

Dato: 10. august 2021

Innspill til Gjerdrum-utvalget – vurderinger og anbefalinger om hvordan det norske samfunnet forvalter og håndterer risikoen for kvikkleireskred.

Viken fylkeskommune viser til Gjerdrum-utvalgets invitasjon av 28. mai 2021 til å gi innspill til utvalget med vurderinger og anbefalinger om hvordan det norske samfunnet håndterer risikoen for kvikkleireskred.

Et stort flertall av kommunene i Viken har hensynsoner knyttet til naturfare inntegnet i sine planer, og Viken har tragisk erfaring med hvor dramatisk det kan være når kvikkleireskred utløses. I løpet av de siste fem år har Viken opplevd 2 kvikkleireskred, Sørums i 2016 og Gjerdrum i 2020. Risikoen for kvikkleireskred er noe som Viken fylkeskommune tar på største alvor, og vi ser på dette som viktig i planprosesser etter plan- og bygningsloven, både som veiforvalter/-myndighet og planmyndighet.

Innspill fra plan, klima og miljø Viken fylkeskommune

- ***Hva opplever dere som svakheter i dagens system for håndtering av risiko for kvikkleireskred?***

Vi erfarte etter Gjerdrum skredet at det var uklarhet i forståelsen av roller og ansvar både mellom forvaltningsnivåene og mellom myndigheter, tiltakshavere og utbyggere. Katastrofen har nok ledet til at dette er blitt skjerpet og bedret, eksempelvis slik som hos oss selv, men vi oppfatter at det er behov for å jobbe mer med forståelsen for å heve bevisstheten om *hvem som har ansvar for hva i ulike faser av planlegging/realisering*.

Vi erfarte også at det generelt er begrenset kompetanse hos de ulike myndighetene til å vurdere skredfare. Det er i praksis kun NVE som besitter slik kompetanse. Og det å ha tilgang til kompetanse på rett sted til riktig tid i forhold til både planprosesser og realisering av utbygginger fremstår som en utfordring.

- ***Har dere konkrete forslag til hvordan systemet kan forbedres?***

I forbindelse med konferansen vi arrangerte tidlig på nyåret i år ble det også pekt på at den geotekniske virkeligheten ikke er statisk. Kommunene er i vedvarende endring som følge av vekst og utbygging samt klimaendringer. Dette påvirker behovet for oppdatert kartlegging og geoteknisk kunnskap. NVEs ressurser til å bistå er begrenset, og det er grunn til å vurdere om kommunene i større grad burde hatt geoteknisk kompetanse selv.

Generelt opplever vi et behov for styrket geoteknisk kompetanse og kapasitet i forvaltningen.

- *Har dere konkrete erfaringer som andre kan lære av? Hvilke? Dersom dere har innspill om forvaltningen av kvikkleirerisiko utover disse spørsmålene tar vi også imot det*

Vi har også laget et notat om hvordan vi utfra fylkeskommunens rolle best mulig kan ivareta dette temaet som regional planmyndighet. Vi foreslår at det også legges ved i tilbakemeldingen til Gjerdrum-utvalget.

Innspill fra Samferdsel Viken fylkeskommune

- *Hva opplever dere som svakheter i dagens system for håndtering av risiko for kvikkleireskred?*

Vi mener dagens system fungerer bra. Det er viktig at ansvar og roller er tydelig fortsetter å være tydelig. Tilgang på ressurser i form av kvalifisert og erfarent personell knyttet til å få gjennomført geotekniske utredninger kan være en svakhet i forhold til fremdrift i tiltak.

Det er klare og omfattende prosedyrer med riktig fokus på grunnforhold generelt i prosjekter som gjennomgår reguleringsplanfasen. Her er det krav om utredning via kvalifiserte ressurser og sidemannskontroll og ofte tredjepartskontroll av dette igjen. Et reguleringsplanvedtak ender ofte opp med bestemmelser rundt videre fokus på grunnforhold som for eksempel kan være beskrivelse av tiltak. Vi opplever at NVE er «på» ifm reguleringsplaner på offentlig ettersyn og påpeker grundighet ifm. grunnforhold utredninger og tiltak.

- *Har dere konkrete forslag til hvordan systemet kan forbedres?*

Det er mulig at tredjepartskontroll av utførelse av tiltak eller et system som legger opp til stikkprøve tilsyn av anlegg som er i drift ift. håndtering av grunnforhold, kan være et forsterkende tiltak for å unngå utførelse på anlegg som er uheldig for grunnforholdene og i strid med tidligere vedtatte tiltak bestemt i planfasene for et prosjekt.

- *Har dere konkrete erfaringer som andre kan lære av? Hvilke? Dersom dere har innspill om forvaltningen av kvikkleirerisiko utover disse spørsmålene tar vi også imot det.*

Det oppleves i enkelte sammenhenger at det er mangel på kvalifisert og erfarent personell knyttet til geoteknikk. Det er viktig å sikre rekruttering til faget.

Med vennlig hilsen

Viken fylkeskommune

NOTAT

Håndtering av ras- og naturfare i plansaker og søknader om dispensasjon

Utarbeidet av: Kommunale planer

Dato: 26.05.2021

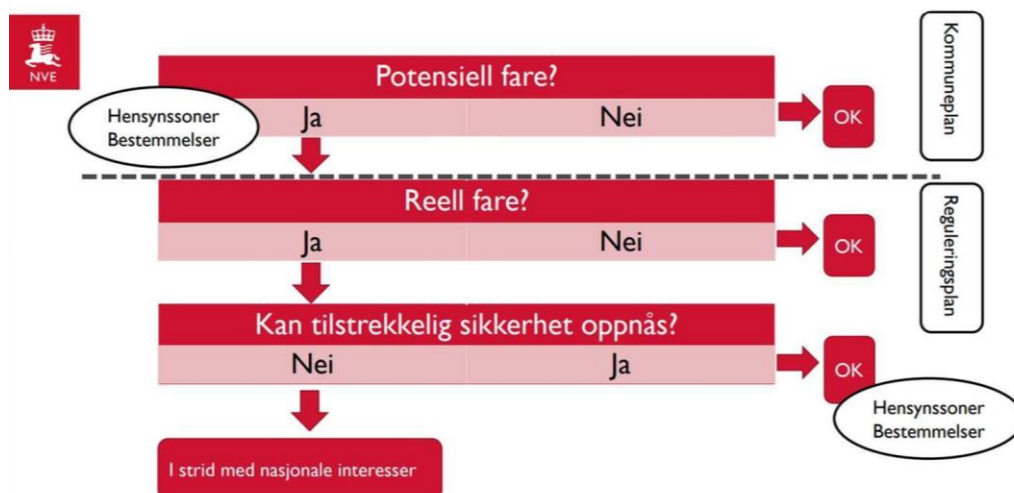
Formål

Katastrofen på Gjerdrum har utløst et behov for at fylkeskommunen forsterker sin veiledningsrolle og sitt ansvar med å påse at statlige og regionale føringer blir fulgt opp. Fylkeskommunen har et veiledningsansvar overfor kommunene. Samtidig ser man et behov for at man tydeliggjør kommunenes ansvar. Det er kommunene som har ansvaret for at naturfarer er kartlagt, vurdert og tatt tilstrekkelig hensyn til når planer vedtas jf Pbl. § 28-1 og Byggteknisk forskrift (TEK 17), kap 7 *Sikkerhet mot naturpåkjenninger*.

Dette notatet er forslag til hvordan Viken fylkeskommune skal håndtere temaet områdestabilitet i plansaker og søknader om dispensasjon. Notatet beskriver rutiner for behandling av plansaker og dispensasjoner. Det inneholder også standardtekster som kan anvendes i saksbehandlingen i ulike faser av en plan.

Hvor finner man informasjon om ras- og naturfare?

Alle plansaksbehandlere, både i avdeling for samferdselsplanlegging og -forvaltning og avdeling for kommunale planer, bør kjenne til hovedtrekkene i NVEs retningslinjer "[Flaum- og skredfare i arealplaner](#)". Retningslinjene sier hvordan flom- og skredfare bør behandles i arealplaner. Retningslinjene bygger på plan- og bygningsloven og kravene til sikkerhet mot flom og skred som er gitt i byggteknisk forskrift (TEK17). Det må forventes at kommunene legger NVEs retningslinjer til grunn ved arealplanlegging i områder som kan være utsatt for eller føre til fare. Retningslinjene vil også være til hjelp i kommunenes håndtering av dispensasjons- og byggesaker.



Et stort flertall av kommunene i Viken har *Hensynsoner* knyttet til naturfare inntegnet i sine kommuneplaner. Alle saksbehandlere på avdeling for Samferdsel og forvaltning og avdeling for Kommunale planer bør ha en generell kjennskap til hvor disse områdene er lokalisert for sine respektive kommuner.

Flere kommuner har skredrisiko tilgjengelig som temakart på sine offentlige tilgjengelige digitale kartløsninger, eller har nylig publisert kart som omhandler teamet på kommunens nettsider.

Videre har NVE kart for hver enkelt kommune som beskriver fareområder og aktsomhetsområder: <https://www.nve.no/flaum-og-skred/kartlegging/faresonekart-kommuner/viken/>

Rutine ved reguleringsplansaker

Det er som utgangspunkt kommunen som har ansvaret for at naturfarer er kartlagt, vurdert og tatt tilstrekkelig hensyn til når planer vedtas. Fylkeskommunen har et veiledningsansvar overfor kommunene. Kommunens redegjørelse av flom- og skredfare på reguleringsplannivå har følgende mål:

- Få kunnskap om reell fare som en utbygging må ta hensyn til. Det innebærer at flom- og skredfare blir detaljkartlagt.
- Gi grunnlag for å styre ny utbygging utenom områder med fare for flom eller skred.
- I tilfeller der det blir planlagt å bygge innenfor fareutsatte områder skal det avklares om og hvordan god nok sikkerhet kan oppnås ved hjelp av risikoreduserende tiltak, og beskrivelser om hvordan disse tiltakene sikres gjennomført.
- Undersøke om planlagt utbygging kan virke negativt inn på sikkerheten også utenfor planområdet.

I plansaker som kan berøres av rasfare og dårlig grunnstabilitet, bør saksbehandler undersøke kommunens eller NVEs kartløsning. Dersom det er påvist naturfare, bør vi gjøre kommunen oppmerksom på dette.

Når det er behov for sikringstiltak, må sikringstiltaket prosjekteres, og det må dokumenteres at det kan gjennomføres og at det vil gi god nok sikkerhet. Prosjektering av sikringstiltak må utføres av et sakkyndig foretak med godkjenning for ansvarsrett.

Viken fylkeskommune forutsetter at kommunen tilser at dette gjøres.

Standardtekst ved varsel om oppstart:

Naturfare

Arealplanlegging som tar hensyn til flom- og skredfare er det viktigste virkemidlet for å forebygge tap og skader fra disse naturfarene. Kommunen har et generelt ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet. Plan- og bygningsloven pålegger kommunen å forebygge risiko gjennom sin rolle som kommunal planmyndighet. Utbygging må i størst mulig grad styres utenom fareområder. Der dette ikke er praktisk mulig, må det fastsettes hensynssoner med bestemmelser som ivaretar sikkerheten i samsvar med sikkerhetskravene i byggt teknisk forskrift (TEK17). Private planleggere og kommunene må utrede flom- og skredfare som en del av ROS-analysen, og innhente sakkyndig bistand når det er nødvendig. NVEs retningslinjer "[Flaum- og skredfare i arealplaner](#)" beskriver hvordan dette bør gjøres. Kommunene har ansvaret for at farene er kartlagt, vurdert og tatt tilstrekkelig hensyn til når planer vedtas.

Det har forekommet saker der kommunen ved offentlig ettersyn antyder at planområdet kan være berørt av risiko for dårlig områdestabilitet, men likevel ikke har fulgt opp kommunens ansvar for at naturfare er kartlagt, vurdert og tatt tilstrekkelig hensyn til når planer vedtas. I disse sakene bør det vises til at;

Naturfare

Kommunene har ansvaret for at farene er kartlagt, vurdert og tatt tilstrekkelig hensyn til når planer vedtas. Viken fylkeskommune ber om at kommunen, før planen vedtas, vurderer om risikoen for naturfare er tilstrekkelig ivarettatt i planen og at nødvendige sikringstiltak vil bli gjennomført.

Rutine ved dispensasjon

Dersom flom- og skredfare ikke er gjort tilstrekkelig rede for i reguleringsplan for området som tiltaket gjelder, må dette skje i sammenheng med den aktuelle byggesaken. Kravene er tilsvarende som for reguleringsplan. Standardtekst for naturfare ved varsel om oppstart, kan benyttes ved behov i dispensasjonssaker.

Kommunens adgang til å gi dispensasjon er i utgangspunktet avgrenset, jf. Kommunaldepartementets lovkommentar til plan- og bygningsloven § 19-2. En eventuell dispensasjon kan ikke i vesentlig grad tilside sette hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra. Det skal også foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon basert på en interesseavveining av fordeler og ulemper. Risiko for skred er et forhold som kan anses som en vesentlig ulempe. Eksempelvis; dersom en fylkesveg står i fare for å bli skadet på grunn av ras så settes i prinsippet private foran regionale interesser. Ulempene vil da være uforholdsmessige mye større enn fordelene.

NVE krever i sin veileder at dersom det er behov for sikringstiltak, må sikringstiltaket prosjekteres, og det må dokumenteres at det kan gjennomføres og at det vil gi god nok sikkerhet. Dette er i første omgang tiltakshavers ansvar, deretter kommunens som planmyndighet.

Rutine ved kommuneplan

Viken fylkeskommune skal veilede kommunene i sitt arbeid med kommuneplanens arealdel slik at kommunen ivaretar sitt ansvar som planmyndighet. Det betyr at kommunen skal:

- Finne ut hva slags faretyper planområdet kan være utsatt for.
- Markere aktsomhetsområder og faresoner som alt er kartlagte av NVE eller kommunen.
- Gjøre rede for og markere arealer med mulig fare utenfor kjente aktsomhetsområder og faresoner.
- Styre arealbruken i forhold til aktsomhetsområder og faresoner som er identifiserte.
- Innarbeide hensynet til flom- og skredfare i plankart og bestemmelser.

Denne kompetansen og informasjonen er det kommunen som er ansvarlig for å fremskaffe.

Nye forslag til planområder som ligger innenfor hensynsoner for naturfare eller i kartlagte områder med høy skredrisiko, bør som et utgangspunkt, ikke tillates.

Samme tekst som ved varsel om oppstart kan benyttes ved generelle uttalelser til kommuneplan, slik som ved uttalelse til planprogram for kommuneplanens arealdel.

Naturfare

Arealplanlegging som tar hensyn til flom- og skredfare er det viktigste virkemidlet for å forebygge tap og skader fra disse naturfarene, i dagens og et fremtidig klima. Kommunen har et generelt ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet. Plan- og bygningsloven pålegger kommunen å forebygge risiko gjennom sin rolle som kommunal planmyndighet. Utbygging må i størst mulig grad styres utenom fareområder. Der dette ikke er praktisk mulig, må det fastsettes hensynssoner med bestemmelser som ivaretar sikkerheten i samsvar med sikkerhetskravene i byggeteknisk forskrift (TEK17). Private planleggere og kommunene må utrede flom- og skredfare som en del av ROS-analysen, og innhente sakkyndig bistand når det er nødvendig. NVEs retningslinjer "[Flaum- og skredfare i arealplanar](#)" beskriver hvordan dette bør gjøres. Kommunene har ansvaret for at farene er kartlagt, vurdert og tatt tilstrekkelig hensyn til når planer vedtas.

Tiltakshaver er aldri fritatt ansvar

Tiltakshaver er en fellesbetegnelse på den enkeltpersonen, institusjonen, organisasjonen eller foretaket som tiltaket utføres på vegne av (tidligere byggherre), eller som står for gjennomføringen av tiltaket. Viken fylkeskommune skal understreke at det alltid er tiltakshavers ansvar dersom oppfyllinger og tiltak medfører uønskede hendelser eller skader. Plan- og bygningsloven pålegger alle en aktsomhetsplikt.

Følgende sitat bør vurderes inkludert ved svar til kommune og tiltakshaver:

Viken fylkeskommune understreker at det er tiltakshavers ansvar dersom tiltaket medfører skader på fylkesveganlegget eller ulemper for trafikantene.

Kilder/Lowverk

Plan- og bygningsloven § 28-1. Byggegrunn, miljøforhold mv.

"Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak.

For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om sikkerhetsnivå og krav til undersøkelser, sikringstiltak for person eller eiendom, dokumentasjon av tiltaket og særskilte sikringstiltak."

Byggteknisk forskrift (TEK17)

4 KRAV TIL GEOTEKNISKE UTREDNINGER I AREALPLANLEGGING OG BYGGESAKSBEHANDLING

Kommunen skal styre bruken av kommunens arealer på en best mulig måte. En forutsetning for god arealstyring er tilstrekkelige kunnskaper om fareutsatt areal. Der kommunen ikke har tilstrekkelige kunnskaper om farene må kommunen enten selv utrede dem eller gi utbygger pålegg om dette. Når fareområdene er kjent kan kommunen enten styre utbyggingen unna fareområdene eller gi bestemmelser om at nødvendige sikringstiltak skal være gjennomført før utbygging. Utredning av fare bør skje så tidlig som mulig i planprosessen. I de fleste tilfeller vil det være lite hensiktsmessig å utsette slike utredninger til byggesaken. Behovet for detaljering og kvalitet på fareutredning vil være forskjellig på de ulike plannivåene (kommuneplan, reguleringsplan/bebyggelsesplan og i byggesak), men den må være tilstrekkelig til å vurdere om planen er gjennomførbar, herunder hvilke sikringstiltak som må kreves.

Anbefalt utredning på de ulike plannivåene:

Kommuneplan/kommunedelplan:

Områder der det er mulig (potensiell) skredfare identifiseres/avgrenses. Dersom det ikke er potensielle faresoner som berører planområdet er planen klarert i forhold til denne typen skred.

Reguleringsplan/bebyggelsesplan:

Dersom det er potensielle faresoner i planområdet utredes skredfaren i sonene i forhold til kravene/sikkerhetsnivåene i kap. 3. Det utredes hvilke stabiliserende tiltak som eventuelt må gjennomføres i og utenfor planområdet for å oppnå tilstrekkelig sikkerhet i samsvar med tabell 3.1 og fig. 3.1. Det lages kostnadsoverslag for tiltakene som grunnlag for å vurdere hvor realistisk planen er før den vedtas.

Byggesak:

Tilstrekkelig sikkerhet dokumenteres i samsvar med kravene i kap 3. dersom dette ikke er gjort i forbindelse med reguleringsplan/bebyggelsesplan. Sikringstiltak planlegges ved behov. Tilstrekkelig sikkerhet dokumenteres for gjennomføringsfasen og for situasjon etter utbyggingen.