

NOU

Norges offentlige utredninger 2013:5

Når det virkelig gjelder...

Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser



Norges offentlige utredninger 2013

Seriens redaksjon:
Departementenes servicesenter
Informasjonsforvaltning

1. Det livssynsåpne samfunn.
Kulturdepartementet.
2. Hindre for digital verdiskaping.
Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
3. Pensjonslovene og folketrygdreformen III.
Finansdepartementet.
4. Kulturutredningen 2014.
Kulturdepartementet.
5. Når det virkelig gjelder ...
Justis- og beredskapsdepartementet.

NOU

Norges offentlige utredninger **2013:5**

Når det virkelig gjelder...

Effektiv organisering av statlige forsterkningsressurser

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. september 2012
Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet 5. april 2013

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1170-3

07 Oslo AS

Til Justis- og beredskapsdepartementet

Utvalget som skulle gjennomgå organisering av Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 7. september 2012. Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo 5. april 2013

Ann-Kristin Olsen
Leder

Ann Christin
Olsen-Haines

Morten Haga Lunde

Heidi Kløkstad

Jon Halvorsen

Alfred Bjørlo

Geir Ellingsen
Sekretariatsleder

Ove Staurset
Svend Robert Berthelsen

DIES ILLA

.....

Når dagen kommer, og kaos blåser døren inn
hvor vil jeg være? Kanskje jeg vasker
Jeg vil jo at alt skal skinne

Og jeg er redd. Redd for at kaos
skal åle seg opp av sluket
som kjøtt fra en kvern
eller hvese ut av mitt dampstrykejern

Alt er utrygt. Banken gir ikke penger
Butikken selger ikke melk
Små barn og gamle skriker alene

Jeg er redd for at fjellene vrenger seg
Tenk om den store sprekken
åpner seg der hvor den brunmalte terskelen er

Jeg er redd for flodbølgens svarte vegg
Redd for det vi får se når vannet er gått ned

.....

Utdrag fra dikt av Annabelle Despard (2001)

Innhold

1	Sammendrag	9			
2	Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	10			
2.1	Utvalgets mandat	10		5.3.2	Lovmessig forankring
2.2	Utvalgets sammensetning	10		5.3.3	Oppgaver
2.3	Avgrensning av utvalgets arbeid ..	10		5.3.4	Tjenesteplikt
2.4	Arbeidsmetode	11		5.3.5	Utdanning og tjenestemønster
2.5	Rapportens oppbygning	11		5.3.6	Kompensasjon og incentiver
				5.3.7	Innsatser
				5.4	Samarbeid mellom Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven
3	Risiko og trusselbilde	12		6	Vurderinger av dagens organisering og anvendelse av statlige forsterkningsressurser
3.1	Utviklingstrekk	12		6.1	Statlig forsterkning
3.2	Nasjonalt risikobilde	13		6.2	Betraktninger omkring prinsippene for krisehåndtering ...
3.3	Regionale og lokale risikobilder ...	14		6.3	Prinsipielle avklaringer
3.4	Dagens kompetanse i lys av morgendagens utfordringer	14		6.3.1	Folkerettslige betraktninger
3.4	Dagens kompetanse i lys av morgendagens utfordringer	14		6.3.2	Oppgaver i fredstid, krise og krig
4	Grunnberedskapen	16		6.4	Ledelse av store, sivile hendelser som krever statlig forsterkning
4.1	Prinsippene for krisehåndtering ..	16		6.4.1	Anmodning om statlig forsterkning
4.2	Kommunal beredskap	17		6.4.2	Ledelse, koordinering og styring
4.3	Fylkesmannen	22		6.5	Sivilforsvaret
4.4	Politiet	22		6.5.1	Utvalgets vurderinger
4.5	Industrivern	24		6.6	Heimevernet
4.6	Frivillige organisasjoner	26		6.6.1	Utvalgets vurderinger
4.7	Forsvaret	27		6.7	Politireserven
4.8	Internasjonale forsterkningsmuligheter	28		6.7.1	Utvalgets vurderinger
4.9	Oppsummering med utvalgets kommentarer	28		7	Forslag til fremtidens forsterkningsressurser
5	Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven	29		7.1	Avvikling av Politireserven
5.1	Sivilforsvaret	29		7.2	En tydelig samfunnssikkerhetsrolle for Heimevernet
5.1.1	Dagens organisering	29		7.3	Fra Sivilforsvaret til Statens beredskapsstyrke
5.1.2	Lovmessig forankring	31		7.3.1	Fullføre omstillingen fra krig til fred
5.1.3	Oppgaver	31		7.3.2	Organisering og sentral ledelse av beredskapsstyrken
5.1.4	Tjenesteplikt	36		7.3.3	Beredskapsstyrkens forsterkningskapasiteter
5.1.5	Utdanning og tjenestemønster	37		7.3.4	Tyngre materiell og tilpasset utrustning
5.1.6	Kompensasjon og incentiver	39		7.3.5	Kompetanseløft i alle ledd
5.1.7	Innsatser og uttalelser fra bistandsanmodere	39		7.3.6	Rekruttering og forvaltning av mangfoldet
5.2	Heimevernet	41			
5.2.1	Dagens organisering	41			
5.2.2	Lovmessig forankring	44			
5.2.3	Oppgaver	45			
5.2.4	Tjenesteplikt	45			
5.2.5	Utdanning og tjenestemønster	46			
5.2.6	Kompensasjon og incentiver	46			
5.2.7	Innsatser og uttalelser fra bistandsanmodere	47			
5.3	Politireserven	48			
5.3.1	Dagens organisering	48			

7.3.7	Internasjonal innsats og nasjonal overføringsverdi	71
7.4	Samarbeid, samordning og sammenslåing	71
7.5	Effektiviseringstiltak	72
8	Administrative og økonomiske konsekvenser	73
8.1	Økonomiske konsekvenser	73
8.2	Andre konsekvenser	73
	Litteraturliste	74

Vedlegg

1	Oppnevning av utvalg som skal gjennomgå organisering av Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven	76
2	Folkerettslig status for personell ved integrering av heimevernet, politireserven og sivilforsvaret i en felles organisasjon	80
3	Oversikt over godtgjørelser og tillegg under sivilforsvars-tjeneste	83
4	Oversikt over godtgjørelser og tillegg under HV-tjeneste	85

Kapittel 1

Sammendrag

Et stort antall kvinner og menn har gjennom årene utført tjeneste i Heimevernet, Sivildforsvaret og Politireserven og bidratt til samfunnets totale beredskap. Som en del av en statlig forsterkning som styrker den lokale beredskap, fortjener disse stor anerkjennelse for den innsats som er lagt ned i arbeidet med å redde liv og sikre miljømessige og materielle verdier. Utvalget har med stor respekt for innsatsen til de som er pålagt tjenesteplikt i disse etatene, vurdert om dagens organisering er effektiv og fremtidsrettet.

Det mest fundamentale spørsmål utvalget har drøftet, er hvorvidt de tre etatene skal videreføres, avvikles eller slås sammen.

Utvalget står samlet bak sine anbefalinger.

Utvalget anbefaler at Politireserven avvikles. Politireserven har ikke vært i akutt innsats i den senere tid. De oppdrag den skulle løse, kan i dag bedre utføres av andre. Når Staten pålegger borgerne tjenesteplikt til innsats til beste for samfunnet, er det en forutsetning at tjenesten fyller et reelt behov i samfunnet, noe som har vist seg ikke å ha vært tilfellet med Politireserven.

Folkerettslige betraktninger tilsier at en sammenslåing av Heimevernet og Sivildforsvaret er mulig, i den forstand at sivilforsvarsavdelinger kan beholde sin folkerettslige beskyttelse når de utfører sivilforsvarsoppgaver, selv om de inngår i en militær organisasjon.

Utvalgets vurdering er imidlertid at Heimevernet og Sivildforsvaret har så grunnleggende ulike primærfunksjoner at en slik sammenslåing ikke er hensiktsmessig. Sivildforsvaret bør fortsatt være samfunnets primære sivile forsterk-

ningsstyrke, og Heimevernet fortsatt en del av Forsvaret.

På linje med øvrige deler av Forsvaret, kan Heimevernet stille betydelige ressurser til rådighet for det sivile samfunn ved uønskede hendelser i fredstid. Utvalget anbefaler en tydeligere bruk av Heimevernet til støtte for politiet i vakt- og sikringsoppgaver. Gjennom forhåndsplanlegging og samøvelser, vil Heimevernet kunne opptre forutsigbart og ensartet over hele landet. I denne sammenheng peker utvalget på at prinsipielle spørsmål knyttet til anvendelse av militære styrker i fredstid må være avklart og formalisert.

Når det gjelder Sivildforsvaret anbefaler utvalget enstemmig å opprettholde en statlig, sivil etat, som er folkerettslig beskyttet og som har tverretattlig forsterkning som sitt primære ansvarsområde. Sivildforsvaret må gis anledning til å fullføre sin omstilling fra krig til fredstidsoppgaver og innta en ny rolle som Statens beredskapsstyrke. Styrken vil kunne gi viktige bidrag til samfunnsikkerheten, både når det gjelder forebygging, håndtering og evalueringsarbeid. Utvalget anbefaler at antallet tjenestepliktige mannskaper halveres og at styrken tilføres betydelig økt kompetanse og bedre utrustning for å håndtere store hendelser.

Utvalgets anbefalinger bygger på erkjennelsen av at samfunnsikkerhet og beredskap er et sammensatt og komplekst område. De statlige forsterkningsressursene er derfor vurdert ut ifra at vi ønsker en robust grunnberedskap, en sterk frivillig redningsberedskap og et velfungerende system for styring, ledelse og koordinering av innsatsressursene totalt.

Kapittel 2

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

2.1 Utvalgets mandat

Regjeringen ga i regjeringskonferanse 23. august 2012 sin tilslutning til at det skulle nedsettes et utvalg som skulle gjennomgå organiseringen av Sivilforsvaret, Heimevernet (HV) og Politireserven, og deres anvendelse ved behov for statlig forsterkning. Utvalgets arbeid skulle munne ut i en Norsk offentlig utredning (NOU).

Utvalgets hovedoppgave var å vurdere om dagens organisering, grad av samordning og anvendelse av de tre kapasitetene er hensiktsmessig og tilstrekkelig effektiv for å ivareta de samfunnssikkerhetsmessige behov i fredstid. Dette skulle sees i sammenheng med organisasjonenes oppgaver i væpnet konflikt. Utvalget skulle vurdere ulike former for sammenslåinger, samordning og effektiviseringstiltak for å få den beste samfunnssikkerhetsmessige beredskapen ut fra de tilgjengelige ressursene.

Utvalget skulle også vurdere om det er behov for mer prinsipielle avklaringer knyttet til nærmere samarbeid mellom HV, Politireserven og Sivilforsvaret.

Utvalget skulle legge frem sitt arbeid for Justis- og beredskapsdepartementet innen 31. mars 2013.

2.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har bestått av seks representanter, inkludert leder. Lederen var fylkesmann, og det ble i oppnevningen vist til fylkesmannens beredskapsansvar, herunder at fylkesmannen har et koordinerende ansvar for samfunnssikkerhet i fylket både i fred og krig. Medlemmene ble oppnevnt med bakgrunn i erfaring fra Forsvaret, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Politiet og kommunalt nivå. I tillegg ble det oppnevnt en representant fra Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum, (FORF). Kjønn, jf. likestillingsloven § 21 første ledd nr. 3 og geografisk tilknytning ble ivarettatt.

Utvalget fikk følgende sammensetning:

- Fylkesmann Ann-Kristin Olsen, Kristiansand, leder
- Avdelingsleder Ann Christin Olsen-Haines, Tønsberg, medlem
- Generalmajor Morten Haga Lunde, Sandvika, medlem
- Politispektør Heidi Kløkstad, Bodø, medlem
- Sanitetssjef Jon Halvorsen, Oslo, medlem
- Ordfører Alfred Bjørlo, Eid, medlem

Utvalget har hatt eget sekretariat. Sekretariatsleder har vært distriktssjef Geir Ellingsen, Sivilforsvaret. Øvrige utvalgssekretærer har vært distriktssjef Ove Staurset, Heimevernet og seniorrådgiver Svend R. Berthelsen, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

2.3 Avgrensning av utvalgets arbeid

Alle mandatets punkter har blitt vurdert, men utvalget har på bakgrunn av den knappe tiden til rådighet måtte prioritere ned enkelte områder. Det har innenfor tiden til rådighet ikke vært mulig å gjennomføre økonomiske analyser og vurderinger i den grad som ville vært ønskelig ut fra mandatets ordlyd. Dette skyldes i hovedsak at utvalgets forslag til tiltak fremkom så sent i arbeidet at det ikke har vært mulig å kostnadsberegne de ulike tiltakene innen fristen. Risiko, trusselbildet og grunnberedskapen gir viktige premisser for arbeidet med å utforme statlige forsterkningsressurser for best mulig samfunnssikkerhet. Utvalget har derfor valgt å gi en beskrivelse av disse områdene. Utvalget har kort beskrevet og vurdert dagens styring og krisehåndtering på sentralt og regionalt nivå, men mener det ligger utenfor mandatet å fremme forbedringsforslag knyttet til hvordan nødetater, kommuner og andre kan effektivisere sin krisehåndteringsevne. Allikevel må forsterkningsressursenes anvendelse sees på bakgrunn av hvordan redningstjenesten og krisehåndteringen til enhver tid fungerer i Norge. Det

kunne vært ønskelig å gå grundigere inn på enkelte pågående prosesser, spesielt innenfor politiet og redningstjenesten, men de fleste av disse prosessene er ikke avsluttet, og er for så vidt heller ikke offentlige så lenge utredningene pågår.

2.4 Arbeidsmetode

Utvalget har avholdt 6 møter. I tillegg er det gjennomført studieturer til henholdsvis Myndigheten för Samhällsskydd och beredskap i Sverige og Beredskapsstyrelsen i Danmark. Disse landene ble valgt som naturlige sammenlignbare land for Norge. Besøkene ga nyttige innspill til utvalgets vurderinger.

Utvalget har støttet seg på vurderinger fra etatsledere og fagpersonell fra aktuelle berørte etater. Det er gjennomført møter med direktørene i Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, samt møter med fagpersonell fra Helsedirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Heimevernet og Politidirektoratet. Det er videre innhentet skriftlig informasjon og vurderinger fra Helsedirektoratet, Helsetilsynet, Stiftelsen Norsk luftambulans, Ullevål universitetssykehus v/Nasjonalt kompetansesenter for prehospital akuttmedisin, Vernepliktsverket, Sivildforsvaret v/ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Forsvaret, Politidirektoratet og Utrykningspolitiet.

Sekretariatet har, på vegne av utvalget, gjennomført møter med fagpersonell i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

Utvalget har gjennomført en enkel spørreundersøkelse knyttet til erfaring ved bruk av forsterkningsressurser som har gått til aktuelle bistandsanmodere. Disse er fire fylkesmenn, fem kommuner, fem politidistrikt, fem brannvesen, Sørlandet sykehus, Førde sykehus og Oslo universitetssykehus. Resultatene av undersøkelsen er inntatt i kapittel 5.

2.5 Rapportens oppbygning

Rapporten består av 8 kapitler. Kapittel 1 gir et sammendrag av utvalgets vurderinger og anbefalinger. Kapittel 2 redegjør for utvalgets mandat, sammensetning, avgrensninger og arbeidsmetode. Kapittel 3 omhandler risiko og trusselbildet. Kapittel 4 beskriver grunnberedskapen, herunder prinsipper for krisehåndtering og redningstjeneste. Kapittel 5 gir en beskrivelse av de tre etatene slik de fremstår i dag. I kapittel 6 foretar utvalget en vurdering av dagens organisering og anvendelse av statlige forsterkningsressurser. I Kapittel 7 fremmer utvalget forslag til fremtidens forsterkningsressurser. Kapittel 8 angir kortfattet administrative og økonomiske konsekvenser.

Kapittel 3

Risiko og trusselbilde

3.1 Utviklingstrekk

Norge har blitt rammet av en rekke alvorlige hendelser de siste årene. Angrepene 22. juli 2011, flom kombinert med svikt i telenettet, ekstremvær, spredning av vulkan-asker fra Island og pandemi illustrerer bredden og utfordringene i samfunnssikkerhetsarbeidet og understreker behovet for å styrke arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap.

Samfunnsutviklingen medfører at tverrsektorielle avhengigheter stadig øker og blir mer komplekse. Samtidig stiller sårbarheten i samfunnet nye krav til forebygging og håndtering av uønskede hendelser. Det er derfor særlig viktig å arbeide for å redusere sårbarheten innenfor kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner for å kunne opprettholde ordinær drift. En kompliserende faktor er at også flere infrastrukturer er koblet sammen på tvers av landegrensene, og at arbeidet med å sikre kritisk infrastruktur dermed har en grenseoverskridende faktor. Økende grad av kompleksitet i samfunnet og avhengigheter på tvers av sektorer innebærer også et stort behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder, både når det gjelder det forebyggende beredskapsarbeidet og i krisehåndtering.

Forsvaret har blitt mer avhengig av det sivile samfunn når det gjelder tilførsel av kompetanse og leveranser av varer, tjenester og teknologi. Evnen til smidig samarbeid med det sivile samfunn er følgelig blitt stadig mer sentral for Forsvaret. Dette gjelder både i en normalsituasjon, under kriser og i krig. Også i flernasjonale operasjoner utenfor Norges grenser er det økte krav til samarbeid og samordning med sivile aktører. Det krever fleksibilitet kombinert med ryddighet omkring roller og ansvar. Samfunnet blir preget av et stadig større mangfold; etnisk, kulturelt, språklig, kunnskaps- og erfaringsmessig. Forsvaret har som målsetting å gjenspeile samfunnets mangfold i sterkere grad. Dette er viktig både fordi det vil bedre Forsvarets forutsetninger for å håndtere komplekse utfordringer og fordi det vil

styrke Forsvarets legitimitet og forankring i befolkningen.

Revisjon av Forsvarets forsvars- og beredskapsplaner

Etter den kalde krigens slutt fikk Forsvarets operative planverk og beredskapsordninger knyttet til sikkerhetspolitisk krise og krig beskjeden oppmerksomhet, både nasjonalt og i NATO. Regjeringen har nå igjen satt fokus på denne type planarbeid. Arbeidet skyldes ikke endringer i det sikkerhetspolitiske bildet, men reflekterer et behov for å oppdatere beredskapsarbeidet for mer omfattende kriser. Sentralt i arbeidet står gjennomgangen av Forsvarets operative planverk knyttet til forsvar av Norge.¹

Sivil-militær samhandling

Forsvaret disponerer betydelige ressurser som det sivile samfunn kan gjøre seg nytte av i flere sammenhenger. Forsvarets ressurser må kunne settes inn hurtig og effektivt dersom politiet anmoder om bistand. Tidlig varsling om mulig behov for bistand er avgjørende for å starte nødvendige forberedelser og redusere responstiden så mye som mulig.

Forsvarsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet har i lys av erfaringene fra 22. juli iverksatt en gjennomgang av bistandsinstruksen med vektlegging på hvordan prosedyrer knyttet til bistand fra Forsvaret kan gjøres enda mer effektive, samtidig som ansvar og juridiske rammer ivaretas. Gjennomgangen fokuserer blant annet på bedret samhandling mellom Forsvaret og politiet gjennom nye bestemmelser om øvelser, bestemmelser om tidlig varsling og forberedelser, klargjøring av de prosedyrer som gjelder i hastetilfeller, samt sammenslåing og forenkling av bistandskategoriene. Intensjonene i den nye bistandsinstruksen ble øvet under siste øvelse

¹ St.prp. nr. 73 S (2011-12), *Et forsvar for vår tid*, pkt 2.1.3.3, Forsvarsdepartementet.

Gemini. Det er i tillegg satt i gang et arbeid med sikte på en lovforankring av Forsvarets bistand til politiet. Det vises for øvrig til Den særskilte komitéts vedtak VI:

«Stortinget viser til regjeringens gjennomgang av bistandsinstruksen og legger til grunn at samhandlingen mellom politi og forsvar videreutvikles og forsterkes».²

3.2 Nasjonalt risikobilde

I arbeidet med å bidra til en bedre oversikt over risiko og sårbarhet i samfunnet, har Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) utarbeidet et nasjonalt risikobilde (NRB).³

NRB beskriver analyser av scenarier innenfor 14 ulike risikoområder fordelt på tre hovedkategorier; *naturhendelser* (ekstremvær, flom, fjellskred, influensaepidemi, skogbrann, solstorm og vulkan-

utbrudd), *store ulykker* (farlige stoffer, skipsulykker, atomulykker og offshoreulykker) og *tilsiktete handlinger* (terrorangrep, sikkerhetspolitiske kriser og cyberangrep).

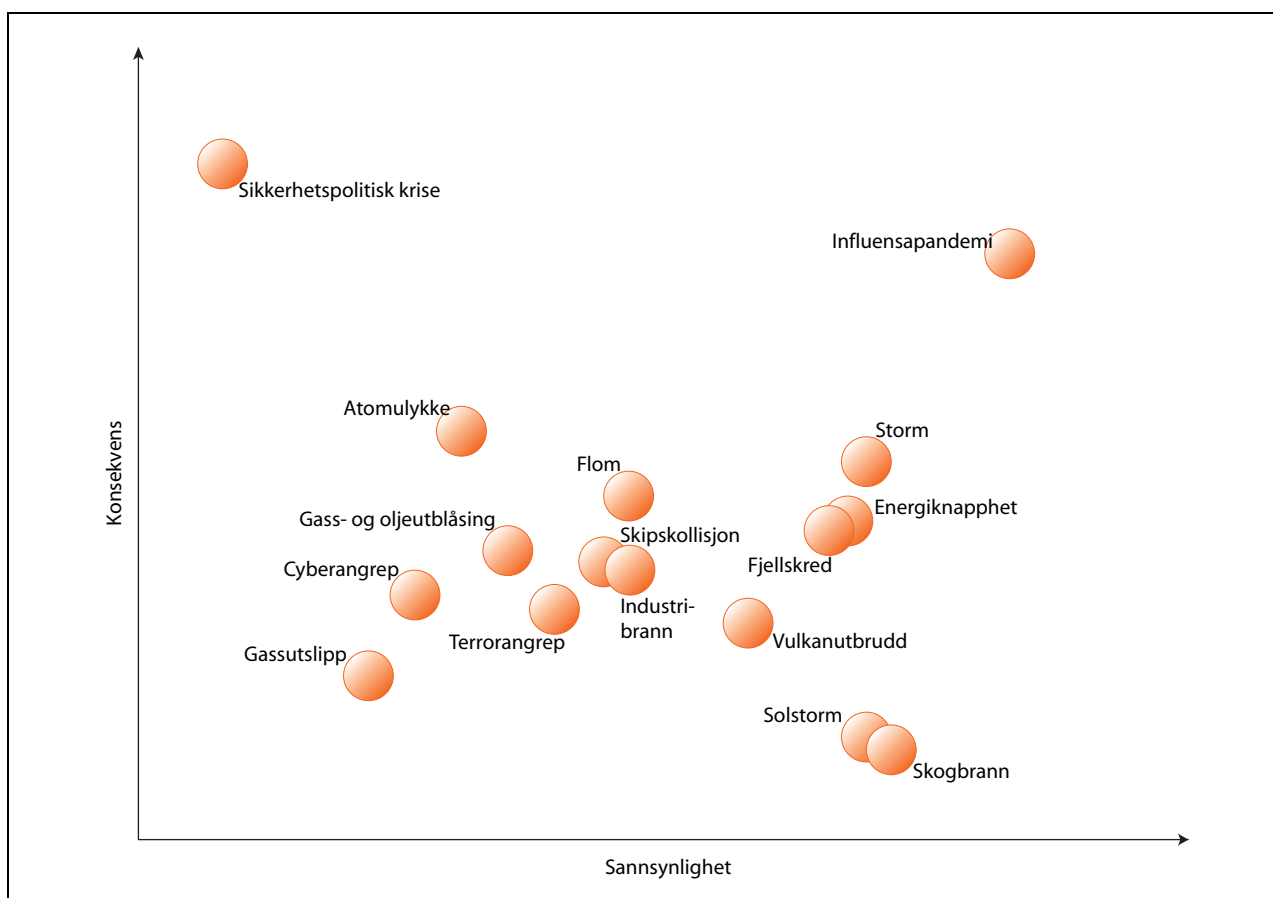
Risikoområdene med tilhørende scenarier dekker ikke alle utfordringer samfunnet står ovenfor, men må betraktes som et utgangspunkt for det nasjonale risikobildet. DSB vil kontinuerlig arbeide videre med sikte på å kunne legge frem et så oppdatert og aktuelt dokument som mulig.

Det nasjonale risikobildet må imidlertid ikke oppfattes som en statisk sannhet. Både sannsynlighet og konsekvensvurderinger innebærer usikkerhetsfaktorer.

De ulike scenarier innbefatter ulike ansvarlige etater og ledelsesapparat, med gjennomgående krav til tverrsektorielt samvirke og utfordringer innenfor ledelse og styring. De har videre som fellestrekk at konsekvensene i stor grad kommer på lokalt nivå og at de i ytterste konsekvens truer vår samfunnskritiske infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Utvalget mener at Nasjonalt risikobilde er et viktig dokument i diskusjonen om i hvilke situasjoner det vil være aktuelt å benytte statens forsterkningsressurser, og det bør derfor

² Meld. St. 29 (2011–2012): *Samfunnssikkerhet*, Justis- og beredskapsdepartementet.

³ Nasjonalt risikobilde (NRB) 2012, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap



Figur 3.1

også være dimensjonerende i forhold til organisering og dimensjonering av ressursene.

3.3 Regionale og lokale risikobilder

Kommunene er pålagt å gjennomføre en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse på lokalt nivå. Dette er kort beskrevet i kapittel 4.2. På regionalt nivå følger fylkesmannen opp det regionale risikobildet, blant annet som følge av fylkesmannens generelle ansvar for samordning og koordinering av det regionale samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Fylkesmannens ansvar er kort beskrevet i kapittel 4.3. De regionale risiko- og sårbarhetsanalysene tar utgangspunkt i det nasjonale risikobildet og den metode som er benyttet for å utarbeide dette, men er tilpasset særskilte regionale utfordringer. Eksempel på en slik særskilt utfordring er Åkneset i Tafjorden i Møre og Romsdal.

Boks 3.1 Åkneset

Flere av landets fylker definerer fjellskred¹ som en hendelse med høy risiko. På Vestlandet vies temaet særlig oppmerksomhet i risiko- og sårbarhetsanalyser. Fjellpartiene ved Åkneset og Hegguraksla (Tafjord) i Møre og Romsdal er blant fjellskredobjektene i Vest-Europa med størst skadepotensial. Dersom det inntreffer et skred i dette området, kan strandlinja i ti kommuner bli berørt. I 2004 ble det etablert et interkommunalt prosjekt for å ivareta geografiske undersøkelser, overvåking og beredskap, samt varsling og kommunikasjon med befolkningen. Dette prosjektet ble i 2009 reetablert som Åknes/ Tafjord Beredskap IKS (beredskapssenter). Åkneset har sprekker i fjellet som hvert år utvider seg med noen få cm til over ti cm. Overvåkingsdata fra fjellet blir kontinuerlig overført til beredskapssenteret. Befolkningen varsles gjennom tyfoner. Politiet har ansvar for å iverksette evakuering fra risikozonen.² Sivilforsvar og Heimevern kan bistå Politiet med dette.

¹ *Store fjellskred i Norge*. Utredning for Landbruks- og matdepartementet på vegne av 6 departementer, utarbeidet av: Norges geologiske undersøkelse, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Statens landbruksforvaltning, Statens vegvesen, Jernbaneverket og Statens kartverk, 16.10.2006.

² Nasjonal sårbarhets og beredskapsrapport (NSBR) 2010, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 2010 ISBN: 978-82-7768-227-3.

Det er viktig for risikoerkjennelse og krisehåndteringsevne at det er en sammenheng mellom risiko- og sårbarhetsanalysene på de ulike nivåene. Dette krever samarbeid og samhandling mellom alle aktører innenfor de ulike risikoområdene og mellom de ulike nivåene. En transportulykke utenfor vei med mange skadede vil ikke få en fremtredende plass i et nasjonalt risikobilde, selv om et slikt scenario vil være en stor utfordring regionalt og være nærmest u håndterlig lokalt der det ikke finnes tilstrekkelig med ressurser. I tillegg vil ulik geografi og demografi innebære at samme type hendelse vil ha ulike konsekvenser i ulike deler av landet. Samfunnet og media har lav tålegrense for mangler i håndteringsevnen ved kriser, og det forventes at ansvarlige myndigheter tar nødvendige grep. Dette må prege både grunnberedskapen og utviklingen av de statlige forsterkningsressursene i regionen.

3.4 Dagens kompetanse i lys av morgendagens utfordringer

I et moderne, teknologibasert samfunn med økende kompleksitet vil det være en kontinuerlig utfordring å vedlikeholde og forsterke samfunnssikkerheten, og ha en beredskap som er tilpasset neste krise. Det etablerte risikobildet vil være skiftende og dynamisk, både hva angår sannsynlighet og konsekvens. Trusselbildet knyttet til ondsinnede handlinger vil påvirkes av internasjonale forhold. Befolkningens forventninger til vel fungerende samfunnsfunksjoner er høye, også ved en uønsket hendelse. Erfaring viser at uønskede hendelser i stor grad er uventede. Både naturutløste og menneskeskapt hendelser kan gi nasjonale og internasjonale konsekvenser samfunnet ikke har forutsett. Omfattende økonomiske kriser kan også ha internasjonale virkninger for kritiske samfunnsfunksjoner. Samtidig har vi som nasjon et forholdsvis lavt antall store, uønskede hendelser og det er til dels langt imellom dem. Dette gjør det vanskelig å lære av krisene. Det er utvalgets oppfatning at de ulike beredskapsorganisasjoner i liten eller varierende grad har systemer og mekanismer som ivaretar læring av de erfaringer som gjøres i håndtering av hendelser.

På engelsk snakker man ofte om begrepet «lessons learned». Oversatt til norsk kan «lessons» ses på som hendelser, erfaringer eller konkret kunnskap som har oppstått som et resultat av slike prosesser. Begrepet «learned» kan enkelt oversettes til «lært». Samlet sett er det altså snakk om læringsprosesser som medfører

en relativt varig endring av atferd basert på erfaringer man har gjort seg.

I Norge har begrepet «læringspunkter» blitt brukt som begrep på identifiserte funn i alt fra svikt i planverk og rutiner, til svikt i vurderinger og beslutninger, og for operasjonelle prosedyrer som er mangelfulle eller ikke fungerer etter hensikten. Det kan også være læringspunkter knyttet til at håndteringen fungerte godt og effektivt.

Det er imidlertid viktig å skille mellom det som er «lessons identified», elementer som de nevnt ovenfor, og det som er «lessons learned». Varig endring av atferd skjer kun i de tilfeller der læringspunkter som er identifisert, blir omsatt til anvendt kunnskap hos de som har gjort endringen eller hos andre.

En strukturert metode for å innhente og bearbeide erfaringer fra kriser og hendelser bør være et viktig element i arbeidet med å forbedre samfunnets evne til å håndtere kommende kriser.

Dette forutsetter at det trekkes generiske lærdommer fra spesifikke erfaringer, slik at det oppnås en reell forbedring fremfor bare å tilpasse beredskapen til hendelser som har skjedd. Utvalget mener en utvikling av et strukturert arbeid med å innhente, bearbeide og tilbakeføre erfaringer fra krisehåndtering nasjonalt og internasjonalt må settes i gang. Viljen til og ønsket om å både lære fra seg og lære er økende blant beredskapsaktører, og det er viktig at det legges bedre til rette for systematisk erfaringslæring. Dette krever nye arenaer, både for å tilegne seg og dele kunnskap. Et slikt arbeid må sees i sammenheng med relevant forskning og utvikling, og ny kunnskap må implementeres på tvers av nivåer og sektorer. Utvalget er kjent med at DSB har startet prosessen med å se på et system for erfaringslæring innenfor brann- og redningsområdet og antar at det i fremtiden vil kunne være mulig å overføre erfaringer fra dette systemet til andre områder.

Kapittel 4 Grunnberedskapen

For å se de statlige forsterkningsressursene i en sammenheng, kan man betegne den til enhver tid eksisterende beredskap som forefinnes i de ulike sektorer, som en grunnberedskap. Denne grunnberedskapen vil i gitte situasjoner kunne ha behov for statlig forsterkning i form av materiell, personell eller kompetanse. For å få et klarere bilde av samfunnsoppdraget til de statlige forsterkningsressursene gis det under en beskrivelse av grunnberedskapen og forholdet mellom denne og de statlige forsterkningsressursene

4.1 Prinsippene for krisehåndtering

Prinsippene om ansvar, likhet og nærhet i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskapsarbeidet ble lansert i St.meld. nr. 17 (2001-2002) *Samfunnssikkerhet – veien til et mindre sårbart samfunn*. I Meld. St. 29 (2011-2012) *Samfunnssikker-*

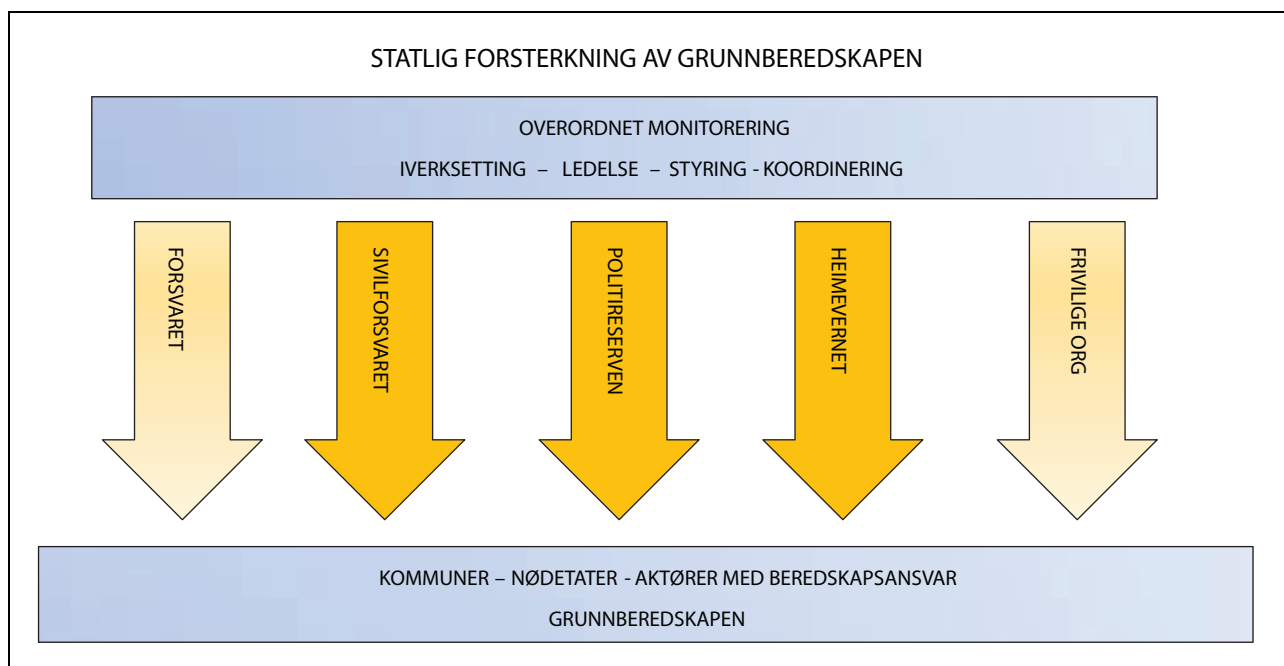
het, ble samvirkeprinsippet introdusert. Disse prinsippene må legges til grunn som retningsgivende også i arbeidet med å tilpasse de fremtidige, statlige forsterkningsressursene.

Ansvarsprinsippet innebærer at den myndighet, virksomhet eller etat som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og utøvende tjeneste ved kriser og katastrofer.

Likhetsprinsippet innebærer at organisasjonen man opererer med under kriser skal være mest mulig lik den man opererer med til daglig.

Nærhetsprinsippet betyr at krisehåndteringen skal håndteres på et organisatorisk lavest mulig nivå.

Samvirkeprinsippet stiller krav til at myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.



Figur 4.1

4.2 Kommunal beredskap

Kommunene har et grunnleggende ansvar for befolkningens sikkerhet og trygghet. Alle uønskede hendelser som finner sted, skjer i en kommune og alle kriser og katastrofer som oppstår, vil berøre eller vil måtte håndteres av en kommune. Kommunene utgjør det lokale fundamentet i den nasjonale beredskapen og er derfor viktige bærebjelker i det norske beredskapsarbeidet. De har ansvaret for primærhelsetjenesten og brannvesen, men også for andre samfunnstjenester som kommunale veger, drift av vannverk, kloakk, ledningsnett og renovasjon. Både ansvars- og nærhetsprinsippet og forvaltningsmessig praksis tilsier at kommunene har ansvaret for samfunnssikkerhet og beredskap på det lokale nivået. Kommunens ledelse vil derfor i kriser måtte fremstå som kriseledere. I ekstremvær med sterk kulde og langvarig bortfall av strøm vil eksempelvis kommunens eget apparat måtte håndtere vanskelige situasjoner overfor pleietrengende, samtidig som ødelagt infrastruktur og uframkommelige veier vil utfordre lokalbefolkningens evne til å gjennomføre daglige gjøremål.

Større, uønskede hendelser er ventet å øke både i omfang og frekvens som følge av klimaendringer og ekstremvær. Orkaner og kraftige stormer er en av de formene for ekstremvær som forårsaker størst skader i Norge, særlig i kombinasjon med stormflo.

Kommunene vil trenge bistand til å håndtere ulike oppgaver i en krisesituasjon, eksempelvis:

- evakuering
- innkvartering og forpleining
- forsyningsstøtte til redningsmannskaper
- nødstrøm ved strømstans
- ivaretagelse av skadde personer
- kriseledelse
- vakthold ved ras og vegbrudd

Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) ble innført i 2010¹. Kommunene har gjennom loven en generell beredskapsplikt basert på en sektorovergripende risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse). Ansvaret for den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen er tillagt kommunestyret.²

Beredskapsplikten vil bidra til at kommunene samordner sin beredskap mot ulykker og kriser.

Den skal ikke erstatte eksisterende beredskapsforpliktelser som følger av sektorregelverket, eksempelvis brann- og eksplosjonsvernloven, forurensningsloven, helse- og sosialberedskapsloven, strålevernloven, kommunehelsetjenesteloven, sosialtjenesteloven, forsyningsloven og vannrenseloven, for å nevne de mest relevante, men komplettere disse.

Det overordnede kommunale fokuset på beredskap skal bidra til å kartlegge, ansvarliggjøre og systematisere arbeidet med lokale og regionale ROS-analyser. Det angis minimumskrav til kommunenes krisehåndteringsevne, blant annet krav om plan for kriseledelse, varsling, evakuering og informasjon til publikum og media. Det følger av Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt at kommunene skal kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, og legge kartleggingen til grunn for arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Kommunen skal påse at relevante offentlige og private aktører inviteres med i arbeidet med utarbeidelse av en risiko- og sårbarhetsanalyse. Kommunenes beredskapsplan skal øves annet hvert år på bakgrunn av scenario fra den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen. Kommunen skal øve sammen med andre kommuner og relevante aktører der scenario og øvingsform gjør det hensiktsmessig.³

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap utarbeider hvert år en oversikt over beredskapsstatus i kommune-Norge. Oversikten gir viktige planforutsetninger for både lokale, regionale og nasjonale myndigheter, og brukes av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og fylkesmennene i oppfølgingen av samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt og lokalt nivå. Kommuneundersøkelsen 2012 er den tiende i rekken siden 2002 og viser fremgang innenfor samfunnssikkerhetsarbeidet lokalt sammenlignet med forrige undersøkelse i 2010.⁴ Av landets 430 kommuner besvarte 358 undersøkelsen, noe som gir en svarprosent på 83.

Undersøkelsen bekreftet at mange kommuner er godt i gang med arbeidet innen samfunnssikkerhet og beredskap. Åtte av ti kommuner har gjennomført en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse. To av tre kommuner oppgir at de har utarbeidet en overordnet beredskapsplan med

¹ Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret, *Sivilbeskyttelsesloven*, 25. juni 2010.

² Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22. august 2011.

³ Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22. august 2011 § 7.

⁴ Kommuneundersøkelsen 2012, *Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene*, Rapport, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2012.

utgangspunkt i en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse, og i løpet av de siste to år har åtte av ti kommuner oppdatert sin beredskapsplan. Ni av ti kommuner har i løpet av de siste fire årene øvet planen. Av disse har to av fem øvet planen i 2011. Det er innenfor områdene vann og avløp, brann- og redningstjeneste, samt helse- og sosialtjenester flest kommuner har gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse. Over halvparten av kommunene har gjennomført en analyse for disse områdene. Etter at krisestøtteverktøyet CIM ble anskaffet for Fylkesmannen og kommunene i 2009, har to av tre kommuner gjennomført opplæring i CIM gjennom Fylkesmannen. Når det gjelder bruk av CIM i forbindelse med hendelser hvor det er naturlig for kommunen å ta verktøyet i bruk, svarer tre av ti kommuner at de har tatt i bruk loggmodulen, mens én av ti har tatt i bruk planmodulen.

To av tre kommuner har satt kriseråd/kriseledelse i løpet av de siste fire årene som følge av uønskede hendelser i kommunen. Flertallet av kommunene oppgir hendelser innenfor helse- og sosialtjenester og/eller naturutløste hendelser som årsak til at de har satt kriseråd/kriseledelse. Kommunenes kriseledelsesplan skal legge til rette for å koordinere og lede alle kommunale tiltak når krisen oppstår. Dette gjelder kriseledelse på overordnet nivå i kommunen, og ikke skadestedsledelse. Brann- og redningstjeneste er det området hvor flest kommuner samarbeider. Sju av ti kommuner oppgir at de samarbeider på dette området.

Undersøkelsen viser at brann- og redningstjenesten, vann og avløp, kriseledelse og pleie- og omsorgstjenesten i kommunene i stor grad baserer seg på fasttelefon, mobiltelefon og Internett. Svært få kommuner oppgir at de har alternative operatører dersom deres hovedleverandør av tjenesten er uten dekning.

Seks av sju kommuner oppgir at de har tatt inn flom- og skredfare i arealplanleggingen de siste fire år. Markant flere kommuner enn i tidligere undersøkelser oppgir at de har gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse innen elektrisitetsforsyning. Flere kommuner oppgir også å ha utarbeidet en beredskapsplan på området, og betydelig flere kommuner enn tidligere oppgir at elektrisitetsforsyning var tema for siste øvelse i krisehåndtering. Ved bortfall av elektrisk kraft har om lag én av fem kommuner en plan som dekker bortfall i to til tre døgn. Om lag én av fem kommuner har en plan som dekker bortfall i ett døgn eller mindre. Drøyt én av åtte kommuner har en plan som dekker bortfall i en uke eller mer.

Selv med lov og forskrift omtalt ovenfor, og i lys av hendelser som har inntruffet de senere årene, samt at mange av kommunene er små og sårbare, er det grunn til å anta at det er et betydelig forbedringspotensial innenfor samfunnssikkerhet og beredskap på lokalt nivå. Til tross for manglene betrakter utvalget den kommunale beredskapsplikten som en nødvendig og uerstattelig del av samfunnsberedskapen. Utvalget mener at det kan forventes at fremtidige strukturreformer med større kommuner vil kunne gjøre den kommunale grunnberedskapen mer robust og velfungerende enn i dag.

Brannvesenet

Brannvesenet er kommunenes viktigste tekniske beredskaps- og redningsressurs.⁵

Justis- og beredskapsdepartementet er landets øverste brannvernmyndighet. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, utgjør nasjonal brannmyndighet overfor kommunale brann- og redningsvesen. Myndigheten er forankret i brann- og eksplosjonsvernloven⁶.

Øverste lokale brannvernmyndighet i kommunen er kommunestyret. Kommunestyret har ansvaret for at kommunen etablerer og drifter et brann- og redningsvesen som ivaretar kommunestyrets oppgaver etter brann- og eksplosjonsvernloven. Gjennom loven, samt forskrift *om organisering og dimensjonering av brannvesen* (Dimensjoneringsforskriften), gis kommunene føringer for organisering, utrustning og bemanning av brannvesenet slik at lovpålagte oppgaver blir tilfredsstillende utført⁷.

Brann- og eksplosjonsvernloven⁸ pålegger kommunene å samarbeide om lokale og regionale løsninger av forebyggende og beredskapsmessige oppgaver for best mulig utnyttelse av de samlede ressursene. Dette innebærer at det enkelte brann-

⁵ St.meld. nr. 35 (2008-2009) kap. 5.5.1 "Brannvesenet er den største beredskapsetaten i de fleste kommunene. Etaten utfører et omfattende forebyggende arbeid og er den viktigste tekniske redningsressursen i kommunene, ikke bare i forbindelse med brann, men ved alle hendelser som krever teknisk håndteringsevne. Brannvesenet gjennomfører også en omfattende øvingsvirksomhet for å forberede seg til aktuelle hendelser som kan inntreffe."

⁶ Lov av 14. juni 2002 nr. 20 *om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver* (brann- og eksplosjonsvernloven)

⁷ Forskrift av 26. juni 2002 nr. 729 *om organisering og dimensjonering av brannvesen* (Dimensjoneringsforskriften)

⁸ Brann- og eksplosjonsvernloven § 15 *Samarbeid mellom kommuner*

vesen kan ha et regionalt ansvar som strekker seg ut over egen kommunegrense.

Brannvesenet skal:⁹

- a. gjennomføre informasjons- og motivasjonstiltak i kommunen om fare for brann, farer ved brann, brannverntiltak og opptreden i tilfelle av brann og andre akutte ulykker
- b. gjennomføre brannforebyggende tilsyn
- c. gjennomføre ulykkesforebyggende oppgaver i forbindelse med håndtering av farlig stoff og ved transport av farlig gods på veg og jernbane
- d. utføre nærmere bestemte forebyggende og beredskapsmessige oppgaver i krigs- og krisesituasjoner
- e. være innsatsstyrke ved brann
- f. være innsatsstyrke ved andre akutte ulykker der det er bestemt med grunnlag i kommunens risiko- og sårbarhetsanalyse
- g. etter anmodning yte innsats ved brann og ulykker i sjøområder innenfor eller utenfor den norske territorialgrensen
- h. sørge for feiing og tilsyn med fyringsanlegg.

I tillegg til de lovpålagte oppgavene, kan kommunen legge andre oppgaver til brannvesenet, med forbehold om at disse ikke svekker gjennomføringen av oppgavene som er nevnt i loven.

Brannvesenets operative beredskap dekker hele landet og kan settes i innsats på meget kort varsel. Innsatstiden skal ikke overstige ti minutter i tettbebyggelse med særlig fare for rask og omfattende brannspredning, i strøk med konsentrert og omfattende næringsdrift og lignende, og til sykehus/sykehjem osv. Innsatstiden i tettsteder for øvrig skal ikke overstige tjue minutter. Utenfor tettsteder bør innsatstiden ikke overstige tretti minutter. Første innsatsstyrke vil bestå av minimum 4 personer, og 10-15 minutter etter at førsteinnsats er iverksatt, vil det være tilgjengelig en styrke på minst 12-14 personer.

I de største kommunene er beredskapen basert på døgnkaserterte konstabler som oppholder seg på brannstasjonen i påvente av alarm og utrykning. Tiden fra alarmering til utrykning med nødvendig materiell vil være ca. ett minutt i byer og større steder, og 3-8 minutter i landet for øvrig. I mindre kommuner er beredskapen basert på deltidspersonell som normalt rykker ut fra egen bolig eller arbeidsplass, der de ved alarm først drar til brannstasjonen i privatbiler og deretter rykker ut med brannbiler.

Samlet innsatsstyrke i et brannvesen er minst 16 personer, hvorav minst fire skal være kvalifisert som utrykningsledere. Et vaktlag består av minst én utrykningsleder og tre brannkonstabler/røykdykkere. Støttestyrke består av fører for tankbil og/eller høyderedskap.

Det er om lag 316 kommunale brannvesen i Norge ifølge oversikter fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.¹⁰ Mange brann- og redningsvesen har, av beredskapsmessige hensyn, flere brannstasjoner som gjør at det totale antall brannstasjoner er 651¹¹.

De fleste kommunene i landet har et brannvesen bemannet med deltidsansatt personell, mens større byer og tettsteder har heltidsansatt personell, eller en blanding av de to kategoriene. Det er ca. 12 000 ansatte i brannvesenet, hvorav 8350 i deltidsstillinger og ca. 3650 i heltidsstillinger. Av disse er det registrert ca. 5050 røykdykkere og 1780 kjemikaliedykkere, og det ble benyttet i overkant av 540 årsverk til tilsyn, informasjons- og motivasjonstiltak og annet forebyggende arbeid i 2010¹².

Feiervesenet utgjør ca. 600 årsverk¹³. Dette fordeles med ca. halvparten på feiing og den andre halvparten på tilsyn med fyringsanlegg.

Norges brannskole i Tjeldsund står for utdanningen av brannbefal og heltidspersonell, mens det ennå ikke er etablert en tilfredsstillende ordning for utdanning av deltidspersonell, delvis forårsaket av manglende kapasitet på brannskolen. Formell opplæring av deltidspersonell ble startet høsten 2001.

Mange større brannvesen har utdannede redningsdykkere som kan settes inn ved ulykker i sjø og vann.

De kommunale brannvesen er kjernen i den interkommunale beredskapen mot akutt kjemikalie- og oljeforurensning. Beredskapen er organisert i 33 regioner lokalisert til tilsvarende mange vertsbrannvesen på landsbasis. Disse er øvet og utstyrt for dette formålet. Beredskapsregionene styres av interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA).¹⁴

⁹ Brann- og eksplosjonsvernloven § 11 *Brannvesenets oppgaver*

¹⁰ Tallet kan variere ut fra om man regner kommuner som kjøper brantjenester av andre kommuner som ikke inngår i annet samarbeid med ett eller flere brann- og redningsvesen.

¹¹ Melding om brannvern DSB 2010. Tallet inkluderer ikke 180 depot som kommer i tillegg.

¹² Ressursoversikt for brannvesen, DSB 2010

¹³ Feiervesenet gjør tilsyn av fyringsanlegg, informasjon og feiing av piper og ildsteder, i hovedsak rettet mot private boliger.

¹⁴ <http://www.kystverket.no/Beredskap/Forurensningsberedskap/Beredskapsregioner/>

Kommunenes netto driftsutgifter til brannvesenet utgjorde nesten 3 milliarder kroner (2010), noe som tilsvarer ca. 617 kroner per innbygger¹⁵.

Pågående arbeid innenfor brann og redningsområdet

Justis- og beredskapsdepartementet har nedsatt en arbeidsgruppe som i løpet av 2013 skal levere en anbefaling om organiseringen av brannvesenet i Norge. Arbeidsgruppen skal gjennomgå hvordan de samlede ressursene som i dag benyttes i brann- og redningsvesenet, kan nyttiggjøres best mulig og i samhandling med andre beredskapsaktører, blant annet med tanke på styrket beredskap og håndteringsevne.

Arbeidsgruppen skal vurdere styrker og svakheter ved dagens organisering, og sentrale utviklingstrekk av betydning for brann- og redningsvesenet og nødalarmeringstjenesten i årene fremover. Arbeidet skal resultere i forslag til tiltak og alternative løsningsmodeller for å møte samfunnets behov og fremtidens utfordringer. Endringer i brannvesenet som følge av dette, kan ha betydning for innretningen av Sivilforsvaret i fremtiden.

Primærhelsetjenesten

Kommunene skal etter Helse- og omsorgstjenesteloven¹⁶ sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen. Kommunene skal yte primærhelsetjenester som hjemmesykepleie, fastlege og legevakt, jf. Helse- og omsorgstjenesteloven § 3.2.

Kommunene skal sørge for tilstrekkelig helseberedskap, nødvendig helsehjelp og sosiale tjenester til befolkningen under kriser. De som har ansvaret for helse- og sosialtjenesten har en lovbestemt plikt til å utarbeide beredskapsplanverk for å verne liv og helse, samt bidra til nødvendig helsehjelp og sosiale tjenester.¹⁷

Akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus og spesialisthelsetjenesten utgjør kjernen i helsetjenestens normalberedskap. Akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus består av medisinsk nødmeldtjeneste, kommunal legevaktordning og ambulansetjenesten.¹⁸

I henhold til forskriften har kommunen ansvar for:

- a. etablering og drift av et fast legevaktnummer som er betjent hele døgnet
- b. etablering og drift av Legevaktsentral (LV-sentral)
- c. kommunikasjonsberedskap og nødvendig kommunikasjonsutstyr for helsepersonell i akuttmedisinsk beredskap i kommunen
- d. samarbeid med regionale helseforetak for å samordne kommunikasjonen mellom den kommunale legevaktordningen og øvrige akuttmedisinske tjenester.

Det regionale helseforetaket har ansvar for:

- a. etablering og drift av det til enhver tid gjeldende medisinske nødnummer innen det regionale helseforetaket
- b. etablering og drift av AMK-sentraler
- c. kommunikasjonsberedskap og nødvendig kommunikasjonsutstyr for ambulansetjenesten og andre deler av spesialisthelsetjenesten som inngår i det regionale helseforetakets beredskapsplan
- d. samarbeid med relevante parter for å sikre nødvendig samordning med LV-sentraler, brannvesen, politi, hovedredningssentral og andre samarbeidspartnere
- e. fastsettelse av hvilken AMK-sentral som skal ha overordnet koordineringsansvar og hvilke AMK-sentraler som skal ha mottak av medisinsk nødnummer i regionen.

Med kommunal legevaktordning menes en organisert virksomhet som gjennom hele døgnet skal vurdere henvendelser om øyeblikkelig hjelp, herunder foreta den oppfølging som anses nødvendig. Formålet med legevaktordningen er å sikre at befolkningen kan få nødvendig og kvalifisert førstelinje legehjelp når akutt behov oppstår, også utenom kontortiden.

Fastlegen plikter å delta i kommunens organiserte øyeblikkelig hjelp-tjeneste i kontortid, herunder tilgjengelighet i helseradionettet/nødnettet og ivaretagelse av utrykningsplikten. Deltaelse i kommunal legevakt eller interkommunal legevakt utenfor ordinær åpningstid kommer i tillegg til andre allmennlegeoppgaver kommunen kan pålegge fastlegen å utføre.¹⁹

Kommuneoverlegen/kommunelegen i kommunene er medisinsk faglig rådgiver for kommunen. Systemansvaret påhviler rådmannen. Kom-

¹⁵ Statistisk sentralbyrå (SSB) 2011

¹⁶ Helse- og omsorgstjenesteloven av 24. juni 2011 nr. 30.

¹⁷ Helseberedskapsloven av 23. juni 2000 nr. 56, og forskrift 23. juli 2001 nr. 881 om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap.

¹⁸ Forskrift 18. mars 2005 nr. 252 om akuttmedisin utenfor sykehus.

¹⁹ Forskrift om fastlegeordning i kommunene av 29. august 2012 nr. 842.

muneoverlegen har som regel som oppgave å være leder for hele legetjenesten, medisinsk ansvar for fastlegeordningen, legevakt, legevaktsentral, offentlige legeoppgaver i helsestasjonarbeid, skolelegetjenesten og tilsynsarbeidet i pleie og omsorg. De utøver medisinsk faglig rådgiving på alle nivå og påser at det blir helsefaglig vinkling inn i alt planarbeid. Ansvar for smittevern, miljørettet helsevern og oppgaver i samarbeid med ulike kompetansesentre hører inn under deres domene. Videre fører de tilsyn og gir råd om nødvendige tiltak og tjenester til all kommunal helse-tjeneste.

Kommunene har i varierende grad inkorporert pleie- og omsorgstjenesten i den kommunale beredskapen. Dette er avgjørende for om tjenesten er tilgjengelig i helseradionettet og dermed inngår i den medisinske nødmeldetjenesten.

Spesialisthelsetjenesten – helseforetak

Helseforetakene organiserer ett eller flere sykehus, ambulansetjenesten, medisinsk nødmeldetjeneste og pasientreiser (inkludert syketransport). Det medisinske ansvaret for luftambulansetjenesten²⁰ er lagt til utvalgte helseforetak. Regionalt helseforetak skal sørge for at personer i helseregionen tilbys nødvendige ambulansetjenester. Med ambulansetjenester menes bil-, båt, og luftambulansetjeneste som inngår i de regionale helseforetakenes akuttmedisinske beredskap utenfor sykehus. De regionale helseforetakene må i sin planlegging av ambulansetjenesten bl.a. ta hensyn til lokal organisering av legevakt og sykehusstruktur. Bil- og båtambulansetjenesten utgjør sammen med kommunal legevaktordning den lokale akuttmedisinske beredskapen.

Det regionale helseforetaket har blant annet ansvar for samarbeid med relevante parter for å sikre nødvendig samordning med LV-sentraler, brannvesen, politi, hovedredningssentral og andre samarbeidspartnere.

Helsevesenet i redningssammenheng betyr først og fremst den medisinske nødmeldetjenesten, ambulansetjeneste, legevakt og behandlere som kommer til skadestedet.

Nødmeldetjenesten er avhengig av samarbeid med berørte helsetjenester som ambulansetjenesten, legevakt, sykehus, pleie- og omsorgstjenesten, samt andre nødetater, rusmiddeletater, krisesentre, frivillige hjelpeorganisasjoner etc. Over-

sikt over samarbeidende parter organisasjon og funksjon, samt rutiner for alarmering og samhandling er derfor nødvendig.

Det er 155 Legevaktsentraler i Norge.

Det er anslått at kommunehelsetjenesten i Norge foretar 18 millioner konsultasjoner i løpet av et år. Av disse er 4,5 millioner øyeblikkelig hjelp, herunder 410 000 øyeblikkelig hjelp-innleggelser på sykehus, hvorav 44 000 er akuttsituasjoner²¹. Dette gjør helsevesenet til landets største beredskapsorganisasjon.

Samhandlingsreformen

Samhandlingsreformen ble iverksatt 1. januar 2012. Målet med samhandlingsreformen er å forebygge mer, behandle tidligere og samhandle bedre. Målene og hovedgrepene er beskrevet i Nasjonal helse- og omsorgsplan.²² Det er fastsatt nytt lovverk om folkehelse og kommunale helse- og omsorgstjenester.²³ Kommunene har fått et økt ansvar for helsetjenestetilbudet til befolkningen, og gis ansvaret for å sørge for borgernes behov for helsetjenester, uavhengig av om tjenestene skal leveres av kommunal omsorgstjeneste eller av statlige sykehus. Tanken er at ansvaret skal gi kommunene et motiv til å satse på forebyggende helsevern, og dermed spare kostnader ved sykehusinnleggelse. Samordning av ansvaret for helsetjenester, sosialomsorg og eldreomsorg i kommunene skal bidra til en helhetlig tenkning hvor tilbudet til borgerne gis tidligst mulig, – helst forebyggende. Pliktige samarbeidsavtaler mellom kommuner og sykehus skal forhindre at pasienter blir liggende på sykehus fordi hjemkommunen ikke har noe tilbud til dem. Mange av effektene, og også virkemidlene, vil komme gradvis de neste årene. Et eksempel på dette er innføring av et døgntilbud i kommunene, om øyeblikkelig hjelp som innføres gradvis med frist 2016. Pasienter og brukere skal få tidlig og god hjelp når de trenger det, og nærmest mulig der de bor. Det blir overført midler fra staten til kommunene for å ivareta de nye oppgavene som følger av samhandlingsreformen. Kommunenes ansvar og betydning i grunnberedskapen vil bli ytterligere styrket som følge av samhandlingsreformen.

²¹ Tall fra Helsedirektoratet presentert for utvalget på møte 7/1-2013.

²² Meld. St. 16 (2010-11) *Nasjonal helse- og omsorgsplan* (2011-2015)

²³ Helse- og omsorgstjenesteloven av 24. juni 2011 nr. 30, Folkehelse-loven av 24. juni 2011 nr. 29

²⁰ <http://www.luftambulansen.no>

Oppfølging innenfor helsesektoren etter 22/7²⁴:

Helsedirektoratet har ansvaret for en helhetlig oppfølging av anbefalinger fra evalueringsrapportene etter 22/7 innenfor helsesektoren. Oppfølgingstiltakene er kategorisert som følger:

- Systemer og rutiner for oppfølging av pårørende og overlevende
- Varsling og kommunikasjon blant annet knyttet til nødmeldetjenesten
- Forsvarlig kommunikasjon mellom Nødnett og analogt nett i utbyggingsfasen
- Nasjonale retningslinjer og felles planverk for samarbeidet mellom nødetatene på skadested, herunder samarbeid i usikrede områder blant annet «når skyting pågår»
- Nasjonale standarder for pasient-triagering
- Revisjon av regelverk, planer og prosedyrer, herunder gjennomgang og vurdering av endringsbehov i lov om helsemessig og sosial beredskap

Kompetanseutvikling og øvelser

Helsedirektoratet samarbeider med Politidirektoratet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap om enkelte oppfølgingstiltak, blant annet om samarbeid på usikre skadested (skarpe oppdrag), utveksling av pasientinformasjon i katastrofer og andre områder etatene har felles. Ledelse og risikoforståelse vil bli vurdert som del av de enkelte tiltakene.

Det er grunn til å anta at resultatene av dette arbeidet vil styrke grunnberedskapen på plan- og ledelsessiden, og også gi innspill til forsterkningsressursenes utforming av bistandskonsepter.

4.3 Fylkesmannen

Fylkesmannen er regjeringens og statens øverste representant i fylket. Fylkesmannen har gjennom sin instruks²⁵ et samordningsansvar for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i fylket. Samordningen innebærer samordning av informasjon, av ressursfordeling og av rapporteringsfunksjonene og gjelder både i fred, krise og krig. Samordningen skjer i hovedsak gjennom tverretatlige fylkesberedskapsråd i hvert fylke, støttet av fylkesmennenes interne krise- og samordningssta-

ber. Fylkesmannen er en pådriver og veileder i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap overfor kommuner og regionale virksomheter.

Med bakgrunn i Samordningsinstruksen,²⁶ kan Fylkesmannen i samråd med Politimesteren i gitte situasjoner iverksette den samlede regionale koordinering av hvordan en hendelse håndteres. Dette vil bare være aktuelt når det ikke er fare for liv og helse og når en hendelse omfatter flere nivåer og/eller flere kommuner.

4.4 Politiet

Politiet i Norge er et rikspoliti som ledes av Justis- og beredskapsdepartementet og Politidirektoratet. Departementet har delegert en stor del av ansvaret til Politidirektoratet, som handler under justis- og beredskapsministerens konstitusjonelle ansvar. Politidirektøren er med sin ledergruppe den øverste ledelsen av etaten.

Politidirektoratet har ansvaret for den faglige ledelsen, styringen og utviklingen av politi- og lensmannsetaten og består av 130 ansatte. I tillegg til Politidirektoratet, består politi- og lensmannsetaten av 27 politidistrikt og syv særorganer. Politiets sikkerhetstjeneste er direkte underlagt Justis- og beredskapsdepartementet.

Politi- og lensmannsetaten i Norge består av ca. 12 000 ansatte totalt som danner en enhetlig politistyrke. Politiutdanningen i Norge er en allsidig høyskoleutdanning som skal sette politiets personell i stand til å løse alle typer politioppgaver.

Hvert politidistrikt ledes av en politimester som har ansvaret for all polititjeneste innenfor politidistriktet. Hvert politidistrikt har egen administrasjon og felles operasjonssentral. Operasjonssentralen tar i mot alle oppdragsmeldinger om ulykker, nødsituasjoner, andre farlige situasjoner, og når det er behov for øyeblikkelig hjelp. Operasjonssentralen skal ha oversikt over det som skjer i politidistriktet og skal raskt kunne dirigere politipatroljer og andre som er på vakt, dit det er behov for dem.

Særorgan er spesialenheter som er underlagt Politidirektoratet. De som er en del av påtalemyndigheten, er underlagt Riksadvokaten.

Kripes og Økokrim er bistandsorganer, og har ansvaret for å bekjempe den mest alvorlige kriminaliteten.

Politiets utlendingsenhet arbeider med asyl- og utlendingssaker, mens Utrykningspolitiet (UP) kontrollerer trafikken. Politiets data- og materiell-

²⁴ Informasjon hentet fra brev fra Helsedirektoratet til Forsterkningsutvalget 13/12-2012.

²⁵ Fylkesmannens beredskapsinstruks, fastsatt i kgl res 18.april 2008

²⁶ Samordningsinstruks, fastsatt i kgl res 12.desember 1997

tjeneste har hovedansvaret for datasystemene og materiellet i etaten.

Norges grensekommissær for den norsk-russiske grense fører tilsyn med alle avtalene om grenseforholdene.

Politihøgskolen forestår grunn- og videreutdanning, forskning og utvikling innen politifag og kriminalitetsbekjempelse.

Det rettslige grunnlag for politiets oppgaver og plikter er angitt i politiloven § 1, 2. ledd, jf. Politistruksen § 2-1, 3. ledd, hvor politivirkshetens mål angis.²⁷

Gjennom sin virksomhet skal politiet være et ledd i samfunnets samlede innsats for å fremme borgernes rettssikkerhet, trygghet og velferd forøvrig.

§ 12-2 i politistruksen gir særskilte regler om politiets plikter i ulykkestilfelle:

Politiet plikter å sette iverk, lede og organisere ettersøkning- og/eller redningsaksjoner av en hvilken som helst art i samsvar med organisasjonsplan for redningstjenesten, fastsatt ved kgl. res. av 4. juli 1980.

Hvis ikke annen myndighet er pålagt ansvaret, skal politiet også ellers forestå redning av person eller gods som er eller står i fare for å bli skadet, og i tilfelle gjøre det som er mulig for å begrense skaden eller avverge faren, og for øvrig sørge for opprettholdelse av den alminnelige orden og sikkerhet på stedet. Så langt tjenesten og forholdene ellers tillater, kan politiet også bistå ved berging av gods.

Videre har politiet plikt til å ettersøke personer som er kommet bort under omstendigheter som gir grunn til å anta at det har skjedd eller kan skje en ulykke. Ved drukningsulykker plikter politiet å iverksette og lede sokning etter den forulykkede så langt det finnes rimelig og hensiktsmessig. § 10-6 kommer til anvendelse dersom noen er omkommet ved ulykken.

For øvrig påligger det politiet å varsle eller besørge varslet pårørende til personer som er saknet eller kommet til skade, med mindre dette ansvar tilligger annen offentlig myndighet eller institusjon.

Kort om Redningstjenesten i Norge

Norsk redningstjeneste er en nasjonal dugnad, hvor den grunnleggende idé er at alle ressurser i Norge som er egnet for å redde liv, skal kunne mobiliseres for innsats i den offentlig koordinerte og organiserte redningstjeneste. Med redningstjeneste forstås den offentlige organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død og skader som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner, og som ikke blir ivaretatt av særskilt opprettede organer eller ved særlige tiltak.

Det er ingen etat, institusjon eller organisasjon som har ansvaret for redningstjenesten i Norge alene, den utøves som et samvirke mellom en rekke etater og organisasjoner. Når en søke- og redningsaksjon blir iverksatt, så trer redningstjenesten i funksjon ved at det etableres en organisasjon i henhold til «Organisasjonsplan for redningstjenesten i Norge».²⁸ Organisasjonsplanen og Direktivet for politiet om redningstjenesten,²⁹ sammen med bestemmelser, generelle retningslinjer og operative prosedyrer gitt i internasjonale konvensjoner for sjøfart og luftfart, fastsetter organiseringen av redningstjenesten i Norge. Det er også bilaterale avtaler med naboland.

Rednings- og beredskapsavdelingen i Justisdepartementet har det overordnede administrative samordningsansvaret for land-, sjø-, og flyredningstjenesten.

Opgavemessig begrenser ansvaret seg til å redde mennesker i akutt nød. Berging av miljø, materielle verdier og produksjon, hører ikke inn under den offisielle redningstjenestens plikter. Forebyggende virksomhet er heller ikke redningsmyndighetenes ansvar. Det er heller ikke sokning etter omkomne. Politiet er tillagt denne oppgave gjennom særskilt lovgivning.

Redningstjenesten er operativt organisert med to hovedredningssentraler og 28 lokale redningssentraler (tilsvarende antallet politidistrikt, herunder Sysselmannen på Svalbard), samt 16 flyredningssentraler. Den øverste operative samordning og ledelse av redningstjenesten tilligger de to hovedredningssentralene. Landets to hovedredningssentraler er lokalisert i eget bygg på Sola og lokaler ved Bodø havn. Offisiell betegnelse er HRS Sør-Norge, Stavanger og HRS Nord-Norge, Bodø. Disse har overordnet ansvar for henholdsvis Sør-

²⁷ Lov om Politiet av 4. august 1995 nr. 53, Politistruksen av 22. juni 1990 nr 3963.

²⁸ Kgl. res. av 4. juli 1980 «Organisasjonsplan for redningstjenesten i Norge»

²⁹ Direktiv for politiet om redningstjenesten, Det kgl. Justis- og politidepartement, Politiavdelingen, 1990

Norge og Nord-Norge. Grensen for ansvarsområdene går ved 65. nordlige breddegrad i sjøområdene, og på land langs grensen mellom Nord-Trøndelag og Helgeland politidistrikt. Politimestrene i henholdsvis Rogaland og Salten politidistrikt er sentralens ledere. Disse leder et kollektivt ledelsesapparat: redningsledelsen. I tillegg til politimesteren består denne av representanter fra Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Lufttrafikkjenesten, Telenor (kystradio), Direktoratet for samfunnsikkerhet og Beredskap (DSB), Kystverket og Helsevesenet.

HRSene har også fast tilsatt personell som sørger for sentralens daglige drift og døgnbemanning. Hver sentral har i dag tilsatt en avdelingsdirektør (daglig leder), en redningsinspektør (operativ leder), en redningsinspektør (plan, opplæring og utvikling), 14-16 redningsledere og 2-3 stillingshjelmere for kontorfunksjonærer. Vaktstyrken holdes på minimum 2 redningsledere døgnet rundt. Disse tar seg av alarmene og koordinerer aksjoner. Redningslederne er rekruttert fra forskjellige fagmiljøer, for eksempel Sjøforsvaret, Luftforsvaret, Lufttrafikkjenesten, Handelsflåten (skipsoffiserer), Kystradio, sivil luftfart og politiet. Hovedredningssentralene skal vedlikeholde og fornye planverk for egen virksomhet og føre tilsyn med planverk for de lokale redningssentralene. Hovedredningssentralene skal også avholde regionale øvelser for eget ansvarsområde og føre tilsyn med lokale redningssentralers øvelsesvirksomhet.

De lokale redningssentraler (LRS) har en redningsledelse med representanter fra aktuelle offentlige etater, med politimesteren som leder. Sentralene bemannes med politiets embets- og tjenestemenn og andre personer det er hensiktsmessig å ha med i den enkelte redningsaksjon (rådgivere utpekt av politimesteren). LRS vil holde aktuell hovedredningssentral (HRS) fortløpende oppdatert om hendelser i eget distrikt.

Ved ulykker og nød må LRS vanligvis opprette et fremskutt ledelsesapparat ute på selve skadestedet. Innsatslederen (IL) utpekes av LRS og vil normalt komme fra politiet med assistanse fra f.eks. en fagleder sanitet (helsevesenet) og fagleder brann (brannvesenet). Det er etablert visse mønstre for hvorledes dette skal gjøres, jf. Direktiv for politiet om redningstjenesten. Det er et fleksibelt opplegg og kan tilpasses den konkrete ulykke.

Ved ulykker i landdistriktene vil normalt politiets representant i lokalsamfunnet, lensmannskontoret, bli tildelt rollen som IL. Denne etatens lokalkunnskap kan være til stor nytte.

Politiets oppgaver i redningstjenesten

Politiloven § 27, 3. ledd pålegger politiet å iverksette nødvendig tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med alle ulykkes- og katastrofesituasjoner. Bestemmelsene innebærer at politiet har et akutt, sektorovergripende ansvar for å håndtere ulykker og katastrofer i fred på alle samfunnsområder. I en akutfase er politimesteren gitt myndighet til å fatte beslutninger på andre myndigheters ansvarsområde, inntil ansvaret overtas av ansvarlig myndighet i henhold til ansvarsprinsippet.

Politiet er blant annet ansvarlig for evakuering, generell bistand til befolkningen, vakt hold og sikring, etterforskning, varsling av pårørende til savnede eller omkomne, samt å lede og iverksette søk etter antatt omkomne og ta hånd om døde personer. Politiet gir også publikum løpende informasjon om krisen og hvilke forholdsregler som bør tas.

Politiet er skadestedsleder/innsatsleder

Politiet vil i kraft av politiloven § 27, politiinstruksen og Direktiv for politiet om redningstjenesten, i de aller fleste tilfeller ha ansvaret for å samkjøre og koordinere innsatsen på skadestedet, som skjer i et samvirke mellom flere nødetater, forsterkningsressurser og frivillige organisasjoner.

Pågående arbeider innenfor Justissektoren

Det pågår mye arbeid innenfor Justissektoren som vil ha betydning for utformingen av forsterkningsressursene. Hovedredningssentralenes organisasjon er under utredning, og det vil bli fastsatt ny Kongelig resolusjon for redningstjenesten. Politiet har iverksatt en omfattende oppfølging basert på 22. juli-kommisjonens rapport. Det vil bli utarbeidet en Politistudie som skal leveres 1. juni 2013. Det som synes klart, er at politidistriktene og politiets operasjonssentraler vil bli styrket, og at det vil bli mer samarbeid mellom politidistriktene.

4.5 Industrivern

Industrivernets oppgave er å være førsteinnsats dersom en uønsket hendelse inntreffer i virksomheten. Forskrift om industrivern³⁰ gjelder planlegging, organisering, dimensjonering, vedlikehold og samarbeid om industrivern.

³⁰ Forskrift om industrivern av 20. desember 2011 nr. 1434

Industrivern kan defineres som en ordning som sikrer at kvalifisert personell i en virksomhet er tilgjengelig for innsats på kort varsel.

Forskriften om industrivern skal sikre at virksomheter har et robust industrivern som forsvarlig og effektivt er i stand til å begrense de konsekvenser uønskede hendelser kan få for liv, helse, miljø og materielle verdier, og å bidra til rask normalisering. Forskriften gjelder i virksomheter som gjennomsnittlig sysselsetter 40 eller flere personer i året, og som er registrert i bestemte næringskoder i Brønnøysund registrene.

Næringslivets sikkerhetsorganisasjon kan pålegge også andre virksomheter å etablere industrivern når dette anses nødvendig ut i fra virksomhetens risiko eller beliggenhet.

Virksomheten skal gjennomføre og dokumentere en risikovurdering og på denne bakgrunn utarbeide en oversikt over hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe. Denne oversikten skal benyttes som beslutningsgrunnlag for organisering og dimensjonering av industrivernet.

Virksomheten skal oppnevne industrivernleder som skal ivareta de administrative oppgavene med industrivernet. Virksomheten plikter å gi industrivernleder myndighet og ressurser til å utføre sine oppgaver på en forsvarlig måte.

Industrivernet skal organiseres med tilstrekkelig antall innsatspersonell til å kunne ivareta førsteinnsatsen ved uønskede hendelser. Tilstrekkelig antall innsatspersonell skal til enhver tid være tilgjengelig i eller i umiddelbar nærhet til virksomheten.

Virksomheten skal utarbeide en skriftlig beredskapsplan. Beredskapsplanen skal inneholde opplysninger om hvordan industrivernet er organisert, og beskrive ansvar og oppgavefordeling ved innsats mv.

Innsatspersonell skal ha personlig verneutstyr som gir tilstrekkelig vern under øvelser og innsats.

Virksomheten skal ha førstehjelps-, brannvern- og annet beredskapsutstyr for å kunne håndtere uønskede hendelser som fremkommer etter risikovurdering. Innsatspersonellet skal ha kvalifikasjoner for å kunne håndtere virksomhetens uønskede hendelser.

Dersom konsekvensene av en uønsket hendelse kan påvirke annen virksomhet som er pliktig til å etablere industrivern etter forskriften, skal virksomhetenes industrivern samordnes. Samordningen skal avtales skriftlig.

Innsatspersonellet skal minst hver sjette måned øves i å håndtere uønskede hendelser.

Industrivernpliktige virksomheter plikter etter anmodning å yte bistand til annen virksomhet og nød- og beredskapsstatene, så langt dette er mulig under hensyn til egen beredskap. Virksomhet som yter bistand, kan kreve refusjon av påførte utgifter fra den som mottar bistand.

Status for industrivern³¹:

Pr. 31. desember 2011 var det 916 industrivernpliktige virksomheter. 19 av disse var nye, mens det var 49 i avgang. Ved utgangen av året var det følgende fordeling etter beredskapsklasse:

Antall virksomheter

Beredskapsklasse I	34
Beredskapsklasse II	409
Beredskapsklasse III	413
Beredskapsklasse IV	60

Industrivernrapporten for 2011 viste at 9 av 10 virksomheter hadde en handlingsplan for drift av industrivernet. Like mange hadde utarbeidet en beredskapsplan for sin virksomhet. På spørsmål om samtlige innsatspersonell hadde øvet i samsvar med minimumskravene, svarte 3 av 4 bekreftende.

Øvelse er en kritisk faktor i forhold til evnen til rask og målrettet innsats. 75 %, 122 virksomheter, oppgir at de ikke har øvet alt personell i hht. minstekravet. Ut fra tidligere erfaringer kan flere av de 122 virksomhetene som oppgir manglende øvelser, ha mindre avvik i forhold til minstekravet.

Pr. 31.12.2011 var det registrert 2093 innsatsledere og 11907 innsatsmannskaper med tilfredsstillende opplæring.

Av i alt 916 virksomheter hadde 417 forsterket industrivernet sitt. Antall virksomheter med forsterkninger var fordelt slik:

- 229 med forsterket førstehjelp
- 281 med forsterket brannvern
- 168 med røykdykkere
- 134 med kjemikalievern
- 52 med kjemikaliedykkere

Virksomhetenes industrivern gjennomførte til sammen 1220 innsatser i 2011. Dette var innsatser hvor deler av eller hele beredskapsorganisasjonen ble kalt ut til reelle hendelser i egen virksomhet. Tilsvarende tall for 2010 var 1341. Fylkesvis har Rogaland flest industrivernpliktige virksomheter,

³¹ Informasjonen er hentet fra Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, Årsrapport 2011

men det er virksomhetene i Hordaland som har flest beredskapspersonell.

4.6 Frivillige organisasjoner

Den norske redningstjenesten er lokalt forankret og i høy grad basert på frivillighet. Redningstjenesten må ha et sterkt lokalt element for å takle tidskritiske hendelser også i situasjoner med dårlig vær og redusert fremkommelighet. Utvalget har valgt å ta inn en utførlig beskrivelse av frivillige rednings- og beredskapsorganisasjoner av følgende grunner:

- Frivillige organisasjoner er i mange situasjoner en primær ressurs ved redningstilfeller, altså den ressursen samfunnet først og fremst tar i bruk. Eksempler på dette er søk etter savnede personer, snøskredulykker, pasientoppdrag/ulykker utenfor veinettet.
- Frivillige organisasjoner har høy mobilitet og kapasitet, noe som gjør at de kan yte forsterkning ved alt fra dagligdagse hendelser/ulykker til store ulykker og katastrofer.
- I utviklingen av en kompetent statlig forsterkningsressurs er det viktig for utvalget at denne blir komplementær til dagens grunnberedskap slik at man ikke havner i en situasjon der man svekker den lokale frivillige kapasiteten til å håndtere nød- og beredskapssituasjoner.

Frivillige redningsorganisasjoner

I Norge har vi ni frivillige redningsorganisasjoner på nasjonalt plan som er samlet i Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF). Disse organisasjonene er:

- Norges Røde Kors Hjelpekorps
- Norsk Folkehjelp Sanitet
- Norske Redningshunder
- Sjøredningskorpset til Redningsselskapet
- Rovernes Beredskapsstyrke
- Norske Alpine Redningsgrupper
- Norsk Radio Ræle Liga
- Norsk Aeroklubb
- Norsk Grotteforbund

Samlet regner vi at disse organisasjonene organiserer rundt 10.000 frivillige og at man totalt har over 500 lokale operative enheter. De alle fleste kommuner i Norge (over 350) har en eller flere av disse organisasjonene lokalt.

Utvalget redegjør ikke i detalj for de ulike kapasitetene som finnes i disse organisasjonene

utover å beskrive at kompetansen spenner fra aksjoner i åpent hav til alpin redning i det mest krevende terrenget vi har i landet. Enkelte av FORF sine organisasjoner har en helt spesiell beredskap, mens andre er mer brede samfunnsaktører. I forhold til en medisinsk katastrofe/større ulykke vil det typisk være kapasiteter fra mange av disse organisasjonene som blir etterspurt. Slike kapasiteter kan være:

- Førstehjelp/akuttmedisin med mannskaper og materiell
- Terrengkjøretøy
- Båtressurser
- Klatrere, fallsikring
- Kapasitet for søk-, og redningsinnsats

Kompetanse, øvelse og samhandling

FORF er representert i den kollektive redningsledelsen i alle politidistrikt. Der det er etablert øvingsutvalg er FORF som regel en av de faste medlemmene. Frivillige kan også være representert i kommunale og fylkeskommunale beredskapsutvalg.

Utdanningsmodellene i de ulike organisasjonene varierer, men for de som er mest brukt gjelder at det er en standardisert og omfattende utdanning med tilhørende godkjenningsregime. For eksempel vil Røde Kors Hjelpekorps og Norsk Folkehjelp Sanitet ha utdanningsplaner som sikrer en bred grunnutdanning, lederutdanning og fagkurs i ulike disipliner.

Et mannskap i en frivillig organisasjon vil normalt ha flere faglige aktiviteter hvert år, periodevis regodkjenninger, flere innsatser og gjerne også øvingsvirksomhet.

Sterke sider

Utvalget fremhever spesielt verdien av at ressursen er lokal og lokalkjent. Dette innebærer både en kjennskap til spesielle lokale forhold knyttet til risiko, lokal befolkning og lokale værforhold. En lokal forankring sikrer også kort responstid ved ulykker/hendelser. En lokalt forankret frivillig beredskap har også andre nyttige sider knyttet til både forebyggende arbeid og forankring av beredskapstenkning i befolkningen lokalt.

Den lokale tilknytningen gjør at organisasjonen kan fungere effektivt også ved sammenbrudd i infrastruktur som kommunikasjonsmidler og veiforbindelse.

Frivillige redningsorganisasjoner har noen spesielle kompetanser som ikke finnes i stort monn i beredskapen i Norge for øvrig. Dette gjel-

der spesielt oppdrag utenfor veinettet der det forventes utholdenhet og evne til å ta seg fram i dårlig vær og krevende terreng.

Slik utvalget ser det har også flere av organisasjonene et kompetansenivå/krav til sine mannskaper som ligger høyt både innen førstehjelp/akuttmedisin og søk- og redningsfag. Kombinert med at mannskaper relativt hyppig er i bruk i reelle hendelser gir det en ressurs som er trent også for de mer omfattende oppdrag.

Frivillige redningsorganisasjoner har et avklart formelt rammeverk for sine innsatser gjennom definerte varslingsrutiner, klare kommandolinjer og et system for håndtering av kostnader ved innsats. I tillegg er mannskaper forsikret gjennom en felles ordning i regi av Justisdepartementet. Både redningstjenesten (HRS/LRS), Politiet direkte (SEAO-operasjoner)³², Helsetjenesten (AMK) og kommuner kan be om bistand direkte fra en eller flere frivillige organisasjoner.

Frivillige redningsorganisasjoner har mannskaper med høy motivasjon for innsats bygget på en historisk tradisjon der nabo-hjelper-nabo når en krise rammer. Denne dugnadsholdningen bidrar til å gjøre samfunnet vårt mer robust.

Utfordringer

FORF har beskrevet noen utfordringer for sine organisasjoner. Disse er knyttet til at man må tilpasse seg utviklingen i frivilligheten. I dag er det et økende krav til profesjonell tilrettelegging og kravene til innsatsmannskaper øker. Dette medfører at organisasjonene selv rapporterer et behov for en styrking av sin økonomi.

FORF rapporterer også at det i deler av landet kan bli mer krevende å hente ut mannskaper fra jobb på dagtid. De fleste arbeidsgivere er positivt til at ansatte bidrar i redningstjenesten, men dette kan bli en utfordring når innsatser strekke ut i tid eller det blir hyppigere innsatser. Et mer presset arbeidsliv der stadig færre er omfattet av ordninger slik som Statens Personelhåndbok som har bestemmelser om permisjon gjør at FORF har bedt myndighetene om å se på dette forholdet.

Oppdragsbegrensninger

Ingen organisasjoner i FORF har beskyttelsesutstyr for CBRN³³ hendelser. Organisasjonene er heller ikke en ressurs i første linje ved skogbrann da man verken har opplæring eller utstyr til dette,

men kan yte bistand i andre roller. Hovedregel ved hendelser som innebærer bruk av våpen (f.eks. en savnet person som er bevæpnet og vurdert å være ustabil) er at frivillige ikke deltar og at disse betraktes som rene politioppdrag.

Andre frivillige beredskapsorganisasjoner

I tillegg til organisasjonene i FORF finnes det både flere helt lokale redningsgrupper og organisasjoner som har et beredskapsformål som ikke er tiltenkt en akutt redningsinnsats, for eksempel Norske Kvinners Sanitetsforening. Disse organisasjonene kan yte bistand til praktiske oppgaver/psykososialt arbeid lokalt ved større hendelser.

Oppsummert

Norge har en lokalt forankret frivillig redningstjeneste som er robust og kompetent. Denne ressursen er ofte en del av den første akutte innsatsen når liv og helse er truet. Ressursene aksjonerer hyppig sammen med nødetatene og vil alltid være en del av en katastrofehandtering i Norge. I utviklingen av den statlige forsterkningsressursen bør man parallelt se på hvordan man skal styrke og utvikle den lokale frivilligheten, og avstemme roller og oppgaver mellom ressursene slik at man ikke svekker den totale beredskapen.

4.7 Forsvaret

På tross av at Forsvarets hoveddrasjone er å forsvare landet mot ekstern aggresjon eller press, blir evnen til å bidra til samfunnssikkerhet stadig viktigere.³⁴ Som en del av totalforsvarsordningen skal Forsvaret etter anmodning kunne støtte det sivile samfunn ved ulykker, naturkatastrofer, alvorlig kriminalitet og andre kriser, samt bidra til å beskytte samfunnet mot alvorlige anslag, inkludert terroranslag. Militær bistand er aktuelt når de sivile myndigheter som har primæransvar ikke har tilstrekkelige ressurser til å håndtere situasjonen. Alle Forsvarets tilgjengelige ressurser skal kunne bistå i sivil krisehåndtering.

Utover Heimevernet er noen element særlig relevant og forberedt på å yte slik bistand; Lufttransport generelt og helikoptertransport spesielt, Forsvarets spesialkommando (FSK) for å bistå politiet ved kontra-terror operasjoner til havs, samt Forsvarets eksplosivryddetjeneste.

³² Søk etter antatt omkomne

³³ Chemical, Biological, Radiological and Nuclear

³⁴ Prop. 73 S (2011-2012), Et forsvar for vår tid, Forsvarsdepartementet.

Andre enheter har rutinepregede, sivilt rettede oppdrag som en vesentlig del av sin portefølje, som Kystvakten, Grensevakten, HM Kongens garde og Etterretningstjenesten.

4.8 Internasjonale forsterkningsmuligheter

Norge har ved en rekke anledninger ytt bistand til andre land gjennom sitt internasjonale samarbeid. Dette er tilrettelagt gjennom en rekke ulike avtaler og forordninger knyttet til bilateralt eller flernasjonalt samarbeid. Gjennom de samme kanaler kan også Norge be om internasjonal bistand. Aktuell bistand som kan anmodes om dekker et spekter av hendelser, herunder redning, skogbrann, flom og akutt forurensning. De store, internasjonale aktører er i hovedsak EU gjennom Samordningsmekanismen for sivil beredskap og krisehåndtering, NATO gjennom Euro- Atlantic Disaster Response Coordination Centre (EADRCC) og FN gjennom Office for coordination of Humanitarian affairs(OCHA). DSB er nasjonalt kontaktpunkt for anmodning og mottak av slik bistand. Prinsippet er at nasjonale ressurser er oppbrukt eller utilstrekkelige før internasjonal bistand etterspørres.

4.9 Oppsummering med utvalgets kommentarer

Utvalget legger til grunn at ansvars-, likhets-, nærhets- og samvirkeprinsippet gjelder for samtlige enheter som utgjør grunnberedskapen og som er beskrevet i dette kapitlet, nemlig kommunene, herunder brannvesenet, samt helsetjenesten, Fylkesmannen, politiet, industrivernet, frivillige orga-

nisasjoner og internasjonale forsterkningsmuligheter.

Utvalgets mandat er begrenset til å vurdere Sivildforsvaret, Heimevernet og Politireserven som forsterkningsressurser for nødetatene og kommunene. Grunnberedskapen er beskrevet i dette kapitlet, men vurderes bare i den utstrekning det følger av utvalgets mandat.

Et kjennetegn ved nødetatene og kommunene er at beredskapsarbeidet er dimensjonert for å håndtere de daglige hendelsene. Lokale og hverdagslige risikobilder er i stor grad avgjørende for innretningen av deres virksomhet. Det er imidlertid store variasjoner med hensyn til i hvilken grad grunnberedskapen er forberedt og øvet. Planverk, ROS-analyser og positive holdninger til beredskap er enkelte steder nesten fraværende, mens det andre steder har en høy prioritet. Frivillige organisasjoner finnes i hele landet, men tilstedeværelsen varierer geografisk og over tid. Brannvesen og helsevesen har forhåndsdefinerte krav til innsatstider, men politiet har det ikke. På mindre steder må de andre nødetatene ofte ivareta ledelsen på skadestedet inntil politiet kommer.

I den senere tid har det blitt pekt på utfordringer knyttet til at det er svært mange små aktører i beredskapsarbeidet og at det er ulike grenser mellom de ulike aktørenes ansvarsområde. «Et uoversiktlig lappeteppes», sier enkelte. Utvalget vurderer dette innenfor de rammer mandatet setter.

Det følger av ovenstående at det ved større, uønskede hendelser relativt raskt vil oppstå behov for økt volum eller større utholdenhet som forsterkningsressursene kan bidra med, primært Sivildforsvaret og dernest Heimevernet. Politireserven er i praksis ikke etterspurt som forsterkningsressurs.

Kapittel 5

Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven

5.1 Sivilforsvaret

5.1.1 Dagens organisering

Nasjonalt nivå

Sivilforsvaret er underlagt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), under Justis- og beredskapsdepartementet (JBD). Direktør DSB er sjef for Sivilforsvaret. Daglig ledelse av Sivilforsvaret er delegert til avdelingsdirektør i avdeling for sivilforsvar (SIV). Avdelingsdirektør i SIV er nærmeste overordnede for distriktssjefene.

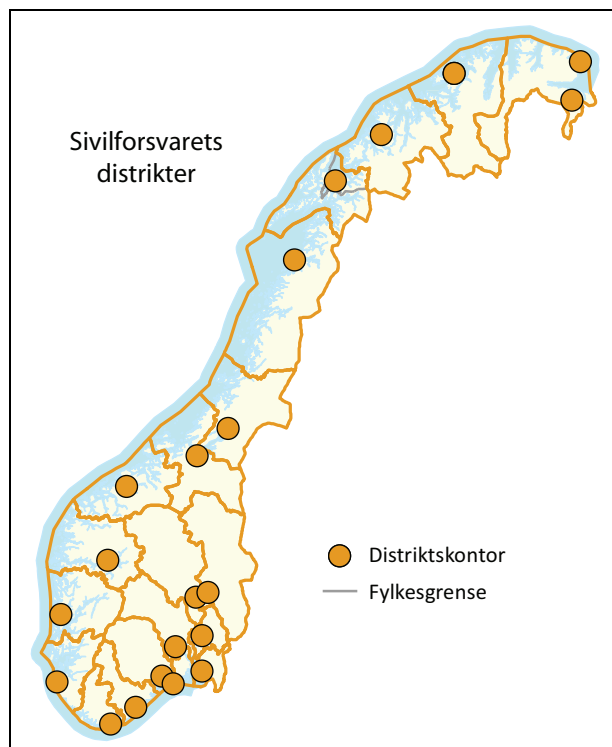
Regionalt nivå

Regionalt nivå omfatter 20 sivilforsvarsdistrikter og følger i hovedtrekk fylkesgrensene i Norge. Unntaket er i Nord-Norge, hvor distriktene følger politidistriktsgrenser. Instruks for Sivilforsvarets distriktssjefer og om inndeling av Sivilforsvarets distrikter av 21. juni 2004¹ gir retningslinjer om sivilforsvarsdistriktets operative ansvar og myndighet.

Distriktene forestår operativ ledelse av Sivilforsvarets ressurser.

Distriktene er bemannet med fra 5 til 12 fast ansatte tjenestemenn, med unntak av Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter/Oppland sivilforsvarsdistrikt som har 44 årsverk. De har i tillegg til ordinære distriktsoppgaver også ansvar for utdanning av Sivilforsvarets tjenestepliktige personell.

Anmodning om bistand fra Sivilforsvaret rettes til sivilforsvarsdistriktet. Alle distriktene har døgnkontinuerlig beredskapsvakt, bemannet med fast ansatte tjenestemenn. Erfaringsmessig responstid for de operative avdelingene er mellom 1 til 2 timer.



Figur 5.1

Avdelinger i Sivilforsvaret

Fra 2010 består Sivilforsvarets operative styrke av 8000 tjenestepliktige fordelt på en førsteinnsatsstyrke på 4 000 tjenestepliktige og en forsterkning for førsteinnsatsstyrken på 4 000 tjenestepliktige. Alle 8000 tjenestepliktige skal ha opplæring og øves, men det er kun førsteinnsatsstyrken som er satt opp med eget avdelingsmateriell.

De operative styrkene er fordelt med 134 fredsinnssatsgrupper (FIG)², 16 mobile renseenhe-

¹ FOR 2004-06-21 nr 921: Instruks for Sivilforsvarets distriktssjefer og om inndeling av Sivilforsvarets distrikter.

² Pr. oktober 2012 er det kun 119 FIG, da etablering av 15 nye FIG, slik St.meld. nr. 22 (2007-2008) legger opp til, ikke har latt seg realisere pga manglende engangsinvesteringsmidler.

ter (MRE), 134 Radiacslag (RAD)³ og 167 fredsinn-satsgrupper personell (FIGP).

Hovedoppgaven til FIG i fredstid er å forsterke innsatsen til andre etater med primæransvar innen redning og beredskap ved større ulykker og andre uønskede hendelser. FIG er oppsatt med eget avdelingsmaterieil. En FIG består av 24 tjenestepliktige mannskap og befal (leder, nestleder og to lagførere). Avdelingen er lokalt utplassert i totalt 119 kommuner.

Fredsinn-satsgrupper personell (FIGP) skal avlaste og sikre utholdenhet av førsteinnsatsstyrken. Utplassering av disse styrkene er i mindre grad avhengig av lokal tilstedeværelse. FIGP har samme kompetansenivå og personlig utrustning som FIG, men er ikke oppsatt med eget avdelingsmaterieil. Avdelingen består av 24 tjenestepliktige mannskap og befal.

Avdelingene mobile renseenheter (MRE) kan bidra med rens av forurenset personell ved CBRN-hendelser, der primæretatene ikke har tilstrekkelig kapasitet til å utføre rens før de eksponerte fraktes til sykehus for videre behandling. MRE kan også benyttes til å støtte Mattilsynet med rens av personell ved utbrudd av smittsomme dyresykdommer. MRE er oppsatt med avdelingsmaterieil som kan etableres i felt. MRE består av 27 tjenestepliktige mannskap og befal.

Sivilforsvaret har oppgaver i landets atomberedskap, både gjennom ordinær forsterkning med FIG-avdelinger ved eventuell iverksetting av Kri-seutvalgets (KU) fullmaktstiltak, gjennom at DSB inngår i KU (representert ved avdelingsdirektør i SIV) og gjennom Sivilforsvarets radiacmåletjeneste. Denne måletjenesten utfører årlige rutinemessige målinger av bakgrunnsstråling på faste målepunkter, med et totalt antall målepunkter på ca 400. Utover rutinemessige målinger på referansepunktene vil Sivilforsvaret kunne bli bedt om å utføre målinger som følge av atomhendelser, for eksempel ved radioaktiv forurensning/nedfall eller radioaktive kilder. Resultatet av målingene rapporteres til Statens strålevern.

Sivilforsvaret skal kunne mobilisere en krigsreserve med 8 000 tjenestepliktige. Krigsreserven vil i hovedsak bli tilnærmet likt organisert som FIG-strukturen. Krigsreserven er ikke satt opp med personell i fredstid, men personellet vil bli overført fra Vernepliktsverket (VPV) når den sikkerhetspolitiske situasjon tilser en forberedelse av krigsreserven.

³ Radiacmåletjenesten vil fra 2013 settes opp som selvstendige enheter. De var tidligere planlagt integrert i FIG.

Logistikkorganisering og forvaltning

DSB fastsetter Sivilforsvarets materieilbeholdning ved godkjenning av de enkelte utrustningslister for distriktene. DSB forestår også anskaffelser av nytt materieil og stiller krav til vedlikehold av materiellet.

Sivilforsvaret har tre nivåer for lagring av Sivilforsvarets fredsinn-satsmaterieil og krigsmaterieil. Nivåene er hhv Fredsinn-satsgruppelager og mobile renseenheter ute i kommunene, distriktslager lokalisert i nærhet til distriktskontorene og Sivilforsvarets sentrallager på Starum (SFSL). Materiellet er hovedsaklig brannmaterieil som brannpumper, koblinger/armatur og brannslanger, men også telt og forlegningsmaterieil for å etablere kommandoplasser, aggregater og sambandsmaterieil, noe transportmaterieil som FIG-biler, ATV og båter, håndverktøy som spader, spett og krafser, samt øvrig materieil til bruk under innsatser.

Materiellet er av varierende standard fra nytt moderne materieil, til materieil som har oversteget forventet levetid. Det ble i forbindelse med Sivilforsvarsstudien 2007⁴ beregnet et etterslep i forhold til modernisering av materieil på 30 mill kr, hovedsaklig innenfor kjøretøyparken og brannmaterieil. Behovet for å modernisere materiellet ble bekreftet i St.meld. nr. 22 (2007-2008)⁵, men er ikke iverksatt grunnet manglende investeringsmidler til formålet. Samme stortingsmelding fastslo også en ambisjon om at Sivilforsvarets evne til å håndtere store hendelser bør forsterkes. Det gjelder hovedsaklig evnen til å håndtere store naturhendelser som flom og ekstremvær. I den forbindelse var det i 2007 anslått et investeringsbehov i størrelsesorden 27 mill kroner til store aggregater og pumper som kan håndtere forurenset vann. Det er så langt ikke bevilget midler til dette, noe som også bekreftes i Meld. St. 29 (2011-2012)⁶, slik at denne kapasitetsøkningen er ikke iverksatt.

Plassering av FIG og distriktslagrene avgjøres av Sivilforsvarets distrikter i samarbeid med DSB, basert på operative behov etter lokale og nasjonale vurderinger. Ved behov for materieilforsterkning av distriktene under innsats, benyttes nabo-hjelpsprinsippet, hvor det anmodes om bistand fra nærmeste nabo-distrikt. Ved større hendelser skal

⁴ Forsterkning, beskyttelse og samvirke, *Sivilforsvarsstudien 2007*, DSB

⁵ St. meld. nr. 22 (2007-2008): *Samfunnssikkerhet, samvirke og samordning*. Justis- og politidepartementet av 9. mai 2008.

⁶ Meld. St. 29 (2011-2012): *Samfunnssikkerhet*, Justis- og beredskapsdepartementet.

Sivilforsvarets sentrallageret kunne forsterke alle distriktene med ytterligere materiell. Normalt gjøres dette ved utkjøring med egne kjøretøy eller ved å benytte gjeldende transportavtaler. Sentrallageret har foruten beholdningen av nasjonalt forsterkningsmateriell også lagret krigsreservemateriell, uniformer og forbruksmateriell, materiell til DSBs internasjonale innsatsenheter og materiell for Nærings- og handelsdepartementets skipsevakueringskonsept.

Lagring og vedlikehold av Sivilforsvaret materiell er et kommunalt ansvar, regulert etter sivilbeskyttelseslovens § 12 og § 13. Kommunene ivaretar dette ansvaret i varierende grad og på ulikt vis, vanligvis ved å ansette kommunale materiellforvaltere i deltidstillinger, eller ved å bruke brannmannskaper på frivakt til dette arbeidet. Enkelte kommuner med sivilforsvarslager utfører ikke vedlikehold av materiellet slik de er pålagt etter loven. DSB gjennomførte høsten 2012 en spørreundersøkelse rettet mot alle landets kommuner for å avklare hva kommunene bruker av årsverk og kostnader på forvaltning og vedlikehold av sivilforsvarets materiell.

Nye forskrifter til sivilbeskyttelsesloven, herunder forskrifter for å regulere materiellforvaltningen, er under utarbeidelse og forventes ferdigstillet 2013/2014.

5.1.2 Lovmessig forankring

Det er lov 25. juni 2010 nr 45. om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven – sbl) §§ 1 og 4 som hjemler Sivilforsvarets forpliktelser knyttet til beskyttelse av sivilbefolkningen ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid.

Sivilforsvarets hovedoppgaver fremgår av sbl § 4. Ansvarsområdet spenner vidt og i den nye sivilbeskyttelsesloven ble det også åpnet for bruk av tjenestepiktig personell utenfor landegrensene (sbl § 10).

Hovedbegrunnelsen for opprettelsen av Sivilforsvaret ligger i folkerettens fundamentale krav om at sivilbefolkningen har krav på beskyttelse i krig. Dette innebærer at Sivilforsvaret har egne oppgaver i krig, herunder varsling, evakuering og tilfluktsromtjeneste. I fredstid er Sivilforsvaret en statlig forsterkningsressurs som bistår de sivile nød- og beredskapsetatene med sikte på å øke deres yteevne ved redningsaksjoner og annen inn-

sats ved uønskede hendelser. Dette er også tydelig uttrykt i Prop. 91 L (2009-2010)⁷, hvor det påpekes at det fra et faglig og samfunnsøkonomisk perspektiv synes fornuftig å benytte Sivilforsvarets ressurser også ved hendelser i fredstid. Videre at erfaringer fra slike hendelser tilsier at det bør finnes særlige forsterkningsressurser som kan bistå nød- og beredskapsetatene ved redningsaksjoner og annen innsats ved uønskede hendelser.

Sivilforsvarets oppgaver og rettigheter i krigstid er folkerettslig regulert gjennom de fire Genève-konvensjonene av 12.08.1949, med to tilleggsprotokoller av 1977. Både konvensjonene og protokollene er ratifisert av Norge. Fremfor alt er det 4. konvensjon om beskyttelse av sivile i krigstid som er av betydning for Sivilforsvaret. Protokoll I om beskyttelse av ofre for internasjonale væpnede konflikter er også av stor betydning, da blant annet beskyttelsen av Sivilforsvaret ble vesentlig styrket gjennom denne protokollens bestemmelser.

5.1.3 Oppgaver

Sivilforsvarets oppgaver og ansvar i dag fremgår i sivilbeskyttelsesloven kapittel II § 4:

«Sivilforsvarets oppgave er å planlegge og iverksette tiltak for beskyttelse av sivilbefolkningen, miljø og materielle verdier. Sivilforsvaret skal blant annet:

- etablere og drifte system for varsling av befolkningen, jf. § 16,
- forestå oppgaver i forbindelse med evakuering av befolkningen, jf. § 17,
- ha ansvar for tilfluktsromtjeneste for offentlige tilfluktsrom, jf. § 22 første ledd,
- bistå nød- og beredskapsetatene med personell og materiell i forbindelse med skadeforebyggende og skadebegrensende tiltak,
- lede redningsinnsats på skadestedet og ha ordensmyndighet når nødeter tillagt slik myndighet ikke er tilstede. Myndighet etter denne bestemmelse skal så vidt mulig utøves i samråd med politiet,
- etter godkjenning fra departementet bistå ved internasjonale oppdrag i forbindelse med uønskede hendelser, jf. § 10,
- utføre tilsynsoppgaver der Sivilforsvaret er utpekt som tilsynsmyndighet, jf. § 29.

⁷ Prop. 91L (2009-2010), (forslag til lovvedtak), *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret, Sivilbeskyttelsesloven*. Justis- og politidepartementet.

Departementet kan gi forskrifter om Sivilforsvarets organisering, oppgaver og ansvar».

Med utgangspunkt i sivilbeskyttelsesloven, herunder også Prop. 91 L (2009-2010)⁸ og oppdrag gitt gjennom stortingsmeldinger og tildelingsbrev fra departementet, har DSB tredelt Sivilforsvarets samfunnsoppdrag:

- være en uniformert og folkerettslig beskyttet statlig forsterkningsressurs (forsterkning)
- beskytte sivilbefolkningen (beskyttelse)
- bidra til samvirke og samfunnssikkerhetsarbeid (samvirke)

Forsterkning

Sivilforsvarets rolle som statlig forsterkningsressurs er behandlet av Stortinget gjennom St.meld. nr. 22 (2007-2008)⁹, jf Innstill.S .nr. 85 (2008-2009), der det bl.a. fremgår følgende:

«Erfaringer har vist at det bør finnes en statlig forsterkningsressurs som kan bistå ved redningsaksjoner og annen katastrofeinnsats. Det er ikke samfunnsøkonomisk fornuftig at det bygges opp ressurser i hver enkelt etat for å ivareta alle oppgaver ved store og komplekse hendelser som oppstår sjelden. Regjeringen ønsker å sikre Sivilforsvarets evne til å være en statlig forsterkningsressurs ved større og komplekse hendelser».

I Meld. St 29 (2011-2012)¹⁰ uttrykker regjeringen at Sivilforsvaret er deres viktigste statlige forsterkningsressurs og understreker at Sivilforsvarets rolle som forsterkningsressurs er tydeliggjort i § 4 i sivilbeskyttelsesloven.

I fredstid er Sivilforsvaret en statlig forsterkningsressurs som bistår nød- og beredskapsetatene ved uønskede hendelser. Med nød- og beredskapsetatene menes først og fremst politi, helse- og brann- og redningsvesen, men det kan også eksempelvis være Kystverket, Strålevernet, Mattilsynet og andre beredskapsetater. I Prop. 91 L (2009-2010) avgrenses det mot støtte til Forsvaret. Sivilforsvaret kan gi støtte til Forsvaret i fredstid, men kan ikke støtte Forsvaret i krig (jf.

bestemmelsene i Genèvekonvensjonen, om Sivilforsvarets krav på beskyttelse).

Sivilforsvaret skal dimensjoneres i forhold til å forsterke primæransvarlige etater. Sivilforsvaret skal ikke erstatte primæransvarlige etater, men utgjøre et supplement ved hendelser som krever stor ressursinnsats.

Sivilforsvarets forsterkningsrolle kan arte seg på ulike måter:

- hendelser som krever betydelig ressursinnsats på én gang – volum, det vil si store mengder materiell og/eller mye personell på et stort skadested eller flere skadested samtidig, f.eks. ved store ras, store flom-situasjoner og parallelle hendelser som f.eks. følger av ekstremværhendelser
- hendelser som krever betydelig ressursinnsats over tid – utholdenhet, det vil si materiell og personell som kan utgjøre en kontinuerlig innsats over dager og uker, f.eks. ved skogbranner og langvarig flom
- hendelser som innebærer et bredt spekter av oppdrag, f.eks. en kompleks ulykke

Selv om forsterkningsrollen i utgangspunktet er rettet mot de store, komplekse hendelsene, kan Sivilforsvarets ressurser også settes til mindre oppdrag, f.eks. leteaksjoner og bygningsbranner. Her vil ofte lokale forhold, som andre tilgjengelige ressurser og responstid hos nødetatene, komme inn. Deltagelse i slike innsatser gir også et viktig bidrag for å vedlikeholde avdelingenes beredskap og varslingsrutiner.

Sivilforsvarets forsterkningsressurser anvendes også i hendelser som kan være av mindre akutt karakter. For eksempel ble det gitt bistand til helsemyndighetene under massevaksinering i forbindelse med mulig utbrudd av aviær influensa i 2006 ba Mattilsynet om bistand fra Sivilforsvaret til sanering, og det ble også forberedt for mulig bistand til vakt og sperretjeneste. Høsten 2007 ble det funnet parasitter i drikkevannet noen steder i Oslo. Dette førte til at Oslo kommune ba om bistand fra Oslo og Akershus sivilforsvarsdistrikt. Under en periode med ekstrem kulde i januar 2010 ble Sivilforsvaret oppfordret til å være i beredskap for å kunne bistå kommunene i forhold til de utfordringer dette kunne medføre for enkelte personer/grupper.

Beskyttelse

Sivilforsvaret har egne oppgaver i tilknytning til vern av sivilbefolkningen i krig, herunder vars-

⁸ Prop.91L (2009-2010), (forslag til lovvedtak), *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret, Sivilbeskyttelsesloven*. Justis- og politidepartementet.

⁹ St.meld.nr 22 (2007-2008): *Samfunnssikkerhet, Samvirke og samordning*. Justis- og politidepartementet.

¹⁰ Meld. St. 29 (2011-2012): *Samfunnssikkerhet*, Justis- og beredskapsdepartementet.

ling, evakuering og tilfluktsromtjeneste knyttet til offentlige tilfluktsrom. Nedenfor er gitt en kort redegjørelse for disse tre oppgavene.

Varsling

Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 17 (2001-2002)¹¹, ble det slått fast at Sivilforsvaret også i fremtiden skulle kunne varsle sivilbefolkningen i tilfelle fare for kriser i fred og ved krigshandlinger. Det har i ettertid ikke kommet til momenter som tilser endrede oppfatninger på dette området, men JD har fått utarbeidet en rapport¹² i den hensikt å skulle gjennomgå eksisterende system for varsling av befolkningen og vurdere å fremme forslag til tiltak knyttet til system for fremtidig befolkningsvarsling.

I henhold til sivilbeskyttelseslovens §§ 4 og 16 skal Sivilforsvaret etablere og drifte system for varsling av sivilbefolkningen. Pr. d.d. har Sivilforsvaret 1244 operative varslingsanlegg fordelt utover landet.

De daglige/rutinemessige oppgavene knyttet til varsling ivaretas av DSB og sivilforsvarsdistriktene.

Sivilforsvarsdistriktene i Vestfold og Troms har ansvar for å bemanne og drifte luftvarslingsgrupper med tjenestepiktig personell. Luftvarslingsgruppene er lokalisert sammen med Luftforsvarets varslingsentra. Disse gruppene er delegert ansvar og varsler «Flyalarm» når denne skal utløses og gir råd til sivilforsvarsdistriktene når «Faren Over» kan varsles. DSB og Luftforsvaret har inngått egen avtale om utføring av luftvarslingstjenesten¹³.

Sivilforsvarsdistriktet i Vest-Agder har ansvaret for å drifte og vedlikeholde varslingsanlegg i tilfelle dambrudd i Sirdalsvassdraget.

Sivilforsvarsdistriktene har plassert utløser-PC'er på alle landets politidistrikter med egne linjer dedikert til varsling.

Distriktene skal ha dialog med kommunene, fylkesmennene og politiet når et anlegg skal relokaliseres eller nyetableres. Dette for å ta mest mulig hensyn til eventuelle endringer i infrastrukturen etter forrige plassering som beskrevet i kommunenes ROS-analyse eller innspill fra politiet.

Tilfluktsrom

Norge har i dag 20 000 tilfluktsrom med ca 2 600 000 tilfluktsromplasser, hvorav ca 320 000 er offentlige. Private tilfluktsrom er bygget for byggherrens regning for dem som oppholder seg på den enkelte eiendom. Offentlige tilfluktsrom er bygget av kommunen for å beskytte befolkningen i et område. Utgiftene er dekket av stat og kommune.

Justis- og beredskapsdepartementet¹⁴ har lagt til grunn at det skal føres tilsyn med alle tilfluktsrom, og at eksisterende tilfluktsrom skal vedlikeholdes. Sistnevnte påhviler eiere av tilfluktsrom. Tilfluktsrom skal fortsatt være en del av den beskyttelse samfunnet skal kunne gi borgerne. Eier og bruker av offentlig eller privat tilfluktsrom plikter å holde tilfluktsrommet i forsvarlig stand. Tilfluktsrom kan i fredstid utnyttes til andre formål hvis rommets verneevne ikke reduseres og rommet raskt kan klargjøres som tilfluktsrom ved behov.

På bakgrunn av endringer i den sikkerhetspolitiske situasjon med et mer differensiert trusselbilde og en redusert krigstrussel besluttet regjeringen i 1994 at det skulle innføres tiltak for å redusere kravene til nybygging av tilfluktsrom. Til grunn for endringen lå også et generelt ønske om å redusere den enkelte tiltakshavers kostnader i forbindelse med nybygging og vedlikehold. Dette ledet frem til gjeldende forskrift for tilfluktsrom fra 1995, som begrenser flere av kravene i tidligere forskrift. I 1998 ble det ble besluttet midlertidig stans i bygging av tilfluktsrom. Midlertidig stans innebærer at alle som setter opp bygg hvor det er krav om tilfluktsrom i henhold til forskriften, må søke Sivilforsvaret om fritak fra plikten. Slike fritak innvilges og det er ikke bygget nye tilfluktsrom siden 1998.

Bestemmelser om tilfluktsrom er regulert i sivilbeskyttelsesloven, hvor det fremgår at Sivilforsvaret har flere oppgaver og omfattende ansvar i forbindelse med tilfluktsrom, herunder bl.a. tilsyn og ansvar for tilfluktsromstjeneste og drift av offentlige tilfluktsrom.

Det er i det alt vesentligste sivilforsvarsdistriktene som foretar tilstandskontroll/tilsyn av private tilfluktsrom. Hva angår tilfluktsromstjeneste og drift av offentlige tilfluktsrom, så er dette oppgaver som er ment ivaretatt gjennom anvendelse av tjenestepiktig personell. Personell til denne tje-

¹¹ St. meld. nr. 17 (2001-2002): *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*, Justis- og politidepartementet.

¹² Befolkningsvarsling, rapport av 8. nov 2011 fra DSB arbeidsgruppe.

¹³ Avtaleverk mellom DSB og Luftforsvaret om utføring av luftvarslingstjenesten i Noreg (journalnr 03/874-1).

¹⁴ I Innst. S. nr. 49 (2004-2005) er det uttalt at tilfluktsrom fortsatt skal være en del av den beskyttelse samfunnet skal kunne gi borgerne

nesten må settes opp etter samme plan som for krigsreserven. For private tilfluktsrom er dette en oppgave som påhviler eier/bruker av rommet.

Evakuering

I fredstid er det politiet som er evakueringsmyndighet, og Siviltforsvaret vil gi bistand til politiet og kommunene med forsterkningsressurser når evakuering iverksettes.

Når riket er i krig, når krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen beslutte evakuering av befolkningen. I medhold av sivilbeskyttelseslovens § 17 skal enhver, etter pålegg fra Siviltforsvarets myndigheter, flytte til den tid og på den måte som fastsettes. Evakuering i krig eller når krig truer er en betydelig oppgave som er tillagt Siviltforsvaret og som vil kreve ressurser både fra Siviltforsvaret og andre myndigheter som må bidra i gjennomføringen av et så omfattende tiltak overfor befolkningen. Denne oppgaven og myndigheten som er tillagt Siviltforsvaret, er også grundig drøftet i Prop. 91 L (2009-2010)¹⁵.

Samvirke

I Prop. 91 L (2009-2010) side 27 fremgår det at Siviltforsvaret skal være en sentral samvirkeaktør i det norske redningskonseptet. Dette innebærer at Siviltforsvaret skal ta initiativ og følge opp samarbeid med nødetater, kommunene, Fylkesmannen, militære myndigheter, frivillige organisasjoner og andre.

Etatens rolle som en sentral samvirkeaktør i den norske redningstjenesten er også tydeliggjort i distriktssjefsinstruksen § 8¹⁶. Distriktssjefen inngår i den kollektive redningsledelsen i lokal redningssentral (LRS) i henhold til instruks. For øvrig møter sivilforsvarsdistriktet etter anmodning og i tråd med lokale/regionale planer, i fylkesberedskapsråd, atomberedskapsutvalg og kommunale beredskapsråd/kriseledelser.

Siviltforsvaret er, som en statlig etat, tillagt en viktig rolle i å bidra til å styrke samvirket mellom nødetatene, kommunene og andre aktører i beredskapsarbeidet. Etaten skal ha kompetanse innenfor beredskapsplanlegging, øvingsplanlegging og stabsledelse, og har gjennom sin desen-

traliserte administrative organisering et godt grunnlag for å kunne gjøre dette. Flere steder i landet er det etablert regionale øvingsutvalg, som samordner planlegging og gjennomføring av samvirkeaktiviteter. En typisk samvirkeaktivitet er felles øvelser, men det gjennomføres også lokale kurs, seminarer og fagdager for rednings- og beredskapsetatene. Slike seminarer og fagdager gir muligheter for å gå nærmere inn i aktuelle problemstillinger og utfordringer, som gjerne avdekkes ved samvirkeøvelser og innsatser. Hensikten med dette er å bidra til en kvalitativ utvikling av samvirket og forsterke relasjonen mellom de ulike aktørene. Siviltforsvarsdistriktene er viktige aktører i dette samvirket og flere steder har distriktene en fremtredende rolle i arbeidet.

Samarbeid med Fylkesmannen

Siviltforsvarsdistriktene deltar i fylkesberedskapsrådet og Fylkesmannens atomberedskapsutvalg. De fleste distrikter deltar også i kommuneøvelser i regi av FM og mange deltar på ulike arenaer som etatsjefsmøter, årlige konferanser av ulikt slag og sivil – militære møter i regionen. Enkelte distrikter deltar også sammen med Fylkesmannen på beredskapsdager i kommunene (i regi av Fylkesmannen), deltar på andre beredskapsdager, under tilsyn med kommunene, de gir innspill til kommunale ROS-analyser og/ellers særskilte beredskapsprosjekter (for eksempel Nordnes-prosjektet i Troms), deltar i regionale beredskapsseminarer og samarbeider med landsbruks- og miljøvernnavdelingen hos Fylkesmannen i forbindelse med skogbrannberedskap og skogbrannøvelser.

Samarbeid med kommunene

Alle sivilforsvarsdistriktene forventes å etablere et godt samarbeid med de kommunale brannvesen, og enkelte distrikter gir bistand til kommunene i forbindelse med beredskapsplanlegging og ROS-analyser. Slik støtte gis i samarbeid med Fylkesmannen. Det er også samarbeid med kommunene i forbindelse med lagring og forvaltning av Siviltforsvarets materiell.

Samarbeidsavtaler

DSB har etablert avtaler om hvordan Siviltforsvares bistand til enkelte aktører skal gis. Avtalene ivaretar behovet for presisering av hvordan Siviltforsvaret kan støtte med materiell og retningslinjer for bruk av tjenestepliktige.

¹⁵ Prop. 91 L (2009-2010), (forslag til lovvedtak), *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret Sivilbeskyttelsesloven*.

¹⁶ Instruks for Siviltforsvarets distriktssjefer og om inndeling av Siviltforsvarets distrikter. FOR nr 921, 21. juni 2004.

- Helsedirektoratet og DSB har inngått rammeavtale vedrørende Sivilforsvarets forsterkningsrolle til helsevesenet. Avtalen omtaler bl.a. Sivilforsvarets forsterkning til helsevesenet med tanke på kompetansenivå og materiellressurser
- Kystverket og DSB har undertegnet en rammeavtale vedrørende Sivilforsvarets bistand under akutte forurensningsinnsatser. Rammeavtalen fastslår blant annet at det kan inngås avtaler mellom sivilforsvarsdistrikter og interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA) for støtte under akutte forurensningsinnsatser.
- Politiet og DSB har etablert en rammeavtale vedrørende Sivilforsvarets støtte til politiet ved søk etter antatt omkomne.

I tillegg har Sivilforsvaret og DSB inngått samarbeidsavtaler med ulike aktører, som for eksempel Statens havarikommisjon for transport, Røde kors, Norsk folkehjelp m.fl.

I samarbeid mellom Kystverket, DSB og Klima- og forurensningsdirektoratet er det utarbeidet en veiledning i enhetlig ledelsessystem (ELS). En skriftlig veileder om ELS ved håndtering av hendelser innen brann, redning og akutt forurensning er utviklet til bruk i kommunenes brann- og redningstjeneste, Sivilforsvaret, de interkommunale utvalgene mot akutt forurensning (IUA) og i Kystverket ved statlige aksjoner mot akutt forurensning.

Andre oppgaver i DSB som ivaretas av Sivilforsvaret

DSB/Sivilforsvarets internasjonale, operative, humanitære konsepter

DSB/Sivilforsvaret har utviklet konsepter for internasjonal, operativ humanitær bistand, som skal gi praktisk støtte til internasjonale hjelpeorganisasjoner slik at disse kan utføre sitt arbeid på en mer effektiv måte (med mottoet *Help the helpers*). Konseptene, hovedsakelig komplette teltleire og mobile IKT ressurser, er utviklet i nært samarbeid med våre søsterorganisasjoner gjennom International Humanitarian Partnership (IHP), et nettverk av beredskapsorganisasjoner i Nord-Europa, og med Sivilforsvaret som tilrettelegger og bidragsyter i Norge. Konseptene er likevel ikke en del av Sivilforsvaret (finansieringen kommer fra UD og deltakelsen innbefattes ikke av tjenesteplikt), men ledes fra DSB.

DSB gir støtte til FNs internasjonale krisevurderingsteam (UNDAC) både i form av regulært personell til teamene, og i form av IKT-ekspertise

som støtter teamene i deres feltarbeid. Sistnevnte kalles Norwegian UNDAC Support (NUS). Skreddersydd IKT-materiell og en mannskapspool på rundt 10 IKT-eksperter med kort deployeringstid danner kjernen i dette konseptet.

DSB har i flere år forvaltet et tyngre, logistisk støttekonsept, Norwegian Support Team (NST), som på kort tid kan reise til et katastrofeområde og etablere støtte til internasjonalt hjelpearbeid i form av forpleining, forlegning, samband og kontor- og helsetjenester. Konseptet er basert på utsendelse av komplette teltleire som kan huse 50-100 personer. Utstyr for to komplette teltleire er lagret og klar til bruk ved Sivilforsvarets sentrallager. Til å bemanne konseptet hentes personell fra en mannskapspool på rundt 100 personer. Disse kommer fra Sivilforsvaret og andre offentlige og private aktører, men deltakelsen er frivillig og omfattes som nevnt ikke av tjenesteplikt.

Det er grunn til å anta at behovet for denne typen støtte vil fortsette i årene fremover, også for innsatser av mindre omfang og kortere varighet. Et eksempel er en avtale som DSB og Nærings- og handelsdepartementet (NHD) inngikk i 2010 om utvikling av et nytt konsept for evakuering av norske borgere med skip i utlandet, basert på erfaringer fra Libanon-hendelsene i 2006 («skipsevakueringskonseptet»). Med hjelp av øremerket utstyr og personell fra DSBs støtteam kan inntil 500 personer tas hånd om i tre dager på et skip under evakuering. NHD ønsker nå å doble kapasiteten i dette konseptet i samarbeid med DSB.

Gjennom sine utenlandsinnsatser siden slutten av 1990-tallet har DSB høstet nyttige erfaringer når det gjelder materiell, personell, ledelse og koordinering. DSBs utenlandskonsepter kan være med å danne erfaringsgrunnlag for nye operative nasjonale konsepter innen feltet nasjonale støtteressurser ved store katastrofer. Felles anskaffelser og opplæring kan gi mer effektiv katastrofebistand både ute og hjemme.

Bygg og anlegg i Sivilforsvaret

Sivilforsvaret er forvalter av en betydelig bygnings og anleggsmasse. Det er i hovedsak gamle fjellanlegg, men også enkelte leire og andre bygninger. Bygg og anlegg uten operativ verdi skal avhendes etter føringer i St.meld. nr. 22 (2007-2008).¹⁷ Så langt har Sivilforsvaret oversendt ca 100 eiendommer og anlegg til DSBs avhendingsprosjekt. Anleggene er hovedsakelig av dår-

¹⁷ St. meld. nr. 22 (2007-2008): *Samfunnssikkerhet*, samvirke og samordning. Justis- og politidepartementet.

lig kvalitet, og bygget under andre miljøkrav, så det er knyttet betydelige kostnader til avhending av enkelte anlegg. Overskudd av eiendomsavhendingen skal tilbakeføres til Sivilforsvaret.

Sivilforsvaret har som målsetning å avhende alle eiendommer utover beredskaps- og kompetansesenteret på Starum og vil basere seg på å leie den nødvendige bygningsmasse.

Oppgaver/funksjoner under utvikling

Vertsnasjonsstøtte – Host Nation Support (HNS)

JD har bedt DSB om å bistå departementene i å utarbeide planverk for mottak av utenlandsk bistand, herunder hvordan ivareta vertsnasjonsstøtten/HNS ved en større hendelse i Norge. Planverket skal også beskrive Sivilforsvarets rolle i forbindelse med dette. DSB vil nedsette en arbeidsgruppe som skal anbefale hvilken rolle Sivilforsvaret kan ha i et nasjonalt planverk for HNS. I en slik funksjon vil både Sivilforsvarets ansatte tjenestemenn og tjenestepliktig personell kunne ha en rolle.

Anvendelse av tjenestepliktig personell i utenlandstjeneste

I sivilbeskyttelseslovens § 4 annet ledd, bokstav f, er det gitt adgang til at Sivilforsvaret etter godkjenning fra departementet kan bistå ved internasjonale oppdrag i forbindelse med uønskede hendelser. Imidlertid krever disponering av tjenestepliktig personell i Sivilforsvaret til utenlandstjeneste avtale mellom den enkelte og Sivilforsvarets myndigheter, jf sivilbeskyttelseslovens § 10.

DSB har ulike samarbeids- og bistandsavtaler gjennom EU, FN og de nordiske landene og disse avtalene kan innebære bruk av Sivilforsvarets kapasiteter utenfor Norges grenser. DSB opplever en økende interesse for Sivilforsvarets ressurser til utenlandsinnsats. Dette gjelder både i tilknytning til humanitære operasjoner i regi av FN og gjennom bistandsanmodninger fra EU og NATO.

5.1.4 Tjenesteplikt

Hjemmelsgrunnlag og tjenesteplikt generelt

Hjemmelsgrunnlag for tjenesteplikt i Sivilforsvaret er lov 25. juni 2010 nr.45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

Tjenesteplikt i Sivilforsvaret omfatter alle kvinner og menn mellom 18 og 55 år som oppholder seg i Norge. Plikten til å la seg innrullere omfatter

også fremmede statsborgere bosatt i Norge, jf sivilbeskyttelsesloven § 7.

Enhver som kan pålegges tjenesteplikt etter sivilbeskyttelsesloven § 7, plikter også å tjenestegjøre som befal eller instruktør i Sivilforsvaret. Tjenestepliktig befal eller instruktør plikter også å gjennomgå den nødvendige opplæring for stillingen. Disponering av tjenestepliktig personell i Sivilforsvaret til tjenestegjøring utenfor landets grenser krever avtale mellom den enkelte og Sivilforsvarets myndigheter.

Personer som er mobiliseringsdisponert i annen sivil eller militær beredskapsfunksjon, er fritatt fra tjenesteplikt i Sivilforsvaret. Vernepliktig personell kan ikke kalles inn til eller beholdes i tjeneste i Sivilforsvaret når vedkommende derved hindres i å utføre sin militære verneplikt.

Tjenestepliktige i Sivilforsvaret kan ikke sies opp fra sitt arbeidsforhold på grunn av tjenesten.

Bestemmelser om tjenestetid

Stortinget fastsetter tjenestetidens varighet for tjenestepliktige i Sivilforsvaret. Tjenestetiden i Sivilforsvaret skal årlig bekreftes gjennom St.prp. nr 1, jf. sivilbeskyttelsesloven § 7 fjerde ledd.

Justis- og beredskapsdepartementet viderefører i 2013 dagens nivå med en samlet maksimal tjenestetid på totalt 19 måneder. Avtjent militær førstegangstjeneste, samt ordinær heimevernstjeneste eller siviltjeneste, kommer til fradrag dag for dag med inntil det antall dager som svarer til førstegangstjeneste i hæren. Årlig utdanning kan maksimalt utgjøre 5 uker, hvorav maksimalt 3 uker sammenhengende. Årlig øvingstid er maksimalt 5 dager.

Rekruttering

Rekruttering av tjenestepliktige til Sivilforsvaret skjer i hovedsak via fordeling av personell fra Vernepliktsverket (VPV). I tillegg benyttes lister fra Folkeregistret, primært for å rekruttere kvinner.

Ved endring i Vernepliktsloven i 2010 ble det innført sesjonsplikt¹⁸ også for kvinner og det antas at Sivilforsvaret på sikt vil kunne få alt sitt personell fordelt fra VPV. Sivilforsvaret har en målsetting om minimum 30 % kvinner i de operative avdelingene. På landsbasis var kvinneandelen ved utgangen av andre kvartal 2012, 17 %. Enkelte av sivilforsvarsdistriktene har allerede oppnådd målsettingen om 30 % kvinner i avdelingene.

¹⁸ Forskrift om utskrivning og verneplikt, *vernepliktsforskriften*. FOR 2010-12-10 nr 1605.

Sivilforsvarsdistriktene har ansvaret for rekruttering og forvaltning av tjenestepliktige. Det er et mål at tjenestepliktige representerer ulike samfunnslag, utdanningsretninger og har ulik arbeidserfaring. De som nyrekrutteres er normalt mellom 20 og 30 år, og hovedtyngden av personellet i de operative styrkene er mellom 26 og 44 år. Som eksempel er gjennomsnittsalderen for tjenestepliktig personell i Aust-Agder sivilforsvarsdistrikt 34 år, mens den ved Oppland sivilforsvarsdistrikt er 39 år.

Gjennom rekrutteringsmøter avklares hvorvidt aktuelle kandidater tilfredsstiller de krav som stilles til tjeneste i Sivilforsvaret. Personell som pålegges tjenesteplikt skal gjennomføre grunnopplæring før de innplasseres i operative avdelinger. Rutiner vedrørende forvaltning av tjenestepliktige og oversikt over lønn og godtgjørelser er beskrevet i Personellbestemmelser for Sivilforsvaret (PSF).

5.1.5 Utdanning og tjenestemønster

Kort om kurstilbudet

Grunnopplæring av tjenestepliktige mannskap og befal i Sivilforsvaret gjennomføres ved Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter/Oppland sivilforsvarsdistrikt på Starum. Opplæringen gjennomføres med kurs av ulik varighet, som er kort beskrevet i det følgende.

Grunnopplæring på tre uker

Grunnopplæring omfatter i hovedsak fagområdene fellesoperative fag, brann, førstehjelp og øvelser. Innenfor fellesoperative fag gis opplæring innen blant annet sikkerhetsbestemmelser, skadestadtaktikk, ordenstjeneste, kartlære/kompass/GPS, samband, ettersøking, stress- og krisereaksjoner og CBRN (masseødeleggelsesmidler). Førstehjelpsopplæringen tilfredsstiller kvalifisert nivå i henhold til Norsk Førstehjelpsråds standard.

Påbyggende lederkurs på ulike nivå.

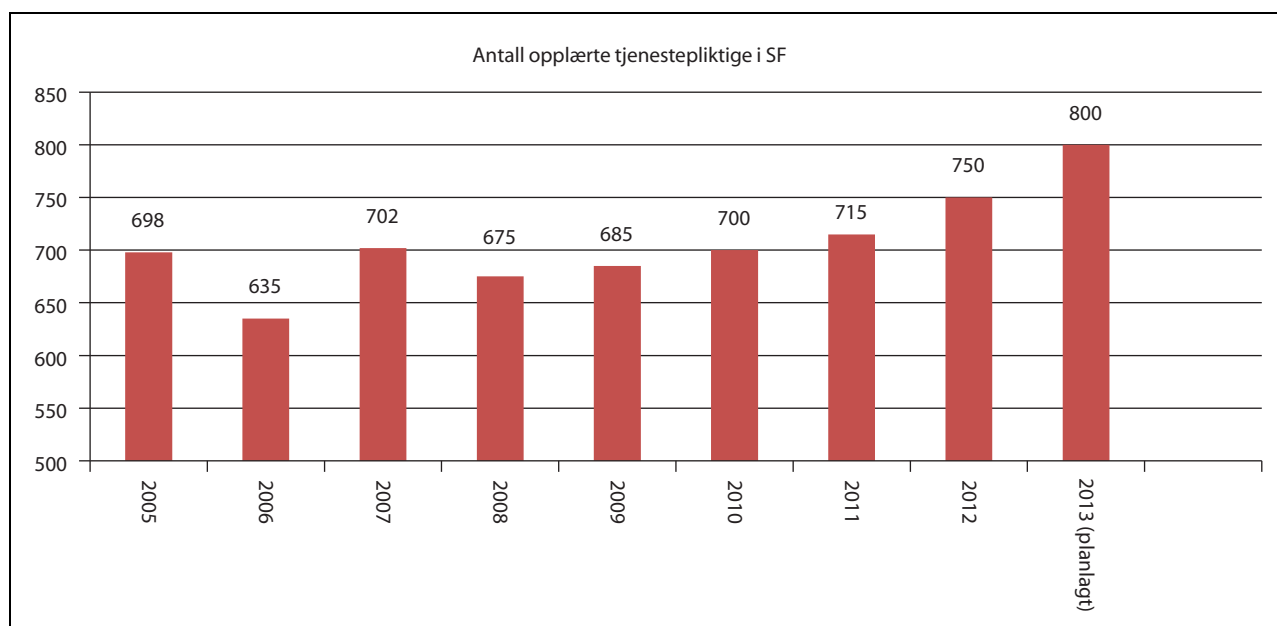
Opplæring av befal gjøres gjennom ulike nivåer, lagførerkurs og FIG-leder kurs. Kursene er av to ukers varighet. Opplæringen består av fagområdene fellesoperative fag og ledelse, med hovedvekt på utøvelse av ledelse på hhv lagførernivå og FIG-ledernivå.

Grunn- og lederopplæring for mobil renseenhet og radiacmålepatruljer

Personell som blir tatt ut til tjeneste i mobil renseenhet eller radiacmålepatruljer, gjennomgår en kortere og mer fagspesifikk grunnopplæring på 8 dager. Lederkursene er av to ukers varighet.

Opplæringsstatistikk

Figuren viser opplæring av tjenestepliktige i perioden 2005-2012. I 2013 er det planlagt opplæring av 800 tjenestepliktige.



Figur 5.2

Øvingsvirksomheten i Sivilforsvaret

Generelt

DSB fastsetter øvingsbestemmelser¹⁹ for Sivilforsvaret, og gjeldende bestemmelser trådte i kraft 1. juli 2011. Øvingsbestemmelsene har til hensikt å sikre at øving og lokal opplæring utøves slik at etatens avdelinger er operative, samt bidra til å sikre effektiv og målrettet øving og opplæring. Avdelinger i Sivilforsvaret skal iht gjeldende øvingsbestemmelser øve to dager og to kvelder i året, sivilforsvarsdistriktets stab en dag og en kveld. Øvingsstatistikken viser at den fastsatte øvingsmengde ikke har vært oppnådd siden omorganiseringen i 2004.

Samvirkeøvelser

Sivilforsvaret skal initiere øvelser med nød- og beredskapsetatene og være i stand til å bistå under planlegging, gjennomføring og evaluering. Regionale samvirkeøvelser varierer i omfang og deltakelse, fra små øvelser på lokalt nivå til øvelser som involverer alle beslutningsnivåer i nød- og beredskapsetater, Frivillige organisasjoners redningsfaglige forum (FORF), kommuner og fylker.

Sivilforsvarsdistriktene deltar i flere beredskapsfora, som for eksempel fylkesberedskaps-

¹⁹ Øvingsbestemmelser for Sivilforsvaret, *Øvingsbestemmelserne*, fastsatt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 4. april 2012. Ikrafttredelse 1. juli 2011.

råd, atomberedskapsutvalg, kommunale beredskapsråd og i diverse øvingsutvalg. Utvalgene/rådene planlegger og gjennomfører øvelser av forskjellig karakter, og Sivilforsvarets representant forventes å kunne bidra med relevant øvingskompetanse. Sivilforsvarets rolle i slike prosesser er varierende mellom de ulike distriktene.

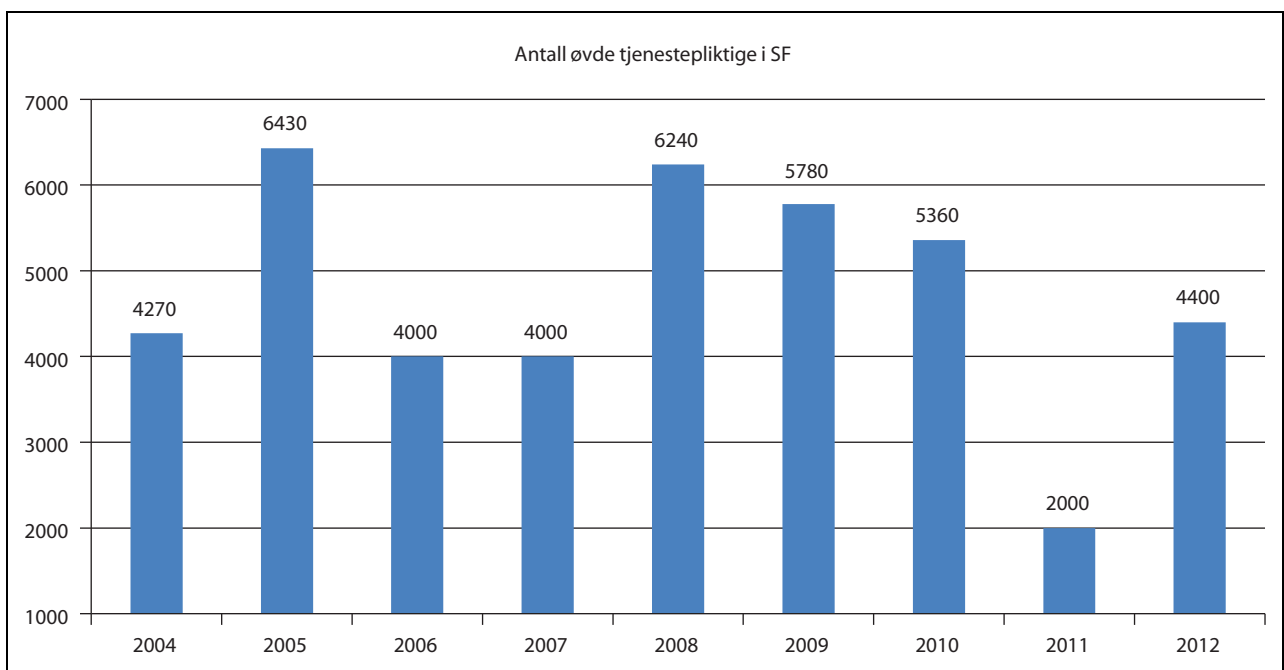
Nasjonale øvelser

Det gjennomføres flere nasjonale øvelser der beredskapsressurser fra store deler av landet blir involvert, og hvor Sivilforsvaret er engasjert. Distriktenes årlige planer, økonomiske rammer, kapasitet og øvingens innhold avgjør i hvor stor grad Sivilforsvaret involverer seg i øvelsen. Noen ganger deltar distriktet i planleggingen, andre ganger i hele prosessen fra planlegging til gjennomføring med flere avdelinger.

Eksempel på nasjonale øvelser der Sivilforsvaret har deltatt, er Øvelse Oslo, SkagEx11 og Barents Rescue 2011. I år er Sivillforsvaret involvert i planleggingen av Øvelse Barents Rescue 2013, som gjennomføres i Troms, og hvor distriktene i Nord-Norge forventes å delta.

Internasjonal øvingsvirksomhet

Ansatte og tjenestepliktige i Sivilforsvaret har deltatt i redningsøvelser i andre land – for eksempel Russland, Romania, Finland, Sverige og Danmark. Slike øvelser vurderes å gi viktige erfaringer innen-



Figur 5.3

for kommunikasjon, taktikk og samvirke med andre lands kapasiteter. DSB avgjør i hvert enkelt tilfelle omfanget av Sivilforsvarets deltakelse.

Antall øvede mannskap og befall i Sivilforsvaret

Årlig øving for Sivilforsvarets mannskaper er avgjørende for at avdelingene skal løse sine oppdrag. Jevnlig øving er viktig for Sivilforsvarets rolle som initiativtaker til øvingsutvalg, ved deltakelse i samvirkeøvelser, evne til å løse innsatsoppdrag, samt være en godt integrert og naturlig deltager i den lokale redningstjenesten.

Sivilforsvarets mål er årlig øving av 8000 tjenestepliktige, 2 dager og 2 kvelder i henhold til Øvingsbestemmelsene. Dette målet har ikke DSB vært i stand til å nå, til tross for tiltak innenfor egen budsjettamme for å styrke øvingsaktiviteten, og som statistikken nedenfor viser er øvingsnivået blitt redusert som følge av omstillingskostnadene. Etter planen vil øvingsnivået i 2013 være på tilnærmet samme nivå som i 2010, og fra 2015 er intensjonen at øvingsaktiviteten gjennomføres for hele den operative styrken.

Figur 5.3 viser statistikk over antall øvede tjenestepliktige i perioden 2004 til 2012.

5.1.6 Kompensasjon og incentiver²⁰

Generelt

Reglement for lønn og godtgjørelser for tjenestepliktig personell i Sivilforsvaret bygger på samme grunnlag som reglement for lønn og godtgjørelser for vernepliktig personell (Fredsregulativet).

Andel av sivil lønn for tjenestepliktige som beholdes under tjenesten reguleres av ulike tariffavtaler. For tjenestepliktige i staten henvises til Hovedtariffavtalen for staten § 2. Hovedregel er at det utbetales full lønn fra sivil arbeidsgiver til både de med og uten forsørgelsesbyrde under sivilforsvarstjeneste. Når tjenesten varer mer enn en uke (7 dager), gjøres det fradrag i den sivile lønnen for tjenestetillegg. Det gjøres da også fradrag for forsørgertillegg og botillegg når arbeidstakeren har full lønn. Rettigheter forutsetter minst 6 måneders forutgående sammenhengende tjeneste i staten.

For kommunalt ansatte henvises til Hovedtariffavtale i KS sentralt § 9. Som hovedregel utbetales arbeidstakere med forsørgeransvar full lønn med fradrag av godtgjørelser fra sivilforsvarets myndigheter. Deltidstilsatte utbetales forholds-

messig. Arbeidstakere uten forsørgeransvar utbetales 1/3 av full lønn med fradrag av godtgjørelser fra sivilforsvarets myndigheter. Deltidstilsatte utbetales forholdsmessig. Rettigheter forutsetter minst 6 måneders forutgående sammenhengende tjeneste i kommunen.

Dagens ordning sikrer ikke kompensasjon for tapt arbeidsfortjeneste, ordningen er komplisert og sammensatt og gir utslag i store ulikheter mellom de tjenestepliktige.

Forslag til ny forskrift om godtgjørelser under sivilforsvarstjeneste

Sivilbeskyttelsesloven § 7 gir hjemmel for å gi forskrifter om gjennomføring av sivilforsvarstjenesten, herunder bestemmelser om godtgjøring. Et slikt forskriftsarbeid er igangsatt og DSB er i ferd med å fremme forslag til nytt godtgjøringssystem for departementet.

Det viktigste elementet i forslag til nytt avlønningssystem er innføring av lønnskompensasjon, som skal sikre at den enkelte tjenestepliktige opprettholder sitt eget ordinære/normale inntektsnivå under pålagt tjeneste. Andre godtgjørelsesstørrelser knyttes opp mot eksisterende ordninger (forsvarets tjenestetillegg, statens lønnsregulativ, Folketrygdens grunnbeløp osv). Da vil satsene justeres automatisk uten at forskriftsbestemmelsene må endres.

Forslaget innebærer en betydelig forenkling av dagens regulativ, med langt færre variabler/typer godtgjørelse.

5.1.7 Innsatser og uttalelser fra bistandsanmodere

Antallet fredsinnsettsoppdrag for Sivilforsvaret i perioden 2008-2012 fordeler seg som vist i fig 5.4.

Merk at metodikken for rapportering og registrering av innsatser ble lagt om i 2010, noe som vanskeliggjør en direkte sammenligning med årene før.

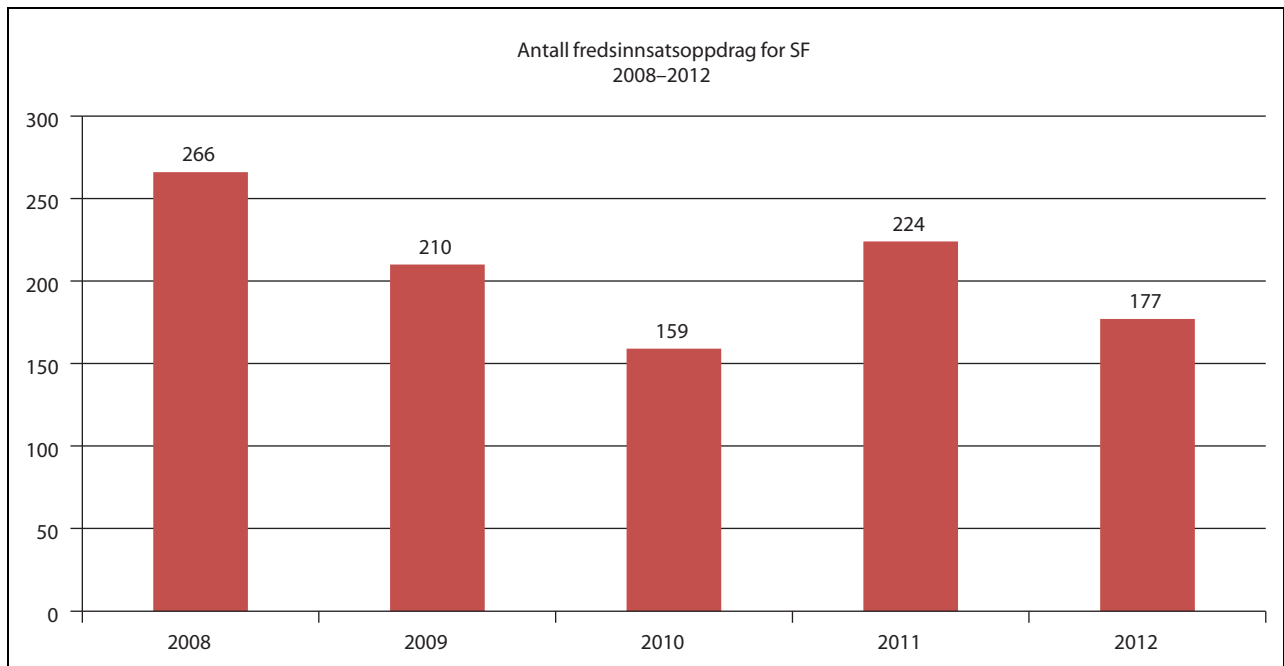
Oppdragstypene som gjennomgående opptrer hyppigst er søk etter savnet, branner (lyng, -skog, storbranner) og hendelser relatert til ekstremvær.

Den støtten som er gitt, er i hovedsak infrastruktur på skadested, kommandoplasstjenester med samband, logistikkstøtte, vakthold, vannforsyning og aktiv brannsløkking.

Uttalelser fra bistandsanmodere.

Som nevnt under kapittel 2.4 har utvalget gjennomført en enkel undersøkelse blant en del etater

²⁰ Det vises til vedlegg 3, oversikt over godtgjørelser og tillegg under sivilforsvarstjeneste



Figur 5.4

som har bedt om bistand fra de statlige forsterkningsressursene. Alle fem brannvesen og alle fem politidistrikter som har besvart henvendelsen, har benyttet Sivilforsvaret som forsterkningsressurs. Ingen i Helsevesenet som har besvart henvendelsen, bortsett fra én respondent, har direkte benyttet bistand fra Sivilforsvaret som forsterkningsressurs. To av fire fylkesmannembeter som har besvart henvendelsen, har noe erfaring med bruk av Sivilforsvaret. Dette gjelder hjelp til kommunene med reservevannforsyning og bistand i forbindelse med uvær. Kommunene som har besvart henvendelsen har noe erfaring med Sivilforsvaret som forsterkningsressurs.

Sivilforsvaret har bistått ved langvarige branner i hus og hytter, skog-, lyng- og gressbranner, ved redningsoppdrag og som personellressurs i stabsorganisasjon i IUA-aksjon. Politiet har benyttet Sivilforsvaret ved redningstjenesteoppdrag (logistikk, forpleining, søkemannskap), drift av innsatsleders KO, søk etter antatt omkomne og vakthold. Helsevesenet har blitt støttet med utbæring av forulykket person og bistand med satellitt-telefon ved problemer med telenettet.

Kriteriene oppgitt av brannvesenet for å benytte Sivilforsvaret som forsterkningsressurs er at egne ressurser ikke strekker til. Politiet oppgir følgende kriterier for bruk av Sivilforsvaret: behov for utstyr Politiet ikke selv har, lav terskel for utkalling, rask responstid, og frivillige klarer ikke stille nok ressurser. Helsevesenets behov for bruk av Sivilforsvaret er knyttet opp til langvarig innsats utenfor syke-

hus eller omfattende svikt i kritisk infrastruktur i sykehuset. Bistandsbehovene vil være rask mobilisering og utrykning, hensiktsmessig beredskapsutstyr og god opplæring i forhold til oppgavene. Oppgaver kan være: Trafikkdirigering, transport og forflytning av pasienter/utstyr, samband og kommunikasjon, varmetelt, sanitetsmateriell, medisinsk utstyr, førstehjelp og omsorg.

Fylkesmennene mener at Sivilforsvaret er en viktig forsterkningsressurs for redningstjenesten og i forbindelse med kriser som må håndteres av kommuner og regionale fagetater. Selv om kommunene kan oppleve Sivilforsvaret forskjellig som følge av hvor Sivilforsvarsressursene er lokalisert, er inntrykket at Sivilforsvaret har lav terskel for å si ja til støtte, og at de er godt trent for oppgavene de påtar seg. Kompetanse og oppgaver innenfor atomberedskapen påpekes som en viktig Sivilforsvarsoppgave. Kommunene har en positiv erfaring med Sivilforsvaret som forsterkningsressurs, men peker på forbedringspotensiale uten å spesifisere nærmere på hvilke områder.

Brannvesenet opplever at Sivilforsvaret har forutsigbare og pålitelige personell- og materiellressurser, med god kompetanse innenfor avgrensede oppgaveområder. De fem politidistriktene mener Sivilforsvarets sterke sider er hensiktsmessig utstyr, godt motivert personell med bred og fleksibel kompetanse og lokal forankring. Videre er enkel utkalling, god samarbeidsevne og at bruken ikke medfører økonomiske utlegg en styrke. Helsevesenet mener Sivilforsvarets sterke sider som for-

sterkningsressurs er utstyr, kapasitet og kompetanse helsevesenet ikke selv har, og at Sivilforsvaret har et sivilt fokus, er opptatt av å være tilgjengelig, og er desentralisert både med hensyn til personell, utstyr og kompetanse. Fylkesmennene mener at Sivilforsvarets sterke sider er god spredning på avdelinger, lokalt nærvær og forankring, lav terskel for bistand og relevant kompetanse og utstyr, eksempelvis telt og lysutstyr. Kommunene mener Sivilforsvarets sterke sider som forsterkningsressurs er lokal tilhørighet, rask responstid, lett å få tak i, at de disponerer materiell som varme og lys. Videre lav kostnad for kommunen. Sivilforsvaret har også etablert CIM som verktøy (elektronisk krisestøtte og loggføringssystem), og kan lett samhandle/dele informasjon med en kommune.

Brannvesenet mener at Sivilforsvarets svakhet er mangel på tyngre materiell som strømforsyning, lensepumper og personlig utrustning. Det fremheves også varierende oppmøteprosent og for få samvirkeøvelser. Politiet mener Sivilforsvaret ikke har vesentlige svakheter, men peker på at utstyret både på personell-, materiell- og kjøretøysiden kunne vært bedre eller burde oppdateres. Et politidistrikt påpeker responstid som en svakhet. Helsevesenet mener Sivilforsvarets svake sider som forsterkningsressurs er at den direkte helsesrelaterte innsatsen er avvirket. Sivilforsvaret kan ikke delta i pasientbehandling og har lang responstid. Fylkesmennene mener at Sivilforsvarets svake sider er manglende oppfyllingsgrad som følge av svakt rekrutteringsgrunnlag enkelte steder, mangelfullt og foreldet utstyr, samt manglende opplæring og godkjenning innenfor enkelte oppgaveområder. Det påpekes at Sivilforsvaret har en utfordring med utholdenhet i svært store aksjoner som krever rulling av et stort antall fredsinnsettingsgrupper. Omfattende rulling kan skape utfordringer ved komplekse hendelser. Kommunene påpeker at Sivilforsvarets svake sider er begrenset mannskapsstyrke over tid. En kommune påpeker at sentralisert lokalisering er en utfordring med redusert fremkommelighet.

Brannvesenet oppgir at de har godt samarbeid med Sivilforsvaret. Sivilforsvarets kursvirksomhet, planlegging og gjennomføring av øvelser og samarbeid om skogbrannberedskap oppgis som nyttig. De fem politidistriktene har stor nytte av samarbeid med Sivilforsvaret på områder som beredskapsplanlegging, øvelsesplanlegging og forebyggende virksomhet. Sivilforsvaret er initiativtaker og bidragsyter til gjennomføring av samvirkeøvelser. Helsevesenet har godt samarbeid med Sivilforsvaret om beredskapsplanlegging, samvirke og øvelser. Fylkesmennene svarer at

Sivilforsvaret er en god støttespiller, særlig med hensyn til gjennomføring av øvelser med den kommunale kriseledelsen og andre beredskapsaktører. Det påpekes også at Sivilforsvaret binder sammen den regionale og lokale beredskapsfamilien og er med på evalueringer av øvelser og bidrar med erfaringsutveksling. Kommunene har nytte av Sivilforsvaret i forbindelse med ROS-analyser, samt øvelser og samvirke på tvers av etater.

5.2 Heimevernet

5.2.1 Dagens organisering

Heimevernet er organisert innenfor en ramme på totalt 45 000 mannskaper i Land-, Sjø- og Luftheimevernet, hvorav 5 000 mannskaper i innsatsstyrkene og 40 000 i områdestrukturen (fra 2014 reduseres innsatsstyrkene til 3000 og områdestrukturen økes til 42000). Reduksjonen i innsatsstyrken er tilpasset et nivå som samsvarer med det Heimevernet oppgir er realistisk å rekruttere.

Operativ ledelse, styrkeproduksjon og sivil-militært samarbeid skal fortsatt gjennomføres innenfor dagens 11 distrikter og en tilpasset områdestruktur. Dette vil ivareta ledelses- og koordineringsbehov for Heimevernets oppdragsløsning samt ledelse og gjennomføring av styrkeproduksjon.

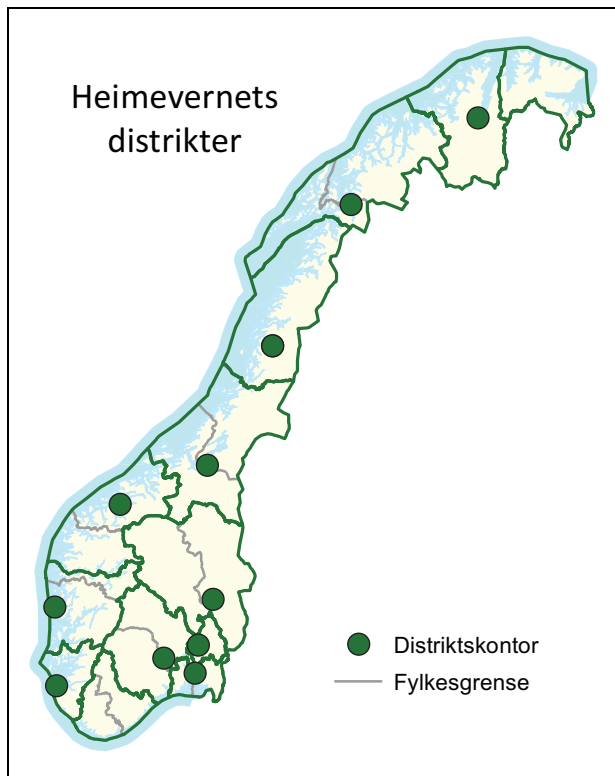
Distriktsstabene skal styrkeprodusere og sette opp avdelinger under generalinspektøren for Heimevernet. Distriktsstabene inngår samtidig i den nasjonale kommandostrukturen og ivaretar i denne rollen et territorielt ansvar på vegne av sjef Forsvarets fellesoperative hovedkvarter (FOH). Det siste innebærer ansvar for planlegging og ledelse av militær innsats i fred, krise, og krig samt planlegging, koordinering og gjennomføring av sivil-militært samarbeid.

Sjøheimevernets (SHV) kommandostruktur vil utvikles. Taktisk ledelse og styrkeproduksjon av SHV styrker vil ivaretas av de territoriale distriktsstabene, slik de gjør for Land- og Luftheimevernets styrker. Dette forenkler kommandolinjene, styrker Heimevernets interne operative samhandlingsevne og operative fleksibilitet. Konsept for SHV vil tilpasses HVs operative konsept.

Heimevernet består i dag av elleve distrikter fordelt over hele Norge. Distriktene disponerer 15 innsatsstyrker og totalt 242 områder.

Heimvernensstaben

Generalinspektør og øverste sjef for Heimevernet (GIHV) med egen stab er lokalisert på Terningmoen i Elverum. GIHV er en del av Forsvarssjef



Figur 5.5

fens ledergruppe. Staben ledes av nestkommanderende/ stabssjef i Heimevernetsstaben. Nestkommanderende/Stabssjef er generalinspektøren for Heimevernet sin stedfortreder.

HV har et eget landsråd, Landsrådet for Heimevernet. Det er satt sammen av 13 sivile organisasjoner, og skal spesielt arbeide for å fremme samarbeidet mellom Heimevernet og det sivile samfunn.

Heimevernetsstaben har sitt sete på Terningmoen leir i Elverum.

Kapasiteter i Heimevernet

Styrken på 45 000 mannskaper og befall fordelt på elleve distrikter. Hvert distrikt ledes av en egen distriktsstab.

11 territorielle distriktsstaber med stabsområde
15 deployerbare innsatsstyrker med land og sjøkapasiteter

242 områder

Personelloppsett;

Fredsstruktur:

Fast tilsatte: ca 520

Befalskurselever: ca. 100

*Operativ struktur:*²¹

Innsatsstyrker: Inntil 5000 som skal reduseres til 3000 ila 2014

Områdestruktur: 40 000 som skal økes til 42 000 innen 2016

- HV-01 Oslofjord
Distriktet omfatter Østfold og Vestfold.
Lokalisering; Rygge
- HV-02 Oslo og Akershus
Distriktet omfatter Oslo og Akershus
Lokalisering; Lutvann leir
- HV-03 Telemark og Buskerud
Distriktet omfatter Telemark og Buskerud
Lokalisering; Heistadmoen leir, Kongsberg
- HV-05 Opplandske
Distriktet omfatter Hedemark og Oppland
Lokalisering; Terningmoen leir, Elverum
- HV-08 Agder og Rogaland
Distriktet omfatter Agder og Rogaland
Lokalisering; Vatneleiren, Sandnes
- HV-09 Bergenhus
Distriktet omfatter Hordaland og Sogn og Fjordane sør for Sognefjorden
Lokalisering; Bergenhus festning, Bergen
- HV-11 Møre og Fjordane
Distriktet omfatter Møre og Fjordane og Sogn og Fjordane nord for Sognefjorden
Lokalisering; Setnesmoen Leir, Åndalsnes
- HV-12 Trøndelag
Distriktet omfatter Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag
Lokalisering; Værnes leir
- HV-14 Sør-Hålogaland
Distriktet omfatter Nordland Fylke SØR for Tysfjorden.
Lokalisering; Drevjamoen leir, Mosjøen
- HV-16 Nord-Hålogaland
Distriktet omfatter Nordland fylke NORD for Tysfjorden og Troms fylke
Lokalisering; Elvegårdsmoen, Bjerkvik
- HV-17 Finnmark
Distriktet omfatter Finnmark fylke
Lokalisering; Porsangmoen

²¹ Prop. 73 S (2011-2012): *Et forsvar for vår tid*, Forsvarsdepartementet.

Innsatsstyrker

Innsatsstyrkene er Heimevernets spydspiss, sammensatt av mobile og fleksible enheter. De skal være klare til å løse oppdrag på kort varsel.

Stabstropp

Hver innsatsstyrke har en stabstropp. Troppen skal ha kapasitet til å støtte innsatsstaben med samband-, etterretning-, og ops-kapasitet, samt kunne støtte egen organisasjon med sanitet og annen stabs- og logistikk-støtte.

Innsatstropp

Disse troppene vil ha som hovedoppgave å sikre objekter, utøve styrkebeskyttelse, veikontrollpost, isolere og anholde og bekjempe en eventuell fiendtlig styrke. Innsatstroppene er satt opp med både en fleksibel håndvåpenløsning samt tyngre avdelingsvåpen.

Jegertropp

Jegertjenesten består blant annet av patruljetjeneste til fots og med kjøretøy, overvåkning, oppklaringsoppdrag og sikring av kritiske punkt. I tillegg trenes det på strid i bebygd område (SIBO). Tjenesten som jeger er tidvis fysisk krevende, da lagene skal kunne løse oppdrag til fots med relativt tung pakning.

Hundelag

Heimevernet har hundelag med kapasitet på patrulje, varslings, redning og søk. Søkhunder skal være i hundetropper fordelt ut på alle fire regionene til Heimevernet.

CBRN-tropper (Chemical, biological, radiological and nuclear)

Skal ha evne til å detektere atom/kjernefysiske, biologiske og kjemiske stridsmidler, samt utslipp fra kjemisk industri. Troppen skal også utføre rens av personell og materiell.

Utbredelse: HV-02, HV-09, HV-14, HV-16.

Militærpolititropp (MP)

MP skal etterforske straffe- og disiplinærsaker, drive trafikkjeneste, ordenstjeneste, redningstjeneste, krigsfangetjeneste og vakt-/sikringstje-

neste. Alt MP-personell skal ha politi- eller MP-utdanning.

Utberedelse: HV 02, HV 08, HV 12 og HV 16.

Sanitetstropp

Sanitetstropp består av utrykningslag og hjelpeplasslag, og vil unntaksvis operere i troppsforband. Sanitetstropp har som hovedoppgave å være i stand til å støtte distriktenes operasjoner gjennom forebyggende tiltak og hygiene for å forhindre skade/sykdom, førstehjelp på skadested, stabiliserende og livreddende behandling og evakuering fra skadested til første medisinske behandlingssted. I tillegg skal de etablere og drifte en hjelpeplass, og vil være oppsatt med ambulanse, hjertestarter, oksygenutstyr osv.

Utberedelse: HV 02, HV 08, HV 12 og HV 16.

Innsatsstyrkene skal ha sanitetselementer i sine stabsstroker i form av utrykklingslag.

Skarpskyttertropp

Heimevernet har fire skarpskyttertropper. De skal fokusere på styrkebeskyttelse og bekjempelse av fiendtlige styrker, samt observasjon og informasjonsinnhenting. Troppen er oppsatt med finkalibret skarpskytterifle og 12,7 mm materiellødeleggelsesrifle (MØR).

Utberedelse: HV 02, HV 08, HV 12 og HV 16.

Sjøheimevernet (SHV)²²

Sjøheimevernet (SHV) er en selvstendig operativ enhet. Fra 2014 vil den operative delen av SHV, 4 innsatsstyrker og 17 SHV områder, underlegges Heimevernsdistriktene. SHV har som hovedoppgaver både i fredstid og ved krise eller krig å utføre objektsikring med sjøside og maritim overvåkning og kontroll.

Sjøheimevernet er til stede langs kysten med kystmeldeposter, bordings- og visitasjonslag, dykkere, hurtigbåter og andre større fartøyer.

Sjøheimevernet har forhåndsrekvirert ca 120 sivile fartøyer. Dette er fartøyer som kan mobiliseres på regjeringens ordre. Fartøylene utgjør ca 40 større fartøyer og 80 mindre hurtiggående båter. Dette forhåndsrekvirete planverket er i ferd med

²² Prop. 73 S (2011-12): Et forsvar for vår tid, Forsvarsdepartementet 23. mars 2012, pkt 7.3.1. Reine-klassen utvikles i SHV og regjeringen vil på egnet måte komme tilbake til hvordan fartøylene konkret vil anvendes. Et justert konsept for SHV med en tydeliggjøring av innsatsstyrkenes og områdenes ambisjon og oppdrag.

å bli revidert og ajourført. Sjøheimevernet er organisert som en del av Heimevernet

I tillegg kan skal SHV kunne utføre:

- Maritim eskorte og beskyttelse
- Eksaminasjon og kontroll ved visitasjon
- Undervannssøk
- Bekjempe mindre fiendtlige styrker

Spesielle kapasiteter

Dykk

Dykkertroppenes oppgave er å søke etter eksplosiver på ved kaier, på skipsskrog og i ankringsposisjoner, og eventuelt destruere dette. I tillegg har de kapasitet til å bistå politiet i søk er omkomne undervann etc, og tollvesenet ifm skrogsøk.

Dykkerlag opererer i all hovedsak fra land, og transporteres enten vha hurtiggående småbåter og biler. Lokalt benyttes primært gummibåter ifm selve dykkeroperasjonene.

Dykkerne kan dokumentere funn vha foto- og video.

Bordingslag

Bordingslagene transporteres på hurtiggående småbåter. Bordingslagene skal kunne beherske hele bordingspekteret fra «cooperative bording» til non-cooperative» bording. Bordingsteamene er istand til å visitere, kontrollere og eventuelt ta fartøyer i arrest for seilas til kai og overlevering til politiet.

Visitasjonslag

Kun Sjøheimevernsområdene er satt opp med visitasjonslag. Dette er en kapasitet som baseres på at fartøyet som skal inspiseres er villig til dette og inspeksjonen består først og fremst av kontroll av skips/lastepapirer og eventuelt last.*

Visitasjonslagene transporteres på hurtiggående rekvirerte småbåter.

Kystmeldepost (KYP)

Kystmeldepostene er deployerbare over større avstander vha hurtiggående småbåter eller biler. KYP-lagene transporteres ut på småbåter som har evne til landsetting. KYP bidrar til maritim billedoppbygging vha mobil radar, nattforsterknings- og infrarød utrustning. KYP skal overvåke, identifisere, sambandsinvestigere og rapportere all maritim trafikk/aktivitet innenfor deres sensorrekkevidder

Fartøyspark

Sjøheimevernets fartøyspark består av flg fartøyer:

- Flerbruksfartøyer, militære RIHB'er, gummi-båter
- Rekvirerte fartøyer:
- Større fartøyer som trålere og mindre lastefartøyer
- Hurtiggående småbåter som RIHB, passasjerbåter etc.

Landsrådet for Heimevernet

Noe som skiller Heimevernet fra resten av Forsvaret er Landsrådet for Heimevernet. Landsrådet for Heimevernet er etablert for å sikre Heimevernets forankring i det sivile samfunn og for å skape troverdighet og nærhet til sivilbefolkningen.

Landsrådet i dag består av representanter fra 13 sivile organisasjoner og en tillitsvalgt Heimevernsrepresentant fra hvert Heimvernsdistrikt/Sjøheimevernsskommando, i alt 27 medlemmer.

De sivile organisasjonene er valgt ut på bakgrunn sin store samfunns-, nærings eller beredskapsmessige betydning.

Landsrådets visjon er «å øke Heimevernets anseelse i samfunnet gjennom informasjon og profilering.» Landsrådet samles normalt to ganger hvert år, og skal bistå med uttalelser, forslag og råd i alle viktige spørsmål som angår Heimvernet.

Oppgaver:

Rådet skal bistå med uttalelser, forslag og råd i alle viktige spørsmål som ligger innenfor Heimevernet.

Rådet skal spesielt arbeide for å fremme samarbeidet mellom Heimevernet og det sivile samfunn.

Rådet skal uttale seg ved tilsetting eller beordring av ny generalinspektør for Heimevernet.

Rådet velger selv et medlem som sammen med leder og nestleder danner arbeidsutvalg. Rådet velger også varamedlem for dette medlem som møter fast ved arbeidsutvalgets møter.

Arbeidsutvalget skal uttale seg ved tilsetting av generalsekretær

5.2.2 Lovmessig forankring

Det er lov om Heimevernet²³ med forskrift til lov²⁴ som gir utfyllende regler blant annet til tjenesteplikten og hvilke tjeneste heimevernsoldaten

²³ Lov om Heimevernet, *Heimevernsloven*. LOV 1953-07-17 nr 28.

²⁴ Forskrift til lov om Heimevernet. FOR-1999-04-30-431.

kan pålegges. Ut over den pliktige tjeneste kan heimevernessoldater pålegges tjeneste som tar sikte på å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker. Det samme gjelder tjeneste, herunder vakthold og sikring av objekter og infrastruktur, som tar sikte på å avverge eller begrense anslag av omfattende eller av annen årsak særlig skadevoldende karakter, rettet mot vesentlige samfunnsinteresser.²⁵

5.2.3 Oppgaver²⁶

Heimevernets oppgaver er beskrevet i IVB/LTP.

Heimevernsdistriktene inngår i den nasjonale kommandostruktur og skal ivareta lokalt territorielt ansvar, herunder:

- Samarbeid med sivile myndigheter (blant annet politi, fylker, kommuner og beredskapsenheter)
- Sikring av viktige sivile og militære objekter
- Bidrag til nasjonal krisehåndtering
- Forsterke grensevakt
- Styrkebeskyttelse
- Sikring av nasjonale styrker
- Mottak av allierte

Heimevernet har et landsdekkende ansvar med hovedoppgaver innenfor vakthold og sikring av viktige militære og sivile objekter. Heimevernet skal være tilgjengelig på kort varsel, slik at enheter med god lokalkjennskap kan ta del i alt fra å løse rene militære oppdrag, til å støtte det sivile samfunn ved ulykker og større hendelser. Heimevernet vil utvikles med et sterkere fokus på oppdragsløsning innen vakthold og sikring. Dette krever evne til samvirke med sivile instanser og øvrige samfunnsressurser for å kunne støtte og beskytte. Regjeringen legger derfor opp til en fortsatt gradvis økning av årlig treningsnivå i perioden.

Den betydelige kvalitetsforbedringen som har funnet sted i Heimevernet legger grunnlaget for den videre utvikling og tilpasning av strukturen. Heimevernet skal gjennom sin regionale forankring og lokale kjennskap videreutvikle evnen til nasjonal krisehåndtering og oppdragene innenfor sivil-militært samarbeid.

Det er behov for en tydeligere vektlegging av en lokal og regional samfunnskontrakt innen det moderniserte totalforsvarskonseptet. Dette har vært og er heimevernkonseptets tradisjonelle styrke – den nære evne til militær oppdragsløsning for sikring, beskyttelse, støtte til samfunnet, synlighet og trygghet.

Heimevernet skal videreutvikle sine funksjoner gjennom å tydeliggjøre oppdragene knyttet til vakthold og sikring, både av situasjonsbestemte og forhåndsdefinerte viktige objekter og infrastruktur i samfunnet. Sammen med en styrking av Heimevernets utdanning og trening skal dette fremheve Heimevernets rolle i et bredt samfunnsperspektiv. Heimevernets territorielle rolle i det sivil-militære samarbeidet skal også videreutvikles gjennom konkretisering av det operative planarbeidet. Samvirke og interaksjon med øvrige instanser med samfunnsikkerhetsansvar skal videreutvikles.

Heimevernets struktur og operative konsepter skal tydeliggjøre heimevernområdenes sentrale rolle i løsning av oppdrag. Områdene skal være organisert, utrustet og trent for de hovedoppdrag de er tildelt. Heimevernets innsatsstyrker videreføres som mobil kapasitet på distriktsnivå. De skal kunne forsterke områdestrukturen i utsatte områder.²⁷

5.2.4 Tjenesteplikt

Heimevernet består hovedsakelig av personell som er overført etter førstegangstjeneste i de tre forsvarsgrenene; det er også frivillig personell i alderen 16–21 år og over 44 år.

Tjenesteplikten i HV. Innsatsstyrkene, som består av frivillige på kontrakt, gis fra 6 til 20 dagers årlig trening. Områdestrukturen gis 4 dagers trening annenhvert år. HV-befalet har en tjenesteplikt på inntil 6 dager hvert år. HV-befalet er mobiliseringsdisponert i Heimevernet til de er 55 år, men kan fortsette på frivillig basis til de er 60 år.

²⁵ Lov om Heimevernet, *Heimevernsloven*. LOV 1953-07-17 nr §13.

²⁶ Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidperioden 2013-2016. Forsvarsdepartementet, 28. juni 2012.

²⁷ Prop. 73 S (2011-2012): *Et forsvar for vår tid*, Forsvarsdepartementet, pkt 7.3.4. Heimevernets personell får sin grunnleggende utdanning og trening i forsvarsgrenene. Egen styrkeproduksjon utføres i hovedsak ute i områder og distrikter samt ved HVSKS. Utdannings- og kompetansesenteret for Sjøheimevernet videreføres på Haakonvern. Heimevernets befalsutdanning på Porsangmoen videreføres. Heimevernet vil fortsatt utnytte potensialet i samvirke med Sjøforsvarets skoler i Bergen, Hærens våpenskole og Luftforsvarets fagmiljø for vakthold og sikring.

5.2.5 Utdanning og tjenestemønster

Heimevernets skole og kompetansesenter

Heimevernets skole- og kompetansesenter (HVSKS) skal til tilføre Heimevernet kunnskaper, ferdigheter, adferd og holdninger slik at Heimevernet framstår troverdig. HVSKS primære oppgaver ligger innenfor utdanning, utviklingsarbeid samt kvalitetssikring/veiledning. HVSKS utdanner årlig ca 1400 befal, dette sammen med andre arrangementer utgjør ca 24000 gjestedøgn på år ved skolen.

Heimevernets befalsskole (HVBS)

HVBS ble etablert på Værnes i 2006 og flyttet til Garnisonen i Porsanger i 2009. Skolen utdanner to 6 mnd befalsskull årlig, til sammen 100 elever. Den er underlagt HVSKS. Sjøheimevernets Utdannings- og Kompetansesenter (SHVUKS)

SHVUKS skal videreføres på Haakonsværn. SHVUKS primære oppgaver ligger innenfor helhetlig ansvar for utvikling av det sjømilitære/maritime fagfeltet i HV. Kompetansesenteret skal støtte styrkeproduksjon i distriktene.

Heimevernsungdommen

Ungdomsarbeidet i Heimevernet er et viktig ledd i rekrutteringen til tjeneste, utdanning og lederutdanning i Forsvaret.

Heimevernsungdommen driver med aktiviteter som er både sportslige og friluftsmessige. Militære disipliner er med i den grad de er nødvendige for å kunne delta i militær feltidrett, kunne korrekt militær opptreden og for å kunne drive friluftsmessige aktiviteter med militært utstyr. HV ungdommen blir ikke trent for strid og er ikke en del av mobiliseringsforsvaret.

I Heimevernsungdommen får de som vil, i alderen 16–21 år, kunnskap om Forsvaret generelt og Heimevernet spesielt. Forutsetningen er at ungdommen har god vandel og helse. En overordnet målsetting er at den enkelte skal tilføres gode holdninger til fordel for seg selv og samfunnet for øvrig.

Aktivitetsprogrammene for heimevernsungdommene inneholder ikke noen form for stridsrelaterte aktiviteter, men derimot annen trening og utdanning som kan være nyttig både i militær og sivil sammenheng.

Årlig gjennomføres en landskonkurransen for ungdommene hvor de prøves i noen av de disiplinene som er nevnt over.

Forsvaret er også med på å støtte opp om det lokale ungdomsarbeidet i de ulike heimevernsom-

rådene. Det er rundt 700 heimevernsungdommer rundt om i Norge hvorav ca 20 prosent er jenter.

Treningsnivå

Treningsnivå Innsatsstyrker og Forsterkningsstyrker 2008-2012

Innsatsstyrkene har i perioden trent bra. Dette innebærer 15 dager og opptil 20 dager for mannskap. Fra 20 til 25 dager for befal.

Forsterkningsområdene har i perioden trent i økende grad med unntak av 2009 hvor et minimalt antall områder trente.

2008; 52 % av områdene trent

2009; Ingen områder trent

2010; 20 % av områdene trent

2011; 50 % av områdene trent

2012; 50 % av områdene trent

5.2.6 Kompensasjon og incentiver

Bestemmelser for lønn og godtgjørelser for vernepliktig personell (FR del I gjelder mannskaper/menige) er gitt i Fredsregulativet. Befal tilstås HV-lønn etter Forsvarets lønnsplanhefte (LPH).

Oversikt over hvilke godtgjørelser personell innkalt på HV-tjeneste tilkommer, fremgår også av Veiledning for avlønning av Heimevernets personell i styrkestrukturen (VAHA).

Heimevernet betaler tjenestetillegg til heimevernsoldater og lønn i henhold til grad og stilling for befal. Tjenestetillegg er ment som en kompensasjon for utgifter til forbruksartikler du ikke får fra Forsvaret. For befal og vervede vil en Heimevernsøvelse i tillegg få et øvingstillegg pr dag. Når befal og mannskap løser operative oppdrag tilkommer det et operativt tillegg. Ved §13 oppdrag som beskrevet i kapittel 5.2.2 utbetales ikke omforent tillegg til befal.

Befal og mannskap i innsatsstyrken får utbetalt innsatsstyrke-tillegg henholdsvis fom dag 7 for menige og fom dag 10 for befal. Her kommer også signeringsbonus og sluttbonus i tillegg ved fullført kontrakt. Ved kurs får befal lønn etter grad, mens menige får et kurstilllegg.

Ovennevnte bestemmelser forvaltes i Heimevernet for sivilt tilsatt personell som har stat eller fylke som sin hovedarbeidsgiver og er innkalt i styrkestrukturen på tjeneste-/øvelse.

Tjenestetillegg for mannskapet «Når tjenesten varer mer enn 1 uke (7 dager), gjøres det fradrag i den sivile lønnen for tjenestetillegg. Det gjøres da også fradrag for forsørgertillegg og botillegg når arbeidstakeren har full lønn». HV-lønn: «For vernepliktig og utskrevet befal skal det når tjenesten

varer mer enn 1 uke (7 dager) i den sivile lønn trekkes et beløp som svarer til den militære grads/stillings hoved-regulativlønn. Er sistnevnte lønn høyere enn den sivile stillings lønn, faller den sivile lønnen helt bort».²⁸

5.2.7 Innsatser og uttalelser fra bistandsanmodere

Antallet såkalte §13 oppdrag i Heimevernet perioden 2008-2012 fordeler seg som følger:

2008: 16, herunder 9 søk etter savnet

2009: 15, herunder 11 søk etter savnet

2010: 8, herunder 6 søk etter savnet

2011: 11, herunder 4 søk etter savnet og 7 ekstremvær

2012: 13, herunder 4 søk etter savnet på land, 9 søk og redning på sjø.

Innsatsene er med få unntak gjennomført i distrikter med begrensede primærressurser.

Uttalelser fra bistandsanmodere

Utvalget har gjennomført en enkel undersøkelse blant noen av dem som har bedt om bistand. Undersøkelsen er beskrevet i kapittel 4.2. En av fire brannvesen har benyttet bistand fra Heimevernet. Alle fem politidistrikter har benyttet Heimevernet som forsterkningsressurs. Ingen av helsevesenets respondenter har benyttet bistand fra Heimevernet som forsterkningsressurs. To av fire fylkesmenn som har god erfaring med bruk av Heimevernet til støtte av kommuner og kraftselskap, og en gang ved lyngbrann i Selje i 2006. Under Orkanen Dagmar i romjula 2011 fremheves Heimevernet som en viktig ressurs for å gjenopprette kraftforsyningen. Kommunene som har besvart henvendelsen har noe erfaring med Heimevernet som forsterkningsressurs. Bistand fra Heimevernet ble gitt i forbindelse med håndtering av flom. Politiet har benyttet Heimevernet til styrkebeskyttelse, søk etter saknet person, hundeevipasjer ved søk etter saknede personer, vakthold og sikring ved jordskred, og søk etter antatt omkomne.

Kriteriene for å benytte Heimevernet som forsterkningsressurs er når brannvesenets egne, samt Sivilforsvarets ressurser ikke strekker til, eller at det er behov for ordens-, sikrings- eller vaktoppgaver. Politiet benytter Heimevernet når de øvrige redningsressursene er uttømt eller ikke

strekker til, eller ved stort mannskaps- og utstyrsbehov. Videre nevner politiet tilgjengelighet, økonomi og objektvakthold som kriterier for bruk, men mener også at Heimevernet har vært mer offensive på tilbydersiden enn politiet har behov for. Helsevesenets kriterier for bruk av Heimevernet er knyttet opp til langvarig innsats utenfor sykehus eller ved omfattende svikt i kritisk infrastruktur i sykehuset. Kriteriene vil være: Rask mobilisering, lett tilgang, tilgang til utstyr som terengkjøretøy, båt, militært sambandsutstyr, tilgang større personellstyrker for transport, vakt- hold, skallsikring og lignende.

Fylkesmennene opplever Heimevernet som en viktig forsterkningsressurs med mye personell med god lokalkunnskap, og materiell som kjøretøy, forlegning, radiosamband og sanitet. Heimevernet oppfattes som en sisteskanse under svært omfattende hendelser som under nyttårsorkanen i 1992 og Dagmar i 2011. Kommunene har en positiv erfaring av Heimevernet som forsterkningsressurs.

Alle respondenter mener at Heimevernets sterke sider er store, selvgående personellressurser. I tillegg mener brannvesenet at Heimevernets er gode på oppgaver innenfor vakthold, sikring og evakuering, samt klar kommando og kontroll. De fem politidistriktene mener Heimevernets sterke sider er hensiktsmessig utstyr, god lokalkunnskap, god samarbeidsevne, god og tydelig ledelse, samt at de er motiverte. Helsevesenet mener Heimevernets sterke sider som forsterkningsressurs er kompetanse og kapasitet knyttet til vakthold og selvstendig oppdragsløsning. Fylkesmennene mener Heimevernets sterke sider er relevante materiell- og personellressurser, lokalt nærvær og forankring i enda større grad enn Sivilforsvaret, tillit blant aktørene, og god vilje til å støtte det sivile samfunnet. Kommunene mener Heimevernets sterke sider som forsterkningsressurs er løsningsorientering, og god kommando og kontroll.

Brannvesenet har for dårlig kunnskap om Heimevernet til å kunne vurdere svake sider, men det nevnes at Heimevernet ikke oppleves som en naturlig del av det å håndtere ulykker. De fem politidistriktene mener Heimevernets svake sider er knyttet til at det ikke er stående beredskap, at det tar ang tid å sette opp avdelinger, og noe høyere terskel for utkalling/bistandsanmodning. Videre at Heimevernet ikke øver på redningsaksjoner/søk etter savnede, og at det er usikkerhet omkring kostnadsdekningen. Helsevesenet mener Heimevernets svake sider som forsterkningsressurs er høy terskel for bistand, og at Heimevernet ikke er rettet inn mot den sivile

²⁸ Veiledning for avlønning av Heimevernets personell i styrkestrukturen (VAHV).

beredskapen. Det nevnes også at bevæpning og uniformering harmonerer lite med helsetjenestens øvrige innhold og uttrykk, og at det er liten trening av personellet på oppgaver og disipliner det sivile samfunnet har behov for, eksempelvis søk etter saknede og slukking av skog og lyngbranner. Heimevernet driver ikke spesifikk trening, planlegging og materiellinnkjøp knyttet til sivile krisescenario. Det er også en høyere terskel for innkalling av Heimevernet enn for Sivilforsvaret. Lang mobiliseringstid, lite utstyr lokalt som er øremerket for bistand til kommuner nevnes også som en svakhet. Forslag om å se på om det er mulig å definere noen sivile hendelser som kan utløse støtte fra Heimevernet uten at vegen som er beskrevet i bistandsinstruksen må følges. Kommunene påpeker at Heimevernets svake sider er lite kontakt i fredstid, høy terskel for utkalling, og en kommune påpeker at sentralisert lokalisering er en utfordring med redusert fremkommelighet.

Brannvesenet har ikke nytte av Heimevernet i andre samfunnssikkerhetsoppgaver enn forsterkningsrollen. Enkelte politidistrikt har stor nytte av samarbeid med Heimevernet om beredskapsplanlegging og øvelser. Det påpekes at Heimevernet har en sentral rolle i forhold til objektsikring og beredskapsplanlegging rundt ulike objekter. Helsevesenet har godt samarbeid med Heimevernet om øvelser, og som samarbeidspartner i kommunale og fylkeskommunale samarbeidsorganer. Fylkesmennene mener at Heimevernet er nyttig på flere områder: Som observatører på øvelser med den kommunale kriseledelsen, som lokalt bindeledd mellom Forsvaret og det sivile samfunnet, og ved sitt nærvær i Fylkesberedskapsrådet. Heimevernet har vist seg nyttig ved gjennomføring av store sivil-militære øvelser med ikke militære scenario, og er en kompetanseresurs og pådriver innenfor sivile disipliner som øvelser og objektsikring. Flertallet av kommunene har liten nytte av Heimevernet i andre samfunnssikkerhetsoppgaver enn operativ forsterkningsrolle. En kommune påpeker nytten av HV som deltaker og samfunnsaktør i kommunens beredskapsråd, og som bidragsyter med foredrag, samlinger og konferanser innen samfunnssikkerhet og beredskap.

5.3 Politireserven

5.3.1 Dagens organisering

Politireserven er politiets nasjonale forsterkningsressurs, og skal bestå av minimum 800 operative mannskaper. Det var ca 820 ved utløpet av 2012.

Justisdepartementet besluttet i 2005 å overføre det administrative ansvaret for Politireserven fra Oslo Politidistrikt til Utrykningspolitiet med virkning fra 1.1.2006.²⁹ Utrykningspolitiet er også en forsterkningsressurs for politiet. Det overordnede ansvaret for Politireserven ligger hos Politidirektoratet.

Begrunnelsen for etablering av Politireserven var at et høyt antall politimannskaper var mobiliseringspliktige i Forsvaret. Politireserven skulle erstatte mobilisert mannskap. Begrunnelsen er ikke lenger relevant da dagens ordning begrenser antall mobiliseringspliktige politimannskaper.

Etter endt opplæring plasseres mannskapene i ulike kompanier. Dagens styrkeoppsett består av 8 kompanier etter geografisk tilhørighet (fylker). Hvert kompani er delt inn i 3 tropper med tilhørende lag. Politireservister innehar rollene som lagfører, troppssjef og kompanisjef. Lederne plukkes ut blant mannskaper som viser ekstra innsats på kurs. Alle har samme grad «PR». Det gis ingen tilleggsutdanning for lederne. Styrken rekrutteres fra det sentrale østlandsområdet og utstyres som det ordinære politi for tilsvarende oppgaver.

Omkring 60 mannskaper hadde forhåndslagret utstyr i Oslo på lager tilhørende Oslo politidistrikt. Dette var ledere som tilhørte de 5 kompaniene i Oslo og Akershus, og som hadde bosted i fylket. På møte mellom Utrykningspolitiet og Politidirektoratet medio juni 2011 besluttet Politidirektoratet at organiseringen med «Oslo-troppene» skulle avvikles. De skulle innlemmes i den resterende styrken, uten definert responstid eller personlig utstyr lagret i Oslo.³⁰ Øvrig personell har bosted i Østfold, Oppland, Hedmark, Buskerud, Vestfold, Telemark og Aust-Agder.

Dersom mannskaper etter gjennomført grunnkurs flytter vekk fra Østlandet, blir de tilbakeført Vernepliktsverket.

Mannskaper med forhåndslagret utstyr i Oslo kunne varsles fra operasjonssentralen til Oslo politidistrikt. De kan også varsles via Utrykningspolitiet. Varsling fra Utrykningspolitiet skjer via SMS eller e-post. Utrykningspolitiet har ingen operasjonssentral eller vaktordning, men varsling kan skje fra den enkelte tjenestemanns bærbar pc (mobiliti) utenom ordinær arbeidstid. Utrykningspolitiet vil vurdere bruk av CIM i styringen av Politireserven. CIM er et krisestøtteverktøy, vars-

²⁹ Brev datert 6.7.2005 fra det Kongelige Justis- og Politidepartement til Politidirektoratet: Ny Politireserveordning (PR)

³⁰ Utrykningspolitiets innsats 22/7, Lokal evaluering, punkt 3.4.1

lings- og loggføringssystem som brukes av flere offentlige etater som Sivilforsvaret, Fylkesmenn, Politi og kommuner.

Det er ingen formelt fastsatt minstetid for respons for Politireserven. Mannskaper med personlig utstyr lagret på lager tilhørende Oslo politidistrikt kunne være klare i uniform innen 4 timer. Dette ble aldri testet, og mannskapene hadde ikke skrevet under på kontrakt. Resterende mannskaper har oppmøte i Stavern, med uttak av utstyr fra felleslager. Utrykningspolitiet anslår at 50 reservister kan være klare i løpet av 4 timer, og 400 i løpet av 24 timer. Dette er ikke testet. Transport skjer med innleid kjøretøy.

Utrykningspolitiet er avhengig av Justissektorens kurs- og øvingscenter for mottak av mannskaper og utlevering av uniformer og våpen.

Uniformer og utstyr

- Feltuniformer til ca 450
- T2 (arbeidsuniform) til ca 400
- Feltstøvler til ca 400, men mye er trolig råttent (gammelt og ikke brukt)
- Mye regntøy, også ødelagt av lagring
- Feltskjorter, t-skjorter og noen hansker
- Varmedresser
- Håndjern
- vernemasker
- Betydelig antall plastskjold (massetjeneste)
- Noe lysutstyr, batonger, gps
- Ikke undertøy, ikke såler til feltstøvler
- Ikke verneutstyr (tungvest, lettvest, hjelm)
- Politireserven besitter ca 800 MP-5.

Polititjenestepliktloven § 3 fastsetter innkallingsmyndigheten.³¹ Polititjenestepliktloven § 3, første ledd fastsetter at Kongen kan pålegge tjeneste når militær beredskap eller mobilisering helt eller delvis er satt i verk.

Justis- og beredskapsdepartementet har gjennom Sivilt beredskapssystem delegert innkallingsmyndigheten etter polititjenestepliktloven § 3, annet og tredje ledd til Politidirektoratet, og tilsvarende ved overraskende angrep. Dette er situasjoner knyttet til å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker, eller å opprettholde samfunnsorden når viktige allmenne interesser tilsier det.

I henhold til § 3, 4 ledd er Stortinget innkallingsmyndighet ved alle andre situasjoner enn det som reguleres i § 3, 1 – 3 ledd.

I de tilfeller det foreligger en situasjon som dekkes av § 3, 2 og 3 ledd, men der sivilt bered-

skapssystem eventuelt ikke skulle bli ansett aktuell, ligger beslutningsmyndigheten hos Kongen.

Politidirektøren er fra mars 2010 delegert myndighet til å kalle inn PR ved gitte tilfeller. Dette står også omtalt i Prop 1 S.³²

Utrykningspolitiet tildeles årlig 3,5 mill kr øremerket politireserven. Dette skal blant annet dekke lønn til stilling, kurs, uniformer og leie av lager. Denne årlige tildelingen har vært på samme nivå siden Utrykningspolitiet overtok ansvaret for politireserven i 2006. Tildelingen har ikke gitt rom for kjøp av nytt utstyr. Døgnpris kost/losji per reservist i 2013 er 630,- (i 2006 var den 475,-). Grunnkurset er kostnadsberegnet til ca 1,15 mill kr, repetisjonskurs til ca 800.000 kr. Faste utgifter ca 700.000 kr.

5.3.2 Lovmessig forankring

Politireserveordningen er hjemlet i lov om tjenesteplikt i Politiet (polititjenestepliktloven).³³ Polititjenestepliktlovens § 1 gir hjemmel for at menn og kvinner, som i henhold til sivilforsvarslovgivningen er pliktig til å gjøre tjeneste i sivilforsvaret, isteden kan pålegges å gjøre tjeneste i politiet.

Rekruttering og øving er hjemlet i polititjenestepliktlovens §§ 1 og 2.

I henhold til § 3 første ledd kan det etter bestemmelse av Kongen pålegges tjenesteplikt når militær beredskap eller mobilisering helt eller delvis er satt i verk. I henhold til § 3 annet ledd kan det pålegges tjenestegjøring i samsvar med regler som Kongen fastsetter, for å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker, og i henhold til § 3 tredjeledd, kan Kongen i statsråd gi forskrifter om tjenesteplikt for å opprettholde samfunnsorden når viktige allmenne interesser tilsier det. Annen tjenestegjøring kan bare pålegges med Stortingets samtykke.

Det er fastsatt noen sentrale forskrifter³⁴. Disse er i liten grad oppdaterte og fremstår noe fragmentarisk.

I nyere tid er politireserven omtalt i to stortingsmeldinger. I St.meld. nr. 42 (2004-2005) står det at det administrative ansvaret for politireser-

³² Prop. 1 S (2009–2010): *Budsjettforslag* Justis- og politidepartementet.

³³ Lov om tjenesteplikt i politiet, *Polititjenestepliktloven*: Lov 1952-11-21 nr 03/Lov 1952-11-21 nr 03

³⁴ FOR-1953-07-31-2 Forskrifter om legeundersøkelse av mannskaper, FOR 1953-06-26 nr 05: Forskrift om godtgjøring under oppøving og senere tjeneste i politireserven, FOR 1953-06-26 nr 9512: Forskrift om godtgjøring til mannskaper som er tatt ut til tjeneste i politiet, FOR 1953-07-31 nr 01: Forskrift om disiplinærreglement for politireserven

³¹ Lov om tjenesteplikt i politiet, *Polititjenestepliktloven*: Lov 1952-11-21 nr 03

ven overføres til Utrykningspolitiet som også skal ha et nasjonalt opplæringsansvar, at det planlegges med å opprette en fremtidig godt utdannet og utrustet nasjonal politireservestyrke på 2 000 mannskaper, og at departementet vil vurdere den fremtidige bruk av politireserven.³⁵

Vurderinger av trusselbildet i etterkant av Stortingsmelding nr. 42 tilsa ikke nødvendigvis en oppjustering av politireserven til 2000 mannskaper.

I St.meld. nr. 22 (2007-2008) opplyses det om at Justisdepartementet har foretatt en gjennomgang av hvilke situasjoner politireserven bør brukes i, samt størrelse og organisering av politireserven. Forankringen i tjenestepliktløven, og det at den henger sammen med den militære verneplikt, tilsier at politireserven ikke bør brukes for å kompensere for mangelfulle politiresurser knyttet til politiets daglige tjeneste. Det skal være en ekstraordinær situasjon som begrunner en tjenesteplikt, der man tar folk vekk fra sitt daglige arbeid. Departementet ønsket å opprettholde politireserven på datidens nivå som var mellom 800 – 900 operative mannskaper og innenfor datidens kostnadsramme på om lag 3,5 mill. kroner. For å skape en større fleksibilitet skulle det rulleføres en større styrke (1000 ekstra) som raskt kunne utdannes og utstyres dersom trusselsituasjonen endres. Det står videre at Regjeringen vil vurdere nærmere om det er behov for å organisere politireservister i tilknytning til andre større byer.³⁶

5.3.3 Oppgaver

Politireserven er ment å kunne brukes i komplekse og ressurskrevende hendelser for å understøtte og avløse ordinære politimannskaper, slik at disse får nødvendig hvile, eller kan frigjøres til mer krevende og risikofylte oppgaver. Politireserveordningen åpner ikke for å forsterke den daglige, ordinære tjenesteutøvelsen og oppgaveløsningen i politiet. Oppgaveløsningen er etter Polititjenestepliktløven § 3 knyttet til hastesituasjoner som kan oppstå uten at politiet er forberedt, eksempelvis terror- og sabotasjehandling eller trusler/risiko for slike før krigsberedskap er erklært, eller for å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker.

³⁵ St.meld. nr. 42 (2004-2005): *Politiets rolle og oppgaver*, Justis- og politidepartementet, kapittel 7.2.5

³⁶ St.meld.nr. 22 (2007-2008): *Samfunnssikkerhet, Samvirke og samordning*. Justis- og politidepartementet, kapittel 6.2.1.3.

Hovedoppgavene er ordens- og trafikkjeneste knyttet til utfordringer som uforutsette hendelser bringer med seg, eksempelvis avpatruljering og vakthold av områder og objekter. Dette er sjeldne eller omfattende hendelser der politimyndighet er avgjørende for håndteringen.

- Hovedoppgaver
- Objektsikring
 - Ordenstjeneste
 - Trafikkjeneste
 - Grensekontroll

Grensekontroll vil innbefatte både ordenstjeneste og trafikkjeneste.

I NOU 2009: 20 er det nevnt at politireserven vil kunne være en viktig ressurs i en ekstraordinær immigrasjonssituasjon, og at dette vil kreve endring av lov om tjenesteplikt i politiet.³⁷

Massetjeneste, det vil si masseopptøyer av et slikt omfang at politiet rent tallmessig ikke makter å håndtere oppgaven, var tidligere en definert arbeidsoppgave for politireserven. I dag planlegges det med at ordinære polititjenestemenn skal ta seg av denne oppgaven, og at politireserven skal utføre enklere politioppgaver.

5.3.4 Tjenesteplikt

Tjenesteplikt, rekruttering og øving er hjemlet i polititjenestepliktløvens §§ 1 og 2.³⁸ Øvingstiden, innbefattet mulige repetisjonsøvelser, må totalt ikke overstige 72 dager utenom reisetid til og fra øvingsstedet.

Personellet til politireserven rekrutteres fra vernepliktige som har gjennomført førstegangstjenesten i Forsvaret. Aktuelle kvinner og menn blir overført fra rulleført mobiliseringspliktig personell i Forsvaret til rulleført mannskap i Politireserven. Plikttjeneste i politiet er et alternativ til pliktjeneste i Heimevernet eller Sivilforsvaret. Aktuelle søkere må ikke ha fylt 30 år ved søknadstidspunkt, og være bosatt i Østlandsregionen.

- Krav for tjeneste i Politireserven
- Gjennomført militærtjeneste (minimum 165 dager)
 - Norsk statsborger
 - Ikke fylt 30 år ved første innkalling til kurs
 - Førerkort kl B
 - Plettfri vandel
 - Svømmedyktig

³⁷ NOU 2009: 20 Ny grenselov, Politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll, kapittel 3.4.2.3.

³⁸ Lov om tjenesteplikt i politiet, *polititjenestepliktløven*: Lov 1952-11-21 nr 03.

- Bosatt på Østlandet
- Tilfredsstillende helse (helseprofil 9659999969).

Godkjent plettfri vandel krever at vedkommende ikke har noen dommer. Det tillates små forelegg for «dumt» forhold begått i ungdomsårene, eller mindre fartsovertredelse. Ikke flere forelegg. Helseprofilen er fra siste tjenestegjøring i Forsvaret. Politireserven består stort sett av godt motiverte mannskaper, som har fått valget om de vil gjennomføre tjeneste eller ikke.

Utrykningspolitiet har god dialog med Vernepliktsverket (VPV) om overføring av personell. Utrykningspolitiet ber VPV om aktuelt antall mannskaper født i et gitt tidsrom og på fastsatt bosted. VPV tilbyr mannskaper, valgt ut etter et minstekrav knyttet til helseprofil og evnenivå. Mannskapene sjekkes med tanke på vandel og skikkethet i politiet.

Det gis deretter tilbakemelding til VPV om hvilke mannskaper som ønskes overført. VPV overfører og orienterer mannskapene. Mannskapene mottar informasjonsbrev fra politireserven, og gis en frist for å gi tilbakemelding dersom de ikke er interessert i en tjeneste i politireserven. Enkelte mannskaper søker seg til tjeneste i politireserven. Det er lagt ut eget søknadsskjema på politiets nettsider.

5.3.5 Utdanning og tjenestemønster

Det gjennomføres obligatorisk grunnkurs på 10 virkedager ved Justissektorens kurs- og øvings-senter. Repetisjonskurs er på 5 dager og skal ikke gis sjeldnere enn hvert 5 år. Kursdeltakerne er i aldersgruppen 24-30 år og det er inntil 60 deltakere på hvert kurs.

Innkalling til kurs sendes ca 4 mnd før kursstart. Det er ikke egne retningslinjer for søknad om utsettelse, men man forsøker å følge de samme retningslinjene som for Sivilforsvaret. Politireserven gir ikke fritak fra verneplikt, men gir utsettelse av kurs etter samme mønster som Sivilforsvaret.

Mannskapene tilbakeføres VPV dersom de innehar en sivil beredskapsstilling eller flytter utenfor politireservens rekrutteringsområde. Politireserven har ingen egen lege. Det kan være aktuelt med samarbeid med lege tilknyttet Sivilforsvaret. Dersom mannskapets helsetilstand endres, må helseopplysninger samles og sendes til Forsvarets legemennd for vurdering. Dette fremkommer enten ved utfylling av egenerklæring om helse i forbindelse med innkalling, eller

når mannskapet søker om utsettelse/fritak grunnet helse. Mannskapet må da fremskaffe helsehistorikk (epikriser) og eventuelt svar på røntgen/MR. Politireserven opplever et problemfritt samarbeid med Forsvarets legemennd, selv om legemennda egentlig er overordnet og skal vurdere slike saker i andre instans.

Grunnkurs

Grunnkurset går over 2 uker, med fri i helgene. Tjeneste mellom kl 08-16. Alle kurs gjennomføres i Justissektorens kurs- og øvings-senter, på Stavern.

Innhold på kurs:

- Administrativt (6 t)
- Informasjon om politiet/PR (1 t)
- Lovbestemmelser (3 t)
- Våpentjeneste MP-5 (13 t)
- CBRN (Chemical, Biologic, Radioactiv, Nuclear) (2 t)
- Ordenstjeneste (12 t)
- Førstehjelp (3 t)
- Trafikk (8 t)
- Objektsikring (4 t)
- Øvelse (7 t)

Kort beskrivelse av to sentrale leksjoner:

Innhold i emnet Våpentjeneste MP-5 (13 t):

- Våpenkjennskap, adskillelse, sammensetning
- Grunnleggende skytestillinger med og uten bruk av barrikade
- Avlegge Justis- og beredskapsdepartementets godkjenningsprøve for MP-5

De som består godkjenningsprøven er godkjent for å få utlevert våpen ved bruk av politireserven. Siste avlagte prøve er gjeldende, uavhengig av hvor mange år det er siden prøven er avlagt.

Våpeninstruksen er det som i utgangspunktet regulerer bevæpningen av politiet.³⁹ Våpeninstruksens § 8 sier at det skal gjennomføres en årlig godkjenningsprøve etter program fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet. Godkjenningen gjelder for ETT år. Politidirektoratet har på tross av dette uttalt at det er siste godkjenning for politireserven som gjelder, uavhengig av om det er 5 år siden sist de var inne på kurs eller øvelse.⁴⁰

Innhold i emnet CBRN (2 t)

- Kort innføring i hva som menes med CBRN hendelse, hvordan verne seg og opptre med beskyttelse
- kunne bruke vernemaske

³⁹ FOR 1989-08-01 nr 4872: Våpeninstruks for politiet

- Kunne forklare hvordan vær og lende har innvirkning på spredning
- Tetthetskontroll av vernemaske

Leksjonen gjennomføres av Sivilforsvaret

Repetisjonskurs

Repetisjonskurs gjennomføres kompanivis hvert 4 til 5. år og har et omfang på 5 dager (35 t undervisning). Repetisjonskurset har fokus på objektsikring, MP-5 skyting, ordenstjeneste og trafikkjeneste.

Utrykningspolitiets egne mannskaper er instruktører på både grunnkurs og repetisjonskurs. Sivilforsvaret forestår undervisning innen CBRN. AMK forestår undervisning innen førstehjelp.

Øvelser

Utrykningspolitiet har som mål at politireserven og utrykningspolitiet årlig skal delta på øvelse sammen med politidistrikt, og har deltatt på følgende øvelser:

- 2006 øvelse Oslo
- 2007 Tyr
- 2007 Nidaros
- 2008 Tyr
- 2009 Tyr (politireservens deltakelse avlyst grunnet Full City)
- 2011 Tyr (avlyst grunnet 22/7)
- 2012 Tyr
- 2013 Nidaros

Godkjenninger

Det er ikke fastsatt sentrale eller formelle godkjenninger.

Noen mannskaper har gjennomført kurs i bruk av teleskopbatong i løpet av grunnopplæringen. Dette er ikke fulgt opp på repetisjonskurs. Mannskaper med utstyr lagret i Oslo har gjennomført kurs i bruk av SAMPOL (nødnett).

⁴⁰ Omhandlet i e-post 4. mai 2011 fra Politidirektoratet til Oslo Politidistrikt. Det står blant annet: "Til Justisdepartementet har POD tidligere opplyst med bakgrunn i spørsmål knyttet til rekkevidden av våpeninstruksen § 8 i relasjon til politireserven: På grunnkurs gjennomføres trening og avleggelse av godkjenningsprøve på MP5. Ved bestått godkjenningsprøve er mannskapet pr. definisjon godkjent [for bevæpning med dette våpnet] (men årlig trening/regodkjenning osv. etter instruksen § 8 gjelder ikke)." Politidirektøren opplyste på møte med utvalget 7/1-2013 at Politidirektoratet er usikre på om treningen av Politireserven er god nok til å la de utstyres med våpen i en gitt situasjon.

Øvrige mannskaper mangler godkjenning til å bruke dette sambandet. På hvert kurs gjennomføres Justis- og beredskapsdepartementets godkjenningsprøve for MP-5. Mannskaper som har bestått siste prøve er godkjent for utlevering av våpen. Det kan nevnes at totalt 113 politireservister tilfredstilte politiets krav til å bære våpen pr 22/7 - 2011.⁴¹ Mannskapene er ikke godkjent for utrykningskjøring.

5.3.6 Kompensasjon og incentiver

De gamle forskriftene er ikke egnet som grunnlag for et godtgjørelsessystem for politireserven, verken ved opplæring eller innsats.⁴² Utrykningspolitiet benytter derfor Sivilforsvarets fredsregulativ så lang det lar seg gjøre. Det er imidlertid ikke innført særskilt økonomisk hjelp eller andre økonomiske støtteordninger (næringsbidrag). Mannskaper som får et urimelig stort økonomisk tap ved tjeneste i politireserven blir tilbakeført Vernepliktsverket.

5.3.7 Innsatser

Eneste gangen Politireserven har blitt brukt som forsterkningsressurs for politiet var i forbindelse med OL på Lillehammer i 1994. Det kan nevnes at Politireserven ble besluttet mobilisert 22. juli 2011 til oppgaver knyttet til objektsikring, men ikke satt i tjeneste da oppgaven ble håndtert av Forsvaret.⁴³

Det fremgår at Politireserven fortløpende ble vurdert brukt i Oslo som en følge avhendelsene 22/7, bl.a. til vakt hold, men at det ikke ble funnet påkrevd på grunn av tilstrekkelig tilgang på andre mannskaper.⁴⁴

5.4 Samarbeid mellom Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven

Nasjonalt nivå

Det er behov for at sivile og militære myndigheter må styrke den gjensidige kjennskap til hverandres behov og kapasiteter. For at Forsvaret skal kunne

⁴¹ Utrykningspolitiets innsats 22/7, Lokal evaluering, punkt 4.1.2, FOR 1989-08-01 nr 4872: Våpeninstruks for politiet.

⁴² Forskrift om godtgjøring under oppøving og senere tjeneste i politireserven: FOR 1953-06-26 nr 05 og Forskrift om godtgjøring til mannskaper som er tatt ut til tjeneste i politiet: FOR 1953-06-26 nr 9512.

⁴³ Rapport fra 22. juli-kommisjonen, kapittel 6.11 og 8.3. NOU 2012: 14.

⁴⁴ Prop. 1 S (2011-2012): *Budsjettforslag*. Justis- og politidepartementet.

bidra er det viktig at aktuelle scenarier blir øvet gjennom praktiske og prosedyremessige øvelser. Det har de siste årene jevnlig blitt gjennomført et betydelig antall fellesøvelser mellom Forsvaret, politiet og andre deler av sivil sektor, både på taktisk, operasjonelt og strategisk nivå. Strategisk nivå inkluderer departementsnivå og, for forsvarssektorens vedkommende, Forsvarsstaben. NATO-øvelsen CMX (Crisis Management Exercise) planlegges årlig i et nært samarbeid mellom NATO, Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Øvelsen er også for deltakere fra de andre departementene. I tillegg til de rent militære elementene som øves, omfatter øvelsen også sivile aspekter. DSB har hovedansvaret for å legge til rette for deltakelse fra sivil side på et strategisk nivå. DSB har videre ansvaret for å planlegge og tilrettelegge for den årlige sivile nasjonale øvelsen (SNØ).

POD har siden 2007 gjennomført Øvelse Tyr hvor hovedhensikten er å øve politiets krisehåndteringsapparat i samvirke med andre aktuelle aktører, herunder Forsvaret. Øvelse Gemini er en kontraterrorøvelse hvor Forsvaret bistår politiet. Øvelsen har blitt gjennomført årlig siden starten av 80-tallet. Den har tradisjonelt dreid seg om en hendelse som rammer norske oljeinteresser på kontinentalsokkelen. Under øvelsen er rollefordeling og ansvarsforhold viktige elementer. Øvelsen i 2012 ble gjennomført i Oslo, Bodø og Mosjøen. Øvelsen styrker koordineringen og samarbeidet mellom de operative etatene, men denne gang også på et høyere nivå. Øvelsen ble gjennomført med deltakelse fra regjeringens medlemmer, strategisk nivå i flere departementer, og fra taktisk og operasjonelt nivå i ulike etater.

Også andre øvelser i Forsvaret legger i varierende grad til rette for at sivile myndigheter og aktører skal kunne ha nytte av å delta. Heimevernet har jevnlig øvelser som har potensiale som en læringsarena for politi og andre sivile etater.

Det foregår et visst samarbeid på nasjonalt nivå mellom Forsvaret og sivile myndigheter i ulike sivil-militære samarbeidsfora for beredskap og krisehåndtering. Kontaktfora og nettverk bør videreutvikles, som for eksempel Sentralt totalforsvarsforum og Forsvarets deltakelse i fylkesberedskapsrådet. Sentralt totalforsvarsforum er et viktig samarbeidsorgan bestående av de mest sentrale etater og direktorater innenfor samarbeidet i Totalforsvaret. Forumet er en møteplass for gjensidig orientering, samordning og overordnet koordinering av aktuelle totalforsvarsrelaterte pro-

blemstillinger og spørsmål knyttet til sivil-militært samarbeid og samfunnssikkerhet. Ledelsen av forumet alternerer annet hvert år mellom direktør DSB og Sjef Forsvarets operative hovedkvarter.

Hvert år arrangeres møter på sjefsnivå mellom politidirektøren og forsvarssjefen, sjefen for Forsvarets operative hovedkvarter og Generalinspektøren for Heimevernet. I disse møtene diskuteres felles utfordringer på beredskapsområdet, og det gis instruksjoner om oppfølging av konkrete saker til de respektive etater.

Det er etablert liaisonordning som skal være bindeledd mellom Forsvaret og politiet i POD og FOH. Liaisonene har et særlig fokus på samfunnssikkerhet og beredskap, krisehåndtering og felles øvelser. Politiets liaison i FOH samarbeider med ledelsen og avdelingene ved FOH, og deltar på daglige briefere og månedlige møter som sjefen ved FOH avholder med sine fagsjefer. Forsvarets liaison i POD skal legge til rette for god kommunikasjon mellom direktoratet og Forsvarets strategiske og operasjonelle nivå. Liaisonen er til en hver tid godt informert om situasjonen i politiet, og gir tilbakemeldinger til Forsvaret om saker av interesse. Det er også fra 1. desember 2011 etablert en liaison fra Etterretningstjenesten ved PST.⁴⁵

Regionalt og lokalt nivå

På regionalt og lokalt nivå møtes Heimevernet og Sivilforsvaret i ulike fora, herunder regionalt sivil-militært kontaktforum, fylkesberedskapsrådet, atomberedskapsutvalget og lokal redningssentral. I stadig flere politidistrikt er det etablert øvings- og beredskapsforum hvor HV møter sivile aktører.

I de kommunale beredskapsråd møter lokal HV-områdesjef sammen med representant fra Sivilforsvaret.

Det eksisterer i dag ingen formelle møtearenaer eksklusivt for Heimevernet og Sivilforsvaret. Ulike, uformelle møter har blitt og blir arrangert mellom de to etater, fortrinnsvis med fokus på gjensidig kjennskap og mulige samarbeidsområder. I januar i år møttes distriktssjefer fra Sivilforsvaret og Heimevernet på Østlandet for å drøfte mulig samarbeid innenfor ulike fagdisipliner knyttet til samfunnssikkerhetsområdet

Det er behov for bedre gjensidig informasjonsutveksling mellom politiet og Forsvaret om tilgjen-

⁴⁵ Meld. St. 29 (2011-2012), *Samfunnssikkerhet*, Justis- og beredskapsdepartementet 15. juni 2012

gelige ressurser, og at det finnes gjensidig kompetanse i begge etater om den andres kapasiteter. Samarbeidet mellom politiet og Forsvaret på ulike nivåer har utviklet seg gjennom mange år og er stadig blitt mer omfattende og systematisert. Det er inngått en samarbeidsavtale mellom POD og Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) som utfyller bistandsinstruksen. Avtalen legger forholdene til rette blant annet for et strukturert og godt samarbeid mellom politidistriktene og Heimevernsdistriktene. Et slikt samarbeid er viktig for

planlegging og gjennomføring av blant annet lokale objektsikringstiltak av kritisk infrastruktur. Avtalen danner utgangspunkt for lokale bistandsavtaler mellom politidistriktene og militære enheter, og det er laget en mal for utformingen av slike samarbeidsavtaler. Her etableres rutiner for gjensidig utveksling av informasjon, utforming av planverk i samarbeid med Heimevernet for sikring av forhåndsdefinerte sivile objekter innenfor politidistriktet.

Kapittel 6

Vurderinger av dagens organisering og anvendelse av statlige forsterkningsressurser

6.1 Statlig forsterkning

Erfaringer har vist at det er behov for statlige forsterkningsressurser som kan bistå ved redningsaksjoner og annen katastrofeinnsats, på tvers av sektorer. Eksempler fra de senere år er skogbrannen i Froland 2008 og ekstremværet «Dagmar» 2011.

Det er ikke samfunnsøkonomisk fornuftig at det bygges opp ressurser i alle etater for å kunne ivareta alle oppgaver ved store og komplekse hendelser som oppstår sjelden. Slike ressurser i form av materiell, personell og kompetanse bør derfor forvaltes av de statlige forsterkningsressursene.

Hvilke operative behov som skal dekkes av en samlet grunnberedskap med statlig forsterkning, bestemmes av det risikobildet samfunnet til enhver tid står ovenfor. Hovedprinsippet er at

Boks 6.1 Frolandsbrannen

Skogbrannen i juni 2008 er den største skogbrannen i Norge i nyere tid. Den varte i tretten dager og omfattet et totalt brannområde på rundt 27 000 mål. Det ansvarlige brannvesen med støtte av 9 andre brannvesen, fikk statlig forsterkning både av skogbrannhelikopter, Sivilforsvaret og Heimevernet, utover bistand fra Luftforsvaret og frivillige.¹ Under brannen ble de ulike forsterkningsressurser benyttet på ulik måte basert på sine ulike kapasiteter, herunder Sivilforsvaret med brannutstyr og skogbrannkompetanse, Heimevernet med store mannskapsstyrker og stor utholdenhet under egen kommando og kontroll, Røde Kors for førstehjelp og logistikkbistand, frivillige med lokalkjennskap og eget materiell.

¹ Skogbrannberedskap og håndtering av den senere tids skogbranner i Norge, rapport fra arbeidsgruppe 2008.

lokale og regionale ressurser skal være anvendt før statlig forsterkning inntreffer, og at statlig forsterkning ikke skal uthule den foreskrevne og forventede robusthet i grunnberedskapen. Det må være en klar rolletenkning og gjensidig forståelse mellom grunnberedskap, frivillige redningsorga-

Boks 6.2 Ekstremværet «Dagmar»

Ekstremværet Dagmar rammet Norge, Sverige og Finland 25. og 26. desember 2011. I etterkant av stormen kom det store nedbørmengder flere steder, og dette medførte skred og andre skader. I underkant av 421 000 kunder var uten strømforsyning i mer enn én time. Over 35 000 kunder var uten strøm i mer enn 24 timer, og over 10 000 i mer enn 48 timer. De økonomiske konsekvenser av ekstremværet gjør at Dagmar er den stormen som har hatt størst skadeomfang siden nyttårsorkanen i 1992. Dagmar gjorde skade over store deler av landet, men over 70 prosent av skadene er meldt fra Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane.¹

Både frivillige ressurser, Heimevernet og Sivilforsvaret ytte bistand under hendelsen. I Møre og Romsdal bistod 70 mannskaper fra Heimevernet.² Det ble også brukt Heimevern-soldater i forbindelse med etablering av samband i Sogn og Fjordane. Redusert fremkommelighet og stengte kommunikasjonslinjer medførte at de lokale frivillige forsterkningene i flere områder var den primære forsterkingen til kommunene.

¹ DSB erfaringsnotat 2012.

² Oppdrag til HV-11 gitt i ordre fra FHO 26.12.2011; HV-11 skal støtte Kraftselskapenes ryddeoperasjon med HV-mannskaper på SUNNMØRE. Bistanden gjelder fra DTG 26. desember og inntil behovet for støtte ikke lengre er tilstede.

nisasjoner og statlige forsterkningsressurser. I tillegg er det viktig at forventningsavklaringer gjøres både innenfor og på tvers av sektorer som et ledd i forebyggende arbeid. Da slipper man at det under en krise oppstår usikkerhet om hvilke ressurser som finnes lokalt og hvilke man eventuelt må innhente fra regionalt eller nasjonalt nivå. Dette skaper videre grunnlaget for å oppnå en styrkeøkonomisering gjennom å sette sammen kompletterende ressurser fra lokalt, regionalt og nasjonalt nivå, også i en tidlig fase i en hendelse.

6.2 Betraktninger omkring prinsippene for krisehåndtering

Prinsippene om ansvar, likhet, nærhet og samvirke ligger fast. Hensikten med prinsippene er nettopp å styrke håndteringsevnen. Ved å fokusere isolert på det enkelte prinsipp uten å se dem i sammenheng, kan man oppleve en motsatt effekt. Eksempler på slike kontra-produktive effekter som må unngås, er at prinsippet om nærhet ikke må medføre at man håndterer en hendelse kun med lokale ressurser så lenge at man mister kontrollen før man ber om nødvendig bistand. Prinsippet om ansvar bør likeledes ikke resultere i at uklarheter om ansvarsforholdet passiviserer beslutningstakere, og prinsippet om likhet ikke må begrense evnen til å oppdragstilpasse sin organisasjon.

Utvalget merker seg at man i Danmark benytter ytterligere to prinsipper som forebygger slike uønskede effekter, nemlig *fleksibilitetsprinsippet*, som innebærer at man skal kunne oppdragstilpasse og sette sammen ulike elementer basert på hva situasjonen krever, og *handlingsprinsippet* som innebærer at man i uoversiktelige situasjoner heller skal eskalere innsatsen, «tenke stort tidlig», for deretter å nedskalere når situasjonen er avklart.¹

Riktig anvendt har samvirkeprinsippet, som ble introdusert gjennom Meld. St. nr. 29, i seg et potensiale for å motvirke slike uønskede effekter, gjennom å ansvarliggjøre enhver aktør til å kjenne til og forstå hvilke ressurser man i felleskap kan trekke på. Dette forutsetter imidlertid at man setter samvirke i system på en måte som muliggjør en helhetlig koordinering og ledelse på tvers av sektorer.

Utvalget mener at en katastrofe som inntreffer akutt vil utfordre prinsippene for krisehåndtering på en annen måte enn ved de mindre og mellomstore hendelser. Det må være etablert strukturer og rutiner som sikrer at et nødvendig «taktskifte» foretas i en slik hendelse, slik at en hurtig og hensiktsmessig varsling og mobilisering foretas, og velfungerende styring og koordinering etableres på tvers av sektorer.

6.3 Prinsipielle avklaringer

6.3.1 Folkerettslige betraktninger

Utvalget skal vurdere ulike former for sammenslåinger, samordning og effektiviseringstiltak, og herunder også vurdere om det er behov for mer prinsipielle avklaringer knyttet til nærmere samarbeid mellom Heimevernet, Politireserven og Sivilforsvaret.

Utvalget har 11. februar 2013 innhentet uttalelse om folkerettslig status for personell ved integrering av Heimevernet, Sivilforsvaret og Politireserven fra gjesteforsker Morten Ruud, Institutt for offentlig rett, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo, se vedlegg 2.

Når det gjelder spørsmålet om mulig integrering av de tre etatene Heimevernet, Politireserven og Sivilforsvaret i en felles organisasjon, ser utvalget bort fra dette alternativet, fordi man foreslår å avvike Politireserven.

Når det gjelder en eventuell sammenslåing av Heimevernet og Sivilforsvaret, anser utvalget det som uaktuelt at HV med oppgaver i invasjonforsvaret, skal være del av en «sivil» organisasjon i krigstid. Med tanke på folkerettslige utfordringer har utvalget derfor bare vurdert konsekvensene av at Sivilforsvaret legges inn under Forsvaret. Det er ingen folkerettslige betenkeligheter med dette i fredstid. Morten Ruud anfører i sin betenkning, at spørsmålet om folkerettslig beskyttelse kommer på spissen *i krigstid* hvis Heimevernet og Sivilforsvaret er samlet i en felles organisatorisk overbygning, men fortsatt har sine opprinnelige oppgaver; dvs Heimevernet sine militære forsvarsoppgaver og Sivilforsvaret sine klassiske sivilforsvarsoppgaver. Militært personell i krig får status som stridende ihht Genèvekonvensjonen. Utvalget går ikke nærmere inn på virkningene av dette.

Ved vurderingen av om Sivilforsvaret bør legges under en felles organisatorisk overbygning med Heimevernet, fremhever Ruud at det sprinngende punkt folkerettslig vil være hvilke konsekvenser dette vil få for den folkerettslige beskyt-

¹ http://brs.dk/beredskab/idk/myndighedernes_krisehaandtering/Pages/Myndighederneskrisehaandtering.aspx

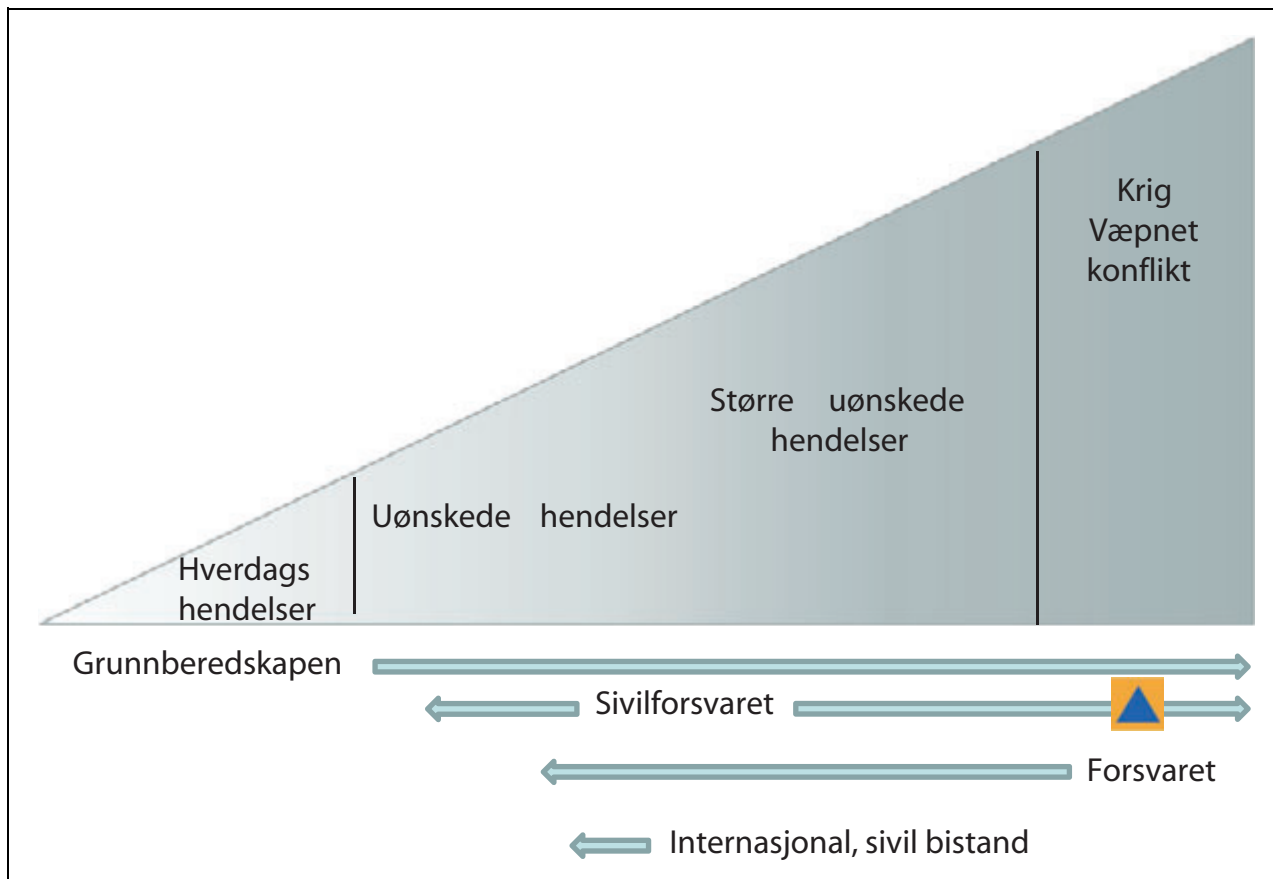
telsen til Sivilforsvaret i krig, både med hensyn til personell, materiell og oppgaver. Utgangspunktet er at personell og utstyr som benyttes utelukkende til sivilforsvarsoppgaver, har krav på respekt og beskyttelse, uavhengig av hvordan disse oppgavene er organisert, dvs uavhengig av om sivilforsvaret er underlagt det militære apparat, eller er en rent sivil organisasjon. Hva som er Sivilforsvarsoppgaver er definert i artikkel 61 i kapittel VI i Første tilleggsprotokoll av 20. juni 1977 til Genèvekonvensjonen av 12. august 1949. Ruud peker på at når det gjelder beskyttelse av Sivilforsvaret så er det *oppgavene* som er beskyttet, og som en konsekvens av dette personell og utstyr, men i stor grad uavhengig av organisasjonsformen. Så lenge sivilforsvarspersonell utfører anerkjente sivilforsvarsoppgaver er de altså beskyttet, uansett om de er organisert sivilt eller militært. Protokollen legger til grunn at sivilforsvarsoppgaver også skal kunne utføres av militære enheter og militært personell, uten at det fratrukker dem krav på beskyttelse. Det er først når personell og utstyr, i tillegg til å benyttes til sivilforsvarsoppgaver, også benyttes til aktive stridshandlinger eller andre handlinger til skade for fienden, at beskyttelsen opphører. Utvalget viser til vedlegg 2 for detaljene i Ruuds betenkning.

Etter dette vil det være mulig å slå sammen Sivilforsvaret og Heimevernet til én organisasjon, med bibehold av den folkerettslige beskyttelsen av sivilforsvarsoppgavene. Utvalget anser imidlertid dette som lite hensiktsmessig av grunner som omtales i det følgende.

6.3.2 Oppgaver i fredstid, krise og krig

Figur 6.1 illustrerer at grunnberedskapen ligger fast i hele spekteret fra fredstidshendelser til krise og krig.

Sivilforsvaret som statlig forsterkning vil i enkelte mindre, ekstraordinære hendelser kunne bistå med utvalgte kapasiteter, men i hovedsak nyttes i hendelser som er større i volum og/eller kompleksitet. Gitt dagens lovgivning endrer rollen i krig seg noe for Sivilforsvaret, gjennom endring i myndighets- og ansvarsområdet. Forsvaret er dimensjonert og innrettet for å håndtere hendelser i krig, men en rekke kapasiteter er relevant forsterkning i et spekter av uønskede hendelser i fredstid. Internasjonal forsterkning under sivil ledelse er primært relevant for hendelser i fredstid, med tilsvarende militær forsterkning gjennom NATO i krig.



Figur 6.1

6.4 Ledelse av store, sivile hendelser som krever statlig forsterkning

6.4.1 Anmodning om statlig forsterkning

En rekke ulike aktører kan anmode om statlig forsterkning. Nødetatene er de primære brukere, men også kommuner, Kystverket, Mattilsynet og andre kan be om slik bistand. Det eksisterer i dag en rekke samarbeidsavtaler som beskriver hvilken type bistand som kan gis under hvilke forutsetninger. God gjensidig rolleforståelse mellom dem som anmoder om bistand og den som yter bistand, skaper forutsigbarhet og vurderes som vesentlig. Forhåndsavtalte rutiner og prosedyrer gir raskere innsats. Hensiktsmessig delegasjon av myndighet og døgnbemannede, kompetente vaktordninger er likeledes sentralt for en rask og riktig respons for å møte et oppstått behov. Den som anmoder om bistand skal fortrinnsvis beskrive situasjonen konkret, mens den som mottar en slik anmodning må være i stand til å vurdere og avgjøre hvordan forsterkningsressursen best kan imøtekomme behovet for bistand i den situasjonen som foreligger. Faktorer som må vurderes ved anmodning om bistand kan være hjemmelsgrunnlag og legitimitet, sikkerhetsvurderinger og styrkeøkonomisering. Utvalget vil understreke betydningen av tidlig varsling fra ansvarlig etat, slik at relevant forsterkningsressurs kan starte sine forberedelser og legge grunnlaget for en riktig sammensatt og dimensjonert forsterkning dersom det blir behov for det. God kommunikasjon mellom partene vil være vesentlig.

6.4.2 Ledelse, koordinering og styring

Det er grunnleggende forskjeller mellom det sivile samfunns og Forsvarets ledelse, koordinering og styring av uønskede hendelser.

Forsvarets egenart gir andre muligheter for å utøve styring og ledelse under en krise enn hva det sivile samfunns mangfold og sektoriserte innretning gir.

Forsvarets ledelsessystem er standardisert, enhetlig og utøves av øvet og forhåndsdefinert personell som ivaretar ulike funksjoner. Videre utøves ledelsen over militære styrker, egne eller andre, som er kjent med systemet.

I motsetning til Forsvaret, er den sivile del av samfunnet innrettet for primært å ivareta andre oppgaver enn krisehåndtering. En rekke ulike aktører får ledelsesansvar ved ulike hendelser, eller i ulike faser av samme hendelse. De ulike prosedyrer, terminologi og ledelsesprinsipper

som benyttes i de ulike etater, er i liten grad harmonisert. Dette skaper utfordringer ved tverrsektorielt samarbeid i krisehåndteringen. Myndighet på sivil side utøves gjennom koordinering, i motsetning til i Forsvaret som har kommandomyndighet over underlagte styrker. Dette innebærer at man ikke ukritisk kan overføre erfaringer og praksis fra militær krisehåndtering til sivil sektor, men enkelte militære prinsipper kan ha relevans og overføringsverdi.

Til tross for grunnleggende ulikheter mellom de ulike aktørene på sivil side, mener utvalget at man på flere områder har felles utfordringer innenfor ledelse, koordinering og styring av en hendelse. Dette gjelder i særlig grad ved grenseoverskridende hendelser, geografisk eller tverrsektorielt.

Lokale hendelser og regional koordinering

Utvalget er av den oppfatning at samvirket mellom nød- og redningsetatene, frivillige organisasjoner og statlige forsterkningsressurser på lokalt nivå gjennomgående fungerer godt. Det er et forbedringspotensial når det gjelder tidlig varsling og informasjonsdeling. Videre er det et inntrykk at kjennskap til ressuroversikter og gjensidig innsikt i de ulike etater og organisasjoner varierer blant de ulike nødmeldesentraler og lokale redningssentraler. Utvalget har forventning til at den pågående revisjon av blant annet de lokale redningssentraler med foreslått samvirkeråd, vil bidra til å forbedre disse forholdene.

Nasjonal styring og ledelse av større hendelser

Samfunnet forventer en nasjonal velfungerende ledelse, god styring og effektiv koordinering av ressurser som settes inn i håndteringen av større ulykker og katastrofer.

Aktuelle tiltak i forbedringen av styring, ledelse og koordinering av hendelser som involverer forsterkningsetatene

Utvalget har i kap 6.2 beskrevet nødvendigheten av at en overordnet ledelse kvalitetssikrer at de nødvendige tiltak ved en uønsket hendelse blir iverksatt, herunder formidling av situasjonsbildet, tidlig varsling av aktuelle ressurser og tilpasset eskalering av innsatsen. Dette er funksjoner som på en velfungerende måte utøves av Hovedredningssentralen innenfor redningstjenesten i dag. Det anbefales å vurdere hvordan gode erfaringer fra en slik velfungerende struktur kan ha overfø-

ringsverdi til andre ledelsesapparat. Videre forventes det at etablering av et nasjonalt, operativt hovedkvarter for politiet kan være et viktig skritt i utviklingen av en nasjonal håndteringsevne i hendelser som ledes av politiet. Utvalget vil også i sine anbefalinger peke på at DSB sin rolle som nasjonal ledelse av Sivilforsvaret må klart defineres.

Utvalget vurderer Fylkesmannens samordningsrolle som sentral i en rekke hendelser som ikke er redningstjeneste. Ved ulike risikobilder kan det fort tenkes situasjoner der Fylkesmannens samordningsrolle blir av den største betydning, for eksempel ved alvorlige naturhendelser. I den forbindelse vil utvalget understreke viktigheten av at Fylkesberedskapsrådet er tilstrekkelig robust og har den nødvendige bredde i fagkompetansen for å utøve sin rolle effektivt.

Også internt i embetene bør det legges til rette for at Fylkesmannen som organisasjon er tilstrekkelig robust til å ivareta sine oppgaver i en innledende fase. Det forventes i praksis at beredskapsfunksjonen ved embetene ivaretas døgkontinuerlig, særlig på grunn av behovet for at embetene raskt kan rapportere til sentralt hold, uten at det er bevilget midler for å etablere ordninger som sikrer at beredskapsansvarlige er tilgjengelig utover ordinær kontortid.

Ved uønskede hendelser vil Fylkesmannen tidlig kunne skaffe seg et overblikk over situasjonen i sitt fylke og benytte sitt omfattende kontaktnett. Embetene vil derved tidlig kunne begynne å planlegge for samordning i en eventuell senere innsats. Fylkesmannsembetene er dessuten forutsatt å fungere som informasjonsknutepunkt. Alle hendelser finner sted i en kommune, og fylkesmannen ivaretar kommunekontakten som blant annet er viktig for å kunne rapportere status til sentrale myndigheter. Det kan nevnes at DSB ved aktuelle hendelser forventer at embetene raskt skaffer seg et helhetlig situasjonsbilde for sitt fylke og melder dette tilbake til DSB som derved i løpet av kort tid kan få en oppdatert oversikt over situasjonen i hele landet. Fylkesmannen forutsettes dessuten tidlig å motta varsler, for eksempel ekstremværvarsler fra Meteorologisk institutt og meldinger om flom eller strømbrudd fra NVE eller andre, og videresende disse.

Fravær av felles terminologi og prosedyrer blant etater som arbeider sammen i en hendelse skaper utfordringer mellom de berørte etater og innebærer at forsterkningsetatene må forholde seg til ulike prosedyrer og terminologi ved ulike hendelser. Utvalget anbefaler at det arbeides for en økt harmonisering og likhet blant etatene

innenfor ledelse, styring og koordinering av hendelser. Dette arbeidet må innbefatte ressuroversikter, etablering og deling av situasjonsbilder, IKT støtteverktøy, terminologi og prosedyrer. Tverrsektoriell utdanning på de ulike nivå bør fortsatt være et satsningsområde i dette arbeidet.

6.5 Sivilforsvaret

6.5.1 Utvalgets vurderinger

Sivilforsvaret er den eneste statlige etat som har forsterkning som sitt hoved ansvarsområde og den oppleves gjennomgående å være godt integrert i redningstjenesten med et utviklet beredskapsnettverk. Utvalget ønsker å videreutvikle Sivilforsvaret som en statlig, sivil og folkerettslig beskyttet etat med tverretattlig forsterkning som sitt primære ansvarsområde.

Uttalelser utvalget har hentet inn, viser at nødetatene, og særlig politiet, er fornøyde med den forsterkningsressursen Sivilforsvaret utgjør. Det er utvalgets oppfatning at Sivilforsvaret har god tillit blant befolkningen, i den grad de kjenner til etaten.

Gjennom sin desentraliserte struktur med 20 distriktskontor og over 300 avdelinger kjennetegnes Sivilforsvaret ved lokal tilstedeværelse og lokal rekruttering. Dette gjelder også områder i landet hvor frivillige organisasjoner ikke er representert eller fungerer optimalt.

Utvalget oppfatter at Sivilforsvaret har en god beredskapskultur med mange erfarne og motiverte ansatte og tjenestepiktige som er opptatt av å gjøre en god jobb, til tross for begrensede ressurser.

Innsatserfaringene viser at avdelingene gjennomgående har kort responstid, samt utviser evne til å forsterke i mange ulike situasjoner og hendelser.

Sivilforsvaret bærer egne kostnader ved innsats, der ikke annet er fastlagt i avtaler for særskilte situasjoner, som akutt forurensning og søk etter antatt omkomne personer.

Det er utvalgets oppfatning at det er for store variasjoner mellom distriktene hva angår rolleforståelse og utøvelse av samfunnsoppdraget. Det må etableres og praktiseres klarere ansvarsforhold, herunder i grenseområdet mot de frivillige organisasjoner og når det gjelder utøvelsen av samvirkerollen.

Til tross for at det offisielt er uttalt at det er fredstidshendelser som skal være dimensjonerende, er Sivilforsvaret fremdeles gjennom lov forankret i krigskonseptet med tilhørende oppgaver

som binder ressurser til dette formål. Utvalget er av den oppfatning at etaten ikke ennå har fullført transformasjonen fra å være primært en krigsorganisasjon til en moderne og tidsriktig samfunns-sikkerhetsforsterkning, til tross for at den har gjennomført en rekke omstillinger. Utvalget peker på at Sivilforsvarets ressurser og rammebetingelser ikke har gitt rom for den omfattende omleggingen som et sårbart samfunn med skiftende risikobilder krever. Utvalget mener at Sivilforsvaret må gis rammebetingelser som setter etaten i stand til å innrette seg mot uønskede hendelser i fredstid. Det innebærer omfattende endringer, og utvalget foreslår å tydeliggjøre dette gjennom å gi etaten et nytt navn. Gjennom dette ønsker utvalget å signalisere at «det nye sivilforsvaret» frigjøres fra krigstidsoppgavene. Utvalget foreslår at «Statens beredskapsstyrke» blir det nye navnet, men her kan det være ulike meninger og utvalget er åpen for at andre forslag kan være bedre.

Utvalget mener at DSB fortsatt skal ha overordnet ledelse av det nye sivilforsvaret. Nåværende ordning synes imidlertid ikke å fungere optimalt for Sivilforsvaret; det mangler en tydelig operativ ledelse og et overordnet operativt miljø under situasjoner hvor flere distrikter involveres. Videre fremstår ansvarsforholdet mellom DSB og distriktene noe uklart, spesielt innenfor styring og ledelse. Oppdrags- og rapporteringsstrukturen fremstår som ufullstendig og utilstrekkelig operasjonalsert.

Kompetansebehovet for tjenestepliktige og fast ansatte må defineres og opplæringen styrkes. Kompetansen blant de tjenestepliktige er i dag begrenset og blant de fast ansatte svært variabel. Grunnopplæringen blir ikke fulgt opp med tilstrekkelig vedlikeholdstrening. Dette er bekymringsfullt, både med hensyn til å sikre en tilstrekkelig handlingskompetanse i avdelingene og ved distriktene, og for å sikre en forsvarlig ivaretagelse av helse-, miljø- og sikkerhet for de som pålegges tjeneste.

Rekrutteringsordningen har potensiale for forbedring og rasjonalisering, samtidig som dagens mangfold av tjenestepliktige mht kjønn, alder og bakgrunn fremstår som en styrke.

Utvalget er av den oppfatning at volumet på dagens struktur bør reduseres. En fredsmessig dimensjonering og betydningen av økt innsats-erfaring hos den enkelte, tilsier at den operative styrken kan halveres. Dette vil frigjøre ressurser som kan sikre en bedre grunnutdanning og økt vedlikeholdstrening og øving. En økning av tjenesteplikten forutsetter bedre betingelser for de tjenestepliktige, herunder revisjon av dagens

reglement for lønn og godtgjørelse for tjenestepliktig personell

Det fremstår tydelig at det er et behov for investeringer i utstyr og materiell for å løse tiltenkte oppgaver, spesielt for å styrke evnen til å håndtere store hendelser.

Utvalget vil i det følgende vurdere ulike sider av etaten nøyere.

Sivilforsvarets rolle og oppgaver

Som beskrevet i Sivilbeskyttelsesloven av 2010² er Sivilforsvarets oppgaver fremdeles primært forankret i krigstidsforhold. Samtidig er det offisielt uttalt at dimensjonerende forhold skal være hendelser i fredstid. Prinsippet om at både oppgaver, organisasjon og utrustning skal være gjennomgående for hele spekteret av hendelser fra fred, krise og krig, tilsier at man kan betrakte krig som «den ultimate krise», og ikke videreføre oppgaver som eksklusivt er forbeholdt krigstidsforhold.

Befolkningsvarsling er et oppdrag som i sin opprinnelse var begrunnet i beskyttelse av befolkningen i krig. Ved senere vurderinger er dette tiltaket vurdert som relevant også i fredstid. Utvalget viser til den nylig avgitte rapporten om befolkningsvarsling³ med beskrivelse av en anbefalt innretning for en fremtidig befolkningsvarsling og slutter seg til denne. Utvalget ser det derimot ikke naturlig at ansvaret for å etablere og drive en slik befolkningsvarsling tillegges Sivilforsvaret. Dette ansvaret bør ses i sammenheng med krisekommunikasjon generelt og øvrige aspekter ved kommunikasjon med befolkningen i kriser, herunder utviklingen av selve konseptet befolkningsvarsling samt den teknologiske utviklingen på området.

Opgaver med forvaltning, tilsyn og kontroll av tilfluktsrom er etter utvalgets oppfatning ikke en naturlig del av et moderne beskyttelseskonsept. Dagens ordning innebærer ressursinnsats, forvaltning og byråkrati for å videreføre et beskyttelsestiltak som hverken er relevant eller tilpasset samfunnets utfordringer og risikobilde. Tilsvarende vurderinger gjelder også de beskyttelsesrommene for sentrale og regionale myndigheter som fremdeles vedlikeholdes. Samfunnsøkonomiske og beredskapsmessige hensyn tilsier at slike anlegg avvikles og innsparte ressurser rettes

² Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret, 25. juni 2010, §4.a),b)c)

³ Befolkningsvarsling, rapport av 8. nov 2011 fra DSB arbeidsgruppe

mot forebygging og håndtering av sårbarhet beskrevet i det nasjonale risikobildet.

Sivilforsvarets bistand under evakuering i fredstid innebærer også en bistandsrolle i krisekrig. Det antas ikke å være hensiktsmessig at Sivilforsvaret skal inneha en annen rolle eller myndighet ved evakuering i krigstid enn ved tilsvarende i fredstid.

Sivilforsvarets forsterkning

Statistikk viser at Sivilforsvarets innsatser er knyttet både til akutte hendelser og hendelser som er varslet og eskalerer over tid. Innsatsene er i hovedsak relatert til brann, søk etter savnet og naturrelaterte hendelser. Oversikt over hvilke kapasiteter Sivilforsvaret har bidratt med, viser at det i stor grad er samme type støtte som etterspørres, uavhengig av hendelsestype.⁴Etablering av infrastruktur på et skadested, å understøtte ledelsesfunksjonen med infrastruktur, sambandsstøtte, logistikkstøtte, vannforsyning og vakthold er typiske oppdrag Sivilforsvaret har ivaretatt i ulike hendelser.

Statistikken viser at forsterkningen i hovedsak er etterspurt og levert i områder med begrenset infrastruktur. Utvalget merker seg at dette over tid har medført at Sivilforsvarets utstyr, kompetanse og erfaring knyttet til innsats i by og urbane strøk er svekket eller fraværende. Med tanke på at sannsynligheten er stor for at uønskede hendelser vil kunne inntreffe i byer og bynære områder, mener utvalget at en statlig forsterkningsstyrke bør innrettes for også å kunne operere i slike omgivelser.

I sum mener utvalget at sivilforsvarets forsterkningsrolle fremstår med en noe uklar profil og med udefinerte kapasiteter, samt at den nødvendige omdanning fra en krigsorganisasjon til en samfunnsikkerhetsorganisasjon ikke ennå er fullført.

Kompetansenivå blant tjenesteppliktige, befal og ansatte

Dagens grunnutdanning for tjenesteppliktige mannskaper setter klare begrensninger for hva slags oppgaver og materiell avdelingene besitter og kan anvende. Videre er det en forutsetning at lokal opplæring og vedlikeholdstrening både må vedlikeholde nivået fra grunnutdanningen og ivareta behovet for lokal tilleggsopplæring og spesialistkompetanse. Det gis uttrykk for bekymring fra

Sivilforsvarets distriktssjefer knyttet til menneskenes sikkerhet i innsats med dagens øvingsnivå og man ser en gradvis svekkelse av avdelingenes kompetanse. Det eksisterer heller ikke et kvalitativt måle- og rapporteringssystem for avdelingens operative evne.

Kompetansen blant de fast ansatte tjenestemenn fremstår til dels varierende. Det eksisterer ikke et strukturert kompetansehevingsprogram for de ansatte innenfor de operative fagdisipliner. Utvalget er av den oppfatning at kompetanse er grunnleggende for å få tillit som en verdifull samarbeidspartner i håndtering av store hendelser, øvingsplanlegging, ROS-arbeid og andre relevante oppgaver. Utvalget mener at kompetanseheving blant de fast ansatte i Sivilforsvaret må prioriteres og struktureres på en bedre måte enn i dag.

Utøvelse av samvirkerollen og forholdet til samarbeidspartnere

Utvalget finner det uheldig at det ni år etter innføringen av ny struktur med sivilforsvarsdistrikter, fortsatt eksisterer til dels store variasjoner mellom hvordan distriktene fyller sitt samfunnsoppdrag generelt og samvirkerollen spesielt.

Utvalgets informasjonsinnhenting viser en del meget gode eksempler på hvordan dette samfunnsoppdraget er løst i flere distrikter, herunder positive uttalelser fra samarbeidspartnere om Sivilforsvaret som pådriver og tilrettelegger i øvingsutvalg og samvirkearbeidet. Dette tilsier at forutsetningene for erfaringsoverføring er til stede og at større grad av likhet mellom distriktene kan etableres.

De bakenforliggende årsakene til slike store variasjoner mellom distriktene kan ligge i uklare ansvarsforhold, mangelfull styring og oppfølging og varierende kompetanse i de forskjellige distriktene. Etter utvalgets mening synes det å ligge et forbedringspotensial i å etablere Sivilforsvaret som en forutsigbar og gjenkjennbar samarbeidspartner blant nødetater, kommuner, frivillige organisasjoner og andre. *Operativt konsept for Sivilforsvaret* fremstår som et viktig dokument i så henseende, under forutsetning av at det legges til rette for bedre implementering av konseptet og at dette følges opp på en hensiktsmessig måte.

Organisasjon og dimensjonering

Dagens distriktsstruktur i Sivilforsvaret sammenfaller i stor grad med fylkesgrensene. En avvikende grensdragning i Nord-Norge er unntaket. I kraft av Fylkesmannens koordinerende funksjon

⁴ Operativt konsept for Sivilforsvaret, pkt 4.5

når det gjelder kommunenes beredskapsarbeid og samordningsmyndigheten i håndtering av hendelser som ikke er ledet av politiet, vurderer utvalget slike sammenfallende grenser som hensiktsmessige. Videre medfører en desentralisert tilstedeværelse et godt grunnlag for å etablere et nært samarbeid med et begrenset antall kommuner og beredskapssetater i de enkelte fylkene.

Den operative styrken i Sivilforsvaret er fastsatt til 8 000 mannskaper; et styrketall som ennå ikke er oppnådd. Halvparten av denne styrken er organisert i avdelinger med eget materiell, mens den øvrige del er rene personelloppsetninger. For å minimalisere belastning for den tjenestepiktige, særlig økonomisk, rulleres styrkene i innsats hyppig, noe som medfører at et forholdsvis stort antall avdelinger og distrikter involveres, selv under middels store innsatser. Utvalget mener den tilgjengelige mannskapsstyrken kan utnyttes bedre. Ved innføring av økonomisk kompensasjon for tap av lønn vil konsekvensene av å stå lengre tid i innsats reduseres. Videre vil økt kompetanse hos den enkelte kvinne og mann, fornuftig styrkeøkonomisering og mobilitet mellom avdelinger muliggjøre en reduksjon av det totale volum av tjenestepiktige. Dette vil også innebære økt innsatserfaring hos den enkelte tjenestepiktige. Utvalget mener at den operative styrken kan halveres til 4000.

Nasjonal ledelse og forankring

Sivilforsvaret ledes i dag av en egen avdeling i DSB. Utvalget er av den oppfatning at direktoratets omfattende portefølje har vært en medvirkende faktor i den manglende langsiktige og tydelige styring av etaten. Sivilforsvarsavdelingen i direktoratet har til enhver tid vært avhengig av å få sin del av tilgjengelige midler i DSB for å kunne iverksette ønskede tiltak.

Slik utvalget ser det, er avdelingen for lite synlig og for utydelig som leder av en operativ og uniformert etat i samfunnsbildet. En omfattende kartlegging som ble gjennomført i desember 2007⁵, avdekket et betydelig forbedringspotensiale både i samhandlingen mellom DSBs hovedkontor og distriktene, og i samhandlingen mellom Sivilforsvarsavdelingen og andre avdelinger i DSB. Utvalget er kjent med at en rekke tiltak er iverksatt etter denne evalueringen, men det synes åpenbart at det fremdeles er utfordringer innenfor disse områdene.

Utvalget er i tvil om hvordan DSB vil være i stand til å lede Sivilforsvaret under flere, parallelle hendelser eller en større nasjonal hendelse. Sivilforsvaret som forsterkningsressurs vil aldri «eie» en hendelse men skal etaten kjennetegnes ved god evne til å understøtte og bidra i krisehåndtering, er det avgjørende at etatens ressurser styres best mulig. Overordnede strategiske avgjørelser, prioritering av sentralt materiell, forsterkning med bemanning, mediehåndtering og andre oppgaver innebærer at det i en gitt situasjon vil stilles utfordrende krav om en tydelig, nasjonal og kompetent styring av etaten. Utvalget mener det krever omlegging i den nåværende ledelsesstrukturen i DSB for at Sivilforsvaret skal lykkes i store og krevende innsatser, men ønsker likevel, forutsatt at den foreslåtte omlegging gjennomføres, at DSB opprettholdes som overordnet ledelse. Utvalgets forslag til endringer fremgår av kapittel 7.3.

Sivilforsvarets rolle innebærer tett samarbeid med både Fylkesmann og de lokale brann- og redningsvesen, som også reguleres gjennom DSB. Dette fordrer at DSB internt må sikre en tett samhandling mellom sine respektive avdelinger for å legge til rette for et organisert samvirke i de utøvende ledd. Utvalget er av den oppfatning at det horisontale samarbeidet i DSB kan forbedres, og at sentralt samvirke er en forutsetning for et vel fungerende lokalt samvirke.

Utvalget vil bemerke at den fremtidige utvikling av brann- og redningsetaten som forskriftsreguleres av DSB, må sees i sammenheng med den fremtidige utvikling av Sivilforsvaret for å unngå rolleklarhet og en forskyvning av statlige forsterkningsoppgaver til kommunale brannvesen.

6.6 Heimevernet

6.6.1 Utvalgets vurderinger

Heimevernet har personell, ledelsesapparat og materiell tilgjengelig i et utbygd system som dekker alle deler av landet og består av 245 Heimevernsområder. Heimevernet er en lokalt forankret ressurs med kort responstid. Mannskapene er gjennomgående godt trent og utrustet, herunder har de fått trening i maktanvendelse i fredstid.

Heimevernet har en tydelig, nasjonal ledelse i Forsvaret (FOH), med delegerte fullmakter ned til distriktssjefene. Heimevernet opererer i strukturerte avdelinger med eget kommando- og kontrollapparat. Gjennom sin dimensjonering er Heimevernet i stand til å stille et betydelig antall personell i en gitt situasjon.

⁵ Rapport, *Evaluering av Sivilforsvarets organisasjon*, Kaugangen AS, 13.12.2007.

Utvalget registrerer at Heimevernet i varierende grad deltar i ulike samvirkefora blant nød- og beredskapssetatene, samt i samvirkeøvelser. Videre er områdesjefene i ulik grad representert i de kommunale beredskapsråd.

Alle Forsvarets tilgjengelige ressurser skal kunne bistå i sivil krisehåndtering, avhengig av den faktiske situasjonen og sivile myndigheters behov. Noen strukturelementer er særlig relevante og spesielt forberedte på slik bistand. Dette gjelder særlig Heimevernet, spesielt i forbindelse med bistand til objektsikring. Dette er et avklart ansvarsområde og en primær oppgave for Heimevernet.

Objektsikring innebærer aktive eller passive sikringstiltak i eller i tilknytning til for eksempel et bygg, et anlegg, en installasjon eller et område mot sikkerhetstrusler. Sikringsstyrker kan komme fra sivile sikkerhetsorganisasjoner, politiet og fra Forsvaret. Forsvaret har, dersom riket er i krig, krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet står i fare, et selvstendig ansvar for objektsikring av objekter som har avgjørende betydning for forsvarsevnen og det militære forsvaret og som er lovlige mål i krise og krig, såkalte nøkkelpunkter. Forsvaret har også et selvstendig ansvar for å sikre objekter ved terroranslag som konstateres å være et væpnet angrep på Norge etter folkeretten. Forsvaret har videre et selvstendig ansvar for sikring av militære områder og deres umiddelbare nærhet i fredstid. Dette er sikring med offensive sikringstiltak og med nødvendig maktbruk. Viktige objekter må opprettholde sin virksomhet og funksjonalitet i både fred, krise og krig. Nettopp fordi objektene er viktige for sivile og/eller militære formål må de sikres mot terror eller militære angrep. Utvalget mener at Heimevernet i større grad kan overta de forhåndsplanlagte objektsiktingsoppdragene mot ytre trusler i form av terror eller militære angrep. Utvalget mener at en inndeling hvor de statiske forhåndsplanlagte objekter tildeles Heimevernet, der det planlegges og trenes på jevnlig, vil øke graden av sikkerhet i samfunnet, samt at politiet i større grad kan konsentrere seg om andre oppgaver. Dette gjelder i særlig grad der man opplever at mange objekter må sikres samtidig over lengre tid. Utvalget har merket seg at det oppleves problematisk å sette militære sikringsstyrker på sivile objekter når dette medfører nær kontakt med publikum, og har sett at dette har vært diskutert i noen av de bistandsoperasjonene som Forsvaret har gjennomført. Grunnlovens § 99 gir noen beskrankninger her. Utvalget mener derfor at det er viktig å utrede og avklare det juridiske aspektet.

Som en del av totalforsvarsordningen skal Heimevernet etter anmodning kunne støtte det sivile samfunn ved ulykker, naturkatastrofer, andre kriser, samt bidra til å beskytte samfunnet mot alvorlige anslag, inkludert terroranslag.

Utvalget ser Heimevernet som en sterk forsterkningsressurs som fyller en relevant rolle. Det er en velfungerende, strukturert institusjon. I mange tilfeller vil Heimevernet være Forsvarets viktigste ressurs både for bistand til politiets objektsikring og for Forsvarets selvstendige ansvar for objektsikring. Terrorhandlingene 22. juli 2011 har ytterligere aktualisert dette behovet. Dette gjelder også på taktisk nivå, mellom Heimevernet og politiet og andre beredskapssetater. Utvalget ser at det tidligere har vært noe mangelfull samtrenning mellom politiet og Heimevernet. Sivil-militære samvirkeøvelser er viktige i et nasjonalt og regionalt perspektiv. Øvelser som involverer slik trening, bør gis økt prioritet. Heimevernet bør også være en naturlig partner i politidistriktenes øvingsutvalg. Utvalget mener det er viktig at det drives felles øvelser der også forsterkningsressursene deltar med sine spesifikke ressurser.

HV-distriktene ivaretar operativ planlegging og det sivil-militære samarbeidet på regionalt nivå. HV-distriktene ivaretar dermed det territoriale ansvaret på vegne av sjef Forsvarets operative hovedkvarter (FOH). Heimevernets territoriale rolle i det sivil-militære samarbeidet skal også videreutvikles gjennom konkretisering av det operative planarbeidet. Samvirke og interaksjon med øvrige instanser med samfunnssikkerhetsansvar bør videreutvikles etter utvalgets mening. Heimevernets forsterkede objektansvar kan overta den rollen Politireserven var tiltenkt på dette området.

Tilfredsstillende ordninger for støtte med utgangspunkt i forhåndsdefinerte behov er et viktig bidrag til den samlede beredskapen. På enkelte områder er tilstrekkelig og relevant sivil beredskap en forutsetning for at Heimevernet skal kunne utføre sine oppgaver i situasjoner innenfor den høyere delen av krisespekteret. Det har vært en utfordring at det har vært en høy terskel for å initiere bruk av HV. Forslaget til ny lov om Forsvarets bistand til politiet, vil gi ytterligere forenklet tilgang til alminnelig bistand og håndhevingsbistand fra HV.

Heimevernet har gjennom Heimevernsløven § 13 gitt utvidet tjenesteplikt til mannskapet der man skal bidra til å redde liv og sikre sivil eiendom ved katastrofer⁶. Militær bistand fra Heimevernet er aktuelt når de sivile myndigheter som har primæransvar, ikke har tilstrekkelige ressurser til å håndtere situasjonen. Ved ulike anlednin-

ger har denne bestemmelsen kommet til anvendelse, både ved søk etter bortkomne personer i skog og fjell, ved rasulykker og ved ekstremvær som storm og flom. Lokalt tilgjengelige mannskaper og etablerte kommandolinjer i avdelingen gjør HV anvendelig og gripbar ut over det som er avdelingens primæroppgaver. Trening med tanke på de mest ekstreme situasjoner under krig, gir kompetanse til å kunne håndtere også ikke-militære katastrofer.

Heimevernet, som del av Forsvaret, er et lovlig, militært mål iht Krigens folkerett, eller internasjonal humanitærrett. Etter utvalgets mening er det derfor hensiktsmessig at statens forsterkningsressurser ikke blander sammen militære og sivile organisasjoner som har ulike beskyttelsesnivåer. De militære styrkers ansvars og myndighetsområde er annerledes på en eventuell krigsskueplass. På krigsskueplass kan de militære myndigheter overta den øverste ledelse av politiet⁷. Det er derfor viktig at samfunnet har en klart definert militær organisasjon som er organisert og trent i å løse de militære oppgavene.

6.7 Politireserven

6.7.1 Utvalgets vurderinger

En åpenbar positiv side ved Politireserven er at den representerer den eneste forsterkningsressursen som er trent sammen med politiet på politioppdrag og muliggjør en eskalering av politiets egen organisasjon.

Svakheten ved dagens organisasjon er at den har meget lav øvingshyppighet, og utstyret er til dels gammelt og dårlig. Terskelen for å be om bistand er av sammensatte årsaker høy, og den har aldri vært i reell innsats i katastrofesammenheng i nyere tid. Regelverket for Politireserven fremstår som fragmentarisk og ikke oppdatert. Opprettholdelse av Politireserven vil kreve omlegging og økonomiske ressurser.

⁶ Innenfor rammen av den pliktige tjenestetid kan heimevernssoldater pålegges tjeneste i forbindelse med arrangementer som tjener Heimevernets eller Forsvarets interesser. Ut over pliktig tjeneste kan heimevernssoldater pålegges tjeneste som tar sikte på å avverge eller begrense naturkatastrofer eller andre alvorlige ulykker. Det samme gjelder tjeneste, herunder vakt og sikring av objekter og infrastruktur, som tar sikte på å avverge eller begrense anslag av omfattende eller av annen årsak særlig skadevoldende karakter, rettet mot vesentlige samfunnsinteresser.

⁷ Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold [beredskapsloven]. Kapittel III. Forholdet mellom militær og sivil myndighet på krigsskueplass.

Politireserven ble omorganisert og gjort om til en nasjonal støtteressurs for bruk i sentrale og tettbebygde strøk i 2006. Utrykningspolitiet overtok det administrative ansvaret, og politidistriktene ble dermed fritatt for personell- og materiellmessige oppgaver knyttet til administrering og oppfølging av Politireserven. Utrykningspolitiet rapporterer at mannskapene synes å være motiverte ved førstegangsinnkalling, oppgavene er klart definerte, og de er oppsatt med våpen og noe verneutstyr tilsvarende politiets.

Politireserven har ikke vært benyttet i nyere tid, med unntak av OL 94, selv ikke på de mest krevende og komplekse hendelser der det er rimelig å anta at Politireserven kunne vært benyttet for å støtte politiets arbeid. Utvalget mener at manglende bruk av Politireserven i hovedsak skyldes at politiet ikke har hatt behov for den type bistand Politireserven representerer, eller at bistanden på en bedre måte har vært gitt av Heimevernet eller Sivildforsvaret. Politireserven har blitt kraftig redusert personell- og materiellmessig i forhold til de opprinnelige målsetningene med reserven. Den er på grunn av sin forspenningstid lite aktuell å bruke som ressurs i redningstjenestesammenheng.

Erfaringer fra øvelser viser at Politireserven jobber best når de er sammen med polititjenestemenn. Politireserven oppleves derfor som noe uselvstendig i forhold til å foreta profesjonelle politifaglige vurderinger. Politihøgskolens evaluering av Politireservens deltagelse med kompani 6 i Øvelse Tyr 2012 konkluderer med at den fungerte greit som egen enhet, men det ble avdekket forbedringspunkter i organiseringen, og bistandsanmodninger ble ikke behandlet raskt nok. Det tok for lang tid fra et politidistrikt ba om bistand til anmodningen ble behandlet og besvart i Politidirektoratet. Det ble også påpekt behov for kurs og opplæring av trossjefer og lagførere i Politireserven for å gjøre dem sikrere på egne oppgaver.⁸

Bruk av Politireserven vil være begrenset til sjeldne og komplekse hendelser der politimyndighet er avgjørende for håndtering av oppdraget. Politireserven er ment delvis å understøtte, og delvis å avløse, ordinære politimannskaper slik at disse kan frigjøres til mer krevende politioppgaver. Politireserven slik den fremstår i dag, har ikke geografisk spredning utover det sentrale østlandsområdet. Politidistriktenes oppfatning er at det er høy terskel for innkalling og bruk av Politireserven. Treningshyppigheten er for lav til at den kan oppfattes som en reell ressurs. Videre fin-

⁸ Politihøgskolen, Evalueringsrapport øvelse Tyr 2012

ner utvalget det uakseptabelt at Politireserven kan bevæpnes når personellet ikke fyller politiets krav til bevæpning av tjenestemenn i form av årlig godkjenning. Utstyret er til dels gammelt og dårlig, og lagret på steder som bidrar til å forlenge responstiden.

Hendelsene 22/7 har medført endringskrav til politiet. Det pågår et endringsprogram for å bedre beredskapen i alle politidistriktene, og ordinære politimannskaper vil i større grad bli benyttet til forsterkning av nabolokalt når behovet skulle oppstå. Politiet har i dag i krisesituasjoner en større stående og fleksibel personellressurs som reduserer behovet for støtte fra Politireserven. Beordring av mannskaper på frivakt, nabolokalt og bruk av Utrykningspolitiet som forsterkning, er av langt større betydning enn hva Politireserven kan representere av forsterkning.

Utrykningspolitiets egen evaluering av Politireserven konkluderer på følgende måte: «Det er et faktum at Politireserven ikke ble benyttet etter terrorangrepene 22/7, og utvalget stiller seg undrende til når styrken skal bli brukt. Utvalget er av den formening at PR (Politireserven) er ved et veiskille; enten må reglement for bruk mykes opp og revideres, eller så må ressursen nedlegges.»⁹

Utvalget mener at det ikke er riktig å opprettholde en tjeneste som ikke blir brukt. En eventu-

ell regionalisering av Politireserven til områder med svak politidekning vil lett kunne oppfattes som et substitutt for manglende politidekning, og gi et signal om at det er akseptabelt med et B-politi i disse områdene. Innkallingstiden er for lang til at en slik styrke skal ha noen effekt ved uvarslede terror situasjoner.

En eventuell opprettholdelse av Politireserven ville måtte kreve en omlegging av regelverket, rutiner, organisasjon, utdanning og trening. De økonomiske konsekvensene vil i så fall bli betydelige. Juridiske saksbehandlere vil bli bundet opp i lov og forskriftsarbeid, alarmeringsrutiner må gjennomgås, personell-, materiell- og utdannings- og øvingskostnader vil flerdobles i forhold til dagens nivå. Det er heller ikke sannsynlig at Politireserven vil bli særlig hyppig brukt i fremtiden selv om den rustes opp. Utvalget frykter at en satsning vil bli kostbar og at den eventuelt må hentes fra politiets ordinære bevilgning, og dermed gå på bekostning av politiets øvrige aktiviteter som har en mye større positiv samfunns effekt. Utvalget anbefaler derfor at Politireserven avvikles.

⁹ Utrykningspolitiets innsats 22/7, Lokal evaluering, pkt. 4.1.3

Kapittel 7

Forslag til fremtidens forsterkningsressurser

7.1 Avvikling av Politireserven

Utvalget anbefaler en avvikling av Politireserven. Utvalget mener at det ikke er riktig å opprettholde en tjeneste som ikke blir brukt. Politireserven er ikke benyttet siden OL i 1994 og aldri i en akutt-situasjon. Utvalget anser det usannsynlig at Politireserven vil bli etterspurt som forsterkningsressurs i fremtiden når den hittil ikke har vært satt inn, trass i alvorlige hendelser. Politireserven har dessuten meget lav øvingshyppighet og dårlig utstyr. En eventuell opprettholdelse av Politireserven ville måtte kreve en omlegging av regelverk, rutiner, organisasjon, utdanning og trening. De økonomiske konsekvenser vil i så fall bli betydelige. En satsning på Politireserven vil antakelig økonomisk gå på bekostning av politiets øvrige aktiviteter som utvalget mener har en mye større positiv samfunnseffekt. Det er videre slik at politidistriktene nå i større grad benytter seg av hjelp fra nabodistriktene og at Utrykningspolitiet kan nyttes som forsterkningsressurs. Utvalget vurderer det slik at de oppgavene Politireserven er tillagt kan utføres bedre av Heimevernet og Sivilforsvaret. Heimevernet er til stede over hele landet, har en langt hyppigere øvingsaktivitet enn Politireserven og bedre våpentrening. Gjennom utvidet støtte til politiet, knyttet til forhåndsavtalte skjermingsverdige objekter, vil HV i tiden som kommer kunne yte politiet bistand på en mer forutsigbar og profesjonell måte enn Politireserven ville være i stand til. I Oslo-området er også Hans Majestet Kongens Garde en ressurs for å ivareta sikring av utpekte objekter. Utvalget peker også på at Sivilforsvaret har kapasitet til å utføre de øvrige, ikke-bevæpnede forsterkningsoppdragene til Politireserven.

7.2 En tydelig samfunnssikkerhetsrolle for Heimevernet

Utvalget mener at trening og øving sammen med sivile etater er viktig for at Heimevernet skal kunne

bevare og videreutvikle evnen til å yte bistand til sivile myndigheter. Det anbefales at Heimevernet involveres i planlegging og øvelser og ellers deltar i fylkesberedskapsråd, kommunale beredskapsråd og andre samarbeidsfora så langt som mulig.

Heimevernets samarbeidspartnere vil særlig være fylkesmennene, politiet og kommunene, men det vil også være behov for etablert samarbeid med andre etater. Utvalget anbefaler at HV får en utvidet rolle når det gjelder objektsikring av forhåndsplanlagte nøkkelpunkter og skjermingsverdige objekter. Heimevernet bør videreutvikle sine funksjoner knyttet til objektsikring, både av situasjonsbestemte og forhåndsdefinerte viktige objekter og infrastruktur i samfunnet. Denne videreutvikling bør skje i samarbeid med politiet. Politiet bør lede dette arbeidet, der planverket fra politi og Forsvar blir koordinert og øvet. Utvalget mener at Heimevernet bør kunne komme tidligere inn med objektsikringsstyrker enn det som er dagens praksis. På denne måten vil Heimevernet bli mer spisset mot sin primæroppgave, og politiet vil kunne frigjøre sine kapasiteter til andre oppgaver. Utvalget peker på at det ikke alltid er naturlig å sette inn militære vakter som sikringsstyrker på sivile objekter, nært publikum, og har merket seg at dette har vært et tema i forbindelse med enkelte av de bistandsoperasjonene Forsvaret har gjennomført. Grunnlovens § 99 som blant annet regulerer statens bruk av militær makt mot sivile borgere, gir noen beskrankninger for bistand fra Forsvaret. Et eksempel på dette kan være vurderinger knyttet til innsetting av Heimevernet i forbindelse med blokkulykken i Ålesund i 2008.

Utvalget peker på at det nå synes å være hensiktsmessig å avklare den rettslige situasjonen ved å utrede de juridiske aspektene ved å bruke militære vakter på sivile objekter når dette sannsynligvis vil medføre kontakt med publikum.

Utvalget viser til at det pågår et arbeid med ny lov om bistand fra HV til politiet, og mener at man bør bestrebe seg på å forenkle rutinene knyttet til bistandsanmodninger og gi lettere tilgang til Forsvarets ressurser. Dette bør også gjelde tilgang til objektstyrker og spesielle kapasiteter fra Forsva-

Boks 7.1 Blokkulykken i Fjelltunveien i Ålesund

Natt til onsdag 26. mars 2008 raste deler av fjellveggen bak bustadblokka Fjelltunveien 31 i Ålesund ut. Om lag 1400 m³ fjell traff bygningen med stor kraft.¹

Heimevernet ble tidlig varslet om hendelsen og innkalte ca. 80 mannskaper for å være klar til å avløse politiet. Det ble imidlertid besluttet å ikke sette inn Heimevernet, mens Røde Kors og Sivilforsvaret ble benyttet som forsterkning av politiet. I etterkant har det vært stilt spørsmål ved om hvorvidt bistandsinstruksen § 5, som slår fast at Forsvaret ved ulykker og naturkatastrofer normalt ikke skal settes til vakt- og sikringsoppdrag som vil innebære kontakt med sivilbefolkningen, var avgjørende for denne vurderingen.

¹ Rapport fra utvalget som har gjennomgått skredulykka i Ålesund 26. mars 2008.

ret. Heimevernet yter også bistand til andre sivile myndigheter enn politiet. I slike tilfeller anses det viktig å unngå at Heimevernet påtar seg oppgaver som bør eller skal ivaretas av sivile aktører.

7.3 Fra Sivilforsvaret til Statens beredskapsstyrke

7.3.1 Fullføre omstillingen fra krig til fred

Utvalget er enstemmig enig om å anbefale at Staten opprettholder en statlig, sivil etat, som er folkerettslig beskyttet og som har tverretattlig forsterkning som sitt primære ansvarsområde.

Det er naturlig å bygge en slik etat på Sivilforsvaret og de positive erfaringene samfunnet har fått gjennom Sivilforsvarets arbeid gjennom mange år. I den senere tid har Sivilforsvaret gjennomført flere omstillingsprosesser når det gjelder samfunnsikkerhetsrollen generelt og forsterkningsrollen spesielt.

Omstillingen på 90-tallet bidro til at Sivilforsvaret tok det første steget inn i fredssamfunnet. Omstillingen i perioden 2003-2004 og frem til i dag har bidratt til en ytterligere tilgjengeliggjøring av etatens ressurser og kapasiteter, med et tydeligere samfunnsoppdrag.

Utvalget er av den oppfatning at Sivilforsvaret ikke har hatt nødvendige rammebetingelser for å fullføre en transformasjon inn i fredssamfunnet i takt med det et sårbart samfunn med skiftende risikobilder krever.

Det betyr at dagens Sivilforsvar må gjennomgå betydelige endringer for å være en relevant forsterkningsressurs i fremtiden. For å kunne møte de øvrige, sivile beredskapsaktører og befolkningens forventninger må etaten gis et lovgrunnlag og rammebetingelser som muliggjør en innretning mot uønskede hendelser i fredstid.

For å tydeliggjøre en slik omdanning, vil utvalget foreslå at man gir etaten et navn som ikke bygger på de opprinnelige oppgaver i krigstid.

Utvalget anbefaler derfor at man som en del av en slik transformasjon avviker egennavnet Sivilforsvaret og innfører benevnelsen *Statens beredskapsstyrke* på den nye statlige forsterkningsressursen. For ordens skyld presiserer utvalget at navneforslaget i seg selv ikke er avgjørende, det vesentlige er at det skjer et navnebytte for tydelig å signalisere at krigstidsoppgavene er borte.

Samfunnsoppdrag

Samfunnsøkonomiske og beredskapsmessige hensyn tilsier at Statens beredskapsstyrke må ha oppgaver som gir effekt ikke kun i håndteringsfasen, men både før, under og etter en hendelse.

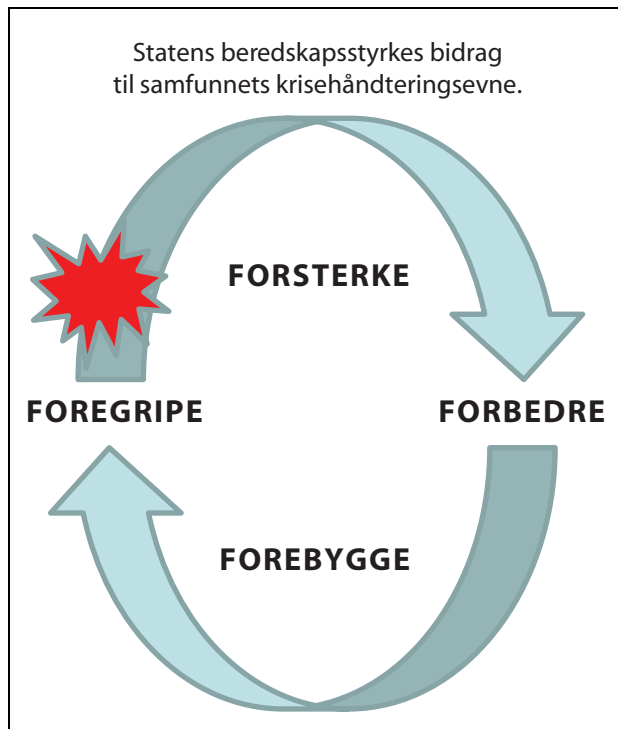
Forebygge; bidra til å bygge robusthet gjennom å være en pådriver i samvirkearbeidet, vedlikeholde ressursoversikter, bistå i utviklingen av risikoanalyser, samt planlegging, gjennomføring og evaluering av øvelser.

Foregripe; i samarbeid med ansvarlig etat kunne agere i forkant ved de varslede hendelser. Ulike tiltak med små ressurser kan i enkelte situasjoner redusere konsekvensene og forenkle påfølgende håndtering.

Forsterke; innsatsgrupper og ledelsesstøtte i synkronisert og strukturert samvirke med primæretater. Forsterkningen gis gjennom å tilføre ressurser på personell- og materiellsiden, herunder ved å tilføre fagkompetanse som etatene ikke selv disponerer.

Forbedre; være en nøytral pådriver og bistå i tverrsektorielt evalueringsarbeid og erfaringslæring.

I kraft av å være en ressurs i de ulike faser av en hendelse, stilles det en rekke operative krav til Statens beredskapsstyrke, både til de fast ansatte i etaten og til innsatsgruppene utrustning og kompetanse.



Figur 7.1

Videre kreves det at styrken må være lokalt tilpasset og etablert i et strukturert samvirke, med nødvendig spesialisering og mobilitet for å yte en riktig og dimensjonert innsatsforsterkning.

Det må etableres en gjensidig og klar forståelse av egen og andres roller og av oppgavefordelingen mellom de ansvarlige nødetater, frivillige redningsorganisasjoner og andre aktører i samfunnets grunnberedskap og Statens beredskapsstyrke. Statens beredskapsstyrke må ha kapasiteter der grunnberedskapen og frivillige organisasjoner kommer til kort. Herunder må DSB i særskilt grad se sammenhenger og mulige synergier i den fremtidige utvikling av brann- og redningsetaten og Statens beredskapsstyrke. Det er opplyst at DSB med bakgrunn i økte bevilgninger vil styrke sitt fokus på blant annet planverk og øvelser i årene fremover, og utvalget mener det er avgjørende at direktoratet fremover inntar en tydelig og koordinert rolle innenfor disse områdene.

7.3.2 Organisering og sentral ledelse av beredskapsstyrken

Færre, mobile innsatsavdelinger med økt styrke.

Som beskrevet i kap. 6 er utvalget av den oppfatning at ved å benytte tjenestepiktige i innsats over lengre tid enn i dag, vil man både oppnå en bedre

utnyttelse av ressursene og økt kompetanse gjennom praktisk innsatserfaring. Under forutsetning av at de foreslåtte endringer i regelverket for økonomisk kompensasjon blir iverksatt og nødvendig mobilitet for forflytning av avdelinger etableres, vil utvalget anbefale å halvere dagens volum på innsatsstyrkene, fra 8 000 til 4 000. Dette bør være en videreutvikling av dagens 150 innsatsgrupper som er oppsatt med avdelingsmateriell, samt målepatruljer for radiologisk stråling. Krigsreserven på 8000 mannskaper avvikles.

Distriktsgrenser som sammenfaller med fylkesgrenser.

Utvalget anbefaler å videreføre dagens distriktsstruktur med primær begrunnelse i viktigheten av desentralisert tilstedeværelse og lokal tilknytning. Nærheten til fylkesmannsembetene og kommunene i fylket gir et godt grunnlag for et videreutviklet samarbeid, og grensene til Statens beredskapsstyrke bør derfor harmoniseres med fylkesgrensene.

Utvalget anbefaler at fremtidig justering av politiets distriktsgrenser også bør sees i sammenheng med disse grensene.

En tydelig, sentral ledelse i DSB

Utvalget har vurdert en rekke ulike modeller for sentral ledelse og forankring av Statens beredskapsstyrke. Utvalget anbefaler at det etableres en tydelig ledelse integrert i DSB for leder av Statens beredskapsstyrke med stab. Begrunnelsen for dette er primært forventinger om et tett og velkoordinert samarbeid mellom de avdelinger i DSB som er faglig overordnet Fylkesmannen og de som regulerer brann- og redningsvesenet. Statens beredskapsstyrkes sentrale ledelse bør være den naturlige forankring for den samlede statlige forsterkning som DSB har ansvaret for. Dette vil kunne gi et bedre grunnlag for å se de operative ressurser samlet, f.eks skogbrannhelikopter, ledelsesstøtte og bakkestyrker som eventuelt kan settes inn i samme operasjon. Videre antar utvalget at administrative støttefunksjoner kan utføres av DSB og derigjennom tilrettelegge for en rendyrking av operative funksjoner i beredskapsstyrkens sentrale ledelse.

Den sentrale ledelse må være organisert og innrettet for å kunne utøve styring og ledelse av beredskapsstyrken ved større kompliserte eller langvarige hendelser. Dette fordrer klare kommandolinjer og ansvarsforhold i den sentrale ledelse og i forholdet mellom sentral ledelse og distriktssjefer. Dagens delegasjon av myndighet til distriktssjefene

vrurderes som viktig for å sikre korte beslutningslinjer og rask og tilpasset respons, men uansett må man sikre seg at den sentrale operative myndighet utøver et tydelig og kompetent lederskap som er godt innøvd på forhånd.

Utvalget anbefaler at det vurderes hvorvidt den sentrale ledelsen bør lokaliseres i DSB lokaler eller få en adskilt lokalisering med administrative støttefunksjoner utført av DSB.

7.3.3 Beredskapsstyrkens forsterkningskapasiteter

Statens beredskapsstyrkes forsterkning må kjennetegnes ved ressurser som har anvendelse i et spekter av hendelser. Dette gjelder både akutte hendelser, menneskeskapte eller naturutløste, og de som gradvis eskalerer og i en viss grad kan forutsees. Ressursene må være relevante i både fred-, krise- og krig, som den ultimate katastrofe.

Akutte hendelser

Et grunnleggende prinsipp i alt rednings- og beredskapsarbeid er at liv og helse er førsteprioritet. I et slikt arbeid er tidsfaktoren den mest kritiske faktor, og dermed er nødetatene og lokale, frivillige redningsorganisasjoner de primære aktører. Erfaring har imidlertid vist at også redningsaksjoner kan trekke ut i tid eller stille spesielle krav til innsatsressursene. En forutseende innsatsledelse må i situasjoner der hendelsen eskalerer i omfang eller trekker ut i tid, sikre at nødvendig forsterkning som er relevant, varsles tidlig for å unngå en ytterligere forsinkelse av forsterkningen.

Varslede hendelser og hendelser som gradvis eskalerer

En rekke hendelser gir rom for å forberede og tilpasse en beredskapsorganisasjon for å forebygge og sikre tidlig håndtering av konsekvensene. Slike hendelser kan være ekstremvær, pandemi, skogbrann, store arrangement med risikoelement, samt mottak av internasjonal bistand (Host nation support.).

Det kan også være store ulykker hvor infrastruktur må etableres i avstand fra selve skadestedet, som for eksempel mottaksapparat på land ved skipsulykker og ved langvarige, urbane hendelser med komplisert søk og redning som trekker ut i tid.

Operative krav til Statens beredskapsstyrke

Uønskede hendelser hvor statens beredskapsstyrkes forsterkning blir relevant, kjennetegnes ved at

de er ressurskrevende og/eller komplekse. Slike hendelser kan være:

- store kompliserte eller langvarige ulykker
- store hendelser med forurenset skadested (CBRN)
- ekstremvær og naturutløste hendelser
- store branner og skogbranner
- akutt forurensning
- mottak av internasjonal bistand

Statens beredskapsstyrkes leveranser for å møte de operative behov

Relevante kapasiteter og ressurser som kan anvendes og som det ikke er hensiktsmessig å etablere i en rekke av primæretatene, må innbefatte:

- infrastruktur og stabsstøtte for ledelsesapparatet
- infrastruktur på skadestedet, strøm og belysning
- høykapasitets pumpe- og vannforsyning og lensing
- understøtte søk og redning i urbane strøk (sammenraste bygninger)
- egenbeskyttelse og saneringsbistand på forurenset skadested
- vannrensning
- mobilitet, internt i gruppene og mellom distriktene, vei og terrengtilpasset.

7.3.4 Tyngre materiell og tilpasset utrustning

Sivilforsvaret disponerer i dag en del relevant materiell for å imøtekomme ulike behov, noe som bør videreføres i den nye organisasjonen, men utvalget registrerer at en del materiell er av variabel kvalitet og eldre årgang og at det eksisterer et etterslep på investeringer. Etter utvalgets oppfatning kan man kategorisere manglene i tre kategorier:

Utstyret eksisterer, men må vedlikeholdes og suppleres – avdelingskjøretøy og brannmateriell

Utstyret eksisterer, men må økes i antall og kvalitet – infrastruktur og stabsstøtte for ledelsesapparatet, infrastruktur på skadested, områdebelysning og aggregater, CBRN egenbeskyttelse og saneringsbistand

Utstyret må anskaffes nytt – tyngre materiell for vannforflytning, vannrensning, utrustning for operasjoner i urbane omgivelser, tilpasset transport kapasiteter for vei og terreng

En beregning av investeringsbehovet i 2007¹ beskriver et behov for engangsinvesteringer på 27 mill. NOK for å anskaffe mobile kapasiteter for å

håndtere store hendelser som flom, oversvømmelser, urent vann og andre hendelser med mangelfull skadestedsinfrastruktur. Dette omfatter lensepumper, områdebelysning, strømforsyning for utstyret og telfasiliteter for ledelsen. Den samme studien beskriver et etterslep på investeringer i størrelse 30 NOK innenfor mobilitet og materiell. Utvalget anbefaler at det gjennomføres en utredning av behovet for nødvendige investeringer og kostnader for anskaffelse, opplæring og bruk av de manglende kapasiteter.

7.3.5 Kompetanseløft i alle ledd

Fast ansatte utgjør kjernen i organisasjonen

De ulike fasene i beredskaps- og krisehåndteringsarbeid krever omfattende kompetanse hos de fast ansatte tjenestemenn og de tjenestepliktige. De faste ansatte må inneha nødvendig kompetanse innen risiko- og sårbarhetsarbeid og ledelse og stabsarbeid ved håndtering av store hendelser. Videre må de kunne være pådrivere i det utøvende leddet i det organiserte samvirkearbeidet. De må kunne planlegge, gjennomføre og evaluere øvelser, utøve operativ ledelse, samt kunne være pådrivere for å etablere, vedlikeholde og veilede når det gjelder ressursoversikter i eget distrikt. Utover dette må alle operative tjenestemenn ha nødvendig fagkompetanse innen de ulike disipliner som de tjenestepliktige utøver. Dette innebærer en omfattende, planmessig kompetanseheving og vedlikehold av kompetansen til de fast tilsatte tjenestemenn.

Utvalget vurderer dette som nødvendig for at beredskapsstyrken med sin nye rolle skal oppfattes som en troverdig støttespiller for beredskapsarbeidet i kommuner, fylkesmannsembeter, nødetater, frivillige organisasjoner og andre beredskapssetater.

Kompetente og motiverte tjenestepliktige

For å ivareta de eksisterende og de nye oppgavene på en faglig og sikkerhetsmessig forsvarlig måte må dagens grunnutdanning styrkes betydelig. Lengde og innhold på utdanningen må utredes nærmere, men en grunnutdanning på 6-8 uker vurderes som et minimum. Utvalget mener det er formålstjenlig å gjennomføre grunnutdanning todelt; en felles faglig plattform, og en påbygningsdel med faglig spesialisering. Med sin

desentraliserte struktur og lokale tilstedeværelse, er det formålstjenlig at beredskapsstyrkens kapasiteter dels er sammenfallende i hele landet, og dels er tilpasset de lokale risikobilder. Dette åpner også for muligheten til å gjennomføre hele eller deler av fagspesialiseringen desentralisert, gjerne gjennom et regionalt samarbeid mellom flere distrikter. Man bør også kartlegge ulike kurs og kompetansetiltak som eksisterer hos samarbeidspartnere og som kan være relevante å integrere i beredskapsstyrkens spesialistutdanning og tilby disse. Utvalget vurderer at kompetansen man tilfører de tjenestepliktige er vesentlig både for den tjenestepliktiges motivasjon og for beredskapsstyrkens kvalitet og anseelse. Det må derfor tilstrebes at utdanning og kurs gir de tjenestepliktige formalkompetanse, herunder sertifikater, studiepoeng eller lignende.

Det bør legges til rette for at en styrket utdanning i Statens beredskapsstyrke helt eller delvis kan inngå som en modul i deltidsutdanningen for brannkonstabler eller som del av fagutdanningen i andre relevante nød- og beredskapssetater. Danmark har innført et liknende system og har registrert at dette har økt motivasjonen til å tjenestegjøre i beredskapsstyrken.

Ordningen med påbyggende befalskurs og fagkurs må videreføres og styrkes, og også innfatte fast ansatte sammen med tjenestepliktige.

En økt grunnutdanning må følges opp med en tilstrekkelig vedlikeholdstrening og lokal opplæring. Utvalget mener at dagens øvingsmengde må økes og og gis den kvalitet som er nødvendig for å sette mannskapene i stand til å løse oppdrag på en god måte.

I sum innebærer dette et betydelig kompetanseløft for etaten. Statens beredskapsstyrke vil derfor være i stand til å håndtere sine oppdrag bedre i fremtiden. Utvalget mener at økt kompetanse er tvingende nødvendig for at styrken skal kunne mestre de krevende utfordringer de vil bli stilt overfor i dagens og morgendagens samfunn. Til tross for at dagens Sivilforsvar har god kompetanse på ulike felt, mener utvalget at kompetanseheving og karriereplaner må gjennomgås og struktureres. Utvalget er av den oppfatning at dette, utover den rene kompetansehevingen, vil gi en betydelig statusheving for etatens ansatte og tjenestepliktige.

7.3.6 Rekruttering og forvaltning av mangfoldet

Rekruttering av personell til beredskapsstyrken vil også i fremtiden basere seg på lovfestet tjenes-

¹ Fortsterkning, beskyttelse og samvirke, Sivilforsvarsstudien 2007

teplikt². En økt status gjennom en tydelig beredskapsstyrke med kompetansegivende utdanning kan forventes å rekruttere personell som ikke Forsvaret disponerer direkte fra sesjon. En økt andel unge tjenestepliktige som gjennomgår opplæring i Statens beredskapsstyrke vil også bidra til å heve lokalsamfunnets totale robusthet. Utvalget mener muligheten for å kunne velge tjeneste i Statens beredskapsstyrke på sesjon, som et alternativ til militær førstegangstjeneste, bør vurderes. Danmark har en slik ordning.

Utvalget mener at det mangfold som dagens Sivilforsvar representerer, med begge kjønn godt representert og med god spredning på alders- og yrkesbakgrunn, er en styrke som må beholdes i den fremtidige beredskapsstyrken. Ved direkte rekruttering av personell ivaretar man også muligheten for å kunne rekruttere spesialistkompetanse innenfor enkelte disipliner.

Det administrative arbeidet knyttet til seleksjon, innkalling og forvaltning av personell kan etter utvalgets vurdering rasjonaliseres og effektiviseres gjennom sentralisering i DSB og ved kompetansesenteret på Starum. I dagens organisasjon er dette et arbeid som er lite formålstjenlig organisert, desentralisert og fordelt på alle distriktene, samt i DSB.

Utvalget vurderer det som avgjørende at det pågående forskriftsarbeidet til sivilbeskyttelsesloven resulterer i bedre økonomiske kompensasjonsordninger for tjenestepliktige under utdanning og øvelser. For lovpålagt tjeneste av lengre varighet må mannskapene tilbys rettfærdige og forsvarlige ordninger som ikke gjør at tjenesteplikten blir en økonomisk byrde.

7.3.7 Internasjonal innsats og nasjonal overføringsverdi

DSB ved sivilforsvarsavdelingen forvalter i dag ulike kapasiteter for internasjonal innsats. Dette finansieres av Utenriksdepartementet, men innebærer en ikke ubetydelig arbeidsinnsats for både Sivilforsvarets sentrale ledelse og kompetansesenteret på Starum. Mannskapene i disse innsatsavdelingene er ikke underlagt tjenesteplikt i Sivilforsvaret, og verken materiell eller personell er innrettet mot hurtig innsats i nasjonale hendelser.

Utvalget er av den oppfatning at erfaringer og kompetanse ervervet gjennom håndtering av store hendelser internasjonalt, er viktige for nasjonal innsats. Kapasitetene, i form av materiell og

personell, for utenlandsinnsats bør kunne anvendes ved nasjonale hendelser på en smidig og ubyråkratisk måte. Videre bør de fremtidige kapasiteter i Statens beredskapsstyrke være forberedt og tilgjengelig for å kunne bistå internasjonalt dersom behovet skulle oppstå og det anses riktig. Utvalget er av den oppfatning at dette vil kunne gi mer effektiv forsterkning ved kriser og katastrofer, både ute og hjemme.

7.4 Samarbeid, samordning og sammenslåing

Utvalget anser en sammenslåing av dagens Sivilforsvar og Heimevernet til én organisasjon, med bibehold av den folkerettslige beskyttelsen av sivilforsvarsoppgavene, som lite hensiktsmessig av grunner som er omtalt nærmere under kapittel 6. Kort sagt er de to etatenes primær oppgaver så grunnleggende forskjellige at utvalget, samlet sett, ikke finner vesentlige fordeler ved å slå dem sammen.

Imidlertid er utvalget av den oppfatning at det bør etableres et tettere samarbeid og samordning av ulike funksjoner mellom disse etatene.

Felles seleksjon og samarbeid om forvaltning av de tjenestepliktige

Rekruttering av personell både til Heimevernet og Statens beredskapsstyrke bør også i fremtiden basere seg på lovfestet tjenesteplikt. Ved at Forsvaret har innført sesjonsplikt for kvinner, mener utvalget man bør videreutvikle dagens samarbeid mellom DSB og Vernepliktsverket (VPV) omkring seleksjon av personell. Under sesjon er det en fremtidig mulighet at VPV klassifiserer og fordele direkte til Statens beredskapsstyrke. VPV kan stå for innkalling av personell på lik linje med nytillføringer i Heimevernet. Fritaksordningen er en ordning for totalforsvaret som skal ivareta den sivile beredskapen i samfunnskritiske virksomheter i tilfelle krise/krig. Nøkkelpersonell i disse virksomhetene må være disponert på sin arbeidsplass. Dette personellet skal derfor, med noen angitte unntak, ikke være disponert til Forsvaret eller i Statens beredskapsstyrke. Utvalget er av den oppfatning at ordningen ikke fungerer optimalt og etter intensjonen. Ved å se Fritaksordningen i et felles Totalforsvar – Sivilberedskaps perspektiv, bør det være mulig å finne forbedrede løsninger som bidrar til å disponere samfunnskritisk kompetanse ut fra en helhetlig beredskapsmessig vurdering. Et utvidet samarbeid, som skissert

² Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret, Sivilbeskyttelsesloven § 7

over, vil trolig fremtvinge endrede/tilpassede felles dataløsninger.

Samarbeidet mellom Forsvarets sanitet og DSB, knyttet til oppfølging av personell i internasjonal tjeneste, bør formaliseres og videreutvikles.

Logistikk og materiellanskaffelser

Utvalget anbefaler også at Statens beredskapsstyrke og Forsvaret går i et nærmere samarbeid i forbindelse med logistikk og forsyningstjenesten. Utvalget ser det kan være synergier med å gjennomføre materiellprosjekter og anskaffelser. En samordning av innkjøp vil også kunne gi effektivisering hvis den gjøres på en god måte. Utover innkjøp og anskaffelser vil utvalget anbefale forbedring av dagens muligheter for å overføre materiell som Forsvaret ikke har behov for, til Statens beredskapsstyrke.

Felles øvelser med økt utbytte

Utvalget mener det i større grad bør gjennomføres felles øvelser for Forsvaret og sivile etater, samt at muligheter for sivil deltakelse på Forsvarets store, nasjonale øvelser videreføres. Felles øvelser vil bedre samhandlingen mellom de sivile og militære statlige forsterkningsressursene. Øvingsutvalg og ulike samarbeidsfora på de ulike nivå bør involvere alle primær- og forsterkningsressurser for å kunne utvikle en bredere samarbeidsplattform. Det legges i denne forbindelse til grunn at forsterkningsbehovet i første rekke gjelder forsterkning knyttet til sivile hendelser og kriser i fredstid, men må sees i sammenheng med organisasjonenes oppgaver i væpnet konflikt. Dette krever et godt planleggingssystem med felles forståelse blant aktørene.

Felles kurs og kompetansehevingstiltak

Til tross for de grunnleggende ulikheter i primærfunksjoner i Statens beredskapsstyrke og Heime-

vernet, er utvalget av den oppfatning at det finnes muligheter til et tettere samarbeid innen kompetanseutvikling. Dette vil dreie seg om felles fagområder som håndtering av hendelser, øvingsplanlegging og gjennomføring, evalueringsarbeid, enkelte fagdisipliner som sanitet og CBRN, logistikk osv. Deltakelse ved hverandres kurs, eller arrangering av felles kurs vil øke gjensidig forståelse og utvikle gode relasjoner for samarbeid. Et slikt samarbeid bør tilstrebes på distriktsnivå, mellom etatens skoler og på sentralt nivå.

Samordning mellom statlige og frivillige ressurser

Roller og oppdrag for Statens beredskapsstyrke forutsetter at vi har en sterk frivillig lokal redningsberedskap. På bakgrunn av innspill fra Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum og andre ber utvalget regjeringen vurdere å sette ned et utvalg som ser på hvordan det offentlige skal kunne understøtte frivillig beredskap på en samordnet og effektiv måte. I dette ligger også at man bør se på støtteordninger, regelverk, faglige standarder, permisjonsreglement og ikke minst operative forhold.

7.5 Effektiviseringstiltak

Utvalget har i sine vurderinger i kapittel 6.5 beskrevet noen effektiviseringstiltak som bør vurderes ved omstillingen til Statens beredskapsstyrke.

Både i den sentrale ledelse og ved det enkelte distrikt bør de operative funksjoner som gir en samfunnssikkerhetsmessig effekt, rendyrkes i større grad enn nå. De administrative funksjoner kan etter utvalgets oppfatning også i større grad sentraliseres og/eller regionaliseres til utvalgte distrikt. Det bør vurderes hvorvidt det samlede behov for administrativ støtte i Statens beredskapsstyrke er tilfredsstillende understøttet av DSB.

Kapittel 8

Administrative og økonomiske konsekvenser

8.1 Økonomiske konsekvenser

Utvalgets ulike forslag vil medføre økonomiske konsekvenser. Det har innenfor den tiden utvalget har hatt til rådighet ikke vært mulig å gjennomføre omfattende økonomiske analyser og vurderinger. Dette skyldes i hovedsak at utvalgets konkrete endringsforslag nødvendigvis først fremkom på slutten av de fem effektive månedene utvalget har hatt til disposisjon for sitt arbeid. Utvalget beklager at det ikke har vært mulig å anslå de økonomiske og administrative kostnadene knyttet til utvalgets forslag bedre.

Avvikling av Politireserven vil frigjøre omkring 3,5 mill. kroner i henhold til opplysninger om størrelsen på nåværende budsjett.

Avvikling av Sivilforsvarets krigsoppgaver, sammen med foreslått sentralisering av enkelte administrative oppgaver, vil gi de fast ansatte mulighet til å bidra til det foreslåtte kompetanseløftet og planlegge og iverksette økt, lokal opplæring for de tjenestepliktige i Statens beredskapsstyrke.

Halvering av styrken tjenestepliktige som gjennomgår utdanning og lokal opplæring, vil frigjøre ressurser som kan benyttes til å øke lengden på grunnutdanningen og gi mer lokal opplæring. Det synes rimelig å legge til grunn at utvalgets forslag om å halvere antall tjenestepliktige fra 8000 til 4000, vil gi en vesentlig innsparing som langt på vei vil kunne dekke opp kostnadene til det foreslåtte kompetanseløftet for Statens beredskapsstyrke.

Økning av beredskapsstyrkens øvingsvirksomhet og utdanning, nyinvestering i materiell, samt økte avskrivnings-, drifts- og vedlikeholds-kostnader som følge av det nye materiellet, vil kreve økte økonomiske rammer. Utvalget har ikke grunnlag for å kostnadsberegne dette.

Forslaget til nytt reglement for avlønning av mannskaper i Statens beredskapsstyrke vil øke budsjettbehovet.

Navnebytte vil medføre engangskostnader i forbindelse med utskifting av gammel profilering.

Utvalget forutsetter at DSB i oppfølgingen av rapporten utarbeide økonomiske analyser som viser effekten av innsparinger, merkostnader og omfordelinger innenfor Statens beredskapsstyrke.

Videre vil utvalget anbefale at det vurderes hvorvidt det er formålstjenlig at den fremtidige beredskapsstyrken tildeles midler under eget kapittel i statsbudsjettet, for å sikre en langsiktig og forutsigbar planlegging.

8.2 Andre konsekvenser

Avvikling av Sivilforsvarets krigsoppgaver krever en endring av enkelte paragrafer i sivilbeskyttelsesloven. Det bør vurderes om hele sivilbeskyttelsesloven skal oppdateres.

Etablering av sentral ledelse for Statens beredskapsstyrke krever en gjennomgang av dagens organisering i DSB, herunder en vurdering av samarbeidet mellom de ulike fagavdelinger og utførelsen av de administrative støttefunksjoner.

Litteraturliste

Brev

- Brev datert 6.7.2005 fra det Kongelige Justis- og Politidepartement til Politidirektoratet: *Ny Politireserveordning (PR)*.
- Brev fra Helsedirektoratet til Forsterkningsutvalget, *Innspill fra Helsedirektoratet om helsetjenestens behov for forsterkningsressurser*, 13/12-2012, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, journalpost 2012/9874-25.

Offentlige publikasjoner

- Direktiv for politiet om redningstjenesten*, Det kgl. Justis- og politidepartement, Politiavdelingen, 1990.
- Innst. S. nr. 49 (2004-2005): *Innstilling fra forsvarskomiteen om samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid*. Forsvarskomiteen
- Iverksettelsesbrev til forsvarssektoren for langtidsperioden 2013-2016*. Forsvarsdepartementet, 28. juni 2012.
- Kgl. res.12.desember 1997, *Samordningsinstruks*.
- Kgl. res.18.april 2008, *Fylkesmannens beredskapsinstruks*.
- Kgl. res. 4. juli 1980, *Organisasjonsplan for redningstjenesten i Norge*.
- Kommuneundersøkelsen 2012, Status for samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunene*, Rapport, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), 2012.
- Meld.St. 16 (2010-11): *Nasjonal helse- og omsorgsplan (2011-2015)*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld.St. 29 (2011-2012): *Samfunnssikkerhet*, Justis- og beredskapsdepartementet.
- Melding om brannvern*, DSB 2010.
- Nasjonal sårbarhets og beredskapsrapport (NSBR) 2010*, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Nasjonalt risikobilde (NRB) 2012*, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.
- Næringslivets sikkerhetsorganisasjon, *Årsrapport 2011*.

- Operativt konsept for Sivilforsvaret*, DSB, 22.6.2012, pkt 4.5.
- Prop 1 S (2009-2010): *Budsjettforslag*. Justis- og politidepartementet.
- Prop. 1 S (2011-2012): *Budsjettforslag*. Justis- og politidepartementet.
- Prop. 91 L (2009-2010): (forslag til lovvedtak), *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret, Sivilbeskyttelsesloven*. Justis- og politidepartementet.
- Prop.73 S (2011-12): *Et forsvar for vår tid*, Forsvarsdepartementet.
- Ressursoversikt for brannvesen*, DSB 2010.
- Sivilforsvarsstudien 2007*, Forsterkning, beskyttelse og samvirke, DSB.
- St.meld. nr. 17 (2001-2002): *Samfunnssikkerhet. Veien til et mindre sårbart samfunn*, Justis- og politidepartementet.
- St.meld. nr. 42 (2004-2005): *Politiets rolle og oppgaver*, Justis- og politidepartementet, kapittel 7.2.5.
- St. meld. nr. 22 (2007-2008): *Samfunnssikkerhet, samvirke og samordning*. Justis- og politidepartementet.
- St. meld. nr. 35 (2008-2009): *Brannsikkerhet, Forebygging og brannvesenets redningsoppgaver*, Justis- og beredskapsdepartementet.
- Utrykningspolitiets innsats 22/7*, Lokal evaluering, Utrykningspolitiets 2012, pkt. 4.1.3,
- Veiledning for avlønning av Heimevernets personell i styrkestrukturen (VAHV)*.
- Øvingsbestemmelser for Sivilforsvaret, Øvingsbestemmelsene*, fastsatt av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, 4. april 2012. Ikrafttredelse 1. juli 2011.

NOU

- NOU 2012: 14 *Rapport fra 22. juli kommisjonen*, Statsministeren, kapittel 6.11 og 8.3.
- NOU 2009: 20 *Ny grenselov, Politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll*, Justis- og politidepartementet, kapittel 3.4.2.3.

Rapporter

- Evaluering av Sivilforsvarets organisasjon*, Rapport fra Kaupangen AS, 13.12.2007
- Befolkningsvarsling*, rapport av 8.nov 2011 fra DSB arbeidsgruppe.
- Evalueringsrapport øvelse Tyr 2012*, Politihøgskolen
- Store fjellskred i Norge*. Utredning for Landbruks- og matdepartementet på vegne av 6 departementer, utarbeidet av: Norges geologiske undersøkelse, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Statens landbruksforvaltning, Statens vegvesen, Jernbaneverket og Statens kartverk, 16.10.2006.

Lover og forskrifter

- Lov av 15. desember 1950 nr. 7 *Lov om særlige rådgjerder under krig, krigsfare og liknende forhold (beredskapsloven)*, kapitel III, Forholdet mellom militær og sivil myndighet på krigsskueplass.
- Lov av 21. november 1952 nr. 03 *Lov om tjenesteplikt i politiet* (polititjenestepliktloven).
- Lov av 17. juli 1953 nr. 28 *Lov om Heimevernet* (Heimevernsloven).
- Lov av 4. august 1995 nr. 53 *Lov om Politiet* (politiloven).
- Lov av 23. juni 2000 nr. 56 *Lov om helsemessig og sosial beredskap* (helseberedskapsloven)
- Lov av 14. juni 2002 nr. 20 *Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver* (brann- og eksplosjonsvernloven).
- Lov av 25. juni 2010 nr. 45 *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret* (sivilbeskyttelsesloven).
- Lov av 24. juni 2011 nr. 30 *Helse- og omsorgstjenesteloven*.
- Lov av 24. juni 2011 nr. 29 *Lov om folkehelsearbeid* (folkehelseloven).
- Forskrift av 31. juli 1953 nr. 01 *Forskrift om disiplinærreglement for politireserven*.
- Forskrift av 31. juli 1953 nr. 02 *Forskrifter om legeundersøkelse av mannskaper*.
- Forskrift av 26. juni 1953 nr. 05 *Forskrift om godtgjøring under oppøving og senere tjeneste i politireserven*.

- Forskrift av 26. juni 1953 nr. 9512 *Forskrift om godtgjøring til mannskaper som er tatt ut til tjeneste i politiet*.
- Forskrift av 1. august 1989 nr. 4872 *Våpeninstruks for politiet* (våpeninstruksen).
- Forskrift av 22. juni 1990 nr. 3963 *Alminnelig tjenesteinstruks for politiet* (politiiinstruksen).
- Forskrift av 30. april 1999 nr. 431 *Forskrift til lov om Heimevernet*.
- Forskrift av 23. juli 2001 nr. 881 *Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap*.
- Forskrift av 26. juni 2002 nr. 729 *Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen*.
- Forskrift av 21. juni 2004 nr. 921 *Instruks for Sivilforsvarets distriktssjefer og om inndeling av Sivilforsvarets distrikter* (instruks for sivilforsvarets distriktssjefer).
- Forskrift av 18. mars 2005 nr. 252 *Forskrift om krav til akuttmedisinske tjenester utenfor sykehus*.
- Forskrift av 10. desember 2010 nr. 1605 *Forskrift om utskrivning og verneplikt* (vernepliktforskriften).
- Forskrift av 22. august 2011 nr. 894 *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*.
- Forskrift av 20. desember 2011 nr. 1434 *Forskrift om industrivern*.
- Forskrift av 29. august 2012 nr. 842 *Forskrift om fastlegeordning i kommunene*.

Avtaleverk

- Avtaleverk mellom DSB og Luftforsvaret om utføringa av luftvarslingstenesta i Noreg* (journalnr 03/874-1).

Internett publikasjoner

- <http://www.kystverket.no/Beredskap/Forureningsberedskap/Beredskapsregioner>.
- <http://www.luftambulansen.no>.
- http://brs.dk/beredskab/idk/myndighedernes_krisehaandtering/Pages/Myndighederneskrisehaandtering.aspx.

Bøker

- Despard, Annabelle (2001). *Bølgerne lang som Amerika*, Oslo: Aschehoug

Vedlegg 1

Oppnevning av utvalg som skal gjennomgå organisering av Sivilforsvaret, Heimevernet og Politireserven

Utvalg som skal gjennomgå organiseringen av sivilforsvaret, heimevernet og politireserven og anvendelse av disse for å ivareta samfunnssikkerhet

1 Innledning

Regjeringen ga i r-konferanse 23. august 2012 sin tilslutning til at det nedsettes et utvalg som skal gjennomgå organiseringen av Sivilforsvaret, Heimevernet (HV) og Politireserven og deres anvendelse ved behov for statlig forsterkning. Utvalget skal vurdere ulike former for sammenslåinger, samordning og effektiviseringstiltak for å få den beste samfunnssikkerhetsmessige beredskapen ut fra de tilgjengelige ressursene. Videre ble det vedtatt at utvalgets arbeid skal munne ut i en Norsk offentlig utredning (NOU).

2 Bakgrunn

På bakgrunn av en rekke større hendelser den senere tid, herunder terrorhandlingene 22. juli 2011, orkanen Dagmar, flere flommer og skogbranner i 2011, er det viktig å sikre at staten bruker de samlede forsterkningsressursene effektivt. Av andre større og/eller kompliserte hendelser de senere år kan også nevnes skogbrannen i Froland i 2008 og innsats ved oljeforurensing da lasteskipet Full City gikk på grunn utenfor Langesund i 2009. Ved flere av de ovennevnte hendelsene var det behov for innsats over tid. Dette gjaldt både ved skogbrannen i Froland, og innsatsen ved oljeforurensingen i Langesund. Det er således viktig å sikre at man også har ressurser som kan håndtere innsatser som pågår over tid.

Ansvarsprinsippet ligger til grunn som det bærende prinsipp for den praktiske ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene i samfunnets samlede beredskap. Den myndighet, virksomhet eller etat som til daglig har ansvaret for å håndtere

et saksfelt, har også ansvaret for saksfeltet ved en større ulykke eller katastrofe.

Erfaringer har likevel vist at det er behov for statlige forsterkningsressurser som kan bistå ved redningsaksjoner og annen katastrofeinnsats på tvers av sektorer. Det er imidlertid ikke samfunnsøkonomisk fornuftig at det bygges opp ytterligere ressurser i alle etater for å kunne ivareta alle oppgaver ifm store og komplekse hendelser som oppstår sjelden. Dette er også bakgrunnen for regjeringens tydeliggjøring av samvirkeprinsippet i beredskapsarbeidet.

Sivilforsvaret, HV og Politireserven har det til felles at de i fredstid kan brukes ved hendelser som på grunn av sitt omfang krever ressurser som overstiger nød- og redningsetatens kapasitet. Bistand fra Sivilforsvaret ved store ulykker og spesielle hendelser som bl.a. store branner, flom, og ras mv. er hjemlet i Sivilbeskyttelsesloven. Bistand fra HV ifm naturkatastrofer, store ulykker og i forbindelse med vakthold og sikring er hjemlet i Heimevernsloven § 13 og reguleres videre gjennom Forskrift til lov om Heimevernet og instruksene om Forsvarets bistand til politiet. Bistand fra Politireserven for å avverge eller begrense naturkatastrofer, eller for å avverge andre alvorlige ulykker for å opprettholde samfunnsorden når viktige allmenne interesser tilsier det, er hjemlet i Polititjenestepliktloven og Vernepliktsloven.

3 Grunnleggende mål med utvalget

Utvalgets hovedoppgave er å vurdere om dagens organisering, grad av samordning og anvendelse av de tre kapasitetene er hensiktsmessig og tilstrekkelig effektiv for å ivareta de samfunnssikkerhetsmessige behov i fredstid. Dette skal sees i sammenheng med organisasjonenes oppgaver i væpnet konflikt. Utvalget skal vurdere ulike former for sammenslåinger, samordning og effektiviseringstiltak for å få den beste samfunnssikker-

hetsmessige beredskapen ut fra de tilgjengelige ressurser.

Utvalget skal også vurdere om det er behov for mer prinsipielle avklaringer knyttet til nærmere samarbeid mellom HV, Politireserven og Sivilforsvaret.

Utvalget skal gi en grundig redegjørelse for de økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike forslagene.

Det foreslås at utvalget består av seks representanter, inkludert leder. Det foreslås at utvalget ledes av en fylkesmann. Det vises til fylkesmannens beredskapsansvar, herunder at fylkesmannen har et koordinerende ansvar for samfunnssikkerhet i fylket både i fred og krig. Videre foreslås det medlemmer med bakgrunn fra Forsvaret, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB), Politiet og kommunalt nivå. I tillegg foreslås en representant fra Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum, (FORF). Utvalget skal legge frem sitt arbeid for Justis- og beredskapsdepartementet innen 31. mars 2013.

Alle de viktige hensynene vil ikke kunne ivaretas direkte av utvalgets medlemmer. Det forutsettes at utvalget på egnet måte involverer andre etater og andre relevante virksomheter i sitt arbeid. Utvalget skal holde seg orientert om pågående utredningsarbeid med betydning for utvalgets arbeid, søke informasjon og kunnskap på bred basis, og ha dialog med relevante fagpersoner og kompetansemiljøer

Medlemmene er foreslått med utgangspunkt i sin faglige kompetanse på de områdene som skal stå sentralt i utredningen. Kjønn, jf. likestillingsloven § 21 første ledd nr. 3 og geografisk tilknytning er ivaretatt.

Etter likestillingsloven § 21 første ledd nr. 3 skal hvert kjønn være representert med minst 3 medlemmer dersom utvalget har seks til åtte medlemmer. Dette kravet er oppfylt med bakgrunn i at 3 av 6 medlemmer er kvinner.

Saken er forelagt alle departementer.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Kostnader knyttet til utvalgets og utredningssekretariatets arbeid vil dekkes over Justis- og beredskapsdepartementets og Forsvarsdepartementets budsjett. DSB vil på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet ivareta sekretær oppgavene for utvalgsarbeidet. Utvalget skal avgi sin utredning i form av en NOU til Justis- og beredskapsdepartementet innen 31. mars 2013.

Mandat og sammensetning for utvalg som skal gjennomgå organiseringen av Sivilforsvaret, Heimevernet (HV) og Politireserven og anvendelsen av disse for å ivareta samfunnssikkerhet

1 Innledning

På bakgrunn av erfaringer fra en rekke større hendelser den senere tid, herunder terrorhandlingene 22. juli 2011, orkanen Dagmar, og en rekke flommer og skogbranner i 2011, er det viktig å sikre at staten bruker sine samlede forsterkningsressurser effektivt. Av andre større hendelser de senere år kan nevnes skogbrannen i Froland i 2008 og innsatsen ved oljeforurensning da lasteskipet Full City gikk på grunn utenfor Langesund i 2009.

Regjeringen besluttet 23. februar 2012 å nedsette et utvalg som skal gjennomgå organiseringen av Sivilforsvaret, HV og Politireserven, og se hvordan disse ressursene samlet sett kan organiseres best mulig for å kunne bistå ved oppdukende hendelser, herunder vurdere muligheter for en sammenslåing. Dette gjelder primært behov for forsterkning i fredstid, men må også sees i sammenheng med organisasjonenes oppgaver og status ved en væpnet konflikt.

Ansvarsprinsippet ligger til grunn som det bærende prinsippet for den praktiske ansvarsfordelingen mellom de ulike aktørene i samfunnets samlede beredskap. Den myndighet, virksomhet eller etat som til daglig har ansvaret for å håndtere et saksfelt, har også ansvaret for saksfeltet ved en større ulykke eller katastrofe.

Erfaringer har likevel vist at det er behov for statlige forsterkningsressurser som kan bistå ved redningsaksjoner og annen katastrofeinnsats, på tvers av sektorer. Det er ikke samfunnsøkonomisk fornuftig at det bygges opp ytterligere ressurser i alle etater for å kunne ivareta alle oppgaver ved store og komplekse hendelser som oppstår sjelden. Ved flere av de ovennevnte hendelser var det krav til innsats over tid, dette gjaldt bl. a. både ved skogbrannen i Froland, og innsatsen ved oljeforurensningen i Langesund. Det er således også viktig å sikre at man har ressurser som kan håndtere ekstraordinære situasjoner som pågår over tid.

1.1 Sivilforsvaret

Sivilforsvarets oppgaver iht. lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivil-

forsvaret av 25. juni 2010 nr. 45 er å beskytte liv, helse, miljø og materielle verdier ved bruk av ikke-militær makt når riket er i krig, når krig truer, når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, og ved uønskede hendelser i fredstid. Sivilforsvaret har hjemmel i Sivilbeskyttelsesloven § 7 til å rekruttere kvinner og menn i alderen 18 til 55 år gjennom pålegg av tjenesteplikt.

Sivilforsvaret er en statlig forsterkningsressurs underlagt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB). Sivilforsvaret skal bistå nød- og redningsetatene ved store ulykker og spesielle hendelser som bl.a. store branner, flom og ras. Sivilforsvaret driver i tillegg landsomfattende varslings-tjeneste og inngår i atomulykkeberedskapen. Staten er også tillagt viktige oppgaver med å ivareta sivilbefolkningens behov når riket er i krig, når krig truer, eller når rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare. Staten er regionalt organisert i 20 distrikter med 135 lokalt forankrede innsatsenheter. Sivilforsvarets operative styrker består i dag av 8 000 mannskaper. I tillegg er krigsreserven beholdt med 8 000 tjenestepliktige, som ikke vil bli utdannet eller øvet i fredstid. Som en organisasjon av ikke-militær karakter som gir hjelp og støtte til sivilbefolkningen i væpnet konflikt, er Sivilforsvaret beskyttet gjennom Genève-konvensjonene, med tilleggsprotokoller av 1977.

1.2 HV

Bistand fra HV ved naturkatastrofer, store ulykker og i forbindelse med vakthold og sikring er hjemlet i lov om Heimevernet av 17.7.1953 nr 28, § 13 og reguleres videre gjennom heimevernsforskriften og Bistandsinstruksen om bistand fra Forsvaret til politiet av 2012.

HVs struktur, utrustning og pålagte klartider er i utgangspunktet etablert for å løse HVs militære primæroppgaver i fred eller i situasjoner med væpnet konflikt. HV kan i fredstid på lik linje med resten av Forsvaret yte bistand til sivile myndigheter ved behov, dersom det er forenlig med Forsvarets primære oppgaver og så langt tilgjengelige ressurser tillater det. HV skal ha soldater med god lokalkjennskap som skal kunne ta del i alt fra å løse rene militære oppdrag til å støtte det sivile samfunn ved ulykker og større hendelser. HV er en sentral bidragsyter i det sivil-militære samarbeidet både ved sin desentraliserte struktur og sin nærhet til og kontakt med sivile myndigheter. HVs organisering og anvendelse, også med tanke på å kunne yte best mulig assistanse ved samfunnssikkerhetsmessige behov, er gjennom-

gått som en del av arbeidet med den nye langtidsplanen for Forsvaret.

HV har et landsdekkende ansvar med hovedoppgaver innenfor vakthold og sikring av viktige militære og sivile objekter. HV skal være tilgjengelig på kort varsel, slik at enheter med god lokalkjennskap kan ta del i alt fra å løse rene militære oppdrag, til å støtte det sivile samfunn ved ulykker og større hendelser. HV planlegges utviklet med et sterkere fokus på oppdragsløsning innen vakthold og sikring. Dette krever evne til samvirke med sivile instanser og øvrige samfunnsressurser for å kunne støtte og beskytte. Regjeringen legger i Prop 73 S opp til en videreføring av HVs størrelse og til en gradvis økning av årlig treningsnivå.

1.3 Politireserven

I henhold til lov om tjenesteplikt i politiet av 21. november 1952 og lov om verneplikt av 17. juni 1953 kan mannskaper som har gjennomført militær førstegangstjeneste innkalles til repetisjonstjeneste i Politireserven. UP er administrativt ansvarlig for Politireserven. Styrken utgjør i dag i underkant av 800 personer hvorav ca. 500 er bosatt i Oslo. Politireserven kan brukes når militær beredskap eller mobilisering helt eller delvis er satt i verk, for å avverge eller begrense naturkatastrofer eller for å avverge andre alvorlig ulykker, for å opprettholde samfunnsorden når viktige allmenne interesser tilsier det. Politireserven ble brukt som en forsterkningsressurs for politiet i forbindelse med OL på Lillehammer 1994. For øvrig har styrken ikke vært benyttet i aktiv tjeneste. Politireserven kunne bistått eksempelvis med vakthold ved raset av boligblokken i Ålesund i 2008. Der bisto bl. a. Sivilforsvaret politiet med denne oppgaven. Politireserven kunne også bistått med vakthold og sikring ved flom og ras de senere årene, også her ble oppgavene løst på annen måte, bl.a. gjennom bistand fra Sivilforsvaret. Unntaksvis har også HV bistått med vakthold ved flom, bl.a. med vakthold av ei bro på Kongsberg under flommen i Numedalsvassdraget i 2007. Politireserven ble besluttet mobilisert 22. juli til oppgaver knyttet til objektsikring, men ikke satt i tjeneste i det oppgaven ble håndtert av Forsvaret.

2. Nærmere om utvalgets oppgaver

Utvalgets hovedoppgave er å vurdere om dagens organisering, grad av samordning og anvendelse av de tre kapasitetene er hensiktsmessig og til-

strekkelig effektiv for å ivareta de samfunnssikkerhetsmessige behov i fredstid. Dette skal ses i sammenheng med organisasjonenes oppgaver i væpnet konflikt. Utvalget skal vurdere ulike former for sammenslåinger, samordning og effektiviseringstiltak for å få den beste beredskapen ut fra de tilgjengelige ressurser.

1. Utvalget skal beskrive dagens organisering av Sivilforsvaret, HV og Politireserven og anvendelse av disse for å ivareta samfunnssikkerheten. Videre må lovmessig forankring, oppgaver, tjenestemønster, tjenesteplikt, utdanning, kompensasjon og incentiver beskrives.
2. Dagens rutiner, praksis og erfaring med samarbeidet mellom Sivilforsvaret, HV og Politireserven må kartlegges ifm håndtering av sivile hendelser og kriser i fredstid.
3. Kartleggingen gjelder i første rekke bistand til sivile hendelser og kriser i fredstid, men må sees i sammenheng med organisasjonenes oppgaver når riket er i situasjoner med væpnet konflikt. Utvalget skal således vurdere om det er behov for mer prinsipielle avklaringer knyttet til nærmere samarbeid mellom HV, Politireserven og Sivilforsvaret.
4. Utvalget skal vurdere sterke og svake sider ved dagens organisering av Sivilforsvaret, HV og Politireserven med bakgrunn i punkt 1, 2 og 3.
5. Utvalget skal deretter komme med forslag til hvordan organiseringen av de aktuelle kapasitetene best kan innrettes for framtiden, herunder mulige effektiviseringstiltak, vurdere ulike former for sammenslåinger, samarbeidsformer, samordning og effektiviseringstiltak slik at man får den beste beredskapen ut fra tilgjengelige ressurser. Det understrekes at sam-

menstående alternativer ansees som like sannsynlig som dagens organisasjon.

6. Utvalget skal gi en grundig redegjørelse for de økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike forslagene.
7. Utvalget skal holde seg orientert om pågående utredningsarbeid med betydning for utvalgets arbeid, søke informasjon og kunnskap på bred basis og ha dialog med relevante fagpersoner og kompetansemiljøer.
8. Utvalget skal avgi sin utredning i form av en NOU til Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet innen 31. mars 2013. Utvalget kan ta opp spørsmål om tolking eller avgrensning av mandatet med Justis- og beredskapsdepartementet og Forsvarsdepartementet.

Vedlegg

Oppnevning av medlemmer til utvalg som skal gjennomgå organiseringen av Sivilforsvaret, Heimevernet (HV) og Politireserven og anvendelsen av disse for å ivareta samfunnssikkerhet

1. Fylkesmann Ann-Kristin Olsen, Kristiansand, leder
2. Avdelingsleder Ann Christin Olsen-Haines, Tønsberg, medlem
3. Generalmajor Morten Haga Lunde, Sandvika, medlem
4. Politiinspektør Heidi Kløkstad, Bodø, medlem
5. Organisasjonsleder Jon Halvorsen, Oslo, medlem
6. Ordfører Alfred Bjørlo, Eid, medlem

Vedlegg 2

Folkerettslig status for personell ved integrering av heimevernet, politireserven og sivilforsvaret i en felles organisasjon

Morten Ruud gjesteforsker, Institutt for offentlig rett, Det juridiske fakultet, Universitetet i Oslo

1 Utgangspunkter

Jeg er bedt om å vurdere konsekvensene mht folkerettslig status ved en mulig integrering av Heimevernet, Politireserven og Sivilforsvaret i en felles organisasjon.

En slik integrering kan selvsagt skje på flere måter, og jeg antar Utvalget vurderer ulike alternativer. Spørsmålet om folkerettslig beskyttelse kommer på spissen dersom Heimevernet og Sivilforsvaret samles i en felles organisatorisk overbygning, men forutsettes i *krigstid* fortsatt å ha sine opprinnelige oppgaver; dvs Heimevernet som del av det militære forsvar (invasjonsforsvar), og Sivilforsvaret med klassiske sivilforsvarsoppgaver.

Så lenge HV skal være en del av det militære forsvar, må utgangspunktet være at HV inngår i den militære organisasjon. Det kan vanskelig sees som en aktuell løsning at et HV med oppgaver i invasionsforsvaret skal være del av en «sivil» organisasjon. En eventuell integrering av de tre organisasjonene må i så fall skje ved en eller annen form for integrering i et system hvor i alle fall overordnet organisasjon og rulleføring finner sted i et militært system. Folkerettslig blir da det springende spørsmål hvilke konsekvenser dette får for Sivilforsvaret, og den folkerettslige beskyttelse dette har både med hensyn til personell, materiell og oppgaver.

2 Status som lovlig stridende

Utgangspunktet for hvem som anses som lovlig stridende fremgår av Første tilleggsprotokoll av 10. juni 1977 (P I) til Genèvekonvensjonene av 12. august 1949. Den sentrale bestemmelsen er PI artikkel 43:

1. The armed forces of a Party to a conflict consists of all organized armed forces, groups and units which are under a command responsible to that Party for the conduct of its subordinates, even if that Party is represented by a government or authority not recognized by the adverse Party. Such armed forces shall be subject to an internal disciplinary system which, inter alia, shall enforce compliance with the rules of international law applicable in armed conflict.
2. Members of armed forces of a Party to a conflict (other than medical personnel and chaplains covered by Article 33 of the Third Convention) are combatants, that is to say, they have a right to participate directly in hostilities.
3. Whenever a Party to a conflict incorporates a paramilitary or armed law enforcement agency into its armed forces it shall so notify the other Parties to the conflict.

Status som lovlig stridende har to viktige konsekvenser:

- Man har rett til å delta i kamphandlinger, dvs man kan ikke straffes for de handlinger man utfører som lovlige kamphandlinger¹
- Ved eventuell tilfangetakelse har man krav på status og beskyttelse som krigsfange².

Hovedkravet er at styrkene står under en militær kommandostruktur som er ansvarlig overfor statens øverste myndigheter, og at man er underlagt et disiplinærsystem som blant annet skal sikre etterlevelse av krigens lover.³

Ved en inkorporering av Politireserven og Sivilforsvaret i en militær organisasjon, vil også dette personellet i utgangspunkt få status som lov-

¹ Dette er uttrykkelig sagt i art 43 para 2

² Dette følger også direkte av artikkel 44 para 1.

³ Artikkel 43 suppleres av Tredje Genèvekonvensjon artikkel 4 A, men det er ikke nødvendig å gå inn på det i vår sammenheng, se nærmere Ruud: Innføring i krigens folkerett s. 200.

lig stridende. De vil da også være lovlige angrepsmål, med mindre det foreligger særskilte regler som gir beskyttelse. For sivilforsvarspersonell finnes slike regler, som jeg kommer tilbake til nedenfor. Men ved en eventuell tilfangetakelse, vil de uansett ha krav på status som krigsfanger.

Artikkel 43 para 3 åpner for muligheten til å innlemme «ikke-militære» enheter i de væpnede styrker. Dette kan være aktuelt dersom Politireserveren (eller for den saks skyld ordinære politienheter) i en gitt situasjon ønskes brukt i forsvarssammenheng.

3 Beskyttelse av sivilforsvaret

P I kapittel VI gir regler om beskyttelse av sivilforsvaret. Disse reglene var nye i 1977, det finnes ingen særskilte bestemmelser om sivilforsvar i 1949-konvensjonene.

Artikkel 61 inneholder en definisjon av hva som skal anses som sivilforsvar/sivilforsvarsoppgaver.

Artikkel 62 gir den generelle regel om beskyttelse av sivilforsvarsorganisasjoner, -personell og -utstyr. Sivilforsvaret (personellet og materiellet) skal respekteres og beskyttes, og skal gis muligheten til å utføre sine oppgaver unntatt i tilfelle av tvingende militær nødvendighet («imperative military necessity»). Artikkel 62 må sees i sammenheng med artikkel 65 om opphør av beskyttelse. Bestemmelsene lest i sammenheng har store likhetstrekk med reglene om beskyttelse av sanitetspersonell. Sivilforsvarets beskyttelse skal bare kunne opphøre hvis personell og eller materiell benyttes til handlinger eller gjøremål som ligger utenfor deres naturlige oppgaver og er skadelig for fienden («acts harmful to the enemy»).

Art. 65 para 2 til 4 inneholder en oppregning av forhold som i denne sammenheng *ikke* skalm anses som handlinger til skade for fienden;

- At sivilforsvarsoppgaver under kontroll og ledelse av militære myndigheter
- At sivilforsvarspersonell samarbeider med militære mannskaper i utførelsen av sivilforsvarsoppgaver
- At sivilforsvarets gjøremål tilfeldigvis også kommer militære ofre til gode
- At sivilforsvarspersonellet bærer lette, personlige håndvåpen til egenbeskyttelse. (Denne bestemmelsen er meget lik den som gjelder for sanitetspersonell)
- At sivilforsvarsorganisasjonen er organisert etter militært mønster («along military lines») og bygger på tvungen tjeneste.

Artikkel 65 gjelder etter ordlyden for *sivile* sivilforsvarsorganisasjoner («civilian civil defence organizations»). I dette ligger det en forutsetning om at det også kan finnes «militære» sivilforsvarsorganisasjoner, og dette er uttrykkelig regulert i artikkel 67. Bakgrunnen for dette er at det (i alle fall på 1970-tallet, da protokollen ble utarbeidet) var en rekke land som brukte militære styrker til utførelse av sivilforsvarsoppgaver.

Også militært sivilforsvarspersonell og -utstyr skal respekteres og beskyttes, så lenge dette er varig og utelukkende planlagt («permanently assigned and exclusively devoted») for å utføre de sivilforsvarsoppgaver som er oppregnet i artikkel 61, og de ikke utfører noen andre militære oppgaver i løpet av konflikten. Det er uttrykkelig angitt at personellet ikke må ta direkte del i fiendtligheter, og heller ikke utføre handlinger utenfor sivilforsvarsoppgavene, som er til skade for fienden.

Igjen ser vi en klar sammenheng til de regler som gjelder for beskyttelse av militært sanitetspersonell. Sammenfatningsvis kan vi si at personell og utstyr som benyttes utelukkende til sivilforsvarsoppgaver har krav på respekt og beskyttelse, uavhengig av hvordan disse oppgavene er organisert, dvs uavhengig av om sivilforsvaret er underlagt det militære apparat, eller er en rent sivil organisasjon.

Egentlig er den eneste åpenbare forskjellen mellom militært og sivilt sivilforsvar at personellet vil få ulik status ved en tilfangetakelse. Militært sivilforsvarspersonell har krav på status og behandling som krigsfanger (som er regulert i Tredje Genèvekonvensjon),⁴ mens sivilt sivilforsvarspersonell anses som sivile, (som er regulert i Fjerde Genèvekonvensjon).

Artikkel 63 gir regler om sivilforsvaret på okkupert område. Artikkel 66 omhandler identifisering av sivilforsvarspersonell (både sivilt og militært), herunder beskrivelsen av sivilforsvarets beskyttelsesmerke; en blå trekant på orange bakgrunn. Jeg går ikke nærmere inn på disse bestemmelsene.

4 Oppsummering og konklusjon

En gjennomgang av regelverket viser at når det gjelder beskyttelse av sivilforsvaret, så er det *oppgavene* som er beskyttet, og som en konsekvens av dette personell og utstyr, men i stor grad uavhengig av organisasjonsformen. Protokollen leg-

⁴ Se nærmere The Handbook of International Humanitarian Law (ed: Dieter Fleck), 2. Utgave, Oxford 2008, s. 266.

ger til grunn at sivilforsvarsoppgaver skal kunne utføres av militære enheter og militært personell, uten at dette fratir dem krav på beskyttelse. Det er først når personell og utstyr, i tillegg til å benyttes til sivilforsvarsoppgaver, også benyttes til aktive stridshandlinger eller andre handlinger til skade for fienden, at beskyttelsen opphører.

Den eneste åpenbare forskjellen, er personellens status ved tilfangetakelse. Militært personell har krav på status som krigsfange, sivil personell anses som sivile. Hvorvidt det ene eller annet er å foretrekke i en krigssituasjon er derimot ikke åpenbart. I noen tilfelle kan status og behandling som krigsfange gi bedre beskyttelse enn det sivile nyter godt av.

Vedlegg 3

Oversikt over godtgjørelser og tillegg under sivilforsvarstjeneste

Tabell 3.1

Dagsatser for befal og mannskap			
Mannskap		Befal	
Tjenestetillegg	161,00	Lønn etter grad (skattepliktig)	
Ledertillegg (lagfører/nestlagfører/ patruljeleder)	20,40		
Ektefelle tillegg ektefelle/partner/ samboer m felles barn	144,30	Ektefelle tillegg ektefelle/part- ner/samboer m felles barn	144,30
Barnetillegg 1. barn	164,10	Barnetillegg 1. barn	164,10
Barnetillegg øvrige barn	67,60	Barnetillegg øvrige barn	67,60
Kompensasjonstillegg	317,00		
Ulempetillegg (kun ved innsats)	322,00	Ulempetillegg (kun ved innsats)	322,00

Under tjeneste vil den tjenestepliktige få utbetalt godtgjørelser etter gjeldende satser, blant annet avhengig av sivil status og forsørgelsesansvar.

Tjenestetillegg

Mannskap tilstår et tjenestetillegg per dag. Tjenestetillegget er ment å dekke utgifter til nødvendig forbruksartikler som ikke utleveres fra Sivilforsvaret, for eksempel toalettsaker. Lagførere, nestlagførere og patruljeledere gis dessuten et ledertillegg.

Ektefelle tillegg

Ektefelle tillegg utbetales for ektefelle, partner (registrert partner etter partnerskapsloven) og for samboer med felles barn.

Barnetillegg

For hvert barn under 18 år, herunder adoptivbarn, stebarn, fosterbarn og barn født utenfor ekteskap, når det forsørges helt eller delvis av den tjenestepliktige, utbetales barnetillegg.

Kompensasjonstillegg

Lagførere, nestlagførere, patruljeledere og mannskap som dokumenterer at de ikke mottar lønn fra arbeidsgiver, egen virksomhet eller offentlig stønad, utbetales kompensasjonstillegg.

Ulempetillegg

Mannskap og befal som deltar i innsats tilkommer et ulempetillegg etter faste satser.

Reiseutgifter

Reiser til og fra tjeneste dekkes av Sivilforsvaret etter gjeldende satser i Statens reiseregulativ.

JD har i brev av 10.02.00 og 1.12.03 gitt DSB i oppdrag å innføre ordning for næringsbidrag (og særskilt økonomisk hjelp) til tjenestepliktige i Sivilforsvaret slik at disse blir lik de ordningene forsvaret benytter. Det er utarbeidet et regelverk for sivilforsvaret som harmoniserer med forsvarrets forskrifter om næringsbidrag (og særskilt økonomisk hjelp). Dette regelverket er innlemmet i fredsregulativet. Hensikten med ordningen

er å sikre at tjenestepliktige befal og menige som er selvstendig næringsdrivende ikke skal få urimelige økonomiske belastninger i sin virksomhet, som følge av at de deltar i kurs og øvelser. Selvstendig næringsdrivende kan under visse forutsetninger gis økonomisk bidrag til opprettholdelse eller midlertidig nedleggelse av virksomheten, mens øvingen pågår.

Særskilt økonomisk hjelp

Særskilt økonomisk hjelp er økonomisk støtte til tjenestepliktige som er innkalt til kurs og øvelser i Sivilforsvaret. Særskilt økonomisk hjelp innvilges på grunnlag av den tjenestepliktiges privatøkonomi eller som direkte støtte til barnepass. Den tjenestepliktige er søknadsberettiget dersom

han/hun kommer i en urimelig økonomisk situasjon på grunn av tjenesten.

Næringsbidrag

Næringsbidrag er en økonomisk støtte til tjenestepliktige næringsdrivende som er innkalt til opplæring og kurs i Sivilforsvaret. Næringsbidrag innvilges med grunnlag i næringsvirksomhetens økonomi. Næringsbidrag gis også til jordbrukere. Den tjenestepliktige kan søke hvis han/hun (eller ektefelle) eier og driver egen næringsvirksomhet, aksjeselskap eller andelslag/tilsvarende. En forutsetning er at den tjenestepliktige har sin hovedinntekt fra virksomheten. Ordningen omfatter virksomheter som normalt ikke har flere enn 3 årsverk.

Vedlegg 4

Oversikt over godtgjørelser og tillegg under HV-tjeneste

Tabell 4.1

Dagsats HV-Befal	Ltr	Omf. tillegg	1 dag	Dagsats K/M	1 dag
Sersjant/Kvartermester	25	200	1145,-	Tjenestetillegg	161,-
Fenrik	28	200	1188,80	Ledendetillegg (korporalstillegg)	20,40
Løytnant	31	300	1231,10	Kompensasjonstillegg*	450,-
Kaptein/Kapteinløytnant	35	400	1290,30	Forsørgertillegg ektefelle/samboer	144,30
Major/Orlogskaptein	49	500	1576,90	Forsørgertillegg 1. barn	164,10
Administrativ forpleining			60,00	Forsørgertillegg øvrige barn	67,60
				Kurstillegg (B-41*10)	1261,50

* Kompensasjonstillegg: Krever skriftlig dokumentasjon fra arbeidsgiver på at du ikke mottar lønn.

Tabell 4.2

Dagsats hv-befal og k/m	
§ 13-oppdrag	Operativt tillegg 1240,-
	Innsatsstyrke-tillegg 868,-

Mer enn 50 % (mer enn 20 t/ u): Fullt kompensasjonstillegg

50 % - 20 % stilling (20 – 8 t/ u): Halvt kompensasjonstillegg

Mindre enn 20 % stilling (mindre enn 8 t/ u): Kompensasjonstillegg tilstås ikke.

=====

Norges offentlige utredninger

2012 og 2013

Statsministeren:

Rapport fra 22. juli-kommisjonen. NOU 2012: 14.

Arbeidsdepartementet:

Arbeidsrettede tiltak. NOU 2012: 6.

Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2012. NOU 2012: 11.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet:

Bedre beskyttelse av barns utvikling. NOU 2012: 5.

Politikk for likestilling. NOU 2012: 15.

Finansdepartementet:

Fripoliser og kapitalkrav. NOU 2012: 3.

Pensjonslovene og folketrygdreformen II.

NOU 2012: 13.

Samfunnsøkonomiske analyser. NOU 2012: 16.

Pensjonslovene og folketrygdreformen III.

NOU 2013: 3.

Fiskeri- og kystdepartementet:**Fornyings-, administrasjons- og kirke-****departementet:**

Mer effektiv konkurranselov. NOU 2012: 7.

Ventetid – et spørsmål om tillit. NOU 2012: 12.

Hindre for digital verdiskaping. NOU 2013: 2.

Forsvarsdepartementet:**Helse- og omsorgsdepartementet:**

Om kjærlighet og kjøletårn. NOU 2012: 17.

Justis- og beredskapsdepartementet:

Trygg hjemme. NOU 2012: 4.

Ny utdanning for nye utfordringer. NOU 2012: 8.

Gjennomføring av Rotterdamreglene i sjøloven.

NOU 2012: 10.

Når det virkelig gjelder... NOU 2013: 5.

Kommunal- og regionaldepartementet:**Kulturdepartementet:**

Det livssynsåpne samfunn. NOU 2013: 1.

Kulturutredningen 2014. NOU 2013: 4.

Kunnskapsdepartementet:

Til barnas beste. NOU 2012: 1.

Landbruks- og matdepartementet:**Miljøverndepartementet:****Nærings- og handelsdepartementet:**

Rett om bord. NOU 2012: 18

Olje- og energidepartementet:

Energiutredningen – verdiskaping,

forsyningssikkerhet og miljø. NOU 2012: 9.

Samferdselsdepartementet:**Utenriksdepartementet:**

Utenfor og innenfor. NOU 2012: 2.

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:
Departementenes servicesenter
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 22 24 20 00

Privat sektor:
Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub
E-post: offpub@fagbokforlaget.no
Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Oslo AS 04/2013