

Vår saksbehandler
Erling Kvernevik, tlf. 9004 4715

Dokumentdato
26.08.2022
Deres dato

Vår referanse
2022/6735 KVER
Deres referanse
22/756-

Olje- og energidepartementet

Postboks 8148 Dep
0033 OSLO

Høring - På trygg grunn - Bedre håndtering av kvikkleirerisiko

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) viser til ovennevnte høring oversendt fra Olje- og energidepartementet og til telefonsamtale med saksbehandler der DSB fikk utsatt svarfristen med en uke.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) mener Gjerdrumutvalget har gjort et grundig arbeid som peker på dagens utfordringer og muligheter for forbedringer. DSB er enig i de fleste vurderingene, anbefalingene og forslagene fra utvalget både når det gjelder kvikkleire og annen naturfare. Vi vil i dette høringssvaret knytte kommentarer til sentrale temaer og anbefalinger utvalget har drøftet, og som er mest relevante for DSB.

Sivilbeskyttelsesloven stiller krav om samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene gjennom kommunal beredskapsplikt. Den kommunale beredskapsplikten er en systembestemmelse som skal bidra til å samordne, supplere og skape sammenhenger mellom alle de områdene (tjenestene og funksjonene) som er en del av samfunnssikkerhet og beredskap på lokalt nivå. Det følger av sivilbeskyttelsesloven at kommunen plikter å kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de kan påvirke kommunen. Resultatet av dette arbeidet skal vurderes og sammenstilles i en helhetlig risiko og sårbarhetsanalyse. Naturfare, inkludert fare for kvikkleireskred, vil være en av flere farer de uønskede hendelsene kan ha sitt utspring i når kommunen gjennomfører helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse.

DSB er enig med utvalget i at det er behov for å forbedre veiledningen og styrke kompetansen i kommunene om hvordan samfunnssikkerhet, deriblant naturfare skal ivaretas. Kommunene har et særlig viktig oppdrag i å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet gjennom å redusere risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og materielle verdier. Helhetlig ROS og plan for oppfølging skal ligge til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder også planer etter plan- og bygningsloven. Ved å integrere samfunnssikkerhet i plansystemet, får kommunen mulighet til å vurdere på et overordnet nivå om helhetlig ROS er i tråd med samfunnsutviklingen og risiko- og sårbarhetsbildet. Dette kan også innebære behov for å revidere kommuneplanen, bl.a. med oppdaterte krav til samfunnssikkerhet i arealplanleggingen.

Lovfesting av kommunens plikt til å utrede risiko for naturskade mener vi er viktig. I likhet med utvalget har vi forståelse for at kommunene ikke kan sitte med all nødvendig kompetanse for å vurdere, f.eks. bekymringsmeldinger. Kommunene bør derfor knytte til seg nødvendig ekspertise, for eksempel gjennom avtale med konsulenter eller gjennom interkommunalt samarbeid.

DSB støtter utvalgets forslag om plikt for kommunen til å informere grunneier der utredningen viser at det er et overvåkings- eller sikringsbehov, samt informere Statsforvalteren om utredninger.

Postadresse
Direktoratet for
samfunnssikkerhet og beredskap

Postboks 2014
3103 Tønsberg

Besøksadresse
Rambergveien 9, 3115 Tønsberg

E-post
postmottak@dsb.no

Telefon
33 41 25 00

Internett
www.dsb.no

Telefaks
33 31 06 60

Organisasjonsnummer
974 760 983

Innmeldingsplikt for alle naturfareutredninger med tilhørende kartløsning vil sikre god tilgang til slik informasjon for alle aktører, også ved eierskifter.

DSB mener videre at revideringen av Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging bør bli tydeligere på at tema samfunnssikkerhet skal ivaretas i kommunal planlegging. Vi viser her til Kommunal- og distriktsdepartementet sitt arbeid med å utarbeide nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging for perioden 2023-2027.

Samfunnssikkerhetshensyn i plan- og bygningsloven – forrang.

For at det skal kunne skje en effektiv samordning mellom planmyndighetene og sektormyndighetene er det avgjørende at lovgivningen er tydelig på hvilke prosessregler som gjelder, og at den gir anvisning på en viss prioritering når interesser står mot hverandre. I noen land er det lovfestet et knippe verdier og hensyn som ved motstrid skal vektlegges tyngre enn øvrige forhold. Slik uttrykkelig prioritering innebærer at planmyndigheten har en klar rettesnor å styre etter, og risikoen knyttet til kontroll eller klagebehandling blir mindre. Selv om den norske plan- og bygningsloven oppstiller bærekraftig utvikling som overordnet formål, er rådende oppfatning om dette begrepet så vidt at det i liten grad gir noen reell veiledning. § 3-1 i plan- og bygningsloven gir en oversikt over likestilte hensyn, uten klar rangordning. DSB mener at det bør vurderes om samfunnssikkerhetshensyn skal gis forrang foran andre hensyn i planleggingen, og at § 3-1 h i plan- og bygningsloven derfor bør vektlegges tyngre enn øvrige forhold i § 3-1.

Forskrift om ROS-analyser i plan og digitale verktøy.

DSB støtter forslaget om å se nærmere på muligheten for en forskrift som fastsetter krav til ROS-analyser etter plan- og bygningsloven. § 4-3 gir i dag kun krav om at en slik analyse skal utarbeides, og ingen eksplisitte krav eller føringer til metodebruk, prosess eller innhold. DSB har utviklet veiledere og metodikk for ROS-analyser i arealplanleggingen, men kan ikke kreve at kommunene (eller konsulenter) tar i bruk disse. Dermed utføres slike ROS-analyser på mange ulike måter, med varierende kvalitet og etterprøvnbarhet. Dette er i motsetning til lov- og forskriftskrav til kommunal beredskapsplikt, som har klare krav både til ROS-analysenes innhold og måten den skal utarbeides på (prosess). Dette gjør at arbeidet med disse analysene blir målbare, mens det for ROS-analyser i plansaker er vanskeligere å måle kvaliteten på arbeidet.

DSB foreslår at KDD leder en tverrfaglig arbeidsgruppe for dette arbeidet.

Vi støtter at det blir lagt til rette for obligatorisk bruk av digitalt verktøy for alle typer ROS-analyser. DigiROS, som DSB er i gang med å utvikle, ser ut til å bli et godt verktøy for dette.

DSB støtter forslaget om etablering av et enhetlig, kartbasert system for registrering og håndtering av bekymringsmeldinger. DSB mener imidlertid at det bør utføres en brukerundersøkelse for utvalgets forslag om å utvide NVEs verktøy (varsom og regobs).

ROS ved dispensasjoner og endring i reguleringsplaner.

DSB er enig med utvalget i at det bør informeres og veiledes tydeligere om at kommunen bør stille krav om at det utarbeides ROS-analyse i dispensasjonssaker der det i reguleringsplan ville ha vært krav om ROS-analyse. For dette formålet kan det være hensiktsmessig at det utvikles en forenklet digital ROS-analyse, slik at metoden blir overkommelig for kommunene. Hvis forenklet ROS-analyse viser at det er naturfare i området, må den reelle faren utredes i henhold til kravene i pbl. og TEK17 før kommunen kan gi tillatelse til bygging.

Eksisterende bebyggelse.

I likhet med utvalget mener vi at regelverket og ansvarsforholdene knyttet til naturfare ved ny utbygging i hovedsak fungerer godt. Tydeliggjøring av regelverket og oppfølging av søknadsplikt for mindre terrenginngrep er svært viktige forebyggende tiltak. Vi mener også det er viktig å stille tydelige krav til kompetanse hos de som skal utrede naturfare.

DSB mener at de største utfordringene for trygghet og sikkerhet gjelder eksisterende bebyggelse og infrastruktur. Dagens regelverk og praksis medfører en fare for at kommunene ikke i tilstrekkelig grad vurderer risiko for eksisterende bebyggelse. Etter sivilbeskyttelsesloven skal helhetlig ROS oppdateres ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet. Dette kan medføre at ny kunnskap om risiko og sårbarhet må følges opp med oppdatering av kommuneplanen.

DSB støtter også utvalgets forslag om at det må gjennomføres ROS-analyser der det ikke legges opp til ny utbygging. Dette er allerede presisert i rundskriv (H-5/18) og veiledninger til samfunnssikkerhet i planleggingen.

Datasamarbeid – kunnskapsgrunnlag.

DSB ser et stort behov for bedre data om samfunnets kostnader knyttet til uønskede, naturutløste hendelser. Dette er blant annet viktig som grunnlag for samfunnsøkonomiske analyser av forebyggende tiltak. DSB støtter derfor utvalgets anbefaling om en systematisk registrering av hendelser. Vi støtter også at relevante aktører lagrer data om skadekostnader på en måte som gjør at det kan brukes og deles på en effektiv måte. DSBs Kunnskapsbank bør være det sentrale tverrsektorielle verktøyet for sammenstilling og tilgjengeliggjøring av data om risiko og sårbarhet. Det vil være naturlig at sentrale aktører innen naturfareområdet sammen ser på hvordan lagring og deling av informasjon knyttet til hendelser, kan gjøres på beste måte f.eks. gjennom Naturfareforum.

Ny natursikringslov.

Plan- og bygningslovens mekanismer for vertikal samordning mellom forvaltningsnivåene er ganske mange. Nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer setter rammer for kommunenes forvaltning etter loven, jf. §§ 6-1 og 6-2. Staten kan også selv vedta plan, som går foran eldre kommunale og regionale planer, jf. § 6-4. Når et fylkesting har vedtatt en regional plan, kan departementet gjøre endringer jf. § 8-4 andre ledd. Det samme kan skje med kommunale planer, men der gir også ordningen med statlig klagebehandling jf. § 1-9 og innsigelsesinstituttet slik det er regulert i §§ 5-4 - 5-7 anledning for staten til å gripe inn. Sektorlovgivningen har eksempler på regler som legger til rette for horisontal samordning i formålsbestemmelsene, og ulike regler om høring, blant annet av berørte kommuner. I tillegg finner vi særskilt regulering av forholdet til plan- og bygningsloven, der det er eksempler på at sektorlover gir plan- og bygningsloven forrang, men også lovgivning som holder arealbruk på bestemte sektorområder helt utenfor plan- og bygningslovens system. DSB er enig med utvalget i at en nasjonal handlingsplan kan være et godt styringsverktøy som et supplement til hvordan offentlig og privat virksomhet på naturfareområdet styres i dag.

DSB har ved flere anledninger etterlyst oppfølgingen av lov om sikring mot naturskader etter at denne ble skilt ut fra naturskadeerstatningsloven i 2014. En ny naturskadesikringslov vil være et viktig tiltak, og som kan bidra til å klargjøre ansvarsforhold og legge til rette for bedre kartlegging og sikring. Vi støtter derfor forslaget til en slik lov, men at man i forarbeidet til en slik lov må se på samspillet med andre relevante lover. En ny naturskadesikringslov bør etter DSBs syn ha en tydelig og gjennomarbeidet bestemmelse om lovens virkeområde. Det bør blant annet sees på hva som menes med naturskade og om loven skal anvendes for landbruks- og næringsområder, statlig og kommunal infrastruktur. Forholdet til andre lover som naturskadeerstatningsloven, plan- og bygningsloven, sivilbeskyttelsesloven og naturskadeforsikringsloven bør sees nærmere på og omtales. I bestemmelser om virkeområde kan det også vurderes om loven skal gjelde uavhengig av sikringstiltakenes størrelse og betydning. Grensedragningen mellom forebygging, beredskap og krisehåndtering bør også vurderes.

DSB er positiv til å styrke statens plikt til å forebygge og hindre overhengende fare for tap av liv, helse og økonomiske verdier. Hvordan arbeidsdelingen skal være mellom statlige aktører for slik forebygging, vil kreve nærmere utredning. Det kan ses hen til vannressursloven § 40 som gir vassdragsmyndigheten en mulighet til å iverksette tiltak, men ikke en ubetinget plikt.

Det ligger fortsatt utfordringer knyttet til hvilket risikonivå samfunnet kan akseptere når det avdekkes naturfare etter at det er bygd. Utvalgets flertall har formulert en nullvisjon for tap av menneskeliv i kvikkleireskred. Vi ser behov for at det defineres et politisk ambisjonsnivå på tvers av naturfarer, der en også ser hen til andre risikoer i samfunnet.

Forskning og utvikling.

DSB er enig med utvalget at det er behov for mer forskning og at det settes av særskilte midler til dette. DSB har gode erfaringer med det tverrsektorielle samarbeidet som er etablert i Naturfareforum, det det blant annet er etablert en egen kvikkleiregruppe. Det er et potensial for å utnytte dette samarbeidet enda mer. En særskilt tildeling av FoU-midler til Naturfareforum, slik utvalget tar til orde for, vil gi bedre muligheter for å styrke kunnskapsbyggingen mot utfordringene innen håndtering av naturfare. Ut over dette vil det også være en stor fordel om forskningsmidler som lyses ut av Norges forskningsråd (NFR) får et økt fokus på naturfare.

DSB vil også peke på kompetanse- og kapasitetsutfordringene hos aktørene som skal levere utredninger og gjennomføre tiltak. En vesentlig økning av innsatsen i forebygging mot naturskader vil derfor kreve en bevisst satsing på både forskning og utvikling (FoU) og formidling, for å øke kompetanse og kapasitet i alle ledd – blant konsulenter, entreprenører og på kommunal og statlig side.

Med hilsen
for Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap

Elisabeth Sørbøe Aarsæther
Direktør

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes derfor uten underskrift.