



Samfunnssikkerhetshjelperen

Veileder for samfunnssikkerhet i samfunnsplanleggingen



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmärkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija

Foto: Istock, Pia Bråthen, Elin Gunnarsdottir Larne, Geir Olsen og MapAidAS

INNHOLDSFORTEGNELSE

KAPITTEL 1: INNLEDNING	4
1.1 DEFINISJON PÅ SAMFUNNSSIKKERHET	5
1.2 HVORFOR SAMFUNNSSIKKERHET I PLANLEGGINGEN?	5
1.3 DET KOMMUNALE PLANSYSTEMET ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	6
KAPITTEL 2: LOVER OG OVERORDNEDE FØRINGER	8
2.1 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	8
2.2 NASJONALE FORVENTNINGER TIL REGIONAL OG KOMMUNAL PLANLEGGING	8
2.3 FNS BÆREKRAFTMÅL	8
2.4 SIVILBESKYTTELSESLØVEN OG FORSKRIFT OM KOMMUNAL BEREDSKAPSLIKT	10
2.5 ANDRE FØRINGER	11
KAPITTEL 3: PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN	12
3.1 KOMMUNAL PLANSTRATEGI	12
3.2 UTREDNINGSKRAV – PLANPROGRAM	14
3.3 KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL	16
3.4 TEMA- OG SEKTORPLANER	21
3.5 HANDLINGSDELEN (SAMORDNET MED ØKONOMIPLANEN)	23
4. AREALPLANLEGGING	26
5. DEFINISJONSLISTE	27

SAMMENDRAG

«**Samfunnssikkerhetshjelperen**» er en veileder for saksbehandlere i kommunen. Veilederen er utarbeidet av Statsforvalteren i Troms og Finnmark (19.3.2024). Den er ment å gi planleggere og de som arbeider med samfunnssikkerhet en bedre forståelse for hvordan man på en god måte tar hensyn til samfunnssikkerhet i samfunnsplanleggingen. Veilederen kan derfor også bidra til bedre samspill mellom to ulike fagområder i kommunen.

Både plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven med forskrift om kommunal beredskapsplikt krever at samfunnssikkerhet skal vurderes i kommunens planlegging. Ved å integrere kommunal beredskapsplikt i kommunens overordnede planlegging, kan man oppnå større grad av politisk forankring og tverrfaglig tilnærming til arbeidet med samfunnssikkerhet.

Følgende prinsipper er særlig viktige:

- **Samfunnssikkerhet skal tas med i all kommunal planlegging** for å tilrettelegge for et trygt og robust samfunn for innbyggerne.
- **Samfunnssikkerhet skal vurderes i samfunnsplaner på alle nivåer i plansystemet** og er dermed et gjennomgående hensyn i planlegging etter plan- og bygningsloven. Kunnskap fra helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (helhetlig ROS) må derfor legges til grunn for alt planarbeid i kommunen.
- **Kommuneplanens samfunnsdel er viktig for samordning** mellom den enkelte sektors utfordringer, prioriteringer og kommunens samlede utvikling. Sårbarhet i lokalsamfunnet og innbyggernes sikkerhet er et tema som krever samordning og helhetstenkning på tvers av sektorene i kommunen. Temaet må derfor ivaretas i samfunnsdelen.
- På bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen (jmfør §3 i forskrift om kommunal beredskapsplikt) bør det i samfunnsdelen nedfelles **langsiktige mål, strategier og retningslinjer for det helhetlige og systematiske arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunen.**
- Mål og strategier for samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen bør følges opp med **tiltak i kommuneplanens handlingsdel og i handlingsdeler til relevante kommunedelplaner.** Kommunen må avveie kostnader og nytten ved å forebygge og håndtere risiko.

KAPITTEL 1: INNLEDNING

Samfunnssikkerhetshjelperen er utarbeidet for å ivareta temaet samfunnssikkerhet i samfunnsplanlegging etter plan- og bygningsloven (lov 27. juni 2008 om planlegging og byggesaksbehandling). Temaet er til dels ivaretatt i eksisterende rundskriv og retningslinjer på området. Vi har tatt utgangspunkt i disse, men gått et steg lengre i å konkretisere *hvorfor* og *hvordan* samfunnssikkerhet kan ivaretas i:

- Kommunal planstrategi
- Kommuneplanens samfunnsdel
- Tema- og sektorplaner
- Kommuneplanens handlingsdel (samordnet med økonomiplan)

Temaet arealplanlegging er godt ivaretatt i eksisterende veiledningsmaterieill. Se kapittel 4 for mer info om dette. Veilederen gir likevel noen anbefalinger om hvordan man kan ivareta samfunnssikkerhet i arealstrategien til samfunnsdelen.

Målgruppen for Samfunnssikkerhetshjelperen er de som arbeider med planlegging etter plan- og bygningsloven og planlegging etter annet lovverk som regulerer samfunnssikkerhet og beredskap. Et av målene med veilederen er å bidra til bedre samspill mellom fagområdene. Leseren jobber sannsynligvis mest med enten planlegging *eller* samfunnssikkerhet. Det er derfor viktig å få fram forskjellene mellom planer etter plan- og bygningsloven og annet lovverk innenfor samfunnssikkerhet for å unngå forvirring. Samfunnssikkerhetshjelperen er et dynamisk produkt som må oppdateres og ajourføres etter hvert som arbeidet utvikles og flere gode eksempler kommer til.

Samfunnssikkerhetshjelperen:

- Viser hvordan kommunen kan bruke plan- og bygningsloven for å ta inn hensynet til samfunnssikkerhet i planleggingen.
- Er et oppslagsverk der du kan gå rett til det plannivået du til enhver tid jobber med, raskt finne argumenter for hvorfor det er viktig å ta inn hensynet til samfunnssikkerhet og hvordan det kan gjøres.
- Er et supplement til eksisterende fag- og prosessveiledere på området.
- Er IKKE en prosessveileder. Hvordan jobbe med prosessene i planleggingen etter plan- og bygningsloven finner du i andre veiledere.

1.1 Definisjon på samfunnssikkerhet

Samfunnssikkerhet defineres som samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger. Mens beredskap defineres som planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere uønskede hendelser slik at konsekvensene blir minst mulig. I Samfunnssikkerhetshjelperen benyttes begrepet samfunnssikkerhet for både forebygging og beredskap.

Kommunen skal ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet i hele krisespekteret. Dette arbeidet omfatter beredskap mot naturhendelser som flom og skred, ulykker som brann og forlis, og tilsiktede handlinger som digitale angrep og terrorhandlinger¹. Det omfatter også sikkerhetspolitiske kriser og væpnede konflikter.

1.2 Hvorfor samfunnssikkerhet i planleggingen?

Samfunnssikkerhet er et viktig hensyn som skal ivaretas i regional og kommunal areal- og samfunnsplanlegging. Dette følger blant annet av plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav h), som slår fast at planer skal «fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.» Dette får blant annet betydning for hvilke områder som kan bygges ut og hvordan utbygging kan skje. Samfunnssikkerhet må være et gjennomgående tema i planlegging fra planstrategi til byggesak.²

Kommunene er lokal planmyndighet og har ansvar for at det tas hensyn til samfunnssikkerhet i planlegging etter plan- og bygningsloven. Kommunen har også ansvar for å følge opp krav til kommunal beredskapsplikt i sivilbeskyttelsesloven (lov 25. juni 2010 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret). Det er en sterk kobling mellom sivilbeskyttelsesloven med helhetlig ROS og planlegging etter plan- og bygningsloven.

Ved å integrere kommunal beredskapsplikt i kommunens overordnede planlegging, kan man oppnå større grad av politisk forankring og tverrfaglig tilnærming til arbeidet med samfunnssikkerhet.

¹ St. meld. 5 (2020-2021): Samfunnssikkerhet i en usikker verden.

² Rundskriv H-5/18 Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling

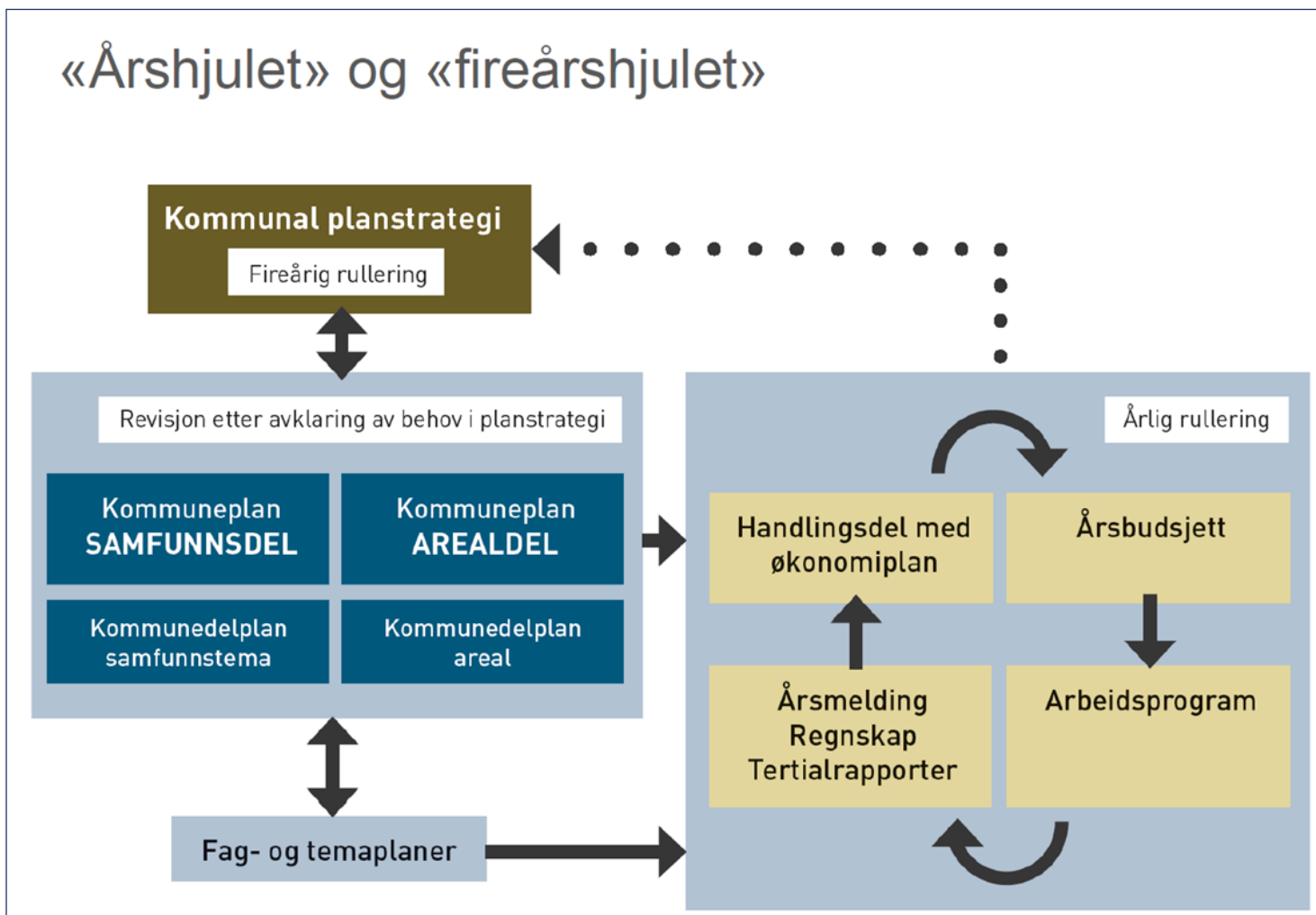
1.3 Det kommunale plansystemet etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven stiller krav om et helhetlig plan- og styringssystem. Det er gjennom planlegging at de ulike sektorinteresser synliggjøres. Planlegging kan derfor være et virkemiddel for å få fram sammenhengene mellom sektorinteresser og tilrettelegge for samordning og effektive løsninger. Det kommunale plansystemet må også forholde seg til rammer og føringer fra nasjonale myndigheter og fra fylkeskommunene som er regional planmyndighet.

Samfunnsplaner er verktøy for politisk styring, og gir *retningslinjer* til underliggende planlegging på sektorene. Samfunnsplanleggingen kan også legge viktige føringer for arealplanleggingen. Samfunnsplaner er imidlertid ikke rettslig bindende og omfatter derfor heller ikke virkemidler som brukes for å sikre gjennomføring av arealplaner. Samfunnsplanleggingen forutsetter oppfølging gjennom aktiviteter i kommunen som organisasjon, eller i samarbeid med privat og offentlig sektor utenfor kommunen. Tiltak krever dekning innenfor økonomiplan og budsjett.

Sammenhengen mellom elementene i kommunenes plansystem er kort oppsummert i figuren på neste side. De ulike plannivåene blir nærmere omtalt i kapittel 3.

«Årshjulet» og «fireårshjulet»



Figur 1: Det kommunale plansystemet. Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet

KAPITTEL 2: LOVER OG OVERORDNEDE FØRINGER

2.1 Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er en prosess- og samordningslov, og har til formål å følge opp sektorlover og andre føringer som er bestemt av Storting og regjering, herunder Sivilbeskyttelsesloven. Loven stiller krav til et helhetlig plan- og styringssystem og inneholder en rekke prosedyrer og spilleregler omkring det å vedta ønsket politikk for samfunns- og arealutviklingen i kommunene. Samfunnssikkerhet er et av hensynene som skal ivaretas i planleggingen.

2.2 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

I regjeringens *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027* går det tydelig fram at samfunnssikkerhet skal ivaretas i planleggingen. Samfunnssikkerhet og beredskap har i forventningene blitt viet et eget kapittel, kapittel 6. I kapitlet omtales naturfarer og klimatilpasning, Forsvarets arealbehov, naturbaserte løsninger, rent og trygt drikkevann, vern av dyrka jord og risiko- og sårbarhetsanalyser som grunnlag for bedre planer. Av hensyn til beredskap og mulighetene for matproduksjon, er det nødvendig å ta vare på jordressursene over hele landet og sikre at jorda holdes i drift.

2.3 FNs bærekraftsmål

I 2015 vedtok FNs generalforsamling 2030-agendaen for bærekraftig utvikling. Agendaen har 17 utviklingsmål for å fremme sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft. FNs bærekraftsmål er verdens felles arbeidsplan, blant annet for å sikre sosial rettferdighet, god helse og stanse tap av naturmangfold og klimaendringer. Bærekraft er nedfelt i formålsparagrafen til plan- og bygningsloven.

Regjeringen forventer at fylkeskommunene og kommunene legger bærekraftsmålene til grunn for planleggingen. Arbeidet med samfunnssikkerhet er viktig for flere av bærekraftsmålene. Det gjelder blant annet bekjempelse av klimaendringer, bevaring av økosystemtjenester, bygging av robust infrastruktur og fredelige og inkluderende samfunn³.

³ Kilde: <https://www.statsforvalteren.no/portal/barekraftsmalene/>.



Figur 2: Bærekraftsmålene. Kilde: FN

2.4 Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt

Sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt pålegger kommunene å arbeide systematisk og helhetlig med samfunnssikkerhetsarbeidet på tvers av sektorer i kommunen. Dette for å redusere risiko for tap av liv, helse, miljø og materielle verdier. Bestemmelsene om kommunal beredskapsplikt gir kommunen rollen som lokal samordner i samfunnssikkerhetsarbeidet.

Sivilbeskyttelsesloven §14 pålegger kommunene å utarbeide en helhetlig ROS. Den helhetlige ROS-analysen skal tegne et bilde av risikoen i kommunen. Analysen er det sentrale plangrunnlaget for oppfølging av kommunal beredskapsplikt etter sivilbeskyttelsesloven. Basert på analysen, skal kommunen utarbeide langsiktige mål, strategier og prioriterte tiltak for å styrke samfunnssikkerheten. Dette bør inngå i en *plan for oppfølging* av samfunnssikkerhetsarbeidet, som også beskriver hvordan kommunen skal arbeide helhetlig og systematisk med samfunnssikkerhet, jamfør §3a i forskrift om kommunal beredskapsplikt med veileder. Sivilbeskyttelsesloven §15 pålegger også kommunene, med utgangspunkt i helhetlig ROS, å utarbeide en overordnet beredskapsplan.

Forskrift om kommunal beredskapsplikt utfyller lovkravene i Sivilbeskyttelsesloven. Forskriften lister blant annet opp minimumskrav til innhold i helhetlig ROS-analyse, overordnet beredskapsplan, det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet og revisjons/oppdateringstakt for ROS-analysen og beredskapsplanen.

Den helhetlige ROS-analysen er et sentralt plangrunnlag for forhold som bør innlemmes i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven, jamfør §3b i forskrift til kommunal beredskapsplikt. DSB peker i sin veileder til kommunal beredskapsplikt på at kommunen da skal vurdere og integrere funn fra helhetlig ros, mål og strategier, plan for oppfølging og overordnet beredskapsplan i kommunal planlegging. Ved å innlemme samfunnssikkerhet i planlegging etter plan- og bygningsloven synliggjøres arbeidet i større grad og får en tydeligere politisk forankring. Dette vil også sikre en kontinuerlig utvikling og evaluering av arbeidet.

Planverk etter forskrift om kommunal beredskapsplikt er ikke underlagt de samme detaljkravene til prosess, offentlige høringer og medvirkning som planer etter plan- og bygningsloven. Det er noen krav til medvirkning og politisk forankring, men få detaljkrav knyttet til prosessen. Mange av kommunenes beredskapsplaner og risiko- og sårbarhetsanalyser fungerer i større grad som arbeidsverktøy for organisasjonens drift enn som redskaper for politisk styring. Enkelte planer kan også ha innhold som må unntas offentlighet.

2.5 Andre føringer

Under ser du en tabell for noen andre relevante føringer for samfunnssikkerhet og planlegging i kommunene.

Føringer	Innhold
Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning	Arbeidet med klimatilpasning skal bidra til at samfunnet blir bedre rustet til å møte klimaendringene, gjennom å sikre at kommuner og fylkeskommuner unngår eller begrenser risiko, sårbarhet og ulemper og drar nytte av eventuelle fordeler som følge av endringer i klimaet. I den statlige planretningslinjen legges det derfor vekt på at hele spekteret av planverktøy skal benyttes for å ivareta klimatilpasning. Det vil si at retningslinjen gir føringer både for samfunnsplanlegging og for arealplanlegging.
Rundskriv H-5/18: Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling	Formålet med rundskrivet er å redegjøre for de reglene i plan- og bygningsloven som ivaretar hensynet til samfunnssikkerhet. Samfunnssikkerhet er et viktig hensyn som skal ivaretas i regional og kommunal areal- og samfunnsplanlegging. Rundskrivet følger i hovedsak samme struktur som plan- og bygningsloven. Det beskriver hvordan samfunnssikkerhet ivaretas i regional planlegging, kommunal planlegging, byggesaksbehandling og dispensasjonsbehandling, jmfør side 1 i rundskrivet.
Stortingsmelding nr. 5 (2020-2021): «Samfunnssikkerhet i en usikker verden»	I stortingsmeldingen rettes oppmerksomheten særlig mot forebygging. Endringer i det sikkerhetspolitiske bildet, klimaendringer, globalisering, den teknologiske utviklingen og urbanisering har stor betydning for arbeidet med samfunnssikkerheten [...]
Stortingsmelding nr. 26 (2022-2023): «Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn»	Klimaendringene er en utfordring for samfunnssikkerheten og innebærer økte krav til både forebygging og beredskap. Stortingsmeldingen understreker at kommunene spiller en nøkkelrolle i arbeidet med å håndtere de stadig mer omfattende konsekvensene av klimaendringene, og utvikle klimarobuste lokalsamfunn i hele landet.
Regional planstrategi og regionale planer	Regional planstrategi og ulike regionale planer kan legge føringer for kommunenes arbeid med å utvikle robuste lokalsamfunn. Den regionale planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging, jmfør §7-1. En regional plan ivaretar komplekse temaer der mange aktører fra offentlig, privat og frivillig sektor må samarbeide. I tillegg vil en slik plan kunne samordne virkemiddelapparatet i området/temaet planen gjelder for. I en regional plan er det anledning til å benytte ulike planvirkemidler, blant annet for å sikre at utfordringer innen samfunnssikkerhet blir ivaretatt i kommunal planlegging.
FylkesROS	En risiko- og sårbarhetsanalyse som skal bidra til å gi en oversikt over risiko og sårbarhet for fylket. Uønskede hendelser behandlet i fylkesROS gir en pekepinn på regionale utfordringer som også kan være aktuelle for den enkelte kommune.

KAPITTEL 3: Planlegging etter plan- og bygningsloven

Dette kapitlet tar for seg plansystemet og hvordan kommunene kan integrere samfunnssikkerhet i samfunnsplanlegging. Kapitlet gir leseren gode argumenter til hvorfor man bør ivareta samfunnssikkerhet i de ulike plantypene og med tips til hvordan man kan gjøre det.

Se figur 1 for oversikt over plansystemet.

3.1 Kommunal planstrategi

Kommunal planstrategi er en oversikt over planbehov i kommunestyreperioden. I planstrategien skal kommunen ta stilling til om kommuneplanens samfunnsdel og arealdel skal revideres helt eller delvis, eller om gjeldende plan skal videreføres. Bakgrunnen for valgene som tas i planstrategien er de utfordringene kommunen har som samfunn og organisasjon⁴.

Hvorfor:

- Planstrategien bør beskrive utviklingstrekk, utfordringer og strategiske valg av betydning for samfunnssikkerhet, jamfør plan- og bygningsloven § 10-1. Samfunnssikkerhetsutfordringer knyttet til liv og helse, miljø, materielle verdier og samfunnsstabilitet⁵ må omtales i kunnskapsgrunnlaget. Helhetlig ROS, jamfør sivilbeskyttelsesloven med tilhørende forskrift, er en hovedkilde til kunnskap om samfunnssikkerhetsutfordringer i kommunen. Etter forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3 bokstav b) har kommunen plikt til å vurdere om forhold som er avdekket i helhetlig ROS-analyse bør integreres i planer og prosesser etter plan- og bygningsloven.
- Helhetlig ros **skal** derfor oppdateres i takt med revisjon av kommunedelplaner, jamfør lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 11-4 første ledd, og ellers ved endringer i risiko- og sårbarhetsbildet⁶. Det vil si at ROS-analysen bør oppdateres/revideres i forkant av, og ligge til grunn for, arbeidet med kommunal planstrategi. Alternativt kan dette

⁴ Enkel planlegging.no

⁵ Samfunnsstabilitet: Vurdering av potensialet for forstyrrelser i dagliglivet/manglende dekning av grunnleggende behov og psykologiske og sosiale reaksjoner forårsaket av scenarioet.

⁶ Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 6.

arbeidet foregå parallelt. Det viktigste er at funn fra oppdateringen av helhetlig ROS omtales i planstrategien og legges til grunn for kommunenes planvalg i inneværende kommunestyreperiode. Dette for å sikre politisk forankring og oppfølging av funn fra analysen i overordnede planer i kommunene.

Hvordan:

- Hvis ikke samfunnssikkerhet er godt nok vurdert i eksisterende planverk, kan dette gi grunnlag for revisjon av kommuneplanen, både samfunnsdelen, arealdelen og underliggende planer. For eksempel kan dette gjelde dersom det er kommet til ny kunnskap om risiko- og sårbarhetsforhold, eller andre forhold som det tidligere ikke har vært tilstrekkelig kunnskap om i kommunen. For eksempel risiko knyttet til klimaendringene⁷.
- Kommunene kan selv velge om de vil utarbeide en egen plan for temaet. For mer informasjon om hvordan dette kan gjøres, se kap. 3.4 i Samfunnssikkerhetshjelperen.
- Helhetlig ROS oppdateres minimum hvert 4. år etter samme syklus som kommunal planstrategi. Dette for å:
 - Ha et oppdatert kunnskapsgrunnlag på plass som utgangspunkt for neste valgperiodes planstrategi
 - Benytte sittende kommunestyres opparbeidede erfaring/kunnskap om kommunen og risikobildet i kommunen
- Revisjonssyklus for helhetlig ROS bør inngå i planstrategiens liste over planvalg.

⁷ Se Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, punkt 4.3 3. ledd.

3.2 Utredningskrav – planprogram

Planprogram er et verktøy for å planlegge planprosessen, slik at målet og hovedgrepene i prosessen er tydelig fra start. Planprogrammet er et godt verktøy for å sørge for at planprosessen ikke blir mer omfattende enn behovet⁸.

Hvorfor:

- Det skal lages planprogram for alle regionale planer og kommuneplaner etter plan- og bygningsloven som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Samfunnssikkerhet er et hensyn som skal vurderes i det videre planarbeidet.
- Funn i helhetlig ros og kunnskapsgrunnlaget avgjør i hvilken grad samfunnssikkerhet bør være et tema for det videre planarbeidet.

Hvordan:

- Planprogrammet skal gjøre rede for formålet med planarbeidet, planprosessen med frister og deltakere, opplegget for medvirkning, spesielt for grupper som antas å bli særlig berørt, hvilke temaer som skal berøres i planarbeidet og behovet for utredninger.
For samfunnssikkerhet innebærer dette å vurdere:
 - Hvilke viktige aktører som må involveres
 - Viktige temaer for det videre planarbeidet
 - Kartlegge eksisterende kunnskapsgrunnlag
 - Vurdere behovet for ny kunnskap
- I planprogrammet bør særskilte problemstillinger og utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet og bærekraftige lokalsamfunn løftes.
Eksempler på slike problemstillinger kan være:
 - Hvordan sikre et trygt, inkluderende, attraktivt og aktivitetsskapende lokalsamfunn?
 - Hvordan forebygge uønskede hendelser?

⁸ Enkel planlegging.no

- Hvordan sikre robusthet i kommunale tjenester på alle nivåer?
 - Hvordan utvikle trygge, tilgjengelige og bærekraftige transportsystem?
 - Hvordan sikre sikker digital infrastruktur i tjenestene våre?
 - Hvilke særskilte arealutfordringer har kommunen knyttet til eksisterende bebyggelse?
 - Hvordan kan arealstrategien ivareta utfordringer knyttet til arealbruk (både ny og eksisterende bebyggelse)?
 - Kan lokale utfordringer løses i et bredt interkommunalt samarbeid med omkringliggende kommuner?
 - Hvordan sikre en oppfølging av § 3 i forskrift om kommunal beredskapsplikt?
 - På hvilke måter kan man styrke tverrfaglig samarbeid for å sikre en helhetlig oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet?
 - Hvordan sikre målrettet arbeid med klimatilpasning og samfunnssikkerhet i planlegginga?
 - Hvordan sikre likeverdig tilgang til trygt drikkevann til en overkommelig pris?
 - Hvordan sikre ivaretagelse av spesielt utsatte grupper?
- Hvis helhetlig ROS ikke er oppdatert i forkant av planprosessen, bør den pekes på som en nødvendig utredning i planprosessen.

3.3 Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel er et av kommunens viktigste styringsverktøy, og handler om hvordan kommunene skal utvikle tjenestene, legge til rette for samfunnsutvikling og løse oppgavene best mulig både på kort og lang sikt. Den skal både gi langsiktig retning og peke på noen utvalgte satsingsområder som skal gis særlig prioritet i gjeldende valgperiode.

Hvorfor:

- Et trygt samfunn er en grunnleggende forutsetning for å få til ønsket samfunnsutviklet i enhver kommune. Samfunnssikkerhet er derfor et nødvendig tema som må ivaretas i kommunens overordnede styringsverktøy, inkludert samfunnsdelen.
- Kommuneplanens samfunnsdel skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier, også når det gjelder samfunnssikkerhet i kommunen jamfør plan- og bygningsloven §§ 3-1 bokstav h og 11-2. Dette gjelder både for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Perspektivet på samfunnssikkerhet må tas med i all kommunal planlegging for å tilrettelegge for et trygt og robust samfunn for innbyggerne.
- Jamfør forskrift om kommunal beredskapslikt § 3b anbefales det at arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunen integreres i planer etter plan- og bygningsloven, som i kommuneplanens samfunnsdel. Med en slik tilnærming synliggjøres samfunnssikkerhetsarbeidet i sammenheng med kommunens øvrige ansvarsområder, og oppnår en større politisk forankring i kommunen.
- Kommuneplanens samfunnsdel er en viktig arena for samordning mellom den enkelte sektors utfordringer, prioriteringer og kommunens samlede utvikling. Sårbarhet knyttet til lokalsamfunnets og innbyggernes sikkerhet er et tema som krever samordning og helhetstenkning på tvers av sektorene i kommunen. Temaet må derfor ivaretas i samfunnsdelen.

Hvordan:

- Den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen er et viktig kunnskapsgrunnlag for planleggingen, og skal derfor legges til grunn for planer etter plan- og bygningsloven, jmfør sivilbeskyttelsesloven § 14 og Forskrift til kommunal beredskapsplikt § 3.
- I samfunnsdelen bør kommunen beskrive utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet som kommunen står overfor, og hvordan man ønsker å håndtere dette. På bakgrunn av den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen (jmfør §3 i forskrift om kommunal beredskapsplikt) bør det i samfunnsdelen nedfelles langsiktige mål, strategier og retningslinjer for det helhetlige og systematiske arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunen.
Dette kan blant annet innebære å gi føringer knyttet til:
 - Kommunens overordnede system for beredskap (krisehåndtering, oppdatert beredskapsplanverk og regelmessig øving)
 - Samarbeid med andre samfunnssikkerhetsaktører
 - Kommunens tverrsektorielle arbeid med samfunnssikkerhet
 - Behovet for oppdatert kunnskap, inkludert helhetlig ROS og ros-analyser på sektorer
 - Behovet for oppdatert planverk
 - Kommunens arbeid med klimatilpasning
 - Sikring av kritisk infrastruktur i kommunen
 - Hvordan sikre og ivareta eksisterende infrastruktur/bygninger
 - Arealplanlegging for ny utbygging og sikker byggegrunn
 - Ivaretagelse av de særskilte utfordringene avdekket i helhetlig ROS
- For å ivareta punktet over kan samfunnssikkerhet inngå i planen på to måter:
 - Som et eget satsingsområde i samfunnsdelen
 - Som et gjennomgående tema hvor hensynet integreres i samfunnsdelens valgte satsingsområder
- Klimatilpasning er eksempel på et viktig sektorovergripende hensyn som krever samordning og samarbeid på tvers av sektorer, og mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige organer. Samfunnsdelen skal derfor inneholde en vurdering av om klimaendringer kan påvirke langsiktige utfordringer, mål og strategier. Dette gjøres ved å ta utgangspunkt i lokale forhold og vurdere hvordan

klimaendringene kan påvirke samfunnssikkerheten i kommunen (liv og helse, kritisk infrastruktur og materielle verdier) og hvordan dette bør følges opp⁹.

- Arealstrategien bør inneholde føringer og forventninger til kommunens håndtering av samfunnssikkerhet i arealplanlegging. Helhetlig ROS kan bidra til å avdekke nye risikoområder som må tas hensyn til i arealplanleggingen, eksempelvis knyttet til begrensninger på arealbruk som følge av klimaendringer. Eksempler på slike arealstrategier kan være:
 - All arealplanlegging skal ta hensyn til sikker byggegrunn
 - Utarbeide konsekvensutredning og ROS-analyser for alle nye utbyggingsområder og ha oversikt over farene i eksisterende bebyggelse
 - Konsekvenser av klimaendringer skal kartlegges og nødvendige føringer innarbeides i kommuneplanens arealdel. Viktige tema er f.eks. havnivåstigning, flom, ekstremvær, overvannshåndtering og skred
 - Ny arealbruk og nye tiltak skal ikke endre vannforekomster slik at risiko for flom og skader øker
 - Vurdere behov for skred- og flomsikring i bebygde områder og langs veg i kommunen
 - Overvannshåndtering skal være tema i all arealplanlegging. Overvann skal i størst mulig grad håndteres lokalt og ved åpne og flerfunksjonelle løsninger. Sikre tilstrekkelig sammenhengende areal i utbyggingsområder for å ivareta trygg bortledning av overvann i fremtiden.
 - Anvende naturbaserte løsninger som en buffer mot klimaendringer
 - Det grønne skiftet
 - Sikre eksisterende og framtidige drikkevannskilder
 - Sikre at høyde på hus er i tråd med brannforskriften
 - Ivareta jordvern for å sikre beredskap og matproduksjon

⁹ Se Statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, punkt 4, 5 og 6. ledd.

Tabellen under viser eksempler på hvordan kommuner har ivaretatt samfunnssikkerhet i kommuneplanens samfunnsdel.

Kommune	Satsingsområde	Mål	Strategier
<i>Kommuneplanens samfunnsdel 2020-2032 for Asker kommune</i>	Handling mot klimaendringene	Hovedmål: Askersamfunnet handler umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem. Delmål: Askersamfunnet motvirker, reduserer og tilpasser seg konsekvensene av klimaendringer	Asker kommune skal arbeide målrettet med klimatilpasning og samfunnssikkerhet i planleggingen, og forebygge konsekvensene av flom, tørke, skred og ras. Asker kommune skal sørge for god overvannshåndtering ved å gjennomføre tiltak både i eksisterende og nye utbyggingsområder og anleggsprosjekter.
	Bærekraftige byer og samfunn	Hovedmål: Askersamfunnet har tettsteder og lokalsamfunn som er inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige, som er utviklet i god balanse mellom vekst og vern. Delmål: Asker kommune forebygger og håndterer konsekvensene av uforutsette og uønskede hendelser.	Asker kommune skal arbeide forebyggende basert på risiko- og sårbarhetsanalyser, og ha tilstrekkelig beredskap knyttet til sannsynlige risikoscenarier. Asker kommune skal være en pådriver i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i regionen. Asker kommune skal sikre tidlig varsling og veiledning om flom, tørke og andre uforutsette hendelser til innbyggere og andre samfunnsaktører.
<i>Kommuneplanens samfunnsdel 2022-2032 for Målselv kommune</i>	Samfunnssikkerhet	Overordnet mål: Målselv skal være et godt og robust samfunn med fokus på samfunnssikkerhet Delmål: Aktivt forebygge uønskede hendelser Ha gode planer for å takle krisesituasjoner	Jevnlig rullere helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse Jevnlig rullere kommunale beredskapsplaner Håndheve hensynssoner i arealdelen strengt Jobbe for videre farekartlegging i kommunen Satse på miljøvennlige bygg i kommunale byggeprosjekter og i planarbeid

		<p>Ha oversikt over eksisterende og forventede trusler</p> <p>Bruke kommunedelplan klima og energi 2020-229 aktivt i kommunal planlegging og forvaltning</p>	<p>Sikre forsyningssikkerhet i prioriterte kommunale formålsbygg</p> <p>Øke sikkerheten rundt våre vannverk og annen kritisk bygningsmasse</p>
<p><i>Kommuneplanens samfunnsdel for Lebesby kommune 2018-2035</i></p>	<p>Samfunnssikkerhet og beredskap</p>	<p>Overordnet mål: Lebesby kommune skal ha oppdaterte ROS-analyser og beredskapsplaner som er kjent blant de ansatte, for å sikre målrettet og hensiktsmessig innsats i arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap</p>	<p>Resultatmål: Helhetlig ROS skal oppdateres årlig.</p> <p>Plan for kriseledelse skal oppdateres årlig.</p> <p>Kommunens kriseledelse skal gjennomføre øvelser årlig.</p> <p>Andre overordnede beredskapsplaner skal gjennomgås jevnlig.</p> <p>Ansatte skal informeres om relevant planverk på beredskapsområdet, herunder informasjon om planlagte tiltak, oppdateringer og øvelser.</p> <p>Det skal avholdes halvårslige møter i beredskapsrådet.</p>

3.4 Tema- og sektorplaner

Temaplaner og strategier innenfor ulike områder er underordnet samfunnsdelen. I disse planene blir det utviklet mer detaljerte mål, strategier og tiltak. Planene er nødvendige for kommunens drift, forvaltning og tjenesteyting og for å konkretisere valgte satsingsområder i samfunnsdelen. Temaplaner og strategier er et viktig bindeledd mellom samfunnsdelen og økonomiplanen¹⁰.

Hvorfor:

- Jmfør forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3b anbefales det at arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunen integreres i planer etter plan- og bygningsloven. Dette gjelder også for planer for tema- og sektorplaner i kommunene.

Hvordan:

- Samfunnssikkerhet bør behandles som gjennomgående tema og som en integrert del av arbeidet med de fleste fagområder i kommunen.
- Kunnskapen fra helhetlig ROS bør legges til grunn i de fleste av kommunens tema- og sektorplaner.
- Eksempel på temaplaner hvor samfunnssikkerhet bør integreres er: klimatilpasning, folkehelse, helse og omsorg, barn og unge næringsutvikling, landbruk, vann og avløp og overvannshåndtering.
- Kommunens arbeid med samfunnssikkerhet kan samles i en egen plan. En slik plan kan være et redskap for å ivareta følgende forhold:
 - Kommunens helhetlige og systematiske samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid i henhold til forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3
 - Store utfordringer knyttet til samfunnssikkerhet i kommunen

¹⁰ Inspirasjon fra Lørenskog kommune

- Tematikk og retningslinjer gitt i kommuneplanens samfunnsdel som krever oppfølging og konkretisering
- Alle tema- og fagplaner (uansett prosesskrav) bør sikres en oppfølging i handlings- og økonomiplan.
- Kommunen bør vurdere om det er hensiktsmessig om en eventuell plan utformes som kommunedelplan etter plan- og bygningsloven, eller som en temaplan (administrativ plan som ikke er bundet av prosesskrav i plan- og bygningsloven). Figuren under illustrerer de viktigste fordeler og ulemper ved de to plantypene.

	Kommunedelplan	Temaplan (administrativ plan)
Prosesskrav	Krav til medvirkning. Krav til høring og offentlig ettersyn. Krav til handlingsdel som viser hvordan planene skal følges opp.	Ingen formelle prosesskrav etter plan- og bygningsloven.
Fordeler	Større politisk forankring. Sikrer medvirkning. Kobling til handlings- og økonomiplanen.	Ingen formelle krav til høring og offentlig ettersyn. Endringer av planen kan gjøres raskere grunnet færre prosessuelle krav til medvirkning og forankring.
Ulemper	Større formelle prosesskrav.	Manglende politisk forankring. Ingen direkte kobling til handlings- og økonomiplanen.

3.5 Handlingsdelen (samordnet med økonomiplanen)

Handlings- og økonomiplanen er den årlige oppfølging av kommuneplanen. Planen har et fireårs perspektiv og vedtas i slutten av hvert år. Budsjettet for det kommende året er en del av handlings- og økonomiplanen¹¹.

Hvorfor:

- Kommuneplanens samfunnsdel skal ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig. Økonomiplanen etter kommuneloven § 14-2 bokstav a kan inngå i eller utgjøre handlingsdelen. Jmfør plan- og bygningsloven § 11-1.
- Handlingsdelen er en konklusjon på hvordan samfunnsdelen skal følges opp av kommunen, i samspill med offentlige organer og private aktører. Den gir grunnlag for prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver, samt konkretiserer tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer.
- Kommunedelplaner for temaer eller virksomhetsområder skal også ha en handlingsdel som angir hvordan planen skal følges opp de fire påfølgende år eller mer. Handlingsdelen skal revideres årlig, jmfør plan- og bygningsloven § 11-2.

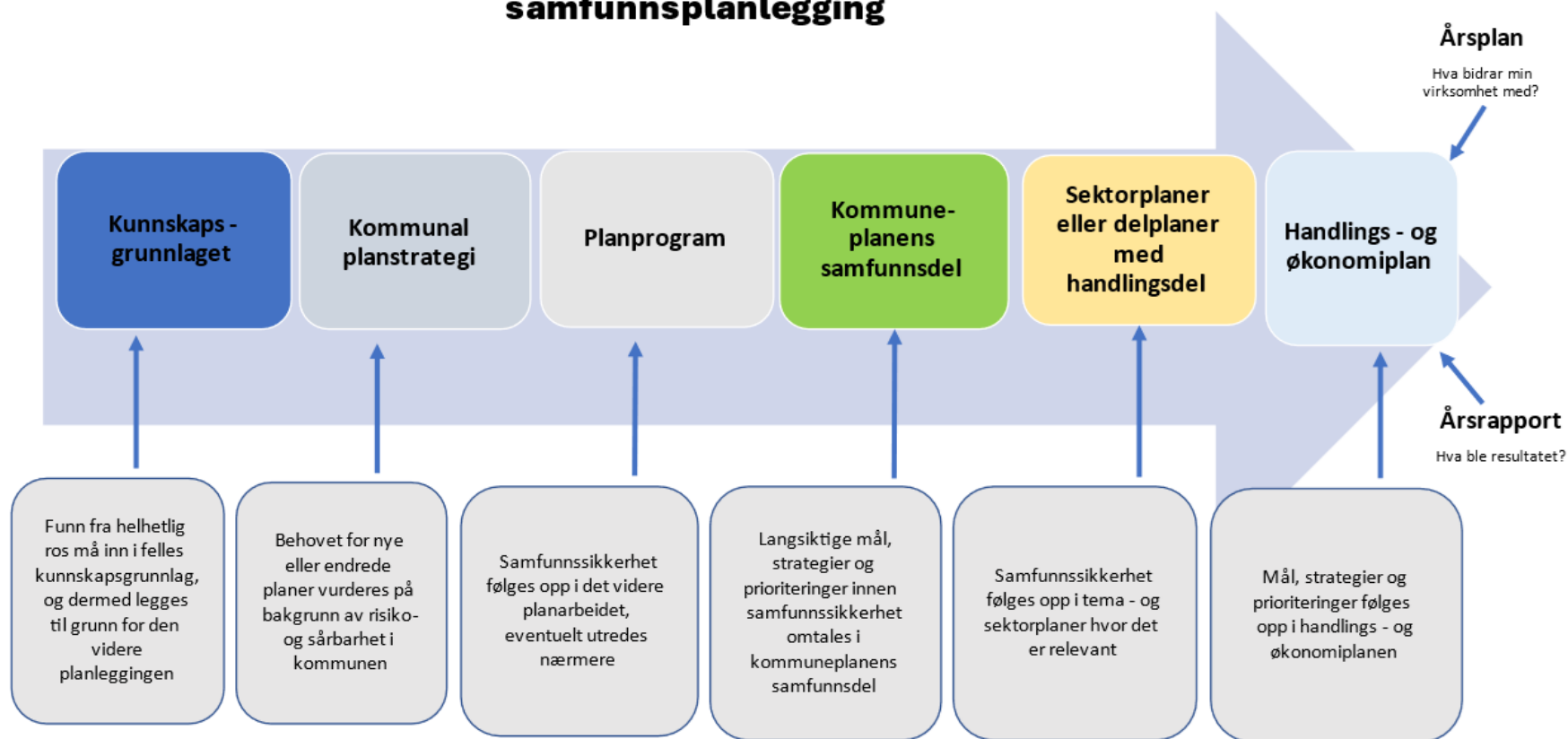
Hvordan:

- Mål og strategier for arbeidet med samfunnssikkerhet i kommunen bør følges opp med tiltak i kommuneplanens handlingsdel og i handlingsdeler til relevante kommunedelplaner. Kommunen vil måtte avveie kostnader knyttet til risikoreduserende tiltak og nytten disse vil ha.
- Det anbefales at arbeidet med handlingsdeler blant annet ses i sammenheng med
 - Prioriterte tiltak fra kommunens helhetlige ROS

¹¹ Tekst fra Arendal kommunes nettsider.

- Andre tiltak for å følge opp kommunens samfunnssikkerhetsarbeid
- Kommuneplanens handlingsdel forutsetter årlig rullering, slik at kommunestyret får anledning til å følge med på hvordan kommuneplanen følges opp og om det er behov for endringer.
- Det er opp til kommunen selv hvordan en vil utarbeide handlingsdelen til kommuneplanen. Kommunen kan velge å utarbeide handlingsdelen separat fra økonomiplanen, eller utarbeide handlings- og økonomiplanen som et felles dokument. Sistnevnte anbefales. For mer informasjon om koblingen, se Statsforvalterens veileder her: [Veien fram mot en bedre kobling mellom samfunnsplan og økonomiplan.](#)
- For kommunedelplaner er det krav om egen handlingsdel. For rene temaplaner er det ikke et lovkrav, men det bør lages en tiltaksplan.

Hvordan følge opp samfunnssikkerhet i kommunens samfunnsplanlegging



Figur 3: Figuren oppsummerer kapittel 3; hvordan inkludere samfunnssikkerhet i samfunnsplanlegging på ulike nivåer.

4. Arealplanlegging

Samfunnssikkerhetshjelperen har søkelys på sammenhengen mellom samfunnsplanlegging og sivilbeskyttelsesloven med forskrift. Arealplanlegging omtales kort fordi samfunnsdelen legger føringer for arealbruken i kommunen. Helhetlig ROS og langsiktige mål og prioriteringer for det kommunale arbeidet med samfunnssikkerhet er et viktig grunnlag for arealplanleggingen. Dette må følges opp i risiko- og sårbarhetsanalyser som utarbeides til arealplaner. Kunnskap om endringer i risiko og sårbarhet som følge av ny utbygging gir også grunnlag for å oppdatere de helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysene.

Det finnes allerede veiledningsmateriale for samfunnssikkerhet i arealplanlegging, som veiledere for kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, konsekvensutredninger og utvalgte farer.

De mest relevante veilederne finner du her:

- Planlegging.no
- [Enkel planlegging.no](http://Enkel.planlegging.no)
- NVE.no
- DSB.no
- DIBK.no
- Miljødirektoratet.no
- Klimatilpasning.no

5. Definisjonsliste

Samfunnssikkerhet «handler om samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen, være et utslag av tekniske eller menneskelige feil eller bevisste handlinger.» (Stortingsmelding nr. 5 (2020-2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden.)

Beredskap er «planlagte og forberedte tiltak som gjør oss i stand til å håndtere uønskede hendelser slik at konsekvensene blir minst mulig.» (Meld.St. 5 (2020-2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden.)

Risiko er et uttrykk for kombinasjonen av sannsynligheten for og konsekvensene av en uønsket hendelse. (Meld.St. 5 (2020-2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden.)

Sårbarhet «er uttrykk for et systems manglende evne til å motstå en uønsket handling eller uønsket hendelse, samt manglende evne til å gjenoppta sin funksjon.» (Meld.St. 5 (2020-2021) Samfunnssikkerhet i en usikker verden.)

Helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse: Kommunen skal i analysen kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen og hvordan disse kan påvirke kommunen. (§2 i forskrift om kommunal beredskapsplikt.)

Klimatilpasning innebærer å forstå konsekvensene av at klimaet endrer seg og iverksette tiltak for å på den ene siden å hindre eller redusere skade, og på den andre siden utnytte mulighetene som endringene kan innebære (Miljødirektoratet).

Bærekraft defineres som en «utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov» (Brundtlandskommisjonen 1987).