

Vår saksbehandler
Guro Andersen/Gunnbjørg Kindem, tlf. +47 33 41 27 42

Dokumentdato
09.08.2021

Vår referanse
2021/145 KIGU

Deres dato

Deres referanse

Offl § 15 tredje ledd

Gjerdrum-utvalget

DSBs innspill til Gjerdrum-utvalget

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser til Gjerdrum-utvalgets brev 28. mai 2021 med invitasjon til å gi innspill til Gjerdrum-utvalgets vurderinger av dagens forvaltning av kvikkleirerisiko.

DSB har en generell samfunnssikkerhetskompetanse og ingen formell fagkompetanse på kvikkleireskred og utbygging i områder med marin leire. Våre tilbakemeldinger gis med bakgrunn i erfaringer for å ivareta samfunnssikkerhet i kommunenes planlegging etter plan- og bygningsloven og i etterlevelse av kommunal beredskapsplikt.

Våre innspill til utvalget er å vurdere følgende:

1. Hvorvidt kommunene aktivt bør dele kunnskap og informere om ulike farer til befolkning, i egne tjenester og håndtere bekymringer og meldinger både generelt og ifm. utbygginger.
2. Utrede et mer fleksibelt arealplansystem, som sikrer oppdatert kunnskap i arealplanleggingen.
3. Om utdanningssystemet og nasjonale føringer treffer kommunenes behov for faglig bredde og plankompetanse generelt, og arealplanlegging i områder med marin leire spesielt.
4. Foreslå endringer i plan- og bygningsloven som sikrer krav om samlet områderegulering for områder med marin leire.
5. Å opprettholde særskilte krav i byggesaksbehandling og godkjenning i områder med marin leire, når det på sentralt hold besluttes allmenne forenklingsregler.

Disse utdypes nedenfor.

Innledning

DSBs rolle er å veilede kommunene i hvordan samfunnssikkerhet kan ivaretas i planleggingen. I tillegg gir vi gjennom embetsstyringen statsforvalterne i oppdrag å følge opp kommunens samfunnssikkerhetsarbeid.

Kommunene har et stort ansvar for å ivareta samfunnssikkerhet gjennom å kartlegge risiko og sårbarhet og sikre at denne kunnskapen blir brukt til å forbygge uønskede hendelser, samt styrke kommunens beredskap- og krisehåndteringsevne (se sivilbeskyttelsesloven §§14 og 15).

DSB kommer i berøring med dagens system for håndtering av risiko for kvikkleire, gjennom

- arbeidet med faglige veiledere,
- hensynet til samfunnssikkerhet i plan- og bygningsloven,
- krav, veiledning og dialog med statsforvalterens i deres medvirknings- og innsigelsesmyndighet på samfunnssikkerhetsområdet.

Postadresse
Direktoratet for
samfunnssikkerhet og beredskap

Kontoradresse
Rambergveien 9
3115 Tønsberg

Telefon
33 41 25 00

Telefaks
33 31 06 60

Organisasjonsnummer
974 760 983

Postboks 2014
3103 Tønsberg

E-post
postmottak@dsb.no

Internett
www.dsb.no

DSB er gitt forskriftsfullmakt til sivilbeskyttelsesloven, herunder kommunal beredskapsplikt fra JD. DSB er delegert samordningsansvar for samfunnssikkerhet i planlegging og embetsstyring av statsforvalteren på samfunnssikkerhetsområdet.

Et helhetlig og systematisk arbeid med samfunnssikkerhet innebærer blant annet at kommunen skal integrere arbeidet med kommunal beredskapsplikt og andre samfunnssikkerhetshensyn i plansystemet etter plan- og bygningsloven¹. På denne måten vil arbeidet i større grad synliggjøres og få en tydeligere forankring. Plan- og bygningsloven er dermed et velegnet virkemiddel for å integrere bredden av samfunnssikkerhetshensyn, strategier og viktige indikatorer for et samfunnssikkerhetsarbeid i tråd med kommunens utvikling. Det er kommunens ansvar å vurdere dette, sette mål og prioritere samfunnssikkerhetsarbeidet. Dermed er det også kommunens ansvar å vurdere hvilke planer som skal gjennomføres og revideres. Disse vurderingene skal gjøres hvert fjerde år i begynnelsen av hver nye kommunestyreperiode.

I dag ser vi god utvikling på deler av samfunnssikkerhetsarbeidet gjennom resultat fra DSBs årlige kommuneundersøkelse, se [kommuneundersøkelsen 2021](#), spesielt det som går på øvelser og beredskapsplaner. Selv om kommuneplanleggingen er et velegnet virkemiddel i det forebyggende samfunnssikkerhetsarbeidet, ser vi ikke i like stor grad en forbedring på dette området.

DSBs vurdering er at det vi i løpet av de siste 15 årene har fått både krav og systemer til å kunne integrere samfunnssikkerhet og beredskap i planlegging og kommunal forvaltning. Tross mange gode grep for å sikre samfunnssikkerhet, ser vi samtidig utfordringer i å bygge kapasitet og kompetanse både innen planlegging og samfunnssikkerhet. Etter vår vurdering bør dette settes høyere på dagsorden.

Nedenfor utdyper vi de fem punktene nevnt tidligere, og som vi mener kan bedre planleggingen og oppfølging av utbygging i områder med marin leire.

1. Rett til kunnskap og informasjon

Ikke sjelden får DSB henvendelser fra publikum hvor de ber om vår vurdering av risiko og sårbarhet i utbyggingsplaner. Det handler ofte om relevante farer de er kjent med, og som de er redde vil forsterkes ved planlagt utbygging. I tillegg framkommer ofte også en usikkerhet knyttet til kommunenes kunnskap og evne til beredskap. Vi opplever også å bli bedt om hjelp til å få informasjon om og innsyn i kommunens samfunnssikkerhetsarbeid, herunder vurderinger av risiko og sårbarhet, beredskapsplaner og kriseorganisasjon. Vi har også sett eksempler på at helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser (som kommunene plikter å utarbeide etter sivilbeskyttelseslovens krav til kommunal beredskapsplikt) blir unntatt offentlighet, eller ikke lagt ut på nettsidene. Det kan være hendelser og forhold ved helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse som bør unntas offentlighet, men på et generelt grunnlag mener vi kommuner bør holde informasjon som berører samfunnssikkerhet mest mulig åpent og tilgjengelig.

I medias dekning av både snø- og kvikkleireskred kan vi høre at den rammede befolkningen ikke har hatt kunnskap og tilstrekkelig informasjon om de potensielle farene i området. Andre kan ha fattet mistanke og varslet, men opplevde ikke å bli hørt. Fra vårt ståsted er dette uheldig. DSB mener det bør vurderes om kommunen er pliktig til aktivt å informere sin befolkning om kjente naturfarer, eller "*naturmiljøets tilstand*" slik at de kan ta opplyste valg, og om en slik plikt ut fra Grunnlovens § 112, faktisk ligger til kommunen:

¹ Forskrift til kommunal beredskapsplikt § 3b og sivilbeskyttelsesloven §14 2. ledd.

Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterlekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger.

Både kommuneloven og miljøinformasjonsloven omtaler noe av dette, der kommunen/offentlige myndigheter gis plikt til å ha kunnskap, sikre allmennheten tilgang til miljøinformasjon og informere om egen virksomhet. På bakgrunn av Grunnlovens ordlyd kan det være grunn til å vurdere om plikt til kunnskap og informasjon om naturfarer og inngrep i slike områder er å regne som miljøinformasjon/kunnskap om naturmiljøtilstand, og om informasjon om dette ligger til kommunenes informasjonsplikt som lokal plan- og samfunnssikkerhetsmyndighet.

Et bevisst forhold fra kommunens side til å dele informasjonen vil også kunne ha betydning for drift av kommunale tjenester som ligger i naturutsatte områder, samt for eksempel nødetater som rykker ut til disse områdene. Disse er pålagt å ha en beredskap som forutsetter kunnskap, også om eksterne forhold av betydning for å opprettholde drift, planlegge beredskap, redningstjenestens innsats og ivareta sikkerhet for egne ansatte.

DSB ser at det kan ha utviklet seg ulik praksis knyttet til informasjonsplikt når det gjelder ulike farer. For eksempel er det etter storulykeforskriften (DSB har her et tilsynsansvar) et klart ansvar for virksomheten å aktivt informere både innbyggere og offentlige- og private virksomheter i nærheten av slike anlegg, se storulykeforskriften § 12 om informasjon til allmennheten:

"Den ansvarlige for en sikkerhetsrapportpliktig virksomhet skal regelmessig informere alle personer som kan bli berørt av en storulykke. Informasjonen skal gi tydelige og forståelige opplysninger om sikkerhetstiltak og hensiktsmessig atferd i tilfelle av en storulykke. Informasjonen skal gis uoppfordret og i best egnet form (...). Informasjonen skal også gis til alle nærliggende virksomheter, de ansvarlige for alle nærliggende bygninger og områder med offentlig ferdsel, herunder barnehager, skoler og sykehus. Det skal sikres at informasjonen gjennomgås periodevis og oppdateres om nødvendig. Informasjonen skal gis minst én gang hvert femte år".

Det er en balansegang mellom å informere, og samtidig ikke skremme. I tillegg kommer utfordringer med verdiforringelse av boliger og bygg inn som et viktig hensyn. Spørsmålet er likevel om kommunen kan la være å informere om de farene og truslene som for eksempel er avdekket gjennom farekartlegginger, grunnundersøkelser og arbeidet med risiko- og sårbarhetsanalyser. I plan- og bygningsloven ligger det klare krav til kommunene om å sikre medbestemmelse i planprosesser. Det er likevel ingen generell informasjonsplikt til innbyggerne om f.eks. avdekkede farer, ut over at dette avmerkes i kart og ligger åpent på kommunens nettsider.

Gjennom krav til kommunal beredskapsplikt ligger det til rette for kommunene å velge strategier for en mer proaktiv kommunikasjon med befolkningen, både for å ta riktige grep for å forebygge, men også for å bistå innbyggerne i å gjøre gode valg i en krisesituasjon (se f.eks. krav til beredskapssystem i fjellskredutsatte kommuner i teknisk forskrift §7-4 b).

Vi har funnet et godt eksempel på en rutine for mottak av bekymringsmeldinger om kvikkleire i Indre Østfold kommune. <https://www.io.kommune.no/tjenester/administrasjon/samfunnssikkerhet-og-beredskap/kvikkleire/>. De er nå i prosess med å etablere rutine/tiltakskort for hvordan de skal håndtere slike varsler som en del av utviklingen av eget samfunnssikkerhetsarbeidet, og som oppfølgingen av helhetlig ROS (ref. sivilbeskyttelseslovens krav til kommunal beredskapsplikt).

Vi kan ettersende dette når det foreligger.

2. Revisjon av arealplaner

Lokalsamfunn er i kontinuerlig endring, samtidig får vi mer og mer kunnskap om farer, hvordan klimaendringene vil påvirke oss, bedre metoder for undersøkelser og mulig utbedringer for å redusere den risiko og sårbarhet vi lever med. Derfor er revisjon av arealplaner et viktig kommunalt verktøy for å sikre at de ivaretar slik ny kunnskap. Dette er også understreket gjennom statlige føringer:

KMDs rundskriv:

Kommunen har plikt til å påse at endrede forutsetninger fører til justeringer i eksisterende plan. Slike endrede forutsetninger kan for eksempel være at arealforholdene er vesentlig forandret. For eksempel kan grunn være rast ut, jorder vasket bort eller grunn og bygninger skadet på annen måte. **Selv om det ikke har skjedd noen fysiske endringer i arealgrunnlaget, kan kommunen ut fra ny kunnskap, for eksempel nye beregninger av flomhyppighet og flomhøyde, skredhyppighet eller lignende, ha en plikt til å endre planen.** Planmyndigheten skal vurdere behov for endring av eksisterende planer blant annet ved utarbeidelse av planstrategien jf. § 10-1. **Reguleringsplan som ble fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag skal vurderes etter ti år, jf. 12-4 femte ledd.**

SPR klimatilpasning:

Kommuneplanens arealdel må brukes aktivt for å oppnå en **samlet arealdisponering som ivaretar hensynet til et klima i endring.** I planprogrammet skal det gjøres en vurdering av om hensynet til et endret klima innebærer behov for oppheving eller revisjon av gjeldende reguleringsplaner.

Sivilbeskyttelsesloven, 2. ledd § 14:

Risiko- og sårbarhetsanalysen **skal legges til grunn** for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeidning av planer etter lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

DSB er gjennom sin styring av statsforvalterne opptatt av å følge dette opp. I vårt tildelingsbrev for 2020 står det f.eks.:

Fylkesmannen skal være pådriver slik at samfunnssikkerhet ivaretas i kommunale planstrategier.

*Kommunene skal ha blitt informert og veiledet om at de skal **vurdere opphevelse eller revisjon av gamle planer, basert på ny og relevant kunnskap om samfunnssikkerhet.***

Vi ser en bedring i revisjon av planer, blant annet gjennom årsrapporteringen fra statsforvalterne og egne undersøkelser. Samtidig registrerer vi at det er ulik status i ulike regioner. Mest press er det naturlig nok på kommuner med mye utbygging. I kommuner preget av fraflytting, er det også få utbyggingsplaner og lite incitament for å revidere planer. Nye utbygginger håndteres derfor ofte som dispensasjonssaker.

Vår erfaring er at terskelen for at kommunene vurderer behov for å revidere kommuneplanens arealdel ligger høyt, og at dette er krevende for kommunene. Nasjonale planforutsetninger, rikspolitiske retningslinjer og ev. ny kunnskap av betydning for samfunnssikkerheten, for eksempel om klimaendringer, betyr ikke nødvendigvis oppdatering av gamle kommuneplaner, men at kommunene først følger opp sentrale føringer og ny kunnskap i reguleringsplaner. Resultatet kan bli at man enten får reguleringsplaner som ikke følger opp hovedtrekkene fra arealdelen, eller gir ny arealdisponering som er i strid med arealdelen. En annen utfordring med å avvente til reguleringsplaner, er at muligheten for plantiltak for å redusere risiko og sårbarhet begrenses. Det kan også oppstå mulige konflikter mellom plantiltak på de ulike plannivåene. I reguleringsplaner vil evt. plassering og utbyggingsformål ofte være låst, og mulighet for forebyggende tiltak i planleggingen blir dermed begrenset.

DSB anbefaler derfor utvalget å se på om det er hensiktsmessig å foreslå en utredning av et mer fleksibelt arealplansystem, hvor det stilles krav om vurdering og revisjon av arealplaner som sikrer at oppdatert kunnskap integreres i kommunenes arealplaner, uten å måtte gjennomgå hele planprosessen. Etter vår

vurdering, kan krav til revisjon og kriterier f.eks. være knyttet til regjeringens fireårige nasjonale forventninger til kommunal planlegging og IPPC rapporter om klimaendringer. Om dette bør være et krav kun i områder under marin grense, eller en generell endring, er det naturlig at Gjerdrum-utvalget vurderer nærmere.

3. Lite fokus på samfunnssikkerhet i plansystemet

DSB kan ikke se at det mangler hverken juridiske virkemidler, sentrale føringer eller veiledere for å ivareta samfunnssikkerhet i arealplanleggingen. Allikevel ser vi eksempler på at samfunnssikkerhet ikke alltid får nødvendig oppmerksomhet. Dette har nok mange årsaker som både handler om historiske forhold, faglige interesser, kompetanse og rekruttering til planstillinger. Heller ikke utdanningssystemet for planleggere ser ut til å legge til rette for å inkludere den faglige bredden i hensyn som skal ivaretas i plansystemet, men opprettholder enkelte faglige interesser. Dette betyr at planleggere i dag i overveiende grad ikke har kompetanse innen samfunnssikkerhet.

Vi ber utvalget derfor vurdere om utdanningssystemet treffer kommunenes behov for bredden i plankompetanse, og om statlig planmyndighets veiledere, rundskriv, nasjonale forventninger og rikspolitiske retningslinjer ivaretar utfordringene med arealplanlegging i områder under marin grense.

Vår opplevelse er også at arbeidet med samfunnssikkerhet knyttes spesifikt til gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyser, og ikke oppfølging av kunnskap om avdekket risiko i planleggingen. Vi savner fokuset på det tverrfaglige, helhetlige og systematiske arbeidet med samfunnssikkerhet som DSB ønsker det skal ha. Et godt unntak fra KMD er imidlertid [Rundskriv H-5/18: Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling](#), som kom i 2018. Hvor kjent dette rundskrivet er i kommunene, vet vi ikke.

Et annet eksempel er forskjellen mellom kravene til konsekvensutredninger (KU) vs. risiko- og sårbarhetsanalyser. KU skal gjennomføres for planer som *kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn* (ikke alle planer), mens risiko- og sårbarhetsanalyser skal gjennomføres for alle utbyggingsplaner. Det vil si at det er mange planer som utarbeides, der KU ikke blir gjort. KU har egen forskrift med veileder og omtales bredt i alle veiledere fra KMD. Krav til risiko- og sårbarhetsanalyser står i plan- og bygningsloven § 4-3, men gir ingen retning for hvordan slike analyser skal gjennomføres, hva den bør inneholde og hvordan den skal følges opp. Det finnes en forskriftshjemmel, men så langt ingen forskrift. Vi er oppfordret til å veilede for å få bedre kvalitet på risiko- og sårbarhetsanalyser og samfunnssikkerhetshensyn i utbyggingsplaner.

Dette er også bakgrunnen for at DSB nå, med midler gjennom [medfinansieringsordningen til Digitaliseringsdirektoratet](#), setter i gang et prosjekt for å utvikle en digital løsning for risiko- og sårbarhetsanalyser. Vi mener en slik løsning vil kunne sikre bedre ivaretagelse av viktige hensyn i arbeidet med samfunnssikkerhet, uavhengig av planleggerens egen kompetanse. Samtidig vil løsningen ivareta opplæringsbehov og veiledning underveis i prosessen, og dette kan på sikt øke kompetansen hos brukerne. Et suksesskriterium for at løsningen skal bli brukt, er imidlertid at vi får en integrasjon mot KMDs digitale løsninger for plansaker. Dette følger vi opp.

4. Forbud om detaljregulering i potensielle kvikkleireområder

Plan- og bygningsloven legger til rette for to typer reguleringsplaner (område- og detaljregulering). Det er kommuneplanen arealdel som legger til rette for nærmere detaljering av arealplaner.

Kommuneplanens arealdel skal vise hensyn og restriksjoner av betydning for bruk av arealet (hensynssoner). Som vi skrev i pkt. 2, er det en utfordring at mange kommuneplaner (overordnet) ikke er

oppdaterte. Dette har også betydning for mulighetene til å etablere gode forebyggingstiltak på lavere plannivå. Generelt er det viktig at utbyggingsplaner ses i sammenheng – fra overordnet til lavere plannivåer. Dette bidrar til å sikre forutsigbarhet og sammenheng i de forebyggende tiltakene som gjennomføres. Når overordnet plan ikke er på plass, blir disse sammenhengene oftest ikke godt nok ivarettatt.

Når det er snakk om planer i områder med marin leire, vil slike sammenhenger være enda viktigere. Utbygging i ett område, kan isolert sett være iht. alle krav og føringer. Samtidig kan mange slike isolerte utbygginger til sammen utgjøre en økt risiko, uten at dette blir oppdaget fordi hver plan behandles for seg selv. Dette viser igjen viktigheten av oppdaterte kommuneplaner, som beskrevet i pkt. 2.

DSB foreslår derfor at utvalget vurderer å foreslå endringer i plan- og bygningsloven som sikrer at det i områder med marin leire må settes spesifikke krav i kommuneplanen om at slike områder fordrer en samlet områderegulering. Dette kravet kan ivaretas med krav om at kommunen skal avmerke områder som hensynssoner med bestemmelser i kommuneplanen. Bestemmelsene skal sikre at det utarbeides en samlet områderegulering, der krav om grunnundersøkelser, sikring og vurdering av påvirkningsfaktorer for kvikkleire både i og utenfor områdeplanen ivaretas, sammen med tiltak for å overvåke området når det er ferdigstilt.

5. Kvikkleire og forenklinger i behandling av byggesak

De siste årene har regjeringen lagt til rette for forenklinger både i plan- og byggesaksbehandling. Nå kan det bygges mer uten søknadsplikt. Hvis en tiltakshaver i dag vil bygge noe som ikke er søknadspliktig, er han/hun ansvarlig for å sjekke om det man skal bygge er i samsvar med regelverket der man bor, altså reguleringsplaner. Selv om dette må forventes at gjøres, kan det også være risiko for at både utbygger og grunneier ikke har kjennskap til spesifikke forhold ved naturmiljøet knyttet til tomt og område rundt, for eksempel at man kan ha forekomster av marin leire. Når kommunen ikke informerer aktivt om dette til innbyggere, kan man risikere at dette "glipper", ref. pkt. 1. Samtidig behøver ikke slike enkelttiltak i seg selv medføre risiko, men flere like tiltak i samme område, kan sammenlagt bidra til å utløse et kvikkleireskred, ref. pkt. 4.

DSB anbefaler utvalget å vurdere om forenklinger i byggesak bør unntas områder med marin leire. Spørsmålet er om det i slike tilfeller bør stilles krav om søknad, og plan for gjennomføring som ivaretar hensynet til den potensielle farer, før søknaden eventuell kan godkjennes. Kommunen bør også vurdere å benytte sin tilsynsmyndighet.

DSB håper våre innspill er til nytte, og ønsker dere lykke til videre i det viktige utvalgsarbeidet.

Med hilsen
for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Elisabeth Askim
assisterende direktør

Elisabeth Longva
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes derfor uten underskrift.