

Håndtering av ulike risiko- situasjoner i kommunene

En eksempelsamling



Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal bidra til å hindre tap av liv og verne om helse, miljø, viktige samfunnsaksjoner og materielle verdier i forbindelse med ulykker, katastrofer og andre uønskede hendelser i fred, krise og krig.

Direktoratet skal ha oversikt over sårbarhets- og trusselutviklingen i samfunnet, både når det gjelder ulykker, katastrofer og andre uønskede hendelser. DSB skal ta initiativ for å forebygge at slike hendelser inntreffer, se til at det er gjennomført nødvendige forebyggende tiltak og sikre at tilstrekkelig beredskap er tilgjengelig for å begrense konsekvensene hvis det oppstår uønskede situasjoner. Ved manglende sikkerhet og beredskap skal DSB ta initiativ for oppfølging overfor ansvarlig myndighet.

DSB er fagmyndighet for kommunale og interkommunale brannvesen, det lokale eltilsyn og fylkesmennenes beredskapsarbeid – og har faglig og administrativ oppfølging av Sivilforsvaret, Sentralskolen for sivilt beredskap, Norges brannskole og Sivilforsvarets tre regionale skoler.

DSB forvalter saker som hører inn under:

- **Lov om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver**
- **Lov om tilsyn med elektriske anlegg og elektrisk utstyr**
- **Lov om kontroll med produkter og forbrukertjenester**
- **Lov om Sivilforsvaret**

DSB er underlagt Justis- og politidepartementet. Virksomheten omfatter hovedkontor i Tønsberg og Oslo, 40 sivilforsvarskretser (20 fra 2004), fem sivilforsvarsleire, fem skoler og fem regioner for eltilsyn – med i alt ca 700 ansatte, av disse 240 ved hovedkontorene. DSB vil være lokalisert i Tønsberg fra 2005

DSB november, 2003

Forord

Målet er en robust kommune

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) skal bidra til å hindre tap av liv og verne om helse, miljø, viktige samfunnsaksjoner og materielle verdier i forbindelse med ulykker, katastrofer og andre uønskede hendelser i fred, krise og krig. Med en samlebetegnelse kan man si at DSB skal bidra til å gjøre kommunene mer robuste.

Kommunene har et særskilt ansvar

Kommunene har etter bestemmelsene i plan- og bygningsloven ansvar for å sikre en forsvarlig bruk og vern av arealer og bygninger innenfor kommunens grenser. Kommunene har videre en selvstendig undersøkelsesplikt med hensyn til farer både ved utarbeidelse av arealplaner og ved vurdering av dele- og byggetillatelser. Risikoområder eller potensielle fareområder må undergis en spesiell vurdering i arealplanleggingen. Er det grunn til å tro at et område kan være utsatt for en naturbetinget fare, må kommunen påse at det er innhentet tilstrekkelig fagkyndige uttalelser om faren før plan vedtas. Eventuelt må det foretas ekspertundersøkelse av faren.

Etter bestemmelsene i brann- og eksplosjonsvernloven har kommunene plikt til å etablere og drifte et brannvesen. Kommunen skal gjennomføre en risiko- og sårbarhetsanalyse som skal sørge for at brannvesenet blir best mulig tilpasset de oppgaver det kan bli stilt overfor. Brannvesenet skal dokumenteres, og dokumentasjonen skal sendes sentral tilsynsmyndighet. Loven legger i tillegg føringer for kommunene når det gjelder lokalt og regionalt samarbeide slik at de samlede forebyggende beredskapsmessige ressurser utnyttes best mulig.

Risiko- og sårbarhetsanalyser er et viktig verktøy for kommunene. Slike analyser vil bidra til at kommunene kan forebygge og håndtere kriser og større ulykker, og til at det ikke blir bygd inn ny eller økt sårbarhet i samfunnet.

DSB støtter kommunene i dette arbeidet gjennom bl a kursvirksomhet og formidling gjennom veiledere.

DSB utgir egne veiledere

Følgende veiledere er særlig relevante for kommunenes arbeid med beredskapshensyn i planleggingen:

- Veileder for kommunale risiko- og sårbarhetsanalyser
- Veileder for kriseplanlegging i kommunene
- Veileder om "Systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i kommunene"
- Veileder Informasjonsberedskap
- Veiledning til forskrift om brannforebyggende tiltak og tilsyn
- Veiledning til forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen
- Veiledning om brannsikring av våre kulturminner
- Håndbok i risikokartlegging (Risikohåndboka)
 - kun tilgjengelig elektronisk

..og en eksempelsamling

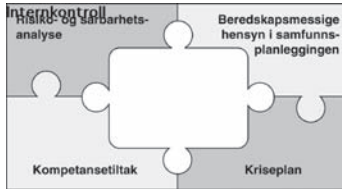
Foreliggende eksempelsamling er ingen veileder i vanlig forstand, men den viser hvorledes noen kommuner i praksis har håndtert ulike risikosituasjoner. Noen av eksemplene viser at kommunene har fulgt opp foreliggende retningslinjer og gjennomført et forebyggende arbeid i samsvar med intensjonene i plan- og bygningsloven. Andre eksempler dokumenterer svakheter og mangler i den kommunale planlegging, og hvor fylkesmannens beredskapsavdeling må gjøre bruk av sin innsigelsesrett.

Innhold

FORORD	3
KOMMUNENS ANSVAR OG ROLLER FOR Å SKAPE TRYGGE LOKALSAMFUNN	5
KOMMUNEN SOM TJENESTEPRODUSENT	7
KOMMUNEN SOM AREALFORVALTER	9
KOMMUNEN SOM PÅDRIVER	9
KLEPP KOMMUNE I ROGALAND, ÅRETS BEREDSKAPSKOMMUNE 2002	11
EIDSVOLL KOMMUNE I AKERSHUS FYLKE	13
VAKSDAL KOMMUNE I HORDALAND FYLKE	15
NORDREISA KOMMUNE I TROMS FYLKE	17
SØRUM KOMMUNE I AKERSHUS FYLKE	19
KVINESDAL KOMMUNE I VEST-AGDER	21
EIDSKOG KOMMUNE I HEDMARK FYLKE	23
LENVIK KOMMUNE I TROMS FYLKE	25
SØGNE KOMMUNE I VEST-AGDER FYLKE	27

Kommunens ansvar og roller for å skape trygge lokalsamfunn

DSB's mål er å bidra til mer robuste samfunn



Kommunene har et beredskapsansvar etter brann- og eksplosjonsvernloven, men i tillegg til det lovpålagte...

Kommunen som organisasjon og politisk aktør har stor påvirkningskraft (hvilke tilsvarende hensyn vises det til her ?)

Kommunen kan iverksette mange tiltak

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DSB, har som mål å bidra til mer robuste samfunn. Ett viktig innsatsområde er å påvirke og hjelpe kommunene i arbeidet med å sikre befolkningens liv og helse i kriser i freds- og i krigssituasjoner. Gjennomføring av risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) anbefales som et praktisk og engasjementsskapende verktøy. Direktoratet vil understreke at ROS-analyse skal ligge til grunn for organisering og dimensjonering av kommunenes brannvesen.

Risiko- og sårbarhetsanalysen tar sikte på å:

- avdekke farer i kommunen
- vurdere hvor alvorlige disse eventuelt er
- foreslå tiltak for å forebygge uønskede hendelser og redusere konsekvensene av dem dersom de inntreffer.

I tillegg til ROS-analysen bør kommunene også sørge for å:

- innarbeide sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn i den ordinære samfunnsplanleggingen
- utarbeide kriseplaner for situasjoner der ordinære rutiner og ressurser ikke er tilstrekkelige for å håndtere situasjonen
- utvikle krisehåndteringsevne gjennom øvelser og opplæring
- etablere rutiner for et systematisk samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid, slik at samfunnssikkerhet blir integrert i ordinære plan- og styringssystemer og at beredskapen blir holdt vedlike, evaluert og videreutviklet.

Et hovedprinsipp innenfor den sivile beredskap er at den virksomhet som har ansvaret for en sektor i fred, også har ansvaret for nødvendige forberedelser og iverksetting av tiltak i kriser og krig. Kommunene bør derfor utarbeide kriseplaner som klargjør ansvar, fullmakter og organisering, informasjon og varslingsliste for innkalling av nøkkelpersonell, plan for evakuering og ressursoversikt. DSB har laget en veileder for kriseplanlegging i kommunene.

Kommunene forvalter lover og forskrifter, har hovedansvar for utviklingen av samfunnet innenfor kommunens areal, er ofte den største arbeidsplassen innenfor kommunen og besitter unik lokalkunnskap til gagn for innbyggere og besøkende. Kommunen kan utnytte sin posisjon til å påvirke private aktører til å innarbeide tilsvarende hensyn i deres planlegging og virksomhet. At kommunen har en sentral rolle fratar ikke andre aktører for deres medansvar. Ved å samarbeide med offentlige organ på andre nivå kan kommunen dessuten bidra til mer effektiv samlet offentlig innsats på dette feltet.

Tiltak innen forebygging er å etablere internkontroll, gjøre investeringer, gjennomføre fysiske tiltak i miljøet, drive opplæring, utføre øvelser, etc. Skadereduserende tiltak er å utarbeide beredskapsplaner for kriser i krig og fred, ha lagre med nødvendig utstyr og materiell, utpeke personell med ansvar for kriseorganisasjoner mot f.eks. branner, forurensning og epidemier. Brannvesenet har en sentral plass i arbeidet med risiko og sårbarhet i kommunene, ikke bare med hensyn til brann men også som rådgiver og pådriver i andre sammenhenger. Eksempler er å formidle rammer for brann- og redningsberedskapen til bruk i i forhåndskonferanser i byggesaker, bidragsyter ved planarbeid i forbindelse med etablering av nye tunneler. Brannvesenet er den helt sentrale innsatsenheten når ulykker og andre akutte hendelser inntreffer. Det er derfor viktig at brannvesenet tilpasses de oppgaver det er naturlig at det kan bli involvert i lokalt eller regionalt.

DSB viser som et eksempel til beredskapen mot akutt forurensning som er regulert i forurensningsloven, hvor det av denne lovens bestemmelser ligger føringer for kommunene om risikoanalyser, beredskapstiltak og aksjonsplikt. Det er også utarbeidet veiledninger til hjelp for kommunene på dette området. Planlegging av tiltakene må skje i mange ulike sammenhenger, i planer for arealdisponering og ved annen fysisk planlegging eller prosjektering. Det må tas nødvendige hensyn i planlegging av tjenesteytende virksomhet og ved drift av institusjoner og anlegg.

Kommuneplanen er det sentrale planverktøy

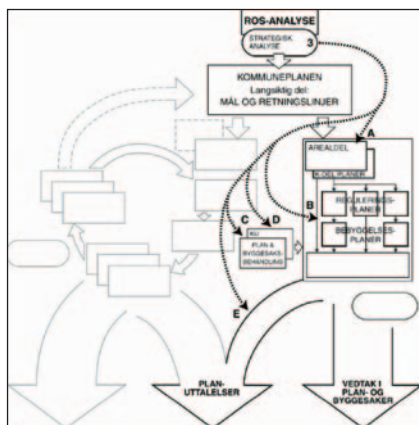
Alle kommuner er pålagt å utarbeide og rullere en kommuneplan. Planen skal være retningsgivende for annen planlegging i kommunen. Den utarbeides gjennom omfattende prosedyrer og med så høye krav om offentlighet og kontakt med andre offentlige organer at planleggingsarbeidet i seg selv fungerer som en arena for interesse-avklaring og mobilisering til samarbeid. Særlig anses arealdelen til kommuneplanen som kommunens fremste planverktøy for samfunnsstyring. Innenfor fullmakter fra nasjonalt nivå har kommunen her en forvalterrolle overfor andre aktører og kan legge bindende rammer for deres utfoldelse.

Kommunens tre roller

Det anbefales at dokumentasjon av brannvesenet tas inn som del av kommuneplanen.

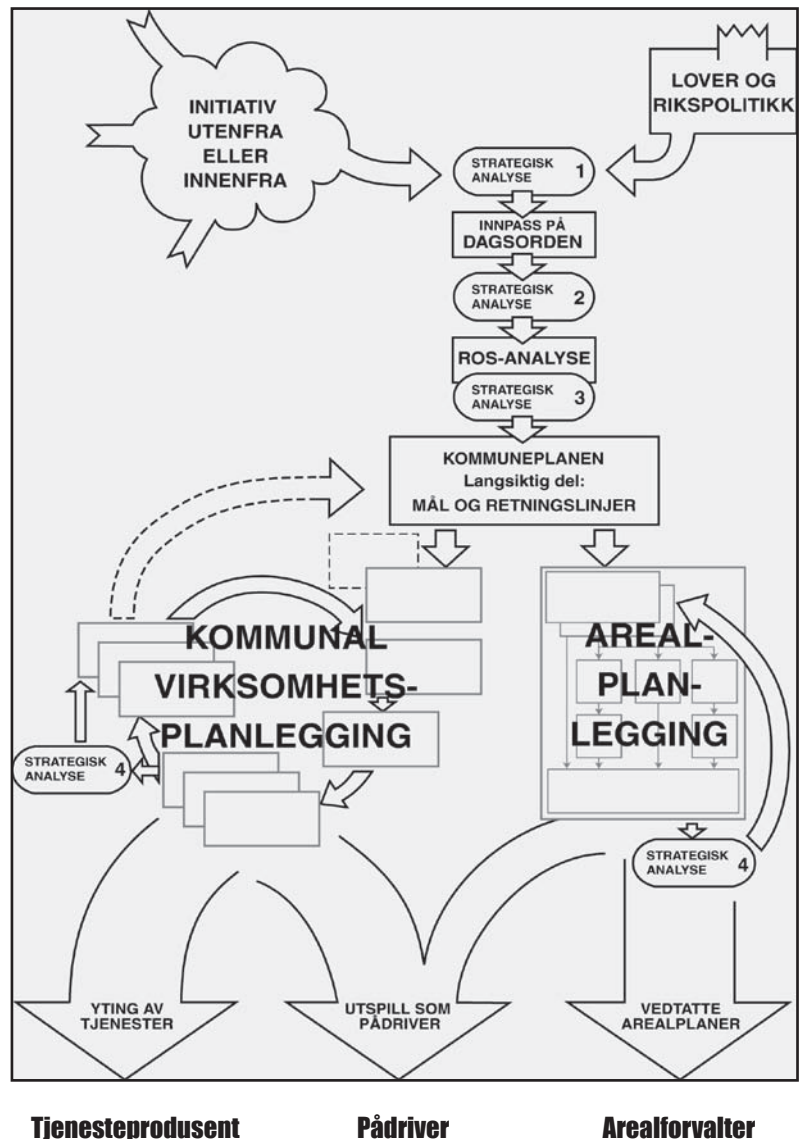
Politisk og administrativt kan kommunen innta tre typer roller i lokalsamfunnet som

1. produsent av tjenester til befolkningen
2. arealforvaltningsmyndighet (arealplanlegger)
3. pådriver for utviklingen av samfunnet.

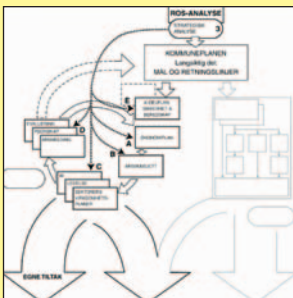


¹Retningslinjer for fylkesmannens bruk av innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven, sikkerhets- og beredskapsmessige hensyn i den kommunale planlegging, Direktoratet for sivilt beredskap 1997.

Kommunen som tjenesteprodusent



Beredskapshensyn i tjenesteproduksjonen:



- A) Økonomiplanen
- B) Årsbudsjettet
- C) Direkte i gjennomføringsapparatet
- E) Gjennom egen (overordnet) plan

Kommunen har stor mulighet til å påvirke lokalsamfunnets robusthet gjennom sitt eget apparat for tjenesteproduksjon (evt gjennom krav til andre som yter tjenesten ved privatisering/konkurranseutsetning), sine institusjoner og anlegg. Ikke minst gjelder dette dersom kommunen utnytter mulighetene for samordning tjenestene imellom.

Kommunenes tjenester er pålagt i henhold til lover og forskrifter eller selvvalgt. Helse-tjenester, undervisning, brannvern, pleie- og omsorgstjenester er i stor grad lovpålagte. Særlover gir innbyggere rettigheter til slike tjenester, som dessuten søkes standardisert eller kvalitetssikret gjennom minstestandarder. Tjenestene innenfor kultur og næringsutvikling derimot er stort sett selvpålagte og lite regulert. For tekniske tjenester som vann, avløp, brann- og redningsinnsats og renovasjon gjelder forskrifter som skal sikre kvalitet og hindre uønskede effekter for omgivelsene.

Et generelt beredskapshensyn er å sikre at i hvert fall de lovregulerte tjenester og kvaliteter i størst mulig grad også kan fungere i krisesituasjoner. Det gjelder så vel teknisk infrastruktur på samfunnsnivå som personlige tjenester for å sikre den enkeltes helse-tilstand og funksjonsnivå. De ansvarlige for disse tjenestene er pålagt å ha planer for å håndtere uønskede hendelser og kriser. De ansvarlige kan være politisk ledelse, administrasjonssjefen, øverste operative leder eller eieren av organisasjonen, alt etter hvordan regelverket er innrettet. Prosedyrer og rutiner for sikkerhets- og beredskapshensyn, ofte basert på fagspesifikke risikoanalyser, er integrert i styringssystemene i sektorene.

Beredskapshensyn i tjenesteproduksjonen kan ivaretas gjennom:

Økonomiplanen – aktuelt dersom investeringsbehovet er stort eller aktuelle tiltak krever større organisasjonsendringer.

Årsbudsjettet – aktuelt dersom tiltaket ligger innenfor økonomiplanens gitte rammer.

Direkte inn i gjennomføringsapparatet – aktuelt dersom tiltaket klart inngår i aktivitetens mål og formålene i årsbudsjettet, og rammen gir rom for det.

Rapporterings- og evalueringsrutiner eller årvisse rullinger av planer – i forbindelse med avdelinger og etaters årsrapportering og evaluering kan det ligge godt til rette for å starte opp arbeid med ROS-analyse og beredskapsanalyse. Ved å ta utgangspunkt i hva en gjør og å sammenholde det med effekter i forhold til ulike hensyn eller mål, kan en etablere et konkret utgangspunkt for utviklingsarbeid på nye områder.

Gjennom egen (overordnet) plan - aktuelt for utvikling av et nytt arbeidsområde eller for ny satsing innenfor et etablert saksfelt. Temaplaner setter temaet på dagsorden, og kan tjene til avklaring av politikk. Egen handlingsplan for beredskap kan være et "førstegangsdokument" inntil tiltakene innarbeides i andre deler av styringssystemet. Kriseplanen kan eventuelt gis status som en overordnet "særplan", dersom den inneholder sektorovergripende forhold av prinsipiell betydning.

Kommunen som arealforvalter

Kommunens risikosituasjon kan påvirkes gjennom framtidig arealbruk. Framtidig arealbruk fastlegges både gjennom forbud og påbud som nedfelles i planene i hht plan- og bygningsloven og ved kommunens løpende plan- og byggesaksbehandling.

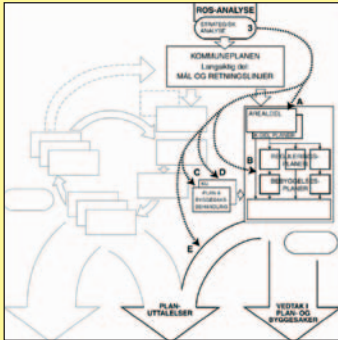
Kommunen er pålagt å ha en arealdel til kommuneplanen. Denne fastlegger bruk og vern gjennom ulike arealbruksformål (byggeområder, landbruks-, natur- og friluftsområder, områder for råstoffutvinning, m.v.), ved utfyllende bestemmelser og retningslinjer. Private og offentlige aktører kan utarbeide og fremme forslag til reguleringsplaner som detaljerer eller endrer deler av arealdelen. Kommunen forestår saksbehandling for egne og andres forslag til arealplaner. Viktige sikkerhets- og beredskapshensyn må altså ivaretas både gjennom kommunens egen planlegging og ved saksbehandling av andres planforslag.

Kommunens arealplaner utgjør de rammene som både kommune og andre aktører må forholde seg til ved fysisk planlegging. Dette arealplanverket karakteriseres av at:

- Kommunestyret vedtar dem
- Det er mulighet for medvirkning fra berørte parter og interessenter
- Det er krav om offentlighet
- Kommuneplanens arealdel skal være koordinert med kommuneplanens lang-siktige del.
- De formelle plantypene er sterke virkemidler som gir klare rammer for arealbruken
- Vesentlige endringer bare kan gjøres av kommunestyret etter omfattende prosedyrer
- Regionale og statlige myndigheter kan gjennom innsigelse forhindre at kommunen egengodkjenner en plan som er i strid med nasjonale interesser. Her er det viktig å være klar over at samfunnsmessig sikkerhet defineres som en nasjonal interesse
- Fylkesmannen har innsigelsesrett¹ hvis det ikke er gjennomført en ROS-analyse som viser de sikkerhets- og beredskapsmessige konsekvenser

Byggesaksbehandlingen i kommunen må innrette seg etter de krav som arealplanene setter. I tillegg inneholder plan- og bygningsloven og tekniske forskrifter en rekke generelle bestemmelser som skal ivaretas ved søknad om rammetillatelse og tillatelse til igangsetting for byggearbeider. Også i forbindelse med byggesaksbehandling kan kommunen bidra til å ivareta sikkerhets- og beredskapshensyn.

Innfallsporier til å ivareta sikkerhets- og beredskapshensyn:



- A) Via arealdelen til kommuneplan eller kommunedelplan
- B) Via reguleringsplan
- C) Via plan- og byggesaksbehandling
- D) I forbindelse med konsekvensutredninger
- E) Som berørt part ved andres planlegging

Kommunen som pådriver

Kommunens politiske og administrative ledelse kan fungere som pådriver overfor aktører de i utgangspunktet ikke har mulighet for å styre eller gi rammer overfor. Eksempler på slike aktører er næringslivet, frivillige- og interesseorganisasjoner, fylkeskommunale organer eller statlige institusjoner. Juridisk sett har kommunen da samme posisjon og status som enhver annen organisasjon eller bedrift som ønsker å påvirke andre organisasjoner eller bedrifter. Det må skje gjennom frivillig samarbeid, gjensidige avtaler, forhandlinger o.l. Kommunen som grunneier eller skogeier innehar ikke andre rettigheter enn enhver annen grunneier eller skogeier. Samtidig vil kommunen ut fra sin spesielle karakter kunne oppfattes som en spesielt viktig og betydningsfull aktør, fordi den i mange sammenhenger også innehar en myndighetsrolle.

Mulige samarbeidspartnere

Politi og lensmann
Fylkeskommune
Vegvesenet og Jernbanelinjen/
NSB
Fylkesmann og fylkeslege
Sivilforsvaret
Eiere av tele, energi/el og annen infrastruktur
Bedrifter, industri og næringsliv
Interesseorganisasjoner
Frivillige organisasjoner (for eksempel Røde kors)
Departementer og direktorater
Media (aviser og radio/TV).

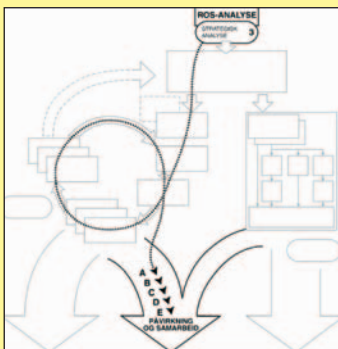
Kommunene bør søke samarbeid med andre til felles beste i sikkerhetsarbeidet. Kommunene kan ha mye å lære av for eksempel bedrifters systematiske arbeid for å følge opp forskriftene for å trygge helse, miljø og sikkerhet i virksomheten (HMS-arbeidet). Private bedrifter kan ha liten bevissthet om sin egen rolle i arbeidet med å øke sikkerheten for sitt nærmiljø.

En viktig forutsetning for å få gehør hos andre parter er at argumentene for beredskaps-, sikkerhets- og trygghetstiltak oppleves som gode. Dette kan bli sannsynliggjort gjennom en ROS-analyse. Kommunen finner sine viktigste samarbeidspartnere blant dem som har egeninteresse av å delta i gjennomføring. Selvsagt forutsatt at de også har ressurser eller kunnskap å bidra med. Ved å vise hvilke effekter det enkelte tiltaket kan få for hver av de ulike aktørene kan en bidra til å avklare egeninteresse i tiltaket.

Kommunen må identifisere hvilke aktører som kan ha interesse for eller ansvar for at tiltaket gjennomføres. For mange tiltak vil det bli en diskusjon om hvem som har det juridiske ansvaret, burde føle moralsk ansvar, ta ansvar ut fra sin kompetanse eller gevinst av tiltakets sikrings- eller forebyggende effekt. Kommunen kan ha et klart bilde av hvilken aktør som har ansvaret for et tiltak, mens aktøren selv har en klar formening om at ansvaret ikke tillegges dem. Analysen av hvilke aktører som er rette adressater er derfor viktig. Den mest effektive påvirkningsmulighet kan imidlertid være gjennom andre aktører med større innflytelse overfor den ansvarlige. Fylkesmannen eller fylkeskommunen kan gjennom rollene de har som myndighetsorgan, noen ganger fungere som slike mellominstanser.

Kommunen selv bør framstå med et avklart syn på at dette arbeidet er viktig. Den kan gjerne være åpen for at det finnes mange måter å løse problemet på, men må ikke så tvil om sitt eget engasjement i saken.

Påvirkning kan skje på mange måter

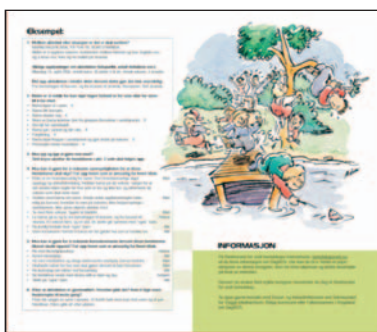


- A) Informasjon
- B) Holdningskampanjer
- C) Dialog og samfunnskontakt
- D) Via privatrettslige avtaler
- E) Økonomisk støtte

Klepp kommune i Rogaland, årets beredskapskommune 2002
Tema: Samfunnssikkerhet og beredskap

Klepp ble utnevnt til årets beredskapskommune 2002

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap ga "Beredskapsprisen 2002" til Klepp kommune.



Klepp kommune fikk status som et Trygt lokalsamfunn i september 2002, og er den 11. kommunen i Norge som har fått denne utnevnelsen fra Verdens helseorganisasjon.

Kommunen har drevet et utbredt skade- og ulykkesbegrensende arbeid, og har også integrert risiko og sårbarhetstenkning i Trygge lokalsamfunnskonseptet. Kommuneplanen legger vekt på at sikkerhet skal være et sentralt element i all planlegging og i alle tiltak.

Beredskapsarbeidet har en sterk ledelsesforankring, både politisk og administrativt. Kommunen har hele tiden jobbet tverrsektorielt med samfunnssikkerhet og beredskap.

Kommunen har gjennomført et prosjekt om ROS i kommunal planlegging. ROS brukes nå aktivt i saksbehandlingen. Kommunen arbeider kontinuerlig for å evaluere resultatene og forbedre rutiner og metode.

Kommunen har i samarbeid med regionale statlige aktører tatt initiativ til og utviklet en forenklet ROS-metode, DagROS. Denne metoden brukes aktivt i kommunens utstrakte tjenesteproduksjon.

Samfunnssikkerhet og trygghetsaspektet er gjennomgående i kommuneplanen. Klepp har gjennom sin visjon og sitt slagord "Aktiv og trygg i Klepp" satt søkelys på framtidige utfordringer og langsiktig samfunnssikkerhetsarbeid. Å forebygge skader og ulykker blir framhevet som et prioritert mål. I tillegg har kommunen også brukt ROS-vurderinger som grunnlag for kommuneplanprosessen.

Klepp kommune har deltatt aktivt i fylkesmannens nettverk for samfunnssikkerhet og deltatt i Øvelse Rogaland 1997, 1999 og 2001. I etterkant av øvelsene er det laget rapporter om oppfølgingstiltak.

**Mer informasjon om
DagROS på: www.dsb.no**

Kommunen jobber aktivt med å overføre sine positive erfaringer ved bruk av risiko og sårbarhetsvurderinger til andre kommuner. I tillegg er det etablert allianser med andre sentrale aktører innenfor samfunnssikkerhet som Høgskolen i Stavanger (samfunnssikkerhetsstudiet), fylkeslegen i Rogaland, Rogaland fylkeskommune og Fylkesmannen i Rogaland for å bringe samfunnssikkerhetsarbeidet videre både internt i kommunen og ellers i fylket.

Klepp kommune er med i fellesbrannvesenet som ble etablert i 1999 mellom kommunen Sandnes, Klepp, Time og Gjesdal. Gjennom samarbeidet blir brannvernarbeidet i Klepp godt utført både på beredskap og forebyggende.

Erfaring/lærdom

Etter å ha prøvd ut ROS som planleggingsverktøy i 1 ½ år viser erfaringene at metoden synes velegnet for å ivareta helse-, og miljø og sikkerhetshensyn i planleggingen. Klepp har brukt ROS innen de fleste saksområder, og har erfart at metoden er særlig egnet i saker der det er knyttet stor usikkerhet til, langsiktig planlegging, planlegging som innebærer konsekvenser for folks helse og miljø, samt konkrete, avgrensede saker som byggesaker.

Erfaringene viser at ROS bidrar til helhetlig saksutredning og til å gi et godt beslutningsgrunnlag. Det er en metodikk som på en systematisk måte håndterer helheten i en sammensatt og tverrfaglig planleggingsprosess. Mye tyder på at metoden bidrar til å kvalitetssikre planleggingsvirksomheten i kommunen.

ROS-malen som er utviklet i prosjektet bør videreutvikles. Det bør da legges vekt på forenkling slik at verktøyet blir mer tilgjengelig og lettere å bruke. En felles ROS-mal for hele kommunen, med rom for etats-lområdevisse tilpassinger synes å være beste løsning.

Sett i en større sammenheng, har prosjektkommunen vist at ROS kan koples sterkere til forebygging i forhold til tidligere ensidig kopling mot beredskap. Likeledes har kommunen vist at ROS har potensialer til å utvikles til et planleggingsverktøy til bruk for et bredt område og mange faggrupper.

Eidsvoll kommune i Akershus fylke

Tema: Naturkatastrofer; flom

Eidsvoll tettsted er flomutsatt, og i 1995 rammet en større flom området.

Kommunen utarbeidet i 1999 en kommunedelplan som fortsetter bygging av boliger i skråningene ned mot Vorma. Planen viser til vanskelige grunnforhold, men diskuterer ikke mulige flomproblemer.



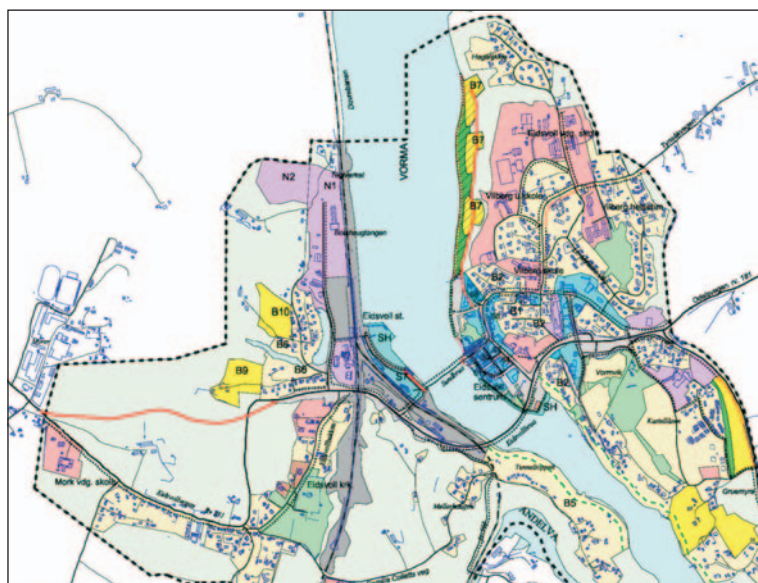
Eidsvoll er en jord- og skogbrukskommune på Øvre Romerike, helt nord i Akershus fylke. Kommunen har et areal på 456 km² og har ca 18.000 innbyggere. Tettstedet Eidsvoll, sør i kommunen, ligger ved elva Vorma som renner sørover fra Mjøsa. Tettstedet har ca 6.000 innbyggere og er i stadig vekst.

Eidsvoll sentrum er flomutsatt

Kommuneplan ferdig 1999

De lavtliggende områdene langs Vorma er svært flomutsatt og i tilknytning til storflommen i 1995, utarbeidet teknisk etat en rapport som redegjorde for krisehåndteringen, skadeomfang, miljøkonsekvenser og forslag om tiltak for å hindre gjentakelse.

I 1999 sluttførte kommunen arbeidet med en kommunedelplan for Eidsvoll sentrumsområde. I planen foreslås blant annet nye sentrumsnære boligområder vest for den nye stasjonen (B8-B10) og i skråningen mot Vormas østre bredd fra Rubis og nordover (B7).



Kommunen påpeker i planens tekstdel at det er usikre grunnforhold i områdene B7-B10. I forslag til retningslinjer, § 6, står det at grunnforholdene skal avklares før utarbeidelse av reguleringsplan for disse områdene. Utover dette inneholder planbeskrivelsen ikke noe forbehold om mulig flomfare eller andre beredskapsmessige forhold.

Høring førte til innsigelser

Kommunedelplanen ble lagt ut til høring i årsskiftet 1999-2000. Fylkesmannen ga i brev av 8. februar 2000 en omfattende vurdering av en rekke sider av det fremlagte planforslag, basert på innspill fra landbruksavdelingen, miljøvernavdelingen, juridisk avdeling og beredskapsavdelingen. Fylkesmannen fremmet to innsigelser til planforslaget, en fra miljøvernavdelingen og én fra beredskapsavdelingen

Beredskapsavdelingen fremmet innsigelse til områdene B7-B10.

- Det må i de juridisk bindende planbestemmelsene settes krav om at det foretas undersøkelser både av grunnforhold og flomsikringstiltak før utbygging kan tillates.

Faglig begrunnelse

Beredskapsavdelingen peker blant annet på at det ikke synes som kommunens arbeid med beredskapsplaner er sett i sammenheng kommunedelplanen. Avdelingen påpeker at det for en kommune som Eidsvoll burde være naturlig at kommunedelplanen tok for seg hvorledes forebyggende arbeid i forhold til flom og grunnforhold er tenkt løst. Kommunen har en selvstendig undersøkelsesplikt med hensyn til farlige forhold ved utarbeidelse av arealplaner. Er det grunn til å tro at et område kan være utsatt for naturbasert fare, må kommunen sørge for å innhente fagkyndig uttalelse om faren før planen vedtas. Kommunen vil kunne gjøres økonomisk ansvarlig for skader som kunne vært unngått gjennom en god planprosess.

Beredskapsavdelingen støttet seg til NVE's uttalelse hvor det fremgår at deler av sentrumsområdet var oversvømmet under flommen i 1995. NVE påpeker videre at elvebreddene rundt Eidsvoll er preget av bratte skrånninger der det foregår spontane ras på grunn av teleløsning og grunnvannutsig og flere store evjer skjærer seg inn i sidene og forårsaker det samme.

Oppfølging/resultat

I et eget forhandlingsmøte vedrørende innsigelsene til kommunedelplanen, avholdt i april 2000, ble beredskapsavdelingens innsigelse tatt til følge og planen ble endret slik at retningslinjene om grunnundersøkelser gjøres juridisk bindende og det føyes til at det må gjøres en vurdering av flomforholdene for områdene B7.

Erfaring/lærdom

Eidsvoll kommune har gjennomført en bred planprosess i tilknytning til kommunedelplanen for Eidsvoll sentrum. Både en ekstern og en intern referansegruppe har bistått den administrative ledergruppen som var ansvarlig for det løpende arbeid.

Til tross for den bredt anlagte planprosess og til tross for at Eidsvoll tettsted så sent som i 1995 ble rammet av en omfattende flom, er konsekvensene av en eventuell ny storflom ikke diskutert som planpremiss. De dårlige grunnforholdene er tatt med, men en vurdering av flomforholdene var utelatt.

Beredskapsavdelingen hos fylkesmannen fanget imidlertid opp denne problemstillingen og kommunen endret planforutsetningene i samsvar med beredskapsavdelingens innstilling.

I enhver planprosess bør historiske forhold sjekkes og tillegges stor vekt i utforming og lokalisering av ny bebyggelse. Områder som tidligere har vært utsatt for flom bør vurderes særskilt for å sikre at ikke ny flom og utrasning kan skade nye byggeområder.

Vaksdal kommune i Hordaland fylke

Tema: Naturkatastrofer/trafikkikkerhet; snøskred, ras,

Privat utbygger fremmer forslag om regulering til campingformål. Planområdet ligger langs Daleelva i Vaksdal kommune, mellom E16 og det 400 m høye Tverrfjellet. I kommunens reguleringsplan som ble fremmet i 2000, vises det til rasfare i området.



Privat reguleringsforslag

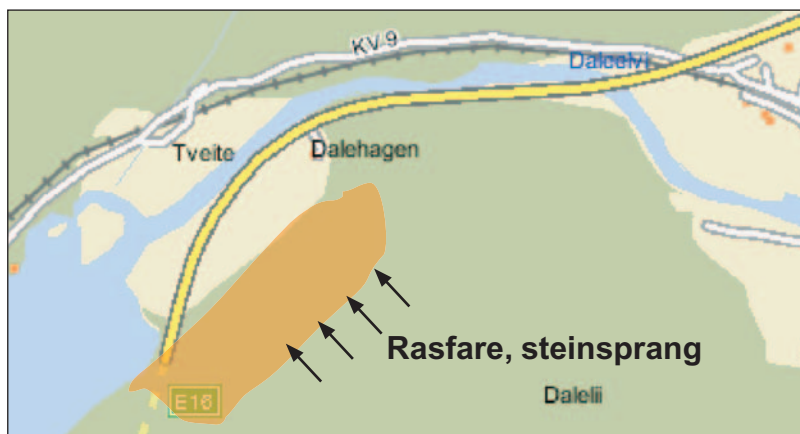
Plansaken gjelder privat forslag til reguleringsplan for et område ved Dalevågen, ca 3 km vest for Dale i Vaksdal kommune i Hordaland fylke. Europaveg E16 mellom Oslo og Bergen passerer planområdet. Vest for Dale er E16 lagt i flere tunneler. Fjellsidene langs E16 er bratte og flere områder er utsatte for ras og steinsprang.

Planområde, planstatus og formål

Planområdet omfatter elveosen til Daleelva og vassdragsbeltet langs denne i 300 m lengde. I øst er planområdet avgrenset av Tverrfjellet som stiger bratt til over 400 m høyde. Europaveg 16 går gjennom planområdet. I kommuneplanen er området avsatt til landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF). Grunneier ønsket å legge til rette for utleie av campinghytter og småbåter. Reguleringsformålet er fritidsbebyggelse med tilhørende område i sjø. Sjøarealene vil reguleres til småbåthavn.

Reguleringsplan lagt frem i juni 2000

Reguleringsplan ble utarbeidet, behandlet og med visse forbehold lagt ut til høring i juni 2000. Forbeholdene gikk bl.a. på avkjøring fra riksveg, konflikter med lokale jakt- og fiskerlag, omdisponering av landbrukseiendom og rasfare. Godkjenning av reguleringsplanen ble derfor gjort avhengig av at geolog skulle utrede rasfaren fra Tverrfjellet og dokumentere dette i egen rapport.



Høring førte til at planen måtte utredes videre

Fylkesmannen var svært kritisk til den gjennomførte planlegging og fant at saken ikke oppfyller Forvaltningslovens utredningskrav. Fylkesmannen ville ikke sluttbehandle saken før en rekke miljø- og beredskapsmessige problemstillinger fant sin løsning.

I brev av 6. juli 2000 ba derfor Fylkesmannen om at kommunen må utrede og avklare en rekke forhold knyttet til trygghets- og miljøinteresser. For fagområdet knyttet til samfunnssikkerhet ble det spesielt pekt for faren for ras/steinsprang, trafikkisikkerhet, brannsikkerhet samt at ulike forhold knyttet til sikkerhet for barn ikke var utredet. Statens vegvesen fremmet kritiske kommentarer i forhold til avkjørselsproblematikk med krav om venstresvingefelt, sikring med gjerde mot europavegen og bygging av undergang mot friluftsområdet.

Nytt forslag på høring

I januar 2001 sendte kommunen et omarbeidet forslag til regulering på nytt ut på høring. Gjennomførte geologiske undersøkelser viste at det var fare for steinsprang fra skråningen og at det var vanskelig å sikre området helt for denne faren.

På grunnlag av tilrådinger i den geologiske rapporten var det trukket opp en faregrense på plankartet og et relativt stort område var avsatt som fareområde i reguleringsplanen. For å redusere risikoen for skade som følge av steinsprang ble det anbefalt å grave en fanggrop langs fjellskråningen, samt bygge opp en voll med sikringsgjerde mot campingplassen.

Fortsatt innsigelse

Fylkesmannen opprettholdt imidlertid sin innsigelse og påpekte flere uoverensstemmelser mellom plankartet og de geologiske anbefalingene. Gjennom en konstruktiv dialog med utførende arkitekt ble disse forholdene avklart og plankartet ble omarbeidet.

Befaring

For å forvisse seg om at alle parter nå var enige, ble det i april 2000 gjennomført en befaring av området. Det var enighet om hvorledes sikring av området mot ras/steinsprang skulle gjennomføres, men fortsatt motvilje fra utbyggerne til kravet om undergang under E16 og sikringsgjerde mot E16. Statens vegvesen krevde at undergangen skulle bygges, at sikringsgjerde ble satt opp samt at venstresvingefelt skulle være på plass før campingplassen kunne åpnes.

Oppfølging/resultat

I sitt oppfølgingsbrev av 14. mai 2001 støttet fylkesmannen kravene fra vegkontoret og opprettholdt tidligere krav om sikring. Saken er foreløpig stoppet opp og det er uklart om utbyggerne vil gå videre med saken.

Erfaring/lærdom

Dette eksemplet viser at begrepet samfunnssikkerhet nå tillegges større vekt enn tidligere. Svært mange eksisterende campingplasser ligger i områder som høyst sannsynlig er like utsatt for ras som denne plassen. Mange campingplasser og andre områder for fritidsområder ligger også langs våre europaveger uten at det er oppsatt sikringsgjerder mellom veg og bebyggelse.

Mens man i tettbygde områder og langs veger med særskilt stor trafikk lenge har vært restriktive til etablering av fritidsaktiviteter og særlig aktiviteter for barn, har dette ikke i samme grad alltid vært tilfelle i distriktene.

Eksemplet fra Vaksdal gir et godt bidrag til arbeidet med aktivt sikkerhetsarbeid i distriktet.

Nordreisa kommune i Troms fylke

Tema: Generell beredskap og sikkerhet

Nordreisa kommune har revidert kommuneplanens arealdel. Målet var å sette fokus på ulike beredskapstema og hvilke regelverk som knytter seg til disse utfordringene.

Revisjon av kommuneplanens arealdel setter fokus på beredskap

Kommunen har ingen områder som krever båndlegging

NATURFARER

Flom i vassdrag

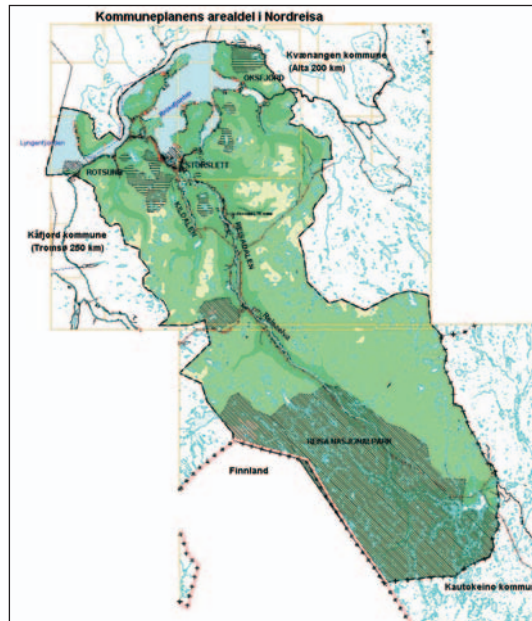
Snøskred

Leirskred og steinras

VIRKSOMHETSFARE

Brann og eksplosjon

Veitrafikk



Nordreisa kommune er den største kommunen i Troms i utstrekning med om lag 3.800 km². Innbyggertallet er stabilt stigende og utgjør i dag i overkant av 4.700. 60 % bor i kommunesentret Storslett og Sørkjosen.

I perioden 2000 til 2002 gjennomførte kommunen en større revisjon av kommuneplanens arealdel for å klargjøre hvilke beredskapstema som skal fokuseres og hvilke regelverk som knytter seg til disse.

Som grunnlag for denne revisjonen utarbeidet og vedtok kommunen en "risiko- og sårbarhetsanalyse" hvor 23 tenkte hendinger ble vurdert mht risiko og sårbarhet.

Kommunen har ikke vurdert noen områder til å være så utsatt at det er nødvendig med båndlegging og

senere regulering. Områder som er vurdert hensynskrevende i planen er gitt en hvit skravur og formålsfargen og/eller beskrevet i planens tekstdel. Denne informasjonen er ikke rettsgyldig og fungerer som en veiledende informasjon.

Målet er at samfunnet gjennom arealplanleggingen skal minimalisere behovet for nye sikringstiltak i og langs vassdrag. Flomutsatte områder skal derfor ikke disponeres slik at nye sikringstiltak utløses. Kommuneplanen forutsetter at NVE's retningslinjer for arealbruk og sikring i flomutsatte områder (1999) skal legges til grunn for kommunens saksbehandling. Fritidsboliger skal plasseres i områder der sannsynligheten for flom er mindre enn 2 prosent (gjentakintervall på minst 50 år). Boliger skal plasseres i områder med sannsynlighet for flom mindre enn 1/100.

Snøskred har ofte en kompleks årsakssammenheng, men terreng og værforhold er viktige faktorer. I kommuneplansammenheng bør områder som er klart skredfarlige pekes ut. Byggforskserien Planløsning 311.125 (snø- og sørpeskred. Farevurdering) viser en enkel beregningsmodell for førstehånds vurdering i forkant av nærmere undersøkelser.

I Nordreisa ble 3 områder, Uløya mot Rotsund, Mettevollen og Leirbukt vurdert som potensielle fareområder. Her kan derfor ikke byggetiltak iverksettes før skredfaren er nærmere vurdert.

Leirskred og steinras omfattes av mange av de samme områdene som for snøskred. Norges Geologiske undersøkelse har kartlagt faren for kvikkleireskred og konkludert med at områder i Sandbukta, Storvik og Leirbukt må vies særskilt oppmerksomhet.

I Nordreisa har Forsvaret et lager i Kjellerskogen. Rundt dette er det kontraktfestet en sikkerhetssone på 330 m hvor det ikke skal anlegges nye bygg. Kommunen ønsker å etablere en Næringspark hvor støyende og forurensende virksomheter kan skilles fra tettbebyggelsen.

Flere av kommunene i Nord Troms er sterkt berørt av E6 og problemstillinger knyttet til denne. Bebyggelsen i disse kommunene er historisk sett knyttet til veien og fordi trafikkmengden har økt relativt sett mye gjennom årene, øker problemene. Særlig viktig er trafiksikkerhet og generelle miljøforhold som veitrafikkstøy og forurensning. Trafiksikkerheten berøres i liten grad gjennom arealplanarbeidet, men problematikken tas opp i tekstdelen. Her er det fokusert på trasé for gang- og sykkelstier samt en del om et integrert tur- og gangveinett som skal kunne nyttes som både tursti, skolevei, landbruksvei. Denne delen kan ses på som veiledende informasjon i planen.

Støyforhold

Sørkjosen lufthavn

Støyhensynet er særlig fokusert i planen, da det berører svært mange mennesker slik veinettet er utformet i dag. Støyhensyn spiller også inn i andre forhold som skytebaner, snøscootertrafikk, flyplasstøy og støy fra motorsportbaner.

Miljødepartementet har gitt ut en forskrift som omfatter grenseverdier for støy. Når støy inne overskrider 35 dB(A) i døgnekvivalent skal det gjennomføres kartlegging og tiltaksutredning. Overskrider støyen 42 dB(A) skal det iverksettes tiltak.

Sørkjosen lufthavn har ikke utarbeidet støysonekart etter nye retningslinjer. Inntil denne er utarbeidet nytter man Miljøverndepartementets ”retningslinjer etter PBL om arealbruk i flystøysoner” (T-1277). Støysonen deles da inn i flere soner med ulike krav til bebyggelsen.

I kommuneplanen vurderes også støysoner i tilknytning til skytebaner, og støymålinger langs riksvei E-6 har ført til at enkelte hus må støyforbedres. Planen peker ellers på viktigheten av at støyulempene blir vurdert på et tidlig tidspunkt, slik at støybegrensningstiltak kan vurderes.

Erfaring og lærdom



Beredskap og sikkerhet er godt beskrevet i kommuneplanens arealdel og gir et godt grunnlag for det fortsatte beredskapsarbeidet i kommunen. Det er gjort et solid arbeid med å kartlegge og beskrive bestemmelser og retningslinjer knyttet til de ulike risikoelementene.

Se PBL § 20-4 nr 4

Sørums kommun i Akershus fylke

Tema: Naturkatastrofer; ras

Deler av området Huseby ved Lørenfallet tettsted er utsatt for ras, og krever derfor geotekniske undersøkelser før planlegging kan gjennomføres.



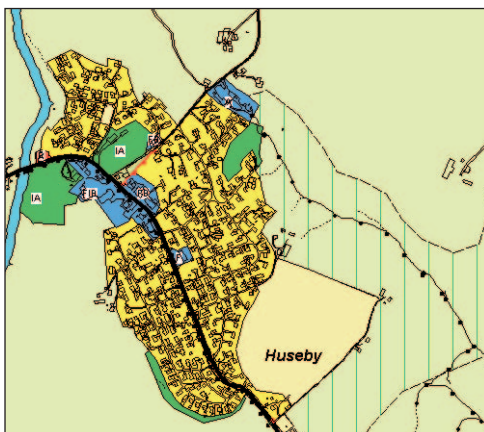
Sørums er en jord- og skogbrukskommune på Nedre Romerike i Akershus fylke. Kommunen har et areal på 207 km² og har ca 12.500 innbyggere. Tettstedet Lørenfallet midt i kommunen ved elva Rømselva ligger i et område med mange rasgroper etter tidligere ras. Nær tettstedet er det områder med høyt potensial for kvikkleireskred. Samtidig ønsker kommunen å lokalisere ny bebyggelse i tilknytning til eksisterende tettsted.

Huseby-området frigitt av landbruksmyndighetene i 1998

Områdene rundt Lørenfallet har noe av den beste matjorda i landet, men fylkeslandbruksmyndighetene var likevel positive til å frigi det tettstedsnære området Huseby da kommunen utarbeidet ny kommuneplan i 1998.

Initiativ til privat reguleringsplan for Huseby ble tatt allerede i 1996. På NGI's kart over "områder med potensiell fare for kvikkleireskred" finner vi Skea/Prestenga. Området Huseby ligger delvis innenfor dette utsatte området i sørvest. Kommunen visste derfor at området måtte undersøkes nærmere før en kunne starte boligplanlegging der.

Utbygger unnlot å gjennomføre geotekniske undersøkelser før planforslag ble utarbeidet



Utbyggeren fikk derfor tidlig i planprosessen beskjed om at geotekniske undersøkelser måtte gjennomføres før planforslag ble utarbeidet. Dette unnlot utbyggeren å gjøre og i forbindelse med offentlig ettersyn vedtok Planutvalget at utbyggerne skulle pålegges å kartlegge de geotekniske forholdene før planen kunne vedtas.

Utbyggeren engasjerte Norges geotekniske institutt (NGI) som konkluderte med at 2/3 av utbyggingsområdet hadde tilfredsstillende sikkerhet, uten at det var behov for sikkerhetsmessige tiltak. Større deler av området kunne eventuelt

frigis, men ifølge NGI måtte det da gjennomføres supplerende grunnundersøkelser og/eller fysiske stabiliseringstiltak i marken.

Kommunen ønsket så mange boliger som mulig på Huseby-feltet og fremmet derfor en sak for kommunens planutvalg med tre alternative løsninger:

Tre alternative løsninger legges frem

- 1) Totalrisikoen tilsier at området ikke er aktuelt for utbygging
- 2) Reguleringsplan for 2/3 av området gjøres avhengig av at supplerende undersøkelser gjennomføres for evt. å utvide byggeområdet utover den frigitte delen.
- 3) Vedta reguleringsplan for den frigitte delen (2/3) av området

Planutvalget vedtok alternativ 2 som innebar at fortsatte undersøkelser skulle avklare hvor stort område som kunne utbygges, før reguleringsplanen ble sluttbehandlet.

I de påfølgende månedene ble spørsmålet om hvem som skulle bekoste de supplerende grunnundersøkelsene det sentrale.

Kommunen var en tid interessert i å bygge omsorgsboliger på den rastruete del av området. Etter at et mer egnet område ble valgt for omsorgsboligene, falt kommunens direkte interesse bort.

Ingen av de berørte grunneierne var interesserte i å legge penger i fortsatte undersøkelser, i og med at resultatet kunne bli at ytterligere utbygging ikke kunne gjennomføres.

Hvem skal betale for fortsatte geotekniske undersøkelser?

I mars 1999 godkjente kommunen en redusert og bearbeidet reguleringsplan med 28 tomter på det området som var klarert av NGI. Denne planen er av andre årsaker enn de geotekniske ennå ikke realisert.

Godkjent plan ikke realisert

I forbindelse med ny rullering av kommuneplanen i 2000 ønsket en av grunneierne i Huseby-området å foreta en vesentlig utvidelse av det godkjente byggeområdet. Rådmannen konkluderte til slutt med at en slik utvidelse ikke burde godkjennes, idet ny kartlegging av kommunen viste at deler av Huseby-området hadde svært høye verdier av kvikkleire. En utvidelse av byggeområdet ville kreve store og kostbare sikringstiltak og faren for forringelse av naturområdene i nærheten var betydelige.

Til tross for Rådmannens negative innstilling vedtok kommunestyret utvidelsen av boligfeltet. Ytterligere 67 daa ble avsatt til boligformål, dog med den rekkefølgebestemmelse at området må undersøkes geoteknisk før reguleringsarbeidet kan starte.

Rådmannen stopper foreslått utvidelse av byggeområdet

Fra de første utbyggingsinitiativene ble tatt gikk det nærmere 2 år før politikerne fikk resultatene av den geotekniske undersøkelsen. Offentlig ettersyn var da ferdig. Utbygger hadde inngått forhåndsavtale med flere private kjøpere om bolig og var utålmodig etter å komme i gang. Samtidig ønsket også kommunens politikere å tilby tomter/boliger i denne delen av bygda.

K-styret vedtar utvidelse, men på visse vilkår

Dette gjorde det vanskelig for politikerne å slutte seg til administrasjonens alternativ om å trekke området for boligbygging og tilbakeføre det til LNF formål. Dersom de geotekniske undersøkelsene hadde foreligget tidligere, ville selve prosessen blitt mer ryddig og sluttresultatet kunne blitt et annet.

Erfaring/lærdom

De siste årene er det blitt større fokus på hva som er kommunens primære oppgaver. Dette fører til at utbyggere må påregne og bekoste oppgaver som kommunen tidligere utførte, for eksempel geotekniske undersøkelser. Det er en utfordring å sørge for at utbyggere får gjort dette tidlig i prosessen. I praksis skjer mange av disse undersøkelsenalysene sent i planprosessen når mange andre avklaringer alt er tatt.

Kvinesdal kommune i Vest-Agder

Tema: Naturkatastrofer; snøskred, ras

Knaben hytteområde ligger i et rasfarlig område.

En privat utbygger fremmet en reguleringsplan for nytt hytteområde uten å gjennomføre en fullstendig risiko- og sårbarhetsanalyse. Fareforhold/risiko ble omtalt i planbeskrivelsen, men sakkyndig uttalelse ble ikke innhentet.

Fylkesmannen reiste innsigelse.



Kvinesdal kommune i Vest-Agder fylke har et areal på 970 kvadratkilometer og i underkant av 6000 innbyggere. Kvinesdal strekker seg tvers gjennom Vest Agder fylke, fra havet i sør til Rogaland fylke i nord. Kom-munen har mye fin natur, fra en vakker kystlinje til skog, fjell og hei. Næringslivet består av primærnæringer og forskjellig industri.

Helt i nord, ved Knaben, ligger et større alpin-område med tilliggende hyttefelt. Området ligger ca 600 moh og består av snaufjell med mindre fjellsider og knauser. Terrenget er stedvis bratt nok til at snøskred kan utløses. Det er også muligheter for steinsprang enkelte steder, samt sørpeskred langs bekkeløp.

Nytt hyttefelt planlegges

Innenfor et planområde på 537 daa ønsket en privat utbygger å sette opp 63 hytter. Reguleringsarbeidet for dette området, Kvinavegen hyttefelt – Knaben, ble startet opp i februar 2001.

Kommunens forvaltningsutvalg behandlet planen i januar 2002 og pekte da på at det måtte utarbeides en risiko- og sårbarhetsanalyse.

Reguleringsplanen fanget dette opp ved at det i planbeskrivelsen ble omtalt fareforhold/risiko og det ble blant annet pekt på at hyttene skulle plasseres slik i terrenget at det ikke skulle være fare for ras hverken sommer eller vinter. Byggegrensene for de ulike tun var søkt plassert under hensyntagen til mulig rasfare i nærliggende områder.

På dette grunnlag ble planen blant annet sendt fylkesmannen til uttalelse.

Fylkesmannen sa seg i brev av 28. juni 2002 enig i kommunens oppfatning vedrørende nødvendigheten av å få utarbeidet en risiko- og sårbarhetsanalyse i tilknytning til planarbeidet. Fylkesmannen var imidlertid av den oppfatning at plansaken ikke var godt nok utredet hva angår risiko og sårbarhet.

Faglig begrunnelse

Fylkesmannen pekte på at en risiko- og sårbarhetsanalyse skal rette fokus mot risikoegenskaper ved arealet, for eksempel skred, grunnforhold m.m. Den skal også fremheve om endringer som planen medfører av arealet endrer på risikoforhold, for eksempel bearbeiding av terreng som kan medføre økt fare for steinsprang.

Fylkesmannen sa videre at plan og plankart viste at området sannsynligvis er stein- og snøskredutsatt. Ved plassering av feltene og den enkelte hytte burde det tas utgangspunkt i skredkart, eventuelt burde det foretas geologiske undersøkelser. Fylkesmannen kunne ikke se at vurderingen av skredfare og hytteplasseringer hadde tatt utgangspunkt i slikt grunnlagsmateriale.

Fylkesmannen ba om at dette ble tatt inn i planen, at eventuelle fareområder måtte markeres på reguleringskartet samt at det ble satt forbud i reguleringsbestemmelsene mot bygging i fareområder.

Fylkesmannens konklusjon

Fylkesmannen understreket også at analysen måtte fremheve hvorvidt andre objekter kunne medføre en trussel knyttet det man planla å bruke arealet til. I denne konkrete saken mente fylkesmannen at man derfor måtte se nærmere på faremomenter som kvikksand og ras i raviner knyttet til sandbanker etter nedlagt gruvedrift i området.

Oppfølging/resultat

Fylkesmannen konkluderte med at det måtte utføres en fullstendig risiko- og sårbarhetsanalyse som viste hvilke sikkerhets- og beredskapsmessige konsekvenser reguleringsplanen kunne medføre, og at denne måtte forelegges beredskapsavdelingen før saken ble avgjort politisk. For det tilfelle at kommunen skulle velge å fremme saken politisk uten å ta hensyn til fylkesmannens merknader, var merknadene å oppfatte som en formell innsigelse.

I september 2002 vedtok kommunestyret reguleringsplanen, men med en forutsetning om at planen ikke ville være rettskraftig før risiko- og sårbarhetsanalysen for området var godkjent av fylkesmannen. Dette fordi skredfarevurderingen ikke forelå da kommunestyret behandlet planen.

Skredfarevurderingen ble i ettertid sendt fylkesmannen som ba om at følgende endringer måtte gjennomføres:

- De 7 planlagte hyttene som ikke tilfredsstillt pbl's sikkerhetskrav tas ut av planen eventuelt flyttes til område som ikke er skredutsatt
- Skredgrensene i NGI's rapport tegnes inn i reguleringsplankartet og fareområdet markeres med egen farge under pkt. 5
- Det tas inn et forbud i reguleringsbestemmelsene mot utbygging i fareområdet

I januar 2003 ble det avholdt et møte mellom fylkesmannen og representant for utbygger. Et nytt reguleringskart der fylkesmannens endringer var ivare tatt ble fremlagt. Utbygger bekreftet videre at det ville bli satt forbud i reguleringsbestemmelsene mot utbygging i det skredfarlige området. Fylkesmannen hadde etter dette ingen innvendinger mot reguleringsplanen.

Erfaring/lærdom

I områder med skred- og rasfare er det ikke tilstrekkelig å lokalisere hytter og annen fritidsbebyggelse til områder der det ikke er dokumentert tidligere ras eller skred.

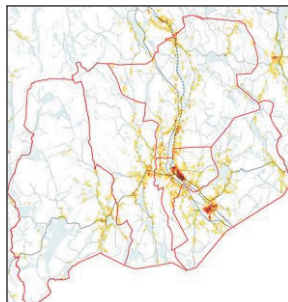
Gjennomføring av en fullstendig risiko- og sårbarhetsanalyse basert på geologiske og andre undersøkelser er nødvendig for å kunne fastlegge skredfarlige områder. Disse må markeres på reguleringskartet og reguleringsbestemmelsene må sikre at ingen bebyggelse plasseres i disse områdene.

Fylkesmannens beredskapsavdeling la føringer for slike undersøkelser i Kvinesdal kommune og utbyggeren tok opp utfordringen og bearbeidet planene uten unødige diskusjoner og forsinkelser.

Eidskog kommune i Hedmark fylke
Tema: Samfunnssikkerhet og beredskap

Kommuneplanens arealdel i Eidskog kommune er rullert for perioden 2002-2013.

I forbindelse med rulleringen er gjennomført ROS-analyser for alle enheter i kommunen. ROS-analysene er fulgt opp i en egen beredskapsplan



Eidskog kommune er den sydligste kommunen i Hedmark, fylket med de mange og store skoger. Kommunen har ca 6.400 innbyggere og har et flateinnhold på 644 km².

Eidskog er en typisk landkommune med 2 tettsteder, Skotterud og Magnor. Skotterud er kommunesentret hvor de fleste offentlige tjenester er lokalisert.

Kommunen gjennomførte en rullering av kommuneplanens arealdel for perioden 2002-2013. Kommunens planutvalg vedtok 3.7.02 å legge arealdelen ut til høring. Av saksutredningen fremgikk bl.a.

- Det er avholdt møter med fylkesmannens beredskapsavdeling i forbindelse med planarbeidet
- Sikringssone for grunnvannbrønn er lagt inn
- Det er avviklet møte mellom Jernbaneverket, Statens vegvesen og Eidskog kommune med enighet om å forslå en fremtidig planfri kryssing
- Rammeplanen for avkjørsler vil være et særdeles godt virkemiddel for å bedre trafikksikkerheten og hindre støy og miljøplager for innbyggerne i kommunen

Videre behandler kommuneplanen samfunnssikkerhet og beredskap på følgende måte:

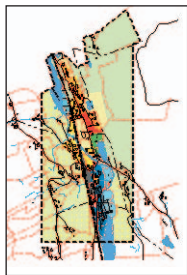
I kommuneplanens arealdel/delplaner er det lagt inn sikringssoner rundt grunnvannsbrønner hvor utbygging av arealene er forbudt. Det er egne karter for dette i forbindelse med sikring av grunnvannforekomstene. Et eget plankart vil bli utarbeidet digitalt på et senere tidspunkt (georessursplan).

Det er i forbindelse med kommuneplanarbeidet utarbeidet ROS analyser på alle enheter i kommunen. Disse analysene er innarbeidet i kommuneplanens tekst-del.

Kommunens beredskapsplan ble ferdigstilt høsten 2002. Denne inngår som delplan til kommuneplanen. Smittevernplanen er ferdigstilt og det er avsatt et eget område for deponering av smittede dyr som må avlives ved en eventuell epidemi. Området er markert øst for Helgesjøen ved Momyra.

Eidskog kommune har jernbane og riksvei gjennom hele kommunen. Tettstedene har gjennom tidene utviklet seg i tilknytning til jernbane-stasjoner og riksveien. Dette kan være en stor risiko for befolkningen ved at farlige stoffer/væsker/gass transporteres på vei og bane.

Kommuneplanens arealdel rulleres



for perioden 2002-2013

Arealdelplan for Åbogen

ROS-analyser er utarbeidet for alle enheter i kommunen, og beredskapsplan er ferdigstilt

Fylkesmannen reiser innsigelse på formelt grunnlag

K-planen er ikke sluttbehandlet

Fylkesmannen er tilfreds med opplegget (Spørsmål: er brann innarbeidet?)

Erfaring/lærdom

Risiko- og sårbarhetsanalysene dokumenterer dette og nødvendige beredskapsplaner vil bli utarbeidet på grunnlag av ROS analysene.

Kommuneplanen er fortsatt under behandling, blant annet fordi fylkesmannen reiste innsigelse mot planforslaget på formelt grunnlag. Innsigelsen rettet seg ikke mot faglige forhold, men påpekte formelle feil i tegnforklaring og lignende.

Kommuneplanen er derfor ikke ferdigbehandlet av kommunestyret.

Fylkesmannen hadde ingen merknader til de beredskapsmessige forhold og uttalte blant annet følgende i brev av 26.9.02 til Eidskog kommune:

"Fylkesmannen har med tilfredshet merket seg at temaet samfunns-sikkerhet og beredskap er behørig tatt hensyn til i plandokumentet, og at kommunen ser ut til å ha klare intensjoner om å følge opp temaet i det videre planarbeid".

Kontakt med kommunen viser at de beredskapsmessige forhold fortsatt vies stor oppmerksomhet og at ROS-analysene allerede er fulgt opp av beredskapsplaner for flere områder.

Lenvik kommune i Troms fylke

Tema: Samfunnssikkerhet og beredskap, knyttet til kystsonen

Lenvik kommune i Troms har utarbeidet en plan for kystsonen som retter søkelyset mot sikring av arealene i strandsonen og samtidig å legge forholdene til rette for nærings-virksomhet knyttet til sjøområdene.

Planlegging og forvaltning i sjøen er vesentlig forskjellig fra planlegging på land

Fravær av privat eiendomsrett har gjort sjøen til et flerbruks-område styrt av statlige sektormyndigheter og sektorlovverk

Målsetting for kystsonearbeidet

Gjennomføring



Lenvik kommune i Troms er med sine 11.000 innbyggere den tredje største kommunen i fylket. Kystsonen er en meget viktig ressurs for kommunen. Utvikling av oppdretts-næringen har ført til økt konkurranse om arealene i kystsonen. Denne næringen er areal-krevende og skal tilpasse seg eksisterende bruk som fiske, friluftsliv, ferdsel og vern av områdene.

Planlegging og forvaltning i sjøen er vesentlig forskjellig fra planlegging på land. Fravær av privat eiendomsrett har gjort sjøen til et flerbruksområde styrt av statlige sektormyndigheter og sektorlovverk. Derved er status til kommunale kystsoneplaner etter pbl's bestemmelser i forhold til ulike særlover og statlige sektormyndigheter på flere punkter lite utprøvd og den forvaltningsmessige form har pr i dag trolig ikke funnet sin endelige form.

- Være kommunens sentrale beslutningsgrunnlag i saker som berører kommunens kyst- og sjøområder med sikte på bærekraftig bruk av ressurser og arealer
- På en balansert måte sikre viktige arealer til ferdsel, fiske, friluftsliv, naturvern, biologisk mangfold, kulturminnevern, reiseliv og havbruk
- Legge forholdene til rette for næringsvirksomhet, herunder havbruksnæringen og ulike nærings-/yrkeskombinasjoner
- Være fleksibel i forhold til fremtidige behov
- Legge forholdene til rette for raskere saksbehandling og delegasjon i forbindelse med driftsendringer og nyetableringer innen havbruksnæringen.

Arbeidet med kystsoneplanen har pågått i godt over ett år og er gjennomført av en egen prosjektgruppe. Gruppen har samlet inn data, avholdt en rekke møter med lokalbefolkning/lokale interesseorganisasjoner (fiskarlag, fiskeindustribedrifter, oppdrettere og næringsaktører), sektormyndigheter (Fiskeridirektoratet, Statens dyrehelsetilsyn etc) og andre aktører.

På bakgrunn av innspillene som er kommet, er materialet systematisert, det er gjort konfliktavklaringer og det er utarbeidet et planforslag.

I tekstdelen er det gjort en tematisk gjennomgang av verne-, friluftsliv/ rekreasjon-, bebyggelse-, forurensing og forsøpling-, havner og farleder-, oppsyn og beredskap-sinteressene i kystsonen.

Beredskapsmessige forhold

Lenvik kommune vedtok allerede i 1998 en risiko og sårbarhetsanalyse, ROS-analyse. Denne har dannet et generelt grunnlag for risiko- og sårbarhetsvurderinger. Uønskede hendelser er registrert i en grovanalyse og det ble foretatt en risikovurdering før syv områder ble valgt ut for spesialanalyser. I tilknytning til kystsoneplanen ble følgende temaer vurdert:

Ras/skredfare

Havari av sjøbaserte oppdrettsanlegg

Analysen avdekket at det er mindre sannsynlig at det kan forekomme ras under spesielle forhold. Det er imidlertid påvist enkelte områder som bør undersøkes noe grundigere.

Fare knytter seg til sterk vind, strøm, ising og/eller kombinert med mangelfull sikring, fortøyning av anleggene. Det ble vurdert som mindre sannsynlig at en får havari på dagens oppdrettsanlegg, men mer sannsynlig at en får havari på skjell- dyrkingsanlegg. Dette er basert på at dagens oppdrettere har lang erfaring, er seriøse og har 30 års erfaring i fortøyning av anlegg. For skjelldyrkingsanlegg er det statistisk større sannsynlighet for havari. Havari av et skjellanlegg kan få store forurensningskonsekvenser og kan være kritisk for ferdsele.

Akutt forurensing

Skadeforebyggende og skadebegrensende tiltak bør derfor iverksettes ved å innarbeide problematikken i egen beredskapsplan.

Ved sykdom i havbruk kan store mengder død fisk representere en betydelig smittefare til andre anlegg og til villfisk hvis ikke situasjonen kan løses tilfredsstillende. Det er imidlertid vurdert som mindre sannsynlig at en får slik akutt stor dødelighet ut fra sykdomssituasjonen i havbruksnæringen i dag.

Akutt forurensing kan også skyldes havari av skip/båter nær kysten. Utslipp av olje eller miljøfarlige kjemikalier kan gi store skader på fugler og dyr samtidig som kystlinjen tilgrises.

Lenvik kommune inngår i Interkommunalt utvalg mot akutt forurensing (IUA) Midt- og Nord-Troms. Samarbeidet omfatter alle kommunene i midt- og nord-Troms. Ledelse og sekretariat er lagt til Tromsø havnevesen. IUA har overtatt kommunenes plikt til å sørge for nødvendig beredskap mot tilfeller av akutt forurensing, men dette fritar ikke kommunene for å sørge for beredskap for mindre tilfeller av akutt forurensing.

Kystsoneplanens behandling

Kystsoneplanen er vedtatt av Lenvik kommunestyre, men fylkesmannen har fremmet innsigelse til et forslag om planlagt etablering av et lakseslakteri på Lysnes pga mulig smittepress for nærliggende villaksbestander. Etterfølgende mekling har så langt ikke gitt konkrete resultater.

Erfaring/lærdom

Forslag til kystsoneplan for Lenvik er et omfattende dokument som har utredet og klargjort svært mange av de forhold som berører bruken av kystsonen med tilhørende landområder. Planen vil også gi et meget positivt bidrag til arbeidet med kommuneplanens arealdel.

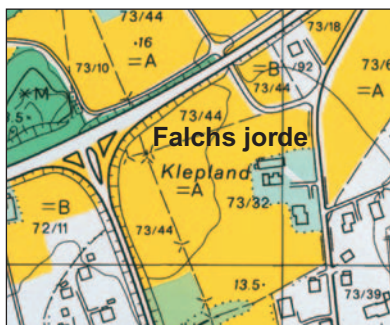
Status til kommunale kystsoneplaner etter pbl's bestemmelser i forhold til ulike særlover og statlige sektormyndigheter er på flere punkter lite utprøvd og kystsoneplanen for Lenvik representerer derfor et banebrytende arbeid og som kan være til nytte for andre kystnære kommuner.

Søgne kommune i Vest-Agder fylke

Tema: Samfunnssikkerhet og beredskap, knyttet til bygging av sykehjem

Søgne kommune ønsker å bygge sykehjem i Tangvall sentrum, men tomten ligger langs og lavere enn E-39, nær vegkryss og bensinstasjon. Krever plasseringen særskilte forholdsregler?

Nytt sykehjem og næringsbygg på Falchs jorde



Søgne kommune er en mellomstor kommune som ligger mellom bykommunene Kristiansand og Mandal. Kommunen har ca 9.000 innbyggere, er i stadig vekst og med press på sentrumsområdet Tangvall. Her er det de senere år bygget nye bygninger til kommuneadministrasjonen, en rekke nye butikkbygg, boliger, skoler, idrettsanlegg osv. Store deler av Tangvall er regulert til slike formål. Konflikter i forhold til arealutnyttelse kommer særlig frem når det gjelder landbruksinteresser og veier/trafikk.

Som et ledd i eldresatsningen ønsket kommunen å bygge et nytt sykehjem med en finansieringspakke fra Staten. Flere tomtealternativer ble vurdert. Miljøverndepartementet gikk i mot bygging på dyrket mark og kommunen endte opp med et område nær Tangvall sentrum, "Falchs jorde".



Falchs jorde er omgitt av veier med den sterkt trafikerte E-39 nord for området. Tomten var opprinnelig regulert til sentrumsområde og bygging av sykehjem krevde derfor omregulering. På mange måter var tomten velegnet for bygging av sykehjem med lave tomtekostnader og gode grunnforhold. E-39 representerer imidlertid et farepotensial med hensyn til utforkjøringer da veien har overhøyde i forhold til tomten. Store deler av tomten går bort til sikringssoner og fysiske hindre, og det må bygges planfrie fotgjengerkryssinger. En bensinstasjon er plassert rett over veien for tomten.

Fylkesmannen ber om risiko- og sårbarhetsvurdering

Til tross for disse betenkelighetene ble melding om påbegynt planarbeid sendt ut fra Søgne kommune i september 2001. Fylkesmannens beredskapsavdeling reagerte raskt og oppfordret kommunen til å utrede risiko- og sårbarhetsforhold knyttet til lokalisering av næringsbygg/sykehjem på Falchs jorde. Transport av farlig gods ble nevnt særskilt, men fylkesmannen pekte også på varlingssystemer/krise-beredskapsplaner og nærheten til bensinstasjon.

Kommunen gjennomførte og oversendte i november 2001 en risikovurdering som i hovedsak analyserte farene i forbindelse med transport av farlig gods.

Fylkesmannens beredskapsavdeling aksepterte risikovurderingen knyttet til transport av farlig gods, men etterlyste likevel en mer generell risikoanalyse samt vurdering av eventuelle fysiske skiller mellom E-39 og den planlagte bebyggelse. Dette for å hindre skader på grunn av utforkjøringer. Dette synspunktet ble understreket i et eget møte med representanter fra kommunen.

Reguleringsplanen til offentlig ettersyn

I januar 2002 vedtok planutvalget at reguleringsplanen skulle legges ut til offentlig ettersyn. Kommunen hadde imidlertid ikke vurdert risikoen for utforkjøringer og viste til at de byggegrenser statens vegvesen har fastsatt også skal hindre konflikter til annen arealbruk.

I saksfremstillingen anføres blant annet følgende:

"Vi forutsetter derfor at de byggegrenser statens vegvesen krever vil være tilstrekkelige også i forhold til utforkjøringer, og at det ikke er behov for særskilte tiltak for det. Hvis vi tar feil, må vi anmode staten om å samordne sine interesser ved å be fylkesmannen samordne de to statlige organene."

Fylkesmannen reiser innsigelse til planen

Fylkesmannens beredskapsavdeling reiste innsigelse til planen på grunn av manglende risikovurdering ved en eventuell utforkjøring av tungtransport i planområdet. Fylkesmannen pekte i den anledning på at statens vegvesens byggegrenser er generelle regler som primært skal sikre vegens arealbehov. De er ikke ment å være en generell sikkerhetssone med tanke på utforkjøring eller lignende. Det må derfor avgjøres individuelt i hvert enkelt tilfelle hvorvidt det er behov for ytterligere tiltak med tanke på sikkerhet, som for eksempel bygging av jordvoll eller lignende for å hindre uønskede hendelser som følge av eventuell utforkjøring.

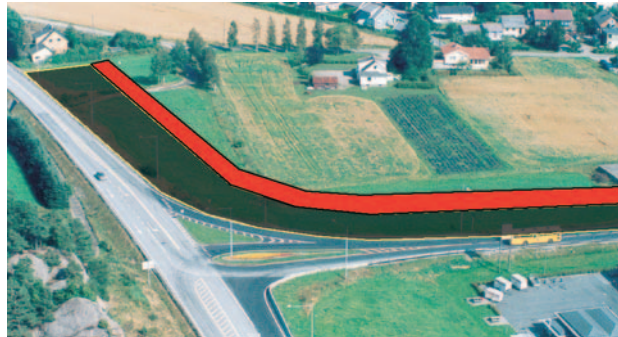
Kommunen utarbeider risiko- og sårbarhetsanalyse

Analysen konkluderte med at det var en viss ulykkesrisiko knyttet til skader som følge av utforkjøringer og anbefalte at krysset måtte utformes slik at utforkjøringer ble hindret. Analysen ga imidlertid ingen konkrete forslag til løsninger.

Innsigelsen opprettholdes og mekling iverksettes

Beredskapsavdelingen fant ikke å kunne akseptere risiko- og sårbarhetsanalysen fordi den ikke konkret anga noen løsning på de farepotensialer som er avdekket. Saken gikk derved til mekling og i slutten av april 2002 møttes representanter for fylkesmannen, beredskapsavdelingen, statens vegvesen og kommunen.

Resultat



Erfaring/lærdom

Partene stod lenge steilt mot hverandre. Etter at fylkesmannen konkluderte med at saken måtte fremmes for departementet, ble partene imidlertid enige om å legge inn en 15 meter buffersone for bygging av en tilstrekkelig jordvoll for å hindre at kjøretøyer kommer inn på bebygde område.

Saken er interessant i det den klart viser at vegnormalene ikke nødvendigvis gir tilstrekkelig sikkerhet for bebyggelsen langs våre riks- og europaveier.

Fylkesmannens innsigelse klargjorde at vegnormalene er godt egnet for å sikre vegens arealbehov, men viste samtidig at normalene ikke sikrer en generell sone som ivaretar konsekvensene av en utforkjøring eller andre uønskede hendelser.

Nødvendig sikringssone må avgjøres individuelt i hvert enkelt tilfelle.

Postboks 2014
3103 Tønsberg

Telf.: 33 41 25 00
Faks: 33 31 06 60

postmottak@dsb.no
www.dsb.no