

Justis- og beredskapsdepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 Oslo

Vår sak nr.: 2017-AR-02436

Deres ref.:16/7726

Dato: 9.6.2017

HØRINGSSVAR - KONSEPTUTREDNING SIVILFORSVARET

NTL har hatt konseptutredningen på høring hos våre medlemmer i Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

NTL anser at en kombinasjon av utredningens alternativ 1 og 2, vil være best egnet for å organisere Sivilforsvaret i fremtiden.

Forslaget om å redusere de administrative tjenestesteder/distriktskontorer fra dagens 20 til 10 vil i de aller fleste deler av landet gi meget store geografiske områder innenfor de nye distriktene. Vi stiller oss tvilende til at så store distrikter vil kunne gi reelle effektiviseringsgevinster.

En endring til 10-12 distrikter vil kunne gi en sammenfallende organisatorisk dimensjonering med fylkesmenn og/eller politidistrikter. Det vil fremdeles være behov for en desentralisert tilstedeværelse av fast tilsatte i sivilforsvaret på lik linje med i dag for å ivareta øving, materiellforvaltning og samvirke. Dagens bemanning bør langt på vei opprettholdes selv om man velger dette alternativet. Alternativ 2 er kostnadskrevende, krevende å etablere og det vil sannsynligvis ikke være operativt før etter to til tre år.

Distriktenes nærhet til avdelingene, kommunene og fylkene er avgjørende. For mange distrikter vil et større geografisk område medføre en betydelig økning av antallet fredsinnsettingsgrupper (FIG) underlagt det enkelte distrikt. Alternativ 2, i motsetning til alternativ 1, tar ikke tilstrekkelig hensyn til nærhetsprinsippet, lokalkunnskap og behovet for lokal tilknytning. Det bør vurderes å øke antallet distrikter innenfor alternativ 2.

Kostnadsøkningen må ikke gå på bekostning av en reduksjon av antall mannskaper/styrken i sivilforsvaret totalt sett. Sivilforsvarets samlede kapasitet må styrkes. Dagens utholdenhet med 8 000 tjenestepliktige vil bli utfordret ved sammenfallende hendelser. Utholdenheten vil svekkes dersom man kutter ned til 6 700 tjenestepliktige.

Vi støtter en gjeninnføring av førstegangstjeneste i Sivilforsvaret. Selv om dette blir et lite bidrag til muligheten for å avtjene førstegangstjeneste, vil det være et skritt i riktig retning.



Vi er urolig for at erfaringen som FIG-ene i dag besitter, vil forsvinne dersom aldergrensen senkes til 44 år og nåværende mannskaper og befal i eksisterende avdelinger tas ut på grunn av at tjenestetiden utløper.

Vi anbefaler ikke å flytte Radiac målepatrulje (RAD) tilbake til FIG'ene. Dette har blitt forsøkt og deretter omgjort tidligere. Radiacmåletjenesten til Sivilforsvaret er for dårlig beskrevet i Konseptutredningen. Det er nødvendig med spesialiserte RAD-grupper som må øves oftere og bedre gjennom tett kontakt med Statens strålevern. Målingene Sivilforsvaret utfører og kunnskapen Sivilforsvaret besitter er meget viktig for Statens Strålevern og utføres heller ikke av andre aktører.

Effekten av Mobile forsterkningsenheter (MFE) vil kunne være varierende med hensyn til geografisk plassering av forsterkningsbehovet. Mannskapene i FIG har større kompetanse enn personell som kan stille opp fra MFE. Mobile renseenheter (MRE) bør ikke legges til MFE og/eller kasernerte avdelinger. Disse bør legges til risikoutsatte områder som større byer, større flyplasser mv. Eventuelt overflødig materiell bør fordeles til de avdelinger som fortsatt skal bestå.

Støtte ved internasjonale hendelser bør flyttes opp til en felles internasjonal enhet i DSB. Bakgrunnen for dette er at, vi opplever at Sivilforsvarsavdelingen (SIV) i DSB til tider tappes, når det er økt fokus og jobb med Norwegian support team (NST).

Alternativet forutsetter at det tilføres nok budsjettmidler. Det vil være krevende i forhold til kostnader med tanke på nytt avlønningssystem, flere utdanningssteder og oppgradering av Starum. Økte kostnader i forhold til å heve kompetansen på fast tilsatte. Økte kostnader i forhold til nytt materiell og utstyr, samt kjøretøyer.

Alternativet tar etter vårt syn ikke tilstrekkelig hensyn til det lovpålagte oppdraget om å drifte offentlige Tilfluktsrom (T-rom).

Alternativ 0, Dagens sivilforsvar

Konseptutredningen beskriver en nåsituasjon med betydelige utfordringer for Sivilforsvaret. Dagens budsjettsituasjon for Sivilforsvaret er ikke bærekraftig. Det er en manglende Krigsreserve og betydelig mangel på befal og ledere. Øvingsmengden er i tillegg for lav og det er lite oppmerksomhet på tilfluktsromkapasiteten. Videre er materiellbeholdningen preget av høy alder, slitasje og betydelige mangler. Det er også et omfattende behov for bedre digitale systemer.

Sivilforsvaret er i betydelig grad underfinansiert i forhold til normer satt i sivilforsvarsstudien i 2007 og etterslepet i materiellinvesteringer er stort. Sivilforsvarets budsjetttrammer er en del av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps (DSB) totale budsjett, og kommer dermed ikke eksplisitt til uttrykk i Stortingets budsjettproposisjoner. Det bør vurderes innføring av selvstendig budsjettføring for Sivilforsvaret.

Samtidig med den dokumenterte nåsituasjonen, knyttet til ressursmangel, øker antallet innsatser fra Sivilforsvaret og leveransene deres er etterspurte og oppleves som relevante.

Den geopolitiske situasjonen gjør Sivilforsvaret mer relevante enn på mange år. Vi mener det bildet som beskrives av nåsituasjonen er urovekkende og at situasjonen peker på et behov for en objektiv og målbar styrking av Sivilforsvaret slik at det i fremtiden også kan ivareta sitt samfunnsoppdrag.

Alternativ 3, Spisset

Modellen rendyrker forsterkningsrollen og spesialiserte oppgaver fjernes.

Oppgaver som radiac-måling og rens av personell er forsterkningsoppgaver som det enkelt kan argumenteres for i et perspektiv av hendelser som ligger utenfor normalspekteret og som strekker kapasiteten til det etablerte nød- og beredskapsetatene ut over sin alminnelige kapasitet. Oppgaver av mere administrativ karakter innenfor samvirkerollen skal heller ikke utføres av sivilforsvaret i denne modellen. Nettopp rollen som katalysator og arenaskaper i samvirkesammenheng gir Sivilforsvaret stor gevinst i form av meningsarenaer, tilhørighet og tilgang til verdifull instruktørstøtte samt mulighet til å delta på aktiviteter og være en naturlig del av samvirkemiljøet. Vi anbefaler ikke dette alternativet.

Øvrige merknader

Sivilforsvaret er tuftet på statens forpliktelse til å gi bistand til sivilbefolkningen i krigstid. Den tenkte krigsreserven vil da sannsynligvis være tilgjengelig, men disse vil være ressurskrevende å få gjort operative i form av at de er uøvd, mangler befal og ikke er personlig utrustet. Det må lages planverk for å kunne utnytte denne ressursen og det må også ta høyde for at når man i en beredskapssituasjon øker antall tjenestepiktige må det anskaffes betydelige mengder avdelingsmateriell.

De sivile beskyttelsestiltakene som Sivilforsvaret har et eget særlig ansvar for må styrkes, herunder ansvaret for varsling, tilfluktsrom og evakuering. Disse tiltakene har ligget tilnærmet brakk i mange år. En revitalisering av disse områdene vil kreve betydelig økt kapasitet ved sivilforsvarsdistriktene.

Sivilforsvaret har gjennom sitt tildelingsbrev i oppdrag å være en arenaskaper for tverrfaglig kontakt mellom nød- og beredskapsetatene. Ut fra sin faglig nøytrale posisjon er dette et oppdrag som i stor grad løses godt, men godt samvirke er ikke noe som kan vedtas, det opparbeides over tid gjennom øvelser, innsatser og annen tverrfaglig kontakt og vil som en hvilken som helst annen ressurs forvitte dersom den ikke vedlikeholdes. Sivilforsvarets egen samvirkekontakt med nød- og beredskapsetatene er bred og favner eksempelvis fra sentralt hold Kriseutvalg og Totalforsvarsforum via regionale fylkes-beredskapsråd og atomberedskapsutvalg ned til lokale tverrfaglige enkeltmannsøvelser.

Avdelingene er i praksis ikke utrustet for å kunne forflytte seg selv med personell og materiell. Mobilitet er en utfordring som i dag løses med innleie enten privat eller kommersielt. Dette utfordrer forutsigbarheten gjennom tilgjengelighet og avstand til transportressurser.

Struktur og organisering

Nærheten til mannskaper, kommuner og fylker er nødvendig for å kunne gi best mulig støtte ved innsatser, øvelser, rådgiving og å kunne iverksette tiltak ved beredskapstilstand. Sivilforsvarets rolle innenfor totalforsvaret betinger at nærhetsprinsippet oppfylles.

Hovedutfordringene for Sivilforsvaret er slik prosjektgruppa beskriver dem, oppfattet riktig. Utfordringene kan vektlegges ulikt i bestrebelsen på å beskrive og fylle bildet av et framtidig sivilforsvar. Kjerneelementene må uansett være det grunnleggende – de tjenestepliktige, materiellet, opplæringen og samfunnets definerte oppgaver og behov slik det måtte fremkomme i et revidert operativt konsept.

Ledelse og styring

Distriktssjefen, som er underlagt Sjef sivilforsvaret i DSB, er tillagt den administrative og operative ledelsen av sivilforsvarsdistriktet. Avhengig av distriktets størrelse, men med en minimumsbemanning på fem personer, skal oppgaver som; rekruttering, personelladministrasjon, øvelse, samvirke, beredskapsplanlegging, materiell-forvaltning, tilfluktsrombehandling og tyfonvarslingstjeneste ivaretas.

Det er i dag en skjev vektning av tidsbruk når det gjelder sivilforsvarsledelsens ressursbruk opp mot interne oppgaver i DSB kontra støtte og styring mot distriktene. Dette ville ikke vært tilfelle dersom Sivilforsvaret hadde vært en selvstendig etat.

Sivilforsvarsdistriktene bør ha et godt og utvidet samarbeide med fylkesmannsembetene. Vår erfaring tilsier at fylkesmannens beredskapsavdeling bør styrkes både i bemanning og kompetanse. Sivilforsvaret har mye kompetanse og vil bli særs viktig i det kommende arbeide med totalforsvarskonseptet. En svak beredskapsavdeling hos fylkesmannen, vil få konsekvenser for håndtering av hendelser i kommunene.

Distriktssjefen er tillagt ansvar og myndighet for den operativ ledelse av distriktets avdelinger. Til daglig er det beredskapsvakten som har den operative kontakten, vurderingen og ledelsen. Distriktenes beredskapsvakt er det operative kontaktpunktet som kan iverksette en best mulig støtte fra sivilforsvaret til samfunnet ved uønskede hendelser som går ut over nød- og beredskapsetatenes ordinære kapasitet. Den vurderingen av en bistandsanmodning som beredskapsvakten gjør omkring oppdragets art, sivilforsvarets mandat, kjennskap til lokale forhold og faktisk tilgjengelige ressurser, er helt avgjørende for kvaliteten på støtten som gis. Det samme gjelder for sikkerheten til de tjenestepliktige og til forankringen opp mot bruk av tjenesteplikten. Også den løpende støtten og kontrollen som beredskapsvakten utfører overfor avdelinger i innsats er viktig, og desto nærmere forhold det er mellom beredskapsvakten og de tjenestepliktige, desto bedre fungerer denne kjeden. Det samme gjelder beredskapsvaktens forhold til samvirkepartnere.

Det er et fåtall av sivilforsvarets befall som har så mye operativ erfaring at de selvstendig kan lede sin avdeling eller sitt lag over tid uten støtte fra fast ansatt personell. Øvingstiden for å avhjelpe dette er svært begrenset. Nødnett er et svært godt hjelpemiddel både for å lede, men også for å understøtte operasjoner. Sivilforsvaret har i dag et fåtall nødnett-terminaler noe som begrenser nytteeffekten av dette utmerkede hjelpemiddelet.

Det er nødvendig at alle sivilforsvarets forvaltningssystemer integreres med hverandre gjennom det pågående personell, logistikk, informasjon og styringsprosjektet (PLIS) for å holde oversikt og for å drive en forsvarlig ressursutnyttelse og kvalitetssikring av arbeidet.

Materiell

En stor del av sivilforsvarets materiell er gammelt og enten over eller på grensen av teknisk levetid. En bistandsanmoder forventer at den som yter støtte har materiell som er tilpasset det oppdraget man har påtatt seg. Innenfor sivilforsvarets oppgaveportefølje må man forvente at vi skal kunne stille med relevant og funksjonsdyktig utstyr som tåler å bli satt i innsats. Dette krever at materiellet er innenfor sin tekniske levetid, er vedlikeholdt, kontrollert og lagret på en god måte.

Dette ivaretar leveringsdyktighet, helse- miljø og sikkerhet samt underbygger respekt og motivasjon. Det er viktig at etaten er en forutsigbar leverandør av tjenester innen sin oppgaveportefølje.

Innkjøp av materiell foretas sentralt og det foreligger langsiktige planer for å fylle opp vedtatte organisasjons- og utrustningsplan, (OU), samt sårt tiltrengt utskifting. Dette er en vanskelig oppgave da etatens tildelinger er kraftig underdimensjonert og medfører at det er "kjør til det stopper" som i stor grad gjelder. Dette er ikke i samsvar med det ansvaret etaten påtar seg ved å akseptere en bistandsanmodning med tanke på leveringsdyktighet og mannskapenes sikkerhet.

Vedlikehold av sivilforsvarets materiell er i dag pålagt og løses av den enkelte kommune der det i dag er et sivilforsvarslager. Dette er en ordning som medfører stor ulikhet og varierende kvalitet. Her må sivilbeskyttelseslovens passus med mulighet for at staten ivaretar vedlikeholdet, men får dette økonomisk kompensert fra alle landets kommuner gjøres gjeldende. I sammenheng med materiellforvaltning vil det være et sterkt behov for nærhet til våre lagersteder. Ved mer sentralisering vil det forverre muligheten til å kunne utføre et forsvarlig vedlikehold. Langt verre blir det om vi også skal ha tilsynet med lagersteder i tillegg.

Det er kun for materiellansvarlig FIG at det eksisterer en kompetanseplan for utdanning av den som skal vedlikeholde sivilforsvarets materiell. En øking av øvingstid vil medføre en større slitasje på materiell og et større vedlikeholds- og utskiftingsbehov.

Gjennomføring av tjenesteplikt

Sivilforsvaret må utdanne tilstrekkelig mange nye tjenestepliktige hvert år slik at kost/nytte-effekten av utdanning og tjenestetid for sivilforsvaret og den enkelte blir så god som mulig og at styrken rulleres over en periode på maksimalt ti år. Etter endt tjeneste i operativ avdeling overføres den tjenestepliktige til krigsreserven hvor vedkommende, dersom sikkerhetssituasjonen i landet ikke tilsier noe annet, står uøvd og ikke utrustet inntil aldersgrense på 55 år er passert.

Staten må godtgjøre beordret tjeneste på en slik måte at tjenestepliktig personell ikke taper økonomisk på beordringen. Ved en bedre godtgjøring vil status og motivasjon for tjeneste øke.

Rekruttering av tjenestepliktige må gjennomføres på en rasjonell måte gjennom en sentralisert funksjon. Dette vil gjøre at utdanningskapasiteten utnyttes og gjennom dette vil styrken holdes på planlagt nivå, den rulleres etter forutsetningen og vi får en utskifting av tjenestepliktige som reduserer den enkeltes belastning. En god rekruttering vil også gi gode befallemner som senere kan gis befalsopplæring.

Kompetanse, øving og utdanning

Fast tilsatte i sivilforsvaret har fagkompetanse innen innsatsrelaterte fag, personellhåndtering og personellforvaltning, samvirkekompetanse, utholdenhet, materiellforvaltning og logistikk i tillegg til saksbehandlerkompetanse. Kompetansen innen sivile beskyttelsestiltak forvitrer og er svært personavhengig. Det eksisterer ingen etatsopplæring og heller ikke plan for kompetanseutvikling og vedlikehold. Dette gir grobunn for ulike kulturer ved de forskjellige sivilforsvarsdistriktene. Fast tilsatte sitter også på verdifull lokalkunnskap om både potensielle farer, mulig håndtering av hendelser og ressurser.

Det er mye ugjort arbeid i distriktene som er satt på vent som en konsekvens av pengetørke, bemanningsreduksjoner m.m. Hvis en reduksjon av distriktene med en redusert bemanning er det endelige resultat, så vil det bli vanskeligere å ta fatt på det som er satt på vent, eksempelvis tilsyn av tilfluktsrom, vedlikehold av bygg- og anlegg mv.

De tjenestepfiktige får en marginal grunnkompetanse innen sivilforsvarsfag gjennom et tre ukers grunnkurs. Befal har to til tre uker i tillegg. Etter at de er styrkeplassert er det svært liten øvingstid til å vedlikeholde kompetansen og ingen tid til å videreutvikle denne. Det er heller ikke tilstrekkelig tid til å øve befal i lederoppgaver. Øvingsbehovet er innenfor enkeltmannsferdigheter, avdelingsvis kompetanse, ledelse og samhandling med bistandsanmodere. De siste årene har selv den minimale øvingstiden blitt redusert som følge av økonomiske nedskjæringer. Dersom man derimot øker den årlige lokale øvingsmengden med to dager vil det gi rom for både vedlikehold av sivilforsvarskompetanse og tilførsel av ny kunnskap.

Økonomi/rammer

Budsjettene til Sivilforsvaret er kraftig underfinansiert i forhold til normer satt i sivilforsvarsstudien i 2007 og etterslepet i materiellinvesteringer er urovekkende stort. Sivilforsvarets oppdrag er å sørge for at det er mannskaper tilgjengelige som er opplært, øvet og utrustet slik at de kan bistå samfunnet med støtte ved uønskede hendelser som berører liv, helse, miljø og materielle verdier og som går ut over det nød- og beredskapsstatene er dimensjonert for å håndtere. Dette krever i tillegg til de tjenestepfiktige et administrativt apparat som kan forestå nødvendig plan- og tilrettelegging samt utførelse av oppgavene.

Både avlønning, lokaler, innkjøp, vedlikehold og godtgjørelse krever økonomiske midler. Sivilforsvarets budsjettammer inngår i DSBs totale budsjett, og kommer dermed ikke eksplisitt til uttrykk i Stortingets budsjettproposisjoner. Et eget budsjett ville kunne ha bidratt til økte rammer, økt forutsigbarhet, økt synlighet og et bedre og mer robust Sivilforsvar.


Kostnader ved utførelse av forsterkningsoppdrag må ikke gå på den driftsmessige rammen for tildeling da dette er en dynamisk post som vil ødelegge for planmessig drift. Det som enkelte distrikter tildeles av økonomiske rammer i dag er på grensen til å kunne kalles dramatisk. Den tildelingsmodell som SIV-avdelingen benytter er ikke endret på årevis og konsekvensen er at det er stor skjev fordeling mellom distriktene. Dette må endres. Uansett hvilken modell som velges må de økonomiske rammene økes betydelig til både investeringer og drift.

Sivilforsvarets ressurser sentralt blir benyttet til understøttelse av internasjonal humanitær bistand. Dette krever relativt stor innsats og vi er tvilende til om etaten får dekket de løpende ressursene som forbrukes til dette formålet. Etaten merker også tydelig kapasitetsreduksjon i den sentrale organisasjonen når internasjonale operasjoner foregår og reetablering etter at disse er avsluttet.

Avsluttende merknader

Formålet med en omorganisering må være å styrke beredskapen, fremfor å omorganisere for å nedbemanne eller på sikt foreta kutt som vil svekke beredskapen og samfunnssikkerheten. En økning i budsjettmidlene som stilles til rådighet vil ikke nødvendigvis medføre at etterslepet i investering og vedlikehold som følge av mange år med underfinansiering vil dekkes inn. En styrking av Sivilforsvaret kombinert med en omorganisering må kunne måles i konkrete responstider og faktisk gjennomføringseffektivitet.

Med hilsen
NORSK TJENESTEMANNSLAG


Kjersti Barsok
første nestleder


Torstein Brechan
forbundssekretær