



Forebygging eller bare reparasjon?

Naturskader og klimatilpasning

November 2015

Notatet er en kortversjon av KS-FoU 2015: «Føre-var, etter-snar eller på stedet hvil? Hvordan vurdere kostnader ved forebygging opp mot gjenoppbygging av fysisk infrastruktur ved naturskade og klimaendringer». Vestlandsforskningsrapport nr. 4/2015, 127 s.

Notatet er utarbeidet av insam as v/ Reidunn Mygland og Lars Wang på oppdrag for KS. Oppdragsgivers kontaktperson har vært Ole Jørgen Grann.

Forsidefoto: Jernbaneverket bygger ny og større kulvert over Åretta elva i Lillehammer (november 2015). Gamle kulvert til venstre. Innfelt foto: Fra flommen i Lillehammer 8. juli 2014. Elva Bæla har kuttet Gamleveien.

Oktober 2015.

insam

*Grønland 58
3045 Drammen
post@insam.no
www.insam.no*

Innhold

1.	Sammendrag.....	1
2.	Hensikt	3
3.	Naturskadesituasjonen og utfordringer for kommunene	3
4.	Vurdering av forsikrings- og finansieringsordninger ved naturskade	7
5.	Utfordringer.....	11

1. Sammendrag

Tilpasse samfunnet usikkerhet

I Norge forventes det varmere og våtere klima, og hyppigere ekstremvær. Nyere studier tyder på et mer vedvarende vått værmønster. Dette betyr at i tillegg til hyppigere ekstremvær, kan lange perioder med mye nedbør (ikke ekstremt) føre til naturskade. Utfordringen er både knyttet til å redusere utslipp av klimagasser, og tilpasse seg et klima i endring. Klimaendringenes påvirkning på fysisk infrastruktur er en sumeffekt av hvordan klimaet og samfunnet endrer seg, som igjen betyr at tilpassing til klimaendringer også dreier seg om å tilpasse samfunnet til usikkerhet.

Forebyggingsstrategi og lønnsomhet

KS har gjennomført en FoU-utredning (heretter kalt rapporten), utført av Vestlandsforskning i samarbeid med SINTEF og Vagstad Prosjektservice AS, om forebygging versus reparasjon av fysisk infrastruktur ved naturskade og klimaendringer. Rapportens casestudier i kommunesektoren tyder på en ”på-stedet-hvil” tilnærming. Dette vil si at forebygging gjøres i liten grad, og ved naturskade tilbakeføres den fysiske infrastrukturen som regel til sin opprinnelige tilstand før skaden oppstod.

Når naturskade har skjedd, viser casestudiene at det oftest vil være langt mer samfunnsøkonomisk lønnsomt å gjøre forebyggende tiltak i gjenoppbyggingen, dvs. en ”etter-snar” tilnærming. Å gjennomføre forebyggende tiltak uten at det først har skjedd en naturskadehendelse på det aktuelle tiltaksstedet, dvs. en ”føre-var tilnærming”, antas i flere av casene som mest lønnsomt. Samtidig som rapporten konkluderer at det er lønnsomt å forebygge mot naturskadehendelser, påpekes det at effektiv skadeforebygging krever tiltak på flere områder:

- Behov for et nasjonalt helhetlig skadedataregister: Casestudiene viser at det i praksis har vært vanskelig å vurdere lønnsomhet i forebygging mot det å ta kostnadene ved gjenoppbygging på grunn av dårlig datagrunnlag. Relevant data om dagens vedlikeholdsnivå, skadeomfang, kostnader til gjenoppbygging og forebygging av skade, etc., har vært arbeidskrevende, og i noen tilfeller umulig, å skaffe. Et nasjonalt skadedataregister på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, vil kunne styrke muligheten vesentlig for å tilpasse samfunnet til forventede virkninger av klimaendringer.
- Systematisk kartlegging av klimasårbarhet: Casestudiene viser at klimasårbarhet vurderes først når en naturskade opptrer. Store naturskadekostnader antas å kunne unngås i fremtiden hvis det med dagens kunnskapsnivå gjøres klimasårbarhetsvurderinger, og samtidig settes av midler til kostnadseffektiv forebygging på grunnlag av slike analyser.
- Tverrsektorielt samarbeid: Casestudiene tydeliggjør at klimatilpasning er en sektorovergripende samfunnsutfordring, og at det er behov for å utvikle nye og mer effektive former for samarbeid og koordinering på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.
- Bedre økonomiske støtteordninger: De forsikrings- og støtteordninger som finnes for kommunal infrastruktur, har ingen eller svært svake intensiver for forebygging ved gjenoppbygging etter en naturskade.

Utfordringer med dagens forsikrings- og finansieringsordninger

Gapet mellom reelt sikringsbehov og tilgjengelige midler til forebyggende tiltak, er svært stort. I tillegg gir ikke dagens forsikringsordninger og skjønnsmidler insitament til å gjennomføre skadeforebyggende tiltak ved gjenoppbygging etter naturskade. Dette hindrer effektiv skadeforebygging. Ordningene kompenserer ikke kostnader knyttet til følgende tiltak:

- Erstatning av tomt i situasjoner en bygning bør flyttes på grunn av fare for gjentakende naturskadehendelser.
- Hverken reparasjon eller forebyggende tiltak knyttet til VA-nett etter naturskade.
- Hverken reparasjon eller forebyggende tiltak på skred- og flomutsatte veier utenfor bebygde områder. Veger i bebygde områder kompenseres kun gjennom NVEs sikringstiltak mot flom og skred.
- Vannskader forårsaket av overvann som følge av styrtregn defineres ikke som naturskader. Tilsvarende gjelder tilbakeslag fra avløpsnett knyttet til oppstuvning/for dårlig kapasitet i nettet.
- I tillegg kan skjerpet krav til egenandel (egenfinansiering) vanskeliggjøre innhenting av vedlikeholdsetterslep, og dermed øke det fremtidige skadepotensialet

2. Hensikt

KS har gjennomført en FoU-utredning (heretter kalt rapporten), utført av Vestlandsforskning i samarbeid med SINTEF og Vagstad Prosjektservice AS, om forebygging versus reparasjon av fysisk infrastruktur ved naturskade og klimaendringer¹.

Hovedmetoden i FoU-prosjektet har vært en nærmere studie av et utvalg av caser. Disse casene dekker variasjon i undertyper av veier, vann og avløp, samt offentlige bygninger. Videre inneholder casene ulike typer naturskade relevant for de ulike kategoriene av infrastruktur (flom, skred, storm, osv.), samt ulik omfang av skade (store vs. små).

Hensikten med dette notatet er å:

- Tydeliggjøre hovedfunnene i rapporten
- Synliggjøre innhold og forskjellen på de ulike forsikrings- og finansieringsordningene

Legge til rette strategier og veivalg som sikrer fokus på forebygging og klimatilpasning versus ren reparasjon ("business as usual")

3. Naturskadesituasjonen og utfordringer for kommunene

Innledning

Klimaendringene er blant de største utfordringene i vårt århundre, og representerer mange aspekter som griper på tvers av sektorer, forvaltningsnivåer og samfunnsaktører. Samfunnets sårbarhet er blant annet knyttet til viktig infrastruktur som veier, vannforsyning, energiforsyning og bygninger. Forventede klimaendringer vil forsterke behovet for vedlikehold, oppgradering og forebygging av denne infrastrukturen. I oppsummering av hovedkonklusjonene/ -funnene i rapporten er det funnet følgende:

Ekstrem vær-situasjon – tilpasse seg usikkerhet

Betegnelsen "ekstrem vær-situasjon" er et nytt og viktig begrep i klimadebatten, til forskjell fra det etablerte begrepet "ekstremvær". Begrepet kobler sammen det ekstreme i "vær" og konsekvenser av "vær", og uttrykker at naturskaderisiko oppstår som sumeffekt av naturgitte (f.eks. vær, fjellets bratthet) og samfunnmessige forhold (f.eks. lokalisering av bebyggelse, skogshogst i bratt terreng). Utfordringen er både knyttet til å redusere utslipp av klimagasser og tilpasse seg et klima i endring.

Det skilles mellom tre elementer i beskrivelsen av kriterier for en "ekstrem vær-situasjon":

¹ Aall, C. et al. (2015). Førre-var, etter-snar eller på-stedet-hvil? Hvordan vurdere kostnader ved forebygging opp mot gjenoppbygging av fysisk infrastruktur ved naturskade og klimaendringer. Vestlandsforskningsrapport nr. 4/2015, 127 s.

- *Ekstremvær:* Den tradisjonelle definisjonen av ekstremvær finnes det klare kriterier for, og er utgangspunkt for beskrivelsen.
Ekstremt mye dårlig vær: Sumeffekten av ”litt-mindre-enn-ekstremt” vær kan medføre ekstreme konsekvenser for fysisk infrastruktur. Pr i dag finnes ikke like klare kriterier for denne værtypen som for ekstremvær.
Ekstreme konsekvenser av vær: I denne sammenheng avgrenses ekstreme konsekvenser til det som medfører fysiske skader på infrastrukturen, der reparasjon av disse skadene medfører kostnader ut over det som kan dekkes av normalt drifts- og vedlikeholdsbudsjett.

Hva som styrer værrelatert naturskaderisiko er komplekst, som igjen åpner for et mangfold av muligheter for å forebygge en slik risiko. Mangfoldet, og usikkerheten, omfatter forhold i naturen, i samfunnet og samspillet mellom naturgitte og samfunnsmessige forhold. Utfordringen for samfunnet er derfor å tilpasse seg usikkerhet, og videre å erkjenne at klimaendringer medfører at den samme usikkerhet øker.

Rapporten fremhever at det er grunnlag for å hevde at klimaendringer vil medføre at Norge vil oppleve mer av både ”ekstremværet” og det ”dårlige været”. Videre at værrelaterte naturskadehendelser og forventede samfunnsendringer, vil medføre en økning i negative konsekvenser av værrelaterte naturskadehendelser, *hvis ikke forebyggende tiltak gjennomføres.*

Lønnsomhet ved forebygging

Værhendelser kan utløse dramatiske naturhendelser (skred, flom, stormflo, etc.), som igjen kan medføre ekstreme konsekvenser for kommunal og fylkeskommunal infrastruktur. Til grunn for spørsmålet om lønnsomhet ved å forebygge ”ekstreme vær-situasjoner”, må det ligge en teori om hvordan den naturskaden som ønskes å forebygge kan oppstå. Dette er en viktig forutsetning for å kunne vurdere:

- Hvilke tiltak som er mest hensiktsmessig for samfunnet og gjennomføre for å forebygge den uønskede naturskaden.
- Skille mellom når det er hensiktsmessig å forebygge, og når samfunnet må akseptere at skaden kan oppstå, og isteden forberede seg gjennom beredskap.

Rapporten konkluderer med at det er lønnsomt å forebygge mot naturskadehendelser. Imidlertid er det en rekke forbehold ved denne konklusjonen, og disse drøftes videre i dette notatet.

Barrierer for ”mer” og ”bedre” forebygging av naturskade på fysisk infrastruktur

Det skilles mellom tre hovedtilnærminger for hvordan kommunene vurderer alternative strategier for håndtering av naturskade på egen infrastruktur:

- *På-stedet-hvil:* Forebygging gjøres ikke: Ved naturskade tilbakeføres den fysiske infrastrukturen kun til sin opprinnelige tilstand før skaden oppstod.
- *Etter-snar:* Forebyggende tiltak gjøres, men først som en reaksjon på at en naturskadehendelse inntreffer.

- *Føre-var*: Forebyggende tiltak gjøres uten at det først har skjedd en naturskadehendelse på det aktuelle tiltaksstedet.

Casestudiene i rapporten gir flest eksempler på en ”på-stedet-hvil” tilnærming i kommunesektoren, mens statlig sektor gir flere eksempler på en ”etter-snar” tilnærming. Dette indikerer at kommunene i liten grad gjør systematiske vurderinger av spørsmålet om å forebygge versus det å ta kostnadene når værrelaterte naturskader oppstår. Norske myndigheter er for øvrig langt unna «føre-var» tilnærmingen i dag. De viktigste barrierene for ”mer” og ”bedre” forebygging av naturskade på fysisk infrastruktur, identifisert gjennom FoU-prosjektet, er beskrevet i det følgende.

1. Begrensede økonomiske ressurser

Mangel på økonomiske ressurser til vedlikehold og nyinvesteringer fremstår som den viktigste og grunnleggende barrieren. Fravær av økonomiske rammer kan få følgende konsekvenser:

- Begrensede økonomiske rammer gir ikke rom for tiltak utover å tilbakeføre ødelagt infrastruktur til opprinnelig tilstand. Insitamentet er dermed heller ikke tilstede for å utrede forebyggende tiltak som i neste omgang forutsetter en økning i kommunens investerings- og vedlikeholdskostnader.
- Begrenset drifts- og vedlikeholdsbudsjett for kommunale veier og bygninger kan føre til et ”vedlikehold-underskudd”, som igjen øker sårbarhet for naturskadehendelser, og høyere total kostnader.
- Ofte er det svake koblinger mellom kommunenes vedlikeholdsbudsjett og investeringsbudsjett. Dette kan bidra til at det ikke gjennomføres tilstrekkelige kost- og nyttevurderinger som synliggjør hvorvidt en økning i vedlikeholdsbudsjettet kan gi framtidige innsparinger i investeringsbudsjettet.

2. Datamangel – behov for nasjonalt skadedataregister

Casestudiene i rapporten avdekker at det er svært arbeidskrevende å skaffe relevant data om dagens vedlikeholds nivå, skadeomfang, kostnader til gjenoppbygging og forebygging skade. Det er et stort forbedringspotensial for å gjøre skadedata lettere tilgjengelig. Flere instanser har etablert rutiner for systematisering av skadedata, f.eks. Statens vegvesen og Jernbaneverket, men disse er sjelden åpne for andre sektorer. Rutinene er også ofte mangelfulle slik at skadebildet blir ufullstendig. Et nasjonalt skadedataregister på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, kan bidra til kunnskap og informasjon som styrker mulighetene for å tilpasse samfunnet til forventede virkninger av klimaendringer.

3. Mangel på overordnet vurdering av klimasårbarhet

Casestudiene viser at klimasårbarhet vurderes først når en naturskade opptrer, og tiltak iverksettes på grunnlag av dette. Casestudiene viser for eksempel at forebygging av ekstremnedbørutløste flomhendelser i brattlendt terreng, i de fleste tilfeller vil være mest kostnadseffektivt oppstrøms. Et illustrativt eksempel er Kloppafeltet i Nord-Fron kommune der det i 2013 kostet 2,5 mill. kr å gjenopprette skadene på jernbanen, mens et oppstrøms forebyggingstiltak på kr 0,3 mill. trolig vil være tilstrekkelig for å beskytte jernbanen og veginfrastrukturen mot tilsvarende hendelser i fremtiden på det aktuelle stedet.

Kunnskap om hvordan klimaendringer teoretisk kan påvirke infrastruktur, er i dag ikke tatt tilstrekkelig i bruk til å kartlegge forventet klimasårbarhet systematisk. Store naturskadekostnader kan unngås i fremtiden hvis det med dagens kunnskapsgrunnlag gjøres klimasårbarhetsvurderinger av eksisterende infrastruktur før skade oppstår, og samtidig settes av midler til kostnadseffektiv forebygging på grunnlag av slike analyser.

4. *Mangel på tverrsektorielt samarbeid*

Casestudiene viser at det ofte opprettes et velfungerende samarbeid på tvers av ulike sektorer under selve naturskadehendelsen, men at arbeidet med planlegging og gjenoppretting av skadene i stor grad skjer innenfor den enkelte sektor.

Spørsmålet om fordeling av kostnader og gevinster er sentralt i arbeidet med klimatilpasning. Casestudiene illustrerer at utløsende årsak til svært store skader nedstrøms, kan være summen av flere forhold, for eksempel en liten grøft går tett i en skogsvei oppstrøms. Velger man kun å forebygge slik skader nedstrøms der skaden er størst, kan kostnadene bli dramatisk høyere enn om det også gjennomføres tiltak oppstrøms.

Det kan imidlertid være komplisert å få til en helhetlig kartlegging og gjennomføring av tiltak, fordi dette forutsetter samarbeid på tvers av offentlige sektorer, og mellom offentlige og private for forhold som ikke er regulert i lovverket. Dagens lovverk regulerer ikke ansvaret for og finansiering av forebyggende tiltak. Et eksempel er når tiltak for vern mot flomskader er mest kostnadseffektivt gjennomført oppstrøms offentlig infrastruktur, men på privat grunn. Det finnes i dag ingen lovhjemmel for å påby grunneiere å være med på å gjennomføre tiltak. Det finnes enkelte eksempler på frivillige ordninger, som lokale "bekkelag", der private og offentlige samarbeider om overvåking, varsling og gjennomføring av enkle tiltak. Men det mangler gode modeller for kompliserte og kostnadskrevenne situasjoner der ansvaret for nødvendige tiltak strekker seg på tvers av sektorer og forvaltningsnivå.

Casene i rapporten tydeliggjør at klimatilpasning er en sektorovergripende samfunnsutfordring, og at det er behov for å utvikle nye og mer effektive former for samarbeid og koordinering. Dette strider med gjeldende prinsipper i Stortingsmeldingen om klimatilpasning (Meld. St. 33, 2012-13) der det legges til grunn at klimatilpasning skal skje sektorvis og innenfor dagens institusjonelle strukturer. Det vurderes som viktig å ta opp til diskusjon dette premisset for organisering av det videre klimatilpassingsarbeidet.

5. *Klimaendringer gjør at naturskaderisikoen blir mer "diffus"*

Begrepsparet "konsentrert og diffus" brukes i forurensningspolitikken for å beskrive overgangen fra en situasjon der avgrensable punktkilder (f.eks. utslipp fra store fabrikker) til en situasjon der de mange små og spredte kildene (f.eks. utslipp fra privatbiler) utgjør hovedutfordringen i forurensningspolitikken. Erfaringen tilsier at det er langt mer komplisert å løse den diffuse enn den konsentrerte forurensningen.

Tilsvarende begrepspar kan brukes på klimatilpasning. Store elveflommer kan i denne sammenhengen assosieres med "konsentrert", der løsningen kan innebære store og konsentrerte tiltak (f.eks. bygge

flomvoller langs vassdrag eller regulere et vassdrag). Mens hendelser som fremkommer i enkelte av casene kan betegnes som ”diffuse”, dvs. mange og små utløsende årsakssammenhenger som gjennom snøballmekanismer gir opphav til store (men kortvarige) flomhendelser. Tilsvarende som for forurensningspolitikken er den diffuse klimasårbarheten langt vanskeligere å forebygge enn den konsentrerte.

6. Svake økonomiske virkemidler for forebygging i kommunal sektor

Casestudiene i rapporten illustrerer at det i mange tilfeller gjennomføres gode vurderinger av forebygging og klimatilpasning ved nybygging av infrastruktur, og i forbindelse med gjenoppbygging etter naturskadehendelser. Samtidig viser casene at det er klar forskjell mellom stat og kommune når det gjelder i hvilken grad vurderingene blir fulgt opp i praksis.

I statlig sektor tas det i langt større grad høyde for klimaendringer og mål om mer robust infrastruktur ved gjenoppbygging etter naturskadehendelser enn i kommunene. I tillegg til barrierene som er beskrevet over, forsterkes denne forskjellen av at de forsikrings- og støtteordninger som finnes for kommunal/fylkeskommunal infrastruktur har svært svake incentiver når det gjelder å forebygge for forventede virkninger av fremtidige klimaendringer.

4. Vurdering av forsikrings- og finansieringsordninger ved naturskade

Dagens forsikrings- og finansieringsordninger

De tre viktigste typene forsikrings- og finansieringsordninger for erstatning ved og forebygging mot naturskade på kommunal/fylkeskommunal infrastruktur, er forsikring, skjønnsmidler og sikringstiltak. Disse ordningene er utdypet og vurdert under.

Forsikring mot naturskade

Kommunale- og fylkeskommunale *bygg og løsøre* er automatisk forsikret mot naturskade som del av den lovpålagte brannforsikringen, regulert gjennom naturskadeforsikringsloven. Naturskadeforsikring er en solidarisk ordning der forsikringsutbetalingene blir utlignet gjennom Norsk Naturskadepool (NNP), der alle norske forsikringsselskap må være medlem. Naturskadepremien blir fastsatt av styret i NNP, for tiden 0,07 promille av brannforsikringssummen. Størrelsen på utbetaling ved naturskade, vil avhenge av hvor kommunen har tegnet forsikring, og hva slags forsikringstype som er valgt.

Følgende blir *ikke* dekket av forsikringen:

- Veger og VA-nett: Annen infrastruktur, som *veger og VA-nett*. Skaden blir belastet den enkelte kommune som ”selvassurandør”.

- Overvannskader: Naturskadeloven lister opp seks ulike former for naturulykke som gir rett til naturskade erstatning: skred, storm, flo, stormflo, jordskjelv eller vulkanutbrudd. Vannskader som ikke er forårsaket av flom, dvs. vanninntrenging utenfra (overvann) og tilbakeslag fra avløpsnett knyttet til oppstuvning/for dårlig kapasitet i nettet dekkes ikke av naturskadeforsikringen.
- Avbrudd/driftsstopp som følge av naturskade eller vannskade: Naturskade kan gi en lang periode med driftsstans i kommunale bygg. Det faktum at kommunale bygg automatisk er dekt av naturskadeforsikring, kan gi en falsk trygghet dersom kommunen ikke er oppmerksom på den økonomiske risikoen knyttet til driftsstans. For kommuner uten avbruddsforsikring kan driftsstans ved skade føre til store utgifter for å skaffe midlertidige erstatningslokaler, og for tap av driftsinntekter.
- Erstatning av tomt: Naturskadeforsikringen gir norske huseiere en god naturskadedekning mot skadetyper som skred, storm, flom og stormflo. En viktig mangel ved lovverket er at naturskadeforsikringen ikke dekker erstatning av tomt i situasjoner der en bygning bør flyttes på grunn av fare for gjentakende skadehendelser. Effektiv skadeforebygging hindres dermed fordi ingen vil ta kostnaden ved å erstatte tomten til det skadeutsatte bygget.
- Andre klimarelaterte skadetyper: Følgende klimarelaterte skadetyper sorterer ikke under naturskadeforsikringen: Bilskader knyttet til nedbør/overvann og naturskader, storm- og brannskader på skog og brann pga. tørre vintre. Motorvognforsikring, driftsstoppforsikring og forsikring av bygg under oppføring er blant de mest aktuelle forsikringstypene som dekker klimarelaterte skader som ikke omfattes av naturskadeforsikringsloven.

Skadeforsikringsvilkår

Skadeforsikringsvilkår inneholder klausuler om avkortning, som igjen skal motivere forsikringstakerne til å forebygge skade. Et grunnleggende prinsipp er at forsikringen skal dekke tilfeldige skader, slik at forsikringstakere som har gjentakende skader kan bli møtt med redusert erstatning. NNP har som politikk å gå til regress mot kommuner som kan ha handlet aktløst og i strid med loven, f.eks. ved å gi byggetillatelse i rasutsatte områder.

Fastsetting av størrelsen på den kommunale ansvarsforsikringen kan derfor få store følger for økonomien til kommuner som blir møtt med regresskrav. Det sterke fokuset på regress mot norske kommuner kan også fremtvinge økt fokus på å forebygge naturskade på kommunenes egne bygg gjennom god, langsiktig planlegging.

Naturskadeerstatning

All offentlig eiendom faller utenom naturskadeerstatning som forvaltes av Statens naturskadefond ved Landbruksdirektoratet. Denne ordningen gjelder kun for private aktører omfattende infrastruktur, jordbruksareal og annen privat eiendom som ikke kan forsikres.

Skjønnskudd

Gjennom skjønnsmidler yter staten delvis kompensasjon til kommuner og fylkeskommuner som er utsatt naturskade og som får ekstraordinære utgifter. Formålet er å kompensere for lokale forhold som ikke blir fanget opp i den faste delen av inntektssystemet. KMD fastsetter fylkesrammer for tildeling til kommunene, og Fylkesmannen fordeler fylkesrammen til kommunene etter retningslinjer fra KMD.

Midlene fylkesmannen disponerer er for små til å kompensere for utgifter knyttet til større skadehendelser. Departementet holder av deler av skjønnsmidlene som en reservepott for kompensasjoner for naturskade som skjer i løpet av budsjettåret. Stortinget har også gitt ekstratilskudd til naturskadekompensasjon i forbindelse med ekstremhendelser. Tildelingskriteriene av skjønnsstilskuddet er kun nedfelt i brev som blir gitt ved tildeling.

Utgiftene som dekkes skal være ekstraordinære kommunale utgifter, og ikke utgifter til normalt kommunalt vedlikehold. Utgiftene som dekkes skal heller ikke kunne dekkes på andre måter, gjennom forsikringer eller gjennom andre statlige etater.

For investeringer skal det legges til grunn en tilbakeføring til opprinnelig nivå, og ikke en standardheving. Utgifter til forebyggende tiltak skal ikke tas med i beregningsgrunnlaget for kompensasjon.

Skjønnsstilskuddet er den eneste kompensasjonsordningen som er tilgjengelig for kommuner med store utgifter knyttet til naturskade på kommunal infrastruktur. Derfor er det svært uheldig om kompensasjonsordningen blir praktisert på en måte som ikke legger til rette for en standardheving der det er nødvendig for å unngå gjentakelse av skaden. I tillegg bør det tas systematisk hensyn til framskrivninger av de klimaparameterne som har hatt innvirkning på skadeomfang- og forløp.

Størrelsen på egenandelen er avhengig av innbyggertallet i kommunen, og i kommuneproposisjonen for 2016 er innslagspunktet for statlig kompensasjonsrett vesentlig skjerpet. Kun kommuner som har hatt utlegg over 250 kroner per innbygger, mot tidligere 100 kroner per innbygger, kan ytes tilskudd. Først når skadeomfanget har passert 500 kroner per innbygger går den kommunale egenandelen ned fra 75 til 50 prosent eller lavere. Høyere egenandel gir redusert evne til å innhente vedlikeholdsetterlep i områder med høy skadefrekvens. Resultatet kan bli manglende skadeforebygging og klimatilpassing, og enda større skadepotensial i fremtiden.

Sikringstiltak mot flom og skred

Ordnningen forvaltes av NVE og består av både bistand og tilskudd til gjennomføring av sikringsarbeid langs vassdrag. NVE kan yte bistand til planlegging og gjennomføring av erosjonssikring, flomsikring, skredsikring og miljøtiltak langs vassdrag. Formålet med tiltakene er primært å øke sikkerheten for liv og helse, eksisterende bebyggelse og infrastruktur, etc. Tilskuddsordningen skal bidra til å redusere faren for tap av menneskeliv og store, materielle verdier ved flom og skred.

Sikring av bosteder og trygghet til de som bor der er hovedfokuset til ordningen, og benyttes som kriterium for måloppnåelsen. Søknader kan avslås, eller kravet om egenandel økes, hvis kommunen ikke har tatt tilstrekkelig hensyn til kjent fare for flom og skred i arealplanlegging og byggesaksbehandling. Ordnningen omfatter ikke flomfare knyttet til private og kommunale vann-, avløps-, og overvannsrør og kulverter. Dette blir begrunnet med at det finnes en egen gebyrfinansier

ordning for VA-infrastruktur. Skadeutsatte vegstrekninger utenfor bosatte områder faller også utenom ordningen.

Ordningen ser ut til å virke etter formålet, men tilgangen til midler dekker på langt nær behovet. NVE har kartlagt et sikringsbehov for de neste 20 årene på nærmere 2,6 milliarder kroner. Gjennomsnittlig årlig bevilgning til sikring den siste femårsperioden har vært i underkant av 200 mill. kroner. Utviklingen med økende flom og skred det siste tiåret, er det grunn til å tro at sikringsbehovet vil øke.

Etter at utredningen ble avsluttet har regjeringen i budsjettforslag for 2016 foreslått at den lokale egenandelen til sikring i akutfasen skal være på 10 %. Det er i realiteten en skjerpning (dobling) sammenlignet med dagens praksis. Særlig for små kommuner som opplever naturskade gjentatte ganger, vil dette bety en betydelig økonomisk merbelastning.

Oppsummering forsikrings- og erstatningsordninger

Ordning (forvalter)	Omfatter	Gjenoppretting/forebygging	Egenandel
Naturskadeforsikring Norsk naturskadepool, forsikringsselskap	Bygg og løsøre, som del av lovpålagt brannforsikring. Gjelder ikke erstatning av tomt, veier eller VA-nett.	Gjenoppretting: Erstatter kun bygget, ikke grunnen det står på. Hindrer flytting fra skadeutsatt område.	Kr 8000
Naturskadeerstatning Statens naturskadefond, Landbruksdirektoratet	Gjelder <u>ikke</u> offentlig eiendom. Infrastruktur, jordbruksareal og annen privat eiendom som ikke kan forsikres.	Gjenoppretting. Lov for naturskadeerstatning rendyrker naturskadefondet som erstatningsordning.	85 % av beregningsgrunnlaget for skaden. Kr 10.000 i egenandel trekkes fra beregningsgrunnlaget
Skjønnsmidler KMD, Fylkesmannen	Kommunal/fylkeskommunal infrastruktur som ikke dekkes av andre ordninger.	Gjenoppretting: Krav om tilbakeføring til opprinnelig stand, <i>ikke</i> standardheving. Hinder for skade-forebygging/klimatilpassing.	Skade mindre enn 250 kr/innbygger: 100 %. Skade 250-500 kr/innb.: Minkende fra 100 til 75 %. Skade større enn 500 kr/innb.: 250 kr/innbygger
Sikringstiltak mot Flom og skred NVE	Eksisterende bygninger og infrastruktur. Hovedfokus er sikring av bosteder og skape trygghet. Kan også ha effekt på infrastruktur i tiltaksområdet. Gjelder ikke VA-nett, heller ikke skadeutsatte veg-strekninger utenfor bosatte områder.	Primært forebygging: Sikring av eksisterende bygninger, veginfrastruktur. Også element av gjenoppretting ved reparasjon etter skade.	20 %

5. Utfordringer

Gap mellom dagens forsikringsordninger og avdekket behov

Gapet mellom reelt sikringsbehov og tilgjengelige midler til forebyggende tiltak gjennom forsikrings- og finansieringsordninger knyttet til naturskade, er svært stort. Casene i FoU-prosjekt tydeliggjør behov for å utvikle bedre støtteordninger til forebygging av naturskade på fysisk infrastruktur.

Kommunesektoren er helt eller delvis ekskludert fra viktige forsikrings- og finansieringsordninger.

Nedenfor følger en beskrivelse av gapet mellom dagens rammebetingelser og behov.

Tema/tiltak	Beskrivelse
Erstatningstomt	Ordningene kompenserer ikke kostnader knyttet til erstatning av tomt i situasjoner en bygning bør flyttes på grunn av fare for gjentakende skadehendelser. Effektiv skadeforebygging hindres fordi det ikke finnes forsikrings-/finansieringsordninger for erstatningstomt til det skadeutsatte bygget.
VA-nett	VA-nett omfattes hverken av naturskadeforsikring eller NVEs sikringstiltak. Skjønnsmidler, den eneste ordningen som er utformet med tanke på kompensasjon for ødelagt infrastruktur, legger til grunn en tilbakeføring til opprinnelig nivå. Utgifter til forebyggende tiltak kan altså ikke tas med i beregningsgrunnlaget for kompensasjon. Dette gir fare for gjentakende skade og kostnader, og stimulerer ikke til skadeforebygging og klimatilpasning i kommunesektoren.
Kommunale/ fylkes- kommunale veier	Kommunale- og fylkeskommunale veier dekkes heller ikke av naturskadeforsikring. Det er kun veier i bosetningsområder som er inkludert i NVEs sikringstiltak. Skred og flomutsatte veger utenfor utbygde områder faller utenfor sikringstiltaksordningen. Skjønnsmidler legger til grunn en tilbakeføring til opprinnelig nivå, og stimulerer ikke til skadeforebygging.
Vannskader utenom flom	Vannskader forårsaket av vanninntrenging som følge av overvann/styrtregn, dekkes ikke som naturskade. Tilsvarende gjelder tilbakeslag fra avløpsnett knyttet til oppstuvning/ for dårlig kapasitet i nettet.
Avbrudd/ driftsstopp	Naturskade kan gi lang periode med driftsstans i kommunale bygg. For kommuner uten avbruddsforsikring, kan driftsstans ved skade føre til store utgifter for å skaffe midlertidige erstatningslokaler. Driftsstans kan også medføre tap av driftsinntekter.
Egenandel	Skjønnsmidler som er reservert naturskadehendelser med det største skadeomfanget, har nylig økt kravet til kommunal egenandel. Skjerpet krav til egenfinansiering kan vanskeliggjøre innhenting av vedlikeholdsetterslepet, og dermed øke det fremtidige skadepotensialet.
Flom- og skredsones kartlegging	Det er ikke gjort en systematisk klimasårbarhetsanalyse som avdekker det reelle sikringsbehovet mot naturskade i Norge, og det er satt av for små ressurser til flom- og skredsones kartlegging av eksponerte kommuner. Det reelle behovet for sikring mot flom og skred er derfor trolig langt større enn det anslaget NVE opererer med.
Forebygging	Dagens forsikringsordninger og skjønnsmidler gir ikke insitamenter til skadeforebyggende tiltak ved gjenoppbygging, og tar ikke hensyn til forventede virkninger av fremtidige klimaendringer. Avstanden mellom det reelle sikringsbehovet og midler avsatt til sikringstiltak gjennom NVE er stor.

Effektiv skadeforebygging

Som beskrevet i punkt 3 i dette notatet, tydeliggjør i tillegg rapporten viktige barrierer for bedre forebygging av naturskade. Rapporten bekrefter i stor grad at effektiv skadeforebygging mot naturskade, krever tiltak på flere områder.

