



Direktoratet for
samfunnssikkerhet
og beredskap

Forsterkning, beskyttelse og samvirke

Sivilforsvarsstudien 2007

Forsterkning, beskyttelse og samvirke

Sivilforsvarsstudien 2007

Innhold

Forord	5
DEL 1 Sivilforsvarets samfunnsoppdrag	9
Norge er et trygt og robust samfunn	9
Vi kan bli bedre	11
Justis- og politidepartementets samordningsrolle	12
Redningstjeneste og samvirke	12
Det norske totalforsvarskonseptet	13
Trenger vi et sivilforsvar i 2007?	13
Sivilforsvarets grunnleggende legitimitet og utvikling	13
Stortingets føringer for Sivilforsvarets tredelte hovedoppdrag	15
Forsterkning	15
Beskyttelse av sivilbefolkningen	16
Samvirke	16
Sivilforsvaret i innsats	17
Nasjonalt	17
Internasjonal innsats	18
Sivilforsvaret og andre forsterkningsressurser	19
Forsvaret	20
Frivillige organisasjoner	21
Merverdi av felles myndighetslinje for brann- og redningsressurser og sivilforsvar	22
Andre lands forsterkningsressurser	22
Prioriteringsutfordringer og økonomisk etterslep	24
DEL 2 Et sivilforsvar for fremtiden	27
Sivilforsvarskonseptet	27
Forsterkning	27
Beskyttelse av sivilbefolkningen	30
Samvirke og samarbeid	33
Oppdrag, konsept og rammer for å møte fremtidens utfordringer	35
Oppdrag tilpasset risiko og trusselbilde	35
Sivilforsvarets operative styrker	35
Landsdekkende ressurs med lokal tilstedeværelse	36
Avvikling og avhending av leire og skoler	36
Sentralisert logistikkstyring og materiellforvaltning	37
Administrativt ledelsesapparat	38
Forvaltning av tjenesteplikten	38
Økonomiske og administrative konsekvenser	40
Omstilling og etterslep	40
Engangsinvestering for å styrke evnen til å håndtere store hendelser	41

Forord

Med etableringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) 1. september 2003 ble Sivilforsvaret organisert som en regional, statlig etat med direkte styringslinje til direktoratet. I løpet av de fire årene som er gått siden etableringen, har samfunnets sårbarhets- og beredskapsutfordringer vært i kontinuerlig endring. Disse endringene har naturlig nok også preget direktoratet med underliggende virksomheter.

Etableringen av DSB innebar samtidige og krevende omstillingsprosesser. Omorganisering av Sivilforsvaret har vært helt sentral i denne perioden og har hatt betydelig fokus. Det er betryggende å kunne fastslå at denne prosessen har vært gjennomført innenfor fastsatte budsjettammer og tidsfrister.

Samtidig har vi som virksomhet hatt fokus på å «gjøre jobben» fra dag én, og her kan vi entydig slå fast: Sivilforsvaret har levert - som forutsatt - i samtlige av de innsatser som har utfordret oss i fireårsperioden. Det sier ikke minst noe om den stå-på-vilje og fleksibilitet som i det daglige kommer til uttrykk hos den enkelte fast ansatte i etaten og hos de svært mange tjenestepliktige som årlig gjør en stor innsats for fellesskapet. Omstillinger er i seg selv krevende. Kombinert med en samtidig forventning om 100% innsatslevelanse blir utfordringen for den enkelte medarbeider, tjenestepliktige, ledere og for organisasjonen som helhet desto større. Det står derfor stor respekt av den jobben som har vært gjort på alle nivå i Sivilforsvaret. Slik sett representerer etaten et helt grunnleggende element i den dugnadsånd som alltid har preget norsk redningstjeneste og innsats – der kraftsamling til beste for fellesskapet og solid forankring i tverretattlig samvirke er et nøkkelement. Som ansvarlig for Sivilforsvaret er jeg stolt av den jobben som gjøres, i det daglige og ikke minst de gangene det virkelig røyner på.

Omorganiseringen av Sivilforsvaret er nå gjenstand for en uavhengig evaluering, og DSB ser frem til å vurdere nærmere resultatet så snart rapporten foreligger medio desember. De forløpige resultatene tilsier at brukerne av Sivilforsvaret er meget tilfreds med den jobben som gjøres.

I tillegg til å evaluere selve omorganiseringen av etaten har det vært viktig å se nærmere på Sivilforsvarets struktur og oppdrag. Står vi rustet til å møte fremtidens utfordringer på en hensiktsmessig måte, og hvilke grep bør vi eventuelt gjøre i så henseende? Det er grunnlaget for denne studien.

Stortinget har besluttet at Norge skal ha et sivilforsvar. Hovedbegrunnelsen for dette ligger i folkerettens fundamentale fordringer om at sivilbefolkningen har krav på beskyttelse i krig. Samtidig er det faglig og samfunnsøkonomisk fornuftig å utnytte denne ressursen ved store hendelser i fredstid. Erfaringer fra omfattende hendelser i fredstid tilsier at det bør finnes særlige forsterkningsressurser som kan bistå ved redningsaksjoner og annen katastrofeinnsats, og erfaringene viser at de etater som har primæransvar trenger forsterkning ved store hendelser.

Norge bruker i 2007 i underkant av en kvart milliard kroner på Sivilforsvaret. Isolert sett er det selvsagt et betydelig beløp. Samtidig er det viktig å understreke at samfunnet på denne måten har en svært viktig forsikringsordning, der Sivilforsvarets samfunnsmandat kan tredeles:

- Å være en uniformert og folkerettslig beskyttet, statlig forsterkningsressurs
- Beskyttelse av sivilbefolkningen
- Samvirke og samfunnssikkerhetssamarbeid

DSB mener det er mulig innenfor rammene av et slikt budsjett å ivareta oppdraget på en tilstrekkelig måte i forhold til de samfunnssikkerhetsutfordringer vi står overfor i dag og i fremtiden, men i dette ligger det dog en klar forutsetning om at oppdragets art og omfang må tilpasses utfordringene samt at direktoratet må gis tilstrekkelig handlingsrom for å tilpasse Sivilforsvaret best mulig til oppdraget.

DSB vil understreke at rammebetingelsene ikke har vært fullt ut tilstrekkelige til å løse alle de oppgaver som Sivilforsvaret tradisjonelt har forvaltet – og som naturlig nok har vært preget av sikkerhetsutfordringene i samtiden. Dagens budsjetttramme for Sivilforsvaret er ca 220 millioner kroner. Kostnaden for dagens sivilforsvarsoppdrag er beregnet til ca. 250 millioner kroner.

Det er enhver leders utfordring å prioritere oppgaver innenfor gitte rammer. For Sivilforsvarets del har prioriteringen vært klar: For det første forventes etaten å levere i form av operativ innsats ved store hendelser. For det andre forventes omorganiseringen av Sivilforsvaret gjennomført som forutsatt innenfor fastsatte rammer og frister. Prioriteringen av operativ innsats og omorganisering har medført at vi i dag har et økonomisk etterslep som gir seg utslag i at utdannings- og øvingsvirksomheten blir skadelidende samt i manglende investeringer: Mannskapene mangler bl.a. tidsriktig og hensiktsmessig innsatsbekledning. Likeledes har innsatsprioriteringen gått ut over behovet for materiellstatning for styrken.

Konsekvenser av klimaendringer vil medføre nye og komplekse håndteringsutfordringer i fremtiden. Et tredje prioriteringsområde er derfor at vi bør tilstrebe at Sivilforsvaret kan bidra med hensiktsmessig forsterkning ved slike store og komplekse hendelser. Det har åpenbart en kostnadsside hva gjelder ytterligere anskaffelse av hensiktsmessig materiell.

For å imøtekomme disse utfordringene på en hensiktsmessig måte vil DSB foreslå enkelte endringer i rammene for Sivilforsvarets oppdrag, herunder en begrenset reduksjon i innsatsstyrkens størrelse fra 10 000 til 8 000 tjenestepliktige, kraftsamling og sentralisering av logistikkstyring og materiellforvaltning, ytterligere tilpasning av materiell og mobilitet for å løse primæroppdraget samt vurdere reduksjon i det administrative ledelsesapparatet/antall distrikter. DSB vil også, gjennom foreslåtte tiltak knyttet til bl.a. avvikling og avhending av eiendommer, leire og skoler, selv kunne foreta en omprioritering for å styrke Sivilforsvarets «spisse ende» i form av nødvendige kompetansehevende tiltak, som utdanning og øvelser for innsatsstyrken.

Samtidig vil DSB understreke at det *i tillegg* er nødvendig med en engangsinvestering i første trinn i størrelsesorden 117 millioner kroner, herunder 90 millioner kroner for å fjerne det økonomiske etterslepet samt 27 millioner kroner til anskaffelse av materiell for ytterligere å stå rustet til å møte fremtidens håndteringsutfordringer. Med en slik tidsavgrenset styrking av budsjettet vil DSB fremholde at dagens budsjetttramme vil kunne videreføres uendret. Dersom en engangsinvestering ikke lar seg gjennomføre, vil Sivilforsvarets innsatsstyrke måtte reduseres for å kunne ivareta pålagte oppgaver. Dette vil medføre mindre volum og utholdenhet og kan på sikt gi svekket lokal tilstedeværelse.

Sivilforsvarsstudien er begrenset i omfang. Utarbeidelsen av den faller tidsmessig sammen med andre og viktige utredninger innenfor det norske totalforsvaret og på samfunnssikkerhetsområdet. DSB har, naturlig nok, sett hen til de forslag som er fremmet fra Forsvarspolitisk utvalg og i Forsvarssjefens Forsvarsstudie 07. Likeledes er Utenriksdepartementets arbeid med kommende stortingsmelding om norsk utenrikspolitikk knyttet til forebygging av humanitære katastrofer, tillagt vekt.

Sivilforsvarsstudien overleveres som ett av flere innspill fra DSB til Justis- og politidepartementets kommende stortingsmelding på samfunnssikkerhetsområdet.

Hovedmomentene i Sivilforsvarsstudien kan oppsummeres slik:

- Tydeliggjøring av Stortingets forventninger og samfunnsoppdraget
- DSB og Sivilforsvaret har levert
 - I forhold til operativ innsats
 - I forhold til omstilling og omorganisering
- Det er et etterslep knyttet til de økonomiske rammebetingelsene
 - Utdanning og øvelser
 - Innsatsbekledning og materiell

- DSB tilråder at det gis politisk tilsutning til å gjennomføre fire overordnede tiltak:
 - Redusere antall tjenesteppliktige i den operative styrken og krigsreserven
 - Omlegging og omdisponering av midler innenfor tildelt ramme
 - Engangsinvestering for å fjerne etterslepet
 - Engangsinvestering for å styrke evnen til å håndtere store hendelser

Den foreslåtte strukturen viderefører i hovedsak dagens operative evne, men med enkelte justeringer. Det er i særlig grad lagt vekt på en tilpasning til morgendagens samfunnsikkerhetsutfordringer og Sivilforsvarets rolle som statlig forsterkningsressurs ved et bredt spekter av hendelser.

Sivilforsvarsstudiets grunnforutsetning er å gi overordnede myndigheter DSBs faglige vurderinger og tilrådninger knyttet til Sivilforsvarets samfunnsoppdrag og innretning. Direktoratet mener Sivilforsvaret har viktige oppgaver også i fremtiden. Vi skal, innenfor tildelte rammer, gjøre vårt til at etaten får de rammebetingelser som er nødvendig til å løse oppdraget, men det er – slik DSB vurderer det - nødvendig med en *tidsriktig tilpasning av oppdraget* samt en *engangsinvestering*, dersom oppdraget skal kunne løses på en hensiktsmessig måte. Dersom man skulle velge å *ikke* foreta slike endringer eller investering, vil DSB understreke at dette på sikt vil gå ut over Sivilforsvarets operative evne som forsterkningsressurs. Det vil igjen ha konsekvenser for i hvilken grad primæraktørene og nødetatene vil få ivaretatt sitt behov for forsterkningsressurser ved de store hendelsene. Hvilket sivilforsvar landet skal ha, er og blir et politisk spørsmål.

Jon A. Lea
direktør

DEL 1 Sivilforsvarets samfunnsoppdrag

Sivilforsvarets samfunnsoppdrag har utviklet seg over tid og gjenspeiler de samfunnsikkerhetsmessige utfordringer som har preget perioden fra før den andre verdenskrig frem til i dag. Betoningen av de enkelte elementer i oppdraget har, naturlig nok, endret seg i tråd med utfordringene i samtiden.

Grunnlaget for all planlegging av samfunnsikkerhet og beredskap er hvilke trussel-, risiko- og sårbarhetsutfordringer Norge vil kunne bli stilt ovenfor i fremtiden. Beslutninger og valg relatert til fremtidige utviklingsforløp er forbundet med en betydelig usikkerhet. Det er både usikkerhet knyttet til sannsynlighet for at en bestemt hendelse inntreffer i tid og rom, og til konsekvensene av hendelsen. En overordnet tendens de senere år er at trusler, risiko og sårbarhet blir aktualisert innen stadig flere områder av samfunnslivet. Dagens sikkerhetspolitiske trusselbilde er bredt og sammensatt. Det karakteriseres av glidende overganger mellom nasjonale og internasjonale forhold, og mellom fred, krise, væpnet konflikt og krig. Ivaretagelse av befolkningens behov for trygghet og sikre sentrale samfunnsfunksjoner og kritisk infrastruktur i vårt moderne samfunn, er blitt viktigere. Det moderne samfunnets sårbarhet er blitt tydeligere. Risiki er blitt stadig mer globale i sin natur, og hendelser ett sted i verden får raskere og mer direkte konsekvenser for Norge. Globalisering, tette koblinger, klimaendringer, pandemier og epidemier samt større folkeforflytninger påvirker sårbarheten på et nasjonalt nivå, men også den risiko som enkeltindivider utsettes for. Endring i sosiale institusjoner og normer for samhandling kan også påvirke sårbarheten i et samfunn. Samlet sett er det nasjonale trussel-, risiko og sårbarhetsbildet utfordrende og vil fortsatt medføre utfordringer for hensiktsmessig prioritering og strukturering for mange aktører i samfunnet, herunder også Sivilforsvaret.

Norsk beredskapsarbeid og redningstjeneste er tuftet på prinsippene om ansvar, likhet og nærhet. Et felles trekk i arbeidet er godt samvirke mellom alle aktører før, under og etter kriser – i tråd med gode tradisjoner om fellesskapstilnærming preget av uegennyttig dugnadsånd. Det er en grunnleggende samfunnsverdi. Ingen sektor kan alene forebygge, redusere, hindre eller håndtere fremtidens samfunnsikkerhetsutfordringer. Morgendagens utfordringer kjenner heller ikke landegrenser. Konsekvenser av klimaendringer, naturutløste katastrofer og internasjonal terrorisme kan vanskelig håndteres av enkeltnasjoner.

DSB legger til grunn at dimensjonering av eksisterende beredskaps- og sikkerhetsforvaltning i Norge bør gjøres med basis i de grunnleggende prinsippene for norsk beredskapsarbeid. Myndigheter og private aktører med ansvar innenfor en sektor eller et område må tilpasse sine systemer etter det rådende risikobilde. Samtidig er det, slik direktoratet vurderer det, faglig fornuftig at staten bidrar med hensiktsmessig forsterkningsressurser til fellesskapet ved de store og komplekse hendelsene. Det er samtidens og fremtidens utfordring til Sivilforsvaret, og DSB må hensynta utviklingstrekkene i sine tilrådninger om innretning av et moderne og hensiktsmessig sivilforsvar.

Norge er et trygt og robust samfunn

For en forsterkningsressurs kan det være fristende å tegne et bilde av et samfunn med formidable håndteringsutfordringer – i den hensikt å argumentere for maksimal styrking av eget mandat, rolle og rammebetingelser. DSBs vurdering er dog at Norge er et trygt land, og grunnberedskapen er god¹. Et systematisk blikk på omverden viser at vi, relativt sett, opplever få hendelser med omfattende tap av menneskeliv. I løpet av perioden 1991-2007 har i gjennomsnitt ca 2000 mennesker mistet livet i ulykker per år her i landet. De aller fleste dør i ulykker med en eller få omkomne.

¹. Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport 2005

DØDSÅRSAKER (Kilde: SSB, DSB*, Jernbaneverket**) snitt, 1991-2003	
Brann*	62
Landtransport ekskl. jernbane	333
Jernbane**	8
Luftfart	9
Sjøtransport inkl.drukning	43
Drukning (ikke sjøtransport)	73
Fall	893
Skytevåpen	3
Kvelning (ikke drukning)	46
Ulykke med elektrisk kraft	3
Giftige dyr og planter	1
Ulykke grunnet naturkrefter	25
Forgiftningsulykker	100
Sprengningsuhell*	1
Andre ulykker	104
Senfølger av ulykke	35
Ulykker totalt	1740
TOTALT ANTALL DØDE I ULYKKER	2361

Figur 1 Dødsårsaker

Et ulykkesdødsfall er selvsagt ett dødsfall for mye, og DSB vil selvsagt bidra i det systematiske arbeidet med henblikk på å bidra til å redusere antallet som direkte og indirekte rammes. Samtidig må vi ta inn over oss at dette i internasjonal sammenheng er et forholdsvis begrenset antall. Vi opplever få omfattende hendelser med katastrofale følger for liv, helse, miljø og materielle verdier i Norge. Dette skyldes – slik DSB vurderer det - mer enn tilfeldigheter. Systematisk forebyggende samfunnssikkerhetsarbeid lokalt, regionalt og sentralt, en god nasjonal grunnberedskap og god håndteringsevne med robuste forsterkningsressurser, er vesentlige årsaker til at slike hendelser i begrenset grad medfører tap av liv, miljøskader og materielle verdier her i landet. Samtidig har Norge foreløpig vært forskånet fra de største naturkatastrofene. Dette til tross for at også vi rammes av blant annet voldsomme naturkrefter.

Januar

SVERIGE: Uværet Per herjet sørlige Sverige. Mer enn 270 000 husstander mistet strømmen og tre personer omkom.

EUROPA: Orkanen *Kyri* ga kraftig uvær i flere vesteuropeiske land, spesielt i England og Tyskland. Orkanen førte til strømbrudd og ødeleggelser på bygninger. 47 mennesker omkom.

Februar

INDONESIA: Jakarta opplevde sin verste flom på fem år. Om lag 280 000 mennesker ble evakuert og mer enn 54 personer omkom.

BOLIVIA: Om lag 350 000 mennesker ble rammet av flom og minst 40 personer omkom. Flomkatastrofen er landets største på 25 år, og FN beskrev den som den mest ødeleggende i Bolivias historie.

Mars

INDONESIA: To kraftige jordskjelv som målte 6,3 og 6,4 på Richters skala rammet vestre Sumatra. Skjelvene ødela minst 500 husstander og bygninger. Minst 85 personer omkom og 340 mennesker ble skadet.

AFGHANISTAN: Kraftig regn, ras og flom i sørlige og sørvestlige deler av landet. Flere hundre ble internt fordrevne og mer enn 50 mennesker omkom.

April

SALOMONØYENE: En tsunami rammet øygruppen. 7000 mennesker ble hjemløse og 35 personer omkom.

HELLAS: Passasjerfergen *Sea Diamond* gikk på grunn og sank. Det var 1600 mennesker om bord. To personer omkom og fire ble skadet. Det oppstod forurensning langs kysten i etterkant fra de over 400 tonn drivstoff som var om bord.

Mai

KINA: Kinas vestlige provins Gansu opplevde den verste tørken på 60 år. Cirka en million mennesker var uten vann.

TYRKIA: Kraftig regn førte til flom øst i Tyrkia. Ni personer omkom.

Juni

PERU: Usedvanlig kaldt vær førte til unntakstilstand i flere regioner i Andesfjellene. Minst 200 mennesker omkom.

PAKISTAN/INDIA: En hetebølge herjet nord i

India og i Pakistan. 74 personer omkom i India og 110 i Pakistan.

Juli

STORBRITANNIA: Kraftig nedbør i juni og juli førte til store flommer i Storbritannia. Flere hundretusen mennesker var i lengre perioder uten rent vann og elektrisitet. Titusener ble evakuert og elleve personer omkom. Det er anslått til å være den våteste sommeren i England og Wales siden målingene begynte i 1766, og den verste flommen på 60 år.

SØR-EUROPA: Skogbranner herjet i flere europeiske land på grunn av ekstrem tørke. Høye temperaturer og vind gjorde slukningsarbeidet vanskelig. Til sammen ble tusensvis av mennesker evakuert.

August

BANGLADESH: Flommer rammet begge landene som følge av monsuntidens mye nedbør. 28 millioner mennesker ble rammet og over 2000 personer omkom. Flommene var de verste på 30 år.

PERU: Et jordskjelv som målte 7,9 på Richters skala rammet to provinser i Peru. 85 000 bygninger ble ødelagt, over 1500 personer ble skadet og minst 500 mennesker omkom.

September

NICARAGUA: Nicaraguas østkyst ble rammet av orkanen Felix. Ni tusen hjem ble ødelagt, førti tusen mennesker ble berørt og minst 130 personer omkom.

AFRIKA: Flommer herjet i fjorten land i øst og vest Afrika. Flommene ødela infrastruktur, vannforsyning, landbruk og boliger. To og en halv millioner mennesker ble rammet og 250 personer rapportert omkommet. Ifølge FN er flommene noen av de verste i Afrikas historie.

Oktober-November

USA: Flere skogbranner rammet California på grunn av tørke. Sterk vind gjorde slukningsarbeidet vanskelig. 500 000 mennesker ble evakuert, 1600 hus ble ødelagt, og ca to tusen kvadratkilometer ble nedbrent. 85 personer ble skadet og syv personer omkom.

KARIBIEN: Den tropiske stormen *Noel* utløste flom og jordskred i Haiti, den Dominikanske Republik og Cuba. Til sammen omkom 148 personer og minst 51 tusen måtte evakueres.

Figur 2 Internasjonale hendelser i 2007

Vi kan bli bedre

Selv om grunnberedskapen er god, og vår håndteringsevne i både kriser og øvelser har vist seg å være god, viser nasjonale og internasjonale erfaringer at vi vil stå overfor en rekke utfordringer for å håndtere de virkelig store hendelsene.² Vi kan bli bedre. Et hovedtrekk er at de etater som har primæransvar for håndtering av hendelsene – det være seg kommuner, brann- og redningstjeneste, politi eller helsetjenesten – har behov for forsterkning til håndtering av de store hendelsene. Det er også grunn til å tro at fremtidens håndteringsutfordringer – bl.a. som følge av klimaendringer - sannsynligvis blir mer komplekse, og forventningene fra befolkningen øker. Det internasjonale samarbeidet for å håndtere komplekse hendelser er blitt styrket, og det er grunn til å tro at vi i økende grad må forvente å ta del i internasjonalt samvirke ved omfattende hendelser. Det må legges til grunn for kommende prioriteringer og strukturering av Sivilforsvaret.

². Nasjonal sårbarhets- og beredskapsrapport 2005

Justis- og politidepartementets samordningsrolle

Arbeidet med samfunnssikkerhet skal være gjennomgripende innen alle sektorer og hver enkelt virksomhet. Hovedprinsippet i arbeidet med samfunnssikkerhet er at det departement som har ansvar for en sektor til daglig, også har ansvaret for beredskapsplanlegging og eventuell iverksettelse av beredskapstiltak i en krisesituasjon. I tillegg til dette har Justis- og politidepartementet et samordnings- og tilsynsansvar.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap understøtter Justis- og politidepartementets samordnings- og tilsynsrolle i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i sivil sektor. DSB skal på vegne av departementet skaffe seg oversikt over det sivile samfunns forebyggende sikkerhets- og beredskapsarbeid på tvers av sektorer. DSB skal bidra til kosteffektiv forebygging og nødvendig beredskapsmessige tiltak for å styrke samfunnssikkerheten og krisehåndteringsevnen lokalt, regionalt og nasjonalt. DSB skal herunder bistå myndighetene med å øve beredskapsplaner og krisehåndteringssystemer.

Med etableringen av DSB ble Sivilforsvaret omorganisert som en regional, statlig etat med direkte myndighetslinje til direktoratet. Med omorganisering fikk man en felles myndighetslinje for brann- og redningsressursene og sivilforsvar. Justis- og politidepartementet vil, gjennom Sivilforsvaret, kunne forsterke andre sektormyndigheters operative håndtering av store hendelser i fred, krise og krig – en velprøvd ressurs som har vist seg å fungere meget godt.

Omorganiseringen av Sivilforsvaret er gjennomført som forutsatt – og i samsvar med gitte frister og rammer. Omstillingen har i hovedtrekk medført at Sivilforsvarets organisasjon er endret fra 40 kretser og tre skoler til 20 sivilforsvarsdistrikter, hvorav tre med skolefunksjon. I løpet av omstillingen er Sivilforsvaret nedbemannet med 55 årsverk, slik Stortinget har bestemt.

Direktoratet gjennomfører nå en uavhengig evaluering av omorganiseringen, der både eksterne samarbeidspartnere, brukere og egen organisasjon vil gi sine vurderinger. Evalueringen vil bli presentert i egen rapport. Preliminære resultater viser at brukerne av Sivilforsvaret, herunder norske kommuner og nødetatene synes å ha meget positive erfaringer med etaten i denne perioden. Det er betryggende.

Redningstjeneste og samvirke

Den offentlige organiserte redningstjeneste er organisert som et samvirke mellom en rekke offentlige etater, private og frivillige organisasjoner. Ingen institusjon kan alene makte en slik oppgave, og derfor er samvirke mellom offentlige og private organer avgjørende for vår redningstjeneste. Redningstjenesten er således ikke en organisasjon, men en funksjon. Samvirkeprinsippet er en av bærebjeldene i norsk redningstjeneste.

Med redningstjeneste forstås den offentlige organiserte virksomhet som utøves i forbindelse med øyeblikkelig innsats for å redde mennesker fra død eller skade som følge av akutte ulykkes- eller faresituasjoner som krever koordinering, og som ikke blir ivaretatt særskilt av opprettede organer eller ved særlige tiltak. Tjenesten er integrert, dvs at den omfatter alle typer redningsaksjoner (sjø-, land- og flyredning). Uavhengig av type hendelse er det samme apparat (funksjon) som tar hånd om landredning, sjøredning og flyredning i et samvirke med en rekke aktører.

Norsk redningstjeneste er unik sett i internasjonalt perspektiv. Den er på en fornuftig måte basert på norske tradisjoner, infrastruktur og bosettingsmønster. Opplegget med en fullstendig integrert tjeneste og den sterke understrekning av samvirke, med omfattende frivillig innsats, er et enestående system. Dette har sine røtter i våre mange småsamfunn, en stedvis ugjestmild og krevende natur og i norsk kultur.

Kjernen i redningstjenesten til lands utgjøres av de tre nødetatene politi, brann og helse. Sammen med frivillige organisasjoner og andre offentlige og private, herunder Sivilforsvaret, står disse for innsatsen på skadestedet.

Det norske totalforsvarskonseptet

Totalforsvarskonseptets grunnprinsipp har, siden det ble introdusert av Forsvarskommisjonen av 1946, vært at samfunnets samlede ressurser, om nødvendig også private ressurser, skal kunne settes inn for å understøtte forsvaret av Norge. Formålet har vært å verne om Norges territorium, selvstendighet og nasjonale verdier og verne om sivilbefolkningen. Av kommisjonens forarbeider fremgår at intensjonen har vært gjensidig støtte, der det sivile beredskap skal støtte Forsvaret i krig og Forsvaret skal støtte det sivile beredskap ved fredskriser. Den kalde krigen bidro til at fokus på sivil støtte til Forsvaret ble mest fremtredende, og det tidlige totalforsvarskonseptet innebar et sterkt fokus på hva sivilsamfunnet kunne bidra med for å understøtte Forsvarets militære organisasjon.

Det endrede trussel- og risikobildet har ført til en større vektlegging av Forsvarets støtte til det sivile samfunn. I Innst. S. nr. 49 (2004-2005) jfr. St.meld. nr 39 (2003-2004) *Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid* omtales *det nye totalforsvarssamarbeidet*. Som sin kjerne har det gjensidig støtte mellom Forsvaret og det sivile samfunn i forbindelse med forbygging, beredskap, håndtering og konsekvenshåndtering i hele krisespekteret fra fred til sikkerhetspolitiske kriser og krig. Forsvarets bidrag til samfunnssikkerhet forutsetter at Forsvaret bidrar med utgangspunkt i tilgjengelige kapasiteter, kompetanse og de ressurser som er etablert for å løse primæroppgavene.

Det sivil-militære samarbeidet vil være videre enn totalforsvar og omfatter også samarbeid mellom sivile og militære myndigheter som ikke er direkte knyttet til kriser og krig³. Siviltforsvaret har vært, er og vil fortsatt være en helt sentral aktør innenfor Totalforsvaret og i det generelle sivil-militære samarbeidet.

Trenger vi et sivilforsvar i 2007?

Det fundamentale spørsmål om vi i dag har behov for et sivilforsvar, må besvares med basis i folkerettens fundamentale fordring om at *sivilbefolkningen har krav på beskyttelse i krig*.

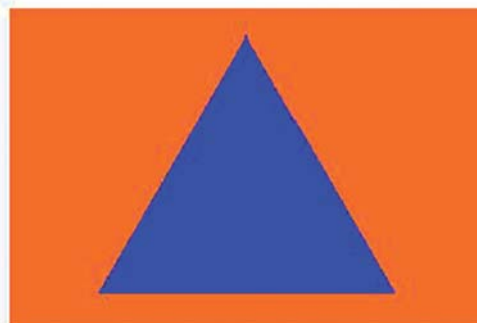
Siviltforsvaret er den eneste organisasjon med formelt mandat for å ivareta denne rollen i samsvar med Genèvekonvensjonens føringer. Stortinget har derfor besluttet at Norge skal ha et sivilforsvar og at det er faglig og samfunnsøkonomisk fornuftig å utnytte denne ressursen ved store hendelser i fredstid⁴. Stortinget har også lagt til grunn at erfaringer fra omfattende hendelser i fredstid tilsier at det bør finnes særlige forsterkningsressurser som kan bistå ved redningsaksjoner og annen katastrofeinnsats samt at de etater som har primæransvar, trenger forsterkning ved store hendelser.

De preliminnære resultatene fra evalueringen av omorganiseringen av Siviltforsvaret viser entydig at samarbeidspartnere og brukere er svært positive til den jobben som gjøres.

Siviltforsvarets grunnleggende legitimitet og utvikling

Siviltforsvaret har, med grunnlag i Genève-konvensjonen, krav på beskyttelse av personell, materiell og anlegg. I konvensjonen, jfr. tilleggsprotokollen av 1997, brukes uttrykket «respekteres og beskyttes». Med *respekteres* menes at sivilforsvarsenheter ikke skal angripes eller skades på annen måte. Med *beskyttes* menes at enhetene skal ytes hjelp i sin virksomhet.

Særreglene om beskyttelse gir Siviltforsvaret rett til å fortsette sin virksomhet, så vel i kampområder som på okkupert område. Anerkjent sivilforsvarsvirksomhet vil



Figur 3 Siviltforsvarsmerket

3. Støtte og samarbeid. Det moderniserte totalforsvarskonseptet – en oversikt over viktige ordninger og retningslinjer. Forsvarsdepartementet 2007

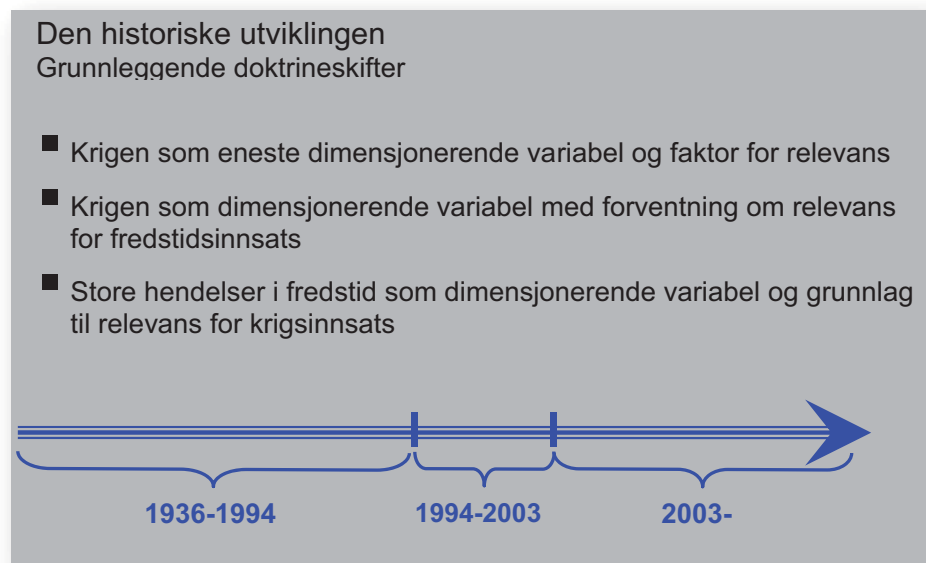
4. Innst. S. nr 49 (2004-2005), jfr. St.meld. nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivil-militært samarbeid

blant annet være varsling, evakuering, administrasjon av tilfluktsrom, redningsaksjoner, opprettholdelse av orden, dekontaminering og liknende vernetiltak, bekjempelse av brann, nødtiltak for å ta hånd om døde, nøddinnkvartering og nødforsyninger. For å sikre særbeskyttelsen er det gitt regler for identifikasjon, blant annet bruk av det internasjonale kjennemerke for sivilforsvar; en likesidet blå trekant på orange bunn

Det historiske grunnlaget for dagens sivilforsvar er kjent. Med mellomkrigstidens økende trusler mot en sårbar sivilbefolkning som bakteppe, etablerte også Norge et sivilt luftvern. Etter å ha vært prøvet i krigsårene 1940-45 ble luftvernets oppgaver utvidet, og med formalforankring i Sivilforsvarsloven av 1953 fikk etaten sitt nåværende navn. Med den andre verdenskrigs svøpe friskt i minnet og med den kalde krigens langvarige trussel om altomfattende ødeleggelse, ble det også fra norsk side kraftsamlet om sivile beskyttelsestiltak og et sivilforsvar basert på tjenesteplikt og nasjonal mobilisering i krig. På sitt mest omfattende talte Sivilforsvaret i denne perioden 114 000 tjenestepliktige. I lovgivningsåret 1953 var Sivilforsvaret organisert i fire sivilforsvarsdistrikter som igjen ledet totalt 54 sivilforsvarskretser. Kretsene sammenfalt geografisk med politidistriktene, og politimestrene var kretssjefer. I 1979 ble de fire sivilforsvarsdistriktene nedlagt, og det overordnede ansvar for Sivilforsvaret i hvert fylke ble lagt til fylkesmennene. Sivilforsvarskretsene var fortsatt ledet av politimestrene. I 1994 ble antallet sivilforsvarskretser redusert til 40.

Ved etableringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap ble Sivilforsvaret underlagt det nye direktoratet som regional etat. Samtidig ble de 40 sivilforsvarskretsene og Sivilforsvarets tre regionale skoler slått sammen til 20 distrikter. Distriktssjefene ble tillagt den administrative og operative ledelsen av distriktene. Samtidig opphørte politimesterens ansvar som kretssjef og fylkesmannens regionale ansvar.

Med den kalde krigens slutt endret utfordringene seg for landets militære forsvar og for Sivilforsvaret. Noe forenklet vil vi hevde at Sivilforsvaret har vært gjennom tre grunnleggende doktrineskifter.



Figur 4 Den historiske utvikling – Grunnleggende doktrineskifter

I perioden 1936-1994 var krig den eneste dimensjonerende variabel og faktor for relevans for Sivilforsvaret. Styrkens størrelse, utbygging og vedlikehold av tilfluktsrom, fortifiserte anlegg for ledelsesfunksjoner, varslingsanlegg og velutviklede planer for krigsutflytting gjenspeiler dette.

Etter den kalde krigens slutt får vi en glidende overgangsfase frem mot dagens situasjon. Krigens var fortsatt den dimensjonerende variabel for etatens primærfunksjoner, men - ikke minst på grunn av etatens egen tilrådning – søkte man nå å gjøre Sivilforsvaret relevant også i fredstid. Etableringen av det som fortsatt er gjeldende konsept for fredsinnsatsgrupper (FIGer) gjenspeiler dette. I etterkant av terrorangrepene i USA 11. september 2001 ble Sivilforsvarets evne til å bistå ved innsats på forurensede skadested, ytterligere

styrket gjennom anskaffelsen av 16 renseenheter. Sammen med ytterligere 16 enheter fordelt på helsefor-
etak, ble disse fordelt på aktuelle sivilforsvarsdistrikter.

Med etableringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap la Stortinget og regjeringen til grunn at Sivilforsvaret skal ha tydelig relevans som statlig forsterkningsressurs i fredstid. Det forventes at man i størst mulig grad også skaper merverdi av en felles myndighetslinje fra sentralt til lokalt nivå for brann- og redningstjenesten samt et regionalt organisert sivilforsvar. De store hendelsene i fredstid skal være dimensjonerende for styrken samtidig som etaten fortsatt skal være relevant for en krigssituasjon. Krigsoppga-
vene videreføres i sin helhet⁵.

Sivilforsvarets grunnleggende legitimitet for ansvar, rolle og oppgaver (jfr. Genevekonvensjonens føringer) ligger i nettopp denne dimensjonen: Å være en *uniformert og beskyttet forsterkningsressurs* i det norske *samvirke*konseptet med klare oppgaver knyttet til sivil *beskyttelse*.

Stortingets føringer for Sivilforsvarets tredelte hovedoppdrag

Sivilforsvarets virksomhet er basert på tjenesteplikt og hjemlet i sivilforsvarsloven av 17. juli 1953. I lovens formålsparagraf står det at Sivilforsvaret skal planlegge og iverksette tiltak av ikke-militær art, som tar sikte på å forebygge skade på sivilbefolkningen ved krigshandlinger eller råde bot på slik skade, og som ikke ved særskilt bestemmelse er lagt til annen myndighet. I den utstrekning og på de vilkår Kongen bestemmer, skal Sivilforsvaret også hjelpe til med å forebygge og råde bot på skader i fredstid.

Sivilforsvarets overordnede oppdrag er fastsatt av Stortinget^{6 7}. DSB oppfatter at oppdragets art kan tredeles: *forsterkning*, *beskyttelse* og *samvirke*. Med basis i Stortingens føringer er det hensiktsmessig å gi en sammenfattet fremstilling av oppdragets innhold med vekt på de tre hovedelementene.

Forsterkning

- Sivilforsvaret skal ha tydelig relevans som statlig forsterkningsressurs i fredstid.
- Etaten skal være landsdekkende og ha lokal tilstedeværelse. Sivilforsvaret er organisert i 20 sivilforsvarsdistrikter, hvert ledet av en distriktssjef med direkte myndighetslinje til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap⁸.
- Sivilforsvarets styrke består til sammen av 52 000 tjenestepliktige⁹. Den operative styrken i fredstid er fastsatt til 10.000 tjenestepliktige, hvorav ca 3 000 inngår i 119 fredsinnsettsgrupper (FIG) fordelt på hele landet. Resterende del av den operative styrken (7 000) er fordelt på 16 renseenheter, 123 radiacmålepaptruljer og 87 innsatsgrupper (IG) som også er fordelt på landsbasis. Sistnevnte har lengre reaksjonstid og noe mer begrenset operativ evne¹⁰.
- Hovedtyngden av den operative styrken har en tverrfaglig opplæring og materiell innen førstehjelp, utvendig brannsløkking, teknisk redning, orden og samband. Det er også styrker som har opplæring og materiell innen rens av forurenset personell og måling av radioaktiv forurensing. Styrkene for måling av

5. Innst. S. nr. 49 (2004-2005), jf. Stortingsmelding nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid

6. Lov av 17. juli 1953 om sivilforsvaret

7. Innst. S. nr. 49 (2004-2005), jf. Stortingsmelding nr. 39 (2003-2004) Samfunnssikkerhet og sivilt-militært samarbeid,

8. Instruks for Sivilforsvarets distriktssjefer. Fastsatt av Justis- og politidepartementet 21. juni 2004 med hjemmel i lov av 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret § 8.

9. St.prp. nr. 1 (2007-2008). Justis- og politidepartementet

10. Innst. S. nr. 241 (1997-1998) jf. St.meld. nr 25 (1997-1998) Hovedretningslinjer for det sivile beredskaps virksomhet og utvikling i tiden 1999-2002.

radioaktiv forurensing er Sivilforsvarets bidrag til atomulykkesberedskap og inngår i et nasjonalt måle-nettverk styrt av Kriseutvalget for atomberedskap.

- Sivilforsvaret har i dag tre beredskaps- og kompetansesentre med ansvar å utdanne personell til styrkene. Beredskaps- og kompetansesentrene bidrar også i betydelig grad til utdanning av personell fra nødetatene og de frivillige.
- Sivilforsvaret deltar også i internasjonal innsats gjennom Norwegian Support Team – et konsept for å «hjelp hjelperne» der teamet etablerer og drifter leire for hjelpearbeidere for bl.a. FN i katastrofeområder – samt gjennom Norwegian UNDAC-Support som består av IKT-spesialister. Begge team har rask reaksjonsevne. Deltakelse i internasjonal innsats er basert på frivillighet.

Beskyttelse av sivilbefolkningen

Med grunnlag i Sivilforsvarslovens bestemmelser har etaten klare forpliktelser knyttet til beskyttelse av sivilbefolkningen. Oppdrag og virkemidler favner bredt:

- Sivilforsvaret disponerer og forvalter i overkant av 190 fortifiserte anlegg. Direktoratet gjennomgår for tiden sin samlede eiendomsportefølje og har tidligere oversendt en samlet oversikt til departementet.
- Stortinget legger til grunn at det skal føres tilsyn med alle tilfluktsrom og at eksisterende tilfluktsrom skal vedlikeholdes. Sistnevnte tilfaller eiere av tilfluktsrom.
- Videre forutsetter Stortinget at dagens varslingsystem vil bli vedlikeholdt og supplert for å opprettholde dagens standard.
- Stortinget har videre lagt til grunn at Sivilforsvarets oppgaver i krig er av forebyggende og skadebøtende art, herunder tilfluktsrom, varsling, krigsutflytting, evakuering, informasjon og innsatsstyrker¹¹. Oppdraget knyttet til krigsutflytting, evakuering og informasjon er tonet vesentlig ned i proposisjonstekstene for årene 2004-d.d.

Samvirke

Med etableringen av ny organisasjon for Sivilforsvaret i 2003 ble etatens rolle som en sentral samvirkeaktør i den norske redningstjenesten tydeliggjort, bl.a. gjennom fastsettelse av instruks for Sivilforsvarets distriktssjefer, som gir føringer i så henseende – herunder:

Sivilforsvaret skal være en sentral samvirkeaktør i det norske redningskonseptet. Det legges til grunn at Sivilforsvarsdistriktene skal ta initiativ og følge opp samarbeid med nødetatene, kommunene, Fylkesmannen, militære myndigheter, frivillige organisasjoner og andre¹².

Videre skal forholdene legges til rette for at nødetatene og andre kan bruke sivilforsvarsstyrkene og Sivilforsvarets materiell ved behov¹³

Sivilforsvarets distriktssjefer skal videre motta oppnevning og tiltre i lokal redningssentral (LRS)¹⁴.

¹¹. St.prp. nr. 1 (2003-2004) Justis- og politidepartementet

¹². Instruks for Sivilforsvarets distriktssjefer. § 8. Fastsatt av Justis- og politidepartementet 21. juni 2004 med hjemmel i lov av 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret § 8.

¹³. Instruks for Sivilforsvarets distriktssjefer. §3. Fastsatt av Justis- og politidepartementet 21. juni 2004 med hjemmel i lov av 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret § 8.

¹⁴. Instruks for Sivilforsvarets distriktssjefer. §5. Fastsatt av Justis- og politidepartementet 21. juni 2004 med hjemmel i lov av 17. juli 1953 nr. 9 om sivilforsvaret § 8.

Sivilforsvaret i innsats

Nasjonalt

Fra begynnelsen på 1990-tallet har Sivilforsvaret hatt et sterkt fokus på oppgaver i fredstid. I perioden 1992-2006 har Sivilforsvaret deltatt i ca. 3 400 innsatser over hele landet. Innsatsene har de siste årene stabilisert seg i antall på omkring 300 innsatser i året. Sivilforsvaret har i dag en viktig funksjon som forsterkningsressurs for nød- og redningsetatene ved større ulykker og hendelser. Med forsterkning menes i denne sammenheng innsats med sikte på å øke yteevnen til nødetatene ved hendelser som representerer et skadeomfang utover det disse normalt er dimensjonert for å håndtere. Sivilforsvaret gir gjennom tjenesteplikt en forutsigbar og organisert forsterkningskapasitet som kan settes inn ved uønskede hendelser i fred, ved sikkerhetspolitiske kriser og i krig.

Forsterkning kan skje ved å tilføre ressurser på personell- og materiellsiden, eller ved at det tilføres tilleggsmateriell og kompetanse som nødetatene selv ikke disponerer. I tillegg til å være en forsterkning for nødetatene ved uønskede hendelser, skal Sivilforsvaret på tilsvarende måte bistå andre myndigheter med beredskapsansvar etter behov.

Erfaring fra ulike hendelser bekrefter behovet for ressurser som kan bistå nødetatene og andre myndigheter når hendelsene strekker ut i tid og/eller det stilles krav til volum på bistanden.

Eksempler på dette er naturutløste hendelser, omfattende ulykker, oljevernaksjoner og større leteaksjoner. Nødetatene er i all hovedsak dimensjonert for de daglige hendelser og gjøremål samt en viss oppskalering av normalsituasjonen. Strekker situasjonen seg ut i tid, vil ressursene ikke strekke til, selv om det gjøres omfattende nedprioriteringer av andre oppgaver. Erfaringer fra større hendelser de siste 10-15 år viser et behov for forsterkningsressurser med et betydelig *volum* og *utholdenhet* til å stå i innsats over lengre tid. Behovet for materiell og kjøretøy er tidvis stort, og oppgavene som må tas hånd om er mangeartede.

Etter forurensing av drikkevannforsyningen i Oslo i oktober 2007, ba kommunen om bistand fra Sivilforsvaret for å distribuere rent vann til sykehus og pleie- og omsorgsinstitusjoner. På kort tid ble det fremskaffet og desinfisert fem tankbiler og over 100 tanker som ble utplassert på mottaksstedene. Etter et døgn var ca 80 000 liter rent vann levert til seks sykehus og 48 pleie- og omsorgsinstitusjoner. Etterfylling ble utført i samsvar med innmeldte behov. Sivilforsvaret hadde 16 fast ansatte, 35 tjenestepliktige mannskaper og 12 kjøretøy i tillegg til overnevnte tankbiler med i denne aksjonen som pågikk i fire døgn. Det var nært samarbeid mellom Sivilforsvaret og brann- og redningsetaten for å skaffe tilveie nødvendige kapasiteter.

Under ekstremværet på Sørlandet i februar 2007, der store områder ble uten strømforsyning og det enkelte steder kom opptil 180 cm med nysnø, ble samfunnet utfordret på en måte få hadde forestilt seg kunne skje i denne landsdelen. Sivilforsvaret ble brukt til å distribuere mat, drikke og drivstoff til personell i kjøretøy langs E18, som ventet på å bli reddet ut av snømassene.

I januar 2007 oppsto det fem døgnsvikt i strømforsyningen i Steigen kommune. I perioden var temperaturen 14-15 kuldegrader. Det var akutt behov for strømaggregater, og fra Sivilforsvarets avdelinger i Steigen, Hamarøy og Bodø ble det fremskaffet aggregater som ble utplassert på kommunale vannverk/pumpestasjoner, til kommunenes utetjeneste samt i et privat hjem der beboeren var avhengig av puste-maskin. Det ble også lånt inn små og store aggregater fra Forsvaret og elektrisitetsforsyningen.

Sivilforsvaret i Aust-Agder bisto i 2006 politiet ved evakuering av 180 passasjerer fra et innesnødd tog ved Vegårshei. På kort tid ble det etablert mottak med lys, varme, registrering og sykerom. Sivilforsvaret bisto med hodelykter til sykehjem uten strøm i Risør og truger til montører i Agder Energi, slik at de kunne ta seg frem i snøen.

Under skogbrannene i Hedmark i juni 2006 var behovet for mannskaps- og materiellressurser stort. Sivilforsvaret bidro med 400 tjenestepliktige, 13 000 meter med slanger og et betydelig antall brannpumper. I tillegg stilte Sivilforsvaret med stabsressurser, telt med tilhørende fasiliteter til kommandoplass og sørget for forpleining for alt innsatspersonell. Under skogbrannene på Sotra i Hordaland i mai 2005 deltok ca. 350 tjenestepliktige fra Sivilforsvaret med 18 brannpumper, 12 000 slangemeter og betydelig mengde annet

brannvernmateriell. Totalt hadde Sivilforsvaret over 2/3 av materiellet som var i innsats på Sotra og deltok med mannskap i nesten en uke.

September 2005 førte et leirras til at flere husstander ble tatt av ras ved Hatlestad terrasse i Bergen og to mennesker omkom. Denne situasjonen krevde i mindre grad utholdenhet, men stort behov for innsatsressurser flere steder i Bergen. Sivilforsvaret var involvert i oppgaver på 13 ulike innsatssteder, hvor oppgavene var lensing og avledning av vann, logistikkstøtte, lys og varme til de ulike innsats-/skadesteder, ordens- og sikringsoppgaver og forpleining av mannskaper og evakuerte.

Da «Rocknes» kantret i Vatløstua i februar 2004, deltok også Sivilforsvaret i innsatsen. Sivilforsvaret var med i lokal redningssentral (LRS), den kommunale kriseledelsen og deltok i det interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA). Sivilforsvaret lette også etter overlevende og savnede både i sjøen og langs kysten, etablerte varmistue og bespisningssteder for letemannskaper og eventuelle overlevende, satte opp telt for mellomlagring av materiell, sørget for sperretjeneste, rensset personell som drev oljesanering, la ut oljelensere, bemannet småbåter for oljerening i sjøen, drev strandsanering og andre mer logistikkpregede oppgaver.

Under flommen på Østlandet i 1995 ble om lag 130 000 dekar jordbruksareal satt under vann, og til sammen 7 000 mennesker og et stort antall husdyr ble evakuert. Flommen varte om lag tre uker. Sivilforsvaret deltok med 2 900 personer, Forsvaret med 5 500 personer og frivillige organisasjoner med 800 personer. I tillegg bidro et stort antall frivillige i bergingsarbeidet. Oppgavene Sivilforsvaret håndterte var evakuering, sikring av vannverk og drikkevannforsyning, ordenstjeneste, bygging av flomverk, lenseoppdrag, hjelp ved tilbakeflytting og sosial tjenesteyting til de som ble rammet og andre oppdykkende oppgaver. Det ble benyttet betydelige mengder materiell under innsatsen og materiell- og personellressurser kom fra de fleste sivilforsvarstjeneststeder på Sør- og Østlandet.

Internasjonal innsats

Sivilforsvaret, på vegne av DSB, har siden slutten av 1990-tallet drevet to konsepter for operativ internasjonal innsats. Begge konsepter forvaltes gjennom Sivilforsvaret og er finansiert av Utenriksdepartementet - som en integrert del av norsk humanitær nødhjelpsinnsetning. Hensikten med etableringen var å utnytte Sivilforsvarets kompetanse, personell og materiell i internasjonal, humanitær innsats. En slik bruk av statlige ressurser skjer også i en rekke andre europeiske land i årene etter den kalde krigens slutt. Direktoratet vil forøvrig også nærmere vurdere Sivilforsvarets rolle med henblikk på de utfordringer som kan knyttes til vertsnasjonsrollen i en omfattende krisesituasjon i Norge som krever bidrag fra utlandet.

Norwegian Support Team

Norwegian Support Team (NST) etablerer og drifter teltleire for innkvartering av hjelpearbeidere til FN og andre internasjonale organisasjoner ved humanitære katastrofer, under mottoet «Help the helpers». NST kan i løpet av 48 timer sendes ut til katastrofeområder over hele verden sammen med en betydelig mengde utstyr, inkludert komplette teltleire. Hvert oppdrag kan vare fra 6-26 uker og det enkelte mannskaps innsatsperiode er normalt fra 3-12 uker. Siden 1990-tallet har NST vært i innsats i Albania, Vest-Afrika, Tadsjikistan, Iran, Indonesia og Pakistan, hovedsakelig på oppdrag fra Verdens matvareprogram. I den hittil største innsatsen, i Pakistan etter jordskjelvet, drev NST tre teltleire i et halvt år, med 20 000 overnattingsdøgn og 100 000 måltider servert totalt.

NST-konseptet videreutvikles fortløpende gjennom et tett samarbeid med FN og våre søsterorganisasjoner i Nord-Europa, gjennom International Humanitarian Partnership. Konseptet bemannes av en pool av kvalifisert personell blant Sivilforsvarets egne mannskaper (tjenestepliktige og tjenestemenn) og andre yrkesgrupper, blant annet brannvesen og helsevesen. Poolen teller ca. 70 personer.

Den praktiske forvaltningen av NST er lagt til Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesenter, Oppland sivilforsvarsdistrikt. Fast ansatte i Sivilforsvaret med erfaring fra forvaltning av tjenestepliktige benyttes

til å forvalte personellet som står i NST. Kort reaksjonstid betyr at man raskt må kunne innkalle mannskaper innen de rette yrkeskategorier, og sørge for at alt materiell er lagret systempakket på tollager.

Personell i NST deltar på frivillig basis og trenes regelmessig med bl.a. instruktører fra Sivilforsvaret, som har erfaring fra innsatser både nasjonalt og internasjonalt. Sivilforsvaret har videre kompetanse på å lede operativ virksomhet, og operativ tankegang er helt nødvendig for å kunne gjennomføre en innsats fra start til slutt. Denne kompetansen er nyttig og viktig i alle tre faser av en operasjon; klargjøring før operasjonen, innsats under operasjonen og ved etterarbeid og evaluering av en operasjon. Erfaringer fra internasjonal tjeneste tilføres Sivilforsvaret og bidrar til at undervisningsoppleggene både til NST og til Sivilforsvaret er gjensidig dynamiske.

I gitte situasjoner vil ressursen også kunne anvendes ved en nasjonal katastrofe.

Norwegian UNDAC Support

Norwegian UNDAC Support (NUS) består av en personellpool på 5-10 personer med tilhørende materiell, som kan yte rask og skreddersydd IKT-støtte ved humanitære katastrofer, hovedsakelig til FNs team for katastrofevurdering og koordinering (UNDAC). Utstyr og kompetansekrav er standardisert i et modulkonsept gjennom International Humanitarian Partnership, i nært samarbeid med FN. Dette muliggjør at et NUS-team på 1-2 personer kan rykke ut samtidig med tilsvarende team fra andre land, og umiddelbart være i stand til å løse et oppdrag uten unødvendig overlapping eller mangler.

NUS har vært i oppdrag for FN ved en rekke katastrofer som tilrettelegger av IT-ressurser og sambandstjenester (som satellitt-telefoni), slik at UNDAC-teamene effektivt kan kommunisere opplysninger om en humanitær hendelse til omverdenen. NUS har vært i oppdrag blant annet i Eritrea, Algerie, Sudan, Haiti, Guatemala, Sudan, Thailand og Honduras. DSB forvalter NUS sammen med Oslo og Akershus sivilforsvarsdistrikt, hvor utstyret er lagret på tollager.

Annet samarbeid og ressursstøtte

Sivilforsvarets personellmessige og materiellmessige ressurser kan ved behov og etter konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle, også benyttes i et bredt spekter av annet internasjonalt samarbeid. Henvelser om slik støtte kan komme bilateralt, eller gjennom NATO, EU eller FN. Eksempler er sandsekker, pumper og brannutstyr, som Sivilforsvaret har levert til bl.a. Tyskland, Georgia og Makedonia.

Sivilforsvaret og andre forsterkningsressurser

Med basis i de styrende prinsipper for norsk beredskapsarbeid må vi legge til grunn at ulykker og kriser skal håndteres på lavest mulig nivå av de etater som ut fra hendelsens art er pålagt ansvaret i det daglige. Nødetatene politi, brann- og helsevesen har lokal tilstedeværelse, kort responstid og yter kvalifisert førsteinnsats ved alle hendelser. Den enkelte myndighet har ansvar for å finansiere og vedlikeholde materiell og utstyr for å opprettholde driften innen eget ansvarsområde, også ved kriser og krig. Omfanget av en hendelse kan imidlertid medføre at det er behov for å aktivisere ressurser utover det som finnes hos de nødetater/myndigheter som har primæransvaret. Det som kjennetegner slike hendelser, er at de ofte berører et stort antall mennesker enten direkte eller indirekte.

Ved hendelser som strekker seg over lengre tid er personell- og materiellressursene knappe, og det oppstår raskt behov for materiell- og personellressurser fra egen etat og forsterkningsressurser fra for eksempel Sivilforsvaret, Forsvaret og frivillige organisasjoner. Slike ekstraordinære hendelser kan være store redningsaksjoner, strømutfall, flom og oversvømmelser, store vannlekkasjer og mangelfull infrastruktur på skadestedet.

I NOU 2006:6 *Når sikkerheten er viktigst* påpekes det at ikke vil være ressursøkonomisk mulig å forvente at alle primæransvarlige myndigheter bygger opp tilstrekkelige ressurser til å håndtere alle ekstraordinære hendelser. Dette både av hensyn til krigsberedskap, men også med bakgrunn i behovet i fredstid, som tilsier at det offentlige må organisere særskilte forsterkningsressurser som sammen med andre bistandsressurser kan bistå ansvarlige fagmyndigheter med ulike oppgaver. DSBs faglige vurdering er at det er fornuftig at staten bidrar med hensiktsmessig forsterkning til ansvarlige myndigheter og aktører ved de store hendelsene i fred, og at en slik forsterkningsressurs bør være innrettet med henblikk på å kunne forsterke ved et bredt spekter av hendelser. Det fordrer, slik DSB vurderer det, at forsterkningsressursen har nødvendig breddekompetanse, forutsigbarhet, utholdenhet og volum, hensiktsmessig organisasjon og ledelsesapparat samt landsdekkende operativ evne med lokal tilstedeværelse. I krig må hensynet til Genevekonvensjonens føringer for beskyttelse være ivaretatt.

	Sivilforsvaret	Heimevernet	Frivillige
Breddekompetanse	X		X
Landsdekkende	X	X	X
Forutsigbart (verneplikts-/tjenestepliktsbasert)	X	X	
Utholdende (stort volum)	X	X	
Organisert og ledet	X	X	X
Beskyttet (Genevekonvensjonen)	X		X

Politireserven: ca. 800 reservister som er opplært og utstyrt. Politireserven har ikke vært benyttet i særlig grad siden Olympiske leker i 1994. Vurdering av politireservens fremtid vil bli slutført i 2007. Vurderingen vil omfatte bl.a. hjemmelsgrunnlaget, størrelsen, lokalisering, organisering, kost/nytte, grensesnittet mht sivilforsvaret, Heimevernet og frivillige beredskapsorganisasjoner.

Figur 5 Sivilforsvaret og andre forsterkningsressurser

Forsvaret

Det sivil-militære samarbeidet er godt i Norge, og innenfor norsk redningstjeneste spiller Forsvaret en sentral rolle gjennom redningshelikoptertjeneste og Kystvakten. Fra et DSB-standpunkt kan en slå fast at dialogen med Forsvaret er entydig positiv. Gjensidig respekt for rolle, ansvar og kompetanse bidrar til dette lokalt, regionalt og sentralt. Deltakelse i felles øvelser har vært et positivt element i så henseende, og i mange sammenhenger har Forsvarets og Sivilforsvarets personell stått skulder ved skulder i fredsinnsetts.

Det finnes mange eksempler på at Forsvaret har bistått det sivile samfunn med å håndtere kriser. To eksempler er bistanden ved storflommen på Østlandet i 1995 og flommen i søndre Buskerud sommeren 2007. Støtten fra Forsvaret er blitt bedre formalisert i det siste tiår, og Forsvarets bistand til det sivile samfunn er regulert gjennom instruksverk og planer. Det er samtidig en realitet at Forsvarets mannskaps- og materiellressurser til å yte slik bistand har blitt redusert. Dette medfører en utfordring både når det gjelder å kunne planlegge realistisk med hvilken støtte Forsvaret har behov for fra det sivile samfunn i de ulike situasjoner, og tilsvarende hvilken støtte sivile myndigheter kan regne med å få fra Forsvaret i ulike krisesituasjoner i fredstid. Fredsinnsats til støtte for det sivile samfunn er ikke en dimensjonerende faktor for Forsvaret.

Forsvarets personell har bred innsatskompetanse til primært militære formål, og Forsvaret stiller med et velfungerende kommando- og kontrollapparat i kriser. Samtidig må en erkjenne begrensningene knyttet til militære mannskapers kompetanse knyttet til sivil forsterkningsinnsats på områder som for eksempel brannsløkking med moderne utstyr.

Likeledes må vi erkjenne at Forsvarets personell *ikke* kan ivareta de oppgaver som er tillagt Sivilforsvaret i krig. For det første vil Forsvarets styrker være opptatt med andre, åpenbare oppgaver knyttet til forsvar av riket. For det andre har ikke militære styrker den beskyttelse som er nødvendig for å løse oppgavene knyttet til beskyttelse av sivilbefolkningen. I en krigssituasjon er de militære styrkene og deres installasjoner, materiell og funksjoner *legitime mål* for fienden – med unntak for sanitetspersonell og -installasjoner.

Hensiktsmessig bruk av Forsvarets ressurser i fredstid er således en styrke ved det norske samvirkekonseptet, samtidig som vi må se de begrensninger som vil være knyttet til bruk av militære styrker med henblikk på sivile beskyttelsestiltak i krig.

Frivillige organisasjoner

Et meget viktig element i norsk redningstjeneste er de frivillige organisasjonene, som hele året kan stille lokalkjente og trenede mannskaper til rådighet ved redningsoppdrag og leteaksjoner etter savnede. De frivillige organisasjonene legger ned et betydelig antall timeverk og øvelser i egen organisasjon for å være best mulig rustet til innsats for norsk redningstjeneste. For staten er den frivillige innsatsen svært viktig, og det er et sentralt ønske å opprettholde den dugnadsånd som råder blant de frivillige, motivere for videre rekruttering samt beholde gruppens høye kompetanse og beredskap. Soria Moria-erklæringen tydeliggjør at det skal legges til rette for at frivillige organisasjoner og samvirkeorganisasjoner vil være sentrale bidragsyttere og supplement til offentlige tjenester.

Den frivillige innsatsen som består av en rekke større og mindre organisasjoner med en aktiv medlemsmasse på ca 20.000 personer er en viktig ressurs for både hovedredningssentralene og de lokale redningssentralene. De frivillige organisasjonene som er av en viss størrelse og har et større geografisk dekningsområde har organisert seg under en felles paraplyorganisasjon, Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF), som blant annet er et felles talerør og kontaktpunkt mot myndighetene.

Samarbeidet mellom de frivillige organisasjonene og Sivilforsvaret er godt, og det er inngått intensjonsavtaler mellom DSB/Sivilforsvaret og en rekke frivillige organisasjoner, herunder Norges lotteforbund, Norges Røde Kors, Norske Kvinners Sanitetsforening, Norsk Folkehjelp, Norsk Radio Relæ Liga og Norske Redningshunder.

Med bakgrunn i rammeavtalene legges det bl.a. til rette for flere tilbud til de frivillige organisasjoner knyttet til opplæring og øvelser. Dette gjelder for eksempel gratis deltagelse på alle kurs ved Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesentre samt økonomisk støtte til deltagelse i lokale samvirkeøvelser. I Sivilforsvarets øvingsdirektiver er det lagt opp til at de frivillige organisasjonene skal inviteres til å delta i lokale samvirkeøvelser som distriktene gjennomfører. Det legges også opp til at de frivillige organisasjonene gis anledning til å benytte ressursene ved Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesentrene til egne arrangementer, til en relativ rimelig kostnad.

Mange av sivilforsvarsdistriktene får også støtte fra frivillige organisasjoner og da i særlig grad Røde Kors Hjelpekorps og Norsk Folkehjelp, til undervisningsbistand, markørbistand og lignende i forbindelse med lokal øvings- og opplæringsvirksomhet. Enkelte steder gjennomføres det også felles opplæringstiltak, felles ettersøkingsøvelser og andre aktiviteter hvor man lokalt finner det hensiktsmessig å samarbeide.

De typer av innsatser hvor det oftest er samarbeid mellom Sivilforsvaret og frivillige organisasjoner, er i forbindelse med leteaksjoner og naturutløste hendelser. I slike hendelser arbeider gjerne frivillige organisasjoner og Sivilforsvaret skulder ved skulder. Det er også noe samarbeid i forbindelse med radiosamband, herunder både utlån av radioer og bruk av felles radiokanaler. Det kan videre nevnes at det flere steder under innsats settes opp snøscooterpatroljer, hvor det inngår både sivilforsvarspersonell og personell fra frivillige organisasjoner.

Dette samarbeidet, både administrativt, kompetansemessig og i innsatssammenheng bidrar til en hensiktsmessig utnyttelse av samfunnets ressurser i ekstraordinære situasjoner. DSB og Sivilforsvaret vil derfor fortsatt vektlegge det gode samarbeidet med de frivillige.

Merverdi av felles myndighetslinje for brann- og redningsressurser og sivilforsvar

Med etableringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap fikk man en felles myndighetslinje for brann- og redningsressurser og sivilforsvar. En viktig merverdi av dette er knyttet til arbeidet med et enhetlig innsatsledelsessystem.

DSB har tatt initiativ til, og leder arbeidet med utvikling av et enhetlig innsatsledelsessystem (EIS). Systemet vil gi felles føringer for kommando og kontroll i brannvesenet og Sivilforsvaret. Gjennom et teoretisk rammeverk, som blant annet vil inneholde teoretisk bakgrunn for EIS, er det utarbeidet konsept for opplæring og øving og felles terminologi som vil gi betydelig bedre forutsetninger for å kunne håndtere store hendelser med omfattende ressursinnsats. EIS vil nyttes ved eksempelvis håndtering av innsats ved skogbranner, flom, uvær og andre klimaskapte store hendelser.

Systemet baserer seg på erfaringer nasjonalt og internasjonalt, og brannvesenet og Sivilforsvaret har i fellesskap, under overordnet styring fra DSB, arbeidet med å tilrettelegge for utviklingen av EIS. Systemet er prøvet ut i øvelser regionalt i regi av egne prosjekter i Telemark, Buskerud og i Hedmark. Alle de tre prosjektene er etablert utelukkende etter initiativ fra brannvesenet og Sivilforsvaret i de tre fylkene. Hedmarksprosjektet har i tillegg planlagt en egen øvelse våren 2008 der systemet vil bli øvet uten styrker ved det nye opplæringscenteret som Politihøgskolen og Norges brannskole har etablert ved Justisdepartementets kurs- og øvingssenter (JKØ) i Stavern. Utviklingen av EIS vil pågå gjennom 2008, og DSB vil legge til rette for at implementering av EIS starter i 2009.

Utviklingen av EIS ble igangsatt i 2006, og systemet er det viktigste tiltaket som gjennomføres for å få mer synergi mellom brannvesenet og Sivilforsvaret. Implementering av EIS for brannvesenet og Sivilforsvaret vil gi et godt grunnlag for at en på sikt vil se ytterligere gevinster og synergi ved håndtering av store hendelser med omfattende ressursinnsats med radiokommunikasjonsstøtte fra det nye nødnett.

Samordning av brannområdet og sivilforsvar på sentralt nivå i JD og DSB samt opprettelsen av mer slagkraftige sivilforsvarsdistrikter har også gitt positive effekter på det regionale/lokale nivå rent operativt. Kommunale brann- og redningsetater og sivilforsvarsdistriktene har ytterligere nærmet seg hverandre, spesielt på kompetansesiden gjennom samøvelser og samordning av øvelsesopplegg.

Andre lands forsterkningsressurser

Erfaringer fra andre land viser også behov for forsterkningsressurser på nasjonalt nivå som sikrer forutsigbarhet, volum og utholdenhet. En omverdenanalyse viser et bredt spekter av løsninger – fra statlige ressurser, lokalt forankrede ressurser til konsepter basert i sin helhet på frivillighet. Et hovedtrekk synes å være at ulike lands tilnærming i svært stor grad gjenspeiler den overordnede organisering av rednings- og beredskapsressursene.

Danmark

I 1993 ble det danske sivilforsvar slått sammen med brannvesenet til «Det samlede redningsberedskap». Redningsberedskapens hovedoppgave er å forebygge og begrense skader på personer, eiendom og miljø både ved ulykker og katastrofer i hverdagen og ved eventuelle krigshandlinger. Beredskapsstyrelsen ble opprettet med fem statlige regionale beredskapssentre med utrykningsvakt og sivil vernepliktsutdanning. Beredskapsstyrelsen leder den statlige beredskapen og sentrene yter assistanse til den kommunale redningsberedskapen for hendelser som går ut over det kommunen selv kan håndtere.

Beredskapsstyrelsen ble i 2004 lagt under Forsvarsministeriet, og under krise eller krig er redningsberedskapen en del av totalforsvaret. Det er i Beredskapsstyrelsens styringsgrunnlag formulert mål vedrørende beredskapsfaglig utvikling, forebygging, rådgivning, informasjon, operativ innsats, utdanning, ressursforbruk og personalpolitikk.

Beredskapen kan forsterkes ytterligere ved å kalle inn den statlige mobiliseringsstyrken, hvor ca 500 mann-skaper skal kunne settes i innsats innen 48 timer, mens 4 500 personell vil kreve lengre klargjøringstid.

Dansker kan velge å avtjene verneplikt i beredskapskorpset ved beredskapssentrene og tjenestetiden er seks måneder. Sentrene har utrykningsvakt og korpset skal assistere om en hendelse krever mer utstyr og mannskap enn hva kommunen rår over. Etter slutført tjeneste inngår de vernepliktige i beredskapskorpsets mobiliseringsstyrke.

Sverige

I Sverige har Forsvarsdepartementet et særskilt tverrsektorielt ansvar for å beskytte den svenske befolkningen mot katastrofer og kriser på svensk territorium. Departementet har overordnet oppfølgingsansvar for nasjonal, regional og lokal beredskap herunder brann, redning og sivilt forsvar. Forsvarsdepartementet har delegert rådgivnings-, koordinerings- og kontrolloppgaver til to særskilte myndigheter: Krisberedskapsmyndigheten (KBM) og Statens Räddningsverk (SRV). Det pågår prosesser i Sverige med henblikk på etablering av en felles myndighet på området.

Räddningsverket har i dag en portefølje som favner blant annet forebygging av skader og ulykker, brann- og redningstjeneste, tradisjonelle sivilforsvarstiltak som varsling og tilfluktsrom, atomulykkesberedskap, transport av farlig gods og beskyttelse mot alvorlige kjemikalieulykker. Räddningsverket er også nasjonalt kontaktpunkt mot EU, FN og NATO (partnerskap for fred) i sivilt beredskaps- og katastrofearbeid.

Lag om skydd mot olyckor gir bestemmelser om redningstjenestens ansvar for å beskytte og redde liv, helse, eiendom og miljø. Redningstjenesten defineres i loven som de ressurser kommunene og staten skal ha til rådighet for å hindre og begrense skader på mennesker, eiendom og miljø.

I tilfeller hvor den enkelte kommunes ressurser ikke er tilstrekkelig til å håndtere en hendelse, bistår kommunene hverandre ut fra et prinsipp om at den enkelte dekker sine egne utgifter. Sivilforsvarsmateriellet er fortsatt et statlig økonomisk ansvar, og forvaltes av Räddningsverket. Materiellet er i stor grad lokalisert hos de kommunale brannvesen.

Ved sesjon blir de som ikke skrives ut til tjeneste i Forsvaret, overført til sivil tjeneste. Dette utgjør ca. 700 personer årlig. Dette personellet kan bare innkalles ved «høyd beredskap». Dersom personellet skal tjenestegjøre i fredstid i situasjoner hvor det ikke er erklært «høyd beredskap» må den enkelte inngå en frivillig avtale om dette. Avtalene må inngås for hvert enkelt oppdrag.

Sveits

«Civil Protection» brukes i dag som samlebetegnelse på den sveitsiske beredskap og inkluderer politiet, brann- og redningstjenesten, helsetjenesten, tekniske tjenester og såkalte «beskyttelses- og støttetjenester» – protection and support services (P&S) som statens forsterkningsressurs.

Sveits har et modulært system som skal beskytte befolkningen og landets vitale ressurser. I normale hverdagshendelser, som branner eller trafikkulykker, samvirker politiet, brann- og helsevesen rutinemessig. Ved behov kan innsatsen forsterkes gjennom blant annet P&S, og i særlige tilfeller ressurser fra Forsvaret. Som en hovedregel skal Forsvaret kun bistå om regionale og kantonale sivile beredskapsressurser er uttømt eller om disse ikke har de nødvendige kapasiteter, for eksempel til lufttransport.

Sveitsiske statsborgere kan delta som frivillig i beskyttelses og støttetjenesten etter nærmere bestemmelser i den enkelte kanton. Som frivillig i P&S har man de samme rettigheter som de militært vernepliktige, og de kan delta til de er om lag 50 år. Frivillige kan slutte når de selv måtte ønske.

Tyskland

I hovedsak er det lokale brannvesens ansvar å utføre oppgaver som krisehåndtering, redningsarbeid og bistand til befolkningen. Oppgavene kan utføres av både offentlige, private og industrielle organisasjoner, som i stor grad baseres på frivillig innsats. Ved store, alvorlige uønskede hendelser kan delstatene og nøde-

tatene anmode om bistand fra den føderale forsterkningsressursen Technisches Hilfswerk (THW) med henvisning til grunnlovens prisnipp i art. 35 om administrativ bistand.

Technisches Hilfswerk har 669 lokallag over hele Tyskland som spesialiserer seg på de mest teknisk krevende aspekter ved innsats i ulike former for kriser. Organisasjonene er modulbasert og modulene i de ulike *länder* er de siste årene harmonisert og gjort interoperabile. THW som ble etablert i 1950 hører inn under innenriksministeriet og har vokst seg til å bli en viktig del av det tyske beredskapssystemet og det tyske internasjonale krisehåndteringsapparatet som opererer utenfor tyske grenser. Organisasjonen består av ca 80 000 frivillige som er spesielt trent for innsats. Av de viktigste kompetanseområder kan nevnes:

- Teknisk redningsinnsats
- Teknisk infrastrukturstøtte
- Logistikk, ledelse og kommunikasjon
- Teknisk støtte ved forurensning
- ABC-kapasiteter

THW er den eneste føderale organisasjon som har en lovbasert hjemmel til å operere på dette feltet både nasjonalt og utenfor tyske grenser.

Fra et norsk standpunkt mener DSB at dagens norske sivilforsvarskonsept har vært en suksesshistorie. Konseptet har sin forankring i folkeretten og i grunnleggende nasjonale prinsipper for beredskapsarbeid og krisehåndtering. Sivilforsvaret har sitt tydelige samfunnsmandat innenfor både redningstjeneste og totalforsvar, og etaten ivaretar samfunnsoppgaver som ikke fullt ut dekkes av andre – verken offentlige, private eller frivillige. DSB mener derfor at det ikke er grunnlag for å sette spørsmålsteget ved organiseringen av statlig forsterkning i Norge. Konseptet fungerer, det er velprøvet i det daglige og i innsats – og det er faglig og samfunnsøkonomisk en svært hensiktsmessig måte å organisere arbeidet på, slik DSB vurderer det.

Prioriteringsutfordringer og økonomisk etterslep

DSB legger til grunn at Stortingets forventninger til Sivilforsvaret har favnet svært bredt. Sivilforsvaret har hatt store og tunge oppgaver knyttet til det å stille et stort antall hjelpestyrker med tjenestepliktige kvinner og menn med særskilte oppgaver knyttet til brann, redning og helseberedskap i krig. Sivilforsvaret var i praksis brann- og redningstjenesten i krig og skulle også ha ansvaret for den prehospitalt sanitetstjenesten. Dette innebar blant annet at Sivilforsvaret skulle ta hånd om tilskadekomne inntil overføring til den ordinære helsetjenesten kunne skje. Det var derfor nødvendig å dimensjonere, utruste og organisere Sivilforsvaret for å kunne ta hånd om alle disse oppgavene over hele landet.

Dagens opplegg for materiellforvaltning i Sivilforsvaret ble til i etterkrigsårene og videreutviklet under den kalde krigen, hvor krigens krav og begrenset mobilitet i all hovedsak var styrende for utplassering av materiellet. Målet var at alt materiell skulle være desentralisert lagret. Kun en mindre etterforsyningskapasitet var lagret sentralt. Dette innebærer at materiell i dag er fordelt på ca. 270 lagre av ulik kvalitet, utover hele landet. Sivilforsvarets hovedmagasin fungerer kun som et transitt- og etterforsyningslager og har ingen materiellstyrings- eller beredskapsoppgaver.

Det er likeledes verdt å merke seg at svært mye av etatens materiell har vært utviklet og anskaffet til de oppgaver som er tillagt Sivilforsvaret i krig. En rekke av de oppgaver som formelt har vært pålagt etaten, har således sin opprinnelse i den kalde krigen og med basis i et trussel-, risiko- og ansvarsbilde som er foreldet. Dette har preget de prioriteringer og valg som er gjort siden etableringen av DSB i 2003. Direktoratet har lagt til grunn Stortingets klare forventninger til gjennomføring av omorganiseringen av etaten som forutsatt innefor gitte rammer og frister – samt forventninger til operativ innsats ved store hendelser i fred og nødvendig relevans for krigsinnsats. Dette har derfor hatt hovedprioritet for DSB og Sivilforsvaret.

Det omfattende samfunnsoppdraget og endringene i trussel- og risikobildet utgjør samtidig det som i dag er hovedutfordringen for direktoratet og Sivilforsvaret. Rammebetingelsene har ikke vært fullt ut tilstrek-

kelige til å løse alle de oppgaver som Sivilforsvaret tradisjonelt har forvaltet – og som naturlig nok har vært preget av sikkerhetsutfordringene i samtiden, herunder tiltak fra den kalde krigens dager – tiltak som i dag ikke lenger har åpenbar berettigelse. Dagens budsjetttramme for Sivilforsvaret er ca 220 millioner kroner. Sivilforsvarets samlede oppdrag – en utdannet og øvet operativ styrke på 10.000 mannskaper med tilliggende oppgaver - justert for oppgaver som i dag har bortfalt som følge av at ansvarsprinsippet er tydeliggjort på bl.a. helseberedskapsområdet - er kostnadsberegnet til ca. 250 millioner kroner.

Dersom man i dag skulle foreta en komplett gjennomgang av alle typer mangler for alle 52.000 mannskaper, alle enheter som kan tenkes brukt i en krigssituasjon og alle oppdragslementer løst fullt ut, ville beløpet bli betydelig høyere.

Total verdi på Sivilforsvarets materiell er estimert til ca 1 mrd. kr. Regnet med en gjennomsnittlig levetid på 15 år, trengs ca 35 mill. kr. pr år for å erstatte og holde materiellkapitalen konstant.

De økonomiske rammebetingelsene og nødvendig prioritering av innsats og omstilling har medført manglende investeringer. Alderen på kritisk materiell har økt. Regnet fra etableringen av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap i 2003 har Sivilforsvaret kunnet erstatte og vedlikeholde sitt materiell i for liten grad, vurdert til en verdi av ca. 30 - 35 millioner kroner - uttrykt som nivået mellom det man burde ha erstattet og det som faktisk er forbrukt. Materiellets livssyklus er nå såvidt langtkommet at det generer et betydelig utskiftingsbehov. Gjennomsnittsalderen for materiellet øker, men er forskjellig avhengig av materielltypen. Levetiden for materiellet er også svært variert. Etterslepet kan uttrykkes som gjennomsnittsalder, holdt opp mot beregnet fornuftig levetid. Dette utgjør isolert sett ikke et akutt problem, men vil kunne bli det om noen år, dersom ikke erstatnings- og vedlikeholds nivået økes.

Personellets innsatsbekledning er tilsvarende utdatert, og uniformsmodellen er nå 30 år gammel. Det gir åpenbare utfordringer i krevende innsats med norske værforhold og med henblikk på grunnleggende ivaretagelse av de helse- miljø- og sikkerhetskrav som må forventes av en ansvarlig arbeidsgiver for operative innsatsstyrker. Sivilforsvaret følger arbeidsmiljøloven (med visse unntak som for eks verneombudsordning og arbeidsmiljøutvalg). Lovens generelle krav er at et forsvarlig arbeidsmiljø ivaretas. Sivilforsvaret har en lite funksjonell innsatsuniform i så henseende. En tidsriktig innsatsbekledning som ivaretar funksjonskrav og tilfredsstillende fastsatte normer for bl.a. synlighet og HMS-hensyn er derfor et meget høyt prioritert satsningsområde for etaten og direktoratet.

Den helt nødvendige prioriteringen av operativ innsats og omorganisering har altså medført at Sivilforsvaret i dag har et økonomisk etterslep som gir seg utslag i at utdannings- og øvingsvirksomheten blir skadelidende samt i form av gammelt og utrangert materiell, herunder innsatsbekledning og avdelingsmateriell. Mannskapene mangler bl.a. tidsriktig og hensiktsmessig innsatsbekledning. Likeledes har innsatsprioriteringen til en viss grad gått ut over investering i mer tidsriktig materiell for styrken, og det er riktig å påpeke at de nødvendige prioriteringene har medført en tæring på kompetanse- og materiellkapitalen for Sivilforsvaret. Den begrensede investeringstakten for Sivilforsvarets infrastruktur vil på sikt ha svært negative konsekvenser for operativ innsats. Det økonomiske etterslepet vil i økende grad ha negative konsekvenser for Sivilforsvarets evne til å ivareta samfunnsoppdraget på en tilstrekkelig måte.

Sivilforsvarets samlede styrke med tilhørende funksjoner for materiellforvaltning og logistikk samt kompetansetiltak har, slik direktoratet vurderer det, vært dimensjonert med basis i et trusselbilde som ikke lenger er relevant. Det er således også en betydelig overkapasitet på bl.a. utdanningsiden hva gjelder antall skoler, gitt det antall mannskaper som skal utdannes for dagens og fremtidens oppdrag.

DSB legger til grunn at Sivilforsvarets primære innsatsstyrker (119 fredsinnsettingsgrupper, 16 renseenheter og målepatruljer med i overkant av 3 000 tjenestepiktige) i all vesentlighet synes å ha det materiell som er forutsatt i gjeldende oppsettings- og utrustningsplaner. Det er visse mangler knyttet til mobilitet, da noen (fem) av disse gruppene ikke er fullt oppsatt med egne kjøretøy. Totalt er det fordelt 126 kjøretøy til førsteinnsatsenhetene. For den resterende del av den operative styrken (innsatsgrupper og støttegrupper) er det mangler på kjøretøy og annet materiell, da dette var ressurser som i en krise- og krigssituasjon var forutsatt rekvirert - en ordning som ikke lenger eksisterer. Det vil således være noe misvisende å basere vurderinger av materiellsituasjonen for etaten samlet sett med basis i konseptet for sistnevnte styrkegruppe.

Det er grunn til å tro at konsekvenser av klimaendringer vil medføre nye og komplekse håndteringsutfordringer i fremtiden. Som følge av klimaendringene vil samfunnet kunne stå overfor store utfordringer når det gjelder naturutløste hendelser. Hyppigere ekstremvær vil kunne øke frekvensen av beredskapssituasjoner langs kysten, og effekten av springflo og stormflo vil øke som følge av havnivåstigning. Dette vil primært ramme Sør- og Vestlandet og Nord-Norge. Mildere vintre kan føre til tidlig isgang. Det vil være en økt forekomst av skred og flomhendelser og hendelsenes lokalitet, frekvens og intensitet endres. Flom i urbane strøk og avløpsproblematikk blir også en økende utfordring. De senere år har vist at tørke og vind har ført til hyppigere store skogbranner både nasjonalt og internasjonalt. Et tredje – og fremtidsrettet - prioriteringsområde er derfor at vi ytterligere bør styrke Sivilforsvarets evne til å bidra med hensiktsmessig forsterkning ved slike store og komplekse hendelser. Det har åpenbart en kostnadsside hva gjelder ytterligere anskaffelse av hensiktsmessig materiell.

DEL 2 Et sivilforsvar for fremtiden

Et tilbakevendende tema i arbeidet med sivilforsvarsstudien har vært de helt grunnleggende spørsmål knyttet til hva som kjennetegner et troverdig sivilforsvar. Hva skal til for at vi skal kunne kalle noe et reelt og hensiktsmessig sivilforsvar? DSB mener at enkelte helt sentrale forutsetninger må være oppfylt i så henseende.

Et moderne og hensiktsmessig sivilforsvar må være forankret i grunnleggende samfunnsverdier og gjenspeile disse. Det må foreligge et klart samfunnsmandat, og et sivilforsvar må ha et tidsriktig konsept med nødvendige kapasiteter. Kommer man eksempelvis under en nedre grense for antall operative innsatsstyrker, har Norge ikke lenger et troverdig sivilforsvar, slik direktoratet vurderer det. Uten et tilstrekkelig antall enheter med lokal tilstedeværelse, vil problemstillingen være den samme. Likeledes må kompetansenivået hos de tjenestepliktige være på et visst nivå, dersom styrken skal kunne ivareta de samfunnsoppgaver som er forventet i dag og fremover. Det er derfor av stor betydning å tydeliggjøre de helt grunnleggende elementene som må foreligge for at Sivilforsvaret skal kunne ivareta sitt samfunnsoppdrag på en troverdig og hensiktsmessig måte.

Det norske sivilforsvaret representerer kjerneverdier i norsk beredskapsarbeid, der dugnadsånd og tverr-sektoriell kraftsamling til beste for fellesskapet utgjør et nøkkelement. Med basis i de grunnleggende prinsippene for beredskapsarbeid, tilfører Sivilforsvaret samfunnet nødvendig og avgjørende forsterkning til ansvarlige myndigheter og primæraktører i krisesituasjoner. Etatens tjenestepliktige og fast tilsatte representerer en betydelig samfunnsressurs. Gjennom tjeneste i Sivilforsvaret tilføres enkeltmennesker svært viktig beredskapskompetanse - kompetanse som kommer lokalsamfunnet til gode ikke bare i forbindelse med større krisesituasjoner, men også ved at svært mange enkeltmennesker gjennom tjeneste i Sivilforsvaret har tilegnet seg viktig beredskapskompetanse innen bl.a. livreddende førstehjelp og skadestedsinnsats. Innsats for fellesskapet er en viktig samfunnsverdi i seg selv, og Sivilforsvarets brede rekrutteringsbase bidrar til at alle lag av folket er representert.

Sivilforsvarskonseptet

Et konsept for sivilforsvar må hensynta og gjenspeile de samfunnsutfordringer som skal møtes med tilstrekkelig grad av forutsigbarhet og fleksibilitet. I direktoratets grunnleggende vurderinger av Sivilforsvarets rolle og ansvar ligger det en klar oppfatning om at noen grunnleggende premisser må være oppfylt for at Sivilforsvarets konsept skal ha den nødvendige slagkraft og funksjonalitet som er forutsatt av landets storting og regjering. Det er hensiktsmessig å utdype dette konseptet langs de tre akser som utgjør Sivilforsvarets oppdrag.

Forsterkning

Basert på de erfaringer som så langt er gjort og med basis i direktoratets faglige vurderinger, står følgende elementer helt sentralt i Sivilforsvaret forsterkningsoppdrag:

Uniformert og beskyttet

En uniformert organisasjon med egen ledelse og struktur gjør det enklere for andre organisasjoner og deres ledere å forholde seg til og bruke denne forsterkningsressursen. En uniformert organisasjon bidrar også til å skape trygghet for den eller de som på en eller annen måte trenger hjelp under en ulykke eller annen alvorlig hendelse. Uniformering og merking gir legitimitet i oppgaveutførelsen og synliggjør en organisasjon med nødvendig myndighet og autoritet. Sivilforsvarets grunnleggende legitimitet er, som tidligere omtalt, forankret i folkerettens fordringer om at sivilbefolkningen har krav på beskyttelse i krig, og etaten

er den eneste samfunnsaktør som kan ivareta denne rollen. Det innebærer en viktig grenseoppgang i forhold til andre statlige forsterkningsressurser som heimevern og politireserve. Direktoratet vil derfor entydig understreke viktigheten av at beskyttelsesaspektet også må utgjøre et kjerneelement for Sivilforsvarets samfunnsmandat også i fremtiden, der etatens grunnleggende legitimitet er forankret i krigens folkerett.

En landsdekkende ressurs med lokal tilstedeværelse

Mange hendelser er av en slik karakter at de krever umiddelbar innsats, både av nødetatene og forsterkningsressursene. Rask mobilisering av ressurser kan redusere tap av liv og bidra til å begrense skadeområdet.

Direktoratet vurderer det derfor som en grunnleggende forutsetning at Sivilforsvaret skal være en landsdekkende ressurs med lokal tilstedeværelse. Dette kan ivaretas på flere måter. En mobil og fleksibel organisasjon som raskt kan mobiliseres og forflyttes er uansett en nøkkelfaktor. Teoretisk kunne etaten vært organisert noen få steder i landet – og da med god transportkapasitet – og slik sett ivaretatt landsdekkende hensyn. Dette er, slik DSB vurderer det, ikke en tilstrekkelig løsning. Med grunnlag i Sivilforsvarets samfunnsoppdrag, vil direktoratet hevde at det landsdekkende perspektivet må ivaretas i kombinasjon med lokal tilstedeværelse. Etatens innsats er – i de langt fleste situasjoner – lokalt basert med støtte til lokale aktører. Det er gjerne i de små kommunene beredskapsressursene er minst og forsterkningsbehovet størst når en hendelse inntreffer. Det har også vist seg at det i storbyene og andre områder med betydelige beredskapsressurser, kan være behov for forsterkning. En hensiktsmessig kombinasjon av regionale ledelsesapparat (distrikter) og lokalt forankrede innsatsenheter med kort responstid er derfor den løsning som fremstår som riktig, slik DSB vurderer det.

Direktoratet vil også fremheve den rent samfunnsmessige verdibetydningen av at en sentral beredskapsaktør som Sivilforsvaret er synlig i norske lokalsamfunn. Lokal forankring bidrar til at de tjenestepliktige i avdelingene både er kjent i områdene og har en viss kjennskap til personellet i nødetatene og andre beredskapsmyndigheter de skal forsterke. Personlige relasjoner dyrket frem blant annet gjennom lokale øvelser, har i svært mange situasjoner vist seg å være av stor betydning for samhandlingen under innsats. Lokal forankring vil også bidra til en styrket motivasjon hos de tjenestepliktige, både når de skal forberede seg på hendelser som kan oppstå lokalt og når de faktisk deltar i innsats. Direktoratet mener at en synlig, uniformert beredskapsstat i lokalmiljøet også bidrar til positiv forsterkning av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet. Det har verdi langt utover det rent innsatsmessige.

Bredt rekruttert

Sivilforsvaret har hjemmelsgrunnlag i sivilforsvarsloven til å rekruttere kvinner og menn i alderen 18 – 65 år. Dette gir muligheten til å rekruttere bredt over hele landet og bidrar til et sivilforsvar med tjenestepliktige som representerer ulike samfunnslag, utdanningsretninger og arbeidserfaring, noe som er viktig når styrkene skal løse sine oppdrag. Direktoratet mener dette utgjør et kjerneelement i Sivilforsvarets samfunnsrolle. Etaten gjenspeiler slik sett samfunnet under ett, og innsatsen preges av den allmenne dugnadsånd som kjennetegner norsk redningstjeneste.

Relevante kapasiteter

Dersom Sivilforsvaret skal kunne ivareta sine oppgaver, må etaten ha tilstrekkelige og relevante kapasiteter. Dette spenner vidt – fra den «myke enden» med kompetent personell i et tilstrekkelig antall – til teknisk infrastruktur for oppdragsløsning. Dagens materiell er tilpasset et trusselbilde som ikke lenger har sin berettigelse. Dersom etaten skal kunne løse sitt samfunnsoppdrag fremover, må kapasitetene tilpasses de oppgaver og utfordringer som vil kunne møte oss. Sivilforsvarets kapasiteter, både materiell- og kompetansemessig, er derfor forsøkt tilpasset det behov som nødetatene og andre myndigheter har etterspurt ved ulike hendelser de siste 10 – 15 år og i forhold til de utfordringer som er avdekket gjennom lokale, regionale og nasjonale vurderinger av risiko og sårbarhet. Som direktoratet her påpeker, bør Sivilforsvaret ytterligere

styrkes kapasitetsmessig med henblikk på å stå best mulig rustet til innsats ved store og komplekse hendelser i fremtiden som følger av mer ekstremvær og konsekvenser av klimaendringer.

Volum og utholdenhet

En nøkkelfaktor for et tilstrekkelig sivilforsvar vil være evne til innsats med særlig vekt på volum og utholdenhet. Erfaring fra ulike hendelser bekrefter behovet for ressurser som kan bistå nødetatene og andre beredskapsmyndigheter når hendelsene strekker ut i tid og/eller det stilles krav til volum på bistanden. Eksempler på dette er naturutløste hendelser, omfattende ulykker, oljevernaksjoner og større leteaksjoner. Nødetatene er i all hovedsak dimensjonert for de daglige hendelser og gjøremål, samt en viss oppskalering av normalsituasjonen. Strekker situasjonen seg ut i tid vil ikke ressursene strekke til, selv om det gjøres omfattende nedprioriteringer av andre oppgaver. Direktoratet vurderer det derfor slik at volum og utholdenhet må være grunnleggende kjennetegn på et hensiktsmessig sivilforsvar. Basert på direktoratets vurderinger av relevante hendelser siste 15 år mener DSB at antall tjenestepliktige i den operative innsatsstyrken i fredstid ikke bør være lavere enn 8 000, dersom etatens samfunnsoppdrag skal kunne løses som forutsatt av Stortinget.

Mobilitet

Norge har en utfordrende geografi. Evne til mobilitet vil derfor være en avgjørende variabel, dersom Sivilforsvaret skal kunne løse sitt oppdrag hensiktsmessig. Skal Sivilforsvaret raskt og effektivt kunne forflytte materiell og personell til skadested og/eller kretsamle ressurser over distrikts- og fylkesgrenser, kreves det at avdelingene er mobile. Sivilforsvaret møter også stadig hyppigere utfordringen om å være mobil også utenfor vei eller når veinettet er ødelagt. Det er derfor nødvendig med hensiktsmessige kjøretøy som snøscootere, lettbåter og terrenggående kjøretøy.

Eget kommando- og kontrollapparat

En organisasjon med eget kommando- og kontrollapparat gjør det enkelt og oversiktlig for andre organisasjoner og deres ledere å forholde seg til og bruke Sivilforsvaret, både lokalt, regionalt og sentralt.

Sivilforsvarets operative organisering består av tre nivåer; de operative avdelingene, sivilforsvarsdistriktene og direktoratet. Denne kommandostrukturen bidrar til en ryddig og oversiktlig samarbeidsorganisering mellom Sivilforsvaret og nødetatene, og andre myndigheter på ulike nivåer.

Breddekompetanse

De hendelser samfunnet stilles overfor og som krever ressurser utover det som normalberedskapen kan håndtere, er av forskjellig karakter og dette krever en fleksibel forsterkningsressurs som kan anvende organisasjonen, materiellet og kompetansen i ulike situasjoner. De tjenestepliktiges tverrfaglige kompetanse skal for eksempel kunne anvendes under en flom, i tilnytning til en skogbrann, under en leteaksjon og på en samleplass for skadede.

Hovedtyngden av innsatsstyrken må derfor gis tverrfaglig opplæring og materiell innen førstehjelp, utvendig brannslukking, teknisk redning, orden og samband. Det legges også til grunn at etaten skal ha styrker som har opplæring og materiell innen rens av forurenset personell og måling av radioaktiv forurensing.

Beskyttelse av sivilbefolkningen

Direktoratet vil fremheve betydningen av at det gjennomføres en helhetlig vurdering av hvilke beskyttelsestiltak samfunnet skal legge til grunn for fremtidig ivaretagelse av sivilbefolkningens behov på en hensiktsmessig måte. Dagens oppgaver favner svært bredt – fra tilfluktsrom til varslingsordninger og planer for krigsutflytting og evakuering.

Tilfluktsrom

Tilfluktsrom har etter nærmere bestemmelser blitt bygget i byer og tettsteder. Plikten til å bygge tilfluktsrom er sett i sammenheng med byggets størrelse. Tilfluktsrommene er enten offentlige eller private, og har et samlet omfang på ca. 2 500 000 plasser på landsbasis. Etter Stortingets vedtak gis det for tiden en generell dispensasjon fra plikten til å bygge tilfluktsrom i forbindelse med oppføring av nybygg. Eksisterende tilfluktsrom skal imidlertid opprettholdes og vedlikeholdes, et ansvar som påhviler eier og bruker av tilfluktsrommet, enten dette er offentlig eller privat.

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. Sivilforsvaret skal føre tilsyn med tilfluktsrommene for å sikre at disse holder en tilfredsstillende standard.

Tilfluktsrom er permanente beskyttelsesrom som skal verne befolkningen mot skader ved krigshandlinger. Tilfluktsrommene er inndelt i private og offentlige tilfluktsrom. Private tilfluktsrom bygges for byggherrens regning for dem som oppholder seg på den enkelte eiendom. En byggherre kan være både privat og offentlig. Offentlige tilfluktsrom bygges av kommunen for å beskytte befolkningen i et område. Utgiftene dekkes av stat og kommune. Sivilforsvaret har ansvar for å bemanne offentlig tilfluktsrom.

Norge har 25.000 tilfluktsrom med ca. 2 500 000 tilfluktsromsplasser, hvorav ca. 300 000 er offentlige. Bygging av disse har hatt en kostnad ca. 15-20 mrd. kroner.

Figur 6 Tilfluktsrom

Av samfunnsøkonomiske grunner har det vært lagt vekt på å tillate fredstidsbruk av private tilfluktsrom til eksempelvis lager, garderober, trimrom, ungdomsklubber, ekspansjonsareal for næringsvirksomhet og lignende. Lag og foreninger bruker også tilfluktsrom til ulike aktiviteter. Den grunnleggende forutsetningen for annen bruk har vært at rommenes beskyttelsesevne ikke forringes og at klargjøringstiden på 72 timer kan oppfylles.

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 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. Det er besluttet at tilfluktsrom fortsatt skal være en del av den beskyttelse samfunnet skal kunne gi borgerne, noe som medfører at eksisterende tilfluktsrom må vedlikeholdes. Videre krever dette at rommene gjøres til gjenstand for tilsyn.

Det er ikke foretatt noen omfattende og landsdekkende kontroller av tilfluktsrommene siden Direktoratet for sivilt beredskap gjennomførte en landsomfattende kontroll i perioden 1987-1992. 3 385 tilfluktsrom med 775 000 plasser ble kontrollert. Resultatene fra denne kontrollen ble lagt frem i 1993 og avslørte at mange av tilfluktsrommene var dårlig vedlikeholdt. Svært få av rommene var vedlikeholdt med hensyn til

rommenes tilfluktsromsfunksjon. En av grunnene til dette er at nesten ingen av disse tilfluktsrommene var blitt kontrollert etter at de ble bygget. En av konklusjonene fra kontrollen var at løpende oppfølging av tilfluktsrommene er nødvendig for at disse skal få et akseptabelt vedlikehold og direktoratet ville med bakgrunn i dette forsøke å få hvert enkelt tilfluktsrom kontrollert med maksimum 10 års mellomrom.

DSB utarbeidet i 2003-2004 en rapport med forslag til forvaltning av eksisterende tilfluktsrom. En videreføring av dagens ordning med tilfluktsrom vil ha store samfunnsøkonomiske konsekvenser. DSB har derfor i 2007 igangsatt et kartleggingsarbeid med henblikk på å fremskaffe en kvalitativ beskrivelse av tilstanden på tilfluktsrommene. Direktoratet vil anbefale at kartleggingsarbeid slutføres samt at det gjennomføres en grunnleggende vurdering av behovet for en landsdekkende ordning med tilfluktsrom.

Varsling

Gjennom behandling i Stortinget, jf. Innst. S. nr. 49 (2004-2005), er det slått fast at Sivilforsvaret også i fremtiden skal kunne varsle befolkningen i tilfelle fare for kriser i fred og ved krigshandlinger.

Utbyggingen av varslingsanleggene tok til i 1939 i sammenheng med utbygging av tilfluktsrom. Formålet med varslingskonseptet er i hovedsak å begrense skader på sivilbefolkningen ved at disse får varsel om angrep på forhånd slik at de rekker å søke dekning. Systemet er også oppbygd for at myndighetene kan varsle sivilbefolkningen om viktige hendelser via radio.

Varslingsanleggene kan utløses lokalt og sentralt. Fullmakten til å utløse anleggene tilligger politimesteren og Fylkesmannen ved fredstidshendelser. Terskelen for å ta i bruk anleggene i lokale/regionale kriser i fredstid er høy og har kun vært benyttet ved et fåtall tilfeller.

Varslingsanleggene kan i utgangspunktet høres i en radius av ca. 500 meter fra hvert anlegg, avhengig av topografi og vindforhold. I forhold til hørbarhet og oppmerksomhet har varslingsanleggene enkelte svakheter. Det er sannsynlig at en god del av befolkningen ikke hører eller har kunnskap om hvordan de skal forholde seg til varslingen. Endrede byggemetoder med bedre isolerte bygninger, bakgrunnsstøy fra industri og trafikk kan medføre at mange ikke kan høre signalene. Personer med spesielle kommunikasjonsbehov, for eksempel hørselshemmende, døve, fremmedspråklige, barn og fysisk/psykisk utviklingshemmede vil ha utfordringer i forhold til denne type varsling. Fordi varslingsanleggene benyttes i forbindelse med forskjellige typer risiko med ulike reaksjonsformer, krever det kunnskap å forholde seg riktig til et utstedt varsel. For den som varsler, vil det være umulig å avdekke hvem som hører signalet.

Grunnet endret trusselbilde og høy kostnad ble det i 1995 gjort endringer i det som til da hadde vært grunnlaget for konseptet med varslingsanlegg. Antall operative varslingsanlegg ble redusert (satt på mobiliseringsstatus) til dagens ca. 1 250 anlegg. De kriterier som ble lagt til grunn for utvelgelse av anlegg som fortsatt skulle være operative, var blant annet fare for farlige utslipp av gasser og væsker, fare i tilknytning til viktige transportårer og områder med stor befolkningstetthet. Eventuelle endringer av lokalisering av nåværende varslingsanlegg skal basere seg på lokale- og regionale risiko- og beredskapsanalyser. Av beredskapsmessige og økonomiske årsaker ble det i 2006 bestemt at varslingsanlegg på mobiliseringsstatus skal fjernes.

Kostnadene ved anskaffelse og vedlikehold av varslingsanleggene dekkes av Sivilforsvaret. I de senere år er det gjennomført en oppgradering av styringsmekanismene for varsling med overgang fra linjestyring til utløsning ved hjelp av radiosignaler. Etter 11. september 2001 ble det gitt ekstrabevilgninger knyttet til dette. Dette har medført at dagens varslingsanlegg er av relativ god kvalitet. Det er bestemt at det som et minimum skal gjennomføres to vedlikeholdsrunder på anleggene pr. år. Det blir årlig budsjettert med ca. 5-6 millioner for drift og vedlikehold. Det brukes totalt ca. 15 årsverk i DSB og ved sivilforsvarsdistriktene.

I Innst S. nr. 49 (2004-2005), jf. St.meld. nr. 39 (2003-2004) fremgår at Sivilforsvarets varslingsanlegg er et viktig virkemiddel for informasjon til befolkningen ved større hendelser som ulykker og krig. I forhold til den teknologiske utvikling og nye fremtidige metoder for varsling skal det også vurderes andre teknikker for befolkningsvarsling.

Sivilforsvaret driver to dambruddsvarslingssystemer i Hallingdal og Sirdal. Disse systemene er knyttet opp mot operatørens driftssentral, hvor det foregår en kontinuerlig overvåkning. I Grenland og Nedre Glomma-regionen inngår Sivilforsvarets varslingsanlegg i beredskapen mot gassutslipp som er etablert i området.

Et landsdekkende telefonvarslingssystem basert på personers adresse er et alternativ som har vært testet ut av DSB og vil kunne gi informasjon til befolkningen ved hendelser. Systemet er basert på automatisk telefonoppringing med tale og/eller tekstmelding til abonnenter av fasttelefon, IP-telefon og mobiltelefon. Ved utsendelse av talemelding vil kvittering kunne gis. Et slikt system vil være knyttet til en mer fredstidsrettet varsling. Det er imidlertid kapasitetsbegrensinger og andre utfordringer som å ivareta personer på reise. Videre synes antatte kostnader for å implementere og drifte et landsdekkende telefonvarslingssystem å være uforholdsmessige store.

Cellbroadcast er et annet system som DSB vil vurdere. Systemet benytter cellene/basene i mobilnettet til å kringkaste tekstmeldinger innenfor dekningsområdet til basestasjoner som er valgt. Meldingene sendes ikke gjennom det ordinære mobilnettet og vil således ikke være sårbart for overbelastning og forsinkelser. Det er ikke behov for kjenne mobilnummer til de som varsles, men det krever et kartsystem for utløsning av varsel i avgrensede områder. Det er imidlertid utfordringer ved å ta i bruk cellbroadcast. Selv om teknologien eksisterer, er dette ikke satt i drift i Norge. Nettleverandørene har ingen inntjeningsmuligheter på bruken av systemet, og det drives derfor ikke frem på kommersiell basis. Nederland har kommet langt i arbeidet med cellbroadcast og systemet vurderes av EU, noe som gir signaler om mulighet for et sammenfattende system i Europa.

Det er nødvendig å gi en bredere vurdering av behovet for Sivilforsvarets varslingsanlegg spesielt og en landsdekkende befolkningsvarslingssystem generelt som beskyttelsestiltak i fremtiden. Vurderingen bør blant annet omfatte hensiktsmessigheten av eksisterende varslingsanlegg, videreutvikling av nye befolkningsvarslingssystemer samt om og på hvilken måte eventuelle lokale befolkningsvarslingssystem skal være koblet opp mot et landsdekkende befolkningsvarslingssystem.

Sivilforsvaret har ca. 1 250 varslingsanlegg i drift. Disse er hovedsakelig plassert i tettbebygde strøk og i byer. Varslingsanlegg ble brukt for å varsle befolkningen ved gassbrannen på Lillestrøm i 2000.

Figur 7 Varslingsanlegg

Krigsutflytting, evakuering og informasjonsberedskap

Tiltakene krigsutflytting og evakuering har til hensikt å forestå flytting av sivilbefolkningen ved krigshandlinger eller av hensyn til rikets forsvar. Planleggingen av krigsutflytting og evakuering er basert på planforutsetninger om en storkrig hvor alle landsdeler ville bli berørt. Krigsutflytting og evakuering er hjemlet i henholdsvis sivilforsvarsloven og den militære rekvisisjonslov. Nærmere bestemmelser for tiltakene er gitt i «Direktiv for krigsutflytting og evakuering», fastsatt av Direktoratet for sivilt beredskap 20. september 1981.

Siden 1950-årene har Sivilforsvaret hatt planer for krigsutflytting. Krigsutflytting er definert som påbudt flytting av personer og utstyr fra områder som er eller antas å kunne bli utsatt for krigshandlinger. Evakuering er definert som flytting av personer og utstyr fra spesifiserte områder etter militær rekvisisjon og av hensyn til sannsynlige militære operasjoner. Evakuering benyttes også for flytting av personer (og gods) etter beslutning av sivile myndigheter på grunn av akutt fare i et område som kan skyldes radioaktiv forurensning, giftgass, dambrudd med videre. En evakuering kan omfatte visse befolkningskategorier eller være fullstendig og gjelde hele befolkningen i et område.

Det er ikke vært drevet målrettet planlegging av krigsutflytting siden 1980-tallet. Omfanget av planleggingen den gang ble besluttet til å omfatte 37 byer og tettsteder, til sammen ca. 500 000 mennesker. Det var opprettet krigsutflyttings- og innkvarteringsnemnder i aktuelle kommuner.

Når det gjelder evakuering, er dette en planlegging som skal skje fortløpende. Planleggingen er knyttet til bebyggelse rundt militære og sivile nøkkelpunkter som ble antatt å være angrepsmål. I løpet av de siste 10 årene har DSB kun fått ett militært planleggingsoppdrag. Det er ikke gitt klarsignal for å makulere tidligere planer, til tross for endrete trusselforutsetninger.

Etter Berlinmurens fall er det foretatt to utredninger som berører krigsutflytting og evakuering, henholdsvis i BAS-prosjektet – «Beskyttelse av samfunnet» 1997 og «Nytt beskyttelseskonsept for sivilbefolkningen i Norge» i 1999.

BAS-prosjektet, utført av Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), fremla langsiktige helhetsløsninger for beskyttelse av sivilbefolkningen og samfunnet. I rapporten ble det anbefalt følgende:

- Dagens planer for krigsutflytting bør erstattes med planer for evakuering og omflytting
- Evakueringsplanene revurderes med hensyn til størrelse av områder og steder. Eventuelt nye planer etableres
- Omflytting planlegges fra utsatte områder til mindre utsatte områder innen samme kommune/fylke

Utredningen *Nytt beskyttelseskonsept for sivilbefolkningen i Norge* anbefalte at krigsflyttingsplanleggingen burde opphøre. Når det gjaldt evakuering rundt militære og sivile nøkkelpunkter ønsket utredningen å begrense omfanget ved å lansere et soneprinsipp. Soneprinsippet eller sonekonseptet innebærer at en konsentrerer den aktive beskyttelsen av sivilbefolkningen til klart definerte avstandssoner ut fra nøkkelpunktets sentrum. Utover dette ble det sagt at for Finnmark samt deler av Troms burde det foretas vurderinger for å klarlegge hvorvidt ytterligere evakueringsplanlegging var nødvendig.

DSB tilrår derfor en grunnleggende gjennomgang av beskyttelsestiltakene knyttet til krigsutflytting og evakuering med henblikk på endelig avklaring av en hensiktsmessig tilnærming for fremtiden – tilpasset trussel- og risikobildet og i samsvar med samfunnets reelle behov.

Knyttet til informasjonsberedskap vil DSB påpeke at det på bakgrunn av erfaringer fra tidligere krisesituasjoner og ansvarsprinsippet, er det opprettet fagbaserte offentlige informasjonsheter som via sine overordnede departementer har fått ansvar for å formidle informasjon i forhold til sine ansvarsområder. Dette skal sikre at den informasjon som gis til media, som videreformidler dette til publikum, i størst mulig grad er korrekt og faktabasert ut i fra det behovet som foreligger. Sivilforsvaret skal på samme måte informere om sitt ansvarsområde.

Samvirke og samarbeid

Med *utgangspunkt i primærfunksjonen*, skal Sivilforsvaret gjennom distriktene være en tydelig samvirkeaktør i redningstjenesten. Sivilforsvaret skal bidra til dialog og samarbeid med øvrige beredskapsaktører lokalt og regionalt, og Sivilforsvaret skal bidra til kompetanseheving lokalt og regionalt med særlig vekt på håndtering av de store hendelsene. DSB vektlegger at Sivilforsvaret - ved å være synlig og profilert lokalt, regionalt og sentralt - bidrar til et trygt og robust samfunn.

Initiering og utvikling av samarbeid skjer i dag gjennom Sivilforsvarets deltagelse blant annet i lokal redningssentral (LRS), fylkesmannens beredskapsråd, atomberedskapsutvalg, kommunale beredskapsråd, interkommunale utvalg mot akutt forurensning (IUA) og sivil-militære kontaktmøter. Erfaring viser at deltakelse i råd, utvalg med videre bevisstgjør og ansvarliggjør partene, samtidig som det skaper grunnlag for samarbeidsarenaer for gjensidig informasjon og effektivisering av samvirke.

Omfanget av samarbeidsarenaer vises også gjennom de samarbeidsavtaler som er inngått de senere år, hvor sivilforsvarsdistriktene inngår som sentral innsatspartner. Det er utarbeidet avtaler for statlige aksjoner mot akutt forurensning (Kystdirektoratet), støtte ved søk etter antatt omkomne (politiet) og bistand ved arbeid på havaristed etter visse typer ulykker (Statens havarikommisjon for transport). Det er utarbeidet retningslinjer mellom DSB og Mattilsynet om bistand fra Sivilforsvaret i tilknytning til mulig spredning av fuglein-

fluensa. Det er også utarbeidet avtaler med en rekke frivillige organisasjoner for å bidra til en effektiv og samordnet utnyttelse av samfunnets ressurser i ekstraordinære situasjoner i fredstid og i tilfelle kriser/krig (Norsk Folkehjelp, Røde Kors, Lotteforbundet, Norsk Radio Relæ Liga, Norske Kvinners Sanitetsforening og Norske Redningshunder).

Sivilforsvaret informerer jevnlig kommunene om sine kapasiteter og fasiliteter. Viktige samarbeidspartnere er kommunalt/interkommunalt brannvesen og primærhelsetjenesten. Videre har Sivilforsvaret god oversikt over kommunale beredskapsplaner i sitt distrikt. Dette skjer gjennom deltagelse i kommunale beredskapsråd og IUA.

Det følger av politiloven § 27, tredje ledd at det er politiet som skal iverksette nødvendige tiltak for å avverge farer og begrense skader ved katastrofe- og ulykkesituasjoner. Inntil ansvaret blir overtatt av annen myndighet (normalt kommunen) er det politiet som plikter å organisere og koordinere hjelpeinnsatsen. Politiet benytter i stor grad Sivilforsvaret som forsterkningsressurs i sitt arbeid. Sivilforsvarets ressurser er innarbeidet i politiets operative tiltakskort. Justis- og politidepartementet har aktivt oppfordret politi og sivilforsvarsmyndigheter om å etablere et nært samarbeid mellom etatene. Samarbeidsarenaer hvor Sivilforsvaret deltar er kollektiv redningsledelse i LRS og sekretariat for LRS øvingsforum i flere politidistrikter. Sivilforsvarsdistriktene er videre en aktiv pådriver overfor politi og øvrige nødetater for planlegging og gjennomføring av samvirkeøvelser.

De frivillige organisasjonene gjør en stor innsats innen landets redningstjeneste i et bredt spekter av uønskede hendelser. Denne form for frivillig dugnadsinnsats er en verdifull del av den samlede beredskapskompetanse som sivilbefolkningen er bærer av. Sentrale rammeavtaler og lokale samarbeidsavtaler mellom Sivilforsvaret og frivillige organisasjoner bidrar til en god ressursutnyttelse.

Sivilforsvaret skal utføre sine samfunnsoppdrag i fred, ved sikkerhetspolitiske kriser og krig. Denne brede operative arena forutsetter at etaten løpende vurderer utviklingen av samfunnssikkerhet innenfor hele samfunnslivet. Som regional beredskapsstat har Sivilforsvaret utviklet kontaktpunkter overfor en rekke samarbeidspartnere, og på et økende antall møtesteder, herunder sivil-militære kontaktmøter og etablering av samarbeid og forsterkningsavtaler med Mattilsynet.

Tjenestemennene ved sivilforsvarsdistriktene har funksjoner som krever operativ bredde- og generalistkompetanse. De planlegger og gjennomfører i hovedsak all lokal etter- og videreutdanning og øvelsesvirksomhet for egne innsatsstyrker. Aktiviteter som stiller store krav til faglig og pedagogisk kunnskap, samt kjennskap til og forståelse for betydningen av at helse, miljø og sikkerhet aspekter følges opp i styrkene. Distriktene har også viktige oppgaver i forhold til å gi kompetansemessig støtte i kommunale beredskapsutvalg, fylkesberedskapsråd, atomberedskapsutvalg og andre råd og utvalg distriktene naturlig inngår i. Dette krever god kunnskap om samfunnssikkerhet og beredskap generelt og inngående kjennskap til egen virksomhets organisasjon og kapasiteter spesielt.

For at sivilforsvarsdistriktene skal kunne videreføre og utvikle denne rollen, både i forhold til samarbeidspartnere, egne avdelinger og øvrige sivilforsvarsoppgaver må tjenestemennenes kompetanse sikres. Dette må gjøres gjennom et målrettet kurstilbud for sivilforsvarsfaglig opplæring av tjenestemenn. Tilsatte i Sivilforsvaret må sikres opplæring som kvalifiserer dem for de oppgaver de gis i Sivilforsvaret, hvor det ikke finnes kompetansetilbud andre steder i samfunnet. Dette kan for eksempel være innenfor tilfluktsrom, varsling og sivilforsvarskunnskap generelt. Det er derfor viktig at det utarbeides relevante kurs som bidrar til en målrettet kompetanseutvikling.

Enkelte sivilforsvarsdistrikter har inngått hospiteringsavtaler med relevante samarbeidspartnere, som for eksempel politi, brannvesen, helsevesen og kystvakt. Dette styrker den enkelte tjenestemanns kompetanse, kjennskapen til samarbeidspartnerne øker og samarbeidsrelasjonene mellom Sivilforsvaret og andre myndighetene dyrkes. Slike ordninger med erfaringsoverføringer og tverrfaglig samarbeid, sammen med et målrettet kurstilbud må derfor inngå som en del av kompetansepolitikken.

Oppdrag, konsept og rammer for å møte fremtidens utfordringer

Med grunnlag i den foreliggende samfunnsmandat og oppdrag samt en vurdering av de samfunnsikkerhetsmessige utfordringer som samfunnet vil møte i fremtiden, mener DSB det er nødvendig med en kombinert og hensiktsmessig tilpasning av oppdraget og rammer.

Overordnet sett vil direktoratet entydig tilråde en tilpasning av Sivilforsvarets oppdrag som i størst mulig grad gjenspeiler dagens og fremtiden risiko- og trusselbilde. Videre bør Sivilforsvaret hensiktsmessig tilpasses oppdrag og rammebetingelser.

Oppdrag tilpasset risiko og trusselbilde

Med grunnlag i de risiko-, trussel- sårbarhets- og beredskapsvurderinger som foreligger, mener direktoratet at det i noen grad bør skje en hensiktsmessig tilpasning av Sivilforsvarets oppdrag. En systematisk vurdering av de krigsrelaterte oppgaver som forutsettes ivarettatt, bør gjøres med henblikk på helhetlige anbefalinger om fremtidig innretning, nivellering og tilpasning.

Direktoratet vil sterkt anbefale en ytterligere styrking av Sivilforsvarets evne til å håndtere store og komplekse hendelser som kan følge som konsekvenser av klimaendringer. DSB tilråder derfor, som del av et forslag om engangsinvestering til Sivilforsvarets økonomiske ramme, at det bevilges midler til anskaffelse av hensiktsmessig materiell til dette formålet.

Sivilforsvarets operative styrker

Sivilforsvaret skal dimensjonere sine forsterkningsressurser for å kunne delta i håndteringen av store, langvarige og komplekse hendelser som følge av alvorlige ulykker, naturskapte hendelser og terror. Sivilforsvaret dimensjoneres ikke for deltagelse i mindre leteaksjoner, lensing av enkeltpersoners kjellere eller bistand ved små branner, men forsterkning kan også gis ved mindre hendelser. Deltagelse i slike hendelser kan i enkelte situasjoner være påkrevd, og slik innsats er et viktig bidrag for å vedlikeholde avdelingenes beredskap og varslingsrutiner. Samvirke med andre organisasjoner trenes, og mannskapenes motivasjon styrkes. Dimensjoneringen av Sivilforsvaret skal ikke bidra til at primæransvarlig myndighet, som for eksempel kommunale brann- og redningsetater eller andre kan redusere egen beredskap for å håndtere normalhendelser.

Med grunnlag i samfunnsoppdrag og rammebetingelser vil direktoratet foreslå en tilpasning av den operative styrken. Ved å redusere styrken fra 10 000 til 8 000 tjenestepliktige vil etaten være i stand til å ivareta sine oppgaver på en forsvarlig måte. En slik reduksjon innebærer også at hele den operative styrken vil kunne utdannes og øves som forutsatt med henblikk på forsvarlig innsats ved store og komplekse hendelser. I tillegg forutsettes det at den operative styrken kan forsterkes i form av en krigsreserve med ytterligere 8.000 tjenestepliktige. Sistnevnte styrke forutsettes ikke utdannet eller øvet.

Direktoratet mener det vil være hensiktsmessig at den operative styrken på 8 000 tjenestepliktige fordeles på en førsteinnsatsstyrke på ca. 4 000 tjenestepliktige - fordelt på 150 enheter. Dette vil ivareta behovet for en landsdekkende ressurs med lokal tilstedeværelse. Førsteinnsatsstyrken skal ha prioritet for tilførsel av nytt materiell. Øvrige tjenestepliktige i den operative styrken (4 000) vil bli benyttet for å forsterke og/eller avløse forannevnte ved behov.

Forslaget til dimensjonering tar hensyn til at Sivilforsvaret ikke har en stående beredskap, noe som innebærer at ikke alle tjenestepliktige i en avdeling kan forventes å møte ved innkalling til akutt innsats. Avdelingene må derfor være operative, selv om kun 25-50 % av styrken stiller. Av helse-, miljø- og sikkerhetshensyn skal heller ikke mannskapene stå i innsats for lenge. Erfaring tilsier at innsats utover 8-10 timer i strekk ikke er tilrådelig. I St.meld. nr. 37 (1995-96), om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred, anbefales det at varigheten av en innsats i fredstid normalt ikke bør overstige vanlig tjenestetid ved ordinære øvelser, og at det ved langvarig innsats bør legges opp til rulleringsordninger, slik at belastningen for den enkelte søkes redusert.

En organisert, administrativ og operativ ressurs gjennom de operative avdelingene, sivilforsvarsdistriktene og direktoratet, samt et hjemmelsgrunnlag for å pålegge befolkningen tjenesteplikt og foreta nødvendige rekvireringer av kjøretøy, anlegg med mer, gjør Sivilforsvaret i stand til å eskalere styrken ved en sikkerhetspolitisk krise og krig. Det vil bli beredskapslagret noe materiell for å muliggjøre en slik oppskalering.

Avdelingene vil ivareta oppgaver ved et bredt spekter av hendelser. Dette krever modernisering, tilpassninger og oppmerksomhet innenfor avdelinger og materiell, utdanning og øvelser, mobilitet, logistikkorganiseringen, tjenesteplikt og helse, miljø og sikkerhet. Innsatsstyrkenes funksjoner og materiell skal med bakgrunn i registrerte behov, tilpasses den operative funksjonen forsterkningsressursen skal levere til samfunnet. Sivilforsvaret har 16 mobile renseenheter og det stilles meget strenge krav til materiellet. Materiellet skal brukes i situasjoner med høy risikoeksponering og krever nøye vedlikehold og oppdatering. De mobile renseenhetene ble anskaffet i samarbeid med helsemyndighetene, og DSB vil i 2008 evaluere tjenesten og materiellet i samarbeid med helse og øvrige nødetater.

Alt personell i operative avdelinger skal gis kvalifiserende utdanning og øves årlig. Det legges opp til grunnutdanning av tre ukers varighet samt egen lederutdanning. Videre bør personellet øves en uke per år.

Det er avgjørende at enkeltindividets og avdelingens kompetansenivå vedlikeholdes for å sikre avdelingens operative evne og bidra til en fullt forsvarlig tjeneste som ivaretar helse, miljø og sikkerhet.

Innsatspersonellet bør gis tidsriktig og hensiktsmessig innsatsbekledning som ivaretar funksjonalitet og sikkerhet.

Landsdekkende ressurs med lokal tilstedeværelse

For at forsterkningsbehovet skal kunne ivaretas over hele landet og innenfor et akseptabelt tidsperspektiv, er det nødvendig å ha avdelinger med lokal tilstedeværelse og god lokal kunnskap. Mange hendelser er av en slik karakter at de krever umiddelbar innsats, både av nødetatene og forsterkningsressursene. Rask mobilisering av ressurser kan redusere tap av liv og bidra til å begrense skadeomfanget. Direktoratet vil derfor vektlegge at Sivilforsvarets enheter skal fordeles lokalt i et tilstrekkelig antall. Det bør derfor foretas en økning av antall enheter i førsteinnsatsstyrken til 150 enheter. Det innebærer i praksis en økning på 15 enheter fra dagens ordning og vil kreve anskaffelse av hensiktsmessig materiell til nye enheter. Økningen i antall enheter foreslås også som en kompensasjon med henblikk på at den operative styrken foreslås redusert til 8 000 tjenestepliktige.

Avvikling og avhending av leire og skoler

Sivilforsvaret har en bygg- og anleggsmasse som består av skoler, leire og fjellanlegg. DSB har vurdert kost/nytte av eiendomsporteføljen. Det er lagt til grunn de styringsdokumenter som sier noe om fremtidige behov og tatt hensyn til de momenter og føringer som kan utledes fra dokumentene. Ut fra dette anbefaler DSB at ca. 80 eiendommer avhendes, noe som utgjør ca. halvparten av Sivilforsvarets eiendomsportefølje. Ved avhending vil noen eiendommer kunne gi salgsinntekter. Inntjeningspotensialet er vanskelig å estimere, da mange eiendommer er spesielle, og det kun er markedet som kan gi kvalifisert tilbakemelding i denne sammenheng. Noen av eiendommene, særlig fjellanlegg, er ikke salgbare, og her vil det kunne påløpe utgifter i forbindelse med stenging av anlegg og fjerning av eventuelle miljøgifter.

Sivilforsvaret har i dag fem leire. Leirene hadde sin bakgrunn i erfaringene fra andre verdenskrig og utgjorde Sivilforsvarets strategiske reserve. To av leirene leies i dag ut til Utlendingsdirektoratet, (UDI) og to leire er meldt inn som aktuelle for overføring til Fengselsvesenet. Den siste leiren er også aktuell å melde inn tilsvarende.

I 2006 vurderte DSB behovet for leirene sett ut fra et sivilforsvarsmessig hensyn. Direktoratets konklusjon er at alle fem sivilforsvarsleirene bør avhendes. Konklusjonen om å avhende samtlige leire er basert på beredskapsmessige og økonomiske vurderinger. Beredskapsmessig har leirene ingen verdi for Sivilforsvaret i dag og det foreligger derfor et stort potensial for effektivisering ved å overføre ressurser fra dette området til de deler av Sivilforsvaret som produserer beredskapsevne gjennom øving og materiellforvalt-

ning, herunder investering i nytt materiell. Foretningmessig drift og utleie av denne typen eiendommer ligger dessuten langt utenfor det som anses å være Sivilforsvarets kjerneoppgaver. Når også de samlede utgiftene ved å administrere og drifte leirene langt overstiger inntektene fra utleie, er avhendingen av leirene et nødvendig rasjonaliseringstiltak for å effektivisere Sivilforsvaret og skape balanse mellom Sivilforsvarets utgifter og bevilgninger.

Grunnleggende enkeltmannskompetanse og lederkompetanse gis ved Sivilforsvarets tre beredskaps- og kompetansesentre. Alle de tre sentrene har betydelig overkapasitet bortsett fra instruktører. Det er overkapasitet både innenfor forpleining, forlegning og klasse- og grupperom. For å tilpasse kapasiteten til behovet samt for å styrke den faglige utviklingen og skape økt økonomisk handlefrihet, vil DSB forslå en kraftsamling av skolevirksomheten fra tre kompetansesentre til ett.

En kraftsamling vil bidra til redusert behov for investeringer og drifts- og vedlikeholdskostnader. Det vil gi stordriftsfordeler og økt utnyttelse av øvingsanlegg, øvingsobjekter, modellbord, stabsrom, øvingsutstyr med videre. Fagmiljøet vil bli større, sterkere og bredere og kan spille hverandre gode og være en viktig bidragsyter til økt samhandling mellom ulike aktører, både på operativt, taktisk og strategisk nivå. Beredskaps- og omstillingsevne til å møte uventede hendelser økes. Lærekreftene vil få bedre utviklingsmuligheter og en andel av undervisningsstaben vil til en hver tid kunne benyttes til å gjennomføre mer regionale/lokale opplæringstiltak rettet mot sivilforsvarsdistrikter, nødetatene og kommunene.

Sentralisert logistikkstyring og materiellforvaltning

Direktoratet vektlegger viktigheten av at Sivilforsvarets materiell og mobilitet er tilpasset Sivilforsvarets primærfunksjon. DSB er meget tilfreds med regjeringens beslutning om at DSB kan overta Forsvarets sanitetsmagasin på Starum, noe som gjør det mulig å opprette en sentral logistikkfunksjon med henblikk på å sentral lagring av materiell for volum og utholdenhet samt en moderne og hensiktsmessig sentralisert logistikkstyringsfunksjon som skal sikre at materiellet kan nyttes lokalt ved behov.

For å sikre forutsigbarhet bør Sivilforsvaret selv forvalte alt materiell som skal benyttes av Sivilforsvaret under innsats. Det legges opp til sentral logistikkstyring og samordnet materiell disponering mellom avdelingene, sivilforsvarsdistriktene og DSB. Dette skal sikre at Sivilforsvarets totale materiellressurser skal kunne anvendes effektivt til enhver tid. Dette krever at logistikk blir et fagfelt hvor Sivilforsvarets kompetanse på sentralt og lokalt nivå må videreutvikles, herunder kompetanse innen design og utvikling, anskaffelse, lagring, transport, fordeling, vedlikehold og avhending av materiell og forsyninger samt forflytning av personell.

Behovene for materiell vil i perioder kunne være større enn tilgjengelige ressurser ved store hendelser. Dette fordrer en sentral logistikkstyring for å planlegge, prioritere og kraftsamle. Sentral logistikkstyring vil gi Sivilforsvaret muligheten til å redusere den totale materiellmengden samtidig som det gis en økt leveringspålitelighet. Sivilforsvarets førsteinnsatsavdelinger vil ha materiell lokalt lagret for å sikre kort innsattid. For å sikre volum, utholdenhet og stor slagkraft skal en del materiell lagres sentralt. Dette kan være brannpumper, brannarmatur og -slanger, bårer, ulltepper og annet helseberedskapsmateriell. Det samme gjelder for spesielle typer av terrenggående kjøretøy, tyngre kjøretøy, CBRN-materiell og sambandsmateriell. Dette materiellet skal raskt kunne transporteres ut til de sivilforsvarsdistrikter som har behov for tilleggsutstyr under en hendelse.

Materiell beregnet for krigsberedskap bør lagres sentralt. Dette vil i all hovedsak være materiell som eldre brannpumper, brannarmatur og -slanger. Det må også lagres innsatsuniformer av gammel type, slik at avdelinger som settes opp i en krigssituasjon kan uniformeres og merkes i tråd med Genève-konvensjonens bestemmelser.

Sivilforsvarets personellmessige og materiellmessige ressurser kan ved behov og etter konkrete vurderinger i hvert enkelt tilfelle, også benyttes i et bredt spekter av annet internasjonalt samarbeid. Henvelser om slik støtte kan komme bilateralt, eller gjennom NATO, EU eller FN. Eksempler er sandsekker, pumper og brannutstyr, som Sivilforsvaret har levert til bl.a. Tyskland, Georgia og Makedonia.

De hendelser samfunnet stilles overfor og som krever ressurser utover det som normalberedskapen kan håndtere, er av forskjellig kategori. Dette krever en fleksibel forsterkningsressurs som kan anvende organisasjonen, kompetansen og materiellet i mange ulike situasjoner. For eksempel skal strømaggregater kunne forsyne store elektriske lensepumper med strøm til drift, eller til belysning og varme i telt som kan anvendes av politiet og søksledelsen under en leteaksjon. Mye av det samme utstyret kan anvendes som kommandoplass for aksjonsledelsen under en oljevernaksjon, som samleplass for skadede når disse av ulike årsaker ikke kan transporteres til sykehus umiddelbart eller av Havarikommisjonen for transport under ulykkesgranskninger. Mannskapenes tverrfaglige kompetanse skal for eksempel kunne anvendes under en flom, i tilnytning til en skogbrann, under en leteaksjon og på en samleplass for skadede.

En kombinasjon av lokal og sentral lagring av Sivilforsvarets materiell vil gi en betydelig bredde i materiellressursene og sikre en rask og kostnadseffektiv utnyttelse av disse. Klare rolle- og ansvarlinjer og etablerte samhandlingsrutiner mellom avdelingene, sivilforsvarsdistriktene og direktoratet, skal sikre at Sivilforsvarets totale ressurser skal kunne anvendes effektivt til enhver tid over hele landet og også utenfor landets grenser. Skal Sivilforsvaret kunne tilby forutsigbare forsterkningstjenester, må etaten selv forvalte materiellet som avdelingene skal benytte. Oversikt eller innsikt i materiell som eventuelt måtte befinne seg hos ulike organisasjoner og myndigheter gir ingen garanti for eller forutsigbarhet med hensyn til om ressursen faktisk kan disponeres når den trengs. Et slikt «egenforvaltningsprinsipp» er ikke til hinder for at andre myndigheter kan anskaffe materiellet, men direktoratets vurdering er at materiellet bør forvaltes av Sivilforsvaret.

Administrativt ledelsesapparat

Sivilforsvaret ble omorganisert i 2004 og landet ble inndelt i 20 sivilforsvarsdistrikter. Sivilforsvarsdistriktene må også ansees som operative enheter, da Sivilforsvarets distriktssjef også fører alminnelig kommando over egne avdelinger. Majoriteten av fast ansatte ved distriktene er operative tjenestemenn som utøver innsats både ute ved innsatssted og i drift av egen stab. Det må også understrekes at Sivilforsvarsdistriktene også er styrkeprodusent og forestår viktig trening og opplæring etter gjennomført grunnutdanning.

DSB gjennomfører, som tidligere omtalt, en uavhengig evaluering av omorganiseringen av Sivilforsvaret, og evalueringsrapporten forventes å være klar i løpet 2007. I Sivilforsvarsstudien har en på bakgrunn av dette ikke tatt stilling til administrativ organisering av distriktene, herunder antall distrikter. Den administrative organiseringen må vurderes med bakgrunn i rollen som statens forsterkningsressurs, Sivilforsvarets operative internasjonale innsats, oppgaver knyttet til de sivile beskyttelsestiltakene tilfluktsrom og befolkningsvarsling samt distriktenes oppgave for å initiere og utvikle samarbeid innenfor hele bredden av begrepet samfunnssikkerhet. Direktoratet mener på generelt grunnlag at det vil være mulig å ivareta en hensiktsmessig administrativ ledelse av Sivilforsvaret med et noe lavere antall distrikter. Dette vil bli ytterligere vurdert i forlengelsen av den pågående evalueringen.

Forvaltning av tjenesteplikten

Sivilforsvaret er avhengig av å rekruttere og beholde kompetente og motiverte tjenestepliktige. Enkelte tjenestepliktige oppfatter tjeneste i Sivilforsvaret som en belastning. Årsakene til det kan være flere. Deltaelse på opplæring, øvelser og innsatser gjennom pålagt tjenesteplikt vil for eksempel innvirke på vedkommendes familie- og arbeidsliv. Det settes derfor et stadig sterkere fokus på rettferdighet, byrdefordeling, oppgaver og innhold i tjenesten, varighet på tjenesten og økonomisk kompensasjon.

Tjenesten må oppfattes som meningsfull og attraktiv og som et viktig bidrag i samfunnet. Det må være kvalitet i alle ledd – fra første møte med Sivilforsvaret der personell blir valgt ut til tjeneste, gjennom opplæring på et av Sivilforsvarets beredskaps- og kompetansesentre og ved lokale øvelser ved sivilforsvarsdistriktene. God kvalitet vil være med på å sikre oppmøte fra de tjenestepliktige ved innsatser.

Et prioritert mål for Sivilforsvaret er å ivareta sikkerheten til de tjenestepliktige. Personellet i styrkene utsettes for risiko med grunnlag i lovpålagt tjenesteplikt, og det er derfor av avgjørende betydning at de

tilbys en tjeneste hvor sikkerheten er optimal. Vurderinger knyttet til sikkerheten for tjenestepliktige og relasjoner til arbeidsmiljøloven ble utført i 2005 av professor Henning Jakhelln ved Universitetet i Oslo etter oppdrag fra DSB, og er et viktig bidrag til helse, miljø og sikkerhetsarbeidet i Sivilforsvaret.

Hensynet til de tjenestepliktiges liv og helse, arbeidsmiljø og sikkerhet, gjør seg gjeldende i flere sammenhenger – enten det er tale om sivilforsvar, sivile tjenestepliktige, politireserven eller i Forsvaret. De tjenestepliktige kommer inn i et organisert system, med plikt til å følge de ordrer som blir gitt. Det er da naturlig at dette systemet har et ansvar for de tjenestepliktiges liv og helse, arbeidsmiljø og sikkerhet.

Innsats på et skadested skiller seg arbeidsrettslig sett ikke fra arbeid på en ordinær arbeidsplass. Arbeidsmiljøloven gjelder etter DSBs vurdering også for de tjenestepliktige i Sivilforsvaret, men med unntak. Generelt gjelder arbeidsmiljølovens kapittel 1-6, kapittel 8 og kapittel 14 (med unntak av § 86). Det medfører blant annet unntak fra kravet om verneombudsordning, arbeidsmiljøutvalg med videre i kapittel 7. Lovens generelle krav om å sørge for et forsvarlig arbeidsmiljø skal imidlertid ivaretas. Det kreves dessuten at det er systematikk i HMS-arbeidet med å oppnå dette. Blant annet forutsettes det ved innsatser av lengre varighet, at det går ordinær vernerunde på skadestedet.

Det er utarbeidet sikkerhetsbestemmelser for Sivilforsvaret som er et vesentlig tiltak for å ivareta arbeidsmiljøloven. Generelle krav i loven er konkretisert i sikkerhetsbestemmelsene, og det er utarbeidet regler og retningslinjer knyttet til definerte risikoområder i forbindelse med opplæring, øvelser og innsatser.

Sikkerhetsbestemmelsene er en viktig rammebetingelse i sikkerhetsarbeidet i Sivilforsvaret. Et forsvarlig sikkerhetsnivå forutsetter i tillegg at den faglige kvaliteten holder tilfredsstillende nivå på opplæring og øvingsvirksomheten, og at personlig innsatsuniform og innsatsstyrkenes materielle er tilfredsstillende i forhold til gjeldende HMS-krav. Status, utfordringer og anbefaling om videre utvikling på disse punktene er gitt i dette kapittelet. Opplæringen må være av en slik kvalitet at personellet er kyndige i materiellbruk, oppgaver og organisasjonsmessig samhandling. Øvingsvirksomheten må sørge for at personellet vedlikeholder og videreutvikler kunnskapene. Materiellet må være av god kvalitet, godt vedlikeholdt og være i henhold til gjeldende standarder. Nivå for faglig kvalitet på opplæring, øvelser og materielle viser i hvilken grad de tjenestepliktige arbeidsrettslig kan eksponeres for økt risiko på skadestedet.

Ved å basere seg på tjenestepliktige som i det daglige har sivilt arbeid og ingen pålagt beredskap, gir tjenesteplikt et økonomisk rimelig alternativ med personell som samfunnet kun betaler for når de deltar på opplæring, øvelser og innsats. Det må likevel være en oppfatning fra de tjenestepliktige at den økonomiske godtgjørelsene er rimelig i forhold til tjenesten som utføres. De tjenestepliktige avlønnes i dag nært opp til Forsvarets lønssystem for vernepliktige, det såkalte Fredsregulativet. Dette systemet har sine svakheter. For eksempel er det ulikt om arbeidsgiver i stat, kommune eller privat virksomhet trekker de tjenestepliktige i lønn under tjeneste. Det er en generell tilbakemelding fra sivilforsvarsdistriktene og de tjenestepliktige om at de økonomiske godtgjørelse er for lave i forhold til den byrden som blir pålagt. Direktoratet vil derfor ta initiativ til at Forsvaret, politiet (Politireserven) og Sivilforsvaret i 2008 foretar en gjennomgang av Fredsregulativet, med sikte på å øke godtgjørelsene og sikre et rettferdig avlønningssystem for de tjenestepliktige.

Økonomiske og administrative konsekvenser

For å imøtekomme de utfordringer som er erfart og vurdert, vil direktoratet selv tilstrebe å foreta omdispeneringer innen for tildelt ramme. Samtidig tilråder direktoratet flere tiltak som nødvendige grep med henblikk på et tidsriktig og hensiktsmessig sivilforsvar.

Omstilling og etterslep

Sivilforsvaret har, som tidligere nevnt, levert i forhold til innsatser og omstilling. Som direktoratet har påpekt, har dette imidlertid medført tæring på kompetanse- og materiellkapitalen, gjennom økende etterslep i utdanning og øving av de tjenestepliktige samt at det ikke har vært mulig å gjennomføre tilstrekkelige erstatninger og investeringer i personlig innsatsbekledning, materiell og mobilitet.

De økonomiske hovedprioritetene fremover vil derfor være å legge til rette for å utdanne og øve de tjenestepliktige, slik at de har nødvendig kompetanse til å gjennomføre innsatser med det materielle styrken disponerer samt ivareta egen sikkerhet. Videre vil direktoratet prioritere å utruste alle mannskaper med ny og tidsriktig personlig innsatsuniform med tilhørende verneutstyr som hjelm og verne støvler samt å styrke lokal tilstedeværelse og evnen til å håndtere store hendelser.

For å kunne gjennomføre dette tilråder DSB fire hovedgrep:

- *Redusere antall tjenestepliktige i den operative styrken*
- *Omlegging og omdispenering av midler innenfor tildelt ramme*
- *Engangsinvestering for å fjerne etterslepet*
- *Engangsinvestering for å styrke evnen til å håndtere store hendelser*

Redusere antall tjenestepliktige i den operative styrken

Å løse oppdragene tilpasset dagens behov og med 10 000 tjenestepliktige krever et årlig driftsbudsjett på ca 250 mill. kroner. Dersom antallet tjenestepliktige reduseres til 8 000, faller behovet for årlig driftsbudsjett til ca 240 mill. kroner.

Samtidig illustrerer dette at en reduksjon i styrken alene ikke vil gi rom for å løse de økonomiske utfordringene.

Omlegging og omdispenering av midler innenfor tildelt ramme

Hensikten med omlegging og omdispenering av midler innenfor tildelt ramme er å legge til rette for at det rent økonomisk blir mulig å gjennomføre nødvendig opplæring og øving av en styrke på 8 000 tjenestepliktige samt å skape økonomisk rom for et høyere erstatningsnivå for materiell.

Dette tilrådes gjennomført ved samordning av opplæringsvirksomheten til én skole og avhending av de fem sivilforsvarsleirene. Totalt vil dette kunne frigjøre midler til omdispenering på brutto ca 25 mill. kroner. Sentralisering av logistikkfunksjonen og en eventuell mindre reduksjon i antall sivilforsvarsdistrikter vil kunne frigjøre ytterligere midler.

Driftsutgiftene vil dermed kunne holdes konstante samtidig som Sivilforsvaret blir langt bedre til å møte fremtidens utfordringer. Det betyr grovt sett at kostnader vris over fra lønn og administrative kostnader til opplæring og øving av mannskaper i det foreslåtte omfang blir mulig samt at et økt og forsvarlig nivå på erstatninger og vedlikehold av materiell kan etableres. Alt dette håndteres av DSB, forutsatt at det gis tilslutning til omlegging av virksomheten. Nettobelastningen i Justis- og politidepartementets budsjett opprettholdes med denne løsningen. Merinntektskravet for skolevirksomheten dekkes også inn og avvikles.

Engangsinvestering for å fjerne etterslepet

Etterslepet uttrykkes som nivået mellom det Sivilforsvaret burde ha erstattet og det som faktisk har kunnet blitt avsatt i budsjettene. Siden direktoratet ble til, har det til sammen oppmagasinert seg ca. 30 millioner kroner i etterslep, og da er innsatsbekledning holdt utenfor.

Ny innsatsbekledning anses som en del av etterslepet, men beskrives av praktiske årsaker for seg. DSB ønsker å ha høy prioritet på helse, miljø og sikkerhet og vektlegger derfor viktigheten av at mannskapene har tidsriktig innsatsbekledning med nødvendig grad av funksjonalitet. Direktoratet tilrår derfor at ny innsatsbekledning anskaffes så raskt som mulig. Med en operativ styrke på 8 000 og med en rimelig bytte-reserve for bekledning, beløper total kostnad seg til 90 millioner kroner, basert på en anslått stykkpris på kr. 10 000. Direktoratet antar at en anbudsrunde vil kunne bidra til en noe lavere stykkpris og således også en noe lavere totalkostnad.

For å bedre lokal tilstedeværelse og for å kompensere for at den operative styrkens størrelse reduseres noe, tilrår direktoratet videre en viss økning i antall operative enheter fra dagens 135 til 150. For å utruste disse nye enhetene vil det kunne tilføres noe materiell fra dagens innsatsgrupper og fra annet lagret materiell. Likevel vil det være behov for noe nytt materiell og kjøretøy for at samtlige enheter skal være fullt operative. Det legges til grunn at det trengs i størrelsesorden 1 mill. pr enhet. Totalt vil dette beløpe seg til ca 15 millioner kroner.

Direktoratets tilrår således at den operative styrken organiseres med en førsteinnsatsstyrke med 4 000 personell fordelt på 150 enheter oppsatt med fullt avdelingsmateriell. Den andre halvparten av den operative styrken på 4 000 tilrådes også organisert som enheter, men kun oppsatt med personlig utrustning og ikke avdelingsmateriell. Sistnevnte vil kunne avløse eller forsterke de 4 000 i førsteinnsatsstyrken.

Engangsinvestering for å fjerne etterslepet tilrådes gjennomført med et *første* trinn, slik:

Innsatsbekledning til 4 000 tjenesteppliktige til førsteinnsats	45 mill.
Dekning av etterslep mobilitet/materiell siden etablering av DSB	30 mill.
Økning i antall enheter for å bedre lokal tilstedeværelse	15 mill.
<hr/> Totalt	<hr/> 90 mill.

Engangsinvestering for å dekke innsatsbekledning til resterende 4 000 i den operative styrken (kostnadsberegnet til ytterligere 45 millioner kroner) tilrådes dekket inn i *andre* trinn.

Engangsinvestering for å styrke evnen til å håndtere store hendelser

For å styrke evnen til å håndtere store hendelser tilrår DSB en engangsinvestering på 27 mill.

Dette vil muliggjøre anskaffelse av mobile kapasiteter med utstyr og kompetanse for å håndtere hendelser som flom, oversvømmelser i tunneler, andre hendelser med vann på ville veier og mangelfull skadestedsinfrastruktur. Utstyr som elektriske lensepumper, spesialberegnet for å håndtere store mengder urent vann, sammen med strømaggregater for å kunne anvendes utenfor strømmettet vil inngå i dette. Annet utstyr som bør anskaffes til dette formålet er områdebelysning og telt.

