

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

Justisdepartementet har oversendt høringsbrev datert 30. juni og ber om tilbakemelding på lovutkastet innen 7. oktober 2008.

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 er styrbare for kommunen.

1. Os kommune slutter seg til behovet for oppdatering av lovgrunnlaget innen sivil beredskap, herunder generell beredskapsplikt. Det presiseres at Os 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.
2. Sivilforsvarets organisasjon, kompetanse og utstyr moderniseres i tråd med kommunenes behov for statlig operativ forsterkning.

Ansvar 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.

Generelt

Høringsbrevet og høringsnotatet fremhever de fem krigsårene som et forklarende bakteppe for hvorfor Sivilforsvarsloven 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 Sivilforsvarets fredstidsfunksjoner i et lovverk som favner uønskede hendelser både i krig og fred.

Satse på Sivilforsvaret

Os kommune støtter den videre fornying av Sivilforsvaret 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 Sivilforsvarets 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. Sivilforsvaret vil med sin regionstruktur være velegnet til å gi hurtig bistand til de lokale aktørene. Vi forutsetter derfor at Sivilforsvarets 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.

Sivilforsvarsmateriell - kommunal utgift

Sivilforsvarets materiell bør moderniseres. Når vi først fremhever dette, vil vi skynde oss med å tilføye at vi støtter den foreslåtte endringen hvor Sivilforsvaret 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 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 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 økonomiske og administrative kostnadene 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. Her sier departementet (s. 52) at det legges til grunn at kommunene har kompetanse til å utarbeide sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse. Os kommune legger til grunn at departementet med begrepet "sektorivergripende" mener kommunens egne sektorer, og ser nødvendigheten av å gjennomføre slike tverretatlige og analyser. Dette vil være en ny lovfestet kommunal oppgave som krever ny kompetanse og betydelig styrket kapasitet.

Kommunene gis 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, da den åpner for en meget hårfin grensedragning 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 er forøvrig selv 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 tilknytting 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

§ 5 Allmennhetens bistandsplikt i akuttsituasjoner

Innsatsledelse i akuttsituasjoner i fredstid er lagt som primæransvar for nødetatene (brann, politi og helse), og hvor eventuell deltakelse fra Sivilforsvaret som forsterkningsressurs skjer ved særskilt behov. Sivilforsvarets eventuelle deltakelse avhenger normalt av at nødetatene anmoder om bistand fra Sivilforsvaret.

Lovforslaget viser ikke til skille mellom Sivilforsvarets innsats i freds- eller krigstid. Slik lovens bestemmelser om allmennhetens bistandsplikt er foreslått, gis Sivilforsvaret ansvar og myndighet i situasjoner hvor dette i fredstid er tillagt annen myndighet. Dette anses uheldig, og det bør fremkomme av bestemmelsen at Sivilforsvarets myndighet etter denne paragraf kun knyttes til krigsinnsats eller til innsats i fredstid hvor nødetatene ikke kan ivareta sitt ansvar og myndighet etter annen lovgivning. Forøvrig er det vanskelig å se for seg situasjoner hvor innsatsledelse for Sivilforsvarets personell vil være aktuelt i fredstid.

§ 6 Sivilforsvarets oppgaver og ansvar

Etter denne paragrafs punkt d) skal Sivilforsvaret lede redningsaksjon og ha ordensmyndighet når nødetater tillagt slik myndighet ikke er til stede.

Med bakgrunn i gjeldende organisering av nødetatene, vil det være vanskelig å se for seg situasjoner hvor dette vil komme til anvendelse i fredstid. Brannvesen og politi er sammen med helse primærstyrkene i fredstid, og det bør være en overordnet oppgave for staten å legge forholdene til rette for at primærstyrkene kan opprettholde sine funksjoner. Gjennom dette kan de ivareta sine oppgaver og ansvar tilfredsstillende.

§ 14. Kommunens plikter

§ 14 Kommunens plikter

Kommunen skal bidra til gjennomføring av Sivilforsvarets oppgaver og de tiltak Sivilforsvaret 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 Sivilforsvarets 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 Sivilforsvaret når dette er nødvendig som følge av krigshandlinger
- d) ivareta oppgaver i forbindelse med lagring og vedlikehold av Sivilforsvarets 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 Sivilforsvarsloven. 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 Os 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 Sivilforsvar.

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 Sivilforsvaret, men skal ikke dekke sivilforsvarsutgiftene slik de fremkommer i paragrafens 2. ledd, litra a), b), d), e) for så vidt gjelder drift av tilfluktsrom, samt h) vedr. alle evakueringsutgifter. Sivilforsvarets behov bør dekkes over statsbudsjettet på lik linje med andre statlige tjenester.

§ 15. Lagring og vedlikehold av Sivilforsvarets materiell

Her er det foreslått en reell utvidelse av Sivilforsvarets ansvar i forhold til utviklet praksis, og som kommunene i sin helhet skal betale for. Jf. s. 32 øverst: " --- . I tillegg foreslår departementet at Sivilforsvarets 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

Krav til en sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse som del av en kommunal beredskapsplikt vil kunne bidra til bedre samfunnssikkerhet for lokalsamfunnet.

Myndighetenes ønske om at kommunale oppgaver i større grad enn tidligere løses i fellesskap gjennom samarbeid mellom flere kommuner, blir dessverre ikke lagt vekt på i dette lovforslaget. Det kan vises til flere etableringer av interkommunale brannvernssamarbeid som har vist seg å medvirke til bedre og mer effektive regionale løsninger innen både beredskap og brannforebygging. Bestemmelsen bør derfor utvides til å gjelde samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt plan hvor regionale løsninger innen beredskap enten finnes eller blir etablert.

Ansvar for gjennomføring er tillagt kommunen, hvor arbeidet skal ses i sammenheng med og oppdateres i takt med rullering av kommuneplanen eller endringer av risiko og sårbarhet. Lovforslaget bør gi føring om at ansvar og oppgave skal legges til funksjon med beredskapsansvar i kommune eller i region. Dette kan bidra til å sikre kontinuitet i arbeidet og ansvar plassert hos personell som har eller skal ha nødvendig kunnskap og kompetanse til løpende vurdering av samfunnssikkerheten innenfor et geografisk begrenset område.

§ 17 Kommunal beredskapsplikt – beredskapsplan for kommunen

Det vises her til vår kommentar til § 16. Mange hendelser oppstår eller utvikler seg slik at flere kommuner berøres eller omfattes, eller oppstår innenfor de ytre grensene for et interkommunalt eller regionalt brannvernssamarbeid. Bestemmelsen bør som et minimum utvides til å gjelde en regional beredskapsplan hvor regionale løsninger innen beredskap enten finnes eller blir etablert.

Ansvar for gjennomføring av lovforslaget om beredskapsplan er tillagt kommunen slik det er vist til i § 16 vedrørende risiko- og sårbarhetsanalyse. Det vises her til vår kommentar til samme tema i § 16.

§ 19 Evakuering

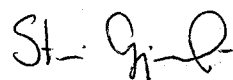
At kommunen er foreslått tillagt vedtaksmyndighet for evakuering kan by på utfordringer. Politiet er den som i dag har dette som sitt ansvar i fredstid. Vi ser at det kan oppstå usikkerhet for publikum/nødstedte i en gitt situasjon når det skal vurderes om det er politiet eller kommunen som skal gi evakueringsordre.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

§ 27 Tilfluktsromstjeneste i beredskapssituasjoner

Det foreslås at sivilforsvaret ikke lengre 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 lengre mannskaper eller gjennomføres øvelser. I departementets vurdering (s. 40) foreslås at det skal foretas en ny utredning av tilfluktsrom som beskyttelseskonsept.

Os 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, må det følge økonomiske ressurser med.

Os 05.10.2008



Stein Gjøsund
Brannsjef Os kommune