DSB

Totalforsvarshensyn i samfunns- og arealplanlegging

Fra planlegging i dyp fred til planlegging for økt motstandskraft.

Økt motstandskraft

Samfunnsplanlegging og arealplanlegging har en stor betydning for å bygge opp et robust totalforsvar der samfunnets evne til å møte ulike typer trusler er styrket. Veilederen beskriver hvordan samfunns- og arealplanleggere og beredskapskoordinatorer sammen kan ivareta totalforsvarshensyn i samfunns- og arealplanlegging.

Et endret risikobilde

Norske myndigheters trussel- og risikovurderinger beskriver en ny tid for Norges sikkerhet, og peker blant annet på økt geopolitisk rivalisering, etterretningsaktivitet, cyberoperasjoner, påvirkning og mulig sabotasje.

Det er i skrivende stund krig i Europa. Russlands angrepskrig mot Ukraina har vist hvordan moderne konflikter i stor grad rammer sivilsamfunnet gjennom angrep på kritisk infrastruktur, forsyningssystemer, digitale tjenester og sivilbefolkningen. Samtidig viser erfaringene fra Ukraina betydningen av samfunnets samlede motstandskraft og evne til å opprettholde grunnleggende funksjoner under kriser og væpnet konflikt.

Sveriges og Finlands medlemskap i NATO har styrket nordisk og alliert sikkerhet, men har også gitt Norge en enda viktigere rolle som transitt- og mottaksland for allierte styrker. Sammen med den strategiske betydningen av nordområdene medfører det økte forventninger fra NATO.

Norge fikk for første gang en nasjonal sikkerhetsstrategi i 2025. Den sier at det norske samfunnet i bredt må ta innover seg at det sikkerhetspolitiske alvoret har økt. Strategien fremhever blant annet at vi alle må gjøre samfunnet mer motstandsdyktig, forstå truslene vi står overfor, redusere våre sårbarheter og styrke evnen til å håndtere mer alvorlige hendelser.

Dette samsvarer med Totalberedskapsmeldingen som legger tre hovedmål til grunn for arbeidet med å styrke det sivile samfunnets motstandskraft:

- et sivilt samfunn forberedt på krise og krig
- et sivilt samfunn som kan motstå sammensatte trusler over lengre tid
- et sivilt samfunn som kan understøtte militær innsats

Totalforsvar – en integrert del av samfunnssikkerhetsarbeidet

Samfunnssikkerhet handler om samfunnets evne til å forebygge og håndtere et bredt spekter av hendelser, enten de skyldes naturhendelser, ulykker eller tilsiktede handlinger.

Samfunnssikkerhet omfatter også hendelser i det øvre krisespekteret, som sikkerhetspolitiske kriser og krig. Totalforsvar er et begrep som brukes om gjensidig støtte og samarbeid mellom forsvarssektoren og det sivile samfunnet – i hele spekteret av hendelser i fred, krise og krig.

Siden samfunnssikkerhet også omfatter sikkerhetspolitisk krise og krig, er arbeidet med å styrke samfunnets motstandskraft og totalforsvar en viktig og integrert del av samfunnssikkerhetsarbeidet.

I anledning Totalforsvarsåret 2026 har DSB valgt å sette fokus på hvordan kommuner kan ta hensyn til totalforsvar i sin planlegging etter plan- og bygningsloven. Det er viktig å påpeke at totalforsvar ikke er et isolert tema, men inngår i et bredere arbeid med samfunnssikkerhet.

På samme måte som kommunene de siste årene har måttet tilpasse seg risiko knyttet til pandemi, digital sårbarhet og ekstremvær, må de nå også ta høyde for en mer alvorlig sikkerhetspolitisk situasjon. Det handler for eksempel om å vurdere hvordan ulike samfunnsfunksjoner lokaliseres i forhold til hverandre, hvordan kritisk infrastruktur planlegges, og hvordan befolkningen kan forflytte seg og komme i sikkerhet ved krig eller fare for krig.

Totalforsvarsperspektiv i samfunnssikkerhetsarbeidet innebærer en dreining fra planlegging i dyp fred til planlegging for økt motstandskraft. For kommunene betyr det at sikkerhetspolitisk krise og krig er et tema som må vurderes i samfunns- og arealplanleggingen.

Om veilederen

Denne veilederen er utarbeidet for å vise hvordan kommunene kan ta hensyn til totalforsvar i sin samfunns- og arealplanlegging, innen rammen av kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og totalberedskap ved å bruke gjeldende krav i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) og lov om sivil beskyttelse og beredskap (sivilbeskyttelsesloven).

Målgruppen for veilederen er primært de som jobber med beredskap og samfunns- og arealplanlegging i kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere, men kan også være nyttig for andre som har en rolle inn i dette arbeidet. Den gir ingen fast fremgangsmåte å følge som passer alle kommuner eller saker.

Totalforsvarshensyn må vurderes konkret fra sak til sak, og fra kommune til kommune.

Veilederen er bygget opp med reflekterende hjelpespørsmål til de ulike plantypene. Hva totalforsvarshensyn kan være er konkretisert gjennom eksempler. Temaet er avgrenset til sivile totalforsvarshensyn, og ser derfor *ikke* direkte på Forsvarets arealbehov og eiendommer, bygg og anlegg, som forvaltes av Forsvarsbygg (Forsvarets arealbruksinteresser i arealplanlegging (https://www.forsvarsbygg.no/eiendomsforvaltning/Veileder Forsvarets arealbruksinteresser i arealplanlegging.pdf/_/attachment/inline/91d60e88-785d-4706-adfa-53774728f671:96efd6239106553918e7c31961657dab0ed35f62/Veileder Forsvarets arealbruksinteresser i arealplanlegging.pdf)).

Kommunenes roller og ansvar i krig omfattes ikke av denne veilederen. Til det har DSB utarbeidet en tverrfaglig veileder som beskriver kommuners og fylkeskommuners roller og ansvar i sikkerhetspolitisk krise og krig.

Helt avslutningsvis omtaler veilederen kort hvordan fylkeskommunen, som regional planmyndighet (etter plan- og bygningsloven), kan ta hensyn til totalforsvar i regional planlegging.

Helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid

Kommunen har et viktig samordningsansvar for den samlede beredskapen i kommunen. Hensikten er å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet i hele krisespekteret, både som lokal myndighet og som leverandør av kritiske tjenester. Dette er hjemlet i sivilbeskyttelsesloven og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

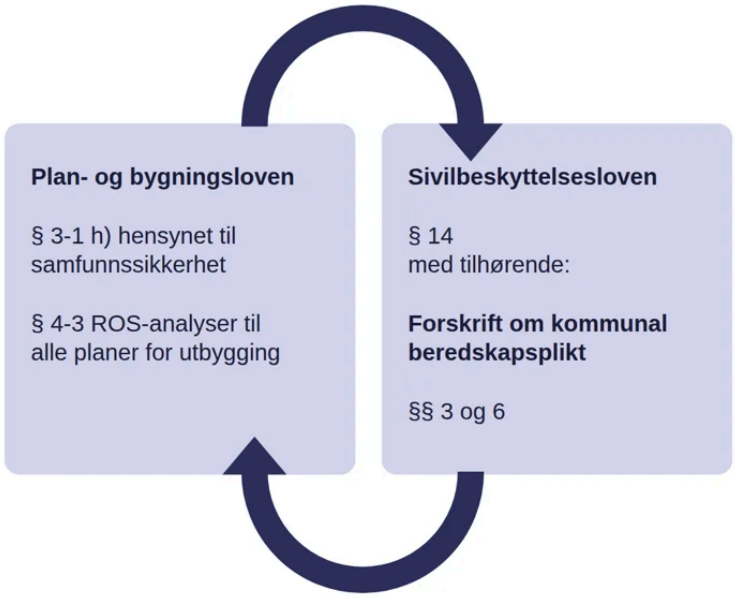
Kommunen skal være forberedt på å sikre kontinuitet i viktige funksjoner og tjenester, også under svært krevende forhold. Dette betyr at kommunen må være oppmerksom på hvordan samfunnets utviklingstrekk og utfordringsbilde endrer forutsetningene for samfunnssikkerhetsarbeidet. **Den sikkerhetspolitiske situasjonen er et utviklingstrekk som nå må tas med inn i arbeidet med samfunnssikkerhet.**

For å sikre helhetlig og systematisk samfunnssikkerhetsarbeid, er sivilbeskyttelsesloven knyttet sammen med planer etter plan- og bygningsloven.

Sivilbeskyttelsesloven (§ 14) slår fast at den helhetlige risiko- og sårbarhetsanalysen (helhetlig ROS) skal legges til grunn for kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, herunder ved utarbeiding av planer etter plan-og bygningsloven (figur 1).

Plan- og bygningsloven på sin side slår fast at alle planer etter plan- og bygningsloven skal *«fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.»* (§ 3-1h).

Dette forutsetter at hensynet til totalforsvar integreres i samfunns- og arealplanleggingen til kommunen. I tillegg stiller plan- og bygningsloven krav om risiko- og sårbarhetsanalyser til alle planer for utbygging (§ 4-3).

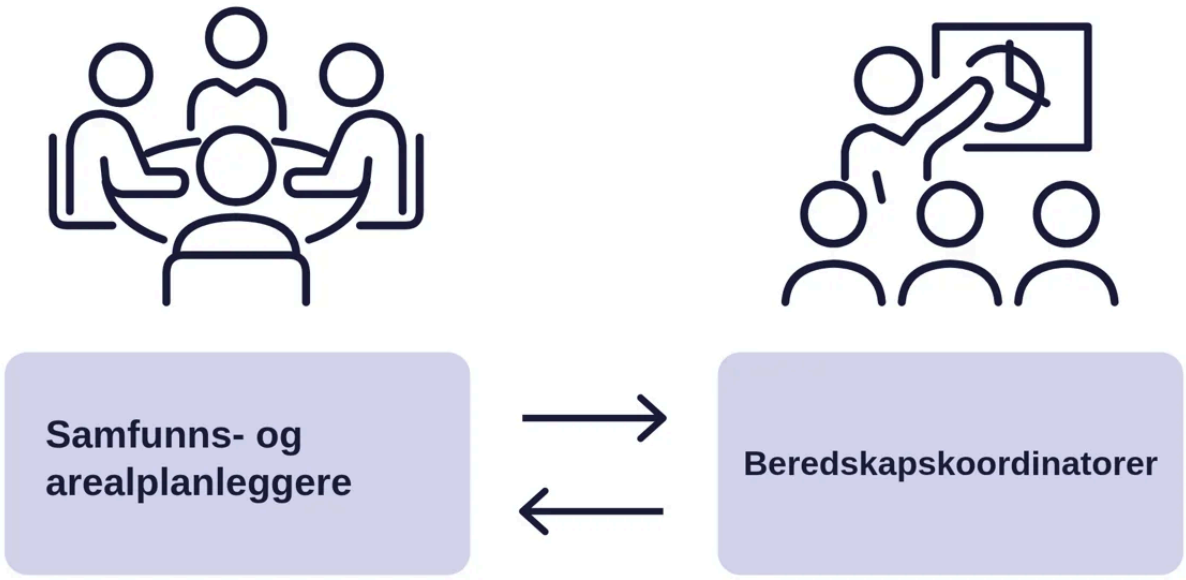


Figur 1: En figur som skisserer at plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven er gjensidig knyttet sammen for å ivareta det helhetlige og systematiske samfunnssikkerhetsarbeidet i kommunen.

I oppbyggingen av Norges totalforsvar er det viktig å styrke samspillet mellom beredskap og kommunenes samfunns- og arealplanlegging. Et tett samarbeid mellom disse fagmiljøene er en god start for å besvare spørsmålet: «Hva innebærer totalforsvarshensyn for vår samfunns-og arealplanlegging?»

DSB anbefaler at beredskapskoordinator(er) og samfunns- og arealplanleggere i kommunene har tett dialog (figur 2):

- Samfunns- og arealplanleggere må sette seg inn i kommunens helhetlige ROS og overordnede beredskapsplaner, og ta kommunens beredskapskoordinator(er) med i de ulike planprosessene fra start.
- Beredskapskoordinator eller lignende, må på sin side sette seg inn i kommunens plansystem og bidra i arbeidet med kommunens planer etter plan- og bygningsloven.



Figur 2: Et første skritt i arbeidet med totalforsvarshensyn i samfunns- og arealplanlegging, er at samfunnsplanleggere og beredskapskoordinatorer i kommunen møtes i hverandres prosesser.

Risiko- og sårbarhetsanalyser – et viktig kunnskapsgrunnlag

Helhetlig ROS etter sivilbeskyttelsesloven og risiko-og sårbarhetsanalyser iht. plan- og bygningsloven (areal-ROS) utgjør på hver sin måte sentrale kunnskapsgrunnlag i arbeidet med samfunnssikkerhet og økt motstandskraft. Analysene bidrar til å identifisere uønskede hendelser, avdekke sårbarheter og synliggjøre avhengigheter mellom kritiske samfunnsfunksjoner. Samtidig må ROS-analysene ses i sammenheng med øvrig kunnskapsgrunnlag og relevante sektorvurderinger i planleggingen.

Helhetlig ROS

Etter § 14 i sivilbeskyttelsesloven plikter kommunen å utarbeide en helhetlig ROS (se DSBs veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen, 2022 (/ros-og-beredskap/kommuner/helhetlig-ros-i-kommunen/)). Helhetlig ROS skal kartlegge hvilke uønskede hendelser som kan inntreffe i kommunen, vurdere sannsynligheten for at disse hendelsene inntreffer og hvordan de kan påvirke kommunen.

Som en del av helhetlig ROS skal det lages en beskrivelse av kommunen både som virksomhet og geografisk område. Kommunebeskrivelsen bør inneholde en kartlegging av funksjoner og egenskaper som kan være viktige for totalforsvar på lokalt nivå.

Endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen eller væpnet konflikt vil endre kommunenes risiko og sårbarhet. For at helhetlig ROS skal være relevant for kommunenes arbeid med totalforsvar, må den inneholde

- et eller flere oppdaterte scenarioer knyttet til konsekvenser av en sikkerhetspolitisk krise og krigshandlinger eller væpnet konflikt
- oversikt over kritiske samfunnsfunksjoner og -tjenester i kommunen
- hva konsekvensene av sikkerhetspolitisk krise eller væpnet konflikt kan bety for befolkningen og for kommunen som planmyndighet, leverandør av tjenester og for styring og kriseledelse

Som en oppfølging av den helhetlige ROS-analysen, skal det utarbeides en plan for oppfølging og en overordnet beredskapsplan for kommunene (se DSBs veileder om overordnet beredskapsplan, 2026 (/ros-og-beredskap/kommuner/veileder-overordnet-beredskapsplan/)), jf. § 15 i sivilbeskyttelsesloven.

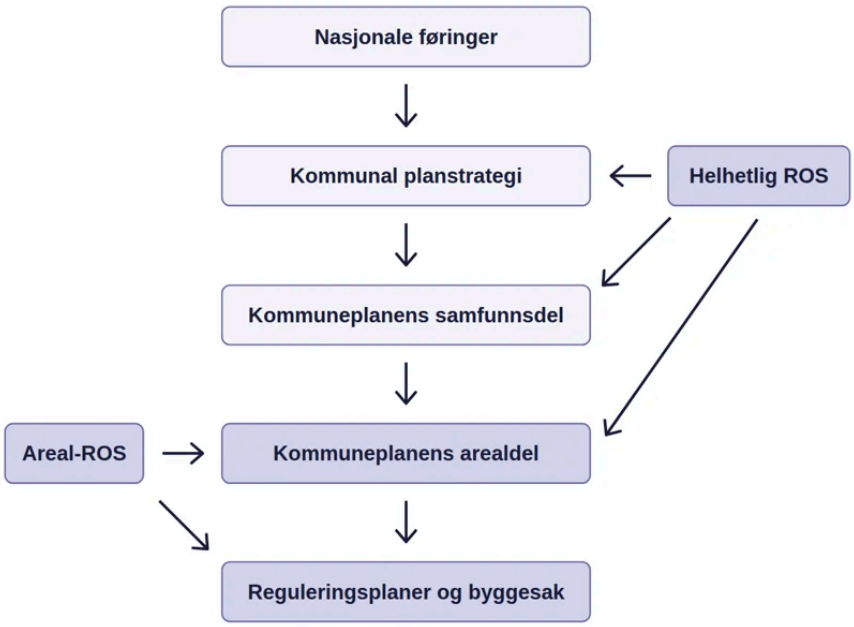
Den helhetlige ROS-analysen og tilhørende beredskapsplan, skal utarbeides og ses i sammenheng med øvrig planlegging og planprosesser etter plan- og bygningsloven, jf. § 3 i forskrift om kommunal beredskapsplikt (https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-08-22-894) (figur 3).

DSB anbefaler at helhetlig ROS oppdateres i forkant av at kommunen utarbeider kommunal planstrategi, for å ha et oppdatert kunnskapsgrunnlag knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap når planbehovet skal vurderes.

Areal-ROS

Ved ny eller endret arealbruk skal kommunen gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser iht. plan- og bygningsloven § 4-3 (areal-ROS). Det er viktig å merke seg at det er en annen type ROS-analyse enn helhetlig ROS etter sivilbeskyttelsesloven. DSB har en egen veileder for samfunnssikkerhet i kommunens arealplanlegging (/ros-og-beredskap/kommuner/samfunnssikkerhet-i-samfunns--og-arealplanlegging/), som beskriver areal-ROS-metodikken.

Areal-ROS skal sikre at planområdet det bygges på er trygt og egnet til det planlagte formålet og at det unngås arealdisponering som skaper ny eller økt risiko og sårbarhet. **DSB anbefaler at areal-ROS også inkluderer totalforsvarshensyn der det er aktuelt.** Gjennom areal-ROS kan kommunen eller utbygger avdekke forhold som gjør at den planlagte utbyggingen må tilpasses. Ofte kan løsningen være å for eksempel stille krav til plassering, sikringstiltak, hensynssoner og bestemmelser. I noen tilfeller kan det bli avdekket forhold som betyr at planlagt utbygging ikke kan skje på det aktuelle planområdet.



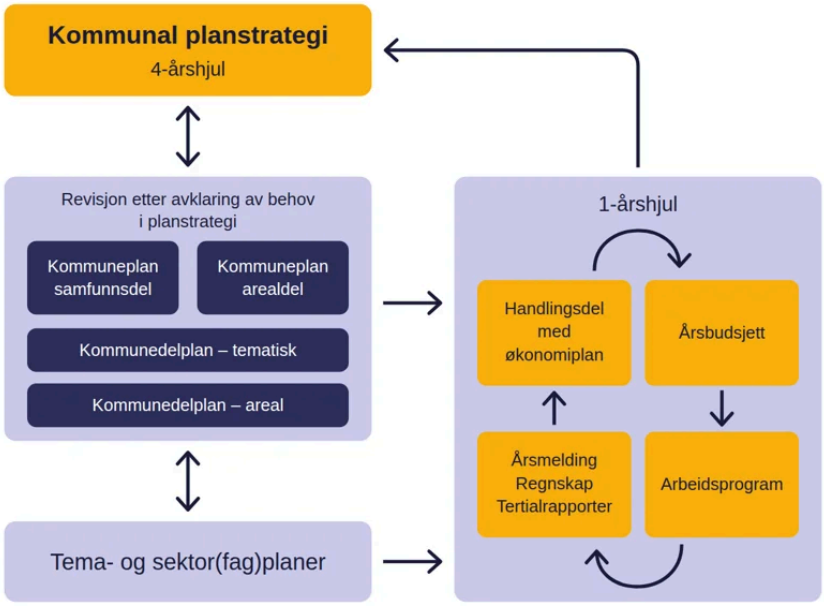
Figur 3. En forenklet illustrasjon av rammeverket for å ivareta totalforsvarshensyn i planer etter plan- og bygningsloven. Tiltak og planbehov som identifiseres gjennom planleggingen, må følges opp og prioriteres gjennom kommunens handlingsdel og økonomiplan (se figur 4).

Totalforsvarshensyn i kommunens samfunns- og arealplanlegging

Kommunal planlegging

Kommunal planlegging skal tilrettelegge for utvikling av lokalsamfunnet og avklare hvordan arealene i kommunen kan brukes. Planleggingen skal ivareta nasjonale, regionale og kommunale mål, interesser og oppgaver. Kommunen er lokal planmyndighet, og de sentrale verktøyene er kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel, kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner.

DSB anbefaler at totalforsvarshensyn vurderes gjennomgående i hele plansystemet – fra vurdering av planbehov i kommunal planstrategi og målsetninger i samfunnsdel og videre til konkrete arealformål og bestemmelser i arealplaner. Det er også viktig å sikre gjennomførbarhet ved å koble tiltak og planbehov til kommunens handlingsdel med økonomiplan.



Figur 4: Illustrasjon av det kommunale plansystemet med 4-årshjulet og 1-årshjulet.

Nasjonale føringer

Nasjonale forventninger (https://www.regjeringen.no/contentassets/d71a3e61e774485fb4a98cab9255e53f/no/pdfs/nasjonale-forventninger-2023-2027-bokmaal.pdf) blir gitt ut hvert fjerde år og beskriver regjeringens forventninger til regional og kommunal planlegging. Sammen med statlige planretningslinjer og statlige planbestemmelser gir dette føringer for samfunns- og arealplanleggingen regionalt og lokalt.

I gjeldende nasjonale forventninger for perioden 2023 til 2027 slås det fast at Forsvaret, og evnen til alliert mottak og sivil beredskap, skal forsterkes som et ledd i utviklingen av et moderne og forberedt totalforsvar:

"Sikre og oversiktlige lokalsamfunn er den viktigste rammen for at vi alle skal ha en trygg hverdag. Fylkeskommunene og kommunene kan som planmyndigheter bidra til dette ved å legge til rette for at ny utbygging er trygg mot naturfarer nå og i framtidens klima, og mot ulykker og annen samfunnsrisiko. Dette sikres best gjennom tverrfaglig og helhetlig arbeid med samfunns- og arealplaner, risiko- og sårbarhetsanalyser og beredskapsplaner. Samfunnet er avhengig av at planleggingen sikrer arealer for matproduksjon og bidrar til tilgang til rent og tilstrekkelig drikkevann, kraftforsyning og kommunikasjon. God beredskap er også avhengig av at Forsvarets arealbehov ivaretas."

Kilde: Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging (2023-2027) (https://www.regjeringen.no/contentassets/d71a3e61e774485fb4a98cab9255e53f/no/pdfs/nasjonale-forventninger-2023-2027-bokmaal.pdf)

Kommunal planstrategi

Kommunen skal i løpet av det første året med nytt kommunestyre, utarbeide en kommunal planstrategi. Formålet med planstrategien er å klargjøre hvilke planoppgaver kommunen bør starte opp eller videreføre for å legge til rette for en ønsket og helhetlig samfunnsutvikling i kommunen. Her skal kommunen ta stilling til hvilke planer som skal revideres, hvilke som skal videreføres uendret og om det er behov for nye planer. Det gjelder også en vurdering av om kommuneplanens samfunnsdel og/eller arealdel skal rulleres og i hvilket omfang, samt behovet for kommunedelplaner, temaplaner og sektorplaner.

For å gjøre disse vurderingene trenger kommunen et oppdatert kunnskapsgrunnlag. En oppdatert helhetlig ROS er en hovedkilde til kunnskap om samfunnssikkerhetsutfordringer, herunder totalforsvar, i kommunen.

Hvis ikke hensynet til samfunnssikkerhet og totalforsvar er godt nok ivaretatt i kommunens eksisterende planer, kan det gi grunnlag for å utarbeide nye planer eller å revidere eksisterende planer. **DSB anbefaler at helhetlig ROS og kommunens overordnede beredskapsplan alltid inngår i planstrategiens liste over planer som skal oppdateres.**

Eksempler på spørsmål kommunen kan stille i arbeidet med planstrategi:

- Er helhetlig ROS oppdatert slik at totalforsvarshensyn er vurdert?
- Er det behov for nye mål og strategier for å gjøre kommunen mer robust og øke den lokale motstandskraften?

- Er det behov for å oppdatere kommuneplanens samfunnsdel, arealdel eller utarbeide temaplaner i lys av ny kunnskap om totalforsvarets behov i kommunen?

Eksempel - Langstrakt kommune

Vurdering av planbehov for samfunnssikkerhet og beredskap: Langstrakt kommune har gjennom oppdatert helhetlig ROS avdekket sårbarheter i drikkevannsforsyningen i en del av kommunen. For dette området mangler det også reservevannkilder. Dette må følges opp gjennom både planarbeid og gjennomføring i neste planperiode.

I påvente av at dette er avklart vil Kommunedirektøren (i en egen sak) foreslå å legge ned midlertidig forbud mot tiltak for dette området, slik at ikke sårbarhetene økes ytterligere ved for eksempel å bygge mange nye boliger i den aktuelle delen av kommunen.

Det er også avdekket sårbarheter for hovedvegsystemet gjennom Langstrakt kommune, både i fylkesROS og i kommunens helhetlige ROS. Ved en hendelse som skred eller sabotasje som fører til brudd på den aktuelle strekningen, vil det føre til lang omkjøringsvei. Det anses derfor som svært viktig å få på plass nye/alternative løsninger for å øke robustheten for den aktuelle vegstrekningen. Statens vegvesen har på bakgrunn av dette besluttet å igangsette arbeidet med en kommunedelplan med konsekvensutredning. Kommunen må avsette ressurser for å delta inn i dette arbeidet, i tillegg til å saksbehandle selve planforslaget.

Videre må samfunnsdelen revideres for å følge opp funn fra det nye scenarioet om sikkerhetspolitisk krise og krig. Dette vil sannsynligvis også få konsekvenser for den påfølgende revisjon av kommuneplanens arealdel.

Planbehov for perioden 2027-2031:

- Kommunedelplan for trygg drikkevannsforsyning i del av Langstrakt kommune.
- Delta i arbeid med en interkommunal kommunedelplan for å styrke robustheten i vegstrekningen Randby – Langeby – Heisa.
- Til revisjon av kommuneplaner: Ta inn mål og strategier i revisjon av samfunnsdelen for å styrke totalforsvarsarbeidet i kommunen. Videre tas det inn i planprogram for revisjon av arealdelen at hensynet til totalforsvar gjennom arealplanlegging skal vurderes.

Kommuneplanens samfunnsdel

Kommuneplanens samfunnsdel legger føringer for kommunens langsiktige utvikling og prioriteringer, og setter mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet og kommunen som organisasjon. Her bør hensynet til totalforsvar konkretiseres og forankres. Helhetlig ROS er et viktig kunnskapsgrunnlag i dette arbeidet.

Der kommunen utarbeider arealstrategi knyttet til samfunnsdelen, bør den inneholde føringer og forventinger til kommunens håndtering av hensynet til totalforsvar i arealplanleggingen.

Eksempler på spørsmål som kommunen kan stille i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel:

- Hvilke totalforsvarsrelaterte utfordringer kommer frem i helhetlig ROS?
- Hvilke mål og strategier bør kommunen ha for å ivareta hensynet til totalforsvar?

- Hvordan skal kommunen organisere, styre og følge opp arbeidet med totalforsvar?

Eksempel fra Tryggstad kommune

Tryggstad kommune har i Kommuneplanens samfunnsdel 2025-2037 utpekt fire samfunnsmål, der ett av målene og satsingsområdene er *"Tryggstad er et trygt samfunn, med en god beredskap som kan håndtere hendelser i alle deler av krisespekteret"*.

Samfunnsdelen beskriver litt mer om målsetningen og har i tillegg satt følgende delmål:

HOVEDMÅL:

3. Tryggstad er et trygt samfunn, med en god beredskap som kan håndtere hendelser i alle deler av krisespekteret.

DELMÅL:

- 3.1 Klimatilpasning skal være en integrert del av kommunens arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap.
- 3.2 Tryggstad kommune skal styrke sin rolle som totalforsvaraktør gjennom samarbeid med sivile, private og militære aktører.
- 3.3 Tryggstad skal ha en sikker kritisk infrastruktur og evne til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner.
- 3.4 Tryggstad skal ha robust forsyningsberedskap for egen virksomhet.

Kommuneplanens arealdel

Arealdelen omsetter samfunnsdelens mål, strategier og føringer til juridisk bindende arealformål, hensynssoner og bestemmelser. Arealdelen er derfor et viktig virkemiddel for å sikre langsiktig motstandskraft gjennom konkret arealbruk. Her blir totalforsvarshensynene mer konkrete, og kan gis tydelig og operativ effekt.

Spørsmål som kommunen kan stille ved utarbeidelse av kommuneplanens arealdel:

- Har kommunen tidligere godkjente arealplaner som bør revideres eller oppheves for å redusere sårbarheter/øke motstandskraft?
- Finnes det konflikt mellom lovlige militære mål og sivil bebyggelse (som for eksempel skole/barnehage, sykehus eller andre omsorgsinstitusjoner)?
- Finnes det konflikt mellom virksomheter, havner og industriområder med potensial for alvorlige hendelser/ulykker, og bebyggelse (som skole, barnehage og helse- og omsorgsformål) og/eller boliger?
- Er det behov for å avsette arealer til sivile beskyttelsestiltak (som tilfluktssteder, evakueringsområder eller beredskapslagring)?
- Har Forsvaret arealbehov i kommunen, som for eksempel om kommunen har en rolle i alliert mottak, og om det er behov for arealer til mottak, transport, lagring eller sikring?
- Er det behov for å sikre kritisk sivil infrastruktur med hensynssoner eller andre planvirkemidler?
- Er relevante fagmiljøer involvert – både internt i kommunen og/eller regionale og nasjonale myndigheter?

Hvis arealbruken vurderes som sårbar eller uegnet i et totalforsvarsperspektiv, kan kommunen benytte en eller en kombinasjon av følgende strategier:

- Flytte funksjon(er) til et tryggere sted.
- Unngå ny og omfattende utvikling der risikoen anses for stor.
- Unngå å samle mange kritiske funksjoner på samme sted.
- Gjøre sikrings- og/eller beredskapstiltak av kritisk infrastruktur som vannverk, energianlegg, ekom-infrastruktur, beredskapslagre m.m.
- Tilpasse arealbruken og bruke planverktøy som arealformål, hensynssoner og bestemmelse.

Eksempel fra Sjøby kommune

1. Utredning av Forsvarets behov i havneområdet og konsekvenser for planlagt transformasjonsområde i Bybukta

Sjøby kommune skal rullere arealdelen sin. Siden forrige revisjon i 2023 har det skjedd store endringer i verdensbildet som påvirker oss i Norge. I Sjøby merker vi dette først og fremst fordi vi er en viktig havneby med militærstrategisk betydning. Den risikoen dette medfører, opp mot den planlagte transformasjonen i Bybukta som ligger tett på, må vurderes i sammenheng med nye militære behov. Det er derfor nødvendig å vurdere hvor store arealer (inkludert sikringssoner) Forsvaret forventer å legge beslag på opp mot andre interesser i området. Det bør som en del av utredningen vurderes om det er planlagte og/eller etablerte kritiske funksjoner og tjenester som bør flyttes eller lokaliseres andre steder.

Kommunen ønsker også å skaffe seg oversikt over hva planlagt militær aktivitet i havna vil få av konsekvenser for sivilsamfunnet i nærheten. I dette arbeidet vil det være behov for tett samarbeid med Forsvarsbygg, hjemmelshavere og næringsdrivende i området, statsforvalteren, fylkeskommunen, Kystverket mfl.

2. Behov for utredning av vegforbindelser mellom Bybukta og hovedvegnettet ved utvikling av nytt nærings- og logistikkareal

Sjøby kommune skal utvikle et område mellom Bybukta og hovedvegen noen kilometer unna. Området kan få betydning for transport, mottak og videreføring av materiell og personell fra havneområdet, også i en sikkerhetspolitisk krise eller krig. Kommunen må derfor vurdere om eksisterende og planlagt vegstruktur har tilstrekkelig kapasitet, bæreevne og utforming til å tåle tung belastning fra militære kjøretøykolonner. Dette omfatter blant annet vurderinger av vegbredde, kryssutforming, snumuligheter og bæreevne og høyde på bruer og kulverter, slik at infrastrukturen ikke blir til hinder for militær fremkommelighet.

Utredningen bør også vurdere vegredundans mellom havna og hovedvegnettet. Dersom all transport er avhengig av én vegforbindelse, kan et brudd som følge av ulykke, skred, flom, sabotasje eller annen tilsiktet handling føre til at transporten stopper opp. Kommunen bør derfor utrede alternative ruter, muligheter for omkjøring og behov for å sikre eller oppgradere flere forbindelser mellom Bybukta og hovedvegen. Arbeidet må ses i sammenheng med øvrig arealbruk, hensynet til sivil bebyggelse og kritiske samfunnsfunksjoner langs transportkorridorene.

Som del av planprogrammet bør kommunen derfor stille krav om en egen utredning av transport- og beredskapslogistikk mellom Bybukta og hovedvegnettet. Utredningen bør gjennomføres i samarbeid med blant annet Forsvarsbygg, Statens vegvesen, fylkeskommunen, statsforvalteren, havnemyndighetene, nødetater og relevante grunneiere. Resultatene kan få betydning for arealformål, hensynssoner, rekkefølgekrav og planbestemmelser om oppgradering eller sikring av veg, kryss og bruer før området tas i bruk.

Eksempel fra Fjordvik kommune

Behov for å utrede drivstoffterminal og konsekvenser for boligområder i nærheten

Fjordvik kommune skal revidere arealdelen. Kommunen har et større havneanlegg som lagrer og distribuerer drivstoff til regionen. Anlegget er av stor betydning for regional forsyningssikkerhet, men ligger i dag tett på etablerte boligområder. Endringer i den sikkerhetspolitiske situasjonen har økt oppmerksomheten om samfunnets sårbarheter, og gjør det nødvendig å vurdere arealbruken i og rundt havneområdet på nytt.

Kommunen ser derfor behov for å utrede

- risiko knyttet til plasseringen av drivstoffterminalen
- konsekvenser for nærliggende boligområder ved ulykker/hendelser
- behov for hensynssoner eller begrensninger på videre utbygging
- om det er behov for å omregulere eller stille strengere krav til arealbruken i og rundt havneområdet
- om sårbar bebyggelse bør flyttes eller lokaliseres andre steder for å redusere risiko for liv og helse.

I arbeidet vil det være behov for samarbeid med relevante aktører, som havnemyndigheter, næringsliv/virksomheten selv (private virksomheter), statsforvalteren, DSB og Kystverket.

Handlingsdel med økonomiplan

Handlingsdel med økonomiplan er kommunens viktigste styringsdokument for gjennomføring av målene i kommuneplanen. Koblingen mellom kommuneplanens samfunnsdel (hva kommunen vil oppnå), kommuneplanens arealdel (hvor og hvordan utviklingen kan skje) og handlingsdel med økonomiplan er sentral for å sikre at kommunens mål er realistiske og gjennomførbare innen tilgjengelige økonomiske og administrative ressurser.

I praksis betyr dette at dersom samfunnsdelen har mål om å styrke arbeidet med totalforsvarshensyn, må handlingsdel og økonomiplan følge opp med konkrete tiltak og nødvendige ressurser. Det kan for eksempel være beredskapstiltak, sikring av kritisk infrastruktur, vurdering av arealbehov og arealendringer eller annet plan- og utviklingsarbeid.

Tiltak i handlingsdelen kan også forankres i andre kommunale planer og prosesser som følger opp arbeidet med samfunnssikkerhet og totalforsvar, for eksempel fra helhetlig ROS eller overordnet beredskapsplan.

Fortsettelse på eksempel fra Tryggstad kommune

I kapittelet om samfunnsdelen, er det et eksempel der Tryggstad kommune har et delmål om å styrke sin rolle som totalforsvarsaktør. Eksempelet nedenfor illustrerer hvordan dette målet kan følges opp gjennom konkrete tiltak i kommunens handlingsdel med økonomiplan

Tiltak 2026–2029:

3.2 Tryggstad kommune skal styrke sin rolle som totalforsvaraktør gjennom samarbeid med sivile, private og militære aktører.

- ***Etablere et kommunalt beredskapssenter*** *som samler de viktigste beredskapsaktørene og funksjonene i kommunen (2026–2028).*
  - *Ansvar: Kommunedirektørens stab – Samfunnssikkerhet og beredskap, i samarbeid med IKT Tryggstad KF.*
- ***Årlig diskusjonsøvelse*** *for kommunens strategiske kriseledelse*
  - *Ansvar: Samfunnssikkerhet og beredskap.*
- ***Styrke krisekommunikasjon til innbyggere****, inkludert SMS-varsling og flerspråklige og analoge løsninger (2026–2029).*
  - *Ansvar: Kommunikasjonsenheten og IKT Tryggstad KF.*
- ***Styrke integrering av totalforsvarshensyn i arealplanprosesser.*** *Etablere rutiner for vurdering av totalforsvarshensyn i en tidlig fase av alle reguleringsplaner, inkludert innarbeiding av disse i areal-ROS (2026–2029).*
  - *Ansvar: Samfunnssikkerhet og beredskap (fagansvar), i samarbeid med Plan- og miljø (prosessansvar).*
- ***Indikatorer:***
  - *Kommunalt beredskapssenter er etablert innen 2029.*
  - *Minimum en diskusjonsøvelse per år er gjennomført.*
  - *Tidsbruk fra hendelse til utsendt innbyggerinformasjon.*
  - *Totalforsvarshensyn vurderes i alle oppstartsmøter og ROS-analyser for arealplaner iht. nye rutiner.*

Økonomiske rammer

Tiltaksområde:	*2020*	*2027*	*2028*	*2029*
3.2 Tryggestad som totalforsvarsaktør	*x NOK*	*x NOK*	*x NOK*	*x NOK*

Reguleringsplaner

Gjennom reguleringsplaner kan kommunen stille juridisk bindende krav til plassering, sikring og utforming som er nødvendige for å ivareta totalforsvarshensyn.

Reguleringsplaner skal som hovedregel være i tråd med arealdelen, og det er viktig å følge opp mål og føringer fra overordnede plannivåer, der det eksisterer. Der det ikke eksisterer, må disse vurderingene ivaretas på reguleringsplannivå. Reguleringsplan er det siste mulige plannivået for å vurdere om et areal er trygt å bebygge (herunder også å vurdere totalforsvarshensyn) med de angitte formålene og funksjonene, både for det konkrete utbyggingsområdet og for omgivelsene rundt. Det er ikke mulig å utsette avklaring om det er trygt å bygge til byggesaken (jf. Rundskriv H-5/18 om Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling (https://www.regjeringen.no/contentassets/728660a6489a4decbce2b964ed8b9fcf/no/pdfs/rundskriv_samfunnss

Eksempler på spørsmål som kommunen kan stille ved utarbeidelse og behandling av reguleringsplaner:

- Inkluderer areal-ROS (jf. pbl § 4-3) vurderinger av totalforsvarshensyn, og er den basert på oppdatert kunnskap om temaet?
- Er det føringer om totalforsvarshensyn fra overordnede arealplaner som må følges opp og ivaretas?
- Er hensynet til samfunnssikkerhet, beredskap og totalforsvar tilstrekkelig beskrevet i planbeskrivelsen?
- Blir risiko- og sårbarhetsforholdene i og rundt reguleringsplanen fulgt opp med de riktige virkemidlene? For eksempel
    - plassering av bygg/funksjoner i planområdet
    - hensynssoner for sikring, støy, restriksjoner eller buffersone rundt militære eller andre samfunnskritiske objekter

- planbestemmelser som stiller krav om risikoreduserende tiltak der sivil bebyggelse ligger nær mulige mål, krav knyttet til transport, forsyning og beredskapslogistikk eller tilgjengelighet for beredskap og nødetater

Eksempler

Totalforsvarshensyn i arealplanlegging omfatter blant annet konsekvenser av sikkerhetspolitiske kriser, sabotasje, hybride trusler, behov for militær mobilitet, langvarig bortfall av kritiske samfunnsfunksjoner og utfordringer knyttet til forsyningssikkerhet.

Dette er temaer som bør vurderes i areal-ROS etter plan- og bygningsloven § 4-3, på samme måte som andre uønskede hendelser og fareforhold som kan inntreffe i et gitt planområde. Dersom planområdet og/eller områdene rundt selve planområdet omfatter kritiske samfunnsfunksjoner eller annen infrastruktur av betydning for totalforsvar, samfunnssikkerhet og beredskap, bør dette inngå i risikovurderingen.

Dersom areal-ROS avdekker sårbarheter eller risiko som bør håndteres gjennom arealplanen, må dette følges opp i plankart (arealformål/hensynssoner) og bestemmelser.

En mulig bestemmelse til en reguleringsplan kan være at et næringsområde skal ha to uavhengige adkomstveger. Begrunnelsen kan være å opprettholde sivil og militær logistikk ved bortfall eller målrettet angrep på infrastruktur, eller å sikre tilgang for beredskapsressurser under ekstraordinære hendelser. Tilsvarende bestemmelse kunne også vært begrunnet i hensyn til brannberedskap, evakuering eller risikoen for en naturfarehendelse.

Et annet eksempel er en reguleringsbestemmelse som sikrer areal for reservekraftanlegg eller alternativ energiforsyning til et område med viktige samfunnsfunksjoner, som et helsebygg eller kritisk teknisk infrastruktur.

Begrunnelsen kan være å opprettholde samfunnsviktige funksjoner ved langvarig bortfall av strømforsyningen som følge av sikkerhetspolitiske kriser, sabotasje eller andre tilsiktede hendelser. Tilsvarende planvirkemiddel kan også begrunnes med behov for robusthet ved ekstremvær eller andre naturutløste hendelser.

Eksemplene viser at det samme planvirkemidlet kan bidra til å redusere sårbarhet overfor både totalforsvarsrelaterte hendelser og andre risiko- og beredskapsutfordringer.

Byggesak

I byggesak behandles enkelttiltak som kan påvirke robusthet og beredskap.

I byggesaken bør kommunen vurdere

- om ROS-analysen til siste plannivå fortsatt er relevant og tilstrekkelig
- om tiltaket berører formål eller hensynssoner for sikkerhet eller kritisk infrastruktur
- om byggverket inneholder en eller flere samfunnskritiske funksjoner
- om det foreligger behov for ekstra fysisk sikring
- om tiltak skal vurderes etter sikkerhetsloven (skjermingsverdig objekt)

Byggesak er siste mulighet for å fange opp forhold, herunder et endret risikobilde, som ikke er tilstrekkelig belyst i planfasen. Handlingsrommet i byggesaker er imidlertid begrenset. Dersom det avdekkes vesentlige forhold som har betydning for arealbruken, vil det kunne medføre behov for planendring.

Innsigelse til arealplaner

Det er kommunen i rollen som planmyndighet, som er ansvarlig for å påse at areal-ROS er av tilfredsstillende kvalitet, baserer seg på oppdatert kunnskapsgrunnlag og gir grunnlag for å vurdere om samfunnssikkerheten er tilstrekkelig ivaretatt i planforslaget.

Statsforvalteren er gitt innsigelsesmyndighet (iht. H-2/14 Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven (https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-bygningsloven/id751295/)) for å ivareta viktige nasjonale og regionale interesser knyttet til samfunnssikkerhet, herunder risiko- og sårbarhet i arealplaner etter plan- og bygningsloven. Det skal legges vekt på tidlig dialog med kommunen. Grunnlaget for innsigelse skal komme frem så tidlig som mulig i planprosessen.

Siden totalforsvarshensyn er en del av samfunnssikkerhet, vil statsforvalteren kunne gi innsigelse på bakgrunn av manglende vurdering og ivaretakelse av nasjonale eller regionale totalforsvarshensyn i areal-ROS iht. § 4-3 og/eller planforslaget (Retningslinjer for statsforvalterens bruk av innsigelse for å ivareta samfunnssikkerhet i arealplanleggingen, DSB 2010 (/siteassets/rapporter-og-publikasjoner/veileder/retningslinjer_fylkesmannens_bruk_innsigelse.pdf)). Når det gjelder militære interesser er Forsvarsbygg innsigelsesmyndighet.

Samfunnssikkerhet og totalforsvar involverer mange sektorer og sektorlover, og det vil i mange tilfeller være andre myndigheter som har innsigelseskompetanse. Statsforvalteren har også en samordningsrolle for innsigelser med den hensikt å sørge for at motstridende eller overlappende innsigelser fra fagmyndighetene unngås, og at innsigelsene har hjemmel i lovverket.

Organisering av arbeidet med totalforsvarshensyn i kommunen

Ekstern samhandling

Arbeidet med totalforsvar i kommunal planlegging involverer flere aktører. Plan- og bygningsloven legger til rette for dette gjennom krav til prosess, høring og medvirkning. Statsforvalteren, Sivilforsvaret og Forsvarsbygg er eksempler på sentrale aktører, i tillegg til andre myndigheter avhengig av type plan og tiltak.

Kommunen bør bruke etablerte samarbeidsarenaer i planleggingen, som for eksempel regionalt planforum (#RegionaltPlanforum). Det er viktig å innhente innspill fra myndigheter med innsigelseskompetanse i en tidlig fase av planleggingen.

Intern samhandling i kommunen

For å kunne vurdere planbehovet til kommunen innen samfunnssikkerhet, beredskap og totalforsvar må kommunen jobbe på tvers av faggrupper og tjenesteområder. Det er særlig viktig at miljøene som jobber med samfunns- og arealplanlegging og fagmiljøet som jobber med beredskap, deltar aktivt i hverandres prosesser. Kommunens beredskapsråd bør for eksempel involveres i kommunens planprosesser. Videre bør arbeidet med totalforsvar være tydelig forankret i kommunedirektørens ledergruppe.

Kunnskapsinnhenting og kilder

Kommunen må hente inn relevant kunnskap for å kunne ivareta hensynet til totalforsvar i planleggingen. Planarbeidet bør bygge på oppdatert og kvalitetssikret informasjon. Dette kan være både åpne kilder og der det er nødvendig, gradert informasjon.

Relevante kilder kan være:

- Helhetlig ROS etter sivilbeskyttelsesloven § 14, som skal legges til grunn for planlegging etter plan- og bygningsloven. ROS-analysen skal oppdateres jevnlig og vurdere både sivile og militære forhold som kan påvirke samfunnssikkerheten og totalforsvar.
- Sektorspesifikk kunnskap fra kommunens tjenesteområder, som for eksempel teknisk sektor, helse- og omsorg og skole/oppvekst. Herunder kan fagspesifikke ROS-analyser og beredskapsplaner være relevante.
- Nasjonale og regionale analyser og veiledere, som trussel- og sårbarhetsvurderinger, fylkesROS (statsforvalteren), temarapporter, veiledere og analyser fra DSB, Forsvarsbygg, Forsvaret, Politiets sikkerhetstjeneste, Nasjonal sikkerhetsmyndighet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Statens vegvesen, Bane NOR, Mattilsynet, Kystverket, Riksantikvaren og andre relevante myndigheter.
- Offentlige kartgrunnlag og geografiske data, som Det offentlige kartgrunnlaget, Felles kartdatabase, Geonorge og andre autoritative datakilder. Slike data kan gi informasjon om naturgitte forhold, kritisk infrastruktur, samfunnsviktige funksjoner og virksomheter som kan ha betydning for totalforsvarshensyn i planleggingen.
- Erfaringsbasert kunnskap, som læring fra øvelser, hendelser, tilsyn og evalueringer bør inngå i kunnskapsgrunnlaget.

Kontroller alltid dato for veiledere og datasett – totalforsvarsområdet er i rask utvikling.

Skjerming av informasjon

Arbeidet med totalforsvar og samfunnssikkerhet innebærer ofte håndtering av informasjon som kan være sensitiv, sikkerhetsgradert eller på annen måte skjermingsverdig. Kommunen må derfor ha rutiner i tråd med nasjonale føringer for hvordan slik informasjon skal behandles i planlegging og saksbehandling.

Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM) har utarbeidet veiledning som gir en innføring i når informasjon skal sikkerhetsgraderes etter sikkerhetsloven (Veileder i sikkerhetsgradert informasjon, NSM, 2025 (https://nsm.no/getfile.php/1314742-1750942792/NSM/Filer/Dokumenter/Veiledere/Veileder i sikkerhetsgradert informasjon.PDF)). Denne bør legges til grunn for kommunens vurderinger.

Samtidig står kommunen i en situasjon hvor den må balansere hensynet til sikkerhet mot kravene til åpenhet og medvirkning i planprosesser. Etter plan- og bygningsloven er åpenhet et grunnleggende prinsipp, men dersom informasjon kan skade nasjonale sikkerhetsinteresser, gjelder sikkerhetsloven foran offentlighetsloven. I slike tilfeller må kommunen bruke sikkerhetsloven som begrunner taushetsplikten, og § 13 i offentlighetsloven som begrunner at taushetsbelagt informasjon unntas offentlighet.

I planprosesser som berører totalforsvarshensyn må kommunen vurdere om det er deler av planmaterialet som må behandles i lukkede prosesser eller i separate dokumenter. Kommunen kan ikke bare vurdere enkeltopplysninger isolert, men må også vurdere hvilken betydning informasjonen får når den ses i sammenheng.

Totalforsvarshensyn i fylkeskommunens planlegging

Regional planlegging

Regional planlegging har som formål å stimulere den fysiske, miljømessige, helsemessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i en region. Fylkeskommunen ved Fylkestinget er regional planmyndighet etter plan- og bygningsloven, og har ansvaret for den regionale planleggingen. På det regionale planområdet er de sentrale verktøyene regional planstrategi, regional plan og planbestemmelser/retningslinjer, samt regionalt planforum.

DSB anbefaler, på lik linje som for kommuner, at totalforsvarshensyn vurderes gjennomgående i den regionale planleggingen.

Regionalt planforum

DSB vil særlig trekke frem betydningen av fylkeskommunens rolle som ansvarlig for gjennomføringene av regionalt planforum. Dette er en arena for bedre samarbeid og samordning av nasjonale, regionale og kommunale interesser i planer etter plan- og bygningsloven. Hensikten er å finne fram til gode løsninger, og møtene kan holdes i forskjellige faser av planprosessen. Ved at vanskelige spørsmål som berører flere interesser diskuteres på et tidlig stadium, kan man unngå innsigelser senere i prosessen.

Totalforsvarshensyn vil som regel være både tverrfaglig og komplekse, samt berøre flere myndighetsområder. Derfor er det et planfaglig tema som sammen med samfunnssikkerhet bør inngå i gjennomgangen av saker som tas opp i regionalt planforum.