
- **KOMPETANSE.** Fra både ansatte og tjenestepliktige adresseres behovet for et løft på kompetansesiden. Både grunnopplæringen og øvelsesmengden bør styrkes.
- **MOTIVASJON.** Selv om en forholdsvis stor del av de tjenestepliktige føler at de er motiverte for opplæring, øvelser og innsatser, er andelen tjenestepliktige som ikke er motiverte for stor. Motiverte mannskaper er en forut-

setning for at Sivilforsvaret skal kunne fortsette å levere kvalitet og det er derfor nødvendig med tiltak som sikrer mer motiverte tjenestepliktige.

- **KOMMUNIKASJONSTEKNOLOGI.** Det er et klart behov fra Sivilforsvarsdistriktene om at mulighetene for bruk av Nødnett må styrkes gjennom anskaffelser av flere Nødnett-terminaler. Dette er en forutsetning for en god operativ samhandling med nødetatene og andre aktører.
- **MODERNISERTE IKT-LØSNINGER.** Både i forhold til materiell- og personellforvaltning oppleves dagens løsninger som svært mangelfulle, lite effektive og lite egnet til å støtte opp om prosessrelaterte og strukturelle endringer. PLIS-prosjektet³⁴ som skal resultere i en modernisert administrativ løsning for Sivilforsvaret, er en grunnleggende forutsetning for å kunne løse både de etterspørselsbaserte og interne behov. ●



↑ Grunnopplæring for tjenestepliktige
Foto: Arild Ødegaard, Sivilforsvaret

Erfaringer fra tidligere hendelser

Prosjektgruppen har sett på evalueringer og utredninger fra ulike hendelser, og har fokusert på de erfaringene som er og kan være relevante for Sivilforsvaret:

- 22. juli - Utøya og regjeringskvartalet
- Brannene i Lærdal, Flatanger og Frøya
- Flommen på Vestlandet høsten 2014
- Flyktningetilstrømningen til Norge høsten 2015

Overordnet har Sivilforsvaret levert verdifull innsats ved alle disse hendelsene, og de illustrerer på hver sin måte behovet for en kraftfull nasjonal forsterkningsressurs, og en forsterkningsressurs som er gripbar ved lokale og regionale hendelser.

Rapportene viser til flere forbedringspunkter, og nedenfor er de som er vurdert som relevante for Sivilforsvaret beskrevet.

22. JULI – UTØYA OG REGJERINGSKVARTALET

Forbedringspunktene som er spesifisert er i liten grad adressert Sivilforsvaret, men det er likevel nyttig å gjøre en vurdering om Sivilforsvaret kan bidra til en forbedring innen de områdene som er nevnt.

- **ANSVARSFORHOLD OG FORMELLE RAMMER.** Tydelighet i forhold til kapasiteter som Sivilforsvaret leverer og tydelighet i forhold til hvilket ansvar Sivilforsvaret faktisk har/ikke har.
- **KOORDINERING OG SAMHANDLING.** Benytte felles infrastruktur og være aktiv deltager i felles øvelser og utarbeidelse av planverk.

BRANNENE I LÆRDAL, FLATANGER OG FRØYA

Disse brannene inntraff mer eller mindre samtidig. Det var en tørr og kald værtype, med forholdsvis kraftig vind. Alt dette tatt i betraktning var det en særdeles krevende situasjon for alle involverte. Sivilforsvarets lokale og regionale tilstedeværelse resulterte i rask mobilisering og bidro således til å begrense skadeomfanget. Forbedringsområdene i disse hendelsene er i stor grad knyttet til samhandling, organisering og ledelse.

Selv om det pekes på primæretatene som ansvarlig for å iverksette tiltak knyttet til disse elementene, kan også

Sivilforsvaret bidra bedre håndtering ved lignende fremtidige hendelser.

FLOMMEN PÅ VESTLANDET HØSTEN 2014

Det uttrykkes tilfredshet med Sivilforsvarets raske mobilisering, volum og utholdenhet. Det er likevel synliggjort forbedringsområder i de evalueringene som er gjennomført.

- Forbedring av regional samordning av beredskapstjenesten i regi av Fylkesmannen er et element som er identifisert. Sivilforsvaret kan på dette området bidra ved å tydeliggjøre sin egen rolle og hvilket oppgaver og ansvar Sivilforsvaret faktisk har.
- Avhengigheten av tilgjengelige kommunikasjonsløsninger er også synliggjort. Kommunikasjon var i stor grad basert på allmenn mobilteknologi og reserveløsninger var i liten grad tilgjengelig. Ved denne typen hendelser er kommunikasjon mellom aktørene særdeles viktig, og viser et behov for etablering av alternative kommunikasjonsløsninger.

FLYKTNINGETILSTRØMNINGEN TIL NORGE HØSTEN 2015

Erfaringene fra denne hendelsen viser blant annet at samfunnet ikke kan være like godt forberedt på alle typer hendelser som vil kunne inntreffe. Den store tilstrømningen av flyktninger var ikke forutsett eller planlagt for. Det å ha en forsterkningsressurs med nok volum og utholdenhet ved en slik situasjon var nødvendig.

I etterkant er det også avdekket områder som bør forbedres hvis en lignende langvarig hendelse skulle oppstå:

- Bevissthet rundt bruken av tjenestepiktige i denne typen oppdrag.
- Bedre utnyttelse av spesialkompetanse og erfaring som finnes i Sivilforsvaret.
- Legge til rette for bruk av Norwegian Support Team (NST) ved lignende situasjoner. ●

Strukturell omorganisering hos samarbeidspartnere

Både fylkesmannsembetene, fylkeskommunene og kommunene er under utredning og evaluering. Hvor mange embeter, fylkeskommuner og kommuner vi blir sittende igjen med er usikkert, men det synes klart at det blir beholdt tre forvaltningsnivåer; statlig, fylkeskommunalt og kommunalt nivå.

Hvordan disse forvaltningsnivåene organiseres vil påvirke Sivilforsvaret. I dag følger sivilforsvarsdistriktene fylkesgrensene, og dersom disse endres er det naturlig å vurdere distriktenes grenser, uavhengig av konseptutredningen.

Nødetatene står også foran store omorganiseringer. Det er nylig publisert en rapport om en Nasjonal helse- og sykehusplan, og det er nedsatt et utvalg for å evaluere foretaksmodellen³⁵. Politiet er midt inne i en politireform³⁶ der man omorganiserer fra 27 politidistrikt til 12. Brannvesenet er også i kjølvannet av brannstudien i en omorganiseringsprosess, og det er pilotprosjekt på gang for å prøve ut ulike modeller med større brannvesen.

Det er en politisk ambisjon om harmonisering mellom etatene med hensyn til struktur og sammenfallende grenser. I dag har ulike etater ulike geografiske plasseringer for hovedkontorene og ulike grenser å forholde seg til. Dette oppleves av mange som upraktisk og til hinder for godt samarbeid og god samhandling.

Det har også skjedd en spesialisering innenfor beredskaps- etatene. Denne utviklingen har vært synlig innenfor helsetjenesten i mange år, deriblant for medisinsk nødmeldetjeneste. Nå ser man den samme utviklingen innenfor politiet, med ønske om klare fagfelt med behov for sterkere spesialisering. ●

Etterspørselsbaserte behov

7.4.1 Nasjonalt nivå

Kjernegruppen har gjennomført følgende intervjuer³⁷:

- Departement (3)
- Direktorat (15)
- Avdelinger i DSB (2)
- Andre (8)

Nedenfor følger en sammenstilling av de synspunktene som fremkom under intervjuene.

BEHOV FOR LEVERANSER

Samtlige respondenter har formidlet et behov for fremtidig støtte fra Sivilforsvaret. Flere nevner at Sivilforsvaret har beredskap som fag, og at etaten besitter kompetanse som svært få andre har. Mange av respondentene har også formidlet behov for et sivilforsvar som er bedre utrustet enn i dag.

Av de sentrale aktørene er det flere som ønsker en tydeligere rolle for Sivilforsvaret innenfor forebygging. Dette omfatter blant annet mer samarbeid innen planlegging, gjennomføring og etterarbeid/evaluering av øvelser. De fleste aktørene fremhever vær- og klima-relaterte hendelser som de viktigste hendelsene der det er behov for støtte fra Sivilforsvaret. Mange berører samfunnets sårbarhet i forhold til kritisk infrastruktur, og fremhever at reserveløsninger for strømforsyning, vannforsyning og IKT bør være sentrale oppgaver for Sivilforsvaret. Fra brann- og redningsmiljøet er det formidlet et behov for at Sivilforsvaret har utstyr for bekjempelse av branner i ulendt terreng. Her nevnes både transport- og brannslukkemateriell.

Når det gjelder CBRN-relaterte hendelser, så mener mange at Sivilforsvaret bør ha en sentral oppgave her. De mener at dette er en typisk sivilforsvarsoppgave, på grunn av hendelsenes natur med lav sannsynlighet, men med store konsekvenser. Statens strålevern understreker at Sivilforsvaret må kunne utføre radiac-måletjeneste på minimum dagens nivå. Mattilsynet har klare forventninger til at Sivilforsvaret kan bistå med materiell og personell til rensing, sanering og ulike skadebegrensende tiltak knyttet til bygninger, inventar og husdyr.

Spesialisthelsetjenesten sier at det er behov for et sivilforsvar som kan tilby «flere hender», og som kan gi varme, ►



← Turøy, april 2016.
Helikopterulykke
Foto: Eivind Hovden,
Sivilforsvaret



omsorg og mat. I tillegg må Sivilforsvaret kunne yte bistand med evakuerte- og pårørendesenter (EPS). Drikkevannsberedskap og støtte ved pandemiske situasjoner (distribusjon, vaksiner, og håndtering av mennesker) er også noe helsevesenet har behov for.

Flere er inne på at grensen mellom nasjonal og internasjonal innsats bør viskes ut. Sivilforsvarets kapasiteter må kunne benyttes utenfor Norges grenser, og de internasjonale kapasitetene bør også kunne brukes nasjonalt. Ved mottak av store flyktningestrømmer har UDI behov for bistand med blant annet forhåndslagrede telt og brakker med opptil flere tusen sengeplasser samt tilknyttet infrastruktur. I tillegg må Sivilforsvaret kunne rulle ut midlertidige IKT- og helseinfrastruktur-løsninger ved behov.

Noen av respondentene mener at det bør vurderes å la Sivilforsvaret ha en oppdragende rolle i forhold til å lære sivilbefolkningen selvhjelp.

SÆRSKILT OM VÆPNET KONFLIKT OG SIKKERHETSPOLITISKE KRISER

Forsvaret forutsetter at det sivile samfunn fungerer, og selv ivaretar samfunnssikkerheten, i hele spennet fra fred og til krise/væpnet konflikt. FD og Forsvarsstaben påpeker at Forsvaret ikke har ressurser til å ivareta dette ansvaret, og at dette således må ivaretas av de primæransvarlige.

Forsvaret oppfatter at IKT og kraftforsyning er grunnleggende for all samfunnssikkerhet, og Sivilforsvaret bør derfor ha en sentral rolle her. Videre bør Sivilforsvaret ha en sentral rolle ved CBRNE-hendelser.

Forsvaret er i en prosess for å se på hvordan gapet mellom Forsvarets sanitetsressurser og det ordinære helsevesenet kan dekkes ved sikkerhetspolitisk krise/krig. Forsvarets Sanitet (FSAN) har formidlet et særskilt behov for bidrag fra Sivilforsvaret for transport av skadde og falne ut fra kampområder ved en væpnet konflikt, og for å kunne forsterke helsevesenet til å ta hånd om syke og skadde i områder uten ordinære sykehus. Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) tror at Sivilforsvaret i større grad må støtte politiet ved sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt, fordi Forsvaret og Heimevernet vil være opptatt med militære oppgaver. Sivilforsvaret må for eksempel kunne

ivareta objektsikring. Her må det imidlertid være klare skillelinjer mellom militære og sivile objekter.

Når det gjelder scenarioer for bruk av kjernevåpen så er det ulike tilbakemeldinger på hvorvidt Sivilforsvaret bør organiseres for slike hendelser.

Når det gjelder varslings- og tilfluktsromtjeneste så spriker tilbakemeldingene. Respondentene uttrykker usikkerhet rundt disse leveransene. Flere ønsker en avklaring i forhold til tilfluktsrom og vedlikehold av disse.

Norges Bondelag peker på at Norge i dag i liten grad har beredskapslagring av mat. Dette gjør Norge mer sårbare for forstyrrelser og brudd i forsyningskjeden.

KVALITETSKRAV

Tilbakemeldinger fra respondentene i forhold til responstid er forskjellig. Det er kun når det gjelder CBRNE-hendelser at det er ønske om rask responstid, i første rekke for radiac-målelagene. De fleste interessenter har sagt at kort responstid ikke er det mest avgjørende, men heller at evnen til å stå i innsats lenge er viktigere. Samtlige respondenter har formidlet et behov for at Sivilforsvaret må være i stand til å mobilisere mange personellressurser, og kunne stå lenge i en innsats. Volum og utholdenhet er derfor et svært tydelig behov.

Det er verdt å merke seg at Norges vassdrags- og energidirektorat, Kystverket og Mattilsynet har uttrykt et tydelig behov for støtte fra Sivilforsvaret innenfor sine fagområder. Det er spesielt utbrudd av alvorlige dyresykdommer og større oljevernaksjoner som vil være meget ressurskrevende. Ved slike hendelser vil det være behov for volum og utholdenhet over svært lang tid. Mattilsynet viste til hendelser i utlandet med munn- og klovsyke, der man har erfart et stort behov for mannskaper.

Når det gjelder materiell og utstyr har respondentene formidlet behov som i stor grad er sammenfallende med dagens materiell og utstyrsportefølje.

Følgende kapasiteter/leveranser er meldt av de fleste:

- Lense- og pumpekapasitet
- Nødstrømskapasitet
- Transportmidler for forflytning på og utenfor vei

- Evakuering, avsperring, ordenstjeneste og trafikk-dirigering
- Mobile kommandoplasstjenester og infrastruktur for større skadested
- Generell logistikk- og forsyningsstøtte

Spesifikke materiellbehov som er nevnt:

- Mange etterlyser bedre kapasiteter innenfor EKOM.
- Statens strålevern mener det er behov for utskifting av radiac-utstyret i løpet av en periode på 10-15 år.
- UDI har uttrykt overraskelse over hvor lite materiell og fasiliteter Sivilforsvaret rår over. De hadde forventet at flere anlegg, telt og annen infrastruktur var tilgjengelig, og mener at Sivilforsvaret bør ha et minimumslager for mottak av større flyktningestrømmer.

Når det gjelder behov for kompetanse så fremhever mange viktigheten av Sivilforsvaret som en etat med generalist-kompetanse.

Respondentene sier at Sivilforsvaret i stor grad fremstår som svært kompetent i forhold til dagens oppgaveportefølje. Respondentene har vanskelig for å se at det finnes andre virksomheter eller etater som i fremtiden kan ivareta de oppgavene som Sivilforsvaret i dag håndterer.

Samtidig understrekes viktigheten av å beholde kompetanse og tilstedeværelsen lokalt, som en generell ressurs for samfunnet, tilpasset dagens situasjon og behov.

Mattilsynet påpeker at for å kunne bruke Sivilforsvarets personell i skarpe hendelser er det viktig at de får bidra i forbindelse med opplæringen av de tjenestepliktige. Dette da det i dag er et avvik mellom Mattilsynets kompetansekrav og -behov, og dagens opplæring i Sivilforsvaret.

En tydelig tilbakemelding fra interessentene er at Sivilforsvaret er for dårlig profilert, både overfor nødetatene, andre aktører og publikum. De fleste ønsker et mer synlig Sivilforsvar som kommuniserer sitt samfunnsoppdrag på en bedre måte.

Interessentene har formidlet et ønske om at Sivilforsvaret blir mer forutsigbart i de operative leveransene, slik at bistandsanmodere vet hva man kan påregne av omfang og

kvalitet på forsterkningsstøtten fra sivilforsvarsdistriktene. Dette vil muliggjøre bedre beredskapsplanlegging og forberedende tiltak for bruk av Sivilforsvaret. De ønsker også et godt samarbeid med Sivilforsvarets nasjonale ledelse vedrørende behov og innretning på forsterkningsstøtten.

7.4.2 Regionalt og lokalt nivå

Sivilforsvarsdistriktene har på vegne av utredningen gjennomført ulike intervjuer³⁸ med følgende (antall i parentes):

- Politi (4)
- Brann (7)
- Helseforetak (3)
- Fylkesberedskapssjefer (3)
- Kommuner (12).

Nedenfor følger en sammenstilling av de synspunkter/behov som fremkom under intervjuene.

BEHOV FOR LEVERANSER

Interessentene har i sum store forventninger til Sivilforsvarets bistand. Det henvises til blant annet Nasjonalt Risikobilde (NRB) og regionale risiko- og sårbarhetsanalyser i forhold til hvilke typer hendelser som er aktuelle for bruk av Sivilforsvaret.

Fylkesberedskapssjefene og kommunene er opptatt av at Sivilforsvaret også kan bistå og støtte kommunene i det forebyggende beredskapsarbeidet, og det henvises til oppgavene kommunene er pålagt i sivilbeskyttelsesloven. En kommune sier følgende:

«Sivilforsvaret har beredskap som fag og er ikke begrenset til et isolert fagområde i kommunen. Ved å erkjenne denne posisjonen kan Sivilforsvaret i større grad bidra til møteplasser, konkrete prosjekt og annet der man samler et bredt aktørbilde og totalkapasitet.»

Klima og naturhendelser, med påfølgende bortfall av kritisk infrastruktur, nevnes av alle interessentene som et område hvor Sivilforsvaret forventes å ha god kapasitet for å bidra til å redusere skadevirkningene. Slike hendelser utløser ofte en rekke bistandsbehov, som evakuering, sikring av befolkning, bygninger, områder og løse gjenstander, lensing og slokking. Disse hendelsene kjennetegnes også ved at ►

de medfører bortfall av kritisk infrastruktur som vei, vann, strøm og IKT. Interessentene har forventninger til at Sivilforsvaret har både kompetanse og utstyr til å bidra til gjenoppbygging av slik infrastruktur, herunder kapasitet til å opprette midlertidige løsninger for å sikre nødvendig samband, telekommunikasjon og vannforsyning.

Et annet gjennomgående område er forventningene til at Sivilforsvaret kan bistå med håndtering av store menneskemengder. Dette kan være knyttet til ulike situasjoner og hendelser, bl.a. nevnes masseinnvandring, pandemier og massevaksinering, ved naturhendelser eller annen akutt fare for befolkningen i geografiske områder. Aktuelle oppgaver som nevnes i den forbindelse er evakuering og påfølgende bistand til evakuerte- og pårørendesenter (EPS), avsperring, vakthold, sikring, trafikkdirigering, generell tilstedeværelse og ordenstjeneste.

Generell materiell-, logistikk- og forsyningsstøtte er et område de fleste interessentene fremhever, og hvor det forventes at Sivilforsvaret har gode kapasiteter for å bistå. I den forbindelse nevnes en rekke støtteoppgaver som blant annet etablering og drift av kommandoplass (KO) i felt, telt/lys/varme/IKT, forpleining, transport på og utenfor veg, samband og strømforsyning. Det er en klar forventning om at Sivilforsvaret kan bidra aktivt ved masseskader med stort antall mennesker berørte, herunder utføre livreddende førstehjelp.

Flere av interessentene mener Sivilforsvaret også kan være en positiv bidragsyter med kompetanse innen ledelse og organisering. Brannetatene og kommunene peker på behov for leder- og stabstøtte, helse mener Sivilforsvaret må ha god kompetanse på organisering av skadested, mens Fylkesberedskapssjefene mener at Sivilforsvaret bør kunne organisere og lede «uorganiserte» frivillige som ønsker å bidra under hendelser. Disse interessentene peker også på at det å varsle og informere, samt drive med generell opplæring av sivilbefolkningen, bør ivaretas av Sivilforsvaret. Dette omhandler enkle tiltak og forholdsregler vedrørende befolkningens egenberedskap, og informasjon og rådgivning om hvordan man skal forholde seg når uforutsette hendelser inntreffer.

Når det gjelder behovet for tilfluktsrom, så gir respondentene ulike tilbakemeldinger. Noen er opptatt av at det

fortsatt må være et tilbud om fysisk beskyttelse for befolkningen i form av tilfluktsrom, mens andre er i tvil om slike beskyttelsestiltak fortsatt er relevante.

Helse er opptatt av problemstillingen knyttet til håndtering av skadde og falne ved væpnet konflikt, herunder frakt av skadde fra kampområder eller militære samlesteder til det sivile helsevesen. Det oppleves som om samfunnet mangler et ledd i denne evakueringskjeden, og det pekes på Sivilforsvaret som den naturlige aktøren til å fylle dette tomrommet.

Det fremkommer ellers synspunkter på at den sivile samfunnsberedskapskompetanse knyttet til væpnet konflikt og krig i stor grad har forvitret, jf. dreiningen av fokus fra krigs- til fredsberedskap siden 1990-tallet. Det hevdes at Sivilforsvaret ut fra sin natur og egenart bør være en organisasjon som har kompetanse og planverk for å ivareta den sivile delen av krigsberedskapen.

KVALITETSKRAV

Respondentene har mange og ulike forventninger til hvilke kvalitetskrav og egenskaper som bør kjennetegne Sivilforsvaret.

Det er en gjennomgående forventning at Sivilforsvaret er lett tilgjengelige ved hendelser. Sivilforsvaret forutsettes å ha en lokal tilstedeværelse og forankring, og at det er enkelt å gjøre bruk av de kapasiteter Sivilforsvaret har. Det fordrer enkle og direkte beslutningslinjer for å kunne be om bistand, og systemer som gjør at ressursene raskt kan løses ut.

Det er ulike forventninger knyttet til reaksjonstid. Særlig helse er opptatt av lavest mulig reaksjonstid, innen 1 time, og dette påpekes spesielt ved CBRNE-hendelser og behov for sanering og mobile renseenheter. De øvrige interessentene er ikke så opptatt av reaksjonstid, selv om det er en forventning om at bistand blir gitt innen rimelig tid. 1-4 timer oppgis som en relevant reaksjonstid, men det påpekes at andre kvalitetskrav og egenskaper er vel så viktige som rask respons.

Alle interessentene er opptatt av at Sivilforsvaret har tilstrekkelig volum og kapasitet slik at de kan stå i innsats i lengre tid. Fra Brannnetaten påpekes utholdenhet som en avgjørende faktor, da lokale brannvesen ikke er dimensjonert

utover akutt beredskap. Tilsvarende påpekes av flere, da nødetatene utgjør en akuttberedskap som i begrenset omfang er innrettet for å håndtere hendelser over tid. Jo lengre tid, jo større blir behovet for bistand.

Få av interessentene kvantifiserer begrepene volum og utholdenhet. Fra politiet stilles det spørsmål om dagens utholdenhet er god nok.

Det fremheves av alle at Sivilforsvarets kapasiteter må være forutsigbare og pålitelige, slik at samfunnet kan være trygge på å få tilstrekkelig bistand når behovet oppstår. Dette stiller krav til at personell og materiell er tilgjengelig, og har tilfredsstillende kvalitet for de oppgavene som skal løses.

Det forventes at Sivilforsvaret har personell og materiell som kan benyttes til en rekke ulike oppgaver, og at etaten kan utnyttes fleksibelt i forhold til de behov som måtte oppstå. God basis- og breddekompetanse nevnes av de fleste, og dette er viktigere enn å spisse kapasitetene mot å løse særskilte oppgaver. Flere peker på at Sivilforsvaret må kunne håndtere «den ukjente hendelsen», som innebærer å ha en god og bred grunnberedskap som vil være anvendelig også ved hendelser man ikke kan planlegge for.

Det pekes på at Sivilforsvaret er en statlig og uniformert etat, og at dette er viktige egenskaper som gir legitimitet både blant samarbeidspartnerne og i befolkningen. Sivilforsvarets virksomhet er også beskyttet ved væpnet konflikt/krig, i motsetning til blant annet politiet. Det faktum at Sivilforsvaret er nøytrale og skal bistå «alle» er også et sentralt og viktig kjennetegn.

ANDRE INNSPILL

Interessentene mener det er et stort behov for Sivilforsvaret i fremtiden, og at behovet sannsynligvis kommer til å øke i årene fremover. Alternativene til Sivilforsvaret er i beste fall mindre tilfredsstillende, da ingen andre virksomheter fullt ut kan erstatte den innretning og rolle Sivilforsvaret har. Forsvaret/Heimevernet vil kunne erstatte noe av samfunnsbehovet ved å ha mer fokus og en større rolle på fredstidshendelser, men samtidig vil denne forsterkningen falle bort ved væpnet konflikt eller krig. Tilsvarende vil de frivillige organisasjonene kanskje kunne tillegges flere ►



↑ Oslo, 1960. Sivilforsvarsøvelse
Foto: Børretzen og Storløkken,
Aktuell/NTB scanpix

oppgaver i fredstid, men der er kapasiteten varierende i forhold til geografi og ofte med mindre forutsigbarhet og utholdenhet.

Flere interessenter peker på at god samfunnsberedskap koster. Selv om Sivilforsvaret utgjør en rimelig og ressurseffektiv beredskap, så må etaten også sikres ressurser som gjør at man er i stand til å opprettholde og videreutvikle virksomheten i takt med de økende utfordringene.

Brann er opptatt av å samlokalisere brannvesen og sivilforsvar, og enkelte innen brannetaten tar også til orde for å slå sammen Brannvesenet og Sivilforsvaret til en statlig redningstjeneste med en annen organisering enn i dag.

Flere kommuner er opptatt av at Sivilforsvarets kompetanse og kapasiteter må beholdes lokalt. Det pekes på den pågående sentraliseringen på andre samfunnsområder, hvor man opplever at kompetanse og ressurser blir mindre tilgjengelige. Mange kommuner er per i dag sårbare, og større krav til profesjonalisering også på beredskapsområdet medfører økt behov for bistand fra Sivilforsvaret.

Noen kommuner peker også på at Sivilforsvaret består av tjenestepliktige som ikke har valgt dette frivillig. Bruk av Sivilforsvaret har en reell samfunnskostnad, i den forstand at de tjenestepliktige tas ut av ordinære jobber og benyttes til sivilforsvarstjeneste. Det er derfor viktig å avgrense oppdragene slik at Sivilforsvaret ikke benyttes til oppgaver som andre lett kan løse. Dette er særlig aktuelt i en normaliseringsfase.

7.4.3 Kommuneundersøkelsen

Kommuneundersøkelsen ble sendt ut til alle kommunene i Norge og halvparten av kommunene har respondert. Dette betegnes som særdeles godt. De aller fleste av kommunene har svart at de enten har nokså stor eller svært stor tillit til Sivilforsvaret. Undersøkelsen støtter ellers i stor grad opp om de funn som er fremkommet i intervjuene med andre interessenter.

VARSLING, EVAKUERING OG TILFLUKTSROM

Godt under halvparten av kommunene som har svart vurderer at tilfluktsrom er et relevant beskyttelsestiltak. Dette understreker at det er sprikende oppfatning i forhold til dette tiltakets relevans.

BEHOV FOR BISTAND FRA SIVILFORSVARET DE NESTE 10-20 ÅRENE

95 % av kommunene har meldt at de har behov for bistand fra Sivilforsvaret innenfor alle de samme områdene som de 3 siste årene, og behovet er økende.

Undersøkelsen viser at bistandsbehovet er størst innenfor følgende områder: Skogbrann, svikt i strømforsyning, storm og uvær, samvirkeaktiviteter, savnet person, flom/oversvømmelse, forsyningssikkerhet og akutt forurensning og radioaktivitet.

Undersøkelsen viser at det er geografiske forskjeller i forhold til kommunenes bistandsbehov.

Kommunene ser for seg et økt behov de neste 10-20 årene innenfor samvirkeområdet. Dette innebærer oppgaver i tilknytning til ROS-analyser, planverk og øvelser og kan betegnes som forebyggende tiltak.

Til høyre (figur 4) vises den prosentvise oversikten over kommunenes forventninger til samarbeid med Sivilforsvaret innenfor ulike områder.

7.4.4 Sivilforsvarsdistriktene

STYRING OG LEDELSE

Sivilforsvarets nasjonale ledelse er nylig tydeliggjort gjennom en uniformert Sjef Sivilforsvaret. Distriktene har formidlet en forventning om en avklaring rundt grensenettet mellom den nasjonale ledelsen og sivilforsvarsdistriktene, herunder hvordan kommando og kontroll utøves i forbindelse med store hendelser.

Det er en viss usikkerhet knyttet til hvordan ledelse av en operativ etat på en god måte kan kombineres med å være en del av et direktorat. Det påpekes at sentralt nivå operative rolle må gjennomgå og avklares.

Flere sivilforsvarsdistrikter angir at det ønskes en tydeligere styring, slik at Sivilforsvaret totalt oppleves mer enhetlig. Lokale og regionale tilpasninger kan være positivt på noen områder, men det utfordrer samtidig gjenkjennbarheten og ønsket om et enhetlig sivilforsvar. Sivilforsvarets internasjonale bistand (NST/NUS) er organisatorisk direkte underlagt den sentrale ledelsen. Ved bruk av disse kapasitetene engasjeres store deler av ►

Figur 4
Utsnitt 1 fra
Kommune-
undersøkelsen³⁹



den nasjonale ledelsen, og det oppleves utfordrende for organisasjonen.

Sentralt nivå opplever at kontrollspennet er stort, med 20 distrikter underlagt direktoratet. Dette preger hele etaten, som har en flat struktur med DSB - Sivilforsvarsavdelingen i DSB (SIV) - Sivilforsvarsdistriktene (SFD) - Operative avdelinger. En flat struktur vil nødvendigvis gi et større kontrollspenn.

Ovennevnte forsterkes av at etaten har sentrale forvaltningssystem, blant annet for personell og materiell, som har dårlig funksjonalitet og oppleves å ha gått ut på dato.

Distriktene opplever det som utfordrende at Sivilforsvarets budsjettammer er en del av DSBs totale budsjett, og dermed ikke kommer eksplisitt til uttrykk i Stortingets budsjettproposisjoner. Dette tror man ville bidratt til økt forutsigbarhet og synlighet for bevilgende myndighet.

ORGANISERING OG STRUKTUR

Sivilforsvarets operative konsept med små avdelinger og stor geografisk spredning forutsetter god mobilitet ved større, langvarige hendelser. De fleste avdelingene som er oppsatt med eget materiell har ett kjøretøy med kun tre sitteplasser, og dermed svært begrenset evne til å transportere eget personell. Spesielt i oppstartsfasen er avdelingene helt avhengig av at de tjenestepliktige er villige til å stille egne kjøretøy til rådighet.

Relativt små avdelinger medfører at flere avdelinger må kalles inn samtidig ved hendelser som krever store ressurser. Kombinert med at oppmøteprosenten er svært varierende, gir dette en uoversiktlig situasjon for de som skal lede innsatsen.

Det meldes et behov for å gjennomgå og foreta tilpasning av avdelingenes oppsetningssteder i noen distrikter. Differensieringen mellom fredsinnsettsgrupper med materiell og rene personellavdelinger uten materiell oppleves som utfordrende, og gir opplevelsen av at noen avdelinger er viktigere enn andre. Spesialiserte avdelinger som MRE og RAD benyttes relativt lite under hendelser, og det går ut over motivasjonen til de tjenestepliktige.

Enkelte distrikter dekker store geografiske områder, og med relativt få ansatte gir det et stort kontrollspenn i forhold til oppfølging av avdelinger og lager. Distriktene er som hovedregel inndelt etter fylkesgrensene, og de øvrige statlige etatenes ulike geografiske inndeling ses på som en utfordring.

Modellen hvor etatens skole er en del av ett distrikt, oppleves også som uheldig av enkelte distrikter. Mange sivilforsvarsdistrikter har relativt få ansatte, og dette kan være sårbart i med hensyn til kompetanse.

Sivilforsvaret opplever dagens rammebetingelser som den største utfordringen i utøvelsen av samfunnsoppdraget. Det oppleves å være et sprik mellom nasjonale målsettinger og forventninger, og de økonomiske rammer som stilles til rådighet. Distriktenes budsjetter er sterkt preget av faste eller tilnærmet faste kostnader, og det er primært innen øvingsaktiviteten at distriktene kan foreta tilpasninger som sikrer en totalaktivitet som er innenfor tilgjengelige rammer. Det medfører at distriktenes årlige øvingsaktivitet ofte blir redusert, både i omfang og kvalitet, i forhold til de mål og krav som stilles i etatens øvingsbestemmelser.

Det er et stort behov for å endre de tjenestepliktiges økonomiske vilkår under tjenesten. Den tjenestepliktiges ansettelsesvilkår i det sivile er i realiteten bestemmende for hvilken godtgjørelse vedkommende får, og mange får et inntektstap som følge av den samfunnspliktige tjenesten under kurs, øvelser og innsatser.

Mange distrikter har formidlet en bekymring for at den pågående sentraliseringen innenfor offentlig forvaltning skal gå utover lokalsamfunnenes beredskapsevne, «da det ligger i beredskapens natur at den er lokal og raskt tilgjengelig»^[2].

Enkelte distrikter antar at endringen i politiets struktur kan medføre større etterspørsel etter Sivilforsvaret innenfor forsterkningsoppgaver for politiet.

MATERIELL, LAGRING OG VEDLIKEHOLD

Det operative materiellet eldes år for år, og det foretas ikke driftsinvesteringer av betydning. Utfordringen forsterkes ved at flere avdelinger benytter og deler det samme materiellet både under øvelser og innsatser. Dette

gir økt slitasje og behov for vedlikehold og reparasjoner. Det mangler forskrifter som tydelig regulerer kommunenes og Sivilforsvarets ansvar for materiellvedlikehold. Forskriftsarbeidet er i avslutningsfasen, og forslaget planlegges oversendt til departementet i løpet av året.

Det er utstyrmessige mangler i fastsatte utrustningsplaner, og nye behov dekkes bare i svært begrenset omfang. Betydelig manglende mobilitet og kapasitet til personelltransport, samt manglende nytt kommunikasjonsutstyr (nødnett og gradert samband) er gjennomgående eksempler på udekkede behov. Det etterlyses et forutsigbart investeringsbudsjett, og det oppleves vanskelig at kostnader til innsatser skal dekkes over driftsbudsjettet.

Det mangler forskrifter som tydelig regulerer henholdsvis kommunenes og Sivilforsvarets ansvar for lagring og vedlikehold av Sivilforsvarets materiell. Nåværende lager oppleves å være av svært varierende kvalitet. Det er stor variasjon i praksis hvorvidt kommunene bærer hele eller deler av ansvaret for vedlikeholdet av Sivilforsvarets operative materiell. En del steder må dette ansvaret ivaretas av Sivilforsvaret selv. De operative avdelingene er også forventet å ta et ansvar for vedlikehold, og dette oppleves problematisk med tanke på selve tjenestepliktens innhold og sikring av tilstrekkelig kompetanse. Enkelte distrikter oppgir også at store geografiske avstander kombinert med få ansatte gir for lav tilsynsfrekvens på etatens operative lager.

SYNLIGHET OG OMDØMME

Ansatte og tjenestepliktige i Sivilforsvaret opplever det utfordrende at befolkningen generelt har liten kjennskap til Sivilforsvaret. Dette forsterkes ved at medieomtalen er lav, også ved større hendelser med betydelige sivilforsvarsleveranser. Liten medieomtale oppleves som manglende anerkjennelse for etatens samfunnsrolle og bidrag, og svekker de tjenestepliktiges og ansattes motivasjon.

Det savnes en satsning på en informasjons- og kommunikasjonsstrategi på nasjonalt nivå, med konkrete tiltak rettet mot et større publikum. Forsvarets informasjonskampanjer blant annet på TV og kino trekkes fram som eksempel til etterfølgelse. Sivilforsvaret har ikke noe eget informasjons- og kommunikasjonsapparat, og distriktene er avhengige av bistand fra DSBs kommunikasjonsavdeling.

En del opplever også at tilhørigheten til DSB er utfordrende kommunikasjonsmessig, i den forstand at de to «merk varene» DSB og Sivilforsvaret konkurrerer om både ressurser og oppmerksomhet.

TJENESTEPLIKT

Tjenesteplikten står generelt sterkt som grunnlag for Sivilforsvarets aktivitet. Den største utfordringen er knyttet til de tjenestepliktiges økonomiske vilkår, og at plikten for mange medfører en økonomisk belastning. Dette gir seg særlig utslag ved gjennomføring av 2-3 ukers sammenhengende kurs på Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter. Det imøteses endringer som gir større grad av likebehandling, og som sikrer de tjenestepliktige mot store økonomiske tap som følge av tjenesteplikten.

Selve fraværet fra både jobb og familie er i den sammenheng en ytterligere utfordring, og gjør rekrutteringen krevende. Det oppleves også at arbeidslivet er i endring, hvor mange driver pendling og fjernarbeid. Dette kombinert med økt spesialisering og mindre robusthet gjør at arbeidsrelaterte årsaker fører til mange fritakssøknader.

Selve rekrutteringsgrunnlaget oppleves generelt som godt, men med utfordringer i enkelte områder med begrenset rekrutteringsgrunnlag. En bedre samordnet rekruttering med Forsvaret kunne gi gevinster.

KOMPETANSE

Det påpekes at et lavt og varierende øvingsnivå er en økende utfordring i forhold til ønsket om å opprettholde, og aller helst videreutvikle, kompetansenivået hos de tjenestepliktige. Selv med dagens ordinære øvingsmønster på 2 dager og 2 kvelder i året (24 timer), er det ikke mulig å opprettholde det kompetansenivået som følger av Sivilforsvarets grunnkurs på tre uker. Dette ble påpekt allerede i Sivilforsvarsstudien i 2007, hvor et øvingsnivå på 5 dager årlig ble anbefalt.

Som nevnt tidligere vil varierende rammebetingelser gi seg direkte utslag i øvingsvirksomheten ved distriktenes, og de siste årene har aktiviteten vært en del lavere enn fastsatt øvingsmønster på 24 timer pr år. Manglende øving og trening oppleves i noen grad å være en HMS-utfordring ved hendelser, hvor lite og dårlig øvd personell ►



settes til oppgaver de ikke er i stand til å mestre på en tilfredsstillende måte.

Rekrutteringsgrunnlaget for ledige stillinger som fast ansatt oppleves som meget godt, og det tilsettes personell med en profil som i størst mulig grad dekker stillingen de tilsettes i. Det er dog ingen systematisk og etatsspesifikk oppfølging av disse, og sivilforsvarskompetansen erverves i stor grad i forbindelse med jobbutførelsen («learning by doing»). Dette gjør at det er relativt ulik og varierende kompetanse distriktene imellom, og tilsvarende for nasjonal ledelse. Det er et behov for å utvikle en kompetanse-/kursplan som dekker de ulike sivilforsvarsfagene, og som ansatte må gjennom som en del av sin jobbutførelse.

7.4.5 Tjenestepliktundersøkelsen

Utredningen har gjennomført en nettbasert spørreundersøkelse blant ca 6 200 tjenestepliktige, hvor rundt 3 100 responderte, noe som anses å være meget bra på denne type undersøkelser. Det er kommet inn totalt 730 kommentarer/merknader. Alle merknadene er gjennomgått og kategorisert. (Tabell 2)

HOVEDFUNN

- 60-70 % er generelt motiverte for tjenesten, mens 30-40 % er lite/ikke motiverte.
- Det er litt større motivasjon for deltagelse på innsatser enn kurs/øvelser.
- Nedgang i/tap av lønn under tjeneste oppleves grunnleggende urettferdig.
- 50 % har utfordringer med å få fri til kurs/øvelser/innsatser. Det er mer utfordrende for de i privat sektor.
- De tjenestepliktige er relativt fornøyde med kompetanse og materiell.
- Grunnopplæring, lederopplæring/-utvikling og kjøretøy er åpenbare oppfølgingsområder.

MOTIVASJON OG TILFREDSHET

Figur på neste side (figur 5) viser at motivasjonen for innsatser er større enn for øvelser, og at motivasjonen for øvelser igjen er større enn for kurs.

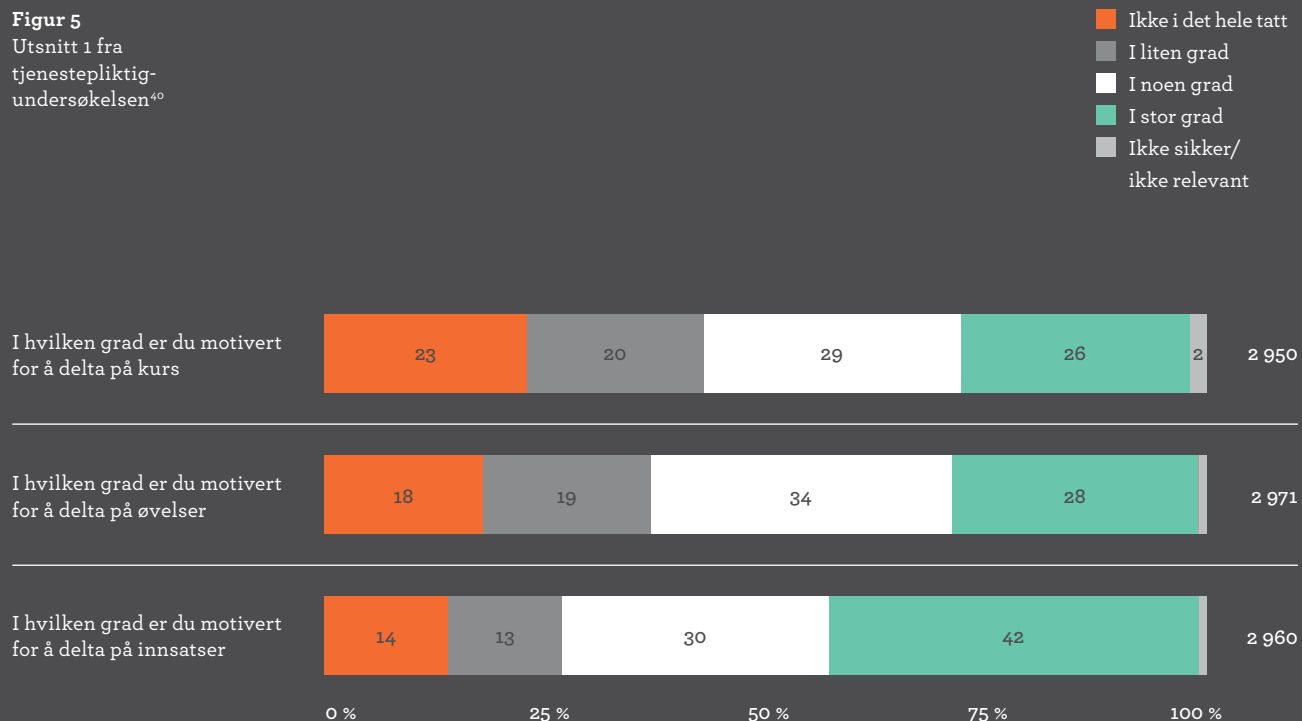
Motivasjonen for de ulike aktivitetene henger også sammen med andre faktorer som alder, antall år i tjeneste, grad osv. Vi ser eksempelvis at motivasjonen generelt øker noe i takt med antall aktiviteter. ►

↑ Oslo, 1967. Folkegassmaske som vil bli distribuert for salg til sivile. Sivilforsvaret har allerede mottatt 240 000 masker som vil bli lagret for bruk i en eventuell truende konflikt. Foto: NTB scanpix

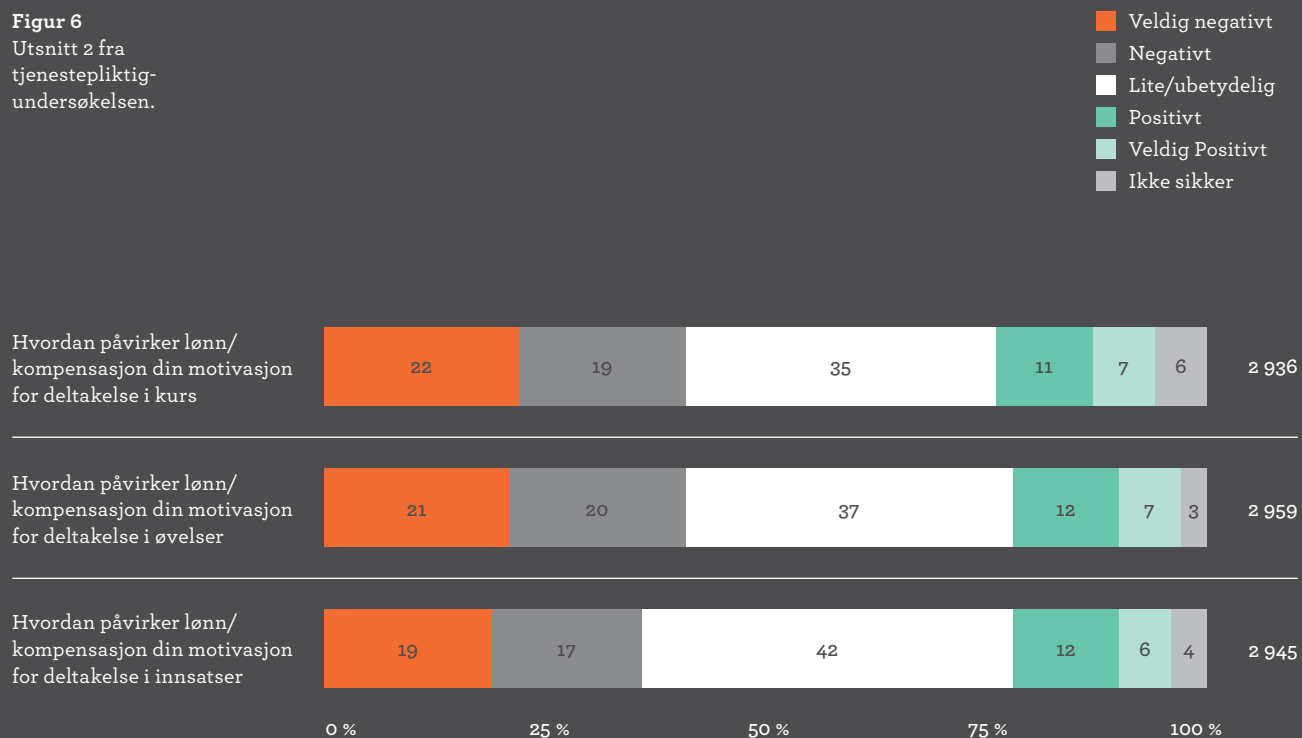
Tabell 2
Nøkkeltall fra
undersøkelsen til
de tjenestepliktige.

Hovedkategori	Underkategori	% vis andel
Tjenestepliktige	Befal	24 %
	Mannskaper	76 %
Kjønn	Kvinner	26 %
	Menn	74 %
Yrkesmessig status	Arbeidstakere	89 %
	Selvstendig næringsdrivende	7 %
	Arbeidssøkende/student/annet	4 %
Sektor	Offentlig (stat, kommune, fylkeskommune)	30 %
	Privat/selvstendig næringsdrivende	70 %
Aktivitet i 2015	Kurs	30 %
	Øvelser	86 %
	Innsatser	53 %
	Ingen aktivitet i 2015	6 %

Figur 5
Utsnitt 1 fra
tjenestepliktig-
undersøkelsen⁴⁰



Figur 6
Utsnitt 2 fra
tjenestepliktig-
undersøkelsen.



Det er noen variasjoner i besvarelsene mellom de ulike avdelingstypene:

- Motivasjonen for både øvelser og innsatser er betydelig høyere i fredsinnsettsgruppene (FIG/FIGP) og de mobile forsterkningsenhetene (MFE) enn i spesialiserte avdelinger som mobile renseenheter (MRE) og radiac-målelag (RAD).
- Motivasjonen for øvelser og innsatser er større i FIG enn i FIGP
- Motivasjonen i MFE er generelt svært høy sammenlignet med øvrige.
- En årsak til forskjellen i motivasjon mellom generelle og spesialiserte avdelinger kan skyldes at spesialiserte avdelinger er mindre brukt i innsatser, og det er over tid mer utfordrende å opprettholde motivasjonen i avdelinger som har et smalere fagområde.

Befal og mannskaper gir noe ulike besvarelser. Befal er generelt mer motivert og har deltatt på flere kurs, øvelser og innsatser. Befalet har også mer kontakt med distriktskontoret, og de oppgir å være noe mer fornøyd med denne kontakten. Det er dog ingen forskjeller mellom befal og mannskaper når det gjelder synet på lønn og godtgjøringenes betydning for motivasjonen. Det indikerer at utfordringene med lønns- og godtgjøringssystemet er gjennomgående, og at det er liten forskjell mellom den reelle kompensasjonen til befal og mannskaper.

KOMPETANSE

Kompetanseutvikling, og spesielt øvelser, er også noe som opptar de tjenestepliktige som har gitt merknader til undersøkelsen. Flertallet av de spurte svarer at de bare i noen grad mener å ha tilstrekkelig kunnskap til å utføre de oppgavene de blir satt til. Relativt mange påpeker behov for å styrke leder-/befalsrollen, da gode ledere er avgjørende for å få velfungerende og effektive avdelinger. Det etterlyses blant annet påbygningskurs, egne befalsøvelser/samlinger, egne lederevalueringer og bedre seleksjonsprosess i forbindelse med utvelgelse av nye ledere.

Større årlig øvingsmengde og bedre tids- og ressursutnyttelse er ellers gjennomgående trekk i kommentarene. Befalet opplever i større grad enn mannskapene at de har tilstrekkelig kompetanse til å utføre de oppgaver de blir satt til.

LØNN/KOMPENSASJON I FORHOLD TIL MOTIVASJON

Figuren (figur 6) viser at mellom 36 og 41 % av de tjenestepliktige opplever at lønn/kompensasjon påvirker motivasjonen negativt, avhengig av type aktivitet.

Arbeidsforhold og alder har innvirkning på hvordan lønn/kompensasjon i Sivilforsvaret påvirker motivasjonen for de tjenestepliktige. Lønn/kompensasjon virker mer negativt på de yngste, noe som peker på at de yngre er mer lønns-sensitive. Videre virker dagens kompensasjonsordning mer negativt i privat enn i offentlig sektor.

Merknadene til spørreundersøkelsen understreker at mange tjenestepliktige opplever en grunnleggende urettferdighet knyttet til nåværende lønns-/kompensasjonssystem.

Hovedutfordringen er at nåværende system er lite forutsigbart og avhengig av en rekke faktorer som ligger på utsiden av Sivilforsvarets kompensasjonsordninger. Den tjenestepliktiges økonomi under sivilforsvarstjenesten bestemmes primært av dens sivile arbeidsgiver og tariffavtale. ●

Andre behov

7.5.1 Relevante politiske føringer

I 2013 ble det foretatt en utredning om hvorvidt det var naturlig og riktig å slå Sivilforsvaret sammen med Heimevernet⁴¹. Utvalget konkluderte med at dette ikke var hensiktsmessig. Sivilforsvaret skal være en selvstendig, uniformert, sivil etat, som ikke skal slås sammen med Heimevernet.

I kjølvannet av 22.juli-kommisjonens arbeid ble det et stort fokus på «ressursene som ikke fant hverandre». Samvirkeprinsippet ble derfor introdusert som et nytt krisehåndteringsprinsipp⁴². Det er en tydelig politiske føring og en forventning fra publikum og det norske samfunn om at etater, organisasjoner og private aktører skal samarbeide i alle faser i beredskapsarbeidet.

7.5.2 Nasjonalt lovverk og instruksjer

Det er behov for å oppdatere Sivilt beredskapssystem (SBS) og dette er en pågående prosess i JD. Det er viktig at dette

gir en prosess som sikrer i DSB at også Sivilforsvarets roller og leveranser synliggjøres og oppdateres. Det må fremkomme at Sivilforsvaret både har egne tiltak og oppgaver knyttet til sikkerhetspolitisk krise/væpnet konflikt, og at Sivilforsvaret er en sentral forsterkningsaktør innenfor andre myndigheter og etaters ansvarsområde. Spesielt gjelder dette innenfor CBRN, helseberedskap og forsyningsberedskap.

Det er behov for å få klarlagt ytterligere og tydeliggjort ansvars- og myndighetsforhold på nasjonalt nivå.

7.5.3 Internasjonale avtaler og forpliktelser

Som tidligere omtalt er Sivilforsvarets mandat og egenart knyttet til Genèvekonvensjonene av 1949 og tilleggsprotokollene av 1977 som sier at en stat er pliktig til å beskytte sine borgere i krig⁴³. Staters suverenitet er forankret i FN-paktens artikkel 2.1, og denne suvereniteten medfører både rettigheter og plikter.

I følge rapporten fra The International Commission in Intervention and State Sovereignty (ICISS) fra 2001 med betegnelsen Responsibility to Protect (Ansvar for å beskytte) er den fremste av disse pliktene statens ansvar for å beskytte sivilbefolkningen⁴⁴.

Den globale utviklingen som tidligere er beskrevet i kapittelet «Trender og utviklingstrekk» kan medføre at Sivilforsvarets beskyttelsesrolle utfordres. Dette vil kunne bli et problem i forbindelse med internasjonale oppdrag.

Norges deltakelse i FN-, NATO- og EU-samarbeid vil kunne skape enda flere krav og forventninger om deltakelse fra Sivilforsvaret. Antall henvendelser om bistand fra WFP, UNHCR og The European Commission's Humanitarian Aid and Civil Protection (ECHO) er økende. Spesielt under flyktningssituasjonen i Europa var det mange henvendelser om bistand, og det forventes at denne utviklingen fortsetter. EU ECHO har formidlet et ønske om at Norge melder inn enkelte av Sivilforsvarets internasjonale kapasiteter til EU Civil Protection Mechanism's European Emergency Response Capacity.

EUs retningslinjer for «Host Nation Support» medfører en forventning til Sivilforsvaret om kompetanse og ressurser til å ivareta denne tjenesten. ●





↑ Samvirkeøvelse Mjøsa
Foto: Arild Ødegaard,
Sivilforsvaret

← Øvelse
Foto: Arild Ødegaard,
Sivilforsvaret

Kapittel 7

Fotnoter

- ³² Nasjonalt Risikobilde 2014 (NRB) utarbeidet av DSB, med tilleggsscenarioer fra 2014
- ³³ Operativt konsept for Sivilforsvaret 2012
- ³⁴ Prosjektet for «personell, logistikk, informasjon og styring» (PLIS) i Sivilforsvaret (2016)
- ³⁵ Meld. St. 11 (2015–2016) Nasjonal helse- og sykehusplan. Tilråding fra Helse- og omsorgsdepartementet 20. november 2015
- ³⁶ Nærpolitireformen
- ³⁷ Se vedlegg 5 for utfyllende informasjon
- ³⁸ Se vedlegg 5 for utfyllende informasjon
- ³⁹ Se vedlegg 6
- ^[2] Intervjuskjema distrikter
- ⁴⁰ Se vedlegg 7
- ⁴¹ NOU 2013:5 Når det virkelig gjelder... – Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser
- ⁴² Regjeringen i Meld. St. 29 (2011–2012) Samfunnssikkerhet
- ⁴³ Icrc.org
- ⁴⁴ FN charter, R2P

An abstract geometric pattern consisting of various sized dots and thin lines connecting them, forming a network-like structure. The dots and lines are in a light orange color, matching the background. The pattern is scattered across the page, with some clusters and some isolated dots.

08

Oppsummering
behov (GAP-analyse)

I tabellen nedenfor er behov/utfordringer som er fremkommet gjennom behovsanalysen og trender listet, og det er gitt en kort beskrivelse av dagens situasjon (status) i forhold til behov og utfordringer. Mulige tiltak for å håndtere behov og utfordringer samt viktige forutsetninger for tiltakene er deretter overordnet skissert.

Behov/Utfordring	Status	Mulig tiltak	Forutsetninger for tiltak
Stor utholdenhet	Opplevs som rimelig bra, i forhold til de dagligdagse hendelsene. Usikkerhet på om utholdenhet er god nok da Sivilforsvaret så langt ikke har vært utfordret i langvarige og sammenfallende hendelser. Grunnet godtgjøringsmodell og tjenesteplikt tas det hensyn i distriktene til den enkeltes private situasjon ved innsatser.	Mobil, rullerende og stående styrke av nylig rekrutterte tjenestepliktige. Endret modell for grunnutdanning (3 måneder). Økning av volumet til Sivilforsvaret. Bedre utnyttelse av eksisterende styrke-struktur, høyere oppmøte-prosent og/eller lengre ståtid. Endret kompensasjons-ordning som fjerner den økonomiske byrden ved å stå i innsats	Realisering av ny IKT-løsning (PLIS). Lovgivning som tillater en «førstegangs-tjeneste».
Stor grad av mobilitet på personell	Det er i dag en forholdsvis stor grad av mobilitet innad i et distrikt, mye takket være bruk av private kjøretøy. Det er også mulig å bruke ressurser fra andre distrikt og dette gjøres i en viss utstrekning ved større hendelser. Men manglende kjøretøyer medfører at det tar lang tid å flytte avdelinger.	Mobil, stående styrke av nylig rekrutterte tjenestepliktige. Anskaffelse av kjøretøyer og transportmateriell som muliggjør hurtigere forflytning og mer mobilitet.	Kompetanse på materiell. Ensartet materiell. Realisering av ny IKT-løsning (PLIS). Lovgivning som tillater en «førstegangs-tjeneste».
Hyppigere innsats	Det er i dag et ikke utnyttet potensiale i forhold til innsatser, hvor Sivilforsvarets kapasiteter ikke blir benyttet. Geografiske variasjoner for økning av antall hendelser. I noen distrikter er det mindre rom for flere innsatser, hvor Sivilforsvaret blir benyttet ved de aller fleste relevante hendelser.	Mobil, rullerende og stående styrke av nylig rekrutterte tjenestepliktige vil gi mer kraft og rom for å stille på enda flere innsatser. Et mer synlig sivilforsvar, hvor brukerne kjenner de reelle kapasitetene. Endret kompensasjonsordning som gir mindre og mer rettferdig økonomisk belastning, og mindre motstand mot innsatssted utenfor eget distrikt.	Realisering av ny IKT-løsning (PLIS). Lovgivning som tillater en «førstegangs-tjeneste».

Behov/Utfordring	Status	Mulig tiltak	Forutsetninger for tiltak
Håndtere store menneske-mengder	Det har vært lite innsatser der svært store menneskemengder har vært involvert. Denne kapasiteten har derfor ikke vært utfordret.	Siden det klart kommer frem både i forhold til behov og trender at sannsynligheten øker for hendelser som involverer store folkemengder må Sivilforsvaret være forberedt på dette. Både grunnopplæring og øvelser må vie mer tid på relevante scenarioer. Materiell/utstyr som kreves i forhold til for eksempel avsperringer og enkel ivaretagelse av sivile må også skaffes til veie.	Avklart rolle for Sivilforsvaret i slike innsatser med klare grenser for hva som er nød-etatens ansvar og hva Sivilforsvaret skal kunne utføre.
Den store ukjente hendelsen	I de senere år har det vært flere relativt omfattende hendelser som har krevd mye av Sivilforsvaret. Sivilforsvaret har levert godt på disse, samtidig som det er sannsynlig med enda større hendelser enn samfunnet har erfart så langt. Spesielt ved hendelser som krever langvarig innsats fra en stor styrke vil Sivilforsvaret ha utfordringer.	Relevante tiltak er beskrevet under utholdenhet, mobilitet, motivasjon og kompetanse.	De samme som gjelder for utholdenhet, mobilitet, motivasjon og kompetanse.
CBRN-håndtering	CBRN-området håndteres i dag primært via RAD-avdelinger (Radiac-målinger) og MRE-avdelinger (mobile renseenheter). Begrenses til måling av radioaktiv stråling og til basis rensing av personell.	Styrking/ kraftsamling av CBRN-kompetansen. Oppgradere materiell/utstyr slik at dette blir relevant i forhold til oppgavene.	Avklaring av hva som er Sivilforsvarets ansvar og hva som er helse-myndigheter eller fag-myndigheters ansvar
Alternativ kommunikasjon	Sivilforsvaret disponerer i dag et begrenset antall nødnett-terminaler. Satellitt-kommunikasjon er også tilgjengelig, samt et standard feltkontoroppsett som blant annet tilbyr oppkobling mot internett.	Samordning med samvirkeaktører og nødnetter. Flere nødnett-terminaler. Holde feltkontor-konseptet operativt ved kontinuerlig fornyelser.	
Tilpasse struktur til omgivelsene og samvirke-aktører	Sivilforsvaret har i dag 20 distrikter og i stor grad basert på eksisterende fylkesstruktur	Redusere antall distrikt, harmonisert med strukturen til samvirkeaktørene.	Avventer hvordan den fremtidige regionstrukturen (dagens fylker) blir.
Lokal tilstedeværelse	Det er ikke synliggjort behov for mer lokal tilstedeværelse enn i dag, men viktigheten av at det faktisk er lokal tilstedeværelse er fremhevet.	Sørge for at andre tiltak som iverksettes ikke reduserer den lokale tilstedeværelsen vesentlig.	
Utvidet støtte innen samvirke-området	Det er forholdsvis store forskjeller mellom distriktene knyttet til hvor mye de bidrar med på samvirke-området og hva de faktisk bidrar med.	Det forholdsvis entydige behovet fra kommunene om et større bidrag på samvirkeområdet vil kreve både ressurser og kompetanse. Relevante kompetansetiltak er å styrke omfanget av samvirke-relaterte element ved øvelser.	Tydelig beskrevet hva Sivilforsvaret skal kunne bistå med til ulike aktører innen samvirke-området. Gjennomføring av dette på en ensartet måte ved alle distrikt.

Behov/Utfordring	Status	Mulig tiltak	Forutsetninger for tiltak
Stor bredde i leveranseporteføljen	Det er også i dag en stor bredde i leveranseporteføljen, men innad i Sivilforsvaret er opplevelsen at både utstyr og kompetanse må styrkes hvis dette skal opprettholdes eller utvides.	Oppgradere/modernisere utstyr (etterslep) og anskaffe nytt type utstyr. Tette etterslep på kompetanse ved å øve mer.	Realisering av ny IKT-løsning (PLIS).
Sørge for at tilfluktsrom er et relevant tiltak for å beskytte sivilbefolkningen	Tilfluktsrom har i praksis ikke vært håndtert som et beskyttelsestiltak på lang tid. Nye tilfluktsrom har ikke blitt bygget, og de eksisterende har en uavklart status.	Eget oppdrag fra DSB til FFI knyttet til sivile beskyttelsestiltak. Dette oppdraget er ikke avsluttet. Resultatet av oppdraget vil være gjenstand for egen prosess i DSB når det foreligger.	
Varsling av sivilbefolkningen	Sivilforsvaret (ved ansatte) sørger for at dagens tyfoner er operative. Siden disse er basert på FM-båndet som signalbærer vil de slutte å virke når FM-båndet slås av. Sivilforsvaret har pr. i dag ikke ansvar for alternativ varsling.	Befolkningsvarsling vil omtales i stortingsmeldingen om samfunns-sikkerhet som kommer innen utgangen av 2016.	
Mer spesialistkompetanse	Leveres i dag av Radiac måle-tjenesten. I tillegg er det etablert MRE-avdelinger i de fleste distrikt. Hverken kompetanse eller motivasjon hos de tjenestepiktige er tilfredsstillende for disse kapasitetene.	Spesielt Mattilsynet baserer seg på at Sivilforsvaret har stor kapasitet innenfor MRE hvis en stor situasjon skulle inntreffe. Aktuelle tiltak: Mobil, rullerende og stående styrke av nylig rekrutterte tjenestepiktige som er utdannet til å håndtere MRE-oppgaver.	
Økt internasjonal bistand	Gjennom NUS og NST leverer Sivilforsvaret i dag bistand. Basert på frivillige, men organisert av sentralledelsen i Sivilforsvaret.	Sørge for at relevant opplæring tilbys i grunnopplæringen. Utnytte kapasiteter ved MFE-avdelingene som rekrutteringsbase for frivillig personell. IKT-systemene er delvis basert på regneark og enkle oversikter. Disse må moderniseres.	Forutsetter ny og vesentlig utvidet grunnopplærings/utdanningsmodell (ref. tiltak beskrevet under utholdenhet)
Endret godtgjøringsordning for tjenestepiktige	Opplevs som svært dårlig da mange taper svært mye penger på kurs, øvelser og innsatser. Er urettferdig (ulik praksis hos arbeidsgivere). Bidrar til redusert motivasjon.	Etablere ny modell for godtgjøring som begrenser det økonomiske tapet ved å utføre en samfunnsplikt, og som fremstår som rettferdig.	Forskriftsarbeidet i DSB i forhold til kompensasjoner må ferdigstilles. Realisering av ny IKT-løsning (PLIS).
Profilering og synlighet	Sivilforsvaret er en "skjult diamant". Forholdsvis lite synlig under og etter innsatser. Bidrar til lav bevissthet hos potensielle brukere av Sivilforsvarets tjenester og til redusert motivasjon blant de tjenestepiktige.	Etablere en kommunikasjons- og profileringsstrategi for Sivilforsvaret.	

Behov/Utfordring	Status	Mulig tiltak	Forutsetninger for tiltak
Materiell og lagring	Betydelig etterslep grunnet manglende budsjettmidler.	Engangsinvestering for å tette eksisterende etterslep.	Realisering av ny IKT-løsning (PLIS).
	Ikke utstyrt for å håndtere enkelte av de behov som er fremkommet.	Kontinuerlig vedlikehold og nyinvesteringer ved behov.	
	Ulik praksis og ansvarsfordeling mellom kommunene og Sivilforsvaret med hensyn til vedlikehold og lagring av materiell.	Ny forskrift som regulerer sivilbeskyttelseslovens bestemmelser vedr ansvar, krav og utgiftsfordeling.	
Kompetanse	I forhold til dagens oppgaveportefølje er det avdekket kompetansegap både hos de tjenestepliktige og hos de ansatte.	Styrket og tilpasset grunnopplæring/-utdanning (3 måneder).	Realisering av ny IKT-løsning (PLIS).
	En utvidet oppgaveportefølje krever ytterligere kompetanse.	Øke omfanget på øvelser.	
		Sikre kvalitet på øvelsene. Kompetanseløft for de ansatte i form av en fag-/etatsutdanning.	
Motivasjon tjenestepliktige	En for stor del som oppgir at de ikke er motiverte til kurs, øvelser og innsats.	Endret modell for grunnopplæring/utdanning (3 måneder) som et ledd i en rekruttskolemodell.	Lovgivning som tillater en «førstegangs-tjeneste».
		Deretter tjeneste i 3 måneder tilknyttet et distrikt.	
		Tas inn ved ca 19 års alder. Mange vil da være i en mellomfase i forhold til opplæring/utdanning og de færreste vil ha etablert familie. Ferdig med aktiv tjeneste ved 44 år. Etablere ny modell for godtgjøring som begrenser det økonomiske tapet og som fremstår som rettferdig.	
Moderne kommunikasjon-løsninger	Begrenset antall nødnett-terminaler tilgjengelig. Baseres mye på vanlig mobilnett.	Anskaffe tilstrekkelig antall Nødnett-terminaler. Modernisere feltkontor-konseptet med alternativ kommunikasjonsmulighet.	
Moderniserte IKT-løsninger	Eksisterende forvaltningsløsninger er ikke mulig å vedlikeholde og har dermed begrenset levetid.	Realisere PLIS-prosjektet.	
	Operativ støtte i form av digitale løsninger begrenses til CIM og noe GPS og kart.	Utvidet bruk av moderne kart og sporingsløsninger.	



09

Konsepter

Sammendrag

GJENNOMGÅENDE ELEMENTER

Disse funnene i GAP-analysen anses som konsept-uavhengige:

- Totalforsvarskonseptet
 - Revitaliseres med oppdatert planverk og sikringstiltak
- Sivile beskyttelsestiltak (tilfluktsrom, varsling, evakuering)
 - Håndteres utenom konseptene, med tilhørende rammer (lov og økonomi).
- Styling og ledelse
 - Trenger mer forutsigbare rammer, og klarere retningslinjer mellom DSB - Sjef SIV - Distriktssjefer.
- Kompetanse ansatte
 - Kompetansen til ansatte i Sivilforsvaret må styrkes og formaliseres.
- Profilerings og omdømme
 - Må gjøre Sivilforsvaret kjent blant sivilbefolkningen og samarbeidspartnere som en egen merkevare
- Teknologi og digitalisering
 - Stort behov for digital modernisering og økt utnyttelse av ny teknologi.
- Materiellforvaltning
 - Behov for forskrift som regulerer kommunenes og Statens ansvar for lagring og vedlikehold.
- Ny godtgjøringsordning
 - Behov for en rettferdig godtgjøringsordning som minsker de tjenestepliktiges personlige økonomiske tap.
- Internasjonalt engasjement
 - Etterspurt kapasitet med utgangspunkt i et økende behov. Det anbefales en egen enhet for dette på Starum.
- Samarbeid mellom Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven
 - Er ennå ikke realitetsbehandlet, og konseptutredningen vil ikke omhandle anbefalinger og mulige tiltak.

VURDERINGSKRITERIER

Konseptene blir vurdert etter følgende kriterier:

- Kapasiteter
 - Leverer etterspurte og relevante kapasiteter tilpasset de forventede hendelser og oppdrag.
- Struktur/Organisering
 - Har en hensiktsmessig struktur og organisering som løser alle forventede oppgaver.
- Ledelse og styring
 - Sivilforsvarets ledelse, ledelseskultur og styringslinjer er tilpasset behovene.

- Materiell
 - Sivilforsvarets materiellbeholdning og digitale verktøy tilfredsstiller operative og administrative behov.
- Gjennomføring av tjenesteplikt
 - Tjenesteplikten i Sivilforsvaret kan gjennomføres slik at den totale belastningen på den enkelte blir lav.
- Kompetanse, øving og opplæring
 - Ansatte og tjenestepliktige har kompetanse for kunne ivareta og håndtere de pålagte oppgavene med HMS ivarettatt.
- Økonomi/rammer
 - Oppdragsportefølje og organisering i balanse med forutsigbare økonomiske rammer.
- Lovhjemmel og retningslinjer
 - Tilfredsstiller alle internasjonale og nasjonale lover og avtaler.

KONSEPTALTERNATIVER

Følgende konseptalternativer inneholder en kombinasjon av ulike tiltak, og har blitt drøftet underveis i utredningen:

- Dagens Sivilforsvar
- Nødvendig styrking
- Tilpasset fremtidens samfunnsbehov
- Spisset
- Sivilforsvarsførstegangstjeneste
- Avvikling av Sivilforsvaret
- Profesjonelt Sivilforsvar

VURDERING

Etter en vurdering av konseptalternativene velges følgende fire alternativer ut til samfunnsøkonomisk analyse:

- Konsept 0 - Dagens Sivilforsvar
- Konsept 1 - Nødvendig styrking
- Konsept 2 - Tilpasset fremtidens samfunnsbehov
- Konsept 3 - Spisset

UTVALGTE KONSEPTALTERNATIVER

Alternativ 0: Dagens Sivilforsvar

Konseptet tar utgangspunkt i videreføring av dagens Sivilforsvar. Konseptet besvarer ingen av funnene i GAP-analysen, og inneholder ingen endringer. Konseptet tar ikke høyde for noen anbefalte oppjusteringer i forhold til oppgaver, organisering, materiellforventning unntatt videre etablering av MFE i henhold til plan.

Innledning

Alternativ 1: Nødvendig styrking

Konseptet tar utgangspunkt i nullalternativet og søker å tette gapene innenfor dagens oppdragsportefølje og tar høyde for alle anbefalte oppjusteringer i forhold til organisering, kompetanse, oppgaver, materiellforventning og etablering av de siste FIG og MFE som ligger i planen for nåværende styrkestruktur.

Alternativ 2: Tilpasset fremtidens samfunnsbehov

Konseptet tar utgangspunkt i en vesentlig endret utdanningsmodell for de tjenestepliktige, med tre måneders grunnopplæring/utdanning og tre måneders kasernert beredskap tilsvarende militær førstegangs-tjeneste. Dette gir personellet en betydelig høyere kompetanse, med mulighet for dekning av et større oppgavespekter, og økt utholdenhet og mobilitet.

Alternativ 3: Spisset

Konseptet vil rendyrke Sivilforsvarets forsterkningsrolle. Den generelle forsterkning som tilbys alle primærsvarlige etater opprettholdes, mens de mer etatsspesifikke forsterkningsoppgavene avvikles. Oppgavene tilknyttet radiac-målelagene (RAD) og de mobile renseenheterne (MRE) avvikles, men innfasing av de mobile forsterkningsenheterne (MFE) videreføres. ●

For å håndtere de utfordringer, behov og mulige tiltak som er beskrevet i rapporten, er det hensiktsmessig å se på alternative konsepter for det fremtidige Sivilforsvaret.

Det er mulig å tenke seg et stort antall forskjellige konsepter, der variasjonene konseptene imellom er forholdsvis små. Prosjektet har imidlertid valgt å beskrive konsepter som løser flere utfordringer/behov, og som alle inneholder mer enn ett tiltak. Vurderingskriterier ble etablert for å komme frem til konseptene som skal være gjenstand for mer grundig drøfting og samfunnsøkonomisk analyse.

0-alternativet (videreføring av dagens situasjon) skal, uavhengig av vurdering, være et av de konseptene som utredes ytterligere.

Utredningen har også avdekket en del behov som er konseptuavhengige. Disse er beskrevet utenom konseptene, og inngår således i alle konseptalternativene med unntak av 0-alternativet som kun er en videreføring av dagens situasjon.

Anbefalinger som fremkommer innenfor de konseptuavhengige områdene er ikke inkludert i den samfunnsøkonomiske analysen, og videre behandling må derfor håndteres særskilt. ●

Gjennomgående behovsområder

Enkelte av funnene anses som konseptuavhengige, og disse adresseres her utenfor konsepttrammene.

9.3.1 Totalforsvarskonseptet

Under og etter andre verdenskrig ble det utarbeidet detaljerte og synkroniserte planer for det meste på sivil og militær side. På sivil side var det planer for etablering av tilfluktsrom, kommandoplasser, reservesykehus, omlegging av produksjon, rekvisisjon av varer og tjenester, samt varsling og evakuering av sivilbefolkningen. Alt for å sikre samfunnets behov for livsviktig produksjon og tjenesteyting.

Etter den kalde krigens slutt endret man på konseptet, og begrepet «sivilt-militært samarbeid» som baserte seg på gjensidig samarbeid ble etablert. Begrepet «det moderniserte totalforsvarskonseptet» kom senere inn i ulike styrende dokumenter⁴⁵. I det moderniserte totalforsvarskonseptet legges det vekt på at de totale ressurser som er tilgjengelig i krig også skal kunne brukes ved kriselignende hendelser i fredstid. Konseptet gjelder således for alle typer kriser, ikke bare for krisesituasjoner hvor det foreligger grunnlag for bruk av særlige fullmaktslover (beredskapslovgivningen).

Det er utfordringer i dag knyttet til beredskapsplanlegging og forebyggende tiltak knyttet til de virkelige store hendelsene; katastrofer, væpnet konflikt og nasjonale kriser. Både Forsvaret og det sivile samfunn er basert på markedets evne til å levere varer og tjenester. Det er ikke gitt at aktørene evner å dekke Forsvarets behov, fordi kommersiell produksjon er tilpasset etterspørselen i det private markedet og ikke nødvendigvis kan oppskaleres uten videre⁴⁶. Lovverket er også tilpasset bedriftenes behov. Et eksempel på markedstilpasning finnes innen forsyningsberedskap. Den gamle Forsyningsloven hadde fokus på produksjon av livs- og krigsviktige varer og tjenester ut fra samfunnets og Statens behov. Den nye Næringsberedskapsloven har fokus på næringslivets behov for å opprettholde sin produksjon ut fra markedets behov.

Det er også en utfordring at kritisk produksjon foregår utenlands, og at hovedlagre for viktige forsyninger er sterkt sentralisert, eller tillagt produsentene etter «just in time logistics» prinsippet.

Anbefaling

Totalforsvarskonseptet er modernisert, men mye av det som var en viktig del av totalforsvarskonseptet under den kalde krigen er borte. Det er i første rekke snakk om lover, reguleringer og planer for samfunnsviktige funksjoner.

Det anbefales at Sivildforsvaret styrker sin kompetanse på totalforsvarskonseptet og sivil beredskap. Det er naturlig at Sivildforsvaret har høy kompetanse på totalforsvarskonseptet og tverrsektoriell koordinering og ressursinnsats.

Sivildforsvaret burde foreta en gjennomgang av Sivilt beredskapssystem (SBS) for å kartlegge hva dette overordnede planverket innebærer av forventninger og krav til Sivildforsvaret. Spesielt må det sees på atomberedskap, helseberedskap og forsyningsberedskap. Spesielt viktig er tilgang og forsyninger av matvarer, medisiner og drivstoff. Forhåndslagring bør utredes og vurderes.

Basert på de krav og forventninger som SBS medfører, må det utarbeides et generisk planverk som beskriver Sivildforsvarets roller og oppgaver på alle nivå. Disse må være harmonisert med annet planverk. Sivildforsvaret må innen rammen av det sivil-militære samarbeidet arbeide for å få på plass et godt felles planverk for å ivareta koordinering og forsyninger både med hensyn til sivil og militær sektor.

Sivildforsvarets rolle for ivaretagelse av sårede ved militære kamphandlinger må avklares. Det må blant annet avklares hvilken rolle Sivildforsvaret skal ha i sanitetskjeden mellom militær sanitetstjeneste og sivil helsetjeneste.

Mulige juridiske problemstillinger omkring Sivildforsvarets rolle innen sivil verts-nasjonsstøtte, «Host Nation Support» (HNS), bør avklares. Sivildforsvaret er tiltenkt en viktig rolle i mottak av sivile redningsressurser dersom EU-mekanismen blir iverksatt. Problemstillingen kommer imidlertid opp når sivile ressurser på havner og flyplasser er oppbrukt og Sivildforsvaret blir anmodet om forsterkningsoppgaver for eksempelvis Avinor, politiet og grensekontroll. Det er viktig å avklare hvorvidt Sivildforsvaret kommer i konflikt med sin beskyttelsesrolle.

Når det gjelder infrastruktur og beslutningsstøttesystemer, så er det i dag klare mangler i Sivildforsvaret. De fleste distriktskontorer er i dag ikke fysisk innrettet eller godkjent

for behandling av konfidensiell og hemmelig informasjon. Det er registrert mangler innenfor fysisk sikring, IKT, og det mangler kryptomateriell for behandling og utveksling av gradert informasjon. Det er en stor mangel i antall Nødnett-terminaler for å drive effektiv ledelse, kommando og kontroll.

Utredningen anbefaler at det settes i gang tiltak for å sikre at distriktskontorene har stabsrom der det kan utveksles til og med Hemmelig gradert informasjon. Videre må det være låsbare systemer for oppbevaring av gradert planverk. Distriktene må ha tilgang til datanett for utveksling av gradert informasjon til Fylkesmannen og andre der dette er påkrevet. Et nødvendig antall terminaler for Nødnett må også på plass. Kontorene må tilfredsstille sikkerhetslovens⁴⁷ og underliggende bestemmelsers krav til fysisk sikring.

9.3.2 Siviltbeskyttelsestiltakene

GENERELT

Dette er oppgaver som inngår i Siviltforsvarets overordnede oppdrag fastsatt av Stortinget i Siviltbeskyttelseslovens kapittel II § 4⁴⁸. Siviltbeskyttelse har tradisjonelt sett vært knyttet til beskyttelse av sivile i krig, og Siviltbeskyttelsesloven som ble revidert i 2010 har fortsatt hovedfokus på krig.

Ifølge Siviltbeskyttelseslovens kapittel IV er følgende sivile beskyttelsestiltak gjeldende i Norge:

- Varsling av befolkningen, jf. § 16
- Evakuering av sivilbefolkningen i krig eller når krig truer, jf. §§ 17-19
- Dekning av sivilbefolkningen i offentlige og private tilfluktsrom, jf. §§ 20-22

De tre tiltakene må ses i sammenheng, da de er en del av en helhet. Eksempelvis vil effekten av tilfluktsrom bli sterkt redusert dersom en ikke får varslet befolkningen i tide.

LANGSIKTIG MÅLSETNING

Den overordnede målsetningen med sivilbeskyttelsestiltak for fremtiden må avklares. Tradisjonelt har sivilbeskyttelsestiltakene vært knyttet til beskyttelse av sivile i krig, men i fremtiden bør målet med sivilbeskyttelsestiltakene være å ivareta sivilbefolkningens behov for beskyttelse mot hendelser der konsekvensene kan bli svært omfattende, uavhengig av årsak. Om trusselen eller faren skyldes viljestyrte handlinger, ulykker eller naturkatastrofer er ikke avgjørende.



Fokus bør ligge på hendelsens konsekvenser fremfor den utløsende årsaken. Dette fordi fremtidens risikosamfunn vanskelig kan forutse hva som har utløst hendelsen. Det er heller ikke innlysende om en hendelse er en kriminell handling eller en del av et væpnet angrep.

For at tiltakene skal være av preventiv karakter og ha ønsket effekt, må de kunne iverksettes på forhånd. Tiltak som tar sikte på å være av mer akutt art defineres som en redningsaksjon. Der har politiet ansvaret, og dette vil for Siviltforsvaret være et forsterkningsoppdrag.

BEHOVSVURDERING

FFI har gjennom mange år gjennomført en prosjektserie under betegnelsen BAS («Beskyttelse av samfunnet»), og de jobber nå med det åttende programmet; BAS 8, som omhandler sivil-militær krisehåndtering og beredskap. FFI har som en delaktivitet i dette forskningsarbeidet utarbeidet en rapport, *Samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak – En vurdering av dagens beskyttelsestiltak*⁴⁹, der instituttet gjennom en scenariobasert tilnærming har vurdert behovet for sivile beskyttelsestiltak. Scenariorammeverket er delt inn i væpnet konflikt og fredstidskriser (illustrert ved ekstremvær og terrorisme). FFI har i møter og korrespondanse med prosjektet formidlet en del forhold som de mener er sentrale for vurdering av beskyttelsestiltakenes relevans i fremtiden:

- Forholdet mellom Vesten og Russland har blitt mer spent, og det er økt militær aktivitet i Norges nærområder⁵⁰, med fremtreden av hybrid krigføring. Det er også større utfordringer knyttet til ukonvensjonelle trusler som masseødeleggende våpen, terrorisme m.m.
- Forsvaret er i mindre grad i stand til å bekjempe en eventuell fiende og hindre at den utgjør en fare for sivilbefolkningen.
- Befolkningen har krav på beskyttelse i krig, iht Genèvekonvensjonene av 1949 og tilleggsprotokollene av 1977. Myndighetene kan ikke fjerne dagens sivile beskyttelsestiltak uten å tilby sivilbefolkningen et alternativ. ►



FFI mener at de sivile beskyttelsestiltakene har en mer-verdi og kan være nyttige ved tilpasning for fredstid. Ved tilstrekkelig varslings- og tilflyktsromtid har de sivile beskyttelsestiltakene relevans, men uten har de mindre nytteverdi. Dette gjelder særlig for evakuering og tilflyktsrommene.

FFI har formidlet at de mener at dagens beskyttelses-konsept ikke er tilstrekkelig for å beskytte sivil-befolkningen mot nye typer trusler som ny sårbarhet i samfunnet, ny våpenteknologi, samt det et differensiert trusselbilde representerer.

TILFLUKTSROM

Sivilforsvarets ansvar for tilflyktsromtjeneste kan deles inn i tre kategorier: forvaltning, tilsyn og beredskap. Sivilforsvaret har ansvar⁵¹ for forvaltning av tilflyktsrom i Norge. Med dette menes blant annet: saksbehandle byggesøknader, sletting, omgjøring, godkjenning, etc.

Sivilbeskyttelsesloven og forskrifter fastslår at det er eiernes ansvar å bygge, utstyre og vedlikeholde tilflyktsrommene, samt sørge for at de klargjøres til bruk ved beredskap. DSB⁵² har overordnet tilsyn med bygging av tilflyktsrom Justisdepartementet⁵³, gjennom Sivilforsvaret, gitt distriktssjefene direkte tilsyns- og inspeksjonsrett.

Sivilforsvaret har ansvar⁵⁴ for klargjøring og drift av offentlige tilflyktsrom i beredskapssituasjoner. Kommunen plikter å bidra til gjennomføring av Sivilforsvarets oppgaver etter bestemmelsen. For private tilflyktsrom er det eier og bruker som har ansvaret for tilflyktsrom-tjenesten.

Tilflyktsromtjenesten er ment å ta seg av befolkningen som søker til, og oppholder seg i, tilflyktsrom ved uønskede hendelser. Personell i tilflyktsromtjeneste skal sørge for ro og orden, forpleining, omsorg og sanitet, samt drifte elektriske anlegg, ventilasjon, nødstrøm mv. ved operativ bruk av rommet. Pr i dag eksisterer det ingen beredskapsstyrke som kan ivareta denne oppgaven. Det eksisterer heller ikke planverk som beskriver hvordan en slik styrke skal settes opp og driftes.

I 2013 ble det foretatt en evaluering av tilflyktsromtjeneste og det ble avdekket et stort etterslep på vedlikehold⁵⁵. Tilstanden til de ulike tilflyktsrommene varierer i stor

grad. De tilflyktsrommene som er i regelmessig fredsbruk, med god ventilasjon og oppvarming, er stort sett i brukbar stand. Det er derfor avgjørende for tilflyktsrommenes kvalitet at de brukes daglig, og at eierne finner nyttige formål for disse.

FFI hevder at i dag utgjør ikke tilflyktsrommene en adekvat beskyttelse. Dette fordi tilflyktsrommene ikke er plassert hensiktsmessig, og en stor prosentandel er ikke tilfredsstillende vedlikeholdt eller utrustet. FFI påpeker at ansvarsforholdet og oppgavefordelingen mellom private og offentlige eiere av tilflyktsrom og Sivilforsvaret er uklart. Til tross for at både Sivilbeskyttelsesloven og forskrifter fastslår at det er eiernes ansvar å bygge, utstyre og vedlikeholde tilflyktsrommene, samt sørge for at de klargjøres til bruk ved beredskap, er eierne sjelden klar over dette ansvaret. Mange eiere av tilflyktsrom tror at Sivilforsvaret skal stå for vedlikeholdet av tilflyktsrommene. Dette fører til at mange tilflyktsrom forvitrer.

Det er også en bemannings- og kompetanseutfordring knyttet til tilflyktsromtjenesten. Pr i dag eksisterer det ingen beredskapsstyrke som kan ivareta oppgaven med å klargjøre, bemanne og drifte de offentlige tilflyktsrommene. Det eksisterer heller ikke planverk som beskriver hvordan en slik tjeneste skal settes opp og driftes. Og dersom man hadde etablert en slik tjeneste er det også usikkert om man i løpet av 72 timer hadde evnet å klargjøre disse slik at deres beskyttelsesevne ble reell.

Kompetansen ved sivilforsvarsdistriktene vedrørende saksbehandling og tilsyn er også sterkt varierende. Det finnes pr i dag ikke noe opplæringsprogram for ansatte innenfor dette fagområdet, og fagområdet blir ofte nedprioritert i konkurranse med andre oppgaver ved distriktene som øving og materiellforvaltning.

For at tilflyktsrom skal utgjøre en hensiktsmessig beskyttelse er det nødvendig med en rekke tiltak:

- En rekke av tilflyktsrommene må oppgraderes og settes i stand.
- Ambisjonsnivå for dekningsgrad og plassering av tilflyktsrom må avklares.
- Det må foretas en kompetanseheving og kunnskaps-overføring i DSB og i sivilforsvarsdistriktene, slik at kunnskapen om bygging, drift og vedlikehold styrkes. ►

- Det må iverksettes en opplæringskampanje rettet mot sivilbefolkningen slik at de får informasjon om hvor deres nærmeste tilfluktsrom er, og hvordan de skal forholde seg til det å oppholde seg der.

Gjennom behovskartleggingen i konseptutredningen har det kommet sprikende tilbakemeldinger vedrørende interessentenes (beredskapsaktørens) behov for tilfluktsrom. Mange uttrykker usikkerhet rundt behovet for tilfluktsrom generelt, og det er også uttrykt en stor grad av usikkerhet rundt hvilke hendelser som tilfluktsrommene bør beskytte mot.

Flere etterlyser en avklaring i forhold til hvorvidt Norge skal ha tilfluktsrom, og hvem som skal vedlikeholde disse. Et flertall av respondentene mener at tilfluktsrom hører naturlig til under Sivilforsvarets oppgaveportefølje, mens noen få mener at ansvaret kan overføres til kommunene.

I kommuneundersøkelsen mener i underkant av 40 % at tilfluktsrom er et relevant beskyttelsestiltak i dag, og noen færre kommuner mener at tilfluktsrom er et relevant beskyttelsestiltak i framtiden.

Anbefaling

Hvorvidt tilfluktsrom fortsatt skal være et sivilt beskyttelsestiltak krever blant annet en politisk diskusjon og beslutning. FFIs rapport om sivile beskyttelsestiltak vil utgjøre et viktig beslutningsgrunnlag. DSB har ennå ikke fått oversendt endelig rapport, men vil så snart den foreligge behandle rapporten og gi en anbefaling til JD om videre prosess.

Dersom tilfluktsrommene skal utgjøre et relevant beskyttelsestiltak, vil dette koste betydelige summer og kreve styrking av kompetanse på flere nivå. Det er derfor behov for utredning av administrative og økonomiske kostnader som oppfølging av FFIs rapport. Dersom DSB og Sivilforsvaret fortsatt skal ha en rolle som forvaltnings- og tilsynsmyndighet, krever dette en styrking av personellressurser og kompetanse.

Hvis det ønskes å avvikle tjenesten, må det foretas beregninger rundt hvilke samfunnsøkonomiske- og beredskapsmessige konsekvenser dette vil medføre.

Når det gjelder Sivilforsvarets beredskapsansvar for tilfluktsromtjenesten, så vil en videreføring av tiltaket kreve:

- Etablering av en beredskapsstyrke for klargjøring og drift av tilfluktsrommene. Dette krever rekruttering, forvaltning og trening av en styrke som i dag ikke eksisterer.
- Etablering av et planverk som beskriver istandsetting og bemanning av tilfluktsrommene.
- Vurdering om ansvaret for klargjøring og drift av tilfluktsrommene kan overføres til kommunene/eier.
- Endring iht de politiske beslutningene av lover og forskrifter som berører sivile beskyttelsestiltak.

BEFOLKNINGSVARSLING

Norske myndigheter bruker primært massemedia ved behov for å nå ut til befolkningen med viktig og rask informasjon ved en uønsket hendelse⁵⁶. NRK har et spesielt beredskapsansvar, og en lokalradioavtale sikrer at utpekte radiostasjoner videreformidler NRK P1 under kriser og katastrofer. Det er Fylkesmannen eller politimesteren som definerer når en slik situasjon foreligger og som varsler avtalepartene.

Ved spesielle tilfeller, der det er avgjørende for myndighetene å nå ut til berørte innbyggere med viktig informasjon, kan Sivilforsvarets lydgivere brukes for å påkalle befolkningens oppmerksomhet og raskt få flest mulig til å lytte på meldinger som gis over radio. Nåværende teknologi er basert på bruk av FM-nettet, og må erstattes med ny «bærer» av signaler når FM-nettet legges ned i 2017. Sivilbeskyttelsesloven § 16 fastslår at Sivilforsvaret kan etablere og drifte system for varslingsanlegg av befolkningen. I henhold til Sivilbeskyttelsesloven kan også risiko-virkosomheter pålegges etablering, drift og vedlikehold av egne varslingsordninger.

Sivilforsvaret har i dag ca. 1250 operative tyfonvarslingsanlegg som er plassert i byer og tettsteder. Disse ble opprinnelig utplassert i forbindelse med pliktig bygging av tilfluktsrom. Antallet operative varslingsanlegg ble vesentlig redusert i 1995 pga økonomisk nedtrekk. Da ble en rekke anlegg satt på mobiliseringsstatus. De fleste av disse er senere avhendet.

Varslingssystemet skal til enhver tid kunne aktiviseres og sende signalet: «viktig melding - lytt på radio». I fredstid er det politiet som har ansvar for å utløse varslingsanlegg.

Sivilforsvarets lydgivere, med eventuelt teknisk bistand fra sivilforsvarsdistriktene.

Tilbakemeldingene fra respondentene vedrørende behovet for befolkningsvarsling spriker. Mange uttrykker usikkerhet rundt behovet for tyfonvarsling, og mange mener at det er på tide med et nytt befolkningsvarslingssystem basert på mobiltelefon.

Rundt halvparten av kommunene mener at de i dag i noen grad eller i stor grad har behov for bistand fra Sivilforsvaret ved befolkningsvarsling, og at de har det samme behovet i framtiden.

I følge FFI har dagens nett av tyfonvarslere en dekningsgrad på kun 50 %. Denne lave dekningsgraden er en svakhet ved tiltaket. Den lave dekningsgraden betyr at i dag befinner store deler av befolkningen seg utenfor tyfonenes rekkevidde. Dette kan skyldes at varslingsanleggenes lokasjon omtrent ikke er endret siden de ble utplassert, og at antall anlegg av økonomiske årsaker ble redusert fra 2000 til 1250 i tidsrommet 1995-1997.

I tillegg til begrensningene som lokaliseringene utgjør, er det også noen som ikke hører varslingsignalene (eldre og døve/hørselshemmede). Det er heller ikke alle som vet hva signalene betyr. En undersøkelse gjennomført av DSB i januar 2010 avslørte at i aldersgruppen 15 til 24 år oppgir 90 % at de ikke kjenner til noen av signalene, mens tilsvarende andel i aldersgruppen 25-39 år er 60 %.⁵⁷

Regjeringen har besluttet å videreføre tyfonvarslingen. Det er foreslått å bevilge 17,5 millioner på revidert nasjonalbudsjett for 2016 til utskifting av signalbærere for tyfonvarslingsanleggene. JD vurderer også muligheten for innføring av GSM-basert (SMS) befolkningsvarsling som et supplement til Tyfon varsling.

Anbefaling

Varslingsanleggenes plassering må gjennomgås med utgangspunkt i en risiko- og sårbarhetsvurdering. Flytting og nyetablering av varslingsanlegg må vurderes der det pr i dag er dårlig dekning. Dette må sees i sammenheng med dekningsgraden av tilfluktsrom. Den samme vurderingen som legges til grunn for eventuell nybygging av tilfluktsrom (sonekonseptet rundt nøkkelmål) bør også legges til grunn her.



Det bør legges opp til en mer systematisk opplæring av sivilbefolkningen ibm varslingsprøvene.

Det må vurderes å innføre nye metoder for raskt å nå ut til befolkningen med informasjon. Dette kan være mobilbaserte varslingsystemer, og bedre utnyttelse av eksisterende systemer som eksempelvis vegtrafikksentralenes (VTS) informasjons- og meldingssystem når det er viktig å nå hurtig ut til befolkningen med informasjon.

EVAKUERING

Når landet er i krig, når krig truer eller landets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen beslutte evakuering av befolkningen. Evakuering omtales i Sivilbeskyttelseslovens § 17, Evakuering i krig eller når krig truer, § 18 Allmennhetens bistand ved evakuering, samt § 19 Forskrifter om evakuering.

Pålegg om evakuering kan også omfatte varelagre, transportmidler, husdyr og andre ressurser som ansees nødvendig for å dekke befolkningens grunnleggende behov. Evakuering skal så vidt mulig utføres i samråd med politiet. Myndighetene kan pålegge berørte kommuner å medvirke.

Om nødvendig kan Sivilforsvaret også bistå helsevesenet og kommunal kriseledelse med omsorgstjenester på grunnleggende nivå.

Det er viktig at det er Sivilforsvaret, og ikke politiet, som har denne oppgaven i krig og væpnet konflikt, da det kun er Sivilforsvaret som har krav på beskyttelse i forhold til folkeretten.

I fredstid er det politiet som har ansvar for evakuering av sivilbefolkningen. Politiet kan anmode Sivilforsvaret om å bistå med gjennomføring av evakuering, som da er definert som forsterkning av politiet. ►

Evakuering av sivilbefolkningen krever et godt og oppdatert planverk. FFI har i sitt arbeid med BAS 8 konkludert med at det i liten grad finnes planverk for evakuering.

I behovsanalysen oppgir nesten 85 % av kommunene i dag at de i noen grad eller i stor grad har behov for bistand ved evakuering. De har oppgitt at de har det samme behovet de neste 10-20 årene.

Anbefaling

Evakuering vil utgjøre et av de viktigste tiltakene i de mest alvorlige scenarioene. Konseptutredningen anbefaler derfor at det utarbeides et godt planverk som dekker både i fred, krise og væpnet konflikt hvor ansvar, roller og funksjoner er avklart. Planverket må harmoniseres med Sivilt beredskapssystem (SBS).



9.3.3 Styring og ledelse

Sivilforsvaret er en desentralisert beredskapsorganisasjon, hvor de aller fleste hendelser ivaretas av to kommandoledd; distriktssjef (distrikt) og FIG-leder (avdeling). Det nasjonale nivå (DSB og Sjef Sivilforsvaret) er et forvaltningsnivå med instruksjonsrett, og med operativ myndighet begrenset til å kunne omdisponere ressurser mellom distriktene samt beslutte bruk av nasjonale ressurser. Dagens delegasjon av myndighet til distriktssjefene er viktig for å sikre korte beslutningslinjer og rask og tilpasset respons.

Det har imidlertid vist seg å være behov for tydeliggjøre et nasjonalt operativt ledelselement i Sivilforsvaret. Dette er viktig ved væpnet konflikt og nasjonale kriser som utfordrer hele det sivile samfunn. Det er også viktig ved store hendelser der mange distrikter er engasjert samtidig, og/eller der de ordinære kommunikasjonslinjene blir utfordret.

Utvalget som vurderte de statlige forskningsressursene Heimevernet, politireserven og Sivilforsvaret⁵⁸ kom med kritikk av det nasjonale ledelsesnivået i DSB og Sivilforsvaret. Utvalget anbefalte at det ble etablert en tydelig ledelse integrert i DSB.

Behov for langsiktige investerings- og vedlikeholdsplaner for en operativ forsterkningsressurs med ansvar for betydelige verdier i form av materiell og utstyr, ble trukket fram i NOU 2013:5 «Når det virkelig gjelder». Herunder et skille mellom investerings- og vedlikeholdsbudsjett sett opp mot et ordinært driftsbudsjett.

For å unngå etterslep i forhold til nødvendige investeringer og vedlikehold, er nivået på rammetildelinger, tilknyttede føringer, og disponering av tildelt ramme innenfor Sivilforsvaret essensielt. Det er utfordrende å balansere behovene til DSB som forvaltningsorganisasjon med ansvar for en bred oppgaveportefølje, og iverksettelse av politiske føringer innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet, opp mot Sivilforsvarets behov for økte økonomiske rammer.

Sivilforsvaret har et særskilt behov for midler til investeringer i materiell, utstyr og vedlikehold, og det vil være hensiktsmessig med en tildeling av midler basert på en langsiktig investeringsplan.

Ovennevnte viser noen av utfordringene ved å være underlagt et beredskaps- og tilsynsmyndighet, og samtidig lede en operativ beredskapsenhet som Sivilforsvaret. Herunder følger også utfordringer knyttet til å ivareta de to «merkevarene» DSB og Sivilforsvaret. Rammetildeling skjer årlig i henhold til ettårsprinsippet⁵⁹. Dette er likevel ikke til hinder for å legge til rette for langtidsplanlegging som veiledende føringer for årlige budsjetttildelinger, så lenge ikke det forplikter staten utover det gjeldende budsjettår. Ved opprettelse av en egen budsjettpost for investeringer etableres det i praksis et nivå for fast grunntildeling pr. år til investeringer og vedlikehold, eksempelvis over post 45 på lik linje som for tildelinger over post 01 driftsutgifter. Det vises i den forbindelse til Kystverket og Heimevernet som har tildeling over post 45 «Større utstyrsanskaffelser og vedlikehold». Det er viktig å utrede nærmere prinsipper for nivået på en slik budsjettpost opp mot ordinær budsjettpost 01, samt eventuelle muligheter for overføring mellom budsjettpostene.

Utgifter til innsatser er hendelsesstyrt, og varierer fra år til år. En tildeling over egen budsjettpost med mulighet for overskridelse vil øke forutsigbarheten i styring og ledelse av Sivilforsvaret. Det vises her til samme modell som for tildeling til skogbrannhelikopterberedskapen, hvor det tildeles budsjettmidler over post 21 under DSBs budsjettkapittel.

Konseptutredningen anbefaler at Sivilforsvarets fortsatt bør være en del av DSB. Begrunnelsen for dette er behovet for et tett og koordinert samarbeid mellom de avdelinger i DSB som er faglig i nært samarbeid med fylkesmannen og overordnet myndighet på brann- og redningsområdet. Videre er det fordeler og synergier knyttet til fagmiljø innen dokumentasjon, analyse og farlige stoffer, samt til felles støttefunksjoner og administrative systemer.

Den nasjonale ledelse må være organisert og innrettet for å kunne utøve styring og ledelse av Sivilforsvarets samlede nasjonale innsatselementer ved større kompliserte eller langvarige hendelser. Dette fordrer klare kommandolinjer og ansvarsforhold i den sentrale ledelse og i forholdet mellom sentral ledelse og distriktssjefer. Å ha en tydelig nasjonal ledelse med operative innsatselementer vil også være hensiktsmessig for internasjonale oppgaver og «Host Nation Support»-oppdrag (HNS). Det bør være likhet i hvordan Sivilforsvaret håndterer nasjonale og internasjonale operasjoner.

Når det gjelder ledelseskultur, mener utredningen at Sivilforsvaret bør utvikle en større bevissthet rundt ledelse, der ledere og medarbeidere har felles kunnskap om ansvar, myndighet og fullmakter, men der man også har en bevissthet rundt ønskede egenskaper, organisasjonstrekk, holdninger og ledelsesprinsipper. Det bør derfor utarbeides en stabsinstruks eller et kapittel i operativt konsept hvor dette omhandles.

Kompetanse og holdninger er avgjørende for at man skal ha nødvendig respekt og tillit fra befolkningen i en myndighetsutøvende rolle. Jo mer alvorlig en hendelse er, jo viktigere er det at ledelse utøves på en bevisst og konsekvent måte.

Anbefaling

Utredningen anbefaler å:

- Videreføre det pågående arbeidet med styrking og synliggjøring av Sivilforsvarets nasjonale ledelse
- Avklarere ytterligere ansvars- og myndighetsforhold mellom DSBs direktør og sjef Sivilforsvaret.
- Etablere en tydelig nasjonal ledelse gjennom Sjef Sivilforsvaret med nødvendige fullmakter og instruks, og med en stab med operativ kompetanse på et strategisk nivå.
- Hovedtrekkene i dagens instruks for distriktssjefene må videreføres for å sikre handlingsrom og mulighet til å løse krisen ut ifra situasjon og lokalkunnskap, jf også nærhetsprinsippet.
- Opprette et omforent langtidsbudsjett for investeringer og vedlikehold i Sivilforsvaret med tildeling over egen budsjettpost (post 45).
- Tildeling til innsatser over egen budsjettpost (post 21).
- Innføre statlige regnskapsstandards som vil hjelpe DSB med å få kontroll over aktiva.
- Opprette oversikt over kapasiteter på materiellsiden, inklusive status på slitasje og restverdi, samt klarhet i investerings- og vedlikeholdsplaner på lengre sikt.

9.3.4 Kompetanse ansatte

Behovsanalysen har avdekket at de fast ansatte representerer generell breddekompetanse, samt spisskompetanse på enkelte fagområder. De har og meget god lokalkunnskap og -kjennskap til aktuelle eksterne kapasiteter og aktører. Dette gir god samfunns- og beredskapsforståelse, som andre i beredskapsmiljøet kan trekke veksler på. ►

Etaten får i stor grad tilført kompetanse gjennom tilsetting av nytt personell, og det finnes ingen systematisk og etatsspesifikk oppfølging i forhold til «sivilforsvars-kompetansen». Mye av erfaringen erverves i stor grad gjennom jobbutførelsen og dette fører til at Sivilforsvarets distrikter ikke har en enhetlig utførelse av sine primær-oppgaver som blant annet gjennomføring av rekrutteringsmøter og øvelser.

I 2013 ble det nedsatt en intern arbeidsgruppe som skulle vurdere «Kompetansekrav og etatsopplæring» samt «Karrieremuligheter» innen Sivilforsvaret. Gruppen konkluderte med at kompetansenivået må heves og de ansattes gis mulighet for egenutvikling. Likevel konkluderes det samtidig med at sivilforsvarsoppdraget løses med dagens (2013) kompetansenivå. Dette bekreftes også i dag gjennom konseptutredningens behovsanalyse hvor det framkommer at interessentene mener at Sivilforsvaret er en kompetent og nødvendig bistands- og forsterkningsressurs.

Gjennom behovsanalysen er det kommet fram at spesielt kommunene har en større forventning om at Sivilforsvaret i framtiden skal kunne bistå innenfor det forebyggende beredskapsområdet. Rapporten⁶⁰ omhandler også forslag til et kompetanseløft på dette området (sitat); *Dersom Sivilforsvaret skal ta eller få nye roller så er det på alle plan i organisasjonen behov for å ta ett steg frem. Det vil si å ta ett større initiativ og ansvar for samvirkeaktiviteter, være en pådriver innenfor det redningsfaglige området, arrangere øvelser, være en pådriver for evaluering og læring av øvelser og hendelser. Dette vil igjen øke behovet for nødvendig kompetanseheving i alle ledd.*

Utredningen foreslår at det utvikles et system for etatsopplæring som sikrer de ansattes kompetanse, og at det også gis mulighet for kontinuerlig kompetanseutvikling tilpasset den enkeltes oppgaver. En del av dette kan tilbys som fjernundervisning. I forbindelse med kompetansevedlikehold må det sikres at de ansattes innehar den nødvendige kunnskap slik at virksomhetens forvaltningssystemer og operative systemer kan utnyttes optimalt. Hovedmålet med etatsopplæringen er å gi faste ansatte god faglig trygghet slik at de kan opptre profesjonelt både i forhold til tjenestepliktige og samarbeidspartnere i tråd med samfunnsoppdraget og operativ konsept.

En modell med etatsopplæring bør integreres i et sivil utdanningssystem, med mulighet for studiepoeng. Det bør også stimuleres til videre- og etterutdanning, med mulighet for å ta bachelor- og mastergrad.

Ved å heve kompetansen til de fast ansatte og gi mulighet til videreutdanning ved universitets- og høyskoler, vil dette bidra til den enkelte kompetanseutvikling, men også være et virkemiddel for å heve status for etaten - og dermed også være et bidrag til omdømmebygging.

9.3.5 Profilerings og omdømme

Det er i behovsanalysen avdekket et åpenbart behov for å styrke arbeidet med Sivilforsvarets profilering, synlighet og omdømme, både ovenfor sivilbefolkningen og samarbeidspartnere.

DSB har nå igangsatt et arbeid med å harmonisere Sivilforsvarets kommunikasjonsplan med DSBs overordnede mål og strategier, virksomhetsidé, kommunikasjonsstrategi og verdier.

Sivilforsvaret er en uniformert etat som har en egen grafisk profil, og må derfor også profileres som en egen merkevare for å synliggjøre og skape aksept for Sivilforsvarets rolle og funksjon.

Sivilforsvaret skal være relevant, tidsriktig og svare opp samfunnets behov for beredskap og beskyttelse. Sivilforsvaret skal gi et etterlatt inntrykk av å være synlig, samfunnsnyttig og attraktivt. Sivilforsvaret skal framstå på en måte som skaper tillit og trygghet for befolkningen, og det skal være både meningsfullt og attraktivt å tjenestegjøre i Sivilforsvaret. Kommunikasjon er et sentralt virkemiddel for at Sivilforsvaret skal nå overordnede mål.

Kommunikasjonsarbeidet skal bidra til at Sivilforsvaret med sine mannskaper og faste ansatte skal være en etterspurt ressurs for beredskaps- og redningsetatene. Etaten skal kunne ivareta sine oppgaver innenfor sivil beskyttelse, og dermed bidra til å redusere sårbarhet i samfunnet.

For å styrke Sivilforsvarets synlighet er det behov for tiltak på ulike områder:



1. En tydelig og aktiv nasjonal ledelse. Justis- og beredskapsdepartementet⁶¹ har besluttet at Sivilforsvaret skal ha en uniformert ledelse, som skal være etatens nasjonale stemme. Sivilforsvarets ledelse må i større grad delta i debatter og meningsutvekslinger i det offentlige rom, og bære frem Sivilforsvarets synspunkter i saker av nasjonal interesse.
2. Rekrutteringskampanjer rettet mot unge mennesker. Det er ønskelig at unge mennesker har et bevisst forhold til Sivilforsvaret, og et ønske om å delta i en samfunnsviktig tjeneste. Slike kampanjer forventes å ha effekt også på befolkningen generelt.
3. En mer bevisst holdning til å kommunisere Sivilforsvarets leveranser under alle typer hendelser og en proaktiv holdning til å delta i utadrettete aktiviteter og kommunisere Sivilforsvarets leveranser i media.
4. Profilere øvelser og aktiviteter hvor Sivilforsvaret er arrangør, deltaker eller bidragsyter.

Det anbefales at DSB fortsetter arbeidet med kommunikasjonsstrategi og -plan for Sivilforsvaret, og at det gjennomføres konkrete tiltak for å synliggjøre etatens rolle innen samfunnssikkerhetsarbeidet.

9.3.6 Teknologi og digitalisering

Som beskrevet i behovsanalysen/trender og utviklingstrekk er det rimelig å anta at omfanget av digitale tjenester vil øke betydelig, og digitalisering som sådan vil påvirke oss vesentlig mer enn i dag. Og for flere av de skisserte tiltakene i GAP-analysen er det en forutsetning at moderniserte administrative løsninger kommer på plass.

Sivilforsvarets bruk av teknologi og digitale verktøy adresserer også behovet for effektiv samhandling med de som skal understøttes (f.eks. politi), og med- og innen de operative avdelingene. Løsninger som gjør det mulig å benytte egne private enheter (fortrinnsvis smarttelefoner eller tilsvarende) opp mot, og sammen med, Sivilforsvarets administrative og operative verktøy bør etableres.

Dagens digitale understøttelse av Sivilforsvarets virksomhet er mangelfull⁶² og har synliggjort et presserende behov for en modernisert løsning som gir en vesentlig bedre teknologi-understøttelse. Det pågår et eget prosjekt, PLIS-prosjektet, som har som målsetting å få etablert nye administrative løsninger for Sivilforsvaret. Dette er en klar forutsetning for det fremtidige Sivilforsvaret, uavhengig av valgt konsept. ►





← Gress- og lyngbrann
i Rogaland
Foto: Haga foto

Moderniseringen av Sivilforsvarets digitale løsninger bør blant annet bidra til:

- En utstrakt bruk av selvbetjeningsløsninger for mannskapene
- Gi Sivilforsvaret fleksibilitet i forhold til innretning og struktur
- En effektiv informasjonsdeling med de virksomheter som Sivilforsvaret samhandler med
- Bedre utnyttelse av ny og tilgjengelig kommunikasjons-teknologi som gir mer effektive innsatser og bedre kvalitet på øvelser
- Benytte private enheter sammen med Sivilforsvarets operasjonelle og administrative verktøy
- En digital læringsplattform for ansatte og mannskaper

Kulepunkt 1 og 2 vil i stor grad innfris gjennom PLIS-prosjektet. De resterende kulepunktene må håndteres kontinuerlig og ses i lys av den generelle digitale satsningen og utviklingen i DSB, og de muligheter denne utviklingen gir. Det er i denne sammenheng viktig at det til enhver tid finnes kompetanse, kapasitet og ressurser som vurderer utviklingen på det digitale området og ser på hvordan Sivilforsvaret kan bedre sin operative evne ved å ta i bruk ny og tilgjengelig teknologi.

9.3.7 Materiellforvaltning

I henhold til Sivilforsvarsloven av 1953 skulle kommunene oppbevare det lokale sivilforsvarsmateriellet, og Staten var ansvarlig for oppgaver som ikke uttrykkelig var tillagt kommunene. Endringer i Sivilforsvarets organisasjon og materiellpark nødvendiggjorde en revisjon av bestemmelsene som omhandler lagring og vedlikehold av Sivilforsvarets materiell.

Etter den tidligere lovens §15 pkt. 3 skulle kommunene forvalte og oppbevare det lokale sivilforsvars materiell, og dekke kostnader forbundet med dette. Denne lovgivningen henviste til en organisasjonsstruktur som ikke lengre eksisterte, og i tillegg ble det referert til særskilte materielltyper som var tatt ut av Sivilforsvarets materiellportefølje. Det var derfor behov for utarbeidelse av bestemmelser som åpnet for fleksibilitet i forhold til eventuelle fremtidige endringer i organisasjonsstruktur og i forhold til fremtidige materielloppsetninger.

Departementet ønsket også en mer rettferdig utgiftsfordeling mellom kommunene ettersom

«fordelingsnøkkelen» fra den tidligere loven var falt bort som følge av organisasjonsendringer.

Sivilbeskyttelsesloven av 2010 §§12 og 13 regulerer anskaffelse, lagring og vedlikehold av Sivilforsvarets materiell. Sivilforsvarets myndigheter anskaffer materiell og beslutter lokalisering av lager. Kommunene skal lagre og vedlikeholde Sivilforsvarets materiell, og kostnadene til lagring og vedlikehold av materiell skal dekkes av kommunene.

I 2011 ble det i DSB igangsatt et prosjekt for utarbeidelse av forslag til forskrifter til Sivilbeskyttelsesloven, og dette arbeidet omhandlet også en regulering av kommunenes plikter knyttet til lagring og vedlikehold av Sivilforsvarets materiell. Dette har vært et utfordrende arbeid. Lovens krav har vært praktisert ulikt, og da særlig i forhold til ansvaret for vedlikehold av materiellet. Det har medført at materiell har blitt unødig forringet, og sivilforsvarsdistriktene har måttet benytte egne ressurser for å opprettholde helt nødvendig beredskap på materiell.

Det er utfordrende for kommunene å til enhver tid være ansvarlig for vedlikehold av materiell som anskaffes av Sivilforsvaret. Sivilforsvarets nyanskaffelser og kvalitetsnivå for materiell vil påvirke vedlikeholdsnivå og -behov. Det etterspørres stadig mer avansert materiell og utstyr, og det stiller høyere krav til vedlikehold både i forhold til omfang og kompetanse. Kommunene vil også måtte svare økonomisk for materiellprioriteringer foretatt av Sivilforsvaret. For Sivilforsvaret er det beredskapsmessig utfordrende at et annet forvaltningsnivå utfører vedlikehold på det operative materiellet.

Anbefaling

DSB vil i forskriftsarbeidet til Sivilbeskyttelsesloven foreslå å skille ansvaret for lagring og vedlikehold. Det foreslås at kommunene fortsatt skal være ansvarlig for og bekoste lagring av Sivilforsvarets materiell, men at Sivilforsvaret bør få ansvaret for å vedlikeholde eget materiell. Forskriftsforslaget vil inneholde generelle krav for alle typer lager, og det er lagt opp til at ulike lagertyper og nivåer følger dagens system med nasjonalt, distrikts- og lokalt nivå. Det vil også foreslås alternativ modell til utgiftsfordeling.

Prosjektgruppen er enig i forskriftsforslaget, og anbefaler at det fremmes et endringsforslag i loven om overføring av

vedlikeholdsansvaret for Sivilforsvarets materiell til Staten ved Sivilforsvaret, og at nødvendige ressurser for å overta denne oppgaven stilles til rådighet som foreslått av DSB. Disse ressursene er ikke medtatt i beregningsgrunnlaget for de forskjellige konseptene. Prosjektgruppen ser også nødvendigheten av forslaget om at kommunene fortsatt bør ivareta øvrige pålegg som i dag stilles gjennom Sivilforsvarsloven.

9.3.8 Ny godtgjøringsordning

Nåværende godtgjøringssystem oppleves av de tjenesteppliktige og de ansatte i distriktene, som grunnleggende urettferdig, all den tid 40-50 % av de tjenesteppliktige får redusert sin inntekt når de utfører sivilforsvarstjeneste. Dette er særlig belastende på langvarig tjeneste. Godtgjøringssystemet er ikke innrettet for å kompensere for dette inntektsbortfallet, og det er i realiteten hvilke tariffavtaler som gjelder på den tjenesteppliktiges arbeidssted som bestemmer hvordan sivilforsvarstjenesten påvirker den enkeltes inntekt/godtgjøring under aktiv tjeneste.

Anbefaling

Det må derfor etableres et nytt godtgjøringssystem som sikrer at sivilforsvarstjeneste i form av opplæring, øvelser og innsatser ikke blir en betydelig økonomisk belastning for den enkelte. Justis- og beredskapsdepartementet har gitt DSB⁶³ i oppdrag å lede en tverrfaglig arbeidsgruppe som skal gjennomgå godtgjøringsordningene. Representanter for Forsvaret og Sivilforsvaret vil inngå i dette arbeidet. Innspillene til konseptutredningen bare understreker viktigheten av dette arbeidet, og at det så snart som mulig innføres et betydelig forbedret/endret godtgjøringssystem.

9.3.9 Internasjonalt engasjement

Sivilforsvarets internasjonale kapasiteter Norwegian Support Team (NST) og Norwegian UNDAC Support (NUS) er etterspurte kapasiteter for FN. Det forventes at etterspørselen sannsynligvis vil øke i fremtiden grunnet mer ekstremvær, økende migrasjon og en mer utfordrende internasjonal sikkerhetspolitisk situasjon. Dette understrekes også av intervjuet med utenriksdepartementet (UD), som påpeker at Sivilforsvarets kapasiteter er etterspurte, men at de også må være kosteffektive, og kunne tilpasses endringer i behov.

Sivilforsvaret svarer i dag til disse forventningene. De internasjonale kapasitetene er synlige gjennom samarbeidet i International Humanitarian Partnership (IHP). Tidligere var FNs World Food Program (WFP) og Høykommissæren for flyktninger (UNHCR) de primære internasjonale bistandsanmodere for IHP og Sivilforsvaret. Men de senere årene har også anmodninger fra andre aktører blitt mer vanlig, samtidig som antallet har økt.

I forbindelse med flyktnings situasjonen i Norge i 2015, bistod mannskaper fra NST sammen med Sivilforsvaret for første gang i direkte innsats i Norge med etableringen av ankomstsenter Østfold og Kirkenes.

Behovet for i større grad å kunne benytte Sivilforsvarets internasjonale kapasiteter også nasjonalt fremheves av flere interessenter. Tilsvarende fremhever flere at Sivilforsvarets nasjonale kapasiteter bør kunne benyttes internasjonalt. Dette krever et høyere kompetansenivå på Sivilforsvarets personell på kontrakt, og en styrket forvaltning av personellet for å kunne ivareta sikkerheten under krevende internasjonale operasjoner.

Basert på erfaringene fra Ebola epidemien i Vest-Afrika i 2014/2015 har Verdens Helseorganisasjon (WHO) besluttet å opprette en ordning for standardisering og klassifisering av Emergency Medical Teams (EMT) for å bedre koordinering og kvalitet for helsehjelpen som tilbys ved akutte kriser.

Også Europakommisjonen gjorde seg erfaringer fra Ebola-epidemien i Vest-Afrika som tilsa at de burde opprette medisinske ressurser innenfor European Emergency Response Capacity, gjerne innenfor det som kalles Voluntary pool. Der fantes det allerede mange ressurser innmeldt fra medlemslandene, men ingen såkalte EMT. Europakommisjonen opprettet derfor i februar i år det som heter European Medical Corps som i dag består av ulike medisinske og logistiske kapasiteter fra ni europeiske land (Belgia, Luxembourg, Spania, Tyskland, Tsjekkia, Frankrike, Nederland, Finland og Sverige).

Parallelt med dette arbeidet i EU og FN har også Norge, etter sine erfaringer med utsendelse av medisinsk personell til Vest-Afrika, arbeidet med å opprette kapasiteter som raskt kan sendes på oppdrag til utlandet. Norge har i sitt ►

arbeid sett fordeler ved at disse norske kapasitetene kan inngå i EUs ressurspool, som da igjen kan sendes på oppdrag etter anmodning fra både EU og FN. Sammen med NUS og NST vil tjenesten kunne understøtte FN med support av hurtig deployerbar infrastruktur ved større kriser og katastrofer.

Helse og omsorgsdepartementet (HOD) har koordinert en prosess med å svare ut henvendelsen fra EU i samråd med JD, UD og FD. Helsedirektoratet (HDIR) har i samarbeid med DSB, Nasjonalt Folkehelseinstitutt (FHI) og regionale helseforetak (RHF) levert en utredning med forslag til løsning.

I rapporten anbefales følgende:

1. Etablerte ordninger med innsatsteam er velfungerende og bør videreføres.
2. Helseressurser bør forvaltes i DSBs eksisterende ordning for utsendelse av NST og NUS ressurser. DSB vil få ferdige klarerte helseressurser fra HDIR som vil gjennomgå operativ klargjøring på lik linje med NST personellet.
3. Personell til et norsk EMT bør primært rekrutteres fra helseteamordningen til RHF og FHI.
4. Norske kapasiteter for medisinsk evakuering bør tilbys i EU-systemet, under forutsetning av at kapasitetene er tilgjengelige og at dekning av kostnader er avklart.
5. EMT skal være et bidrag i akutte kriser, og ikke konkurrere med ikke-statlige aktører.
6. Det bør utredes om Forsvarets særavtale for tjenestegjøring i internasjonale operasjoner (INTOPS-avtalen) kan tilpasses for personell i en tverrsektoriell beredskapsordning.
7. HDIR og DSBs beredskapsmateriell bør gjennomgås, evalueres og samordnes.
8. HDIR anbefaler at det gis et oppdrag om utvikling av en «DSB-modell» for tverrsektoriell beredskap og utvikling av tilhørende rutiner og prosedyrer.

DSB har påpekt at Sivilforsvarsavdelingen i DSB må styrkes for å kunne ivareta dette oppdraget. Dette må ses i sammenheng med det eksisterende behovet for å tilpasse Sivilforsvarets internasjonale rolle for å ivareta dagens oppgaveportefølje, en mer krevende internasjonal sikkerhetssituasjon og påfølgende krav om høyere kompetanse og øvingsnivå på mannskapene.

I oppfølgingen av NOU 2013:5 «Når det virkelig gjelder» anbefalte DSB at DSBs internasjonale kapasiteter i større grad beskrives og merkes som Sivilforsvarets internasjonale kapasiteter. Dette arbeidet er påbegynt, men ikke fullført. Det anbefales at personell og materiell merkes om ved neste gjenanskaffelse, og at DSB benytter «Sivilforsvarets internasjonale støtteteam», eller tilsvarende som betegnelse av kapasitetene når disse omtales.

Prosjektgruppen ser behov for en gjennomgang med UD og JD for å avklare ambisjonsnivå. Deretter bør man gjennomgå og vurdere hvordan den internasjonale virksomheten i DSB og Sivilforsvaret bør videreutvikles og organiseres. Videre kan man vurdere om det kan være hensiktsmessig at Sivilforsvarets beredskap og kompetansesenter på Starum integreres tydeligere i dette arbeidet.

9.3.10 Samarbeid mellom Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven

NOU 2013:5 ble fremlagt av et utvalg som gjennomgikk organiseringen av Sivilforsvaret (SF), Heimevernet (HV) og Politireserven (PR) og deres anvendelse ved behov for statlig forsterkning. Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet ønsket å følge opp denne utredningen og videreutvikle samarbeidet mellom Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven. Det ble derfor opprettet en arbeidsgruppe, som i brev av 6. oktober 2015 ble gitt et mandat for arbeidet, med frist 1. mai 2016.

Arbeidsgruppen har nylig levert sin rapport, og den omhandler mulig samarbeid på flere områder:

- Anskaffelser, vedlikehold og lagring av materiell
- Overtakelse av overskuddsmateriell
- Rekruttering, grunn- og befalsopplæring, stabs- og fagopplæring
- Samvirkeøvelser og erfaringsoverføring.

Denne rapporten er nå i en intern prosess før eventuell drøfting med JD og involverte etater. ●

Vurderingskriterier

For å kunne vurdere mulige konsepter opp mot hverandre på et overordnet nivå må det etableres relevante vurderingskriterier. De vurderingskriteriene som er valgt er i stor grad relatert til områder som er tydelige, direkte eller indirekte, i behovsanalysen.

De alternative konseptene vil bli vurdert i forhold til hvert enkelt vurderingskriterium og de konseptene som samlet

kommer best ut av vurderingen vil være gjenstand for en mer omfattende analyse/utredning.

Nedenfor er de områder som er valgt listet, med en beskrivelse av vurderingskriteriene. ●

Kapasiteter	Sivilforsvaret leverer etterspurte og relevante kapasiteter tilpasset de forventede hendelser og oppdrag
Struktur/Organisering	Sivilforsvaret har en hensiktsmessig struktur og organisering som løser alle forventede operative, forvaltningsmessige og samvirkemessige oppgaver
Ledelse og styring	Sivilforsvarets ledelse, ledelseskultur og styringslinjer er tilpasset operative, administrative og samvirkemessige behov, og har de nødvendige verktøy for utøve effektiv ledelse
Materiell	Sivilforsvarets materiellbeholdning og digitale verktøy tilfredsstiller operative og administrative behov inkludert krav til forsvarlig materiellforvaltning
Gjennomføring av tjenesteplikt	Tjenesteplikten i Sivilforsvaret kan gjennomføres slik at belastningen på den enkelte, familier og arbeidsgiver er lavest mulig, og motivasjonen for tjenesten holdes på et høyt nivå
Kompetanse øving og utdanning	Sivilforsvarets ansatte og tjenestepliktige har den nødvendige kompetanse for å løse de pålagte oppgaver og ivareta personelletts sikkerhet.
Økonomi/rammer	Sivilforsvarets oppdragsportefølje, organisering og økonomiske rammer er i balanse og har forutsigbare investerings-rammer
Lovhjemmel og retningslinjer	Sivilforsvaret som organisasjon tilfredsstiller alle internasjonale og nasjonale lover og avtaler. Hvis behov, skal det foreslås endringer i lover og forskrifter

Konseptalternativer

9.5.1 Innledning

Basert på funnene i GAP-analysen og innspill fra interessentene har konseptutredningen sett på hvordan ulike tiltak kombineres i relevante konseptalternativer. I denne fasen har følgende konsepter blitt drøftet:

9.5.2 Dagens Sivildforsvar

Konseptet er en videreføring av dagens sivildforsvar, som er utførlig beskrevet i nåsituasjonen⁶⁴. Det er imidlertid store utfordringer med dagens sivildforsvar:

- Kompetansen forvitrer på alle nivå.
- Materiellet forringes og det er manglende økonomi til erstatning, noe som medfører etterslep i forhold til ny-investeringer.
- Motivasjonen hos de tjenestepliktige er en utfordring med grunnlag i hvordan tjenesteplikten innrettes og praktiseres, varierende øvingsaktivitet og et urettferdig og dårlig godtgjørelsessystem.

9.5.3 Nødvendig styrking

Konseptet tar utgangspunkt i nullalternativet og søker å tette gapene innenfor dagens oppdragsportefølje innenfor feltene øving, godtgjøring av de tjenestepliktige og materiell etterslep. Det tar høyde for alle tidligere anbefalte oppjusteringer⁶⁵ i forhold til oppgaver, organisering og materiellforvaltning.

9.5.4 Tilpasset fremtidens samfunnsbehov

Konseptet innebærer en betydelig styrking i forhold til dagens sivildforsvar. Det foreslås en vesentlig endret utdanningsmodell med tre måneders grunnutdanning av de tjenestepliktige⁶⁶, etterfulgt av tre måneders tjeneste som en stående beredskap. Med stående beredskap menes at styrken er klar til umiddelbar utrykning gjennom kasernering. Etter tre måneders kasernering overføres den tjenestepliktige til relevant FIG-avdeling. Konseptet vil ha økt mobilitet ved tilførsel av kjøretøy i de nye avdelingene samt ved hvert sivildforsvarsdistrikt. En vesentlig lengre utdanning og nytt materiell gjør at Sivildforsvaret vil kunne løse flere og mer krevende oppgaver.

Som følge av den stående kapasiteten med betydelig økt utholdenhet og forsterket mobilitet endres styrken fra 8000 tjenestepliktige til rundt 6700. FIG utgjør fortsatt Sivildforsvarets grunnberedskap, og denne styrkes. Etter endt tjeneste i Sivildforsvarets operative avdelinger vil

mannskapene overføres til en krisereserve, som vil kunne innhentes ved ekstraordinære hendelser i fred og ved sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt.

9.5.5 Spisset

Konseptet rendyrker Sivildforsvarets kjerneoppgave gjennom generalistforsterkning av redningstjenesten, nødteatene og samfunnet for øvrig ved behov for bistand. Konseptet vil kunne ivareta oppgaver innenfor spennet fra fred til sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt.

Det totale antall FIG/FIG-P avdelinger omorganiseres og nye FIG og FIG-F (forsterkning) avdelinger bestående av 40 tjenestepliktige etableres. Med fokus på styrking av et generalisert Sivildforsvar basert på samvirkeprinsippet avvikles oppgavene tilknyttet radiac-måletjenesten (RAD) og de mobile renseenhetene (MRE). Innfasing av de mobile forsterkningsenhetene (MFE) videreføres. Antall tjenestepliktige på totalt 8000 opprettholdes, men i underkant av halvparten av disse har et lavere årlig øvingsnivå.

Konseptet innebærer noe mer utrustning ved distrikt og FIG i form av forhøyet mobilitet, og tilførsel av kommunikasjonsutstyr.

Grunn- og lederopplæringen opprettholdes slik som i dag, men fagplaner revideres.

9.5.6 Sivildforsvarsførstegangstjeneste

Konseptet innebærer en endring av Sivildforsvaret til et heltids-sivildforsvar, basert på en modifisert utgave av tjenesteplikten. Utdanning av 250 tjenestepliktige i tre måneder, deretter ni måneder tjenestegjøring ved et sivildforsvarsdistrikt i Norge. Totalt 1000 tjenestepliktige gjennomfører grunnutdanning hvert året. Etter 12 måneders tjeneste overføres disse til en krisereserve hvor de står i tre år. Krisereserven er satt opp for å kunne forsterke de stående avdelingene med personell ved større hendelser, og møtes en gang i året for samtrening.

Etter tre år i krisereserven overføres de tjenestepliktige til krigsreserven hvor de vil være en del av Sivildforsvaret inntil fylte 44 år. Krigsreserven trenes ikke, men settes opp dersom trusselsituasjonen tilsier det.

Etter konseptutredningens vurdering vil ikke en full førstegangstjeneste i Sivildforsvaret gi den forventede samfunns-

økonomiske nytteverdien som må til for å forsvare kostnadene ved å:

- Utvide Starum eller bygge 1-2 nye utdanningsinstitusjoner for grunnutdanning av 250 tjenestepliktige parallelt.
- Etablere forlegninger i 10-12 lokaliseringer for å forlegge 25-50 tjenestepliktige per sted
- Tilsette, kurse og drifte et fullverdig befalskorps som skal ivareta opplæring samt lede de tjenestepliktige
- Befalskorpset skal ivareta Sivilforsvarets vaktordning
- Konseptet vil medføre økt øvingsmengde

9.5.7 Avvikling

Konseptet søker å omfordele oppgavene til Sivilforsvaret til omkringliggende aktører på en best mulig måte, og deretter avvikle Sivilforsvaret.

Etter vår vurdering er en avvikling ikke gjennomførbar på grunn av:

- Statens lovpålagte oppgave med å beskytte sivilbefolkningen. Genèvekonvensjonene og FN-Charter 2.1
- Samfunnstrend at de andre aktørene (Forsvaret, Politiet, Helsevesen) blir spissere og spissere, og er avhengig av den generiske kompetansen som Sivilforsvaret representerer.
- «Dersom ansvarsprinsippet hos hver enkelt etat så betyr det at hele spekteret i Nasjonalt risikobilde må dekkes hos alle, gjennom hele spekteret fra fred til krig. Det er ikke samfunnsøkonomisk fornuftig å duplisere den generiske basiskapasiteten som Sivilforsvaret representerer hos hver enkelt etat.»

9.5.8 Profesjonell operativ sivilforsvarsstyrke

Konseptet ser på hvordan en økning i fast ansatte ved distriktene kan erstatte dagens løsning med tjenestepliktige som utfører førsteinnsatsen. Dette konseptet vil være særdeles kostnadskrevenende. Eksempelvis vil en styrke på 1000 ansatte, 50 ved hvert distrikt, alene medføre en lønnskostnad på ca. 500 millioner kroner. I tillegg kommer materiellinvesteringer, opplæring, drift osv.

Konseptet vil heller ikke kunne ivareta behovet om volum og utholdenhet. Konseptet er derfor forkastet. ●



↑ Oslo og Akershus. Dag Andresen i Sivilforsvaret tester verneantrekk med gassmaske. Sivilforsvaret er i full beredskap før et eventuelt utbrudd av fugleinflensa. Foto: NTB scanpix

Vurdering av konseptalternativer

Tabell 4
Vurdering av konseptene opp mot vurderingskriteriene.

Under er de ulike konseptene vurdert i forhold til vurderingskriteriene. Dersom et konsept i stor grad innfrir vurderingskriteriet markeres det med ● og med ● dersom konseptet i mindre grad innfrir kriteriet.

	Kapasiteter	Struktur og Organisering	Ledelse og styring	Materiell
	Sivilforsvaret leverer etterspurte og relevante kapasiteter tilpasset de forventede hendelser og oppdrag	Sivilforsvaret har en hensiktsmessig struktur og organisering som løser alle forventede operative, forvaltnings- og samvirkemessige oppgaver	Sivilforsvarets ledelse, ledelseskultur og styringslinjer er tilpasset operative, administrative og samvirkemessige behov, og har de nødvendige verktøy for utøve effektiv ledelse	Sivilforsvarets materiellbeholdning og digitale verktøy tilfredsstiller operative og administrative behov inkludert krav til forsvarlig materiellforvaltning
Dagens Sivilforsvar	●	●	●	●
Nødvendig styrking	●	●	●	●
Tilpasset fremtidens samfunnsbehov	●	●	●	●
Førstegangstjeneste som Forsvaret	●	●	●	●
Spisset mot kjernevirksomhet	●	●	●	●
Helprofesjonelt Sivilforsvar	●	●	●	●
Avvikling av Sivilforsvaret	●	●	●	●

	Gjennomføring av tjenesteplikt	Kompetanse øving og utdanning	Økonomi/rammer	Lovhjemmel og retningslinjer
	Tjenesteplikten i Sivilforsvaret kan gjennomføres slik at belastningen på den enkelte, familier og arbeidsgiver er lavest mulig, og motivasjonen for tjenesten holdes på et høyt nivå	Sivilforsvarets ansatte og tjenestepliktige har den nødvendige kompetanse for å løse de pålagte oppgaver og ivareta personellens sikkerhet	Sivilforsvarets oppdragssportefølje, organisering og økonomiske rammer er i balanse og har forutsigbare investerings-rammer	Sivilforsvaret som organisasjon tilfredsstiller alle internasjonale og nasjonale lover og avtaler. Hvis behov, skal det foreslås endringer i lover og forskrifter
Dagens Sivilforsvar	●	●	●	●
Nødvendig styrking	●	●	●	●
Tilpasset fremtidens samfunnsbehov	●	●	●	●
Førstegangstjeneste som Forsvaret	●	●	●	●
Spisset mot kjernevirksomhet	●	●	●	●
Helprofesjonelt Sivilforsvar	●	●	●	●
Avvikling av Sivilforsvaret	●	●	●	●

Utfra en gjennomgang og vurdering av de ulike konseptene, symbolisert og forenklet i tabellene ovenfor, kommer følgende konsepter best ut:

- Tilpasset fremtidens samfunnsbehov
- Nødvendig styrking
- Spisset

I tillegg tas konseptet Dagens Sivilforsvar med videre da dette er det såkalte 0-alternativet som de andre konseptene skal vurderes opp mot. Sammen vil disse fire utredes mer grundig og det skal gjøres en samfunnsøkonomisk analyse. Disse konseptene blir beskrevet ytterligere i de neste kapitlene. ●

Konsept 0

Dagens Sivildforsvar

Konseptet tar utgangspunkt i en videreføring av dagens Sivildforsvar som beskrevet i «Operativt konsept» (2012)⁶⁷ med allerede utførte endringer tilpasset tildelt økonomisk ramme.

Konseptet besvarer ingen av funnene i GAP-analysen, og inneholder ingen endringer. Dette inkluderer at konseptet ikke tar høyde for anbefalte oppjusteringer i forhold til oppgaver, organisering, og materiellforventning, slik de ble beskrevet i Sivildforsvarsstudien (2007) og Stortingsmelding 22 (2007-2008).

9.7.1 Organisering

Konseptets overordnede organisering er beskrevet i dokumentets nåsituasjon.

DISTRIKTSTRUKTUR

Konseptet opprettholder dagens distriktstruktur med 20 Sivildforsvarsdistrikt, og med Oppland Sivildforsvarsdistrikt lokalisert sammen med Sivildforsvarets beredskaps- og kompetansesenter på Starum.

ANSATTE I SIVILFORSVARET

Det er ingen endringer i konseptet i forhold til antall ansatte ved distriktene. Kompetansenivået til de ansatte blir ikke styrket.

STYRKESTRUKTUR

Dagens styrkestruktur blir opprettholdt, uten at de 15 planlagte FIG blir realisert da det ikke er tildelt nok midler. Videre etableringen av MFE vil bli gjennomført i henhold til planen når den økonomiske rammen tilsier det.

9.7.2 Tjenesteplikt

REKRUTTERING

Rekruttering av nye tjenestepliktige vil bli gjennomført ved distriktene slik som i dag.

KOMPETANSE

Vedlikehold og kompetanseutvikling av tjenestepliktige, befall og fast ansatte vil bli som i dag.

GRUNNOPPLÆRINGEN

Grunnopplæringen for tjenestepliktige opprettholdes som i dag. Sivildforsvaret har i dag prioritert å nå en styrke på 8000 tjenestepliktige så raskt som mulig. For å fylle opp

etterslepet er det planlagt opplæring av rundt 600 personer på ordinært grunnkurs i 2016. Når etterslepet er innhentet vil det være behov for opplæring av rundt 530 personer årlig med utgangspunkt i 15 års tjenestetid.

BEFALSOPPLÆRINGEN

Befalsopplæringen opprettholdes som i dag gjennom befalskurs på ulike nivå. Sivildforsvaret har i dag et etterslep på befall, og etterslepet vil innhentes så raskt som mulig innenfor de gitte økonomiske rammene.

ØVING

Sivildforsvarsstudien av 2007 anbefalte en årlig øvingstid på 40 timer, og en undergruppe har med utgangspunkt i gjeldende grunnopplæringsprogram nylig fremmet anbefaling om at den årlige øvingstiden bør økes til 48 timer for de operative avdelingene.

Konseptet tar utgangspunkt i å videreføre gjeldende øvingstid på 24 timer på grunn av økonomiske rammer.

ALDERSGRENSER OG SAMLET TJENESTETID

Det gjøres ingen endringer i forhold til aldersgrenser og tjenestetid. Dagens ordning opprettholdes.

GODTGJØRINGSORDNING

Dagens godtgjøringsordning videreføres på tross av at den oppleves grunnleggende urettferdig ettersom 40-50 % av de tjenestepliktige får redusert sin inntekt ved utførelse av sivildforsvarstjenesten.

9.7.3 Oppgaver og leveranser

FORSTERKE

Nåværende forsterkningsrolle videreføres som i dag.

BESKYTTE

Sivildforsvarets oppgaver knyttet til varslingsjeneste, tilfluktsrom og evakuering omtales i eget kapittel.

SAMVIRKE

Nåværende samvirkerolle videreføres som i dag.

INTERNASJONAL VIRKSOMHET

Konseptet legger til grunn aktivitet og innretning for den internasjonale virksomheten tilsvarende dagens nivå. ►

Tabell 5
Avdelingsoversikt
konsept 0

Sivilforsvaret er planlagt å bestå av følgende avdelinger:

Avdelingstype	Antall avdelinger	Antall personer i hver avdeling	Sum	Merknad
Fredsinnsettsgruppe (FIG)	134 *	24	3 216	15 FIG ikke er operative pga manglende materiellinvesteringer
Fredsinnsettsgruppe Personell (FIGP)	155	24	3 720	Antall FIGP justert ned i ft etablering MFE
Mobil renseenhet (MRE)	16	27	432	
Radiacmålelag (RAD)	134	3	402	
Mobil forsterkningsenhet (MFE)	6	48	288	MFE består av to tropper á 24 personer. 2 MFE er realisert, en under innfasing og 3 på vent.
SUM	445		8 058	

* De 15 nye FIG vil i beste fall bli opprettet uten avdelingsmateriell, dvs få status som FIGP.

9.7.4 Operativ ledelse og tjeneste

AVDELINGENE

Konseptet vil ikke medføre endringer i forhold til dagens operative tjeneste i avdelingene.

BYGG OG ANLEGG

Videreføres som i dag.

MATERIELL, UTSTYR OG TEKNOLOGI

Videreføres som i dag.

LAGRING

Videreføres som i dag. ●



↑ Oslo, 1960. Sivilforsvarsøvelse
Foto: Børretzen og Storløkken,
Aktuell/NTB scanpix

9.8

Konsept 1 Nødvendig styrking

Konseptet tar utgangspunkt i «Konsept 0» og søker å tette gapene i dagens oppdragsportefølje innenfor feltene øving, godtgjøring av de tjenestepliktige og materiellletterslep.

Det tar utgangspunkt i en videreføring av det Sivilforsvaret som er beskrevet i «Operativt konsept» (2012)⁶⁸ Konseptet tar høyde for alle anbefalte oppjusteringer⁶⁹ i forhold til oppgaver, organisering og materiellforvaltning.

9.8.1 Organisering

Konseptet opprettholder dagens organisering (dokumentets nå-situasjon), men tar høyde for allerede vedtatte endringer.

DISTRIKTSTRUKTUR

Konseptet opprettholder dagens distriktstruktur med 20 Sivilforsvarsdistrikt, og med Oppland Sivilforsvarsdistrikt lokalisert sammen med Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter på Starum.

STYRKESTRUKTUR

Dagens styrkestruktur opprettholdes, og i tillegg etableres de planlagte 15 FIG. Fram til nå har det ikke vært tildelt nok midler til realisering av disse. Oppsetting av totalt 6 MFE vil bli gjennomført i henhold til tidsplanen gitt midler til materiellinvesteringer. Antall FIG P er redusert som en del av implementeringen av MFE-konseptet.

9.8.2 Tjenesteplikt

REKRUTTERING

Rekrutteringen av nye tjenestepliktige vil bli gjennomført ved distriktene som i dag. Sivilforsvaret skal ved full oppsetting ha 8 000 tjenestepliktige.

GRUNNOPPLÆRING

Grunnopplæringen for tjenestepliktige som skal plasseres i FIG/FIGP, MFE, MRE og RAD gjennomføres på Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenteret. Det legges til grunn dagens kompetansenivå og varighet for alle kursene.

BEFALSOPPLÆRING

Befalsopplæringen gjennomføres som i dag gjennom befalskurs på ulike nivå. Det forutsettes at dagens etterslep på befal innhentes. ►

Tabell 6
Avdelingsoversikt
konsept 1

Sivilforsvaret vil bestå av følgende avdelinger:

Avdelingstype	Antall avdelinger	Antall personer i hver avdeling	Sum	Merknad
Fredsinnsettsgruppe (FIG)	134 *	24	3216	15 FIG ikke operative i dag pga manglende materiell-investeringer
Fredsinnsettsgruppe Personell (FIGP)	155	24	3720	Ant FIGP justert ned ved etablering MFE
Mobil renseenhet (MRE)	16	27	432	
Radiacmålelag (RAD)	134	3	402	
Mobil forsterkningsenhet (MFE)	6	48	288	Hver MFE består av to tropper á 24 personer. 2 MFE er realisert, en under innfasing og 3 planlagt innfaset.
SUM	445		8058	

ØVING

Sivilforsvarsstudien 2007 anbefalte en årlig øvingstid på 40 timer. En undergruppe har med utgangspunkt i gjeldende grunnopplæringsprogram nylig fremmet anbefaling om at den årlige øvingstiden bør økes til 48 timer for de operative avdelingene. Konseptet legger opp til en årlig øvingstid på 40 timer.

ALDERSGRENSER OG SAMLET TJENESTETID

Det gjøres ingen endringer i forhold til aldersgrenser og tjenestetid. Dagens ordning opprettholdes.

9.8.3 Oppgaver og leveranser

FORSTERKE

Nåværende forsterkningsrolle legges til grunn, selv om behovsanalysen tilsier en betydelig utvikling og satsning på flere områder.

BESKYTTE

Sivilforsvarets oppgaver knyttet til varslingstjeneste, tilfluktsrom og evakuering omtales i eget kapittel.

SAMVIRKE

Sivilforsvaret skal tilfredsstille regjeringens krav om å være en sentral aktør i det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Sivilforsvaret vil blant annet gjennom sin representasjon i lokal redningssentral (LRS)⁷⁰ og i Fylkesberedskapsrådet⁷¹ bidra i forebyggende arbeid samt være en sentral aktør i forbindelse med håndtering av hendelser.

INTERNASJONAL BISTAND

Sivilforsvarets internasjonale leveranser vil bli omtalt i et eget kapittel.

9.8.4 Operativ ledelse og tjeneste

AVDELINGER

Konseptet vil ikke medføre endringer i forhold til dagens operative tjeneste i avdelingene.

BYGG OG ANLEGG

Konseptet forutsetter en bygningsmessig oppgradering av dagens beredskaps- og kompetansesenter på Starum.

MATERIELL, UTSTYR OG TEKNOLOGI

Konseptet bygger på dagens materiell, men justert i forhold til nåværende mangler og etterslep.

Materiellbeholdningen er tilpasset de aller fleste typer hendelser, og ivaretar således samfunnets primærbehov for forsterkning og bistand i forbindelse med potensielle forventede hendelser.

Konseptet innebærer at det anskaffes materiell til etablering av de planlagte 15 nye fredsinnsettingsgruppene samt at resterende MFE etableres i henhold til tidsplan.

LAGRING

Konseptet endrer ikke dagens lagerstruktur. ●



↑ Kontrollert nedbrenning under en øvelse. Foto: Anild Ødegaard, Sivilforsvaret

Konsept 2

Tilpasset fremtidens samfunnsbehov

Konseptet innebærer en betydelig styrking i forhold til dagens sivilforsvar. Det foreslås en annen opplæringsmodell med tre måneders grunnutdanning av de tjenestepliktige⁷², etterfulgt av tre måneders tjeneste som en stående beredskap. Med stående beredskap menes at styrken er klar til umiddelbar utrykning gjennom kaserneering. Konseptet vil føre til økt mobilitet ved tilførsel av nye kjøretøy til freds-innsatsgruppene og sivilforsvarsdistriktet. En vesentlig lengre utdanning/opplæring og nytt materiell gjør at Sivilforsvaret vil kunne løse flere og mer krevende oppgaver.

Som følge av gevinsten med stående avdelinger, og generelt økt utholdenhet og forsterket mobilitet, kan styrkestrukturen reduseres fra 8000 tjenestepliktige til rundt 6 700.

Ved oppnådd alder vil personellet overføres fra Sivilforsvarets operative avdelinger til en krisereserve, som vil kunne mobiliseres ved ekstraordinære hendelser i fred, ved sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Krisereserven skal være oppsatt og vedlikeholdt forvaltningsmessig, og det må lages planverk som beskriver mobilisering og bruk av styrken. Styrken vil bestå av inntil 5000 personer når man har fått rullert mannskapene.

9.9.1 Organisering

SENTRALT NIVÅ

Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter på Starum videreføres, men skilles ut som en selvstendig enhet med navnet «Sivilforsvarets kurs- og kompetansesenter». Rekrutteringsprosessen i Sivilforsvaret sentraliseres og kan organiseres som en del av senteret på Starum. Tilsvarende gjelder en egen drifts- og forvaltningsenhet for Sivilforsvarets internasjonale bistand, hvor nærhet til både kurs- og kompetansesenteret og Sivilforsvarets sentrallager er fordelaktig.

DISTRIKTSTRUKTUR

Det pågår nå en regionreform med nye politi- og brann-distrikter, samt en vurdering av fylkesgrensene. Det anbefales at Sivilforsvaret gjør vurderinger og tilpasninger i forhold til disse endringene.

I dette konseptet er det lagt til grunn en organisering slik som regionreformen legger opp til, ved at organiseringen følger fylkesmannsembetene slik som anbefalt i NOU 2013:5 «Når det virkelig gjelder.» Det innebærer 10 sivilforsvarsdistrikter på landsbasis.

En sentralisering av rekrutteringen gir en anslått netto innsparing på 10 årsverk. En endring i distriktstrukturen vil medføre effektiviseringsgevinster i form av felles ledelse, administrasjon, og større kompetanse- og fagmiljø i det enkelte distrikt.

Strukturendring gi imidlertid gi økte kostnader med kaserneering av tjenestepliktige, økt reisetid, flere avdelinger, mer øvelser og tilsyn av materiell. I tillegg kommer omstillingskostnader.

AVDELINGSTYPER OG ENDRINGER I STYRKESTRUKTUR

Konseptet inneholder følgende endringer i forhold til dagens struktur:

- Vesentlig bedre grunnutdanning/opplæring, økt mobilitet på/utenfor veg og mer avdelingsmateriell.
- Ingen endringer i FIG-struktur, men avdelingene tilføres RAD-oppgaver. Dagens radiac-målelag avvikles.
- Antall FIGP reduseres med totalt 40 avdelinger, på grunn av kasernerte mannskaper og økt mobilitet.
- Antall MFE er fortsatt ikke ferdig etablert, og antall oppsetningssteder foreslås redusert fra 6 til 5 (nord, midt, vest, sør og øst). Hver MFE foreslås styrket med 1 tropp for å ivareta Sivilforsvarets CBRNE-oppgaver. Materiell tilføres MFE fra nåværende MRE, som deretter avvikles.
- KFE vil utgjøre en stående beredskap i 4 regioner (nord, midt, vest og sør), og samlokaliseres med MFE. Personellet under utdanning vil utgjøre samme beredskap i region øst. Med 4 inntak/kull i året, og totalt 6 måneders tjeneste, vil det til enhver tid være 240 tjenestepliktige i aktiv tjeneste.
- Opprette ny avdeling «FIG-støtte», i distrikter som ikke har MFE. Denne avdelingen skal understøtte distriktets FIG med ytterligere materiell, transportbehov, logistikkstøtte osv. På den måten sikres effektiv ressursutnyttelse av materiell som ikke tilføres alle FIG (blant annet mer personelltransport, lett lastebil, mer telt/lys/varme, forpleining og IKT i felt).

9.9.2 Tjenesteplikt

REKRUTTERING

Det anbefales at Sivilforsvaret gjennomfører felles sesjon med FPVS/Forsvaret, hvor de vernepliktige kan velge/ønske Sivilforsvaret på lik linje med ulike forsvarsgrener. Grunnlaget for rekrutteringen må være basert på ►

Tabell 7
Avdelingsoversikt
konsept 2

Styrkestruktur

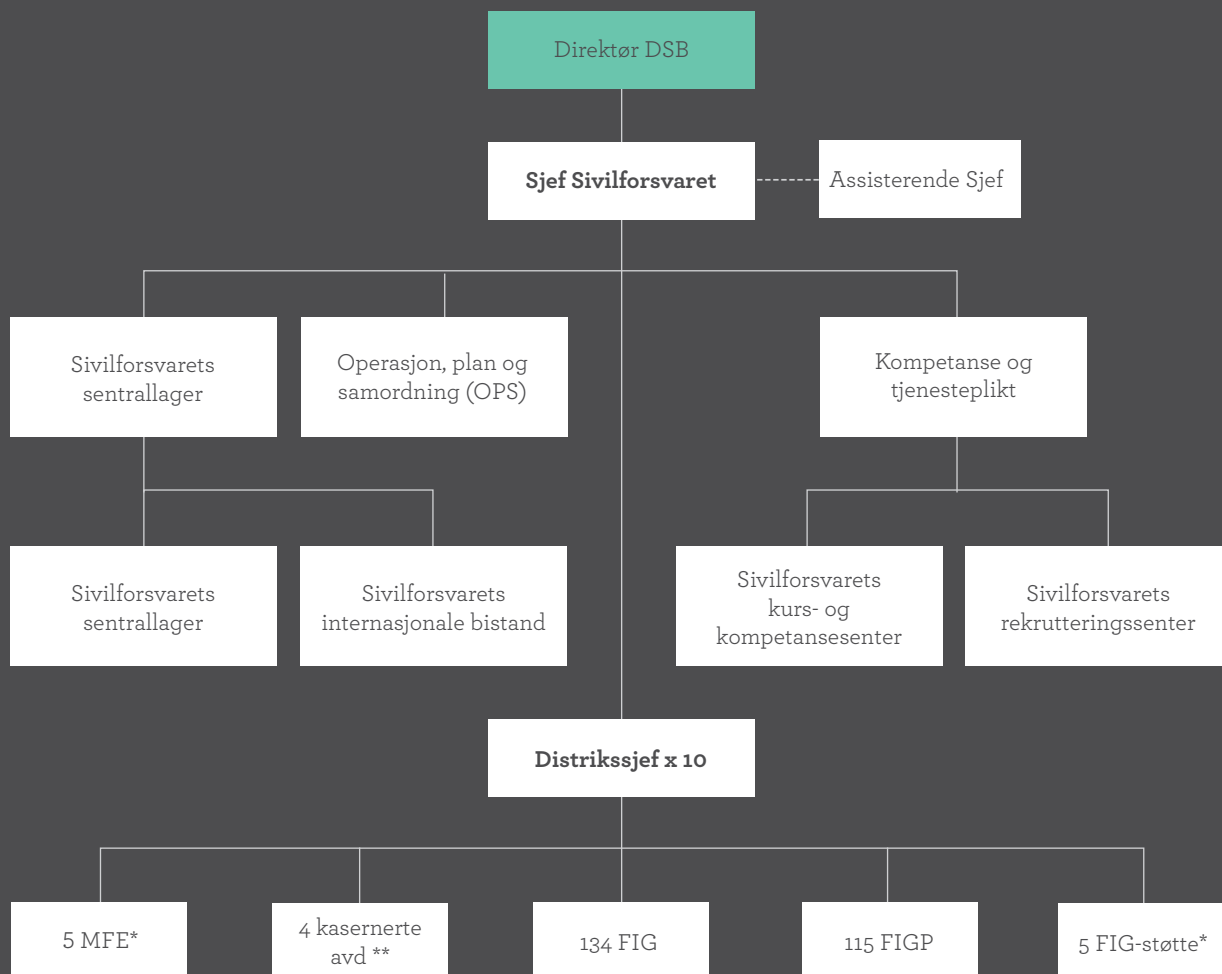
Sivilforsvaret vil bestå av følgende avdelinger:

Avdelingstype	Antall avdelinger	Antall personer i hver avdeling	Sum	Merknad
Fredsinnssatsgruppe (FIG)	134	24	3216	
Fredsinnssatsgruppe Personell (FIGP)	115	24	2760	Reduseres med 40 avd som følge av kasernerte avd
FIG-støtte (SFD uten MFE)	5	24	120	Støtteavd i SFD uten MFE, gjenbruke pers fra MRE/RAD
Mobil forsterkning-senhet (MFE)	5	72	360	Reduseres med ett oppsetningssted, men ant økt med 1 CBRNE-tropp
Kasernert forsterkningsenhet (KFE)	4	30	120	Støtter MFE i sin region (nord, midt, vest og sør)
Under utdanning	1	120	120	Pers på grunnkurs Starum. Støtter MFE region øst
SUM ny operativ struktur	274		6696	

Modellen gir full styrkeoppfylling fra dag 1, og overtallig personell vil kunne tilføres den nye krisereserven.

Figur 7
Organisasjonskart,
konsept 2

Distrikts- og styrkestruktur sett i sammenheng:



* 5 distrikter har MFE, og de øvrige 5 har FIG-støtte

** 4 kasernerte avd samlokalisert med MFE (nord, midt, vest og sør). Utdanningsavd Starum støtter MFE øst.

Modellen ovenfor tar utgangspunkt i dagens ansvarsfordeling, og det kan tenkes at styrings- og fagansvar for de sentrale enhetene (internasjonal bistand, kurs- og kompetansesenter osv) blir annerledes. Herunder at det besluttes en annen organisering hvor eksempelvis rekrutteringssenteret fullt ut innlemmes i kurs- og kompetansesenteret.

sivilforsvarsdistriktenes innmeldte rekrutteringsbehov. Dette vil sikre at personell etter endt utdanning/opplæring kan fordeles ut til alle lokale avdelinger.

KOMPETANSE

Grunnutdanning/opplæring:

Utdanning av yngre personer (19-20 år) i 3 måneder medfører følgende fordeler:

- Kort tid fra rekruttering til aktiv tjeneste
- Muligheter for vesentlig lengre opplæringstid enn dagens tre uker, og opplæringen kan dermed omfatte flere emner og gi mer tid til trening/fordypning innen det enkelte emne.
- Utdanningen/opplæringen vil kunne dokumenteres og kunne gi studiepoeng, sertifikater, kursbevis og attester.
- «Kullene» som utdannes kan i praksisperioden utgjøre operative avdelinger og ha en stående beredskap
- Større rettferdighet, rekrutterer ikke personell som allerede har annen type tjeneste
- Yngre personell har færre bindinger i forhold til familie og arbeidsgiver, og kan lettere gjennomføre utdanningen
- Færre bindinger gir lavere godtgjøringskostnader per person per dag
- Mulig å tilføre både generalistkompetanse, samt nødvendig spesialisering/fordypning innen enkelte områder.
- Bedre tid til grunnleggende lederopplæring.

Årlig gjennomfører 4 kull á 120 personer denne grunnutdanningen/opplæringen, totalt 480 personer pr år. Grunnutdanningen er felles de to første månedene. Den tredje måneden gjennomføres lederopplæring for ca. 25 % av kullet, mens de øvrige gis ulike fordypnings-/spesialisert opplæring innen ulike fagområder.

Befalsutdanning/opplæring

Utdanning/opplæring av befal kan bygge på grunnutdanningen/opplæringen beskrevet ovenfor. Befalsutdanningen/opplæringen følge direkte etter grunnutdanningen/opplæringen, og baseres på søknad/motivasjon/egnethet. Egnede personell tas ut til gjennomføring av en egen lederutdanning som gjennomføres samtidig med grunnkursets tredje måned. Det gjennomføres egne lederkurs for kvalifisering til avdelingssjef.

Operativ tjeneste (KFE)

Etter endt grunnutdanning/opplæring utgjør personellet

en stående/kasernert beredskap i ytterligere tre måneder. Kullet på 120 tjenestepliktige fordeles på 4 ulike kaseringssteder. Disse utgjør en slagkraftig og mobil forsterkningsstyrke, som raskt kan benyttes ved større/mer langvarige hendelser og med en vesentlig større utholdenhet enn øvrige avdelinger. Etter endt tjeneste, totalt 6 måneder, overføres personellet til aktuell sivilforsvarsavdeling (FIG, FIGP, MFE).

ØVING

I Sivilforsvarsstudien av 2007 ble det anbefalt en årlig øvingstid på 40 timer. En undergruppe har med utgangspunkt i gjeldende grunnopplæringsprogram nylig fremmet anbefaling om at den årlige øvingstiden bør økes til 48 timer pr operativ avdeling. Konseptet legger opp til en årlig øvingstid på 40 timer.

ALDERSGRENSER OG SAMLET TJENESTETID

Praktiserende aldersgrense for mannskaper nedjusteres til fylte 44 år. Befal videreføres som i dag frem til fylte 55 år. Dette etablerer lik praksis mellom Sivilforsvaret og Heimevernet.

Etter fylte 44 år overføres mannskapene til Sivilforsvarets krisesreserve, hvor de er oppsatt frem til fylte 55 år. Disse vil kunne benyttes ved ekstraordinære hendelser og ved sikkerhetspolitisk krise/væpnet konflikt. Krisesreserven skal være oppsatt og vedlikeholdt forvaltningsmessig, og det må utarbeides planverk som beskriver mobilisering og bruk av styrken. Styrken vil bygges gradvis, og bestå av inntil 5000 personer når man har fått rullert mannskapene.

9.9.3 Oppgaver og leveranser

FORSTERKE

Nåværende forsterkningsrolle legges til grunn, men behovsanalysen tilsier en betydelig utvikling og satsning på flere områder. En ny rekrutterings- og utdanningsmodell og tilhørende materiellanskaffelser legger til rette for en betydelig utvidelse av oppgavene innen blant annet følgende områder:

Økt bistand ordenstjeneste

Behovsanalysen avdekker at nasjonen må være forberedt på hendelser hvor det vil være behov for trenet personell som kan utføre oppgaver innen ordenstjeneste: vakthold, sikring, avsperring, trafikkdirigering, evakuering, opprettelse og drift av evakuert- og pårørendesenter (EPS) osv.

Reorganisere oppgaver innen CBRNE

Behovsanalysen tilsier en styrking på dette området. MRE-oppgavene foreslås samlet på færre avdelinger, og lagt til større byer hvor både hendelsespotensialet og ikke minst fagmiljøet er større enn ved det enkelte sivilforsvarsdistrikt. For å følge opp Statens stråleverns faglige anbefalinger og kunne måle aktuell stråling på alle målepunktene, så kreves det derimot en svært desentralisert radiac måletjeneste.

Økt utholdenhet for bistand ved store hendelser

Behovsanalysen påpeker behovet for at Sivilforsvaret har god utholdenhet over tid, og kapasitet for å håndtere samtidige hendelser. Regionale kapasiteter med kasernert personell vil kunne støtte lokale fredsinnsettsgrupper (FIG/FIGP), og kunne stå i innsats i vesentlig lengre tid enn de lokale avdelingene. Lokale avdelinger med revidert grunnutdanning, og et mer rettferdig godtgjøringssystem vil gi mer motivert personell og oppmøteprosenten forventes å øke. Den enkelte kan stå lengre i innsats uten å påføres personlig økonomisk tap. Tydelig nasjonal og operativ ledelse vil gi bedre ressurskoordinering og -styring.

Rydding og bistand til gjenoppbygging av infrastruktur

Det er en forventning i behovsanalysen at Sivilforsvaret har kapasiteter innen bl.a.:

- Nødstrøm til kritiske objekter/basestasjoner
- Alternativ vannforsyning til kommunale basseng
- Satellitt-/nødsamband til prioriterte brukere
- Rydding av trefall på veger og jernbane med videre.
- Transport av mat, drivstoff, medisiner og andre kritiske varer.

Økt mobilitet

Flere av de ovennevnte oppgavene forutsetter økt mobilitet, både på og utenfor veg. Dette er en kapasitet som mange interessenter forventer at Sivilforsvaret har, og som er grunnleggende for å kunne yte bistand når veier er helt eller delvis uframkommelige, eller når store hendelser skjer utenfor veg. Både FIG og distriktslager styrkes med kjøretøy for materiell- og personelltransport.

BESKYTTE

Sivilforsvarets oppgaver knyttet til varslingstjeneste, tilfluktsrom og evakuering vil bli omtalt i et eget kapittel.



SAMVIRKE

Gjennom dette konseptet vil Sivilforsvaret tilfredsstille departementets forventning om å være en sentral aktør i det nasjonale samfunnsikkerhets- og beredskapsarbeidet. Sivilforsvaret vil blant annet gjennom sin representasjon i lokal redningssentral (LRS)⁷³ og i Fylkesberedskapsrådet⁷⁴ bidra i forebyggende arbeid samt være en sentral aktør i forbindelse med håndtering av hendelser.

INTERNASJONAL BISTAND

Sivilforsvarets internasjonale leveranser blir omtalt i et eget kapittel.

9.9.4 Operativ ledelse og tjeneste

OPERATIV TJENESTE I FIG/FIGP, MFE

Etter endt tjeneste i den stående styrken (KFE) overføres personellet til aktuell lokal avdeling, hvor de tjenestegjør i FIG, FIGP, FIG-støtte eller MFE frem til oppnådd aldersgrense.

BYGG OG ANLEGG

Det er behov for anlegg til forlegning og forpleining av de kasernerte mannskapene i region nord, midt, vest og sør, hvert sted med kapasitet på ca. 30 sengeplasser. Sivilforsvarets anlegg på Starum må tilpasses og opprustes noe, slik at man har kapasitet til å forlegge og forpleie ca. 120 personer samtidig.

Leide bygg og anlegg må tilpasses endringer i strukturen på regionalt nivå.

MATERIELL, UTSTYR OG TEKNOLOGI

Konseptet bygger på dagens materiell, men justert i forhold til nåværende mangler og etterslep. Utrustningen er ellers tilpasset nye oppgaver, kompetanse og betydelig økt mobilitet.

Aktuelt materiell:

- Ordensmateriell (lys, sperring, «kontorkasse» osv) til alle FIG ►

- Flere aggregater/strømforsyning, 10 KWA til alle FIG
- EKOM-utstyr (nødnett, satellitt telefon osv)
- Ryddeutstyr
- Lensepumper FIG/distrikt
- Nytt hovedkjøretøy for FIG (AWD, samt 1 personellkjøretøy (9-16 seter) FIG.
- 1 terrenggående kjøretøy FIG
- Personelltransport distrikt (minibuss)
- Materieelltransport distrikt (lett lastebil)
- Nytt PU (Soveposer, liggeunderlag) for større utholdenhet
- Varmesøkende utstyr, nattsyn, GPS-trackere osv

Overføring av MRE-oppgavene til MFE vil medføre mindre behov for reinvesteringer over tid.

LAGRING

Konseptet forutsetter en lagerstruktur tilpasset både administrativ og operativ struktur. Antall lagersteder lokalt er knyttet til fredsinnsettsgruppene, og det forblir uendret.

Antall distriktslager forventes redusert, men nye distrikter med meget store avstander kan ha operativt behov for å ha distriktets materielle fordelt på flere lokasjoner.

Sivilforsvaret må ha som målsetting at avdelingslagre og distriktslagre i størst mulig grad er samlokalisert med brannstasjonene. ●

9.10

Konsept 3 Spisset

Konseptet rendyrker Sivilforsvarets forsterkningsrolle. Forsterkning av redningstjenesten, nødetatene, og andre myndigheter og etater baseres på en generell, tverr-sektoriell kompetanseplattform som i dag. Det legges til grunn en streng tolkning av ansvarsprinsippet, og mer spesialiserte forsterkningsoppgaver som kun er rettet mot én primæretat eller et smalt fagområde avvikles. Dette innbefatter utfasing av radiac-målelagene (RAD) og de mobile renseenhetene (MRE). Oppsettingen av de mobile forsterkningsenhetene (MFE) i henhold til tidsplan.

Sivilforsvaret vil fortsatt være en viktig aktør innenfor samvirke, men tar ikke et spesielt ansvar innen dette fagområdet. Dette betyr at oppgaver som sekretariat for øvingsutvalg, fasilitator for ulike kurs, seminarer og øvelser tones ned. Begrunnelsen for dette er at samvirke er et felles ansvar, og at Sivilforsvarets ekstra engasjement ikke må bli en «sovepute» for andre etater. Sivilforsvaret vil også konsentrere ressursene om egen kompetanseutvikling.

De tjenestepliktige fra dagens RAD, MRE, FIG og FIG-P bli fordelt i nye FIG- og FIG forsterkning (FIG-F) bestående av 40 tjenestepliktige. Antall tjenestepliktige på totalt 8 000 opprettholdes.

Konseptet innebærer noe styrket utrustning ved distrikt og FIG. Fokus vil ligge på forhøyet mobilitet, og tilførsel av flere nødnett-terminaler og satellitt telefoner.

Rekrutteringsprosessen opprettholdes i store trekk som i dag, men effektivisering anbefales. Grunn- og lederopplæringen opprettholdes slik som i dag, men fagplaner revideres. Ved oppnådd alder vil personellet overføres fra Sivilforsvarets operative avdelinger til en krisesreserve, som vil kunne mobiliseres ved ekstraordinære hendelser i fred, ved sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt.

9.10.1 Organisering

SENTRALT NIVÅ

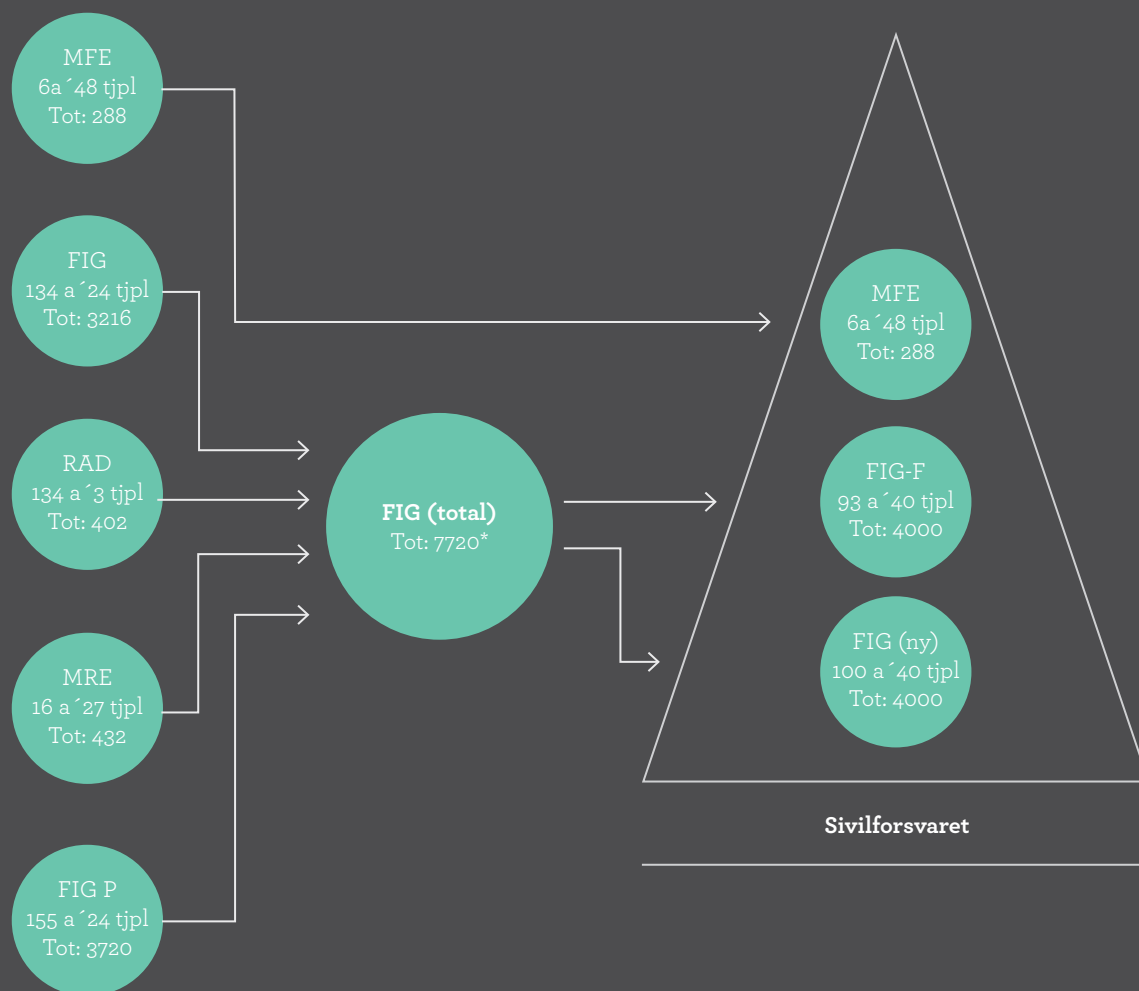
Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter på Starum videreføres, men skilles ut som en selvstendig enhet med navnet «Sivilforsvarets kurs- og kompetansesenter». Tilsvarende gjelder en egen drifts- og forvaltningsenhet for Sivilforsvarets internasjonale bistand, hvor nærhet til både kurs- og kompetansesenteret og Sivilforsvarets sentrallager er fordelaktig. ►

Figur 8
Omfordeling
av avdelinger,
konsept 3

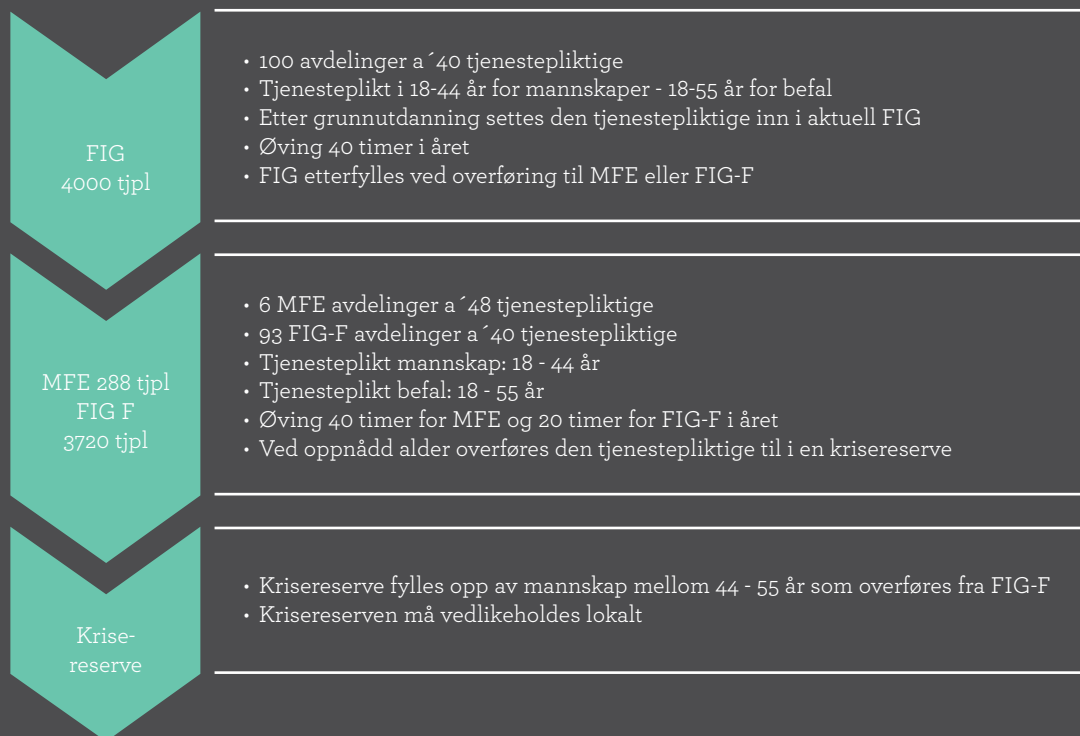
Sivilforsvaret vil bestå av tre avdelingstyper:

- Fredsinnsatsgruppe FIG
- Fredsinnsatsgruppe Forsterkning FIG-F
- Mobil forsterkningsenhet MFE

For å oppnå ny styrkestruktur må de tjenestepliktige omfordeles og plasseres inn i de nye avdelingene:



Figur 9
Avdelingsflyt,
konsept 3



Figur 10
Organisasjonskart,
konsept 3

Distrikt og styrkestruktur sett i sammenheng:

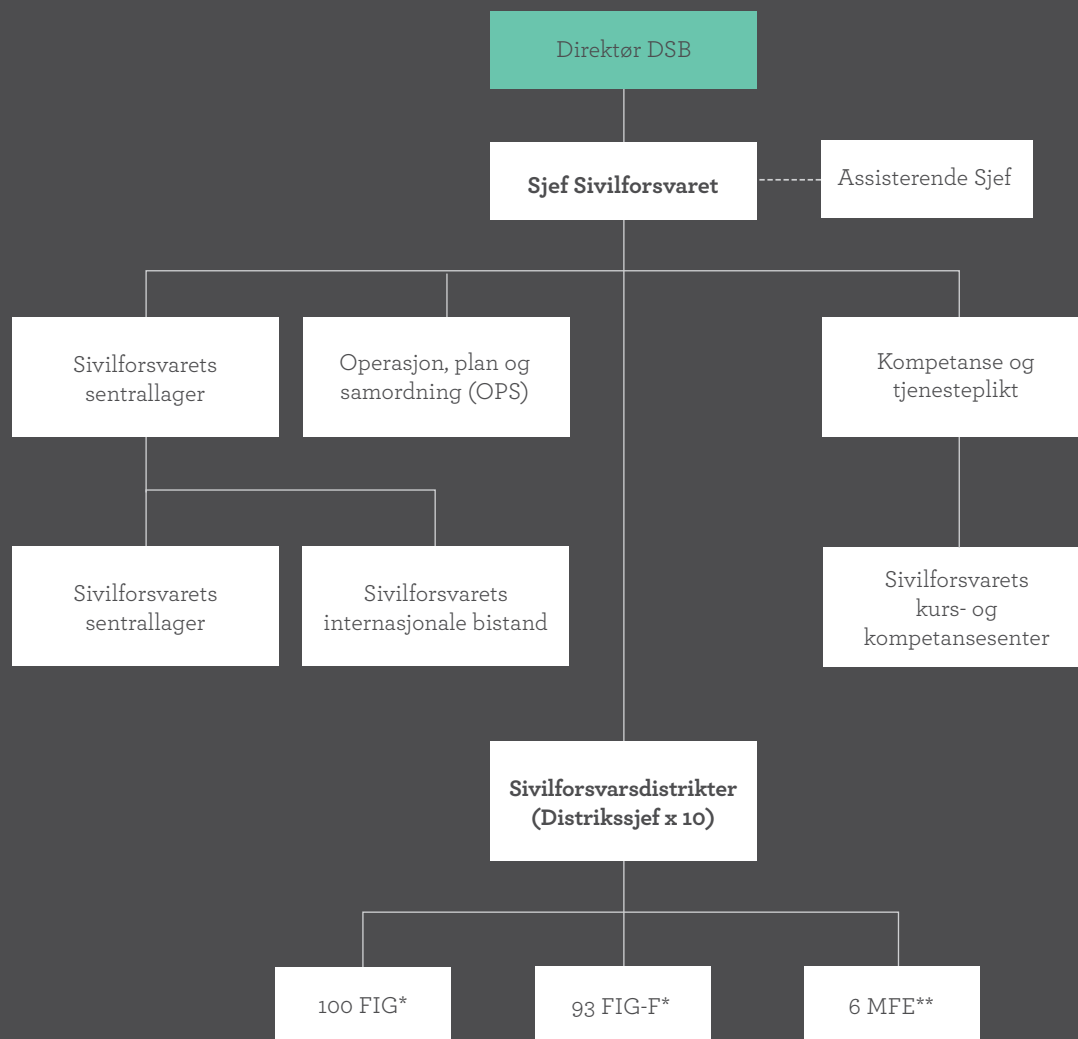


FIG og FIG-F - har 40 tjenestepliktige

** MFE innføres etter planen

→ Oslo, 1967. Demonstrering av Folke-
gassmasken. Her måler Sivilfor-
svarets sjefslege Dr. Sten Florelius
maskestørrelsen til Sivilforsvarets
direktør Nils Onsrud
Foto: Erik Thorberg/NTB scanpix

DISTRIKTSTRUKTUR

Det pågår nå en regionreform med nye politidistrikter og varslingsregioner for brannvesen, samt en vurdering av fylkesgrensene. Det anbefales at Sivilforsvaret gjør vurderinger og tilpasninger i forhold til disse endringene.

I dette konseptet er det lagt til grunn en organisering slik som regionreformen legger opp til, ved at organiseringen følger fylkesmannsembetene slik som anbefalt i NOU 2013:5 «Når det virkelig gjelder.» Det innebærer 10 sivilforsvarsdistrikter på landsbasis.

En endring i distriktstrukturen vil medføre effektiviseringsgevinster i form av felles ledelse, administrasjon, større kompetanse-/fagmiljø i det enkelte distrikt. Rekrutteringsordningen opprettholdes slik som i dag, men elementer effektiviseres.

Strukturendring gi imidlertid gi økte kostnader med kasernering av tjenestepliktige, økt reisetid, flere avdelinger, mer øvelser og tilsyn av materiell. I tillegg kommer omstillingskostnader.

STYRKESTRUKTUR

Konseptet opprettholder 8000 tjenestepliktige, men styrkestrukturen er endret og medfører overføring av tjenestepliktige til nye og større avdelinger.

UTFASING AV ENHETER

Radiac-målelag (RAD)

Behovsanalysen viser at Statens Strålevern mener Sivilforsvaret bør kunne utføre radiac måletjeneste på minimum dagens nivå i framtiden. Likevel mener Konseptutredningen at denne oppgaven kan tas ut fra Sivilforsvarets oppgaveportefølje da den i stor grad utføres på vegne av Statens Strålevern.

Mobil renseenhet (MRE)

I behovsanalysen er det svært varierende behov og signaler knyttet til MRE. MRE krever spesialkompetanse som er vanskelig å forene med begrenset opplærings-/øvingstid. MRE er ikke en kjerneoppgave for Sivilforsvaret, og må utføres av andre iht ansvarsprinsippet.

Sivilforsvaret vil fortsatt ha en grunnkompetanse på området, da personellet må kunne beskytte seg selv også ved

CBRNE-hendelser. Generell forsterkning kan fortsatt ytes aktørene iht Sivilforsvarets generelle forsterkningsrolle.

9.10.2 Tjenesteplikt

REKRUTTERING

Rekrutteringsprosessen utføres som i dag i distriktene. Etter gjennomføring av rekrutteringsmøtet og nye tjenestepliktige er plukket ut, overføres disse til Sivilforsvarets kurs og kompetansesenter for innplassering i kurs. Etter endt kurs blir den enkelte tjenestepliktige overført tilbake til distriktet.

GRUNNOPPLÆRING

Grunnopplæringen gjennomføres som i dag ved Sivilforsvarets kurs og kompetansesenter på Starum. Konseptet krever mer kjøretøyopplæring, og noe av denne opplæringen kan som i dag gjennomføres lokalt. Sivil kompetanse må legges til grunn ved lokal kjøretøyopplæring. Videreopplæring av tjenestepliktige til MFE vil bli opprettholdt i det enkelte distrikt.

BEFALSOPLÆRING

Befalsopplæring gjennomføres som i dag, med hhv lagførerkurs og lederkurs. Konseptet innebærer større og færre avdelinger, og nåværende befalsmangel faller bort ved dette konseptet

ØVING

I Sivilforsvarsstudien av 2007 ble det anbefalt en årlig øvingstid på 40 timer. En undergruppe har med utgangspunkt i gjeldende grunnopplæringsprogram nylig fremmet anbefaling om at den årlige øvingstiden bør økes til 48 timer pr operativ avdeling. Konseptet legger opp til en årlig øvingstid på 40 timer for FIG og MFE, og 20 timer for FIG-F.

I konseptet er øvingstiden for FIG-F redusert til 20 timer av økonomiske grunner. Dette vil medføre at FIG-F avdelingene kan i mindre grad håndtere de mest krevende oppgavene og materiell, og har således en noe redusert operativ verdi. Denne ulempen oppveies til en viss grad av at avdelingene blir fylt opp med erfarne og kompetente tjenestepliktige som allerede har gjennomført tjeneste i FIG.

ALDERSGRENSER OG SAMLET TJENESTETID

Praktiserende aldersgrense for mannskaper nedjusteres ►



til fylte 44 år. Befal videreføres som i dag frem til fylte 55 år. Dette etablerer lik praksis mellom Sivilforsvaret og Heimevernet.

Etter fylte 44 år overføres mannskapene til Sivilforsvarets krisereserve frem til de er 55 år. Disse vil kunne benyttes ved ekstraordinære hendelser og ved sikkerhetspolitisk krise/væpnet konflikt. Krisereserven skal være oppsatt og vedlikeholdt forvaltningsmessig, og det skal utarbeides planverk som beskriver mobilisering og bruk av styrken. Styrken vil bestå av inntil 5000 personer når man har fått rullert mannskapene.

9.10.3 Oppgaver og leveranser

FORSTERKE

Økt utholdenhet for bistand ved store hendelser

Lokale avdelinger med revidert grunnopplæring, og et mer rettferdig godtgjøringssystem vil gi mer motivert personell og oppmøteprosenten forventes å øke. Den enkelte kan stå lengre i innsats uten å påføres personlig økonomisk tap. Tydelig nasjonal og operativ ledelse vil gi bedre ressurskoordinering og -styring.

Økt mobilitet

Sivilforsvarets leveringsevne forutsetter god mobilitet, både på og utenfor veg. Dette er en kapasitet som mange interessenter forventer at Sivilforsvaret har, og som er grunnleggende for å kunne yte bistand når veier er helt eller delvis uframkommelige, eller når store hendelser skjer utenfor veg. Både FIG og distriktslager styrkes med kjøretøy for materiell- og personelltransport.

BESKYTTE

Sivilforsvarets oppgaver knyttet til varslingstjeneste, tilfluktsrom og evakuering er omtalt i et tidligere kapittel.

SAMVIRKE

Gjennom dette konseptet vil Sivilforsvaret tilfredsstille departementets forventning om å være en sentral aktør i det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Sivilforsvaret vil blant annet gjennom sin representasjon i lokal redningssentral (LRS) og i Fylkesberedskapsrådet bidra i forebyggende arbeid samt være en sentral aktør i forbindelse med håndtering av hendelser.

Gjennom dette konseptet vil Sivilforsvaret tilfredsstille departementets forventning om å være en sentral aktør i det nasjonale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet, men en rendyrking av kjernevirksomheten gjør at Sivilforsvaret ikke kan ta noe spesielt ansvar innenfor dette området.

INTERNASJONAL BISTAND

Sivilforsvarets internasjonale leveranser er omtalt i eget kapittel.

9.10.4 Operativ ledelse og tjeneste

OPERATIV TJENESTE I FIG/FIG-F OG MFE

Selv om avdelingene er blitt større, vil konseptet medføre få endringer i forhold til dagens operative tjeneste. Avdelingene vil ha fokus på Sivilforsvarets generelle og tradisjonelle forsterkningsoppgaver.

Den tjenestepliktige settes opp i en fredsinnsettingsgruppe (FIG), og overføres FIG-F (forsterkning) eller MFE (mobil forsterkningsenhet) etter oppfyllingsbehov.

Ved oppnådd alder vil personellet overføres fra Sivilforsvarets operative avdelinger til en krisereserve, som vil kunne mobiliseres ved ekstraordinære hendelser i fred, ved sikkerhetspolitisk krise og væpnet konflikt. Krisereserven skal være oppsatt og vedlikeholdt forvaltningsmessig, og det må lages planverk som beskriver mobilisering og bruk av styrken. Styrken vil bestå av inntil 5000 personer når man har fått rullert mannskapene.

BYGG OG ANLEGG

Denne modellen vil kreve tilpasninger i forhold til lokalisering av distrikter, avdelinger og lager. Det vil også være behov for oppgraderinger ved Sivilforsvarets kurs- og kompetansesenter på Starum.

MATERIELL, UTSTYR OG TEKNOLOGI

Konseptet bygger på dagens materiell, men justert i forhold til nåværende mangler og etterslep.

Materiellbeholdningen er tilpasset forsterkning for de aller fleste typer hendelser og ivaretar således samfunnets primærbehov for forsterkning og bistand i forbindelse med forventede hendelser.

De 10 framtidige distriktslagrene vil omfatte nåværende distriktsmateriell, med mulighet for etablering av nødvendige fremskutte distriktslager. Hvert distrikt vil bli tilført en minibuss, en lett lastebil og terrenggående enheter (ATV eller snøscooter).

Eksisterende utstyr fordeles mellom de utvidede FIG slik at dette utstyret også er tilgjengelig for FIG-F ved behov. Alle FIG vil få tilført en 4-hjulsdrevet bil, ett kjøretøy for personelltransport, en terrenggående enhet, supplerende ordensmateriell, nødnett-terminaler, samt en satellitt telefon.

Seks av landets sivilforsvarsdistrikt vil i tillegg til FIG og FIG-F bestå av en MFE som i dag. Denne enheten er satt opp med egen materiellutrustning. Den planlagte utrustningen i den mobile forsterkningsenheten videreføres i sin helhet.

LAGRING

Konseptet forutsetter en lagerstruktur tilpasset både administrativ og operativ struktur. Antall lagersteder lokalt er knyttet til fredsinnssatsgruppene, og det forblir uendret.

Antall distriktslager forventes redusert, men nye distrikter med meget store avstander kan ha operativt behov for å ha distriktets materiell fordelt på flere lokasjoner. ●

Kapittel 9

Fotnoter

- ⁴⁵ St.prp. nr. 42 (2003-2004) Den videre moderniseringen av Forsvaret i perioden 2005-2008; St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid; Innst. S. nr. 318 (2007-2008) til St.prp. nr. 48 (2007-2008) Et forsvar til vern om Norges sikkerhet, interesser og verdier
- ⁴⁶ Rapport Et felles løft. Ekspertutvalget for Forsvaret av Norge. Forsvarsdepartementet. 2015. Sidene 83-84
- ⁴⁷ Lov om forebyggende sikkerhetstjeneste (sikkerhetsloven, 1998-03-20-10)
- ⁴⁸ Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).
- ⁴⁹ Agerup, U. og Grunnan, T. m.fl. (2016). *Samfunnets behov for sivile beskyttelsestiltak – En vurdering av dagens beskyttelsestiltak*. FFI-rapport 16/01234. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.
- ⁵⁰ <https://forsvaret.no/aarsrapport/artikkel-1> (Besøkt 26.04.16), E-tjenesten 2016
- ⁵¹ Jf. tilfluktsromsforskriften
- ⁵² Jf. sbl. § 9
- ⁵³ Instruks fastsatt 21. juni 2004 for Sivilforsvarets distriktsjefer
- ⁵⁴ Jf. sbl. § 22
- ⁵⁵ Evalueringsrapport vedrørende gjennomgang av et utvalg offentlige tilfluktsrom i alle landets fylker, mars 2013
- ⁵⁶ Lov om kringkasting (lov 1992-12-04 nr 127) § 2-4, og kgl.res. av 6. oktober 1989, og *Samarbeid om lokalradiostasjoners virksomhet under kriser og katastrofer av 31.12.01 (Lokalradioavtalen)*.
- ⁵⁷ DSB Befolkningsvarsling 2011:21
- ⁵⁸ NOU 2013:5 Når det virkelig gjelder.
- ⁵⁹ Jf. bevilgningsreglementet § 3 første ledd
- ⁶⁰ Rapport 22.11.2013 - Forslag til stillingsstruktur ved sivilforsvarsdistriktene, herunder etatsopplæring og karriere-muligheter.
- ⁶¹ St prp 1 2016: «Sivilforsvarsdirektøren skal være en uniformert, synlig og tydelig leder som skal lede og koordinere en landsdekkende og nasjonal etat, og sørge for nødvendig koordinering og fokus i Sivilforsvaret.»
- ⁶² Rapport fra Bouvet til DSB om tilstanden på eksisterende løsningsportefølje for Sivilforsvaret
- ⁶³ Oppdragsbrev 7/2016 fra JD til DSB
- ⁶⁴ Se kapittel 2
- ⁶⁵ Beskrevet i Sivilforsvarsstudien (2007) og Stortingsmelding 22 (2007-2008).
- ⁶⁶ Tilsvarende Forsvarets førstegangstjeneste
- ⁶⁷ Radiac-måletjenesten er i dag er tatt ut av FIG og utgjør selvstendige radiac-målelag
- ⁶⁸ Radiac-måletjenesten er i dag er tatt ut av FIG og utgjør selvstendige RAD-enheter
- ⁶⁹ Beskrevet i Sivilforsvarsstudien (2007) og Stortingsmelding 22 (2007-2008).
- ⁷⁰ Mandat for redningsledelsen ved LRS
- ⁷¹ Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering VII
- ⁷² Tilsvarende Forsvarets førstegangstjeneste
- ⁷³ Mandat for redningsledelsen ved LRS
- ⁷⁴ Instruks for fylkesmannens og Sysselmannen på Svalbards arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og krisehåndtering VII

Nøkkeltall for konseptene

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Distriktstruktur	Dagens struktur	10 distrikter (regionreformen)	10 distrikter (regionreformen)
Ansatte	Dagens struktur	Økning	Reduksjon
Avdelinger			
FIG	134	134	100 x 40 tj.pliktige (ny struktur)
FIGP	155	115	-
FIGF	-		93 x 40 tj.pliktige (ny struktur)
MFE	6	5	6
FIG støtte	-	5	-
MRE	16	-	-
RAD	134	-	-
KFE (kasernert)	-	4 x 30 tjenestepliktige	-
Utdanningsavd	-	1 x 120 tjenestepliktige (Starum)	-
Lokalisering			
FIG	som i dag	som i dag	100 oppsetningssteder
FIGP	som i dag	som i dag, nedjustert antall (115)	-
FIGF			93 oppsetningssteder
MFE	som i dag	5 distrikt	Som i dag
FIG støtte		5 distrikt (de uten MFE)	-
MRE	som i dag	Avvikles, overføres MFE	-
RAD	som i dag	Avvikles, overføres FIG	-
KFE (kasernert)		4 MFE distrikt	-
Utdanningsavd		Starum	
Tjenestepliktige			
Fred	8 000	6 700	8 000
Krise		Inntil 5 000	Inntil 5 000
Utdanning			
Grunnutdanning FIG	3 uker (som i dag)	3 mnd - rekruttskole, 3 mnd stående tjeneste/beredskap	3 uker som i dag (revidert fagplan)
Grunnutdanning MRE	10 dager (som i dag)		-
Grunnutdanning RAD	8 dager (som i dag)		-
Grunnutdanning MFE	10 dager (som i dag)		10 dager (som i dag)
Befalsutdanning (lagfører)	10 dager (som i dag)	25 % får 1 mnd utd på rekr skole	10 dager (som i dag)
Befalsutdanning (leder)	10 dager (som i dag)	Egne lederkurs (FIG/FIGP og MFE)	10 dager (som i dag)

	Konsept 1	Konsept 2	Konsept 3
Øving			
FIG	40 timer (5 dager)	40 timer (5 dager)	40 timer (5 dager)
FIGP	40 timer (5 dager)	40 timer (5 dager)	20 timer (2,5 dager)
MRE	40 timer (5 dager)		
RAD	40 timer (5 dager)		
MFE		80 timer (10 dager)	
KFE		Egen øvingsplan	
FIG Støtte		40 timer (5 dager)	
Alder – tjenestetid			
Mannskaper	18-55	18-44	18-44
Befal	18-55	18-55	18-55
Materiell			
FIG	Etterslep i OU dekkes	Etterslep i OU dekkes	Etterslep i OU dekkes
	15 nye FIG etableres	15 nye FIG etableres	Eksisterende materiell omfordes/kvalitetssikres
		1 FIG varebil 4x4, 1 minibuss, 1 ter- reng (ATV/snøscooter)	1 FIG varebil 4x4, 1 minibuss, 1 ter- reng (ATV/snøscooter)
		Ordensmateriell (lys, sperring, kontor/adm EPS mv)	Ordensmateriell (lys, sperring, kontor/adm EPS mv)
		Nødnett (håndholdte, bilsett) og 1 satelittlf.	Nødnett (håndholdte, bilsett) og 1 satelittlf.
		Rydeutstyr (motorsag, kappeutstyr, verktøy/redskap)	
		Mellomstort aggregat 10 Kwa	
MFE	Som plan	Som plan, men 1 avdø mindre	Som plan
		Tilføres materiell fra MRE, og styrkes med nytt CBRNE-materi- ell for påvisning og deteksjon	
FIG-støtte		Benytter materiell på distrikt- slager/andre FIG	
MRE	Som i dag	Overføres MFE	Overføres FIG/distriktslager/ andre
RAD	Som i dag	Overføres FIG	Overføres
			FIG/distriktslager/andre
KFE		Benytter materiell til MFE og distriktslager	
		Ekstra minibuss og adm kjøretøy	
Distriktslager	Som i dag, etterslep dekkes	Eksisterende matr omfordes, og etterslep dekkes	Eksisterende matr omfordes, og etterslep dekkes
		Økt mobilitet (lett lastebil, mini- buss, terrenggående enheter)	Økt mobilitet (lett lastebil, mini- buss, terrenggående enheter)
		Kraftig lensepumpe	
Bygg og anlegg			
Kasernerte avdelinger (KFE)		Leie bygg til forlegning, forpleini- ng, velferd, opplæring i 4 distrikter (500 kvm pr sted)	
Sivilforsvarets kurs- og kompetansesenter	Oppgradering iht innmeldte mangler	Oppgradering iht innmeldte mangler	Oppgradering iht innmeldte mangler
		Ekstra tilpassing for 3 mnd rek- ruttskole (120 elever)	
Distriktskontor	Oppgradering i ft fysisk sikring, gradert info, nødstrøm mv	Oppgradering i ft fysisk sikring, gradert info, nødstrøm mv	Oppgradering i ft fysisk sikring, gradert info, nødstrøm mv





10

Samfunns-
økonomisk analyse

Metode

DSB har gitt PwC i oppdrag å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse for de 4 ulike konseptene.

I en samfunnsøkonomisk analyse vil alle nytte og kostnadsvirkninger frem i tid innenfor analyseperioden bli neddiskontert til dagens verdi (nåverdi) ved hjelp av en kalkulasjonsrente^[1]. I dette ligger at nytten antas å være mindre jo lenger frem en går, eller sagt på en annen måte at vi verdsetter en krone i dag mer enn en krone i morgen. I tillegg er det slik at i en samfunnsøkonomisk analyse er nytte og kostnader verdsatt i faste priser, det vil si uten at det er legges til pris- og lønnsvekst. I sum vil dette avvike fra hvordan budsjettbehov fremover i tid vurderes, hvor det tas utgangspunkt i dagens lønns- og prisnivå og legges til antatt årlig lønns- og prisvekst. Det er derfor essensielt å skille mellom kostnadsvurderinger i en samfunnsøkonomisk analyse og faktisk årlig budsjettbehov som følge av forslagene som fremkommer i konseptutredningen. For en analyseperiode på 20 år vil forskjellen i kroner være vesentlig.

Rapporten fra PwC er i sin helhet vedlagt konseptutredningen. For utfyllende og detaljert informasjon anbefales det å lese denne. I dette kapitlet redegjøres det for metode, hovedelementer og konklusjoner i PwCs rapport, og formuleringene herfra vil i stor grad bli benyttet slik de er skrevet av PwC. ●

For å vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til de ulike alternativene i DSBs konseptutredning for Sivilforsvaret er det utarbeidet en samfunnsøkonomisk analyse. Denne følger de prinsipper og krav som er gitt i Finansdepartementets rundskriv R-109/2014⁷⁵ om utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser.

Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført stegvis i tråd med DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser⁷⁶, og gir grunnlag for en rangering og prioritering av de alternative konseptene som er vurdert. De enkelte stegene i analysen, beskrevet i Figur 1, er nærmere forklart under hvert kapittel.

I Finansdepartementets rundskriv vises det til tre typer samfunnsøkonomiske analyser som kan benyttes for å vurdere nytte- og kostnadsvirkninger av alternative tiltak.

En nytte-kostnadsanalyse er den mest fullstendige formen for samfunnsøkonomisk analyse. Hovedprinsippet i en slik analyse er at alle nytte- og kostnadsvirkninger verdsettes i kroner så langt det lar seg gjøre og gir meningsfull informasjon. Virkninger som ikke lar seg tallfeste vurderes kvalitativt. Siden både nytte- og kostnadssiden er verdsatt i kroner kan en beregne den samfunnsøkonomiske lønnsomheten for hvert tiltak.

En kostnadseffektivitetsanalyse innebærer å rangere alternativene etter kostnader, for så å finne det mest kostnadseffektive tiltaket for en gitt målsetting. Denne formen for analyse gjennomføres ofte dersom nyttesiden er vanskelig å verdsette, og forutsetter at tiltakene har samme nyttevirksomheter.

I en kostnadsvirkningsanalyse beregnes kostnadene for de ulike tiltakene, samtidig som det gis en kvalitativ beskrivelse av de ulike nyttevirksomhetene. Siden nyttevirksomhetene i dette tilfellet kan variere mellom ulike tiltak, og det ikke er mulig å verdsette disse i kroner, gir ikke kostnadsvirkningsanalyser grunnlag for å rangere alternativene etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Mange av virkningene knyttet til innretting av Sivilforsvaret omhandler endringer i Sivilforsvarets innsatsevne. Elementer knyttet til Sivilforsvarets innsatsevne er vanskelig å verdsette i kroner. Siden det kun har vært ►

Figur 11
Stegene i en samfunnsøkonomisk analyse

Figur 12
Vurdering av de ikke-prissatte virkningene fra den samfunnsøkonomiske analysen.



Analysetyper	Prissatte virkninger		Ikke-prissatte virkninger
	Vurdering av kostnadsvirkninger	Vurdering av nyttevirknninger	Vurdering av nytte- og kostnadsvirkninger
Nytte-kostnadsanalyse	Kroneverdier	Kroneverdier	Kvalitativt
Kostnadseffektivitetsanalyse	Kroneverdier	Anta lik nytte	Kvalitativt
Kostnadsvirkningsanalyse	Kroneverdier	Fysiske enheter	Kvalitativt

mulig å verdsette kostnadsvirkningene i analysen av de ulike konseptene benyttes en kostnadsvirkningsanalyse for å vurdere de ulike alternativene for innretning av Sivildforsvaret.

Ikke-prissatte virkninger vurderes kvalitativt gjennom bruk av pluss-minusmetoden slik den fremgår i DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser. I kostnadsvirkningsanalysen av alternativene vurderes prissatte kostnadsvirkninger og ikke-prissatte nytte- og kostnadsvirkninger opp mot hverandre. Den samlede anbefalingen er også basert på en vurdering av usikkerhet. ●



↑ Gardermoen, 1991. Nødproviant til kurdere i Irak: Sjøfører Thor Belten hjelper til med å losse en trailer fra Sivildforsvarets lager på Koppang. Neste dag vil nødhjelpen være i Irak. Foto: Bjørn Sigurdsson/NTB scanpix

→ Leteaksjoner kan være krevende
Foto: Kristin Bjørntvedt, Sivildforsvaret

10.2

Målformuleringer

Med utgangspunkt i problembeskrivelsen skal det defineres ett eller flere mål for hva en skal oppnå med tiltakene i analysen jf. Finansdepartementets rundskriv R-109/2014. Beskrivelsen av problem og mål danner sammen grunnlaget for å identifisere alternative konsepter som skal vurderes.

10.2.1 Samfunnsmål

Samfunnsmål uttrykker en ønsket fremtidig tilstand for samfunnet som helhet og er gjerne politisk fastsatt. Samfunnsmålene er ofte formulert på et overordnet nivå. Problemstillingen i denne analysen er innretning av Sivildforsvaret for å på best mulig måte kunne yte bistand som statlig forsterkningsressurs til nød- og beredskapsstatene og andre instanser med primæransvar for håndtering av ulykker og spesielle hendelser.

Ut fra problemstillingen for analysen og målsettingene/styringsparametere for justis- og beredskapssektoren for Sivildforsvarets eier, DSB, har vi kommet frem til følgende samfunnsmål: Sivildforsvaret skal være en tidsriktig forsterkningsressurs med kapasiteter til forsterkning av nødetatene og andre myndigheters arbeid ved store og komplekse hendelser som truer liv, helse, miljø og materielle verdier.

Samfunnsmål

Sivildforsvaret skal være en tidsriktig ressurs med kapasiteter og evne til forsterkning av nødetatenes og andre myndigheters arbeid ved store og komplekse hendelser som truer liv, helse, miljø og materielle verdier.

10.2.2 Effektmål

Effektmålene skal bygge opp under samfunnsmålet. Det uttrykker effekten som valg av konsept for innretning av sivildforsvaret vil ha for brukere av sivildforsvarets tjenester. Brukerne av sivildforsvarets tjenester er definert å være nødetatene og andre myndigheter som har ansvar for samfunnssikkerhet- og beredskapsarbeidet i Norge. For denne samfunnsøkonomiske analysen legges det til grunn tre effektmål.

Effektmål 1

Sivildforsvaret skal ha en tidsriktig innretning, dvs. en struktur og oppgaveportefølje er tilpasset det behovet nødetatene og andre myndigheter har for Sivildforsvarets innsats. Det gjøres for tiden til dels store endringer hos ►





etatene og myndighetene som Sivilforsvaret samarbeider med. For å sikre Sivilforsvarets relevans er det viktig at man tilpasser seg brukerne.

Effektmål 1

Innretning av Sivilforsvaret som er tilpasset endringer i struktur hos nødetatene og andre myndigheter.

En mulig indikator for dette effektmålet er sammenfall mellom Sivilforsvarsdistrikter og distrikter eller geografisk inndeling hos viktige samarbeidspartnere for Sivilforsvaret. At oppgaveporteføljen er tidsriktig innrettet vil kunne vurderes basert på de innmeldte behovene fra brukerne av Sivilforsvaret. Disse er nærmere beskrevet i Kapittel 7.

Effektmål 2

Sivilforsvarets skal ha kapasitet til å forsterke nødetatenes og andre myndigheters arbeid ved store og komplekse hendelser som truer liv, helse, miljø og materielle verdier. Med kapasitet menes det her at Sivilforsvaret har en innretning på de tjenestepliktige som gjør dem i stand til på kort varsel å bidra ved store og kompliserte hendelser. I tillegg defineres kapasitet ut fra type og beskaftenhet på det utstyret Sivilforsvaret disponerer i en forsterkningssituasjon.

Effektmål 2

Sivilforsvaret har kapasitet til å forsterke nødetatene og andre myndigheter ved store og kompliserte hendelser.

Indikatorer for den delen av effektmålet som omhandler kapasitet knyttet til tjenestepliktige kan være antallet bistandsanmodninger Sivilforsvaret må si nei til. Det kan også være måling av hvor lang tid det tar fra Sivilforsvaret mottar bistandsanmodninger til man er på stedet med tilstrekkelig personell til å kunne yte god bistand til nødetatene eller andre myndigheter. En slik måling finnes ikke i dag, men bør vurderes innført.

Videre kan en indikator på tilstanden på utstyret Sivilforsvaret disponerer være i hvilken grad oppfyllelsen av behovet for re-anskaffelser og utskifting av utstyr kan følges opp gjennom bruk av årlige budsjettmidler. Andre indikatorer kan være tilstandsrapporter om utstyret Sivilforsvaret disponerer årlig følges opp for å sikre at Sivilforsvaret har den tekniske kapasiteten som skal til for å løse store og kompliserte hendelser.

Effektmål 3

Har Sivilforsvarets personell kompetansen og er denne god nok til at man kan bistå nødetatene og andre myndigheter ved store og kompliserte hendelser. Kompetanse defineres her ut fra om personellet har gjennomført opplæring og deltatt på øvelser.

Effektmål 3

Sivilforsvaret har personell med kompetanse til å forsterke nødetatene og andre myndigheter ved store og kompliserte hendelser.

Indikator for dette effektmålet kan være oppfylling på kursene som Sivilforsvarets tjenestepliktige gjennomfører. Videre kan det foretas evalueringer av enkeltinnsatser ved store og kompliserte hendelser som Sivilforsvaret yter med hovedvekt på å undersøke hvorvidt Sivilforsvarets personell hadde god nok kompetanse til å løse oppgavene de skulle gjennomføre. ●

Konseptene

Som beskrevet tidligere i rapporten gjøres det en samfunnsøkonomisk analyse på følgende konsepter:

- Dagens Sivilforsvar (omtales som null-alternativet)
 - En ren videreføring av dagens Sivilforsvar uten dekning av etterslep på materiell og kompetanse.
- Nødvendig styrking (omtales som alternativ 1)
 - Det som er nødvendig av styrkinger for at Sivilforsvaret skal kunne fortsette å levere de samme leveranser og med samme omfang som i dag.
- Tilpasset fremtidens samfunnsbehov (omtales som alternativ 2)
 - Et Sivilforsvar innrettet slik at det svarer opp store deler av det behovet som er avdekket og som leverer på flere områder enn i dag.
- Spisset (omtales som alternativ 3)
 - Et Sivilforsvar med fokus på forsterkningsrollen og generisk forsterkningskompetanse, men som leverer på færre områder enn i dag. ●

Samfunnsøkonomisk vurdering

Basert på de prissatte og ikke-prissatte virkningene er det gjort en samfunnsøkonomisk vurdering av de tre konseptene. I den samfunnsøkonomiske vurderingen rangerer vi konseptene basert på de prissatte og de ikke prissatte virkninger.

10.4.1 Sammenstilling av prissatte virkninger

De prissatte virkningene omfatter endringer i investeringskostnader, kostnader knyttet drift og vedlikehold og skattefinansieringskostnader som følge av endringer i offentlig ressursbruk.

Tabellen (tabell 8) sammenstiller resultatene for de prissatte virkningene i denne analysen for en periode på 20 år.

Sammenliknet med nullalternativet vil alle alternativene kreve en økning i samfunnets ressurser innenfor sivil beredskap i Norge. Figuren under viser nettonåverdi, dvs. hvor mye mer ressurser som må brukes for å kunne realisere de tre alternative konseptene i forhold til nullalternativet. Netto nåverdi av de prissatte virkningene er derfor negativ for alle alternativene, som vist i figur 13 til høyre.

Siden netto nåverdi er negativ for alle alternativene betyr det at nullalternativet er det alternativet med lavest ressursbruk, når man betrakter de prissatte virkningene isolert. Nullalternativet rangeres derfor som nummer en med tanke på prissatte virkninger. For alternativ 2, Spisset Sivilforsvar, vil netto nåverdi være -1 353 MNOK sammenliknet med nullalternativet. Dette alternativet inkluderer kostnader knyttet til overføring av oppgaver knyttet til RAD og MRE til andre etater. Alternativ 1, Nødvendig styrking, har kun marginalt lavere kostnader og rangerer som nummer tre basert på netto nåverdi. Lavest netto nåverdi har alternativ 2, Tilpasset fremtidens samfunnsbehov.

10.4.2 Sammenstilling av ikke-prissatte virkninger

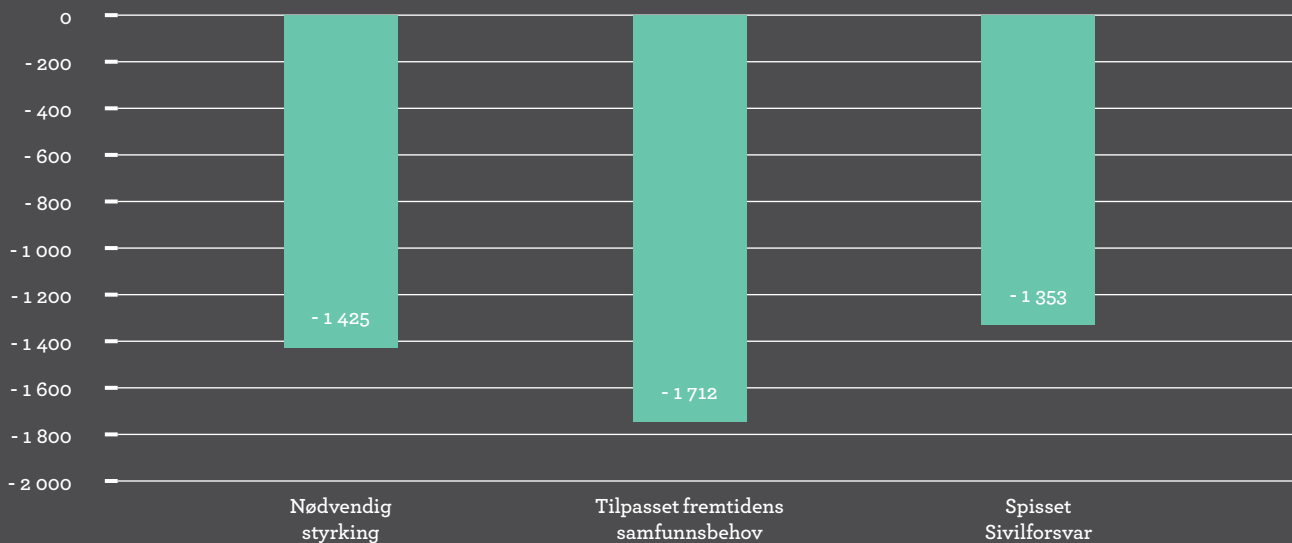
Hensikten med å sammenstille de ikke-prissatte virkningene av et tiltak er å synliggjøre i hvilken grad disse samlet sett bidrar positivt eller negativt til alternativets samfunnsøkonomiske lønnsomhet. Selv om alternativene i denne kostnadsvirkningsanalysen ikke rangeres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet vil den kvalitative vurderingen av de ikke-prissatte virkningene påvirke den samlede vurderingen av alternativene, når prissatte og ikke-prissatte virkninger veies opp mot hverandre. ►

Tabell 8
Neddiskonterte
kostnader i MNOK.

Figur 13
Netto nåverdi i
MNOK.

Tabell 9
Rangering av
alternativene basert
på netto nåverdi
(MNOK)

Kostnadsvirkning	Null-alternativet	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Investering	131	491	656	581
Drift og vedlikehold	3 919	4 747	4 823	4 590
Skattefinansieringskostnad	0	237	282	232
Sum	4 049	5 474	5 761	5 402



	Null-alternativet	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Netto nåverdi	0	-1 425	-1 712	-1 353
Rangering basert på netto nåverdi	1	3	4	2

Tabell 10

Samlet vurdering
av ikke-prissatte
virkninger

Tabell 11

Årlige kostnader
for alternativene
(MNOK)

Virkning	Vurdering av konsekvens			
	Null-alternativet	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Styrket innsatsevne gjennom økt kompetanse - grunnutdanning	0	0	++++	0
Styrket innsatsevne gjennom økt kompetanse - øvelser	0	++	++	+
Styrket innsatsevne gjennom endring i sivilforsvarsdistriktstruktur	0	0	+	+
Styrket innsatsevne gjennom kaserering av personell	0	0	++	0
Styrket innsatsevne gjennom fornyelse av materiell	0	++	++	++
Styrket innsatsevne gjennom konsolidering av avdelinger	0	0	0	-
Styrket forebyggingskapasitet gjennom økt samvirke	0	0	++	0
Styrket internasjonal innsatsevne gjennom profesjonalisering	0	0	++	0
Rangering av alternativene basert på ikke-prissatte virkninger	4	2	1	3

Kostnadsvirkninger	Null-alternativet	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Netto nåverdi	0	-1 425	-1 712	-1 353
Årlig kostnad (annuitet)	-	48	57	45

I tabellen (tabell 10) er konsekvensen av de ikke-prissatte virkningene sett opp mot nullalternativet, som beskrevet i kapittel 3, vist for de tre alternativene. De ikke-prissatte virkningene bidrar for alle alternativer samlet sett positivt sammenlignet med nullalternativet.

Av konseptene gir konsept 2 samlet sett den største positive påvirkningen på samfunnet, og er derfor rangert som nummer 1 av alternativene hva gjelder ikke-prissatte virkninger. Alternativ 1 og 3 har noe færre positive ikke-prissatte virkninger, og er rangert som henholdsvis nummer 3 og 2 basert på en isolert vurdering av ikke-prissatte virkninger. Nullalternativet har per definisjon ingen endringer og er rangert som nummer 4.

10.4.3 Samlet samfunnsøkonomisk vurdering

Betrakter man kostnadsvirkningene isolert, ville det være samfunnsøkonomisk fornuftig å velge nullalternativet, siden alle de andre alternativene har negativ netto nåverdi. I nullalternativet vil imidlertid ikke de positive ikke-prissatte virkningene knyttet til økt innsatsevne for Sivilforsvaret utløses. Virkningen er særlig stor i alternativ 2 hvor grunnutdanningen for de tjenestepliktige gjennomføres med tre måneders grunnutdanning tilsvarende militær førstegangstjeneste. Gjennom økt innsatsevne hos Sivilforsvaret antas det også at man implisitt oppnår bedre ytelse hos nød- og beredskapssetatene og reduserte skader på materielle verdier, færre liv som går tapt, reduserte kostnader knyttet til personskader og miljøskader. I den samlede vurderingen av alternativene er det derfor lagt vekt på hvorvidt de positive ikke-prissatte virkningene oppveier den negative netto nåverdien til alternativene.

Etter vår vurdering vil de positive ikke-prissatte virkningene i den samfunnsøkonomiske analysen være viktige for samfunnet å realisere. Dette begrunnes med at de positive virkningene knyttet til innsatsevne og oppgaveløsning vil styrke Sivilforsvarets evne til å gjøre sitt samfunnsoppdrag. Samlet sett mener vi derfor at man bør velge alternativ 1, 2 eller 3 fremfor nullalternativet. I tabellen (tabell 11) vises de årlige merkostnadene knyttet til å gjennomføre alternativene.

Av alternativene er det alternativ 2 som utløser flest ikke-prissatte virkninger. Alternativ 2 har imidlertid den største årlige merkostnaden av alternativene på 57 millioner kroner. Alternativ 1 og 3 har henholdsvis årlige

merkostnader på 48 og 45 millioner kroner. Spørsmålet blir da hvorvidt samfunnet ønsker å bruke 10 eller 12 millioner mer for å oppnå de ikke-prissatte virkningene av alternativ 2 fremfor de ikke-prissatte virkningene i alternativ 1 eller 3.

Vår vurdering er at de ikke-prissatte virkningene i alternativ 2 gir en så stor positiv effekt at det oppveier at den årlige merkostnaden er høyere enn i de andre alternativene. Samlet sett vurderes derfor alternativ 2 som det beste alternativet. ●



↑ Samvirkeøvelse på Mjøsa
Foto: Arild Ødegaard,
Sivilforsvaret

Tabell 12

Samlet vurdering av
måloppnåelse

Virkning	Vurdering av konsekvens			
	Null-alternativet	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Innretning av Sivilforsvaret som er tilpasset endringer i struktur hos nødetatene og andre myndigheter	●	●	●	●
Sivilforsvaret har kapasitet til å forsterke nødetatene og andre myndigheter ved store og kompliserte hendelser	●	●	●	●
Sivilforsvaret har personell med kompetanse til å forsterke nødetatene og andre myndigheter ved store og kompliserte hendelser	●	●	●	●

Samlet vurdering

I den samlede vurderingen vurderes alternativene basert på de samfunnsøkonomiske kostnadsvirkningene av de ulike tiltakene, de ikke-prissatte virkningene og usikkerhetsanalysen. Fordelingsvirkninger representerer kun en omfordeling mellom grupper, og inngår derfor ikke i den samlede vurderingen av alternativene.

10.5.1 Vurdering av prissatte og ikke-prissatte virkning

Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er alternativ 2 vurdert som det beste alternativet. Dette baseres hovedsakelig med at dette alternativet utløser flest positive ikke-prissatte virkninger og at disse mer enn oppveier de økte merkostnadene sammenlignet med alternativ 1 og 3.

10.5.2 Usikkerhet

Grunnet et relativt lavt investeringsvolum, både innen materiell, EBA og omstillingskostnader, vil usikkerheten ikke isolert sett kunne endre rangeringen mellom alternativene.

Når det gjelder drift- og vedlikeholdskostnader er usikkerheten større. De kostnadsestimatene som er lagt til grunn for er basert på skjønnsmessige vurderinger av strukturtiltakene. Blant annet er det stor usikkerhet knyttet til kaserne og bemanningen av disse. Vi tror usikkerheten er høyreskjev, det er altså mer sannsynlig at kostnadene blir høyere enn at de blir lavere. I tillegg er det usikkerhet knyttet til kostnadene knyttet til overføring av RAD og MRE til andre aktører. Denne vurderes også å være høyreskjev.

Usikkerhetsmomentene i de ikke-prissatte virkningene trekker i samme retning for alle alternativene og vil derfor ikke endre den innbyrdes rangeringen mellom alternativene.

Til tross for at usikkerheten svekker grunnlaget for vår anbefaling vurderes den ikke som så vesentlig at det påvirker den samlede rangeringen av alternativene.

10.5.3 Vurdering av måloppnåelse

Samfunnsmålet som er lagt til grunn for analysen er: *Sivilforsvaret skal være en tidsriktig ressurs med kapasiteter og evne til forsterkning av nødetatenes og andre myndigheters arbeid ved store og komplekse hendelser som truer liv, helse, miljø og materielle verdier.*

Samfunnsmålet er operasjonalisert gjennom 3 effektmål. Basert på vurderingene som er gjort i den samfunnsøkonomiske analysen har vi gjort en vurdering av hvordan de ulike alternativene bidrar til oppnåelse av effektmålene. Dette er gjort ved å bruke tre fargekoder. En grønn prikk symboliserer at effektmålet oppnås, en gul prikk symboliserer at effektmålet delvis oppnås, mens en rød prikk symboliserer at effektmålet ikke oppnås.

Av tabellen (tabell 12) ser vi at alternativ 2 vil være det alternativet som samlet bidrar til størst måloppnåelse. Alternativ 2 og 3 sikrer en innretning som er tilpasset struktur hos nødetatene og andre myndigheter. Alternativ 1 hvor dagens distriktstruktur beholdes gir ikke måloppnåelse på effektmål 1. Alternativ 2 gir måloppnåelse på effektmålene knyttet til kapasitet og kompetanse, mens alternativ 1 og 3 kun gir delvis måloppnåelse på de samme effektmålene.

10.5.4 Konklusjon

Basert på informasjonen om de prissatte og ikke-prissatte virkningene, usikkerhetsvurderingen og vurderingen av måloppnåelse er vår konklusjon at alternativ 2 bør legges til grunn for den fremtidige innretningen på Sivilforsvaret. ●

Kapittel 10

Fotnoter

[1] For offentlige tiltak er kalkulasjonsrenten satt til 4 %.

⁷⁵ Finansdepartementet (2014). Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyse mv.

⁷⁶ Direktoratet for økonomistyring (2014). Veileder i samfunnsøkonomiske analyser.





11

Drøfting og
anbefaling

Tabell 13
Kostnader ved
alternativene

På de neste sidene følger en drøfting av de ulike alternative konseptene. Konseptene ses i sammenheng med hverandre (med unntak av 0-alternativet) og basert på sammenligninger og vurderinger gjort i den samfunnsøkonomiske analysen og i hvor stor grad de innfrir synliggjorde behov ender det opp med et konsept som anbefales av prosjektgruppen. Anbefalingen samsvarer med anbefalingen gjort av PwC i den samfunnsøkonomiske analysen.

I tabellene er det en oversikt fra den samfunnsøkonomiske analysen over de neddiskonterte totalkostnadene for de ulike alternative konseptene i et 20-års perspektiv. ●

Kostnadsvirkning	Null-alternativet	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Investering	131	491	656	581
Drift og vedlikehold	3 919	4 747	4 823	4 590
Skattefinansieringskostnad	0	237	282	232
Sum	4 049	5 474	5 761	5 402

Årlige kostnader for alternativene (MNOK)

Kostnadsvirkning	Null-alternativet	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Netto nåverdi	0	-1 425	-1 712	-1 353
Årlig kostnad (annuitet)	-	48	57	45

Tabell 14

Vurdering av de ikke-prissatte virkningene fra den samfunnsøkonomiske analysen.

Virkning	Vurdering av konsekvens			
	Null-alternativet	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 3
Styrket innsatsevne gjennom økt kompetanse - grunnutdanning	0	0	++++	0
Styrket innsatsevne gjennom økt kompetanse - øvelser	0	++	++	+
Styrket innsatsevne gjennom endring i sivilforsvarsdistriktstruktur	0	0	+	+
Styrket innsatsevne gjennom kasertering av personell	0	0	++	0
Styrket innsatsevne gjennom fornyelse av materiell	0	++	++	++
Styrket innsatsevne gjennom konsolidering av avdelinger	0	0	0	-
Styrket forebyggingskapasitet gjennom økt samvirke	0	0	++	0
Styrket internasjonal innsatsevne gjennom profesjonalisering	0	0	++	0
Rangering av alternativene basert på ikke-prissatte virkninger	4	2	1	3

0-alternativet Dagens Sivilforsvar

0-alternativet innebærer en videreføring av dagens sivilforsvar som beskrevet i Operativt konsept med justert radiac-tjeneste. Dagens sivilforsvar leverer godt i forhold til dagligdagse hendelser. Det er imidlertid usikkert om Sivilforsvaret kan levere volum og utholdenhet ved større hendelser.

Det er et betydelig avvik mellom ressurser og oppgaver som øker år for år. Avviket er knyttet til manglende materiellinvesteringer (gjenanskaffelser), materiellvedlikehold og øvingsnivå. Det er også mangler i kompetansen til de fast ansatte. Dagens godtgjørelsessystem oppleves også som urettferdig, og påvirker motivasjon og oppmøtprosent. I et lengre perspektiv vil dagens sivilforsvar ikke kunne svare på fremtidens utfordringer.

I realiteten vil en videreføring av dagens sivilforsvar medføre en gradvis reduksjon av operative kapasiteter i løpet av perioden. I og med at det er lagt som en forutsetning at Sivilforsvaret ikke skal svekkes, men utvikles og moderniseres, er 0-alternativet ikke aktuelt for videre behandling. ●

Alternativ 1 – 3

Alternativ 1 viderefører dagens sivilforsvar, men med nødvendige styrkinger for å dekke etterslep på materiell og kompetanse. Konseptet innebærer også at 15 nye freds-innsatsgruppene etableres, og at implementeringen av MFE videreføres iht tidsplan. Konseptet inneholder en økning i øvingsmengden til 40 timer årlig, samt nødvendige endringer i godtgjørelsessystemet.

Konseptet vil ikke medføre vesentlige endringer i organisering og leveranser, men inneholder først og fremst reanskaffelser og utskifting av materiell for å ta inn etterslep og mangler.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at dette alternativet er det nest dyreste alternativet, marginalt dyrere enn Alternativ 3 (Spissing) og noe billigere enn alternativ 2 (Tilpasset fremtidens samfunnsbehov). Det imøtekommer imidlertid ikke fremtidens behov fullt ut slik disse fremkommer i behovsanalysen. Som eksempel kan nevnes at det ikke imøtekommer behovet for nye forsterkningsoppgaver, økt mobilitet, forbedringer i rekruttering og tjenesteplikt, og nødvendig tilpasninger og endring i kompetanse. Alternativ 1 er således ingen modernisering eller utvikling av Sivilforsvaret i tråd med behovene. Alternativ 2 fremstår som vesentlig bedre på alle kvalitative måleindikatorer enn alternativ 1. Alternativ 1 og alternativ 3 har tilnærmet samme nytteverdi i forhold til ikke prissatte virkninger.

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at alternativ 2 fremstår som et noe dyrere konsept enn alternativ 1 og 3. Estimert forskjell i årlig driftskostnad (nåverdi) er på mellom 10 og 12 MNOK mellom alternativ 2 og de to andre alternativene. Den samfunnsøkonomiske analysen konkluderer også at det er en vesentlig forskjell mellom alternativ 2 på den ene siden og alternativ 1 og 3 på den andre siden, i forhold til ikke prissatte virkninger. Her kommer alternativ 2 klart best ut.

Alternativ 2 dekker i langt større grad de behovene som fremkommer i behovsanalysen, og innebærer en økt kapasitet til å håndtere fremtidige hendelser innen klima/naturhendelser, store menneskemengder, rydding og gjenoppbygging/reetablering av kritisk infrastruktur. Dette muliggjøres gjennom en betydelig styrket grunnopplæring og påfølgende stående beredskap/praksis-

periode. En lengre utdanning muliggjør bruk av mer krevende materiell, og fører til at Sivilforsvarets mannskaper har kompetanse til å håndtere vesentlig mer krevende oppgaver/hendelser. Alternativet gir gjennom kasernering av mannskaper en betydelig styrket utholdenhet, ved at disse stående avdelingene er mobile og kan benyttes i innsats over lengre tid.

Alternativ 3 konsentreres om Sivilforsvarets kjernevirksomhet, hvor dagens oppgaver innen CBRN og RAD overføres andre til fordel for blant annet å heve antallet tjenestepiktige i FIG-avdelingene. MFE opprettholdes som planlagt. I alternativ 2 vil CBRN-kapasiteten i Sivilforsvaret styrkes og organiseres som regionale kapasiteter, mens RAD-kapasiteten beholdes lokalt i FIG. Kapasiteten for å håndtere hendelser vil i alternativ 1 og 3 være som i dag, og alternativene svarer således i liten grad på fremtidens nye utfordringer. Alternativ 1 og 3 har også en betydelig redusert utholdenhet i forhold til alternativ 2.

Lokalt øvingsnivå i alternativ 3 er noe lavere enn i alternativ 1 og 2, ved at FIG F-avdelingene har halvert øvingstid. I alternativ 2 er øvingsnivået på de regionale forsterkningskapasitetene også høyere enn i alternativ 1 og 3.

Alternativ 2 muliggjør en mer effektiv rekrutteringsprosess, da den kan sentraliseres og samordnes med Forsvarets sesjon. Alternativ 1 og 3 bygger i stor grad på dagens rekrutteringsprosess, hvor de tjenestepiktige gis opplæring i en alder av 22-30 år. De er da i etableringsfasen i ft bolig, familie og arbeidsgiver, og det er utfordrende å gi de en opplæring som medfører 3 ukers fravær. Denne utfordringen unngås i alternativ 2. Betydelig økt opplærings-tid vil gi grunnlag for bedre dokumentert kompetanse i form av sertifikater, kursbevis og praksis som kan benyttes sivilt. Dette forventer å gi sivilforsvarstjenesten økt anerkjennelse og status.

Den grunnleggende befalsopplæringen vil med alternativ 2 være betydelig mer omfattende enn alternativ 1 og 3, og i tillegg innebære en praksisperiode under veiledning. Dette gir befalet vesentlig bedre forutsetninger for å lede krevende innsatser og ivareta mannskapenes sikkerhet.

Antall avdelinger i alternativ 3 er i sum betydelig færre enn i alternativ 1 og 2, og medfører redusert lokal tilstede-

værelse. Dette oppveies til en viss grad av at avdelingene i alternativ 3 er større, og med det gir litt større kapasitet ved den enkelte avdeling.

Alternativ 2 innebærer en større styrking av materiellbeholdningen enn alternativ 1 og 3, spesielt innen kritisk infrastruktur, rydding og flombekjempelse. Både alternativ 2 og 3 innebærer en nødvendig styrking av mobiliteten på og utenfor vei.

Det økte kompetansenivået og det kasernerte personelletstilgjengelighet i alternativ 2 styrker Sivilforsvarets evne til å stille kapasiteter for internasjonal innsats i regi av FN eller EU.

Alternativ 2 møter i motsetning til alternativ 1 og 3 helheten i fremtidens utfordringsbilde. Den synliggjorde nytten fremstår som klart best i alternativ 2 og dette mer enn oppveier den begrensede forskjellen i kostnader mellom alternativ 2 og de to andre alternativene.

Prosjektgruppen anbefaler derfor at alternativ 2 – Tilpasset fremtidens samfunnsbehov - velges som konsept for Sivilforsvaret. ●

**Direktoratet for
samfunnssikkerhet
og beredskap**

Rambergveien 9
3115 Tønsberg

Telefon 33 41 25 00
Faks 33 31 06 60

postmottak@dsb.no
www.dsb.no

ISBN 978-82-7768-391-1 (PDF)
HR-2330

 /DSBNorge

 @dsb_no

 dsb_norge

 dsbnorge

