



09 OKT 2008

BERGEN KOMMUNE

ETAT FOR SAMFUNNSSIKKERHET OG BEREDSKAP
Bergen Rådhus
Postboks 7700, 5020 Bergen
Sentralbord 05556
Telefaks 55 56 52 70
beredskap@bergen.kommune.no

Det Kongelige justis- og politidepartement
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

JUSTISDEPARTEMENTET	
- 9 OKT 2008	
SAKS NR.:	200408231
AVD/KONT/BEH:	RBA/RRA/HAS
DOK. NR.	115
ARKIVKODE:	614.9

Deres ref.
200408231-
RBA-K/HAS/IIJ

Deres brev av:
21.08.2008

Vår ref.
200804434-12

Emnekode
SARK-03

Dato
6. oktober 2008

SMA

Oversendelse av Bergen kommunes høringsuttalelse til lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret.

Byrådet behandlet saken i møtet 240908 sak 1362-08 og fattet følgende vedtak:

1. Bergen kommune slutter seg til behovet for oppdatering av lovgrunnlaget innen sivil beredskap, herunder generell beredskapsplikt. Det presiseres at Bergen kommune legger til grunn at kommunenes ansvar for ROS-analyser og beredskapsplanlegging begrenses til kun å omfatte kommunenes nåværende tjenesteområder og ikke øvrige ikke-kommunale sektorer, se lovforslagets § 16.
2. Sivilforsvarets organisasjon, kompetanse og utstyr må moderniseres i tråd med kommunenes behov for statlig operativ forsterkning. Ansvaret for tilfluktsromstjeneste flyttes ikke til kommunene, men blir værende i Sivilforsvaret. Staten dekker alle utgifter slik de listes opp i lovforslagets § 14 om Kommunale plikter, 2. ledd, litra a), b), d) om lagring og vedlikehold av Sivilforsvarets materiell, e) for så vidt gjelder drift av tilfluktsrom, samt h) vedr. alle evakueringsutgifter.
3. Myndighet til å beslutte evakuering ved ikke-tidskritiske situasjoner legges ikke til kommunene.

Melding om vedtak oversendes Bystyrets kontor.

Byrådets vedtak er basert på følgende saksframlegg:

Dato: 5. august 2008

Byrådsak 1362/08

Byrådet

Høringsuttalelse - utkast til lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret

SMA SARK-03-200804434-5

Hva saken gjelder:

Justisdepartementet har oversendt høringsbrev datert 30. juni. Bergen kommune har fått forlenget høringsfristen fra 7. til 17. oktober d.å.

Lovutkastet fremstår som en betydelig endring av flere forhold som berører kommunene direkte - i hovedsak er det foreslått å gi kommunene nye oppgaver og økende utgifter, utgifter som til dels ikke blir styrbare for kommunen.

Vedtakskompetanse:

I henhold til bystyresak 126 av 5. juni 2000 punkt 4 er myndigheten til å gi uttalelse til forslag om lovendringer delegert til byrådet. I henhold til bystyresak 17-03 av 27. januar 2003 skal høringssaker som oversendes til informasjon til bystyresiden inneholde en påtegning om det. Forretningsutvalget behandlet saken i møtet 120808 sak 179-08 og fattet følgende vedtak: Byrådet behandler og avgir innstilling til bystyret på *Høring* – "Utkast til lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret".

Byrådslederen innstiller til byrådet å fatte følgende vedtak:

4. Bergen kommune slutter seg til behovet for oppdatering av lovgrunnlaget innen sivil beredskap, herunder generell beredskapsplikt. Det presiseres at Bergen kommune legger til grunn at kommunenes ansvar for ROS-analyser og beredskapsplanlegging begrenses til kun å omfatte kommunenes nåværende tjenestoområder og ikke øvrige ikke-kommunale sektorer, se lovforslagets § 16.
5. Sivilforsvarets organisasjon, kompetanse og utstyr må moderniseres i tråd med kommunenes behov for statlig operativ forsterkning. Ansvaret for tilfluktsromstjeneste flyttes ikke til kommunene, men blir værende i Sivilforsvaret. Staten dekker alle utgifter slik de listes opp i lovforslagets § 14 om Kommunale plikter, 2. ledd, litra a), b), d) om lagring og vedlikehold av Sivilforsvarets materiell, e) for så vidt gjelder drift av tilfluktsrom, samt h) vedr. alle evakueringsutgifter.
6. Myndighet til å beslutte evakuering ved ikke-tidskritiske situasjoner legges ikke til kommunene.

Melding om vedtak oversendes Bystyrets kontor.

Monica Mæland
byrådsleder

Utrykt vedlegg: Justisdepartementet - høringsbrev dat 30.06.2008 (BKSAK 200804434-4).

Saksutredning:

Saken er sendt til intern høring ved Helsevernetaten, Bergen brannvesen og VA.

Generelt

Høringsbrevet og høringsnotatet fremhever de fem krigsårene som et forklarende bakteppe for hvorfor Sivildforsvarsloven av 1953 fikk sin daværende profil og fokus på beskyttelse av sivilbefolkningen. Hovedlinjene fra 1953 står fast i dagens lovtekst. Fremvekst av nye trusselbilder, der risiko for uønskede hendelser i fredstid har fått en mer fremtredende rolle, tilsier at lovens bestemmelser moderniseres og oppgraderes. Denne dreining i trusselbildet tilsier større synliggjøring og presisering av kommunenes ansvar og Sivildforsvarets fredstidsfunksjoner i et lovverk som favner uønskede hendelser både i krig og fred.

Bistandsapparat.

Gjentatte erfaringer viser at tilstrekkelig håndtering av omfattende hendelser som ras, flom, gasslekkasjer og tilhørende skadebegrensende tiltak krever betydelig større innsats enn det mindre kommuner er i stand til å håndtere. Dette kan bøtes på ved å etablere sektorovergripende strategisk ledelse, relevant spisskompetanse for øvrig og innsats med det mest relevante materiell. Anmodning om bistand til Bergen kommune fra kommuner i regionen viser at det er et betydelig behov for å understøtte de mindre kommunene ved krisehåndtering. Departementet bør vurdere en hensiktsmessig etablering av et disponibelt apparat for bedre regional koordinering av ledelse, kompetanse og ressursdisponering. Slik understøttelse kan legges til de større kommunene, som allerede har velfungerende ledelsesstrukturer for kommunal krisehåndtering, bred relevant kompetanse og tjenlig utstyr for de fleste aktuelle fagområdene. Responstiden her er meget kort. Bergen kommune forventer at departementet sørger for at det økonomiske fundamentet ligger til rette for en slik løsning.

Satse på Sivildforsvaret

Bergen kommune støtter den videre fornying av Sivildforsvaret som en tung nasjonal aktør i innsats mot skadevirkningene av de nye truslene. Dette gjelder særlig klimaendringene, som setter ulike lokale, regionale og statlige hjelpeapparat på store utfordringer. Vi forutsetter at Sivildforsvarets oppgave som forsterkning til den kommunale beredskap oppgraderes vesentlig og tilpasses det nye trusselbildet. Opprustingen vil i tid korrespondere godt med den motsvarende gjennomførte nedbygging av forsvaret - ressurser som tidligere var disponible som støtte til det sivile samfunnet. Sivildforsvaret vil med sin regionstruktur være velegnet til å gi bistand til de lokale aktørene, selv om responstiden naturlig nok vil måtte bli noe lang. Vi forutsetter derfor at Sivildforsvarets organisering, kompetanse og materiell i betydelig større grad enn i dag oppgraderes og moderniseres i tråd med det behov som kommer frem gjennom kommunale ROS-analyser.

Sivildforsvarsmateriell - kommunal utgift

Sivildforsvarets materiell bør moderniseres. Når vi først fremhever dette, vil vi skynde oss med å tilføye at vi støtter den foreslåtte endringen hvor Sivildforsvaret selv overtar forvaltning og vedlikehold av eget materiell. Det er imidlertid ikke akseptabelt at kommunene skal bære utgiftene for dette. Kommunene har ikke mulighet til å påvirke utgiftsnivået. Det er korrekt, som det fremkommer i høringsdokumentene, at materiellet kommer innbyggerne til gode, men både politiet, spesialisthelsetjenesten og andre statlige etater vil også ha nytte av materiellet til innbyggernes beste. Dette tilsier også at det er direkte uakseptabelt at

kommunene skal bære disse utgiftene. Utgiftene bør dekkes over statsbudsjettet. (Se omtale av § 15 nedenfor.)

Merarbeid i kommunene

Kommunene er i realiteten foreslått en vesentlig større rolle i det fremtidige sivile beredskapsarbeidet enn det de har i dag. Departementet argumenterer med at dette langt på vei er en formell tilpassing til dagens reelle situasjon, og at tiden nærmest er overmoden for lovhjemmelen om generell kommunal beredskapsplikt og tilhørende ROS - analyser. I utkastet antydes det på flere punkt at de utgiftene for kommunene stort sett vil bli uendret. Dette kan vi ikke si oss enige i, da lovutkastet på flere punkter er for optimistisk i forhold til kommunens ressursbruk på området i dag.

Et tydelig eksempel er det nye punktet om ROS-analyser. Departementet skriver på side 52 at det legges til grunn at kommunene har kompetanse til å utarbeide sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyser. Bergen kommune legger til grunn at departementet med begrepet "sektorivergripende" mener kommunens egne sektorer, og ser nødvendigheten av å gjennomføre slike tverretatlige og analyser. Selv om Bergen kommune har satset betydelig på innenfor dette området de siste årene, så vil kommunen likevel påpeke at forslaget innebærer en betydelig ny lovfestet kommunal oppgave. Den vil åpenbart kreve ny kompetanse og betydelig styrket kapasitet. (Se også kommentar til § 16 nedenfor).

Det foreslås å gi kommunene hjemmel til å beslutte evakuering i ikke tidskritiske situasjoner. Kommunene skal bekoste gjennomføring av all evakuering, og evt. søke regress der slike muligheter finnes. Bestemmelsen vil bli vanskelig å forvalte, ikke minst da den åpner for en meget hårfin grensedragnings mellom kommunens beslutningskompetanse og politiets beslutningskompetanse ved tidskritisk evakuering.

Sivilforsvarets ansvar for tilfluktsromstjeneste (drift ved bruk) er foreslått overført til kommunene. Gammel ordning må fortsette. (Se omtale av § 27 nedenfor.)

Departementet skriver at det selv er oppmerksom på at konsekvensene av lovforslaget er svært uavklart, da det på s. 50 står: *"Lovforslaget er i det vesentlige lagt opp som en rammelov som forutsettes utfyllt av forskrifter. Det betyr at de administrative og økonomiske konsekvenser først vil kunne estimeres nærmere i tilknytning til revisjon av forskriftsverket."* Det er altså i aller høyeste grad uklart hva dette lovutkastet med tilhørende utfyllende forskrifter vil koste kommunene.

Spesielt til de enkelte paragrafer

§ 6. Sivilforsvarets oppgaver og ansvar

Jf. § 6 c) understøtte nød og beredskapsetatene ved uønskede hendelser. Sivilforsvaret må opprustes vesentlig med tyngre materiell, større styrker og ytterligere ny kompetanse for å kunne bli en effektiv hjelper for det sivile samfunnet, herunder kommunene.

Utviklingen av Sivilforsvaret må være en statlig oppgave finansiert over statsbudsjettet. Sivilforsvarets innsats kommer hele det sivile samfunnet til gode, ikke bare som en støtte til de primæroppgavene som kommunene har.

§ 14. Kommunens plikter

Forslaget:

§ 14 Kommunens plikter

Kommunen skal bidra til gjennomføring av Sivildforsvarets oppgaver og de tiltak Sivildforsvaret iverksetter i henhold til § 6.

Videre skal kommunen blant annet:

- a) stille rom og kommunal grunn til rådighet ved innsats eller til utdannings- og øvingsformål for Sivildforsvarets myndigheter, og sørge for varme, lys og renhold i slike rom. Kommunen plikter å tillate forandringer av de rom som stilles til rådighet
- b) stille kommunal grunn til rådighet for bygging av sivilforsvarsanlegg
- c) treffe tiltak for innkvartering, bespisning og annen bistand til Sivildforsvaret når dette er nødvendig som følge av krigshandlinger
- d) ivareta oppgaver i forbindelse med lagring og vedlikehold av Sivildforsvarets materiell, jf. § 15
- e) bygge, utstyre, innrede og drive offentlige tilfluktsrom, jf. § 25 flg
- f) ivareta de kommunale beredskapsplikter som fremgår av § 16 og § 17 i denne loven
- g) beslutte evakuering i fredstid for ikke – akutte hendelser, jf. § 19
- h) gjennomføre evakuering etter §§ 18 – 22.

Med mindre annet er særskilt bestemt i loven eller bestemmelser gitt i medhold av loven, er kommunen ansvarlig for kostnader som påløper etter denne bestemmelsen.

Denne paragrafen må ryddes vesentlig, da den bærer alt for mye preg av kopi fra den gamle Sivildforsvarsloven. De tunge oppgavene i §§ 16, 17, 18-22, 19, 25 er nå foreslått lovfestet særskilt. Dette gjør en slik ”innholdsfortegnelse” overflødig; den kan forvirre mer enn den klargjør. Realitetene i bestemmelsene bør komme klart frem i den enkelte paragraf.

Det er Bergen kommunes bestemte mening at forslaget om å utvide kommunens plikter nedtones til det som klart er kommunens primærforpliktelser overfor innbyggerne. Det felles sivile forsterkningsansvaret legges til et styrket Sivildforsvar.

Kommunens plikt til å dekke alle kostnadene som påløper etter denne bestemmelsen kan ikke aksepteres. Kommunen er positivt innstilt til å legge forholdene godt til rette for Sivildforsvaret, men kommunene må ikke pålegges å dekke sivilforsvarsutgiftene slik det fremkommer i paragrafens 2. ledd, litra a), b), d), e) for så vidt gjelder drift av tilfluktsrom, samt h) vedr. alle evakueringsutgifter. Sivildforsvarets behov bør dekkes over statsbudsjettet på lik linje med andre statlige tjenester.

§ 15. Lagring og vedlikehold av Sivildforsvarets materiell

Her er det foreslått en reell utvidelse av Sivildforsvarets ansvar i forhold til utviklet praksis, og som kommunene i sin helhet skal betale for. Jf. s. 32 øverst: ” --- . I tillegg foreslår departementet at Sivildforsvarets myndigheter overtar faktisk forvaltning og vedlikehold av alt sivilforsvarsmateriell. Kostnadene knyttet til de lokale lagrene - lagerleie, lønnskostnader til forvaltere og vedlikeholdsutgifter skal betales av kommunene etter reglene ovenfor. ----.”

Særlig i forhold til at kommunene ikke har noen innflytelse eller påvirkning på det nivå som innkjøp og utrustning vil ligge på, støtter vi ikke denne bestemmelse.

Også sett i forhold til den generelle oppfatning om et større statlig engasjement gjennom Sivilforsvaret som støtte til kommunene og det sivile samfunn for øvrig. Sivilforsvaret bør selv settes i stand til å ta denne oppgaven.

§ 16 Kommunal beredskapsplikt -risiko- og sårbarhetsanalyse

Kommunen plikter å kartlegge situasjonen ved hjelp av ROS-analyser. Og videre: *"Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse."* Bergen kommune ser at slik sammenstilling er naturlig dersom departementet med begrepet "sektor" her mener kommunal sektor, altså kommunen selv. Dersom begrepet gis den betydningen at alle berørte sektorer - offentlig, privat og frivillig - skal sammenstilles der de har grensesnitt til kommunens tjenesteområde, så vil slik sammenstilling bli meget kompetanse- og arbeidskrevende, arbeidet krever omfattende samordning mellom sektorområdene. Bergen kommune forutsetter at den første begrepsforståelsen legges til grunn og at dette kommer frem utvetydig i ny lov og forskrift.

§ 19 Evakuering

At kommunen er foreslått tillagt vedtaksmyndighet for evakuering kan by på utfordringer. Politiet er den som i dag har dette som sitt domene i fredstid. Vi ser at det kan oppstå usikkerhet for publikum/nødstedte i en gitt situasjon når det skal vurderes om det er politiet eller kommunen som skal gi evakueringsordre. Usikkerhet i en slik situasjon vil være svært uheldig.

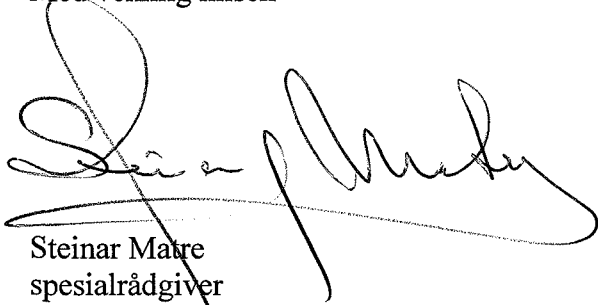
§ 27 Tilfluktsromstjeneste i beredskapssituasjoner

Det foreslås at sivilforsvaret ikke lenger skal drive med tilfluktsromstjeneste, og at oppgaven med å *drive* offentlige tilfluktsrom overføres til kommunene. Sivilforsvarets tilfluktsromstjeneste har vært helt nedprioritert de siste årene, og det utdannes ikke lenger mannskaper eller gjennomføres øvelser innfor dette fagfeltet. I departementets vurdering (s. 40) foreslås at det skal foretas en ny utredning av tilfluktsrom som beskyttelseskonsept.

Bergen kommune foreslår at man avventer en eventuell overføring av denne oppgaven til etter at utredningen er behandlet. Sivilforsvaret har tradisjonelt hatt spisskompetanse på tilfluktsrom, og tilfluktsrom har vært en av de viktigste oppgavene for etaten. Det er ikke rimelig å anta at kommunene vil kunne tilegne seg denne kompetansen uten en betydelig opplæring. Det er videre en vesentlig forskjell i å drive et privat tilfluktsrom med noen titalls plasser i forhold til å drifte et offentlig tilfluktsrom med flere tusen plasser. Dersom man velger å overføre oppgaven til kommunene, så må det følge økonomiske ressurser med.

Dette til Justisdepartementets orientering.

Med vennlig hilsen



Steinar Matre
spesialrådgiver