



DET KONGELIGE  
JUSTIS- OG POLITIDEPARTEMENT

# Ot.prp. nr. 61

(2008–2009)

## Om lov om endringer i lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret mv. (innføring av kommunal beredskapsplikt)

*Tilråding fra Justis- og politidepartementet av 3. april 2009,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Stoltenberg II)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Kommunene har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. Kommunene utgjør således det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen, og er pålagt en rekke krav til beredskapsforberedelser på ulike områder, herunder innen brannvern, helse og sosial, vann- og avløp med mer. Det foreligger imidlertid ingen lovhjemmel for en sektorovergripende kommunal beredskapsplikt. En slik bestemmelse vil kunne bidra til at kommunene vurderer samfunnsikkerhet i et mer helhetlig perspektiv.

Departementet foreslår at det i lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret (sivilforsvarsloven) nedfelles bestemmelser om kommunal beredskapsplikt, med krav til gjennomføring av overgripende risiko- og sårbarhetsanalyser og utarbeidelse av beredskapsplaner. Lovforslaget er gitt en utforming som åpner for å knytte den kommunale beredskapsplikten til øvrige kommunale planprosesser.

For å synliggjøre de nye lovbestemmelsene, og dermed speile lovens innhold på en bedre måte, foreslås lovens tittel endret til *lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret*.

Forslagene om kommunal beredskapsplikt fremmes som et første ledd i en revisjon av lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret. Regjeringen vil se

ner fremme en ny proposisjon med forslag til øvrige endringer i sivilforsvarsloven.

I proposisjonen foreslås også en endring i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven), som innebærer at tjenestepliktige i sivilforsvaret, på lik linje med annet personell pålagt samfunnsmessige tjenesteplikter, underlegges arbeidsmiljølovens regler for helse, miljø og sikkerhet, jf. arbeidsmiljøloven § 1-6.

Proposisjonen inneholder i tillegg forslag til endringer i lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) § 26. Forslaget retter opp en feil som inntraff da lov 19. mai 2006 nr. 16 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) trådte i kraft 1. januar 2009. I tillegg foreslås en endring i tittelen til konkurranse-loven § 26, med en oppdatert henvisning til offentliglova.

### 2 Lovforslagets bakgrunn

Spørsmålet om det bør innføres en generell lovbestemt plikt til å drive beredskapsplanlegging, har vært et gjennomgangstema siden omleggingen av det sivile beredskap tok til på begynnelsen av 90-tallet.

Mål, hensikt og intensjon med en kommunal beredskapsplikt er bl.a. beskrevet i NOU 2000:24

*Et sårbart samfunn* (Sårbarhetsutvalget) hvor følgende fremgår:

«Fra myndighetenes side er det viktig å tydeliggjøre kommunenes ansvar for å ivareta innbyggernes sikkerhet, samtidig som det er viktig å signalisere overfor kommunene deres ansvar for selv å vurdere behovet for eventuelle særskilte beredskapsforberedelser. Loven bør avgrenses til å stille opp enkle funksjonskrav. Imidlertid bør det settes enkelte minimumskrav, knyttet til plan for etablering av kriseledelse, plan for informasjon til befolkningen og media ved en krisesituasjon, varslingslister og oversikt over samarbeidsavtaler. Utvalget anser at en lovfestet generell planplikt som stiller visse basiskrav til den kommunale beredskapen vil bidra til en mer helhetlig planlegging i den enkelte kommune.»

Gjennom St.meld. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnsikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn* konkluderte Regjeringen Bondevik I med at det i samsvar med Sårbarhetsutvalgets anbefaling bør innføres en kommunal beredskapsplikt. Stortinget sluttet seg til dette i Innst. S. nr. 9 (2002-2003).

I St. meld. nr. 22 (2007-2008) *Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning* fremgår blant annet følgende:

«Regjeringen vil legge frem et lovforslag om kommunal beredskapsplikt. Den kommunale beredskapsplikten skal både inneholde plikt til sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse for lokalsamfunnet og en plikt til å utarbeide en generell beredskapsplan som angir tiltak for håndtering av ulike typer kriser. Som ledd i dette skal det angis minimumskrav til kommunens krisehåndteringsevne, som blant annet krav om plan for kriseledelse, varsling, evakuering og informasjon til publikum og presse. Det er en målsetting at kommunene selv tar ansvar for et systematisk, kontinuerlig og kvalitetsmessig godt arbeid med beredskap. Denne beredskapsplikten skal ikke erstatte, men komplettere beredskapsplikter som følger av sektorregelverket og arbeidet skal ikke gå på bekostning av allerede fastlagte beredskapsplikter, som beredskap mot akutt forurensning og helsemessig og sosial beredskap».

Stortinget sluttet seg til regjeringens forslag, jf. Innst. S. nr. 85 (2008-2009).

Av St.prp. nr. 1 (2008-2009) for Justisdepartementet fremgår det at det legges opp til at lovforslaget kan fremmes for Stortinget våren 2009.

### 3 Høringen

Justis- og politidepartementet sendte 30. juni 2008 et forslag til lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret på høring. Forslaget la opp til en fullstendig revisjon av gjeldende lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret, og inneholdt blant annet forslag til bestemmelser om kommunal beredskapsplikt.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

- Departementene
- Akademikerne
- Brantjenestemennenes yrkesorganisasjon
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Energibedriftenes landsforening
- Forskningsrådet
- Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum
- Fylkeskommunene
- Fylkesmennene
- Greenpeace Norge
- Hovedredningssentralene
- Kommunene
- Kommunenes Sentralforbund
- KS bedrift
- Kvinners frivillige beredskap
- Landsforeningen for sivilt beredskap
- Landsorganisasjonen i Norge
- Miljøstiftelsen Bellona
- Nasjonal sikkerhetsmyndighet
- NetCom
- Norges Miljøvernforbund
- Norges Naturvernforbund
- Norges Røde Kors Hjelpekorps
- Norges sivilforsvarsforbund
- Norsk Folkehjelp sanitet
- Norsk brannbefals landsforbund
- Norsk brannvernforening
- Norsk kommunalteknisk forening
- Norsk luftambulans
- Norsk rikskringkasting
- Norske kvinners sanitetsforening
- Næringslivets hovedorganisasjon
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon
- Næringslivets sikkerhetsråd
- Oljeindustriens landsforening
- Prosess- og foredlingsindustriens landsforening
- Redningsselskapet (NSSR)
- Redningstjenestens personalforbund
- Sametinget
- Samerådet
- Sivilt beredskaps tjenestemannslag

- Telenor
- Telfo – tekniske entreprenørers landsforening
- YS

Følgende instanser hadde kommentarer til de lovforslag som presenteres i denne proposisjonen:

- Departementene
- Mattilsynet
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
- Helsetilsynet
- Sysselmannen på Svalbard
- Fylkesmannen i Oppland
- Fylkesmannen i Nordland
- Fylkesmannen i Oslo og Akershus
- Fylkesmannen i Rogaland
- Fylkesmannen i Hordaland
- Fylkesmannen i Vestfold
- Fylkesmannen i Vest-Agder
- Fylkesmannen i Finnmark
- Fylkesmannen i Sogn- og fjordane
- Troms fylkeskommune
- Harstad kommune
- Drammen kommune
- Oppegård kommune
- Kristiansand kommune
- Tjøme kommune
- Sarpsborg kommune
- Sandefjord kommune
- Bergen kommune
- Grenlandssamarbeidet (kommunene Bamble, Drangedal, Kragerø, Porsgrunn, Siljan og Skien)
- Austevoll kommune
- Os kommune
- Horten kommune
- Longyearbyen lokalstyre
- Voss kommune
- Hamar kommune
- Oslo kommune
- Lindås kommune
- Lenvik kommune
- Stavanger kommune
- Gol kommune
- Ålesund kommune
- Hemnes kommune
- Drammen kommune
- Trondheim kommune
- Landsorganisasjonen i Norge (LO)
- Norges sivilforsvarsforbund
- Landsforeningen for sivil beredskap
- Norsk Brannbefals landsforbund
- KS
- KS bedrift
- Kvinners Frivillige Beredskap (KFB)

- Norske Kvinners Sanitetsforening (NKS)
- Røde Kors

Høringsuttalelsene blir nærmere beskrevet i punktene 4.3 og 5.3.

## 4 Kommunal beredskapsplikt

### 4.1 Gjeldende rett

Det foreligger ingen krav til generell kommunal beredskapsplikt i dagens lovgivning. Det følger imidlertid av nærhetsprinsippet og administrativ forvaltningspraksis at den enkelte kommune har ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor kommunens geografiske område, og skal sørge for å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner under kriser og katastrofer. Kommunene er pålagt lovmessige krav til beredskapsforberedelser på ulike sektorområder, herunder etter brann- og eksplosjonsvernloven, forurensningsloven, helse- og sosialberedskapsloven, strålevernloven, kommunehelsetjenesteloven sosialtjenesteloven, smittevernloven, forsyningsloven og vannressursloven.

Mange kommuner har kommet godt i gang med å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) og kriseplaner, men en stor del av kommunens beredskapsarbeid er ikke lovforankret og gis derfor lavere prioritet enn lovfestede oppgaver.

Etter kgl. res. 18. april 2008 *Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til Fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard* skal fylkesmannen føre tilsyn med hjemmel i gjeldende lov- og forskriftsverk og gi råd, veilede og være pådriver for målrettet og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap i fylket. Fylkesmannen har et særskilt ansvar for å gi råd og legge til rette for å bedre kommunenes evne til å forberede seg på og håndtere ekstraordinære påkjenninger og kriser. Fylkesmannen skal bidra til at risiko- og sårbarhetsvurderinger blir aktivt benyttet i kommunal planlegging, herunder som grunnlag for øvelser og utarbeidelse av krise- og beredskapsplaner. Som ledd i dette arbeidet foretar fylkesmannsembetene en gjennomgang av kommunenes systemer og rutiner for samfunnssikkerhet og beredskap etter prinsippene om internkontroll og systemrevisjon. Etter gjennomgangen utarbeider fylkesmennene en beskrivelse av hvordan kommunens arbeid på feltet kan forbedres. Fylkesmennene utfører årlig ca. 100 kommunale gjennomganger av denne karakter.

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10 A

er det gitt felles regler om statlig tilsyn med kommunesektoren, med avgrensning av rammer og myndighet for tilsynet, og saksbehandlingsregler. Disse bestemmelsene bidrar til at kommunene undergis et ensartet statlig tilsyn. Hvilke områder det skal føres tilsyn med, skal imidlertid fremgå av særlovgivningen.

Av lov 17. juli 1925 nr. 11 om Svalbard (Svalbardloven) § 2 fremgår det at norsk privatrett, strafferett og lovgivningen om rettspleien gjelder for Svalbard når ikke annet er fastsatt, mens andre lovbestemmelser ikke gjelder, med mindre det er særskilt bestemt. Bestemmelser om kommunal beredskapsplikt har klart offentligrettslig karakter. Det må derfor fastsettes særskilt dersom bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt skal få virkning for Svalbard.

## 4.2 Forslagene i høringsbrevet

Høringsforslaget om kommunal beredskapsplikt er todelt og omhandler krav til sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) og beredskapsplaner.

### 4.2.1 Sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse

I høringsforslaget av 30. juni 2008 ble det blant annet foreslått at den kommunale beredskapsplikten skal innebære et krav om at kommunen utarbeider en sektorovergripende ROS-analyse. Gjennom arbeidet med den sektorovergripende ROS-analysen skal kommunen kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i lokalsamfunnet, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer, og hvordan disse hendelsene vil kunne påvirke lokalsamfunnet.

I høringsbrevet ble det understreket at den sektorovergripende ROS-analysen bør være et grunnlagsdokument for planprosesser som skal fremme samfunnssikkerhet, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) (plan- og bygningsloven 2008) § 3-1 (1) bokstav h.

Det ble anbefalt at den kommunale risiko- og sårbarhetsanalysen utarbeides som en kommunedelplan for samfunnssikkerhet og beredskap etter plan- og bygningsloven 2008 § 11-1 tredje ledd.

### 4.2.2 Beredskapsplan

I høringsbrevet ble det foreslått at resultatet fra ROS-analysen skal følges opp med beredskapsplan

for kommunen, med angivelse av tiltak for håndtering av kritesituasjoner i kommunen.

Beredskapsplanen skal være en operativ plan for kommunens håndtering av kriser. I høringsforslaget ble det foreslått at det i loven nedfelles minimumskrav for hvilke tiltak kommunen plikter å ha forberedt, herunder plan for kommunens kriseledelse, ressursoversikt, varslingslister, evakueringsplaner og plan for informasjon til befolkningen og media.

For kommuner som har kommunedelplan for samfunnssikkerhet og beredskap vil beredskapsplanen kunne utarbeides som en handlingsdel til denne planen. Handlingsdelen til en kommunedelplan skal angi tiltak for gjennomføring av delplanens målsettinger innenfor kommuneplanperioden.

Det ble lagt opp til at nærmere detaljer for kommunal beredskapsplikt kan reguleres i forskrift.

### 4.2.3 Tilsyn

I høringsbrevet ble det argumentert for at det er nødvendig og hensiktsmessig med en tilsynshjemmel knyttet til bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt. Det ble foreslått at tilsynet gjennomføres etter bestemmelser i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kap 10 A. Et lovfestet tilsyn etter disse bestemmelsene vil gi tilsynsorganet mulighet til å måle og påpeke avvik, samt kunne følge opp med pålegg dersom avvik ikke følges opp.

### 4.2.4 Anvendelse for Svalbard

Av høringsbrevet fremgår det at departementet mener det er grunn til å vurdere å gi loven anvendelse også for Svalbard. Departementet foreslo derfor en egen virkeområdebestemmelse i loven, der det fremgår at Kongen kan bestemme i hvilket omfang og med hvilke stedlige tilpasninger loven kan gjøres gjeldende for Svalbard.

## 4.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget om innføring av kommunal beredskapsplikt støttes i det alt vesentlige av høringsinstansene.

I det følgende gjengis hovedpunkter fra høringsrunden.

*Fylkesmannen i Oppland* påpeker at det i sterke grad bør fremkomme at det er Fylkesmannen som fører tilsyn med kommunene etter denne loven.

*Fylkesmannen i Vestfold* påpeker at kommunen

som organisasjon generelt sett har ansvar for å ta vare på befolkningens liv og helse innenfor sitt geografiske område. Det paradoksale er imidlertid at det i dag ikke finnes noen lovhjemmel som gir kommunene pålegg om å etablere en kommunal beredskap. Fylkesmennene har gjennom flere år påpekt dette som en svakhet i forhold til den totale sivile beredskap, og ikke minst har det vært et savn for å kunne drive et godt og målrettet beredskapstilsyn overfor kommunene. Gjennom den nye loven vil hjemmelsgrunnlaget for kommunalt beredskapsarbeid være på plass, og tilsynet med arbeidet vil være koblet til den generelle tilsynshjemmelen i kommunelovens § 10 A.

*Fylkesmannen i Vest-Agder* uttaler at forskriftene til loven bør ytterligere detaljere lovbestemmelsene, for eksempel med hensyn til hyppighet på tilsyn og øvelser. Fylkesmannen forutsetter videre at forskriften slår fast hvem som er tilsynsmyndighet på de forskjellige bestemmelsene i loven. Departementet gjør i lovutkastet vurderinger som leder fram til at fylkesmannen skal være tilsynsmyndighet i forhold til bestemmelser om kommunal beredskapsplikt. Dette synes hensiktsmessig, men gjør også at fylkesmannen får en dobbelt funksjon som tilsynsmyndighet og ivaretaker av de beredskapsoppgavene som er gitt i Instruks for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet til fylkesmannen og Sysselmannen på Svalbard av 18. april 2008. Instruksen gir fylkesmannen i oppdrag å være pådriver og kompetansestøtte for kommunene. Fylkesmannen ber departementet vurdere om dette gir utfordringer som evt. bør løses gjennom egne bestemmelser i forskriften.

*Fylkesmannen i Finnmark* påpeker at fylkesmannen har et særskilt ansvar for å gi råd og legge til rette for å bedre kommunenes evne til å forberede seg på og håndtere uønskede hendelser og kriser. En vesentlig del av dette arbeidet utføres ved beredskapstilsyn, hvor fylkesmannen per i dag kun har en veiledningsrolle. Dette er en utfordring for fylkesmannen, da en mangler muligheten til å pålegge kommunene å følge opp de forbedringspunkter som blir kartlagt som følge av fylkesmannens lovmessige tilsyn og øvelser i den enkelte kommune. Resultatet har tidvis vært at en har sett forbedringspunkter på ikke lovpålagte områder gå igjen fra et tilsynsbesøk til det neste, og at tilbakemelding på foreslåtte oppfølgingstiltak i etterkant av tilsyn ikke har blitt gitt. Ofte blir fokus i kommunene i større grad satt på lovpålagte oppgaver innen samfunnssikkerhet og beredskap på avgrensede sektorområder. Videre påpekes det at en bør være oppmerksom på at det foreliggende lovforslag trolig vil medføre økt arbeidsmengde for fylkesmannen. Fyl-

kesmannen gis en oppfølgingsrolle med tilsynshjemling, hvilket innebærer at den enkelte kommune skal følges opp med pålegg dersom forhold er i strid med gjeldende bestemmelser. Også kommunenes etterspørsel etter veiledning på beredskapsområdet forventes å stige som følge av innføring av lovhjemmel for sektorovergripende kommunal beredskapsplikt.

*Fylkesmannen i Sogn og Fjordane* er enig med departementet når det foreslås at ansvaret for tilsyn med kommunene på beredskapsområdet blir lagt til fylkesmannen. Det påpekes imidlertid usikkerhet om bare tilsyn vil være tilstrekkelig effektivt i forhold til kommunenes oppfyllelse av beredskapsplikten, og påpeker at en oppfølgingsmetodikk med sterk fokus på motivering og rettleiding er viktig. Fylkesmannen anbefaler videre at departementet ser nærmere på utfordringen med å få til en bedre samordning av tilsyn når tilsynsmyndighet etter lovpålagt kommunal beredskapsplikt blir vedtatt.

*Sysselmannen på Svalbard* har ikke innvendinger mot at lovens anvendelse på Svalbard fastsettes i egen forskrift.

*Longyearbyen lokalstyre* ser behovet for å få på plass et rammeverk for Longyearbyen lokalstyres beredskapsplikt. Det antas imidlertid at dette bør være annerledes enn på fastlandet, og at det i denne sammenheng bør ses hen til at oppgaver og ansvar er annerledes fordelt i Longyearbyen enn på fastlandet. Etter Longyearbyen lokalstyres vurdering antas det hensiktsmessig å etablere en enhetlig sivil beredskap på Svalbard, og at Longyearbyen lokalstyres beredskapsplikt må ta utgangspunkt i denne. På denne måten vil en sikre at det ikke etableres ulike systemer for den sivile beredskap, og unngå at det oppstår tvil og uklarheter. Longyearbyen lokalstyre antar også at statlige myndigheter bør ha en noe mer operativ rolle i forhold til sivil beredskap på Svalbard sammenlignet med fastlandet.

*Fylkesmannen i Hordaland* påpeker at mange hendelser går på tvers av kommunegrensene, noe som medfører stort behov for samordning av innsats. Det bør således vurderes å etablere et sektorovergripende regionalt samarbeid/apparat som kan hjelpe til med koordinering, strategisk ledelse, spisskompetanse, ressursdisponering og materiell. Det påpekes også at lovutkastet vil medføre behov for ytterligere ressurser til arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. For mange kommuner vil det trolig være stort behov for kompetanseheving for å ivareta oppgavene på tilfredsstillende måte.

*Fylkesmannen i Nordland* påpeker at arbeidet på dette området til nå har vært utført ved beredskapstilsyn, hvor fylkesmannen kun har hatt en veiledningsrolle. Dette har medført at det har vært utfor-

drende med oppfølging av de punkter eller mangler som øvelser eller tilsyn har avdekket. Erfaringene er at status på ikke lovpålagte områder i enkeltkommuner har vært uforandret fra ett tilsyn til det neste, uten at avdekkede svakheter har vært utbedret. Mangel på lovhjemlet kommunal beredskapsplikt har i realiteten medført at kommuner har nedprioritert dette arbeidet til fordel for andre lovpålagte sektoroppgaver innen området samfunnssikkerhet og beredskap. Forslag om en lovfesting av beredskapsplikt vil derfor lette arbeidet for fylkesmannens tilsyn. Tilsvarende uttalelser finner vi også hos *Fylkesmannen i Oppland*, *Fylkesmannen i Vestfold* og *Fylkesmannen i Rogaland*.

*Fylkesmannen i Nordland* mener videre at krav om sektorovergripende ROS-analyse er et godt og nødvendig utgangspunkt for lovhjemling av plikt til generell kommunal beredskapsplanlegging. Uten tilstrekkelig kjennskap til hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe, og konsekvensene av disse for lokalsamfunnet, er det vanskelig å foreta en presis planlegging. Selv om mange kommuner alt i dag har utarbeidet ROS analyser, på et overordnet nivå, er helheten og graden av oppdatering svært varierende kommunene i mellom. Det påpekes at innføring av lovhjemmel, og sektorovergripende kommunal beredskapsplikt for mange små kommuner kan være en utfordring på grunn av begrenset administrativ kapasitet. På denne bakgrunn foreslår fylkesmannen at det i lovteksten eller tilhørende forskrift åpnes for at den kommunale beredskapsplikt også kan løses gjennom et interkommunalt samarbeid – gjerne etter vertskommune modellen. Dette støttes også av *Os kommune* som påpeker at bestemmelsen bør som et minimum utvides til å gjelde en regional beredskapsplan hvor regionale løsninger innen beredskap enten finnes eller blir etablert. Fylkesmannen mener at det foreliggende lovforslag trolig vil medføre betydelig økt arbeidsmengde.

*Mattilsynet* støtter forslaget om å innføre en tilsynshjemmel knyttet til bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt. Mattilsynets erfaringer er sammenfallende med Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene. Det faktum at lovgrunnlaget for Mattilsynets og fylkesmannens tilsynsområder er så vidt forskjellige både med hensyn til krav, hjemler og sanksjoner, svekker snarere enn styrker Mattilsynets gjennomføring av tilsynet med kommunene. Dette er spesielt viktig når Mattilsynets tilsyn med kommunenes vannforsyningsanlegg skal samordnes med fylkesmannens veiledende tilsyn med beredskapen.

*Troms og Rogaland politidistrikt* stiller spørsmål om det er riktig å plassere kommunal beredskapsplikt i denne loven. De påpeker at dette bør fremgå av en egen lov.

*Kristiansand kommune* påpeker at dersom en først skal ha en lov som gir kommunene en egen beredskapsplikt, virker det også fornuftig å samle annet lovverk knyttet til sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret i samme lovverk, slik høringsutkastet legger opp til.

*KS* støtter at det i loven nedfelles en generell beredskapsplikt for kommunene som innebærer sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplan. *KS* mener at dette fører til at behovet for sektorkrav om spesifikke beredskapsplaner faller bort. Etter *KS* sin oppfatning må kommunene selv finne ut hvilken form som passer den enkelte kommune; om det skal gjøres av den enkelte kommune eller i interkommunalt samarbeid må kommunene selv avgjøre.

*Norsk brannbefals landsforbund* mener at krav til en sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse som del av en kommunal beredskapsplikt vil kunne bidra til bedre samfunnssikkerhet for lokalsamfunnet. Etter landsforbundets mening blir myndighetenes ønske om at kommunale oppgaver i større grad enn tidligere løses i fellesskap gjennom samarbeid mellom flere kommuner, dessverre ikke vektlagt. Bestemmelsen bør derfor etter forbundets syn utvides til å gjelde samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt plan hvor regionale løsninger innen beredskap enten finnes eller blir etablert.

*LO/NTL* påpeker at de aller fleste kommuner i dag har gjennomført en eller flere risikoanalyser og har utarbeidet et planverk for å håndtere kriser, men gjennom et lovpålegg vil dette arbeidet tydeliggjøres og mest sannsynlig også prioriteres høyere enn hva det blir i dag.

*Drammen kommune* slutter seg til at den beredskapsplikt kommunene i praksis allerede har, nå hjemles i lov. Kommunen er enig i at en slik lovbestemmelse vil kunne bidra til at kommunene vurderer samfunnssikkerhet i et mer helhetlig perspektiv og vil knytte den kommunale beredskapsplikten til øvrige kommunale planprosesser. Tilsvarende uttalelser finner vi hos *Oppegård kommune*, *Sarpsborg kommune* og *Lindås kommune*.

*Bergen kommune* støtter innføring av generell beredskapsplikt, men presiserer at det legges til grunn at kommunens ansvar for ROS-analyser og beredskapsplanlegging begrenses til kun å omfatte kommunenes nåværende tjenesteområder og ikke øvrige ikke-kommunale sektorer.

*Sandefjord kommune*, *Austevoll kommune*, *OS kommune*, *Trondheim kommune* og *Ålesund kommu-*

ne påpeker at det gjennom lovforslaget pålegges kommunene nye utredningsoppgaver og andre oppgaver som vil medføre bruk av mer ressurser både i form av personale og kjøp av varer og tjenester.

*Tjøme kommune* er positiv til lovutkastet, men tar forbehold om at kommunene gis økonomisk kompensasjon for eventuelle utgiftsøkninger som måtte følge av lovens ikrafttreden.

*Tynset kommune* støtter lovforslaget, men ber om at det fra statens side etableres ordninger som kan stimulere til utvikling av kompetanse og kapasitet for å sikre oppfølging av de plikter som er tillagt kommunen etter ny lovgivning.

*Gol kommune* ber om at koblingen mellom kravet om sektorovergripende ROS-analyse og plan- og bygningsloven ikke blir lovfestet.

*Stavanger kommune* er enig i at det bør innføres en beredskapsplikt, men mener at denne plikten bør gjøres mer helhetlig. Beredskapsplikten bør etter kommunens oppfatning også omfatte lokalt, regionalt og sentralt nivå samt alle virksomheter som har ansvar innen samfunnssikkerhetsområdet. Dette synspunktet støttes også av *Oslo kommune*, som mener en beredskapsplikt bør gjelde alle offentlige og private aktører, særlig tilbydere og forvaltere av samfunnskritisk infrastruktur.

*Lenvik kommune* støtter forslaget om å innføre generell beredskapsplikt for kommunen, herunder plikten til å utarbeide en sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunen opplyser at den allerede har innrettet seg slik det nå foreslås lagt opp til. Lovforslaget vurderes å kunne få økonomiske konsekvenser i forbindelse med at det nå foreslås lovfestet å utarbeide og ajourføre risiko- og sårbarhetsanalyse.

*Voss kommune* ber om at det blir presisert at sektorovergripende ROS analyser gjelder internt innen de fagfelt kommunene har som sitt ansvarsområde.

*Landsforeningen for sivilt beredskap* støtter lovforslaget og fremhever at kommunene nå i lovs form blir pålagt å planlegge og gjennomføre øvelser. I tillegg vil dette lette fylkesmannens tilsynsrolle, som også vil få tildelt sanksjonsmulighet overfor kommunene.

*Røde Kors* mener det er positivt at regjeringen ønsker å styrke den lokale beredskapen gjennom å gi kommunene en lovbestemt beredskapsplikt. Røde Kors anser gjennom sitt mandat og rollen som humanitær støtteaktør for myndighetene det som naturlig at organisasjonen inkluderes i det kommunale beredskapsarbeidet, både i planarbeid og operasjonelt. Røde Kors mener derfor at det innenfor lovforslaget om kommunal beredskapsplikt

bør presiseres at samarbeidet med Røde Kors lokalt skal formaliseres der det er mulig gjennom inkludering i kommunale beredskapsavtaler.

*Kvinnens frivillige beredskap (KFB)* støtter forslaget om lovpålagt sektorovergripende kommunal beredskapsplikt som knytter beredskapsarbeidet til de øvrige kommunale planprosesser, men mener formuleringene i lovutkastet er lite forpliktende. KFB mener det må klarlegges i loven hvordan det kommunale beredskapsråd skal sammensettes. De påpeker også betydningen av å inkludere frivillige organisasjoner i beredskapsarbeidet, også når det gjelder utarbeidelsen av planverk.

## 4.4 Departementets vurderinger

### 4.4.1 Lovmessig plassering

Enkelte høringsinstanser har stilt spørsmål ved den lovmessige plasseringen av regler om kommunal beredskapsplikt. En egen lov om kommunal beredskapsplikt samt plassering i eksisterende lover har vært foreslått som alternativer til plassering i sivilforsvarsloven.

I lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) er formålet å legge til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning. Loven omhandler i hovedsak kommunene og fylkeskommunene som organ. Loven gir regler for hvordan arbeidet i kommunene og fylkeskommunene organiseres og administreres og inneholder ingen sektorspesifikke bestemmelser. Kommunens videre oppgaver er regulert i sektorlovgivningen. Kommuneloven er en utpreget administrativ lov og Departementet ser det derfor ikke som hensiktsmessig å plassere regler om kommunal beredskapsplikt i denne loven.

Formålet med lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven 2008) er å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser. I loven er det blant annet krav til å utarbeide kommuneplan og reguleringsplan. Plan- og bygningsloven 2008 er i første rekke en sektorlov som retter seg mot utbygging/bygging av nye områder og bygg og stiller ikke krav til allerede eksisterende infrastruktur. I plan- og bygningsloven 2008 er det lagt vekt på å innpasse beredskapsmessige hensyn i planleggingen. Her ligger det en plikt for planmyndighetene til å ivareta samfunnssikkerhet. Loven slår primært fast en plikt til å påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for arealplanområder. Loven gjelder kun for nye tiltak og vil således ikke være egnet til å se

hele lokalsamfunnet under ett. Departementet ser det derfor ikke som hensiktsmessig å plassere bestemmelser om kommunal beredskapsplikt i denne loven. Det forutsettes imidlertid at de overordnede ROS-analysene legges til grunn for kommunenes arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven 2008, jf. lovutkastet § 15 a. Lovforslaget er også gitt en utforming som gir åpninger for å knytte den kommunale beredskapsplikten til øvrige kommunale planprosesser etter plan- og bygningsloven 2008.

Sivilforsvarsloven skal bidra til at private og offentlige aktører, herunder virksomheter, kommuner og sivilforsvaret, gjennomfører tiltak for sikring av sivilbefolkningen ved uønskede hendelser i krigs- og fredstid. Dette er en lov som foruten selve beredskapsplikten legger en rekke oppgaver til kommunen, og som kommunesektoren forventes å være godt kjent med. Plassering av bestemmelser om kommunal beredskapsplikt i sivilforsvarsloven vil medføre at beredskapsplikten kan ses i sammenheng med kommunens øvrige plikter på dette området. Dette er hensyn som også tilsier at bestemmelser om kommunal beredskapsplikt ikke bør utskilles i en egen lov.

Departementet er derfor av den oppfatning at bestemmelser om kommunal beredskapsplikt bør nedfelles i sivilforsvarsloven. For å synliggjøre innføringen av de nye bestemmelsene foreslås lovens tittel endret til *lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret*.

#### 4.4.2 Interkommunalt samarbeid

Flere høringsinstanser har understreket viktigheten av interkommunalt samarbeid og vist til at myndighetene på en rekke områder har signalisert at kommunale oppgaver i større grad bør løses gjennom samarbeid mellom flere kommuner. Det er herunder påpekt at mange hendelser går på tvers av kommunegrensene, og at dette medfører stort behov for samordning av innsats.

Departementet er enig i at lovbestemmelser om kommunal beredskapsplikt ikke bør stenge for at kommuner samarbeider om ROS-analyser og beredskapsplaner. For enkelte kommuner kan det være nødvendig å etablere større og mer bærekraftige fagmiljøer for å få til gode resultater på angjeldende områder. Disse forhold, sammenholdt med argumenter fremført av høringsinstansene, tilsier at kommunene bør samarbeide om ROS-analyser og planverk der dette anses hensiktsmessig. Samtidig er det viktig at hver enkelt kommune, som kjenner sitt lokalområde best, deltar både i ROS – analy-

sen og i beredskapsplanleggingen. Krisesituasjoner stiller krav til raske beslutninger og tiltak. Planverket skal avdekke hvem som skal gjøre hva, når, hvor og hvordan. Selve prosessen med utvikling av planverk er viktig og bred deltakelse vil også bidra til god forankring av planverket i kommunen.

Nærmere bestemmelser om interkommunalt samarbeid vil kunne reguleres i forskrift.

#### 4.4.3 Nærmere om risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser)

Gjennom arbeidet med den overgripende ROS-analysen skal kommunen kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i lokalsamfunnet, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer, og hvordan disse hendelsene vil kunne påvirke lokalsamfunnet. ROS – analysen skal herunder gi kommunen mulighet til å se sammenhenger mellom de sektorvise ROS-analysene, og bidra til at samfunnssikkerhet vurderes i et mer helhetlig perspektiv. ROS-analysen skal omfatte hele risikobillettet innenfor kommunens geografiske område, og er således ikke begrenset til ansvarsområder tillagt kommunen etter øvrig lovgivning. Disse forhold tilsier at ROS – analysen utarbeides i tett samarbeid med fagpersonell og ansvarlige aktører på de ulike fagfelt.

Resultatet fra ROS-analysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven 2008. ROS-analyser er nyttige som verktøy for å undersøke hvordan samfunnssikkerhet bør ivaretas. Plan- og bygningsloven 2008 inneholder ingen generelle krav om at ROS-analyser skal utarbeides ved enhver type kommuneplaner. Det uttrykkelige kravet til ROS-analyse i pbl. § 4-3 er begrenset til planer for utbygging og retter seg mot arealplanlegging, mens lovforslagets bestemmelse om sektorovergripende ROS – analyse innebærer en omfattende kartlegging og analyse knyttet til lokalsamfunnet som helhet.

Departementet gir i lovforslaget ingen direkte føringer for hvilke planprosesser som skal følges ved utarbeidelse av ROS-analyser. For å lette innføringen av de nye bestemmelsene, anser imidlertid departementet det som naturlig at kommunenes arbeid på angjeldende felt følger allerede etablerte planstrukturer. Departementet anbefaler derfor at ROS-analysen utarbeides som en kommunedelplan for samfunnssikkerhet og beredskap etter plan- og bygningsloven 2008 § 11-1 tredje ledd. Uavhengig av hvilke planprosesser som følges, skal ROS-analysen oppdateres i takt med de bestemmel-



ser som gjelder for revisjon av kommunedelplaner, jf. plan- og bygningsloven 2008 § 11-4 første ledd. De prosessuelle reglene for slike planer innebærer at ROS-analysen skal oppdateres minst en gang i valgperioden. Normalt vil endringer i risiko- og sårbarhetsbildet skje gradvis slik at det ikke er behov for å oppdatere den overgripende analysen oftere enn hvert fjerde år. Ved endringer av betydning i risiko- og sårbarhetsbildet skal imidlertid planen revideres hyppigere.

Lovforslaget stiller i seg selv ikke krav om oppfølgende tiltak (utover krav til utarbeidelse av kommunal beredskapsplan) dersom det gjennom ROS-analysen avdekkes feil og mangler i kommunen. Slike tiltak for å redusere sårbarheten og bedre samfunnsikkerheten, forutsettes regulert gjennom respektiv sektorlovgivning. I samsvar med bestemmelser i slik sektorlovgivning vil den enkelte kommune kunne være ansvarlig for ulike oppfølgende tiltak. Det forutsettes av resultatet av ROS-analysen også kommuniseres andre relevante aktører, slik at disse aktører vil kunne følge opp med nødvendige tiltak. Kommunen vil i så henseende ha et ansvar som pådriver i slike prosesser.

Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap vil utarbeide en veileder for kommunale risiko- sårbarhetsanalyser og ny veileder for risiko- og sårbarhetsanalyser i kommunenes arealplanlegging. Fylkesmennenes veiledning i ROS-analyser og utarbeidelse av krise- og beredskapsplaner vil også gi viktig støtte for kommunene i deres arbeid knyttet til oppfyllelse av den kommunale beredskapsplikten.

Det legges opp til at nærmere bestemmelser om ROS-analyser kan fastsettes på forskriftsnivå.

#### 4.4.4 Nærmere om innholdet i beredskapsplanen

Beredskapsplanen skal være en operativ plan for kommunens håndtering av en krise. Det kreves ingen spesifikk plan for hvert enkelt scenario avdekket i ROS-analysen. Lovforslaget setter imidlertid en minimumsstandard for hvilke tiltak kommunen plikter å ha forberedt. Dette gjelder blant annet plan for kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplaner og informasjon til befolkningen og media.

Beredskapsplanen bør i tillegg til minimumskravene i loven inneholde et sett med spesifikke tiltakskort som kan tas frem alt ettersom hvilke tiltak som vurderes nødvendige ut fra krisens art. Planen bør også beskrive rolle- og ansvarsforhold opp mot andre aktører.

Departementet mener det er viktig at kommunen innehar en oversikt over hvilke rednings-

ressurser som er tilgjengelig i kommunen. Det bør herunder avklares hvilke bidrag som kan forventes fra frivillige organisasjoner. Slike organisasjoner vil i kraft av erfaringsgrunnlag og tilgjengelige ressurser kunne være viktige bidragsytere i forhold til kommunale ROS-analyser og beredskapsplaner.

For avklaring av slike og lignende forhold, anbefaler Departementet at kommunene inngår samarbeidsavtaler med relevante frivillige organisasjoner.

I lovforslaget ligger det ingen krav om at kommunen følger bestemte planprosesser ved utarbeidelse av beredskapsplan. For kommuner som har kommunedelplan for samfunnsikkerhet og beredskap vil imidlertid beredskapsplanen kunne utarbeides som en handlingsdel til denne planen. Handlingsdelen til en kommunedelplan skal gi anvisning på tiltak for gjennomføring av delplanens målsettinger innenfor kommuneplanperioden på fire år. Prosessuelle regler for behandling av handlingsdelen i kommunedelplaner vil sikre årlig revidering av beredskapsplanen, jf. plan- og bygningsloven 2008 § 11-2 tredje ledd, jf. § 11-4 annet ledd.

#### 4.4.5 Kommunal beredskapsplikt og forholdet til særlovgivningen

Innføring av kommunal beredskapsplikt, herunder krav om en overgripende beredskapsplan, fører ikke til at krav om spesifikke beredskapsplaner etter særlovgivningen faller bort. En overgripende plan er egnet for å se planområdene i sammenheng og vil eventuelt kunne avdekke hull/mangler i regelverket. Beredskapsplikten skal ikke erstatte, men komplettere beredskapsplikter som følger av eksisterende regelverk og arbeidet skal ikke gå på bekostning av allerede fastsatte beredskapsplikter.

Noen høringsinstanser har påpekt at det må klarlegges i lov/forskrift hvordan det kommunale beredskapsråd skal sammensettes. Kommunene er i dag, gjennom «Normalreglement for beredskapsarbeidet», pålagt å ha et beredskapsråd. Det reguleres her hvordan rådet skal sammensettes. Departementet ønsker ikke å binde kommunene opp til en bestemt sammensetning av rådet gjennom å lovregulere dette.

#### 4.4.6 Lovens stedlige virkeområde

Departementet mener det er viktig at Svalbard inngår som en del av nasjonale planer for samfunnsberedskap. Lovens formål om å verne sivilbefolkningen er selvsagt like viktig på Svalbard som for fastlandet.

Etter departementets syn er det naturlig å

fastsette en beredskapsplikt også for Longyearbyen lokalstyre, som innenfor Longyearbyen arealplanområde har mange av de samme oppgavene som en kommune. Ansvaret er imidlertid ikke like omfattende som for kommuner. Det vil derfor være nødvendig å beskrive lokalstyrets beredskapsansvar nærmere i forskrift. Departementet foreslår derfor en egen virkeområdebestemmelse i loven, som gir Kongen fullmakt til å bestemme i hvilket omfang og med hvilke stedlige tilpasninger loven skal gjøres gjeldende for Svalbard.

#### 4.4.7 Tilsynsbestemmelser

Fylkesmennenes kontroll med kommunenes samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid er i dag kun av veiledende karakter. Fylkesmennene kan fastslå forbedringspunkter og har ikke hjemmel til å knytte sanksjoner til eventuelle mangler ved kommunenes arbeid. Flere fylkesmenn har etterlyst hjemmel til å kunne gi pålegg til kommuner som ikke prioriterer beredskapsarbeidet.

Et lovfestet tilsyn vil gi fylkesmennene anledning til å måle og påpeke avvik, samt kunne gi pålegg til kommunene.

I *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og effektivitet ved fylkesmannsembetene, dokument nr. 3:13(2006-2007)* påpekes at fylkesmennenes gjennomslagskraft overfor kommunene innen samfunnssikkerhetsfeltet i en del tilfeller er svak, og at det kan reises spørsmål om embetene i tilstrekkelig grad oppfyller målsettingene for disse oppgavene slik disse er formulert i tildelingsbrev og embetsoppdrag. Andre regionale statsetater ivaretar først og fremst sine egne sektorhensyn, og fylkesmannens få virkemidler gjør at samordningen av samfunnssikkerhet og beredskap er lite effektiv. I Riksrevisjonens rapport fremgår det at mye tyder på at det er fylkesmannens uformelle autoritet og de statlige etatenes egne prioriteringer som avgjør hvor godt samarbeidet og samordningen av regional beredskap fungerer. Lovgrunnlaget for de ulike tilsynsområdene er forskjellig, og det gjør det vanskelig å føre en enhetlig metodikk for alt tilsynet som er lagt til fylkesmannsembetet. Dette gjør tilsynsarbeidet internt i embetet mindre effektivt, og det kan derfor være behov for lov- og regelverksendringer som i større grad åpner for felles bruk av tilsynsressurser og kompetanse. Etter Riksrevisjonens vurdering er det derfor et stort behov for de nye generelle reglene for statlig tilsyn med kommunesektoren i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kap 10 A, og det pågående arbeidet med harmoni-

seringen av sektorlovgivningen knyttet til slikt tilsyn.

Vurderingen av hvorvidt det skal eksistere tilsynshjemler i særlovgivningen beror på en avveining mellom hensyn som begrunner statlig styring og hensyn som begrunner lokal handlefrihet.

Ansvarsprinsippet tilsier at den som har ansvaret i en normalsituasjon, også bør ha ansvaret i ekstraordinære situasjoner. Nærhetsprinsippet tilsier at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå. Hensynet til lokalkunnskap og lokal handlefrihet er således viktige momenter for vurdering av plasseringen av beredskapsplikten på kommunalt nivå. Overordnede nasjonale hensyn, dvs. hensynet til innbyggernes liv, helse og sikkerhet, gjør seg imidlertid sterkt gjeldende ved kommunal beredskapsplikt, og trekker i retning av visse statlige kontrolltiltak på området.

En lovfesting av kommunal beredskapsplikt forventes i seg selv å styrke oppfyllelsen av kommunenes arbeid på dette feltet. Departementet antar imidlertid at risikoen for manglende oppfyllelse av plikten likevel er til stede i ikke ubetydelig grad. Den årlige kommuneundersøkelsen utført av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap viser at det er mangler ved kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid selv for de sektorene hvor dette er lovpålagt. Dette er forhold som tilsier at lovbestemmelser om kommunal beredskapsplikt ikke kan stå alene, men bør følges opp med tilsyn.

Dersom kommunen ikke oppfyller sin plikt til å utføre en risiko- og sårbarhetsanalyse vil dette kunne medføre manglende bevisstgjøring av de risikoforhold som ligger innen kommunens område, og manglende evne til å se disse forhold i sammenheng. Manglende beredskapsplanlegging innebærer fare for at skadeomfanget av uønskede hendelser blir større enn nødvendig. Manglende oppfyllelse av kommunal beredskapsplikt vil derfor kunne ha betydelige konsekvenser for liv, helse, miljø og materielle verdier.

Dagens ordning med veiledende tilsyn har vist seg å ikke være tilstrekkelig effektivt. Etter departementets vurdering er det heller ingen andre egnede kontroll- og påvirkningsmåter, utenom tilsyn, som vil være tilstrekkelig effektive som virkemiddel for å oppnå tilfredsstillende gjennomslagskraft for lovens bestemmelser om kommunal beredskapsplikt.

Departementet anser det derfor som nødvendig og hensiktsmessig med en tilsynshjemmel knyttet til bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt.

Etter Departementets vurdering innehar

fylkesmannsembetene kompetanse til å utføre tilsyn på dette feltet.

## 5 Arbeidsmiljølovens anvendelse for tjenestepliktige i sivilforsvaret

### 5.1 Gjeldende rett

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) inneholder ingen bestemmelser som direkte omhandler de tjenestepliktiges sikkerhet, verken under opplæring, øvelser eller innsats. Sivilforsvarets tjenestepliktige er heller ikke nevnt spesielt blant de persongrupper som i henhold til arbeidsmiljøloven § 1-6 første ledd skal omfattes av lovens regler om helse, miljø og sikkerhet.

I forskrift 16. desember 2005 nr. 1568 om arbeidsmiljølovens anvendelse for personer som ikke er arbeidstakere er det fastsatt følgende:

«Vernepliktige, sivile tjenestepliktige og elever ved Forsvarets skoler skal når de utfører arbeid anses som arbeidstakere i forhold til arbeidsmiljøloven kapittel 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 18 og kapittel 19, med unntak av § 19-2.»

Heller ikke i forskriftens bestemmelser er tjenestepliktige i sivilforsvaret tatt med i gruppen av personell som skal være omfattet av arbeidsmiljølovens bestemmelser.

Det synes etter dette noe uklart hvor langt arbeidsmiljølovens helse-, miljø- og sikkerhetsbestemmelser gjelder for tjenestepliktige i sivilforsvaret.

### 5.2 Forslagene i høringsbrevet

Sivilforsvarets personell utsettes for risiko med grunnlag i lovpålagt tjenesteplikt. Det er derfor av avgjørende betydning at sikkerheten ved tjenesten er tilfredsstillende ivaretatt.

Rent rettslig, ut fra analogiske betraktninger, kan det argumenteres for at tjenestepliktige i sivilforsvaret har det samme arbeidsrettslige vern som vernepliktig personell (sivile og militære vernepliktige). Det synes imidlertid uheldig at slike rettigheter av vesentlig betydning for de tjenestepliktige, ikke fremgår eksplisitt av gjeldende lovgivning.

På denne bakgrunn ble det foreslått en endring i arbeidsmiljøloven § 1-6, som innebærer at tjenestepliktige i sivilforsvaret tas med i opplistingen av personell omfattet av arbeidsmiljølovens helse-, miljø- og sikkerhetsregler.

### 5.3 Høringsinstansenes syn

*Direktoratet for samfunnsikkerhets og beredskap* har følgende høringsuttalelse:

«Tjenestepliktig personell i sivilforsvaret utsettes for risiko med grunnlag i lovpålagt tjenesteplikt. DSB støtter departementets oppfatning av at det er av avgjørende betydning at sikkerheten ved tjenesten er tilfredsstillende ivaretatt. I dette ligger at forholdet til arbeidsmiljølovens regler om helse, miljø og sikkerhet må avklares, slik at det ikke kan reises tvil om at også tjenestepliktige i sivilforsvaret omfattes av disse bestemmelsene.»

*Landsorganisasjonen i Norge (LO)* viser i sin høringsuttalelse til uttalelse fra *Norsk tjenestemannslag*:

«Når det gjelder endringen av arbeidsmiljøloven § 1-6 er dette en presisering som burde vært foretatt i forbindelse med utarbeidelsen av den nye arbeidsmiljøloven, og vi er glade for at det kommer inn nå som en følge av justeringene i denne lov.»

*Norges sivilforsvarsforbund* har blant annet følgende høringsuttalelse:

«Norges sivilforsvarsforbund er glade for departementets forslag om endring av arbeidsmiljøloven § 1-6, slik at tjenestepliktig personell i sivilforsvaret også omfattes av arbeidsmiljølovens helse- miljø- og sikkerhetsbestemmelser.»

### 5.4 Departementets vurderinger

Det er naturlig at staten, når den pålegger en tjenesteplikt for statens borgere, også tillegges ansvaret for de tjenestepliktiges liv og helse, arbeidsmiljø og sikkerhet under tjenesten. Det er også naturlig at dette statlige ansvaret er noenlunde likeartet for personell under de ulike verne- og tjenesteplikt-sordninger.

Det synes uklart hvor langt tjenestepliktige i sivilforsvaret er beskyttet av arbeidsmiljølovens helse-, miljø- og sikkerhetsbestemmelser. Arbeidsmiljøloven gir således ikke direkte opplysninger om status for denne kategori av tjenestepliktig personell. Etter Departementets syn bør enhver rettslig tvil om dette tas bort, slik at lovverket gir uttrykk for samme grad av arbeidsrettslig beskyttelse, uavhengig av type verne- eller tjenesteplikt som utføres.

Tjenestepliktige i sivilforsvaret bør derfor nevnes eksplisitt i opplistingen av personellgrupper omfattet av arbeidsmiljølovens regler om helse, miljø og sikkerhet, jf. arbeidsmiljøloven § 1-6. Det

vil i tillegg bli arbeidet for endringer i forskriftsverket etter arbeidsmiljølovens bestemmelser.

## 6 Endringer i konkurranseloven § 26

Det fremmes forslag til endringer i lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) § 26. Bakgrunnen for forslaget er en feil som inntraff da lov 19. mai 2006 nr. 5 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) trådte i kraft 1. januar 2009. Ikrafttredelsen av offentlighetslova medførte at konkurranseloven § 26, slik den gjaldt fra 1. juli 2008, ble endret uten at dette var intensjonen. Gjennom endringen som nå legges frem får konkurranseloven § 26 tilbake innholdet den hadde før 1. januar 2009. Forslaget endrer således konkurranseloven § 26 i samsvar med det Stortinget vedtok i lov 20. juni 2008 nr. 43 om endringer i lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranselova), jf. Ot. prp. nr. 35 (2007-2008), Innst. O. nr. 62 (2007-2008) og Besl. O. nr. 87 (2007-2008). I tillegg foreslås en teknisk endring i tittelen til konkurranseloven § 26, med en oppdatert henvisning til offentleglova.

## 7 Økonomiske og administrative konsekvenser

Enkelte høringsinstanser har påpekt at forslaget om kommunal beredskapsplikt vil kunne medføre økte kostnader for kommunene, og at eventuelle merkostnader bør kompenseres.

Lovfesting av kommunal beredskapsplikt innebærer systematisering av oppgaver som allerede tiligger kommunene gjennom ulovfestede prinsipper for sikkerhet og beredskap på lokalt nivå. Beredskapsarbeidet forutsettes ivaretatt av de ordinære beslutningsprosesser i kommunene. Det legges til grunn at kommunene har kompetanse til å utarbeide overordnede risiko- og sårbarhetsanalyser. Undersøkelser viser for øvrig at nær sagt alle kommuner har planer for kriseledelse og informasjon.

De økonomiske konsekvensene av lovbestemt beredskapsplikt antas derfor å være minimale, men vil variere ut fra kommunens størrelse, risikoforhold i den enkelte kommune, og eksisterende status for beredskapsarbeid i kommunen.

Tilsyn med kommunal beredskapsplikt foreslås gjennomført av fylkesmannen. Den kontroll som fylkesmannen i dag gjennomfører med kommunenes samfunnssikkerhet og beredskapsarbeid er

kun av veiledende karakter, men er bygget opp under samme metodikk som fylkesmannen benytter innen andre fagområder, og som øvrige tilsynsmyndigheter benytter. De administrative konsekvenser for fylkesmannen ved overgang til formaliserte tilsynsoppgaver, antas derfor å kunne ivaretas gjennom enkle justeringer.

Under forutsetning av at dagens tilsynsfrekvens videreføres (årlig «tilsyn» med 1/4 av kommunene), anslås lovforslaget ikke å ville innebære nevneverdige økonomiske konsekvenser for fylkesmannsembetene.

Departementet legger til grunn at eventuelle økonomiske konsekvenser av forslagene dekkes innenfor berørte aktørers eksisterende budsjettammer.

## 8 Merknader til de enkelte lovbestemmelser

*Til § 15 nr. 14*

§ 15 er en samlebestemmelse for oppgaver som ligger til kommunen etter loven. § 15 nr. 14 er ny og gir kommunen i oppgave å ivareta kommunale beredskapsplikter, slik disse fremgår av §§ 15 a og 15 b.

*Til § 15 a*

Bestemmelsen er ny.

Første ledd gir kommunen plikt til å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan hendelsene kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. Når det gjelder vurderingsplikten innebærer denne blant annet å anslå hvor hyppig hendelsen kan forventes å inntreffe. Vurderingen må bygge på kjennskap til lokale forhold, erfaringer, statistikk og annen relevant informasjon. Sannsynlighet og konsekvens (hvordan hendelsen kan påvirke kommunen) av ulike hendelser gir til sammen uttrykk for risikoen som hendelsen representerer. Det at ROS-analysen skal vurderes og sammenstilles henspiller på at kommunen skal vurdere sammenhengen mellom de sektorvise ROS-analysene og bidra til at samfunnssikkerhet vurderes i et mer helhetlig perspektiv. Denne analysen gjelder ikke bare innenfor kommunens egne sektorer, men skal være en kartlegging og analyse knyttet til kommunens geografiske område som helhet. Kommunene har i tillegg til sitt sektoransvar også et geografisk område og en organisa-

sjon/virksomhet som ivaretar mange roller, f. eks som arealforvalter, lokal myndighet, tjenesteproducent/kjøper og tilbyder. I ROS-analysen skal totaliteten i den kommunale virksomheten komme til uttrykk, slik at bildet blir helhetlig og avdekker bl.a. gjensidig avhengighet mellom ulike sektorer.

Annet ledd statuerer en plikt for kommunen til å benytte ROS-analysen ved kommunens arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeidelse av planer etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) (plan- og bygningsloven 2008). Bestemmelsen alene statuerer ingen plikt for kommunen til å iverksette tiltak av forebyggende karakter. Slike plikter forutsettes regulert gjennom særlovgivningen. Kravene til risiko- og sårbarhetsanalyser i plan- og bygningsloven 2008 og i denne paragrafen skal utfylle hverandre og ikke erstatte hverandre.

Av tredje ledd fremgår det at ROS-analysen skal oppdateres i takt med de bestemmelser som gjelder for revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) (plan- og bygningsloven 2008) § 11-4 første ledd. De prosessuelle reglene for slike planer sikrer at ROS-analysen oppdateres minst en gang i valgperioden. Planen skal oppdateres hyppigere enn hvert fjerde år når det skjer endringer av betydning i risiko- og sårbarhetsbildet. Endringer i risiko- og sårbarhetsbildet kan for eksempel inntreffe som følge av etablering av en ny virksomhet som håndterer farlige stoffer, etablering av flyktningmottak eller barnevernsinstitusjon, erfaringer fra øvelser og hendelser mv.

#### *Til § 15 b*

Bestemmelsen er ny.

Første ledd statuerer en plikt for kommunen til å utarbeide en beredskapsplan. Beredskapsplanen skal være en operativ plan for kommunens håndtering av kriser, og bygge på erfaringer fra ROS-analysen. Kommunene kan utarbeide beredskapsplanen som en handlingsdel til kommunedelplan, dersom slik plan er utarbeidet.

Annet ledd oppstiller minimumskrav for beredskapsplanens innhold. Plan for kommunens kriseledelse må definere hvem som er kommunens øverste kriseleder og hvilke funksjoner som hovedsakelig skal utgjøre en kriseledelse. Kriseledelsen bør vanligvis omfatte en kjerne av personer fra kommunens ledelse i tillegg til nøkkelpersonell. Planen skal inneholde en oppdatert liste over hvem som i en krisesituasjon har fullmakt til å iverksette

varsling, hvem som skal varsles og hvordan varslingen skal foregå. Ressursoversikten skal bl.a. vise hvilke redningsressurser kommunen har å trekke på i en beredskapssituasjon. Evakueringsplanen må bl.a. inneholde forberedte tiltak for evakuering, innkvartering og forpleining av kommunens innbyggere. Beredskapsplanen skal også inneholde plan for informasjon til pårørende, befolkningen og media, og blant annet angi hvem som skal uttale seg og informere ved en krise.

Kommunen bør inngå samarbeidsavtaler med relevante frivillige organisasjoner.

Det kreves ingen spesifikk plan for hvert enkelt scenario avdekket i ROS-analysen.

Tredje ledd angir at beredskapsplanen skal oppdateres. Planen skal gjenspeile de aktuelle forholdene i kommunen, og dette innebærer at planen som et minimum må undergis årlig revidering. Når kommunen har en kommunedelplan for samfunnsikkerhet og beredskap vil beredskapsplanen kunne utformes som en handlingsdel til denne planen, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) (plan- og bygningsloven 2008) § 11-2, tredje ledd jf. § 11-4. Dette vil sikre årlig revisjon av beredskapsplanen. Kommunen skal sørge for at beredskapsplanen blir øvet jevnlig. Kommunen må derfor arrangere øvelser for å imøtekomme dette kravet. Dersom det etter øvelser viser seg at beredskapsplanen ikke fungerer etter sin hensikt må beredskapsplanen revideres.

#### *Til § 15 c*

Bestemmelsen er ny.

Fylkesmannen utpekes som tilsynsmyndighet etter loven. Tilsynet med kommunene følger lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10A. Denne loven inneholder felles regler om rammer, prosedyrer og virkemidler for statlig tilsyn med kommunesektoren.

#### *Til § 15 d*

Bestemmelsen er ny.

Kongen tillegges gjennom denne bestemmelsen myndighet til å bestemme i hvilket omfang og med hvilke stedlige begrensninger lovens bestemmelser om kommunal beredskapsplikt skal gjøres gjeldende for Svalbard.

*Til § 62 fjerde ledd*

Lovens straffebestemmelse skal ikke gjelde for overtredelser av reglene om kommunal beredskapsplikt. Oppfølging overfor kommunene skal følge reglene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10 A. Dette innebærer at fylkesmannen kan gi pålegg til kommunen om å rette forhold som er i strid med de bestemmelser det føres tilsyn med. Før pålegg benyttes, skal kommunene gis en rimelig frist til å rette forholdet.

*Til konkurranseloven § 26*

I lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranseloven) endres § 26. Foranledningen for lovforslaget er en feil som inntraff da lov 19. mai 2006 nr. 5 om rett til innsyn i dokument i offentlig verksemd (offentleglova) trådte i kraft 1. januar 2009. Ikrafttredelsen av offentlighetslova medførte at konkurranseloven § 26, slik den gjaldt fra 1. juli 2008, ble endret uten at dette var intensjonen. Gjennom lovforslaget får konkurranseloven § 26 tilbake innholdet den hadde før 1. januar 2009. Konkurranseloven § 26 endres således i samsvar med det Stor-

tinget vedtok i lov 20. juni 2008 nr. 43 om endringer i lov om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenslutninger (konkurranselova), jf. Ot. prp. nr. 35 (2007-2008), Innst. O. nr. 62 (2007-2008) og Besl. O. nr. 87 (2007-2008).

Det er også foretatt en teknisk endring i tittelen til konkurranseloven § 26, med en oppdatert henvisning til offentleglova.

*Til arbeidsmiljølovens § 1-6 første ledd bokstav c*

Tjenestepliktige i sivilforsvaret skal omfattes av arbeidsmiljølovens helse-, miljø- og sikkerhetsregler. For nærmere omtale vises det til kapittel 5.

Justis- og politidepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringer i lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret mv. (innføring av kommunal beredskapsplikt).

---

**Vi HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret mv. (innføring av kommunal beredskapsplikt) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

# til lov om endringer i lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret mv. (innføring av kommunal beredskapsplikt)

### I

I lov 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret gjøres følgende endringer:

Lovens tittel skal lyde:

Lov 17. juli 1953 nr. 9 om *kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og sivilforsvaret*.

§ 15 nytt nummer 14 skal lyde:

14. *Ivareta kommunale beredskapsplikter etter §§ 15 a og 15 b.*

Ny § 15 a skal lyde:

*§ 15 a Kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de i så fall kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.*

*Risiko- og sårbarhetsanalysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).*

*Risiko- og sårbarhetsanalysen skal oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen) § 11-4 første ledd, og for øvrig ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet.*

*Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalysen.*

Ny § 15 b skal lyde:

*§ 15 b Med utgangspunkt i risiko- og sårbarhetsanalysen etter § 15 a skal kommunen utarbeide en beredskapsplan.*

*Beredskapsplanen skal inneholde en oversikt over hvilke tiltak kommunen har forberedt for å håndtere uønskede hendelser. Som et minimum skal beredskapsplanen inneholde en plan for kommunens kriseledelse, varslingslister, ressursoversikt, evakueringsplan og plan for informasjon til befolkningen og media.*

*Beredskapsplanen skal være oppdatert og revideres minimum en gang per år. Kommunen skal sørge for at planen blir jevnlig øvet.*

*Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om beredskapsplanens innhold og øvrige krav etter denne bestemmelsen.*

Ny § 15 c skal lyde:

*§ 15 c Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter pålagt i §§ 15 a og 15 b.*

*Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10 A gjelder for tilsynsvirksomheten etter første ledd.*

Ny § 15 d skal lyde:

*§ 15 d For Svalbard gjelder bestemmelsene i §§ 15 a, 15 b og 15 c i det omfang og med de stedlige tilpasninger Kongen bestemmer.*

§ 62 nytt fjerde ledd skal lyde:

*For håndheving og sanksjoner overfor kommunen gjelder bestemmelsene i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) kapittel 10 A.*

### II

I lov 5. mars 2004 nr. 12 om konkurranse mellom foretak og kontroll med foretakssammenlutninger (konkurranseloven) gjøres følgende endringer:

Overskriften til § 26 skal lyde:

*Forholdet til offentliglova og innsyn i dokumenter i avsluttede overtredelsessaker*

§ 26 nytt annet ledd skal lyde:

*Enhver med rettslig interesse i en avsluttet sak om overtredelse av §§ 10, 11 eller pålegg etter § 12, skal også gis innsyn i opplysninger som er undergitt lovbestemt taushetsplikt, med mindre innsyn vil virke urimelig overfor den opplysningene gjelder. Bli det begjært innsyn i taushetsbelagte opplysninger etter den-*

*ne bestemmelse, skal de som har krav på taushet varsles og gis en frist til å uttale seg om spørsmålet. Avslag på begjæring om innsyn kan påklages til departementet. Reglene i forvaltningsloven kapittel VI gjelder tilsvarende.*

### III

I lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) gjøres følgende endring:

§ 1-6 første ledd bokstav c skal lyde:

c) sivile tjenestepliktige og *tjenestepliktige i sivilforsvaret,*

### IV

Ikraftsettings- og overgangsbestemmelser

1. Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer. Kongen kan sette i kraft de enkelte bestemmelsene til forskjellig tid.
2. Kongen kan gi nærmere overgangsbestemmelser.