



«Fornyelse av finansieringsordninger ved naturskade, tilpasset kommunenes behov»

Rapport om arbeidsprosessen

Cecilie Flyen
Hans Jacob Bull
Christian Riis

16. juni 2017

1 Bakgrunn for prosjektet

FoU-prosjektet *Fornyelse av finansieringsordninger ved naturskade, tilpasset kommunenes behov* bygger på en kontrakt av 16. august 2016 mellom KS som oppdragsgiver og Handelshøyskolen BI som oppdragstaker. Prosjektet er gjennomført som et samarbeid mellom seniorforsker Cecilie Flyen ved Sintef Byggforsk¹, professor emeritus Hans Jacob Bull² ved Juridisk fakultet, Universitetet i Oslo og professor Christian Riis ved Handelshøyskolen BI. Riis har vært prosjektleder. KS-advokatene ved advokat Frode Lauareid har bistått i prosjektet.

2 Rammen for prosjektet

Prosjektets mål var å gi forslag til konkrete finansieringsordninger, herunder forsikringsordninger, som i større grad enn i dag dekker naturskader på fysisk infrastruktur som kommunesektoren har ansvar for, og som ivaretar behovet for nødvendig forebygging mot gjentatte naturskader

Bakgrunnen for prosjektet var bl.a. funn fra et tidligere KS-FoU-prosjekt, utført av Vestlandsforskning, om forebygging versus reparasjon av fysisk infrastruktur ved naturskade og

¹ SINTEF Byggforsk er vertskap for *SFI Klima 2050 - Reduksjon av samfunnsrisiko knyttet til klimaendringer på det bygde miljø* (www.klima2050.no) og Handelshøyskolen BI er en sentral forskningspartner i senteret. Innenfor det samfunnsvitenskapelige området forskes det på kunnskapsnivå og praksis for klimatilpasning i kommuner og i næringen. Viktige forskningsoppgaver er hvordan økonomiske insentiver, forsikring og koordinering kan påvirke beslutningsprosesser om klimatilpasning, og dette har åpnet for synergier mellom KS-prosjektet og SFI Klima 2050.

² På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet utarbeidet Hans Jacob Bull en-personutredningen *Dekning av tomteerstatning under naturskadeforsikringsordningen m.m.* Utredningen ble ferdigstilt i oktober 2015 og dannet grunnlaget for Prop. 36 L (2016-2017) og lovendringen 21. april 2017 nr. 17. Dette arbeidet har også vært et verdifullt grunnlag for dette prosjektet.

klimaendringer. Funnene viser at kommunal og fylkeskommunal infrastruktur er helt eller delvis ekskludert fra viktige forsikrings- og finansieringsordninger, og at incentivene til forebyggende arbeid i kommunesektoren er relativt svake. Det skaper noen utfordringer. Fraværet av forsikringsordninger

stiller kommunene overfor en risiko som kunne vært begrenset gjennom bedre forsikringsmekanismer. Selv om kommunene har adgang til statlige skjønnsmidler, som representerer en implisitt forsikringsmekanisme, er det ingen automatikk i at kommunene får slike skjønnsmidler, og kommunene bærer en ikke uvesentlig andel av kostnadene ved skader også når skjønnsmidler innrømmes. Når det gjelder finansieringsordninger er det i hovedsak NVE's ordning til forebygging og sikringstiltak som er tilgjengelig for kommunene. De økonomiske rammene er imidlertid så vidt begrenset at utsatte kommuner kan risikere å måtte vente i flere tiår.

3 Prosjektgjennomføring

I henhold til prosjektbeskrivelsen er det gjennomført to samlinger (workshoper), med deltakelse fra aktører i kommunesektoren og andre aktører, og der det bl.a. ble gjennomført gruppeintervjuer med aktørene, se nærmere nedenfor 3.1 og 3.2

Rådmannsutvalget i Oppland ble oppnevnt som referansegruppe for prosjektet. Se nærmere nedenfor 3.3 når det gjelder utvalgets oppfølging av prosjektet.

Arbeidet har foregått i nært samarbeid med KS og KS-advokatene, se nærmere nedenfor 3.4.

I tillegg har det vært gjennomført separatmøter med enkelte ressursmiljøer, se nedenfor 3.5.

3.1 Samling 1

Samling 1 ble gjennomført som en fire timers samling avholdt den 26. oktober 2016, hos KS Agenda, Kommunenes Hus. Den var rettet mot kommunene, representert ved seks spesielt utvalgte kommuner. Utvalget skulle gjenspeile spredning i geografisk plassering, klima-/naturskadeutfordringer, kommunestørrelse/ressurser, avstand i tid siden siste naturskadehendelse, samt forskjeller i naturskadehistorikk og grad av sårbarhet for naturskadehendelser. Kommunene var representert med deltakere fra politisk og/eller administrativ ledelse (ordfører/rådmann, eventuelt andre fra administrativ ledelse) og fra relevante fagavdelinger (teknisk drift/eiendom og/eller økonomi relatert til naturskadeproblematikken). Totalt deltok 15 personer fra kommunesektoren.

Hensikten med samlingen var å få belyst og kartlagte erfaringene med de eksisterende finansieringsordningene, herunder forsikrings- og forsikringslignende mekanismer. Videre var det et ønske om å få innsikt i hvordan dagens økonomiske regime påvirker kommunenes beslutninger om, og igangsetting av forebyggende tiltak, både som del av forebygging og i forbindelse med reparasjon etter en hendelse. Videre var det et ønske om å få innsikt i hvordan ordninger kan utformes for å stimulere til en bredere innsats i forebygging. Det ble drøftet hvor finansieringsansvaret burde ligge, og hvordan ansvaret mest formålstjenlig kan fordeles.

Samlingen ble ledet av forskerteamet i prosjektet. Dagen ble delt inn i bolker i tråd med spørsmålsstillingene ovenfor, med faglige innledninger fra forskerteamet. Det ble gjennomført erfaringsutveksling og diskusjon blant deltakerne i samlingen.

Kommunenes bidrag har hatt vesentlig betydning for resultatet av prosjektet.

Deltakere på samling 1:

Institusjon	Rolle/stilling	Navn
Bergen kommune	Senioringeniør Vann- og avløpsetaten	Martin Opdal
Bergen kommune	Seksjonsleder, Grønn etat	Rune Hesjedal
Bergen kommune	FDV-rådgiver	Olav Haugå
Kvinesdal kommune	Rådmann	Camilla Dunsæd
Kvinesdal kommune	Kommunalsjef	Jostein Røyselend
Kvinesdal kommune	Leder teknisk drift	Geir Netland
Namsos kommune	Rådmannens ledergruppe	Kjellrun Moan
Nedre Eiker kommune	Rådmann	Truls Hvitstein
Nedre Eiker kommune	Kommunalsjef, teknisk	Siri Marie Skøien
Nedre Eiker kommune	Virksomhetsleder	Stein Horgen Ellingsen
Kåfjord kommune	Ordfører	Svein O. Leiros
Kåfjord kommune	Rådmann	Einar Pedersen
Sel kommune	Ordfører	Dag Erik Pryhn
Sel kommune	Rådmann	Kaija Eide Drønen
Sel kommune	Plan- og beredskapssjef	Ola Næprud
KS	Seniorrådgiver	Sten Celius
KS	Seniorrådgiver	Ole Jørgen Grann
Handelshøyskolen BI, Oslo	Professor	Christian Riis
SINTEF Byggforsk	Seniorforsker	Cecilie Flyen
Universitetet i Oslo	Professor emeritus	Hans Jacob Bull

Det var visse variasjoner i hvordan kommunene oppfattet klima- og naturskade som et problem, hvordan de taklet virkninger/påvirkning og eventuelle skader, og i hvilken grad kommunene jobbet forebyggende eller reparerende og hvordan de så på sin rolle i det forebyggende arbeidet.

Kommunestørrelse er en faktor av betydning. Større kommuner kan lettere dekke skader og forebyggende arbeid over det ordinære drifts- og vedlikeholdsbudsjettet, mens mindre kommuner opplever en større grad av sårbarhet.

Det ble gitt uttrykk for at økonomien satte klare begrensninger for hvor mye de kunne forebygge, og det var en generell oppfatning om at den forebyggende innsats som følge av dette kunne bli for lav.

Det ble videre gitt uttrykk for at skjønnsmiddelordningens begrensning til gjenoppbygging til opprinnelig standard er svært uheldig.

Kommunene gav uttrykk for at de gjennom samarbeidet med NVE, som del av finansieringsordningene, fikk tilgang på verdifulle kompetanse til vurderingen av hvilke tiltak som burde iverksettes. Men som finansieringsordning ble den betraktet å være underskalert, og det var til dels lang ventetid på å få tilgang til NVEs ekspertise.

3.2 Samling 2

Samling 2 ble avholdt som en fire timers samling 15. februar 2017. Hensikten med denne samlingen var å samle eksperter fra ulike etater, departementer, forsikringsnæringen og kommunesektoren for en mer inngående drøfting av våre forslag til forsikrings- og finansieringsordninger. Deltakerne ble forelagt en skisse av våre forslag før samlingen. Skissen samsvarer i hovedtrekkene med våre endelige forslag.

Deltakere på samlingen var:

Eksterne deltakere	
Referansegruppen - Oppland Rådmannsutvalg og Lom kommune	Ola Helstad
Justis- og beredskapsdepartementet	Signe Christophersen
Olje- og energidepartementet	Anja Skiple Ibrekk
Kommunal og moderniseringsdepartementet	Hanne Thonstad
Kommunal og moderniseringsdepartementet	Else-Karin Øvernes
Klima- og miljødepartementet	Miriam Søgner Haugsbø
Landbruksdirektoratet	Tron R. Bøe
Landbruksdirektoratet	Ellen Marie Ervik
NVE	Grethe Helgås
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap - DSB	Jon Lea
Finans Norge	Øyvind Flatner
Finans Norge	Stefi Kierulf Prytz
KLP	Øivind Gulbrandsen
KLP	Odd Arne Hoel
Interne deltakere	
KS	Sten Celius
KS	Ole Jørgen Grann
KS	Frode Lauareid
KS	Espen Rymoen
BI	Christian Riis
UiO	Hans-Jacob Bull
SINTEF Byggforsk	Cecilie Flyen

Samlingen ble organisert i tre bolker.

Cecilie Flyen gav først en generell gjennomgang om klimaendringenes påvirkning på bygninger og infrastruktur, erfaringer fra annen forskning og kommunal forvaltning, drift og vedlikehold sett fra et forsknings ståsted. Hans Jacob Bull tok for seg det norske systemet for naturskadeforsikring, og ulike alternativer til en reformering av forsikringssystemet. I den forbindelse la han fram forslagene slik de nå foreligger i vår hovedrapport. Christian Riis avsluttet med en gjennomgang av finansieringsordningene, og presenterte utvalgets forslag til to nye ordninger.

Det var stor tilslutning til grunntanken om en «profesjonalisering» av systemet gjennom å etablere en formalisert forsikringsordning for kommunal infrastruktur.

Det var videre bred enighet om at reparasjon etter skade bør skje til ny standard, og at det er behov for finansieringsordninger som supplerer forsikringsmekanismene slik at dette oppnås.

Det var endelig ulike synspunkter på hvilke insentiver til forebyggende tiltak som bør knyttes til ordningen. Vår drøftelse av incentivordninger i den endelige rapporten gjenspeiler dette.

3.3. Referansegruppe

Rådmannsutvalget i Oppland ble oppnevnt som referansegruppe for prosjektet. Det ble avholdt ett møte med referansegruppen via Skype 18. november 2016. En skisse av hovedidéene i våre forslag ble presentert og drøftet med referansegruppen. Deres innspill, bl.a. om hvilke ressursmiljøer som ellers burde konsulteres i arbeidet med rapporten, hadde stor betydning for utformingen av det endelige forslaget.

Det ble avtalt et oppfølgingsmøte med referansegruppen den 17. mars 2017 med sikte på å drøfte utkast til endelig rapport. Møtet ble avlyst som følge av tekniske problemer med overføringen. Referansegruppen fikk anledning til å gi kommentarer til forslaget i etterkant.

3.4. Samarbeidet med KS

Det har vært gjennomført flere møter med KS inklusive KS-advokat Frode Lauareid. KS har også vært representert ved begge samlingene.

Våre forslag har vært inngående drøftet med KS under prosessen, og en rekke innspill fra KS side har vært hensyntatt.

3.5. Kontakt med andre ressursmiljøer

Det har vært gjennomført separate møter med representanter for KLP og for NVE, for dels å drøfte om den foreslåtte forsikringsordning kan anses hensiktsmessig og gjennomførbar og dels å få informasjon om NVEs rolle i dag ved forebyggende tiltak mot flom og skred og en vurdering av om deres kompetanse også kan anvendes der andre naturulykker kan tenkes å ramme kommunal infrastruktur.

Representanter fra begge ressursmiljøer deltok på Samling 2.