

STAVANGER KOMMUNE

Personal og organisasjon

Postadr.: Pb. 8001, 4068 Stavanger
Besøksadr.: Ny Olavskleiv 6
Telefon: 04005. Faks: 51507017
E-post: postmottak.personal@stavanger.kommune.no
www.stavanger.kommune.no
Org.nr. NO 964 965 226

Saksprotokoll

REFERANSE
TNI-08/7384

ARKIVNR.
X26 &13

JOURNALNR.
46826/08

DATO
05.09.2008

Utvalg: Stavanger formannskap
Møtedato: 04.09.2008
Sak: 3184/08

Resultat: Enstemmig

Arkivsak: 08/7384
**UTTALELSE OM UTKAST TIL "LOV OM KOMMUNAL
BEREDSKAPSPLIKT, SIVILE BESKYTTELSESTILTAK OG
SIVILFORSVARET"**

Formannskapets enstemmige vedtak:

1. Stavanger kommune støtter hovedprinsippene i lovforslaget som vil forbedre samfunnssikkerheten, under alle former for kriser
2. Saksutredningen er Stavanger kommune sin høringsuttalelse.


Leif Johan Sevland
ordfører


May Endresen
leder politisk sekretariat

UTTALELSE OM UTKAST TIL "LOV OM KOMMUNAL BEREDSKAPSPLIKT, SIVILE BESKYTTELSESTILTAK OG SIVILFORSVARET"

Saken krever informasjonstiltak:	☒ [X]	Ja	Nei
----------------------------------	---	----	-----

1. Hva saken gjelder

Stavanger kommune har mottatt utkast til "Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret" til uttalelse. Høringsfristen er satt til 7. oktober 2008.

Senere tids alvorlige hendelser viser med stor tydelighet det ansvaret kommunene har for innbyggernes sikkerhet. Det foreligger imidlertid ingen lovhjemmel for en sektorovergripende kommunal beredskapsplikt. En lovbestemmelse vil kunne bidra til at kommunene vurderer samfunnssikkerhet i et mer helhetlig perspektiv.

Vedlagt denne saksfremstillingen følger oversendelsesbrevet. Høringsutkastet følger som uttrykt vedlegg og den finnes også på regjeringens hjemmeside
<http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Hoeringer/pdf.pdf>

2. Lovforslaget

2.1 Generelt

Lov av 17. juli 1953 om sivilforsvaret (sivilforsvarsloven) var et resultat av fem år med krig, hvor man hadde sett behov for å opprette en tydelig organisasjon med ansvar for å iverksette tiltak for beskyttelse av sivilbefolkningen. Sivilforsvarsloven er i hovedsak innrettet med dette formål for øye. 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 av Sivilforsvarets fredstidsfunksjoner, og et lovverk som favner både uønskede hendelser i krig og i fred.

Kommunene har et generelt og grunnleggende ansvar for ivaretagelse av befolkningens sikkerhet og trygghet innenfor sine geografiske områder. Kommunene er i henhold til sitt grunnleggende ansvar pålagt krav til beredskapsforberedelser på ulike områder. Det foreligger imidlertid i dag ingen lovhjemmel for en sektorovergripende kommunal beredskapsplikt. En slik lovbestemmelse vil kunne bidra til at kommunene vurderer samfunnssikkerhet i et mer helhetlig perspektiv. Departementet foreslår derfor at det i loven nedfelles en slik plikt for kommunene, noe som innebærer krav til gjennomføring av sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyser og utarbeidelse av beredskapsplan.

2.2 Lovens formålsparagraf

Departementet foreslår følgende formålbestemmelse for loven:

"Loven skal bidra til å verne liv, helse, miljø og materielle verdier mot uønskede hendelser i krigs- og fredstid. Loven 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."

2.3 Sivilforsvarets oppgaver og ansvar

Sivilforsvarets hovedforpliktelse skal fremdeles være knyttet til beskyttelse av sivilbefolkningen i krig og når krig truer.

Fra et faglig og samfunnsøkonomisk perspektiv synes det fornuftig å benytte Sivilforsvarets ressurser også ved hendelser i fredstid. Erfaringer fra slike hendelser tilsier at det bør finnes særlige forsterkningsressurser som kan bistå nød- og beredskapsstatene ved redningsaksjoner og annen katastrofeinnsats.

Tilfluktsromtjeneste utvikles som primæransvar for Sivilforsvaret. Sivilforsvaret vil imidlertid kunne bistå med råd og veiledning til eiere og brukere av tilfluktsrom, samt yte forsterkning i beredskapssituasjoner.

2.4 *Kommunens plikter*

Kommunal beredskapsplikt

Departementet foreslår at det i loven nedfelles bestemmelser om kommunal beredskapsplikt, med krav til kommunene om gjennomføring av sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyser og utarbeidelse av beredskapsplan. Lovforslaget er gitt en utforming som gir åpninger for å knytte den kommunale beredskapsplikten til øvrige kommunale planprosesser.

Gjennom arbeidet med en sektorovergripende ROS - analyse skal kommunen kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i lokalsamfunnet, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer, og hvordan de eventuelt kan påvirke lokalsamfunnet. Analysen skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter plan- og bygningsloven. Med utgangspunkt i ROS - analysen skal kommunen utarbeide en beredskapsplan. Planen skal være en operativ plan for kommunens håndtering av kriser, og skal blant annet inneholde plan for krisehåndtering, varsling, evakuering og informasjon til publikum/presse.

Lagring og vedlikehold av sivilforsvarsmateriell

Kommunene kan i dag pålegges å lagre og vedlikeholde sivilforsvarsmateriell for lokal bruk på egen bekostning. Oppfølgingen har vært varierende. Departementet mener at statens organer vil kunne ivareta slike oppgaver best, gjennom fordeling av materiellressurser og plassering av lagre, og ved ansvar for vedlikehold av materiell. Vedlikeholdsoppgaver forutsettes dermed å bli ivaretatt med samme kvalitetsmessige standard, uavhengig av hvor det enkelte lager lokaliseres.

Sivilforsvaret er statens forsterkningsressurs og skal herunder være en støtte for kommunene og deres innbyggere. Desentralisert lagring av sivilforsvarets innsatsutstyr kommer kommunens innbyggere direkte til gode. Kommunene har et grunnleggende ansvar for å ivareta innbyggernes trygghet og sikkerhet. Departementets syn er derfor at finansieringsprinsippet i gjeldende lov bør videreføres og kommunene bør dekke den samme andel kostnader til lagring og vedlikehold av sivilforsvarsmateriell. Kostnader ved lagring og vedlikehold av sivilforsvarets materiell bør imidlertid underlegges en mer rettferdig fordeling mellom kommunene.

2.5 *Sivile beskyttelsestiltak*

Evakuering

Departementet ser behov for en lovhjemmel som gir den enkelte kommune myndighet til å beslutte evakuering i fredstid, for tilfeller som ikke er av akutt karakter. Enkelte hendelser vil imidlertid kunne ha et omfang som tilsier at beslutning om evakuering tas av statlige myndigheter. Nærmere avgrensning på dette området foreslås overlatt til forskriftsregulering.

Gjennomføring av evakuering forutsetter et apparat som kan ivareta ledelsesfunksjoner, samt stille ressurser til rådighet for ivaretagelse av operative oppgaver. Etter departementets syn vil kommunen kunne ivareta slike oppgaver. Den enkelte kommune skal, som i dag, dekke kostnader forbundet med evakuering.

Varsling

Varsling er et av de sentrale, tradisjonelle sivilforsvarstiltakene. Hensikten med varsling som sivilforsvarstiltak har tradisjonelt vært å gi varsle om viktig informasjon fra myndighetene og gi varsel ved luftangrep.

Varslingens betydning som sentralt element i beredskapsplaner både i krig og fred tilsier at ordningen synliggjøres direkte i loven. Selv om staten ved Sivilforsvaret vil ha ansvaret for etablering og drift av et system for varsling av befolkningen, mener departementet at også andre,

etter forholdene, bør kunne pålegges å varsle allmennheten. Virksomheter som utgjør en særskilt fare for omgivelsene bør således kunne pålegges å etablere ordninger for varsling av allmennheten.

Tilfluktsrom og tilfluktsromstjeneste

Tilfluktsrom er beskyttelsesrom som skal verne befolkningen mot skader ved krigshandlinger. Etter departementets syn bør det foretas en ny utredning av tilfluktsrom som beskyttelseskonsept. Inntil slik utredning er foretatt, foreslås dagens lovhjemler videreført. For å ta seg av befolkningen som søker til og oppholder seg i offentlige og private tilfluktsrom, har det til nå vært forutsatt at Sivilforsvaret stiller med egne styrker (tilfluktsromtjeneste). Sivilforsvarsloven har i dag ingen bestemmelser om ansvarsforhold ved klargjøring og drift av tilfluktsrom i beredskapssituasjoner. Ansvar for vedlikehold av tilfluktsrom tilligger eier og bruker av tilfluktsrommet. Ut fra ansvars-, nærhets- og likhetsprinsippet finner departementet det prinsipielt riktig at tilfluktsrom i beredskapssituasjoner følger de samme retningslinjer. Kommunene skal som eiere av offentlige tilfluktsrom inneha nødvendige ressurser og kompetanse for ivaretagelse av tilfluktsromtjeneste. På samme måte skal eier og bruker av private tilfluktsrom ha ansvar for tilfluktsromtjeneste i beredskapssituasjoner. Departementet foreslår derfor at tilfluktsromtjeneste avvikles som primæransvar for Sivilforsvaret.

3. Rådmannens vurdering

3.1 Generelt

Gjennom Innst. S. nr. 9, jf. St. meld. nr. 17 (2001–2002) Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn, sluttet Stortinget seg til at det i samsvar med Sårbarhetsutvalgets anbefaling burde innføres en kommunal beredskapsplikt. I St.prp. nr. 1 (2005–2006) for Justisdepartementet fremgår det at det vil bli arbeidet for at en på best mulig vis kan bidra til å styrke den generelle beredskapen i kommunene og at lovmessige tiltak på dette området vil bli vurdert i sammenheng med arbeidet med ny lov om sivilforsvaret. Hovedtrekkene i det fremlagte lovforslaget er derfor godt kjent.

Lovforslaget har som formål å styrke beredskapen for å verne befolkningen best mulig, under alle former for kriser. I løpet av de siste 15 årene har det vært en markant endring av fokus for beredskap og samfunnssikkerhet, uten at lovverket er tilstrekkelig justert. Rådmannen imøteser derfor en fornying av lovverket. Forslaget inneholder flere positive elementer, men det må bemerkes at enkelte statlige oppgaver foreslås nedlagt eller overtatt av kommunene uten en god forklaring. Kommunene får med dette forslaget flere oppgaver, sivilforsvaret får færre.

Rådmannen vil påpeke at man i det endelige utkastet til lov, har gått bort fra tidligere forslaget om en *generell* beredskapsplikt til å la lovforslaget kun omfatte *kommunal* beredskapsplikt. Infrastrukturutvalget (NOU 2006:6) påpeker viktigheten av å se regulering på dette området i et *helhetlig* perspektiv, som en del av andre nødvendige juridiske justeringer for å regulere samfunnssikkerheten. Videre understrekes at det må være de samme krav til sikring kritiske samfunnsfunksjoner enten en virksomhet er offentlig eller privat. Justisdepartementet nedsatte 31. august 2004 en prosjektgruppe som skulle lage utkast til ny lov om sivilforsvar mv. I deres utkast til ny lov (10. februar 2006) foreslås en beredskapsplikt som gjelder lokalt, regionalt og sentralt nivå samt alle virksomheter som har ansvar for innen samfunnssikkerhetsområdet. Det fremkommer også klart behovet for en helhetlig tilnærming når det gjelder beredskapsplikt. I St.meld. nr. 22 (2007–2008) Samfunnssikkerhet – Samvirke og samordning, understrekes også behovet for samvirke og samordning for å sikre en helhetlig og samordnet beredskap og krisehåndtering på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Rådmannen er enig i at det bør innføres en beredskapsplikt, men at denne plikten gjøres helhetlig. Høringsforslaget vil medføre en fortsatt manglende harmonisering mellom de ulike aktører og dette vil igjen motvirke en helhetlig beredskap.

En forutsetning for å lage gode risiko- og sårbarhetsanalyser er at man har tilgang på relevant informasjon. Flere ganger holdes informasjon tilbake fra viktige aktører. Med en generell beredskapsplikt, ville man her hatt en hjemmel som sikrer nødvendig informasjonsdeling.

Hovedfokus ved utarbeiding av en ny lov har vært å tilrettelegge for Sivilforsvarets fredstidsfunksjoner. Rådmannen er enig i at det er behov for en sterk statlig forsterkningsressurs ved større ulykker og katastrofer. Imidlertid må det konstateres at dersom Sivilforsvaret skal møte disse utfordringene er det behov for betydelige investeringer både i materiell og kompetanse. I dag er verken materiell eller personell dimensjonert, lokalisert eller øvet for å møte dagens utfordringer (med unntak for skogbrann og enkelte små fredsinnsettingsgrupper). I denne forbindelse bør man vurdere om statens samlede forsterkningsressurser (bla. Heimevernet og Sivilforsvaret) kan samordnes bedre opp mot kommunene og nødetatene. Ved skogbrannen i Froland i sommer, hadde for eksempel Heimevernet ute flere mannskaper (totalt over 800 personer) enn Sivilforsvaret.

Lovforslaget innebærer:

- at en del funksjoner som Sivilforsvaret tradisjonelt har hatt ansvar for enten nedlegges eller overføres til kommunene, dette omfatter særlig tilfluktsromstjenesten.
- regler om kommunal beredskapsplikt, med krav til utarbeidelse av sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse og kommunal beredskapsplan.
- kommunen tillegges en sentral rolle i forbindelse med planlegging, beslutning og gjennomføring av evakuering, og gis herunder kompetanse til å beslutte evakuering i situasjoner som ikke er av akutt karakter
- ansvaret for forvaltningen av det sivilforsvarsmateriellet som kommunen i dag ivaretar overføres til staten, men slik at kommunene fortsatt dekker kostnadene
- økte utgifter for kommunene

3.2 Merknader til de enkelte lovbestemmelser

Til § 1 Formål: Det bør også inntas at lovens formål også er å sikre driften av samfunnskritisk infrastruktur. Slik forslaget lyder, kan det se ut som loven omfatter flere aktører enn den faktisk gjør. Dette bør presiseres tydeligere. I tillegg til å sikre liv og helse skal loven også verne miljø og materielle verdier, herunder kulturelle verdier. Dette blir i svært liten grad omhandlet i lovbestemmelsene, og det bør følgelig presiseres omfanget departementet ser for seg.

Til § 3 Definisjoner: Det foreslås at det til definisjonen av "større uønsket hendelse" medtas: "Hendelser som går ut over det som regnes som normalrisiko og normalbelastning".

Til § 6 Sivilforsvarets oppgaver og ansvar: I gjeldende lov (§ 1) heter det bla.: "*Sivilforsvarets oppgave er å planlegge og iverksette tiltak av ikke militær art, som tar sikte på å forebygge skade på sivilbefolkningen ved krigshandlinger eller råde bot på slik skade*". Rådmannen oppfatter at det i forslaget til ny lov er en betydelig nedtoning av ansvar og oppgaver for sivilforsvarets del. Fra å ha hatt et selvstendig ansvar, reduseres Sivilforsvaret til å understøtte andre enheter. Det er kommunene som nå må overta de oppgavene Sivilforsvaret tidligere har hatt et selvstendig ansvar for. Etter rådmannens mening er ikke oppgavefordeling klargjort godt nok mellom Sivilforsvaret og kommunene. Dette bør departementet klargjøre.

Til § 14 Kommunens plikter: Pkt. a-b: Det er unaturlig at kommunene fortsatt skal stille rom og grunn til rådighet ved utdannings- og øvingsformål for Sivilforsvaret. Det er også urimelig at kommunene skal stille kommunal grunn til rådighet for bygging av sivilforsvarsanlegg. Slik ordet rådighet forstås, menes her vederlagsfritt. Stavanger kommune ser ingen grunn til at enkelte statlige myndigheter skal tilgodesees fremfor andre. Dagens ordning, som altså foreslås videreført, har sin opprinnelse tilbake til tiden med Det Sivile Luftvern (Loven for det sivile luftvern, 1936) hvor bla. Stavanger kommune hadde eget luftvernkontor. På dette tidspunktet var også politiet (med få unntak) under kommunal administrasjon.

Pkt. e: 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 vurderingen (s.41) står det at det til nå har vært forutsatt at sivilforsvaret stiller med egne styrker til både private og offentlige tilfluktsrom. Dette er feil idet sivilforsvarets tilfluktsromstjeneste kun har hatt i oppgave å drifte offentlige tilfluktsrom. I vurderingen (s. 40) foreslås det videre at det skal foretas en ny utredning av tilfluktsrom som beskyttelseskonsept. Rådmannen 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 kompetanseheving. Det er en komplisert oppgave å drifte et offentlig tilfluktsrom med over 5000 plasser. Dersom man velger å overføre oppgaven, må det følge økonomiske ressurser med.

Til § 15 Lagring og vedlikehold av Sivilforsvarets materiell: Det foreslås at dagens ordning med at kommunen dekker kostnadene til lagring og forvaltning av Sivilforsvarets materiell, videreføres. Rådmannen er meget kritisk til dette. Dagens ordning er meget spesiell og unik i forvaltningen. Departementet skriver i utkastet (s. 6) at materiellet kommer kommunens innbyggere direkte til gode, samt at kommunene har et grunnleggende ansvar for innbyggernes trygghet og sikkerhet. Dersom denne argumentasjonen følges videre, burde også forvaltningen av bla. helsevesenets- og politiets materiell dekkes av kommunene. Også deres materiell kommer innbyggerne direkte til gode. En annen parallell er Heimevernet, som også skal komme "heimtrakten" til gode. Her dekker selvsagt staten alle utgifter til materiellforvaltning. Store deler av det sivilforsvarsmateriellet kommunene forvalter i dag, er håpløst foreldet. Unntak gjelder for de såkalte FIG-gruppene. Materiellet er opprinnelig tiltenkt brukt ved krigshandlinger og skadevirkninger som i 1940-årene. En betydelig del av det mest anvendelige materiellet (sanitetsmateriell) er utgått på dato, og er ikke blitt fornyet de siste 15 årene. I sum gir dette et behov for betydelige materiellinvesteringer i årene som kommer. Det er derfor grunn til å tro at fremtidens materiellforvaltning blir betydelig mer omfattende enn dagens, med påfølgende større utgifter.

Etter rådmannens mening er det naturlig at staten overtar hele ansvaret, både lagring, forvaltning og de økonomiske forpliktelser.

Til § 16 Kommunal beredskapsplikt – ROS-analyse: Stavanger kommune støtter lovforslaget, men vil påpeke at beredskapsplikten også bør omfatte lokalt, regionalt og sentralt nivå samt alle virksomheter som har ansvar for innen samfunnssikkerhetsområdet. På mange viktige område mangler statlige analyser, både på nasjonalt og regionalt nivå. Disse analysene forutsettes å gi vesentlig input til de kommunale analysene. Det bør videre utarbeides bedre maler og et felles rapporteringsformat.

Til § 17 Kommunal beredskapsplikt – beredskapsplan for kommunen: På samme måte som for ROS-analysene, mangler det beredskapsplaner fra flere viktige aktører.

Til § 19 Evakuering i fredstid – ikke-akutte hendelser: Rådmannen ser visse benkeligheter ved å gi kommunene vedtaksmyndighet for evakuering. En krise vil alltid inneholde mange ukjente elementer, og et forløp som utvikles uforutsigbart. Med det forslaget som nå foreligger, kan en lett se for seg en evakueringssituasjon hvor vedtaksmyndigheten pendler mellom politiet og kommunen. Dette kan skape uklarhet. Rådmannen anser at politiet er den myndighet som bør beslutte evakuering av sivilbefolkningen i alle saker. Ved behov kan politiet få utvidet sine bestemmelser i politiloven.

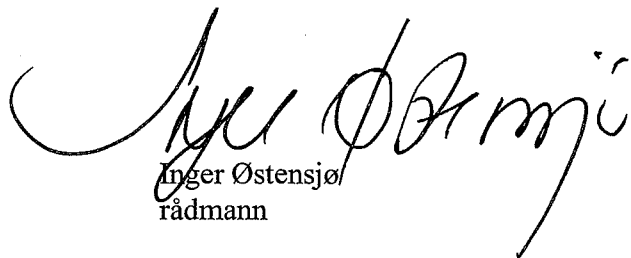
Til § 24 Varsling: Dagens varslingsystem ble for en stor del bygget ut for over 30 år siden. Selv om en del av materiellet er fornyet, er fortsatt tyfonene plassert de samme stedene. De aller fleste kommuner har i dag et helt annet arbeids- og bosettingsmønster enn det som var gjeldende før. Dette medfører en dårlig dekning i nyere områder. I St.meld. nr. 22 (2007-2008) Samfunnssikkerhet

omtales forholdet så vidt. Rådmannen vil benytte anledningen til å påpeke både den dårlige dekningen samt at tiden er inne for å ta i bruk mer moderne teknologi.

Til § 27 Tilfluktsromstjeneste i beredskapssituasjoner: Se merknad til § 14, pkt. e).

Forslag til vedtak

1. Stavanger kommune støtter hovedprinsippene i lovforslaget som vil forbedre samfunnssikkerheten, under alle former for kriser
2. Saksutredningen er Stavanger kommune sin høringsuttalelse.



Inger Østensjø
rådmann



Ølve Molvik
direktør

Torstein Nielsen
saksbehandler

Trykt vedlegg: Høringsbrev fra Justisdepartementet datert 30.06.08

Utrykt vedlegg: Høringsforslag fra Justisdepartementet datert 30.06.08