

Hvordan ivareta samfunnssikkerhet og beredskap i kommunal plan- og byggesaksbehandling

Av Elisabeth Danielsen

Elisabeth Danielsen er fylkesberedskapssjef hos Fylkesmannen i Telemark

Fagtreff i Norsk vannforening
29.03.2004

Fylkesmannen er bindeleddet mellom den sentrale statsforvaltning og kommunene i fylket. Kjernen i fylkesmannens oppgaver er - på departementenes vegne - aktivt å formidle Stortingets og Regjeringens politikk på de ulike fagområdene til kommunene, og i etterkant føre tilsyn med at den blir gjennomført innenfor de rammer som er fastsatt.

En sektoroppgave for Fylkesmannen på vegne av Justisdepartementet (v/Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap), er arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Fylkesmannens oppgaver innenfor samfunnssikkerhet og beredskap er å være regional samordner, pådriver og veileder, og skal arbeide for å redusere sårbarheten i fylket.

I dette innlegget vil jeg innledningsvis orientere generelt om hensynet til samfunnssikkerhet og beredskap, Beredskapsmessig hensyn i samfunnsplanleggingen (BIS). Jeg vil deretter komme nærmere inn på

hvordan Fylkesmannen i Telemark arbeider mot kommunene for at dette hensynet blir integrert i plan- og byggesaksbehandlingen.

Samfunnet står overfor et mangfold av utfordringer med hensyn til risiko og sårbarhet som krever tilsvarende mangfold av forebyggende og avhjelpende tiltak.

I begrepet samfunnssikkerhet ligger en ambisjon om lavere risiko og sårbarhet i samfunnet.

Det overordnede mål er at sikkerhets- og beredskapsarbeidet skal inn som en sentral del av samfunnsplanleggingen. Dette skal være som en råd tråd fra de overordnede/strategiske vurderingene til den mest detaljerte planlegging; fra visjon/mål i kommuneplanens langsiktige del til for eks. utarbeidelse av bebyggelsesplan eller virksomhetsplaner for kommunens sektorer. Med BIS på kommunens dagsorden får vi mer robuste lokalsamfunn.

Når det gjelder forholdet arealutnyttelse og samfunnssikkerhet og beredskap, er det viktig at dette først og fremst blir vurdert i kommune-

planens arealdel for senere å bli fulgt opp i regulerings- eller bebyggelsesplaner og byggesaker. Et samfunn i endring og utvikling vil støte bort i arealer som har ulik risiko knyttet til seg enten i form av at naturen gir oss utfordringer eller i form av menneskeskapt. Det er etter Fylkesmannens oppfatning, viktig at hensynet til risiko- og sårbarhet blir ivaretatt allerede på det overordnede plannivået. Arealplanen som kommunens juridiske styringsverktøy, skal gi riktig informasjon og utbygging være forutsigbar.

Det er blitt uttalt at det legges større vekt på å reparere enn å forebygge, og at fokuset må snus. Det er det Fylkesmannen er med og bidrar til. Det er i en kommune krisen skjer. Det er derfor viktig at kommunene blir mer bevisst om risiko og sårbarhet generelt og ved planlegging av konkrete geografiske områder. Det må brukes tid til å kartlegge hvilke risikoutfordringer enn står overfor, utarbeide Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), som jeg kommer tilbake til.

Fylkesmannens utgangspunkt for å få innarbeidet samfunnssikkerhet og beredskap i arealplaner er formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven (pbl.); ”gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gavn for den enkelte og samfunnet”.

I forbindelse med planlovutvalgets arbeid er det uttalt at det er behov for å formalisere og tydeliggjøre kommunenes ansvar for samfunnssikkerhet. Jeg skal til slutt nevne litt om

forslaget til planlovutvalget på dette punktet.

Fylkesmannen i Telemark har gjennom en årrekke gitt innspill om samfunnssikkerhet og beredskap til kommunens arealplaner. Vi har vært bevisst på å synliggjøre dette på lik linje med for eks. miljø- og landbruksinteresser. Dette fagområdet er også representert i planforum som fylkeskommunen er ansvarlig for. Planforum er en arena hvor kommunene og fagmyndigheter møtes for å diskutere planarbeidet. I Telemark brukes det meget aktivt i f.m. arealplanprosesser. Fylkesmannen har i samarbeid med fylkeskommunen utarbeidet en sjekkliste for behandling av reguleringsplaner som ble revidert våren 2003. Den inneholder temaer som må vurderes/behandles, bla. samfunnssikkerhet og beredskap. Et sjekkpunkt er om det i planområdet er fare mht. ras/skred, flom. Sjekklisen kan også kan anvendes ved utarbeidelse av arealplaner.

Etter forvaltningsloven skal en sak være godt opplyst før kommunen treffer vedtak i en sak. Kommunen som planmyndighet, skal sikre en forsvarlig bruk og vern av arealer og bygninger. Kommunen har således en selvstendig undersøkelsesplikt med hensyn til farer ved utarbeidelse av arealplaner både i risikoområder og i potensielle fareområder.

Risiko og sårbarhets- (ROS-) analyse er første steg i en slik prosess der formålet er å kartlegge alle risiko- og fareforhold som kan være av betydning i arealbrukssammenheng, hvor sårbar kommunen er og hvilke tiltak som er nødvendig for å fore-

bygge. Neste steg er å legge disse resultatene til grunn som en selvstendig premiss for planlegging.

Fylkesmannens oppgave blir i utgangspunktet å påse at samfunnsikkerhet og beredskap blir ivaretatt i arealplanene. I tidlig planfase spiller vi inn at kommunen må foreta ROS-analyser. Vi forsøker å spille inn konkrete mulige farer ut i fra vår kunnskap om kommunen og foreliggende dokumentasjon. Når det gjelder for eks. vassdrag i Telemark, foreligger det flere rapporter fra NVE; flomsonekart for Tuvenområdet i Notodden og Dalen i Tokke kommune og rapport om risiko for leirskred langs Skienselva som gjelder Porsgrunn og Skien.

Kunnskapen om farer er imidlertid ikke like god i alle kommunene. Fylkesmannen er derfor i arealplan-sammenheng opptatt av at kommunen spesielt fokuserer på bestemte geografiske områder hvor det skal skje ulik utbygging; spesielt oppføring av bygninger og vegutbygging. Lokal-kunnskap og –historie og innhenting av fagkyndig uttalelse er viktig for kartleggingen, for eks. innspill fra og arbeidet til NVE. Kommunene har foretatt ROS-analyser på ulike områder. De dekker ofte ikke forhold knyttet til arealplaner, de er ikke revidert eller kommunene selv er lite bevisst på å bruke disse i arealplanleggingen. I Telemark ser vi at tross det arbeidet vi hittil har gjort, er det et forbedringspotensial i forhold til utarbeidelse av ROS-analyser for konkrete områder.

Fylkesmannens oppgave ved offentlig ettersyn blir å kontrollere at

samfunnssikkerhetshensynet er tatt hensyn til. Resultatet av ROS-analyser må dokumenteres ved at saksframstillingen inneholder de vurderingene som kommunen har foretatt og hvordan dette følges opp i planen. Dersom det ikke er noen risiko ved aktuelle utbyggingsarealer, har vi presisert at dette også skal bemerkes i saksframstillingen.

Fylkesmannens mål er at i områder i arealdelen som legges ut til byggeområde eller landbruk-, natur- og fri-luftsområder (LNF-områder) med spredt utbygging, jfr. plan- og bygningsloven § 20-4, skal spørsmålet om risiko og farer være avklart så langt det er mulig.

En utfordring er LNF-områder med spredt utbygging. Kommunene har en tendens til å foreslå relativt store soner hvor utbygging kan tillates. Fylkesmannen ber kommunene for disse områdene foreta en grovmasket vurdering av arealene. Resultatet er at LNF-områdene med spredt utbygging innsnevres og de mest utsatte områder ut fra samfunnssikkerhetshensyn, ikke blir utbyggingsområder. - I områder hvor det foreligger risikoforhold, legges disse arealene for eks. ut som LNF-område (uten tillatt utbygging), eksisterende byggområde med bestemmelse om at det for eks. kun er tillatt med mindre tiltak eller at arealene båndlegges. Forbud mot bygging langs vassdrag inntil 100 m etter pbl. § 20-4, 2.ledd f), er også aktuelt i denne sammenheng.

Vi er også bevisst på utformingen av bestemmelsene til arealplanene. Etter pbl. § 20-4, 2.ledd b) kan det til byggeområder og LNF-områder med spredt

utbygging gis bla. bestemmelser om lokalisering av bebyggelsen. Planene som er revidert de siste årene, inneholder for eks. lokaliseringskrav for LNF-områder med spredt utbygging om at boliger/hytter ikke skal plasseres på områder som er utsatt for ras, flom, usikker grunn og lignende. Ved bebyggelsesplaner eller byggesak må kommunen da være spesielt oppmerksomme på dette. Et annet eksempel på slik bestemmelse er at i områder hvor det er utarbeidet flomsonekart, tillates nye bygninger ikke under for eks. kote 19,9 m.o.h. (beregnet 100-års-flom). Til byggeområdene kan det bli gitt bestemmelse/retningslinje om at det i forbindelse med utarbeidelse av reguleringsplaner må foretas en mer detaljert ROS-analyse.

Fylkesmannen kan reise innsigelse til en plan ut i fra samfunnssikkerhet. I 2003 reiste vi innsigelse til 6 arealplaner og 3 reguleringsplaner. Innsigelse til plan innebærer at kommunen ikke kan egengodkjenne den. Det blir en dialog med kommunen for å forsøke og komme fram til en løsning. Dersom det ikke er mulig må saken avgjøres i Miljøverndepartementet. De fleste av de innsigelse vi har fram satt er på formelt grunnlag fordi kommunen ikke har dokumentert at ROS-analyser er utarbeidet. Forslår for eks. kommunen bygging i områder som vi har kunnskap om for eksempel er flomutsatt, reises det innsigelse slik at kommunen må foreta en ny vurdering for å foreta en ny avgrensning av byggeområdet. Nylig reiste vi innsigelse fordi det var lagt ut nye byggeområder innenfor grensen for 100-årsflommen i h.t. foreliggende flom-

sonekart. Erfaringen er at vi løser temaene det er reist innsigelse til.

Kommunene ønsker i en god del tilfeller å utsette forholdet til samfunnssikkerhet og beredskap til byggesaken, jfr. pbl.§ 68 om at grunn bare kan bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- og miljøforhold. Etter denne bestemmelsen har kommunene plikt til å unngå bygging i risikoområder.

Det følger også av teknisk forskrift (TEK) § 7-32 at bygninger skal plasseres slik at de har tilfredsstillende sikkerhet mot å bli skadet av naturpåkjenninger (skred, flom, sjø og vind). Flomsonekart vil for eks. avklare hvor det kan bygges i f.t. pbl.§ 68 og teknisk forskrift.

Fra Fylkesmannens side presiserer vi at § 68 er en sikkerhetsbestemmelse som i utgangspunktet kun skal anvendes der en ikke ved utarbeidelsen av planen ikke var klar over at det forelå risiko eller farer eller det foreligger ny viten eller endrete forhold.

Ny viten eller endrede forhold får stor betydning for tiltak innenfor eksisterende byggeområder. Bygge- og deleforbud etter pbl.§ 68 eller § 33 kan være aktuelt. Fylkesmannen vil være rådgivere for kommunene i en slik sammenheng og klageinstans for vedtak om bygge- og deleforbud.

Det kommer inn søknader til kommunene om bygging i strid med vedtatt arealbruk.

Spørsmålet blir om det skal gis dispensasjon fra planen. Fylkesmannen har utarbeidet et informasjonsskriv om dispensasjon og klage (revidert i 2001). Dispensasjonssaker skal

sendes Fylkesmannen til forhåndsuttalelse dersom det berører våre fagområder, jfr. pbl.§ 7. Dette kan gjelde bla. områder som er utsatt for ras og flom. I informasjonsskrivet er det uttrykkelig nevnt at samfunnsikkerhet er at av hovedhensynene som skal legges til grunn ved vurderingen om dispensasjon fra plan, og at tiltak i slike utsatte områder skal sendes til forhåndsuttalelse.

Fylkesmannen fører også tilsyn med kommunene innenfor samfunnsikkerhet og beredskap. Tema vi tar opp er om kommunen har visjon/retningslinjer for samfunnsikkerhet og beredskap i kommuneplanens langsiktige del, hvordan dette event. følges opp i sektorene i kommunen, om kommunen synes at foreliggende ROS-analysene er tilfredsstillende, om det er tatt hensyn til konsekvensen av ras og flom og hvordan ROS-analysene gjøres kjent i kommunen. På tilsynene blir ordfører, rådmann, beredskapsmedarbeider og planlegger intervjuet om disse temaene. Fylkesmannen får på denne måten oversikt over hvilken kunnskap sentrale personer i kommunen har til kommuneplan og hensynet til samfunnsikkerhet.

Avslutningsvis noen ord om planlovutvalget og forslaget om samfunnsikkerhet.

Det blir uttalt at det er viktig at samfunnsikkerhet og beredskap blir sterkere vektlagt i planleggingen fordi dette hensynet er med på å skape et mer trygt, robust og sikkert lokalsamfunn. Flere steder i lovforslaget er det foreslått bestemmelser for å vareta samfunnsikkerhet. Det gjelder formålsbestemmelsen, bestemmelsen om konsekvensutredning, egen bestemmelse om samfunnsikkerhet og ROS-analyser er foreslått og innføring av hensynssoner i arealplaner for sikring av bla. faresoner herunder soner utsatt for ras og flom. Sistnevnte er et vesentlig virkemiddel for å forebygge mot flom- og rasulykker.

Arealene langs vassdragene er utsatt for ny utbygging og fortetting som det står i invitasjonen til dagens fagtreff. Fylkesmannen vil fortsette med ha fokus på det forebyggende arbeidet og være bidragsyter til at samfunnsikkerhet og beredskap blir en del av prosessen i forbindelse med utarbeidelse av kommunale planer.