

Steinar Taubøll (red.)

FLOM, SKRED OG JUSS



Steinar Taubøll (red.)

Flom, skred og juss

CAPPELEN DAMM FORSKNING

© 2024 Elisabeth Angell, Hans Jacob Bull, Ole Andreas Engen, Ann-Janette Hansen, Katrine Broch Hauge, May Aasebø Hauken, Unni Heltne, Marie Langsholt Holmqvist, Eivind Junker, Stina Kaisa Karlstrøm, Bjørn Ivar Kruke, Claudia Morsut, Ståle Navrud, Kim H. Paus, Karoline Robertson, Anne Rogstad, Eli Sandberg, Lene Sandberg, Jon Kåre Skiple, Andreas Skullerud, Steinar Taubøll, Pål Christian Broberg Vågbø og Jardar Aas.

Dette verket omfattes av bestemmelsene i Lov om opphavsretten til åndsverk m.v. av 1961. Verket utgis Open Access under betingelsene i Creative Commons-lisensen CC-BY 4.0 (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>). Denne tillater tredjepart å kopiere, distribuere og spre verket i hvilket som helst medium eller format, og å remixe, endre, og bygge videre på materialet til et hvilket som helst formål, inkludert kommersielle, under betingelse av at korrekt kreditering og en lenke til lisensen er oppgitt, og at man indikerer om endringer er blitt gjort. Tredjepart kan gjøre dette på enhver rimelig måte, men uten at det kan forstås slik at lisensgiver bifaller tredjepart eller tredjeparts bruk av verket.

Boka er utgitt med støtte fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).

ISBN trykt bok: 978-82-02-85865-0

ISBN PDF: 978-82-02-85386-0

ISBN EPUB: 978-82-02-87285-4

ISBN HTML: 978-82-02-87286-1

ISBN XML: 978-82-02-87287-8

DOI: <https://doi.org/10.23865/cdf.241>

Dette er en fagfelleverdert antologi, med unntak av innledning og kapittel 6.

Omslagsdesign: Cappelen Damm AS

Cappelen Damm Forskning

forskning@cappelendamm.no

Innhold

Forord	7
Innledning	9
<i>Steinar Taubøll</i>	
Kapittel 1 Etablering av trygge flomveier - hvilke regler gjelder?	17
<i>Steinar Taubøll, Kim H. Paus og Ann-Janette Hansen</i>	
Kapittel 2 Juridiske rammer for ivaretagelse av miljøsinn ved gjennomføring av sikringstiltak mot naturfarer	51
<i>Karoline Robertson, Stina Kaisa Karlstrøm og Marie Langsholt Holmqvist</i>	
Kapittel 3 Kommuners ansvarsforståelse, drivere og barrierer for sikring av bebyggelse mot flom og skred	81
<i>Eli Sandberg og Lene Sandberg</i>	
Kapittel 4 Relokalisering og sikring i naturskadeforsikring: løsninger og utfordringer	137
<i>Katrine Broch Hauge og Hans Jacob Bull</i>	
Kapittel 5 Erstatningsregler og praksis for regress mot kommuner og andre aktører	175
<i>Jardar Aas</i>	
Kapittel 6 Samfunnsøkonomisk nytteverdi av sikringstiltak mot overvann, flom og skred	201
<i>Ståle Navrud</i>	
Kapittel 7 Fanget i faresone - grunneiers ansvar og kostnader ved flomsikringstiltak	221
<i>Lene Sandberg, Eli Sandberg og Pål Christian Broberg Vågbø</i>	
Kapittel 8 Rettslige utfordringer for en sektormyndighet - og prinsippet om kunnskapsbasert forvaltning	267
<i>Anne Rogstad</i>	

Kapittel 9 Hundre år med naturfarehensyn i plan- og bygningslovgivningen.....	321
<i>Andreas Skullerud</i>	
Kapittel 10 Forebygging av naturskader gjennom statlige planretningslinjer - velmente råd med lav gjennomslagskraft?	357
<i>Eivind Junker</i>	
Kapittel 11 Om flomrisiko og sammenhengen mellom forebygging og beredskap innenfor klimatilpasning	381
<i>Claudia Morsut, Ole Andreas Engen og Bjørn Ivar Kruke</i>	
Kapittel 12 Psykososial støtte og oppfølging etter naturulykker - hva er kommunens plikter?	413
<i>May Aasebø Hauken og Unni Marie Gulla Heltne</i>	
Kapittel 13 Ansvarsfordeling og beredskapssamarbeid ved naturhendelser, med særlig vekt på kommuner og frivillig sektor	451
<i>Elisabeth Angell og Jon Kåre Skiple</i>	
Forfatterbiografier	479

Forord

Denne boka presenterer ny forskning knyttet til regler for håndtering av naturfare generelt, med fokus på kommunenes utfordringer. Her finnes både avklaring av gjeldende rett og analyser av hvilke behov og aktører som står mot hverandre, med tanke på ny lovgivning. I tillegg finner man artikler som handler om regler, men som er skrevet med utgangspunkt i økonomi, statsvitenskap, psykologi, arkitektur og tekniske fag.

Redaktøren vil takke forfatterne, fagfellene og forlaget for solid innsats. En stor takk rettes også til Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) for at boka ble finansiert som Open Access-utgivelse, noe som forhåpentligvis vil bringe fagstoffet ut til et bredere publikum.

Ås, oktober 2024

Steinar Taubøll

Innledning

Steinar Taubøll

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)

Flom og skred – både vassdragsflom, overvannsflom og mange ulike typer skred – har alltid vært en utfordring i store deler av Norge. Som følge av klimaendringer har disse problemene økt i styrke, og for å beskytte liv og verdier mot naturfarer er det kommet, og vil fortsatt komme, en rekke lovendringer.¹ Innsatsen for sikkerhet mot naturfarer består av flere stadier: før, under og etter naturulykker. Helt sentralt er målet om best mulig forebygging. Dette omfatter kartlegging, planlegging, sikring og varsling for å unngå ulykker, men også beredskap og planer for krisehåndtering når ulykker likevel inntreffer.

Kommunene har hovedansvaret for sikkerhet i forbindelse med naturfarer, og det er derfor avgjørende at de fullt ut er kjent med pliktene sine og de juridiske rammebetingelsene. Dette er et svært sammensatt bilde, og det er ulike problemer som må løses for planlagte tiltak og for eksisterende bebyggelse og infrastruktur. Flere samfunnssektorer må trekkes inn når helhetlige vurderinger skal gjøres, for eksempel boligbygging, landbruk, samferdsel, strøm, datanett og helsehjelp.

I tillegg til å kjenne lover, forskrifter og veiledninger som gjelder sikkerhet, må kommunene ha klare retningslinjer for risikohåndtering, ansvarsfordeling og organisering. Mange kommuner opplever at de har for lite kompetanse til å møte disse utfordringene, og at det er krevende å holde seg à jour med utviklingen, ikke minst på det juridiske området. Spesielt krevende er det for små kommuner som ikke har mulighet til å

¹ For en bred presentasjon av klimatilpasning, samfunnssikkerhet og aktuelle lovendringer vises til de nyeste stortingsmeldingene om dette:
Meld. St. 26 (2022–2023) Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn
Meld. St. 27 (2023–2024) Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred

ha all nødvendig kompetanse selv, men som uansett må ha tilstrekkelig kunnskap som basis for egne vurderinger og for å forstå når de må hente inn spisskompetanse.

Hovedhensikten med denne boka er å presentere ny forskning som er rettet mot kommunenes konkrete utfordringer. Dette innebærer en avklaring av gjeldende rett, men like viktig er analyser av hva som fortsatt er juridisk uavklart, og hvilke behov som står mot hverandre med tanke på ny lovgivning. I boka finnes det også analyser og drøftinger med en annen innfallsvinkel enn de rent juridiske i og med at andre fagfelt bidrar med de vesentlige premissene for ny regelutvikling. Man vil blant annet finne artikler som handler om regler, men som er skrevet med utgangspunkt i økonomi, statsvitenskap, psykologi, arkitektur og tekniske fag. Dette vil forhåpentligvis være nyttig for tverrfaglig samarbeid og forståelse både i ny regelutvikling og i praktiseringen av gjeldende rett.

Oversikt over artiklene

Håndteringen av flom og skred krever stor grad av tverrfaglig samarbeid, og arbeidet med planlegging, sikring, beredskap og krisehåndtering involverer mange aktører. Artiklene i denne boka er skrevet med sikte på å bedre mulighetene for tverrfaglig forståelse av aktuelle problemstillinger, og derfor har det ikke vært mulig eller ønskelig å dele artiklene inn i faglige bolker. Det er likevel noen fellestrekk ved enkelte artikler, og dette er bakgrunnen for rekkefølgen i boka.

Felles for de første tre artiklene er at de drøfter rettsspørsmål knyttet til konkrete oppgaver i kommunenes fysiske planlegging:

- Etablering av trygge flomveier – hvilke regler gjelder?
- Juridiske rammer for ivaretagelse av miljøhensyn ved gjennomføring av sikringstiltak mot naturfarer
- Kommuners ansvarsforståelse, drivere og barrierer for sikring av bebyggelse mot flom og skred

De to neste artiklene fokuserer på forholdet til forsikring:

- Relokalisering og sikring i naturskadeforsikring: løsninger og utfordringer
- Erstatningsregler og praksis for regress mot kommuner og andre aktører

Deretter følger to artikler hvor hovedvekten ligger på økonomiske beregninger:

- Samfunnsøkonomisk nytteverdi av sikringstiltak mot skred og flom
- Fanget i faresone – Grunneiers ansvar og kostnader ved flom-sikringstiltak

Statlige styringsmekanismer kan sies å være et fellestrekk ved følgende artikler:

- Rettslige utfordringer for en sektormyndighet – og prinsippet om kunnskapsbasert forvaltning
- Hundre år med naturfarehensyn i plan- og bygningslovgivningen
- Forebygging av naturskader gjennom statlige planretningslinjer – velmente råd med lav gjennomslagskraft?

I de tre siste artiklene ligger hovedvekten på beredskapsarbeid og krisehåndtering:

- Om flomrisiko og sammenheng mellom forebygging og beredskap i klimatilpasning
- Psykososial støtte og oppfølging etter naturulykker – Hva er kommunens plikter?
- Ansvarsfordeling og beredskapssamarbeid mellom myndigheter, med særlig vekt på kommuner og frivillig sektor

Kort om de enkelte artiklene

«Etablering av trygge flomveier – hvilke regler gjelder?» av Steinar Taubøll, Kim Paus og Ann-Janette Hansen

Artikkelen tar for seg ansvar for sikkerhet, inkludert skadeforebygging, og kompensasjon dersom skade oppstår på grunn av overvann ved ekstrem nedbør. Den gir en oversikt over inndelingen av flomveier med særlig vekt på sekundære flomveier som muliggjør sikker transport til primære flomveier. Hovedtrekkene i dagens ansvarssystemer presenteres, og det påpekes hvorfor disse er mindre egnet til å regulere ansvar i flomveier. Artikkelen drøfter også nylig endrede regler i plan- og bygningsloven, særlig § 28-10 med forskrift og § 27-2.

«Juridiske rammer for ivaretagelse av miljøhensyn ved gjennomføring av sikringstiltak mot naturfarer» av Karoline Robertson, Stina Kaisa Karlstrøm og Marie Langsholt Holmqvist

Artikkelen omhandler kravene om forsvarlig utredning av naturfarer ved arealplanlegging og i byggesaker, slik at sikringstiltak kan iverksettes. Ivaretagelsen av natur- og miljøhensyn er i fokus, og det gjøres rede for hvordan plan- og bygningsloven med tilhørende lover og forskrifter regulerer balansen mellom samfunnsikkerhet og miljøvern, særlig i lys av kravene til konsekvensutredninger og risiko- og sårbarhetsanalyser. Praktiske problemstillinger belyses i diskusjonsdelen basert på erfaringer fra Oslo kommune.

«Kommuners ansvarsforståelse, drivere og barrierer for sikring av bebyggelse mot flom og skred» av Eli Sandberg og Lene Sandberg

Artikkelen drøfter omfanget av kommunenes ansvar for å sikre bebyggelse mot naturfare. Intervjuer underbygger at gjeldende rett og kommunenes ansvarsforståelse ikke stemmer overens, og at kommunene sjelden setter i verk forebyggende tiltak for egen regning i de tilfeller der staten ikke har gitt midler. Artikkelen gir en analyse av hvordan enkelte rettskilder, i kombinasjon med ressursmangel, kan ha ført til avvikende forvaltningspraksis, og den drøfter behovet for å avklare grensesnitt og plassere ansvar.

«Relokalisering og sikring i naturskadeforsikring: løsninger og utfordringer» av Hans Jacob Bull og Katrine Broch Hauge

Artikkelen tar utgangspunkt i endringen av naturskadeforsikringsloven i 2017, som gir eiere av bolig- og fritidshus rett til å kreve verdien av tomten og selve huset dersom huset er blitt alvorlig skadet av en naturskadehendelse, og ombygging/reparasjon nektes av kommunen på grunn av fare for framtidige naturskader. Som et alternativ til eiernes rett til å flytte kan forsikringsselskapet velge å sikre huset og tomten mot framtidige naturskader og betale kostnadene som påløper. Artikkelen drøfter lovendringen, peker på problemene de aktuelle partene møter ved å etablere rettighetene og pliktene som er gitt dem ved endringen, og foreslår en bedre måte å gjennomføre endringsforslaget på.

«Erstatningsregler og praksis for regress mot kommuner og andre aktører» av Jardar Aas

Artikkelen gir en oversikt over forsikringsselskapers regressrett knyttet til flom-, skred- og overvannsskader, herunder de alminnelige regressreglene, og de konkrete reglene i skadeerstatningsloven for regresskrav fra forsikringsselskaper. Som en del av drøftelsen blir også det sentrale erstatningsrettslige ansvarsgrunnlaget og hensyn bak reglene om erstatning og regress gjennomgått. Artikkelen tar spesifikt opp muligheten for regress mot kommuner i lys av at kommunalt ansvar i slike saker kan ha sammenheng med utøvelse av offentlig myndighet, og diskuterer betydningen av Høyesteretts dom i HR-2023-2303.

«Samfunnsøkonomisk nytteverdi av sikringstiltak mot skred og flom» av Ståle Navrud

Artikkelen diskuterer hvordan samfunnsøkonomiske analyser kan brukes når man skal prioritere mellom ulike sikrings- og klimatilpasnings tiltak. Her er det viktig at alle kostnader og nytteeffekter for alle berørte telles med, også de effekter som det ikke finnes markedspriser for, slik som biologisk mangfold, miljøkvalitet, økosystemer og folkehelse. Nye studier viser at sikringstiltak mot skred på norske veier og mot overvann i norske byer har stor samfunnsøkonomisk nytteverdi fordi de reduserer velværetapet ved utrykningen styrtregn og annet ekstremvær skaper. Det

samme gjelder nytteeffektene av naturbaserte løsninger for flomdemping i form av positive effekter på landskapsbildet, artsmangfold og friluftsliv fra bekkeåpninger. Økonomisk verdsetting av flere slike velferdseffekter av sikringstiltak vil gi en mer fullstendig samfunnsøkonomisk analyse og et bedre beslutningsgrunnlag for prioritering av tiltak.

«Fanget i faresone – grunneiers ansvar og kostnader ved flomsikrings-tiltak» av Lene Sandberg, Eli Sandberg og Pål Christian Broberg Vågbø
Artikkelen undersøker mulige økonomiske konsekvenser for grunneier av å havne i en flomfaresone og i tillegg bli pålagt å sikre. Analysen har en tverrfaglig tilnærming og drøfter hvordan rettslige og finansielle insentiver kan resultere i proaktiv atferd. Analysen starter med å gjøre rede for gjeldende rett på flomsikringsområdet og etterfølges av en casebeskrivelse som belyser de økonomiske og juridiske utfordringene grunneier kan bli stilt overfor dersom eiendommen havner i flomfaresone. Casebeskrivelsen danner grunnlag for en økonomisk analyse som undersøker konsekvenser for en grunneier samt ulike parametere som er egnet til å endre insentivstrukturen. En sensitivitetsanalyse undersøker hvordan endringer i enkelte faktorer eller forutsetninger påvirker forskningsresultatet fra nåverdi- og realopsjonsanalysen. Deretter diskuteres implikasjonene av forskningsfunnene i forhold til flomsikrings-tiltak, og det gis anbefalinger for videre forskning.

«Rettslige utfordringer for en sektormyndighet og prinsippet om kunnskapsbasert forvaltning» av Anne Rogstad

Artikkelen analyserer juridiske utfordringer knyttet til ansvarsfordelingen mellom NVE som statens fagdirektorat og kommunene, noe som kan bli særlig tydelig når NVEs faglige råd benyttes, men ikke tillegges avgjørende vekt i de politiske vurderingene kommunene gjør som planmyndighet. Videre drøftes utfordringer knyttet til NVEs ansvar for å bidra til kunnskapsinnhenting, herunder spørsmålet om NVE skal bruke innsigelser som virkemiddel. Artikkelen analyserer også rettslige aspekter ved formidling av kunnskap om skred, flom og overvann, blant annet om informasjonskvalitet og usikkerhet.

«Hundre år med naturfarehensyn i plan- og bygningslovgivningen» av Andreas Skullerud

Artikkelen gir en oversikt over plan- og bygningslovens historie knyttet til naturfarehensyn; en lovgivningsutvikling som har skjedd sakte og gradvis, samtidig med at det har vært en viss kontinuitet. Den viser hvordan arealplanleggingen i denne sammenhengen har fått stadig større betydning og nå må anses som den primære arenaen for å ivareta naturfarehensyn på en forsvarlig måte. Artikkelen viser hvordan hensynet til naturfarer for nye tiltak har gått fra å være en sterk oppfordring til å bli en ubetinget, juridisk bindende plikt.

«Forebygging av naturskader gjennom statlige planretningslinjer – velmente råd med lav gjennomslagskraft?» av Eivind Junker

Artikkelen drøfter effekten av statlige planretningslinjer som verktøy for naturskadeforebygging. Gjennom slike skal staten gi klare retningslinjer som styrer kommunal planlegging ut fra bestemte hensyn. Retningslinjene om klimatilpasning og naturskade er imidlertid overordnede og dels skjønnspregede. Historien og intensjonen bak SPR-verktøyet beskrives, og artikkelen analyserer innholdet som spesifikt handler om naturskadeforebygging. Målet er å undersøke i hvilken grad SPR-en bidrar til å gjøre kommunenes arbeid for å unngå naturskader mer effektivt og formålstjenlig.

«Om flomrisiko og sammenheng mellom forebygging og beredskap i klimatilpasning» av Claudia Morsut, Ole Andreas Engen og Bjørn Ivar Kruke

Artikkelen drøfter klimatilpasning som tiltak for flomrisiko i skjæringsfeltet mellom forebygging og beredskap, og retter blant annet søkelyset mot risiko som oppstår som følge av mangelfullt kunnskapsgrunnlag og svakheter ved organisering og koordinering. Det gis en analyse av samvirke og samstyring av flomrisiko mellom stat, fylke og kommune. Med utgangspunkt i erfaringer med flommer de siste årene undersøkes sammenhengen mellom forebygging, restrisiko og beredskap. Til tross for alle forebyggende tiltak vil det alltid foreligge en restrisiko, og klimatilpasning må inkludere beredskap. Dermed må man stille strengere krav

til risiko- og sårbarhetsanalyser, planlegging og kommunenes kapasitet for håndtering av ekstremvær.

«Psykososial støtte og oppfølging etter naturulykker. Hva er kommunens plikter?» av Unni Heltne og May Aasebø Hauken

Artikkelen tar utgangspunkt i at naturkatastrofer kan påvirke lokalsamfunn og enkeltpersoner med stor kraft, og at hendelsene kan sette dype spor i folks liv, og beskriver hvilke langvarige krisereaksjoner som kan oppstå, og hva som er risikofaktorer for å utvikle langvarige plager. Det framheves at i håndteringen av naturkatastrofer er psykososial støtte avgjørende for å hjelpe berørte individer gjennom krisen og gjenopprette normal funksjon. Dette innebærer tiltak som tar sikte på å opprettholde den mentale og følelsesmessige helsen til enkeltpersoner og støtte hele lokalsamfunn. Kommunene har en svært viktig funksjon og et stort ansvar for den psykososiale oppfølgingen etter naturkatastrofer. Artikkelen belyser derfor viktige prinsipper og kommunens plikter knyttet til dette arbeidet.

«Ansvarsfordeling og beredskapssamarbeid mellom myndigheter, med særlig vekt på kommuner og frivillig sektor» av Elisabeth Angell og Jon Kåre Skiple

Artikkelen beskriver hvordan kommunenes arbeid med å håndtere naturhendelser og risiko er regulert og organisert. Videre diskuteres styrkene og svakhetene i ulike organisatoriske tilnærminger. Kommunens kapasitet for håndtering drøftes med særlig vekt på samarbeid med frivillig sektor i det lokale beredskapsarbeidet. Begrepet *styringskapasitet* framheves som sentralt for å beskrive og forklare offentlig sektors yteevne, altså hvordan offentlige systemer eller politikkfelt er organisert, hvilke prosesser som anvendes, og hvordan systemets eller feltets organisering og prosesser fungerer i praksis. Det argumenteres for at kommunal arealplanlegging og beredskap må integreres tettere.

KAPITTEL 1

Etablering av trygge flomveier – hvilke regler gjelder?

Steinar Taubøll

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. NMBU

Kim H. Paus

Norges miljø- og biovitenskapelige universitet. NMBU

Ann-Janette Hansen

Moss kommune

Abstract: This article addresses responsibility for safety, including damage prevention, and for compensation if damage occurs due to extreme rainfall. As an important starting point, we give an overview of the conceptual division of floodways in the stormwater management field, with particular emphasis on what we understand as the so-called secondary floodways. The secondary floodways form a crucial infrastructure network, enabling the safe transport of runoff from internal to primary floodways. We present the main features of the liability systems that currently apply to the handling of running water, and it is pointed out why these are less suitable for regulating liability in floodways. The article also discusses the relationship between the general liability rules and recently amended rules in the Planning and Building Act, especially § 28-10 with regulations and § 27-2. These new rules are partially based on other legal definitions and the assumption that municipalities have established plans and infrastructure for primary floodways. Much of the floodway network, especially secondary floodways, remains under unclear legal regulation, as existing rules on drainage systems and waterways do not apply. Additionally, the current regulations are oriented towards addressing issues at the individual property level, which, while reducing overall risk, may increase risk for specific properties and critical infrastructure.

Keywords: *natural hazards, flooding, stormwater management, municipal responsibility, spatial planning, building regulations*

Sitering: Taubøll, S., Paus, K.H. & Hansen, A.-J. (2024). Etablering av trygge flomveier – hvilke regler gjelder? I S. Taubøll (red.), *Flom, skred og juss* (Kap. 1, s. 17–49). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.241.ch1>
Lisens: CC-BY 4.0

1 Innledning

For å redusere farene som oppstår som følge av ekstremnedbør, er det behov for trygge og åpne flomveier for overvann gjennom tettbygde områder. Behovet for flomveier er størst i områder med høy andel tette flater fordi mer bebyggelse både gir økt sårbarhet og økte avrenningsmengder. De tradisjonelle avløpsanleggene kan fungere som en falsk trygghet fordi de effektivt leder vannet bort og gjør avrenning fra de fleste nedbørhendelser usynlig. Når den ekstreme nedbøren kommer, vil avrenningsmengder på uvanlige og uventede steder kunne føre til store skader. Selv om grunneiere og tiltakshavere ofte gjør en god innsats for å lede bort overvannet, viser det seg vanskelig å ta tilstrekkelig hensyn til hvor vannet går videre.

Denne artikkelen fokuserer på ansvaret for sikkerhet, herunder ansvar for skadeforebygging og for erstatning hvis skade oppstår ved ekstremnedbør. Store deler av flomveiene, spesielt det vi kaller sekundære flomveier, faller juridisk sett mellom to stoler, da hverken reglene for avløpsanlegg eller reglene for vassdrag passer. Det er også en klar begrensning at dagens regler er innrettet mot å løse problemer på enkelt-eiendomsnivå. Ettersom samfunnets ressurser er begrenset, er det behov for å prioritere de mest lønnsomme sikkerhetstiltakene. Selv om den totale faren vil reduseres, vil en slik tilnærming kunne medføre økt fare for enkelte eiendommer. Reglene om sikkerhet i plan- og bygningsloven er hovedsakelig rettet mot etablering av bygninger, og mye infrastruktur faller utenfor denne definisjonen. All samfunnskritisk infrastruktur bør være identifisert i forbindelse med helhetlige ROS-analyser, og tilhørende arealer må beskyttes mot naturfare, herunder overvannsflom.

Selv om ideen om og behovet for flomveier strekker seg tilbake til de første faste bosetningene, er det først i Norsk Vanns rapport *Veiledning i overvannshåndtering* fra 2005¹ at vi i nasjonal arealplanlegging kan spore en tilnærming til helhetlige flomveier. I dag, snart 20 år etter at veilederen ble publisert, har vi en rekke lovbestemmelser knyttet til planlegging av flomveier. I statlige planretningslinjer ligger det føringer om at behovet for åpne vannveier, overordnende blågrønne strukturer og

1 Lindholm, Oddvar mfl. *Veileder i overvannshåndtering*. Rapport 144, Norsk Vann 2005

forsvarlig overvannshåndtering skal ivaretas ved planlegging av nye områder². Tilnærmingen med flomveier er videre tverrsektorielt forankret, og på direktoratsnivå påpeker blant andre Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Miljødirektoratet (MDir), Direktoratet for byggkvalitet (DiBK) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB) behovet for flomveier. På kommunalt plannivå benyttes svært ofte tretrinnsstrategien (også omtalt som treleddsstrategien) for håndtering av overvann. Her utgjør trinn 3 tiltak for å sikre helhetlige, åpne og trygge flomveier gjennom bebyggelsen.

Hvordan en går fram for å vurdere tilstrekkelig sikkerhet ved avledning av ekstremavrenning, har NVE i de senere år gjort betydelige arbeider på. Sentralt i denne sammenheng er rapportene *Retningslinjer for håndtering av overvann i arealplaner* (2022)³ og *Kartlegging av fare for overvann* (2023)⁴. Veiledningsdokumentene gir føringer for valg av akseptabelt risikonivå for overvannsfare, hvordan potensiell og reell overvannsfare kan kartlegges, samt hvordan resultater fra risikokartlegging kan innarbeides i kommunale planer. Oppsummert har vi i dag både et metodisk rammeverk for å kartlegge hvordan avrenning ved ekstremnedbør blir ledet bort via planlagte og utilsiktede flomveier, samt en tydelig tverrsektoriell forankring av flomveier som et grep for å tilpasse byer og tettsteder til framtidens klima.

Gjennom sin arealplanlegging sitter kommunen i den mest sentrale posisjonen for å kunne sikre helhetlige og trygge flomveier gjennom bebyggelsen på lang sikt. Samtidig må vi erkjenne at kommunen vil kunne oppleve utfordringer knyttet til den praktiske planleggingen og gjennomføringen av slike helhetlige flomveier fordi krav, retningslinjer og handlingsrom først og fremst er rettet mot ny bebyggelse, herunder transformasjon av eksisterende områder. I praksis er flomveier uavhengig av eiendomsgrenser, og ved planlegging av nye og forbedring av eksisterende flomveier i forbindelse med ny utbygging vil også eksisterende utbyggingsområder nedstrøms kunne bli påvirket.

-
- 2 Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning
 - 3 Pedersen, Turid Bakken mfl. *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar. Korleis ta omsyn til vassmengder?* Veileder nr. 4/2022, NVE 2022
 - 4 Tvedalen, Kristina mfl. *Kartlegging av fare fra overvann.* Veileder nr. 2/2023, NVE 2023

Denne artikkelen drøfter et utvalg problemstillinger som kommunen møter i arbeidet med å etablere flomveier og gjennomføre tiltak som både reduserer den totale overvannsfaren for samfunnet på kort sikt og beveger seg mot en helhetlig plan for flomveier på lang sikt. Som et viktig utgangspunkt gjør vi rede for den begrepsmessige inndelingen av flomveier i overvannsfaget, og da spesielt med vekt på det vi forstår som de såkalte sekundære flomveiene. I og med at det står helt sentralt i arbeidet med overvannshåndtering å oppnå tilstrekkelig sikkerhet mot fare og skade, har vi en ganske bred drøfting av flomveienes forhold til reglene om naturfare. Videre presenteres hovedtrekkene i de ansvarssystemene som i dag gjelder for håndtering av rennende vann, og det pekes på hvorfor disse er mindre godt egnet til å regulere ansvar i flomveier.

Artikkelen drøfter også forholdet mellom de generelle ansvarsreglene og nylig endrede regler i plan- og bygningsloven, spesielt § 28-10 med forskrift og § 27-2. De nye reglene bygger delvis på andre juridiske definisjoner og på forutsetninger om at kommunene per i dag har planer og infrastruktur for hovedflomveier. Dette resulterer etter vår oppfatning i en rettsstilstand som er uoversiktlig og vanskelig å håndtere i praksis.

Avslutningsvis presenterer vi noen eksempelsituasjoner som vi mener bør ha stor praktisk interesse, men som ikke blir løst tilfredsstillende etter gjeldende rett.

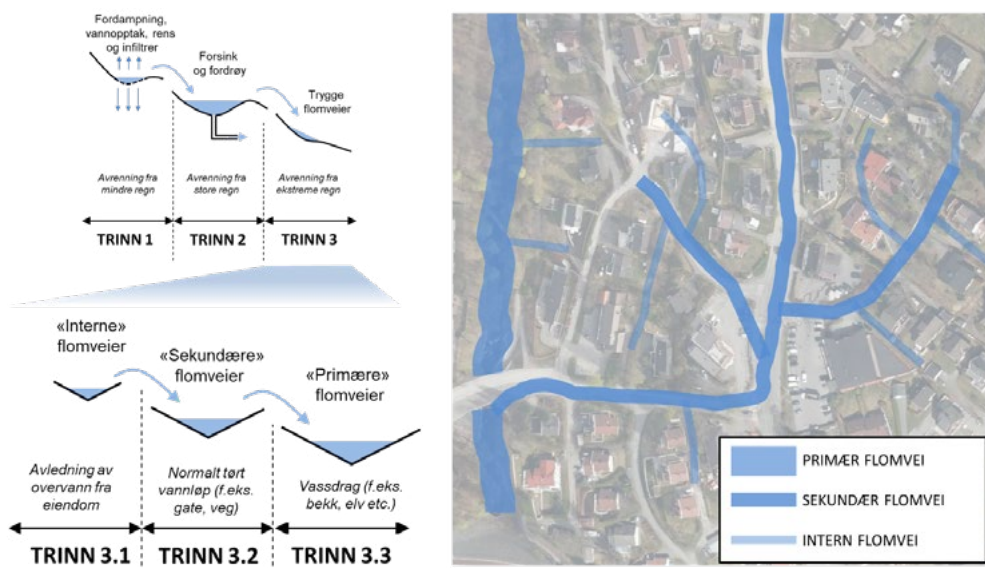
2 Begrepsforståelse og inndeling av flomveier i tre nivåer

For å forstå problemstillinger som oppstår ved planlegging av flomveier, kan det være hensiktsmessig å dele flomveier inn i tre nivåer. Nivåene er basert på Rambølls bakgrunnsrapport til NOU-en fra 2015⁵ samt dagens tilnærming i Oslo kommune⁶. Figur 1 illustrerer tretrinnsstrategien for overvann samt hvordan vi kan se for oss en slik tredeling av flomveiene. Flomveien som utgjør trinn 3, er videre delt inn i tre ytterligere nivåer

5 Hanssen, Sverre Daniel mfl. *Risikoakseptkriterier for overvannsflom og dimensjonerende nedbør*. Oppdragsrapport av Rambøll (M-318) for Miljødirektoratet 2015

6 Oslo kommune. *Overvannsveileder. Retningslinjer og veiledning for overvannshåndtering i Oslo kommune*. Oslo kommune 2023

avhengig av størrelsen til nedbørfeltet, hvilken arealbruk flomveiene renner på, og flomveiens rolle i overvannssystemet og regulert ansvarsforhold. I første nivå har vi såkalte interne eller private flomveier på eiendomsnivå som er nødvendig for å oppnå tilstrekkelig sikkerhet mot overvannsfare lokalt. Avrenning i interne flomveier (trinn 3.1) føres ut fra eiendommen til et sett med sekundære flomveier (trinn 3.2) og/eller primære flomveier (trinn 3.3).



Figur 1. Tretrinnsstrategien for overvannshåndtering med inndeling i tre nivåer flomveier for trinn 3 med eksempel.

Det skal bemerkes at begreper benyttet om flomveier, ikke er entydige i fagfeltet. Eksempelvis ser vi at definisjonene varierer noe i Oslo kommune, Bærum kommune^{7 8 9}, Drammen kommune¹⁰ og i Rambølls

- 7 Bærum kommune. *Handlingsplan for overvann. En plan i kommunens klimatilpassningsarbeid.* Bærum kommune 2020
- 8 Bærum kommune. *Bestemmelser og retningslinjer. Kommuneplanens arealdel 2017–2035.* Bærum kommune 2015
- 9 Holmli, Espen Daaland. *Klimatilpasset overvannshåndtering i kommunal planlegging. En utfordring og ressurs i byen.* Masteroppgave i fysisk miljøplanlegging ved NTNU 2020
- 10 Drammen kommune. *Kommuneplanens arealdel 2014–2036. Veileder for overvannshåndtering i Drammen.* Drammen kommune 2015

bakgrunnsrapport til NOU-en fra 2015¹¹. I det videre foreslår vi konkrete tolkninger av de ulike nivåene. *Interne flomveier* er flomveier som har sitt utspring innenfor én eller flere eiendommer. Interne flomveier har normalt et relativt sett lite nedbørfelt, og faren tilknyttet slike er normalt begrenset og/eller rimelig å unngå ved tilstrekkelig utforming. Videre forstås *sekundære flomveier* som traseer som avrenning vil ta på overflaten gitt at eventuelle overvannsledninger/kulverter ikke har kapasitet. Selv om det er eksempler på at definisjonen av sekundære flomveier også vil kunne omfatte mindre bekker, er det vår oppfatning at begrepet *sekundær flomvei* utgjøres av traseer som normalt er tørre, det vi si uten årssikker vannføring (veier, gater, grøfter etc.), men som påregnelig vil føre avrenning ved ekstreme nedbørhendelser. Til slutt forstås *primære flomveier* som vassdrag (bekker og elver med årssikker vannføring)¹². De primære flomveiene leder endelig avrenning ut til fjord eller annen resipient med tilnærmet ubegrenset kapasitet. I Oslo kommunes overvannsveileder omtales nettverket av primære og sekundære flomveier som kommunens «hovedflomveisystem», og i tilfelle en hovedflomvei krysser en eiendom, omtales den som en gjennomgående flomvei.

Denne inndelingen av flomveier i tre nivåer er utgangspunkt for artikkelens juridiske drøftinger.

Flomvei nivå 1: interne flomveier

Byggteknisk forskrift (TEK17) § 15-8 (1) fastsetter at løsninger for overvann til sammen dimensjoneres for nedbør med klimajustert 100 års gjentaksintervall (med mindre noe annet er bestemt i arealplan). Dette innebærer at den interne flomveien dimensjoneres for et klimajustert 100 års gjentaksintervall, fratrukket den påregnelige kapasiteten en oppnår ved lokale tiltak i trinn 1 og 2. Videre setter kommunen normalt krav til at flomveiens utløp i eiendomsgrense ikke skal endres som følge av tiltaket.

11 Hanssen, Sverre Daniel mfl. *Risikoakseptkriterier for overvannsflom og dimensjonerende nedbør*. Oppdragsrapport av Rambøll (M-318) for Miljødirektoratet 2015

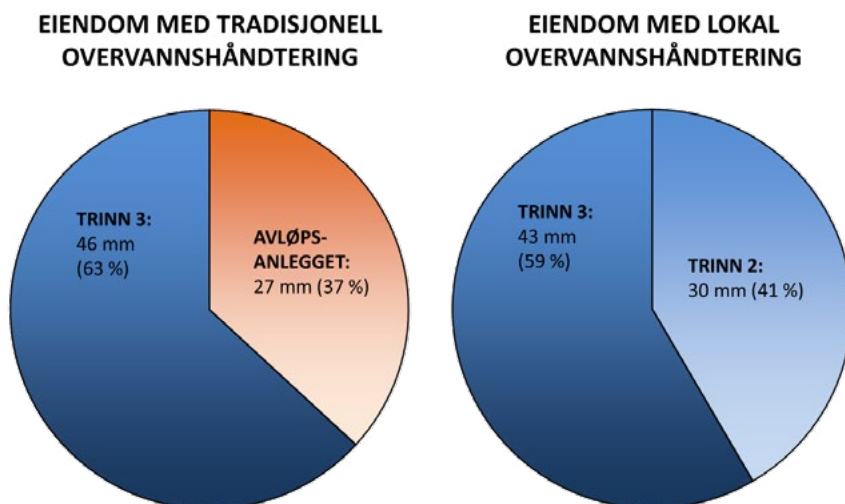
12 De minste vassdragene er egentlig mer flomløp for overvann enn vassdrag (lavpunkt i terrenget som skiller seg tydelig fra omgivelsene).

NVE har anbefalinger om hvilke maksimale verdier for dybde, hastighet og dybdeintegret hastighet som bør kunne tillates ved ny bebyggelse¹³. Det er imidlertid noe tvil om hvor tett bestemmelsen i § 15-8 bør knyttes opp mot NVEs veiledning innenfor overvannsfaget. NVEs formål har vært å få fram et forslag til regnmengde som kan brukes i modellering av naturlige flomveier i terreng, for deretter, via DV-tallene, å detektere arealer som er mindre egnet for utbygging. KDD og DiBK har imidlertid gjort klimajustert 100-årsregn til et dimensjoneringskrav. I veiledningsteksten til TEK17 § 15-8 står det at hensikten med bestemmelsen er å sikre at overvann håndteres lokalt, og unngå at overvann tilføres hovedledningen. Dette er en annen hensikt enn sikkerhet mot naturpåkjenning. NVEs veiledning bør antagelig forstås som en retningslinje for at man på plannivå kan redusere fare og skade fra overvann. Veiledningen til § 15-8 sier følgende: «Når lokal håndtering av overvannet ikke er mulig ut fra naturgitte og praktiske grunner, kan kommunen bestemme at overvannet ledes bort i egne ledninger til vassdrag.» Slike løsninger kan gi økt flom i vassdraget, altså økt naturfare som det må tas hensyn til etter pbl. § 28-1 og TEK17 § 7-2.

Ifølge figur 1 vil avrenning i den interne flomveien videreføres til sekundær flomvei (ev. direkte til primær flomvei). For å bedre forstå hvilke avrenningsmengder som påregnelig vil kunne tilføres sekundær og/eller primær flomvei nedstrøms, er det utført to enkle beregningseksempler for henholdsvis en tett eiendom med tradisjonell håndtering av overvann (uten fordrøyning) og en tett eiendom der overvannet håndteres lokalt (figur 2). Det er tatt utgangspunkt i en regnvarighet på 60 minutter og IVF-statistikk fra Blindern PLU (SN18701), der et klimajustert 100-årsregn har en nedbørmengde på totalt 73 mm (klimapåslag på 1,50). Ved å legge til grunn at avløpsanlegget har kapasitet tilsvarende det historiske 10-årsregnet (27 mm), er det beregnet at avrenning fra 46 mm nedbør føres i flomvei. I tilfelle avløpsanlegget har mindre kapasitet, vil andelen avrenning i flomvei øke. Om eiendommen derimot følger kravene til Oslo kommune, vil totalt 30 mm nedbør (klimajustert 5-årsregn) måtte

13 Pedersen, Turid Bakken mfl. *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar. Korleis ta omsyn til vassmengder?* Veileder nr. 4/2022, NVE 2022

håndteres lokalt. Lokal fordroyning av overvann vil kunne redusere negative konsekvenser i avløpsanlegget nedstrøms, men den overskytende nedbøren som gir avrenning til flomvei, vil likevel være i samme størrelsesorden (43 mm) som situasjonen med tradisjonell overvannshåndtering. Selv om en slik beregning er sterkt forenklet,¹⁴ viser resultatet at vi kan forvente at neste flomveinivå må kunne håndtere betydelige mengder avrenning, uavhengig av om eiendommen håndterer overvannet tradisjonelt eller lokalt, jf. kravene i Oslo kommune.



Figur 2. Eksempelberegning på fordeling av nedbørmengden ved et klimajustert 100-års regn for en eiendom uten lokal fordroyning med antatt kapasitet på avløpsanlegget tilsvarende et 10-årsregn (venstre) og en eiendom der overvann håndteres lokalt, jf. krav i Oslo kommune (høyre). Verdiene gjelder for Oslo og en regnvarighet på 60 minutter.

Flomvei nivå 2 og 3: sekundære og primære flomveier

Som nevnt forstår vi sekundære flomveier som traseer som normalt er tørre, men som leder avrenning ved store nedbørhendelser. Basert på regneksempelet tidligere vil en sekundær flomvei kunne motta betydelige

¹⁴ Beregningen forutsetter en høy andel tette flater og gjelder kun for Oslo.

mengder avrenning fra både eksisterende og ny bebyggelse som etterlever tretrinnsstrategien. Generelt kan en forvente at terskelverdien for nedbør som medfører at en sekundær flomvei trer i kraft, vil avhenge av nedbørfeltets størrelse, andel tette flater oppstrøms og avløpsanleggets kapasitet.

Pbl. § 28-10 stiller krav til tiltakshavere om at forsvarlig avledning av overvann skal «sikres og opparbeides så langt det er nødvendig». Hva som omfattes av lovens krav, er nærmere regulert i byggteknisk forskrift § 15-8 første ledd¹⁵ Et svært relevant spørsmål er hvorvidt forskriften også regulerer avrenning i sekundære flomvei. Veiledning til første ledd sier følgende: «Når overvannsmengden overstiger kapasiteten for infiltrasjon og fordrøyning, må overvann avledes til trygg resipient, som oftest sjø eller vassdrag, og videre. Overvann som ikke blir håndtert på denne måten (dvs. infiltrasjon og fordrøyning), må avledes på forsvarlig måte gjennom en trygg flomvei.» En mulig tolkning av veiledningsteksten vil kunne være at tiltaksavrenningen ved klimajustert 100-årsregn (som overgår infiltrasjon og fordrøyning) må ledes via trygg flomvei til trygg resipient. I forarbeidene til § 28-10, Prop 125 L (2021–2022), framkommer det imidlertid at kravet har to forutsetninger. For det første må vannet bli ledet i en retning som gjør at det blir ført til egnet resipient eller til en flomvei som kan ta imot vannet. For det andre må avledningen skje på en måte som avverger fare for skade eller vesentlig ulempe. Dette åpner for en annen tolkning enn at grunneier vil måtte dokumentere at avledet overvann ledes potensielt flere kilometer i trygg flomvei til trygg resipient. Som nevnt tidligere gjelder § 15-8 første ledd med mindre noe annet er bestemt i arealplan, og i Prop 125 L framkommer det også at kravet er basert på at kommunen nettopp har en overordnet plan for veiene som avledet overvann skal ha. Per i dag er det forfatterens oppfatning at mange kommuner har utført kartlegging av hvor flomveiene går i dag, men at få kommuner aktivt har tatt stilling til hvor flomveiene skal gå, i arealplanene sine. Med andre ord er forutsetningen til § 15-8 typisk ikke til stede, og det oppstår en utydelig forståelse av kravets geografiske utbredelse nedstrøms tiltaksområdet. Normalt vil et område med uakseptabel overvannsfare ha et større nedbørfelt. Så lenge kommunen i

15 Kommunal- og distriktsdepartementet. Prop. 125 L (2021–2022)

arealplan ikke har tatt stilling til hvor avledet vann skal føres til, gjennom og ut av området, vil ikke en grunneier i nedbørfeltet ha en trygg flomvei å lede vannet ut til. Fordi grunneiers bidrag til overvannsfaren isolert sett er minimal, vil normalt ikke lokal fordrøyning kunne redusere faren tilstrekkelig. I verste fall vil en kunne tolke det som at grunneier vil måtte fordrøye egen avrenningen fra et klimajustert 100-årsregn. En slik tolkning vil overstyre ev. krav kommunene har satt til fordrøyning av overvann lokalt med formål om å avlaste avløpsanlegget (f.eks. 5-årsregnet i Oslo), og også ha svært tvilsom kost-nytte-effekt. Eksempelvis utførte Paus mfl. (2022)¹⁶ samfunnsøkonomiske analyser av sjablongmessige krav til fordrøyning av overvann på Nadderud i Bærum og fant at kostnadene ved at alle eiendommer skal fordrøye overvann lokalt etter felles krav til gjentaksintervall, vil være så høye at de ikke kan forsvares med reduksjonen en forventer i skadekostnader.

Som nevnt oppfatter vi at primære flomveier (nivå 3) kan defineres som vassdrag etter vannressursloven. Det medfører at plikter og ansvar for denne delen av flomveien er regulert i vannressursloven, og at sikkerhet i forhold til flomfare her er tydelig lovregulert som naturfare gjennom byggt teknisk forskrift § 7-2.

3 Har kommunen plikt til å etablere hovedflomveier?

Det følger av både plan- og bygningsloven § 27-2 og av byggt teknisk forskrift at overvannet skal ledes vekk i planlagte flomveier. En lang rekke statlige og kommunale veiledninger forutsetter dessuten at det etableres trygge flomveier. Når det gjelder kravene til utbyggere, kan en nok i dag anta at det via arealplaner med tilhørende bestemmelser foreligger en plikt i de fleste kommuner til å etablere flomveier i nye prosjekter. Plikten er imidlertid langt mer usikker når det gjelder kommunenes plikt til å etablere såkalte hovedflomveier (altså sekundære og primære flomveier), særlig der de må opparbeides utover området for arealplanen. Disse vil

16 Paus, Kim H. mfl. *Samfunnsøkonomisk analyse av sjablongmessige krav til dimensjonerende gjentaksintervall ved fordrøyning av overvann*. Case-studie på Nadderud, Bærum, Vann 2022

etter hvert som de etableres, utgjøre en viktig infrastruktur som de private flomveiene skal kobles til. Logisk sett bør de være på plass nedstrøms før de interne flomveiene trer i funksjon. Etableringen er imidlertid både kostbar og tidkrevende, og mange kommuner vil antagelig utsette en stor del av disse utgiftene hvis det ikke foreligger en plikt til etablering. Det skal også nevnes at det er behov for flomveier utenfor bebygde områder for å unngå skade på veier og kritisk infrastruktur. Her er det dels snakk om å ta vare på terrengets evne til å avlede overvann, dels om å opparbeide nye flomveier. Flomveier som ikke er knyttet til utbyggingsområder, er lite omtalt i offentlige veiledere, og kommunene oppfatter neppe slik etablering som noen plikt. Det er likevel grunn til å vurdere dette nøye, spesielt i forbindelse med helhetlig ROS-analyse etter sivilbeskyttelsesloven, da vannskader på infrastruktur kan få dramatiske virkninger uavhengig av hvilken mekanisme som genererer avrenning.

4 Bruk av vei som sekundær flomvei

I Oslo kommune er det gjort modellering av sekundære flomveier som viser at slike flomveier hovedsakelig ledes i veinettet¹⁷. Normalt lider imidlertid dagens kommunale veier av et stort vedlikeholdsetterslep og må sies å være generelt lite egnet som flomveier. Videre tillater ikke vegloven at overvann føres til vei uten tillatelse fra veimyndigheten. I dag er veier i all hovedsak utformet med takfall og underliggende dremsmasser for å drenere vekk veiavrenning. Skal en vei brukes som sekundær flomvei, vil det ofte kreves betydelig arbeid med den. Statens vegvesens håndbøker er hjemlet i forskrift om anlegg av offentlig vei og veglova. Her åpnes det for å anvende vei som flomvei. I håndbok N 200 punkt 2.2.2. defineres flomvei slik: «Med flomveger menes alle overflater i terrenget som leder vann ved flom. Dette omfatter både menneskeskapte tiltak og naturlige terrengformasjoner. Flomveger kan benyttes som sikkerhetstiltak mot skader ved å lede vann til mindre sårbare områder nedstrøms under flom.» I 2017 ble det vedtatt en forskrift om ledninger i vei. Den skal

17 Oslo kommune. *Overvannsveileder. Retningslinjer og veiledning for overvannshåndtering i Oslo kommune*. Oslo kommune 2023

sikre framkommelighet på en trygg måte samtidig som veimyndighetene skal bidra til at veigrunn skal kunne benyttes til etablering av annen infrastruktur. Kommunene må vurdere om hensynene i forskriften er forenelig med å kunne benytte vei som en flomvei. Høyst sannsynlig er de ikke det, og derfor må flomvei planlegges tidlig i arealplanleggingen.

5 Hvilke ansvarsregler kan være relevante for flomveier?

Før vi gir en nærmere analyse av juridiske forhold knyttet til sekundære flomveier, skal vi kort gjøre rede for noen sentrale regler som grenser mot artikkelens hovedfokus, og noen regler som delvis kan komme til anvendelse.

Fra en regndråpe treffer bakken, til den er tilbake i havet, kan den bli omfattet av en rekke regler om sikkerhet og ansvar. Vi har detaljerte regler om håndtering av vann som treffer bygninger, og om vann som går gjennom avløpsanlegg. Spesielt kan vi nevne reglene i TEK17 og forurensningsloven § 24a om objektivt ansvar for skader. Når vannet renner i bekker og elver, regulerer vannressursloven mye av ansvaret, og TEK17 sine regler om sikkerhet mot flom som naturfare er tilpasset til slike vassdrag. I det følgende blir regelsettene for avløpsanlegg og vassdrag bare presentert kort. Vi nevner også naboretten. Det vi ønsker å fokusere på, er nemlig sikkerhet og ansvar knyttet til de arealene som blir til flomveier ved ekstremnedbør, men som ikke defineres hverken som avløpsanlegg eller vassdrag. Disse arealene er i stor grad sammenfallende med det som kalles sekundære flomveier. Vi mener det er behov for å klargjøre hva som gjelder, og at det er behov for ny lovgivning om dette.

5.1 Ansvarssystemet for avløpsanlegg

Forurensningsloven § 21 definerer overvann som avløpsvann. Med avløpsvann forstås både sanitært og industrielt avløpsvann og overvann. Dette betyr at en eier av et overvannsanlegg eller et anlegg som behandler, herunder fordrøyer, avleder eller transporterer, overvann, vil kunne komme i ansvar etter forurensningsloven § 24a. Ansvaret gjelder uavhengig av om

overvannet er forurenset eller ikke. At definisjonen i forurensningsloven omfatter overvann, er ikke tvilsomt, men det har i mange år vært argumentert sterkt for at ansvaret for overvannsanlegg burde vært regulert på en annen måte enn anlegg for håndtering av spillvann og forurenset vann.

Pbl. § 18-1 stiller krav til opparbeidelse av «veg, hovedledning for vann og avløpsvann samt hovedanlegg for overvann». Her bestemmes at i regulert strøk kan grunn bare bebygges eller eksisterende bebyggelse utvides vesentlig eller gis en vesentlig endret bruk, eller eiendom opprettes eller endres, dersom visse krav er oppfylt. I vilkårene skilles det mellom anlegg for avløp og overvann. Hovedavløpsledning skal føre til tomten og det framgår av bokstav d at «[o]ffentlig hovedanlegg for oppsamling, avledning og eventuelt behandling av lokalt overvann skal være opparbeidet og godkjent så langt det er vist i planen. Det skal framkomme av planen hvilke eiendommer overvannsanlegget skal betjene». Teknisk sett er det forståelig at man skiller mellom ulike typer anlegg, men når det gjelder ansvar, gir ikke bestemmelsen grunnlag for å fravike forurensningslovens definisjon. Det framgår av forarbeidene¹⁸ at bestemmelsen gjelder hovedanlegg for overvann i tillegg til overvannsledninger. Videre blir det sagt at kommunen står fritt til å fastsette hvilken type anlegg som er omfattet av begrepet *hovedanlegg*, og at formålet med lovendringen var å åpne for krav om opparbeidning av blågrønne overvannstiltak. Det framgår at opparbeidingsplikten forutsetter at anlegget er regulert i arealplan, og plikten gjelder så langt det er vist i planen. Tilsvarende har pbl. § 18-2 en bestemmelse om krav til opparbeidelse av anlegg for disponering og avledning av overvann. Dette er anlegg som opparbeides som private anlegg, og som ikke skal overtas av kommunen.

Forarbeidene drøfter ikke ansvarsforholdene. Dette er i seg selv pedagogisk uheldig, og det blir ytterligere problematisk når man ser det i sammenheng med reglene i pbl § 28-10 og forskriftens § 15-8. Det framgår av forarbeidene¹⁹ at tiltakshaver skal sørge for at forsvarlig avledning er sikret og opparbeidet så langt det er «nødvendig», og at avledningen

18 Prop. 125 L (2021–2022) kap. 7

19 Prop. 125 L (2021–2022) kap. 5

skal være «forsvarlig». Dette innebærer ifølge forarbeidene at overvannstiltaket har «tilstrekkelig kapasitet og teknisk kvalitet til å unngå skade eller vesentlig ulempe». Videre framgår det at bestemmelsen likevel ikke innebærer et krav om at overvannstiltaket må kunne avlede alt vann ved ekstrem nedbør, men at vann som ikke følger såkalt fastsatt avledning, i slike situasjoner ikke må renne av på en slik måte at det bidrar til at det oppstår fare for liv eller vesentlig materiell skade nedstrøms. Her bruker lovgiver begreper som har mye til felles med grenser for ansvar i diverse andre regler. Kravet om at tiltaket skal være «forsvarlig», rimer med kravene til vassdragstiltak i vannressursloven § 37. «Tilstrekkelig kapasitet» har en parallell i forurl. § 24a, mens «skade eller vesentlig ulempe» er beslektet med regelen om sikkerhet mot naturfare i pbl. § 28-1, og «fare for liv eller vesentlig materiell skade» har noe til felles med sikkerhetskravene for flom i TEK17 kapittel 7, der oppfyllelse av disse vilkårene tilsier at man skal bruke samme sikkerhetskrav som for skred.

Det er svært uklart fra lovgivers side hvilke rettsvirkninger som skal knyttes til de nevnte vilkårene. Må tiltakshaver eller eier²⁰ av overvannsanlegg bevise at anlegget holder slik standard før tillatelse gis? Er det funksjonskrav som gjelder i hele anleggets levetid, og erstatningsansvar hvis det går galt? I og med at det er nedfelt i lovtekst, bør det være mer enn bare anbefalinger til innholdet i kommunale planer, men også her oppstår rettslig tvil i og med at pbl. § 28-10 og forskriftens § 15-8 bare gjelder «så langt ikke annet er bestemt i arealplan». Det settes ikke eksplisitt noen grenser her for hva som i så fall kan fastsettes i plan. Dermed blir funksjonskravene til overvannsanleggene i stor grad hengende i luften i forhold til erstatningsansvar, og man er henvist til å vurdere dem rettslig etter forurl. § 24a, selv om dette virker galt i forhold til reglene i pbl. og i forhold til det praktiske liv.

Forurensningsloven § 24a oppstiller et objektivt erstatningsansvar for skader som et avløpsanlegg volder, så lenge det skyldes manglende kapasitet eller utilstrekkelig vedlikehold. Det innebærer at en eier av et

20 En rettslig utfordring oppstår i de tilfellene der kommunen overtar et anlegg og det senere skjer endringer på tomten som medfører at mer vann føres til anlegget. Forurensningsloven §59 oppstiller en omvendt bevisbyrde, så på §18-1-anlegg vil bevisbyrden ligge på kommunen. Etter §18-2 om private anlegg ligger den på de private.

anlegg er ansvarlig for skade uavhengig av om det foreligger uaktsomhet eller skyld hos den enkelte anleggseier. Dette er strengere enn det alminnelige ansvarsgrunnlaget i norsk rett, nemlig skyldansvaret, hvor det påhviler den skadelidte å dokumentere uaktsomhet hos skadevolder. Ansvaret etter § 24a innebærer at eieren må svare for skader som skyldes utilstrekkelig kapasitet og/eller manglende vedlikehold av avløpsanlegget. Høyesterett slo i Rt-2012-820 (Fosen) fast at veigrøfter med ledninger, rister og sandfangkummer er å anse som et avløpsanlegg. Et avløpsanlegg begrenser seg dermed ikke til rør, men kan også omfatte åpne grøfter. Det kan nevnes at kommunen kan begrense det objektive ansvaret for manglende kapasitet gjennom avtalevilkår overfor abonnenter, mens eksempelvis en eier av en privat veigrøft ikke har en slik mulighet.

En flomvei som er etablert for å redusere farene som oppstår som følge av ekstremnedbør, eller som kan benyttes til å avlede avrenning fra nedbørhendelser, vil etter ordlyden i forurensingsloven § 21 kunne falle inn under definisjonen av et avløpsanlegg, altså anlegg for transport av overvann. Både de primære og de sekundære flomveiene etableres for å hindre skader. I mange tilfeller vil det være samfunnsøkonomisk lønnsomt å benytte lekeplasser, parker og lignende til å forsinke overvannet ved ekstrem nedbør, og veier til trygg bortledning. Disse arealene blir dermed en del av flomveianlegget. Det framstår som et utilsiktet resultat at den som etablerer slike sikringstiltak, skal pådra seg et strengt objektivt ansvar dersom skader fra denne delen av flomveien likevel skulle inntruffe. Det kan ikke være tvil om at det som var i tankene hos lovgiver var anlegg for transport av spillvann og forurenset vann, inkludert der det ledes i en felles ledning med overvann. Ettersom begrepet «overvann» ble tatt inn i definisjonen i 1981, er det nærliggende å anta at man tenkte på eksistensen av slike fellesanlegg, som var vanlig å etablere fram til ca. 1970, der vannet fra gatesluk og takrenner gikk til samme avløpsrør som kloakken.²¹ I slike systemer gir økt overvannsmengde økt fare for at helseskadelig spillvann kommer ut av kontroll. Det framstår som en god ordning å ha et strengt eieransvar for rør som fører forurenset vann, men

21 Taubøll, Steinar. «Erstatningsansvaret ved svikt i anlegg for overvannshåndtering – hvilken ansvarsmodell bør velges?». *Kart og plan 2016 nr. 2*

å strekke dette ansvaret til å omfatte alle arealer der man leder bort regnvann, vil åpenbart ha svært uheldige konsekvenser, og det ligger utenfor det lovgiverne mente da reglene om spillvann ble laget. Her er det behov for regler som passer til ulike situasjoner, og det mest hensiktsmessige ville nok vært en ny vannlov som regulerer og differensierer ulike vannrelaterte problemstillinger uavhengig av andre sektorlover.

5.2 Ansvarssystemet for vassdragstiltak

Bekker, dammer og enkelte grøfter vil falle inn under vannressursloven (vrl.).²² Det framgår av § 2 første ledd at «alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker vannføring» regnes som vassdrag. Overvann på sin vei til resipienten kan altså skifte flere ganger mellom å renne i «vassdrag», «avløpsanlegg» og andre steder. For menneskelige inngrep i et vassdrag gjelder egne ansvarsregler knyttet til «vassdragstiltak». Vrl. § 47 første ledd fastsetter et alminnelig skyldansvar for tiltakshaver²³, mens § 47 andre ledd lovfester en noe spesiell form for objektivt ansvar.²⁴ Reglene skal ikke gjennomgå detaljert her.²⁵

Det strenge ansvaret modifiseres av en henvisning til vrl. § 5 andre ledd, som bestemmer at tiltak skal være til «minst mulig skade og ulempe», og at denne plikten gjelder «så langt som det kan oppfylles uten uforholdsmessig utgift eller ulempe». Videre henviser vrl. § 47 til § 5 tredje ledd, som fastsetter at vassdragstiltaket skal fylle alle de krav «som med rimelighet kan stilles til sikring». Vannressurslovens regler kommer inn under det man kan kalle objektivt ansvar for uforsvarlig ordning, altså mer som et strengt culpa-ansvar enn et helt objektivt ansvar.

22 Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann.

23 Vrl. § 47 første ledd: «Tiltakshaveren kan bli ansvarlig etter alminnelige erstatningsregler ved overtredelse av §§ 5 første ledd og 46 første ledd.»

24 Vrl. § 47 andre ledd punkt a: «Tiltakshaveren er ansvarlig uten hensyn til skyld ... for skade eller ulempe fra vassdragstiltak som skyldes feil eller mangler ved tiltakets utførelse etter § 5 annet og tredje ledd eller tiltakets vedlikehold etter § 37 første ledd eller i forbindelse med brudd på konsesjonsplikten etter § 8 eller vilkår i konsesjon etter § 26»

25 Lovens erstatningsregler har en sammensatt og retsteknisk komplisert bakgrunn, ikke minst på grunn av samspillet med naboretten. For videre fordykning henvises det til Ot.prp. nr. 39 (1998–1999) kap. 18.2 og NOU 1994:12 kap. 18.2.

5.3 Ansvarssystemet i naboretten

Skader fra overvann kan også tenkes erstattet etter naborettens regler. Grannelova (gl.) § 2 inneholder forbud mot å «ha, gjera eller setja i verk noko som urimeleg eller uturvande er til skade eller ulempe på granneeigedom». Bestemmelsen omfatter både handlinger og unnlatelser. Økonomisk skade som har oppstått som følge av brudd på gl. § 2 er grunneieren etter § 9 pliktig til å erstatte uten hensyn til skyld. Dette er altså et objektivt ansvar, men det inneholder modifikasjoner i og med at det kun er skader som er urimelige og unødvendige, som skal erstattes, og en skal trekke inn hva som er nødvendig, og hva som er ventelig på stedet.²⁶

Det naborettslige erstatningsansvaret er komplisert og ikke tilpasset overvannshåndtering. Av retts tekniske hensyn ville det derfor vært en fordel om lovgiver hadde fastsatt eksplisitt at grannelovas regler ikke fikk anvendelse på overvannsanlegg. Dette ville harmonere med lovens forarbeider²⁷, som sier at forhold som kommer under «særskild regulering og områdeplanlegging» stort sett ikke vil høre under grannelova. De fleste overvannsanlegg, enten de bygges av private eller offentlige aktører, vil være bygget og driftet etter offentlige pålegg og reguleringer på samme måte som veier og annen infrastruktur. Det skal også pekes på at overvannsanleggene i stor grad vil bli bygget for å ivareta offentlige interesser, og at naborettens avveining mellom likestilte naboer som regel vil passe dårlig som ansvarsnorm.²⁸

5.4 Ansvarssystemet for flomsikkerhet etter pbl. § 28-1, jf. TEK17 § 7-2

Etter plan- og bygningsloven § 28-1 har kommunen ansvar for at tomter er klarert for bygging med tanke på flomfare. Pbl. § 28-1 første ledd bestemmer at «grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres,

26 For en dypere drøftelse av forholdet mellom den naborettslige erstatningsregel og culpa-normen se Bjarte Askeland «Uturvanderegelen i naboloven § 2 første ledd» i Jussens venner 1996 s. 337.

27 NUT 1957:3 Rådsegn 2 s.17.

28 En kan likevel tenke seg overvannsskader som vil falle inn under grannelova. Ikke som skade fra overvannsanlegg, men som skade fra tiltak på nabogrunn, for eksempel avledning av vann fra tett gårdsplass og påfølgende skader på nabos hage eller grunnmur. Eksempler på terrenginngrep som har ført til overvannsskader på naboeiendom, finnes også i RG-1980-598 og RG-1973-683.

dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold».²⁹ Regelen i § 28-1 inneholder ikke i seg selv noe ansvarsgrunnlag for erstatning, men må leses i sammenheng med skadeserstatningsloven § 2-1, som fastsetter at en arbeidsgiver, herunder kommunen, har et objektivt ansvar for skade som voldes av de ansatte. Dette omfatter også såkalte anonyme og kumulative feil, inkludert måten virksomheten er organisert på, eller hvordan saksbehandling blir gjort. I denne vurderingen skal det også tas hensyn til hvilke krav den skadelidte «med rimelighet» kan stille til virksomheten. Når det gjelder sikkerhet mot naturfare, herunder flom, skal kommunens innsats vurderes etter en vanlig culpa-norm.³⁰ Prinsipielt sett gir § 28-1 anvisning på en forsvarlig utførelse av skadeforebygging. Hva som er forsvarlig i forhold til flom i vassdrag, framgår foreløpig av TEK17 § 7-2.

6 Når utgjør vannet i en flomvei en naturfare?

Som nevnt finnes det fastsatte nivåer for hva som er akseptabel flomfare langs vassdrag, jf. TEK17 § 7-2 og tilhørende kartleggingsmetodikk. Når det gjelder de sekundære flomveiene, som ikke kan defineres som vassdrag, må man spørre seg om disse arealene også kommer inn under lovens regler om naturfare. Her skal vi bare gi et overblikk over denne normen i forhold til overvann, for temaet er nærmere behandlet i annen litteratur.³¹ Bestemmelsen er plassert i lovens byggesaksdel, men sikkerhetskravet er prinsipielt det samme i planleggingen. I praksis vil bestemmelsen bare komme direkte til anvendelse i de tilfellene der faren ikke var hensyntatt i planen, eller der det ikke foreligger noen plan. Det skal også pekes på at pbl. § 28-1 første ledd andre punktum bestemmer at sikkerhetskravet også gjelder for «grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som

29 For en videre drøftelse av denne regelen se Taubøll, S. «Sikkerhetskrav og kommunalt erstatningsansvar ved bygging i fareområder» i Kart og plan 2015 nr. 1.

30 Høyesteretts vurdering av aktsomhet i Rt-2015-257 (Nissegården) tyder ikke på at det skal gjelde noen mildere norm i slike tilfeller. Dette skiller seg altså noe fra det som gjelder for vegvesenets vedlikeholdsplikt, jf. Rt-2000-352 (asfaltkant).

31 Taubøll, S. & Paus, K.H. (2022). «Overvann som naturfare – faktagrunnlag og rettslig håndtering». I S. Taubøll (red.). *Vann, juss og samfunn – Rettigheter og regulering i utvikling* (kap. 4, s. 95–117). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.176.ch4>

følge av tiltak». Dette innebærer at man ved godkjenning av byggetomt ikke bare kan vurdere sikkerheten for den aktuelle tomten, men også må vurdere om bygging der kan øke naturfare for andre tomter. Dette er svært relevant når det gjelder overvann, da det ofte er en nærliggende fare for at ny utbygging øker flomfaren nedstrøms. Som planmyndighet har kommunene ansvar for at kravene til sikkerhet mot naturfare blir ivare tatt i kommuneplaner og reguleringsplaner. Kommunen har som bygningsmyndighet ansvaret for å påse at tilstrekkelig sikkerhet mot flom og skred er dokumentert.

Det er viktig å merke seg at pbl. § 28-1 sikter mot de situasjonene en eiendom skal bebygges eller endres, og at mye av samfunnets kritiske infrastruktur faller utenfor denne definisjonen. Under ekstrem nedbør er det eksempelvis viktig at veier er framkommelige for evakuering og nødhjelp, infrastruktur for strøm, telefoni og datanett bør ikke ta skade, drikkevann må være sikret, osv. All samfunnskritisk infrastruktur bør være identifisert i forbindelse med helhetlige ROS-analyser, og tilhørende arealer må beskyttes mot naturfare. Men her kommer altså regelen i pbl. § 28-1 til kort, og det er behov for en bedre regulering av naturfare som truer samfunnssikkerheten.

TEK17 kap. 7 regulerer i prinsippet det samme for byggverk og tiltak som pbl. § 28-1 gjør for byggegrunnen, og det er ingen grunn til å skille mellom disse sikkerhetsvurderingene. Det går fram av lovens forarbeider³² at det er mulig å differensiere mellom henholdsvis personsikkerhet og byggverk og mellom ulike typer byggverk. Denne sammenhengen viser seg i forskriftens § 7-2 andre ledd, der det om flom heter følgende: «Dersom det er fare for liv, fastsettes sikkerhetsklasse som for skred.» Når det gjelder fare for overvannsskader, finnes det ikke sikkerhetsklasser, men prinsippet må antas å gjelde tilsvarende. Rundskriv H-5/18³³ sier at en ved vurderingen av hva som er tilstrekkelig sikkerhet, må ta i betraktning tiltakets funksjonstid og formål opp mot påregnelige hendelser, og at det herunder må «sees hen til om det vil oppstå forhold som kan karakteriseres som ulemper flere ganger i løpet av tiltakets levetid, f.eks. at det er

32 Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 338.

33 Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-5/18. *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*, 2018, pkt. 3.1.1.

påregnelig at kjelleren vil bli fylt av vann på grunn av flom en gang hvert 5.–6. år. Et slikt tilfelle vil rammes av plan- og bygningsloven § 28-1».

Mer problematisk er imidlertid forståelsen av den nedre terskel for vannrelaterte naturfarer. I dommen fra Høyesterett som er gjengitt i Rt-2006-1012 (Eigersund), hadde kommunen godkjent byggetomter langs en elv, hvorav ett hus fikk skader på fundamentene som følge av vann i grunnen under huset. Tiltakshaveren saksøkte kommunen for mangelfull håndheving av § 68 i dagjeldende pbl., som tilsvarende dagens § 28-1 men retten fant at selv om flom og vannsig falt inn under bestemmelsen, måtte det være en terskel for når en fare er vesentlig nok til at bestemmelsen skal brukes. Dette innebar etter rettens mening at vanskelige naturforhold ikke uten videre var omfattet av bestemmelsen. Høyesterett pekte på at vann i byggegrunnen ikke er uvanlig, og at det som regel er et problem som kan løses gjennom en riktig tilpasset fundamentering. I lys av dommen kan man si at faren må være av en slik art at forebygging av konsekvensene ikke er vanlig prosjekteringspraksis.³⁴

Overvann kan altså utgjøre en naturfare i lovens forstand, og dermed også flomveier. Primære flomveier vil falle inn under vrl. § 2 sin definisjon av vassdrag, nemlig «rennende overflatevann med årssikker vannføring». Flomveier som ikke har årssikker vannføring, vil også regnes som vassdrag hvis vannløpet «atskiller seg tydelig fra omgivelsene». Men i og med at overvann i form av sekundære flomveier kan utgjøre en naturfare på lik linje med vassdragsflom, ville det være inkonsekvent om risikoakseptnivået for vannskader skulle være ulikt, basert på hvor vannet kommer fra. Dermed bør det kunne legges til grunn at faren fra flomveier kan utgjøre en naturfare i forhold til pbl. § 28-1, uavhengig av om flomveiene defineres som vassdrag. I forbindelse med utredningen av fare bør man ta stilling til om faren skyldes vassdrag, overvann eller begge deler. Arealer for sekundære flomveier, som normalt er tørre og ikke utsatt for flom fra vassdrag, kan falle inn under de generelle kravene i pbl. § 28-1 og TEK17 § 7-1, og hvis det renner et vassdrag gjennom planområdet, gjelder kravene i TEK17 § 7-2 direkte. Ofte vil et planområde inneholde begge

34 Taubøll, S. & Paus, K.H. (2022). «Overvann som naturfare – faktagrunnlag og rettslig håndtering». I S. Taubøll (red.). *Vann, juss og samfunn – Rettigheter og regulering i utvikling* s. 100

typer areal. Da må personer fra flere fagområder, typisk vann og avløp og hydrologi, samarbeide om å kartlegge faren. Selv om den kommunale bygningsmyndigheten ikke foretar disse farevurderingene selv, har den et aktsomhetsansvar i forhold til å påse at vurderingene er av akseptabel kvalitet.

7 Fastsetting av akseptabel overvannsrisiko når naturfare ikke foreligger

I de tilfeller skadepotensialet er på samme nivå og av samme art som ved vassdragsflom, kan man slå fast at overvann i sekundære flomveier utgjør en naturfare etter pbl. § 28-1, men i og med at dette farenivået gjelder relativt få tilfeller, er det et klart behov for å fastsette hva som ellers er akseptabel risiko i forbindelse med overvannsskader. Det er ikke vedtatt detaljerte regler om dette, men etter lovendringen som trådte i kraft 1. januar 2024, er det i TEK17 § 15-8 forskriftsfestet et nivå for akseptabel risiko for overvann: «Løsninger for infiltrasjon, fordrøyning og avledning av overvann skal til sammen dimensjoneres for nedbør med klimajustert 100-års gjentaksintervall, så langt ikke annet er bestemt i arealplan.»

Som det framgår av bestemmelsen, kan nivået for risikoaksept fravikes i arealplanen. Det innebærer at kommunen kan bestemme nivået konkret basert på fagkyndige vurderinger.³⁵ NVE har også utarbeidet et forslag til akseptabel risiko for overvann der de anbefaler å legge til grunn et klimajustert 100-årsregn og tilhørende foreslåtte grenseverdier for dybde (D), hastighet (V) og produktet av disse to (DV).³⁶ Disse grenseverdiene angir konsekvensen man er villig til å akseptere for ulike arealformål. Merk at NVEs forslag til sannsynlighet ikke er det samme som gjelder sikkerhet mot flom i TEK17 § 7-2. I tillegg framgår det i NVEs rapport at anbefalingene kun gjelder dersom kartleggingen i kommunen ikke viser at et annet risikoakseptnivå er mer forsvarlig.

35 Prop. 125 L (2021-2022), s. 5–6

36 Pedersen, Turid Bakken mfl. *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar. Korleis ta omsyn til vassmengder?* Veileder nr. 4/2022, NVE 2022

Anbefalingen gjelder for arealer hvor sikkerhet mot flom ikke gjelder. NVEs forslag til akseptabel risiko for overvann består av både sannsynlighet og konsekvens. Grunnen til å velge gjentaksintervallet 100 år er den store usikkerheten knyttet til gjentaksintervallene og at det ikke er et entydig forhold mellom nedbør og avrenning.³⁷ Det kan også være betenkelig å gå ut med en anbefaling med stor usikkerhet som i ettertid kan vise seg å ikke være samfunnsøkonomisk forsvarlig. Også i denne sammenhengen er det grunn til å minne om at risiko for skade på kritisk infrastruktur må vurderes separat, da dette i mange tilfeller faller utenfor reglene om naturfare.

8 Kan det oppstå erstatningsansvar for manglende plankrav og etablering av hovedflomveier?

I dag foreligger det ganske klare regler for interne flomveier, men i hvilken grad det samme gjelder for sekundære flomveier, er uavklart. Dette er et paradoks, i og med at nettverket av sekundære flomveier er en nødvendig infrastruktur for å ivareta en sikker transport av avrenning fra de interne flomveiene til de primære flomveiene. Reglene om plikt til avledning i pbl. § 27-2 og § 28-10 sier som nevnt ovenfor noe om funksjonskrav, men kravene er ikke tydelig knyttet til erstatningsansvar, og kravene i § 28-10 kan fravikes i kommunale planer. Selv om disse reglene stiller krav om opparbeiding av flomveier, gir de altså lite veiledning om et mulig erstatningsansvar for tiltakshaver eller kommune. Sekundære flomveier er generelt lite omtalt i offentlige veiledere, og kommunene har hittil ikke oppfattet slik etablering som noen plikt. Det skal dog pekes på at pbl. § 18-1 nå forutsetter eksistensen av «hovedanlegg for overvann» i regulert strøk. Det er grunn til å vurdere behovet for sekundære flomveier nøye, spesielt i forbindelse med helhetlig ROS-analyse etter sivilbeskyttelsesloven, da flomskader på infrastruktur kan få dramatiske virkninger. Det er derfor betimelig å spørre hvorvidt kommunen har plikt, og om

37 Nærmere forklart i NVE-veileder nr. 4/2022, *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar. Korleis ta omsyn til vassmengder?*, s. 23–24

den har erstatningsansvar om den ikke etablerer sekundære flomveier. I utgangspunktet kan det virke ulogisk at noen kan bli erstatningsansvarlig for noe som ikke er gjort, men når det gjelder etablering av flomveier, er det absolutt mulig. For å kunne drøfte dette må vi først skille mellom den opprinnelige fysiske eksistensen av en flomvei og den juridiske og tekniske etableringen av flomvei.

Så til spørsmålet om et mulig erstatningsansvar i denne fasen av flomveietablering. Det generelle utgangspunktet for kommunens ansvar er skl. § 2-1, der det bestemmes at arbeidsgiver svarer for skader som skyldes arbeidstakernes uaktsomhet «idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt». Dette viser til den generelle aktsomhetsnormen. I tillegg til en vurdering av den ansatte vurderes anonyme eller kumulative feil, altså der organiseringen av virksomheten har vært uaktsom uten at noen enkeltperson kan lastes direkte for dette. I vår sammenheng blir dette et spørsmål om hvilke krav til flomfarekartlegging man med rimelighet kan stille til en kommune. Dette blir en helhetsvurdering der kommunens økonomi og tilgangen på kartleggingsmetoder blir vesentlige elementer. Lovgivers intensjon i kartforskriften av 2009³⁸ framgår av § 5, der det heter at det offentlige kartgrunnlaget «skal være egnet til å løse kommunens oppgaver etter plan- og bygningsloven». Men når det gjelder overvannshåndtering i et endret klima, må man kunne si at per i dag er hverken metodene eller omfanget av kartleggingen av en slik kvalitet at de ukritisk kan legges til grunn i planlegging og ROS-analyser. I tillegg må det kartlegges hvor synbar flomfaren var, og hvilke skader som kunne oppstå. Hvis behovet for farekartlegging var åpenbart, ville det lett bli uaktsomt å ikke gjøre noe med det.³⁹

38 FOR-2009-06-26-861

39 I regulert område vil det på grunn av kravene i pbl. § 18-1 lett kunne regnes som uaktsomt hvis «hovedanlegg for overvann» ikke ble planlagt og etablert. Det samme må antas å gjelde dersom flomveietableringen ble forsømt ved utforming av plankrav og rekkefølgekrav. Gjennom pbl. § 18-1 kan man kreve opparbeidet flomveier og overvannsanlegg innenfor reguleringsplanens formålsgrenser og stille krav til anleggene gjennom § 12-7 nr. 4. Utenfor planområdet må imidlertid kommunen benytte seg av begrensingen som ligger i § 12-5 nr. 2 (arealformål teknisk infrastruktur), og krav kan til en viss grad kreves opparbeidet gjennom rekkefølgekrav § 12-7 nr. 10. Hva som anses som nødvendig, skal ses innenfor rammene av § 17-3. Konsekvensene av begrensingen som ligger i § 12-7 nr. 10 og det forhold at en plan skal være realiserbar, også økonomisk, kan tilsa at tillatt utbygging eller transformasjon/fortetting krever at kommunen tvinges til å etablere eller bidra til å etablere flomveier.

Hvis farekartlegging er gjort og den sannsynlige flomveien er påvist med flomfarlige arealer, blir spørsmålet om noen har plikt til å gjøre noe for å redusere faren på de aktuelle arealene. Et alternativ kan være å lede vannet til andre arealer hvor skadepotensialet blir mindre. Uansett om man gjør det eller ikke, vil man nå være i en situasjon der man har kunnskap om en reell fare, og da er sjansen stor for å komme i erstatningsansvar hvis man ikke gjør noe for å hindre skade. I tillegg til at noen arealer kan rammes av pbl. § 28-1 på grunn av manglende bygningssikkerhet, kan det tenkes skader av mange forskjellige typer, for eksempel skade på løssøre, veier og infrastruktur. Kunnskap om reelle farer vil ofte ha ulik sannsynlighetsgrad for ulike objekter. Mulige fareområder må merkes som hensynssoner i plankartet, med bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og virksomhet. For arealer der overvannsskader kan bli særlig store eller samfunnskritiske, bør detaljert farekartlegging gjøres på overordnet plannivå.

Ved utarbeiding av detaljreguleringsplaner er det i utgangspunktet forslagsstillerens ansvar å kartlegge reell fare fra overvann i planområdet og styre ny utbygging bort fra fareområder eller planlegge risikoreduserende tiltak. Risiko- og sårbarhetsanalyse er et generelt krav som gjelder alle planer for utbygging. I tillegg til selve planområdet er det viktig å ha fokus på hele nedbørfeltet.

Når det gjelder reguleringsplaner som er utarbeidet av tiltakshavere, må kommunen påse at farene er utredet med tilstrekkelig kvalitet, og at hensynet til farene er innarbeidet i planene. Det er viktig at kommunen skaffer seg oversikt over faremomenter og utvikler en strategi for å håndtere faren. Videre er det viktig at kommunens og andre utbyggers arbeid med flomveier samordnes. Dette kan gjøres gjennom tydelige krav til rekkefølge på tiltak i og utenfor planformålet, jf. pbl. §12-7 nr. 10.

I pbl. § 28-10 2. ledd heter det at «[k]ommunen kan avslå tiltak som ikke oppfyller kravene i første ledd». Eksempelvis er kommunen gitt en mulighet til å avslå en byggesøknad dersom tiltaket ikke oppfyller kravene i § 28-10 første ledd om trygg avledning. Også på dette punktet kan de generelle reglene om uaktsomhetsansvar tenkes å få betydning hvis kommunen ikke benytter seg av muligheten til å avslå og heller ikke stiller vilkår til en tillatelse.

Når det gjelder et mulig erstatningskrav, vil hva som er vanlig bransjepraksis til enhver tid, ha betydning. Et godt eksempel er dommen i Rt-2011-991 (ulmebrann). I denne saken hadde brannvesenet forlatt en boligbrann en og en halv time etter at den var erklært slukket. Brannen blusset senere opp igjen, og huset brant ned. Retten måtte vurdere om brannvesenet hadde handlet i samsvar med adferdsnormene på området. Det kom fram i saken at brannvesenet i den aktuelle kommunen ikke hadde skrevne retningslinjer, og en undersøkelse fra Norsk brannvernforening viste at på det aktuelle tidspunktet hadde bare 79 av 222 brannvesen skriftlige prosedyrer for vakthold etter endt slukkeinnsats. Utfra dette fant Høyesterett at det vanskelig kunne sies at det eksisterte en tydelig bransjenorm, og at det da var overlatt til brannvesenets «faglige skjønn å avgjøre når det er trygt å forlate brannstedet». Dette skjønnets ønsket Høyesterett ikke å overprøve. I forhold til skader fra flomveier, innebærer dette at kommunen må legge vekt på hva som er vanlig praksis, og at utviklingen av veiledninger, reglementer og praksis må følges nøye for å unngå å havne i uaktsomhet.

I saken Rt-2015-257 (Nissegården) behandlet Høyesterett spørsmålet om kommunens erstatningsansvar i forhold til kartlegging av naturfare. Konkret gjaldt det nyoppdaget snøskredfare, men dommen inneholder momenter som kaster lys over kravene til kommunens akt-somhet generelt. Et sentralt poeng for retten var at kommunens ansvar skjerpes i takt med tilgjengelig informasjon. Blant annet ble forholdet til nasjonale kartprioriteringer vektlagt, noe som trekker i retning av at informasjon og fokus fra sentrale myndigheter bør tillegges vekt, for eksempel når det utgis nye veiledere, slik tilfellet er med klimaendringer og overvannshåndtering. Det kan gjøre det uaktsomt å ikke sette i gang farekartlegging.

Så langt har drøftelsen fokusert på identifiseringen av flomveier, kartleggingen av fare og innsats for å avverge fare. Det kan videre spørres om det foreligger en plikt til å foreta selve etableringen av flomveier, spesielt sekundære flomveier, og hva dette kan bety for et eventuelt erstatningsansvar. I dagens rettslige situasjon er dette vanskelig å besvare presist, for det finnes ingen lovregler som pålegger etablering av flomveier, og heller ingen spesifikasjoner for hvilke sikkerhetskrav som skal knyttes

til en juridisk etablert flomvei. Det som derimot er sikkert, er at vurderingen vil ha klare fellestrekk med det som er beskrevet ovenfor. Det vil si at en i mangel av lovregulering må legge vekt på hvor vanlig det er blitt å etablere flomveier, og på hvorvidt bestemmelsene knyttet til disse arealene i det enkelte tilfellet er gode nok til å avverge skade i tilstrekkelig grad. Sammenfattet kan man si at manglende juridisk etablering av flomvei i seg selv neppe kan utløse erstatningsansvar i dag, men at det foreligger en alminnelig plikt til farevurdering og skadeforebygging som uansett vil utgjøre en vesentlig del av ansvarsvurderingen knyttet til flomveier.

Et prinsipielt beslektet, men rettslig ulikt spørsmål er hvordan erstatningsansvar kan oppstå hvis en flomvei blir etablert og delvis opparbeidet. Hvis flomveien først blir etablert fra trygg resipient og oppover i nedbørsfeltet, oppstår ikke dette spørsmålet, men hvis flomveien etableres uten å bli fullført ned til resipienten, vil dette i seg selv kunne øke faren nedstrøms.⁴⁰ Da vil ansvarsspørsmålet bli delt i to. Plikten til farekartlegging nedenfor flomveien er behandlet ovenfor. Den andre delen er ansvaret som følger av tiltaket, altså den etablerte flomveien. Her kan det i tillegg til den generelle aktsomhetsplikten bli snakk om ansvar etter vannressursloven, forurensningsloven og grannelova (naboloven).

9 Eksempelsituasjoner

For å kunne utforske problemstillinger knyttet til sekundære flomveier har vi skissert to hypotetiske situasjoner.

Situasjon 1: reduksjon av samlet overvannsfare

En tilnærming til å etablere et sammenhengende nettverk av flomveier er at kommunen begynner å etablere sekundære og primære flomveier nedstrøms (for eksempel ved fjorden eller annen resipient med tilstrekkelig kapasitet) og etappevis arbeider seg oppstrøms gjennom bebyggelsen. En

⁴⁰ Et eksempel kan være dommen i RG-2007-486 (Nittedal), der et tiltak førte til raskere avrenning og flom nedstrøms. I denne saken ble kommunen erstatningsansvarlig etter vrl. § 47

slik tilnærming vil kunne sikre at overvannsfaren ikke øker for enkelte eiendommer, men det vil samtidig ta svært lang tid å få etablert et sammenhengende nettverk av flomveier. En alternativ tilnærming er derfor å utnytte hvert enkelt bygge- og/eller transformasjonsprosjekt til å bedre situasjonen (redusere den totale overvannsfaren).

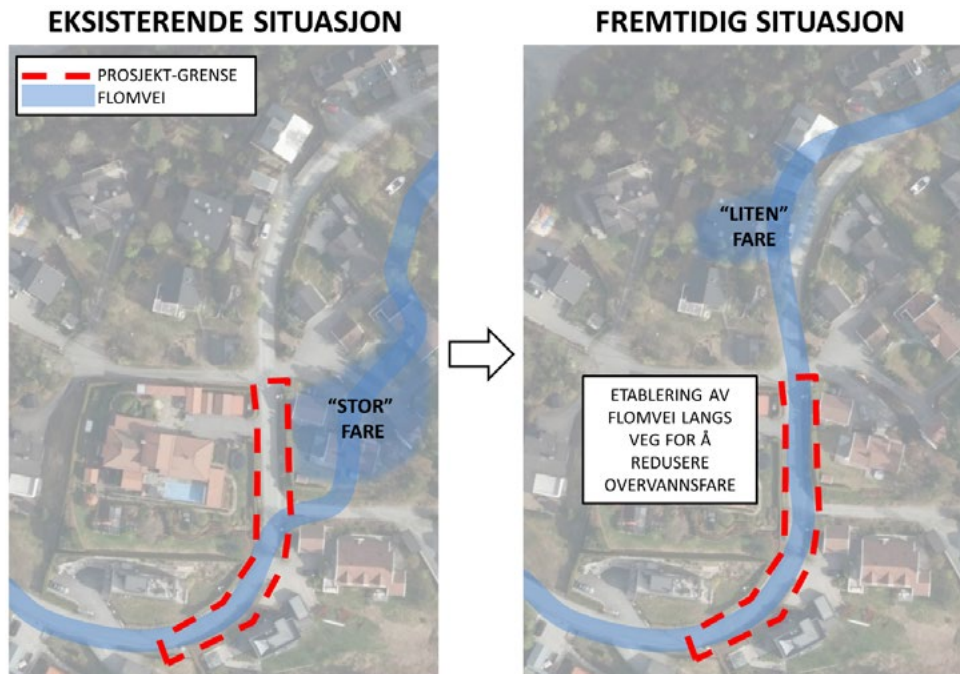
For å belyse en problemstilling som dukker opp ved en slik tilnærming, går vi her gjennom en hypotetisk, men gjenkjennelig situasjon. Figur 3 (venstre) illustrerer en eksisterende situasjon der en uplanlagt flomvei går langs en kommunal vei og inn i et boligområde. Overvannsfaren i boligområdet er påregnelig stor. Kommunen har fått vedtatt budsjett til å oppgradere veien og kan i den sammenheng etablere en sekundær flomvei langs veien. En slik flomvei vil eliminere overvannsfaren for boligområdet, vil samtidig kunne øke faren for en annen eiendom nedstrøms (figur 3 høyre). Selv om kommunen hadde funnet finansiering til å utbedre flomveien nedstrøms, og dermed kunne unngå den nyoppståtte overvannsfaren, vil konsekvensen da kunne være at andre eiendommer enda lengre nedstrøms vil få økt fare. I praksis vil også budsjettet begrenses til tiltak innenfor prosjektgrensen. Spørsmålet blir så hva kommunen kan og bør gjøre i en slik situasjon. Ved å la være å etablere en sekundær flomvei i forbindelse med prosjektet vil kommunen tape muligheten til å forbedre situasjonen, og det vil kunne gå svært lang tid til neste mulighet. Og ved å etablere en sekundær flomvei langs veien vil en eiendom som i dag ikke har fare som følge av overvann, få økt fare som følge av kommunens tiltak. Erstatningsansvaret ved eventuelle skader vil trolig ligge hos kommunen, jf. ansvarssystemene for avløpsanlegg, vassdrag og naboforhold. Men situasjonen tydeliggjør også utfordringen ved at kommunen neppe har hjemmel til å øke risikoen for noen eiendommer selv om det kan dokumenteres at den totale overvannsfaren for samfunnet vil reduseres.

Det samfunnsøkonomiske lønnsomhetsprinsippet tilsier at et offentlig prosjekt, et offentlig tiltak eller en offentlig handling kun skal gjennomføres dersom kostnadene ved ikke å gjennomføre dem er høyere enn ved å gjennomføre dem. Hvis den totale nytten av tiltaket er så stor at man kunne kompensere dem som får kostnadene, burde man samfunnsmessig sett gjennomføre tiltaket, men det er vanskelig å få gjennomført en slik

omfordeling etter dagens regler. Den første utfordringen er å få satt en økonomisk verdi på nytten og kostnadene. Et skritt i denne retningen kunne være å anslå endring i markedsverdi for de involverte eiendommene. Dette kunne være en god indikasjon, selv om den ikke tar hensyn til de subjektive forholdene, for eksempel økt psykologisk belastning hos noen som får økt fare. Deler av erstatningsprinsippene i naboretten kunne kanskje vært relevante her. Der har man et objektivt ansvar for skader og ulemper og hjemmel for «vederlag» som kan gå lenger enn det økonomiske tapet.

Et annet forhold som gjør fordelingen vanskelig, er at skadevirkningene ikke inntreer fysisk før det eventuelle ekstremregnet er et faktum. Vi har altså å gjøre med kostnader i to trinn. Først har vi den økte faren, som vil være midlertidig, gitt at kommunen arbeider kontinuerlig med å sikre et helhetlig nettverk av flomveier. Deretter har vi kostnader knyttet til eventuelle skader som måtte forekomme som følge av den midlertidige økte faren. Det vil åpenbart kunne være tilfeller der det er uklart i hvilken grad den oppståtte skade har sammenheng med tiltaket som økte faren.

Med så mange usikkerhetsfaktorer er det ikke lett å lage en fordelingsmodell som kompenserer de utsatte eiendommene allerede ved gjennomføringen av tiltaket, slik man kunne tenkt seg ved ekspropriasjon. Et mulig alternativ kunne kanskje være å etablere et kommunalt eller statlig fond som kunne foreta utjevningsfordeling i flere trinn etter behov. I den sammenheng er det naturlig å vurdere hvilke finansieringsmuligheter som kan utnyttes ved et framtidig overvannsgebyr. En utfordring med en slik kompensasjonsordning vil for øvrig være at både den økte faren og eventuelle skader som oppstår, har konsekvenser som vanskelig kan måles økonomisk.



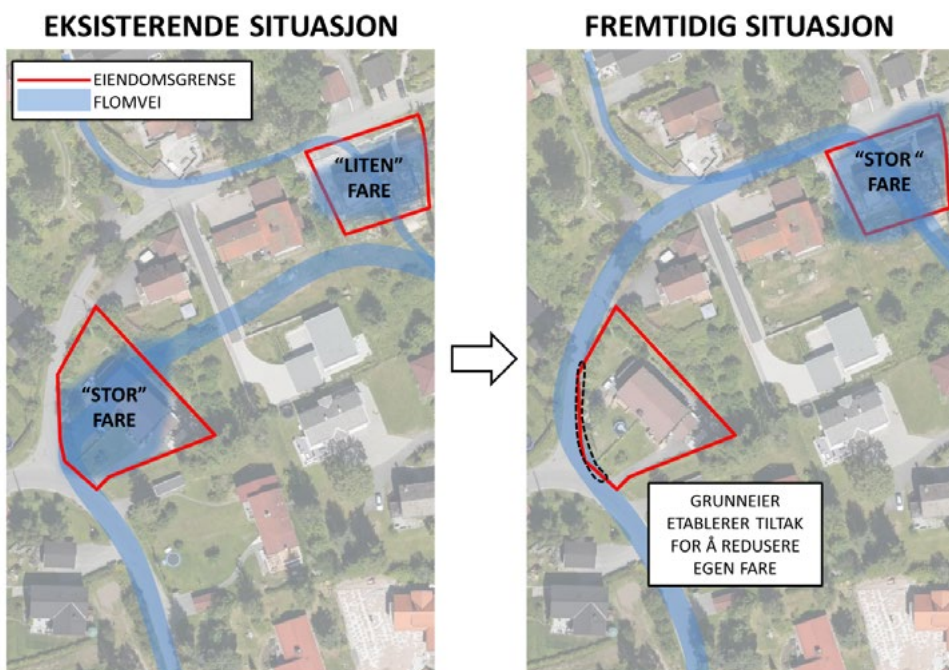
Figur 3. Illustrasjon av problemstillingen kommunen havner i når det etableres risikoreduerende tiltak i et prosjekt med definert prosjektgrense. Den totale overvannsfaren reduseres, men områder som er uten fare i dag, vil kunne oppleve økt fare.

Situasjon 2: reduksjon av lokal overvannsfare

Når en kommune ikke etablerer sekundære flomveier, vil en sannsynlig konsekvens være at grunneierne, enten alene eller i fellesskap, vil prøve å redusere overvannsfaren ved å endre terrenget eller etablere pumper selv. Om en grunneier i dag opplever skader som følge av overvann og etablerer tiltak for å unngå dette, vil konsekvensen typisk være økt fare for nedstrøms eiendommer. Om den økte faren gjelder naboeiendom eller andre eiendommer der årsaksforholdet er klart, vil som regel naboretten medføre et erstatningsansvar. Ofte vil imidlertid konsekvensene av tiltak oppstrøms være vanskelige å påvise eksakt. I figur 4 er det vist en situasjon der en grunneier sikrer seg lokalt og dermed øker faren fra «liten» til «stor» for en eiendom nedstrøms. Når flere slike mindre endringer summeres opp, blir det i praksis vanskelig å bevise hvordan et eventuelt

ansvar skal fordeles. Selv om dette i utgangspunktet er et privatrettslig anliggende, kan det reises spørsmål om kommunen burde ha et ansvar for å finne helhetlige løsninger i slike situasjoner.

I sammenheng med denne situasjonen kan det nevnes at anlegg som er opparbeidet av private utbyggere/grunneiere, kan bli overtatt av kommunen etter pbl. § 18-1 femte ledd. Bestemmelsen gir både rett og plikt til å overta. Anlegget skal i så fall overtas etter at det er ferdig og godkjent. Det innebærer at kommunen i planbestemmelse må være tydelige på hvilke krav som stilles til anlegget.



Situasjon 3: sikker bortledning av overvann ved by bebyggelse

Ved ny utbygging gjelder pbl. §27-2 første ledd: «Før opprettelse eller endring av eiendom til bebyggelse eller oppføring av bygning blir godkjent, skal bortledning av avløpsvann være sikret». Kommunen skal i byggesaksaksbehandlingen påse at dette kravet er oppfylt. Hvis

avrenningslinjene viser behov for vannbortledning, må avrenningslinjen avskjæres eller håndteres før rammetillatelse kan gis. Hvis bortledning av overvannet ikke skjer, er det usikkert om byggegrunnen kan anses å være sikker. Bortledning av vannet må dessuten skje på en sikker måte, slik at vilkårene i pbl. §28-1 er oppfylt: «Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak.»

I tillegg til sikker bortledning kommer kravet om at tiltakshaver må sørge for forsvarlig avrenning fra tiltaket. Pbl. §28-10 sier: «Tiltakshaver skal gjennomføre tiltak slik at overvann i størst mulig grad infiltreres eller fordrøyes på eiendommen.» Etter denne bestemmelsen er det overvann som skyldes tiltaket, som skal sikres.

EKSISTERENDE SITUASJON



ETTER UTBYGGING



Kilder

Litteratur

- Bærum kommune. *Handlingsplan for overvann. En plan i kommunens klimatilpasningsarbeid*. Bærum kommune 2020
- Bærum kommune. *Bestemmelser og retningslinjer. Kommuneplanens arealdel 2017–2035*. Bærum kommune 2015
- Drammen kommune. *Kommuneplanens arealdel 2014–2036 Veileder for overvannshåndtering i Drammen*. Drammen kommune 2015
- Hanssen, Sverre Daniel mfl. *Risikoakseptkriterier for overvannsflom og dimensjonerende nedbør*. Oppdragsrapport av Rambøll (M-318) for Miljødirektoratet 2015
- Holmli, Espen Daaland. *Klimatilpasset overvannshåndtering i kommunal planlegging. En utfordring og ressurs i byen*. Masteroppgave i fysisk miljøplanlegging ved NTNU 2020
- Lindholm, Oddvar mfl. *Veileder i overvannshåndtering*. Rapport 144, Norsk Vann 2005
- Oslo kommune. *Overvannsveileder. Retningslinjer og veiledning for overvannshåndtering i Oslo kommune*. Oslo kommune 2023
- Paus, Kim H. mfl. *Samfunnsøkonomisk analyse av sjablongmessige krav til dimensjonerende gjentakintervall ved fordroyning av overvann*. Case-studie på Nadderud, Bærum, Vann 2022
- Pedersen, Turid Bakken mfl. *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar. Korleis ta omsyn til vassmengder?* Veileder nr. 4/2022, NVE 2022
- Tvedalen, Kristina mfl. *Kartlegging av fare fra overvann*. Veileder nr. 2/2023, NVE 2023

Lover og forskrifter

- Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar
- Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning
- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall
- Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
- Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret
- Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk
- Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning

Offentlige dokumenter og lovforarbeider

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Rundskriv H-5/18 *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*, 2018

Norges vassdrags- og energidirektorat. *Preliminary flood risk assessment in Norway*.

Rapport nr. 7, NVE 2011

Norges vassdrags- og energidirektorat. *Aktsomhetskart for flom – metodebeskrivelse*, NVE 2020

Norges vassdrags- og energidirektorat. *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar. Korleis ta omsyn til vassmengder?* Veileder nr. 4, NVE 2022

NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder – som problem og ressurs*

Ot.prp. nr. 57 (1985–1986) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77*

Ot.prp. nr. 39 (1998–99) *Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)*

Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)*

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*

KAPITTEL 2

Juridiske rammer for ivaretagelse av miljøhensyn ved gjennomføring av sikringstiltak mot naturfarer

Karoline Robertson

Aurlien Vordahl & Co Advokatfirma AS (AVCO)

Stina Kaisa Karlstrøm

Bymiljøetaten, Oslo kommune

Marie Langsholt Holmqvist

Envidan AS

Abstract: The article discusses the legal frameworks for integrating environmental considerations into safety measures against natural hazards, emphasizing the importance of balancing societal safety and environmental protection. It highlights the role of the Planning and Building Act, which mandates municipalities to consider landscape, biodiversity, and natural environment as well as safety against natural hazards in urban planning, and the Nature Diversity Act, which enforces sustainable use of natural resources and the precautionary principle. The article underscores the necessity of environmental impact assessments and risk and vulnerability analyses to ensure that both societal safety and environmental concerns are addressed responsibly.

The article also explores the challenges and conflicts that arise in balancing development needs with environmental protection, particularly in urban planning and construction projects. It provides examples from Oslo to illustrate practical applications, and the difficulties encountered in implementing these legal frameworks. The conclusion emphasizes the need for continuous monitoring, early identification of natural hazards, and comprehensive assessments to achieve a sustainable and balanced approach to urban development that respects both societal and environmental needs.

Sitering: Robertson, K., Karlstrøm, S.K. & Holmqvist, M.L. (2024). Juridiske rammer for ivaretagelse av miljøhensyn ved gjennomføring av sikringstiltak mot naturfarer. I S. Taubøll (red.), *Flom, skred og jus* (Kap. 2, s. 51–80). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.241.ch2>
Lisens: CC-BY 4.0

1 Innledning

Klimaendringene fører til villere og våtere vær, som igjen fører til hyppigere og mer alvorlige naturfarer som flom og skred. Dette kan utfordre balansen mellom samfunnssikkerhet og miljøvern. FNs klimarapporter¹ understreker viktigheten av å opprettholde denne balansen for å unngå irreversible skader på både samfunn og natur. I stortingsmeldingen *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*² omtales også den potensielle konflikten mellom behovet for sikringstiltak og hensynet til naturmangfold, kulturmiljø, landskap og friluftsliv. Arealplanlegging pekes på som et av de viktigste verktøyene for å sørge for at ulike hensyn og konsekvenser veies opp mot hverandre i utviklingen av byer og tettsteder. Dette skal sørge for at naturverdier ikke blir skadelidende når man sikrer mot naturfare. Et godt kunnskapsgrunnlag om konsekvensene av et klima i endring og endringer i arealbruk er avgjørende for at beslutninger skal kunne tas på riktig grunnlag.

Lovverket, spesielt plan- og bygningsloven, krever at kommunene tar omfattende hensyn til landskap, biologisk mangfold og naturmiljø når de planlegger nye byggeprosjekter. Dette inkluderer også en plikt til å gjennomføre miljøkonsekvensanalyser for prosjekter som kan ha vesentlig virkning på miljøet. Formålet med disse reglene er å sikre at naturens tålegrenser respekteres, og at naturressurser og arealer utnyttes på en bærekraftig måte.

Det er knyttet økonomiske interesser til arealplanlegging og utbygging, herunder fortetting av byområder, av stor betydning for både kommunen og private aktører. Arealer skal ikke bare settes av og bygges ut i takt med samfunnsutviklingen, natur og miljø skal også ivaretas. For å oppnå dette samspillet kreves økonomiske ressurser, og enkelte prosjekter kan anses som «tapsprosjekter» rent økonomisk. Samtidig viser undersøkelser at omfattende nedbygging av naturlige habitater kan redusere Norges BNP med opptil 80 milliarder kroner.³ Intakt natur er essensielt for blant annet karbonlagring, pollinering og vannhåndtering, og kan også bidra

1 IPCC, 2023, <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/>

2 Jf. Meld. St. 27 (2023–2024) kapittel 7.3.

3 https://mkto.deloitte.com/rs/712-CNF-326/images/deloitte_naturavtalen_naturrisiko_rapport_2022.pdf

til å redusere risikoen ved naturfarer. Samtidig er det mer lønnsomt å forebygge naturskader gjennom sikringstiltak enn å utbedre skader. NVE har beregnet at hver krone de har investert i sikringstiltak de siste årene, i gjennomsnitt vil spare samfunnet for tre kroner i skadestnader ved fremtidige hendelser.⁴

Denne artikkelen undersøker de juridiske kravene til utredning og sikring mot naturfarer i plan- og byggesaker og diskuterer hvordan natur- og miljøhensyn skal ivaretas i forbindelse med dette. Vi ser spesielt på hvordan plan- og bygningsloven, KU-forskriften og naturmangfoldloven setter rammene for dette arbeidet. Risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) og konsekvensutredninger fremheves som sentrale verktøy for å sikre at både samfunnssikkerhet og miljøhensyn ivaretas på en ansvarlig måte. Gjennom erfaringer fra plan- og byggesaker i Oslo belyses hvordan lovverket anvendes i praksis, og hvilke utfordringer og dilemmaer som kan oppstå. Eksempelsakene som nevnes, er ikke gjennomgått og analysert i sin helhet, men gir innsikt i problemstillinger som kan oppstå under behandlingen av denne typen saker.

Artikkelen gir ingen uttømmende oversikt over de juridiske rammene for ivaretagelse av miljøhensyn ved sikringstiltak mot naturfarer, men setter søkelys på sentrale vurderingstemaer.

2 Utredningsplikt knyttet til samfunnssikkerhet og miljø ved areaplanlegging

Plan- og bygningsloven (pbl) kapittel 4 fastsetter generelle utredningskrav i forbindelse med arealplanlegging, og her er hensynet til samfunnssikkerhet og miljøhensyn sentralt. Disse kravene er avgjørende for å sikre at alle relevante aspekter vurderes grundig før en plan legges ut for gjennomføring.

4 Jf. Meld. St. 27 (2023–2024), side 143.

2.1 Planprogram og konsekvensutredning

For alle regionale planer, kommuneplaner og reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det utarbeides et planprogram. Dette planprogrammet er grunnlaget for alt videre planarbeid.⁵ Planprogrammet skal klargjøre formålet med planarbeidet, beskrive planprosessen med frister og deltakere og legge opp til medvirkning, spesielt for grupper som antas å bli særlig berørt. Det skal også redegjøre for hvilke alternativer som vil bli vurdert, og identifisere behovet for ytterligere utredninger.

Når et forslag til planprogram er utarbeidet, sendes det på høring og legges ut til offentlig ettersyn, vanligvis samtidig som det varsles om planoppstart. Planmyndigheten har ansvaret for å fastsette det endelige planprogrammet etter denne prosessen.⁶

2.2 Konsekvensutredning av hensyn til miljø og samfunnsikkerhet

Når det gjelder regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging, samt reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, er det pålagt å inkludere en særskilt vurdering i planbeskrivelsen, en såkalt konsekvensutredning. Et krav om konsekvensutredning kan ses som en del av utredningsplikten eller en måte å oppfylle utredningsplikten på, og vi kan si at det er en glidende overgang mellom en alminnelig utredningsplikt (som også omfatter konsekvensene) og krav om konsekvensutredning. Det varierer om plikten til å foreta en konsekvensutredning ligger på tiltakshaveren (søkeren) eller på vedtaksorganet.⁷

Formålet med en konsekvensutredning er å vurdere planens samlede virkninger.⁸ Dette innebærer at selv om en reguleringsplan kan virke

5 Jf. pbl. § 4-1 første ledd første punktum.

6 Jf. pbl. § 4-1 annet ledd.

7 Se punkt 21.2.2.4 i NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov – lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*, som også redegjør nærmere for utredningsinstruksen (punkt 21.2.2.4 og konseptvalgutredning (punkt 21.2.2.5).

8 Jf. pbl. § 4-2 annet ledd.

ubetydelig når den vurderes isolert, kan den i sammenheng med andre planer medføre vesentlige virkninger. Det må dermed foretas en bred helhetsvurdering.

Konsekvensutredningsforskriften (KU-forskriften) § 10 gir nærmere kriterier for vurderingen av om en plan eller et tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn.⁹ Dette omfatter vurdering av bruk av naturressurser som arealer, jord, mineralressurser, vann og biologiske ressurser samt risiko for alvorlige ulykker og katastrofer.

Videre skal vurderingen ta hensyn til planens eller tiltakets lokalisering og påvirkning på omgivelsene. Dette inkluderer blant annet verneområder etter naturmangfoldloven kapittel V og markaloven § 11, utvalgte naturtyper, prioriterte arter, vernede vassdrag, nasjonale laksefjorder og laksevassdrag samt objekter og områder som er fredet etter kulturminneloven. Også risiko for alvorlige ulykker som følge av naturfarer som ras, skred eller flom skal vurderes nøye.

I tillegg skal vurderingen omfatte virkningenes intensitet og kompleksitet, sannsynlighet for at virkningene inntreffer, samt varighet, hyppighet og mulighet for å reversere eller begrense dem. Det skal også tas hensyn til om virkningene strekker seg over landegrensene, og til de samlede virkningene av forslaget til plan eller tiltak i kombinasjon med andre eksisterende, godkjente eller planlagte tiltak.

Dersom en plan ikke er underlagt krav om konsekvensutredning, skal det likevel gis en beskrivelse i planbeskrivelsen som redegjør for formålet med planen, hovedinnhold og virkninger samt forholdet til gjeldende rammer og retningslinjer for området.¹⁰

Ettersom utredningsplikten ved arealplanlegging har som formål å sikre at både samfunnssikkerhet og miljøhensyn ivaretas, kan det oppstå konflikter mellom behovet for sikkerhet og behovet for å beskytte naturverdier. Det er derfor avgjørende å finne en balanse som tar hensyn til begge disse aspektene, og sikre at planprosesser er transparente og kunnskapsbaserte.

9 Se også veileder M-1941 *Konsekvensutredning av klima og miljø*, som utdyper kriteriene i KU-forskriften.

10 Rundskriv H-5/18 *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*, side 7

2.3 Krav om risiko- og sårbarhetsanalyse

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 4-3 stiller krav om utarbeidelse av en risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) i forbindelse med utbyggingplaner:

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Som det fremkommer av lovens ordlyd, skal det utarbeides ROS-analyse av «planer for utbygging». Dette i motsetning til kravet om konsekvensutredning, som begrenser seg til planer «som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn».

Formålet med ROS-analysen er å forebygge risiko for skade og tap av liv, helse, miljø, viktig infrastruktur og materielle verdier. Analysen er derfor et sentralt element i planarbeidet.

I rundskriv H-5/18 om samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, punkt 2.9.2,¹¹ understrekes det at formålet med bestemmelsen, samt hensynet til medvirkning, tilsier at relevant fagkompetanse bør være involvert i arbeidet med ROS-analysen. Det er viktig at rapport fra analysen dokumenterer metodene som er brukt, deltakelse i prosessen og datagrunnlaget på en etterprøvable måte. Videre presiseres det at hvor grundig analysen skal være, avhenger av de konkrete forholdene i det aktuelle området, da utredningen skal være tilstrekkelig for å avdekke alle relevante risikoer.

Ifølge lovens ordlyd skal kommunen som planmyndighet «påse» at ROS-analysen gjennomføres, men det er ikke et krav at kommunen selv utfører analysen. Vanligvis er det tiltakshaveren som gjennomfører

¹¹ Erstatte rundskriv t-5/97.

analysen, noe som også er forutsatt i lovens forarbeider.¹² Når ROS-analysen identifiserer områder med fare, risiko eller sårbarhet, skal disse områdene angis som hensynssoner i planen.

2.4 Hensynssoner for miljø og sikkerhet

Plan- og bygningsloven § 11-8 gir planmyndigheten hjemmel til å fastsette hensynssoner i kommuneplanenes arealdel, særlig for områder hvor det er fare for skade eller miljørisiko, jf. bokstav a. Forarbeidene til loven forutsetter at områder med usikker byggegrunn eller andre fareområder skal avmerkes som hensynssoner og gis bestemmelser om vilkår for utbygging.¹³ Slike bestemmelser kan inkludere forbud eller spesifikke vilkår for tiltak og virksomheter innenfor sonen, jf. § 1-6.

Hensynssoner kan også fastsettes for bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med tydelig angivelse av den aktuelle interessen, jf. bokstav c. I slike tilfeller forventes det at soneleggingen skjer i LNFR-områder (landbruks-, natur- og friluftsområder samt reindriftsområder).¹⁴

Hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner i kommuneplanens arealdel, skal legges til grunn for utarbeidelse av reguleringsplaner. Hensynssoner kan videreføres i reguleringsplanen eller integreres i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.¹⁵

Ved å ivareta både samfunnssikkerhet og miljø gjennom tydelige planbestemmelser skapes forutsigbarhet for utbyggere. Klare retningslinjer reduserer risikoen for uforutsette problemer og kostnader samtidig som de gir juridisk trygghet. Etterlevelse av lovkravene gir beskyttelse for både myndigheter og utbyggere ved å sikre at alle relevante risikofaktorer er vurdert og håndtert. Videre bidrar tydelige og transparente planprosesser, som inkluderer hensyn til både samfunnssikkerhet og miljø, til økt samfunnsaksept. Dette fremmer tillit og aksept blant innbyggere og andre interessenter.

12 Jf. LB-2021-028987 med videre henvisning til Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), side 188).

13 Se Øystein Nore Nyhus, lovkommentar note 215 på www.reettsdata.no, med videre henvisning til Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) side 215.

14 Se Øystein Nore Nyhus, lovkommentar note 217 på www.reettsdata.no, med videre henvisning til Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 219 .

15 Pbl. § 12-6 første ledd

3 Krav til opplysninger om naturfare og miljøforhold i byggesak

3.1 Tiltakshavers plikt til å gi opplysninger

Byggesaksforskriften (SAK10) kapittel 5 stiller krav om søknad og nødvendig dokumentasjon i forbindelse med byggesaker. SAK10 § 5-4 krever at tiltakshaver gir spesifikke opplysninger ved søknad om tillatelse til tiltak etter pbl. §§ 20-2 og 20-4. Blant annet må tiltakshaver opplyse om tiltakets sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold, samt behovet for eventuelle sikringstiltak, jf. SAK10 § 5-4 tredje ledd bokstav g. Ved søknad om rammetillatelse er det tilstrekkelig at faren er identifisert og muligheten for sikring er utredet, jf. SAK10 § 5-4 fjerde ledd bokstav b.

Videre kreves det at søknaden inneholder opplysninger om konsekvensanalyse i henhold til byggteknisk forskrift (TEK17) § 9-4, som omhandler utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven, jf. SAK10 §5-4 tredje ledd bokstav h.

Bygningsmyndighetene skal i utgangspunktet stole på opplysningene fra tiltakshaver, men de har ansvar for å sikre at nødvendig dokumentasjon foreligger. Myndighetene må vurdere om det er forsvarlig å bebygge tomten, og kan stille vilkår om sikringstiltak. Dersom det ikke anses forsvarlig å bebygge tomten, skal byggesøknaden avslås, eller det må stilles vilkår om nødvendige sikringstiltak.¹⁶

3.2 Kommunens selvstendige undersøkelsesplikt

Kommunen har en selvstendig undersøkelsesplikt som ikke kan overføres til tiltakshaver. Kommunen kan ikke fraskrive seg ansvaret ved å pålegge tiltakshaver undersøkelsesplikt, jf. O.J. Pedersen mfl. i «Plan- og bygningsloven 3. utgave Del 2 Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner» (side 616). Kommunen har en plikt til selv å kartlegge byggetomten når det søkes om bygge- og delingstillatelse i områder som kan være utsatt for naturfare.

Dersom kommunen har konkret kunnskap om fare eller vesentlig ulempe, må dette meddeles til tiltakshaver, som da må dokumentere

¹⁶ Jf. pbl. § 28-1, se kapittel 4

at faren eller ulempen ligger innenfor akseptable grenser, eller foreslå sikringstiltak som reduserer risikoen til et akseptabelt nivå. Hvis slik dokumentasjon ikke gis, skal byggesøknaden avslås. Kommunen kan ikke godkjenne søknaden med en ansvarsfraskrivelse som legger risikoen på tiltakshaver, da plan- og bygningsloven § 28-1 ikke tillater dette.

Dersom kommunen ikke overholder sine plikter i henhold til plan- og bygningsloven § 28-1, kan den holdes erstatningsansvarlig. Tiltakshaver kan også bli pålagt medvirkeransvar, som fastslått i en dom fra Gulating lagmannsrett i 1977, hvor ansvaret ble delt likt mellom tiltakshaver og kommunen. Skadeerstatningsloven § 2-1 gir imidlertid mulighet for at erstatningsansvaret kan reduseres eller frafalles etter en konkret helhetsvurdering av saken.

4 Krav om å sikre byggetomt mot naturfare

4.1 Krav om sikringstiltak med hjemmel i pbl. § 28-1

Pbl. § 28-1 er den sentrale hjemmelen for å stille krav om sikringstiltak som forutsetning for å bygge eller opprette ny eiendom. Bestemmelsen slår fast at grunn kan bebygges eller eiendom opprettes eller endres kun dersom det er «tilstrekkelig sikkerhet» mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Hvis grunnen ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot utbygging eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

Bestemmelsen gir bygningsmyndighetene en selvstendig avslagshjemmel i dele- og byggesaker, men i praksis er det ofte et vilkår at tiltakshaver må gjennomføre sikringstiltak for å få lov til å bygge. Sikringstiltak kan inkludere fysiske tiltak som reduserer skadevirkninger av flom eller skred på bebyggelse og infrastruktur.¹⁷ Kravet om sikringstiltak må knytte seg direkte til det omsøkte tiltaket, for eksempel kan økt planeringshøyde gi tilfredsstillende flomsikkerhet.

Et krav om sikringstiltak i henhold til pbl. § 28-1 må knytte seg til det omsøkte tiltaket, altså byggetomten, ikke området som helhet. For eksempel kan risikoreducerende tiltak som økning av planeringshøyden for bebyggelsen gi tilfredsstillende flomsikkerhet. Ordlyden «tilstrekkelig sikkerhet» gir

17 Se punkt 8 i Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*.

rom for en konkret vurdering av risikomomentene og åpner for differensiering mellom personsikkerhet og byggverk samt mellom ulike typer byggverk. Bestemmelsens første ledd er nærmere omtalt i lovens forarbeider:¹⁸

Utgangspunktet etter bestemmelsens første ledd er at det ikke må bygges på steder hvor det er markert risiko for at fare kan oppstå. Det er imidlertid en nedre terskel for når en fare anses som vesentlig nok til at § 28-1 første ledd kommer til anvendelse. Det følger av rettspraksis at vanskelige naturforhold ikke uten videre er omfattet av § 28-1 første ledd, jf. HR-2006-01515-A (Eigersund-dommen). Radonfare vil for eksempel kunne være et forhold som omfattes av bestemmelsen. «Tilstrekkelig sikkerhet» gir anvisning på en konkret vurdering av risikomomentene. Kravet til «tilstrekkelig sikkerhet» innebærer at det åpnes for at man kan differensiere mellom henholdsvis personsikkerhet og byggverk og mellom ulike typer byggverk.

I rettspraksis, som i den nevnte Eigersund-dommen (HR-2006-01515-A),¹⁹ understrekes det at det må gjøres en samlet vurdering av sannsynligheten for at skade oppstår, opp mot omfanget av skaden dersom den inntreffer. Dermed er ikke alle vanskelige naturforhold nødvendigvis omfattet av § 28-1, men det åpnes for en konkret vurdering av risikoen.

I TEK17 kapittel 7 er det gitt regler som angir hvilke sikkerhetsnivå som skal legges til grunn ved regulering og bygging i fareområder som er angitt i plan, eller som er avdekket i byggesak.

Når det gjelder kravet om «tilstrekkelig sikkerhet», er det gitt en konkret differensiering mellom personsikkerhet og byggverk og mellom ulike typer byggverk i TEK17 § 7-2 (flom) og § 7-3 (skred).

4.2 Generelle krav om sikkerhet mot naturpåkjenninger – TEK17 § 7-1

TEK17 § 7-1 omhandler generelle krav om sikkerhet mot naturpåkjenninger. Bestemmelsen fastslår i første ledd at byggverk skal «plasseres, prosjekteres og utføres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger».

18 Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) side 338–339

19 Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), side 338–339

Ordlyden «tilfredsstillende sikkerhet» skal forstås på samme måte som ordlyden «tilstrekkelig sikkerhet» i pbl. § 28-1.²⁰

I § 7-1 annet ledd er det videre bestemt at tiltak skal «prosjekteres og utføres slik at byggverk, byggegrunn og tilstøtende terreng ikke utsettes for fare for skade eller vesentlig ulempe som følge av tiltaket».

Bestemmelsen omhandler alle typer tiltak som kan føre til fare for grunnen. Dette innebærer at skjæringer, fyllinger, masseforflytning, endring av vannvei og lignende må utføres slik at byggegrunn og tilstøtende terreng gis tilfredsstillende sikkerhet mot naturpåkjenninger.²¹

4.3 Sikkerhet mot flom og stormflo – TEK17 §7-2

TEK17 § 7-2 fastsetter sikkerhetsklasser for byggverk i flomutsatte områder:

<i>Sikkerhetsklasse for flom</i>	<i>Konsekvens</i>	<i>Største nominelle årlige sannsynlighet</i>
F1	liten	1/20
F2	middels	1/200
F3	stor	1/1000

Sikkerhetskravene kan oppfylles ved å plassere byggverket utenfor områder med høy flomrisiko, sikre det mot oversvømmelse eller konstruere det slik at det tåler flombelastninger.²² En forutsetning for å kunne plassere byggverket i et område der sannsynligheten for flom er større enn minstekravet i tabellen, er da at det gjennomføres risikoreducerende tiltak slik at sikkerhetskravene oppfylles.²³

4.3.1. Sikkerhetsklasse for overvannsflo?

TEK17 § 7-2 stiller per i dag ikke krav om å sikre bebyggelse mot oversvømmelse som følge av overvann. I NOU 2015:16 ble det foreslått at

²⁰ Se punkt 4.1.

²¹ Jf. Direktoratet for byggkvalitet sin veiledningstekst: <https://www.dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17/7-1>.

²² Jf. Direktoratet for byggkvalitet, tredje avsnitt i veiledningsteksten til annet ledd.

²³ Jf. Direktoratet for byggkvalitet, fjerde avsnitt i veiledningsteksten til annet ledd.

bestemmelsen om flom i TEK17 § 7-2 også skal gjelde for overvann. Direktoratet for byggkvalitet har støttet et slikt lovforslag i høringsnotatet av 02.03.2020, som blant annet fastsetter dimensjonerende nedbørmengder byggverk skal sikres mot.

Inndelingene i sikkerhetsklasser ville innebære følgende:

- Garasjer, lager, boder og lignende må tåle 20-årsnedbør.
- Bolighus, forretningsbygg, kontorlokaler og de fleste andre bygninger må tåle 200-årsnedbør.
- Samfunnskritisk infrastruktur, for eksempel sykehus, må tåle 1000-årsnedbør.

Direktoratet for byggkvalitet påpeker i høringsnotatet at en slik inndeling vil innebære en klar skjerpning av sikkerhetsnivået for byggverk i klasse F2 og F3, men at den sannsynligvis ikke vil endre sikkerhetsnivået for byggverk i sikkerhetsklasse F1. Inntil sikkerhetsklassene for flom i TEK17 § 7-2 også gis tilsvarende anvendelse for overvann, er det ikke grunnlag for å stille de samme kravene til sikkerhet for å hindre skader fra overvann som ved flom. Slike krav må derfor hjemles i en planbestemmelse eller baseres på tiltakshavers egne undersøkelser, for eksempel gjennom en ROS-analyse i byggesaken.

Dersom overvann blir inntatt i TEK17 § 7-2, vil bygningsmyndigheten få en lovfestet plikt til å vurdere om byggegrunnen har «tilstrekkelig sikkerhet» for oversvømmelse som følge av overvann, før det gis byggetillatelse, jf. pbl. § 28-1. Tiltakshaver vil da få ansvaret for å gjennomføre og bekoste nødvendige sikringstiltak, herunder påse at sikringstiltakene utføres i samsvar med eventuelle spesifikasjoner som ligger til grunn for byggetillatelsen.²⁴

Fra 1. januar 2024 trådte imidlertid en endring i TEK17 § 15-8 i kraft som krever at løsninger for infiltrasjon, fordøyning og avledning av overvann dimensjoneres for nedbør med klimajustert 100-års gjentakintervall, med mindre annet er bestemt i arealplanen. Denne paragrafen fastsetter et generelt nivå for dimensjonering av løsninger som anlegges

²⁴ Se punkt 4 i kapittel 3 Overvannshåndtering i byggesak – tiltakshavers ansvar og plikter, inntatt i Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling (2022), Steinar Taubøll (red.).

for overvann, men åpner for at lokale myndigheter kan stille andre krav enn det som fremkommer i forskriften, for å hindre over- eller underdimensjonering av overvannstiltak. Det presiseres i veiledningen at krav til overvannshåndtering i utgangspunktet bør reguleres i kommunale arealplaner.

I veiledningen til denne paragrafen påpekes det også at «naturlig avrenning fra areal som ikke er utbygd, faller utenfor bestemmelsen», og at bestemmelsen ikke gjelder for «overvann som renner inn fra andre eiendommer». Dette skiller denne bestemmelsen tydelig fra bestemmelsen om sikkerhet mot flom, som dekker både naturlig avrenning og vann fra arealer oppstrøms.

Videre krever bestemmelsen at gjentaksintervallet for nedbørshendelsene skal være klimajustert. Dette betyr at det legges til en faktor for å ta høyde for forventede klimaendringer som vil føre til hyppigere og kraftigere regnbyger. Krav til klimajustering gjelder imidlertid ikke for naturfarer beskrevet i § 7.

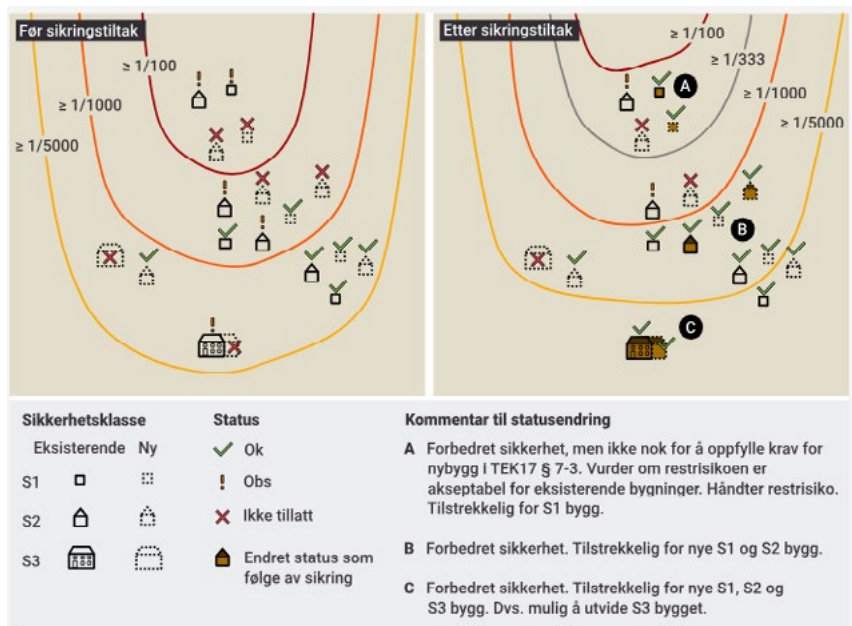
Det er også viktig å merke seg at veiledningen til TEK17 kapittel 7 inneholder en skal-formulering om klimatilpasning: «Plan- og bygningsloven med forskrifter skal bidra til at nye bygninger og konstruksjoner tilpasses et endret klima.» Dette understreker lovverkets intensjon om å sikre at nye byggverk tar hensyn til forventede klimaendringer som økt nedbør og hyppigere ekstremvær, selv om § 7-2 ikke direkte omfatter overvannsflo. Dette kan styrke argumentasjonen for at også overvann bør inkluderes i § 7-2.

4.4 Sikkerhetsklasse for skred – TEK17 §7-3

TEK17 §7-3 fastsetter sikkerhetsklasser for byggverk i skredutsatte områder:

<i>Sikkerhetsklasse for skred</i>	<i>Konsekvens</i>	<i>Største nominelle årlige sannsynlighet</i>
S1	liten	1/100
S2	middels	1/1000
S3	stor	1/5000

På samme måte som ved flomsikkerhet kan tilstrekkelig sikkerhet oppnås gjennom sikringstiltak som snøskredgjerder, fjellbolter, fangvoller, avledning av overvann og bevaring av skog. Dersom skredfaren ikke er tilstrekkelig ivaretatt ved nybygging, har tiltakshaver plikt til å sikre området i ettertid.²⁵ NVE har i *Sikringshåndboka* inntatt følgende figur med eksisterende og planlagte bygninger innenfor ulike faresoner som et eksempel.



Figur 3: Eksempel der det er flere bygg i ulike sikkerhetsklasser innenfor faresonene etter en utredning av skredfare. Det planlagte sikringstiltaket vil endre på faresonene. Endringer med tanke på mulig utbygging er beskrevet i kommentaren med A, B og C.

5 Ivaretagelse av miljøhensyn ved sikringstiltak

5.1 Miljøhensyn i planlegging og gjennomføring av sikringstiltak

Sikringstiltak kan ha både positive og negative virkninger på miljøet. Et positivt eksempel er sikringstiltak i form av bevaring av skog. Skog kan

²⁵ Jf. punkt 8.2 i Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*.

bidra til å hindre utløsning av snøskred, stanse steinsprang og redusere jordskredfare. Riktig skogskjøtsel og bevaring av skog kan derfor forebygge naturskader samtidig som det gir miljøgevinst.²⁶

Imidlertid kan sikringstiltak også komme i direkte motstrid med andre hensyn som plan- og bygningsloven og andre lover skal ivareta. For eksempel kan erosjonssikringstiltak være i konflikt med forbud mot tiltak langs sjø og vassdrag og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer. Miljøhensyn må derfor vurderes både på fordelssiden og på ulempesiden av sikringstiltak.²⁷ Før gjennomføring av sikringstiltak kan besluttes, må slike konsekvenser vurderes nøye.

I denne sammenhengen er det viktig å minne om bygningsmyndighetens plikt til å samordne seg med andre myndigheter. Denne samordningen sikrer at alle relevante hensyn blir vurdert, og at tiltakene balanseres mot miljøkonsekvensene.

Når et tiltak krever tillatelse eller samtykke fra en annen myndighet, eller når planer for tiltaket skal legges fram for slik myndighet, kan kommunen vente med å avgjøre saken inntil det foreligger en avgjørelse eller et samtykke. Kommunen kan også gi rammetillatelse innenfor myndighetsområdet sitt, med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er avklart, jf. § 21-4 fjerde ledd.

I slike tilfeller skal kommunen forelegge saken for de relevante myndigheter som følger av forskrift, med mindre en avgjørelse eller uttalelse allerede er innhentet på forhånd.²⁸ Dette sikrer at alle nødvendige tillatelser og samtykker er på plass før tiltaket kan igangsettes.

Hvis tiltaket berører bestemte naturtyper eller miljøaspekter, må det søkes avklaringer med relevante myndigheter som har ansvar for disse områdene. Dette kan inkludere forvaltning av naturreservater, vernede områder eller andre miljøhensyn som krever spesifikke vurderinger og tillatelser.

Bygningsmyndighetenes plikt til å samordne med andre myndigheter er altså avgjørende for en helhetlig og forsvarlig beslutningsprosess.

Sikringstiltak må planlegges, prosjekteres og utføres på en slik måte at miljøet, inkludert økologiske funksjoner, naturlige landskap, og

26 Se punkt 8.1 i Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*.

27 Punkt 8.3. i Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*.

28 Pbl. § 21-5 første ledd

kulturminner, ikke forringes. Dette gjelder ikke bare ved selve etableringen av sikringstiltak, men også under forvaltning, drift og vedlikehold. For å oppnå dette kreves det nøye vurderinger av konsekvensene, bruk av metoder som påvirker miljøet minst mulig, og et tett samarbeid med relevante myndigheter for å sikre at alle miljøkrav og mål oppfylles.

Sikringstiltak som er nødvendige for å beskytte mot naturskader som flom, skred og erosjon, kan komme i konflikt med andre miljöhensyn og naturbevaring. Disse tiltakene kan utfordre hensynene som plan- og bygningsloven skal ivareta, som forbud mot tiltak langs sjø og vassdrag samt vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer. Å finne en balanse mellom utviklingsbehov, sikringsbehov og naturbevaring kan ofte føre til konflikter og utfordringer i lovens implementering.

5.2 Eksempler på sikringstiltak som ivaretar miljöhensyn

For å unngå negative effekter må kommunene aktivt håndtere naturrisikoer som flom, ras og erosjon på måter som ikke forringes miljøet. I praksis betyr dette at etter gjennomført tiltak skal økologiske funksjoner forbli mest mulig urørt, og tiltaket skal ha et variert og naturlig utseende som ligner det opprinnelige.²⁹

Elver bør følge sitt opprinnelige løp og bredde. Unngå rette og smale kanaler, for de øker vannhastigheten og faren for erosjon og skader livet i og langs elven. Et eksempel på at hensynet til miljøet er ivaretatt ved sikring av elver, er arbeidet med Akerselva miljøpark. Her ble elvens naturlige tilstand på delstrekninger gjenopprettet ved å unngå kanalisering og rette løp, noe som gir elven rom for variert vannføring, samtidig som ivaretagelse av kantvegetasjonen reduserer faren for erosjon og bidrar til det biologiske mangfoldet i området. Ved å bygge fiskepassasjer og åpne kulverter har kommunen klart å forbedre både sikkerheten og miljøet langs elven.

Når det gjelder den praktiske gjennomføringen, er sikringshåndboken som NVE har utarbeidet (*Sikringshåndboka*), et nyttig verktøy.³⁰ Her gis

29 Jf. uttalelse av NVE publisert 28.03.2023, sist oppdatert 14.11.2023: Hva er miljöhensyn i sikrings-tiltak? - NVE

30 <https://veiledere.nve.no/sikringshandboka/>

det veiledning i alle faser i sikringsprosessen, fra planlegging av sikring til forvaltning, drift og vedlikehold av ferdigstilt tiltak, hvor de ulike arbeidsoppgavene er beskrevet i moduler. I veiledningsteksten knyttet til utførelse av tiltak mot flom og erosjon er det vist til at ivaretagelse av sikkerhet og miljø er sentrale elementer. Det gis derfor råd for å unngå uønskede hendelser både av teknisk og miljømessig art i anleggsperioden.³¹ Nedenfor ses en prinsippskisse fra *Sikringshåndboka* som viser hvordan miljøtilpasning av sikring i elv kan gjennomføres:



Figur 1. Prinsippskisse på hvordan miljøtilpasning av sikring i elv gjennomføres. Ivareta kantvegetasjon, tilpass sikring naturlig i terreng og ivareta et naturlig stein-/gruslag på elvebunnen.³²

Skredvoller (fangvoller) kan også benyttes på en slik måte at det estetiske inntrykket av området og naturen bevares, som følgende figur i *Sikringshåndboka* viser:



31 <https://veiledere.nve.no/sikringshandboka/flom-og-erosjon/utforelse/>

32 <https://www.nve.no/naturfare/oekonomiske-stoetteordninger-til-miljoetiltak-kartlegging-og-sikring-mot-naturfare/miljoetiltak-for-aa-gjenopprette-et-foringet-vassdragsmiljoe/hva-er-miljoehensyn-i-sikringstiltak/>

I dag er 5,3 prosent av all skog og 4 prosent av den produktive skogen vernet.³³ Bevaring av skog er viktig for miljøet, blant annet med tanke på karbonlagring og temperaturregulering. Skog kan også bidra til å hindre utløsning av snøskred, stanse steinsprang og sørge for at jordskredfare reduseres, og samtidig gir skogen en miljøgevinst.³⁴ Ivaretagelse av skog som sikringstiltak kan også kombineres med fanggjerdar:



5.3 Naturmangfoldloven som styringsverktøy for miljøhensyn

Naturmangfoldloven er sektorovergrepene og dermed sentral for å sikre at miljøhensyn ivaretas ved sikringstiltak mot naturskader. Loven bygger på prinsipper om bærekraftig bruk av naturressursene, føre-var-prinsippet og vitenskapelig kunnskap som grunnlag for beslutninger. Naturmangfoldloven § 6 etablerer en alminnelig aktsomhetsplikt som pålegger både private og offentlige aktører å unngå skade på naturmangfoldet. Denne plikten er oppfylt dersom tiltaket gjennomføres i samsvar med offentlig tillatelse, så sant forutsetningene for tillatelsen er til stede.

33 Jf. Meld. St. 35 (2023–2024) *Bærekraftig bruk og bevaring av natur – norsk handlingsplan for naturmangfold*, side 98.

34 Jf. Direktoratet for byggkvalitet sin temaveiledning *Utbygging i fareområder*, side 80 og Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred* punkt 8.1.

Videre sier naturmangfoldloven § 7 at alle offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet, skal begrunnes. Dette innebærer at beslutningstakere må forklare hvordan lovens prinsipper og krav er vurdert og ivaretatt i den aktuelle saken. Føre-var-prinsippet, som er fastsatt i § 9, understreker at mangel på kunnskap om et tiltak ikke skal hindre nødvendige forvaltningstiltak hvis det er risiko for alvorlig eller irreversibel skade på naturmangfoldet.

Loven legger også til rette for dispensasjon fra vernevedtak dersom det er nødvendig av hensyn til sikkerhet eller vesentlige samfunnsinteresser, jf. § 48. Slike dispensasjoner krever imidlertid at tiltaket gjennomføres i samarbeid med relevante forvaltningsmyndigheter, slik at verneformålene ivaretas best mulig.

Et annet viktig prinsipp i naturmangfoldloven er kravet om en vurdering av den samlede belastningen av tiltak på et økosystem, jf. § 10. For å kunne vurdere dette må alle planer, byggesaker og øvrige tiltak innenfor et område ses i sammenheng.

5.4 Samordning med andre myndigheter

Bygningsmyndighetenes plikt til å samordne med andre relevante myndigheter er avgjørende for en helhetlig og forsvarlig beslutningsprosess. Når et tiltak krever tillatelse eller samtykke fra en annen myndighet, kan kommunen vente med å avgjøre saken til det foreligger en avgjørelse eller et samtykke. Dette skal sikre at alle relevante hensyn blir vurdert, og at tiltakene balanseres mot de miljømessige konsekvensene. Eksempler inkluderer behovet for avklaringer med myndigheter som forvalter naturreservater eller vernede områder, før tiltak kan iverksettes.

6 Diskusjon

I dette kapittelet drøftes problemstillinger relatert til hvordan samfunnsikkerhet og miljøhensyn skal ivaretas ved arealplanlegging og -utvikling, og hvordan disse hensynene kan stå i motstrid til hverandre.

6.1 Avdekkes reell naturfare for sent i planprosessen?

En grunnleggende utfordring i avveiningen mellom byutvikling, sikringstiltak og naturhensyn er at naturfarer og det reelle behovet for sikringstiltak avdekkes og konsekvensene utredes først i reguleringsplaner og detaljeres i byggesaker, mens helheten i arealplanleggingen skal ivaretas gjennom kommuneplanen. Allerede på kommuneplannivå legges det føringer for hvordan et område skal brukes, og selv om det legges hensynssoner over kjente fareområder i planen, er det ikke nødvendigvis gjort detaljerte utredninger av hvilke konsekvenser en utvikling kan ha for sikringsbehov, natur og miljø.

Når forventningene til bruken av et område allerede er satt, kan det være politisk utfordrende å stoppe eller drastisk endre planer senere i prosessen, selv om det viser seg at det er behov for omfattende sikringstiltak som kan få konsekvenser for natur og miljø. Dette fordi det ofte allerede er investert både private og offentlige ressurser i planlegging, kjøp av tomter med mer. Desto senere i plan- og byggesaksprosessen det reelle sikringsbehovet avdekkes, desto vanskeligere vil det være å sikre en reell avveining mellom samfunnets behov for utbyggingen og konsekvensene for natur og miljø.

For eksempel har omfattende fortetting i noen områder skjedd uten tilstrekkelig vurdering av overvannshåndtering, noe som har ført til utfordringer med flom og vannskader etter at bygninger og infrastruktur er oppført, og andre steder er forekomster av kvikkleire først blitt avdekket på byggesaksnivå. Dette illustrerer hvordan selv gode intensjoner og regelverk ikke alltid er nok når praktiske og økonomiske realiteter får forrang.

Når en reguleringsplan først er vedtatt, blir det svært vanskelig å endre kurs, selv når det avdekkes miljø- eller naturfare. Naturmangfoldloven §7 stiller riktignok krav om en begrunnelse i saker som berører naturmangfold, men loven gir ikke klare føringer for hvor grundig denne begrunnelsen må være. Resultatet er ofte at miljøskadelige vedtak begrunnes med samfunnsmessige hensyn, som behovet for nye veier eller flere boliger, og

dette gjør at lovens intensjon om å beskytte miljøet ikke alltid blir fullt ut ivaretatt.

Noen utbyggingsprosjekter ville trolig blitt gjennomført selv om man hadde hatt tidlig informasjon om mulige naturødeleggelser, men vi antar likevel at en tidligere kartlegging av sikringsbehov kunne ha ført til en mer rettferdig avveining mellom motstridende hensyn. Ved å avdekke naturfarer og behovet for sikringstiltak tidlig i planprosessen kan vi sikre en mer balansert vurdering som tar hensyn til både samfunnets behov og naturmiljøet.

Byplanlegging handler ofte om å balansere flere gode formål mot hverandre. Ved å sørge for en systematisk og grundig tilnærming der alle relevante faktorer vurderes i sammenheng, kan vi oppnå mer bærekraftige og akseptable løsninger i byutviklingen. Dette betyr at konsekvensutredninger bør være omfattende og utføres tidlig, slik at man sikrer at både miljøhensyn og samfunnssikkerhet blir ivaretatt på en god måte.

6.2 Ivaretar lovverket den samlede belastningen av tiltak?

Naturmangfoldloven § 10 krever at enhver påvirkning av et økosystem vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for. Dette prinsippet er viktig fordi det gir et bredere perspektiv og forplikter oss til å vurdere miljøbelastningen i sin helhet, ikke bare i den enkelte saken. I teorien skal dette sikre at vi tar hensyn til hvordan ulike tiltak påvirker miljøet samlet sett. Imidlertid er det ingen garanti for at dette alltid skjer i praksis.

En av de største utfordringene er at mange arealbruksendringer skjer gjennom privatinitierte planer som kun vurderer et begrenset område. Dette kan gjøre det vanskelig å få en helhetlig oversikt over den samlede belastningen på miljøet. Selv om en enkelt plan kanskje ikke har vesentlige virkninger på natur, miljø eller risiko for naturfarer, kan den totale belastningen fra flere planer og byggesaker samlet sett ha betydelige negative konsekvenser. For eksempel kan en gradvis utvikling langs et vassdrag over tid føre til at kantvegetasjonen fragmenteres eller forsvinner, noe som svekker økosystemet i og langs elva.

Denne utfordringen blir ytterligere komplisert av at mange prosesser skjer parallelt, med ulike saksbehandlere på forskjellige nivåer i plan- og byggesaksprosessen i en kommune, noe som gjør det vanskelig å holde oversikt over den totale miljøpåvirkningen. Spørsmålet blir da om dagens lovverk er godt nok for å sikre at den akkumulerte påvirkningen på naturverdier over tid blir tilstrekkelig belyst i plan- og byggesaker.

En annen problemstilling er at loven i dag fokuserer mest på spesielt verdifulle eller vernede naturtyper, mens «vanlig» natur ofte faller utenfor og derfor ikke konsekvensutredes på samme måte. Selv mindre inngrep som ikke vurderes å ha vesentlig påvirkning i seg selv, kan bidra til betydelig miljøbelastning når de ses i sammenheng med andre tiltak. For å møte denne problematikken har flere kommuner begynt å bruke verktøy som grøntregnskap³⁵ eller arealregnskap³⁶. Disse verktøyene gir en oversikt over påvirkningen på all natur, ikke bare den som er vernet eller spesielt verdifull, og kan dermed gi et bedre beslutningsgrunnlag.

Slike verktøy er imidlertid best egnet til overordnede vurderinger på kommunenivå, og det er fortsatt en utfordring å sikre at formålet bak regnskapene følges opp i hver enkelt plan- og byggesak, spesielt når det er snakk om større utbygginger, der naturinngrep ofte deles opp i mange mindre tiltak som omsøkes separat i ulike byggesaker. Dette fragmenterer vurderingsprosessen og gjør det vanskelig å få en total oversikt over påvirkningen.

Et illustrerende eksempel er den statlige reguleringsplanen for Rikshospitalet i Oslo. Her er området delt opp i mange små byggesaker, og for øyeblikket er hele 16 byggesaker til behandling innenfor dette området.³⁷ Dette fragmenterer vurderingsprosessen ytterligere og gjør det utfordrende for kommunen å ha kontroll over de totale miljøvirkningene. Oppstykking av store prosjekter på denne måten kan føre til at de kumulative effektene av utbyggingene ikke blir vurdert tilstrekkelig, noe som igjen kan ha negative konsekvenser for både miljøet og lokalsamfunnet.

35 <https://magasin.oslo.kommune.no/byplan/oslos-nye-grontregnskap-er-klart-her-er-nokkeltallene#gref>

36 https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/kunnskapsgrunnlaget_plan/arealregnskap_kommuneplan/id2913557/

37 Saksinnsyn, plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202456041, 202300075, 202116838, 202315515, 202218626, 202300044 mfl.

Et annet eksempel er i Lilleakerbyen. Her er faren for kvikkleireskred utredet i høringsdokumentene til en reguleringsplan.³⁸ Rapportene anbefaler stabiliserende tiltak og erosjonssikring langs tilgrensende vassdrag for å redusere risikoen. Imidlertid ble det sendt inn byggesøknader for flere av disse tiltakene allerede før reguleringsplanen er vedtatt.³⁹ Når tiltak omsøkes før planen er ferdig behandlet, kan ikke reguleringsprosessen sikre en helhetlig vurdering, og dette kan føre til at miljøeffektene av utbyggingen ikke blir tilstrekkelig vurdert før det er for sent og tiltakene allerede er iverksatt.

Disse eksempelet viser at den samlede miljøbelastningen kan bli undervurdert når store prosjekter deles opp i mange mindre tiltak. Summen av mange små inngrep kan til slutt ha en betydelig negativ påvirkning på miljøet som ikke fanges opp når tiltakene vurderes isolert. Dette understreker behovet for at lovverket bedre sikrer en helhetlig vurdering av den samlede belastningen av tiltak.

6.3 Interessekonflikter ved bestilling og utredning av lovpålagte utredninger

I plan- og byggesaksprosesser ligger ansvaret for å gjennomføre konsekvensutredninger og risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) på den som fremmer planen. Dette skaper en potensiell interessekonflikt, siden de som ønsker å realisere et prosjekt, også finansierer vurderingene som skal kartlegge prosjektets effekter. Dette kan føre til at utredningene blir skjevt fargede til fordel for forslagsstilleren, enten bevisst eller ubevisst. Konsulentselskaper som utfører disse utredningene, kan føle seg presset til å levere resultater som er gunstige for oppdragsgiveren, for å opprettholde et godt forhold og sikre fremtidige oppdrag.

Denne grunnleggende interessekonflikten reiser spørsmål om objektiviteten og kvaliteten på utredningene. Når offentligheten vet at konsekvensutredninger er betalt av parter som har en direkte økonomisk interesse i utbyggingen, kan det svekke tilliten til vurderingene. Selv om mange konsulentfirmaer etterstreber høy faglig integritet og uavhengighet,

38 Saksinnsyn, plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 201804032

39 Saksinnsyn, plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202313535

er det en utfordring å opprettholde fullstendig objektivitet når utredningene er finansiert av de som har mest å tjene på prosjektene.

Denne problematikken ble belyst i NRK-serien «Ombudsmannen» og tilhørende artikler, hvor Bård Tufte Johansen undersøker naturtap i Norge.⁴⁰ Serien peker på hvordan finansieringen av utredninger kan påvirke deres objektivitet og dermed svekke tilliten til dem.

For å sikre at lovens intensjoner etterlevs, er det nødvendig med kontinuerlig oppmerksomhet fra både myndigheter og utbyggere på flere områder. Dette inkluderer nøye overvåkning av at utredninger er oppdaterte og relevante, spesielt i lys av klimaendringer som kan endre forutsetningene for eller kunnskapen om et område i løpet av en saksgang. Det er også viktig å sørge for at de som utarbeider og godkjenner planene, har tilstrekkelig kompetanse og bevissthet om hvordan klimaendringer kan påvirke risikoen for naturskader. Videre må det sikres bedre ressurser til tilsyn og oppfølging for å kontrollere at utredningene og sikrings tiltakene blir gjennomført på en forsvarlig måte.

En helhetlig tilnærming er nødvendig for å sikre at naturfare og miljøhensyn ivaretas på en bærekraftig måte. Dette krever en kombinasjon av strengere kontrollrutiner, økt transparens i utredningsprosessen og et tydeligere skille mellom de som bestiller utredningene, og de som utfører dem. Myndighetene må ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse til at de kan vurdere utredningene kritisk, og det bør være klarere retningslinjer for hvordan potensielle interessekonflikter kan håndteres, slik at vi sikrer at både samfunnsikkerhet og miljøhensyn blir rettferdig og grundig vurdert i planprosessen.

6.4 Vekting mellom hensynet til samfunnsutvikling, sikkerhet og ivaretagelse av natur

I tillegg til interessekonfliktene mellom forslagsstillers utredningsplikt og utbyggers økonomiske interesser i utviklingen av et område kan det oppstå konflikter mellom ulike hensyn i selve planprosessen. Målet med

⁴⁰ https://www.nrk.no/dokumentar/xl/nrk-avslorer_-44.000-inngrep-i-norsk-natur-pa-fem-ar-1.16573560

all arealplanlegging er å sette rammene for utviklingen av arealene i en kommune. Ofte vil boligbygging, tilrettelegging for næring og utvikling av infrastruktur være sentrale mål. Utredningsplikten ved arealplanlegging skal sikre at både samfunnssikkerhet og miljøhensyn ivaretas i denne utviklingen. Likevel kan disse hensynene komme i konflikt med så vel hverandre som med kommunens ønskede utvikling.

I Oslo kommune har det for eksempel vært flere tilfeller hvor miljøhensyn, som nevnt i KU-forskriften § 10, står i motsetning til hensynet til samfunnssikkerhet ved planlegging av sikringstiltak som må gjennomføres som en konsekvens av boligutbygging. Miljøhensyn ivaretas i annet ledd bokstav b og tredje ledd bokstav a, mens samfunnssikkerhet er nevnt i annet ledd bokstav d og tredje ledd bokstav h. Det kan være vanskelige å balansere disse hensynene i planarbeidet.

Eksempler på slike konflikter finner vi i utbygging av boliger i nærheten av vassdrag som Akerselva og Hoffselva. En fortetting med boliger i og rundt bykjernen er ønsket og politisk vedtatt. Selv om det ikke nødvendigvis finnes naturverdier innenfor tomten som skal bebygges, åpner loven for at forebyggende tiltak kan tillates på nabogrunn. Dette kan få alvorlige konsekvenser for lokale økosystemer, spesielt langs vassdrag. Stabilisering og erosjonssikring av elvebredder, som ofte innebærer fjerning av kantvegetasjon og kanalisering av elveløp, er typiske tiltak som kan føre til økt belastning på grunn og skader på miljøet.

Et konkret eksempel på nettopp dette er utbyggingen av boliger på Frysja i Oslo, hvor kvikkleirefaren og behovet for erosjonssikring langs Akerselva er sentrale utfordringer. Området har forekomst av kvikkleire, noe som ble oppdaget etter at reguleringsplanen for området var vedtatt og utviklingsplanene igangsatt. For at utbyggingen skal kunne fortsette, kreves det omfattende sikringstiltak på kommunal grunn langs Akerselva for å forhindre skred. Disse sikringstiltakene innebærer betydelige inngrep i naturen, som fjerning av kantvegetasjon og endring av elveløp, noe som kan skade biologisk mangfold og naturmiljøet.⁴¹

41 Saksinnsyn plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202303772

Tap av biologisk mangfold og forringelse av økosystemer er en stor miljøtrussel, også globalt.⁴² Utbygging uten tilstrekkelig vurdering av og hensyn til konsekvensene for lokale økosystemer kan forverre disse problemene, spesielt i byområder, der økosystemene er fragmenterte og sterkt påvirket av menneskelig aktivitet. Dette understreker hvor viktig det er med grundige og objektive konsekvensutredninger i planleggingsprosesser, slik at man kan ivareta både miljøhensyn og samfunnssikkerhet på en balansert måte.

6.5 Planprosessen og planvask som verktøy for en bærekraftig utvikling

Bærekraftig utvikling er definert som en utvikling som «imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov»,⁴³ og skal ligge til grunn for all arealplanlegging i Norge.⁴⁴

Bevaring av eksisterende natur er et av de mest kostnadseffektive tiltakene for å møte både klimakrisen og naturkrisen vi står overfor. Naturen fungerer som en bro mellom behovet for å redusere utslipp og binde karbon, og behovet for klimatilpasning. Ved å prioritere naturbaserte løsninger kan vi oppnå en rekke fordeler, inkludert økt motstandsdyktighet mot naturfarer, et bevart og styrket biodiversitet, gode bomiljøer og økonomisk utvikling.

I revisjonsprosessen for eldre reguleringsplaner, også kjent som planvask, er det viktig å vurdere klimatilpasning nøye. Mange historiske reguleringsplaner ble utformet uten dagens forståelse av klimaendringer og naturforvaltning. Dette kan føre til at områder som tidligere ble regulert for bebyggelse, nå er utsatt for risiko for eksempel for overvanns- og vassdragsflom eller skred.

For å sørge for beskyttelse mot fremtidige klimautfordringer er det kritisk å anerkjenne områder som bidrar til byens klimarobusthet, som skogsarealer, store forsengkninger, grøntområder og naturlige flomveier. Det er viktig å unngå å forverre sårbarheten ved å tillate bygging

⁴² World Economic Forum, Global Risks Report 2024. Tilgjengelig fra: <http://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2024>

⁴³ <https://fn.no/tema/baerekraftig-utvikling-fattigdom-og-befolkning/baerekraftig-utvikling>

⁴⁴ Jf. pbl. § 1-1 første ledd.

i risikoutsatte områder. Dette krever at farene ved og konsekvensene av potensiell utbygging blir grundig utredet før en eventuell godkjenning.

Relevansen av denne tilnærmingen understrekes av de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning,⁴⁵ spesielt punkt 4.3:

Kommunal og regional planstrategi skal omtale behovet for oppdatering av eksisterende eller utarbeiding av nye planer, i lys av forventede klimaendringer og tidligere uønskede naturhendelser. I planstrategien skal det gjøres en vurdering av om hensynet til et endret klima innebærer et behov for oppheving eller revisjon av gjeldende planer.

Dette er viktig fordi det fremhever det juridiske kravet om å vurdere og oppdatere planer i tråd med dagens klimaforhold. Dette sikrer både at eksisterende planer ikke bidrar til økt risiko, og at byer og lokalsamfunn utvikles på en måte som gjør dem mer robuste mot fremtidige klimautfordringer. Dersom vi ikke tar dette på alvor, kan det føre til at vi bygger inn sårbarhet i fremtidige generasjoner, noe som er i strid med prinsippet om bærekraftig utvikling.

Lovendringer alene er ikke nok til å rette opp i uønskede utviklingstrender. Det er viktig at lovgivningen ikke blir for detaljstyrt, da dette kan hemme fleksibiliteten og tilpasningsevnen som kreves for å håndtere komplekse miljøutfordringer. Det er imidlertid et klart behov for å styrke vektleggingen av miljøhensyn tidlig i planprosessen snarere enn å betrakte dem som en ettertanke eller iverksette kompenserende tiltak etter at en utbyggingsbeslutning er fattet.

For å fremme en bærekraftig utvikling må vi revidere og forsterke lovgivningen og inkludere krav som eksplisitt beskytter natur og miljø. Dette bør skje gjennom en helhetlig tilnærming som prioriterer tidlig og grundig konsekvensvurdering, sikrer integrering av klima- og miljøhensyn i alle planprosesser og fremmer naturbaserte løsninger. Bare slik kan vi balansere behovet for utvikling med behovet for å bevare planeten for fremtidige generasjoner.

45 Forskrift om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Lovdata, sist endret 28. september 2018. Tilgjengelig fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>

7 Oppsummering

Lovverket som regulerer utbygging er omfattende og har som mål å ivareta både samfunnssikkerhet og miljøhensyn. Det fastsetter utredningsplikt på et tidlig stadium for å sikre at beslutninger i plan- og byggesaksprosessen er basert på solid kunnskap. Til tross for at lovverket dekker nødvendige krav og retningslinjer, oppstår det utfordringer i implementeringen. Dette skyldes blant annet komplekse avveininger og manglende oversikt over de samlede konsekvensene av mange mindre tiltak.

Som følge av lange og tidkrevende planprosesser, samtidig som kunnskapen om konsekvensene av klimaendringene er i rask endring, kan forutsetningene endres både underveis i planprosessen og etter vedtatt plan. En av de største utfordringene er nettopp tilfeller hvor naturfare og behovet for sikringstiltak avdekkes for sent i planprosessen eller ikke avdekkes før i byggesaken. Tidlig kartlegging og vurdering av sikringsbehov kan bidra til mer rettfærdige avveininger mellom motstridende hensyn og bedre ivaretagelse av miljøet.

Oppstykkning av store planer til mange mindre saker som kan behandles raskere, gjør det imidlertid vanskeligere å vurdere miljøpåvirkninger helhetlig. For å sikre en bærekraftig utvikling må det legges større vekt på konsekvensutredninger og integrering av grønt regnskap og arealregnskap i planprosessen. Dette vil gi bedre oversikt over den samlede belastningen på naturverdier og bidra til mer bærekraftige beslutninger.

Interessekonflikter ved bestilling og utførelse av lovpålagte utredninger kan svekke tilliten til vurderingenes objektivitet. Myndighetene må ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å kunne vurdere disse utredningene kritisk for å sikre uavhengighet og kvalitet.

Revisjon av eldre reguleringsplaner og tidlig konsekvensvurdering kan forhindre uønskede miljøskader og sikre at klimatilpasning og naturbevaring blir en integrert del av byutviklingen.

Til syvende og sist handler det om å avveie ulike hensyn. Vår vurdering er at lovverket i stor grad er dekkende, men at det vil være en fordel å ha et særskilt kapittel om ivaretagelse av miljøet i plan- og bygningsloven, med videre henvisninger til relevant lovverk. Da vil det være et tydeligere fokus på hvor viktig det er å ivareta miljøet, fremfor at miljøhensyn enkeltvis nevnes nokså spredt i plan- og bygningsloven. Det vil

naturligvis måtte foretas nærmere vurderinger knyttet til hvordan dette kan gjøres på best mulig vis, men det er en kjensgjerning at lovendringer i plan- og bygningsloven er foretatt stykkevis, og at det kan være behov for en mer helhetlig gjennomgang av loven.

Manglende oversikt over de samlede faktiske konsekvensene av mange mindre tiltak er også en utfordring. Summen av mange små inngrep kan over tid føre til en forringelse av naturverdier som ingen i utgangspunktet ønsket eller visste at de var med på å vedta. For å unngå dette må det legges til rette for tidlig og grundig kartlegging av sikringsbehov og konsekvenser for natur og miljø. Dette vil bidra til en mer forutsigbar, balansert og bærekraftig utvikling, der både samfunnets behov og miljøet blir ivaretatt på en bedre måte.

Kilder

Litteratur

Deloitte, *Naturavtalen og naturrisiko: Rapport 2022* (2022)

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *AR6 Synthesis Report:*

Summary for Policymakers (2023). Tilgjengelig fra: <http://ipcc.ch/report/ar6/syr/resources/spm-headline-statements/>

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), *Hva er miljøhensyn i sikringstiltak?*

(2023). Tilgjengelig fra: <http://www.nve.no/naturfare/oekonomiske-stoetteordninger-til-miljoetiltak-kartlegging-og-sikring-mot-naturfare/miljoetiltak-for-aa-gjenopprette-et-foringet-vassdragsmiljoe/hva-er-miljoehensyn-i-sikringstiltak/>

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), *Sikringshåndboka* (2023). Tilgjengelig

fra: <http://veiledere.nve.no/sikringshandboka/>

Nyhus, Ørnulf N., «Lovkommentar note 215», i *Rettsdata* (u.å.). Tilgjengelig fra

www.rettsdata.no

Nyhus, Ørnulf N., «Lovkommentar note 217», *Rettsdata* (u.å.). Tilgjengelig fra

www.rettsdata.no

Oslo kommune, *Oslos nye grøntregnskap er klart – her er nøkkeltallene* (2023).

Tilgjengelig fra: <http://magasin.oslo.kommune.no/byplan/oslos-nye-grontregnskap-er-klart-her-er-nokkeltallene#gref>

Regjeringen.no, *Arealregnskap kommuneplan* (u.å.). Tilgjengelig fra:

http://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/kunnskapsgrunlaget_plan/arealregnskap_kommuneplan/id2913557/

Taubøll, Steinar (red.), *Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling* (2022)

Veileder M-1941, *Konsekvensutredning av klima og miljø* (u.å.)

World Economic Forum, *Global Risks Report 2024* (2024). Tilgjengelig fra:

<http://www.weforum.org/reports/global-risks-report-2024>

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 201804032

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202116838

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202218626

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202300044

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202300075

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202301772

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202313535

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202315515

Saksinnsyn, Plan- og bygningsetaten, Oslo kommune, saksnummer 202456041

Lover og forskrifter

Forskrift om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og

klimatilpasning, FOR-2018-09-28-1469. Tilgjengelig fra Lovdata: [http://lovdata.](http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469)

[no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469](http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469)

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-1 første ledd

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 4-1 første ledd første punktum

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 4-1 annet ledd

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 4-2 annet ledd

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-6 første ledd

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 21-5 første ledd

Plan- og bygningsloven (pbl.) § 28-1

Offentlige dokumenter

Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), *Veiledningstekst til byggt teknisk forskrift TEK17*

(2017). Tilgjengelig fra: <http://dibk.no/regelverk/byggt teknisk-forskrift-tek17/7/7-1>

Meld. St. 15 (2011–2012). *Hvordan leve med farene – om flom og skred* (2012)

Meld. St. 27 (2023–2024). *Enkelte endringer i plan- og bygningsloven*. (2023)

NOU 2019:5. *Ny forvaltningslov – lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)* (2019)

Rundskriv H-5/18, *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling* (2018)

KAPITTEL 3

Kommuners ansvarsforståelse, drivere og barrierer for sikring av bebyggelse mot flom og skred

Eli Sandberg

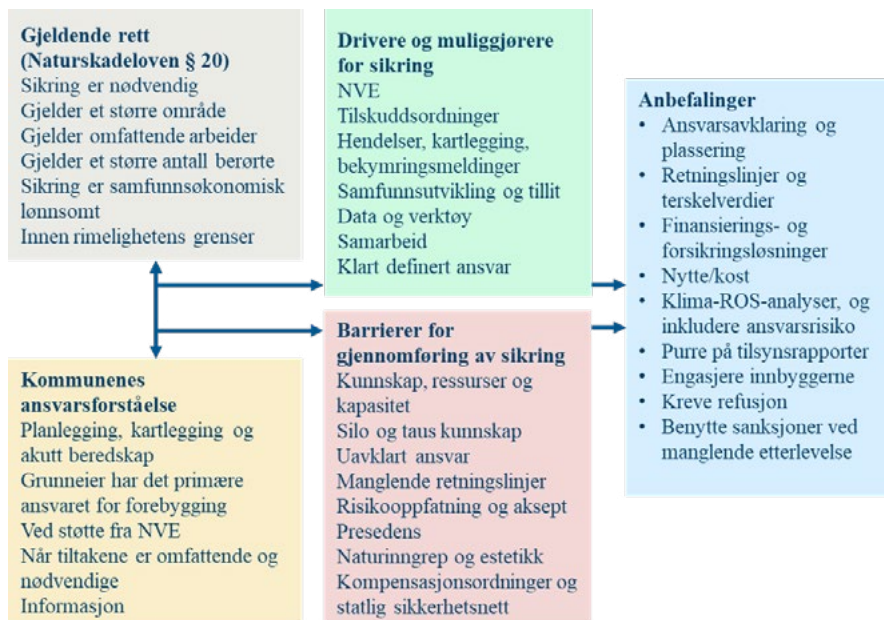
SINTEF

Lene Sandberg

UiT

Abstract: This article maps out the range of municipalities' responsibility to implement permanent preventive measures against natural peril risk for the built environment. The responsibility is interpreted in the context of their responsibility for climate change adaptation, civil protection and to ensure construction on safe ground. Interviews substantiate that the applicable law and municipalities' understanding of responsibility do not correspond. The municipalities mainly do not implement preventive measures at their own expense in cases where the national government has not provided funding. Spatial planning and emergency preparedness gets priority. A few legal sources tend to have led to deviant administrative practices, in combination with a lack of resources. There is a need for a clarification of the interface and placement of responsibility. For the municipalities to become more proactive the most obvious is to use opportunities that already exist, such as reimbursement access.

Key words: Climate change risk and adaptation, municipalities, responsibilities, incentives.



Grafisk sammendrag

1 Innledning

Nesten hvert år erfarer vi hvor ødeleggende naturskadehendelser er, både sosialt, psykologisk og økonomisk.¹ Med et klima i endring forventes kraftigere og hyppigere styrtregnerperioder som kan utløse flere naturskader.² Kvikkleireskredet i Gjerdrum kommune romjulen 2020 og ekstremværet Hans i august 2023 førte til enorme ødeleggelser og har vært et sentralt initiativ til å diskutere hvordan naturskaderisiko bør forvaltes.

Ansvar for forebygging av flom og skred er delt mellom grunneieren, kommunen og staten ved Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE).³ Av ansvarssubjektene er kommunen den eneste som har en definert rettslig plikt til å sikre mot naturskader. Derfor er det særskilt viktig å avklare rekkevidden av kommunens ansvar. Naturskadeloven § 20 gir

1 NRK (2022). Bygden har opplevd fem 20-årsflommer på bare åtte år. <https://www.nrk.no/vestland/pa-voss-har-det-vaert-fem-20-arsflommer-siste-atte-ar-1.16178538>.

2 Hanssen-Bauer mfl. 2015.

3 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 6.

kommunene ansvar for sikring mot naturskader: «Kommunen plikter å treffe forholdsregler mot naturskader slik som bestemt i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav a og § 28-1, samt ved nødvendige sikringstiltak».⁴

I dag blir varige fysiske sikringstiltak i hovedsak gjennomført med bistand eller tilskudd fra NVE,⁵ og norske kommuner bruker nesten fire ganger mer på gjenoppretting enn på forebygging.⁶ Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om kommunens ansvar etter naturskadeloven § 20 skal tolkes bokstavelig eller innskrenkende.⁷

I en situasjon hvor ansvarssubjektene er ment å virke sammen, kan ansvarsgrensesnitt forstås som rekkevidden av ansvaret, og da særlig hvor kommunens ansvar overlapper grunneiers ansvar.⁸ En ny stortingsmelding om forebygging mot flom og skred setter søkelys på at kommunen har en nøkkelrolle ved sikring av eksisterende bebyggelse mot naturskade, men at rekkevidden av ansvaret – både i lys av juridiske og økonomiske betraktninger – er gjenstand for diskusjon.⁹ Både Riksrevisjonen¹⁰ og Gjerdrumutvalget¹¹ har uttrykt bekymring for konsekvensene av manglende avklaring. Det påpekes at uklarheten i de ulike aktørenes ansvarsplassering og samspillet mellom aktørene kan resultere i at selv der det er konstatert reell naturskaderisiko, kan de ulike ansvarssubjektene sitte på gjerdet og vente på at noen av de andre ansvarlige sikrer. Denne situasjonen synes ikke unik og begrenset til naturskadeforebygging. Teoriene til Mancur Olson Jr. er egnet til å illustrere at det er vanlig med avventende handlingsmønster i tilfeller av ansvarsfordeling i kombinasjon med deling av et begrenset fellesgode.¹² Når det gjelder naturskadeforebygging, er det grunneier og kommunen som venter på at NVE sikrer.¹³

4 Lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring av naturskader (naturskadeloven).

5 NOU 2022: 3 s. 60 og 191 og Riksrevisjonen 2022 s. 16.

6 KS Status kommune 2024 s. 112.

7 Å foreta en innskrenkende tolkning betyr her at man gir en bestemmelse snevrere anvendelsesområde eller rekkevidde enn ordlyden skulle tilsi.

8 NOU 2022: 3 s. 77.

9 Meld. St. 27 (2023–24) s. 76.

10 Riksrevisjonen 2022 s. 16.

11 NOU 2022: 3 s. 77.

12 Olson 1971 [1965].

13 NOU 2022: 3 s. 189 og 195, St.meld. nr. 26 (2022–23) s. 64 og Riksrevisjonen 2022 s. 96–97.

Målet med denne artikkelen er å kartlegge kommunens rettslige plikt til å forebygge naturskadehendelser for eksisterende bebyggelse og rekkevidden av sikringsansvaret. Vi sammenliknerplikten etter gjeldende rett med utvist ansvarsforståelse i kommunene. Med denne bakgrunnen diskuterer vi hva som hindrer kommunene i å iverksette sikringstiltak og hva som driver dem til å gjøre det, og hva som kan gjøres for at det skal sikres i større utstrekning. Det finnes flere studier som undersøker status, drivere og barrierer for klimatilpasning i kommuner,¹⁴ men ingen av dem går i detalj om hvordan kommunene forstår sitt ansvar etter naturskadeloven.

2 Metode, begrepsavklaring og avgrensning

2.1 Rettsdogmatisk analyse i kombinasjon med samfunnsøkonomisk analyse

Den metodiske tilnærmingen benyttet i artikkelen tar utgangspunkt i en rettsdogmatisk analyse av kommunens sikringsansvar etter naturskadeloven § 20 for å kunne avdekke hvor en eventuell uklarhet ligger. Intervjuer er valgt metode for å avdekke hva uklarheten består i, hvordan uklarheten oppstår, og hvordan uklarheten kommer til uttrykk i kommunene.

Det er gjennomført 18 semistrukturerte intervjuer med til sammen 25 personer. Informantlisten, med tilhørighet, rolle og avdeling, er lagt ved som vedlegg 1, og intervjuguiden er lagt ved som vedlegg 2. Intervjuene ble gjennomført over Microsoft Teams, med opptak i Teams-funksjonen. Ett intervju ble gjort fysisk. Opptakene ble transkribert direkte i Teams, og transkripsjonene ble språkvasket. Intervjunotatene ble deretter kategorisert i tekstanalyseverktøyet NVivo.¹⁵ Intervjunotatene ble kategorisert etter kategoriene som er beskrevet i tabell 1.

14 Selseng og Gjertsen 2024, Amundsen og Dannevig 2021 og Selseng, Klemetsen og Rusdal 2021.

15 Nvivo. <https://help-nv.qsrinternational.com/14/win/Content/about-nvivo/about-nvivo.htm>.

Tabell 1. Kategorisering av intervjuene

Kategori	Beskrivelse
Risiko og hendelser	Hvilke naturskaderisikoer kommunene står overfor, og om de har opplevd naturskadehendelser
Sikringstiltak	Hvilke sikringstiltak som er gjennomført i kommunen, hvordan tiltakene ble finansiert, og begrunnelse for beslutningen om sikring
Ansvarsforståelse i kommunene	Hvordan kommunen tolker sitt ansvar for å sikre eksisterende bebyggelse mot naturskader. Hvordan kommunen vurderer ansvarsrisiko og rutiner for behandling av bekymringsmeldinger, om de har erfart regressaker knyttet til naturskader og naturskaderisiko, og om hvilke rutiner kommunene har for tilsyn og vedlikehold av sikringstiltak de er tiltakshavere for
Drivere og muliggjørere for sikring	Hvilke insentiver kommunen har for å gjennomføre varig sikring av eksisterende bebyggelse mot naturskader
Barrierer for sikring	Hvilke barrierer kommunen har for varig sikring av eksisterende bebyggelse mot naturskader

Utvalget er kommuner av ulik størrelse og med ulik økonomi og ulike risikoer. Aktørene har ulike roller: rådgivere/saksbehandlere, ledere og fagansvarlige. Kommunene har hatt en større naturskadehendelse, gjennomført omfattende sikringstiltak og/eller uttalt seg offentlig om behov for ansvarsavklaring, for eksempel i innspillmøtet eller i skriftlige innspill til stortingsmeldingen om flom og skred.¹⁶ Informantene fikk intervjuguiden og et informasjonsskriv om prosjektet tilsendt på forhånd. Noen av dem vi har kontaktet, har sendt oss videre til personer de mente var bedre egnet til å delta. Den vedlagte intervjuguiden er tilpasset kommunene. Intervjuene tok utgangspunkt i den samme intervjuguiden, men ble tilpasset den enkelte informant. I teksten er informantene anonymisert. Metoden for informasjonsinnhenting er godkjent av Sikt.¹⁷

Naturskadeloven ble ikke eksplisitt nevnt i spørsmålsstillingen, da vi ønsket å undersøke om kommunene var kjent med bestemmelsen. Spørsmålet om hvordan kommunene tolker sitt ansvar for å sikre

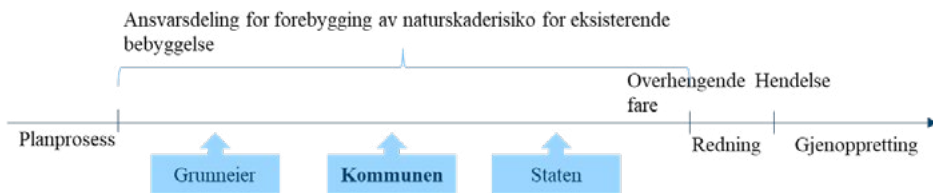
16 Regjeringen, Olje- og energidepartementet. Innspillmøte til stortingsmelding om flom og skred. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innspillsmote-til-stortingsmelding-om-flom-og-skred/id2999475/>. Skriftlige innspill til ny stortingsmelding om flom og skred. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/varsler-gjennomgang-av-flom-og-skredpolitikken/id2949544/>.

17 Kunnskapssektorens tjenesteleverandør. <https://sikt.no/>.

eksisterende bebyggelse mot naturskader, ble underbygget av en hjelpe-tekst (se vedlegg 2). Videre ble det spurt om kriterier som vektlegges hos kommunene som har gjennomført tiltak, eksempelvis kommunal eien- dom, kostnad, antall grunneiere og akutt behov, som samlet ville danne et bilde av ansvarsforståelse i kommunene.

2.2 Artikkelens problemområde

Ansvaret for forebygging blir aktualisert i tidsrommet *etter* at risikoen er gjort kjent, og *før* risikoen er overhengende, eller *før* naturskade- hendelsen er et faktum. Dersom naturskaderisikoen direkte truer, er det redningstiltakene og den akutte beredskapen som overtar, jf. sivil- beskyttelsesloven¹⁸, politiloven¹⁹ og forsikringsavtaleloven²⁰. Etter en hendelse er det de reaktive bestemmelsene som trer i kraft, herunder naturskadeforsikringsloven²¹ og naturskadeerstatningsloven,²² som er ment å gjenopprette. Artikkelen problemområde befinner seg på fore- byggingsstadiet, altså mellom planprosessen og fasen for akutt beredskap og redning. Figur 1 illustrerer hvor artikkelens problemstilling befinner seg på det rettslige kartet, markert ved klammeparentes.



Figur 1. Artikkelen problemområde

18 Lov 25. juni nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).

19 Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven).

20 Lov 16. juni nr. 69 om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven) §§ 4-10, jf. 6-4.

21 Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring (naturskadeforsikringsloven).

22 Lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven).

2.3 Begrepsavklaring og nærmere avgrensning

Kommunens ansvar for å forebygge mot naturskade for eksisterende bebyggelse tolkes i lys av kommunens overordnede ansvar for klimatilpasning,²³ for å ivareta samfunnssikkerheten²⁴ og for å sikre at det bygges på trygg grunn.²⁵ Med begrepsavklaringen foretas samtidig en naturlig avgrensning av hva som skal drøftes i artikkelen.

Legaldefinisjonen av *naturskade* følger av naturskadeerstatningsloven § 4 og omfatter skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv, vulkanutbrudd, flodbølge og meteornedslag.²⁶ Denne artikkelen omhandler imidlertid kun flom og skred, for det er de naturskadene som koster samfunnet mest.²⁷ NVE har estimert at mer enn 300 000 mennesker bor i områder som er flom- og skredutsatt, hvilket illustrerer at problemstillingen potensielt berører svært mange.²⁸ Hovedfokuset ligger derfor på å finne måter å forebygge eller begrense flom- og skredskader på der det er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Med bebyggelse mener vi her *eksisterende bebyggelse*, det vil si bygninger som allerede er oppført. Usikkerheten knyttet til hvem som har ansvaret for sikring i forbindelse med eksisterende bebyggelse, oppstår gjerne når det etter oppføring avdekkes en naturskaderisiko og ingen direkte kan lastes for at sikring ikke er gjennomført. Det er et omfattende behov for sikring av eksisterende bebyggelse, for mange utbygde arealer er plassert i faresoner.²⁹ Drøftelsen avgrenses derfor mot kommunens ansvar for å forebygge mot naturskade under arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven.

Samfunnssikkerhet defineres som «samfunnets evne til å verne seg mot og håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner

23 Statlige planretningslinjer FOR-2018-09-28-1469, punkt 1.

24 Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) § 1.

25 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) § 28-1.

26 Prop. 80 L (2013–14) s. 58.

27 Finans Norge (2024). Forsikringsstatistikk viser at det gjennomsnittlige erstatningsbeløpet for flom og skred er høyere enn for andre naturskader. Skadene er ofte begrenset til et område, hvilket kan gjøre det mulig å forebygge eller begrense skadene. <https://www.finansnorge.no/tema/statistikk-og-analyse/forsikring/natur--og-varskader/#naturskade> (sett 10.07.2024).

28 Meld. St. 27 (2023–24) s. 5.

29 Ot.prp. nr. 9 (2008–09) s. 1.

og som setter liv og helse i fare. Slike hendelser kan være utløst av naturen».³⁰ Kommunen har blant annet etter sivilbeskyttelsesloven et overordnet ansvar for å ivareta befolkningens trygghet og sikkerhet.³¹ Sivilbeskyttelsesloven har etter forarbeidene elementer både av forebyggende og beredskapsmessig karakter.³²

Klimatilpasning innebærer blant annet at man forstår konsekvensene av at klimaet endrer seg, og setter i verk tiltak for å hindre eller redusere skade.³³ Forebygging mot naturskadehendelser inngår som ett av flere satsningsområder og tiltak i det tverrsektorielle klimatilpasningsarbeidet.³⁴ Ansvarsprinsippet står sentralt etter sivilbeskyttelsesloven, og innebærer at den instansen som er ansvarlig for et område i en normal-situasjon, også har ansvaret ved ekstraordinære hendelser og kriser.³⁵ Nærhetsprinsippet står sentralt i kommuneloven og innebærer at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.³⁶ I tråd med ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet har kommunen ansvar for klimatilpasning innenfor sitt geografiske område.³⁷ Det innebærer at kommunen har ansvar for å forberede seg på og tilpasse seg til klimaendringene både før og etter en naturskadehendelse, ikke bare gjennom plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven, men også etter naturskadeloven.³⁸

Med *sikring* menes tiltak som reduserer sannsynligheten for naturskadehendelser eller begrenser konsekvensene av naturskade.³⁹ Sikring blir gjerne initiert av en naturskadehendelse, ved kartlegging eller bekymringsmelding. Mens sikring dekkes av naturskadeloven, dekkes kartlegging og redning primært av sivilbeskyttelsesloven. Artikkelen er derfor avgrenset mot kartlegging og skiller mellom sikring og redning.

30 Meld. St. 10 (2016–17) s. 19 og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap 2018. s. 8.

31 Justis- og beredskapsdepartementet (2011). Forskrift om kommunal beredskapsplikt FOR-2011-08-22-894.

32 Prop. 91L (2009–10) s. 18.

33 Meld. St. 26 (2022–23) s. 6.

34 Meld. St. 26 (2022–23) s. 43.

35 Meld. St. 5 (2020–21) s. 166.

36 Lov 22. juni 2018 s. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 2-2 andre ledd.

37 Kommunal- og distriktsdepartementet 2018. Statlige planretningslinjer for klima- og energi-planlegging og klimatilpasning FOR-2018-09-28-1469 § 1.

38 Riksrevisjonen 2022 s. 16.

39 Ot.prp. nr. 9 (2008–09) s. 1.

Hovedfokuset er varige sikringstiltak fremfor de mer akutte som iverksettes i tilfeller hvor risikoen vurderes som stor. Tiltak som overvåkning, varsling, redning og evakuering holdes dermed utenfor drøftelsen. Varige sikringstiltak mot naturskade deles etter forarbeidene inn i positive og negative sikringstiltak.⁴⁰ Positive sikringstiltak betegnes som fysiske tiltak som forbygninger og naturbaserte løsninger. Negative sikringstiltak reguleres av naturskadeloven § 23, og innebærer flytting av bebyggelse som befinner seg i særlig naturfareutsatt område.⁴¹ Hovedfokuset for artikkelen hviler på de varige positive sikringstiltakene.

Med *drivere* menes faktorer eller insentiver som motiverer kommunen til å handle. Rettsregler kan være egnet til å påvirke aktører til å prioritere en bestemt handling,⁴² og artikkelen setter søkelys på de rettslige og økonomiske driverne som skal til for å iverksette og påkoste varige sikringstiltak for bebyggelse. Med *muliggjørere* menes faktorer som tilrettelegger for sikring.

Med *ansvarsrisiko* menes her mulig rettslig ansvar for manglende etterlevelse av ansvaret for å forebygge en naturskaderisiko, herunder manglende sikring, vedlikehold eller oppfølging av bekymringsmeldinger. Konsekvenser som kan gjøre seg gjeldende, er komplekse og omfatter både risiko for sivilrettslig ansvar og straffansvar, ansvar mot private aktører og ansvar mot offentlige myndigheter. Konsekvensene for kommunene kan eksempelvis være søksmålsrisiko for ugyldige forvaltningsvedtak,⁴³ erstatningskrav,⁴⁴ avkortning i forsikringsutbetalinger når kommunen er forsikringstaker, regresskrav fra forsikringsselskapet og i ytterste konsekvens straffansvar.⁴⁵ Spørsmålet om ansvarsrisiko vil særlig være aktuelt i situasjoner hvor det blir vist til at sikringsansvaret utløser individuelle rettigheter. Per i dag er det få eksempler fra rettspraksis på søksmål som følge av at kommunen har unnlatt å sikre. En dom fra Eidsivating lagmannsrett fra 2011 omhandlet et krav fra grunneier om

40 Ot.prp. nr. 36 (1960–61) s. 4 og NUT 1959:2 s. 48.

41 NUT 1959: 2 s. 42 og Leivestad 2008 s. 5.

42 Eide og Stavang 2018 s. 28.

43 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 41.

44 Lov 13. juni nr. 26 om skadeserstatning (skadeserstatningsloven) § 2-1 og NOU 2018: 17 s. 233.

45 Lov 20. mai 2005 nr. 28 om straff (straffeloven) § 17 om tjenestefeil mv.

at kommunen skulle sikre eiendommen hans mot snøskred.⁴⁶ Grunneier fikk ikke medhold i kravet. 2. februar 2022 ble Gjerdrum kommune siktet med påstand om strafferettslig ansvar etter kvikkleireskredet som fant sted 30. desember 2021.⁴⁷ Grunnlaget for siktelsen var at kommunen i tidsrommet fra 2008 til skredhendelsen i 2020 hadde mottatt tolv ulike bekymringsmeldinger og varsler om erosjon langs et bekkeløp. Ifølge konklusjonen til det oppnevnte ekspertutvalget var erosjon i det aktuelle bekkeløpet hovedårsaken til at kvikkleireskred ble utløst.⁴⁸ Påtalemyndigheten mente dermed at kommunen var strafferettslig ansvarlig for å ha begått tjenestefeil.⁴⁹ Som grunnlag for påstand om tjenestefeil ble det anført at kommunen etter naturskadeloven § 20 var forpliktet til å gripe inn og erosjonssikre bekkeløpet og i så måte ville ha forebygget skredulykken. Siktelsen ble henlagt i underkant av ett år senere, under henleggelseskode intet straffbart forhold bevist.⁵⁰ Til tross for at terskelen synes høy for å stille kommunene til ansvar, kan det ikke utelukkes at kommunen som følge av sitt sikringsansvar løper en viss ansvarsrisiko.⁵¹ Artikkelen har søkelyset på ansvarsgrunnlaget for kommunenes sikringsarbeid, og det avgrenses mot eventuelle sanksjoner av unnlatt etterlevelse av sikringsansvaret, men ettersom det stilles spørsmål ved hva som kan gjøres for at det skal sikres i større utstrekning, behandles ansvarsrisiko i kontekst av å være en driver for kommunen til å forebygge mot naturskader.

46 LE-2011-190892.

47 Gjerdrum kommune (2022). Pressemelding. <https://testweb.gjerdrum.kommune.no/siteassets/pdf-bibliotek/aktuelle-nyheter/pressemelding-fra-gjerdrum-kommune.pdf>.

48 Energidepartementet (2021). Rapport fra ekspertutvalg 29. september 2021. Årsakene til kvikkleireskredet i Gjerdrum 2020 s. 8.

49 Straffeloven § 173 c. For de varsler og bekymringsmeldinger som kommunen mottok før den nye straffeloven trådte i kraft, ble den opphevede straffeloven anvendt, jf. almindelig borgerlig Straffelov 22. mai 1902 nr. 10 (opphevet) § 150 a, jf. § 148.

50 Oslo statsadvokatembeter (2022). https://testweb.gjerdrum.kommune.no/siteassets/bildebibliotek/aktuelle-nyheter/leiskred/01_11-pategn_-fra-sa-til-ost-politidistrikt---beslutning-2022-11-14_10-30-49-fjernet-navn.pdf

51 NOU 2018: 17 s. 233.

3 Kommunenes rettslige sikringsansvar

3.1 Ansvarsplassering

Kommunen har etter naturskadeloven § 20 hovedansvaret for sikring mot naturskader.⁵² Sikringsansvaret kan deles inn i to ansvarsområder: *iverksetting* og *påkosting* av sikringstiltak. Det praktiske ansvaret viser til det å iverksette et sikringstiltak, og det økonomiske ansvaret viser til det å påkoste et sikringstiltak. Hovedansvaret består etter forarbeidene i «å vurdere om sikringstiltak er nødvendig for å unngå naturskader, og iverksette slike tiltak».⁵³ Bestemmelsen forstås som en kombinasjon av en pliktregel og en kompetanseregulering. Den pålegger først og fremst en plikt for kommunen til å treffe forholdsregler mot naturskader. Forpliktelsen må samtidig forstås i lys av legalitetsprinsippet, i den forstand at den i tillegg gir kommunen kompetanse til å oppfylle forpliktelsen om å sørge for nødvendige sikringstiltak. Kompetansereguleringen kommer særlig til uttrykk i sammenheng med lovens øvrige regler som er egnet til å muliggjøre sikringsarbeidet, herunder adgang til ekspropriasjon etter §§ 21 og 23, bygge- og deleforbud i § 22, flytting av bygg etter § 23 samt refusjonsadgang etter § 24.

Kommunene har etter plan- og bygningsloven ansvar for kartlegging og planarbeid. Som følge av lovgivers generelle ønske om å delegerer myndighet og ansvar til kommunene, i kombinasjon med at sikringsansvaret ble ansett som en naturlig oppfølging av kommunens ansvar etter plan- og bygningsloven, ble hovedansvaret også for sikringsarbeidet lagt til kommunene.⁵⁴ Formuleringen «samt ved» forstås dermed etter sin ordlyd som at kommunens plikt ikke avgrenses til sikringstiltak etter plan- og bygningsloven, men også må gjelde for eksisterende bebyggelse.⁵⁵ Den viktigste begrensningen i pliktens innhold følger direkte av ordlyden ved at det er nødvendighetskriteriet som setter betingelsen for rettsfølgen. Det vil si at det kun er de «nødvendige» sikringstiltak som kommunen i tilfelle vil være forpliktet til å iverksette og påkoste. Nødvendighetskriteriet

52 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 29.

53 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 29.

54 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 19.

55 Meld. St. 15 (2011–12) s. 48–49.

legger føringer for at det foretas nytte-kostnadsvurderinger, for å sikre at tiltakene som prioriteres, er samfunnsøkonomisk lønnsomme.⁵⁶

En annen viktig begrensning i pliktens innhold er at grunneier har det primære sikringsansvaret. Grunneiers ansvar for forebygging av naturskade er ikke lovfestet, men det er sikker rett at grunneier som et utgangspunkt er ansvarlig for å sikre egen eiendom.⁵⁷ Problemet har imidlertid vært at grunneiere ikke har vært villig til å delta ved finansiering av sikringsanlegg,⁵⁸ og at de har ulike forutsetninger for å kunne avdekke en risiko for naturskade og følge opp eget sikringsansvar.⁵⁹ Denne praktiske problemstillingen begrunner at sikringsansvaret deles mellom flere ansvarssubjekt. Formålet bak naturskadeloven § 20 er derfor etter forarbeidene todelt: å fremme sikring mot naturskade⁶⁰ og skape en «klarere arbeidsdeling».⁶¹ I forarbeidene beskrives ansvarsdelingen slik: «Det praktiske og økonomiske ansvaret for gjennomføring av sikringstiltak mot naturskader påhviler eieren av den eiendom som skal sikres, *eller* vedkommende kommune, dersom det er et større område som skal sikres» (vår kursivering).⁶²

Selv om beskrivelsen i forarbeidene gjaldt rettstilstanden før lovendring, ble dette utgangspunktet videreført ved lovendringen. Det fremgår av forarbeidene at overføringen av ansvaret fra staten ved fondsstyret til kommunen representerte lite realitetsendring all den tid kommunene allerede hadde ansvar for sikring før lovendringen.⁶³

Det kan fremstå selvmotsigende at det i forarbeidene fremgår at kommunen overtok «hovedansvaret» for sikringen,⁶⁴ samtidig som det presiseres at grunneier som et utgangspunkt har sikringsansvaret. Formuleringen tolkes dithen at overføringen av hovedansvaret for sikringen ikke medførte noen endring for grunneiers primære sikringsansvar. Kommunens ansvar nyanseres ved å vise til at fondsstyret, før

56 Meld. St. 15 (2011–12) s. 49.

57 Se eksempelvis Rt-2011-105 (40), Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 7, Meld. St. 15 (2011–12) s. 48, NOU 2022: 3 s. 74 og Berg mfl. 2023 s. 41.

58 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 6.

59 NOU 2022: 3 s. 196.

60 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 5.

61 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 7.

62 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 18.

63 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 18–19.

64 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 29.

naturskadeloven trådte i kraft, kun hadde «et visst ansvar for å ta initiativ til å forebygge naturskade».⁶⁵ Ved lovendringen overtok kommunen dermed «et visst ansvar» for forebygging.⁶⁶ Det er ikke nærmere presisert i forarbeidene hva som ligger i «et visst ansvar». En må derfor tolke seg frem til pliktens innhold ved å analysere rettskildene sett i sammenheng. En utfordring med ansvarsdeling har vært at både grunneier og kommunen ofte mangler den geotekniske og/eller hydrologiske kompetansen som kreves for å kunne initiere et sikringstiltak. Videre representerer sikringstiltak en betydelig økonomisk belastning. Derfor anses det nødvendig med statlig involvering.⁶⁷

Hva statens ansvar angikk, ble det uttrykt at det var «adgang til å yte tilskudd», og at de statlige midlene skulle styres mer målrettet mot kommuner med spesielt vanskelig økonomi og stort sikringsbehov.⁶⁸ NVE overtok det statlige forvaltningsansvaret for flom- og skredforebygging i 2009, uten at det medførte noen realitetsendring for kommunens ansvar.⁶⁹ Verken grunneier eller kommunen har et rettskrav på at staten skal bistå med sikringstiltak. Dette følger særlig av formuleringen i forskrift om naturfaretilskudd om at NVE «kan» yte tilskudd.⁷⁰ Dersom NVE gir tilskudd, kreves det at søker, fortrinnsvis kommunen, dekker distriktsandelen,⁷¹ som vanligvis er på 20 prosent av tiltakskostnaden.⁷² Distriktsandelen for hastetiltak er 10 prosent.⁷³ Gjerdrumutvalget foreslo å beholde distriktsandelen på 20 prosent,⁷⁴ mens den nye stortingsmeldingen om flom og skred foreslo å redusere distriktsandelen for øvrige tiltak til 10 prosent.⁷⁵

65 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 5.

66 NOU 2022: 3 s. 73.

67 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 19 og Meld. St. 15 (2011–12) s. 49.

68 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 7 og 20.

69 Ot.prp. nr. 9 (2008–09) s. 1.

70 Forskrift om tilskudd til flom- og skredforebygging og miljøtiltak i vassdrag (forskrift om naturfaretilskudd) FOR-2022-06-29-1237 §§ 3 og 4 og Ot.prp. nr. 9 (2008–09) s. 3.

71 Distriktsandel vil si at kommunen er ansvarlig for å dekke en del av sikringskostnaden for det tilfellet at NVE sikrer. NVE dekker normalt 80 prosent av tiltakskostnaden. Mer informasjon om distriktsandelen: NVE (2024). Søke om bistand til planlegging og gjennomføring av tiltak. <https://www.nve.no/naturfare/oekonomiske-stotteordninger-til-miljotiltak-kartlegging-og-sikring-mot-naturfare/soeke-om-bistand-til-planlegging-og-gjennomfoering> (sist sett 11.10.2024).

72 Forskrift om naturfaretilskudd § 5.

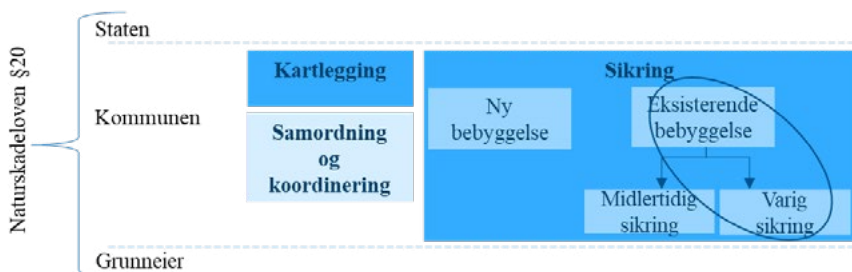
73 NOU 2022: 3 s. 64.

74 NOU 2022: 3 s. 15.

75 Meld. St. 27 (2023–24) s. 6.

Det følger av forarbeidene at «restkostnaden», det vil si det udekkede sikringsbehovet som staten ikke dekket, var ment skulle dekkes av grunneierne *og/eller* kommunen.⁷⁶ Det er derfor rettslig relevant å søke klarhet i hvem som dekker hva. Formuleringene i forarbeidene om at det praktiske og økonomiske sikringsansvaret som et utgangspunkt hviler på grunneier, eller på «vedkommende kommune, dersom det er et større område som skal sikres», taler for at lovgivers intensjon var at kommunens sikringsansvar skulle ivareta fellesskapets interesser, mens den enkelte grunneier skulle ivareta private interesser, slik de alltid hadde gjort. Formuleringen *og/eller* forstås ut over det som at lovgiver ikke tok nærmere stilling til grensesnittet mellom ansvarssubjektene og hvem som til slutt skulle sitte igjen med sikringskostnaden.⁷⁷ Det blir følgelig langt på vei opp til kommunen og grunneier å samhandle for å finne gunstige løsninger for sikring. Et viktig virkemiddel kommunen har for å sikre kostnadsdeling, er at kommunen i medhold av naturskadeloven § 24 har adgang til å kreve refusjon. Bestemmelsen plasserer ansvaret for utgiftene på eier av den eiendom som sikringstiltaket har virkning for, men begrenses til den samlede verdiøkningen som tiltaket har medført. Til tross for at kommunene har en klar hjemmel for å flytte kostnadene til grunneiere på nærmere bestemte vilkår, er refusjonsadgangen lite anvendt i praksis.⁷⁸

Figur 2 oppsummerer og illustrerer kompleksiteten i naturskadeloven § 20. Ordlyden rommer flere ansvarssubjekter, som er ansvarlige for ulike oppgaver på ulike nivåer.



Figur 2. Innholdet i naturskadeloven § 20

⁷⁶ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 19.

⁷⁷ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 6 og 19.

⁷⁸ Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 6 og Meld. St. 15 (2011–12) s. 44.

Kommunen har etter ordlyden hovedansvaret for å håndtere naturskaderisiko innenfor sitt geografiske område. Kommunens ansvar omfatter både kartlegging og sikring.⁷⁹ Gjerdrumutvalget har vurdert at kommunens ansvar også omfatter samordning og koordinering mellom berørte grunneiere.⁸⁰ Kommunens koordineringsrolle ses i sammenheng med formålet om aktiv innbyggerdeltakelse, ansvarsprinsippet og nærhetsprinsippet,⁸¹ hvilket innebærer at samordnings- og koordineringsrollen også gjelder forholdet mellom kommunen og grunneiere. Ansvar for sikring dekker både ny bebyggelse etter plan- og bygningsloven og eksisterende bebyggelse.

Ringene i figuren markerer der det i etterarbeider er uttrykt tolkningstvil om hvem som er ansvarlig for å iverksette og påkoste sikringstiltak for eksisterende bebyggelse. Den stiplede linjen illustrerer tolkningstvil om hva som i tilfelle er rekkevidden av ansvaret.⁸² Med formuleringen *og/eller* i forarbeidene åpner bestemmelsen for at ansvarssubjektene kan samarbeide og dele på ansvaret for å iverksette og påkoste sikringstiltak. Problemet er imidlertid at verken grunneier eller kommunen iverksetter sikringstiltak, til tross for at det foreligger et sikringsbehov.⁸³ I lys av behovet for økt sikring reises det spørsmål ved om det er behov for en tydeligere grensdragning.

Lovens ordlyd og forarbeider gir begrenset veiledning om hva som var lovgivers intensjon på tidspunktet naturskadeloven ble gitt. Hvordan naturskadeloven § 20 har vært praktisert i retts- og forvaltningspraksis, blir derfor av særlig relevans for å vurdere dagens rettstilstand. Med unntak av forskrift om naturfaretilskudd⁸⁴ kan ingen rundskriv, veiledere, retningslinjer eller liknende legge føringer for hvordan ansvars rekkevidde etter bestemmelsen skal forstås. I en situasjon med tynt rettskildegrunnlag bidrar etterarbeider som redegjør for hvilke virkemidler henholdsvis NVE og kommunene har til rådighet for sikringsarbeidet, også til å belyse hvordan regelverket har blitt og fremdeles blir tolket.

79 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 6.

80 NOU 2022: 3 s. 201.

81 Kommuneleien §§ 1-1 og 2-2 andre ledd.

82 NOU 2022: 3 s. 194 og Meld St. 15 (2011–12) s. 7.

83 NOU 2022: 3 s. 60 og 191.

84 Energidepartementet (2022). Forskrift om tilskudd til flom- og skredforebygging og miljøtiltak langs vassdrag (forskrift om naturfaretilskudd) FOR-2022-06-29-1237.

3.2 Ansvarsgrensesnittet

I stortingsmeldingene om flom og skred ble det uttrykt usikkerhet om rekkevidden av kommunens plikt til å sikre eksisterende bebyggelse.⁸⁵ Det ble argumentert med at naturskadeloven § 20 ikke kunne forstås som at kommunen hadde en juridisk plikt til å gjennomføre sikrings tiltak for egen regning i alle tilfeller der det ble avdekket flom- og skredfare, all den tid det ville innebære en urimelig økonomisk byrde for flere kommuner. Et relevant spørsmål som reiser seg i den forbindelse, er *når* sikringsansvaret inntreffer, samt i hvilken grad en kommunes vanskelige økonomiske situasjon kan begrunne at den ikke etterlever sin plikt etter bestemmelsen.

Det kan utledes av ordlyden sammenholdt med forarbeidene at kommunens plikt ikke gjelder ubegrenset. Plikten begrenses først og fremst ved at sikringsansvaret er delt. Det følger av forskrift om naturskade tilskudd at NVE «kan» yte tilskudd. Statens sikringsansvar begrenser seg til statsbudsjettets rammer,⁸⁶ hvilket innebærer at tilskuddsordningen ikke utløser noe rettskrav. Forskriften skal sikre at tiltakene som velges, er samfunnsøkonomisk lønnsomme. Som en rettesnor for hvor grensesnittet nedad til kommunens sikringsansvar går, er det uttalt at staten bør sikre i tilfeller hvor sikring innebærer en urimelig stor økonomisk byrde for kommunen.⁸⁷ Av den nye stortingsmeldingen følger det at NVE skal prioritere «større sikringsprosjekt».⁸⁸ Den nedre terskelen for tilskudd er i dag satt til 500 000 kroner.⁸⁹ I den nye stortingsmeldingen om flom- og skred foreslås det å heve den nedre grensen til 1 million kroner.⁹⁰ Det innebærer at en avklaring om ansvarsgrensesnittet mellom grunneier og kommune blir desto viktigere. I underkant av halvparten av søknadene om tilskudd dekkes i dag av NVE.⁹¹ Gjerdrumutvalget legger til grunn at flere av tiltakene som får avslag, både er nødvendige og

85 Meld. St. 27 (2023–24) s. 76 og Meld. St. 15 (2011–12) s. 7.

86 Forskrift om tilskudd til flom- og skredforebygging og miljøtiltak i vassdrag (forskrift om naturfaretilskudd) §§ 3 og 4.

87 Meld. St. 27 (2023–24) s. 76, Meld. St. 15 (2011–12) s. 49 og Innst. 358S (2011–12) s. 9.

88 Meld. St. 27 (2023–24) s. 76.

89 Prop. 1 S (2023–24) og Meld. St. 27 (2023–24) s. 73.

90 Meld. St. 27 (2023–24) s. 74.

91 NOU 2022: 3 s. 185 og Riksrevisjonen. 2022 s. 16.

samfunnsøkonomisk lønnsomme.⁹² Det omtvistede og rettslig interessante er derfor hvordan grunneier og kommunen skal dekke restrisikoen.

Utgangspunktet er at grunneier er ansvarlig for å sikre egen eiendom. Om grensesnittet opp mot kommunens ansvar ble det fastslått i forarbeidene til den første naturskadeloven⁹³ at grunneier selv skulle sørge for sikringstiltak av «begrenset privat interesse».⁹⁴ Det ble likevel antatt «at det i de fleste tilfeller vil bli kommunen som utfører arbeidet». Grunneiers ansvar er utredet i Sandberg mfl.⁹⁵ Den nyeste stortingsmeldingen om flom og skred antyder at rekkevidden av kommunens ansvar fastsettes for de samfunnsøkonomisk lønnsomme sikringstiltakene som staten ikke dekker, så lenge det ikke er urimelig kostnadskrevende for kommunen.⁹⁶ Hva som anses som urimelig kostnadskrevende, beror på en konkret helhetsvurdering. Skjønnsvurderingen hjemles i nødvendighetskriteriet.

En viktig egenskap med pliktbegrepet er i teorien at pliktnormen er dikotomisk, det vil si at plikten ikke lar seg gradere.⁹⁷ Ifølge Eckhoff og Sundby gir det derfor ikke mening å omtale plikter i større eller mindre grad. Det innebærer i konteksten med sikring mot flom og skred at pliktbegrepet i naturskadeloven § 20 isolert sett ikke gir rom for en innskrenkende tolkning, eksempelvis av økonomiske grunner. Der naturskadeloven gir uttrykk for en pliktnorm, finnes det dermed kun to rettslige tolkningsalternativ: Enten er handlingen en plikt, eller så er den ikke det. Pliktens dikotomiske karakter er illustrerende for ansvarsplasseringen. Ved å se pliktbegrepet i sammenheng med nødvendighetsbegrepet kan rekkevidden kartlegges nærmere. All den tid pliktbegrepet i seg selv ikke lar seg gradere, er det snarere nødvendighetskriteriet i bestemmelsen som kan åpne for en skjønnsmessig avveining av hvorvidt det skal sikres, og hvilket tiltak som skal velges.

Det er bred enighet i teorien om at man når lovverk har vidt formulerte kriterier som «nødvendig», kan tolke inn et krav om minstestandard.⁹⁸

92 NOU 2022: 3 s. 191.

93 Lov 9. juni 1961 nr. 24 om sikring mot og erstatning for naturskader (opphevet).

94 Ot.prp. nr. 36 (1960–61). s. 9.

95 Sandberg mfl. (2024).

96 Meld. St. 27 (2023–24) s. 76.

97 Eckhoff og Sundby 1991 s. 70.

98 Boe 2018 s. 97.

Minstestandard angir en nedre grense for hva som kan godtas innenfor offentlig forvaltning.⁹⁹ I relasjon til naturskadeforebygging kommer kravet om minstestandard til uttrykk i forarbeidene til den første naturskadeloven forkledd som «innen rimelighetens grenser»:

«[...] vil det både fra et nasjonaløkonomisk og privatøkonomisk synspunkt, være vel så god økonomi å legge mest mulig an på å forebygge skader som å erstatte dem som inntreffer, forutsatt at begge deler kan skje innenfor rimelighetens grenser. Så meget mer enn det ved skredskader ikke bare er tale om å verne materielle, men også immaterielle verdier. Idet en søker å oppnå trygghet for menneskeliv, er det viktig å søke skadene forebygget».¹⁰⁰

Forarbeidene ser kravet om minstestandard i sammenheng med krav om samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Samfunnsøkonomisk lønnsomhet innebærer at summen av de positive virkningene av tiltaket overgår summen av kostnadene for samfunnet som helhet. En antar da at samfunnet er villig til å betale minst så mye som tiltaket koster for å gjennomføre det.¹⁰¹ Flere studier viser at det generelt sett er samfunnsøkonomisk lønnsomt å forebygge fremfor å gjenopprette.¹⁰² Erfaringer etter ekstremværet «Hans» var at ulike sikringstiltak medførte enten at skader ble unngått eller begrenset.¹⁰³ På generelt grunnlag kan en slå fast at den samfunnsøkonomiske lønnsomheten ved å påkoste og iverksette sikringstiltak legitimerer behovet for en sterk prioritering av forebygging av naturskadehendelser. Klimaendringene trekker i retning av at det vil være behov for ytterligere sikring.

Kommunalt ansvar for sikring mot naturskaderisiko sorterer under myndighetsutøvelse som reguleres av kravet om forsvarlig forvaltning.¹⁰⁴ Kommunal forvaltning handler i stor grad om administrering av begrensede økonomiske ressurser og fordeling av begrensede fellesgoder, som igjen åpner for en mer eller mindre skjønnsmessig interesseavveining

99 Graver 2019 s. 150.

100 NUT 1959:2 s. 39.

101 Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2024). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser/begreper>.

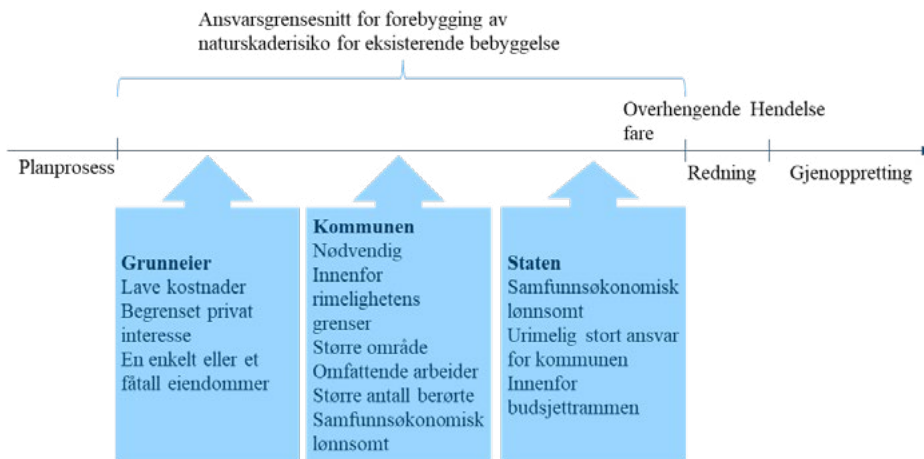
102 Pedersen mfl. 2024 s. 16 og Eidal mfl. 2021 s. 6.

103 Kommunal Rapport 2023. Dette lærte kommunene av ekstremværet Hans. <https://www.kommunal-rapport.no/annonse/dette-laerte-kommunene-av-ekstremværet-hans/156267/>.

104 Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

tilpasset ethvert konkrete tilfelle. I tråd med føre-var-prinsippet veier det tungt at et tiltak anses samfunnsøkonomisk lønnsomt.¹⁰⁵ I den foregående stortingsmeldingen om flom og skred trekkes paralleller mellom den statlige tilskuddsordningen og kommunens sikringsansvar. Det påpekes at staten ut fra samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser må prioritere hvilke tiltak som skal gis tilskudd, og at «kommunen må for sin del gjøre tilsvarende prioriteringer».¹⁰⁶ Kommunene kan eksempelvis benytte nytte-kostnadsanalyser ved vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av et sikringstiltak.¹⁰⁷ Kravet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet faller dermed innenfor nødvendighetskriteriet.

Forarbeidene sier i så måte at særlig hensynet til sikkerhet, samfunnsøkonomisk lønnsomhet og forutsigbarhet spiller en nøkkelrolle i interesseavveiningen og helhetsvurderingen av hvorvidt kommunen skal investere i sikringstiltak. Nødvendighetskriteriet fastslår at sikringsplikten rimeligvis ikke kan gjelde ubegrenset. Samfunnsøkonomiske hensyn blir da viktige ved vurderingen av om sikringstiltaket innfrir «innenfor rimelighetens grenser» eller minstestandarden. Ansvarsgrensesnittet kan ut fra den rettsdogmatiske analysen beskrives ved hjelp av figur 3.



Figur 3. Ansvarsgrensesnittet utledet av ordlyd og forarbeidene til naturskadeloven

105 Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 9, Prop. 1S (2021–22) s. 25 og Bugge 2022 kap. 5.3.

106 St.meld. nr. 15 (2011–12) s. 49.

107 NOU 1998: 16 s. 8.

Naturskadeloven § 20 pålegger kommunen en plikt og sier når plikten inntre, og hvor omfattende denne plikten er. Kommunens sikringsplikt synes å inntre først og fremst i tilfeller hvor sikringstiltaket anses nødvendig. Nødvendighetskriteriets nedre grenseverdi viser at et sikringstiltak ikke anses som nødvendig dersom det har så begrenset privat interesse at det er naturlig at grunneier tar seg av det. Ut fra øvre grenseverdi anses tiltaket som ikke nødvendig når tiltakskostnaden er så stor at det er rimelig at den faller innenfor statens ansvar. Rekkevidden av kommunens sikringsansvar begrenser seg til tiltak som anses samfunnsøkonomisk lønnsomme, herunder der sikringstiltaket er omfattende som følge av at flere eiendommer eller et større område skal sikres. Kravet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet må ses i sammenheng med at sikringstiltak anses som et begrenset fellesgode som etterspørres av flere enn det kommunen har kompetanse, kapasitet og ressurser til å bistå med. Sett i lys av at krav om minstestandard leses inn i nødvendighetskriteriet, kan det følgelig ikke forventes noe mer av kommunene enn at de sikrer innenfor rimelighetens grenser.

3.3 Avvikende forvaltningspraksis

Til tross for at de primære rettskildene gir anvisning på ansvars-grensesnittet,¹⁰⁸ foreligger det ikke noen reell ansvarsdeling i praksis. Kommunene iverksetter i hovedsak ikke sikringstiltak for egen regning i tilfeller hvor staten ikke har ytt bistand.¹⁰⁹ Gjerdrumutvalget la til grunn at kommunene bare har «et visst ansvar for å legge til rette for sikring av eksisterende bebyggelse», men at ansvarsgrensesnittet var uklart.¹¹⁰ Det ble derfor foreslått et lovarbeid med sikte på å tydeliggjøre ansvarsdelingen mellom grunneier og kommune.¹¹¹ Over tid kan rettspraksis bidra til å klargjøre rettstilstanden, men enn så lenge er rettspraksis begrenset.

¹⁰⁸ For en nærmere beskrivelse av skillet mellom primære og sekundære rettskilder, se Skoghøy 2023 kapittel 3.

¹⁰⁹ Riksrevisjonen 2022 s. 16, NOU 2022: 3 s. 60 og 191.

¹¹⁰ NOU 2022: 3 s. 73 og 194.

¹¹¹ NOU 2022: 3 s. 195.

Høyesterett har i skrivende stund ikke behandlet spørsmålet om rekkevidden av kommunens sikringsansvar etter naturskadeloven § 20. Eidsivating lagmannsretts dom, med referanse LE-2011-190892, er eneste kjente rettspraksis som behandler rekkevidden av kommunens sikringsansvar. Saken omhandlet kommunens ansvar for gjennomføring av snøskredsikringstiltak for en hytteeiendom i Vågå kommune. Grunneier fikk ikke medhold i kravet. Lagmannsretten tok utgangspunkt i at grunneier har det primære ansvaret for å sikre egen eiendom. Det fremgår også av bevisvurderingen at kommunen hadde vurdert og konkludert med at det ikke var regningssvarende å sikre de berørte tomtene. Refusjonsadgangen etter naturskadeloven § 24 ble også løftet frem av lagmannsretten. Det fremgår imidlertid ikke klart fra begrunnelsen om lagmannsretten uttalte seg på bakgrunn av sakens beviser spesielt eller på mer rettslig grunnlag generelt, eller hvordan kildene vektet. I begrunnelsen synes lagmannsretten å legge til grunn en høy terskel for at kommuner kan bli stilt ansvarlige for å påkoste og iverksette sikringstiltak:

«Når det konstateres rasfare etter at en eiendom er bebygd, vil det være grunneiers ansvar å iverksette og bekoste nødvendige sikringstiltak. *Kommunen har ikke noe ansvar etter naturskadeloven for å gjennomføre slike tiltak.* Naturskadeloven er ingen rettighetslov i den forstand at den gir rettssubjekter rettskrav på kontanttelser eller tilskudd til sikringstiltak fra kommunen» (vår utheving).¹¹²

Dommen ble ikke påanket. Tolkningstvil om rekkevidden av kommunens sikringsansvar etter naturskadeloven § 20 kan oppstå som følge av at det ikke vises til hvilke beviser eller rettskilder argumentasjonen hviler på.¹¹³ Den siterte uttalelsen kan isolert sett bidra til at rettsanvendere tolker kommunens ansvar etter bestemmelsen mer begrenset enn det ordlyden skulle tilsi.

Det finnes konkrete eksempler på at lagmannsrettens resonnement er benyttet som generell argumentasjonskilde for at kommunen ikke er pliktig til å iverksette sikringstiltak for eksisterende bebyggelse. I siktelsen

¹¹² LE-2011-190892, under rettens vurdering 6. avsnitt.

¹¹³ Shelby, Liv (2016). Gyldendal rettsdata (2016). Norsk lovkommentar til naturskadeloven § 20, 27.10.2016. <https://min.retsdata.no/Dokument/gL19940325z2D7?directHit=1&dq=naturskadeloven¬eid=gN19940325z2D7z2E58>.

mot Gjerdrum kommune ble det i ulike støtteskriv for kommunen vist til nettopp dette.¹¹⁴ Slike dokumenter inngitt i forbindelse med siktelsen må riktignok tolkes i lys av å være forsvarstaler, som naturlig nok argumenter ut fra et ønske om at saken henlegges, eller at kommunen frifinnes, hvilket også ble det endelige resultatet.

Gjerdrumutvalget påpeker at uttalelsen om at kommunen ikke har noe ansvar etter naturskadeloven for å gjennomføre sikringstiltak i lagmannsrettens dom, «[...] kan oppfattes å stå i kontrast til merknader til naturskadeloven § 20 i Ot.prp. nr. 12 (1993–1994) som viser til at kommunen plikter å vurdere om sikringstiltak er nødvendig, og å iverksette slike tiltak».¹¹⁵

Øvrige eksempler på offentlige uttalelser som tilsynelatende går langt i å tolke kommunens sikringsansvar innskrenkende, finnes i Meld. St. 10 (2016–2017) og Meld. St. 5 (2020–2021), hvor det ble påpekt at «[s]ikring av eksisterende bebyggelse er ikke en plikt, verken for eier, kommunen eller for staten».¹¹⁶

I forbindelse med representantforslag 92 S (2020–2021) fra olje- og energikomiteen om klimatilpasning og styrket flom- og skredforebygging uttalte olje- og energiminister Tina Bru følgende: «Huseiere har i utgangspunktet ikke rettskrav på støtte fra det offentlige, verken fra kommunen eller staten. Kommunene har heller ikke en juridisk plikt til å gjennomføre sikringstiltak, men har et generelt ansvar for innbyggernes trygghet».¹¹⁷

Til sammenlikning synes den nye stortingsmeldingen å tegne et mer nyansert bilde av rekkevidden av kommunens sikringsansvar. Det presiseres at verken grunneier eller staten har en rettslig sikringsplikt, men at kommunen spiller en nøkkelrolle i sikringen av eksisterende bebyggelse.

114 KS (2022) Støtteskriv til Gjerdrum kommune. Brev til Oslo Statsadvokatembeter av 04.02.2022. <https://www.ks.no/ks-advokatene/nyheter/stotteskriv-for-gjerdrum-kommune/> og Advokatfirmaet Wiersholm AS v/ advokat Fougner (2022) «Utredning 16. mai 2022. Faktiske og rettslige forhold ved siktelsen av Gjerdrum kommune. Utført av Advokatfirmaet Wiersholm AS på vegne av Gjerdrum kommune». <https://testweb.gjerdrum.kommune.no/siteassets/pdf-bibliotek/aktuelle-nyheter/2022-05-16-utredning--gjerdrum-kommune-navnevasket-versjon.pdf> s. 82, 87 og 114.

115 NOU 2022: 3 s. 194.

116 Meld. St. 5 (2020–21) s. 106 og Meld. St. 10 (2016–17) s. 79.

117 Innst. 316S (2020–21), vedlegg 2 s. 3.

Det påpekes at kommunen er i best posisjon til å vurdere behovet for sikring og prioritere hvilke områder som bør sikres. I lys av at det forutsettes at NVE prioriterer større sikringsprosjekter, ble det ansett naturlig at kommunen tok ansvar for at øvrige samfunnsøkonomisk lønnsomme sikringstiltak for eksisterende bebyggelse ble gjennomført, så lenge tiltaket ikke var urimelig kostnadskrevende for kommunen.¹¹⁸

Selv om den nye stortingsmeldingen bidrar til å klargjøre gjeldende rett, er det fremdeles tvil om rekkevidden av kommunens sikringsansvar. Det er derfor relevant å undersøke hvordan kommuner tolker og praktiserer sitt ansvar.

4 Resultater fra intervjuene

4.1 Om informantene

Kommunene fordeler seg likt mellom små (< 5 000 innbyggere), mellomstore (5 000–19 999 innbyggere) og store kommuner (> 20 000 innbyggere). Alle kommunene har flom- og/eller skredrisiko, og mange har andre naturskaderisikoer i tillegg, som storm, stormflo og flodbølge. Alle kommunene har opplevd en naturskadehendelse de siste 30 årene, med ulikt omfang, og samtlige har gjennomført sikringstiltak i kommunen, selv om det kan ha vært mer enn 30 år siden. Figur 4 viser den geografiske spredningen blant informantene. Longyearbyen er ikke en kommune, men strukturen til lokalstyret kan sammenliknes med kommuner. Svalbard er ikke underlagt naturskadeloven, men har opplevd store naturskadehendelser og gjennomfører omfattende sikringstiltak. NVE, Innlandet fylkeskommune og Kommunesektorens organisasjon (KS) kan uttale seg om flere kommuners sikringsarbeid, slik at resultatene i større grad kan generaliseres. Videre i dette kapitlet gjengis resultater fra intervjuene.

118 Meld. St. 27 (2023–24) s. 76.



Figur 4. Informantenes kommunistørrelse, risikoen og geografisk plassering

4.2 Ansvarsforståelsen i kommunene

Mange av kommunene oppgir at deres hovedansvar er å sørge for at det ikke bygges i faresoner, samt å beskytte innbyggernes liv og helse. Mange oppgir at kartlegging er en viktig oppgave. Det gjøres sikring i forbindelse med utbygging, og da kan det være snakk om samarbeid og samfinansiering med private aktører, og da primært utbyggere.

De fleste kommunene mener at sikring er den enkelte grunneiers ansvar. Flere av kommunene sier at de er blitt kontaktet av grunneiere som ønsker at det skal gjennomføres sikringstiltak, men at de har meldt tilbake at det er grunneierens ansvar. Det ser likevel ut til at kommunene

gjennomfører en del sikring, også av eksisterende privat bebyggelse, uten at private grunneiere blir krevd refusjon. Hvis det er snakk om mer omfattende sikringstiltak, er støtte fra NVE ofte avgjørende for om det gjennomføres sikring. Kommunene synes å ta på seg distriktsandelen¹¹⁹ på egen hånd. Det er som oftest en naturskadehendelse som utløser sikringstiltak. Flere av kommunene oppgir at det er kommunal grunn som prioriteres, men at det også gjøres vurderinger om sikringstiltaket er nødvendig for å unngå skader, hvor omfattende tiltaket og tiltakskostnaden er, om det involverer kritiske samfunnsfunksjoner, og hvor mange grunneiere som er berørt. Dersom sikringstiltaket også omfatter kommunal infrastruktur eller gjøres i forbindelse med utvikling av bebygd areal, økes distriktsandelen,¹²⁰ men flere av de intervjuede kommunene oppgir at de ikke krever refusjon av private grunneiere i disse tilfellene heller. De færreste kommunene synes å kjenne til adgangen til å kreve refusjon i medhold av naturskadelovens § 24, og hjemmelen de viser til for å kreve refusjon, er knyttet til plan- og bygningsloven § 18-3, som gjelder tilknytning til vei og vann-, overvann- og avløpssystemet.

Det kan utledes av intervjuene at de sikringstiltakene som er gjort for egen regning, ble iverksatt fordi det ble oppfattet som nødvendig at tiltaket ble gjennomført raskt fordi faren syntes overhengende. Mange av kommunene oppgir at beslutninger om sikring skjer ganske tilfeldig for hver enkelt sak etter hvert som behovet dukker opp og er avhengig av om det er satt av midler til sikring i budsjettet. Det gjøres derfor i liten grad en gjennomtenkt og planlagt prioritering av hvor det skal sikres først, eller hvilke tiltak som skal velges. Det var stor enighet blant informantene om at kommunene bør ha en samordnings- og koordineringsrolle overfor berørte grunneiere, men at denne rollen synes å begrense seg til å arrangere informasjonsmøter eller spre informasjon på andre måter, for eksempel knyttet til funn i nye kartlegginger, og at kommunene ikke ønsker å bistå som meglingspart.

Få av de intervjuede kommunene har gitt grunneiere tillatelse til å rive eller flytte bebyggelse på grunn av naturskaderisiko. Terskelen er høy i

119 Forskrift om naturfaretilskudd § 5.

120 NOU 2022: 3 s. 64.

kommunene for å gå til det skrittet. Kommunene viser til at det mangler instruksjoner eller retningslinjer for praksis om å flytte byggverk eller oppføre byggverk på et nytt sted. Det påpekes også at det er nødvendig å ha med NVE når en slik beslutning skal tas. NVE støtter kommuner i flytte- og rivesaker,¹²¹ men de behandler kun to saker i året i gjennomsnitt. Det gjelder som regel tilfeller hvor det ikke er mulig å sikre, og ofte er det snakk om bare én eiendom.

Ansvarsrisiko, altså at kommunene risikerer å bli stilt til ansvar for unnlatt etterlevelse av sikringsansvaret, kan være en driver for gjennomføring av sikringstiltak. Handling for å redusere ansvarsrisikoen kan indikere hva kommunene oppfatter som sitt ansvar, og informantene fikk derfor noen spørsmål om vurdering av ansvarsrisiko. Det ble nevnt i intervjuene at et uheldig utfall av ansvarsavklaring er at frykt for å måtte stå til ansvar, kombinert med manglende kompetanse og ressurser, kan føre til handlingslammelse eller ansvarsfraskrivelse. Med unntak av Trondheim kommune, som har et pågående prosjekt med kartlegging av ansvarsrisiko,¹²² har ingen av de intervjuede kommunene vurdert ansvarsrisiko relatert til naturskaderisiko mer overordnet. Ansvar vurderes for hver enkelt sak som dukker opp, og det er gjerne knyttet til plan- og bygningsloven, som står kommunene nærmest. Kommunene som kjenner til naturskadeloven, oppgir at ansvar etter naturskadeloven har vært prøvet sivilrettslig én gang, og at kommunen fikk medhold.¹²³ Videre vektlegges det at straffesaken mot Gjerdrum kommune ble henlagt etter kvikkleire-skredet.¹²⁴ Det er et fåtall av kommunene som har vært involvert i regres-saker knyttet til naturskade, og flere oppgir at de tror de står støtt dersom de har planverket i orden. Hva kommunen hadde grunnlag for å vite på tidspunktet det ble gitt byggetillatelse, tillegges stor vekt i slike saker. Siden det er usikkert når en naturskade eventuelt vil inntre, og omfanget

121 NVE. Riving og flytting av fareutsatt bebyggelse med personopphold. <https://www.nve.no/naturfare/oekonomiske-stoetteordninger-til-miljoetiltak-kartlegging-og-sikring-mot-naturfare/riving-og-flytting-av-fareutsatt-bebyggelse-med-personopphold/>.

122 Miljødirektoratet. Ansvarsrisiko i planlegging. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/klimatilpasning/klimatilpasning-prosjekter/2023/ansvarsrisiko-i-planlegging/>.

123 LE-2011-190892.

124 Henleggelsen. https://testweb.gjerdrum.kommune.no/siteassets/bildebibliotek/aktuelle-nyheter/leiskred/14_01_14-brev-til-gjerdrum-kommune-2022-11-14_10-31-41.pdf.

av den, ble det nevnt i intervjuene at kommunen neppe kan klandres, selv ved naturskadehendelser innenfor kjente faresoner. Regress i forbindelse med overvannsskader ser ut til å være en mer etablert praksis.

Kommunene har ansvar for å følge opp bekymringsmeldinger, og Gjerdrum kommune ble siktet etter skredet hvor det ble anført at de ikke hadde fulgt opp gjentatte varsler og bekymringsmeldinger.¹²⁵ Det er lite kjennskap til naturskadeloven i kommunene. Likevel har det blitt mer søkelys på behandling av bekymringsmeldinger etter Gjerdrum-skredet. Samtidig ble det påpekt at det etter Gjerdrum-skredet kom inn mange bekymringsmeldinger fra folk i kjente skredfaresoner. Mange av henvendelsene kunne legges bort, men det krever ressurser som kan vurdere hver enkelt henvendelse. De fleste har et system for å ta imot bekymringsmeldinger og et uteteam som går på befaring. Befaring kan utløse gjennomføring av tiltak, spesielt hvis det ser ut til å haste. I intervjuene kom det også opp et eksempel på sikringstiltak som ble utløst av gjentatt varslings. Samtidig kan det være behov for en spesiell fagkompetanse for at den reelle faren skal oppdages på befaring, noe en del kommuner oppgir at de mangler. Et system for å registrere og analysere varslinger og bekymringsmeldinger ser ut til å mangle i de fleste kommuner. Noen kommuner oppgir at de benytter geografisk plasseringsverktøy (GIS) til å behandle bekymringsmeldinger, men at det mangler klassifisering eller koder for om det bør følges opp videre. Områder som ikke har akutt fare, kan derfor «gå i glemmeboken» hvis kommunen ikke får nye henvendelser som angår det samme. Flere nevner også at innbyggerne ikke nødvendigvis er kjent med kommunens rutiner og hvor de skal rette henvendelsen. Et annet hinder er saksbehandlingstid. Kommer bekymringsmeldingen til postmottak, kan det ta tid før den når riktig saksbehandler. Dette avhenger av saksbehandlingsskapasiteten i kommunen. Naturskadeforsikringsloven § 1 sjettede ledd gir mulighet for avkortning ved manglende tilsyn og vedlikehold. Kommunene blir som regel tiltakshavere dersom de får innvilget støtte fra NVE til sikring. I intervjuene kom det frem at kostnader ved vedlikehold kan bli omfattende. Ved eldre

125 Politiet sikter Gjerdrum kommune. <https://testweb.gjerdrum.kommune.no/aktuelt/politiet-sikter-gjerdrum-kommune/>.

sikringsanlegg følger det ikke med veileder for forvaltning, drift og vedlikehold, og det kan være vanskelig for kommunene å vite hvordan anlegg skal driftes og vedlikeholdes. De aller fleste kommunene oppgir at de ikke har rutiner for tilsyn og vedlikehold av sikringsanlegg, og at det ikke settes av penger i budsjettet til det. Det ble videre påpekt i intervjuene at kriteriene for om det skulle gjøres sikring, var mindre restriktive før, og at arealbruken kan ha endret seg, slik at sikringstiltaket ikke anses som nødvendig lenger.

4.3 Drivere og muliggjørere for sikring

Det ble nevnt i intervjuene at det er kostnadseffektivt å forebygge fremfor å gjenopprette, og at det er NVEs engasjement som bidrar til å trekke frem de beste prosjektene. NVE har høy tillit og er en stor støtte for kommunene, både for rådgivning, i forbindelse med riving og flytting og som støtte til kartlegging og tiltak. Selv om distriktsandelen og forpliktelser knyttet til forvaltning, drift og vedlikehold av sikringstiltak kan være tyngende for kommuner, blir tiltakene det søkes om, nesten uten unntak gjennomført. Det finnes noen eksempler på kommuner som har søkt og fått innvilget tilskudd fra NVE, men som ikke har iverksatt tiltaket, men dette er ikke utbredt, og eksemplene kommer ikke fra de intervjuede kommunene. Lokal tilstedeværelse gjennom regionskontorene til NVE blir verdsatt i kommunene. De som har hatt NVE helt tett på, har brukt lokale representanter til befarings- og rådgivning. NVE er også nevnt som en ressurs i sammenheng med veiledere og webinarer. NVE har et bredt og godt dokumentert referansegrunnlag basert på erfaring med å jobbe med kommuner og uttesting av ulike løsninger og virker spesielt å være på tilbudssiden ved større hendelser. Statsforvalteren tildeler skjønnsmidler som kommunene kan søke på, og Miljødirektoratet har en støtteordning for kompetanseløft på klimatilpasning rettet mot kommuner.¹²⁶

Flere av kommunene sier at de merker klimaendringene, både i form av hyppigere hendelser og endringer i hendelsenes karakter. Hendelser

¹²⁶ Miljødirektoratet. Tilskudd til klimatilpasning. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/klimatilpasning/tilskudd-til-klimatilpasning/>.

kan utløse tiltak og bidrar til økt interesse og aksept både i befolkningen og politisk. Det gjelder spesielt for hendelser som har rammet steder som tidligere har vært oppfattet som trygge. Hvert år er det skredulykker med dødsfall i Troms, men det skyldes som regel at folk har oppsøkt skredutsatte områder, for eksempel til fjellturer. Det oppfattes som mer skremmende når skredet treffer en bolig¹²⁷ eller et idrettsanlegg¹²⁸. Flere av kommunene har gjennomført sikringstiltak etter hendelser og har merket en tydelig effekt av tiltaket ved neste hendelse.¹²⁹

Innbyggerengasjement og politisk vilje synes også å bli utløst dersom en faresone hindrer for eksempel sentrumsutvikling.¹³⁰ Det er nemlig restriksjoner mot å bygge ut i faresoner.¹³¹ Flere intervjuede kommuner nevner at samfunnsutvikling veier tungt. Samfunnsansvar blir nevnt som en driver for sikring. Samfunnsansvaret kan trigges av innbyggerinvolvering og politisk forankring. At kommunene velger å ta på seg et utvidet ansvar, vil si at de tar på seg en samordnings- og koordineringsrolle. Selv om det ikke anses som kommunens plikt, er de villige til å gjøre det for å vise at de som kommune stiller opp.

Flere kommuner nevner at de bør gjøre egne risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) for klimarisiko eller mer spesifikt per risiko. Det er mye som skal favnes i en overordnet ROS-analyse, som vurdering av risikoen for terrorangrep og pandemiutbrudd, og kommunene føler derfor at klimadelen av den overordnede ROS-analysen ikke blir gjort grundig nok. En driver for kartlegging som kan utløse sikring, er datagrunnlag og verktøy for behandling av data. Flere kommuner har GIS-kompetanse og har blant annet koblet digitale kart til offentlig

127 iTromsø 2023. Hus og fjøs tatt av skred og feid på havet – to personer bekreftet omkommet. <https://www.itromso.no/nyheter/i/9zx2Ww/hus-og-fjoes-tatt-av-skred-bodde-folk-paa-eiendommen>.

NRK 2015. To omkom i skred på Svalbard. <https://www.itromso.no/nyheter/i/9zx2Ww/hus-og-fjoes-tatt-av-skred-bodde-folk-paa-eiendommen>.

128 BT 2024. Nytt ras. <https://www.bt.no/hendelser/i/qPAAko/vaksdal-nytt-ras-over-fotballbanen-til-dale-il>.

129 Bygg.no 2023. Bygget flomsikring til 130 millioner – mener Brandbu hadde stått under vann uten. <https://www.bygg.no/bygget-flomsikring-til-130-millioner-mener-brandbu-hadde-statt-under-vann-uten/1531603/>.

130 NRK 2024. Huset til Emil brant ned – nå får han ikke bygge det opp igjen. <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/byggestopp-i-lyngen-pa-grunn-av-fare-for-ras-fra-nordnesfjellet-1.16993499>.

131 Plan- og bygningsloven § 28-1.

tilgjengelige klimarisikodata, som Nasjonal database for grunnundersøkelser, NADAG.¹³² Tilgjengeliggjøring av kartløsninger benyttes av konsulentbransjen, men også av innbyggerne. Krisehåndteringsverktøyet RAYVN¹³³ får god omtale i kommunene som har tatt det i bruk, blant annet fordi det er enkelt å bruke og har en samvirkefunksjon som gjør at informasjon som er samlet i verktøyet, kan deles. En informant fortalte at før de begynte å bruke RAYVN, foregikk loggføringer på Post-it-lapper, e-post og telefon, og at etterprøvbarhet manglet. Når det gjøres befaringer, kan dokumentasjon og bilder legges inn i verktøyet. Statsforvalteren kan komme med innspill til kommunenes helhetlige ROS-analyse, og bekymringsmeldinger eller påminnelser om tilsyn og vedlikehold kan også komme fra Statsforvalteren.

De som samarbeider med andre, trekker dette frem som en driver for forebygging. Store naturskadehendelser kan ramme en liten kommune med liten administrasjon eller dårlig økonomi. Naturskaderisiko tar heller ikke hensyn til kommunegrenser. Samarbeid kan være i form av å dele på fagressurser, slik som kommunegeolog, eller benytte regionens vannområdekoordinator,¹³⁴ eller bidra til erfaringsutveksling i nettverk¹³⁵ for sikring eller klimatilpasning. Samordning er helt nødvendig når det er snakk om sikringstiltak som sikrer statlig og/eller fylkeskommunal infrastruktur. Flere kommuner har opprettet en intern klimatilpasningsgruppe som går på tvers av sektorer og fag, og som blant annet skal sørge for at ansvar for forebygging blir plassert i kommunen. Deltakelse i klimatilpasningsgruppen vil være et tillegg til andre oppgaver. Det er kun de største kommunene som kan ha dedikert personell til klimatilpasning. Flere av kommunene sier at de ønsker seg et nettverk for erfaringsutveksling, og flere nevner at de har uformelle diskusjoner med

132 NADAG. <https://www.ngu.no/geologisk-kartlegging/om-nadag-nasjonal-database-grunnundersokelser>.

133 RAYVN. <https://rayvn.global/>.

134 Vannområdekoordinator. <https://www.vannportalen.no/organisering2/vannforvaltning-nasjonalt/vannomrader/>.

135 Nordnorsk Skredovervåkning. <https://www.karlsoy.kommune.no/aktivt-arbeid-mot-snoeskred.6657202-411709.html>.

Nettverk Klimatilpasning Trøndelag. <https://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/klima/for-myndigheter/klimatilpasning/om-klimatilpasningsarbeidet/klimatilpasning-nettverk-trondelag/>.

nabokommunene om felles problemstillinger. Noen av møtene er det Statsforvalteren som initierer, basert på identifiserte felles utfordringer. Deltakelse i forskningsprosjekter blir også løftet frem som en driver. Slike prosjekter fremmer tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid og samarbeid med ulike næringslivsaktører og andre interessenter, og det bidrar til å redusere silopraksisen.

Enkelte kommuner som har bebyggelse inntil veier og jernbane, er prisgitt at fylkeskommunen og nasjonale infrastruktureiere gjennomfører sikring som også berører utsatte bygninger. Dersom det er snakk om sikring av vannkraftregulerte vassdrag, påpeker flere informanter at kraftselskaper kan være viktige bidragsytere. Samtidig ble det nevnt at NVE trekker seg ut dersom kraftselskapene går inn. Kommunene kan derfor være redde for at de mister tilgang til kompetanse fra NVE hvis de inngår samarbeid med kraftselskaper.

Det ble nevnt i intervjuene at lokale nemnder ofte gjorde tilsyn, men at det har blitt mindre av dette. Likevel er det flere som nevner at innbyggerne generelt er flinke til å si fra dersom de observerer naturskaderisiko. Karlsøy kommune har rekruttert snøobservatører for å avdekke snøskredfare.¹³⁶ Disse gjør daglige målinger som sendes til Meteorologisk institutt mot et vederlag.

Mulighet til å kreve refusjon kan føre til at det sikres i større utstrekning, men mange kommuner vegrer seg. Flere av informantene nevner imidlertid at de forventer mer bruk av refusjon i kommunene fremover, og flere av de intervjuede kommunene nevner at refusjonsadgang er noe de skal se nærmere på. Det finnes også støtteordninger på fylkesnivå som grunneierne kan søke på for å bidra til å dekke distriktsandelen, slik som SMIL-midler¹³⁷ og stimuleringsmidler¹³⁸.

136 Karlsøy kommune. Ønsker du å være snøobservatør? <https://www.karlsøy.kommune.no/oensker-du-aa-vaere-snoeobservatoer.6633809-411709.html>.

137 Landbruksdirektoratet. Tilskudd til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL). <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/ordniner-for-jordbruk/tilskudd-til-spesielle-miljotiltak-i-jordbruket-smil>.

138 Rusdal og Aall 2019 s. 25.

4.4 Barrierer for kommunen å gjennomføre sikring

Manglende kunnskap, kompetanse og kapasitet blir ofte nevnt som de viktigste barrierene for klimatilpasning i kommuner.¹³⁹ Kommunene er rigget for drift. Det som brenner mest, prioriteres, og det å være i forkant og proaktiv faller ned på prioriteringslista etter hvert som mer presserende behov dukker opp. De fleste informantene erkjenner at det som gjøres, langt ifra tilfredsstillende behovet for sikring, og at de kunne ønske de kunne gjort mer. Flere sier at slik situasjonen er i dag, er det beredskap de har å stille opp med.

Kommunene må sjonglere oppgavene, og klimatilpasning er ett av mange ansvarsområder. Også innenfor klimatilpasning er det mange hensyn kommunene skal ta, for eksempel skal de ivareta kulturminner, natur og landbruk. De fleste små kommuner kan ikke ansette en egen hydrolog eller geolog, men leier inn kompetanse ved behov. De fleste kommuner har heller ikke en person som jobber dedikert med naturskadeforebygging, men flere sier at de ønsker seg mer ressurser, slik at de kan ha folk til å jobbe fulltid med klimatilpasning. Klimatilpasning og naturfareforebygging kommer som tilleggsoppgaver sammen med andre ansvarsområder, hvis det i det hele tatt er definert i stillingsinstruksen. Både det å få tak i folk med rett kompetanse og det å få dem til å bli blir frontet som en utfordring i kommunene.

Vi har også sett eksempler i intervjuene på at kommunene har ekspropriert arealer for å kunne gjennomføre sikringstiltak. Det kan bli dyrt hvis grunneier ikke vil selge. Likevel er det flere kommuner som tar til orde for grunnerverv fremfor rettigheter til tilgang og vedlikehold. Det kan være tid- og ressurskrevende å havne i en forhandlingsposisjon med grunneier, og det kan være vanskeligere å inkludere tilleggsgoder til tiltaket som gagnar lokalbefolkningen, men ikke nødvendigvis grunneieren, for eksempel å etablere en turvei på en flomvoll.

Flere kommuner nevner at budsjettet til NVE er for lite, og at et årlig tilskuddsbudsjett kun dekker ett til to store sikringstiltak. Miljødirektoratets støtteordning for kommuner ble også sammenliknet

139 If og Cicero 2023 s. 3.

med klimasatsmidler¹⁴⁰, som et eksempel på hvor lite dette blir prioritert fra nasjonale myndigheters side. Flere av informantene nevner at selv distriktsandelen kan være vanskelig å finne midler til. Det ble nevnt i intervjuene at distriktandelen blir tolket som kommunens andel, og at det er forventet at kommunene tar seg av denne. Ingen av våre informanter har krevd refusjon. Tiltak har kun vært finansiert av grunneiere dersom det er snakk om ny utbygging. Grunner for ikke å kreve refusjon som ble nevnt i intervjuene, er at man kan gjøre seg veldig upopulær i befolkningen. Refusjonskravet på 330 000 kroner i gjennomsnitt som Lillestrøm kommune sendte 21 grunneiere ved elva Leira for bygging av flomvoll var omstridt.¹⁴¹ Kommunene må være påpasselige med ikke å forskjellsbehandle innbyggere og næringsaktører. Å utarbeide søknaden om tilskudd og planlegge og lede anleggsprosjekter krever kompetanse og ressurser. I tilfellene hvor det er gjennomført sikring og kommunen står som tiltakshaver, kan tilsyn, vedlikehold og utskifting kreve spesialkompetanse og være kostbart og tidkrevende. For å kunne sette på plass et prosjektteam må man vite hvilken kompetansesammensetning som trengs. Mange nevner derfor manglende bestillerkompetanse som en viktig barriere.

Kommunene er seg sitt ansvar bevisst når det gjelder kartlegging, men det krever også mye ressurser, og ofte er det behov for å leie inn fagkompetanse. Når det bestilles utredninger av fagkonsulenter, er det kommunens oppgave å godkjenne disse. Det krever fagforståelse å skulle gå god for en fagrapport. Det er dessuten et kartleggingsetterslep, så kommunene har ikke fullstendig oversikt over alle fareusatte områder. Mange mindre vassdrag er for eksempel ikke kartlagt. Flere av kommunene sier at det ikke er gjort en systematisk gjennomgang av fare- og aktsomhetssoner. Kommunene har heller ikke oversikt over sikring som er gjort av private grunneiere på eget initiativ. En grunn til manglende oversikt som ble nevnt i intervjuene, er at det foreløpig ikke finnes gode GIS-baserte eller nettbaserte løsninger som kan lette kartleggingsarbeidet for oppdatering

140 Miljødirektoratet. Klimasats. <https://www.miljodirektoratet.no/klimasats>.

141 Aftenposten (2024). Hendelser med vann. <https://www.aftenposten.no/norge/i/40obB6/kommunen-skal-sikre-omraadet-mot-flom-men-det-er-naboene-som-faar-regningen>.

av sikringsbehov og gjennomført sikring. Dette er imidlertid under utvikling.

Flere av informantene påpeker at den faglige kompetansen på fylkesnivået som kommunene har kunnet lene seg på, har svekket seg. Mange savner blant annet en fylkesgeolog. Det er ikke alle kommuner som har tilgang til denne ressursen. Videre nevner flere av kommunene at det jobbes mye i siloer i kommunen. Deling av fagressurser på tvers av kommuner, deltakelse i nettverk eller opprettelse av en tverrfaglig fokusgruppe på klimatilpasning kunne bidratt til kompetansebygging, men flere av kommunene vedgår at dette er noe de kan utnytte seg mer av. En kommune nevnte at det er mye nyttig kunnskap rundt omkring i kommunen, men at denne kunnskapen ofte er taus. Slike strukturer er sårbare ved utskifting.

Uavklart ansvarsrekkevidde blir også nevnt som en barriere for sikring i intervjuene. Det er uklart hva kommunen har ansvar for, og det kan være uenighet innad i kommunen om hvilket ansvar kommunen skal ta. Det nevnes også i intervjuene at kommunen mangler tydelige føringer på hvordan de skal prioritere. Risikoaksept og risikooppfatning kan også variere innad i kommunen og blant befolkningen, slik at aksept for gjennomføring av tiltak også varierer. Klimatilpasning har etter hvert fått mer oppmerksomhet i kommunene, men det gjør seg hovedsakelig gjeldende ved ny utbygging og når faren er overhengende. Det at naturskadeloven § 20 nevner plan- og bygningsloven, kan ha ført til mer fokus på ny bebyggelse i kommunene. Det ble også nevnt i intervjuene at fokuset på ny bebyggelse fremfor eksisterende skyldes føringer fra nasjonale myndigheter. Det ble omtalt som litt pussig, siden det meste tross alt er bygd. Det påpekes også i intervjuene at tiltak i medhold av vannressursloven er komplekst og kan bidra til handlingslammelse.

Det politiske nivået har i beste fall et fireårs perspektiv, og det politiske presset til å gjennomføre varige sikringstiltak avtar med avstanden til hendelser. Politisk forankring kan derfor være en viktig barriere, spesielt i kommuner som ikke har hatt en alvorlig hendelse, eller der det er lenge siden sist hendelse. Da kan andre prioriteringer komme først. Veldig inngrepene tiltak og tvang kan være spesielt vanskelig å gjennomføre og få gjennomslag for politisk, spesielt i mindre kommuner. Hvis kommunen

for eksempel skal illegge bygge- og deleforbud eller kreve riving og flytting, kan det være vanskelig hvis det gjelder noen man har et personlig forhold til.¹⁴² Det ble også sagt i intervjuene at innbyggerne forventer at kommunen støtter innbyggerne og næringslivet og står stødig i sine beslutninger.

Det ble også nevnt i intervjuene at siden NVE ønsker at søknader om tilskudd skal gå via kommunene, tror grunneiere at ansvaret tilfaller kommunen. De forventer at kommunen skal ordne opp. Flere av informantene er også av den oppfatning at grunneierne forventer at kommunen skal ta ansvar for tilsyn og vedlikehold, selv der tiltak er plassert på en privat grunneiers eiendom. Det ble også nevnt som en barriere at når kommuner gjennomfører sikring for private grunneiere, skaper det en presedens og forventning om at kommunen skal gjøre dette i alle liknende tilfeller. Ved gjennomføring av tiltak blir det kommunens ansvar å gjøre tilsyn og sørge for vedlikehold under hele levetiden. Det kan føre til handlingslammelse. Naturinngrep og estetikk ble også nevnt som barrierer. De blir riktignok ikke tillagt stor vekt dersom det er snakk om fare for liv og helse, men de kan likevel bidra til misnøye blant dem som bor eller har næringsvirksomhet i nærheten av sikringstiltaket.

5 Diskusjon: Hva må til for at det skal sikres i større utstrekning?

5.1 Ansvarsavklaring

Tydlig ansvars plassering og avklart ansvars grensesnitt synes å være viktige forutsetninger for at kommunene skal ta sitt ansvar og forebygge naturskadehendelser.

Flertallet og vektige rettskilder som lovens ordlyd og forarbeider taler for at kommunen har et sikringsansvar for eksisterende bebyggelse, mens enkelte kilder og forvaltnings praksis hevder at ansvaret for å sikre eksisterende bebyggelse ikke er tydelig nok til å kunne statuere et

142 NRK (2023). Flommen i Nesbyen: Trygve (92) vet ikke om han kan flytte hjem. https://www.nrk.no/buskerud/nesbyen-kritiseres-etter-ekstremvaeret-_hans_-_55-huseiere-berort-av-byggeforbud-etter-flom-1.16632250.

sikringsansvar. Etterarbeider, underrettspraksis og forvaltningspraksis er egnet til å så tvil om hva som utgjør ansvarsgrensesnittet mellom grunneier og kommunen. Ut fra intervjuene er det grunn til å tro at uklarheten i ansvarsforståelsen har gitt konsekvenser for hvordan kommuner har forholdt seg til sitt ansvar etter naturskadeloven § 20. Innskrenkende tolkning av kommunens ansvar for å forebygge naturskade kan ha bidratt til at sikringstiltak som regel ikke blir iverksatt på kommunenes eget initiativ med mindre NVE yter tilskudd. Behovet for ansvarsavklaring har to sider. For det første bør det avklares hvilket rettslig innhold sikringsansvaret har, og for det andre synes det å være behov for en klarere ansvarsrekkevidde. Hyppigere og kraftigere ekstremvær og naturskadehendelser som følge av klimaendringer forsterker behovet for å avklare ansvarsrekkevidden.

Behovet for rettsavklaring gjør seg særlig gjeldende for kommuner som tolker sikringsansvaret begrenset til grunneiers ansvar, til kartlegging, til planarbeid knyttet til ny bebyggelse og akutt beredskap, eller til betaling av distriktsandelen i situasjoner hvor NVE yter tilskudd til tiltak. Det finnes ingen rettslige holdepunkter for en slik innskrenkende tolkning i de primære rettskildene. Analysen danner dermed grunnlag for å advare mot en kommunal praksis som undergraver lovgivers intensjon og pliktbestemmelsens normative kraft. Etterarbeid antyder at det er usikkerhet knyttet til omfanget av sikringsansvaret, og begrenset rettspraksis indikerer at terskelen for å ilegge kommunen ansvar kan være høy. Tendenser til avvikende praksis reiser spørsmål om det er behov for en lovendring eller en avklaring i Høyesterett for å tydeliggjøre ansvarsgrensesnittet.

Selv om bestemmelsens ordlyd er tydelig på at kommunen har en plikt til å forebygge naturskader på eksisterende bebyggelse, og legger føringer for rekkevidden av sikringsansvaret, er det ikke vanskelig å forstå kommunens handlingslammelse. Den omstendighet at det har oppstått tolkningstvil, underbygger behovet for klarere regler for ansvarsdelingen og dens rekkevidde. Uttrykk som «dersom flere eiendommer» eller «et større område» er udefinerte størrelser som gir liten veiledning til kommunene om når sikringsplikt inntreffer og eventuelt opphører. Den avvikende forvaltningspraksisen bør legge press på lovgiver om å etablere enklere målbare terskelverdier. En nærmere avklaring om ansvarsgrensesnittet

vil skape mer forutsigbarhet, gjøre reglene enklere å praktisere og føre til mindre tolkningstvil.

På samme tid medfører sikringsansvarets kompleksitet og tverrsektorielle karakter at det likevel ikke er gitt at sikring vil skje i langt større utstrekning selv om ansvars grensesnittet avklares. Den omstendighet at flere forhold påvirker valget om hvorvidt det skal investeres i et sikringstiltak, gjør at drivere til sikring bør undersøkes nærmere ved en mer helhetlig og tverrfaglig gjennomgang.¹⁴³ Intervjuene indikerer at kommunene er seg sitt ansvar bevisst hva angår planlegging av ny bebyggelse samt hvordan de skal håndtere mer akutt naturskaderisiko. Kommunens ansvar for å forebygge naturskader for eksisterende bebyggelse synes imidlertid å ha falt mellom plan- og bygningslovens ansvarsområde og sivilbeskyttelse. Sammenliknet med planlegging for ny bebyggelse er problemet om uavklart ansvars grensesnitt størst for eksisterende bebyggelse. Det er nærliggende å tro at naturskadeforebyggingsansvaret blir plassert sammen med ansvaret for klimatilpasning. I den grad ansvaret for klimatilpasning er plassert i kommunene, varierer det mellom å bli plassert i planavdelingen, i beredskapsavdelingen eller i en egen klima- og miljøseksjon. Hos hvem eller hvor ansvaret plasseres, er underordnet så lenge det ikke faller mellom to stoler. Kommunens ansvar etter naturskadeloven § 20 kan plasseres i beredskapsseksjonen dersom forebygging inkluderes som et ansvarsområde. Det synes heller ikke å være noe i veien for å plassere sikringsansvaret i planavdelingen, for eksempel ved at sikringstiltak defineres som byggverk. Intervjuene indikerer at problemet med dagens ansvars plassering er at kommunene tolker ansvaret sitt etter sivilbeskyttelsesloven avgrenset til kartlegging og akutt beredskap, og at de forebyggende elementene ved sivilbeskyttelsesloven synes å være oversett. De hensyn som naturskadeloven er ment å ivareta, følges følgelig ikke opp, herunder at kartlegging danner grunnlag for oppfølging med sikringstiltak på et tidligere stadium. En slik begrensning synes uheldig sett i lys av at flere kommuner allerede har GIS-kompetanse, som i dag benyttes til planlegging og kartlegging, men som har et videre anvendelsesområde innenfor forebygging.

143 Bausch og Koziol 2020.

Intervjuene er videre egnet til å illustrere problemet med at kommunens ansvar for klimatilpasning begrenses til planprosessen. Ofte bygges det nytt i allerede bebygde områder.¹⁴⁴ Selv om det i seg selv ikke bidrar til sikring, kan det å få naturskaderisiko og behov for sikring inn i arealplanene og reguleringsplanene i kommunene bidra til at behovet for sikring blir tatt med når det planlegges for sikring av ny bebyggelse i eksisterende bebygde områder.

Problemer som oppstår fordi klimatilpasning har uklare grenser både mot akutt beredskap og arealplanlegging, er også påpekt i litteraturen. Globalt synes planleggingsrollen å være tydeligere enn implementeringsrollen blant lokale myndigheter.¹⁴⁵ Også en statsvitenskapelig undersøkelse av klimatilpasningspolitikken i Norge underbygger vårt funn. Her blir det påpekt at et spredt ansvar for klimatilpasning gir sprikende fokus, uklar ansvarsfordeling og klare koordineringsbehov.¹⁴⁶

Kommuners manglende etterlevelse av naturskadeloven § 20 synes etter dette ikke å være i tråd med lovgivers intensjon med å gi kommuner hovedansvaret for sikring mot naturskade for å fremme at sikring skjer i større utstrekning.¹⁴⁷ Dernest synes ikke kommunens praksis å innfri målsetningen om å være føre-var ved å styrke den lokale klimatilpasningen¹⁴⁸ og samfunnssikkerheten.¹⁴⁹

5.2 Hvordan kan driverne og rollen til muliggjørerne styrkes?

Det bør gjøres en nærmere analyse av hva som utløser sikringstiltak i kommuner, spesielt betydningen av kartlegging. Fokus på kartlegging som en del av ansvaret etter sivilbeskyttelsesloven er en driver for sikring dersom det leder til gjennomføring av sikringstiltak og ikke stopper

144 Ot.prp. nr. 9 (2008–09) s. 2.

145 Petzold, mfl. 2023 s. 1251

146 Neby, mfl. 2023 s. 164.

147 Ot.prp. nr. 12 (1993–94) s. 6 og 30.

148 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning FOR-2018-09-28-1469.

149 Forskrift om kommunal beredskapsplikt FOR-2011-08-22-894.

etter kartlegging.¹⁵⁰ Fylkesleddet burde sette søkelys på hvordan de bedre kan støtte mindre kommuner.¹⁵¹ Det bør også undersøkes nærmere hvordan man best formidler klimarisiko og oppnår aksept for forebygging i befolkningen og på det politiske nivået.¹⁵²

Samarbeid og samfinansiering mellom berørte private og offentlige grunneiere og kommuner kan være effektivt for å sørge for at det sikres i større utstrekning, og at alle som har et sikringsønske eller et sikringsbehov, bidrar. Å vekke grunneiers sikringsansvar vil kunne bidra til økt sikring. En nærliggende løsning er at kommunen i større grad benytter seg av muligheten til å kreve refusjon etter naturskadeloven § 24. Refusjonsadgangen letter den økonomiske byrden for kommunene, og kommunene bør vurdere risikoen for å gjøre seg upopulær opp mot samfunnets sikringsbehov. Dersom flere kommuner benytter seg av refusjonsadgangen og behandler like tilfeller likt, vil aksepten for refusjon øke på sikt, og kommunene kan etter hvert stille refusjonskrav for tiltak gjort for egen regning.

Refusjon i medhold av naturskadeloven § 24 er knyttet til verdistigningen til eiendommen som sikringstiltaket medfører. Det er mange faktorer som påvirker eiendomsverdien, og det kan være vanskelig å skille ut effekten av tiltak. Plan- og bygningsloven kapittel 18 gir kommunen anledning til å kreve refusjon for tilknytning til veg-, vann-, overvann- og avløpssystemet mv. i forbindelse med utbygging. Dersom kommunen plasserer sikringsanlegg under planmyndigheten som byggverk, kan man se nærmere på om kommunen kan benytte denne hjemmelen til å kreve refusjon av tiltakskostnader eller distriktsandelen. For tilknytning til distribusjonsnett kreves et anleggsbidrag.¹⁵³ Det kan også vurderes om denne praksisen kan overføres til finansiering av sikringsanlegg.

Finanssektoren kan spille en større rolle for forebygging fremfor gjenoppretting ved å premiere tiltak som gjennomføres også før skaden har skjedd. Kommunalbanken tilbyr grønt lån for klimatilpasning for

150 Bausch og Koziol 2020.

151 Selseng og Gjertsen 2024 og Bausch og Koziol 2020.

152 Selseng, Klemetsen og Rusdal 2021 og Selseng og Gjertsen 2024.

153 NVE. Anleggsbidrag. <https://www.nve.no/reguleringsmyndigheten/regulering/nettvirksomhet/anleggsbidrag/>.

kommuner.¹⁵⁴ Videre gis det uttelling i EU-taksonomien for bærekraftig finans hvis skadeforsikringsproduktet gir insentiv til forebygging.¹⁵⁵ Mange kommuner har skadeforsikring på byggene sine, men forhandling om forsikringsavtalen settes som regel ut til forsikringsmeglere. I tillegg tilbys som regel forsikringspakker til kommunene, og slik systemet er i dag, kan man ikke skille ut enkelte forsikringsobjekter og dermed heller ikke enkelttiltak som kan premieres fra denne pakken. Styrket bestillerkompetanse kan bidra til at taksonomitilpasset forsikring kommer inn i kommunenes innkjøpsstrategi.

For at kommunen skal kunne oppnå aksept og velge effektive løsninger, bør det gjennomføres nytte-kostnadsanalyser som inkluderer nullalternativet, altså mulige skadekostnader dersom man unnlater å sikre. I nytte-kostnadsanalysen bør man ta hensyn til usikkerhet, og alle relevante nytte- og kostnadsvirkninger bør inngå, eksempelvis internalisering av naturbelastninger.¹⁵⁶ Dette kan være ressurskrevende for en kommune,¹⁵⁷ og det bør derfor utvikles verktøy for kommunene som forenkler nytte-kostnadsvurderinger.

I en klima-ROS-analyse har man anledning til å gå mer i dybden når man vurderer klimarelatert risiko, enn i en overordnet ROS-analyse. Statsforvalteren i Trøndelag har gjennom Nettverk klimatilpasning Trøndelag utarbeidet en veileder med eksempel på hvordan kommuner kan gjennomføre klima-ROS-analyse.¹⁵⁸ Med klima-ROS-analyse kan man få behovet for forebygging inn i plansystemet, for eksempel ved at man i videreføringen, eksempelvis i en egen klimatilpasningsplan, kan identifisere mulige tiltak og prioritere i en handlingsdel.¹⁵⁹ I vurderingen av økonomisk risiko, som nullalternativet i nytte-kostnadsanalysen

154 Kommunalbanken. Kriterier for grønne lån. <https://www.kbn.com/globalassets/dokumenter/gronne-lan/kriteriesett-gront-lan>.

155 EU-taksonomien for bærekraftig finans, teknisk vedlegg s. 573.

156 Markanday, Galarraga og Markandya 2019 og NOU 2022: 3 kap. 4.

157 Dehnhardt, Grothmann og Wagner 2022.

158 Nettverk klimatilpasning Trøndelag, vedlegg 10. <https://www.statsforvalteren.no/contentassets/544a13b9528e4097a2bd654f22add06/nettverk-klimatilpasning-trondelag---statusrapport-2017-2020.pdf>.

159 Bausch og Koziol 2020 og Trondheim kommune 2022. Temaplan for klimatilpasning. https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/10-byutvikling/miljoenheten/klima-og-energi/klimatilpasning/temaplan-for-klimatilpasning_vedtatt-030222-uu260722.pdf.

representerer, er det behov for data. Skadeforsikringsdata på adressenivå er en nyttig kilde for å vurdere økonomisk risiko knyttet til naturfare.¹⁶⁰ Vi støtter derfor oppfordringen til Finans Norge om å videreføre finansieringen av Kunnskapsbanken.¹⁶¹

Det å dele på fagressurser og delta i nettverk kan være kostnadseffektivt og nyttig med tanke på erfaringsutveksling.¹⁶² Klimatilpasning fordrer samarbeid på tvers av sektorer, fagdisipliner og myndighetsnivå.¹⁶³ Kommunene deltar allerede i plannettverk og beredskapsnettverk, og det kan være lavthengende frukt å introdusere naturskadeforebygging i etablerte forum som disse, som allerede har klimatilpasning på agendaen. Videre synes det enklere for aktører å ta ansvar for å koordinere erfaringsutveksling enn å være meklingspart. Det kan derfor være behov for å plassere koordineringsrollen for situasjoner hvor flere ansvarssubjekter skal bli enige.¹⁶⁴ Deling av fagressurser som kommunegeolog gir ikke automatisk mer sikring av bebyggelse dersom ressursen benyttes til å planlegge ny bebyggelse. Fokusgrupper som jobber med klimatilpasning internt i kommunene, kan bidra til å fremme prioritering av sikring og sørge for at forebygging blir en del av rollebeskrivelser og stillingsinstrukser i kommunene.

Risikoen for å bli stilt til ansvar og bli møtt med sanksjoner ved manglende etterlevelse av sikringsansvaret kan være en driver for at kommunen gjennomfører sikring. Det er imidlertid prematurt å vurdere ansvarsrisikoen i sin fulle bredde før omfanget av ansvaret er nærmere avklart. Under intervjuene er det påpekt at et uheldig utfall av ansvarsavklaring er at kommunene er bekymret for at de kan bli stilt til ansvar. Kommunene ønsker ikke å bli pålagt et mer omfattende rettslig ansvar, for dette kan bli mer administrativt og ressursmessig belastende. Dette er likevel ikke til hinder for at kommunene kan holdes ansvarlig for manglende etterlevelse av sikringsansvaret etter gjeldende rett allerede i dag,

160 Jevne, Hauge og Thomassen 2023.

161 Kari Olrud Moen, VG 2023. <https://www.vg.no/nyheter/meninger/i/9zdO5d/tallene-finnesviljen-maa-paa-plass>.

162 Neby mfl. 2023 s. 168.; Hauge, Hanssen og Flyen 2018.

163 NOU 2022: 3 s. 72.

164 NOU 2022: 3 s. 76.

selv om terskelen for å etablere pliktbrudd synes høy. samfunnets behov for at det sikres i større utstrekning, må veie tyngre.

Vi anbefaler derfor at kommunene inkluderer ansvarsrisiko i klimarisikovurderinger. Trondheim kommune leder an en slik praksis, da de har påbegynt ansvarsrisikovurdering knyttet til naturskadeforebygging i planarbeidet. Nyten av å vurdere ansvarsrisikoen er først og fremst knyttet til klimafremskrivningene,¹⁶⁵ vel vitende om at ansvarsrisikoen kan øke i takt med klimaendringene. Økt ansvarsrisiko ser vi eksempelvis ved de skader som faller utenfor legaldefinisjonen «naturskade», slik som overvanns- og tilbakeslagsskader, som kommunene har et definert ansvar for.¹⁶⁶

Ansvarsrisikovurderinger bør inkludere risiko for avkortning i forsikringsutbetalingen¹⁶⁷ der kommunen har tegnet forsikring, eller erstatningskrav¹⁶⁸ hvis en privat part reiser søksmål for det tilfellet at kommunen som tiltakshaver ikke har sørget for tilstrekkelig tilsyn og vedlikehold.¹⁶⁹ Som en reaksjon på manglende tilsyn og vedlikehold kan NVE kreve tilsynsrapporter,¹⁷⁰ men dette er ikke en prioritert oppgave hos NVE i dag. Et annet eksempel på mulig tiltak for å styrke tilsyn og vedlikehold og utnytte seg av lokalkunnskap er Karlsøy kommunes initiativ til å rekruttere snøobservatører. Ved relativt enkle tiltak kan kommunen engasjere egne innbyggere som bor nært sikringstiltaket, til å gjennomføre tilsyn og rapportere om mulig økt risiko.

Et godt eksempel på at det kan være nyttig å vurdere ansvarsrisikoen, er den kommunen som har søkt NVE om tilskudd og fått innvilget støtte, men som verken har bidratt med distriktsandelen eller iverksatt bygging av sikringstiltaket. I en slik situasjon vil det være naturlig å spørre seg om denne kommunen kan bli stilt til ansvar for den skade som oppstår dersom flom eller skred utløses.¹⁷¹

165 Hanssen-Bauer, mfl. 2015.

166 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven) § 24 a.

167 Naturskadeforsikringsloven § 1 sjettededd.

168 Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeerstatning (skadeerstatningsloven) § 2-1.

169 Plan- og bygningsloven kap. 25.

170 Forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljøet FOR-2005-06-17-655 § 5.

171 Skadeerstatningsloven § 2-1.

Det er videre opplagt å nevne manglende oppfølging av bekymringsmeldinger som en mulig ansvarsrisiko. Henleggelsen av straffesaken mot Gjerdrum kommune er i liten grad retningsgivende for hvorvidt det i øvrige tilfeller kan foreligge et ansvar for det tilfellet at kommunen ikke følger opp bekymringsmeldinger. Det trenger ikke nødvendigvis utløse et straffeansvar, men krav som følge av unnlatt oppfølging kan reises sivilrettslig. Også her kan det imidlertid oppstå utfordringer med uavklarte terskelverdier.

En pliktbestemmelse uten tydelige sanksjoner dersom plikten ikke etterleves, er egnet til å føre til ulik implementering i ulike kommuner. Brudd på plikten er relativt sett beheftet med lav risiko dersom det ikke er noen sanksjoner knyttet til pliktbrudd. Klarere sanksjoner knyttet til unnlatt sikring kan derfor fungere som driver.

Ansvar kan, som nevnt i intervjuene, både være en barriere og en driver for gjennomføring av sikring, avhengig av ansvarssubjektets evne og oppfatning av egen evne til å håndtere ansvaret. En tverrfaglig tilnærming, eksempelvis jus og samfunnsøkonomi, kan være nyttig til å vurdere effekten av juridiske rammevilkår og effekten av drivere som skal sette ansvarssubjektet i stand til å innfri sitt ansvar. Slike drivere kan være i form av gulrøtter, som støtteordninger og rådgivning, eller pisk, som sanksjoner.

5.3 Hvordan kommer vi oss forbi barrierene?

Kommunens ansvar er klart plassert med pliktbegrepet. Plikten er det ikke så mye å gjøre med, med mindre det skjer en lovendring eller avklaring i Høyesterett. For kommunene er det imidlertid mye å hente i nødvendighetskriteriet, som åpner for skjønnsmessige helhetsvurderinger tilpasset hvert konkrete tilfelle. Som et utgangspunkt kan en barriere mot sikring være at tiltaket ikke lar seg gjøre. Ingen er forpliktet til det umulige,¹⁷² og rettsordenen kan aldri pålegge noen å gjøre det de ikke *kan* utføre.¹⁷³ Vilkårene for å anvende denne fritaksregelen tolkes imidlertid

172 *Impossibillium nulla obligatio est.*

173 Stang 1927 s. 118.

strengt, ved begrepet *objektivt umulig*, hvor det knapt kan være noen handlingsalternativer.¹⁷⁴ Eksempelvis vil flytting av bebyggelse som et varig sikringstiltak etter naturskadeloven § 23 kunne være et bedre alternativ dersom sikringstiltak som følge av høy risiko skulle vise seg ikke å være regningsssvarende sammenliknet med flytting. Informantene underbygger behovet for klarere retningslinjer for når negative sikringstiltak bør anvendes. Klarere retningslinjer vil skape større forutsigbarhet og vil gjøre det enklere å praktisere flytting.

I samsvar med andre undersøkelser¹⁷⁵ trakk samtlige informanter frem manglende ressurser som hovedforklaringen på kommunens handlingslammelse. I stortingsmeldinger om flom og skred er problemet med manglende ressurser forsøkt imøtegått ved å ta til orde for at det ville innebære en urimelig stor økonomisk byrde for mange kommuner å tolke kommunens plikt etter naturskadeloven § 20 bokstavelig.¹⁷⁶ Undersøkelser som Direktoratet for samfunnsberedskap og sikkerhet (DSB) har gjennomført, viser at kommunene har behov for statlig bistand både i form av kompetanse om naturskaderisiko og i form av ressurser til kartlegging, overvåkning og sikring.¹⁷⁷ I Kommunesektorens organisasjon (KS) sitt innspill til stortingsmeldingen om flom og skred påpekes behovet for at de som er gitt ansvar for sikring, blir gjort i stand til å utøve ansvaret, både med tanke på ressurser, kompetanse og kapasitet.¹⁷⁸ Økt statlig involvering vil bidra til økt sikring, men det kan svekke insentivene til de andre ansvarssubjektene å gjennomføre sikring, og det må hensyntas at de statlige midlene heller ikke er ubegrenset, for staten må også ivareta øvrige samfunnsviktige interesser. Løsningen kan følgelig ikke være at staten overtar alt ansvaret. Klare meldinger om ressursituasjonen i kommunene initierer en nærmere diskusjon om til hvilken grad en manglende oppfyllelse av en juridisk forpliktelse kan være unnskyldelig

174 Zimmermann 1996 s. 687–688.

175 Amundsen og Dannevig 2021; If og Cicero 2023 og Selseng, Skogvang og Aall 2021.

176 Meld St. 27 (2023–24) s. 76 og Meld. St. 15 (2011–12) s. 49.

177 Ot.prp. nr. 9 (2008–09) s. 1.

178 KS (2023). Innspill fra KS til pågående arbeid med stortingsmeldingen om flom og skred. <https://www.regjeringen.no/contentassets/83ac6f2167f5498ead2b2968027d5078/ks.pdf>.

som følge av at en ikke har tilstrekkelige ressurser til å handle.¹⁷⁹ Denne problemstillingen bør løftes opp på et politisk nivå.

Dagens system tar til en viss grad hensyn til at grunneiere har ulike forutsetninger for å vurdere risikosituasjonen og hvilke sikringstiltak som er hensiktsmessige, og at de ikke er økonomisk kapable til å dekke sikringskostnaden fullt ut. Kommunens sikringsansvar og statens tilskuddsordning er til nettopp for å lette på den økonomiske byrden for berørte grunneiere. Sammen sikrer ansvarssubjektene at naturfarerisiko blir kartlagt, at kommunen avklarer sikringsbehovet med NVE, som har spisskompetanse på feltet, prioriterer og planlegger egnede sikringstiltak som ivaretar fellesskapets interesser. Naturskadelovens system åpner også for at sikringskostnaden etter nærmere bestemte vilkår kan lempes over på grunneier etter naturskadeloven § 24, men kommunene anvender ikke bestemmelsen som forutsatt.

For diskusjonen bør nevnes at forebyggende tiltak står i en særstilling sammenliknet med øvrige offentlige vedtak som tildeler goder, da det nærmest ikke finnes grenser for hvor mye midler som trengs for å forebygge uønskede hendelser og sikre innbyggernes trygghet. Forsvarlig forvaltning av naturskaderisiko blir satt på prøve som følge av at sikringstiltak er begrensede goder som etterspørres av flere enn det kommunen har ressurser, kapasitet og kompetanse til å dekke. Sett på bakgrunn av forebyggingsansvarets særegne karakter, er det ikke vanskelig å forstå at kommunene står overfor vanskelige interesseavveininger når de skal ta stilling til om skattepengene skal gå til investering i sikringstiltak eller ikke, vel vitende om at det å prioritere forebygging vil gå på bekostning av øvrige samfunnsnyttige formål, samtidig som at investering i et tiltak kan utfordre likhetsprinsippet. Ikke minst er det krevende å forholde seg systematisk til en usikkerhet,¹⁸⁰ for sikringstiltak viser seg å være en god investering først når krisen er et faktum, men investeringen gir ikke avkastning dersom naturskaden ikke inntreffer. Verktøy for å sikre kunnskapsbasert forvaltning, kan bøte på problemet med at usikkerhet fører til handlingslammelse.¹⁸¹ Vi foreslår, i likhet med Aall og Groven,

179 *Impotentia excusat legem*, Broom 2010 s. 59–62.

180 Kommunal- og distriktsdepartementet (2018). Statlige planretningslinjer punkt 4.3 første avsnitt.

181 Naturskadeloven § 8.

en mer føre-var-tilnærming til denne usikkerheten, som vi uansett ikke får bukt med.¹⁸²

I tillegg til usikkerhet utgjør sannsynligheten for at staten eller grunneier sikrer, en barriere mot sikring, da ansvarssubjektene blir sittende på gjerdet i påvente av at noen andre skal sikre. Det kan også diskuteres hvorvidt det utgjør en barriere for sikring at kommunen vet at dersom naturskaden skjer, får kommunen som grunneier med brannforsikring som utgangspunkt dekket tapet sitt fullt ut gjennom naturskadeforsikringsordningen. Justis- og beredskapsdepartementet har foreslått noen konkretiseringer i naturskadeforsikringsloven og naturskadeforsikringsforskriften som kan bidra til at det sikres i større utstrekning uten at det nødvendigvis vil påvirke insentivene.¹⁸³

Gjerdrumutvalget har foreslått å øke bevilgningene til skredsikring fra dagens nivå på om lag 500 millioner kroner til 1,5 milliarder kroner fra statsbudsjettet. Naturfareforum har foreslått at forsikringspremien økes og øremerkes til sikring, etter modell fra Barnier-fondet i Frankrike.¹⁸⁴ Dette forslaget har imidlertid møtt motstand.¹⁸⁵ Under et slikt fond vil alle bidra, og det er mer forutsigbart enn bevilgninger over statsbudsjettet. Mer bevilgning over statsbudsjettet,¹⁸⁶ eller i et eventuelt fond, kan løse en del av utfordringen, men samfunnet må fortsatt løse utfordringen med hvem som skal dekke restkostnaden, og etablere drivere som bidrar til sikring utover statlig involvering.

5.4 Begrensninger og videre forskning

Vi har snakket med 15 av 357 norske kommuner, og det bør undersøkes nærmere om funnene gjør seg gjeldende i andre kommuner. Til dette formålet kan enkelte av spørsmålene være egnede til en spørreundersøkelse. Da vi observerer at dette er et område i utvikling, ville en

182 Aall og Groven 2022.

183 Regjeringen, Justis- og beredskapsdepartementet 2024. Høringsnotat. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c66450e9853d41aa91c395f74e3920fa/horingsnotat-ny-naturskadeforsikringslov-mv.pdf>.

184 Eidal mfl. 2021.

185 NOU 2022: 3 s. 192.

186 NOU 2022: 3 s. 15.

spørreundersøkelsesserie være å foretrekke. Intervjuene ble gjort før den nye stortingsmeldingen om flom og skred kom ut, og det kan ikke utelukkes at stortingsmeldingen kan bidra til større bevisstgjøring av kommunens sikringsansvar etter naturskadeloven § 20.

Denne artikkelen hadde flom og skred som hovedfokus, men naturskader inkluderer også stormflo og flodbølge. Funnene i denne artikkelen kan være relevant også for andre naturskaderisikoer. Det bør for eksempel undersøkes nærmere om sikring mot utfordringer mot sjø bremses ved at dette ansvaret ikke er plassert, og at det ikke finnes noen støtteordning for sikring mot stormflo (kombinert med storm og bølger og havnivåstigning).¹⁸⁷

Videre er denne artikkelen avgrenset til å gjelde varig, fysisk sikring. Gjennom intervjuene er det ingenting som tyder på at overvåkning og varsling er et substitutt for varige sikringstiltak, men i lys av klimaendringene kan det være interessant å undersøke denne praksisen nærmere.

5.5 Konklusjon

Denne artikkelen kartlegger kommunenes ansvar for å iverksette varige forebyggende tiltak mot naturskade for eksisterende bebyggelse. Kommunens sikringsansvar er tolket i lys av kommunens overordnede ansvar for klimatilpasning, samfunnssikkerhet og for at det bygges på trygg grunn. Lovgivers intensjon var at det skal sikres i større utstrekning, og at både kommunene, staten og grunneierne skal bidra til forebygging. Det viser seg imidlertid at svært få sikringstiltak blir gjennomført uten økonomisk bistand fra NVE. Arbeidet med artikkelen motiveres av å identifisere løsninger for hvordan kommunene sammen med andre grunneiere kan bidra til å dekke det resterende sikringsbehovet.

Intervjuer underbygger at det er et avvik mellom gjeldende rett og lovgivers intensjon på den ene siden og kommunenes forståelse og praktisering av ansvar på den andre siden. Sikring gis ikke prioritet, til sammenlikning med arealplanlegging, kartlegging og akutt beredskap. Uavklart ansvarsrekkevidde og manglende retningslinjer ser ut til å ha ført

187 Pedersen, mfl. 2024.

til handlingslammelse hos kommunene. Avvikende forvaltningspraksis kan ha blitt påvirket av sprikende etterarbeid og begrenset rettspraksis. Det blir viktig å få plassert forebygging hos kommunene, samtidig som at de må bli satt i stand til å kunne sikre. Dette innebærer bedre data og verktøy for å vurdere og informere om risiko. Insentivstrukturen må endres, og både gulrot og pisk bør vurderes, henholdsvis finansierings- og forsikringsløsninger, og sanksjoner for eksempel ved manglende tilsyn og vedlikehold og behandling av bekymringsmeldinger. Mer sikring kan realiseres gjennom samarbeid og samfinansiering med andre grunneiere som har et sikringsbehov og et sikringsønske. Det anbefales at kommunene benytter seg av muligheter de allerede har, eksempelvis refusjonsadgang.

5.6 Anerkjennelse av bidragsytere

Takk til informantene for interessante refleksjoner, til sjefforsker Berit Time for gjennomlesing og til fagfellene og språkvasker for grundig gjennomgang og viktige presiseringer.

Referanser

Litteratur

- Amundsen, H. og H. Dannevig. 2021. «Looking back and looking forward – adapting to extreme weather events in municipalities in western Norway». *Regional Environmental Change*, 23. oktober, 21. utg. doi:<https://doi.org/10.1007/s10113-021-01834-7>
- Bausch, T. og K. Koziol. 2020. «New Policy Approaches for Increasing Response to Climate Change in Small Rural Municipalities». *Sustainability*, 16. februar, 12. utg.: 1894. doi:<https://doi.org/10.3390/su12051894>
- Boe, E.M. 2018. *Forsvarlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget
- Broom, H. 2010. *A selection of legal maxims, classified and illustrated*. New Jersey: The Lawbook Exchange.
- Bugge, H.C. 2022. *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Dehnhardt, A., T. Grothmann og J. Wagner. 2022. «Cost-benefit analysis: What limits its use in policy making and how to make it more usable? A case study on climate change adaptation in Germany». *Environmental Science & Policy*, november, 137. utg.: 53–60. doi:<https://doi.org/10.1016/j.envsci.2022.08.005>

- Eckhoff, T. og N.K. Sundby. 1991. *Rettsystemer*. Oslo: Tano Aschehoug
- Eide, E. og E. Stavang. 2018. *Rettsøkonomi*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk
- Graver, H.P. 2019. *Alminnelig forvaltningsrett*. Oslo: Universitetsforlaget
- Hauge, Å.L., G.S. Hanssen og C. Flyen. 2018. «Multilevel networks for climate change adaptation – what works?». *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, 7. august, 11. utg.: 215–234. doi:<https://doi.org/10.1108/IJCCSM-10-2017-0194>
- Jevne, F.L., A.L. Hauge og M.K. Thomassen. 2023. «User evaluation of a national web portal for climate change adaptation – A qualitative case study of the Knowledge Bank». *Climate Services*, april, 30. utg.: 100367. doi:<https://doi.org/10.1016/j.cliser.2023.100367>
- Markanday, A., I. Galarraga og A. Markandya. 2019. «A critical review of cost-benefit analysis for climate change adaptation in cities». *Climate Change Economics*, november: 31. doi:<https://doi.org/10.1142/S2010007819500143>
- Neby, S., E. Angell, O.A. Engen og C. Morsut. 2023. «Klimatilpasning i Norge – Mellom risiko, beredskap og normalsituasjon». *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 39. utg.: 159–176. doi:<https://doi.org/10.18261/nst.39.4.3>
- Olson, M. 1971 [1965]. *The Logic of Collective Action – Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press
- Petzold, J., T. Hawxwell, K. Jantke et al. A global assessment of actors and their roles in climate change adaptation. *Nature Climate Change* (2023); 13: 1250–1257. <https://doi.org/10.1038/s41558-023-01824-z>
- Selseng, T., M. Klemetsen og T. Rusdal. 2021. «Adaptation Confusion? A Longitudinal Examination of the Concept ‘Climate Change Adaptation’ in Norwegian Municipal Surveys». *Weather, Climate, and Society*, 10. juni, 13. utg.: 633–648. doi:<https://doi.org/10.1175/WCAS-D-21-0024.1>
- Selseng, T. og A. Gjertsen. 2024. «What drives sustainable climate change adaptation at the local level? Approaching three knowledge gaps». *Sustainable Development*, 13. mai. doi:<https://doi.org/10.1002/sd.3043>
- Skoghøy, J.E.A. 2023. *Rett og rettsanvendelse*. Oslo: Universitetsforlaget
- Stang, F. 1927. *Erstatningsansvar*. Oslo: Aschehoug
- Zimmermann, R. 1996. *Law of Obligations. Roman Foundations of the Civilian Tradition*. Oxford: Oxford University Press
- Aall, C. og K. Groven. 2022. «The Unpredictable Truth: A Proposed Road Map for a Reflect-Then-Act Approach to Climate Uncertainties and Lessons Learned from Norwegian Municipalities». *Weather, Climate, and Society*, 15. februar, 14. utg.: 337–347. doi:<https://doi.org/10.1175/WCAS-D-21-0078.1>

Lover og forskrifter

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)

Lov 15. august 2014 nr. 59 om erstatning for naturskader
(naturskadeerstatningsloven)

Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og
Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og
bygningsloven)

Lov 4. august 1995 nr. 53 om politiet (politiloven)

Lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring av naturskader (naturskadeloven)

Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring (naturskadeforsikringsloven)

Lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler (forsikringsavtaleloven)

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall
(forurensningsloven)

Lov 13. juni 1969 nr. 26 om skadeerstatning (skadeerstatningsloven)

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)

Lov 9. juni 1961 nr. 24 om sikring mot og erstatning for naturskader (opphevet)

Energidepartementet (2022). Forskrift om tilskudd til flom- og skredforebygging og
miljøtiltak langs vassdrag (forskrift om naturfaretilskudd) FOR-2022-06-29-1237
Kommunal- og distriktsdepartementet (2018). Statlige planretningslinjer FOR-2018-
09-28-1469

Justis- og beredskapsdepartementet (2011). Forskrift om kommunal beredskapsplikt
FOR-2011-08-22-894

Energidepartementet (2005). Forskrift om kommunalt tilsyn med anlegg for sikring
mot flom, erosjon og skred og anlegg for å bedre vassdragsmiljøet FOR-2005-06-
17-655

Rettspraksis

Rt-2011-105

LE-2011-190892

Lovforarbeider og offentlige dokumenter

Berg, H., A. Lillethun, B. Ansnes, G. Kindem, I. Pervan, J. Gundersen,

K.L. Ruud et al. 2023. *Forvaltningsregimet for naturfarer i Norge - statlig fagansvar.*

NVE-rapport nr. 21, Oslo: NVE. <https://publikasjoner.nve.no/rapport/2023/>

rapport2023_21.pdf

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. 2018. *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*. DSB Tema, Tønsberg: DSB. https://www.dsb.no/globalassets/dokumenter/veiledere-handboker-og-informasjonsmaterieill/veiledere/veileder_til_forskrift_om_kommunal_beredskapsplikt.pdf
- Eidal, L., E. Kvernevik, H. Berg, S. Celius, B.K. Dolva, M. Ebeltoft, L. Fornes, R. Frøyen, I. Lindemann og A. Tymczuk. 2021. *Naturfareforum - Insentiver til og finansiering av forebygging mot naturfare*. NVE-rapport nr. 9/2021, Oslo: NVE. https://publikasjoner.nve.no/rapport/2021/rapport2021_09.pdf
- Hanssen-Bauer, I., E.J. Førland, I. Haddeland, H. Hisdal, S. Mayer, A. Nesje, J.E.Ø. Nilsen og S. Sandven. 2015. *Klima i Norge 2100*. Oslo: Norsk klimaservicesenter. <https://klimaservicesenter.no/kss/rapporter/kin2100>
- Innst. 316S (2020–21) 2021. *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om representantforslag om flom- og skredsikring og representantforslag om klimatilpasning og styrket flom- og skredforebygging*. Innstilling. Oslo: Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2020-2021/inns-202021-316s/?all=true>.
- Innst. 358S (2011–12). 2012. *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om 'Hvordan leve med farene – om flom og skred'*. Innstilling, Oslo: Stortinget. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-358/?lvl=0>
- Justis- og beredskapsdepartementet (2024). Høringsnotat om ny naturskadeforsikringslov m.v. 25. september 2024. <https://www.regjeringen.no/contentassets/c66450e9853d41aa91c395f74e3920fa/horingsnotat-ny-naturskadeforsikringslov-mv.pdf>
- Meld. St. 27 (2023–2024). 2024. *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*. Melding til Stortinget, Oslo: Energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a6bf454917444a18225bd8cdebfbff3/nn-no/pdfs/stm20232024002700odddpdfs.pdf>
- Meld. St. 26 (2022–2023). 2023. *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn*. Melding til Stortinget, Oslo: Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-26-20222023/id2985027/>
- Meld. St. 5 (2020–2021). 2020. *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Melding til Stortinget, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet
- Meld. St. 10 (2016–2017). 2016. *Risiko i et trygt samfunn. Samfunnssikkerhet*. Melding til Stortinget, Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-10-20162017/id2523238/>
- Meld. St. 15 (2011–2012). 2012. *Hvordan leve med farene – om flom og skred*. Melding til Stortinget, Oslo: Energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-15-20112012/id676526/>

- NOU 2022: 3. 2022. *På Trygg grunn. Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*. Norges offentlige utredninger, Oslo: Olje- og energidepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-3/id2905694/>
- NOU 2018: 17. 2018. *Klimarisiko og norsk økonomi*. Norges offentlige utredninger, Oslo: Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-17/id2622043/>
- NOU 1998: 16. 1998. *Nytte-kostnadsanalyser – Veiledning i bruk av lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor*. Oslo: Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-1998-16/id116515/>
- NUT 1959: 2. 1959. *Innstilling om sikring mot erstatning for naturskader*. Naturskadeutvalget, Landbruksdepartementet
- Ot.prp. nr. 9 (2008–2009). 2008. *Om lov om endring i lov 25.mars 1994 nr. 7 om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven)*. Proposisjon til Stortinget, Oslo: Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-9-2008-2009-/id532936/>
- Ot.prp. nr. 12 (1993–94). 1993. *Om lov om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven)*. Ot.prp., Oslo: Landbruksdepartementet.
https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1993-94&paid=4&wid=a&psid=DIVL350&pgid=a_0187
- Ot.prp. nr. 36 (1960–61). 1961. *Om lov om erstatning for naturskader mv*. Proposisjon til Stortinget, Oslo: Landbruksdepartementet. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1960-61&paid=4&wid=a&psid=DIVL446&pgid=a_0765
- Prop. 91 L (2009–2010). 2010. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak), Oslo: Justis- og politidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-91-L-2009-2010/id597939/?ch=11>
- Riksrevisjonen. 2022. *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*. Dokument 3:6 (2021–2022), Oslo: Riksrevisjonen. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/dokument-3-6-2021-2022---undersokelse-av-myndighetenes-arbeid-med-klimatilpasning-av-bebyggelse-og-infrastruktur---endelig.pdf>
- Shelby, L. 2016. *Norsk lovkommentar til naturskadeloven § 20*. Lovkommentar, Oslo: Gyldendal rettsdata

Annen litteratur

- If og Cicero. 2023. *Ekstremværrapporten. Slik er Norges kommuner forberedt på et stadig villere og våtere vær*. Oslo: If. <https://www.if.no/globalassets/no/om-if/barekraft/rapporter/ekstremværrapporten-2023.pdf>
- KS Status kommune. 2024. *Status kommune 2014 Der folk bor*. Oslo: KS. <https://www.ks.no/globalassets/24095-KS-Status-kommune-2024-WEB.pdf>
- Leivestad, H.H. 2008. *Naturskade og kommunens ansvar. Om status for kommunens rolle og ansvarsområder i forhold til sikring og forebygging mot naturskade*. Vestlandsforskning-notat nr. 9, Sogndal: Vestlandsforskning. <https://www.ks.no/contentassets/d8eb3b633fa84c16afcdf653doed6ba7/notat---naturskade-og-kommunenes-ansvar.pdf>
- Pedersen, S., S.G. Winther-Larsen, M. Rødal, I.N. Hole, M. Rege, C.B. Harbitz, U. Eidsvig og E.H. Reutz. 2024. *Ansvar, finansiering og insentiver. Utredning av virkemidler for økt forebygging mot vær- og naturfare i Norge*. Oslo: NGI. <https://www.ngi.no/globalassets/dokumenter/aktuelt/menon-ngi-rapport---ansvar-finansiering-og-insentiver.pdf>
- Rusdal, T. og C. Aall. 2019. *Kartlegging av erfaringer fra arbeidet med klimatilpasning i små og mellomstore kommuner*. Vestlandsforskning-rapport nr. 4/2019, Sogndal: Vestlandsforskning. <https://www.vestforsk.no/sites/default/files/2019-06/R-KT-statusm%C3%A5kommuner-endelig.pdf>
- Selseng, T, Skogvang B.J., og C. Aall. 2021. *Spørreundersøkelse til norske kommuner om status for 2021 i arbeidet med klimatilpasning*. Vestlandsforskning-rapport nr. 10/2021, Sogndal: Vestlandsforskning. <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/samfunnsutvikling/klima/KTP-kommuneundersokelsen-10122021.pdf>

Vedlegg 1 Informantliste

Tilhørighet	Rolle	Avdeling
Alta kommune	Arealplanlegger	Samfunnsutvikling
Gjerdrum kommune	Virksomhetsleder	Plan, oppmåling og bygg
Gran kommune	Kommunalsjef	Kultur og samfunn
Innlandet fylkeskommune	Politiker	Samferdsel
	Sjefingeniør	Samferdsel
Karlsøy kommune	Leder for beredskap og brannsjef	Beredskap
KS	Advokat	KS-advokatene Fast eiendom og miljø
	Spesialrådgiver	Samferdsel, plan og miljø
Kvam kommune	Kommunegeolog	Plan og byggesak
Longyearbyen lokalstyre	Leder	Plan og utvikling
	Sektorsjef	Samfunnsutvikling
Moskenes kommune	Plan- og næringssjef	Plan og næring
NVE	Seniorrådgiver	Seksjon for sikring i skred- og vassdragsavdelingen
	Senioringeniør	Distriktsenhet
Sauda kommune	Samfunnsutvikler	Forvaltning
	Byggesaksbehandler og beredskapskoordinator	Forvaltning
Stavanger kommune	Rådgiver og fagkoordinator for klimatilpasning	Beredskap og samfunnssikkerhet
	Rådgiver	Beredskap og samfunnssikkerhet
Tromsø kommune	Rådgiver	Samfunnssikkerhet og beredskap
Trondheim kommune	Klimarådgiver og fagkoordinator for klimatilpasning	Klima- og miljøenheten
Vaksdal kommune	Kommuneadvokat	
Volda kommune	Avdelingsleder	Utvikling
	Avdelingsleder	Vann og avløp
Voss kommune	Rådgiver	Beredskap og internkontroll
	Vegplanlegger	Drift (veg og vann)

Vedlegg 2 Intervjuguide

Innledning

Navn og rolle

Naturskade innebærer skade forårsaket av skred, storm, flom, stormflo, flodbølge, meteorittnedslag, jordskjelv eller vulkanutbrudd.

Hvilke naturskaderisikoer er kommunen mest utsatt for?

Har det skjedd en større naturskadehendelse i kommunen de siste 30 år?

Hovedspørsmål

Når ny farevurdering avdekker naturfare, hvilket ansvar mener du at kommunen har for å sikre eksisterende bebyggelse?

Hjelpetekst:

Kommunen har ikke et sikringsansvar.

Kommunen har ansvar for å sikre kommunal eiendom.

Kommunens sikringsplikt avgrenses til distriktsandelen ved tilskudd fra NVE.

Kommunen plikter å sikre private og kommunale eiendommer, uavhengig av innvilget tilskudd fra NVE.

I hvilke tilfeller har kommunen ansvar for å sikre eksisterende private og kommunale eiendommer mot naturfare?

I tilfellene der du mener grunneiere selv har sikringsansvar, har kommunen et samordnings- og koordineringsansvar overfor berørte grunneiere?

Gjennomføring av sikringstiltak

Er det gjennomført sikringstiltak i kommunen de siste ti år? Hvilke?

Planlegges det gjennomføring av sikringstiltak? Hvilke?

Hvordan avgjøres hvilke sikringstiltak som skal iverksettes?

I hvilke situasjoner vil riving og flytting av fareutsatte bygninger (negativt sikringstiltak) være et egnet sikringstiltak?

Prioriteres naturbaserte løsninger?

Har kommunen søkt og mottatt eller fått avslag på tilskudd til sikrings-tiltak fra NVE de siste ti år?

Har tiltaket blitt gjennomført etter tilslag?

Betalte kommunen i tilfelle distriktsandelen? (Eller tok NVE hele regningen?)

Er det satt av midler av budsjettet til sikring mot naturskade?

Har kommunen gjennomført sikringstiltak uten tilskudd fra NVE de siste ti år?

Var kommunen selv grunneier eller en av grunneierne?

Har kommunen rutiner for tilsyn og vedlikehold av sikringstiltak?

Til sist, men minst like viktig

Hvilke drivere og barrierer har kommunen for å gjennomføre sikrings-tiltak?

Hvordan behandles varsler og bekymringsmeldinger om naturfare som kommunen mottar?

Er ansvarsrisikoen med tanke på naturskadehendelser for kommunen vurdert?

Har dere eksempler på relevante regressaker som kommunen har vært i?

KAPITTEL 4

Relokalisering og sikring i naturskadeforsikring: løsninger og utfordringer

Katrine Broch Hauge

Nordisk Institutt for sjørett, Universitetet i Oslo

Hans Jacob Bull

Nordisk Institutt for sjørett, Universitetet i Oslo

Abstract: The Norwegian Act on Natural Damage Insurance was amended in 2017, offering owners of residential and recreational houses the right to claim the value of the site and the house itself in case the house has been severely damaged by a natural damage incident and rebuilding/repair is denied by the municipality due to the risk of future natural damage. As an alternative to the owners' right to relocation, the insurance company may choose to have the house and the site secured against future natural damage and pay the costs incurred.

The chapter discusses the amendment and points out the problems encountered by the relevant parties in establishing the rights and duties provided to them by the amendment. Although the solutions at large are commendable, the article criticizes some of the choices made and submits proposals for a better overall practicability of the amendment.

1 Innledning

Naturskadeforsikringsloven¹ ble ved lovendring 21. april 2017 nr. 17² endret slik at sikrede ved en naturulykke – under bestemte forutsetninger – fikk rett til å kreve relokalisering.³ Relokalisering innebærer at sikrede kan kreve erstatning av forsikringsforetaket (nedenfor kalt foretaket) både for totaltap av bygningen, og for tomtens omsetningsverdi. Han settes altså økonomisk i stand til å skaffe seg ny bolig på et nytt sted etter en naturulykke. Som et alternativ til relokalisering ga lovendringen foretaket mulighet for – under bestemte forutsetninger – å sikre eiendommen isteden. Sikring innebærer at foretaket erstatter omkostningene ved sikringstiltak, slik at bygningen kan repareres eller gjenoppbygges på skadestedet til en slik standard at den gir god beskyttelse mot ny naturskade.

Tradisjonelt har naturskadeforsikringsordningen vært innrettet mot gjenoppbygging på skadestedet. Formålet med lovendringen var først og fremst å gi et bedre vern til sikrede som ikke kan foreta slik gjenoppbygging. Endringen vil imidlertid også kunne gjøre naturskadeordningen bedre egnet i et forebyggings- og klimatilpasningsperspektiv. Fare for nye naturskader vil åpenbart kunne bety at gjenoppbygging ikke vil bli tillatt.

Siden lovendringen har det vært flere naturulykker der det har vært aktuelt for sikrede å kreve relokalisering, som ved Gjerdrum-leirskredet i 2020 og ved Hans-flommen i 2023. Samtidig har det ved disse ulykkene

-
- 1 Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring. Loven er endret en rekke ganger, senest ved lov 17. juni 2022 nr. 59, som i det vesentlige trer i kraft 1. januar 2025. Justis- og beredskapsdepartementet har i høringsnotat 24. juni 2024 «Ny naturskadeforsikringslov mv.» foreslått en ny lov. I det vesentlige er det snakk om en teknisk/formell nystrukturering av den eksisterende loven. Fremstillingen nedenfor inneholder henvisninger til høringsnotatet og lovutkastet med tilhørende motiver, til høringsvar fra Nesbyen kommune og Norsk Naturskadepool samt til vårt høringsvar av 25. september 2024 til notatet og lovutkastet.
 - 2 Forarbeider til lovendringen er Hans Jacob Bulls utredning fra 27. oktober 2015 «Spørsmål om dekning av tomteerstatning under naturskadeforsikringsordningen m.m.» (heretter kalt utredningen), og Prop. 36 L (2016–2017) *Endringer i naturskadeforsikringsloven (dekning for relokalisering ved fare for ny naturskade)* (heretter kalt proposisjonen eller prop.).
 - 3 Generelt om naturskadeforsikringsordningen her: Bull og Nesdam, «Naturskader og naturskadeforsikring: fortid, nåtid, fremtid», *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett* 2017, s. 169–203; Bull, «Natural Damage Insurance: An Instrument for Economic Resilience», i Banet, Mostert, Paddock, Montoya og Guayo (red.), *Resilience in Energy, Infrastructure, and Natural Resources Law*, s. 296–309 og Bugge og Bull, «Katastroferett. Særlig om erstatning og forsikring ved ekstremvær og naturulykker», i Bugge og Voigt (red.), *Klimarett*, 2. utgave, Oslo 2024, s. 625–647 på s. 633–645.

vært en viss usikkerhet knyttet til *når* sikrede har rett til å kreve relokalisering. I denne artikkelen skal vi først (nedenfor 2) se nærmere på vilkårene for å kreve relokalisering. Hovedvekten ligger på vilkåret som særlig har skapt tvil, nemlig at kommunen ikke gir tillatelse til å reparere eller gjenoppbygge bygningen på skadestedet (nedenfor 2.5).

Det er likevel grunn til å merke seg at muligheten lovendringen ga foretakene til å iverksette sikringstiltak på skadestedet istedenfor å betale for relokalisering, ikke har vært anvendt i noen av de to store ulykkene. Nedenfor skal vi se kort på vilkårene for at foretaket skal ha rett til å kreve sikring som alternativ, og hvorfor disse vilkårene tilsynelatende gjør alternativet uinteressant.

Naturskadeforsikringsordningen har med ujevne mellomrom vært kritisert for å være svak på skadeforebygging.⁴ Det er riktig at ordningen ikke gjør bruk av klassiske forebyggingsregler i forsikring, som å fastsette premie og egenandel ut fra risikobetraktninger. Bruk av slike virkemidler ville lett komme i strid med ordningens bakgrunn og hensikt.⁵ Da ordningen ble etablert i 1979, overtok den langt på vei det offentliges rolle med å yte kompensasjon for tap som skyldtes en naturulykke. Gjennom en semiobligatorisk forsikringsordning ble bygninger og løsøre gjenstander («ting») i Norge som er brannforsikret, automatisk dekket mot naturskade. Samtidig beholdt ordningen et viktig trekk fra den tidligere statlige erstatningsordningen; det er snakk om en solidarisk fellesskapsordning der risikoen for skade ikke er med på å fastlegge hva den enkelte skal betale for dekningen, slik det er ved forsikring ellers. Ordningen representerer slik sett både et grunnleggende rettferdighets-hensyn og en tilnærming om at man for naturskader har begrenset kunnskap om hvor en naturulykke må antas å ville ramme neste gang.

4 Eksempler på slik kritikk: NOU 2010: 10 *Tilpasning til et klima i endring*, s. 153; NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder*, s. 226; NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi* s. 130–131; NOU 2019: 4 *Organisering av norsk naturskadeforsikring. Om Norsk Naturskadepool*, s. 37–38 (referat av selskapssyn på ordningen); NOU 2022: 3 *På trygg grunn – bedre håndtering av kvikkleirerisiko*, s. 192–193 o.a.s. I forbindelse med endringen av naturskadeforsikringsloven 17. juni 2022 nr. 59 (endring av reglene om Norsk naturskadepool) vedtok Stortinget «å be regjeringen vurdere muligheten for å innrette naturskadeforsikringsordningen slik at den bedre ivaretar hensynet til forebygging», se Stortingsvedtak 479 (2021–2022). I høringsnotatet nevnt i note 1 har departementet i pkt. 2 diskutert og fremmet visse forslag om skadeforebygging i naturskadeforsikringsordningen. Vi har kommentert og delvis kritisert dem i vår nevnte høringsuttalelse.

5 Se Bugge og Bull (note 3) s. 633–635.

Ordningen har imidlertid et visst skadeforebyggingsselement ved at foretaket har rett til å avkorte erstatningen ved manglende vedlikehold mv. Dessuten – og det er viktig i relasjon til det denne artikkelen fokuserer på – vil klare og gode regler om relokalisering og sikring etter en naturulykke være sentrale virkemidler for å forebygge nye naturskader. I takt med forventninger om stadig mer ekstreme værhendelser er det rimelig å anta at behovet for forebygging gjennom regler som stimulerer til relokalisering og sikring i de «riktige tilfellene», vil øke i årene som kommer.⁶ Avslutningsvis (nedenfor 4) diskuterer vi derfor ulike måter å forbedre ordningens regler om relokalisering og sikring på for å sikre slik forebygging.

2 Vilkår for relokalisering

2.1 Innledning

Skal sikrede etter dagens regler få dekket utgifter til relokalisering, må fire grunnvilkår være oppfylt.⁷ Det må være snakk om (1) et bolig- eller fritidshus, der (2) huset er skadet (3) ved en naturulykke, og det (4) ikke gis tillatelse til gjenoppbygging eller reparasjon på grunn av fare for ny naturulykke (nedenfor 2.2–2.5). Er det snakk om sikring som alternativ til relokalisering, må ytterligere vilkår være oppfylt (nedenfor 3).⁸

2.2 Bolighus eller fritidshus

Lovens regler om relokalisering får bare anvendelse når det er bolighus eller fritidshus som er skadet.⁹ Med bolighus og fritidshus menes private bolighus, ikke næringsbygg.¹⁰ Grensegangen kunne tenkes å skape

6 Se for eksempel Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn*, kapittel 2.

7 Jf. natskforsl. 1 tredje ledd første punktum.

8 Jf. natskforsl. § 1 fjerde ledd.

9 For næringsbygg kan det gis totaltaperstatning for bygget på samme vilkår som for bolighus og fritidshus, men eiere av slike bygg har ikke rett til tomteerstatning, se forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool § 3 tredje ledd første punktum, jf. annet punktum. Bestemmelsen avløses av likelydende bestemmelse i forskrift 26. januar 2024 nr. 111 om naturskadeforsikring § 4 første punktum, jf. annet punktum, i kraft fra 1. januar 2025, jf. § 49.

10 Se prop. s. 26.

problemer, men er langt på vei løst i forskrift: En bygning skal regnes som bolighus eller fritidshus med mindre den samlet sett i liten grad har karakter av å være et bolighus eller et fritidshus.¹¹ Forskriften angir også hvilke kriterier det «blant annet» kan legges vekt på ved vurderingen: «offentlige godkjenninger og registreringer, bygningens utforming og funksjon, tomtens og strøkets karakter, i hvilken grad bygningen har økonomisk verdi som bolighus eller fritidshus, og bruken av bygningen». Det legges altså opp til en skjønnsmessig avgjørelse, der utgangspunktet vil være at enhver bygning ansees som bolighus/fritidshus, men der de angitte kriteriene kan medføre at bygningen samlet sett bare i liten grad har en slik karakter. Beboelseshus på landbrukseiendommer, som våningshus eller kårboliger, vil derfor være å anse som bolighus. Det samme gjelder flerbolighus, herunder boligblokker. Foregår det næringsvirksomhet i en bygning som anvendes til bolig, som for eksempel at deler av førsteetasje i en boligblokk brukes til butikker eller kontorer, vil normalt bygningen bli oppfattet som et bolighus. Derimot vil bygninger som i hovedsak tjener næringsformål, men også rommer for eksempel en mindre leilighet, som oftest falle utenfor ordningen.

2.3 Huset må være skadet

Bolighuset eller fritidshuset må ha blitt skadet. Det er bare skade på selve bolighuset/fritidshuset som er relevant. At det er oppstått skader på andre hus som befinner seg på bolig-/fritidseiendommen, for eksempel en garasje eller et uthus,¹² er uten betydning.¹³

Bestemmelsen stiller ikke noe krav om hvor omfattende skaden må være. Samtidig fremhever forarbeidene at «mindre skader ofte kan

11 Se forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool. § 3 fjerde ledd. Bestemmelsen avløses av likelydende bestemmelse i forskrift 26. januar 2024 nr. 111 om naturskadeforsikring § 5. Definisjon av bolighus og fritidshus, i kraft fra 1. januar 2025, jf. § 49. I utredningens forslag til forskrift § 2 tredje ledd var kriteriet noe annerledes formulert: bygningen skulle anses som bolighus, «med mindre den vesentligste delen av bygningen anvendes til næringsvirksomhet».

12 Se prop. s. 16.

13 Er bolighuset/fritidshuset først skadet og vilkårene for relokalisering oppfylt, skal imidlertid eventuelle uthus erstattes som om de var totalskadet, se natskforl. § 1 tredje ledd annet punktum.

repareres selv om det ellers er restriksjoner for bygging på eiendommen».¹⁴ Uttalelsen er ikke krystallklar, men ser ut til å legge til grunn at innholdet av offentligrettslige regler som plan- og bygningsloven vil få avgjørende betydning ved fastleggelsen av selve skadebegrepet, se nærmere nedenfor 2.5. Uttalelsen i spesialmotivene til natskforsl. § 1 tredje ledd,¹⁵ der det heter at «omfanget av skaden antas å ha betydning for behovet for å søke om tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging og mulighetene til å få innvilget slik søknad», underbygger en slik forståelse.

At det oppstår skade på tomten til et bolig- eller fritidshus, er ikke tilstrekkelig, hvis ikke huset selv er skadet.¹⁶ Forarbeidene begrunner dette med at «uskadede bygninger vanligvis ikke vil bli fraflyttet», og at «også sammenhengen med forsikringens hovedformål – å dekke skade på bygning – taler for å stille vilkår om at det må foreligge en bygningsskade». Dersom deler av tomten blir vasket bort under en flom, men huset står uskadet, vil det derfor ikke foreligge rett til relokalisering.

Her er det likevel gjort et viktig unntak: Fører naturulykken til at grunnen under et uskadet hus er blitt ustabil, og vilkårene ellers er oppfylt, har sikrede krav på relokalisering. Dette er «en noe modifisert videreføring» av tidligere praksis:¹⁷ «[I] en såkalt totalhavarisituasjon, der bygningen må anses som totalskadet fordi den står på ustabil grunn som gjør både bygning og grunn uegnet for videre beboelse», dekket naturskadeforsikringen tidligere både bygnings- og tomtekostnader. Totalhavarisituasjonen var karakterisert ved at «skadene på grunnen er av en slik karakter at bygningens strukturelle integritet må anses kompromittert», fordi «kostnadene med å utbedre skadene på grunnen og føre den tilbake til forsvarlig stabilitet er så omfattende at dette ikke anses hensiktsmessig».¹⁸

14 Prop. s. 16.

15 Prop. s. 26.

16 Se prop. s.16. Men det er altså gjort unntak hvor grunnen under bygningen er blitt ustabil, se teksten nedenfor. Utredningen s. 47 hadde foreslått at oppstått skade på tomten alltid var tilstrekkelig.

17 Prop. s. 26.

18 Se utredningen s. 32.

2.4 Skaden må skyldes en naturulykke

Skaden må være voldt ved en naturulykke, det vil si en av de farebegivenhetene som er oppregnet i natskforsl. § 2 første ledd annet punktum.¹⁹ Det er uten betydning hva slags naturulykke det er snakk om, men flom og skred vil åpenbart være de mest praktiske i sammenheng med relokalisering. «Flom» foreligger først og fremst der ekstraordinær nedbør eller sterk snøsmelting fører til unormalt høy vannstand, slik at et vassdrag går ut over sine bredder og fører til skadevoldende oversvømmelse.²⁰ «Skred» omfatter utrasing av større eller mindre mengder leire, snø eller løsmasser (stein, grus, sand eller jord) i form av steinskred, steinsprang, jordskred, leirskred eller snøskred.²¹ Det er likevel grunn til å understreke at skaden godt kan være voldt av en av de andre oppregnede naturulykkene, for eksempel storm eller stormflo, og gi grunnlag for relokalisering. Dette kan være en aktuell situasjon dersom den rammede bygningen ligger i et område der en arealplan eller et bygge- og deleforbud hindrer bygging på grunn av risiko for en annen type naturulykke, som flom eller skred.

2.5 Det gis ikke tillatelse til gjenoppbygging eller reparasjon på grunn av fare for ny naturulykke

2.5.1 Introduksjon og problemstillinger

Skal sikrede ha krav på relokalisering, må behovet for relokalisering etter loven ha kommet til uttrykk gjennom et offentlig vedtak. Vilkåret er uttrykt slik: «[D]et ... gis [ikke] tillatelse til å reparere eller gjenoppbygge huset på skadestedet på grunn av fare for ny naturskade». Det kommer frem av proposisjonen at «vilkåret medfører at skader som kan utbedres uten søknad om byggetillatelse eller dispensasjon, ikke vil gi grunnlag for» relokalisering.²²

19 Ved endringslov 17. juni 2022 nr. 59 (i kraft fra 1. januar 2023) fikk bestemmelsen tilføyd noen nye farebegivenheter; samtidig skjedde det en reformulering («i form av» istedenfor «så som»), som gjør det klart at oppregningen er uttømmende.

20 Se Norsk naturskadepools hjemmeside under naturskade.no/skadearsaker/flom/, som fastslår at også villbekker, som dannes ved ekstraordinær nedbør i uberørt skrånende terreng, er å anse som flom.

21 Se Norsk naturskadepools hjemmeside under naturskade.no/skadearsaker/skred/.

22 Prop. s. 26.

I utredningen var vilkåret angitt på en annen måte. Her var det foreslått som tilstrekkelig at kommunen hadde nedlagt bygge- og deleforbud etter at naturskaden fant sted. Etter forarbeidene til endringene i naturskadeforsikringsloven er manglende tillatelse valgt som vilkår for det første fordi det er vurdert som en *objektiv avgjørelse* av faren for naturskade på eiendommen.²³ For det andre ble det fremhevet i proposisjonen at det var ønskelig å likestille ulike rettslige grunnlag for å eventuelt nekte gjenoppbygging på stedet.²⁴ For å oppnå dette formålet ble altså vilkåret knyttet til gitt tillatelse. Man har altså valgt en lovgivningsteknikk der et privatrettslig forsikringsvilkår knyttes til utfallet av en kommunal saksbehandlingsprosess. Etter å ha drøftet hvilke rettslige grunnlag som antas å falle inn under lovvilåret slik det er utformet i dag, vil vi komme tilbake til en vurdering av om vilkårets utforming er egnet til å fremme en likestilling mellom ulike grunnlag som kan være til hinder for gjenoppbygging på tomten i en naturskadesituasjon. Videre fremheves det i spesialmerknaden til bestemmelsen at det er spørsmålet om tillatelse som vil avgjøre om man kan gjenoppbygge på eiendommen i rettslig forstand.²⁵ Nedenfor drøfter vi også tilnærmingen i forarbeidene om en byggetillatelse som antatt mer rettslig normerende, enn et bygge- og deleforbud.

Den viktigste forskjellen på disse to måtene å uttrykke fraværet av gjenoppbyggingsmulighet i utredningen og i lovens endelige utforming, er at lovens ordlyd nå peker mot eierens aktive søkeplikt. I utredningen var som nevnt vurderingstemaet rettet mot kommunens anledning og plikt til å nedlegge bygge- og deleforbud der det er fare for ny naturskade.²⁶

2.5.2 I hvilke tilfeller anses lovens vilkår om «tillatelse» oppfylt?

Departementet fant altså ikke at det var grunn til å skille mellom de rettslige grunnlagene for å gi avslag på byggesøknaden. Vi kan derfor først stille spørsmål om hvilke tilfeller som klart faller innenfor ordlyden, og

²³ Prop. s. 27.

²⁴ Prop. s. 17.

²⁵ Prop. s. 27.

²⁶ Se nærmere i utredningen, s. 48-49.

som derfor også gir rett på erstatning for utgifter til relokalisering, slik loven er formulert i dag.

For reparasjoner eller gjenoppbyggingstiltak som er søknadspliktige, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 20-2, og som får avslag fra kommunen, synes vilkåret i utgangspunktet oppfylt. Det er naturlig å lese ordlyden slik at søknadsplikten er utløst av skade som naturulykken har påført bolighus eller fritidshus, jf. natskfor. § 1 første ledd andre punktum. Videre må avslaget kunne knyttes til fare for ny naturskade, jf. bestemmelsens tredje ledd første setning, som peker klart i denne retning.

Når utløses så søknadsplikt etter pbl. som følge av skade på hus? Det er naturlig å drøfte hvor omfattende reparasjonene må være før det i alminnelighet utløses søknadsplikt etter plan- og bygningsloven. I plan- og bygningsloven fjerde del og tilhørende forskrifter finnes en omfattende regulering av søknadsplikt for tiltak på eiendom. Vi søker ikke her å gi en utfyllende redegjørelse for når søknadsplikten utløses etter naturulykker, men peker på det vi ser på som sentrale utgangspunkt for vurderingen. Særlig praktisk er nok alternativet «vesentlige endringer eller vesentlige reparasjoner» av bygninger, jf. pbl. § 20-1 bokstavene a og b. I vurderingen av hva som er vesentlige tiltak, skal man etter forarbeidene både se på omfanget og karakteren av tiltaket. Også kompleksitet i arbeidet er trukket frem som et moment for vurderingen.²⁷ Departementet har selv pekt på enkelte typer mindre arbeider som i utgangspunktet ikke omfattes av søknadsplikten, for eksempel disse:²⁸

- utskifting av deler av kledning
- omlegging av deler av tak
- utskifting av inngangsdør av tilsvarende størrelse og type
- mindre ombygginger, som flytting og oppføring av lettvegger
- mindre rørleggerarbeid, som utskifting av armaturer og rør

27 Ot.prp. nr. 39 (1993–94) s. 203.

28 TUDEP-2010-2102-3 avsnitt 3 «For hvilke tiltak gjelder materielle krav i bygningslovgivningen». Ref 10/2102-3. Se også Johnson og Løitegaard i Karnov Lovkommentarer. Merknad til § 20-1 første ledd bokstav b hvor uttalelsen omtales. Tilgjengelig på lovdata.no.

Noen eksempler på søkepliktige tiltak nevnes også:

- vesentlige reparasjoner og ombygginger
- nybygging av våtrom eller ombygging som medfører fuktsikring (først og fremst fuktsperre/membran, sluk mv.)

Pbl. § 20-5 må dessuten suppleres med byggesaksforskriften § 4-1, som har nærmere bestemmelser om hvilke tiltak som er søknadspliktige.²⁹ I denne sammenheng vil særlig § 4-1 bokstav e om «mindre tiltak i eksisterende byggverk» være relevant. Poenget i denne sammenhengen er å vise at det er utfordrende å komme frem til presise avgrensninger for søkeplikten ut fra en tolkning av lovens vilkår og ikke minst ved den konkrete bruken av loven i hvert enkelt tilfelle. Kanskje kan det for eksempel være slik at skader som følge av naturulykker er av en art som gjerne tilfører kompleksitet til tiltaket og dermed trekker i retning av søkeplikt. Som vist er det også relevant å ta hensyn til varierende omstendigheter ved den enkelte reparasjon.

I møtepunktet mellom forsikringsretten og plan- og bygningsretten kan det som en konsekvens være krevende for enkeltkommuner å formidle det som da er rettmessige ulike utfall av bruk av reglene, men som for forsikringsselskapene kan fremstå som mer tilfeldig, ulik praksis.

I høringssvaret fra Norsk Naturskadepool går det til sammenligning frem at bransjen skiller mellom søknadsplikt som er utløst som følge av vesentlige endringer og reparasjoner, og søknadsplikt som følger av «hovedombygging».³⁰ Det vises videre til at «[t]idligere var det i naturskadesammenheng slik at dersom reparasjonskostnaden oversteg 60 % av gjenoppføringskostnaden så ble bygget ansett som kondemnabelt og det ble en hovedombygging».³¹ Denne særlige tolkningen av tillatelseskriteriet kommer altså fra praksisen for når en skade var så omfattende at den utløste totaltapsersstatning ved naturulykker. Regelen om rett til totaltapsersstatning fant man tidligere i forskrift om instruks for Norsk

²⁹ Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).

³⁰ Hørings svar fra Norsk Naturskadepool datert 24.09.2024 til høringsnotatet nevnt i note 1. Tilgjengelig på regjeringen.no.

³¹ Op.cit.

Naturskadeforsikringspool (se nærmere omtale nedenfor 4.3, der vi gjør bruk av tilnærmingen i et mulig løsningsforslag). I dag sier natskforsl. § 1 tredje ledd til sammenligning at både hus og eventuelle forsikrede uthus skal erstattes som totalskadet ved bruk av relokaliseringalternativet.

Tiltak som kan karakteriseres som en hovedombygging, er også i loven nevnt som en egen kategori som utløser søknadsplikt, jf. pbl. § 20-1 bokstav n. I plan- og bygningsrettslig sammenheng har det en særlig rettsvirkning om et tiltak blir kategorisert som en «vesentlig endring eller vesentlig reparasjon» eller som en «hovedombygging». For sistnevnte må hele bygget tilfredsstillende dagens krav i lov, forskrift osv., for tiltak som regnes som vesentlige endringer, må oppdaterte krav alene følges for endringstiltaket. Utfordringen er altså at det ikke er grunnlag for å opprettholde et slikt skille i tolkningen av natskforsl. § 1 tredje ledd i dag. Tvert imot sier forarbeidene at det «stilles ingen krav til omfanget av skaden, men omfanget av skaden antas å ha betydning for behovet for å søke om tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging og mulighetene for å få innvilget en slik søknad».³²

Så langt vi kan se, gir ikke vilkåret «ikke gis tillatelse» holdepunkt for å nekte relokaliseringserstatning til andre enn de som får avslag etter søknad om hovedombygging. Vi går ikke videre i denne drøftelsen her, men synspunktet fra poolen viser at det er behov for å klargjøre når vilkårene for rett til relokalisering er oppfylt.

Som vist ovenfor er en rekke tiltak unntatt fra søkeplikt, jf. pbl. § 20-5. Felles for bruk av unntaksbestemmelsene er likevel at tiltaket ikke må være i strid med «lovens bestemmelser med tilhørende forskrifter, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan, tillatelser eller annet regelverk». Dermed kan det reises spørsmål om et eventuelt bygge- og deleforbud som et planvedtak, jf. § 13-1 eller § 28-1 andre ledd, i området påvirker terskelen for hvilke tiltak som etter plan- og bygningsloven er søknadspliktige.

Dermed ser man at spørsmålet om hvilke tiltak som er søknadspliktige, også kan påvirkes av kommunens oppfatning av faresituasjonen, og eventuelle planvedtak knyttet til dette. Likevel kan både vedtak etter § 13-1

32 Prop. s. 27.

(se nedenfor 2.5.5) og § 28-1 ramme både søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak, likevel slik at det også må være en nedre grense for hvilke tiltak som omfattes av de ikke-søknadspliktige tiltakene. Det synes imidlertid krevende å få identifisert helt klart hvordan denne grensen skal trekkes. Oppsummert tyder disse observasjonene på at håndheving av et forsikringsvilkår som er knyttet til avslag på en byggesak eller «ikke gis tillatelse», kan synes å gi nokså vilkårlige løsninger.

Fare for naturskader og naturulykker bør ideelt sett håndteres i kommunens ordinære planbehandling. Bruk av hensynssoner og tilhørende planbestemmelser kan som vist være grunnlag for avslag på byggetillatelse i områder med identifiserte naturfarer. Kommunen har imidlertid et ansvar for at byggegrunnen er trygg også der naturfareelementer først blir kjent på byggesaksstadiet, jf. pbl. § 28-1.

Kravet til trygg byggegrunn i § 28-1 er en selvstendig avslagshjemmel for en byggesøknad.³³ Et alternativ til at det vedtas byggeforbud med grunnlag i bestemmelsen, er å foreta nødvendige sikringstiltak slik at det likevel er trygt å bo på eiendommen. Indirekte vil dermed § 28-1 også virke inn i kommunens planarbeid, da byggegrunn som ikke er trygg nok, ikke vil være lovlig å bygge på.

Hvilke tiltak kan så rammes av § 28-1? Ordlyden retter seg mot at eiendom «bebygges, eller eiendom opprettes eller endres ...». Begrep som søknadspliktig eller lignende er ikke brukt. Det kan dermed være naturlig å se til pbl. § 1-6 første ledd om hva som er å regne som tiltak. De søknadspliktige tiltakene er naturlig nok omfattet av bestemmelsen, men det er også andre tiltak som er egnet til å påvirke realiseringen, eller rettere sagt: som vil være i strid med arealformål, planbestemmelse eller hensynssone.

På samme måte kan man dermed tenke seg at et mindre tiltak som isolert sett ikke er søknadspliktig, likevel kan være i strid med § 28-1 fordi det kan legge til rette for en handling som er i strid med kravet til trygg byggegrunn. I litteraturen er det også angitt at bestemmelsen både vil ramme søknadspliktige bygg og endringer og ikke-søknadspliktige tiltak.³⁴

33 Ot.prp.nr. 45 (2007–2008) s. 339.

34 Pedersen mfl. «Plan- og bygningsrett», del 2, Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, 2018, s. 394 flg.

Dermed kan man tenke seg at et midlertidig bygge- og deleforbud med hjemmel i § 28-1 også retter seg mot de ikke-søknadspåtliggende tiltakene. Etter vår oppfatning er dette et argument for at et allerede nedlagt bygge- og deleforbud rettet mot den konkrete eiendommen nok burde regnes som tilstrekkelig rettslig grunnlag for at «tillatelse» ikke er gitt.

Vi kan så spørre når det er forbudt å iverksette reparasjon eller gjenoppbygging etter § 28-1. Etter forarbeidene er lovens uttrykk «tilstrekkelig sikkerhet» en forsvarlighetsstandard. Videre må faren eller vesentlig ulempe komme fra «natur eller miljøforhold». Man kan naturlig nok ikke kreve «full sikkerhet» før man gir byggetillatelse.³⁵ Dette var også tydelig uttrykt om bestemmelsens forløper i plan- og bygningsloven av 1985 § 68.³⁶ Bestemmelsen er altså ment å favne sted eller tomt der det er en markert risiko for at fare kan oppstå.³⁷ Begrepet «tilstrekkelig sikkerhet» peker ifølge forarbeidene mot en konkret vurdering av risikomomenter. Samme sted sies det at man «kan differensiere mellom henholdsvis personsikkerhet og byggverk, og mellom ulike typer byggverk.»³⁸

Pbl. § 28-1 er altså en videreføring av tidligere tilsvarende regler. I Rt-2006-1012 uttalte Høyesterett seg om hvordan terskelen i 1985-loven var å forstå. Avsnitt 39 lyder slik:

«Fare som følge av naturtilhøve, som flaum og sig av vatn, er omfatta av føresegna. Det vil likevel måtte vere ein terskel for når ein fare er vesentleg nok til at § 68 første ledd kjem til bruk. Om det er tale om ein så alvorleg fare at denne terskelen er passert, vil vere eit spørsmål om risiko, der det avgjerande er ei samla vurdering av kor sannsynleg det er at det vil oppstå skade, opp mot arten og omfanget av skade dersom slik oppstår. Dette inneber at vanskelege naturtilhøve ikkje utan vidare vil vere omfatta av § 68 første ledd.»

Terskelen var også tema i Rt-2015-257, og den konkrete vurderingen av om kommunen hadde opptrådt aktsomt i lys av foreliggende kunnskap i avsnitt 44 flg., er illustrerende. En allerede inntrådt naturulykke

35 Pedersen mfl. «Plan- og bygningsrett», del 2, Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, 2018, s. 395.

36 Ot.prp. nr. 57 (1985–86) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77*, s. 67.

37 Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 339. Se også Ot.prp. nr. 57 (1985–86) s. 66–68.

38 Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 339.

som flom eller skred gir naturlig nok tydelige indikasjoner på slik fare, men det *kan* likevel være forsvarlig å bygge eller gjenoppbygge på stedet. Den inntrådte naturulykken kan skyldes sammenfall av særlige uheldige omstendigheter. En inntrådt omfangsrik flom må for eksempel ikke peke mot at det er stor fare for at en slik naturulykke vil komme igjen. Man også tenke seg at iverksatte generelle sikringstiltak, også utenfor den aktuelle eiendommen, vil gjøre det forsvarlig å bygge på byggetomten. Imidlertid må alminnelige tilnærminger til planlegging som føre-var-betraktninger, ikke minst i sammenhenger der det kan stå om liv og helse, legges til grunn.

Poenget etter dette er altså at kommunen ved bruk av kompetansen etter § 28-1 har gjort forsvarlighetsvurderinger knyttet mot den konkrete eiendommen eller det konkrete området. Som vist retter også eventuelle vedtak med hjemmel i § 28-1 andre ledd seg både mot søknadspliktige og ikke-søknadspliktige tiltak. Samlet sett taler dette for at vedtatt byggeforbud knyttet til en konkret eiendom etter § 28-1 burde være tilstrekkelig til å oppfylle lovens vilkår om at tillatelse til gjenoppbygging eller reparasjon ikke er gitt.

2.5.3 *Plikt til å klage?*

For søknadspliktige tiltak der skadelidte i første omgang får avslag, kan det videre reises spørsmål om uttrykket «ikke gis tillatelse» i loven innebærer at sikrede har plikt til å klage på et eventuelt avslag fra kommunen. En søker har rett til å klage på avslag på byggesøknad, jf. pbl. § 1-9 og forvaltningsloven § 28.

Et argument for at den skadelidte også må bruke klagemuligheten, kan være at en forvaltningssak først etter at også klagesaken er avgjort, kan tolkes som et endelig avslag. Av hensyn til ordningens økonomiske bærekraft over tid bør det ikke gis erstatning for relokalisering utgifter i tilfeller der kommunens avslag ikke er riktig vurdert i lys av farepotensialet. Til tross for det kan vi ikke se at det er grunnlag for å påføre en privat part i en byggesak en plikt til å klage på et forvaltningsvedtak. Etter at klagefristen er ute, kan det derfor klart argumenteres for at et vedtak i en byggesak i kommunen skal kunne regnes som et endelig avslag.

I motsatt retning kan det med en viss styrke argumenteres for at klageorganet har en mer objektiv tilnærming til saken, og at et krav om uttømt klagemulighet slik sett er i samsvar med lovgivers uttrykte intensjon. Gjennom å håndheve et krav om klage kan man slik over tid sikre en mer enhetlig forståelse av vilkåret. Ved å kreve bruk av klagemuligheten oppnår man også at en statsforvalter med noe større geografisk, mulig saklig distanse til naturulykken avgjør saken. De konkrete forholdene kan variere mye. Etter større naturulykker kan det nok oppleves krevende å håndtere slike byggesaker på lokalt nivå. Det å stille krav om at klagemuligheten må utnyttes, kan slik sett oppfattes som at man støtter opp om lovgivers intensjon om en objektiv avgjørelse av gjenoppbyggingsmuligheten.³⁹

Et pålegg om å klage før avslag kan anses som gitt, oppfattes nok ganske klart som unødig tyngende for sikrede. Kommunen kan også oppleve press mot sikrede fra forsikringsforetakene om å klage som lite konstruktiv innblanding fra forsikringsforetakene, som ikke er part i saken. Etter loven har ikke foretakene klagerett på avslaget.

I Nesbyen kommunes hørings svar til høringsnotatet om ny naturskade forsikringslov uttales det for eksempel at hjemmelshavere har opplyst at forsikringsforetak hevder at kommunens vurderinger av bygge- og dispensasjonssøknad er feil, og at hjemmelshavere er presset til å klage på vedtak om avslag på gjenoppbygging.⁴⁰

Et krav om gjennomført klagebehandling vil forsinke prosessen med å få avgjort forsikrings saken, og dermed også med å få avklart bosituasjonen for sikrede. Der byggesaken gjerne er avgjort med tilvising til et midlertidig bygge- og deleforbud eller pbl. § 28-1 første ledd, vil det dessuten være så lite skjønnsfrihet for planmyndigheten at en klagesak kan hevdes å tilføre få muligheter for et materielt endret utfall av saken.

Det kan også synes noe søkt å pålegge sikrede å klage, for ofte ønsker ikke den sikrede selv noe annet resultat enn avslaget fra kommunen. Dersom sikrede skulle ønske å flytte men får byggetillatelse, vil ikke vilkåret etter loven være oppfylt. For tilfeller der sikrede ønsker å gjenoppbygge på skadestedet, er klagemuligheten åpen på ordinær måte. Å skille

39 Prop. s. 27.

40 Hørings svar fra Nesbyen kommune datert 25.09.2024 til høringsnotatet nevnt i note 1. Tilgjengelig på regjeringen.no.

mellom disse tilfellene burde heller ikke by på problemer i praksis. For sistnevnte tilfelle vil jo sikrede om det gis medhold i klagen, ikke fremme noe krav om erstatning for tomten.

Forsikringsforetakene har på sin side gitt uttrykk for at de som har den økonomiske risikoen i sakene, også burde ha klagerett. Videre peker de på at det er uheldig at det er uklart når saken skal regnes som endelig avgjort.⁴¹

Å håndheve et krav om at sikrede har plikt til å klage på et avslag gitt fra kommunen, synes etter vår oppfatning å stride med det avgjørende hensynet med lovendringen, nemlig å bedre stillingen til sikrede.⁴² I forarbeidene er det heller ikke uttrykkelig sagt noe som tyder på at vilkåret må leses som at et ordinært avslag på søknaden ikke er tilstrekkelig som avslagsgrunn. Gjennom å kreve at vedtaket må påklages til kommunen, vil man med andre ord kreve ytterligere en aktiv handling fra sikrede, som allerede er i en krevende situasjon. Å legge til grunn en slik tilnærming til ugunst for sikrede uten at det kan leses klart ut av lovteksten, bør man etter vår oppfatning være varsom med. Innvendingene mot dagens ordning både fra kommunen og Norsk Naturskadepool kan likevel tas til inntekt for at lovens vilkår i det minste må klargjøres. Vi kommer tilbake til endringsforslag avslutningsvis i artikkelen.

2.5.4 Plikt til å søke dispensasjon for å tilfredsstille lovens vilkår?

Etter ordlyden knyttes som vist muligheten til erstatning for tomt ved relokalisering til at man ikke har fått tillatelse til nødvendig reparasjon eller gjenoppbygging. I forarbeidene pekes det også på at kommunen kan dispensere fra både arealplaner og bygge- og deleforbud som ellers er til hinder for gjenoppbygging.⁴³ Lovgiver tar altså til orde for mangel på tillatelse enten søknaden kommer inn som en byggesøknad eller, på grunn av eksisterende reguleringer, som en dispensasjonssøknad.

41 Høringssvar fra Norsk Naturskadepool datert 24.09.2024 til høringsnotatet nevnt i note 1. Tilgjengelig på regjeringen.no

42 Prop. s. 6.

43 Prop. s. 17.

Når forarbeidene viser til arealplanen som grunnlag for byggeforbud, må man anta at man sikter til for eksempel vedtatt hensynssone i en arealplan med planbestemmelse, jf. pbl. §§ 11-8 og 11-6 andre ledd. I denne sammenhengen er sikringssoner med hjemmel i pbl. § 11-8 tredje ledd bokstav a relevante. Sikringssoner kan markere områder som er utsatt for eksempel for skred, ras og flom. Ved vedtakelsen av plan- og bygningsloven ble bestemmelsen omtalt som et «vesentlig virkemiddel» for å forebygge blant annet flom- og rasulykker.⁴⁴ Det åpnes så i andre setning for å gi nærmere bestemmelser som forbyr eller setter vilkår for tiltak og/eller virksomheter jf. § 1-6 innenfor sonen. Planbestemmelser i tilknytning til sikringssonen for å styre bruken av området er rettslig bindende i vurderingen av en eventuell byggesøknad, jf. § 11-8 andre ledd og § 11-6 andre ledd. Bygge- og deleforbud kan også være vedtatt etter pbl. § 13-1 (midlertidig forbud mot tiltak).

Spørsmålet i det videre er om naturskadeforsikringslovens vilkår ikke er oppfylt før dispensasjonsmuligheten i pbl. § 19-2 er søkt utnyttet. For å kunne drøfte dette spørsmålet vil vi første søke å ramme inn hvordan en søknad om dispensasjon vil vurderes i det som kan omtales som en farekontekst.

Ordinært er det åpenbart ingen plikt for en grunneier til å søke om dispensasjon i en sak der man har fått avslag i en byggesak. Dersom det først gis dispensasjon i en byggesak i en slik faresituasjon, må man naturlig nok også legge til grunn at kommunen har hensyntatt plikten i § 28-1 til ikke å tillate bebyggelse eller endring av bebyggelse der grunnen ikke har tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.

Det er et relativt omfattende sett med vilkår, jf. pbl. § 19-2, som må være oppfylt for at en kommune skal ha kompetanse til å gi dispensasjon fra for eksempel en vedtatt plan eller et byggeforbud. Vi skal ikke her gi en utførlig gjennomgang av dispensasjonsbestemmelsen, men avgrenser oss til å trekke frem enkelte særlig relevante spørsmål i en naturfarekontekst. Er vilkårene for å gi dispensasjon oppfylt, *kan* kommunen velge å benytte denne kompetansen.

44 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 219.

Dispensasjon kan bare gis etter en grunnlagt søknad, jf. pbl. § 19-1. Spørsmålet er dermed om skadelidte har plikt til å søke kommunen om dispensasjon for å få rett til erstatning for tomt ved relokalisering. Det må legges til grunn at det alene er sikrede som har kompetanse til å søke om dispensasjon, og at dette ikke er en mulighet som forsikringsforetaket kan bruke på egen hånd.

Etter § 19-2 andre ledd kan det ikke gis dispensasjon hvis hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. Skal kommunen ha kompetanse til å gi dispensasjon, må dessuten fordelene være klart større enn ulempene.

I en dispensasjonssak etter en naturulykke vil altså kommunen stå overfor en dispensasjonssøknad der man for eksempel skal vurdere å dispensere fra et bygge- og deleforbud som er gitt ut fra kommunens vurderinger av faresituasjonen, eller fra planbestemmelser som er vedtatt av samme hensyn. Det kan være vanskelig å se at en dispensasjon ikke vil tilsidesette hensynene bak disse bestemmelsene. En nylig inntrådt naturulykke kan typisk vise at hensynene bak planbestemmelsen er sterkt til stede for den konkrete eiendommen.

Hensynet til forebygging og håndtering av fare kan også ha kommet til uttrykk som nasjonal eller regional interesse, se for eksempel de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpassing. Retningslinjene peker mellom annet på plikten til å gjennomføre risiko- og sårbarhetsanalyser for å unngå farer, se nærmere punkt 4.3 i retningslinjene.⁴⁵ Også disse interessene må man med andre ord undersøke om kan bli vesentlig tilsidesatt. På samme måte må kommunen vurdere forholdet til hensynet bak lovens formålsbestemmelse. Etter at vilkårene er vurdert oppfylt, må altså kommunen vurdere om fordelene med å gi dispensasjon er markert større enn ulempene. Først dersom kommunen finner at også interesseovervektvurderingen faller ut til fordel for å innvilge dispensasjonssøknaden, *kan* det innvilges dispensasjon.

45 Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 Statlege planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpassing.

Dermed gjenstår det å spørre hva som kjennetegner den skjønnsmessige vurderingen til kommunen i en slik farekontekst. Kommunens skjønn er i utgangspunktet fritt. Det kan imidlertid tenkes at det er situasjoner der de ulike vilkårene isolert kanskje kan ansees som oppfylt, men at faresituasjonen er så alvorlig at kommunen, for å sikre innbyggerne en tilstrekkelig trygg bosituasjon, ikke har anledning til å bruke dette skjønnnet. Ikke minst gjelder dette temaet i denne artikkelen som er relokaliseringserstatning for bolighus og fritidshus.⁴⁶ Det kan imidlertid ikke utelukkes at det vil være situasjoner der kommunen mener at det er rom for å bruke kan-kompetansen også i en farekontekst for tomter til slik bruk.

Vår vurdering er derfor at det er lite i samsvar med lovens formål om å gi sikrede en bedre og mer forutsigbar rettsposisjon etter en naturulykke å kreve at sikrede plikter å søke om dispensasjon. I proposisjonen nevnes som vist at dispensasjoner «kan» gis, men det kan likevel reises innvendinger mot å håndheve dette som et krav overfor den skadelidte. Dersom en kommune først har gått til det steget å vedta bygge- og deleforbud eller restriksjoner som forhindrer bygging ut fra et fareformål, er det som vist gjerne lite rettslig rom for å innvilge dispensasjoner. Overordnet er dispensasjonsmuligheten ment å være en snever unntaksmulighet for å fravike det som kommunen har vedtatt gjennom ordinære planvedtak. Forarbeidene fremhever da også at det *ikke* skal være en kurant sak å fravike gjeldende plan.⁴⁷ Hensynet til en konsistent tilnærming til dispensasjonsbestemmelsen, og rettsystematiske hensyn taler derfor etter vår vurdering mot å håndheve et krav om å søke dispensasjon som del av vilkåret for rett til relokalisering. I samme retning trekker som nevnt at et krav om å bruke dispensasjonsbestemmelsene ikke nødvendigvis fremmer en mer objektiv tilnærming.

46 Bolig- og fritidshus er også omfattet av den samme sikkerhetsklassen i byggt teknisk forskrift kapittel 7, jf. veileder utgitt av Direktoratet for byggekvalitet. Forskrift 19. juni 2017 (byggt teknisk forskrift) § 7-2 og «Veiledning om tekniske krav til byggverk, Byggt teknisk forskrift (TEK 17) med veiledning». Ikrafttredelse 1. juli 2017, side 59.

47 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*, s. 243.

2.5.5 Vil et bygge- og deleforbud kunne regnes som direkte avslag?

Et spørsmål er om vilkåret «ikke gis tillatelse» er direkte oppfylt i tilfeller der skadelidte ikke søker om byggetillatelse, men kommunen har nedlagt et midlertidig bygge- og deleforbud på eiendommen, jf. pbl. § 13-1. Eller er lovens vilkår først oppfylt etter at skadelidte har søkt om og fått avslag på byggetillatelse?

En kommune har kompetanse til å legge ned et midlertidig bygge- og deleforbud som endrer utnyttingsmulighetene på eiendommen sammenlignet med eksisterende plansituasjon. Bakgrunn for regelen er at en kommune kan ha behov for å områ seg i påvente av at ny plan blir utarbeidet. Etter loven er det altså et krav at et område «bør undergis ny planlegging». Det er et identifisert planbehov som utløser kompetansen hos kommunen til å nedlegge et slikt midlertidig bygge- og deleforbud. I denne sammenhengen er det typisk ny erfaring med naturfare og fare for nye hendelser som gjør det aktuelt å legge ned et bygge- og deleforbud. I visse tilfeller vil kommunen også kunne ha en plikt til å endre arealplanen. Behovet for endring skal ordinært vurderes i arbeidet med planstrategi, jf. pbl. § 10-1.⁴⁸

Hvilke aktiviteter er det så et midlertidig bygge- og deleforbud setter forbud mot? Etter § 13-1 første ledd kan kommunen («eller vedkommende myndighet») bestemme at oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6, og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet, ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort. Forbudet kan altså både rette seg mot endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6 og ramme andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet. I utgangspunktet rammer altså et midlertidig bygge- og deleforbud, på samme måte som andre planvedtak, videre enn de søknadspliktige tiltakene. Dersom andre tiltak enn de søknadspliktige kan være til hinder for planarbeidet og realisering av planformålet, vil etter ordlyden også disse være forbudt. Dermed synliggjøres en forskjell mellom utredningens forslag til vilkår knyttet

48 Se Rundskriv H-5/18 Samfunnsikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, s. 13.

nettopp til kommunens kompetanse til å vedta midlertidig bygge- og deleforbud og lovens endelige utforming.⁴⁹

Et midlertidig bygge- og deleforbud kan etter loven rettes mot et «område». Området må avgrenses i vedtaket til kommunen, og avgrensningen må følge begrunnelsen for det identifiserte planbehovet. Man kan likevel ikke forstå kompetanseavgrensningen slik at man for eksempel ved naturfare har klart for seg utfallet av en kommende planprosess. Det må være tilstrekkelig at man har behov for å undersøke fareforholdene nærmere, og at et mulig utfall er en endret plan for området.

Forbudet kan videre tenkes å være rettet mot et større område som gjerne sammenfaller med utstrekningen på en tidligere vedtatt plan, ei grend eller bare en enkelt tomt. Der et midlertidig bygge- og deleforbud er vedtatt etter en naturulykke og området er konkret avgrenset til bare en eller noen få byggetomter, vil forbudet relativt tydelig kommunisere planmyndighetens oppfatning om forsvarlig bruk av området. Lovens ordlyd i natskforsl. § 1 tredje ledd peker klart mot at kommunen har vurdert om man skal gi tillatelse til en aktuell gjenoppbygging eller reparasjon etter søknad. Et midlertidig bygge- og deleforbud kommer i stedet for eksisterende plan og kan slik sett muligens sies å representere manglende tillatelse. Dette blir nok likevel en anstrengt tilnærming i lys av alminnelig begrepsbruk i planretten og forarbeidenes bevisste valg av en annen løsning enn det som var foreslått i utredningen.

2.5.6 Vurdering av lovens vilkår som valgt ut fra grad av objektivitet og rettslig avklaring

Drøftingene i dette avsnittet gir grunnlag for visse refleksjoner omkring valg av forsikringsvilkår knyttet til ikke gitt tillatelse og de uttalte formålene bak valget. Drøftelsene i avsnittet har vært knyttet opp til løsningene som er valgt i loven, og hvordan disse er å forstå.

Et uttalt formål med lovens utforming var altså at man søkte å finne en mer objektiv løsning enn en som direkte knyttet forsikringsvilkåret til et eventuelt bygge- og deleforbud. Det kan reises flere spørsmål ved hvorfor man har antatt at en slik løsning knyttet til manglende tillatelse i den

⁴⁹ Utredningen s. 48–49.

enkelte sak er mer objektiv enn et bygge- og deleforbud. For det første er både tillatelse eller avslag i byggesaker og bygge- og deleforbud vedtatt på kommunalt nivå. For det andre vil typisk grunnlaget for et eventuelt avslag på tillatelsen være de samme planvedtakene og risikovurderingene som lovgiver ikke ønsket å bruke som avslagsgrunn direkte. Viktigere er det kanskje at man med å innføre dette vilkåret også har fått det som ser ut som en utilsiktet forskjellsbehandling av søknadspliktige, ulike kategorier av søknadspliktige tiltak og ikke-søknadspliktige tiltak. Etter en naturulykke som flom eller skred vil det gjerne være inntrådt skader som er av et slikt omfang at reparasjoner og gjenoppbygging er søknadspliktige, og i så fall vil i utgangspunktet lovens vilkår «ikke gitt tillatelse» fange opp disse tilfellene. Som vist ovenfor argumenterer vi i hovedsak for at avslag på byggesøknad fra kommunen bør være tilstrekkelig der søker ønsker relokalisering.

I tillegg til utfordringene knyttet til å slå fast når lovens vilkår er oppfylt, så kan imidlertid forventingen om å knytte bruk av relokaliseringserstatningen til en objektiv farevurdering drøftes på et mer grunnleggende plan. Spørsmålet er om man av hensyn til ordningens økonomiske bærekraft i det hele bør knytte farevurderingen som blir lagt til grunn i relokaliseringssakene til kommunalt nivå. Kommunens primære oppgaver som plan- og bygningsmyndighet er å legge til rette for kommunens bruk av arealer gjennom plan- byggesak framover i tid. Byggesaksvedtak etter naturulykker får som allerede vist direkte økonomiske virkninger for private interesser knyttet til en allerede inntrådt naturulykke.

Kommuner vil naturlig nok ha varierende ressurs- og kompetanse for å treffe vedtak i byggesaker etter en naturulykke. I tillegg vil kommunens administrasjon nødvendigvis kjenne til rettsvirkningene av vedtaket som blir truffet, som altså går lenger enn rettsvirkningene i andre byggesaker. I lys av dette kan dermed forventningen om at avgjørelsene skal kunne oppfattes som objektive sett både fra sikrede og forsikringsselskapene være noe håpefulle. Denne grunnleggende utfordringen kan tenkes løst på ulikt vis. Nedenfor i 4 diskuterer vi hvordan en avtalebasert løsning kan brukes som et alternativt grunnlag for når retten til relokaliseringserstatning inntreffer.

3 Sikring som alternativ til relokalisering

3.1 Utgangspunktet

Ved en oppstått naturskade er utgangspunktet i naturskadeforsikring at foretaket skal foreta oppgjør med sikrede i samsvar med sine egne vilkår for oppgjør av brannskade. Oppgjøret må ikke gi sikrede et dårligere resultat enn det som følger av naturskadeforsikringsloven og tilhørende forskrifter.⁵⁰ Det er samtidig uttrykkelig presisert at omkostninger til bl.a. forebygging og sikring ikke er omfattet av den erstatningen sikrede har krav på.⁵¹

Lovendringen 21. april 2017 nr. 17 åpnet imidlertid for at foretaket kan bli ansvarlig for sikringstiltak på skadestedet etter en inntrådt naturulykke, og da som et tillegg til selve naturskadeerstatningen. Denne løsningen er ment som et «forsvarstiltak» for foretaket i en situasjon hvor sikrede har rett til relokalisering. Sikringstiltak kan være rimeligere for foretaket enn å dekke omkostningene ved en relokalisering. Samtidig vil sikring ofte også være en fordel for sikrede ved at han unngår relokalisering.⁵²

3.2 Foretakets valg

Det er foretaket som har rett til å velge sikringsalternativet. Sikrede kan ikke kreve sikring på skadestedet istedenfor relokalisering hvis foretaket ikke finner dette hensiktsmessig. Et slikt standpunkt fra foretakets side kan skyldes usikkerhet knyttet til omkostningene ved selve tiltaket, men kan også ha sammenheng med at ved sikring får foretaket et fremtidig tilsyns- og vedlikeholdsansvar for tiltakene (nedenfor 3.5).

50 Se forskrift om naturskadeforsikring av 26. januar 2024 nr. 111 § 3. Forsikringsoppgjør (forskriften trer i kraft 1. januar 2025). Forskriften avløser bl.a. forskrift om instruks for Norsk naturskadepool av 21. desember 1979 nr. 3420. Instruksen har ingen direkte parallellbestemmelse, men løsningen er den samme.

51 Se forskrift om naturskadeforsikring (jf. note 50) § 1. Naturskadeerstatning, annet ledd første punktum. Den någjeldende instruksen (jf. note 50) har en parallell bestemmelse i § 3. Naturskadeerstatning, annet ledd første punktum.

52 Prop. s. 18 nest siste avsnitt. Utredningen s. 51 fremhever at det fremstår som «en fornuftig løsning, både bedriftsøkonomisk og samfunnsøkonomisk», at foretaket får mulighet til å velge mellom relokalisering og sikring.

Reglene om sikring forutsetter samtidig at sikring som alternativ bare er aktuelt i situasjoner hvor vilkårene for relokalisering (foran 2) foreligger, og hvor sikrede altså som utgangspunkt har krav på relokalisering. I tillegg må ytterligere vilkår være til stede for at foretaket skal ha rett til å kreve sikring.

Sikringstiltakene kan være av en art og et omfang som krever tillatelse til oppføring etter plan- og bygningsloven. Sikring som alternativ for foretaket vil derfor kunne forutsette at det vil bli gitt slik tillatelse.⁵³

3.3 Sikrede må samtykke

Skal foretaket kunne velge løsningen med sikring, er det en forutsetning at sikrede samtykker. Samtykket må gjøres skriftlig.⁵⁴ Kravet om samtykke kom først inn i proposisjonen og var ikke foreslått i utredningen.⁵⁵ Noen egentlig begrunnelse for kravet er ikke gitt. Departementet nøyer seg med å konstatere at sikring «bør» som alternativ til relokalisering være avhengig av samtykke, «slik at forsikringsselskapet må legge en plan for gjennomføring av sikringstiltakene som den skadelidte kan godkjenne».⁵⁶

Departementet «antar» videre at det bør inngås en skriftlig avtale mellom foretaket og sikrede som regulerer sentrale spørsmål som «utforming og tekniske løsninger for sikringstiltaket, tidsplan for gjennomføringen, ettersyn og vedlikehold, kommunikasjon mellom forsikringsselskapet og relevante offentlige myndigheter samt eventuelle sanksjoner ved brudd på avtalen».⁵⁷ Der det faktisk utarbeides en avtale, er det nærliggende å forstå sikredes undertegning av avtalen som hans samtykke til sikring istedenfor relokalisering.

Samtykket fra sikrede må som utgangspunkt være bindende for ham, slik at han ikke på et senere tidspunkt kan angre seg og kreve relokalisering isteden. Trekker gjennomføringen av sikringstiltakene ut i tid, sammenholdt med avtalens tidsplan, må likevel sikrede kunne trekke

53 Se prop. s. 26 nest siste avsnitt.

54 Se natskforsl. § 1 fjerde ledd første punktum.

55 Heller ikke i høringsrunden var et slikt krav til samtykke fremme.

56 Prop. s. 18 siste avsnitt.

57 Prop. s. 26 tredje siste avsnitt.

samtykket tilbake. Dette kan være aktuelt i en situasjon hvor kommunen krever at sikringstiltakene for den skadede eiendommen må sees i sammenheng med mer overordnede planer for sikring av området (nedenfor 3.4). Tilsvarende må trolig også gjelde når kommunens behandling av byggetillatelse for gjenoppbygging/reparasjon av bygningen tar vesentlig lengre tid enn forutsatt, og iallfall når kommunens behandling fører til at byggetillatelse ikke blir gitt.

3.4 Kommunen må godta gjenoppbygging/ reparasjon

Skal foretaket kunne nå frem med sikringsalternativet, forutsetter det at sikringstiltakene vil gi så god beskyttelse mot en ny naturskade at eieren «kan få tillatelse» til reparasjon eller gjenoppbygging på skadestedet.⁵⁸

Proposisjonen sier ikke noe nærmere om hva som ligger i dette kravet.⁵⁹

En ting er hva som omfattes av begrepet «sikringstiltakene». Det må trolig forstås slik at det både kan gjelde tiltak på eller i tilknytning til selve huset og tiltak på den tilhørende tomten, for eksempel oppføring av en beskyttelsesvoll eller en støttemur. Om sikringstiltakene også kan sees i sammenheng med og inngå i større tiltak satt i verk av offentlige organer som vedkommende kommune eller NVE,⁶⁰ er ikke uttrykkelig kommentert i proposisjonen.

Sammenhengen med utredningen og uttalelser i høringsrunden tilsier imidlertid en slik overordnet tilnærming. I høringsrunden støttet nemlig NVE forslaget om sikring som alternativ til relokalisering og fremhevet i den forbindelse «behovet for god koordinering med kommunen, direktoratet og andre relevante myndigheter».⁶¹ Utredningen hadde lagt til grunn at myndighetene ville kunne ønske å se sikringstiltak for den forsikrede eiendommen i sammenheng med mer generelle tiltak. En slik (fornuftig) samkjøring kunne riktignok medføre at avgjørelse om

58 Se natskforsl. § 1 fjerde ledd annet punktum.

59 Utredningen s. 51 peker på at testen vil ligge i om tiltakene gir «den nødvendige trygghet», slik at «kommunen finner å kunne oppheve vedtak om bygge- og deleforbud for eiendommen».

60 NVE = Norges vassdrags- og energidirektorat.

61 Prop. s. 18 punkt 6.3. NVE var den eneste høringsinstansen som kommenterte sikringsalternativet.

og gjennomføring av sikringstiltak trakk ut i tid. I opplegget fra utredningen trengte ikke foretaket samtykke fra sikrede til sikringstiltakene (foran 3.3). Utredningen forutsatte imidlertid at foretaket ikke kunne kreve sikring dersom tiltakene medførte at det tok urimelig tid før sikrede eventuelt kunne ta bolig og tomt i bruk igjen.⁶²

Kommunen må kunne velge å vurdere sikringstiltakenes godhet på grunnlag av fremlagte planer og gi tillatelse til gjenoppbygging/reparasjon før sikringstiltakene er gjennomført.⁶³ Kommunen må imidlertid også kunne vente med byggetillatelsen til sikringstiltakene er gjennomført. Får sikrede da ikke tillatelse til reparasjon eller gjenoppbygging fordi tiltakene ikke ansees tilstrekkelige til å unngå fremtidig naturskade, må foretaket dekke omkostningene ved en relokalisering.⁶⁴

3.5 Økonomisk ramme for sikringstiltakene

Det sier seg selv at det er foretaket som må dekke omkostningene med å gjennomføre sikringstiltakene.⁶⁵ Foretaket skulle jo i utgangspunktet ha erstattet de omkostningene som ville ha påløpt ved en relokalisering. At omkostningene ved sikringstiltakene eventuelt viser seg å bli høyere enn det foretaket hadde regnet med under planleggingen, er også foretakets problem og gir ikke foretaket grunnlag for å «hoppe av».⁶⁶

Lovbestemmelsen om sikring går imidlertid et skritt videre og fastslår at foretaket også skal «sørge for ettersyn og vedlikehold» av sikringstiltakene.⁶⁷ Proposisjonen forutsetter at dette er et spørsmål som kan reguleres i den avtalen mellom foretaket og sikrede som departementet «antar ... bør inngås».⁶⁸ I en slik avtale «vil det være særlig viktig» at

62 Se utredningen s. 51.

63 Dette virker å være den løsningen utredningen ser for seg, selv om det ikke er sagt uttrykkelig, se s. 50–51.

64 Prop. s. 26 siste avsnitt.

65 Se natskforsl. § 1 fjerde ledd tredje punktum, første delen av punktet.

66 Slik utredningens forskriftsforslag § 5 Selskapets rett til å iverksette sikringstiltak, første ledd tredje punktum og utredningen s. 51.

67 Se natskforsl. § 1 fjerde ledd tredje punktum, siste delen av punktet.

68 Se prop. s. 26 tredje siste avsnitt.

foretaket og sikrede «finner en løsning for hvem som skal eie sikrings-tiltaket, og at det lages en plan for ettersyn og vedlikehold».⁶⁹

Lovens løsning og, ikke minst, proposisjonens angitte retningslinjer om eierskap og ettersyn og vedlikehold av sikringstiltakene er overraskende og problematiske.

Når det gjelder fremtidig eierskap av sikringstiltaket, er det vanskelig å se for seg at foretaket vil ønske en slik rolle.⁷⁰ Dermed står man igjen med sikrede som eier, med mindre andre, for eksempel kommunen, kan overtales til å ta en slik posisjon. Samtidig vil foretaket tilsynelatende bli hengende med et tilsynsansvar og et økonomisk ansvar uten noen tidsmessig eller summessig begrensning. I den forbindelse er det viktig å huske på, noe proposisjonen også uttrykkelig minner om, at den forutsatte avtalen ikke kan innskrenke sikredes rett etter lovens § 1 fjerde ledd.⁷¹ At et forsikringsforetak skal måtte påta seg et fremtidig ubestemt ansvar, er imidlertid en fremmed tanke i forsikring. Skal lovens løsning, slik den er omtalt i forarbeidene, tas på ordet, innebærer det at sikringsalternativet er uten interesse for forsikringsnæringen.⁷² Etter Gjerdrumskredet valgte da også de involverte foretakene en annen fremgangsmåte enn lovens løsning i en parallell situasjon.⁷³ Her fikk eierne av fire bygninger utbetalt relokaliseringserstatning, og samtidig overtok foretakene tomten med påstående hus. Etter at det var gjennomført store sikringsarbeider i området, overlot foretakene tomt og hus til kommunen for en rimelig sum, men holdt muligheten for et etteroppgjør åpen dersom kommunen skulle videreselge til en høyere pris. Foretakene på sin side var uten ytterligere økonomiske forpliktelser.

69 Prop. s. 18–19

70 Det kan også stilles spørsmål ved om foretaket overhodet har adgang til å stå som eier av et slikt sikringstiltak, jf. finansforetaksl. § 13-2, som bare gir finansforetak (begrepet omfatter forsikringsforetak) rett til å drive virksomhet som «har naturlig tilknytning til den virksomhet tillatelsen omfatter», se nærmere Bull og Wilhelmssen, *Forsikringsrett*, 2. utgave, Oslo 2024, s. 94 flg.

71 Prop. s. 26 tredje siste avsnitt.

72 Utredningen inneholdt for sin del ingen drøftelse av eller regler om et slikt etterfølgende ansvar. Den må åpenbart ha forutsatt at det fremtidige vedlikeholdsansvaret ville påhvile sikrede og ikke foretaket.

73 Se Bugge og Bull (jf. note 3), s. 642.

4 Kritikk og endringsforslag

4.1 Proposisjonen har skapt usikkerhet og ikke-optimale løsninger

Tanken om regler om relokalisering og sikring i naturskadeforsikringsordningen kom fra forsikringsnæringen og var basert på forsikringsforetakenes erfaringer etter flommen på Østlandet våren 2013.⁷⁴ Arbeidet med utredningen ble gjort i nær kontakt med Finans Norge og Norsk Naturskadepool og ledet frem til forslag som forsikringsnæringen på et generelt og overordnet nivå stilte seg positiv til.⁷⁵ I høringsrunden var det bred støtte for hovedløsningene i utredningen, selv om det kom motforestillinger mot enkelte forslag.⁷⁶

Proposisjonen er på denne bakgrunn på mange måter overraskende. Én ting er den uttrykte skepsisen til om det egentlig var et stort behov for å utvide naturskadeordningen,⁷⁷ en annen vektleggingen av at ordningen måtte utformes slik at de samlede erstatningsbeløpene ble begrenset.⁷⁸

Som fremstillingen ovenfor (2 og 3) har vist, introduserte proposisjonen også andre løsninger enn dem utredningen hadde foreslått, og som høringsinstansene hadde tatt stilling til. Dette har iallfall hatt to uheldige konsekvenser. På den ene side har det oppstått usikkerhet i forholdet mellom sikrede, foretak og kommune om når sikrede faktisk har krav på relokalisering; på den annen side har sikringsalternativets utforming medført at foretakene anser denne løsningen som uaktuell.

I et forebyggingsperspektiv er dette uheldig. Både relokalisering og sikring er gode alternativer for å unngå fremtidige naturskader. Det er derfor viktig at reglene som gjelder for dem, er klare og lett praktiserbare, og at de fremmer løsninger som reduserer risikoen for naturskader. Uklare vilkår kan også føre til en uheldig økning i de administrative kostnadene ved ordningen.

74 Se prop. s. 6 første avsnitt og utredningen s. 34, som begge viser at det særlig var forholdet i Kvam i Nord-Fron kommune som var den direkte foranledningen til at relokaliseringsspørsmålet ble reist.

75 Se utredningen s. 8.

76 Det gjaldt særlig utredningens forslag om å gi foretakene klagerett på et bygge- og deleforbud fra kommunen, se prop. s. 16–17, med henvisning til høringsvar fra KS.

77 Se prop. s. 9–10.

78 Se prop. s. 10 tredje avsnitt og s. 12, de tre siste avsnittene.

4.2 De kryssende interessene

Spørsmålet om relokalisering er først og fremst et forhold mellom sikrede og foretaket etter forsikringsavtalen. Kommunen bringes imidlertid inn i forsikringsforholdet ved at kommunens avgjørelser vil ha avgjørende betydning for om sikrede får rett til å kreve relokalisering fra foretaket.

For *sikrede* vil muligheten for relokalisering normalt bety en klar fordel; han får for alle praktiske formål dekket omkostningene knyttet til et nytt hus på en ny og sikker tomt. For enkelte sikrede kan imidlertid et sikringsalternativ oppfattes som gunstigere; da kan han fortsette å bo i det nåværende huset sitt, men nå under trygge forhold. Det kan heller ikke sees bort fra at enkelte sikrede faktisk heller vil bli boende i en gjenoppbygd/reparert bolig uten sikringstiltak enn å måtte relokalisere. Er det sikrede i flere bolighus/fritidshus innenfor samme område som er rammet av naturskaden, kan det dessuten tenkes at de vil ha ulik holdning til hva som bør skje: Noen vil ønske relokalisering, mens andre foretrekker reparasjon eller gjenoppbygging på skadestedet, med eller uten sikring. Kommunens holdning til og løsning på problemet vil derfor kunne medføre at noen av de sikrede blir svært fornøyde, mens andre kan være mer eller mindre misfornøyde. Et viktig spørsmål for de sikrede vil kunne være om det kan åpnes for ulike løsninger innenfor et rammet område, tilpasset til den enkelte sikredes ønsker.

For *foretaket* vil relokalisering bety en mer kostbar løsning enn tilbakeføring av bygningen/eiendommen ved reparasjon eller gjenoppbygging. Det vil derfor normalt foretrekke en snever mulighet for relokalisering, og være opptatt av at kommunen ikke praktiserer reglene om byggetillatelse for gjenoppbygging/reparasjon for strengt.⁷⁹ Er risikoen for en ny naturskade særlig stor, kan relokalisering likevel være en hensiktsmessig løsning også for foretaket. Sikringsalternativet vil på den annen side kunne innebære en akseptabel mellomløsning, siden det vil være

79 I høringsrunden understreket Finans Norge at det var «avgjørende» at foretaket fikk klagerett på kommunens vedtak – «ikke minst for å motvirke at kommuner nedlegger bygge- og deleforbud for å overføre kostnader etter en tidligere for liberal reguleringspraksis» til foretakene, se prop. s. 15. Departementet var ikke enig i dette: «Når kommuner som tidligere har tillatt bygging på skadeutsatte steder, skjærer inn praksisen, er det i tråd med gjeldende regelverk og viktig for å forebygge nye skader». Klagerett for foretaket var derfor ikke aktuelt, se prop. s. 16–17.

økonomisk gunstigere for foretaket enn en relokalisering. Forutsetningen er imidlertid at vilkårene for relevante sikringstiltak er utformet på en hensiktsmessig måte.

Kommunen vil kunne ha en egeninteresse i at vilkårene for relokalisering/sikring foreligger. Ved at utsatte bygninger fraflyttes eller sikres, får kommunen rettet opp virkningen av at den tidligere har gitt byggetillatelse på steder hvor slik tillatelse muligens ikke burde ha vært gitt.⁸⁰ Dette vil løse et usikkerhetsmoment for kommunen og dens innbyggere. Samtidig vil foretaket dekke omkostningene ved tiltakene, og dermed direkte og indirekte kunne spare kommunen for fremtidige omkostninger. Om løsningen blir relokalisering eller sikring på skadestedet, vil normalt være det samme for kommunen.

Erfaring, ikke minst fra områdene som ble rammet av flom og skred etter ekstremværet Hans, viser at det er betydelig usikkerhet under dagens ordning med hensyn til når sikrede kan kreve relokalisering. Usikkerheten har først og fremst vist seg på kommunalt plan, men også blant foretakene har det vært uttrykt tvil.⁸¹ Situasjonen i Nesbyen kommune kan brukes som eksempel. Her antok kommunen opprinnelig at ca. 150 boliger burde underlegges bygge- og deleforbud, og at de sikrede dermed kvalifiserte for relokalisering.⁸² 25. september 2024 opplyser kommunen at 21 boligeiere står med ubeboelige og ikke-gjenoppbygde boliger, der kommunen har lagt ned bygge- og deleforbud og vurderer at det foreligger søknadsplikt for reparasjon/gjenoppbygging. Samtidig opplever kommunen at forsikringsbransjen hindrer oppfyllelsen av lovens forutsetninger om relokalisering ved å hindre forsikringstakerne fra å sende byggesøknad om reparasjon/gjenoppbygging.⁸³ Foretakene har for sin del antatt at antallet boliger med relokaliseringsrett er lavere enn det kommunen har lagt til grunn. De bygger dette blant annet på at de påførte skadene på de involverte bygningene ikke er så omfattende

80 Prop. s. 16–17.

81 Se høringsvarene fra Nesbyen kommune og Norsk Naturskadepool til høringsnotatet nevnt i note 1.

82 Opplysningene her og i det følgende bygger dels på referat fra Nesbyen kommunes informasjonsmøte om ekstremværet Hans 19. mars 2024 og på Flomsnakk nyhetsbrev 24. april 2024, dels på samtale med representanter for Norsk Naturskadepool i møte 12. april 2024.

83 Se høringsssvar fra Nesbyen kommune til høringsnotatet nevnt i note 1.

at det vil være nødvendig med byggesøknad.⁸⁴ Usikkerheten har vist seg svært uheldig for flere sikrede, som er blitt værende i et limbo der de hverken får relokalisert eller gjenoppbygd/repasert på skadestedet innenfor en rimelig tidshorisont.

Den uavklarte rettslige situasjonen tilsier at det kan være en fordel for alle involverte dersom det innenfor grensene som lovgivning og forskriftsverk setter, er mulig å finne frem til omforente standardiserte fellesløsninger.

4.3 Relokaliseringsalternativet

I det følgende vil vi se på hvordan man kan oppnå mer hensiktsmessige løsninger innenfor henholdsvis relokaliseringsalternativet og sikringsalternativet (nedenfor 4.4). Forutsetningen for drøftelsen er at endringene kan gjøres innenfor rammene som loven i dag bygger på. Vi vil altså ikke foreslå løsninger som nødvendiggjør lovendringer.⁸⁵ Samtidig er det viktig for oss å komme med løsningsforslag som gir alle de involverte – altså de sikrede, foretakene og kommunene, med deres kryssende interesser (foran 4.2) – en større forutberegnelighet enn det dagens løsninger innebærer.

I dette avsnittet presenterer vi en skisse til hvordan en omforent fellesløsning for retten til relokalisering kunne tenkes formulert. Nedenfor (4.4) angir vi hvordan en slik fellesløsning eventuelt også kunne inneholde en nærmere regulering av sikringsalternativet.

Vi tenker oss at en mulig fellesløsning kan bli nedfelt som en avtalebasert ordning, basert på en rammeavtale mellom KS, som representant for relevante kommuner, og Finans Norge / Norges Naturforsikringspool, som representant for foretakene. Rammeavtalen må etablere en norm for når sikrede som eier av bolighus/fritidshus skal ha rett til relokalisering under forsikringsavtalen etter en naturskade. Rammeavtalen må for den

84 Se hørings svar fra Norsk Naturskadepool til høringsnotatet nevnt i note 1. Selv om hørings svaret ikke uttrykkelig henviser til forholdene i Nesbyen kommune, bygger eksempler og enkeltuttalelser klart på forsikringsbransjens erfaringer fra forhold i denne kommunen.

85 I vårt hørings svar til høringsnotatet fra juni 2024 om ny naturskadeforsikringslov mv. (se note 1) har vi fremmet forslag som den videre fremstillingen til dels bygger på. Samtidig vil en situasjon med eventuell ny lovgivning gi større frihet til å innføre «nye» løsninger enn det som vil være mulig innenfor dagens lovgivning, se notene 87 og 88.

enkelte sikrede følges opp med en særskilt avtale, der sikrede, det aktuelle foretaket og kommunen står som parter, og der det fastsettes at rammeavtalens løsninger skal få anvendelse på partenes avtaleforhold.

Det mest krevende ved utformingen av rammeavtalen vil være å fastlegge den normen som skal anvendes for sikredes rett til relokalisering. Vi har tenkt oss at det kan være naturlig å ta utgangspunkt i totaltapsregelen som tidligere fantes i forskrift om instruks for Norsk Naturskadeforsikringspool § 3 annet ledd tredje punktum.⁸⁶ Den fastsatte at sikrede hadde krav på totaltapsersstatning for bygning og tomt dersom omkostningene ved gjenoppbygging/repasasjon av de pådratte skadene utgjorde minst 60 % av bygningens forsikringsverdi. Denne normen tok for sin del utgangspunkt i og var fastsatt ut fra hva som gjaldt ved brannskade på bygning i relevante forsikringsvilkår. Normen på 60 % passer godt ved brannskader, der det ikke ligger inne et særlig statistisk-signifkant gjentagelseelement. Ved naturulykker, og særlig ved flom og skred, er dette annerledes, for her kan risikoen for en fremtidig naturulykke på vedkommende eiendom fastsettes med betydelig større sikkerhet (jf. for så vidt anslag om 10-årsflom, 50-årsflom og 100-årsflom). I tillegg kommer at det ut fra en forebyggingstanke må være fornuftig og i alles interesse å ikke legge normen for høyt. Vi har derfor antatt at normen må reduseres noe ved spørsmålet om relokalisering i naturskadeforsikring, for eksempel slik at den er i størrelsesorden 40–50 %.

En norm på 40–50 % antar vi vil kunne gi en gjennomsnittlig rimelig og riktig normalløsning. I enkelttilfeller kan det likevel tenkes at særlige forhold vil kunne slå inn og føre til urimelige utslag dersom normalløsningen anvendes. Dette kan tilsi at det bør legges inn mulighet for avvikende løsninger i enkelttilfeller. I så fall bør det trolig bare kunne modifieres «nedover», altså slik at det gis rett til relokalisering også i situasjoner hvor gjenoppbygging/repasasjon av naturskaden vil koste mindre enn 40–50 % av forsikringsverdien. Kriterier for eventuelle avvikende løsninger må fremgå av avtalen og være mest mulig presise. Samtidig kan det trolig være fornuftig å legge inn en skjønnsmessig sekkebestemmelse for

86 Bestemmelsen ble opphevet ved forskriftsendringen 24. november 2017 nr. 1821 i forbindelse med lovendringen 21. april 2017 nr. 17 om innføring av regler om relokalisering og sikring i natksforsl. § 1 tredje og fjerde ledd.

å ta høyde for tilfeller som ikke omfattes av de konkrete kriteriene. For å sikre en uavhengig avgjørelse av om grunnlaget for en slik avvikende løsning foreligger, bør trolig et uavhengig organ, for eksempel Klagenemnda for naturskader, treffe avgjørelsen.

Foreligger vilkårene for relokalisering etter den omforente rammeavtalen, må sikrede alltid ha rett til å kreve relokalisering. Foretakene må imidlertid kunne møte et krav om relokalisering med lovens sikringsalternativ (eventuelt med et litt annet innhold enn dagens etablerte løsning, se nedenfor 4.4). Siden sikringsalternativet forutsetter samtykke fra sikrede, er vi normalt tilbake i alternativet relokalisering dersom sikrede skulle nekte sikring. Det kan riktignok i teorien tenkes situasjoner der sikrede vil foretrekke gjenoppbygging eller reparasjon uten sikrings tiltak, og at dette kan skje uten at det kreves byggetillatelse fra kommunen. Men dette vil være upraktiske unntakstilfeller, som ikke skaper egentlige problemer.⁸⁷

4.4 Sikringsalternativet

Som tidligere påpekt (foran 3.3) er lovens løsning at sikrede må samtykke dersom foretaket vil møte et krav om relokalisering med sikring av eiendommen. Siden retten for sikrede til å samtykke til et sikringsalternativ uttrykkelig fremgår av lovteksten, legger vi ut fra de forutsetningene

87 I høringsnotatet fra juni 2024 om ny naturskadeforsikringslov mv. (jf. note 1) har departementet i det alt vesentlige videreført løsningene fra dagens regler mht. relokalisering. I vårt hørings svar har vi, for å unngå noen av de problemene som Gjerdrum- og Hans-ulykkene viste, foreslått et noe annet opplegg ved relokalisering. *Hovedregelen* ved spørsmål om sikredes rett til relokalisering bør baseres på en ren forsikringsrettslig løsning som er frikoblet fra kommunens bruk av plan- og bygningslovens regler. Dersom det er fare for ny naturskade og omkostningene ved å gjenoppbygge/repasere den skadede bygningen utgjør for eksempel 40 % eller 50 % av bygningens forsikringsverdi, bør sikrede ha rett til å kreve relokalisering. Det bør altså utformes en frittstående forsikringsrettslig kondemnasjonsregel, der sikrede får totaltapsstatning for bygning og tomt hvis omkostningene ved gjenoppbygging/repasasjon er av en viss størrelse. Kobles dette med en videregående rett for foretaket til å kreve sikring i stedet for relokalisering (se note 88), får man en effektiv og forutsigbar løsning både for sikrede og foretaket. Man unngår også at kommunen kommer i en vanskelig mellomstilling, der den som lokal myndighet treffer avgjørelser som får direkte betydning for private parters økonomiske posisjoner. *I tillegg* kan man tenke seg en *unntaksregel*, der sikrede får rett til relokalisering såfremt kommunen ikke gir tillatelse til gjenoppbygging/repasasjon, og der omkostningene til gjenoppbygging/repasasjon ikke når opp i det angitte beløpet på 40 % eller 50 % av forsikringsverdien. Også i denne unntakssituasjonen må foretaket ha sin utvidede rett til sikring i behold.

drøftelsen her bygger på (foran 4.1), til grunn at sikrede fortsatt skal ha denne retten.⁸⁸

Som påpekt (ovenfor 3.5) fastsetter lovteksten at foretaket skal «sørge for ettersyn og vedlikehold» av et iverksatt sikringstiltak. Samtidig synes forarbeidene å forutsette at foretaket har plikt til selv å stå for ettersyn og vedlikehold så lenge tiltaket består, og til løpende å bekoste utgiftene med dette. Slik lovteksten er formulert, er den imidlertid vesentlig mer åpen enn det forarbeidene kan gi inntrykk av. At foretaket har en sørge-forplikt, behøver ikke å bety at det selv må utføre ettersyn og vedlikehold. Det må være fullt akseptabelt at foretaket får andre, for eksempel kommunen eller sikrede, til å påta seg dette, mot eller uten betaling. Eventuell betaling kan naturligvis skje løpende. For å unngå det som har vært et avgjørende ankepunkt fra foretakenes side mot proposisjonens opplegg, kan det imidlertid ikke være noe i veien for at dette gjøres opp med en avtalt og forhåndsbetalt engangssum. Siden sikrede skal samtykke i selve sikringstiltaket, er det naturlig å forstå lovbestemmelsen slik at sikrede også må samtykke til de ordninger og eventuelle avtaler foretaket gjør med tanke på ettersyn og vedlikehold.

I den rammeavtalen vi forutsetter bør inngås mellom KS og Norsk Naturskadeforsikringspool / Finans Norge (foran 4.3), er det naturlig å ta inn bestemmelser om sikringsalternativet. Reguleringen må bygge på en forutsetning om at sikrede på generelt grunnlag samtykker i sikring som et alternativ til relokalisering. Et slikt samtykke fra sikrede må legges inn i den særskilte avtalen som vi forutsetter skal inngås mellom den sikrede,

88 I høringsnotatet fra juni 2024 om ny naturskadeforsikringslov mv. (jf. note 1) er løsningene i dagens lov vedrørende sikring som alternativ til relokalisering i det vesentlige videreført. I vårt hørings svar til høringsnotatet har vi lagt til grunn at foretakets rett til sikring ikke bør være avhengig av sikredes samtykke. Sikringsalternativet gir foretaket mulighet til å velge et rimeligere alternativ enn relokalisering, samtidig som sikrede får nødvendig trygghet for at boligen har en slik sikkerhetsstandard at risikoen for nye naturskader er eliminert eller iallfall minimert. Sikredes rett til å si nei til et foreslått sikringsopplegg, selv om kommunen finner at det er tilstrekkelig godt for å gi byggetillatelse, åpner for en «utpressingsmulighet» som ikke er heldig. Sikrede vet at foretaket vil kunne godta tiltak som egentlig er å anse som unødvendige, så lenge sikringsalternativet fortsatt er rimeligere enn relokalisering. *I tillegg* må foretaket fritas for den ubestemte og varige ettersynsplikten av sikringstiltaket som dagens regler legger opp til. Plikten bør i stedet som hovedregel legges på kommunen. Utgiftene til kommunens ettersyn og vedlikehold må foretaket dekke, men likevel slik at foretakets omkostningsansvar maksimeres til antatte utgifter over for eksempel en tiårsperiode. Disse utgiftene omregnes til et engangsbeløp som foretaket pålegges å utbetale kommunen umiddelbart.

foretaket og kommunen. Utover et slikt generelt samtykke antar vi at sikrede ikke bør delta i den nærmere utformingen av tiltaket (se nedenfor), men at kommunen vil ivareta sikredes interesser overfor foretaket.

Rammeavtalen må for det første avklare hvem som skal stå som eier av sikringstiltaket. Trolig bør utgangspunktet være at kommunen påtar seg dette med mindre det i det enkelte tilfellet avtales at sikrede eller noen andre skal ha denne rollen. Skal sikrede stå som eier, må dette tas inn i den særskilte avtalen der sikrede er en av partene.

Rammeavtalen bør trolig også gi kommunen ansvaret for å fastlegge innholdet av sikringstiltaket, herunder utforming og tekniske løsninger, og tidsplan for gjennomføringen av det. Kommunen forutsettes i denne forbindelse å samarbeide og eventuelt samordne seg med andre relevante offentlige myndigheter, som for eksempel NVE. Kommunen bør også stå for den praktiske gjennomføringen av tiltaket, samtidig som avtalen bør åpne for at det i det enkelte tilfellet kan avtales noe annet.

Siden foretaket vil være ansvarlig for alle utgifter forbundet med gjennomføringen og ferdigstillingen av tiltaket, bør avtalen trolig fastslå at tiltaket skal gi nødvendig sikkerhet mot fremtidige naturulykker, slik at det kan gis byggetillatelse til gjenoppføring/reparasjon av boligen, men at det for øvrig skal holdes på et økonomisk nøkternt nivå. Forutsetningen må være at foretaket gir samtykke til at sikringsalternativet kan velges på bakgrunn av en fullstendig kalkylebasert plan for tiltaket, og at dette samtykket binder foretaket, selv om kostnadene til gjennomføring av tiltaket skulle vise seg å bli høyere enn forutsatt.

Rammeavtalen må endelig inneholde regler om ettersyn og vedlikehold av sikringstiltaket og om dekning av omkostningene til dette. Hovedregelen her bør trolig være at vedkommende kommune har ansvaret for ettersyn og vedlikehold, men at kommunen ved gjennomføringen av nødvendige tiltak kan samarbeide med andre. Dette siste vil særlig være interessant når andre enn kommunen, for eksempel sikrede, står som eier av tiltaket. Finansieringen av ettersyn og vedlikehold må i utgangspunktet være et ansvar for foretaket, men her er det viktig å finne frem til ordninger som gjør at foretaket kan «kjøpe» seg ut av forpliktelsen med en omforent forhåndsbetalt engangssum. De nødvendige beregninger knyttet til et slikt finansieringsansvar må gjøres av kommunen og

foretaket i fellesskap, eventuelt med bistand fra utenforstående eksperter som NVE. Det er neppe grunn til å gi sikrede noen bestemmende rolle her, men sikrede bør naturligvis holdes orientert om arbeidet.

4.5 Avslutning

Fremstillingen ovenfor viser at en effektivisering av reglene om relokalisering og sikring vil være en fordel for de involverte interessene, altså de sikrede, kommunene og forsikringsforetakene. En slik effektivisering kan skje innenfor dagens regler, uten at det er behov for ny lovgivning, men ny lovgivning vil kunne forenkle opplegget. Den vil samtidig kunne være et viktig tiltak i forebyggingen av fremtidige naturskader. Siden arbeidet med ny lovgivning lett vil kunne ta tid, er det all grunn til å oppmuntre de representative organene på henholdsvis kommune- og foretakssiden, altså KS og Finans Norge / Norsk Naturskadepool, til å starte arbeidet med å utarbeide et avtalebasert opplegg for relokalisering og sikring etter en inntruffet naturskade.

Kilder

Litteratur

- Bugge, Hans Christian og Hans Jacob Bull, «Katastroferett. Særlig om erstatning og forsikring ved ekstremvær og naturulykker», i: Hans Christian Bugge og Christina Voigt (red.), *Klimarett*, 2. utg. Universitetsforlaget, 2024, s. 625–647.
- Bull, Hans Jacob og Trine-Lise Wilhelmsen, *Forsikringsrett*, 2. utg., Universitetsforlaget, 2024.
- Bull, Hans Jacob, «Natural Damage Insurance: An Instrument for Economic Resilience», in: *Resilience in Energy, Infrastructure, and Natural Resources Law*, Banet, Mostert, Paddock, Montoya og Guayo (red.). Oxford University Press, 2022, s. 296–309
- Bull, Hans Jacob og Anne-Karin Nesdam, «Naturskader og naturskadeforsikring: fortid, nåtid, fremtid», *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett*, 14 (2017), nr. 3–4 s.169–203.
- Bull, Hans Jacob, *Spørsmål om dekning av tomteerstatning under naturskadeforsikringsordningen*, utredning til Justis- og beredskapsdepartementet 27. oktober 2015. Hentet fra regjeringen.no

Direktoratet for byggkvalitet. *Temarettleggning Utbygging i fareområde*, Utbygging i fareområder

Flomsnakk nyhetsbrev 24. april 2024

Johnson, Margrethe L. og Julie G. Løitegaard. *Karnov Lovkommentarer til Plan- og bygningsloven kap.20.*

Pedersen, Odd Jarl m.fl. *Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner, Plan- og bygningsrett, Del 2, 3.* utg. Universitetsforlaget, 2018.

Referat fra Nesbyen kommunes informasjonsmøte om «Hans» 19. mars 2024.

Samtale med representanter for Norsk Naturskadepool i møte 12. april 2024.

Veiledning om tekniske krav til byggverk, Byggteknisk forskrift (TEK 17) med veiledning. Ikrafttredelse 1. juli 2017

Lover

Lov 10. oktober 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov 14. juni 1985 nr 77 (plan- og bygningsloven) [opphevet]

Lov 16. juni 1989 nr 70 om naturskadeforsikring

Lov 21. mai 1999 nr 30 om styrking av menneskerettighetenes stilling i norsk rett.

Lov 27. juni 2008 nr 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Lov 10 april 2015 nr 17 om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven).

Lov 21. april 2017 nr 17 Lov om endringer i naturskadeforsikringsloven (dekning for relokalisering ved fare for ny naturskade).

Lov 17. juni 2022 nr 59 om endringer i naturskadeforsikringsloven mv. (etablering av naturskadekapital i Norsk Naturskadepool mv.)

Forskrifter

Forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool.

Forskrift 24. november 2017 nr.1821 om endring i forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool mv.

Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift)

Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 Statlege planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpassing.

Forskrift 26. januar 2024 nr. 111 om naturskadeforsikring.

Offentlige dokumenter og lovforarbeider

Ot. prp. nr. 57 (1985-86) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77.

Ot. prp. nr. 39 (1993-94) Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven.

Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

Ot. prp. nr. 45 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).

Prop. 36 L (2016-2017) Endringer i naturskadeforsikringsloven (dekning for relokalisering ved fare for ny naturskade)

Stortingsvedtak 579 (2021-2022). Sak - stortinget.no

Meld. St. 26 (2022-2023), Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn.

Høring. Ny naturskadeforsikringslov mv. Justis- og beredskapsdepartementet 24. juni 2024

Høringssvar fra Universitetet i Oslo, Det juridiske fakultet, Nordisk Institutt for Sjørett 25.09.2024

Høringssvar fra Nesbyen kommune 25.09.2024

Høringssvar fra Norsk Naturskadepool 24.09.2024

Rundskriv H-5/18 Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, 17.10.2018.

TUDEP-2010-2102-3 Tolkingsuttalelser om plan- og bygningsloven.

NOU 2010: 10 Tilpasning til et klima i endring.

NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder. Som problem og ressurs.

NOU 2018: 17 Klimarisiko og norsk økonomi.

NOU 2019: 4 Organisering av Norsk naturskadeforsikring. Om Norsk naturskadepool.

NOU 2022: 3 På trygg grunn – bedre håndtering av kvikkleirerisiko.

Rettspraksis

Rt. 2002 s. 683

Rt. 2006 s. 1012

Rt. 2015 s. 257

KAPITTEL 5

Erstatningsregler og praksis for regress mot kommuner og andre aktører

Jardar Aas

Gjensidige

Abstract: The article provides an overview of insurance companies' right of recourse under Norwegian law, for payments they have made related to flood, landslide, and surface water damage. It gives an overview of both the general rules for recourse and the specific rules in the Damage Compensation Act related to recourse claims from insurance companies. As a part of the assessment some key basis of liability in tort law, and considerations behind the rules on compensation and recourse are also reviewed. The article specifically addresses the possibility of recourse against municipalities in light of the fact that municipal liability in such cases may be related to the exercise of public authority. In this context, the article discusses the significance of the Supreme Court's ruling in HR-2023-2303.

Keywords: insurance, flood, landslides, liability, recourse claims

1 Kort om temaet – regress fra forsikringsselskaper

De fleste skader som oppstår som følge av flom, skred og overvann, vil være dekket av en forsikring. I 2023 betalte norske forsikringsselskaper ut ca. 7,4 milliarder kroner i erstatninger etter naturskader, overvann og

Sitering: Aas, J. (2024). Erstatningsregler og praksis for regress mot kommuner og andre aktører. I S. Taubøll (red.), *Flom, skred og juss* (Kap. 5, s. 175–200). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.241.ch5>
Lisens: CC-BY 4.0

andre værskader.¹ Dette beløpet omfatter bare bygninger og innbo/løsøre, mens skader på infrastruktur, veier, kjøretøy m.m. kommer i tillegg.

Denne artikkelen tar for seg noen sentrale forhold knyttet til forsikringsselskapenes mulighet til å kreve regress (tilbakebetaling) for slike utbetalinger. Vi skal se nærmere på rammene for regressretten, hvem regresser kan rettes mot, og til en viss grad hvilket grunnlag det kan fremmes regress på. Vi skal imidlertid ikke gå inn på det siste utover det som er nødvendig for å eksemplifisere eller underbygge de øvrige temaene. Artikkelen har ikke til hensikt å være uttømmende hverken når det gjelder aktører det kan tenkes at man fremmer regresskrav mot, eller for hvilke forhold. Målet er å ta for seg hovedtrekkene i regressretten på området.

Innledningsvis i artikkelen skal jeg si litt om den norske naturskade-forsikringsordningen, som er relevant for mange av de skadene som er relatert til klima og natur.

2 Naturskedeforsikringsordningen

I Norge er det etablert en egen ordning for naturskedeforsikring. Den innebærer at «ting i Norge»² som er forsikret mot brann, automatisk også er forsikret mot naturskade. Med naturskade forstås etter loven «skade som direkte skyldes naturulykke i form av skred, storm, flom, stormflo, flodbølge, meteorittnedslag, jordskjelv eller vulkanutbrudd»³.

Listen over hendelser som inngår i denne lovens naturskadebegrep, er uttømmende. Dette ble tydeliggjort ved en endring av loven gjeldende fra 13. august 2021. Av forarbeidene til endringen fremgår det imidlertid at oppstillingen også tidligere skulle oppfattes som uttømmende, selv om ordlyden da kunne indikere noe annet.^{4 5}

1 <https://www.finansnorge.no/contentassets/2d9eee6b15d3417280ce8a3a7cd76976/klimarapport-2024.pdf>

2 Loven gjør unntak for «skog eller avling på rot, varer under transport, motorvogn og tilhenger til bil, luftfartøy, skip og småbåter og ting i disse, fiskeredskap på fartøy eller i sjøen, utstyr i sjøen for produksjon av fisk, fisk i steng, lås eller dam, utstyr for utvinning av olje, gass eller andre naturforekomster på havbunnen», jf. naturskedeforsikringsloven § 1.

3 Naturskedeforsikringsloven § 1

4 Ordlyden ble endret fra «naturulykker så som» til «naturulykke i form av».

5 Jf. eksempelvis Prop. 62 L (2021–2022).

Dette medfører at en rekke skader som involverer naturhendelser, ikke faller inn under denne loven. De kan likevel være dekket under en ordinær forsikring, men uten at de spesielle forholdene knyttet til naturskadeforsikringsordningen gjør seg gjeldende. Eksempler på slike skader kan være overvann som ikke fanges opp av et avløpsanlegg, men finner veien inn i et hus, skader forårsaket av vind mindre enn storm styrke, bevegelser i grunnen som følge av permafrost som tiner, langvarig utvasking av finstoffer i grunnen som fører til setninger, m.m.

Alle forsikringsselskaper som dekker naturskader, skal etter lovens § 4 være medlem av en felles skadepool, og denne er etablert som Norsk Naturskadepool (heretter omtalt som NP). Premien for forsikringen fastsettes til en gitt andel av brannforsikringspremien. Denne andelen er lik uavhengig av hvilket selskap man benytter, eller hvor i landet forsikringsstedet er.

I korte trekk innebærer ordningen at selskapene gjør opp naturskader etter sine egne vilkår, men erstatningen fordeles senere (forholdsmessig etter markedsandel) på alle selskapene gjennom en avregning. Det innebærer at alle selskapene/medlemmene i NP er med på å dekke naturskader uavhengig av hvilket selskap den enkelte skadelidte er forsikret i. I denne artikkelen er det ikke behov for å gå nærmere inn på organiseringen av NP eller hvordan fordelingen konkret gjennomføres.

For medlemmene i NP gjelder det særskilte bestemmelser om håndtering av regresskrav.⁶ Det enkelte selskap som utbetaler en erstatning for naturskade, skal alltid fremme regresskrav dersom det foreligger rettslig grunnlag for det. Det er noe uklart etter sirkulæret om dette bare gjelder for krav som overstiger tre millioner kroner, som er en grense for rapportering og involvering av NP. Ut fra de underliggende hensynene som må antas å ligge bak plikten til å fremme regresskrav, er det likevel naturlig å oppfatte at plikten også gjelder for mindre saker.

Fra tid til annen vil det oppstå situasjoner der selskapet som har dekket skaden og vet at den vil bli utlignet i ordningen, ikke anser det ønskelig å fremme noe regresskrav. Det kan eksempelvis skyldes at det selv sitter med ansvarsforsikringen for den som er ansvarlig for skaden, eller man

6 Norsk Naturskadepool Sirkulære nr. 1/2019.

kan se for seg at selskapet vet at prosessen med å fremme og vinne frem med et krav, kan være uforholdsmessig ressurskrevende i forhold til det tapet man sitter med etter utlikningen. Det er heller ikke alle selskaper som har egne avdelinger som håndterer regresskrav. I slike tilfeller kan det være økonomisk fordelaktig for dette selskapet å ikke fremme regress, men heller la tapet forbli på kollektivet i NP.

Rutinene i NP har tatt høyde for dette. Konsekvensen av manglende oppfølging av regress fra selskapene der det er grunnlag for det, er at NP vil vurdere å kreve tilbakebetalt den utbetalingen selskapet har fått gjennom avregningen.⁷

Det følger av det vi har sett på her, at selskapene skal fremme regress der det er grunnlag for det. Grunnlaget er ikke prinsipielt et annet for naturskader enn andre skader, og jeg vil derfor i det følgende ikke skille mellom dette.

Det skal for god ordens skyld også påpekes at Justis- og beredskapsdepartementet 24. juni 2024 sendte på høring et utkast til ny naturskade-forsikringslov. Høringsnotatet tilsier imidlertid ikke at det blir endringer av betydning for det som er gjennomgått i dette punktet.

3 Hvorfor regress?

3.1 Generelt om regress og forsikring

Man kan spørre seg hvorfor det i det hele tatt skal være anledning for forsikringsselskaper til å kreve regress for utbetalinger de har hatt. En forsikringsutbetaling kommer nettopp fordi den risikoen forsikringsselskapet har tatt seg betalt for å dekke, materialiserer seg.

Vi har da en forsikringstaker som har betalt forsikringspremie for å sikre seg økonomisk mot en risiko, og som får den erstatningen han har krav på, når skaden oppstår. Videre har vi et forsikringsselskap som har tatt seg betalt for å sikre sin kunde økonomisk mot denne risikoen, og som derfor foretar utbetaling slik de er forpliktet til. Oppgjøret innebærer da at selskapet yter den sikkerheten det har tatt seg betalt for, og man kunne tenkt seg at det da ikke er naturlig at tapet søkes flyttet videre gjennom en regress.

⁷ <https://www.naturskade.no/skadehandbok/regress/>.

Når regress fra selskapene for forsikringsutbetalinger likevel er aktuelt, skyldes det at det er en grunnleggende tanke i norsk erstatnings- og forsikringsrett at man skal oppnå en «riktig» plassering av tapet. Det er nødvendig for at regelverket skal ha en preventiv effekt – altså at det skal bidra til å forebygge skader. Disse hensynene kommer jeg tilbake til nedenfor.

Det norske forsikringsmarkedet er bygget opp gjennom flere hundre år. Det begynte som nesten utelukkende små lokale brannkasser og har utviklet seg til et mangfoldig marked med alt fra fortsatt ganske små og lokale selskaper til store konsern med virksomhet i flere land. Utviklingen er beskrevet flere steder, eksempelvis av Thore S. Jordet, i artikkelen «Norsk forsikring – utvikling og strukturendringer i etterkrigstiden» i Nordisk Försäkringstidskrift nr. 1/2005.⁸

Den grunnleggende tanken bak forsikring er fortsatt den samme: Flere personer eller virksomheter som må forholde seg til relativt likeartet risiko, samler seg i et forsikringskollektiv. Her betaler de en forsikringspremie som gjør at den eller de som rammes av risikoen og får en skade, kan få dekket sine tap. Tapet blir med andre ord «pulverisert» på forsikringskollektivet, på samme måte som statens og kommunenes utgifter spres på borgerne gjennom skattesystemet.

Selskapene har i dag avanserte modeller for beregning av risiko-premie, men vil gjennomgående ta utgangspunkt i skader som er registrert og utbetalt tidligere år. Høye utbetalinger på bygningsforsikringer vil normalt føre til økte premier for disse forsikringene. Ved en regress flyttes imidlertid tapet fra forsikringen til den som har *lidt* skade, over på den som har *voldt* skaden, som ofte vil ha en ansvarsforsikring som kan dekke tapet.

3.2 Hensyn bak erstatning og regress

I erstatningsretten er det ofte to hensyn som trekkes frem som de sentrale bak utviklingen av reglene. Det ene er reparasjonshensynet – at en skadelidt skal settes i stand til å gjenopprette situasjonen slik den var før

8 <https://nft.nu/nb/norsk-forsikring-utvikling-og-strukturendringer-i-etterkrigstiden>.

skade; det andre er prevensjonshensynet – at erstatningsretten skal virke på en måte som bidrar til å redusere risikoen for at skader inntreffer. Det er samtidig vanskelig å konstatere nøyaktig hvor langt erstatningsretten reelt sett er skadeforebyggende.⁹

Regress innebærer at noen som har dekket tapet for en skadelidt, gis rett til å tre inn i det kravet skadelidte har mot den ansvarlige. Regressretten må derfor, som også fremholdt i NOU 1977: 33, ses som en del av erstatningsretten.¹⁰

Prevensjonshensynet tilsier at hvis ansvaret for en skade plasseres på den som har forårsaket den, vil det være et incitament for både den ansvarlige og andre til å redusere risikoen for at en tilsvarende skade skal skje igjen. Uten en regressrett for forsikringsselskapene vil det være lite igjen av dette hensynet. Da vil man komme i en situasjon der de som uforvarende blir utsatt for en risiko, må dekke den inn gjennom sine egne forsikringspremier, mens de som forårsaker skaden, «slipper unna».

At prevensjonshensynet tillegges vekt fra lovgiveren, ser vi også på Justis- og beredskapsdepartementets høringsnotat av 24. juni 2024 om «Ny naturskadeforsikringslov mv.». I et punkt om regress skriver departementet:

Departementet antar at adgangen til å søke regress gir viktige insentiver til skadeforebygging. Som nevnt gjelder alminnelige regler for regress etter skadeserstatningsloven, og departementet ser ikke grunn til å foreslå endringer i disse. Departementet ber likevel om høringsinstansenes syn på om det er behov for endringer med sikte på at reglene om regress kan bidra til skadeforebygging.¹¹

Det er også et element av «rettferdighet» i både erstatnings- og regressretten, ved at tapet plasseres hos den part som er ansvarlig for at risikoen har oppstått. I forarbeidene til skadeserstatningsloven (skl.) §§ 4-2 og 4-3, som jeg kommer nærmere tilbake til, skriver departementet i Ot.prp. nr. 75 (1983–1984) følgende:¹²

9 Se eksempelvis Hagstrøm og Stenvik: *Erstatningsrett*, 2. utg., s. 21.

10 NOU 1977: 33 *Om endringer i erstatningslovgivningen* s. 23.

11 Høringsnotat av 24. juni 2024 «Ny naturskadeforsikringslov mv.» fra Justis- og Beredskapsdepartementet punkt 2.2.3 s. 9.

12 Ot.prp. nr. 75 (1983–1984) s. 30

På den ene side har man som nevnt ikke funnet det riktig å gå inn for så omfattende begrensninger i regressadgangen som utvalget har foreslått. Departementet har i denne sammenheng dels lagt vekt på preventive betraktninger og dels på betraktninger om hvor tapet økonomisk sett bør plasseres.

Reparasjonshensynet gjør seg på den annen side ikke gjeldende på samme måte når det er snakk om regress. Dette hensynet vil allerede være ivare tatt gjennom forsikringen som skadelidte har tegnet.

For temaet i denne artikkelen – flom, ras og overvann – er det også viktig å ha med seg at vi ikke bare snakker om materielle skader som kan gjøres opp i kroner og øre. Den typen skader som oppstår, vil gjennomgående også kunne medføre fare for liv og helse, og for tap av ikke-økonomiske verdier. For den som får huset sitt ødelagt i et ras, eller gjenstander av stor affeksjonsverdi ødelagt av flom, vil ofte ikke utbetaling av en erstatning innebære noen fullgod «reparasjon». Den fordelingen av den økonomiske belastningen en skade utgjør for forsikringsfellesskapet, vil da uansett være mindre enn den samlede økonomiske og ikke-økonomiske verdien av å *hindre* den samme skaden.

Som vi skal se senere i artikkelen, er den generelle regressretten i norsk rett gjennomgående vid, men det er noen begrensninger når det gjelder skader som er dekket av en forsikring.

4 Hovedregelen om regress i norsk rett

Høyesterett har fastslått at det i norsk rett gjelder et prinsipp om at den som har dekket en annens forpliktelse, har rett til å kreve regress. Dette er i Rt 1997 s. 1029 uttrykt slik:

Her vil jeg peke på at det følger av alminnelige rettsgrunnsetninger at den som har dekket en annens forpliktelse, normalt og som utgangspunkt, har et regresskrav i behold. Det er avskjæring av regress som krever særskilt hjemmel.

Dette utgangspunktet er senere gjentatt i en rekke dommer, blant annet HR-2017-2414, HR-2018-577, og HR-2024-1146.

Den regressretten det her pekes på, er helt generell, den er ikke begrenset til regress fra forsikringsselskaper. Den innebærer at enhver som

dekker noens tap eller foretar en intervensjonsbetaling, som utgangspunkt vil kunne kreve dette beløpet dekket av den opprinnelig ansvarlige.

Som vi ser, avviser ikke Høyesterett at regressretten kan begrenses, men det fremholdes at en slik avgrensning krever hjemmel. En slik hjemmel finner vi i skl. § 4-3, jf. § 4-2. Det går frem av lovens § 4-2 at hvis en skade er dekket av en forsikring for tingskade eller annen formueskade, har den skadelidte begrenset rett til å fremme sitt krav direkte mot den ansvarlige skadevolderen. Krav kan da bare fremmes hvis skaden er voldt ved grov uaktsomhet eller forsett, eller hvis den er voldt i forbindelse med skadevolderens yrke, ervervsvirksomhet eller «dertil likestilt virksomhet». Og i § 4-3 fremgår det at et forsikringsselskap som har utbetalt erstatning, må forholde seg til den samme begrensning som den skadelidte.

Offentlig virksomhet er ikke direkte omtalt i skl. § 4-2, men det er sikker rett at mye av den aktiviteten det offentlige utøver, faller innenfor «dermed likestilt virksomhet». Nils Nygaard skriver at «dermed likestilt virksomhet» omfatter hele den offentlige sektor.¹³ Dette synspunktet skal nyanseres litt i punkt 5.4 nedenfor, men er uttrykk for et klart utgangspunkt. Det samme fremgikk allerede av justiskomiteéns innstilling til Odelstinget ved vedtagelsen av skl. §§ 4-2 og 4-3. Komiteén skrev da:

Komiteen vil understreke at forsikringsselskapets regressrett også kan gjøres gjeldende hvor skaden er voldt av det offentlige. Ansvar for skade voldt av det offentlige, bør etter komiteens mening prinsipielt ikke stå i noen annen erstatningsrettslig stilling enn skade voldt av private.¹⁴

Det foreligger én dom fra Høyesterett som kan oppfattes å være noe i strid med det jeg har omtalt om hovedregelen om regress. Det er den såkalte Skiens-dommen, Rt. 2003 s. 1601. Saken gjaldt et erstatningskrav fra Skien kommune mot Gjensidige NOR Forsikring for utgifter kommunen hadde til pleie og omsorg av en innbygger som var blitt hardt skadet i en trafikkulykke. Gjensidige NOR Forsikring hadde ansvarsforsikring for den skadevoldende bilen, og spørsmålet Høyesterett skulle ta stilling

¹³ Nils Nygaard: *Skade og ansvar*, 6. utg. s. 419.

¹⁴ Innst. O. nr. 92 (1984–1985).

til, var om kommunen kunne fremme regresskrav for sine utgifter i tråd med hovedregelen for regress.

I denne dommen kom Høyesterett til at det offentlige ikke kunne fremme regresskrav for sine lovpålagte pleie- og omsorgsyntelser. I den sammenheng uttalte Høyesterett i avsnitt 38:

Lagmannsretten har tatt utgangspunkt i at den som har dekket en annens tap, etter alminnelige rettsgrunnsetninger som hovedregel kan kreve regress hos den ansvarlige, og at avskjæring av regress krever særskilt hjemmel. Videre gir lagmannsretten uttrykk for at dette også gjelder «når det offentlige dekker en annens tap». Jeg antar for min del at det neppe er grunnlag for et så generelt utgangspunkt når det gjelder offentlige ytelser, i hvert fall ikke for helse- og omsorgsyntelser som tilbys befolkningen i sin alminnelighet uavhengig av om ytelsen kompenserer et tap som er lidt ved en erstatningsbetingende begivenhet.

I juridisk teori¹⁵ har det i ettertid blitt diskutert om det fortsatt er grunnlag for å operere med en hovedregel om regress der avskjæring av regress krever hjemmel. Ved de tidligere nevnte dommene fra 2017, 2018 og 2024 synes dette å være avklart – det er fortsatt slik at avskjæring av regress krever en hjemmel. At denne hjemmelen også kan finnes i ulovfestet rett, endrer ikke på dette.

Når vi da har fastslått at utgangspunktet i norsk rett er full regressrett, skal vi se nærmere på hvilke begrensninger som ligger i skl. §§ 4-2 og 4-3 for regresskrav fra et forsikringselskap.

5 Regress fra forsikringselskap - nærmere om skl. §§ 4-2 og 4-3

5.1 Begrensningens formelle og praktiske hovedregel

Ut fra ordlyden i skl. § 4-2 (sammenholdt med § 4-3), er den formelle hovedregelen at regress er avskåret dersom tapet er dekket av en forsikring:

15 Se eksempelvis Erik Monsen: «Fradrag for overvelting ved utmåling av erstatnings- og tilbake-søkningskrav», Tidsskrift for Erstatningsrett 2007/3.

I det omfang det er på det rene at en skade kan kreves dekket av forsikring for tingskade eller annen formueskade, kan den skadelidte bare gjøre gjeldende sitt erstatningskrav mot den ansvarlige skadevolder dersom skaden er voldt [...] (min understrekning)

Realiteten i bestemmelsene er imidlertid at de gir en svært vid regressadgang. Dette følger av den videre angivelsen i § 4-2, der det går frem at hovedregelen om avskjæring hverken gjelder der skadevolder har opptrådt grovt uaktsomt eller forsettlig, eller der skaden er voldt i «yrke, ervervsvirksomhet eller dertil likestilt virksomhet». Når vi da har sett at store deler av offentlig sektor er omfattet av begrepet «dermed likestilt virksomhet», er den praktiske hovedregelen at det også i forsikringsaker er regressrett.¹⁶

Alternativet grov uaktsomhet eller forsett behandles ikke i denne artikkelen, men vi skal se nærmere på begrepet «dermed likestilt virksomhet» senere under punkt 5.3.

5.2 Ansvarlig skadevolder

5.2.1 Ansvarsgrunnlag

I skl. § 4-2 er det vist til at erstatningskrav kan fremsettes mot den «ansvarlige skadevolder». I dette ligger noe annet og mer enn en vurdering av hvem som rent faktisk har voldt eller forårsaket skaden. «Ansvarlig skadevolder» er et begrep som betinger en rettslig vurdering. Da vurderer man ikke den faktiske årsakssammenhengen isolert, men gjør en vurdering av om det kan knyttes et rettslig erstatningsansvar til hendelsen. Den «ansvarlige skadevolder» kan være den samme som den fysiske skadevolder, men trenger ikke være det. Eksempelvis vil en arbeidsgiver være ansvarlig skadevolder når ansatte volder skade under utførelse av arbeid.

Det er tre betingelser som etter norsk rett må være oppfylt for at det skal foreligge et erstatningsansvar. Det må for det første foreligge et ansvarsgrunnlag, dernest må det foreligge et økonomisk tap, og til slutt

¹⁶ Se her eks. Wilhelmsen/Hageland, *Om erstatningsrett*, 2017, pkt. 24.5.2.

må det også være en faktisk og rettslig årsakssammenheng mellom forholdet som utgjør ansvarsgrunnlaget og det økonomiske tapet.

Økonomisk tap og årsakssammenheng behandles ikke her, men vi skal se litt overordnet på ansvarsgrunnlag – altså det forholdet som et erstatningsansvar kan bygges på.

Det er to hovedkategorier av ansvarsgrunnlag. Det ene er det såkalte culpa- eller uaktsomhetsansvaret, som innebærer at den som ikke utviser tilstrekkelig aktsomhet, kan bli ansvarlig for skader som oppstår som følge av dette. Den skadevoldende handlingen eller unnlatsen måles da opp mot en «normalmålestokk», med andre ord en vurdering av hvordan en alminnelig aktsom aktør i samme posisjon ville opptrådt.

Den andre hovedkategorien er det objektive ansvaret. Dette er ansvar som ikke betinger at det er utvist uaktsomhet – det at en skade har skjedd, er tilstrekkelig i seg selv til å utløse et ansvar. Et eksempel på slikt ansvar har vi i forurensningsloven, der det heter at anleggseieren er ansvarlig uten hensyn til skyld for skade som et avløpsanlegg volder ved manglende kapasitet eller utilstrekkelig vedlikehold.¹⁷ Et annet eksempel har vi i nabolovens § 2 om ansvar for den som har gjør eller iverksetter noe som er til urimelig eller unødvendig skade eller ulempe på naboeiendom.¹⁸

5.2.2 Om organansvar og arbeidsgiveransvar spesielt

Dersom den som skal holdes ansvarlig for en skade, er en juridisk person, oppstår det et spørsmål om identifikasjon. Er det slik at den juridiske personen står ansvarlig for handlinger som gjøres av alle dens ansatte? Dette er normalt et enkelt spørsmål når det gjelder objektivt ansvar. Slikt ansvar er typisk knyttet til posisjon som eier av en virksomhet eller eiendom, og oppstår uavhengig av om det er begått en konkret skadevoldende handling, og i tilfelle av hvem.

Når det derimot gjelder ansvar på culpa-grunnlag, er dette annerledes. Culpa-ansvaret er betinget av at noen har utvist manglende aktsomhet. Spørsmålet blir da hvem som kan opptre på en måte som fører til at en juridisk person pådrar seg et erstatningsansvar.

¹⁷ Forurensningsloven § 24 a.

¹⁸ Grannelova § 2.

I norsk rett gjelder et ulovfestet «organansvar», som innebærer at en juridisk person bare identifiseres med handlinger og unnlater for et av dets generalforsamling, styre og daglig leder.¹⁹ Dersom et av disse organene gjennom vedtak eller handlinger uaktsomt forårsaker skade, anses skaden å være voldt av den juridiske personen.

Når det gjelder det offentlige kan det være litt vanskeligere å definere hvem som kan påføre stat, kommune og fylkeskommune et slikt ansvar. Jens Edvin Skoghøy behandlet denne problemstillingen i *Festskrift til Inge Lorange Backer* i 2016. Han tar der til orde for at organansvar for en kommune må omfatte feil begått i kommunestyret og formannskapet/byråd, men også det øverste organ eller den øverst administrativt ansvarlige på de ulike forvaltningsområdene kommune håndterer.²⁰

Det er ikke behov for å gå nærmere inn på dette her, da både offentlige og private juridiske personer uansett hefter for feil begått av sine ansatte.

Dette er basert på et sentralt lovfestet ansvarsgrunnlag – arbeidsgiveransvaret i skl. § 2-1. Bestemmelsen pålegger litt enkelt sagt arbeidsgiver et objektivt ansvar hvis en ansatt uaktsomt volder en skade:

Arbeidsgiver svarer for skade som volder forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt.

Det innebærer eksempelvis at en kommune vil være ansvarlig hvis en ansatt på byggesakskontoret opptrer uaktsomt ved å godkjenne en byggesøknad og det senere inntreffer en skade.

Når man skal fastlegge aktsomhetsnormen i relasjon til et culpa-ansvar, er utgangspunktet det man kan forvente av en normalt aktsom aktør på området. For arbeidsgiveransvaret er dette uttrykt ved henvisningen til de kravene skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten. Dette innebærer at også såkalte anonyme og kumulative feil tas med i vurderingen. Det er ikke nødvendig å peke ut konkrete feil som

¹⁹ Se nærmere om organansvaret hos Stenvik – «Erstatning og rettssubjektivitet» i «Selskap, kontrakt, konkurs og rettskilder: Festskrift til Mads Henry Andenæs» s. 281-301.

²⁰ Skoghøy: «Det offentliges erstatningsansvar – noen grunnleggende problemstillinger» fra «Liv og lov og lære – Festskrift til Inge Lorange Backer» s. 485

er gjort fra konkrete ansatte – det er tilstrekkelig å påvise at den virksomheten eller tjenesten som er utført, samlet sett ikke er i tråd med det skadelidte med rimelighet kunne forvente. Har på den annen side arbeidstakeren gått utenfor det som er «rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren av arbeidet eller vervet»²¹, er arbeidsgiver ikke ansvarlig. I dette ligger at det er en grense for hvilke handlinger en arbeidsgiver svarer for. Det foreligger ganske vid rettspraksis knyttet til dette. Eksempelvis ble vaktsselskapet i Rt. 2007 s. 1665 (Vekterdommen) ikke holdt ansvarlig etter arbeidsgiveransvaret da en vekter tente på en av bygningene han hadde i oppgave å passe på.²² På den annen side ble en bank i Rt. 2000 s. 211 holdt ansvarlig for et tap påført en kunde ved bedrageri som en av bankens ansatte deltok i.

5.2.3 Lovfestet og ulovfestet ansvar

Ansvarsgrunnlaget kan være nedfelt i lov slik vi har sett to eksempler på tidligere, men det kan også følge av ulovfestet rett. Både culpaansvar og objektivt ansvar finnes i begge varianter.

Det ulovfestede culpa-ansvaret – ansvaret for at man voldet skade ved uaktsomhet – er et grunnleggende ansvar som vil gjelde i enhver sammenheng i og utenfor kontrakt med mindre annet er konkret angitt i lov eller avtale. Et slikt ansvar for utvist uaktsomhet har røtter tilbake til romertiden, blant annet fra vedtagelsen av en lov fra ca. 285 f.Kr. om erstatningsplikt for skade som var voldt ved urette.²³

Det ulovfestede objektive ansvaret er ikke på samme måte altomfattende. Det er et ansvar som tradisjonelt har vært gjort gjeldende mot virksomheter som innebærer en stadig, typisk og ekstraordinær risiko for skade. En av de tidligste dommene som fastslo et slikt ulovfestet ansvar, gjaldt brudd på en hovedvannledning i Bergen, Rt. 1905 s. 715 (Vannledningsdommen). Utviklingen i praksis viser at det i tillegg til en vurdering av disse tre risikokriteriene, også gjøres en bred totalvurdering

21 Skadeserstatningsloven § 2-1 nr. 1. i.f.

22 Vaktsselskapet ble derimot holdt ansvarlig på grunnlag av at det inntrufne utgjorde et kontraktsbrudd.

23 Hagstrøm og Stenvik s. 24 med videre henvisning til Zimmermann: *The Law of Obligations* s. 955.

av andre hensyn. I Rt. 2003 s. 1546 (Røykedommen) skriver Høyesterett i avsnitt 65:

Spørsmålet om en skadevolder skal pålegges et objektivt erstatningsansvar, er ikke alene avhengig av en nærmere bedømmelse av ulike sider ved den skaderisiko som skadevolderens virksomhet eller hans produkter skaper. Det må skje en helhetsvurdering, hvor både hensynet til partene i den aktuelle sak og mer overordnede interesser av samfunnsmessig karakter trekkes inn.

For de regresskravene som er aktuelle for flomskader m.m., vil det ofte være arbeidsgiveransvaret som er sentralt, men også objektive grunnlag er aktuelle.

5.3 Generelt om «yrke, erverv eller dermed likestilt virksomhet».

Når det gjelder skader som følge av flom, skred og overvann, kan man se for seg en rekke potensielt ansvarlige skadevoldere. Det kan for denne type skader ofte være naturlig å tenke at det er kommunen som vil være adressat for regresskrav. Det henger naturlig sammen med de pliktene kommunen har knyttet til å avdekke og forebygge risiko.

Det er likevel ingen grunn til ikke også å se nærmere på andre aktører. Vi kan se for oss utbyggere som ikke sørger for å håndtere overvannssituasjonen i et byggefelt, med den konsekvensen at det oppstår skade ved et kraftig regnvær, en entreprenør som ikke gjør godt nok arbeid med å sikre en fjellskråning, med den konsekvensen at steiner raser ut og treffer bebyggelse, eller en geoteknisk konsulent som anbefaler sikringstiltak mot skred som ikke er tilstrekkelige, med den konsekvensen at det oppstår et jordskred. Alle disse vil det potensielt kunne fremmes regresskrav mot.

Hvem det vil være aktuelt for et forsikringsselskap å fremme regress mot, vil avhenge av hva slags type skade man står overfor, og hvilket ansvarsgrunnlag som er aktuelt. I det følgende skal vi primært legge vekt på regress mot kommuner, men også kort berøre andre aktører det kan være aktuelt å fremme regresskrav mot.

For at et forsikringsselskap skal kunne fremme regresskrav (utover tilfeller med grov uaktsomhet eller forsett), har vi sett at den ansvarlige

skadevolderen må ha voldt skaden i yrke, erverv eller dermed likestilt virksomhet.²⁴

De to første alternativene her – yrke eller ervervsvirksomhet – volder i praksis få tolkningsproblemer. Dette vil omfatte en rekke aktører som har roller i forbindelse med privat planarbeid, utvikling og bygging av prosjekter, sikringsarbeider m.m. Offentlige myndigheters virksomhet passer imidlertid ikke uten videre inn her.

Derimot vil offentlige myndigheter gå inn under «dermed likestilt virksomhet». Vi har sett at dette er uttalt med bred penn i juridisk teori, men selve begrepet «dermed likestilt virksomhet» har en litt uklar ramme. Det er derfor betydningen av skl. §§ 4-2 og 4-3 for krav mot kommuner og eventuelt andre offentlige myndigheter det er fokus på i det følgende.

5.4 Kommuner og «dermed likestilt virksomhet»

5.4.1 Om problemstillingen

Det er ikke omstridt at kommuners virksomhet generelt faller inn under begrepet, og vi skal derfor ikke bruke tid på det generelle spørsmålet. Det som derimot vil være interessant i vår sammenheng, er om det likevel kan være noen situasjoner der en kommune ikke omfattes. I så tilfelle vil det jo etter skl. §§ 4-2/4-3 ikke foreligge noen regressrett, med mindre kommunen har opptrådt grovt uaktsomt.

En nylig avsagt dom fra Høyesterett har aktualisert denne problemstillingen. HR-2023-2303 gjaldt spørsmål om foreldelse av et erstatningskrav mot en kommune for feil begått av barnevernet. Utgangspunktet for saken var foreldelsesloven § 9, hvoretter et krav om erstatning etter personskade ikke foreldes etter hovedregelen på 20 år dersom skaden er voldt i «ervervsvirksomhet eller dermed likestilt virksomhet». Vilkåret er som vi ser, relativt likt vilkåret etter skl. § 4-2, og forarbeidene til foreldelsesloven har vært benyttet som tolkingsfaktor for denne bestemmelsen.²⁵

I HR-2023-2303 fastslo Høyesterett at kravet mot kommunen var relatert til offentlig myndighetsutøvelse. Den fant videre at slik

²⁴ Som nevnt tidligere skal jeg ikke behandle alternativet grovt uaktsomt eller forsettlig, som gir regressrett uavhengig av hvem som er ansvarlig skadevolder.

²⁵ Se HR-2018-577 avsnitt 66.

myndighetsutøvelse både prinsipielt og faktisk skiller seg så mye fra ervervsvirksomhet at det falt utenfor begrepet «likestilt virksomhet» i foreldelsesloven. Kravet var derfor foreldet. Høyesterett uttalte i avsnitt 26 følgende:

[...] synes det etter min mening vanskelig å likestille offentlig myndighetsutøvelse med ervervsvirksomhet. Myndighetsutøvelse går i sin kjerne ut på å treffe beslutninger med virkning for borgerne i kraft av offentlig tildelt myndighet. Dette kan i utgangspunktet ikke gjøres i ervervsøyemed og er både prinsipielt og praktisk sett av en annen karakter enn ervervsvirksomhet.

Når det offentlige vedtar planer, gir byggetillatelser etc., fatter de beslutninger i kraft av myndighet gitt ved lov. Dette er også beslutninger som får virkning for borgerne. Spørsmålet er da om HR-2023-2303 har noen direkte overføringsverdi til spørsmålet om regress mot offentlige myndigheter for skader knyttet til flom, skred og overvann.

Som nevnt uttalte Høyesterett seg om sammenhengen mellom begrepene i skadeserstatningsloven og foreldelsesloven i HR-2018-577. I avsnitt 66 heter det:

Jeg ser så kort på foreldelsesloven § 9 andre ledd bokstav a fordi formuleringen «ervervsvirksomhet eller dermed likestilt virksomhet» er benyttet også i den bestemmelsen. Selv om ordlyden ikke nødvendigvis må forstås likt i de to lovene, har forarbeidsuttalelsene til bestemmelsen i foreldelsesloven – som ble vedtatt etter endringen av skadeserstatningsloven – likevel en viss interesse.

For å vurdere overføringsverdien av HR-2023-23003 skal vi se nærmere på om skillet mellom offentlig myndighetsutøvelse og annen offentlig virksomhet kan være et relevant skille også på «vårt område». Stenvik og Hagland legger dette til grunn i Karnovs kommentarer til skl. § 4-2 på Lovdata. De har der en henvisning til dommen, men det er ikke gitt noen ytterligere begrunnelse for standpunktet.

Høyesterett påpeker selv i avsnitt 32 at det særlig er der ansvarsgrunnlaget i hovedsak er feil ved myndighetsutøvelsen at man er utenfor «likestilt virksomhet». Det legges med andre ord opp til en konkret vurdering i hver enkelt sak.

Fra dommen kan det også være verdt å ha med seg deler av avsnitt 34 og 35. Der trekker Høyesterett frem noe av det som kjennetegner barnevernssaker – at svikten som ble påberopt, i stor grad var nettopp manglende utøvelse av tildelt offentlig myndighet:

[...] Men både undersøkelser og forebyggende tiltak iverksettes i samsvar med regler som i all hovedsak krevde vedtak i kraft av offentlig tildelt myndighet, og som – om nødvendig – ville ledet til omsorgsovertakelser under tvang.

Det ansvarsgrunnlaget brødrene har påberopt seg, er derfor i all hovedsak mangelfull offentlig myndighetsutøvelse. Dette kan ikke likestilles med ervervsvirksomhet [...]

5.4.2 Offentlig myndighetsutøvelse

Det arbeid kommunene gjør med planer og byggesøknader, omfattes av Høyesteretts beskrivelse av kjernen i offentlig myndighetsutøvelse.

Samtidig skal man være oppmerksom på at det som normalt vil foranledige feil i denne type saker, ikke er knyttet til selve myndighetsutøvelsen. Feilen vil normalt bestå i at man forut for vedtakene har gjort vurderinger eller truffet valg basert på faglige vurderinger som i liten grad kan sies å ligge innenfor kommunenes kjernekompetanse. Det kan eksempelvis dreie seg om kompliserte vurderinger innenfor naturvitenskaplige fagområder som geologi og hydrologi, der det normalt vil være andre aktører enn den enkelte kommune som vil sitte med fagkompetansen. Selv om resultatet av feilen normalt gjør seg gjeldende i form av et vedtak som innebærer offentlig myndighetsutøvelse, vil de underliggende feilene ikke være knyttet til kommunens kjerneoppgaver.

Dette skiller seg noe fra HR-2023-2303, som gjaldt spørsmålet om hvorvidt barnevernet burde ha grepet inn i den aktuelle familien på grunn av omsorgssvikt de skal ha vært kjent med, jf. dommens fjerde avsnitt. De faglige vurderingene av om man skal gripe inn med tiltak som omsorgsovertagelse, er nettopp en kjerneoppgave for kommunens egne organer og ansatte på barnevernsfeltet. Plikten til å ha ansatte med tilstrekkelig

kompetanse innenfor barnevern er lovfestet i barnevernsloven.²⁶ Dette er en betydelig forskjell som taler for at man skal være forsiktig med å tillegge HR-2023-2303 for stor overføringsverdi.

5.4.3 *Annen offentlig virksomhet*

I tillegg til myndighetsutøvelse har kommuner og andre myndigheter en lang rekke oppgaver som ikke innebærer myndighetsutøvelse. Av forhold som er relevante her, kan nevnes utbygging og utbedring av infrastruktur som vei, vann og avløp; utbygging eller utbedring av egne bygg; forvaltning av kommunal eiendom m.m. Dette er virksomhet som ikke skiller seg prinsipielt fra det andre aktører vil kunne utføre. Tidvis vil man også se eksempler på at en kommune gjør tiltak på egen eiendom i kraft av sin autonomi som eier, som ville vært myndighetsutøvelse om man påla andre å gjøre det samme. Kommunens håndtering kan også endre karakter underveis i et forløp. Et eksempel på slike forhold kan være at kommunen selv beslutter at de ikke vil føre opp et bygg på et sted der det er rasfare. Den samme beslutningen vil også en privat eier kunne fatte, eksempelvis etter en forhåndskonferanse der han blir oppmerksom på risikoen. At eieren da velger å ikke bygge, vil ikke være en konsekvens av myndighetsutøvelse. Skulle derimot den private eieren likevel levere en byggesøknad, vil kommunens avslag på byggesøknaden være offentlig myndighetsutøvelse.

Det er heller ikke tvilsomt at en kommune i kraft av å være nabo eller utbygger vil kunne være gjenstand for regress uten hinder av skl. §§ 4-2/4-3. I slike tilfeller foreligger det ingen myndighetsutøvelse.

5.4.4 *Konkret vurdering av om kommunenes virksomhet på området er å anse som «dermed likestilt virksomhet»*

Generelt

I relasjon til foreldelsesloven § 9 har altså Høyesterett lagt til grunn at «likestilt virksomhet» ikke omfatter offentlig myndighetsutøvelse. Som Høyesterett fremholdt i sitatet fra HR-2018-577 er det ikke slik at begrepene «nødvendigvis må forstås likt» alle steder. Selv om Høyesterett ga

²⁶ Lov av 18. juni 2021 nr. 97 kapittel 15.

uttrykk for det de fant var et klart prinsipielt skille mellom myndighetsutøvelse og annen virksomhet, er det ikke gitt at skillet får betydning for forståelsen av «likestilt virksomhet» i skadeserstatningsloven.

Her viser jeg først til det vi så på i punkt 5.4.2 om at den formen for myndighetsutøvelse som gjøres på dette feltet, i stor grad vil bygge på feil som er begått på et tidspunkt der kommunens virksomhet lettere er å sammenligne med andre aktører, som en geofaglig vurdering av om byggegrunn er egnet til utbygging.

Jeg skal også kort minne om konsekvensen av at man eventuelt kommer til at offentlig myndighetsutøvelse faller utenfor «dermed likestilt virksomhet» i skl. § 4-2. I så tilfelle vil alle krav mot kommunen, både på objektivt grunnlag og culpagrunnlag, bortfalle dersom skaden er dekket av forsikring. Det vil gjelde både skadelidtes mulighet til å fremme krav direkte mot kommunen, og forsikringssektors regresskrav etter skl. § 4-3.

Det som i første rekke tilsier at begrepet skal tolkes på samme måte som etter foreldelsesloven § 9, er skillet mellom myndighetsutøvelse og annen virksomhet, som Høyesterett la til grunn i HR-2023-2023. Der er det konkret angitt at Høyesterett finner offentlig myndighetsutøvelse vanskelig å likestille med ervervsvirksomhet, noe som jo er kriteriet for å anvende bestemmelsen. I avsnittene forut for at Høyesterett trekker opp dette skillet, har de omtalt forståelsen av begrepet i HR-2018-577, som omhandlet nettopp skl. §§ 4-2/4-3.

Det er på den annen side en rekke hensyn som taler for at man *ikke* kan forstå begrepet på samme måte når vi er i skl. § 4-2. En slik forståelse av skl. § 4-2 vil ha flere uheldige konsekvenser som skal belyses i det følgende. Samlet sett tilsier dette at man ikke kan legge til grunn at regressrett er avskåret ved all offentlig myndighetsutøvelse, i det minste ikke der kommunen gjennom denne myndighetsutøvelsen blir å anse som ansvarlig skadevolder for flom, skred eller overvannsskader.

Viktige utgangspunkter for Høyesterett i HR-2023-2303

Det er fremhevet noen forhold i HR-2023-2303 som gjør det naturlig å stille spørsmål ved dommens overføringsverdi til regress etter ras og flom m.m.

Selv om Høyesterett har vært generell i sin beskrivelse av offentlig myndighetsutøvelse, viser uttalelsene likevel at man har gjort en konkret

vurdering av foreldelsesloven. Det er blant annet i avsnitt 30 vist til foreldelseslovens «positivrettslige karakter», noe som etter Høyesteretts vurdering tilsier forsiktighet med å fravike lovens ordlyd. Denne påpekingen åpner for at det i sammenhenger med annet rettslig grunnlag kan være aktuelt å komme til et annet resultat. Det bemerkes i den sammenheng at reelle hensyn hadde begrenset vekt i den aktuelle saken.

Det er i dommen vurdert om formålet med foreldelsesloven kunne tilsi en annen tolkning eller forståelse, noe man kom til at det ikke gjorde.

Når vi i det følgende skal se nærmere på hvilke hensyn som gjør seg gjeldende på området for flom, skred og overvann, er det viktig å ha med seg dette. For når det gjelder skl. §§ 4-2/4-3, skal vi se at en tolkning av bestemmelsen i tråd med HR-2023-2303 vil være i direkte strid med flere hensyn i erstatnings- og regressretten, ikke minst prevensjonshensynet, som vi skal se på først.

Prevensjonshensynet

I NOU 1977: 33 drøftet Erstatningslovutvalget blant annet prevensjonshensynet knyttet til regress. I HR-2018-577 oppsummerer Høyesterett denne vurderingen slik:

Erstatningslovutvalget hadde blant annet som mandat å vurdere nye regler for forsikringsselskapers regressrett. Utvalgets drøftelse knyttet til omfanget av forsikringsselskapenes regressrett overfor skadevolderen finnes i NOU 1977: 33 på side 23 følgende. Det pekes her blant annet på at de generelle hensynene som erstatningsansvaret hviler på, gjør seg gjeldende på en noe annen måte i regressomgangen etter forsikringsutbetaling enn ved et tradisjonelt erstatningsoppgjør mellom en skadevolder og en skadelidt. Men utvalget fremholder på side 24 at «en regressadgang vil kunne ha en skadeforebyggende virkning» også her.

Dersom «dermed likestilt virksomhet» etter skl. § 4-2 tolkes på samme måte som Høyesterett gjorde i HR-2023-2303, vil erstatningsrettens preventive effekt i stor grad bli satt til side når det gjelder offentlig myndighetsutøvelse. Det vil i mange tilfeller fremstå som kontraproduktivt når man ellers ønsker å øke bevisstheten rundt den risikoen som særlig klimaendringene fører med seg.

For foreldelseslovens regler er ikke prevensjon et relevant hensyn. Det er dermed ikke overraskende at Høyesterett i sin dom ga uttrykk for at formålet bak foreldelsesloven ikke tilsa en annen tolkning enn de kom frem til gjennom å holde myndighetsutøvelsen utenfor. I relasjon til skl. § 4-2 tilsier imidlertid formålet i høyeste grad en annen tolkning.

Det er her naturlig å påpeke at selv om prevensjonshensynet er viktig i erstatningsretten, har kommunen også andre incitamenter for å opp- tre med varsomhet. Ikke minst gjelder det ønsket om å unngå unødven- dig fare for liv, helse og store verdier. Slike momenter må antas å ha stor betydning i hverdagen, men det må likevel legges til grunn at vissheten om et mulig regressansvar også vil bidra preventivt i tråd med lovgivers forutsetninger.

Risikoplassering

Også hensynet til riktig risikoplassering – at risikoen plasseres der den «hører hjemme» – tilsier at offentlig myndighetsutøvelse i relasjon til skl. § 4-2 må falle inn under begrepet «dermed likestilt virksomhet».

Det er ikke noe objektivt ansvar for kommunens myndighetsutøvelse. Det innebærer at det må være gjort en feil fra kommunens side for at det skal være aktuelt å holde den ansvarlig. Dette kan eksempelvis være at man i forbindelse med vedtagelse av planverket ikke har hensyntatt ROS- analysen knyttet til planarbeidet. Den risikoen som da ikke avdekkes, er det kommunen som er nærmest til å bære, og et ansvar for kommunen vil som nevnt ovenfor også bidra preventivt.

Forutsigbarhet på rettsområdet

Vi er på et område der det tidvis kan være en flytende grense mellom kommunens ulike roller. Vi kan se for oss en skadesituasjon der kom- munen både har gjort feil i forbindelse med byggetillatelsen til et skadet bygg og er eier av et område som burde vært sikret for å begrense risikoen for tilsvarende skade, vil et skille kunne medføre en viss uforutsigbarhet. Dersom regressansvaret blir ulikt avhengig av kommunens posisjon i den enkelte skadehendelse, kan det virke lite forutsigbart og til en viss grad prosessdrivende.

Sammenfatning

Når man ser kilder og hensyn bak regressreglene i sammenheng, er det mye som taler for at HR-2023-2303 ikke fullt ut kan overføres til regressansvaret for en kommune knyttet til flom, skred og overvann. I skl. § 4-2s forstand, bør «dermed likestilt virksomhet» som utgangspunkt tolkes noe videre. Det innebærer at det også bør kunne omfatte skader som har sitt utspring i offentlig myndighetsutøvelse, eksempelvis ved behandling av en byggesøknad eller en reguleringsplan. Dersom den påberopte feilen er relatert til manglende innhenting av dokumentasjon, feiltolkning av tekniske rapporter eller lignende i en av kommunens fagetater, synes ikke mangelfull myndighetsutøvelse å være det sentrale for ansvarsgrunnlaget, jf. tidligere sitater fra HR-2023-2303. Noe annet vil være tilfellet der det nettopp er selve myndighetsutøvelsen som er mangelfull, eksempelvis om man fatter vedtak i strid med gjeldende reguleringsplaner, i strid med innhentede vurderinger eller i strid med lovverket. Spørsmålet er ikke direkte berørt i rettspraksis. Det er eksempelvis ikke berørt i dommen fra Eidsivating lagmannsrett i 2018 som omtales nedenfor, der det ble krevet regress fra en kommune som hadde gitt byggetillatelse på grunn som viste seg å ikke være egnet.

5.5 Andre aktuelle ansvarssubjekter

Det er hverken mulig eller nødvendig å gi noen uttømmende liste over hvilke andre aktører det kan være aktuelt for et forsikringsselskap å fremme regress mot. De det er mest naturlig å peke på, er likevel de aktørene som er engasjert for å gjøre en jobb et eller annet sted på veien fra oppstart av en planprosess til ferdige bygg, eller som i ettetid blir engasjert for å vurdere risiko eller utføre skadeforebyggende tiltak.

De sentrale kriteriene for om det kan fremmes krav, er som vi har sett, at de for det første må anses som «ansvarlig skadevolder». Begrepet er relativt vidt – det er ikke noen betingelse at skaden er voldt fysisk av den ansvarlige. En geolog som uaktsomt har feilvurdert rasfare, vil kunne være ansvarlig skadevolder dersom tiltakene som ble utført på bakgrunn av hans vurdering, viser seg å være utilstrekkelige. På samme måte vil en entreprenør kunne være ansvarlig skadevolder dersom han ikke utfører fjellsikringen i tråd med det prosjekterte grunnlaget.

Også naboer kan komme i et regressansvar. Dersom de har eller utfører tiltak på egen eiendom som forårsaker skade hos naboen, vil det kunne være ansvar etter naboloven. Et slikt ansvar vil bare kunne føre frem mot privatpersoner dersom de har opptrådt grovt uaktsomt, men mot næringsdrivende eller offentlige myndigheter kan regress gjøres gjeldende på vanlig måte dersom det foreligger et ansvarsgrunnlag.

6 Selskapenes bruk av regressretten

Går man noe tilbake i tid, var det ikke vanlig at forsikringsselskaper benyttet seg av muligheten for å søke regress. Dette er godt beskrevet i NOU 1977: 33 på side 19 flg., der det kommer frem at regressretten ble benyttet i liten grad utenom i sjøretten, og at selskapene også hadde ulike avtaler som begrenset bruken. Dette er også bakgrunnen for at det på side 24 i NOU-en heter:

Men skal regressretten ha preventiv effekt, må regressretten også nyttes, iallfall i en viss utstrekning. En regressadgang som aldri blir brukt, har neppe noen holdningsskapende effekt.

De siste tiårene har regress blitt langt mer utbredt blant forsikringsselskapene, og de større forsikringsselskapene har nå egne avdelinger som arbeider med regress. Det eksisterer også en avtale i regi av Finans Norge der selskapene har avtalt en alternativ tvisteløsningsmekanisme for regresskrav under én million kroner, slik at ikke regresskrav mellom selskapene skal belaste domstolene i for stor grad.

Det er all grunn til å tro at regresskrav fortsatt vil bli fremmet mot norske kommuner og andre aktører også på dette området, men foreløpig er det lite rettspraksis.

Et eksempel på en dom har vi likevel i LE-2018-10723. Etter at en bolig ble ødelagt av flom i 2011, tillot kommunen gjenoppbygging på samme sted. Bare to år senere ble imidlertid boligen igjen ødelagt av flom. Boligen var forsikret i Gjensidige, som fremmet regresskrav mot kommunen, og senere tok ut søksmål. Kommunen ble frifunnet i lagmannsretten, da retten etter en konkret bevisvurdering kom til at kommunen ikke hadde opptrådt erstatningsbetingende uaktsomt. Dette var blant

annet basert på at NVE hadde vært med kommunen på befaring i 2011, og retten fant at det ikke var noe i saken som underbygget at NVE oppfattet gjenoppbygging i området som uforsvarlig.

7 Kan man se for seg utviklingstrekk der det kommer begrensninger på forsikring mot naturskader?

I lys av utviklingen mot større risiko knyttet til skred og nedbør kan man fra tid til annen se at det reises spørsmål ved om man fremover kan oppleve at et forsikringselskap ikke vil dekke naturskaderisiko på bestemte steder.

Det er imidlertid ikke noe signal fra lovgiversiden om at man ser for seg en slik utvikling. Per i dag er det som vi har sett, slik at naturskade-forsikringen er direkte knyttet opp mot brannforsikring. Selskapene har derfor ingen mulighet til å tegne en forsikring der man unntar naturskaderisikoen, men dekker øvrig risiko. Forslaget til ny naturskade-forsikringslov som ble sendt på høring 24. juni 2024, inneholder heller ingen slike signaler.

I norsk forsikringsrett kan ikke selskapene fritt velge om de vil forsikre et objekt eller ikke. Litt overordnet kan vi si at det foreligger et krav om saklig grunn for at et forsikringselskap skal nekte å tegne en forsikring. Jo mer sentral forsikring det er tale om, slik som forsikring på et bolighus, desto høyere vil terskelen være for at det skal foreligge en saklig grunn. At det gjennomgående er større risiko for naturskader i noen deler av landet, vil neppe være tilstrekkelig til å nekte forsikring. Har man først fått tillatelse til å bygge og bo i et rasutsatt område, vil konsekvensen av å bli nektet forsikring være svært alvorlig for den som rammes.

Det er heller ikke slik at forsikringspremien i slike områder vil skille seg vesentlig fra premien andre steder. Dette henger både sammen med at premien for naturskadedekningen fastsettes som en fast andel av brannforsikringspremien, uavhengig av forsikringssted, og også at utjevningen gjennom NP innebærer at skadene uansett spres i hele forsikringsmarkedet.

Det vil derfor neppe være risikoen for å bli nektet forsikring som kommer til å være det sterkeste incitamentet til å unngå bygging på risikoutsatte områder – her er det de offentlige myndighetene som må på banen.

Referanseliste

Lover

Lov av 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar.

Lov av 13. juni 1969 nr. 26 om skadeserstatning

Lov av 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall.

Lov av 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring.

Lov av 18. juni 2021 nr. 97 om barnevern

Lovforarbeider

NOU 1977: 33 *Om endringer i erstatningslovgivningen.*

Innst. O. nr. 92 (1984–1985) *Innstilling fra justiskomiteen om lov om endringer i erstatningslovgivningen (ansvar for dyr, regress, lemping m. m. og endringer i bilansvarslova.*

Ot.prp. nr. 75 (1983–1984) *Om lov om endringer i erstatningslovgivningen (ansvar for dyr, regress, lemping m m og endringer i bilansvarslova).*

Prop. 62 L (2021–2022) *Endringer i naturskadeforsikringsloven mv.*

Juridisk litteratur

Hagland, Birgitte og Wilhelmssen, Trine Lise, *Om erstatningsrett*, 2017, Gyldendal Juridisk.

Hagstrøm, Viggo og Stenvik, Are, *Erstatningsrett*, 2. utg. 2019, Universitetsforlaget.

Jordet, Thore S, «Norsk forsikring – utvikling og strukturendringer i etterkrigstiden» i *Nordisk Försäkringstidskrift* 1, 2005. <https://nft.nu/nb/norsk-forsikring-utvikling-og-strukturendringer-i-etterkrigstiden>

Monsen, Erik, «Fradrag for overvelting ved utmåling av erstatnings- og tilbakesøkingsskrav», *Tidsskrift for Erstatningsrett* 2007/3.

Nygaard, Nils, *Skade og ansvar*, 6. utg. 2007, Universitetsforlaget.

Skoghøy, Jens Edvin Andreassen, «Det offentliges erstatningsansvar – noen grunnleggende problemsstillinger» i *Liv lov og lære – Festskrift til Inge Lorange Backer*, 2016, Universitetsforlaget.

Stenvik, Are, «Erstatning og rettssubjektivitet» i *Selskap, kontrakt, konkurs og rettskilder – festskrift til Mads Henry Andenæs 70 år*, 2010, Gyldendal Akademisk.

Stenvik, Are og Hagland, Birgitte, Karnovs lovkommentarer til skadeserstatningsloven, lovdata.no.

Rettspraksis

Rt. 1905 s. 715

Rt. 1997 s. 1029

Rt. 2000 s. 211

Rt. 2003 s. 1546

Rt. 2003 s. 1601

Rt. 2007 s. 1665

HR-2017-2414

HR-2018-577

HR-2023-2303

HR-2024-1146

LE-2018-10723

Øvrig

<https://www.finansnorge.no/contentassets/2d9eee6b15d3417280ce8a3a7cd76976/klimarapport-2024.pdf>

[sirkulare-1-19-rutiner-for-regress-i-naturskader.pdf](#)

<https://www.naturskade.no/skadehandbok/regress/>

Høring - ny naturskedeforsikringslov mv. (<https://www.regjeringen.no/contentassets/c66450e9853d41aa91c395f74e3920fa/horingsnotat-ny-naturskedeforsikringslov-mv..pdf>)

KAPITTEL 6

Samfunnsøkonomisk nytteverdi av sikringstiltak mot overvann, flom og skred*

Ståle Navrud

Handelshøyskolen, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU)

Abstract: Socio-economic analysis (Cost-Benefit analysis; CBA) is increasingly used to prioritize different climate adaptation and proofing measures that can protect us against the effects of greater and more frequent extreme weather events expected from climate change. For CBAs to provide a complete picture of the economic profitability of such measures, all costs and benefits for all individuals affected need to be valued in monetary terms. This includes effects on public goods for which there are no market prices; like biodiversity, water quality, ecosystem services, and public health and wellbeing. These effects are usually referred to as non-priced effects in CBAs but are now increasingly valued in monetary terms. Current Norwegian CBA guidelines have unit prices for avoiding loss of lives (Value of a Statistical Life, VSL), the global damage costs of greenhouse gas emissions (Social Cost of Carbon, SCC), and public health impacts from local air pollutants. Non-market valuation methods can be used to value the non-priced effects of adaptation measures. Recent stated preference surveys show large economic benefits of measures preventing landslides on Norwegian roads and measures reducing stormwater in Norwegian cities. Increased well-being caused by reduced insecurity for flooding following torrential rain will in both cases produce large benefits due to the high number of people affected, and the fact that this welfare loss occur every year and not only when these natural hazards occur. For nature-based solutions for mitigating flooding, like opening up urban streams there are additional benefits like improved landscape aesthetics, biodiversity and outdoor recreation opportunities. These examples show the importance of accounting for more of the benefits from adaptation policies and climate proofing projects in order to make CBA a better decision-making tool for prioritizing such measures, both locally and nationally.

Keywords: Cost-Benefit analysis, climate proofing, climate adaptation, stated preference methods, flooding, nature-based solutions.

* Dette er et ikke-fagfelleurdert bidrag.

1 Innledning

Ifølge FNs klimapanel må vi regne med et varmere, våtere og villere klima som følge av global oppvarming. Et eksempel på hva vi har i vente, er ekstremværet Hans, som medførte jordskred, oversvømmelser og flom i Sør-Norge 7.–9. august 2023. Styreretnet fra Hans medførte store skader på infrastruktur, bebyggelse og landbrukseiendom. Bare i dalførene Hallingdal, Gudbrandsdalen og Valdres forårsaket Hans forsikrings-skader for 2 milliarder kroner¹, og da er ikke skadekostnadene for vei, jernbane og annen infrastruktur inkludert. Med forebyggende tiltak for å tilpasse oss hyppigere ekstremvær kunne en stor del av disse skadekostnadene vært unngått. Kostnadene ved slike sikringstiltak er imidlertid betydelige, og med et begrenset budsjett er økonomenes resept at vi bør investere i tiltak som gir størst mulig samfunnsnytte i forhold til kostnadene. Da får man størst mulig sikring mot ekstremværskaider for et begrenset offentlig budsjett.

Dette gjenspeiles også i Stortingsmelding 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*² (jf. side 6):

Regjeringa legg opp til at NVE skal prioritere større sikringsprosjekt. I lys av dette er det naturleg at kommunen tar eit ansvar for at andre samfunnsøkonomisk lønsame sikringstiltak for eksisterande busetnad blir gjennomført, så langt det ikkje er urimeleg kostnadskrevjande for kommunen. [...] Eit viktig, overordna prinsipp i flaum- og skredpolitikken er at førebyggjande tiltak skal prioriterast ut frå samfunnsøkonomisk lønnsemd. Dette inneber at tiltak som blir sette i verk, skal ha større nytte enn kostnader, og at tiltaka med størst nytte i forhold til kostnadene skal setjast i verk først. Førebyggingsarbeidet må prioriterast mellom flaum og skred, mellom ulike typar skred og mellom ulike tiltak.

Skal beregningene av samfunnsøkonomisk lønnsomhet av forebyggende tiltak bli fullstendige, må imidlertid alle kostnader og nytteeffekter for storsamfunnet telles med. Ikke alle disse effektene har en markedspris, og ofte listes mange av disse opp som såkalte ikke-prissatte effekter uten

1 Norsk Naturskadepool (2024): Ekstremværet Hans satte spor. <https://www.naturskade.no/nyheter/2024/ekstremvaret-hans-satte-spor/>

2 St.meld. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*. Energidepartementet, Oslo. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20232024/id3041181/?ch=1>

at de veies opp mot de prissatte effektene. Det medfører at de ikke telles med, eller at de undervurderes i disse nytte-kostnad-beregningene, som da kan bli misvisende. Det finnes imidlertid metoder for å verdsette disse ikke-markedseffektene, slik at de blir tatt inn i de samfunnsøkonomiske lønnsomhetsberegningene.

Formålet med dette kapitlet er å gi en oversikt over verdsettingsmetoder for effekter som ikke har markedspriser, og gi eksempler på bruken av disse metodene for at samfunnsøkonomiske analyser (SØA) av sikringsstrategier og -tiltak mot overvann, flom og skred skal gi et mer fullstendig bilde av nyttevirkningene.

Resten av kapitlet er disponert som følger: Del 2 beskriver SØA, mens 1.3 gir en oversikt over de ulike verdsettingsmetodene for ikke-markedsgoder. Disse godene har ikke markedspriser og er som oftest såkalte fellesgoder.³ I del 4, 5 og 6 illustreres bruken av verdsettingsmetodene for å verdsette nytten av i) å unngå utrygghet for overvann i byer, ii) å unngå velværetap ved fare for jord- og snøskred på vei og jernbane gjennom skredsikring og tunellbygging og iii) å øke landskapsopplevelsen, det biologisk mangfoldet og friluftslivet ved bekkeåpning som et naturbasert flomdempingstiltak. I alle de tre eksemplene verdsettes dermed ikke-markedseffekter av klimatilpasningstiltak, og kapitlet konkluderer med hvordan disse eksemplene kan brukes til å forbedre SØA som beslutningsgrunnlag for slike sikringstiltak.

2 Samfunnsøkonomiske analyser (SØA)

Samfunnsøkonomiske analyser (SØA) er økonomenes verktøy for å identifisere og sammenligne alle kostnader og nytteeffekter av tiltak på en felles monetær enhet: kroner. Effektene for alle individer og bedrifter i samfunnet som berøres av tiltaket, identifiseres og verdsettes så langt det lar seg gjøre. «Samfunnet» er som regel et land, men kan også kan være en

3 Fellesgoder, i motsetning til private goder, kan ikke deles opp og gjøres tilgjengelige kun for enkeltindivider. Når de først er tilgjengelige, er de fritt tilgjengelige for alle. Dermed omsettes de ikke i et marked og har ingen markedspris. Det betyr imidlertid ikke at de har null verdi. Lærebokeksampler på fellesgoder er ofte gatelys og fyrstårn. Mange aspekter ved miljøet, slik som et kulturlandskap eller en nasjonalpark, er også fellesgoder og kalles ofte miljøgoder.

større region, som for eksempel EU, som regelmessig gjennomfører SØA for nye direktiver og nye politikktutforminger. SØA skiller seg dermed fra bedriftsøkonomiske og lokaløkonomiske analyser ved at disse vurderer nytte og kostnader kun for henholdsvis bedriften og lokalsamfunnet.

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) har i sikringshåndboken sin et eget verktøy for å utføre SØA av sikringstiltak for flom og skred,⁴ og for skred har de også har en økonomisk nytteverdi av å unngå tap av menneskeliv. NVEs verktøy er basert på den overordnede statlige håndboken for SØA fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ),⁵ som har anslag for verdien av et statistisk liv (VSL). VSL er basert på individers betalingsvillighet for å få en marginal (liten) reduksjon i dødsrisikoen for befolkningen, og er i Norge fastsatt av Finansdepartementet til 30 millioner 2012-kroner,⁶ basert på en SP-studie som ble gjennomført for transportetatene i 2010,⁷ og en global metaanalyse av SP-studier⁸. VSL oppjusteres årlig med forventet økonomisk vekst i Norge, som et uttrykk for at økt inntekt antas å gi en like stor prosentvis økning i individenes betalingsvillighet. I 2023 var VSL således økt til 46,69 millioner kroner⁹. Det vil si at et skredsikringstiltak som hindrer ett dødsfall, vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom tiltaket koster mindre enn 46,69 millioner kroner.

Tiltak som reduserer dødsrisikoen, bedrer folkehelsen, som er å betrakte som et fellesgode (selv om vi som individer selvsagt også har en

4 NVE (2023)

5 DFØ (2023a)

6 Finansdepartementet (2021)

7 Magnussen mfl. (2010). I denne norske SP-studien ble et representativt utvalg på 1000 personer bedt om å oppgi sin betalingsvillighet for å få en liten reduksjon i sannsynligheten for å dø før forventet levealder. De ble vist rutediagram for å illustrere endringen i dødsrisiko. Dersom personene i gjennomsnitt var villige til å betale 300 kroner for å redusere sannsynligheten for å dø før forventet levealder fra 10 av 100 000 til 9 av 100 000, det vil si en reduksjon på 1 av 100 000 eller 0,1 promille, tilsvarer det en VSL lik 300 kroner x 100 000 = 30 millioner kroner. Dette ble også illustrert ved å be respondentene tenke seg at de bodde i en by med 100 000 innbyggere, og at det ble gjennomført tiltak (trafikksikring eller tiltak som reduserte luftforurensingen) som gjorde at 1 person mindre ville dø «for tidlig» hvert år. Deretter ble de bedt om å oppgi sin årlige betalingsvillighet i økt skatt for å få gjennomført tiltaket (enten gjennom et direkte spørsmål – betinget verdsetting – eller gjennom å velge mellom ulike tiltak med ulike kostnader – valg-eksperimenter – som er de to SP-metodene).

8 Lindhjem mfl. (2012)

9 DFØ (2023b)

privat helse). Generelt kan en si at for at fellesgodene skal få sin fullverdige plass i en SØA, bør de prises. Da må en bruke andre verdsettingsmetoder enn markedspriser siden fellesgodene i liten grad omsettes i markeder. Metodene for verdsetting av fellesgoder i en SØA bygger på de samme prinsippene for verdsetting som ligger til grunn for markedsprisene som brukes i en SØA: i) individenes betalingsvillighet, som kommer til uttrykk i etterspørselen etter goder, og ii) alternativkostnaden, som er verdien av en ressurs i den beste alternative bruken, slik det kommer til uttrykk i de prisene produsentene er villige til å betale for innsatsfaktorer i produksjonen av et gode (og som reflekteres i tilbudskurven for godet).

Alle effekter av tiltaket må identifiseres, verdsettes og summeres over tiltakets levetid (for eksempel 40 år) til en verdi i dag, den såkalte nåverdien. Den samfunnsmessige kalkulasjonsrenten (diskonteringsrenten), som i Norge er satt til 4 % per år for prosjekter med opptil 40 års levetid,¹⁰ brukes for å avveie verdien av effekter som påløper i dag, kontra i fremtiden. En positiv diskonteringsrente betyr at effekter som kommer i fremtiden, slik som samfunnsnyttene av forebyggende tiltak mot ekstremvær, vil ha en lavere nåverdi enn effekter som påløper nå. For eksempel er nåverdien av en nytteverdi på 100 kroner som påløper i dag, lik 100 kroner, men bare 1,98 kroner om nytteverdien på 100 kroner påløper om 100 år og vi bruker 4 % diskonteringsrente. Er diskonteringsrenten 0 %, er nåverdien av 100 kroner om 100 år fortsatt 100 kroner. Er diskonteringsrenten null, kan en altså bare summere nytte og kostnader for hvert år over tiltakets levetid. Den samfunnsmessige diskonteringsrenten kan ses på som en vekslingskurs mellom nytte og kostnader i dag og i fremtiden. Samtidig er den et avkastningskrav. Det vil si at dersom netto nåverdi (som er nåverdien av nytteeffekter minus nåverdien av kostnader) med bruk av 4 % diskonteringsrente er positiv, er tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt og gir en årlig avkastning på mer enn 4 %. Er nåverdien null, er den årlige avkastningen lik 4 %. Merk at 4 % per år er et langt lavere

10 Jf. Finansdepartementet (2021). I Norge har vi en avtagende risikojustert samfunnsmessig kalkulasjonsrente med 4 % per år for de første 40 år, deretter 3 % for effekter fra år 40 til år 75 og 2 % for effekter som påløper enda lenger frem i tid. Den avtagende kalkulasjonsrenten begrunnes i økt usikkerhet om alternativavkastningen langt frem i tid. Samtidig vil en lavere kalkulasjonsrente over tid ta større hensyn til effektene for kommende generasjoner.

avkastningskrav enn bedriftene har i de bedriftsøkonomiske analysene sine når de foretar investeringer, og at det offentlige i sine SØA således implisitt legger større vekt på langsiktige virkninger.

3 Verdsettingsmetoder for ikke-markedsgoder

Det er to hovedtyper av verdsettingsmetoder for ikke-markedsgoder/fellesgoder som folkehelse og økosystemtjenester: avslørte preferanser-metoder (Revealed Preference, RP) og uttrykte preferanser-metoder (Stated Preference, SP). RP-metodene avslører individenes verdsetting av fellesgodet gjennom deres adferd i markeder som har sammenheng med fellesgodet, for eksempel hvor villige de er til å betale mer for en bolig som ligger nær en park eller et friluftsområde. SP-metodene derimot er basert på spørreundersøkelser der individer uttrykker sin betalingsvillighet, for eksempel i form av økte kommunale avgifter, for å bevare den samme parken eller det samme friluftsområdet.¹¹

Hedonisk prising-metoden (HP) er en RP-metode hvor man gjennom boligprisanalyser kan anslå hvor mye folk er villige til å betale ekstra for fellesgodeaspekter som antas å påvirke boligprisen, basert på data om boligpriser og alle aspekter ved boligen som kan tenkes å påvirke boligprisen, slik som trafikkstøy, luftforurensing og nærhet til blå-grønn infrastruktur som innsjøer og skogområder. Transportkostnadsmetoden (TKM) er en RP-metode som analyserer data om reisekostnader og besøksfrekvens til et rekreasjonsområde for å anslå rekreasjonsverdien av en friluftaktivitet i dette området. I en tredje RP-metode, Replacement Costs-metoden (RC), verdsettes effektene ved å se på kostnadene med (hypotetisk) å erstatte tapte økosystemtjenester. Et eksempel på bruk av denne metoden er at man ser på hva det koster å erstatte økosystemtjenesten vannrensing som et våtmarks-/myrområde gir, ved å anslå kostnadene med å bygge et vannrenseanlegg med samme kapasitet som myrområdet. Denne metoden kan også brukes til å verdsette andre økosystemtjenester som et myrområde gir, for eksempel flomdemping, der man ser på kostnadene med å etablere

11 Les om det velferdsteoretiske grunnlaget og få en mer detaljert beskrivelse av verdsettingsmetodene for fellesgoder i Navrud (2016).

et flomsikringstiltak med samme effekt, og karbonlagring, der man ser på kostnadene med tiltak som reduserer utslippene tilsvarende det myrområdet lagrer av drivhusgasser. I tillegg til disse regulerende økosystemtjenestene (vannrensing, flomdemping og karbonlagring), gir myrområder opplevelses- og kunnskapstjenester som landskapsestetikk og rekreasjonsaktiviteter. Disse kan også verdsettes gjennom den andre hovedtypen av verdsettingsmetoder, nemlig SP-metodene (uttrykte preferanser-metoden). SP-metodene har den fordel at de også kan verdsette ikke-bruksverdien av fellesgoder, det vil si folks betalingsvillighet utover selve bruksverdien, det vil si verdien av å vite at fellesgodet finnes uten at det brukes for eksempel til rekreasjon. Ikke-bruksverdien motiveres således av at det har en nytteverdi for folk å vite at et fellesgode eksisterer (for både egen og andres del i dag), og at de kan overlate fellesgodet til fremtidige generasjoner. Den omtales derfor også som eksistens- og bevaringsverdien.

I SP-metodene bes representative utvalg av befolkningen, som oftest i internettbaserte spørreundersøkelser, om å oppgi sin betalingsvillighet for å få en beskrevet økning eller unngå en beskrevet reduksjon i kvaliteten eller mengden av fellesgodet. Det er to hovedtyper SP-metoder: betinget verdsetting (Contingent Valuation, CV) og valgekspesimenter (Choice Experiments, CE). I CV-studier får individer direkte spørsmål om betalingsvillighet, for eksempel hvor stor økning i inntektsskatt eller kommunale avgifter de kan akseptere for å få gjennomført et tiltak som gir en nøye beskrevet forbedring i miljøkvaliteten eller folkehelsen. I CE-studier blir individene indirekte spurt om betalingsvilligheten ved at de gjentatte ganger må velge mellom to eller flere alternative tiltak med ulike nivåer av miljøforbedringer og ulike kostnader. I del 4 og 5 presenteres to verdsettingsstudier av sikringstiltak mot naturskader. I disse studiene har man brukt CV-metoden for å verdsette velværegvinsten av å unngå overvann i bolighus i byer (del 4) og CE-metoden for å verdsette velværegvinsten ved å unngå jord-/steinskred og is-/snøskred på vei og jernbane (del 5). Disse to norske SP-studiene, henholdsvis Torgersen og Navrud (2018) og Navrud mfl. (2020), viser at folk som lever og ferdes i områder med fare for overvann og skredfare, er villige til å betale høyere kommunale avgifter for å unngå den psykiske belastningen som ligger i å frykte at naturkatastrofer kan ødelegge hjem, nærmiljø og infrastruktur.

Den samfunnsøkonomiske gevinsten ved å unngå dette velværetapet er betraktelig fordi så mange berøres enten direkte eller indirekte.

I samfunnsøkonomiske analyser av tiltak har man ofte verken tid eller ressurser til å gjennomføre nye verdsettingsstudier av de spesifikke nytteeffektene på fellesgoder. Da må man overføre resultater fra tidligere verdsettingsstudier ved hjelp av såkalt nytteoverføring (benefit transfer), jf. Johnston mfl. (2021) som beskriver retningslinjer og metoder for nytteoverføring. Nytteoverføring øker usikkerheten i anslagene sammenlignet med å gjøre tilpassede, originale RP- og SP-studier, men usikkerheten vil være mindre om en overfører verdianslag fra studier som verdsetter tilnærmet like forbedringer (eller forringelser) i miljøkvalitet, økosystemtjenester og folkehelse, som ligger nært geografisk (helst fra samme land og befolkning) og nært i tid.¹² Dersom det skal gjennomføres SØA av en rekke lignede tiltak i ulike deler av landet, er det derfor en stor fordel at det gjennomføres flere nye verdsettingsstudier av tiltak for ulike deler av landet og ulike deler av befolkningen som så kan brukes til å etablere et sett av kalkulasjonspriser som kan brukes i nytteoverføring ved framtidige SØA av sikringstiltak, slik det er gjort for andre typer sikringstiltak.¹³

4 Samfunnsnyttene av å unngå velværetap ved tiltak for å unngå overvann

Overvannsskader ved ekstremnedbør, som kan være spesielt store i byområder med mange tette flater og færre grøntområder enn i spredtbygde strøk, medfører direkte skadestnader for eiendom og infrastruktur. Dersom disse skadestnadene kan unngås ved hjelp av forebyggende tiltak, vil dette være samfunnsnyttene av tiltaket. Det er også en samfunnsnytte at norske husholdninger slipper å leve med frykten for overvann

¹² Ready & Navrud (2006)

¹³ Se for eksempel Kystverkets veileder for samfunnsøkonomiske analyser (Kystverket 2021, tabell 10–20), som gir kalkulasjonspriser for miljøskader i ulike fylker for fire miljøskadenivåer av oljeutslipp fra skip ved ulykkeshendelser. Disse kalkulasjonsprisene brukes i Kystverkets nytteberegninger i SØA av tiltak i havner og farleder som reduserer risikoen for ulykkeshendelser med tilhørende miljøskader, og er basert på en omfattende CV-studie av tiltak i ulike deler av landet (Lindhjem mfl. 2014; Navrud mfl. 2017). Studien er senere blitt gjentatt for å oppdatere kalkulasjonsprisene og øke sikkerheten ved nytteoverføring over tid.

i hjemmet og på vei til og fra jobb og skole. Det samme gjelder frykten for flom og skredfare. Denne psykiske helseeffekten kommer i tillegg til eventuelle fysiske helseeffekter som kroppsskade, sykdommer og tap av menneskeliv.

Torgersen og Navrud (2018) gjennomførte i 2015 en CV-studie av et tilfeldig utvalg på 1060 personer av befolkningen i norske byer som det var registrert overvannsskader i. Resultatene viste at mindre enn 5 % av den norske befolkningen var eksponert for overvannsskader fra styrtregn. I utvalget var imidlertid nær 20 % av respondentene «ganske», «mye» eller «veldig» eksponert for overvannsskader for å få et stort nok antall respondenter for å kunne beregne velværetapet ved utrygghet for overvann utover de rent materielle skadene. For å anslå velferdstapet ved denne utryggheten ble respondentene først vist tre bilder for å definere tre nivåer med økende nedbørsskade på boliger: 1) fuktskade, 2) overvann/oversvømmelse og 3) flom. Så ble de gjort oppmerksomme på at undersøkelsen gjaldt overvann/oversvømmelse (nivå 2). Deretter ble de bedt om å oppgi betalingsvillighet i form av økte årlige kommunale avgifter for to scenarioer, alternativ A og B:

Alternativ A:

Kommunen gjennomfører ekstra tiltak som sikrer at alle boliger i din kommune unngår oversvømmelse på nivå 2. Tiltakene kan for eksempel være å grave opp og legge nye og større avløpsrør, grave flere grøfter for å drenere vann langs veien og å øke beredskapen ved varsel om mye nedbør.

Alternativ B:

Kommunen gjør ikke ekstra tiltak, men tegner en ekstra forsikring som sikrer at alle husstander får full dekning for kostnadene ved oversvømmelse på nivå 2. Denne ekstra forsikringen vil dekke alle kostnader som husstanden ikke får dekket gjennom sin egen forsikring i dag, slik som egenandel, aldersfradrag på skadde gjenstander og andre kostnader.

Forskjellen mellom de to alternativene er at man i alternativ B må leve med en utrygghet fordi man vet at det kan bli oversvømmelse. Differansen i husholdningenes betalingsvillighet for A og B blir derfor brukt som et anslag for folks betalingsvillighet for å unngå denne utryggheten. 863 av de 1060 respondentene oppga betalingsvillighet for både alternativ A og B, slik at man kunne regne ut betalingsvillighet for utrygghet. 5 % av dem oppga et såkalt nullprotestsvar: «Jeg betaler mer enn nok i kommunale avgifter.» Det tyder på at de protesterte mot betalingsmåten ved å oppgi null betalingsvillighet selv om de i virkeligheten hadde positiv betalingsvilje. En lav andel protestnullsvar er en indikasjon på at undersøkelsen gir et godt bilde av den reelle betalingsvilligheten. I denne studien synes dermed 95 % av respondentene at økte kommunale avgifter var en realistisk og rettferdig betalingsmåte, og det styrker påliteligheten av betalingsvillighetssvarene. 643 respondenter¹⁴ hadde lik eller større betalingsvillighet for alternativ A enn for B og dermed null eller positiv betalingsvillighet for å unngå utrygghet. I tillegg til å oppgi betalingsvillighet skulle respondentene oppgi både demografiske forhold (alder, kjønn mv.) og relevante opplysninger knyttet til oversvømmelse (i hvor stor grad de føler seg utsatt for oversvømmelse, egne opplevelser, avstand fra bosted til steder med kjente tidligere oversvømmelser, mv.). Resultatene tyder på at betalingsvilligheten øker med alder, og i noen modeller var kvinner villige til å betale mer enn menn. Betalingsvilligheten økte også med nærheten til oversvømmelser, både geografisk og psykologisk (det vil si hvor utsatt for oversvømmelser de anså seg selv å være, og hvor bekymret de var for dette).

De som ikke var bekymret for oversvømmelse, var villige til å betale 400 kroner i økte kommunale avgifter per husholdning per år, mens de som oppga at de var bekymret for dette, i gjennomsnitt var villige til å betale to–tre ganger så mye. Som et nedre anslag for bruk i SØA

14 Av bruttoutvalget på 1060 respondenter ble altså 39 % ekskludert på grunn av det som ble vurdert å være inkonsistente svar, for eksempel lavere betalingsvillighet for alternativ A enn B. Det virker inkonsistent å oppgi lavere betalingsvillighet for sikringstiltakene i alternativ A, som unngår både skader og utrygghet, enn for B, hvor de blir kompensert for skadene, men må leve med utryggheten. Torgersen og Navrud (2018) mener at dette viser at man i fremtidige studier må legge stor vekt på tekstformuleringer og design av CV-scenarioene for verdsetting av nyttetapet av utrygghet for oversvømmelser.

anbefalte Torgersen og Navrud (2018) å benytte en utrygghetskostnad på 800–900 kroner per husholdning per år innenfor en radius av 1 km fra områder som tidligere hadde vært utsatt for oversvømmelser, og 400 kroner utenfor denne sonen. Oppjustert fra 2015-kroner til 2024-kroner med konsumprisindeksen¹⁵ utgjør dette ca. 1050–1190 kroner og 530 kroner per år per husholdning.

Denne studien viser at nytten av å unngå utrygghet ved oversvømmelser er en samfunnsøkonomisk effekt som kan beregnes og inkluderes i SØA av sikringstiltak, og at den kommer i tillegg til de mer synlige følgerne av oversvømmelser, som materielle skader. Det er viktig å merke seg at mens de materielle skadene kun påløper når skaden inntreffer, er utryggheten et kontinuerlig årlig nyttetap som kan unngås ved tiltak.

5 Samfunnsnyttene av å unngå velværetap ved skredrisiko på veier og jernbane

Flere vei- og jernbanestrekninger i Norge er utsatt for skredhendelser, og transportetatene har vært interessert i å etablere kalkulasjonspriser for de ulike nyttevirkningene av tiltak for å redusere skredrisikoen. Som ledd i dette ble det i 2019 gjennomført en SP-studie av transportbrukere med fokus på to utvalgte skredutsatte strekninger hvor vei og jernbane går parallelt: E16 og Bergensbanen mellom Bergen, og Voss og E6 og Nordlandsbanen mellom Bodø og Mo i Rana¹⁶.

I denne undersøkelsen var den berørte befolkningen i utgangspunktet lik landets befolkning, spesielt befolkningen i fylker eller områder der veier og/eller jernbane er utsatt for skred. Siden skredhendelser ikke er likt fordelt i landet – en del fylker og regioner er i hovedsak forskånet fra skred – er ikke personer som har opplevd skred, jevnt fordelt utover landet. Utvalget ble derfor delt i tre like deler: 1/3 fra hvert av de to fylkene som de utvalgte skredutsatte strekningen ligger i (Hordaland/Vestland og Nordland), og 1/3 fra resten av Norge. Respondentene ble

15 Oppjustering med konsumprisindeksen (KPI), jf. Statistisk sentralbyrå, betyr at en antar at folks betalingsvillighet for å unngå utrygghet øker like mye som prisen på «kurven» av varer og tjenester som KPI er basert på.

16 Navrud mfl. (2020)

innledningsvis spurt om hvilke av transportmidlene bil (sjåfør eller passasjer), tog og buss de hadde benyttet den siste måneden på reiser i Norge. Deretter ble ett av transportmidlene de hadde oppgitt, valgt for oppfølgingsspørsmål og verdsetting av redusert skredrisiko. De ble spurt om én eller flere av reisene med dette transportmiddelet den siste måneden hadde forgått på én av eller begge de utvalgte skredutsatte strekningene (eller deler av strekningene). Hvis de ikke hadde reist på disse to strekningene den siste måneden, ble de spurt om reisen på en annen skredutsatt strekning i Norge (en generisk strekning). Hvis respondentene ikke hadde reist på noen skredutsatt strekning den siste måneden, ble de spurt om en tenkt (hypotetisk) reise på enten én av de to spesifikke strekningene i Hordaland/Nordland, eller på en generisk skredutsatt strekning i et hvilket som helst område i Norge.

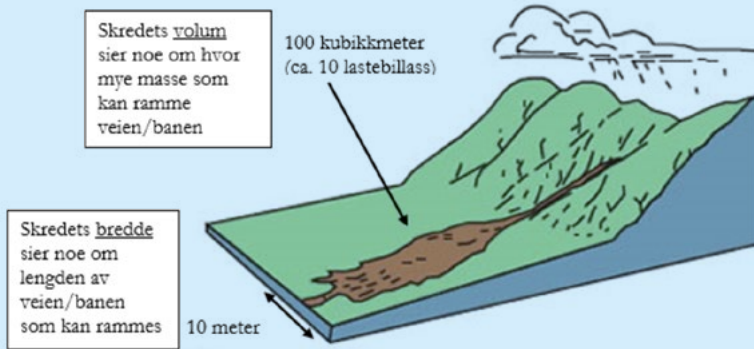
Totalt 1903 personer svarte på spørreundersøkelsen, og de fleste av disse var rekruttert fra et landsomfattende internettpanel. Respondentene ble vist figuren i boks 1, som forklarer hvordan størrelsen på et skred på vei og jernbane er beskrevet i undersøkelsen gjennom skredbredde og -volum, og at skred inkluderte både stein, jord, is og snø. Deretter fikk de se en rekke valgkort i et valgeksperiment før de ble bedt om å velge mellom to alternative strekninger (A og B) som var beskrevet ved hjelp av ulike karakteristika (attributter) som varierte i nivå fra valgkort til valgkort. De to strekningene ble karakterisert ved hjelp av følgende seks attributter: i) skredfrekvens (antall dager med skred per år), ii) skredstørrelse (bredde og volum), iii) stengingsrisiko (dager med stenging av strekning – alle årsaker, ikke bare skred), iv) skaderisiko (antall hardt skadde og døde på strekningen i løpet av 10 år, alle årsaker – de fleste skadene skyldes andre årsaker enn skred) og v) tiden og vi) kostnaden ved å reise på strekningen.¹⁷

17 Utgangsnivåene (referansenivåene) på tre av de skredrelaterte attributtene (skredfrekvens, skredstørrelse og stengingsfrekvens) var basert på fremskaffet statistikk for de to utvalgte strekningene i Hordaland og Nordland. Mens strekningen mellom Bergen og Voss er ca. 100 km, er strekningen mellom Bodø og Mo ca. 230 km. For de som hadde reist på andre strekninger i landet, ble det lagt til grunn en fast strekningslengde på 150 km, og utgangsverdiene for de tre attributtene på generiske strekninger ble satt som gjennomsnitt av strekningene i Hordaland og Nordland.

Boks 1. Bilde av størrelsen på skredet, vist før valgekspperimentet.

Kilde: Navrud m.fl. (2020)

Både veier og jernbane kan rammes av skred med stein, jord, is eller snø. Denne figuren viser et eksempel på størrelsen på slike skred



U.S. Geological Survey/graphics and layout design by Margo Johnson (https://pubs.usgs.gov/fs/2004/3072/pdf/fs2004_3072.pdf)

Litt forenklet kan vi anta at skredvolumet stort sett følger størrelsen på skredbredden. Hvis skredbredden er 10 meter, så kan vi regne med at volumet er omtrent 100 kubikkmeter (som er ca. 10 lastebillass)

Boks 2 gjengir et eksempel på et valgkort (øverst til høyre i boksen) og en tabell over resultatene fra CE-studien i form av betalingsvillighet per person per reise for de ulike karakteristika ved strekningene (som vist i valgkortet). Valgkorteksempelet gjelder reise med bil, men ble beskrevet på samme måte for buss og jernbane, og resultatene angis for de tre ulike transportmidlene bil, buss og jernbane.

De to skredfareattributtene, altså skredfrekvens og skredstørrelse, er ikke direkte konsekvenser av skred slik som stenging av vei/bane, personskade og materialskade. Frekvens og størrelse gir mål på et skadepotensial som kan knyttes til skred-effekter. Når disse to attributtene verdsettes i et valgekspperiment som også inkluderer, og dermed kontrollerer for, stengingsfrekvens og personskaderisiko, kan man isolere disse to skredrelaterte attributtene. De ble antatt å representere «utrygghet for skred», men folks preferanser for redusert skredfrekvens og skredstørrelse samvarierte imidlertid ikke med respondentenes svar på spørsmål om egen opplevd skredfareutrygghet. Dermed kunne man ikke si sikkert at betalingsvilligheten knyttet til skredattributtene var for å unngå utryggheten

som sådan. Undersøkelsen viste imidlertid at det var en velferdsgevinst ved å unngå skredfare i form av hyppighet av skred og skredstørrelsen, som kan omtales som et velværetap ved skredrisiko. Dette velværetapet var ikke tatt inn SØA av skredsikringstiltak, i motsetning til ulemper ved stenging av strekningen, tidskostnader og risiko for personskader og dødsfall som var verdsatt ved hjelp av kalkulasjonspriser. Fordelen med å bruke slike CE-data for å finne kalkulasjonspriser for velværetapet er at en unngår dobbelttelling når disse verdiene tas inn i SØA av skredsikringstiltak fordi velværetapet er verdsatt samtidig med de andre effektene og dermed er skilt ut.

Boks 2. Gjennomsnittlig betalingsvillighet i 2019-kroner per reise per person for å unngå følgende karakteristika ved skred i valgekspérimentet (CE): 1 dag med skred, 10 kubikkmeter skredvolum (det vil si 1 lastebillass), 1 dag med stenging av strekning (alle årsaker inklusive skred), 1 person hardt skadd eller død per 10 år (alle årsaker) og 1 minutt reisetid. Multipliser tallene med 1,30 (jf. konsumprisindeksen) for å få 2024-kroner (per 1. september). Kilde: Magnussen mfl. (2022)

Verdsetting av skredfare – Valgekspérimentet (CE)

Hvilket alternativ foretrekker du

Dager per år med skred langs strekningen
Vanlig størrelse på skred langs strekningen (hvis det går skred), bredde/volum
Dager per år med stenging av strekningen
Alle årsaker, ikke bare skred
Hardt skadde og døde i bilulykker på strekningen i løpet av 10 år
Alle årsaker – de fleste skadene skyldes andre årsaker enn skred
Reisetid med bil for en reise på strekningen
Kostnad med bil for en reise på strekningen

Alternativ A	Alternativ B
12	24
100 meter/ 100 lastebillass	1000 meter/ 1000 lastebillass
16	4
35	21
53 minutter	90 minutter
75 kroner	162 kroner
Alternativ A	Alternativ B

Estimerte verdsettinger per reise per person på skredutsatte strekninger

	Tog	Buss	Bil	Alle
1 dag med skred	5,01	3,61	3,78	4,33
10 kubikk skredvolum (1 «lastebillass»)	0,10	0,12	0,14	0,13
1 dag med stenging av strekning	11,60	7,66	9,84	10,16
1 (statistisk) hard skade / dødsfall (pr 10-år)	84,73	44,27	11,64	11,67
1 min reisetid	1,69	1,02	1,59	1,65

Merknad: Estimaten er basert på enkle MNL-modeller. Bruk av RPL vil ikke påvirke estimatene mye, bortsett fra å trekke opp personskadeverdsettingen. Det er også variasjon i de estimerte verdsettingene mellom de geografiske utvalgene (Hordaland, Nordland, «resten av landet»)

Resultatene fra denne CE-studien kan da brukes til å lage kalkulasjonspriser for de reisendes velferdstap av ubehaget ved å reise på en skredutsatt strekning og dermed beregne denne delen av den samfunnsøkonomiske

nyttens ved tiltak (for eksempel tunneller eller fanggroper) som reduserer risikoen for eller gjør at man helt unngår skred i veibanen eller jernbanen. Kalkulasjonsprisen for å unngå én dag med skred på vei for en reisende person i bil er 3,78 kroner (jf. boks 2), og 1,40 kroner (dvs. 0,14 kroner for 10 kubikkmeter x 10) for et skredvolum på 100 kubikkmeter. Det betyr totalt i overkant av 5 kroner i velværegvinst per person per reise som sjåfør eller passasjer i bil, noe mindre for busspassasjerer og omtrent det samme for togpassasjerer som i bil (jf. boks 2). Magnussen mfl. (2022) brukte i sine eksempelberegninger en kalkulasjonspris på 5 kroner per reise per person (som et gjennomsnitt for reisende med bil og buss) sammen med statistikk for årlig trafikkvolum (i form av gjennomsnittlig antall kjøretøy på strekningen per døgn, det vil si årsdøgntrafikk (ÅDT) multiplisert med 365 dager i året) og årlig antall skredhendelser. Den årlige verdien og nåverdien over 40 år av velværegvinsten av tiltak som ville eliminere skredhendelser på to skredutsatte delstrekninger av riksvei 13 fra Skare til Odda og videre til Hardangerbrua, ble da ca. 54 millioner kroner per år og en nåverdi på 1,1 milliarder kroner. Oppjustert med konsumprisindeksen fra 2019- til 2024-kroner utgjør dette henholdsvis ca. 70 millioner kroner og 1,4 milliarder kroner for sikringstiltak.

Dette viser at velferdsgevinsten ved å unngå ubehaget ved skredfare på veier er betydelig. Det forutsettes her at skredsikringstiltakene reduserer antall skred fra dagens nivå til null, og nåverdiene (total velferdsgevinst over 40 år) er basert på at dette skjer allerede det første året etter at tiltaket iverksettes, og at effekten varer i alle år framover til år 40. Dersom ikke skredsikringstiltaket helt unngår alle skred og/eller effekten av tiltakene inntreer senere i tid og/eller varer kortere enn 40 år, vil nåverdien av velferdsgevinsten bli mindre. I motsatt retning trekker den forventede økningen i skredhendelser som følge av klimaendringene, som vil medføre at vi underestimerer velferdsgevinsten når vi antar at skredsikringstiltaket helt unngår dagens hendelser på strekningene. Det samme er tilfelle hvis trafikkvolumet (ÅDT) på strekningene øker i årene framover.

Denne nytteeffekten i form av velferdsgevinsten ved skredsikring søkes nå tatt inn i regnemodellen EFFEKT for SØA av veiprosjekter i henhold til Statens vegvesen sin veileder for konsekvensanalyser (Statens vegvesen

2021), som kan ses på som en kombinasjon av konsekvensutredninger (KU) etter plan- og bygningsloven og nytte-kostnad-analyse.

6 Samfunnsnytten av naturbaserte løsninger for å unngå overvann

Naturbaserte løsninger som bekkeåpninger og restaurering av drenerte myrområder vil både redusere faren for flom og overvann og gi nytteeffekter i form av opplevelses- og kunnskapstjenester.¹⁸ Effekter på slike økosystemtjenester kan på samme måte som velværetap ved fare for overvann og skredfare verdsettes ved hjelp av SP-metoder. Dugstad mfl. (2024b) gjennomførte således en betinget verdsetting-undersøkelse for å anslå lokalbefolkningens preferanser for to ulike utforminger av et bekkeåpningsprosjekt på Skjetten i Lillestrøm kommune, hvor den ene var en naturbasert løsning og den andre en mer konvensjonell, såkalt grå løsning hvor blant annet kantvegetasjon (som er viktig for biologisk mangfold) ikke ble ivarettatt. Begge utformingene ga samme flomdempingseffekt, men den naturbaserte løsningen ga i tillegg økosystemtjenester som landskapsestetikk, økt artsmangfold i bekken og bedre rekreasjonsmuligheter. Flertallet av respondentene i internettundersøkelsen foretrakk den naturbaserte løsningen, og de aller fleste av dem var positive til å betale økte kommunale avgifter for å få den naturbaserte bekkeåpningsløsningen. Likevel ble samfunnsnytten i form av betalingsvillighet summert over lokalbefolkningen ikke større enn kostnadene ved tiltaket. Denne tilsynelatende samfunnsøkonomiske ulønnsomheten av et naturbasert klimatilpasningstiltak kan imidlertid lett vippe over til å bli lønnsomt dersom det er andre utenom lokalbefolkningen som kan tenkes å ha nytte av å vite at et slik tiltak blir gjennomført. Nytteeffekten for disse andre husholdningene vil da hovedsakelig være ikke-bruksverdiene (eksistens- og bevaringsverdier), mens lokalbefolkningen fikk både økt bruksverdi og økt ikke-bruksverdi av området der bekkeåpningen ble foretatt. Dette

18 St.meld. 27 (2023–24), kapittel 7.2.4, fremhever at det er et spesielt behov for mer kunnskap om naturbaserte løsninger: «Regjeringa vil: auke kunnskapen om effekten av og kostnadene ved naturbaserte løysingar og kombinasjonsløysingar for overvatn, flaum og skred.»

viser hvor viktig det er å identifisere den berørte befolkningen når man utformer verdsettingsundersøkelser av nyttevirkningene av klimatilpasningstiltak.

7 Konklusjon

I dette kapitlet har vi gjennomgått verdsettingsmetoder for å beregne velværegvinsten ved skredsikring og forebygging av overvann i samfunnsøkonomiske analyser av sikringstiltak og illustrert bruken av metodene for å anslå størrelsesordenen av disse samfunnsøkonomiske nytteeffektene. Eksemplene viser tydelig at den samfunnsøkonomiske nytten av å unngå ubehaget som er forbundet med faren for overvann og skred, kan være betydelig, og at det vil kunne gjøre sikringstiltak som synes ulønnsomme, samfunnsøkonomisk lønnsomme. Dette viser hvor viktig det er å verdsette, så langt det er mulig, effekter på fellesgoder som folkehelse og økosystemtjenester, slik at man kan få et fullstendig bilde av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten av sikringstiltak mot ekstremvær. I tillegg til at det er behov for nye verdsettingsstudier for å lage et sett av overførbare kalkulasjonspriser for bruk i samfunnsøkonomiske analyser, er det behov for økt kunnskap om de fysiske effektene av sikringstiltak, både i omfang og i risikoreduksjonen ved tiltakene. Dessuten er det behov for å gjøre samfunnsøkonomiske analyser av ulike typer økonomiske og administrative/juridiske virkemiddel for å gjennomføre sikringstiltakene, for vi vet at utformingen av disse kan påvirke befolkningens aksept av virkemidlene,¹⁹ og dermed hvor effektive ulike sikringstiltak vil være i praksis.

Referanser

DFØ (2023a): *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse*. Direktoratet for økonomistyring (DFØ), Oslo. <https://dfo.no/fagomrader/utredning/samfunnsokonomiske-analyser>

¹⁹ Se f.eks. Dugstad mfl. (2024a)

- DFØ (2023b): *Verdien av et statistisk liv (VSL)*. Direktoratet for økonomistyring (DFØ), Oslo. <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/verdien-av-et-statistisk-liv-vsl>
- Dugstad, A., K.M. Grimsrud og H. Lindhjem (2024a): *Carbon pricing acceptance – the role of revenue recycling among households and companies in Norway*. *Climate Policy*. Published online Sept 12 2024. <https://doi.org/10.1080/14693062.2024.2401853>
- Dugstad, A., H. Ben Hammou og S. Navrud (2024b): *Valuing the benefits of climate adaptation measures to reduce urban flooding: Community Preferences for Nature-Based Solutions*. Notat. Handelshøyskolen, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), Ås.
- Finansdepartementet (2021): *Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser*. Rundskriv R109/2021. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/rundskriv/faste/r_109_2021.pdf
- Finansdepartementet (2023): *Karbonprisbaner for bruk i samfunnsøkonomiske analyser i 2024*. Publisert 21.12.2023. <https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/karbonprisbaner-for-bruk-i-samfunnsokonomiske-analyser-i-2024/id3020031/>
- Johnston, R.J., K.J. Boyle, M.L. Loureiro, S. Navrud og J. Rolfe (2021): Guidance to Enhance the Validity and Credibility of Environmental Benefit Transfers. *Environmental and Resource Economics*. 79 (3):575–624. <https://doi.org/10.1007/s10640-021-00574-w>
- Kystverket (2021): *Veileder i samfunnsøkonomisk analyse*. Senter for transportkartlegging, plan og utredning. Kystverket Sørøst, Arendal. <https://www.kystverket.no/sjovegen/tiltak-i-farvannet/veileder-samfunnsokonomisk-analyse/>
- Lindhjem, H., K. Magnussen og S. Navrud (2014): Verdssetting av velferdstap ved oljeutslipp fra skip. Fra storm til smulere farvann(?). *Samfunnsøkonomen* 2014 (6):25–39.
- Lindhjem, H., S. Navrud, N.A. Braathen og V. Biaisque (2011): Valuing lives saved from environment, transport and health policies. A meta analysis. *Risk Analysis* 31 (9):1381–1407. <https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.2011.01694.x>
- Magnussen, K., S. Navrud og H. Lindhjem (2022): *Velferdsgevinster ved utbedring av skredutsatte veistrekninger – metode, eksempelberegning og forslag til videreutvikling*. Menon-publikasjon 33/2022. Menon Economics, Oslo. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-33-Velferdsgevinster-ved-utbedring-av-skredutsatts-veistrekninger.pdf>
- Magnussen, K., S. Navrud og O. San Martin (2010). *Verdien av tid, sikkerhet og miljø i transportsektoren: Luftforurensning*. Sweco-rapport 1053D, Oslo. <https://www.toi.no/getfile.php?mmfileid=17580>.

- Navrud, S. (2016): Miljøverdsetting – verdsettingsmetoder og verdioverføring. Kapittel 1 (s. 25–54) i K.P. Hagen og G.H. Volden (red.) 2016: *Investeringsprosjekter og miljøkonsekvenser*. Concept-rapport nr. 48. Ex Ante Akademisk Forlag, Trondheim.
- Navrud, S., H. Lindhjem og K. Magnussen (2017): Valuing Marine Ecosystem Services Loss from Oil Spills for Use in Cost-Benefit Analysis of Preventive Measures. Kapittel 5 (s. 124–137) i P.A.L.D. Nunes, L.E. Svensson og A. Markandya (red.) 2017: *Handbook on the Economics and Management of Sustainable Oceans*. Edward Elgar Publ., Cheltenham, United Kingdom.
- Navrud, S., K. Magnussen og K. Veisten (2020): *Verdsetting av utrygghet ved skred*. Menon-publikasjon nr. 44/2020. Menon Economics, Oslo <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2020-44-Verdsetting-av-utrygghet-ved-skred.pdf>
- Norsk Naturskadepool (2024): Ekstremværet Hans satte spor. <https://www.naturskade.no/nyheter/2024/ekstremvaret-hans-satte-spor/>
- NVE (2023): *Sikringshåndboka*. Modul G1.002: Nytte/kost-analyse. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), Oslo. <https://veiledere.nve.no/sikringshandboka/moduler/modul-g1-002-nytte-kost-analyse/>
- Ready, R. & S. Navrud (2006): International Benefits Transfer: Methods and Validity Tests. *Ecological Economics* 60(2), 429–434. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2006.05.008>
- Statens vegvesen (2021): *Konsekvensanalyser*. Håndbok V711, Statens vegvesen.
- St.meld. 27 (2023–2024): *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*. Energidepartementet, Oslo. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-27-20232024/id3041181/?ch=1>
- Torgersen, G. og S. Navrud (2018): Singing in the rain: Valuing the economic benefits of avoiding insecurity from urban flooding. *Journal of Flood Risk Management*. <https://doi.org/10.1111/jfr3.12338>

KAPITTEL 7

Fanget i faresone – grunneiers ansvar og kostnader ved flomsikringstiltak

Lene Sandberg

UiT Norges arktiske universitet

Eli Sandberg

SINTEF

Pål Christian Broberg Vågbo

SINTEF

Abstract: To address inaction in natural peril risk mitigation, ongoing legal work aims to clarify responsibilities among landowners, municipalities and the national government in preventing natural perils for the built environment. This article examines economic consequences for landowners in flood hazard zones who are imposed to implement preventive measures. Using a multidisciplinary approach, it assesses whether current legal frameworks promote flood risk mitigation by evaluating the economic impacts of existing laws and potential statutory responsibilities. A net present value analysis of a hypothetical case indicates an incentive to engage in mitigation efforts but does not capture the underlying risks or normative aspects. A real options analysis further reveals that the landowner faces significant uncertainties, with outcomes ranging from financial gain to potential ruin. The landowner will hesitate to act if he/she believes the national government will intervene. Cost-sharing among affected landowners may be crucial for voluntary measures. Sensitivity analysis reveal that increased flood risk and damage costs, combined with potential of reduced insurance coverage may accelerate investment in preventive measures. The study highlights the need for clear coordination among stakeholders, provision of technical assistance, and favorable loan and insurance conditions.

Keywords: Climate change adaptation, incentives, real options analysis, risk mitigation responsibility, insurance.

Sitering: Sandberg, L., Sandberg E. & Vågbo P.C.B. (2024). Fanget i faresone – grunneiers ansvar og kostnader ved flomsikringstiltak. I S. Taubøll (red.), *Flom, skred og juss* (Kap. 7, s. 221–266). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.241.ch7>
Lisens: CC-BY 4.0

1 Introduksjon

Menneskeskapt global oppvarming har pågått siden midten av 1800-tallet,¹ og de påfølgende klimaendringene har ført til betydelige skader på mennesker og natur globalt. FNs klimapanel (IPPC) slår fast at konsekvensene av klimaendringene forsterkes over tid og understreker at et felles løft på tvers av geografiske grenser, fag og myndighetsnivå er avgjørende for å bøte på skadevirkningene. FNs klimapanel fremhever at gjennomførbare og effektive løsninger er tilgjengelige og bør tas i bruk.²

I Norge gir klimaendringene seg utslag i mer nedbør og hyppigere og mer intense episoder med styrtregn og regnflommer.³ Hittil har klimaendringene bidratt til at vannskade- og naturskadeerstatningsutbetalingene har oversteget 35 milliarder kroner de siste ti årene.⁴ Dette gir blant annet negative økonomiske følger for grunneiere.⁵

Ifølge Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) er over 100 000 bygninger i Norge flomutsatt, og det er anslått en sikringskostnad for eksisterende bebyggelse på nærmere 40 milliarder kroner.⁶ Riksrevisjonen påpekte i 2022 at sikringen av eksisterende bebyggelse mot fremtidige klimaendringer ikke blir godt nok ivaretatt.⁷ Det er generelt sett samfunnsøkonomisk lønnsomt å forebygge fremfor å gjenopprette,⁸ og det er mindre kostnadskrevende å håndtere risikoen før den blir overhengende.⁹ For at det skal sikres i større utstrekning, og med tidlig innsats, må insentivene til naturskadeforebygging styrkes. Klimatilpasningsmeldingen peker på ansvarsavklaring og å endre innretningen på naturskadeforsikringsordningen som sentrale tiltak.¹⁰

1 Abram m.fl. 2016 s. 411.

2 FNs klimapanel 2023.

3 Hanssen-Bauer m.fl. 2015 s. 9.

4 Finans Norge 2024 s. 3.

5 Grotmoll 2023.

6 NVE 2021a s. 47.

7 Riksrevisjonen 2022 s. 16–17.

8 Riksrevisjonen 2022 s. 16 og Meld. St. 5 (2020–2021) s. 106.

9 NOU 2024: 2 s. 285.

10 Meld. St. 26 (2022–2023) s. 64.

Hyppige og tragiske naturskadehendelser, som kvikkleireskredet i Gjerdrum i 2020,¹¹ uværet Hans i Sør-Norge i 2023¹² samt togulykken på Nordlandsbanen i 2024,¹³ har holdt den politiske diskusjonen om behovet for endringer i dagens forvaltning av naturskaderisiko varm. Klimatilpasningsmeldingen og den nye stortingsmeldingen om flom og skred viser at behovet for en rettslig avklaring av rekkevidden av ansvaret for sikring er blitt satt på den politiske dagsordenen.¹⁴ Ideen bak ansvarsdeling er at det i større utstrekning vil sikres dersom hvert av ansvarssubjektene bidrar med sikringstiltak, enten for det de har ansvar for, eller ved samarbeid og spleis. Ansvarsdeling vil følgelig kun fungere dersom ansvars plasseringen og rekkevidden er klart definert.¹⁵

Det er i dag usikkerhet knyttet til ansvarsdelingen mellom grunneier, kommune og NVE når det gjelder å forebygge naturskader på eksisterende bebyggelse. Usikkerheten er særlig knyttet til rekkevidden av ansvaret eller grensesnittet mellom ansvarssubjektene. NVE har det overordnede ansvaret for statlige forvaltningsoppgaver innenfor forebygging av flomskader og skredulykker.¹⁶ Hvem som skal sikre dersom NVE ikke gjør det, fremstår imidlertid rettslig uavklart. Utfordringen med en uklar ansvarsdeling er at det kan føre til handlingslammelse.¹⁷ Handlingslammelse kan forklares både ved ansvarsdiffusjon¹⁸ og gratispassasjerproblemet¹⁹. Roggero (2020) eksemplifiserer disse sosiale dilemmaene med investering i grønne tak,²⁰ men dette er velkjente problemer ved fordeling av fellesgoder generelt.²¹

11 NVE 2024. Kvikkleireskredet i Gjerdrum. <https://www.nve.no/naturfare/laer-om-naturfare/om-skred/kva-er-kvikkleire-og-kvikkleireskred/kvikkleireskredet-i-gjerdrum/>.

12 NRK 2024. Ekstremværet «Hans». https://www.nrk.no/stor-oslo/ekstremvaeret-_hans_-1.16506620

13 NRK 2024 24. oktober. Togavsporing i Nordland: Lokfører funnet død. <https://www.nrk.no/nordland/tog-spora-av-pa-nordlandsbanen-1.17096920>.

14 Meld. St. 26 (2022–2023) s. 64 og Meld. St. 27 (2023–2024) s. 76.

15 NOU 2022: 3 s. 77.

16 NVE 2022 s. 6.

17 NOU 2022: 3 s. 195.

18 Darley 1968 s. 377 og s. 383.

19 Buchanan 1965 s. 13.

20 Roggero 2020 s. 625.

21 Olson 1965 s. 76.

Med sikte på å bøte på problemet med handlingslammelsen pågår det et lovarbeid for å avklare ansvarsdelingen mellom grunneier, kommune og NVE. Målet er å forebygge naturskader på eksisterende bebyggelse. Gjerdrumutvalget, et ekspertutvalg nedsatt for blant annet å vurdere tiltak som styrker forebyggingen av naturfare, foreslo at grunneiers sikringsansvar lovfestet, at staten får et lovfestet ansvar for å sikre der det er overhengende fare for naturskade, og at kommunen ikke lenger skal ha ansvar for å gjennomføre sikringstiltak.²² Etter utvalgets forslag vil kommunene fremdeles ha en sentral rolle, primært gjennom fareutredning og en plikt til å følge opp avdekket fare. Utvalget foreslo for eksempel at kommunen skal ha en plikt til å varsle grunneier og statlig myndighet når det er overvåkings- og sikringsbehov, og at kommunen får hjemmel til å pålegge grunneier å sikre i særlige tilfeller. Behovet for å vurdere de økonomiske konsekvensene av den foreslåtte ansvarsdelingen ble påpekt i flere av høringssvarene.²³ Det er denne oppfordringen vi følger opp i denne artikkelen.

I artikkelen tar vi grunneiers perspektiv og undersøker hvilke økonomiske konsekvenser det potensielt kan ha for en grunneier å havne i en flomfaresone og i tillegg bli pålagt å sikre. I analysen av de økonomiske konsekvensene – og i lys av Gjerdrumutvalgets forslag om at kommunen skal få hjemmel til å pålegge grunneier å sikre – tar vi en tverrfaglig tilnærming og drøfter hvordan rettslige og finansielle insentiver kan resultere i proaktiv atferd. Målet med analysen er å gi et bidrag til rettsutviklingen i retning av en rimeligere og mer hensiktsmessig håndtering av naturskaderisiko. Nytteverdien av å kombinere juridiske og økonomiske metoder vises ved at analysen både er egnet til å si noe om hvorfor den gjeldende insentivstrukturen ikke fungerer optimalt, og hvordan insentivene til sikring kan styrkes. Studien har videre en praktisk verdi for beslutningstakere som skal gjøre tilsvarende beregninger, for eksempel når grunneiere skal vurdere nytteverdien av å investere i sikringstiltak, eller når kommuner skal vurdere rimeligheten av å forvente at grunneier skal iverksette og påkoste et sikringstiltak.

²² NOU 2022: 3 s. 242-243.

²³ Høring - NOU 2022:3 På trygg grunn. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2022-3-pa-trygg-grunn/id2907802/>.

Artikkelen er delt inn i sju deler. Etter innledningen (del 1) beskriver vi den metodiske fremgangsmåten vi har valgt for å belyse og besvare forskningsspørsmålene om sikringsansvar, hvilke økonomiske konsekvenser sikringsansvaret kan ha for en grunneier som havner i en flomfaresone, og hvordan insentivene til sikring kan styrkes. Deretter følger en avgrensning for å tydeliggjøre analyseområdet (del 2). Utgangspunktet for forskningsspørsmålene er en juridisk problemstilling. I del 3 beskriver vi den rettsdogmatiske metoden og gjeldende rett på flomsikringsområdet. I del 4 beskriver vi caset og scenarioer som belyser de økonomiske og juridiske utfordringene grunneieren kan bli stilt overfor dersom eiendommen ligger i en flomfaresone. Casebeskrivelsen danner grunnlag for en økonomisk analyse der vi undersøker konsekvensene for en grunneier og ulike parametere som er egnet til å styrke insentivstrukturen og grunneierens forebyggende innsats. I sensitivitetsanalysen undersøker vi hvordan endringer i enkelte faktorer eller forutsetninger påvirker resultatene fra nåverdi-analysen og realopsjonsanalysen. Den økonomiske metoden, analysen og sensitivetsberegningene er beskrevet i del 5. Vi avrunder analysedelen med en diskusjon om implikasjonene av forskningsfunnene i form av insentiver til flomsikringstiltak (del 6). Artikkelen munner ut i en konklusjon og en anbefaling for videre forskning (del 7). Nærmere informasjon om scenarioene og den økonomiske metoden er lagt ved som vedlegg.

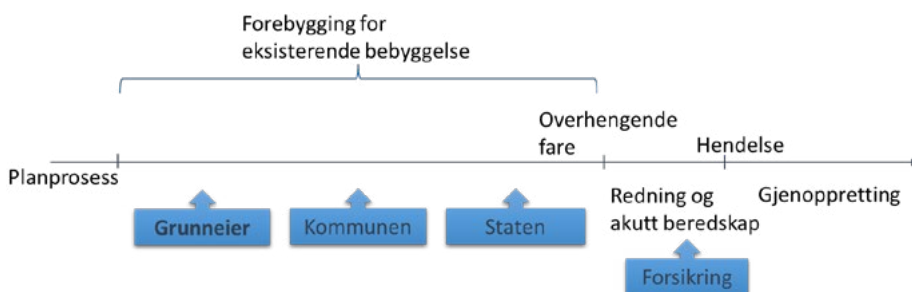
2 Metoder og analyseområde

I arbeidet med denne artikkelen har vi hatt en tverrfaglig tilnærming og tatt i bruk en kombinasjon av juridisk og økonomisk metode. Metoden kan beskrives som en trinnvis prosess: Vi har først kartlagt rettstilstanden, deretter utformet case- og scenariobeskrivelser og så gjennomført en økonomisk analyse for å vurdere rettstilstandens økonomiske konsekvenser for caset og for de ulike scenarioene. Denne trinnvise tilnærmingen gjenspeiles også i kapitteinndelingen. Vi gir en mer inngående metodebeskrivelse i de respektive trinnene i analysen.

Casestudien i artikkelen er et fiktivt eksempel som illustrerer problemstillingen. Ved å gå i dybden på et konkret eksempel kan vi gi en nærmere

beskrivelse av hvilke økonomiske konsekvenser det kan ha for en grunneier å havne i en flomfaresone. I arbeidet med å forstå og sikre hensiktsmessig håndtering av naturskaderisiko er det avgjørende å ha klare og gjennomarbeidede scenarioer og antakelser. Vi har gått gjennom aktuell litteratur på området for å sikre at caset reflekterer gjeldende og realistiske rammevilkår og kostnadsdata, og antakelsene er kvalitetssikret av eksperter. Videre beregnes tiltaket i caset som samfunnsøkonomisk lønnsomt for en 200-årsflom av nytte-kostnadsanalysemodellen til NVE.²⁴

Området for analysen er forebygging av flomskader på eksisterende bebyggelse, og det er grunneiers sikringsansvar og insentiver som vurderes. Vi går ikke inn på planprosessen, da det er eksisterende bebyggelse som står i fokus. Forebyggingsstadiet starter på det tidspunktet grunneieren får kunnskap om risikoen. Ut fra målsettingen om en styrket føre-var-tilnærming til naturskaderisiko går vi heller ikke inn på akutt beredskap og redningstiltak ved overhengende fare. Figur 1 viser analyseområdet, markert med klammeparentes.



Figur 1. Analyseområdet i studien er forebygging av flomskader på eksisterende bebyggelse

3 Rettslig bakteppe for analysen

Bakgrunnen for artikkelen er en rettslig problemstilling om hvilket ansvar grunneier har for å sikre egen eiendom mot flomskade, og hvor langt dette ansvaret strekker seg. Svaret på dette spørsmålet fordrer en rettsdogmatisk vurdering av gjeldende sikringsansvar og rekkevidde.

²⁴ NVE 2019.

Kartleggingen av gjeldende rett danner videre grunnlag for å stille spørsmål om hvordan retten bør være for å sikre en rimelig ansvarsdeling og samtidig styrke insentivene til å iverksette og påkoste sikringstiltak.

3.1 Rettsdogmatisk metode

Den rettsdogmatiske vurderingen består i å kartlegge hva som er gjeldende rett når det gjelder grunneiers sikringsansvar. Vi har gjennomført kartleggingen ved å gå gjennom relevante rettskilder og vekte disse. Formålet er i hovedsak å finne ut hva som var intensjonen bak den ulovfestede regelen om grunneiers sikringsansvar.

I tillegg til rettsdogmatisk metode bruker vi støttemetodene casestudie og økonomiske analyser for i større grad å kunne underbygge de rettspolitiske standpunktene som utfordrer gjeldende insentivstruktur, og de følgene det har for grunneier å ha sikringsansvar.

3.2 Gjeldende rett

Ansvaret for å iverksette og påkoste sikringstiltak mot konstatert fare for naturskade på eksisterende bebyggelse er i dag delt mellom grunneier, kommune og stat ved NVE.²⁵ NVEs ansvar for sikring er ulovfestet. Den statlige tilskuddsordningen er ikke rettighetsbasert, noe som innebærer at søker ikke har krav på tilskudd selv om alle forutsetninger for å få tilskudd er oppfylt.²⁶ Tilskuddet styres av årlige tildelinger over statsbudsjettet. I tilfeller hvor det gis tilskudd, dekker tilskuddsmottaker normalt en egenandel på 20 prosent av tiltakskostnaden.²⁷ Det er som oftest kommunen som er tilskuddsmottaker.²⁸ I forarbeidene forutsettes det at restkostnaden for det udekkede sikringsbehovet som staten ikke tar

25 Ot.prp. nr. 12 (1993-1994) s. 6 og s. 18.

26 Forskrift om tilskudd til flom- og skredforebygging og miljøtiltak i vassdrag (forskrift om naturfaretilskudd) FOR-2022-06-29-1237 §§ 3 og 4 og Ot.prp. nr. 9 (2008-2009) s. 3.

27 Forskrift om naturfaretilskudd § 5.

28 NVE 2024 a Økonomiske støtteordninger til miljøtiltak, kartlegging og sikring mot naturfare, <https://www.nve.no/naturfare/oekonomiske-stoetteordninger-til-miljoetiltak-kartlegging-og-sikring-mot-naturfare/>.

seg av, dekkes av grunneier «og/eller» kommunen.²⁹ Forarbeidene gir lite anvisning på når det fra lovgivers side var ment at grunneier eller kommunen skulle bære ansvaret for å iverksette og påkoste sikringstiltak, eller når det var ment at grunneier og kommunen sammen skulle dekke det resterende sikringsbehovet.³⁰ Lovgiver legger også opp til at grunneiere «i fellesskap» kan spleise på tiltakskostnaden. Forarbeidene gir imidlertid ingen anvisning på hvordan en nabospleis skal organiseres, eller hvordan eventuelle tvister mellom berørte grunneiere skal løses. Ved kartleggingen av ansvarsdelingen kan ikke kommunens sikringsplikt tolkes isolert fra grunneiers sikringsansvar og vise versa.³¹

I motsetning til de øvrige ansvarssubjektene er kommunens sikringsansvar lovfestet i naturskadeloven § 20.³² Bestemmelsen gir kommunen hovedansvaret for sikring mot naturskader.³³ Loven oppstiller en pliktregel ved å pålegge kommunen en plikt til å treffe forholdsregler mot naturskader. Samtidig fastslår naturskadeloven kompetanseregler, som gir kommunen myndighet til å gjennomføre sikringstiltak. Bestemmelsen i § 20 viser først og fremst til kommunens ansvar etter plan- og bygningsloven, som fastslår at kommunen skal vurdere og ta hensyn til fare for naturskade i arealplanleggingen og byggesaksbehandlingen.³⁴ Formuleringen «samt ved nødvendige sikringstiltak» viser etter sin ordlyd at plikten ikke er begrenset til å gjelde under planprosessen, men også omfatter eksisterende bebyggelse.³⁵ Uttrykket «nødvendige sikringstiltak» innebærer at kommunen plikter å vurdere om sikring er nødvendig for å unngå naturskader og iverksette tiltak.³⁶ Naturskadeloven § 20 er ment å gi beskyttelse for eksisterende bebyggelse. Rekkevidden av kommunenes sikringsansvar etter bestemmelsen er imidlertid omdiskutert.³⁷ Den

29 Ot.prp. nr. 12 (1993-1994) s. 19.

30 Ot.prp. nr. 12 (1993-1994) s. 6.

31 Sandberg og Sandberg 2024 s. 83.

32 Lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot naturskader (naturskadeloven) § 20 første ledd lyder: «Kommunen plikter å treffe forholdsregler mot naturskader slik som bestemt i plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav a og § 28-1, samt ved nødvendige sikringstiltak. Med naturskade menes naturskade slik det fremgår av naturskadeerstatningsloven § 4 første ledd».

33 Ot.prp. nr. 12 (1993-1994) s. 29.

34 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

35 NOU 2022: 3 s. 73, Meld. St. 27 (2023-2024) s. 76 og Meld St. 15 (2011-2012) s. 7.

36 Ot.prp. nr. 12 (1993-1994) s. 29.

37 NOU 2022: 3 s. 74, Meld. St. 27 (2023-2024) s. 76, Meld. St. 15 (2011-2012) s. 7 og Nesdam 2024.

uavklarte ansvarsdelingen er egnet til å svekke kommunenes insentiver til å dekke sin del av restrisikoen.³⁸

Grunneiers ansvar for å forebygge naturskade er ikke lovfestet, men ulike rettskilder bygger på forutsetningen om at grunneier som et utgangspunkt er ansvarlig for å ivareta egen sikkerhet og sikre egen eiendom. Det er bred enighet om at det har dannet seg en slik ulovfestet regel.³⁹ Refusjonsadgangen i naturskadeloven § 24 viser til at det økonomiske ansvaret for sikringstiltak i stor grad hviler på grunneier.⁴⁰ Etter bestemmelsen kan kommunen kreve utgifter til sikringstiltak refundert fra den grunneieren sikringstiltaket har virkning for, men refusjonskravet er begrenset til den samlede verdiøkningen tiltaket har medført for grunneieren. Refusjonsadgangen gjelder både distriktsandelen i tilfeller hvor NVE yter tilskudd, og tiltakskostnaden i tilfeller hvor kommunen sikrer på eget initiativ.

Til tross for at lovgiver legger opp til et system hvor ansvarssubjektene samarbeider om å finne gode løsninger for å dekke restrisikoen, viser dagens praksis at det ikke skjer noen reell ansvarsdeling, men at det i hovedsak er NVE som sikrer eksisterende bebyggelse, og at kommunen dekker distriktsandelen uten å kreve refusjon fra grunneier.⁴¹ I et rettslig perspektiv kan handlingslammelsen indikere at dagens ansvarsdeling og rekkevidden av dette ansvaret ikke er tydelig nok regulert til å sørge for effektiv sikring.⁴² I et økonomisk perspektiv har kommunen i hovedsak begrunnet manglende sikring med manglende kompetanse, kapasitet og ressurser.⁴³ Sett i lys av at samfunnsutfordringene knyttet til manglende naturskadeforebygging er tverrfaglige, er det viktig å være bevisst på at rettslige virkemidler alene neppe vil løse utfordringene med å styrke grunneiernes insentiver til i større utstrekning å investere i sikringstiltak. Fordelen med tverrfaglig forskning er at det gjør det mulig å se

38 Riksrevisjonen 2022 s. 16, If og Cicero 2023 s. 3, skriftlige innspill til stortingsmelding om flom og skred <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skriftlige-innspill-til-stortingsmeldingen-for-flom-og-skred/id3015357/> og Sandberg og Sandberg 2024 s. 126.

39 Rt. 2011 s. 105 (40), Meld. St. 27 (2023–2024) s. 75, NOU 2022: 3 s. 75 og NVE 2023 s. 41.

40 Naturskadeloven § 24 første ledd første punktum lyder: «Kommunen kan kreve utgifter til sikringstiltak mot naturskader refundert etter reglene i denne paragraf».

41 NOU 2022: 3 s. 64 og Sandberg og Sandberg 2024 s. 94.

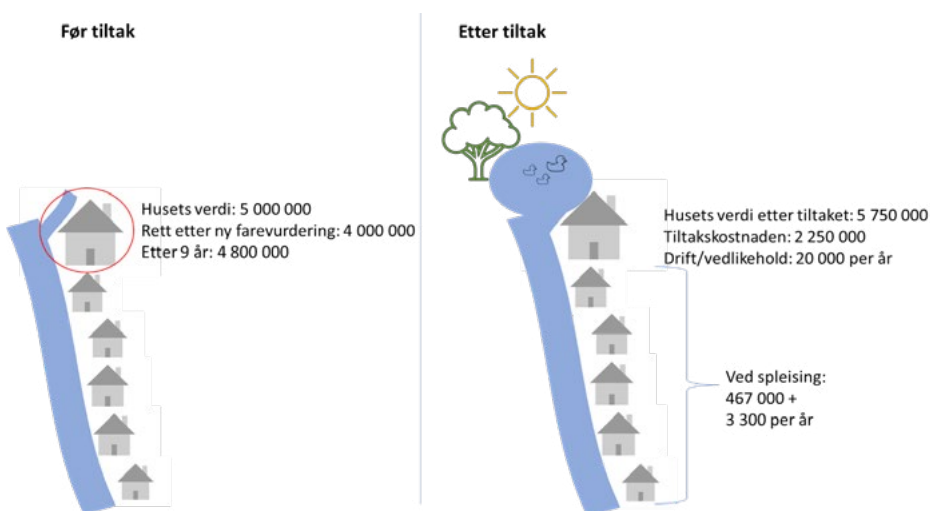
42 Meld. St. 26 (2022–2023) s. 64.

43 Riksrevisjonen 2022 s. 16.

samfunnsutfordringene fra ulike perspektiv og finne løsningsforslag på tvers av fagdisipliner. I dette caset anser vi det som avgjørende at de rettslige insentivene suppleres med ulike økonomiske insentiver. I fortsettelsen undersøker vi derfor hva det er som gjør at grunneiere ikke påkoster og iverksetter private sikringstiltak, og hva som skal til for at grunneiere gjør det i større utstrekning.

4 Casebeskrivelse – scenarier og antakelser

Hensikten med å gi en detaljert beskrivelse av et spesifikt fiktivt case med tilhørende scenarier og antakelser er å belyse de juridiske og økonomiske utfordringene grunneiere kan bli stilt overfor når eiendommen befinner seg i en flomfaresone. Figur 2 illustrerer casebeskrivelsen og antakelsene i den økonomiske analysen.



Figur 2. Casebeskrivelse og antakelser i den økonomiske analysen

Grunneieren i eksempelet har en eiendom til en verdi av 5 millioner kroner, som var gjennomsnittsverdien for eneboliger i Norge i 2022.⁴⁴ Etter en oppdatert faresonevurdering viser det seg at eiendommen ligger i en

⁴⁴ Eiendom Norge 2022 s. 3.

flomfaresone. Dette fører til at eiendommens verdi umiddelbart reduseres med 1 million kroner. Eiendomsverdien forventes å stige dersom det ikke skjer en flomhendelse. Dersom eiendommen blir utsatt for en flomhendelse, antas det at verdien gradvis begynner å stige fra fem til ni år etter hendelsen, og at den etter ni år ligger på 4,8 millioner kroner.⁴⁵ Verdireduksjonen reflekterer ikke bare den direkte økonomiske skaden ved flomhendelsen, men også andre faktorer som påvirker markedsverdien, som manglende utviklingsmuligheter, økt risikooppfatning, kjøpernes usikkerhet og mulige fremtidige kostnader, regelendringer og risikoprofilen knyttet til klimaendringer.

I eksempelet flyter en elv forbi grunneierens eiendom og fem boliger nedstrøms som også ligger i flomfaresonen. Elva har et bekketiløp på eiendommen hvor det kan oppstå flomsituasjoner. Et mulig tiltak og en naturbasert løsning er å anlegge en dam i tilløpet. Tiltakskostnaden er satt til 2,25 millioner kroner, med en årlig vedlikeholdskostnad på 20 000 kroner.⁴⁶ Vi antar at kommunen ikke sikrer for egen regning.⁴⁷ Vanlig praksis er at kommunen søker om tilskudd til sikring hos NVE.⁴⁸ De vil da stå som tiltakshaver og dekke distriktsandelen og vedlikeholdskostnadene.⁴⁹ Vi antar at det er slik her også. NVE gir tilslag på under halvparten av søknadene om tilskudd,⁵⁰ men dette tiltaket vurderes som samfunnsøkonomisk lønnsomt fordi flere eiendommer er berørt av flomrisikoen,⁵¹ og derfor antar vi at det er 50 prosent sannsynlighet for at grunneieren (og de berørte naboene nedstrøms) vil bli sikret på statens regning. Vi gjør en sensitivitetsanalyse på sannsynlighet for tilskudd fra NVE.

En dam kan gjøre eiendommen mer attraktiv. Vi antar en verdiøkning på 750 000 kroner (med utgangspunkt i verdien i år null) etter anleggningen av dammen.⁵² Et rimeligere tiltak blir vurdert i den økonomiske analysen, for eksempel en flomvoll, som ikke gir verdiøkning på

45 Ebbwater Consulting 2019 og Mutlu m.fl. 2023.

46 NVE 2018 s. 29.

47 NOU 2022: 3 s. 64.

48 Forskrift om naturfaretilskudd § 3 første ledd og NVE 2024a.

49 Forskrift om naturfaretilskudd § 5.

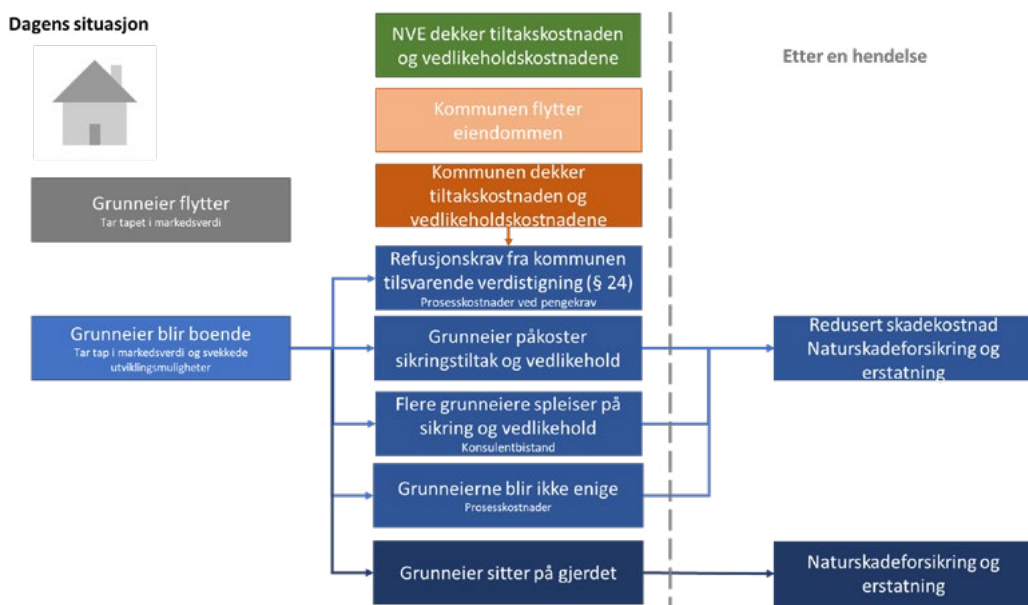
50 Riksrevisjonen 2022 s. 16.

51 NVE 2019.

52 Mutlu m.fl. 2023.

eiendommen. I den økonomiske analysen vurderer vi en 200-årsflom (med sannsynlighet 1/200). Siden analyseperioden er kort i forhold til klimaendringene, har vi ikke inkludert klimapåslag i selve analysen, men vurderer effekten av økt flomrisiko i sensitivitetsanalysen.

Grunneieren som har havnet i en faresone, kan enten flytte eller bli boende. Blir hen boende, kan hen velge å sikre selv eller satse på at NVE sikrer. Figur 3 viser valgene grunneieren står overfor (flytte, bli boende og sikre eller blir boende og vente), og hvilke utfall disse valgene kan gi etter dagens situasjon.



Figur 3. Mulige valg og utfall grunneieren står overfor etter dagens situasjon

Dersom kommunen sikrer, kan de i medhold av naturskadeloven § 24 kreve å få refundert verdistigningen på boligen, altså 750 000 kroner fra grunneier, men denne hjemmelen har vært lite brukt.⁵³ Det finnes videre få eksempler på at kommunen etter naturskadeloven § 23 har flyttet

53 Ot.prp. nr. 12 (1993-1994) s. 6, Meld. St. 15 (2011-2012) s. 44 og Heiberg 2012 s. 16.

eiendom på grunn av en faresonevurdering.⁵⁴ Det er praksis i kommunene for å flytte eiendom, men det foreligger ingen retningslinjer for når kommunene bør velge et slikt negativt sikringstiltak.⁵⁵ Utgangspunktet er at ingen har rettskrav på å få eiendommen sin flyttet på grunn av naturskaderisiko. Det følger av ordlydsvalget «kan» både i naturskadeloven § 23 og § 24 at vurderingen av hvilke tiltak som skal iverksettes, i stor grad er overlatt til forvaltningens skjønn.

Grunneieren og de berørte naboene kan gå sammen om å sikre.⁵⁶ Vurderinger av tiltak og kostnader kan kreve konsulentbistand, og det kan tilfalle prosesskostnader dersom grunneieren og de berørte naboene ikke blir enige. Vi ser bort fra kostnader til konsulentbistand og prosesskostnader her, da dette vil variere avhengig av graden av uenighet mellom partene. Det er rimelig at grunneieren som får verdistigningen, betaler mer for tiltaket. I den økonomiske analysen har vi vurdert et scenario hvor grunneieren og de berørte naboene spleiser på tiltakskostnaden, og hvor grunneieren som får en dam på sin eiendom, betaler en høyere andel, tilsvarende verdistigningen.

Vi antar videre at grunneieren ved en flomhendelse får dekket skadekostnaden gjennom naturskadeforsikringsordningen, med unntak av egenandelen på 8000 kroner.⁵⁷ Forsikringspremien for naturskadeforsikring er satt til 0,07 promille av eiendomsverdien.⁵⁸ Grunneieren vil også kunne få erstattet skade på privat infrastruktur på eiendommen gjennom den statlige naturskadeerstatningsordningen,⁵⁹ men eventuell privat infrastruktur, som vei, bro og brygge, er ikke vurdert i den økonomiske analysen. Figur 4 viser situasjoner grunneieren kan stå overfor

54 Naturskadeloven § 23 lyder: «Når en eier eller fester på grunn av faren for naturskade bør flytte et byggverk eller oppføre et ødelagt byggverk på et nytt sted, kan kommunen gi tillatelse til ekspropriasjon av byggetomt til eie eller bruk»; NVE 2024b Riving og flytting av fareutsatt bebyggelse med personopphold <https://www.nve.no/naturfare/oekonomiske-stoetteordninger-til-miljoetiltak-kartlegging-og-sikring-mot-naturfare/riving-og-flytting-av-fareutsatt-bebyggelse-med-personopphold/> og Sandberg og Sandberg 2024 s. 105.

55 Eidal 2020 s. 15 og 16.

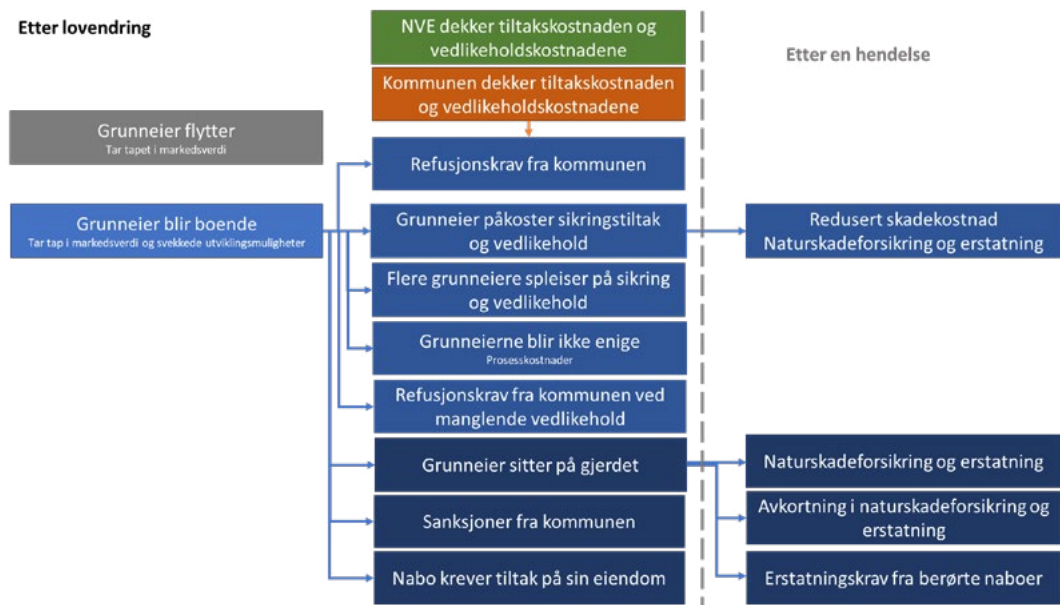
56 Ot.prp. nr. 12 (1993-1994) s. 6 og s. 19.

57 Prop. 62L (2021-2022) s. 13.

58 Forskrift om naturskadeforsikring § 2 FOR-2024-01-26-111.

59 Lov 1. januar 2017 om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven).

ved en eventuell lovendring i ny naturskadesikringslov, som foreslått av Gjerdrumutvalget.⁶⁰



Figur 4. Mulige utfall for grunneieren ved en eventuell lovendring

Dersom kommunen sikrer, kan kommunen fremme refusjonskrav mot grunneieren.⁶¹ Ifølge forslaget fra Gjerdrumutvalget skal refusjonskravet begrenses til 10 prosent av boligens tekniske verdi. Vi antar at kommunen heller ikke i dette fremtidige scenarioet velger å sikre, da det er grunn til å tro at kommunens insentiv blir svekket dersom ansvaret hviler på grunneieren.⁶² Det vises i den forbindelse til at kommunen ikke lenger vil ha en plikt til å gjennomføre sikringstiltak.⁶³ Sikring skjer i så fall dersom kommunen selv bestemmer det. Sett i lys av at kommunen også i dag i liten grad benytter seg av refusjonsadgangen, vil kommunen få mindre insentiv til å benytte seg av en begrenset refusjonsadgang.

⁶⁰ NOU 2022: 3 s. 242–243.

⁶¹ NOU 2022: 3 s. 243 lovforslag i naturskadesikringslov § 8.

⁶² NOU 2022: 3 s. 242 lovforslag i naturskadesikringslov § 1.

⁶³ NOU 2022: 3 s. 242 lovforslag i naturskadesikringslov § 2.

Gjerdrumutvalget foreslår videre at kommunen skal føre tilsyn med sikringstiltak, og at kommunen skal kunne kreve at vedlikeholdskostnaden dekkes av grunneieren dersom kommunen avdekker manglende vedlikehold og tar vedlikeholdet selv.⁶⁴ Lovforslaget kan dermed medføre merkostnader for grunneieren sammenlignet med dagens ordning.

Grunneiers ulovfestede sikringsansvar utledes av at grunneier i kraft av å være eier som et utgangspunkt har et ansvar for å ivareta egen sikkerhet og sikre egen eiendom. Ansvarer handler i hovedsak om at grunneier som utgangspunkt skal bære kostnadene ved eventuell naturskaderisiko.⁶⁵ Naturskadedeforsikringsordningen og naturskadeerstatningsordningen er til for å lette på den økonomiske belastningen grunneier påføres som følge av en naturskadehendelse. Grunneiers sikringsansvar innebærer imidlertid ikke en rettslig plikt til å forebygge.⁶⁶ Gjerdrumutvalget foreslår at kommunen skal gis myndighet til å pålegge grunneier sikringsplikt i særlige tilfeller.⁶⁷ Man kan se for seg at eventuelle brudd på en slik pålagt sikringsplikt kan danne grunnlag for eventuelle sanksjoner fra kommunens side. Eksempler på sanksjoner som kan bli aktuelle, kan sammenlignes med ulovlighetsoppfølging etter plan- og bygningsloven kapittel 32, som omfatter overtredelsesgebyr, forelegg og tvangsmulgt. Eventuelle sanksjoner fra kommunens side er ikke tatt med i den økonomiske analysen. Det er likevel verdt å nevne at ytterligere kostnader kan tilfalle grunneieren.

Det er videre grunn til å stille spørsmål om sikringsplikten i tillegg gir berørte naboer rett til å kreve at det gjennomføres forebyggende tiltak.⁶⁸ Man kan også se for seg økte erstatningskrav etter grannelova i tilfeller hvor manglende sikring har ført til skade på naboeiendommen.⁶⁹ Det finnes per i dag ingen kjent rettspraksis som omhandler krav om tiltak eller erstatningskrav som følge av manglende flomsikring som rammer naboen, men det er sannsynlig at krav om tiltak eller erstatningskrav vil bli fremmet som følge av eventuell konkretisering av eiers sikringsansvar.

64 NOU 2022: 3 s. 243 lovforslag i naturskadesikringslov § 9.

65 Meld. St. 15 (2011–2012) s. 23.

66 NOU 2022: 3 s. 75, Meld. St. 27 (2023–2024) s. 75 og Meld. St. 15 (2011–2012) s. 48.

67 NOU 2022: 3 s. 242 lovforslag i naturskadesikringslov § 5.

68 Lov 16. juni 1961 nr. 15 om rettshøve mellom grannar (grannelova) § 15.

69 Grannelova § 9 jf. § 2.

Det er mulig å bruke den økonomiske analysen til å tolke et mulig erstatningskrav gjennom å øke skadekostnaden ved avkorting.

I den økonomiske analysen vurderer vi et scenario hvor grunneieren har unnlatt å sikre. Forsikringsselskapene kan kreve avkorting ved flom. Naturskadeforsikringsloven § 1 sjettede ledd hjemler avkorting i forsikringsutbetalingen dersom den skadelidte kan lastes for at hen ikke hindret skaden eller omfanget av skaden.⁷⁰ Man kan se for seg at avkortingsreglene vil bli brukt oftere dersom grunneiers sikringsansvar lovfestes og pålegges, en hendelse skjer og grunneieren ikke har etterlevd ansvaret.⁷¹ Det kan for eksempel komme en endring i sikkerhetsforskriften eller en ny bransjestandard som gir forsikringsselskapene utvidet mulighet til å kreve avkorting. I den økonomiske analysen vurderer vi et scenario hvor grunneierens forsikringsutbetaling blir avkortet.

I vedlegg 1 er modellens antakelser, scenarioer og sensitivitetsberegninger satt opp i en tabell.

5 Økonomisk analyse

I dette kapitlet presenterer vi fremgangsmåten, forutsetningene og resultatene fra den økonomiske analysen av grunneierens situasjon og insentiver knyttet til flomsikring. Analysen omfatter en evaluering av insentivstrukturer og økonomiske utfall under ulike scenarioer. Vi inkluderer også sensitivitetsanalyser for å belyse hvordan variasjoner i nøkkelvariabler, som kostnader, risiko og tilskuddsvilkår, påvirker grunneierens situasjon og beslutninger.

5.1 Metodebeskrivelse og forutsetninger

Basert på gjeldende rett og forutsetningene i casebeskrivelsen, scenario-beskrivelsen og sensitivitetsanalysene har vi gjennomført en nåverdi-beregning av risikojusterte verdiendringer med beslutningstre og ulike stiavhengige utfall for å evaluere en grunneiers situasjon og insentiver på

⁷⁰ Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring (naturskadeforsikringsloven).

⁷¹ Arntzen de Besche 2001.

årlig basis. Fremgangsmåten, som følger Lui mfl. (2018)⁷² og De Reyck mfl. (2008),⁷³ er ikke et bidrag til metodeutvikling, men er tilpasset casebeskrivelsen og datagrunnlaget for å illustrere hvilke økonomiske følger det kan ha for grunneier å havne i en flomfarsone. Denne tilpasningen beskrives nærmere i denne delen. Samlet fanger analysen normative dimensjoner og underliggende risikoer i større grad enn en enkel nåverdberegning ville gjort. Analysen tar hensyn til at fleksibiliteten som ligger i å kunne endre planer, kan ha betydelig økonomisk verdi under usikkerhet, og den kan samlet sett anses som en realopsjonsanalyse.⁷⁴ Usikkerhet står sentralt i situasjoner med klimarisiko og flomsikring, og realopsjoner er blant annet brukt i litteraturen til å vurdere investeringer i forebygging av flom,⁷⁵ stormflo og havnivåstigning⁷⁶ og skogbrann⁷⁷.

Til caset ligger noen antakelser om grunneieren, eiendomsmarkedet og det offentliges beregning av forsikringspremien, som skal gjenspeile eiendommens verdi. Grunneieren er rasjonell, risikonøytral, formuemaksimerende, har ingen likviditetsproblemer og er velinformert. Følgelig er hen indifferent mellom en økning i likvide aktiva som penger og en økning i illikvide aktiva som eiendommens markedsverdi. Ved beregning av forsikringspremien vil eiendommens verdi være ekvivalent med gjeldende markedspris. Markedsprisen er antatt å prise alle kjente aspekter knyttet til eiendommen korrekt. Vi antar at det med adekvat vedlikehold ikke vil være behov for periodisk reinvestering i sikringstiltak. Dermed utgjør vedlikeholdskostnadene en evigvarende pengestrøm. Disse forutsetningene gir oss samlet sett en ramme for å evaluere økonomiske konsekvenser på en konsistent måte med de eksisterende markedsforholdene og informasjonstilgangen som grunneieren har.

Vi analyserer grunneierens situasjon og insentiver innenfor et spill med forskjellige aktører og mulige utfallsrom. Beregningsgrunnlaget er lagt ved som vedlegg (vedlegg 2). Spillet tar hensyn til at det på visse områder ikke finnes noen etablert og fast praksis, som organisering av

72 Liu m.fl. 2017.

73 De Reyck m.fl. 2008.

74 Dixit og Pindyck 1994 s. 6–7 og Liu m.fl. 2018 s. 3–7.

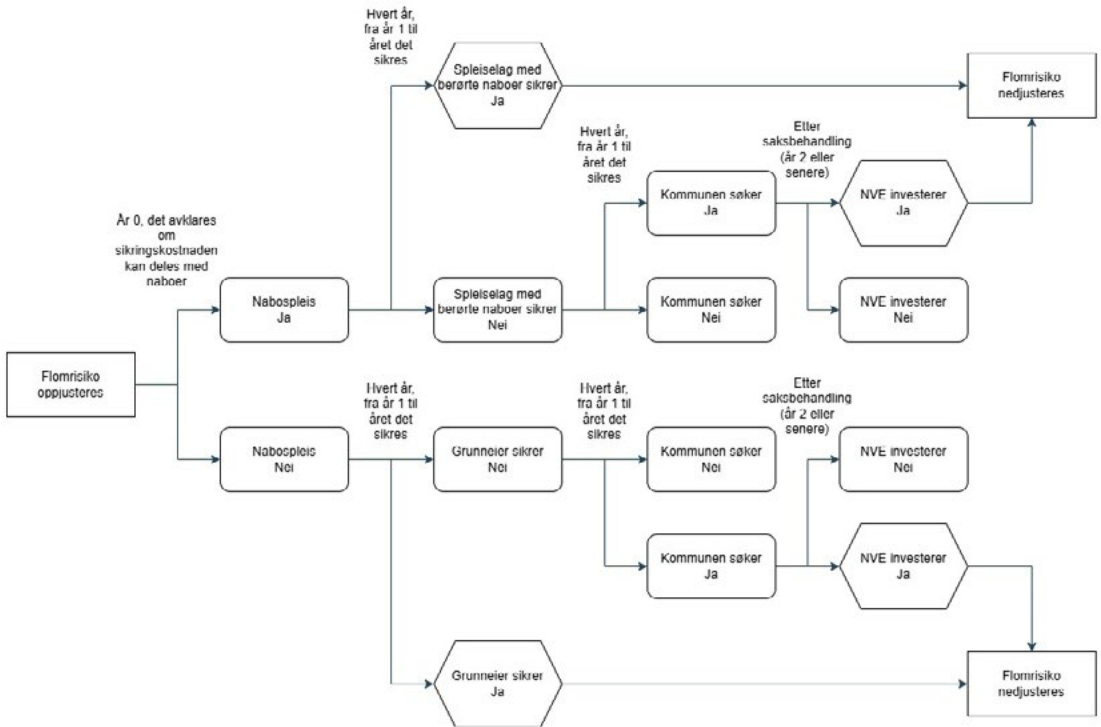
75 Gomez-Cunya m.fl. 2020, Abadie m.fl. 2017 og Liu m.fl. 2018.

76 Kim m.fl. 2022.

77 Truong og Trück 2016.

nabospleis, samt at vi i flere tilfeller mangler informasjon om sannsynlighetsfordelinger og inferens. Den fremtidige sannsynligheten for at NVE sikrer, kan for eksempel variere basert på statsbudsjettet og den årlige tilførselen av klimatilpasningsprosjekter. Derfor bruker vi historisk gjennomsnitt som en tilnærming til den forventede sjansen for at NVE sikrer i fremtiden når vi beregner netto nåverdi.

Vi starter analysen i caset etter at NVE har gjennomført en risikovurdering som viser at eiendommen ligger i en flomfarezone. Ved starten av analysen har markedet allerede mottatt denne informasjonen og justert prisen ned. Vi har utført to parallelle analyser: én med nabospleis og én uten. Figur 5 viser informasjonsflyten i spillet.

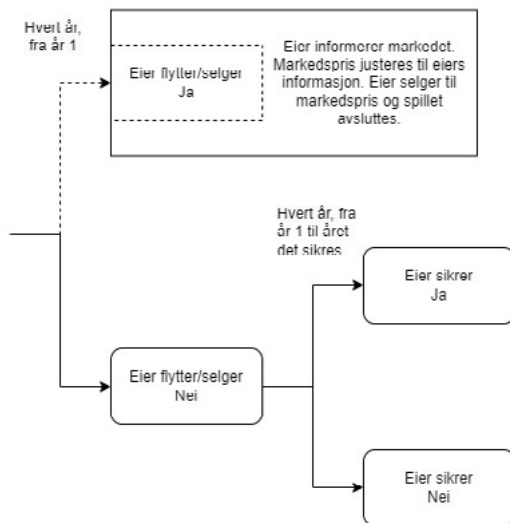


Figur 5. Informasjonsflyten i spillet. Hver unike vei fra oppjustering til nedjustering av flomrisiko innebærer en ulik fordeling av kostnader og gevinst blant aktørene.

Med utgangspunkt i situasjonen der sikringskostnaden ikke deles med berørte naboer, vil systemets status fra år én og hvert år utover avhenge av om grunneieren investerer i sikring eller ikke. Hvis grunneieren investerer i sikring, vil flomrisikoen elimineres og kostnadsbildet endres. Denne statusen forblir uendret inntil grunneieren selger og/eller analysen når sitt sluttår. Hvis berørte naboer har intensjon om å betale deler av sikringskostnaden og grunneieren beslutter at det skal sikres, blir kostnadene justert for gevinsten til grunneieren og fordelt mellom spleiselaget mellom de berørte naboene og grunneieren.

Hvis det ikke allerede er investert i sikring, kan kommunen søke NVE om tilskudd til å sikre. Kommunen har alltid insentiv til å søke NVE så snart som mulig etter at spillet starter. Det er kun i ekstreme situasjoner det blir ulønnsomt for grunneieren å utsette investering til etter en eventuell saksgang. I situasjonen hvor berørte naboer kan overføre skadekostnader til grunneieren, kan for eksempel den forventede totalkostnaden bli så høy at det blir lønnsomt for grunneieren å investere før NVE er ferdig med saksbehandlingen. Vi antar at NVE stadig får tilsendt et økende antall søknader om nye samfunnsøkonomisk lønnsomme prosjekter. Underforstått i denne antakelsen er at det stadig dukker opp nye prosjekter med tilsvarende eller høyere forventet samfunnsøkonomisk nytte, noe som holder kvaliteten på søkermassen mer eller mindre konstant. En rasjonell og velinformert aktør som har fått avslag, vet at prosjektet deres befinner seg i den nedre delen av kvalitetsskalaen – en lav kvantil – og forstår derfor at en senere søknad ikke vil forbedre utsiktene. Et økende antall nye aktører og prosjekter med minst like gode eller bedre egenskaper vil hele tiden komme til. Som et resultat innser aktøren at prosjektet ikke vil bli mer konkurransedyktig over tid, og har dermed ikke insentiv til å søke på nytt. Dette er en modellforenkling og i realiteten kan man forvente at kommunen søker flere ganger. Vi vurderer derfor situasjonen hvor grunneier søker på nytt i sensitivitetsanalysen.

Grunneieren kan ta to beslutninger i løpet av perioden på tjue år: å selge eller ikke selge og å investere i sikring eller ikke investere i sikring hvis hen velger å bli boende. Figur 6 viser beslutningstreet grunneieren står overfor.



Figur 6. Beslutningstre for grunneieren. Grunneieren vil hvert år først sammenholde sine egne forventninger til eiendommens markedspris med den faktiske, gjeldende markedsprisen. Deretter vil hen vurdere om det er hensiktsmessig å investere i sikring.

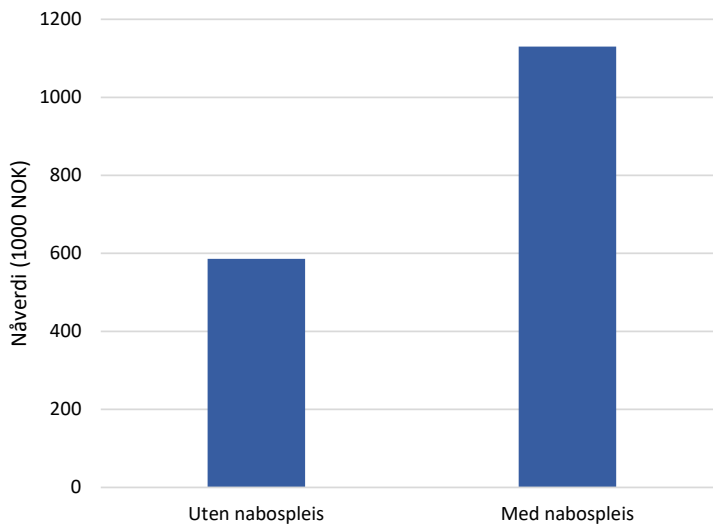
Grunneieren har mulighet til å investere i sikring ved inngangen til hvert år, så lenge det ikke allerede er gjort. Hvis investeringen ikke gjennomføres, vil grunneieren få ny mulighet i starten av neste år. Hvis investeringen gjennomføres, vil systemet endre seg, og grunneierens situasjon endres tilsvarende. I investeringsbeslutningen vurderer grunneieren når det er mest gunstig å gå over til en status uten flomrisiko, sett opp mot forventningene til det fremtidige kostnadsbildet, endringer i urealiserte gevinster/tap og muligheten for tilslag hos NVE (tidligst i år to, etter søknad og saksbehandling).

For å analysere grunneierens situasjon på årlig basis beregner vi verdien av den teoretiske muligheten til å selge eiendommen til gitt markedspris. Dette gjør vi ved å sammenligne grunneierens forventninger til markedsprisen med gjeldende markedspris. Ifølge avhendingsloven er imidlertid selger forpliktet til å informere markedet om flomrisikoen, og markedet vil justere eiendommens pris så snart informasjonen om risikoen blir kjent. Derfor er det ikke mulig for grunneieren å tjene på informasjonsfortrinnet sitt. Ved å se hvordan differansen mellom grunneierens forventninger og markedet endrer seg, får vi innsikt i hvordan

grunneieren oppfatter situasjonen sin. Hvis grunneieren vet at hen sitter på informasjon som vil redusere markedsprisen drastisk, innebærer det et stort urealisert økonomisk tap. At grunneieren ikke kan utnytte forskjellen mellom sin egen informerte pris og prisen i et uinformert marked, er synliggjort i analysen ved at salgsopsjonen aldri innløses, uansett utfall. Siden grunneieren vet at hen er pålagt å informere markedet, er hen alltid indifferent mellom å flytte og å bli boende, og vil derfor alltid bo tiden ut. Implikasjonene av at grunneieren likevel holder tilbake informasjon, eller av at markedet ikke umiddelbart behandler informasjonen på en fullstendig presis (perfekt) måte, drøftes kort i diskusjonskapittelet.

5.2 Analyse av økonomiske konsekvenser

I den økonomiske analysen vurderer vi ulike situasjoner, valg og utfall for å avdekke hvilke faktorer som er egnet til å styrke grunneierens insentiv til å investere i flomsikring. Figur 7 viser nåverdien for grunneieren i år null, da hen innser at hen står overfor krefter utenfor hens kontroll.

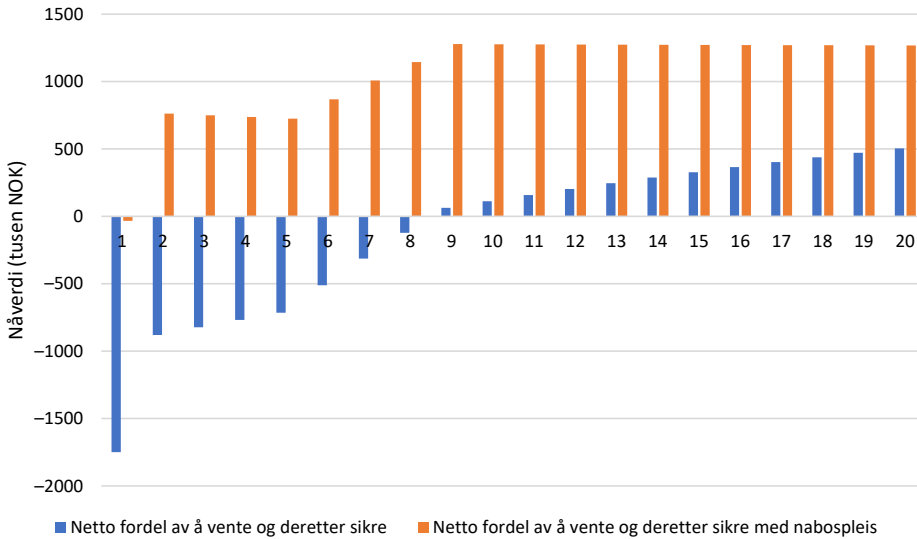


Figur 7. Nåverdi for grunneieren av å sikre med og uten nabospleis, i tilfellet hvor hen er pålagt å sikre. Søylene reflekterer grunneierens situasjon i starten av analysen, hvor nåverdien består av risikjusterte kostnader og gevinster ved å bli boende i hele analyseperioden.

Figur 7 viser at verdien for grunneieren i år null – i tilfellet hvor hen er pålagt å sikre – er positiv, selv uten nabospleis. Dersom en naturbasert løsning velges bort, og det velges et tiltak som ikke gir verdiøkning, fjernes mye av oppsiden i beregningen. Med lavere tiltakskostnad i form av en flomvoll (350 000 kroner)⁷⁸ og uten økning i eiendomsverdi, vil situasjonen grunneieren står overfor i år null, være mindre risikabel. Dette skyldes at scenarioet der NVE gir tilskudd, blir mindre lønnsomt for grunneieren, mens scenarioet der NVE ikke gir tilskudd og grunneieren er pålagt å sikre uten nabospleis, blir mindre kostbart for grunneieren. Kostnaden ved nabospleis blir også moderert. Mye av oppsiden fjernes også dersom kommunen krever å få tilbakebetalt verdistigningen etter naturskadeloven § 24. Samtidig er den underliggende risikoen for et stort økonomisk tap uendret. Derfor faller nåverdien, og den faller mest for situasjonen uten nabospleis.

Figur 7 gir informasjon om totalbildet ved starten av analysen, men sier lite om risikoen knyttet til de underliggende situasjonene som kan oppstå senere i analyseperioden. Figur 8 viser, for hvert år, merverdien av å vente frem til et gitt år og deretter investere. Maksverdien angir verdien av å sikre fremfor å vente på mer informasjon eller på at NVE sikrer. Denne størrelsen indikerer dermed også det mest gunstige investeringsåret. Med å vente mener vi her at grunneieren har fleksibilitet til å utsette investeringen i flomsikring til et senere tidspunkt, avhengig av hvordan situasjonen utvikler seg. Dette kan innebære å vente ett år, flere år eller helt til år tjuve dersom det er mest økonomisk fordelaktig. Valget om å vente gir grunneieren mulighet til å tilpasse seg endringer i ulike parametere.

78 NVE 2021a s. 40.

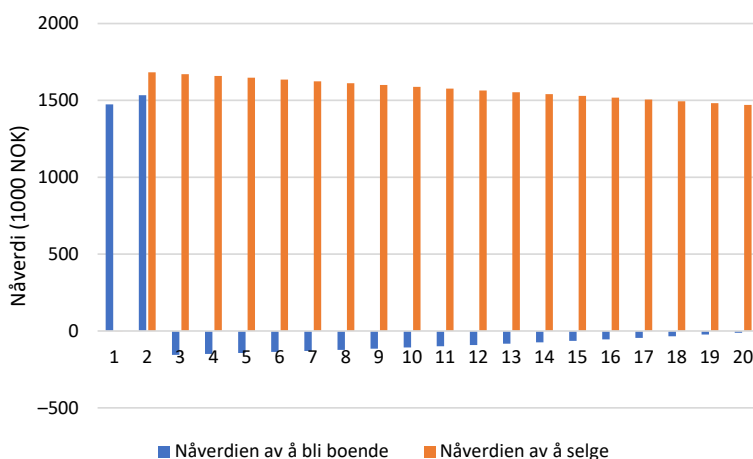


Figur 8. Netto økonomisk fordel av å vente til et gitt år og deretter investere i flomsikringstiltak. Grunneieren har fleksibilitet til å utsette investeringen i flomsikring til et tidspunkt hvor det er mer økonomisk fordelaktig. Maksverdi angir gunstigste investeringsår, som vil være grunneierens foretrukne investeringsår.

Dersom NVE ikke gir tilskudd, vil grunneieren som maksimerer avkastningen, utsette investeringen så lenge som mulig selv om hen kan dra fordeler av å investere fra år ni.

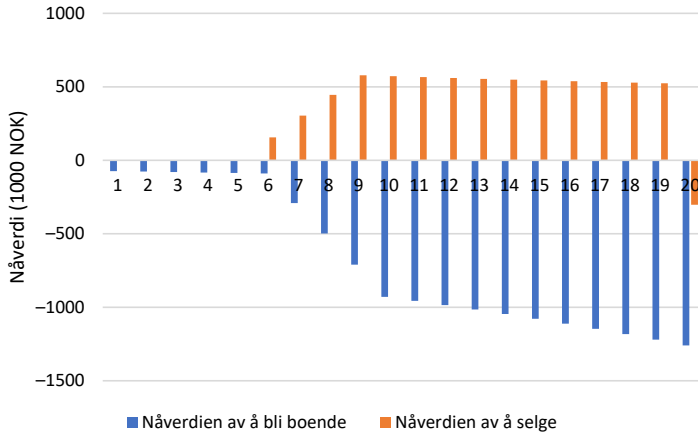
Med nabospleis vil grunneieren se fordel i å investere så snart svar fra NVE foreligger, men det gunstigste investeringsåret er i år ni. Dette skyldes en kombinasjon av at grunneieren ønsker å sikre markedsverdiøkningen fra verdifall ved en eventuell flomhendelse, og at markedsverdien på 4,8 millioner kroner fører til en relativt lavere økning i forsikringspremien etter investering enn da markedsverdien var på 4 millioner kroner. I tillegg vil grunneieren ved å vente til år ni ha en kortere periode med økte forsikringspremier og vedlikeholdskostnader etter investeringen enn om hen investerte tidligere. Det er imidlertid verdt å merke seg at nåverdien av endringene i forsikringspremie (rundt 5000 kroner) er svært beskjedne sammenlignet med vedlikeholdskostnadene (500 000 kroner). Følgelig vil transaksjonskostnader sannsynligvis være tilstrekkelige til å hindre at grunneieren selger eiendommen kun på grunn av forsikringspremien.

Selve tiltaket er generelt ulønnsomt, men en nabospleis reduserer graden av ulønnsomhet for grunneieren. Andre viktige faktorer som påvirker utfallet, inkluderer differansen mellom markedsverdien og den forventede markedsverdien ved investering i et gitt år og nåverdien av forventet fremtidig tap ved flom. I situasjonen med nabospleis og der en naturbasert løsning velges bort til fordel for en løsning med lavere tiltakskostnad og ingen verdiøkning, vil tiltaket være lønnsomt i alle år. Figur 9 viser årlig nåverdi av å bo tiden ut fra starten av et gitt år dersom NVE ikke gir tilskudd, sammenlignet med å selge på slutten av et gitt år.



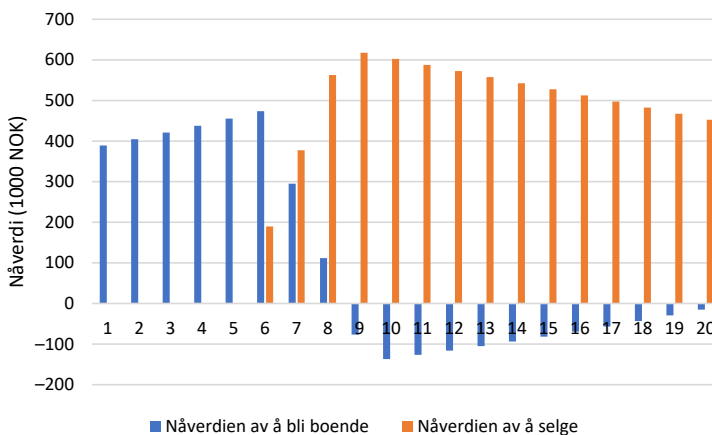
Figur 9. Årlig nåverdi av å bo tiden ut fra starten av et gitt år eller å selge ved utgangen av et gitt år dersom NVE gir tilskudd. Søylediagrammet viser hvor fordelaktig det kan være for grunneieren å vente til kommunen har søkt og NVE har tatt sin beslutning.

Det er svært gunstig for grunneieren at NVE gir tilskudd, og hen vil derfor avvente svar på søknaden om tilskudd. Dersom NVE innvilger søknaden, vil grunneieren ha et svakt økonomisk insentiv til å selge boligen for å unngå økt forsikringspremie som følge av økningen i markedsverdi. Dersom grunneieren må dekke vedlikeholdskostnadene, blir insentivet til å selge sterkere. Figur 10 viser årlig nåverdi dersom grunneieren får avslag på søknaden om tilskudd fra NVE og blir pålagt å sikre i det gunstigste investeringsåret. Figuren viser den diskonterte verdistrømmen av å bo perioden ut fra årsstart sammenlignet med å selge ved årsslutt, uten nabospleis.



Figur 10. Årlig nåverdi hvis grunneieren får avslag på søknaden om tilskudd fra NVE og blir pålagt å sikre, uten nabospleis. Etter at NVE har avslått søknaden, forverres grunneierens situasjon jo nærmere pålagt/optimalt investeringsår hen kommer, og grunneieren har ikke insentiv til å investere i sikringstiltak.

Figur 10 viser at grunneieren har et sterkt insentiv til å selge før det gunstigste investeringsåret, og at hen har mulighet til å sikre en gevinst i form av økt markedsverdi hvis salget finner sted i utgangen av år ni. Etter at en pålagt investering er gjennomført, vil grunneieren ønske å selge for å unngå økte vedlikeholdskostnader og økt forsikringspremie. Figur 11 viser årlig nåverdi hvis grunneieren får avslag på søknaden om tilskudd fra NVE og blir pålagt å sikre, med nabospleis.



Figur 11 Årlig nåverdi hvis grunneieren får avslag på søknaden om tilskudd fra NVE og blir pålagt å sikre, med nabospleis. Grunneieren har insentiv og vilje til å bli boende inntil privat investering i sikring er gjennomført.

Selv om grunneieren blir pålagt å sikre, vil det selv med nabospleis ikke lønne seg for grunneier å etterleve pålegget. Å bli boende ut tiden – med pålegg om sikring og uten nabospleis – er det mest kostbare utfallet for grunneieren. Med nabospleis blir sikringstiltak mindre ulønnsomt, og grunneieren vil ha insentiv til å bli boende ut år ni selv om hen er pålagt å investere. Dette skjer i hovedsak fordi den samlede årlige økningen i markedsverdien overstiger nåverdien av kostnaden til tiltaket. Vedlikeholdskostnader vil imidlertid påvirke grunneieren i retning av et ønske om å flytte og selge til gjeldende markedspris rett etter at tiltaket er gjennomført. Økt forsikringspremie vil ha en ytterligere negativ effekt på avkastningen.

5.3 Sensitivitetsanalyse

Sensitivitetsanalyser brukes til å evaluere hvordan variasjoner i sentrale forutsetninger, som kostnadsnivåer, risikofaktorer eller vilkår for støtteordninger, kan påvirke resultatene i den økonomiske analysen. Dette gir innsikt i hvilke variabler som er mest avgjørende for lønnsomheten og beslutningsprosessen, og støtter en vurdering av robustheten til analysens konklusjoner.

Økt flomrisiko vil øke de forventede skadekostnadene, noe som øker lønnsomheten til sikringstiltaket og bidrar til å fremskynde det gunstigste investeringsåret. Dersom risikoen øker til over ca. 2,5 prosent, vil tiltaket være lønnsomt ved det gunstigste investeringsåret, år ni, for grunneieren hvis investeringskostnaden og vedlikeholdskostnadene deles med berørte naboer. Når det er ca. 5 prosent sjanse for at en hendelse inntreffer, blir det fordelaktig for eieren å ikke utsette investeringen uten nabospleis, og det optimale investeringsåret er da år ni som ved nabospleis. Først ved ca. 25 prosent økning i risikoen for 200-årsflom blir det lønnsomt for grunneieren å sikre uten nabospleis ved det gunstigste investeringsåret, som da er år sju. Selv ved ekstrem flomrisiko (50 prosent) har grunneieren økonomisk insentiv til å utsette investeringen i sikringstiltak til etter at NVE har fattet sin beslutning.

En økning i sannsynligheten for å få tilslag fra NVE reduserer sjansen for at grunneieren må sikre for egen regning. Et ugunstig økonomisk utfall for grunneieren blir da mindre sannsynlig, mens det mest gunstige

utfallet blir mer sannsynlig. Dette fører til at den samlede verdien av realopsjonene grunneieren står overfor i år null, øker. Det er ingen andre effekter av at sannsynligheten for at NVE gir tilskudd, endrer seg.

Når vi innfører avkorting og varierer skadekostnaden, viser realopsjonsanalysen at skadekostnaden kan overstige boligens verdi uten at det umiddelbart fører til at grunneieren blir villig til å sikre eiendommen etter avslag fra NVE. Grunneieren vil foretrekke å vente på en viss økning i markedsprisen før hen investerer. Hvis grunneieren pålegges å sikre med nabospleis, som innebærer at berørte naboer kan ansvarliggjøre hen og de samlede skadekostnadene kan overstige 9,5 millioner kroner, vil det gunstigste investeringsåret være i år to, og investeringen vil da være lønnsom. Etter investeringen vil grunneieren imidlertid ha insentiv til å selge for å unngå vedlikeholdskostnader og en forventet økning i forsikringspremien. Det skal likevel bemerkes at skadekostnader i denne størrelsesordenen representerer svært usannsynlige utfall. Uten mulighet til å selge og uten nabospleis vil nåverdien i år null være positiv opp til en skadekostnad på 7,5 millioner kroner. Grunneieren vil ikke være villig til å finansiere sikring på egen hånd før de forventede skadekostnadene overstiger 27,5 millioner kroner, med det gunstigste investeringsåret i år to.

En synkende tiltakskostnad forbedrer grunneierens situasjon. Imidlertid påvirkes ikke retningen på insentivene, og tidspunktet for investering eller salg forblir uendret. For at grunneieren frivillig skal velge å investere fremfor å selge før investeringsåret, må tiltakskostnaden være lavere enn verdiøkningen som tiltaket medfører.

Å innføre en forsikringspremie som er avhengig av risikoen (risikobasert premie), vil øke den totale avkastningen til investeringen i sikringstiltak fordi økt markedsverdi ikke lenger gir økte forsikringsutgifter. En risikobasert premie er en av faktorene som vil være nødvendig for å gjøre grunneieren indifferent mellom å flytte eller bli boende etter at sikringstiltaket er gjennomført.

En konsekvens av antakelsene som ligger til grunn for den økonomiske analysen, er at kommunen søker NVE om tilskudd én gang. Hvis grunneieren ber kommunen søke flere ganger og anser sannsynligheten for å få tilslag ved hver søknad som lik, vil grunneieren være motivert til å utsette sikringen til det siste året i analysen for de aller fleste scenarioer.

6 Diskusjon: Hva driver eller hindrer private grunneiere til å sikre?

I dette kapittelet drøfter vi implikasjonene av funnene fra analysen med vekt på hvordan ulike faktorer ved at en eiendom ligger i en flomsonefare påvirker eierens beslutningsprosess og økonomiske situasjon. Diskusjonen omfatter også en vurdering av hvilke insentiver og hvilket koordineringsansvar som trengs for å fremme proaktive tiltak blant grunneiere, og hvordan ulike rettslige, politiske og økonomiske tiltak kan bidra til å redusere handlingslammelse og sikre bedre forvaltning av naturskaderisiko.

Realopsjonsanalysen viser at verdistigningen, som enten skyldes fravær av flom eller sikring, kombinert med økt forsikringspremie og eventuelle vedlikeholdskostnader forverrer grunneierens situasjon og gir insentiv til å selge til prisen satt av et uinformert marked. Ved avslag fra NVE om tilskudd til sikring og et eventuelt pålegg om sikring vil et salg føre til at den nye eieren overtar tiltakskostnaden. En grunneier må imidlertid informere mulige kjøpere om flomrisikoen og de pålagte investerings- og vedlikeholdskostnadene.⁷⁹ I teorien skal markedsprisen justere seg til å reflektere nåverdien og med det eliminere grunneierens mulighet til tilkarringsvirksomhet (rent-seeking).⁸⁰ Grunneieren blir da økonomisk indifferent mellom å selge og bli boende. Det hindrer eieren i å velte kostnadene over på kjøperen, men fjerner ikke problemet med at sistnevnte kan stå overfor mulig ruinerende kostnader eller store gevinster på grunn av hendelser som i stor grad ligger utenfor vedkommendes kontroll.

Dersom NVE gir avslag og nabospleis ikke realiseres, vil grunneieren på mange måter bli fanget i faresonen fordi en eiendom som ligger i en faresone, ikke så lett lar seg selge. Hvis grunneieren flytter fra eiendommen, vil kommunen miste en bolig, mens en eventuell låneutsteder vil overta en lavt priset eiendom i en faresone og grunneieren vil tape egenkapital. Det er også viktig å merke seg at økonomiske tap kan føre til mer risikosøkende adferd,⁸¹ noe som kan få grunneiere til å velge å bli boende

79 Lov 3. juli 1992 nr. 93 om avhending av fast eigedom (avhendingslova) §§ 3-7 til 3-9.

80 Krueger s. 291.

81 Barberis 2013.

i håp om fremtidige tiltak og/eller at flomhendelser uteblir.⁸² I den økonomiske analysen undersøker vi situasjonen hvor man legger til rette for samarbeid mellom berørte aktører. I dag finnes det ingen klar hjemmel for koordineringsansvar mellom berørte grunneiere.⁸³ Gjerdrumutvalget synes å tillegge kommunen et slikt koordineringsansvar etter naturskade-loven § 20.⁸⁴ Nærhetsprinsippet⁸⁵ vil, i kombinasjon med prinsippet om aktiv innbyggerdeltakelse,⁸⁶ styrke en slik oppfatning. Dersom eieransvaret skal fungere etter hensikten, bør det likevel komme på plass klarere retningslinjer for koordinering av berørte grunneiere. I den økonomiske analysen undersøker vi ikke situasjonen hvor kommunen og berørte grunneiere samarbeider om tiltakskostnaden. Dersom lovgiver ønsker en slik løsning og et styrket samarbeid om å dekke tiltakskostnaden, bør det i tillegg komme klare retningslinjer for koordinering mellom kommunen og berørte grunneiere.

Manglende kompetanse og kapasitet vil generelt gjelde i minst like stor grad for en grunneier som for kommunene. Dagens forsikringsordning dekker ikke sikringstiltak. Det problemet dagens rammeverk ikke løser, er hvordan en eier av fareutsatt eiendom skal kunne avklare sikringsbehovet og dekke eventuelt høye sikringskostnader. Det vil fortsatt være behov for sterkere insentiver til forebygging. En grunneier som havner i en faresone, må få insentiver til å avklare sikringsbehovet og dekke eventuelt høye sikringskostnader gjennom statlige støtteordninger og kompetansebistand. Gode forsikringsordninger og lånebetingelser vil også være viktig. Man kan for eksempel tenke seg at forsikringselskapene og bankene kan spille en større forebyggende rolle ved å premiere sikring. Alternativet kan være at grunneier blir insolvent og flytter fra eiendommen, og at banken blir sittende igjen med en eiendom med betydelig svekket markedsverdi i pant.

I den nye stortingsmeldingen om flom og skred foreslår regjeringen å sette ned distriktsandelen fra 20 til 10 prosent samt å øke den øvre grensen

82 Prietzel 2020 s. 327

83 NOU 2022: 3 s. 76 og Sandberg og Sandberg s. 95

84 NOU 2022: 3 s. 201.

85 Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 2-2 andre ledd og Prop. 46L (2017-2018) kap. 30 merknader til § 2-2.

86 Kommuneloven § 1-1.

på 40 millioner kroner per tiltak for distriktsandelen som et tiltak for å styrke insentivene til sikring. En lavere distriktsandel vil kunne lette på den økonomiske belastningen for kommunene, noe som kan føre til at det sikres i større utstrekning.⁸⁷ Dersom tiltakene fungerer etter hensikten ved at det sikres mer, vil de ha positive implikasjoner for grunneier. Samtidig kan kommunens kostnader veltes på grunneier gjennom refusjonsadgangen med hjemmel i naturskadeloven § 24, forutsatt at bestemmelsen vekkes til live og blir anvendt.

Realopsjonsanalysen viser at økt sannsynlighet for flom, høyere skadekostnader og/eller avkorting i forsikringsutbetalinger ved skadetilfeller gir et sterkere insentiv for å gjennomføre sikringstiltak. En forsikringspremie som avhenger av risikoen, kan gi insentiv til forebygging samtidig som det må avveies mot rimelig priset forsikring.⁸⁸ Solidaritetsprinsippet i den norske naturskadeforsikringsordningen har høy kredibilitet,⁸⁹ og den høye kredibiliteten taler for at det er lite sannsynlig at en risikobasert premie vil bli innført med det første. Uten en risikobasert forsikringspremie kan avkorting under naturskadeforsikringsordningen brukes for å gi insentiv til sikring. En økt egenandel vil utløse de samme mekanismene. Dette synes imidlertid å avvike fra grunntanken bak solidaritetsprinsippet, nemlig at kostnadene bør fordeles likt på alle fordi naturskader er noe som skjer plutselig og uforutsett, og som kan ramme vilkårlig.

Pisk-løsninger (negative insentiver) har i tillegg en negativ effekt på nåverdien i den økonomiske analysen. Man kan tenke seg at forsikringselskapene og bankene kan spille en større forebyggende rolle ved å tilby gulrøtter (positive insentiver) fremfor pisk.⁹⁰ Bankene, som har kontroll over panteverdien, har klart større muligheter til å skape positive insentiver enn forsikringselskapene, ettersom naturskadeforsikringsordningen i dag er basert på en solidaritetsbasert forsikringspremie. Bankene kan tilby oppgraderingslån og lån til tiltak, og dette kan gi grunneiere som havner i en faresone, ryggdekning.⁹¹

87 Meld. St. 27 (2023–2024) s. 6 og s. 143.

88 Hudson m.fl. 2016, McAneyey m.fl. 2016 og Seifert-Dahnn 2018.

89 Bull og Nesdam 2017 s. 202 og Nesdam 2016 s. 458.

90 Mahmoodi m.fl., 2018 s. 31.

91 Sandberg og Bjelle 2021 s. 42.

Tiltakskostnaden for løsningen i dette eksempelet er forholdsvis høy, og den gjennomsnittlige sikringskostnaden kan være lavere. Naturbaserte løsninger vektlegges i EU-taksonomien for bærekraftig finans,⁹² og det står i de statlige planretningslinjene for klimatilpasning at naturbaserte løsninger skal vurderes, og at det skal begrunnes dersom slike løsninger velges bort.⁹³ Naturbaserte løsninger kan ha tilleggs effekter som kan øke nytten av å gjennomføre dem, som økt rekreasjonsverdi, økt karbonopptak og bevaring av økosystemtjenester.⁹⁴ Rekreasjonsverdi kan ha effekt på eiendomsverdien, slik eksempelet viser, men ikke-monetære og indirekte virkninger tas ofte ikke inn i nytte-kostnad-vurderingen,⁹⁵ som kunne økt investeringen i denne typen løsninger. Norge har forpliktet seg til å følge opp naturavtalen som skal bidra til å bevare naturen. Dette vil igjen føre til at det kommer mer naturbaserte løsninger fremover.⁹⁶ Samtidig kan det oppstå en konflikt mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk nytte, og det er lite sannsynlig at en grunneier vil ta på seg store merkostnader uten å bli kompensert for det. Dersom slik kompensasjon har stor innvirkning på eiendomsverdien, kan det videre virke uheldig at en grunneier som får dekket sikring (på skattebetalernes regning), kan høste inn en stor gevinst. Slike fordelingsvirkninger⁹⁷ taler for refusjonskrav fra kommunene.

Gjerdrumutvalget foreslår en betydelig økning i bevilgningene til NVE.⁹⁸ Økte bevilgninger til NVE vil føre til mer sikring, men redusere antallet kommunale og privatfinansierte sikringstiltak. Gjerdrumutvalget foreslår å flytte sikringsansvaret fra kommunene tilbake til staten. Mindre kommunal sikring vil være et forventet resultat av en slik ansvars plassering. Den nye stortingsmeldingen om flom og skred gir imidlertid ingen indikasjon på at regjeringen ønsker å flytte sikringsansvaret fra kommunene til staten med det første. I stortingsmeldingen antydes det blant annet at kommunen har et ansvar for å gjennomføre de

92 Europakommisjonen (EC) 2020 s. 26.

93 Statlige planretningslinjer 2018 4.3 ledd 10.

94 Ommer m.fl. 2022 s. 2.

95 Csete og Poyraz 2022 s. 1.

96 Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) 2022.

97 Direktoratet forvaltning og økonomistyring 2023 kapittel 3,7.

98 NOU 2022: 3 s. 15.

samfunnsøkonomisk lønnsomme tiltakene, som NVEs bistandsordning ikke dekket.⁹⁹ Uten at ansvarsrekkevidden er avklart, vil imidlertid mer sikring som er finansiert av NVE, trolig redusere private og kommunale sikringstiltak.¹⁰⁰ Det samme gjelder dersom man øker forsikringspremien, men øremerker disse midlene til sikring, slik som Barnierfondet i Frankrike gjør.¹⁰¹ Med et slikt fond vil imidlertid alle bidra, og det er mer forutsigbart enn bevilgninger over statsbudsjettet. Det er også foreslått at avkastningen fra naturskadeforsikringskapitalen skal øremerkes sikring.¹⁰²

Gjerdrumutvalgets forslag om at kommunen skal få adgang til å pålegge grunneier et sikringsansvar, er ment å bøte på problemet med manglende privatfinansierte sikringstiltak. Forslaget løser imidlertid ikke de økonomiske utfordringene ansvaret kan medføre for den enkelte. Selv om ansvaret legges til staten og NVE får økte midler, enten over budsjettet eller fra øremerkede naturskadeforsikringspremier, vil de økte statlige midlene likevel ikke være store nok til å ivareta sikringsbehovet som gjør seg gjeldende for den eksisterende bebyggelsen i dag. Privatfinansierte tiltak vil fremdeles være viktige. Det kan være mange årsaker til at grunneiere ikke investerer i sikringstiltak. Varierte og styrkede insentiver til slike tiltak bør derfor vurderes. Realopsjonsanalysen viser at sikring kan bli svært kostbart for grunneieren. Manglende ressurser kan føre til at grunneieren velger å sitte på gjerdet. Dette er altså en av årsakene til grunneiernes manglende investeringsvilje eller handlingslammelse. En annen årsak kan være at mange grunneiere ikke er klar over ansvaret som hviler på dem. Regelverket som omhandler forvaltningen av naturfarerisiko, er i stor grad ulovfestet og fragmentert, og offentlige uttalelser om ansvaret spriker, noe som skaper uforutsigbarhet og uavklar ansvarsdeling.¹⁰³ Det er imidlertid ikke sikkert at en formalisering av grunneiers sikringsansvar vil føre til at det vil sikres i større utstrekning. En tredje årsak til grunneiernes handlingslammelse kan nemlig være at de ikke tror at virkningene av

99 Meld. St. 27 (2023–2024) s. 76.

100 Sandberg og Sandberg 2024 s. 126.

101 NVE 2021b s. 2.

102 Justis- og beredskapsdepartementet. Høringsnotat - Ny naturskadeforsikringslov mv. 2024.

103 Sandberg og Sandberg 2024 s. 102.

klimaendringene vil ramme dem, eller at de betviler klimaendringene.¹⁰⁴ En fjerde årsak til handlingslammelsen kan være at tiltak ikke er praktisk gjennomførbare. En grunneier vil ikke være forpliktet til det umulige, da rettsordenen aldri kan pålegge noen å gjøre det man ikke kan utføre. Da vil i tilfelle flytting av bebyggelse kunne være et alternativ. En femte årsak til handlingslammelsen kan være mangel på kompetanse. Mange mangler den faglige forutsetningen for å kunne avdekke en risiko og håndtere denne. Den dominerende årsaken til handlingslammelsen vil imidlertid være den økonomiske belastningen sikringstiltaket påfører en grunneier sammenholdt med håpet om at en hendelse ikke vil ramme vedkommende, eller at NVE eller kommunen sikrer.

Artikkelen henvender seg derfor primært til lovgiver for å advare mot en insentivstruktur som fører til handlingslammelse, og mot lovendringer som setter grunneiere i en enda vanskeligere økonomisk situasjon.

7 Konklusjon og videre forskning

Selv om en enkel netto nåverdi-analyse antyder at grunneiernes posisjon er gunstig – og gir dem et insentiv til å bli værende og engasjere seg i forebyggende tiltak – skjuler denne tilnærmingen de normative dimensjonene og underliggende risikoene. Realopsjonsanalysen reflekterer et dypere blikk, der vi viser at grunneiere i faresoner står overfor økonomiske situasjoner med høy risiko. Utfallet er i stor grad utenfor deres kontroll og kan variere betydelig – fra stor økonomisk gevinst til mulig økonomisk ruin.

Vår realopsjonsanalyse av et fiktivt eksempel viser at den gjeldende insentivstrukturen kan hindre grunneiere i å investere i sikringstiltak. Grunneiere i faresoner kan avvente tiltak så lenge de tror det er en god sjanse for at staten og/eller kommunen vil sikre. Kombinasjonen av rettslige og økonomiske virkemidler er imidlertid egnet til å styrke insentivene til å gjennomføre forebyggende tiltak, men fordrer at grunneier har kapasitet til å iverksette og påkoste sikring. Muligheten for at berørte grunneiere nedstrøms spleiser på sikringskostnader, eller for at kommunen kan

104 NTB 2022.

bidra i spleiselaget, kan være avgjørende for om sikringstiltak blir gjennomført frivillig. Dersom grunneiere kan holdes økonomisk ansvarlig for skader som påføres andre berørte grunneiere, kan dette fungere som et insentiv til å sikre. Sensitivitetsanalysen viser at økt flomfare og/eller skadekostnader kombinert med risiko for avkorting kan bidra til å fremskynde en eventuell investering i sikringstiltak. Mye tyder på at sterkere insentiver må på plass for å realisere sikring. I lys av klimaendringene er det viktig at informasjon om klimarisiko gjøres tilgjengelig, og at koordineringsansvaret mellom berørte grunneiere og mellom grunneierne og kommunen tydeliggjøres for å sikre at man får gjennomført spleiselag. Grunneiere som har havnet i en faresone, vil også kunne ha behov for kompetansebistand og gunstige låne- og forsikringsvilkår for å være i stand til å sikre. Uten slik støtte vil de kunne oppleve store økonomisk tap. Store økonomiske tap kan gjøre grunneierne mer villige til å ta høyere risiko, noe som kan føre til at de velger å bli boende i håp om fremtidige tiltak, lovendringer eller at en flomhendelse ikke inntreffer. Én måte å tolke dette på er at grunneiere i slike tilfeller er blitt «fanget» i faresonen.

Analysen viser at formålet med å fordele sikringsansvaret på flere ansvarssubjekter – at det sikres mer fordi alle ansvarssubjekter bidrar – trolig ikke vil bli oppnådd, dels fordi ansvarsdelingen mellom de ulike ansvarssubjektene er rettslig uklar, dels fordi sikringsansvaret kan bli uforholdsmessig kostnadskrevene for grunneier. Analysen har overføringsverdi til reelle grunneiere som havner i en faresone, fordi den er egnet til å forutberegne ulike tiltaks betydning for grunneier. Diskusjonen om hvordan flomrisiko bør forvaltes, og da særlig hvordan sikringsansvaret for å redusere naturskaderisikoen skal fordeles, koker ned til en vurdering av hvilket sikringsansvar det er rimelig at grunneier bærer. Det må vurderes for hvert konkrete tilfelle.

Analysen danner i tillegg grunnlag for videre forskning om konsekvensene av å gi grunneier sikringsansvar for å redusere naturskaderisiko. Det er behov for å vurdere de økonomiske konsekvensene av lovforslag og ulike innretninger på insentivordningene. I utformingen må man ta hensyn til tilgrensende ordninger, slik at insentivene kan spille sammen. Å vurdere og evaluere innretninger på insentivordninger som skal fremme klimatilpasning, vil også være aktuelt i andre land

enn Norge. Realopsjonsanalyse kan også brukes på andre former for naturskaderisiko.

Anerkjennelse av bidragsytere

Dette arbeidet er delfinansiert av Forskningsrådet gjennom SFI Klima 2050, med prosjektnummer 237859. Takk til Eivind Junker (Nord Universitet) og Berit Time (SINTEF) for gjennomlesning og konstruktive tilbakemeldinger! Takk også til Camilla Asperheim Nestegard og Michael Walter Madsen (NVE) for faglige innspill! Vi takker også for grundige og innsiktsfulle tilbakemeldinger fra fagfeller. Og for språkvask.

Forfatterbidrag

Alle forfatterne har innenfor sitt fagfelt gitt vesentlige bidrag til artikkelen i henhold til Vancouveranbefalingene. Alle har bidratt med tekst i tillegg til at manus er gjennomlest, revidert og godkjent av samtlige. Særlige bidrag fra forfatterne:

LS: Ideen og designet bak prosjektet, rettsdogmatisk vurdering, herunder kildeinnsamling og analyse samt casebeskrivelse.

ES: Økonomisk teori, herunder litteraturgjennomgang og datainnsamling, samt case- og scenariobeskrivelse.

PCV: Finanst teori og metode, herunder design og utarbeidelse av realopsjonsanalyse og sensitivitetsanalyse.

Litteratur

Abadie, L.M., de Murieta, E.S. og Galarraga, I., «Investing in adaptation: Flood risk and real option application to Bilbao» *Environmental Modelling & Software* 95 (2017), s. 76–89. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.envsoft.2017.03.038>.

Abram, N., McGregor, H., Tierney, J., Evans, M.N., McKay, N.P., Kaufman mfl., «Early onset of industrial-era warming across the oceans and continents» *Nature* 536 (2016), s. 411–418. DOI: <https://doi.org/10.1038/nature19082>.

Barberis, N.C., «Thirty years of prospect theory in economics: A review and assessment» *Journal of economic perspectives* 27 (2013) 1, s. 173–196. URL: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/jep.27.1.173>.

- Buchanan, J.M., «An Economic Theory of Clubs» *Economica* 32 (1965) nr. 125 s. 1–14.
DOI: <https://doi.org/10.2307/2552442> .
- Bull, H.J. og Nesdam, A.K., «Naturskader og naturskadeforsikring: fortid, nåtid, fremtid», *Tidsskrift for erstatningsrett, forsikringsrett og trygderett* 14 (2017) nr. 3–4, s. 169–203. DOI: [10.18261/issn.2464-3378-2017-03-04-02](https://doi.org/10.18261/issn.2464-3378-2017-03-04-02).
- Csete, M.S. og Poyraz, A.Y., «Sustainability Framework for Revealing and Analysing the Co-benefits of Nature-based Solutions to Urban Water Challenges» *European Journal of Sustainable Development* 11 (2022) nr. 4. DOI: <https://doi.org/10.14207/ejsd.2022.v11n4p1>.
- Darley, J.M. og Latané, B., «Bystander intervention in emergencies: Diffusion of responsibility» *Journal of Personality and Social Psychology* 8 (1968) nr. 4, 1, s. 377–383. DOI: <https://doi.org/10.1037/h0025589>.
- De Reyck, B., Z. Degraeve og R. Vandenborre, «Project options valuation with net present value and decision tree analysis» *European Journal of Operational Research* 184 (2008) nr. 1, s. 341–355. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2006.07.047>.
- Dixit, A. og R. Pindyck., «A New View of Investment», i *Investment Under Uncertainty*, Princeton University Press 1994, s. 6–46.
- Gomez-Cunya, L.A., Fardhosseini, M.S., Lee, H.W. og Choi, K., «Analyzing investments in flood protection structures: A real options approach» *International Journal of Disaster Risk Reduction* (2020), 43101377. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijdrr.2019.101377>.
- Hudson, P., W.J.W. Botzen, L. Feyen og J.C.J.H. Aerts, «Incentivising flood risk adaptation through risk based insurance premiums: Trade-offs between affordability and risk reduction» *Ecological Economics* 125 (2016) s. 1–13. DOI: [10.1016/j.ecolecon.2016.01.015](https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.01.015).
- Kim, M.J., Nicholls, R.J., Preston, J.M., De Almeida, G.A., «Evaluation valuation of flexibility in adaptation projects for climate change» *Climatic Change* 171 (2022). DOI: <https://doi.org/10.1007/s10584-022-03331-0>.
- Krueger, A.O., «The political Economy of the Rent-Seeking Society» *American Economic Review* (1974), 64291-303. DOI: https://doi.org/10.1007/978-3-540-79247-5_8.
- Liu, H., Y. Wang, C. Zhang, A.S. Chen og G. Fu. «Assessing real options in urban surface water flood risk management under climate change» *Natural Hazards* 94 (2018) s. 1–18. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11069-018-3349-1>.
- Mahmoodi, J., Prasanna, A., Hille, S., Patel, M.K., Brosch, T., «Combining “carrot and stick” to incentivize sustainability in households» *Energy Policy* 123 (2018) s. 31–40. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.08.037>

- McAneney, J. D. McAneney, R. Musulin, G. Walker og R. Crompton, «Government-sponsored natural disaster insurance pools: A view from down-under» *International Journal of Disaster Reduction* 15 (2016) s. 1–9. DOI: 10.1016/j.ijdr.2015.11.004.
- Mutlu, A., Roy, D., Filatova, T., «Capitalized value of evolving flood risks discount and nature-based solution premiums on property prices» *Ecological Economics* 205 (2023) 107682. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2022.107682>.
- Nesdam, A.K., «Naturskadeforsikring og klimautvikling» *Lov og Rett* 55 (2016) nr. 8, s. 457–458. DOI: 10.18261/issn.1504-3061-2016-08-01
- Olson, M., *The logic of Collective Action - Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard university Press 1965.
- Ommer, J., Bucchignani, E., Leo, L.S., Kalas, M., Vranic, S., Debele, S., Kumar, P., Cloke, H.L., Di Sabatini, S., «Quantifying co-benefits and disbenefits of Nature-based Solutions targeting Disaster Risk Reduction» *International Journal of Disaster Risk Reduction* 75 (2022) 102966. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2022.102966>.
- Prietzl, T., «The effect of emotion on risky decision making in the context of prospect theory: a comprehensive literature review» *Management Review Quarterly* 70 (2019) s. 313–353. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11301-019-00169-2>
- Roggero, M., «Social dilemmas, policy instruments, and climate adaptation measures: the case of green roofs» *Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change* 25 (2020) s. 625–642. DOI: <https://doi.org/10.1007/s11027-019-09883-4>.
- Sandberg, E. & Sandberg, L. (2024). Kommuners ansvarsforståelse, drivere og barrierer for sikring av bebyggelse mot flom og skred. I S. Taubøll (red.), *Flom, skred og juss* (Kap. 3, s. 81–136). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.241.ch3>
- Seifert-Dahnn, I., «Insurance engagement in flood risk reduction - examples from household and business insurance in developed countries» *Natural hazards and earth system sciences* 18 (2018) nr. 9, s. 2409–2429. DOI: 10.5194/nhess-18-2409-2018.
- Truong, C., Trück, S., «It's now or never: Implications of investment timing and risk aversion on climate adaptation to extreme events» *European Journal of Operational Research* 253 (2016) nr. 3, s. 856–868. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.ejor.2016.01.044>.

Lover og forskrifter

Avhendingslova 1992. Lov om avhending av fast eigedom, Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1992-07-03-93>.

- Forskrift om naturfaretilskudd 2022. Forskrift om tilskudd til flom- og skredforebygging og miljøltiltak i vassdrag, Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-06-29-1237>.
- Grannelova 1961. Lov om rettshøve mellom grannar, Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1961-06-16-15>.
- Kommuneloven 2018. Lov om kommuner og fylkeskommuner. Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>.
- Naturskadeerstatningsloven 2014. Lov om erstatning for naturskader, Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2014-08-15-59>.
- Naturskadeforsikringsloven 1989. Lov om naturskadeforsikring, Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1989-06-16-70>.
- Naturskadeloven 1994. Lov om sikring mot naturskader, Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1994-03-25-7>.
- Plan- og bygningsloven 2008. Lov om planlegging og byggsaksbehandling, Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>.

Lovforarbeider og offentlige dokumenter

- Konvensjon om biologisk mangfold (CBD) 2022. *Convention on Biological Diversity*. Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, UNEP. URL: <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2023. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. URL: <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser/kap-37-beskriv-fordelingsvirkninger-fase-7>.
- Europakommisjonen (EC) 2020. *Taxonomy report: Technical annex*. Rapport, Brussel: EU technical expert group on sustainable finance. URL: https://finance.ec.europa.eu/system/files/2020-03/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy-annexes_en.pdf.
- Energidepartementet 2022. *Høring - NOU 2022:3 På trygg grunn*. Høringssvar. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nou-2022-3-pa-trygg-grunn/id2907802/?showSvar=true&term=&page=1&isFilterOpen=true>.
- Energidepartementet 2023. *Skriftlige innspill til ny stortingsmelding om flom og skred*. URL: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skriftlige-innspill-til-stortingsmeldingen-for-flom-og-skred/id3015357/>.
- Eidal, L. 2020. *Skredfare i eksisterende bebyggelse - handleplikt og økonomisk ansvar*. Masteroppgave, NMBU. URL: <https://hdl.handle.net/11250/2683288>.
- Hanssen-Bauer, I., E.J. Førland, I. Haddeland, H. Hisdal, S. Mayer, A. Nesje, J.E.Ø. Nilen og S. Sandven. 2015. *Klima i Norge 2100. 2/2015*, Norsk klimaservicesenter. URL: <https://klimaservicesenter.no/kss/rapporter/kin2100>.

- Justis- og beredskapsdepartementet 2024. *Høringsnotat – Ny skadeforsikringslov mv.*
URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c66450e9853d41aa91c395f74e3920fa/horingsnotat-ny-naturskadeforsikringslov-mv..pdf>
- Landbruksdepartementet 1994. *Om lov om sikring mot og erstatning for naturskader (naturskadeloven)*. Ot.prp. nr. 12 (1993-1994). URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1993-94&paid=4&wid=a&psid=DIVL350&pgid=a_0188&s=False.
- Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid - førebudd på flaum og skred*, Energidepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a6bf454917444a18225bd8cdebfbff3/nn-no/pdfs/stm20232024002700oddpdfs.pdf>.
- Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring - sammen for et klimarobust samfunn*, Klima- og miljødepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-26-20222023/id2985027/>.
- Meld. St. 5 (2020–2021) *Samfunnssikkerhet i en usikker verden*, Justis- og beredskapsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>.
- Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene - om flom og skred*, Energidepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-15-20112012/id676526/>.
- NOU 2024: 2 *I samspill med naturen – Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*, Klima- og miljødepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2024-2/id3024887/>.
- NOU 2022: 3 *På trygg grunn - Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*, Energidepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-3/id2905694/>.
- NVE 2024a *Økonomiske støtteordninger til miljøtiltak, kartlegging og sikring mot naturfare*. URL: <https://www.nve.no/naturfare/oekonomiske-stoetteordninger-til-miljoetiltak-kartlegging-og-sikring-mot-naturfare/>
- NVE 2024b. *Riving og flytting av fareutsatt bebyggelse med personopphold*. URL: <https://www.nve.no/naturfare/oekonomiske-stoetteordninger-til-miljoetiltak-kartlegging-og-sikring-mot-naturfare/riving-og-flytting-av-fareutsatt-bebyggelse-med-personopphold>.
- NVE 2023a. *Forvaltningsregimet for naturfarer i Norge - statlig fagansvar*. NVE Rapport nr. 21/2023, Norges vassdrags- og energidirektorat. URL: https://publikasjoner.nve.no/rapport/2023/rapport2023_21.pdf.
- NVE 2023b. *Risikoreduserende tiltak der fysisk sikring ikke har latt seg gjennomføre*. Digital veileder, Norges vassdrags- og energidirektorat.

- NVE 2022. *Sikkerhet mot flom - Utredning av flomfare i reguleringsplan og byggesak*. Norges vassdrags- og energidirektorat. URL: https://publikasjoner.nve.no/veileder/2022/veileder2022_03.pdf
- NVE 2021a. *Flom og skred - sikringsbehov for eksisterende bebyggelse*. 20/2021, Norges vassdrags- og energidirektorat. URL: https://publikasjoner.nve.no/rapport/2021/rapport2021_20.pdf. NVE. 2021b.
- NVE 2021 b. *Naturfareforum - Insentiver til og finansiering av forebygging mot naturfare*. 9/2021, Norges vassdrags- og energidirektorat. URL: https://publikasjoner.nve.no/rapport/2021/rapport2021_09.pdf.
- NVE 2019. *Nytte/kost-verktøy NKA-2016 v 1.32b*. Brukerveiledning, Norges vassdrags- og energidirektorat.
- NVE 2018. *Samfunnsøkonomisk analyse av tiltak for sikring mot dambrudd*. NVE Rapport nr. 14 (2018), Norges vassdrags- og energidirektorat. URL: https://publikasjoner.nve.no/rapport/2018/rapport2018_14.pdf.
- Ot.prp. nr. 12 (1993–94) *Om lov om sikring mot erstatning for naturskader (naturskadeloven)*, Landbruksdepartementet. URL: https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1993-94&paid=4&wid=a&psid=DIVL350&pgid=a_0187.
- Prop. 62 L (2021–2022) *Endringer i naturskadeforsikringsloven*, Justis- og beredskapsdepartementet. URL: <https://lovdata.no/static/PROP/prop-202122-062.pdf>.
- Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. URL: <https://www.regjeringen.no/no/no/dokumenter/prop.-46-l-20172018/id2593519/#:~:text=Prop.%2046%20L%20%282017%E2%80%932018%29%20-%20Lov%20om%20kommuner,Lovforslaget%20bygger%20op%C3%A5%20NOU%202016%3A%204%20Ny%20kommunelov>.
- Riksrevisjonen 2022. *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*. 3:6 (2021–2022), Riksrevisjonen. URL: <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2021-2022/dokument-3-6-2021-2022---undersokelse-av-myndighetenes-arbeid-med-klimatilpasning-av-bebyggelse-og-infrastruktur---endelig.pdf>.
- Statlige planretningslinjer 2018. Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, Lovdata. URL: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>.

Andre kilder

- Arntzen de Besche 2001. *Ansvarsforhold ved naturskader*. Juridisk betenkning, Norsk Naturskadepool. URL: <https://www.naturskade.no/skadehandbok/lover-forskrifter-og-betenkninger/ansvarsforhold-ved-naturskader/>.
- Ebbwater Consulting 2019. *Update: The Impact of Flood Hazard on Real Estate Values*. URL: <https://www.ebbwater.ca/update-the-impact-of-flood-hazard-on-real-estate-values/>.
- Eiendom Norge 2022. *Eiendom Norges boligtyperapport*. URL: <https://eiendomm norge.no/boligprisstatistikk/statistikkbank/rapporter/boligtyperapporter/#>.
- Finans Norge 2024. *Klimarapport*. URL: <https://www.finansnorge.no/contentassets/2d9eee6b15d3417280ce8a3a7cd76976/klimarapport-2024.pdf>.
- Grotmoll, T. 2023. «Det er risiko for at områder i landet vårt ikke lenger kan forsikres eller bebos» Aftenposten. URL: <https://www.aftenposten.no/meninger/debatt/i/APJw3x/det-er-risiko-for-at-omraader-i-landet-vaart-ikke-lenger-kan-forsikres-eller-bebos>.
- Heiberg, E. 2012. *Ansvarsfordeling mellom kommune og stat i arbeidet med klimatilpasning*. Vestlandsforskningsnotat nr. 3/2012. URL: https://www.vestforsk.no/sites/default/files/migrate_files/vf-notat-3-2012-ks-ansvarsfordeling.pdf.
- If og Cicero 2023. *Ekstremværrapporten 2023*. URL: <https://www.if.no/globalassets/no/om-if/barekraft/rapporter/ekstremværrapporten-2023.pdf>.
- IPCC 2023. *Climate change 2023*. Synteserapport. DOI:10.59327/IPCC/AR6-9789291691647.
- Nesdam, A. 2024. Lov om sikring mot naturskader med kommentarer [lovkommentar til § 20]. Karnov.
- NTB 2022. *EU-studie: En av fire nordmenn tror ikke klimaendringene er menneskeskapte*. forskning.no. URL: <https://www.forskning.no/klima-ntb/eu-studie-en-av-fire-nordmenn-tror-ikke-klimaendringene-er-menneskeskapt/2047611>.
- Sandberg, E., Bjelle, E.L. 2021. *Insentiver og kriterier for klimatilpasning*. SINTEF Notat 41. URL: <https://www.sintefbok.no/book/download/1303>.

Vedlegg 1

Antakelser, scenarier og sensitivitetsberegninger i den økonomiske analysen. Skraverte områder viser hvilke variabler det er testet ut ulike verdier for i analysen.

	Grunn-scenario	Pålegg om sikring og avkorting	Sensitivitetsberegninger	Nabospleis	Flomvoll
Tidsintervall (antall år)	20	20	20	20	20
Sannsynligheten for flom	0,005	0,005	Intervaller	0,005	0,005
Sannsynligheten for tilskudd av NVE	0,5	0,5	Intervaller	0,5	0,5
År for søknad	1	1	Det søkes på nytt ved avslag	1	1
Behandlingstid for søknaden (år)	1	1	1	1	1
Tiltakskostnad (1000 kroner)	2250	2250	Intervaller	1000	350
Vedlikeholdskostnad (1000 kroner)	20	20	20	3,33	20
Verdiøkning ved sikring (1000 kroner)	750	750	750	750	0
Skadekostnad ved flom (1000 kroner)	160	160	Intervaller	160	160
Antall år før verdistigning uten flom	5	5	5	5	5
Økning i markedsverdi per år uten flom (1000 kroner)	200	200	200	200	200
Maksimal eiendomsverdi etter ny farevurdering uten flom og sikring (1000 kroner)	4800	4800	4800	4800	4800
Minimums eiendomsverdi (1000 kroner)	4000	4000	4000	4000	4000

Diskonteringsrente	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04
Opprinnelig eiendomsverdi (1000 kroner)	5000	5000	5000	5000	5000
Eiendomsverdi etter farevurdering og flom uten sikring (1000 kroner)	4000	4000	4000	4000	4000
Forsikringspremie (promille)	0,007	0,007	Flom-sannsynlighet * skadekostnad	0,007	0,007
Egenandel (1000 kroner)	8	8	8	8	8
Erstatningsbeløp (1000 kroner)	160	Full avkorting	Full avkorting	160	160

Vedlegg 2

Beregningsgrunnlag for figurene i den økonomiske analysen. Dette vedlegget inneholder en gjennomgang av hovedfunksjonene som ligger til grunn for figurene i den økonomiske analysen. Hensikten er å gi leseren en dypere, men likevel lettfattelig oversikt over det matematiske grunnlaget bak resultatene presentert i figur 8–11.

Figur 8

$$MV_t = V_t + \frac{N_t}{(1+r)^t}$$

Der

$$V_t = NV_VuT_t + V_{t-1}$$

$$N_t = V_dT_t + NV_mT_t - (KS + NV_vk_t - NV_fp_t - EV_t)$$

MV_t : Diskontert netto økonomisk fordel av å vente til et gitt år t og deretter investere i flomsikringstiltak (ved avslag etter saksbehandling). Resultatet er presentert i figur 8.

N_t : Totalverdien av å investere i flomsikringstiltaket i år t .

V_t : Nåverdien av å vente til år t . Løses rekursivt.

NV_VuT_t : Nåverdi av årlig verdistrøm i scenarioet uten tilslag fra NVE.

V_dT_t : Forventet direkte verdiendring ved tiltak i år t (uten vedlikeholdskostnader).

NV_mT_t : Nåverdi av årlig forventet verdiendring ved tiltak.

KS : Sikringskostnaden.

NV_vk_t : Nåverdi av vedlikeholdskostnader.

NV_fp_t : Nåverdi av forventet fall i forsikringspremie ved tiltak.

EV_t : Årsspesifikk verdiendring for eiendommen ved tiltak.

Funksjonen tar grunneierens perspektiv og setter den kumulative verdien av å vente frem til et gitt år t opp mot kostnaden og gevinsten av å endre systemets status fra oppjustert flomrisiko til nedjustert flomrisiko fra år t (visualisert i figur 5). Vi benytter en sikkerhetsekivalent tilnærming ved å omgjøre usikre fremtidige verdistrømmer til sikre ekvivalenter på prosjektnivå, som deretter diskonteres med en fast diskonteringsrate. Funksjonen analyserer fra grunneierens synspunkt og er gyldig for

situasjonen der NVE sier nei til å sikre etter endt saksbehandling. Ved nabospleis fordeles vedlikeholdskostnadene og sikringskostnaden (justert for verdiøkning ved naturbasert løsning) likt mellom alle som deltar i spleiselaget.

Figur 9, 10 og 11

$$V_{boJa_t} = \frac{d(x)}{(1+r)^t} + V_{boJa_{t+1}}$$

$$V_{seJa_t} = \frac{d(x)}{(1+r)^t} + V_{seJa_{t-1}}$$

Der

$$d(x) = \begin{cases} t < T & VuS_t \\ t = T & EV_t + VuS_t \\ t > T & VmS_t \end{cases}$$

V_{boJa_t} : Nåverdi av å bo tiden ut fra og med år t hvis NVE sikrer etter saksbehandling.

Løses rekursivt. Resultatet er presentert i figur 9.

V_{seJa_t} : Nåverdien av å bo til og med år t og deretter selge til et uinformert marked.

Den ikke-reelle salgsmuligheten er visualisert og omtalt i figur 6. Løses rekursivt.

Resultatet er presentert i figur 9.

VuS_t : Forventet verdiendring i år t uten sikring.

VmS_t : Forventet verdiendring i år t med sikring.

T: Sikringsår.

Grunneier bestemmer beste sikringsår ut fra følgende funksjon:

$$T = \arg \max_t MV_t$$

Hvis NVE sikrer og saksbehandlingen avsluttes før grunneiers gunstigste sikringsår, settes T lik året NVE avslutter sin saksbehandling.

For å beregne verdien av å bo tiden ut i situasjonen hvor NVE sikrer, summeres og diskonteres de årlige verdiendringene i tre av de forskjellige

situasjonene som oppstår i analyseperioden (før, under og etter sikring). I situasjonen hvor man har nei fra NVE, visualisert i figur 10, inkluderes sikringskostnaden i $d(x)$ ved $t = T$ og vedlikeholdskostnader subtraheres fra VmS_t og EV_t . Ved nabospleis blir sikringskostnaden (fratrasket gevinst ved naturbasert løsning) og vedlikeholdskostnadene fordelt likt mellom naboene i spleiselaget. Disse resultatene er presentert i figur 11.

KAPITTEL 8

Rettslige utfordringer for en sektormyndighet – og prinsippet om kunnskapsbasert forvaltning

Anne Rogstad

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)

Abstract: Knowledge of landslides, floods and storm water is significant to the risk management of these forms of natural hazards. The principle of knowledge-based management is of importance for NVE is performing its tasks regarding landslides, floods and stormwater as well as and for the municipalities' tasks as planning and building authorities. Regardless of the principle that administration should be knowledge-based, there are a number of legal challenges for NVE as a sector authority, professional authority and competence body in the work with landslides, floods and storm water. The Article analyzes legal challenges related to the distribution of responsibility NVE as the state's professional directorate and the municipalities. This becomes particularly clear when NVE's professional advice is used, but not given decisive weight in the political considerations made by the municipalities as planning authorities. Furthermore, the Article analyzes legal challenges regarding the responsibility of NVE in contributing to the acquisition of knowledge. This applies, for example, to the question of whether NVE should use objections as a remedy. In addition, the Article analyzes legal challenges to the dissemination of knowledge about landslides, floods and stormwater. This is due, among other things, to the fact that it must be communicated that the information is of satisfactory quality and that there are uncertainties associated with the information.

Keywords:

Sitering: Rogstad, A. (2024). Rettslige utfordringer for en sektormyndighet – og prinsippet om kunnskapsbasert forvaltning. I S. Taubøll (red.), *Flom, skred og juss* (Kap. 8, s. 267–319). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.241.ch8>
Lisens: CC-BY 4.0

1 Innledning

1.1 Kunnskap som grunnlag for myndighetsbeslutninger

Et grunnleggende prinsipp i norsk forvaltning er at den skal være kunnskapsbasert. Prinsippet innebærer at kunnskap skal være et viktig grunnlag når forvaltningsorganer tar myndighetsbeslutninger. Denne kunnskapen omfatter blant annet kunnskap om hvilke utfordringer vi har som samfunn, omfanget av utfordringene og virkningene av tiltakene som brukes. Prinsippet er basert på en forutsetning om at kunnskap bidrar til bedre håndtering av de samfunnsutfordringene vi står overfor, enn grunnløse antakelser, personlige synspunkter eller mer ideologiske overbevisninger.

1.2 Kunnskap om skred, flom og overvann bidrar til bedre risikohåndtering

Når det gjelder skred, flom og overvann, kan det argumenteres for at prinsippet om kunnskapsbasert forvaltning er særlig utfordrende. Skred, flom og overvann er naturfenomener som i utgangspunktet inntreffer uavhengig av hvilke beslutninger som tas i norsk forvaltning.

Samtidig kan kunnskap om hvordan tiltak som brukes for å forebygge skader fra skred, flom og overvann, fungerer i ett tilfelle, ha betydning for vurderinger som gjøres i andre tilfeller. Videre kan kommunenes beslutninger som plan- og byggesaksmyndighet både øke sannsynligheten for og/eller forsterke konsekvensene av skred, flom og overvann.

Kunnskap er sentralt i håndteringen av den risiko skred, flom og overvann representerer. Å vurdere sannsynligheten for at denne typen hendelser inntreffer, og konsekvensene av dem er en viktig del av risikohåndteringen, og her spiller kunnskap en sentral rolle. Kunnskap om forhold som har betydning for sannsynligheten for og konsekvensene av slike hendelser, kan bidra til å forbedre håndteringen av denne typen naturfarer.

Mens det er lite diskutabelt at skred og flom er naturfarer, har det ikke vært like innlysende at overvann skal regnes som en naturfare. Dette

skyldes at overvann er en følge av regn og snøsmelting og først regnes som en naturfare når overvannet er av en viss mengde eller intensitet.¹ I stortingsmeldingen om flom og skred som ble lagt frem i mai 2024, er det imidlertid lagt til grunn at overvann utgjør en naturfare når vi får kraftigere regn enn det de lokale overvannstiltakene er dimensjonert for.² I denne artikkelen bruker jeg begrepet *naturfarer* om alle de tre naturfenomenene.

1.3 Sektormyndigheten NVE sin innhenting og formidling av kunnskap om skred, flom og overvann

Kunnskap om naturfarer bidrar til bedre risikohåndtering. Derfor er det av interesse å se på hvilke rettslige utfordringer som er knyttet til Norges vassdrags- og energidirektorats (NVE) oppgaver med å innhente og formidle slik kunnskap til kommunene. I mange tilfeller bruker kommunene denne kunnskapen når de planlegger eller behandler byggesaker etter plan- og bygningsloven. Dette reiser en rekke rettslige spørsmål om hvem, hva og hvordan kunnskapen skal innhentes og anvendes. Det kan også oppstå spørsmål om hvem som har ansvaret dersom kunnskapen er utdatert, feil eller mangelfull. Mange av disse spørsmålene vil bli drøftet i denne artikkelen.

I punkt 2 vil jeg først redegjøre for hvilken rettslig forankring prinsippet om kunnskapsbasert forvaltning har. Punkt 3 behandler overordnede generelle prinsipper som har betydning for fordelingen av ansvar og myndighet mellom statlige organer og mellom stat og kommune. I punkt 4 ser jeg nærmere på ansvars- og myndighetsfordelingen mellom NVE som sektormyndighet og kommunene når det gjelder skred, flom og overvann. Her er det kommunenes rolle som plan- og

-
- 1 Naturfareforum rapport/NVE rapport nr. 21/2023 *Forvaltningsregimet for naturfarer i Norge – statlig fagansvar*, s. 16. Taubøll, S. & Paus, K.H. (2022) Overvann som naturfare – faktagrunnlag og rettslig håndtering. I S. Taubøll (red.), *Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling* (kap. 4, s. 95–117). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.176.ch13> Lisens: CC-BY 4.0.
 - 2 Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 110.

byggesaksmyndighet som står i fokus, og jeg nevner bare kort kommunenes rolle som beredskapsmyndighet etter sivilbeskyttelsesloven. Jeg går ikke inn på andre myndigheters og aktørers ansvar og oppgaver på disse områdene. I punkt 5 belyser jeg ulike rettslige problemstillinger knyttet til innhenting av kunnskap om skred, flom og overvann, før jeg i punkt 6 behandler utfordringer knyttet til formidlingen av kunnskap om skred, flom og overvann.

2 Prinsippet om kunnskapsbasert forvaltning

2.1 Forvaltningsverdien faglig integritet

Også når det gjelder håndteringen av risiko for naturfarer som skred, flom og overvann, skal de alminnelige forvaltningsverdiene ligge til grunn for virksomheten til statlige myndigheter. Dette gjelder også for NVE som statlig sektormyndighet.

Prinsippet om kunnskapsbasert forvaltning henger sammen med den grunnleggende forvaltningsverdien faglig integritet.³ At norsk forvaltning skal ha faglig integritet, er en ulovfestet føring og en del av vår forvaltningstradisjon.⁴

En sentral del av forvaltningsverdien faglig integritet, er at råd fra og beslutninger i forvaltningen skal skje på grunnlag av faglig kunnskap og faglig skjønn.⁵ Grunnlaget skal med andre ord finnes i kunnskap som representerer fakta, analyser eller forskning. Faglig integritet er blitt forklart slik: «*Forvaltninga har plikt til å gi velfunderte og kunnskapsbaserte råd og ut frå beste faglege skjøn sørge for at politiske vedtak vert sette ut*

3 De øvrige grunnleggende forvaltningsverdiene er demokrati, rettsikkerhet og effektivitet.

4 I St. meld nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, s. 32, står det: «Verdiane er i stor grad fellepolitiske og er forankra i den demokratiske og rettsstatlege tradisjonen vår.»

5 Se også *Etiske retningslinjer for statstjenesten* punkt 5.1 om faglig uavhengighet. Her er dette formulert slik: «Prinsippet om faglig uavhengighet betyr at statsansatte skal legge sine faglige kunnskaper og sitt faglige skjønn til grunn gjennom hele tjenesteutøvelsen.» Betydningen av fagkunnskap som del av forvaltningens beslutninger ble påpekt allerede i NUT 1958: 3 *Innstilling fra Komiteen til å utrede spørsmålet om mer betryggende former for den offentlige forvaltning*, s. 32.

i livet.»⁶ Faglig integritet er begrunnet med at dette er nødvendig for å sikre gode beslutninger og innbyggernes tillit til forvaltningen.⁷

Et annet aspekt ved denne forvaltningsverdien er at forvaltningen skal være uavhengig av den til enhver tid sittende politiske ledelsen. Dette har bakgrunn i behovet for samspill mellom fag og politikk.⁸

2.2 Fagdirektoratene og den faglige rollen

Prinsippet om kunnskapsbasert forvaltning kan også ses som et ledd i fremveksten av direktorater i sentralforvaltningen. Disse betegnes ofte som fagdirektorater for å understreke direktoratenes faglige rolle. NVE er et slikt fagdirektorat. Den faglige rollen innebærer «å innhente, bearbeide, utvikle og formidle kunnskap om eget fagområde som faglig rådgiver for departementene og som kompetanseorgan utad mot sektoren og allmennheten».⁹

Direktoratenes faglige rolle har nær tilknytning til det fagfeltet direktoratet har ansvar for, og den fagkunnskapen som regnes som nødvendig for å utføre de oppgavene direktoratet er tillagt.¹⁰

Koblingen mellom fag og kunnskapsgrunnlag er blitt forklart på denne måten: «Direktoratenes faglige rolle er primært å være faglig rådgiver for departementet. Dette omfatter alt fra å gi brede faglige innspill til budsjett, lovutkast og stortingsmeldinger til å framskaffe faktaopplysninger for å besvare spørsmål i Stortinget. Et sentralt element i denne rollen er ellers å utvikle et mer langsiktig kunnskapsgrunnlag for politikktutforming. Det innbefatter også å synliggjøre alternativer og konsekvenser av ulike valg. Direktoratenes utvikling av regelverk for

6 St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.

7 Retningslinjer fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk fra 2019, punkt 1.3.

8 Den potensielle spenningen mellom fag og politikk er blant annet omtalt i Difi-rapport 2013:11 *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk*, punkt 3.1.

9 DFØ-rapport 2024:03 *Tydligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*, s. 11.

10 Wikipedia forklarer at et direktorat «utvikler, forvalter og formidler kunnskap om sitt fagfelt/saksområde. Denne kunnskapsformidlingen vil ofte være knyttet til det løpende arbeidet med myndighetsoppgaver».

sektoren må også regnes til denne rollen så lenge reglene skal godkjennes av departementet. Samtidig er direktoratene kompetanseorganer som utvikler og formidler kunnskap til sektoren, forvaltningen, mediene og allmennheten generelt.»¹¹

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring har nylig vurdert direktoratenes faglige rolle og kommet frem til at den er blitt tydeligere over tid.¹² Samtidig peker de på at den faglige rollen er utsatt ved at blant annet forvaltningsverdien faglighet er satt under press. I denne sammenheng er det blant annet vist til hyppige bestillinger med korte frister. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring fremhever direktoratenes betydning for kunnskapsbaserte beslutninger og legger også vekt på at direktoratene må være bevisst på hvordan den faglige rollen kan balanseres i skjæringspunktet mellom fag og politikk.

2.3 Krav til utredning

Prinsippet om kunnskapsbasert forvaltning kan også ses som en del av de forvaltningsrettslige kravene til å utrede behovene for og konsekvensene av myndighetsbeslutninger. Disse kravene kunne også blitt betegnet som krav til å fremskaffe eller innhente kunnskap.

Slike forvaltningsrettslige krav til utredning finner man både i lovgivning og i instruks. I punkt 5 vil jeg særlig rette oppmerksomheten mot de utredningskravene som finnes i *sektorovergripende* lovgivning i plan- og bygningsloven med konsekvensutredningsforskriften, forvaltningsloven og miljøinformasjonsloven. Disse regelverkene kan få anvendelse både for NVE og kommunene avhengig av virkeområdet til den enkelte lov. For eksempel vil utredningsplikten etter forvaltningsloven gjelde både for NVE og for kommunene.¹³

Utredningsinstruksen pålegger statlige forvaltningsorganer å sørge for at statlige tiltak har et godt beslutningsgrunnlag.¹⁴ Den gjelder både nye

11 Difi-rapport 2013:11 *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk*, punkt 2.2.1.

12 DFØ-rapport 2024:03 *Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*, s. 4.

13 Forvaltningsloven § 1.

14 Utredningsinstruksen punkt 1-1.

tiltak og endringer i eksisterende tiltak. Instruksen stiller krav til hva en utredning skal inneholde i form av seks spørsmål. Den supplerer konsekvensutredningsforskriften ved at konsekvensutredninger kan være en del av en utredning etter utredningsinstruksen. Utredningsinstruksen gjelder imidlertid ikke for kommunene ettersom statsforvaltningen ikke har generell instruksjonsmyndighet overfor kommunene. For kommunene følger det imidlertid av kommuneloven at saker som legges frem for blant annet kommunestyret, skal være forsvarlig utredet.¹⁵

3 Prinsipper av betydning for fordeling av ansvar og myndighet

3.1 Innledning

Det er særlig to grunnleggende prinsipper som er styrende for fordelingen av ansvar og myndighet når det gjelder skred, flom og overvann: det statlige sektorprinsippet og det kommunale selvstyret. Begge prinsippene har betydning for ansvarsfordelingen og plasseringen av myndighet mellom NVE som sektormyndighet og kommunene som plan- og byggesaksmyndighet, men også for fordelingen av ansvar og myndighet mellom statlige organer.

3.2 Sektorprinsippet

Sentralforvaltningen er basert på sektorprinsippet. Dette prinsippet innebærer at hvert departement har ansvar for sine ansvarsområder. Prinsippet har også blitt sett som et ledd i ministerstyret i norsk forvaltning: «I eit system med utstrakt ministerstyre som i Noreg bør det vere tydelege grenser mellom ansvarsområdet til dei ulike departementa, slik at det er klart kva statsråd som instruerer og står til ansvar for kva saksfelt.»¹⁶

Ansvaret for skred, flom og overvann er imidlertid ikke lagt til ett enkelt departement. Dette innebærer at ansvaret for disse områdene er fragmentert. For eksempel har Kommunal- og distriktsdepartementet,

¹⁵ Kommuneloven § 13-1 tredje ledd.

¹⁶ St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*, punkt 3.4.

med Direktoratet for byggkvalitet og Kartverket som underliggende etater, ansvar for plan- og bygningsloven, byggt teknisk forskrift og systemer for nasjonale geografiske grunndata. Justis- og beredskapsdepartementet, med Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og statsforvalterne som underliggende etater, har ansvar for samordningen av samfunnssikkerhet og beredskap. NVEs ansvar er nærmere beskrevet i punkt 4.3.3 og 4.3.4 og støtter opp under ansvaret Energidepartementet har på disse områdene.

Fragmenteringen av ansvar i sentralforvaltningen gjør at det er utfordrende for forvaltningsmyndighetene å håndtere skred, flom og overvann på en helhetlig måte fra statlige forvaltningsmyndigheters side. Når det gjelder kommunene, kan fragmenteringen påvirke vurderingene av om de har oppfylt utredningsplikten (se punkt 2.3 og 5.6.1).

3.3 Det kommunale selvstyret

Kommunene er egne forvaltningsorganer etter kommuneloven.¹⁷ Videre har kommunene selvstyre.¹⁸ Det kommunale selvstyret følger ikke bare av kommuneloven, men er også grunnlovsfestet.¹⁹ Det er i tillegg uttrykkelig bestemt at kommunene må utøve selvstyret innenfor nasjonale rammer, og at begrensninger i det kommunale selvstyret må være lovhjemlet.²⁰

En sentral begrunnelse for det kommunale selvstyret er at det skal bidra til lokaldemokrati, og at lokale saker skal besluttes på lokalt nivå.²¹ Bakgrunnen er tanken om at det kan være vanskelig for statlige myndigheter å sette seg inn i de kommunale myndighetenes utfordringer, og at det derfor gir større tillit og legitimitet at slike beslutninger treffes på kommunalt nivå. Samme tankegang ligger også til grunn for prinsippene i kommuneloven om at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses

17 Kommune-loven § 2-1 første ledd.

18 Kommune-loven § 2-1 annet ledd.

19 Grunnloven § 49 annet ledd.

20 Kommune-loven § 2-1 tredje ledd.

21 Se forarbeidene til ny kommune-lov i Prop. 46 L (2017–2018) s. 354. Se også Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*, s. 78. Se også forvaltningslovutvalget NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, punkt 5.1.2, og artikkelen «Det kommunale selvstyret inn i fremtiden» publisert på ww.ks.no 30.01.2019.

mer enn nødvendig for å ivareta nasjonale mål, og at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.²²

Denne organiseringen av norsk forvaltning kan bidra til å gjøre det vanskeligere for en statlig sektormyndighet å nå frem med kunnskap om skred, flom og overvann (se punkt 4.2.1).

Det kan også være grunn til å spørre om forutsetningen om at forebyggingen av skader fra skred, flom og overvann kan ses som et lokalt kommunalt anliggende, bør opprettholdes i enhver sammenheng. Det kan synes som kommunene oppfatter at forebygging av skader fra skred, flom og overvann utelukkende er et lokalt spørsmål for lokale myndigheter. Både kompleksiteten og at mange kommuner har behov for generell kunnskap, tilsier at forebygging av naturfarer ikke utelukkende er et lokalt spørsmål. Kommunene har behov for statlig bistand med kompetanse og ressurser på naturfarer (se punkt 4.3.2). Det kommunale selvstyret innebærer imidlertid at også kommunene har ansvar for å sikre viktige regionale og nasjonale hensyn i planleggingen og gjøre balanserte avveininger.²³

Den siste tiden er det fremmet flere forslag som er begrunnet med at det er behov for sterkere statlig styring overfor kommunenes arealplanlegging. Både Klimautvalget og Naturrisikoutvalget har foreslått at det i større grad bør legges føringer på statlig nivå som vil være styrende for kommunenes beslutninger. Klimautvalget mener det er hensiktsmessig at staten gir kommunene klare krav om at de skal bidra til at klimamålene nås, og at staten i større grad styrer kommunene i retning lavutslippssamfunnet.²⁴ Naturrisikoutvalget peker blant annet på at regelverket ikke legger klare føringer for ivaretagelse av klima- og miljøhensyn, og at kommunenes arealplanlegging i begrenset grad påvirkes av statlige styringsverktøy. Utvalget anbefaler derfor at blant annet statlige planretningslinjer gir tydeligere føringer om at hensyn til naturverdier skal

22 Kommuneleven § 2-2.

23 Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*, s. 78.

24 NOU 2023: 25 *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*, s. 235.

vektlegges i kommunal arealplanlegging, og at retningslinjene oppdateres slik at de blir tydeligere med hensyn til avveininger og prioriteringer.²⁵

I forslaget til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet fra Kommunal- og distriktsdepartementet er det foreslått at planleggingen skal ivareta innbyggernes sikkerhet og trygghet overfor naturfarer og uønskede hendelser, og at dette skal være en generell retningslinje.²⁶ I tillegg blir det uttrykkelig vist til at større utbygginger i områder med dårlige grunnforhold og/eller flom- og skredfare bør unngås på grunn av klimaendringer og ekstremvær. Dette kan oppfattes som uttrykk for en tendens det er verdt å merke seg for problemer knyttet til arealplanlegging hvor den enkelte kommune har behov for kompetanse og ressurser for å håndtere disse problemene. Også de statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning er foreslått endret.²⁷ Disse endringene går i hovedsak ut på å sikre at klima og energi vektlegges i planlegging etter plan- og bygningsloven og i forvaltningens myndighetsutøvelse.

4 Fordelingen av ansvar og myndighet knyttet til skred, flom og overvann

4.1 Innledning

NVEs ansvar og myndighet knyttet til skred, flom og overvann må ses i sammenheng med det ansvaret som kommunene har på disse områdene. Ansvaret for å ta hensyn til skred, flom og overvann i arealplaner og byggesaker ligger primært på kommunen.²⁸ Som bakgrunn forbehandlingen av de rettslige utfordringene med å hente inn og formidle kunnskap om skred, flom og overvann i punkt 5 og 6, redegjør jeg her for hovedtrekkene i kommunenes og NVEs ansvar og oppgaver.

²⁵ NOU 2024: 2 *I samspill med naturen*, s. 281.

²⁶ Se forslaget punkt 3.11. Forslaget ble sendt på høring av Kommunal- og distriktsdepartementet 13.02.2024 med høringsfrist 12.06.2024. Per 22.10.2024 er forslaget ikke vedtatt.

²⁷ Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Forslaget ble sendt på høring 13.05.2024 med høringsfrist 12.06.2024. Per 22.10.2024 er forslaget ikke vedtatt.

²⁸ Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 55.

Redegjørelsen bygger på gjeldende regelverk og gjeldende politikk for skred og flom. Den gjeldende politikken på området bygger på Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred* og har blitt gjennomgått og oppdatert i Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*. Bakgrunnen for gjennomgangen og oppdateringen i den sistnevnte meldingen er de erfaringene man har fått siden forrige stortingsmelding, klimaendringene og økt menneskelig aktivitet.²⁹ Meldingen innebærer i all hovedsak at gjeldende politikk videreføres. Samtidig innebærer meldingen at arbeidet med forebygging skal styrkes.

4.2 Nærmere om kommunenes ansvar og myndighet knyttet til skred, flom og overvann

4.2.1 Planmyndighet

Kommunene skal som planmyndighet legge en rekke ulike hensyn til grunn for beslutninger om planer.³⁰ I denne sammenheng er det særlig grunn til å trekke frem at hensynet til å fremme samfunnsikkerhet er sentralt i kommunenes håndtering av skred-, flom- og overvann.³¹ Som planmyndighet skal kommunene altså ta hensyn til naturfarer i planarbeidet. Det er også viktig at de legger til rette for en helhetlig forvaltning av vannets kretsløp.³² Kommunene skal dessuten ta klimahensyn i arealplanene ved å redusere klimagassutslipp og gjøre tilpasninger til forventede klimaendringer.³³

Skred, flom og overvann er eksempler på naturfarer som kan ha alvorlige konsekvenser. Kommunene er beredskapsmyndighet og har ansvar for innbyggernes sikkerhet.³⁴ Kunnskap om disse naturfarene vil være vesentlig for at kommunene som planmyndighet skal kunne håndtere

29 Pressemelding fra Olje- og energidepartementet 05.12.2022, «Varsler gjennomgang av flom- og skredpolitikken».

30 Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd, jf. § 1-1.

31 Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav h.

32 Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav i.

33 Plan- og bygningsloven § 3-1 bokstav g. Se også statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning og Miljødirektoratets digitale veileder *Hvordan ta hensyn til klimaendringer i plan?*.

34 Sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15 og forskrift om kommunal beredskapsplikt.

risikoen for slike naturfarer på best mulig måte. Et sentralt punkt i denne sammenheng er at reell fare fra for eksempel skred, må være avklart i planfasen og ikke skyves over til byggesaken.³⁵ Det er videre bestemt at områder med farerisiko skal merkes av som hensynssoner i arealplaner.³⁶ Dette gjelder både områder der det er utarbeidet aktsomhetskart for potensiell fare, og områder der det er utarbeidet faresonekart for reell fare. I tillegg kan det i reguleringsplan gis bestemmelser til hensynssoner, blant annet om krav om nærmere undersøkelser før planen gjennomføres eller om undersøkelser for å klargjøre hvilke virkninger gjennomføringen vil ha for sikkerheten.³⁷ Dette kan for eksempel være aktuelt for å følge opp forhold som er identifisert i en konsekvensutredning.

Samtidig innebærer ikke plan- og bygningsloven at kunnskap om fare for skred, flom eller overvann, medfører at kommunen er forhindret fra å beslutte en arealplan for et område. Standpunktet om at samfunnet ikke kan forebygge all risiko, gjelder også når det er snakk om forebygging av skader fra skred, flom og overvann.³⁸ Når krav i lovgivningen innebærer at det finnes en norm for hva som er akseptabel risiko, vil imidlertid disse være styrende for hvilken risiko som er akseptert. Dette gjelder for skred og flom (se punkt 4.2.2). Når det gjelder overvann, er utgangspunktet at kommunene i arealplanen kan ta stilling til hva som skal være akseptabelt nivå. Hvis dette ikke er gjort, gjelder krav i lovgivningen (se punkt 4.2.2).

Kommuneplaner skal gjelde hele kommunen.³⁹ Det er stilt krav om at kommuneplanens arealdel skal angi hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponeringen av arealene.⁴⁰ Videre er det stilt krav om at plankartet som skal være en del av kommuneplanen, i nødvendig utstrekning

35 Rundskriv H-5/18 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, punkt 2.11.1, og Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 58.

36 Plan- og bygningsloven § 4-3, jf. § 11-8 tredje ledd bokstav a og § 12-6. Se også rundskriv H-5/18 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, punkt 2.11.2.

37 Plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 12.

38 Rundskriv H-5/18 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, punkt 1.2, og Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 24, og Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene*, s. 12.

39 Plan- og bygningsloven § 11-5 første ledd.

40 Plan og bygningsloven § 11-5 annet ledd.

må vise blant annet hensynssoner.⁴¹ At det skal angis hensynssoner der det er farerisiko, innebærer at naturfarer som fare for skred, flom og overvann må fremgå av plankartet. Plan- og bygningsloven stiller imidlertid ingen krav til at det skal gjøres vurderinger som tar hensyn til planer eller virksomhet i andre kommuner. Til sammenligning skal man etter naturmangfoldloven vurdere sumvirkninger av hvordan for eksempel beslutning om iverksetting av et tiltak og andre faktorer bidrar til den samlede belastningen på et økosystem.⁴² Formålet med plan- og bygningslovens bestemmelser om regional planlegging er å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunenivået.⁴³ Denne planleggingen har dermed et noe annet formål. Det finnes heller ingen nasjonal arealplan for hele Norge.

Som planmyndighet skal imidlertid kommunene også ta hensyn til blant annet næringsutvikling og tilstrekkelig boligbygging.⁴⁴ I praksis er det eksempler på at kommuner synes å legge større vekt på ønsket om å skaffe kommunen flere boliger eller arbeidsplasser enn å ta hensyn til skred-, flom- og overvann. Dette kan gjelde både store, mellomstore og små kommuner.⁴⁵ At det i noen plansaker synes å være andre hensyn enn kunnskap om naturfarer som tillegges avgjørende vekt, kan blant annet ha sammenheng med at kommunene i arealplanleggingen skal avveie til dels motstridende hensyn. Arealplaner vedtas dessuten av kommunestyret som politisk organ. Det kan derfor oppfattes å være en forutsetning etter plan- og bygningsloven at faglige råd om skred, flom og overvann skal brukes inn mot de politiske avveiningene, og ikke at slike faglige råd skal utgjøre den politiske avveiningen.

41 Plan- og bygningsloven § 11-5 annet og tredje ledd.

42 Naturmangfoldloven § 10.

43 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*, s. 98.

44 Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd bokstav d.

45 Stor kommune: Se for eksempel Oslo kommunes småhusplan. NVE har fremmet innsigelse til planen fordi reell fare for flom og skred ikke er tilstrekkelig utredet. Mellomstor kommune: Se for eksempel Ullensvang kommunes detaljreguleringsplan om å legge til rette for næring med funksjoner som hotell, kulturhus, kontor, restaurant mv. NVE har i brev av 26.02.2024 fremmet innsigelse til planen fordi fare for skred ikke er tilstrekkelig utredet. Småkommune: Se for eksempel kommuneplan for Lyngen kommune. NVE har i brev av 03.10.2023 fremmet innsigelse til planen fordi fare for skred i bratt terreng, flomfare, fare for flodbølger fra fjellskred og fare for kvikkleireskred er utilstrekkelig beskrevet.

4.2.2 Byggesaksmyndighet

Kommunene skal som byggesaksmyndighet ivareta kravet om tilstrekkelig sikker byggegrunn.⁴⁶ Dette omfatter tilfeller der en fare eller vesentlig ulempe er et resultat av naturforhold som for eksempel utgjør en fare for skred, flom eller overvann. Det omfatter også tilfeller der en fare eller vesentlig ulempe er et resultat av selve utbyggingstiltaket. Byggearbeid som fører til at så mye vann ledes over til naboeiendommen at det blir en vesentlig ulempe for naboen, er eksempel på det sistnevnte.

Det er imidlertid ikke kommunen, men tiltakshaver som har ansvar for å vurdere om det bør gjøres grunnundersøkelser, eller om det er nødvendig å sikre grunnen. I søknaden om byggetillatelse må tiltakshaver gi kommunen de opplysningene som er nødvendige for at den skal kunne ta stilling til søknaden. Dette omfatter blant annet opplysninger om tiltakets sikkerhet mot naturfarer.⁴⁷ Kvikkleireskredet i Gjerdrum i 2020 har trolig bidratt til at flere kommuner i større grad enn før er blitt oppmerksomme på hvor viktige det er å imøtekomme kravene om at byggegrunnen er sikret mot naturfarer. I en pressemelding fra Oslo kommune går det for eksempel frem at de vil stille strengere krav til dokumentasjon på at byggegrunnen er sikker mot naturfarer.⁴⁸

Det er foreslått at kravet til en tilstrekkelig sikker byggegrunn skal flyttes fra byggesaksdelen til den innledende delen av plan- og bygningsloven. Forslaget er begrunnet i et ønske om å tydeliggjøre at bestemmelsen har betydning også i planfasen, og at kommunene ikke kan sette av et område til utbygging dersom de er kjent med at byggegrunnen ikke er sikker.⁴⁹

Plan- og bygningsloven inneholder også krav om at alle tiltak skal prosjekteres og utføres slik at det ferdige tiltaket oppfyller krav til blant annet sikkerhet, og slik at vern av liv og materielle verdier ivaretas.⁵⁰ Kravene til sikkerhet er konkretisert i byggteknisk forskrift (TEK17). Forskriften

46 Plan- og bygningsloven § 28-1 første ledd. Bestemmelsen gjelder for ny utbygging og ikke for eksisterende bebyggelse.

47 Plan- og bygningsloven § 21-2 første ledd og byggesaksforskriften § 5-4 tredje ledd bokstav g.

48 Pressemeldingen «Bedre kontroll på byggegrunnen» fra Plan- og bygningssetaten i Oslo kommune 05.02.2024.

49 NOU 2022: 3 *På trygg grunn*, s. 126.

50 Plan- og bygningsloven § 29-5.

fastsetter som et generelt sikkerhetskrav at byggverk skal plasseres, prosjekteres og utføres slik at det oppnås tilfredsstillende sikkerhet mot skade eller vesentlig ulempe fra naturpåkjenninger.⁵¹ Videre går det generelle sikkerhetskravet ut på at tiltak skal prosjekteres og utføres slik at byggverk, byggegrunn og tilstøtende terreng ikke utsettes for fare for skade eller vesentlig ulempe som følge av tiltaket.⁵²

TEK17 inneholder også spesifikke krav til sikkerhet mot skred og flom.⁵³ Disse bestemmelsene sier at for byggverk i områder som er utsatt for fare fra skred og flom, skal det fastsettes en sikkerhetsklasse i henhold til tabellene som fremgår av forskriften. Tabellene angir blant annet krav til at byggverk skal plasseres og dimensjoneres slik at største nominelle årlige sannsynlighet i tabellen ikke overskrides. Det er en egen bestemmelse for fjellskred.⁵⁴ Når det gjelder kvikkleireskred, har forskriften ingen spesifikke sikkerhetskrav. I Direktoratet for byggkvalitets veiledning til forskriften er det imidlertid vist til preaksepterte ytelser og NVEs veileder *Sikkerhet mot kvikkleireskred*.

Det er satt i gang et arbeid med å gjennomgå sikkerhetskravene i TEK17.⁵⁵ Direktoratet for byggkvalitet har fått i oppdrag å lede en arbeidsgruppe med blant annet NVE. Arbeidsgruppen skal se på om sikkerhetsnivået er riktig, og om forskriftsbestemmelsene er hensiktsmessig utformet.⁵⁶ Gruppen skal også vurdere om forskriften bør åpne for såkalte organisatoriske sikringstiltak.⁵⁷ I tillegg skal den vurdere hvordan forskriften i større grad kan sikre at det tas hensyn til fremtidige klimaendringer.

I en byggesak må tiltakshaver kunne dokumentere overfor kommunen, som er byggesaksmyndighet, at sikkerhetskravene er oppfylt. Dokumentasjonen må være skriftlig og omfatte både prosjekteringen og utførelsen.⁵⁸

51 TEK17 § 7 (1).

52 TEK 17 § 7 (2).

53 TEK 17 §§ 7-4 og 7-3.

54 TEK 17 § 5.

55 Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn*, s. 65.

56 Mandat for arbeidsgruppe fra Kommunal- og distriksdepartementet 31.03.2023.

57 Med organisatoriske sikringstiltak menes tiltak som krever en beslutning eller handling for å iverksettes i forkant av en hendelse, for eksempel bruk av sandsekker.

58 TEK 17 kapittel 2.

TEK17 inneholder ikke spesifikke sikkerhetskrav for overvann. Forskriften inneholder imidlertid krav som indirekte får betydning for om overvann fører til skader. Av særlig betydning er kravet om at løsninger for infiltrasjon, fordrøyning og avledning av overvann til sammen skal dimensjoneres for nedbør med klimajustert 100-års gjentakingsintervall, så langt ikke annet er bestemt i arealplanen.⁵⁹ Dette samsvarer med det generelle rådet som NVE formidlet i veilederen for håndtering av overvann i arealplaner, før forskriftsbestemmelsen ble endret.⁶⁰

Videre er det krav om at terrenget rundt byggverk skal ha tilstrekkelig fall fra byggverket dersom ikke andre tiltak er utført for å lede bort overvann, inkludert takvann.⁶¹ Kravene i TEK17 må ses i sammenheng med plan- og bygningslovens krav til håndtering av overvann. Disse går blant annet ut på at et hovedanlegg for overvann skal være opparbeidet og avledning av grunn- og drens vann skal være sikret før byggetillatelse blir gitt.⁶² I tillegg skal overvann håndteres ved at det i størst mulig grad infiltreres eller fordrøyes på eiendommen, og forsvarlig avledning skal sikres og opparbeides så langt det er nødvendig.⁶³ Dessuten er det hjemmel for pålegg om tiltak mot overvann på bebygd eiendom.⁶⁴

Når det gjelder eiendommer som ikke har tilstrekkelig sikkerhet mot naturfare, har kommunen etter plan- og bygningsloven plikt til å vedta bygge- og deleforbud.⁶⁵ Etter naturskadeloven kan kommunen også vedta bygge- og deleforbud for eiendommer i områder der det kan oppstå fare for naturskade.⁶⁶ Etter plan- og bygningsloven kan kommunen dessuten vedta et midlertidig forbud mot tiltak i perioden frem til kommunen har utarbeidet en ny arealplan.⁶⁷ I etterkant av ekstremværet Hans sommeren 2023 har for eksempel Sel kommune vedtatt midlertidig forbud mot tiltak

59 TEK § 15-8 (1).

60 NVE veileder 4/2022 *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar*, punkt 4.1.2.

61 TEK17 § 13-11.

62 Plan- og bygningsloven § 18-1 første ledd bokstav d og § 27-2 femte ledd.

63 Plan- og bygningsloven § 28-10.

64 Plan- og bygningsloven § 31-14.

65 Plan- og bygningsloven § 28-1 annet ledd. Forskjellene i anvendelsesområde på denne bestemmelsen og naturskadeloven § 22 og plan- og bygningsloven § 13-1 behandles ikke nærmere.

66 Naturskadeloven § 22.

67 Plan- og bygningsloven § 13-1.

i deler av kommunen på grunn av skredfare.⁶⁸ Sel kommune varslet også bygge- og deleforbud i andre deler av kommunen på grunn av flom, men har besluttet å ikke vedta dette forbudet.⁶⁹

Kommunene kan også stille særlige krav til grunn som ikke er tilstrekkelig sikker.⁷⁰ Dette kan for eksempel omfatte krav til å bevare et nærmere avgrenset skogsområde som vern mot skred såfremt kommunene vurderer at dette gir tilstrekkelig sikkerhet mot skred.⁷¹

4.3 Nærmere om NVEs ansvar og myndighet knyttet til skred, flom og overvann

4.3.1 Forebygging heller enn håndtering av hendelser

Det er lagt til grunn at det er bedre å forebygge skader fra naturfenomener som skred, flom og overvann enn å håndtere slike hendelser etter at de har inntruffet. At kommunene tar tilstrekkelig hensyn til naturfare fra skred og flom i arealplanleggingen for ny bebyggelse, er ansett som det mest effektive virkemiddelet for å forebygge slike skader.⁷² Effektiv forebygging krever kunnskap både på generelt nivå og i den enkelte sak.

4.3.2 Kunnskap er vesentlig for forebygging – innhenting og formidling

Når det gjelder skred, flom og overvann, har man vært opptatt av at kommunene har ulik risiko fra slike naturfarer og at kommunene har ulik kapasitet og kompetanse. Det har derfor vært behov for et sterkt statlig

68 Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak i deler av Sel kommune 19.12.2023.

69 Varsel ble gitt 22.02.2024 etter mottak av nye flomsonekart fra NVE. Vedtak om ikke å vedta bygge- og deleforbud i Sel kommunestyre 06.05.2024.

70 Plan- og bygningsloven § 28-1 annet ledd.

71 Etter skogbruksloven § 12 kan statsforvalteren vedta forskrift om at skog skal være vernskog når skogen blant annet gir vern mot naturskader.

72 Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene*, s. 38, og Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – forebudd på flaum og skred*, s. 53. På side 24 er det også understreket at det må tas hensyn til behovet for å utvikle samfunnet.

engasjement og bistand fra staten.⁷³ Man har særlig vært opptatt av innhenting og formidling av kunnskap fra NVE. Bakgrunnen for dette er at mange kommuner ikke har egen kompetanse på alle typer naturfarer.⁷⁴

NVE har på denne bakgrunn fått ansvar for å hente inn og formidle kunnskap knyttet til naturfarer på flere områder. NVEs oppgaver på disse områdene er ikke lovregulert, men følger av den årlige tildelingen av oppgaver og ressurser.⁷⁵

4.3.3 Om NVEs ansvar og oppgaver knyttet til skred, flom og overvann

NVE er både statlig skredmyndighet og statlig flommyndighet. NVE fikk det statlige forvaltningsansvaret for skred i 2009.⁷⁶ At NVE skal bidra til å forebygge skader fra flom, ble slått fast i etterkant av flommen på Østlandet i 1995.⁷⁷ NVE ivaretar de statlige forvaltningsoppgavene knyttet til forebygging av skader fra skred og flom.⁷⁸

Når det gjelder overvann, er ikke ansvaret for å forebygge skader fra overvann lagt til én statlig etat. Det er heller ikke utpekt noen nasjonal overvannsmyndighet. Fra 2019 fikk NVE imidlertid som oppgave å bistå kommunene med å forebygge skader fra overvann gjennom kunnskap om avrenning i tettbygde strøk og veiledning ved kommunal arealplanlegging.⁷⁹

NVEs ansvar og oppgaver på disse områdene følges også opp ved at et av hovedmålene til NVE er å bedre samfunnets evne til å håndtere flom- og skredrisiko i et klima i endring. Et av delmålene i tildelingsbrevet for

73 Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 7, og Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene*, s. 5. Utfordringene for kommunene ble også spesielt kommentert i forbindelse med at NVE ble tildelt skredansvar. Se St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning*, s. 24, og Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene*, s. 24. Se også NVE rapport 12/2021 *Kvikkleirekartlegging – metoder, status og videre arbeid*, s. 11.

74 Naturfareforum rapport/NVE rapport nr. 21/2023 *Forvaltningsregimet for naturfarer i Norge – statlig fagansvar*, s. 11.

75 Se Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene*, s. 25, Naturfareforum rapport/NVE rapport nr. 21/2023 *Forvaltningsregimet for naturfarer i Norge – statlig fagansvar*, s. 31, og Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 42.

76 St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning*, s. 25.

77 St.meld. nr. 42 (1996–1997) *Tiltak mot flom*, s. 9.

78 Prop. 1 S (2023–2024), s. 70.

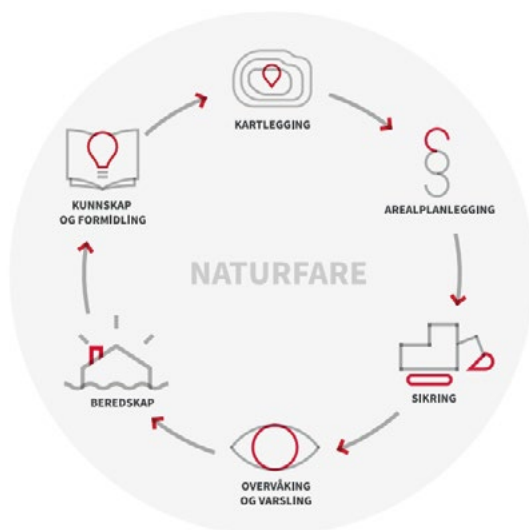
79 Prop. 1 S (2019–2020), s. 60 og 73.

2024 er blant annet at NVE skal øke samfunnets kunnskap om flom- og skredfare og bidra til at det tas tilstrekkelig hensyn til flom- og skredfare i arealplanlegging.

NVEs arbeid med forebyggende tiltak skal prioriteres etter samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Tiltak skal ha høyere nytte enn kostnader, og tiltak med størst nytte skal velges først.⁸⁰

4.3.4 Nærmere om NVEs oppgaver knyttet til innhenting og formidling av kunnskap

NVEs arbeid med naturfarer er basert på en inndeling i følgende oppgaver:⁸¹



NVE henter inn kunnskap om skred, flom og overvann både gjennom ulike typer kartlegging og gjennom forskning. NVEs kartleggingsarbeid omfatter innhenting med etterfølgende systematisering og presentasjon av informasjon om skred- og flomfare, utarbeidelse av kartprodukter, og

80 Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 26.

81 Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene*, s. 12, og Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 34. Selv om også sikringstiltak bidrar til forebygging av skader mot skred, flom og overvann, behandles ikke dette nærmere.

utarbeidelse av veiledere for gjennomføring av kartlegging.⁸² NVEs kartlegging er primært rettet mot eksisterende utbygging.⁸³ Som hydrologisk faginstusjon innhenter NVE også hydrologiske data.

NVEs forvaltningsrettede forskning omfatter også temaer innenfor skred, flom og overvann. Forskningen kan utføres både gjennom interne prosjekter eller prosjekter der eksterne står for forskningen. En oversikt over NVEs forskning finnes på www.nve.no/om-nve/forskning-og-utvikling.

De rettslige utfordringene som er knyttet til kunnskapsinnhenting, er nærmere behandlet i punkt 5.

Når det gjelder *formidling av kunnskap* om skred, flom og overvann, gjøres dette fra NVEs side gjennom formidling av *generell* kunnskap om skred, flom og overvann og overfor enkeltkommuner i *konkrete arealplansaker*. Kunnskap om skred, flom og overvann kan også være situasjonsavhengig. Gjennom NVEs varslingstjenester formidles informasjon om fare for skred og flom i *konkrete situasjoner*.

Generell kunnskap formidles gjennom NVEs generelle veiledere og i form av andre typer generell informasjon. Det er for eksempel laget en digital kartbasert veileder for reguleringsplan⁸⁴, temaveiledere⁸⁵, faktaark⁸⁶ og eksempelsamling.⁸⁷ Det finnes også en stor mengde hydrologiske data som formidles på sildre.nve.no og www.senorge.no. I tillegg arrangerer NVE fagseminarer.

82 Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene*, s. 32, og Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 42.

83 NVE har anslått samfunnets behov for å sikre eksisterende bebyggelse mot flom og skred til kr 85 mrd. i NVE rapport 20/2021 *Flom og skred – sikringsbehov for eksisterende bebyggelse (FOSS): beskrivelse av metodikk og resultater*.

84 Kartbasert veileder for reguleringsplan (arcgis.com)

85 NVE retningslinje 2/2011 *Flaum og skredfare i arealplanar* (rev. 2014), NVE veileder 3/2015 *Flaumfare langs bekker: Råd og tips om kartlegging*, NVE veileder 4/2022 *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar: Korleis ta omsyn til vassmengder?*, NVE veileder 1/2023 *Veileder for innsamling av måledata til overvannformål*, NVE veileder 2/2023 *Kartlegging av fare fra overvann og NVE digitale veileder for sikkerhet mot fjellskred* publisert 07.05.2024.

86 NVE faktaark 2/2016 *Kartlegging av skadeflommivå og kritisk vannstand* og NVE faktaark 4/2022 *Overvatn i arealplanar – korleis ta omsyn til vassmengder*.

87 NVE faktaark 2/2013 *Identifisering av skredvifter*, NVE faktaark 7/2018 *Hvordan ta hensyn til klimaendringer i arealplanleggingen* og NVE faktaark 4/2022 *Overvann i arealplaner – hvordan ta hensyn til vannmengder*.

Som sektormyndighet er det NVEs oppgave å gi faglige innspill til kommunenes arealplansaker på skred, flom og overvann.⁸⁸ NVE skal vurdere om skred, flom og overvann er tilstrekkelig ivaretatt. At NVE skal bistå kommunene i deres arealplanlegging, endrer ikke kommunenes ansvar som planmyndighet. Hvis kommunene ikke tar tilstrekkelig hensyn til NVEs innspill i arealplanen, kan NVE følge opp ved å fremme innsigelse.⁸⁹

NVE har ingen formell rolle i behandlingen av konkrete byggesaker, bortsett fra at de kan få muligheten til å komme med uttalelser i dispensasjonssaker. NVE har derfor ingen oppgaver knyttet til innspill i enkeltsaker etter byggesaksdelen i plan- og bygningsloven. Generell informasjon fra NVE vil imidlertid også kunne benyttes i forbindelse med byggesaker.

De rettslige utfordringene med formidling av kunnskap er nærmere behandlet i punkt 6.

5 Innhenting av kunnskap

5.1 Innledning

Det oppstår flere rettslige spørsmål i tilknytning til innhenting av kunnskap om skred, flom og overvann. Særlig gjelder dette når kunnskapen anvendes i vedtak som får konsekvenser for innbyggere. Dette gjelder blant annet hvilken kunnskap som skal innhentes, hvilken metode som kan anvendes, når kunnskapen må oppdateres og når det er nødvendig å innhente mer kunnskap. Noen problemstillinger er relevante både for NVE, kommunene og andre som innhenter slik kunnskap. Problemstillinger som i første rekke gjelder andre enn NVE, vil kunne få betydning for NVEs arbeid med å hente inn kunnskap om skred, flom og overvann.

88 Plan- og bygningsloven § 3-2 tredje ledd.

89 Plan- og bygningsloven § 5-4, retningslinjer fra Kommunal og moderniseringsdepartementet om innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven H 2/14 og NVE veileder 2/2017 *Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging*. Foreløpig har ikke NVE innsigelsesmyndighet særskilt knyttet til overvann.

5.2 Hva slags kunnskap skal innhentes?

Rettslig sett vil det være spørsmål både om hvilken type kunnskap som skal innhentes, og hva kunnskapen som innhentes, skal gjelde.

5.2.1 Hva slags type kunnskap?

Krav til hvilken kunnskap man skal ha som grunnlag for myndighetsbeslutninger, omtales gjerne som kunnskapsgrunnlag.⁹⁰ Konsekvensutredningsforskriften sier at myndighetene i skal opptre objektivt og ha tilstrekkelig kunnskap når de behandler saker.⁹¹ Disse generelle reglene sier imidlertid ikke noe nærmere om hva slags type kunnskap som skal til.

Kunnskap kan fremskaffes på ulike måter. Når det gjelder flom, skred og overvann, vil man ofte basere seg på erfarte data. Dette kan omfatte målinger eller registrerte data. Det kan for eksempel være gjort målinger av vanndybde eller registreringer av skredbaner. Erfaringsbasert kunnskap kan også være observasjoner. Dette kan for eksempel gjelde hvilke områder som har pleid å bli oversvømt ved vårfloppen. Kunnskap kan også fremskaffes gjennom forskning hvor kunnskapsinnhenting er basert på vitenskapelige metoder, og hvor objektivitet og etterprøvnbarhet står sentralt. Vitenskapelig kunnskap omfatter mer enn naturvitenskapelig kunnskap.

Det er ikke krav i lovgivningen til at kunnskap om flom, skred og overvann må være vitenskapelig for at den skal kunne være grunnlag for myndighetsbeslutninger.⁹² Dessuten finnes det neppe en enkel og omforent definisjon av kunnskap. Grensen mellom sikker og usikker kunnskap er utfordrende. For at informasjon skal regnes som kunnskap, må den trolig oppfattes å ha mer karakter av sikker kunnskap enn spekulasjoner.

90 Dette gjelder også for forebygging av naturfarer som skred, flom og overvann, se for eksempel Naturfareforum rapport/NVE rapport nr. 21/2023 *Forvaltningsregimet for naturfarer i Norge – statlig fagansvar*, s. 18.

91 Konsekvensutredningsforskriften § 5 annet ledd annen setning.

92 Det finnes generelt få krav i lovgivningen som eksplisitt stiller krav til kunnskapsgrunnlag. Et unntak er kravet til kunnskapsgrunnlag etter naturmangfoldloven § 8. Bestemmelsen stiller krav til at beslutninger som berører naturmangfoldet, så langt det er rimelig skal bygge på vitenskapelig kunnskap. Dette er tolket til å omfatte hvilken type faktagrunnlag som normalt bør ligge til grunn for avgjørelser, se Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*, s. 92. Videre inneholder denne bestemmelsen også krav om å vektlegge kunnskap basert på generasjoners erfaringer.

5.2.2 Hva skal kunnskapen gjelde?

Det er også spørsmål om hva kunnskapen som inngår i kunnskapsgrunnlaget, skal handle om innholdsmessig sett. I forbindelse med forebygging av skader fra skred, flom og overvann vil kartlegging av følgende forhold ha stor betydning:

- Hvor har det vært skred-, flom- og overvannhendelser, og når?
- Hvor er det fare for nye skred-, flom- og overvannhendelser?
- Hvem og hva vil berøres ved nye skred-, flom- og overvannhendelser?

NVEs ansvar for kartlegging av skred- og flomfare innebærer ikke en rettslig forpliktelse til å kartlegge fare for skred, flom og overvann ethvert sted i Norge. Kartleggingen av fare for skred eller flom vil heller ikke kunne gjelde Norge under ett, men må være stedsspesifikk. NVEs kartleggingsarbeid prioriteres ut fra en risikobasert tilnærming og samfunnsøkonomiske vurderinger av kost og nytte.⁹³ Planene NVE har for arbeidet med kartlegging av skred og flom, er ikke rettslig bindende.⁹⁴ De er et prioriteringsverktøy for NVE. Selv om de er utarbeidet på grunnlag av innspill fra blant annet kommunene, er det ikke klagerett på de prioriteringene som gjøres.

NVEs arbeid med å kartlegge fare for skred, flom og overvann påvirkes også av hvilke forpliktelser som ligger på kommunen. Det vil si hvilke krav som stilles til opplysning av sakene etter plan- og bygningsloven og beredskapslovgivningen. NVEs arbeid med kartlegging fritar imidlertid ikke kommunene fra ansvaret for kartlegging etter plan- og bygningsloven.⁹⁵ Hva det kan forventes at kommunene har kunnskap om, kan dels følge av krav i regelverket om at de skal ha generell kunnskap, dels av

93 Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene*, s. 32, og Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 26.

94 NVE rapport nr. 14/2011 *Plan for skredfarekartlegging* og NVE rapport nr. 33/2020 *Plan for flomfarekartlegging 2021–2025*.

95 Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene*, s. 31, og Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*, s. 78. Kommunene fritas heller ikke for kartlegging etter sivilbeskyttelsesloven. I Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred* understrekes det på side 42 at kommunens ansvar for å ta hensyn til flom og skredfare i plan- og byggesaker inkluderer ansvaret for at fare er tilstrekkelig utredet for ny utbygging.

regelverkskrav om at de skal skaffe seg kunnskap i forbindelse med konkrete tiltak.

Miljøinformasjonsloven inneholder krav til å ha *generell kunnskap* på overordnet nivå om miljøinformasjon av betydning for egne ansvarsområder.⁹⁶ Denne kunnskapen skal gjøres tilgjengelig for allmennheten. Hva som regnes som miljøinformasjon, er nærmere definert i loven. Definisjonen av informasjon omfatter både «fakta og vurderinger». Vurderinger omfatter analyser, beregninger og andre faglige og politiske vurderinger.⁹⁷ Definisjonen favner «faktorer som påvirker eller kan påvirke miljøet».⁹⁸ Miljøet omfatter i denne sammenheng blant annet jord, vann og landområder. Informasjon om skred, flom og overvann vil gjelde disse formene for miljøelementer. Mulige påvirkningsfaktorer er videre eksemplifisert i loven med formuleringen «planlagte og iverksatte tiltak eller aktiviteter i miljøet».⁹⁹ Slike tiltak og aktiviteter omfatter blant annet arealbruk eller fysiske inngrep i form av bygging av boliger, hytter, fabrikker eller veier.¹⁰⁰

Miljøinformasjonsloven gjelder både for kommunene og statlige sektormyndigheter. At loven også gjelder for NVE, fritar imidlertid ikke kommunene for den generelle kunnskapsplikten som påligger dem. Plikten til å ha generell kunnskap på overordnet nivå er vurdert som en tydeliggjøring av tidspunktet kunnskapen må foreligge, og om den må innhentes uavhengig av om det planlegges eller gjennomføres et tiltak.¹⁰¹

Når det gjelder krav til å skaffe seg *kunnskap i forbindelse med konkrete tiltak*, er det naturlig å ta utgangspunkt i plan- og bygningslovens krav til *risiko- og sårbarhetsanalyser*. Loven pålegger kommunen som planmyndighet, å påse at det blir gjennomført en risiko- og sårbarhetsanalyse.¹⁰²

96 Miljøinformasjonsloven § 8.

97 Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) *Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven)*, s. 144.

98 Miljøinformasjonsloven § 2 (1) bokstav b.

99 Miljøinformasjonsloven § 2 (1) bokstav b første strekpunkt.

100 *Veileder til miljøinformasjonsloven*, s. 13, fra Klima- og miljødepartementet januar 2020.

101 Solli, G.S. (2022) Om generelle og spesielle kunnskapsplikter i moderne miljørettsforvaltning – særlig om kunnskap om grunnvann. I S. Taubøll (red.), *Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling* (kap. 13, s. 445–479). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.176.ch13> Lisens: CC-BY 4.0.

102 Plan- og bygningsloven § 4-3. Se også sivilbeskyttelsesloven § 14.

Denne må vise alle forhold som har betydning for vurderingen av om et areal er egnet til utbygging. Det er foreslått å utdype kravene til risiko- og sårbarhetsanalyser.¹⁰³ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har fått i oppdrag å utarbeide forslag til forskrift til plan- og bygningsloven § 4-3 med tilhørende høringsnotat.¹⁰⁴

I arealplanen skal kommunen vedta planbestemmelser, eventuelt forbud, for å avverge skade. Dette vil også omfatte skader fra skred, flom og overvann. På bakgrunn av kravet til risiko- og sårbarhetsanalyse må det kunne forventes at kommunen har oversikt over hvilke områder i kommunen som kan være utsatt for skader fra for eksempel flom og overvann, og hvilke vannivåer som kan aksepteres.¹⁰⁵

Når det gjelder planer som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, har plan- og bygningsloven også krav til at det skal utarbeides en *konsekvensutredning* av arealplanens virkninger.¹⁰⁶ En konsekvensutredning er sentral i arbeidet med å skaffe kunnskap om konkrete tiltak. Dette omfatter også kunnskap om skred, flom og overvann.

Etter konsekvensutredningsforskriften er det noen planer og tiltak som alltid skal konsekvensutredes.¹⁰⁷ Dette gjelder for eksempel nye bolig- og fritidsboligområder som ikke er i samsvar med overordnet plan.¹⁰⁸ Andre planer og tiltak skal bare konsekvensutredes hvis de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn.¹⁰⁹ Eksempler på dette er utviklingsprosjekter for by- og tettstedsområder og bygging av veier.¹¹⁰

For å avgjøre om en arealplan kan få vesentlige virkninger, er utgangspunktet at både egenskaper ved planen, tiltakets lokalisering og

103 I NOU 2022: 3 *På trygg grunn* er det foreslått å supplere plan- og bygningsloven § 4-3 med krav til at det også skal gjøres en risiko- og sårbarhetsanalyse for kommuneplanens arealdel også for områder der det ikke legges opp til utbygging, se punkt 7.2.2 og 15.2. Se også Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn*, s. 50.

104 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps tildelingsbrev 2023.

105 Tilsvarende må kunne legges til grunn etter kravet til risiko- og sårbarhetsanalyse i sivilbeskyttelsesloven § 14.

106 Plan- og bygningsloven § 4-2 annet ledd. Ifølge NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, s. 323, kan kravet til konsekvensutredninger oppfattes som en betegnelse både på det dokumentet som beskriver virkningene, på hva som skal utredes, og hvordan det skal utredes.

107 Konsekvensutredningsforskriften § 6 og vedlegg I til forskriften.

108 Vedlegg I til konsekvensutredningsforskriften punkt 25.

109 Konsekvensutredningsforskriften §§ 7 og 8 og vedlegg II til forskriften.

110 Vedlegg II til konsekvensutredningsforskriften punkt 10 bokstav b og e.

påvirkning på omgivelsene og sannsynligheten for at virkningene inntrerffer og konsekvensene av dem, må vurderes.¹¹¹ Av særlig relevans her er bestemmelsen om at man skal se på risikoen for alvorlige ulykker som følge av naturfarer som ras, skred eller flom når man vurderer tiltakets lokalisering og påvirkning på omgivelsene.¹¹²

Når det gjelder krav til innholdet i konsekvensutredninger, skal man generelt ta utgangspunkt i relevant og tilgjengelig informasjon.¹¹³ Det er også konkrete krav til innholdet som har betydning for vurderinger av skred-, flom- og overvann. Konsekvensutredninger skal inneholde en beskrivelse av hvor sårbar arealplanen er for klimaendringer og for naturfarer som skred, flom og overvann.¹¹⁴ I beskrivelsen av de faktorer som kan bli påvirket, og i vurderingen av vesentlige virkninger, skal konsekvensutredningen blant annet se på virkningene for beredskap og ulykkesrisiko og virkningene som følger av klimaendringer.¹¹⁵

Det skal også gjøres en vurdering av alternativer.¹¹⁶ Det må kunne legges til grunn at jo mer alvorlige virkningene av det valgte alternativet vurderes å være, desto strengere er kravene til at tiltakshaveren vurderer alternativer.

Et spørsmål når det gjelder vurderingen av alternativer, er om det også alternativer utenfor området for arealplanen må vurderes. Det kan neppe legges til grunn at det er krav om å utrede alternativer utenfor planområdet.¹¹⁷

Et vesentlig element i arealplanleggingen er at både kommuner og sektormyndigheter har et oppdatert offentlig kartgrunnlag. Kartgrunnlaget skal blant annet bidra til samfunnssikkerhetsformål (se også punkt 6.3.1).

111 Konsekvensutredningsforskriften § 10 første ledd. Kravene til konsekvensutredninger gjelder også for tiltak.

112 Konsekvensutredningsforskriften § 10 tredje ledd bokstav h.

113 Konsekvensutredningsforskriften § 17 annet ledd.

114 Konsekvensutredningsforskriften § 19 første ledd bokstav d.

115 Konsekvensutredningsforskriften § 21 første ledd strekpunkt 12 og 13. Skred og flom er uttrykkelig nevnt i bestemmelsen. Den vil være relevant også for overvann. Se også kravet til risiko- og sårbarhetsanalyse i plan- og bygningsloven § 4-3.

116 Konsekvensutredningsforskriften § 19 annet ledd.

117 Moss-saken LB-2021-28987. I saken var det spørsmål om en reguleringsplan var ugyldig på grunn av manglende utredning av alternative traséer for jernbane gjennom Moss. Lagmannsretten viste til tingrettens dom (TMOSS-2019-135487) som blant annet beskriver at bystyret i to runder hadde stemt mot å utrede flere alternativer utenfor planområdet, og som konkluderte med at kommunens saksbehandling var forsvarlig.

Forvaltningsloven har verken krav til hva slags kunnskap som skal innhentes, eller krav til konsekvensutredning. Forvaltningslovens generelle utredningsplikt¹¹⁸ supplerer imidlertid mer spesifikke utredningskrav, for eksempel etter konsekvensutredningsforskriften.¹¹⁹

5.3 Krav til kompetanse hos den som skal innhente kunnskap

5.3.1 *Kompetansekrav til kommunen som planmyndighet*

Kommuneloven stiller ikke krav om at kommunene må sikre at kommuneansatte oppfyller generelle krav til kompetanse. Konsekvensutredningsforskriften stiller imidlertid krav om at kommunen som planmyndighet, må ha tilstrekkelig fagkunnskap når den behandler saker etter forskriften.¹²⁰ Dette gjelder kunnskap om de miljø- og samfunnstemaene som er omfattet av forskriften.¹²¹ Hva som er tilstrekkelig, må vurderes konkret.¹²² Kompetansekrav er et virkemiddel for å sikre kvalitet på utføring av oppgaver.

5.3.2 *Kompetansekrav til eksterne*

Kommunene har etter plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften krav til å sørge for at oppgaver utføres av personer med kompetanse. Kravene til kompetanse reflekterer at kommunene i mange tilfeller ikke har tilstrekkelig kompetanse selv og er henvist til å sette ut oppdrag for å skaffe seg kunnskap. Når det gjelder planoppgaver, må kommunestyret sørge for at kommunen har tilgang til nødvendig planfaglig kompetanse.¹²³ Det er et krav til at en reguleringsplan skal utar-

118 Forvaltningsloven § 17.

119 Solli, G.S. (2022) Om generelle og spesielle kunnskapsplikter i moderne miljørettsforvaltning – særlig om kunnskap om grunnvann. I S. Taubøll (red.), *Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling* (kap. 13, s. 445–479. Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.176.ch13> Lisens: CC-BY 4.0.

120 Konsekvensutredningsforskriften § 5 annet ledd.

121 Veileder av 29.06.2021 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, s. 29.

122 Veileder av 29.06.2021 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven, s. 29.

123 Plan- og bygningsloven § 3-3 fjerde ledd.

beides av fagkyndige.¹²⁴ Konsekvensutredninger må i tillegg oppfylle et spesifikt krav om at slike utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse.¹²⁵ Geotekniske grunnundersøkelser er eksempel på en type feltundersøkelse.

Det er opp til kommunene å vurdere hva som regnes som tilstrekkelig planfaglig kompetanse og relevant faglig kompetanse for å utføre konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven. Særlig på områder som har betydning for samfunnssikkerheten, må det kunne forventes at kommunene har et aktivt forhold til betydningen av tilstrekkelig fagkompetanse. I Meld. St. 27 (2023-2024) Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred side 52 er det signalisert at man vil vurdere hvilke kvalifikasjonskrav som skal gjelde.

I NVEs veiledere for utredning av fare for skred, flom og overvann er det beskrevet hvilke krav til kompetanse som må være oppfylt for at utredningen kan anses å være i henhold til veilederen (se punkt 5.4.1).

5.3.3 Innsigelse ved for dårlig fagkompetanse?

I enkelte tilfeller kan det oppstå spørsmål om hvordan NVE bør forholde seg dersom en arealplan eller konsekvensutredning etter direktoratets vurdering ikke representerer tilstrekkelig fagkunnskap. Det naturlige virkemiddelet for NVE i slike tilfeller vil være å vurdere om det skal fremmes innsigelse for mangelfull utredning av fare.

Adgangen til å fremme innsigelser er ikke en plikt som NVE har som sektormyndighet. Det er et virkemiddel NVE kan velge å bruke.¹²⁶ NVE må likevel forholde seg til kravet om likebehandling.

5.4 Hvordan innhente kunnskap?

5.4.1 NVEs veiledere beskriver metode

For å sikre at kunnskapen som hentes inn om fare for skred, flom og overvann, holder høyest mulig kvalitet, har NVE utarbeidet veiledere

¹²⁴ Plan- og bygningsloven § 12-3 fjerde ledd.

¹²⁵ Konsekvensutredningsforskriften § 17 tredje ledd.

¹²⁶ Plan- og bygningsloven § 5-4 første ledd.

som blant annet beskriver hvordan utredninger må utføres for å være i henhold til veilederen.¹²⁷

5.4.2 Dokumentasjon på krav til sikkerhet etter TEK17

Tiltakshaver må dokumentere overfor kommunen som byggesaksmyndighet at sikkerhetskravene i TEK17 er oppfylt. Slik dokumentasjon er en viktig kilde til kunnskap som har betydning for håndteringen av fare for skred og flom (se punkt 4.2.2).

En kommune som har fått utført en fareutredning som ikke er i henhold til den aktuelle veilederen fra NVE, vil trolig lettere kunne pådra seg erstatningsansvar enn i tilfeller der NVEs veileder er fulgt. Selv om NVEs veiledere ikke formelt sett er bindende på samme måte som TEK17, må det legges til grunn at de er uttrykk for en bransjestandard.¹²⁸

Tiltakshaver må i en byggesak kunne dokumentere overfor kommunen som byggesaksmyndighet at sikkerhetskravene er oppfylt. Dokumentasjonen må være skriftlig og omfatte både prosjektering og bygging.

5.5 Finnes det kunnskap?

5.5.1 Hva finnes av kunnskap?

Det vil ikke alltid det være behov for å innhente ny kunnskap. For å kunne avgjøre om det er nødvendig med ny kunnskap, må man ha kjennskap til hva som finnes av eksisterende kunnskap. Det er derfor viktig at kunnskapen om fare for skred, flom og overvann er åpen og lett tilgjengelig (se punkt 6.3.1).

NVEs kartleggingsansvar omfatter blant annet å gjøre informasjon om skred og flom tilgjengelig. NVE koordinerer sammenstillingen av flom- og skredfaresoner som er kartlagt i henhold til TEK17.

127 NVEs digitale veileder 2020 *Utredning av sikkerhet mot skred i bratt terreng*, NVE veileder 1/2019 *Sikkerhet mot kvikkleireskred*, NVEs veileder 3/2022 *Sikkerhet mot flom*, NVE veileder 4/2022 *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplansakar*. Se også NVE veileder 1/2022 *Veileder for flomberegninger*.

128 Moss-saken LB-2021-28987.

Det er også av stor betydning for forebygging av skader av skred, flom og overvann at både kommuner, innbyggere og myndigheter har tilgang til *geodata*. Dette er stedfestede geografiske data. Etter geodata-loven skal både statlige og kommunale myndigheter bidra til å dele geografiske data.¹²⁹ Gjennom Geovekst samarbeider NVE med en rekke andre myndigheter om felles etablering, forvaltning, drift og vedlikehold, og bruk av geografiske data.¹³⁰ Etter plan- og bygningsloven skal både statlige, regionale og kommunale organer legge til rette for at stedfestet informasjon er lett tilgjengelig.¹³¹ Kart- og planforskriften er et sentralt virkemiddel for å oppnå dette.¹³² NVE har en rekke datasett som inngår i det offentlige kartgrunnlaget, og som gjelder samfunnssikkerheten.

Data fra konsekvensutredninger skal systematiseres og gjøres tilgjengelige for offentlige myndigheter.¹³³ Myndighetene skal legge informasjonen inn i offentlige databaser. Kommunene kan stille krav om at geodata leveres i digital form i forbindelse med blant annet konsekvensutredninger og planforslag.¹³⁴

Det er vedtatt å innføre en plikt til å innrapportere grunnundersøkelser og naturfareutredninger til NVE og Norges geologiske undersøkelse (NGU) i plan- og bygningsloven. Bestemmelsen har foreløpig ikke trådt i kraft.¹³⁵ Plikten til innrapportering vil bli kombinert med en plikt for myndighetene til å gjøre rapportene tilgjengelige på internett. Taushetsbelagt informasjon skal ikke tilgjengeliggjøres.

I noen tilfeller vil det ikke være behov for å innhente ny kunnskap fordi kunnskapen er innhentet fra før. Forventninger til og føringer for *deling og gjenbruk av offentlige data* vil trolig i stadig større grad danne

129 Geodata-loven § 6. Se også Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – forebudd på flaum og skred*, s. 46.

130 Se www.kartverket.no/geodataarbeid/geovekst.

131 Plan- og bygningsloven § 2-1.

132 Kommunal- og distriktsdepartementet har foreslått å erstatte dagens forskrift med en ny kart- og planforskrift med høringsfrist 22.04.2024.

133 Konsekvensutredningsforskriften § 2.4.

134 Kart- og planforskriften § 7 annet ledd.

135 Plan- og bygningsloven § 2-4, jf. Prop. 90 L (2023–2024) *Endringer i plan- og bygningsloven og åndsverkloven (pliktig innrapportering av grunnundersøkelser og naturfareutredninger til offentlige registre mv.)*.

grunnlag for vurderinger av hva slags kunnskap som finnes.¹³⁶ EUs direktiv om åpne data omfatter blant annet krav til at offentlige myndigheter skal gjøre data med særlig høy verdi offentlig tilgjengelig.¹³⁷ Dette gjelder blant annet geodata og meteorologiske data. I NOU 2024: 14 *Med lov skal data deles* har Viderebruksutvalget blant annet vurdert hvilke norske lovbestemmelser som skal følge opp dette området.¹³⁸ Viderebruksutvalget har foreslått en ny lov om datadeling. Det har også foreslått at loven skal gi hjemmel for å gi forskrifter som blant annet skal konkretisere hvilke datasett som har høy verdi.¹³⁹

5.5.2 Hva når tilgjengelig kunnskap trolig er feil?

Dersom kommunen mener at vurderinger av sikkerheten mot naturfare kan være feil, kan det være grunn til å innhente ytterligere informasjon fra tiltakshaver. Manglende supplering av kunnskapsgrunnlaget vil kunne føre til erstatningsansvar for kommunen.¹⁴⁰

Det vil imidlertid være den kunnskapen kommunen hadde på beslutningstidspunktet, som er avgjørende. At det i ettertid viser seg at et område medfører naturfare, er ikke i seg selv grunnlag for erstatningsansvar.¹⁴¹

5.5.3 Hva hvis det ikke finnes noe kunnskap?

Det kan ikke legges til grunn at det må innhentes kunnskap om fare for skred, flom og overvann i alle tilfeller der det ikke finnes kunnskap for et område. For eksempel vil en arealplan som gjelder et relativt flatt område,

136 Rogstad A. (2022) Om vannressurslovens betydning for bruk og forvaltning av vassdrag, grunnvann og overvann. I S. Taubøll (red.), *Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling* (kap. 2, s. 47–74). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.176.ch13> Lisens: CC-BY 4.0.

137 Direktiv 2019/1024 om åpne data og videreanvendelse av den offentlige sektors informasjon. Se også gjennomføringsforordningen 2023/138 med liste over særlige typer datasett av høy verdi og ordningene for offentliggjøring og viderebruk av dem.

138 Utredningen ble sendt på høring 19.09.2024 med høringsfrist 09.12.2024.

139 Forslag til datadelingslov § 13 (2).

140 Ullsfjorden-saken RG-2006-107. At kommunen hadde faresonekart for konkrete eiendommer, var i seg selv en oppfordring til ytterligere ekspertundersøkelser. Kommunen ble kjent erstatningsansvarlig etter snøskred. Det kan også ha betydning at kommunen etter en konkret vurdering i byggesak har adgang til å stille krav om uavhengig kontroll etter byggesaksforskriften § 14-3.

141 Nissegården-saken Rt-2015-257 og Nord-Fron-saken LE-2018-10723.

i utgangspunktet neppe medføre behov for en nærmere utredning av skredfare. I kvikkleireområder er det likevel grunn til å være oppmerksom på at såfremt terrengskråningen er høyere enn terrengkriteriet 1:15, er det ikke god nok avstand til skråningen.¹⁴² Når det gjelder flomfare og fare for overvann, er det vanskeligere å utelukke behovet for fareutredning basert utelukkende på terrenget.

Kommunene må uansett vurdere behovet for kunnskap. I den forbindelse bør de sjekke NVEs aktsomhetskart. Kommunene bør også sjekke om det stemmer at det ikke er utført tidligere kartlegginger. I tillegg må de vurdere om de skal kreve at det innhentes informasjon i konsekvensutredning.¹⁴³

5.6 Når er det nok kunnskap?

5.6.1 *Det generelle utgangspunktet - avhenger av saken*

Utredningsplikten etter forvaltningsloven sier at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før det treffes vedtak.¹⁴⁴ Denne bestemmelsen skal legge til rette for at beslutninger treffes på best mulig grunnlag. Det er imidlertid enighet om at bestemmelsen må tolkes slik at kravet til omfanget av kunnskapen som innhentes i den enkelte sak, må vurderes opp mot bruken av tid og ressurser.¹⁴⁵ Det må kunne legges til grunn at forvaltningsloven kan tolkes slik at den krever grundigere utredninger når det er fare for skade fra naturfare og slik at det er strengere krav for boliger enn for uthus.¹⁴⁶

142 Se NVE veileder 1/2019 *Sikkerhet mot kvikkleireskred*, s. 40, som sier at hvis terrenghøyden er på 1, så må lengden innover i terrenget være over 15.

143 Konsekvensutredningsforskriften § 17 annet ledd annen setning.

144 Forvaltningsloven § 17.

145 I forslag til ny forvaltningslov i NOU 2019: 5 har man foreslått å formulere utredningskravet slik at det bedre reflekterer at omfanget av nødvendige utredninger varierer: «Forvaltningsorganet skal sørge for at saken er forsvarlig utredet før det treffes vedtak. Forvaltningsorganet skal i det omfang saken tilsier, få klarlagt allmenne og private interesser som berøres, og alternative løsninger.» Blant annet skal alle faktiske forhold som kan ha reell betydning for en avgjørelse, identifiseres og vurderes.

146 Se tilsvarende i naturmangfoldloven § 8 om kunnskapsgrunnlaget, der det heter: «Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.»

Også utredningsinstruksen inneholder et forholdsmessighetsprinsipp ved at den fastsetter at utredninger skal være så omfattende og grundige som nødvendig.¹⁴⁷ Når det gjelder omfanget av kunnskapen, sier instruksen at tilgangen på relevant kunnskap har betydning for hvor omfattende en utredning skal være.¹⁴⁸

At det følger av forvaltningslovens utredningsplikt at faktiske forhold som er av betydning for en avgjørelse, må utredes, er lite tvilsomt. Utredningsplikten etter kommuneloven sier uttrykkelig at en utredning må inkludere det faktiske grunnlaget for at det skal kunne treffes vedtak.¹⁴⁹

5.6.2 Når er det tilstrekkelig kunnskap om skred, flom og overvann?

Det kan være vanskelig å utelukke at det er behov for ytterligere kunnskap. Generelt vil det ofte være ønske om å innhente mer kunnskap.¹⁵⁰ I praksis vil behovet for kunnskap trolig ofte avveies mot størrelsen på tiltaket.

Når det gjelder kunnskap om skred, flom og overvann, vil det langt på vei kunne regnes som tilstrekkelig kunnskap dersom man har kjennskap til og gjort vurderinger av de tre forholdene som ble omtalt i punkt 5.1.2. Man må ha kjennskap til hvor og når hendelser har funnet sted. Videre må man ha utredet fare for skred, flom og overvann der det er behov for det. I tillegg må man ha vurdert hvem og hva som vil bli berørt ved nye skred-, flom- og overvannshendelser.

¹⁴⁷ Utredningsinstruksen punkt 2-2.

¹⁴⁸ DFØs *Veileder til utredningsinstruksen* punkt 2.2.1 sier blant annet: «All tilgjengelig, relevant kunnskap bør tas i bruk i utredningen. Dette gjelder for eksempel data som gjør det mulig å tallfeste og verdsette virkninger av tiltaket. Ofte kan man også komme langt ved å bruke rimelighetsbetraktninger, beslektede datasett eller erfaringer fra andre land. I tilfeller der ny forskning er nødvendig for å samle inn relevant kunnskap, bør denne kun settes i gang dersom man antar at kostnaden står i et rimelig forhold til nytten.»

¹⁴⁹ Kommuneloven § 13-1 tredje ledd.

¹⁵⁰ Se for eksempel rapport av 28.02.2024 utarbeidet av Agenda Kaupang for Kommunal- og distriktsdepartementet *Kartlegging av behov for forskning innen areal- og samfunnsplanlegging, kart og geodata*.

5.7 Hva når kunnskapen er usikker?

5.7.1 *Det generelle utgangspunktet – vanskelig å eliminere usikkerhet fullstendig*

Kunnskap om skred, flom og overvann er blant annet viktig fordi slike hendelser kan påføre den enkelte innbygger og samfunnet store skader. Som påpekt i punkt 1.2, er vurderinger av sannsynligheten for og konsekvensene av denne typen hendelser en del av håndteringen av risiko for slike hendelser. Å vurdere sannsynligheten vil innebære å vurdere en mulig fremtidig utvikling. En slik vurdering vil nødvendigvis ha en viss usikkerhet. En vurdering av konsekvensene av skred, flom og overvann vil i større grad kunne baseres på premisser og modeller som gir mindre grad av usikkerhet.

Når det gjelder usikker kunnskap, sier utredningsinstruksen at det kan være nødvendig å bruke mer ressurser på vurderingene enn der det foreligger sikker kunnskap.¹⁵¹ Konsekvensutredningsforskriften sier at en utredning skal beskrive blant annet de viktigste usikkerhetsfaktorene ved utredningen.¹⁵² Den skal også inneholde en liste med opplysninger om de kildene som er brukt i beskrivelser og vurderinger i utredningen.¹⁵³

5.7.2 *Prognoser*

Det kan være ulike grunner til at kunnskap regnes som usikker. Den kan være usikker fordi den utelukkende er en antakelse om fremtidig utvikling, eller fordi den er en mer begrunnet prognose.

NVE og kommunene er ikke avskåret fra å bruke prognoser som en del av beslutningsgrunnlaget. Prognosen må imidlertid være forsvarlige. Hvis en prognose er brukt som begrunnelse for et vedtak, må den være forsvarlig ut fra det man hadde av informasjon på vedtakstidspunktet.¹⁵⁴ En viktig del av vurderingen av forsvarlighet går ut på å redegjøre for hvordan usikkerhetsfaktorene er tatt i betraktning (se punkt 5.7.1).

151 DFØs *Veileder til utredningsinstruksen* punkt 2.2.2 sier videre blant annet: «Når det er stor grad av usikkerhet knyttet til tiltakets virkninger, kan det være nødvendig å bruke mer ressurser på å vurdere tiltakets usikkerhet og for å vurdere hvilke risikoreduserende tiltak som kan iverksettes.»

152 Konsekvensutredningsforskriften § 22 første ledd.

153 Konsekvensutredningsforskriften § 22 annet ledd.

154 Rt. 1982, s. 241.

5.7.3 Klimaendringer og klimapåslag

Hvilken påvirkning klimaendringene vil ha på skred, flom og overvann, utgjør en vesentlig usikkerhetsfaktor. Det må imidlertid legges til grunn at klimaendringene vil føre til større risiko for skader fra skred, flom og overvann.¹⁵⁵ Både sannsynligheten for at slike hendelser inntreffer, og konsekvensene av dem forventes å bli påvirket.¹⁵⁶ Dette gjelder selv om det kan være forskjeller mellom nasjonalt nivå og lokalt nivå. Det er utarbeidet flere veiledere til hjelp for kommunene.¹⁵⁷

Som omtalt i punkt 4.2.1, er klimahensyn blant de hensynene som kommunene skal ivareta i arealplanleggingen. De statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning konkretiserer dette.¹⁵⁸ Planretningslinjene gjelder både for kommunene og for NVE. Retningslinjene innebærer at både kommunen og NVE må ta utgangspunkt i tilgjengelig kunnskap om klima, ventede endringer og konsekvensene av disse.¹⁵⁹ Videre sier retningslinjene at høye alternativer fra nasjonale klimafremskrivninger skal legges til grunn ved vurdering av konsekvensene av klimaendringene, og det er vist til veiledere og de fylkesvise klimaprofilene.¹⁶⁰ Dessuten skal det vurderes hvordan hensynet til et endret klima kan ivaretas ved planlegging av nye områder for utbygging, fortetting eller transformasjon.

Norsk klimaservicesenter anbefaler å legge på et klimapåslag på dagens dimensjonerende verdier for nedbør og flom når det planlegges infrastruktur med lang levetid.¹⁶¹ Klimapåslaget angir hvor mye dagens dimensjonerende verdier bør økes for å ta høyde for fremtidige

155 Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn*, se blant annet punkt 3.6 og 3.7. Se også Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – forebudd på flaum og skred*, s. 53.

156 Rundskriv H-5/18 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, punkt 1.1.

157 Klimatilpasning og sikkerhet mot naturpåkjenninger - Direktoratet for byggkvalitet (dibk.no), klimahjelperen.pdf (dsb.no), Klimatilpasning - forberede oss på og tilpasse oss til klimaendringene - Miljødirektoratet (miljodirektoratet.no).

158 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, se forskrift 28.09.2018 nr. 1469.

159 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning punkt 4.2.

160 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning punkt 4.3.

161 Klimapåslag - Norsk klimaservicesenter.

klimaendringer. NVE har også anbefalt å legge til konkret angitte klimapåslag på dimensjonerende verdier for flom.¹⁶²

Det har også vært reist spørsmål om klimapåslag er et rettslig krav som gir NVE grunnlag for å fremme innsigelse dersom en arealplan ikke tar hensyn til klimapåslag. Når det gjelder flomsikkerhet, har det vært argumentert med at veiledere fra NVE og Direktoratet for byggkvalitet, og de statlige planretningslinjene for blant annet klimatilpasning, må tolkes slik at plan- og bygningsloven og TEK17 inneholder et tilleggskrav om klimapåslag.¹⁶³ At klimatilpasning er et lovpålagt hensyn i arealplanleggingen, og at arealplaner skal ta klimahensyn gjennom blant annet tilpasning til forventede klimaendringer, støtter en slik konklusjon. Om klimapåslag er lovpålagt eller ikke, er foreløpig ikke avklart.

5.7.4 *Motstridende kunnskap*

Det kan oppstå spørsmål om hvordan kommunen og NVE skal forholde seg når det er laget flere utredninger om samme type naturfare for samme område. Dette kan for eksempel være resultat av at det blir meldt inn en fareutredning etter at et oppdrag med farekartlegging er satt ut og utført. Det kan også tenkes å være resultat av at en utbygger ønsker å underbygge at et utbyggingsprosjekt som er påtenkt i et bestemt område, er trygt.

Som plan- og byggesaksmyndighet må kommunen vurdere om det i saker der det foreligger fareutredninger med ulike konklusjoner, må innhentes mer kunnskap, eller om saken kan anses tilstrekkelig utredet.¹⁶⁴ I en arealplansak der NVE skal gi innspill og det foreligger flere fareutredninger som er motstridende, må NVE vurdere om det skal innhentes mer kunnskap før NVE gir innspill til planen eller om NVE skal fremme innsigelse.

162 NVE veileder 1/2022 *Veileder for flomberegninger*, s. 71.

163 Artikkel i *Kart og plan* 3 (2019), s. 177, «Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?», Steinar Taubøll.

164 Se henvisningen til adgangen til uavhengig kontroll etter byggesaksforskriften § 14-3 i fotnote 140.

5.8 Når må man innhente oppdatert kunnskap?

Det kan være ulike grunner til at det er behov for å innhente oppdatert kunnskap. Det kan for eksempel ha oppstått endringer i de faktiske forholdene eller i vurderingene av den fremtidige utviklingen.

5.8.1 Arealplaner

Dersom de faktiske forholdene som lå til grunn for vedtakelse av en arealplan, har endret seg, kan det være grunn til å vurdere om det bør innhentes oppdatert kunnskap. Dette kan for eksempel omfatte ny utbygging, ny infrastruktur, endret bruk av et område eller befolkningsvekst. Kommunen har plikt til å påse at slike endringer fører til justeringer i eksisterende arealplaner.¹⁶⁵ For kommuneplaner følger dette av plan- og bygningsloven.¹⁶⁶ For reguleringsplaner har kommunen ikke plikt til å gjøre en slik vurdering.¹⁶⁷

Der kommunen i etterkant av hendelser vedtar en ny reguleringsplan, kan det hende at noen av dem som berøres av endringene i planen, går til sak mot kommunen og hevder at vedtaket bygger på feil eller ufullstendige fakta og for dårlig utredning.¹⁶⁸

I forslaget til nye statlige planretningslinjer for arealbruk og mobilitet er det foreslått at «[p]lanlegging av utbyggingsmønstre skal bygge på et

165 Rundskriv H-5/18 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, punkt 2.12.

166 Plan- og bygningsloven § 10-1 tredje ledd.

167 Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 57.

168 Kattamarka-saken LF-2017-102270. En hytteeier hevdet at Namsos kommune feilaktig bygde vedtaket om ny reguleringsplan etter kvikkleireskred på et uriktig faktum om at eiendommen lå i et rasutsatt område, og at det ikke var gjort tilstrekkelige geotekniske undersøkelser. Lagmannsretten viser til at kommunen hadde oppfylt utredningsplikten ved at den i etterkant av kvikkleireskredet hadde innhentet en geoteknisk rapport om grunnforholdene fra Norges Geotekniske Institutt (NGI). At det ikke var gjort grunnundersøkelser i skredgropen, var ikke avgjørende. Lagmannsretten avviste at kommunen hadde bygd vedtaket på et uriktig faktum. I Moss-saken LB-2021-28987 avviste lagmannsretten at vedtatt reguleringsplan var ugyldig. I etterkant av geotekniske utredninger utført av konsulent i 2016 hadde NGI gjort nye vurderinger og identifisert en ny kvikkleiresone i Moss sentrum og utvidet kvikkleiresonen Moss havn. NGI vurderte også faregraden og nødvendige tiltak annerledes enn tidligere konsulenter. Lagmannsretten la blant annet vekt på at disse nye premisene ikke påvirket gjennomførbarheten av prosjektet, men kun omfanget og utformingen av konkrete stabilitetsforbedrende tiltak. Lagmannsretten konkluderte også med at utredningskravet i plan- og bygningsloven § 4-3 var oppfylt. I denne sammenheng ble det lagt vekt på at kommunen som planmyndighet kan se hen til forventninger det er rimelig å ha til offentlige tiltakshavere.

oppdatert kunnskapsgrunnlag for relevante fagtema og omfatte alternativvurderinger som beskriver konsekvenser for miljø og samfunn».¹⁶⁹

I en arealplansak der NVE skal gi innspill, må også NVE vurdere om det er grunn til å anbefale kommunen å innhente oppdatert kunnskap.

5.8.2 Fareutredninger

Behovet for ny og oppdatert kunnskap kan også skyldes at forutsetningene for tidligere fareutredninger har endret seg. Når det gjelder skredfareutredninger, kan dette for eksempel oppstå dersom det har kommet nye opplysninger om tidligere skredhendelser, eller dersom terrengforhold, vegetasjonsforhold eller hydrologiske forhold har endret seg.¹⁷⁰ Også når det gjelder flomfareutredninger, kan forholdene ha endret seg slik at det er behov for ny utredning. Erosjon kan for eksempel ha endret flomsonen, eller gjennomførte utbygginger kan påvirke flomsituasjonen i vassdraget.¹⁷¹ Det kan også være behov for en ny utredning når det er oppdaget klare feil i en tidligere utredning, enten utredningen dreier seg om skredfare eller flomfare.

5.8.3 Konsekvensutredninger

Dersom det går lang tid fra høringen av en konsekvensutredning til det endelige vedtaket om arealplan, skal kommunen forvise seg om at kunnskapen som legges til grunn for sluttbehandlingen av saken, er oppdatert.¹⁷²

5.8.4 Klimaendringer

Som nevnt i punkt 5.7.3, kan klimaendringer påvirke sannsynligheten for og konsekvensene av skred, flom og overvann. For eldre arealplaner kan det derfor være grunn for kommunen til å oppdatere planen med oppdatert kunnskap om klimaendringer. Planretningslinjene sier at kommunen i sitt planarbeid selv må vurdere behovet for å supplere nasjonal og

169 Se forslaget punkt 6.1. Forslaget ble sendt på høring av Kommunal- og distriktsdepartementet 13.02.2024 med høringsfrist 12.06.2024.

170 NVE digital veileder 2020 *Utredning av sikkerhet mot skred i bratt terreng*.

171 NVE veileder 3/2022 *Sikkerhet mot flom*.

172 Konsekvensutredningsforskriften § 28.

regional informasjon med kunnskap om lokale forhold, herunder tidligere uønskede naturhendelser.¹⁷³

NVE må vurdere om eventuelle manglende vurderinger av og hensyntaken til klimaendringer gir grunnlag for å komme med innsigelse eller konkrete uttalelser om klimatilpasning i arealplansaker.

5.9 Hva hvis det kommer ny kunnskap etter vedtak?

5.9.1 Ny kunnskap etter at arealplan er vedtatt?

Det kan tenkes at det kommer ny kunnskap om skred, flom eller overvann etter at en arealplan er vedtatt. Det kan for eksempel bli gjort nye undersøkelser som viser at det foreligger skredfare.

Hvis det er NVE som får ny kunnskap, må NVE formidle dette til vedkommende kommune som planmyndighet. Når kommunen får ny kunnskap, må kommunen vurdere om kunnskapen gir grunn til å endre arealplanen.

5.9.2 Ny kunnskap etter at byggetillatelse er gitt?

Det kan også tenkes at det kommer ny kunnskap om skred, flom eller overvann etter at byggetillatelse er gitt. Det kan for eksempel skje en skredhendelse i et område som i en tidligere utredning ble vurdert til ikke å være skredutsatt.

Kommunen må i en slik situasjon vurdere om den skal sette i verk tiltak for å hindre at det settes i gang byggearbeider. Et eksempel på dette er den informasjonen Moss kommune har lagt ut på kommunens nettsider i tilknytning til funn av kvikkleire.¹⁷⁴ Moss kommune har vedtatt bygge- og deleforbud i hensynssone Moss havn.¹⁷⁵ Et annet eksempel er Nesbyen kommune som har vedtatt midlertidig bygge- og deleforbud for eiendommer langs Hallingsdalselven.¹⁷⁶

173 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning punkt 4.3.

174 Har du spørsmål om grunnforhold og kvikkleire? - Hovedportal.

175 Bygge- og deleforbud i hensynssone Moss havn - Hovedportal. Vedtaket ble truffet 08.06.2024 etter at kommunen 05.04.2024 varslet bygge- og deleforbud i den kartlagte faresonen i Moss havn.

176 Vedtaket er hjemlet i plan- og bygningsloven § 13-1 som forutsetter at kommunen vil foreta ny arealplanlegging.

At en entreprenør får ny kunnskap på byggestedet som viser at prosjekteringen er mangelfull, og melder dette videre, kan gi kommunen foranledning til å vurdere om byggearbeidet må stanses.¹⁷⁷ Dette kan eksempelvis gjelde der entreprenøren oppdager store mengder vann i grunnen der prosjekteringen har lagt til grunn at det bare skulle vært løsmasser.

Dersom det kommer nye opplysninger som viser at det er naturfare, eller det avdekkes at en byggetillatelse ble gitt på grunnlag av uriktige opplysninger om naturfare, må kommunen vurdere om det er grunnlag og behov for å omgjøre byggetillatelsen etter reglene i forvaltningsloven.¹⁷⁸

6 Formidling av kunnskap

6.1 Innledning

For NVE som sektormyndighet reiser det seg en rekke rettslige spørsmål med hensyn til hvordan kunnskap om skred, flom og overvann bør formidles. Flere spørsmål som er knyttet til formidlingen av generell informasjon, kan fremstå som kommunikasjonsfaglige snarere enn som rettslige spørsmål. Kommunikasjon om risikoen for naturfarer – også kalt risikokommunikasjon – vil kunne reise ulike problemstillinger avhengig av om det er snakk om kommunikasjon til andre myndigheter eller til innbyggerne.

Spørsmålene vil imidlertid være rettslige i den forstand at de har betydning for hvordan ansvaret for kunnskapsformidlingen ivaretas og oppgaven utføres. Dersom det oppstår et økonomisk tap som følge av mangler, feil eller svikt i den formidlede kunnskapen, kan det bli reist krav om erstatning mot brukerne av kunnskapen (kommunene), formidlerne av kunnskapen (NVE) eller de som har fremskaffet kunnskapen (konsulenter).

Det kan være spørsmål om hvordan man skal formidle begreper som brukes innenfor spesialiserte fagdisipliner, til folk uten slik spesialkunnskap. Det kan også være spørsmål om hvordan man best formidler kompliserte sammenhenger. I tillegg kan det være spørsmål om hvordan man bør formidle usikkerhet samtidig som man formidler budskapet om ønsket atferd.

¹⁷⁷ Byggesaksforskriften § 12-4 bokstav g.

¹⁷⁸ Forvaltningsloven § 35 og rundskriv H-5/18 fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet om samfunnsikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling, punkt 3.1.3.

6.2 Forutsetninger for å oppfatte kunnskapen som formidles

6.2.1 Begrepsforståelse

Forståelsen og bruken av ulike begreper kan ha betydning for formidlingen av kunnskap om naturfarer.

Det er viktig at det er klart hva som ligger i begrepene *skred*, *flom* og *overvann*. Dette er viktig både for dem som skal formidle kunnskapen, og for dem som skal motta kunnskapen.

For å sikre at blant annet ulike forvaltningsorganer legger den samme tolkningen til grunn for beslutningene sine, er det ofte laget såkalte legaldefinisjoner i lovgivningen som tildeler beslutningsmyndighet. Norsk lovgivning inneholder i dag ingen legaldefinisjoner av skred, flom eller overvann.

I mange tilfeller vil man ikke være i tvil om at man står overfor et skred eller en flom. Begrepet *skred* betegner at materiale som stein, løsmasser, snø eller is beveger seg nedover i en skråning på land og/eller under vann.¹⁷⁹ Begrepet *flom* betegner at vannet ikke lenger holder seg i elveløpet eller innsjøen, men renner ut over det omkringliggende terrenget som til vanlig er tørt.¹⁸⁰ Begrepet *overvann* omfatter vann som renner av på overflaten som følge av regn og smeltevann.¹⁸¹ Som omtalt i punkt 1.2, er det imidlertid en utfordring at begrepet *overvann* både omfatter avrenning av overflatevann i påregnelige mengder og avrenning av overflatevann i ekstreme mengder.¹⁸² Selv om man kan ha forståelse for kjernen av om det dreier seg om skred, flom eller overvann, kan det i andre tilfeller oppstå spørsmål om hvor store mengder av masser eller vann som skal til for at et naturfenomen skal betraktes som skred, flom eller overvann.

179 Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 12, og Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene*, s. 15. På NVEs nettside finnes det mer informasjon om ulike typer skred: www.nve.no/naturfare/laer-om-naturfare/om-skred.

180 Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 10, og Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene*, s. 14. På NVEs nettside finnes det mer informasjon om flom: www.nve.no/naturfare/laer-om-naturfare/om-flom.

181 NVE veileder 4/2022 *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar*. Definisjonen samsvarer med Miljødirektoratets forslag til definisjon i forskriftsforskriften fra 2. mars 2020.

182 På NVEs nettside finnes det mer informasjon om overvann som naturfare: www.nve.no/naturfare/laer-om-naturfare/om-overvann.

Det er videre en utfordring at den som mottar kunnskap om flom, også må ha kjennskap til begrepene som brukes i formidlingen av sannsynlighet. Flomstørrelsen blir ofte beskrevet ved hjelp av gjentakintervall eller årlig sannsynlighet. Begrepet *gjentakintervall* beskriver hvor mange år det i gjennomsnitt er mellom hver gang en flom av en slik størrelse overskrides. Det forteller altså noe om den årlige sannsynligheten for at en flom av en slik størrelse inntreffer. Den årlige sannsynligheten for at en 200-årsflom kan inntreffe hvert år, er 1/200 eller 0,5 prosent. I løpet av en periode på 200 år er det 63 prosent sannsynlighet for at en 200-årsflom inntreffer. Det betyr videre at en 200-årsflom kan inntreffe to år på rad, selv om det er lite sannsynlig. I Nord-Fron kommune var det for eksempel 200-årsflom både i 2011 og i 2013. Det er også en utfordring at det statistiske grunnlaget for beregning av gjentakintervall endres ved nye flommer, og at det fremover også vil bli påvirket av klimaendringer. Dette innebærer at sannsynligheten for en flom av en bestemt størrelse kan øke for hvert år. Når TEK17 inneholder krav om å bruke klimajustert 100-års gjentakintervall for nedbør hvis ikke egen kartlegging tilsier et annet akseptnivå, innebærer også det at man benytter et begrep som inneholder en viss statistisk usikkerhet.¹⁸³

6.2.2 Tvisyn hos folk, foretak og kommuner?

Formidling av kunnskap om skred, flom og overvann som innebærer at konkrete boliger, familiegårder eller barnehager ligger i et område med faktisk naturfare, kan også bli møtt med en viss motvilje. Formidlingen av slik kunnskap fører heller ikke nødvendigvis til at folk eller foretak ønsker å flytte.¹⁸⁴ Det samme gjelder når det avdekkes at det er fare for skred, flom eller overvann i deler av en kommunes område.¹⁸⁵

¹⁸³ Se punkt 4.2.2.

¹⁸⁴ Se for eksempel oppslaget «Flommen tok gamlehuset – bygget nytt på samme sted: - Nå er vi trygge» i VG 30.05.2020.

¹⁸⁵ Se for eksempel oppslaget «Mener politikerne bør si nei: - Større ulemper enn fordeler» i Gudbrandsdølen Dagingen 21.03.2024, oppslaget «Byggeforbud skaper trøbbel: Her vil kommunen ha flere boliger» i Framtid i Nord 22.03.2024, oppslaget «Varaordfører Inger Synnøve skal ikke føre symbolpolitikk: - Jeg ønsker utvikling, ikke stagnasjon» i Hardanger Folkeblad 26.03.2024 og oppslaget i Nordalen 07.05.2024 «Politikerne er samstemte i saken:- Kommunen tåler ikke at næringslivets utvikling stopper opp».

En utfordring i en kunnskapsbasert forvaltning er at både folk, foretak og kommuner trolig baserer sine fremtidige ønsker og valg på mer enn kunnskap. Man kan observere at mens noen innbyggere og foretak ikke ønsker å flytte tilbake igjen etter en hendelse, ønsker andre å starte gjenoppbyggingen dagen etterpå.¹⁸⁶ Selv om forsikringsbransjen i etterkant av store naturfarehendelser tar til orde for at kommunene bør vurdere om de skal tillate gjenoppbygging, synes ikke dette nødvendigvis å endre folks ønsker.¹⁸⁷

Også kommunene følger opp kunnskap om naturfarer på ulikt vis. At kunnskap ikke kan presenteres som ubestridelige fakta, men som kunnskap beheftet med usikkerhet, kan bidra til at det oppfattes som akseptabelt å tolke kunnskapen på ulike måter.¹⁸⁸ Dette kan også gi rom for at kommunene som planmyndighet, muligens tolker kunnskapen om naturfarer slik at den i størst mulig grad støtter de mer politiske avveiningene som ligger til grunn for vedtak av arealplan.

6.3 Hvordan skal kunnskap formidles?

6.3.1 Nettsider og dataplattformer

Som nevnt i punkt 3.2, er det mange myndigheter som har et ansvar for skred, flom og overvann. Et sentralt spørsmål er om myndighetene skal samordne kunnskapsformidlingen. Dette kan i så fall gjøres på ulike måter. Det kan for eksempel gjøres slik det er vist på NVE sin hjemmeside med henvisning til hvilke myndigheter som samarbeider om naturfarer gjennom Naturfareforum.

Det er etablert en rekke dataplattformer for videreformidling av kunnskap av betydning for skred, flom og overvann. På www.nve.no/kart/ finnes NVEs temakart som blant annet omfatter aktsomhetskart, farekart for skred i bratt terreng og for kvikkleireskred, flomsonekart, skredhendelser og flomhendelser. På www.geonorge.no finnes blant

186 Se for eksempel oppslaget «Ikkje skremd av flaumen – bygger opp att» i Hallingdølen 25.01.2023.

187 Se for eksempel oppslaget «Vi kan ikke gjenoppbygge alt på samme sted» i Dagens Næringsliv 21.08.2023 og oppslaget «Lar seg friste til å bygge i flomområder» i VG 02.11.2013.

188 Bjørkan, M. & Hauge, K.H. (2019). Kunnskapsbasert forvaltning og dilemmaer knyttet til usikkerhet. I H. Ingierd, I. Bay-Larsen & K. Hiis Hauge (red.), *Interessekonflikter i forskning* (s. 107–129). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.63.ch5> Lisens: CC BY 4.0.

annet basis geodata, høydedata og data om naturfarer. På www.ngu.no/geologisk-kartlegging/om-nadag-nasjonal-database-grunnundersokelser finnes geotekniske grunnundersøkelser, inkludert geotekniske rapporter. På www.senorge.no er det blant annet kart som viser nedbør, temperatur og avrenning.

NVE har en stor mengde hydrologiske data som blant annet brukes til å lage flomsonekart og avrenningskart, og til å varsle om naturfarer. Hydrologiske data, for eksempel om vannføring og vannstand, formidles også eksternt på [/sildre.nve.no](http://sildre.nve.no) og www.senorge.no.

Norsk klimaservicesenter er i gang med å etablere dataplattformen «Klimakverna». Målet med plattformen er å gjøre det enklere for blant annet kommunene å ta høyde for endrede klimaforhold i arealplaner og beslutninger.¹⁸⁹ Informasjon om klimapåslag for blant annet nedbør og flom ligger på www.klimaservicesenter.no/kss/laer-mer/klimapaaslag.

6.3.2 *Betaling?*

Ettersom formidling av kunnskap om skred, flom og overvann er myndighetspålagte oppgaver for NVE, er det neppe aktuelt å ta betaling for tilgang. NVEs data om naturfarer er gratis tilgjengelige.

6.4 Hvor detaljert og hvor mye generell kunnskap?

6.4.1 *Hva er passe detaljeringsnivå og mengde?*

Som nasjonal skred- og flommyndighet skal NVE gjøre generell kunnskap om naturfarer som skred, flom og overvann tilgjengelig for kommuner, innbyggere og andre interesserte (se punkt. 5.5.1).

Det er vanskelig å gi et generelt svar på hvor detaljert og omfattende informasjonen om slike naturfarer bør være. Det vil for eksempel avhenge av hvem de tiltenkte mottakerne er, og hvor kritisk informasjonen er for å unngå skader.

Det må legges til grunn at NVE og kommunene har plikt til å systematisere og tilrettelegge informasjonen slik at den blir enklest mulig å

¹⁸⁹ Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn*, s. 53.

oppfatte for brukerne.¹⁹⁰ Hvordan systematiseringen og tilretteleggingen skjer, er opp til myndighetene. NVEs karttjenester omfatter ulike typer informasjon,¹⁹¹ også informasjon om skred, flom og overvann.

6.4.2 Ikke gi falsk trygghet

Kunnskapen om naturfarer må formidles på en slik måte at mottakerne både forstår hva kunnskapen sier, og hva den ikke sier. Det kan være spørsmål om NVEs kartlegging av naturfarer gir kommuner og innbyggere falsk trygghet. Når NVE har kartlagt deler av en kommune eller et område, er det for eksempel viktig å få frem at kartleggingen er begrenset til det området som faktisk er kartlagt. Det kan være behov for å kartlegge naturfarer utenfor tidligere kartlagte områder i en kommune.

6.4.3 NVE overtar ikke ansvaret fra kommunene og innbyggerne

NVEs oppgaver med å formidle kunnskap om skred, flom og overvann betyr ikke at direktoratet overtar ansvaret for å forebygge og sikre mot naturfarer fra kommunene eller innbyggerne. Ansvaret for å sikre seg selv og egen eiendom ligger på grunneiere og eiere av bygninger og infrastruktur.¹⁹²

6.5 Ansvar for kvaliteten på generell informasjon som formidles

6.5.1 Kvalitetssikring?

For å sikre en best mulig forebygging av skader fra skred, flom og overvann er det viktig at den informasjonen som formidles, er av god kvalitet. Det oppstår imidlertid flere spørsmål når det gjelder kvalitet.

¹⁹⁰ Se for eksempel statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning punkt. 4.2. Dette er foreslått videreført i punkt 5.2 i forslaget til reviderte statlige planretningslinjer. Forslaget ble sendt på høring 13. mars 2024 med høringsfrist 12. juni 2024.

¹⁹¹ www.nve.no/kart.

¹⁹² Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene*, s. 6, og Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – forebudd på flaum og skred*, s. 33.

I hvilken grad skal kvaliteten på den informasjon som formidles, kvalitetssikres før formidling? Dette vil være et spørsmål uavhengig av om det er forutsatt at den som har laget informasjonen, har tilstrekkelig fagkompetanse. Det er også et spørsmål om dette må gjøres av ansatte hos sektormyndigheten eller om kvalitetskontroll kan utføres av andre. For informasjon om skredhendelser som legges ut på den nasjonale skreddatabasen, er det for eksempel eksterne utpekte superbrukere som står for kvalitetskontrollen.¹⁹³

Dersom NVE vurderer at den innhentede kunnskapen ikke holder tilfredsstillende kvalitet, kan det oppstå spørsmål om NVE bør gjøre informasjonen tilgjengelig eller ikke (se punkt 6.5.3).

6.5.2 *Hvordan formidle at informasjonen kan være unøyaktig eller ufullstendig?*

Det er også spørsmål om hvordan det bør formidles at informasjon kan gi et unøyaktig eller ufullstendig bilde. Dette kan være resultat av at man ikke har all informasjon om en hendelse. Når det gjelder skred, kan det for eksempel være at NVE har informasjon om at det har gått et skred og om når skredet gikk, men ikke om hvor bredt og langt skredet var. For skred formidles ulike typer kvalitet på skredinformasjon med angivelse av fire kvalitetsnivåer som er ment å vise hvor fullstendig informasjonen er.¹⁹⁴ Når det gjelder flom, er det blant annet inntatt et forbehold på varsom.no om at det kan forekomme feil og mangler i datagrunnlaget.¹⁹⁵

6.5.3 *Informasjonsansvar*

Om NVE eller kommunen kan bli holdt ansvarlig for tap som kan knyttes til at informasjonen som ble formidlet, var feil eller ufullstendig, er et rettslig spørsmål om informasjonsansvar.

Det finnes ingen generell lovregulering av dette spørsmålet. Det er også vanskelig å se at rettspraksis gir grunnlag for å utlede noen klare

¹⁹³ NVE rapport 3/2020 *Kontroll av registrerte skredhendelser og tildeling av kvalitetsnivå for utglidning, jordskred, flomskred og sørpeskred.*

¹⁹⁴ NVE rapport 3/2020 *Kontroll av registrerte skredhendelser og tildeling av kvalitetsnivå for utglidning, jordskred, flomskred og sørpeskred.*

¹⁹⁵ www.varsom.no.

konklusjoner. Den rettspraksisen som foreligger om informasjonsansvar, kan muligens tolkes til å oppstille et skyldansvar basert på tre kriterier. Det må gjelde informasjon som er villedende, og som skyldes uaktsomhet i profesjonell sammenheng. Den som er påført tap, må ha hatt en rimelig og berettiget grunn til å innrette seg etter informasjonen. Informasjonen må ha vært beregnet på den skadelidte eller en begrenset krets personer.

Selv om rettspraksis hittil har dreid seg om profesjonsutøvere, må det trolig legges til grunn at også utøvelse av offentlig myndighet kan være omfattet av informasjonsansvar. Samtidig er det lagt til grunn at ved vurdering av erstatningsansvar for offentlige myndigheter, må aktsomhetsvurderingen ta utgangspunkt i de oppgaver kommunen har som byggesaksmyndighet.¹⁹⁶

For informasjon NVE formidler gjennom varslingstjenester, vil denne ikke være beregnet på en begrenset personkrets. Det vil videre avhenge av den enkelte sak og hva informasjonen gjelder, hva som kan forventes av egen vurdering av informasjonen. Under punkt 6.6.2 omtales at det er påpekt i www.varsom.no at varsler brukes på eget ansvar og at man oppfordres til å gjøres egne vurderinger. Dette suppleres av at det er opp til politiet å vurdere om det foreligger så stor fare for skader på folk, at de skal evakueres.

Det alminnelige kravet til at det er økonomiske tap som kan kreves erstattet, gjør at det neppe er aktuelt å kreve erstatning for økt utrygghetsfølelse som følge av for eksempel informasjon om at man bor i en faresone for flom.

¹⁹⁶ Nord-Fron-saken. LE-2018-10723. Lagmannsretten uttalte at det ved vurdering av spørsmålet om kommunens ansvar for å ha gitt byggetillatelse til gjenoppbygging av hus som var skadet av flom, skal tas utgangspunkt i den alminnelige aktsomhetsnormen. Den konkrete aktsomhetsvurderingen må tilpasses de krav skadelidte med rimelighet kan stille til kommunens oppgaver i byggesaksbehandlingen. Det ble vist til Nissegård-dommen i Rt. 2015-257 som gjaldt skredutsatte områder, og uttalt at det samme rettslige utgangspunktet må gjelde for flomutsatte områder.

6.6 Varslingstjenester

6.6.1 Varslingstjenester for skred og flom forbygger skader

NVE har varslingstjenester for jordskred, snøskred og fjellskred i tillegg til flomvarsling. Disse formidles på www.varsom.no og gjennom Varsom-appen. NVEs varslingstjenester gir varsler på regionalt og ikke lokalt nivå. På www.varsom.no formidles også varsler fra Meteorologisk institutt om regn og styrtregn, som er en vesentlig årsak til overvann.

Varslingstjenestene bidrar både til å forebygge og redusere konsekvensene av naturfarehendelser. Kommuner og innbyggere får mulighet til å ta hensyn til forventede kommende hendelser. Flomvarsler gir dem også tid til å innrette seg slik at skadene blir minst mulige.

For øvrig vil spørsmålene som er behandlet ovenfor i punkt 6 om formidling av generell informasjon, også være relevante for formidling av varsler i konkrete situasjoner.

6.6.2 Varsler er ingen fasit

NVEs varsler om skred og flom formidler informasjon om at det kan være fare for skred eller flom. Det er et spørsmål for NVE hvordan naturfarevarslene bør utformes for at budskapet skal være mest mulig forståelig for dem som mottar varslene. For eksempel kan bruk av tall og sannsynligheter gjøre innholdet vanskelig å oppfatte.¹⁹⁷

Varlene kan ikke oppfattes som en fasit på at en bestemt naturfare vil inntreffe. Dette skyldes blant annet at varsler om naturfarer bygger på prognoser og modeller.

For å gjøre brukerne av varslingstjenestene oppmerksomme på at varslene er et hjelpemiddel og ikke en fasit, er det uttrykkelig påpekt at mottakerne har ansvar for egen bruk. Det er også påpekt at det kan være feil og mangler i informasjonen som formidles.

¹⁹⁷ NVE rapport 21/2020 *Effektiv kommunikasjon av naturfarevarsel fra NVE*, s. 13.

Kilder

Lover, forskrifter og instruksjer

- Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges Grunnlov (Grunnloven).
- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Lov 25. mars 1994 nr. 7 om sikring mot naturskader.
- Lov 9. september 2003 nr. 31 om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Lov 19. juni 2009 nr. 10 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).
- Forskrift 26. juni 2009 nr. 861 om kart, stedfestet informasjon, arealformål og kommunalt planregister (kart- og planforskriften).
- Forskrift 26. mars 2010 nr. 488 om byggesak (byggesaksforskriften).
- Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivildforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).
- Lov 3. september 2010 nr. 56 om infrastruktur for geografisk informasjon (geodataloven).
- Forskrift 22. august 2011 nr. 894 om kommunal beredskapsplikt.
- Instruks 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen).
- Forskrift 19. juni 2017 nr. 840 om tekniske krav til byggverk (byggteknisk forskrift) – også kalt TEK17.
- Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (konsekvensutredningsforskriften).
- Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
- Lov 27. mai 2024 nr. 31 om skogbruk (skogbrukslova).

Veiledere, retningslinjer og rundskriv

- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Flaum og skredfare i arealplanar, retningslinje 2*, NVE 2011 (rev.2014).
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Rundskriv H-2/14, *Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*, 2014.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Flaumfare langs bekker: Råd og tips om kartlegging*, veileder 3, NVE 2015.
- Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet, *Etiske retningslinjer for statstjenesten*, oppdatert 21.10.2017.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Om forholdet mellom politisk ledelse og embetsverk*, retningslinjer, 29.01.2019.

- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Forskrift 28.09.2018 nr. 1469.*
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Rundskriv H-5/18 *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*, 2018.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar*, veileder 4, NVE 2022.
- Miljødirektoratet, *Hvordan ta hensyn til klimaendringer i plan?*, digital veileder, 17.01.2023.
- Klima- og miljødepartementet, *Veileder til miljøinformasjonsloven*, veileder, januar 2020.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Nasjonale og vesentlige regionale interesser innen NVEs saksområder i arealplanlegging*, veileder 2, NVE 2017.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Sikkerhet mot kvikkleireskred*, veileder 1, NVE 2019.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Utredning av sikkerhet mot skred i bratt terreng*, digital veileder, NVE 2020.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, *Veileder til utredningsinstruksen*, digital veileder, DFØ 2021.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Veileder for flomberegninger*, veileder 1, NVE 2022.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Sikkerhet mot flom*, veileder 3, NVE 2022.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Veileder for innsamling av måledata til overvannformål*, veileder 1, NVE 2023.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Kartlegging av fare fra overvann*, veileder 2, NVE 2023.

Stortingsmeldinger, proposisjoner og offentlige utredninger m.m.

- St.meld. nr. 42 (1996–1997) *Tiltak mot flom*.
- St.meld. nr. 22 (2007–2008) *Samfunnssikkerhet – samvirke og samordning*.
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.
- Ot.prp. nr. 52 (2007–2008) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)*.
- St.meld. nr. 19 (2008–2009) *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*.
- Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene*.
- Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt*.
- Prp. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner*.

- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).*
- Europaparlamentets- og rådsdirektiv (EU) 2019/1024 *om åpne data og videreanvendelse av den offentlige sektors informasjon.*
- Prop. 1 S (2019–2020) Olje- og energidepartementet.
- NOU 2022: 3 *På trygg grunn.*
- NOU 2023: 25 *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050.*
- Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn.*
- Kommisjonens gjennomføringsforordning (EU) 2023/138 *om fastsettelse av en liste over særlige datasett av høy verdi og ordninger for offentliggjøring og viderebruk av dem.*
- Prop. 1 S (2023–2024) Olje- og energidepartementet.
- Prop. 90 L (2023–2024) *Endringer i plan- og bygningsloven og åndsverkloven (pliktig innrapportering av grunnundersøkelser og naturfareutredninger til offentlige registre mv.).*
- NOU 2024: 2 *I samspill med naturen.*
- Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred.*
- Rettspraksis*
- Rt. 1982 s. 241
- RG-2006-107
- Rt-2015-257
- LF-2017-102270
- LE-2018-10723
- TMOSS-2019-135487
- LB-2021-28987

Litteratur og rapporter

- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Plan for skredfarekartlegging*, rapport 14, NVE 2011.
- Direktoratet for forvaltning og IKT (nå Digitaliseringsdirektoratet), *Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk*, rapport 11, Difi 2013.
- Bjørkan, M. & Hauge, K.H. (2019). *Kunnskapsbasert forvaltning og dilemmaer knyttet til usikkerhet*. I H. Ingierd, I. Bay-Larsen & K. Hiis Hauge (red.), *Interessekonflikter i forskning* (s. 107–129). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.63.ch5> Lisens: CC BY 4.0.
- Taubøll, Steinar, «Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?» *Kart og Plan* 3 (2019), s. 177–193.
- Det kommunale selvstyret inn i fremtiden, publisert på www.ks.no 30.01.2019.

- Rogstad A. (2022) Om vannressurslovens betydning for bruk og forvaltning av vassdrag, grunnvann og overvann. I S. Taubøll (red.), *Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling* (kap. 2, s. 47–74). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.176.ch13> Lisens: CC-BY 4.0.
- Taubøll, S. & Paus, K.H. (2022). Overvann som naturfare – faktagrunnlag og rettslig håndtering. I S. Taubøll (red.), *Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling* (kap. 4, s. 95–117). Cappelen Damm Akademisk. <https://doi.org/10.23865/noasp.176.ch13> Lisens: CC-BY 4.0.
- Solli, G.S. (2022). Om generelle og spesielle kunnskapsplikter i moderne miljørettsforvaltning – særlig om kunnskap om grunnvann. I S. Taubøll (red.), *Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling* (kap. 13, s. 445–479). Cappelen Damm Akademisk <https://doi.org/10.23865/noasp.176.ch13> Lisens: CC-BY 4.0.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Kontroll av registrerte skredhendelser og tildeling av kvalitetsnivå for utglidning, jordskred, flomskred og sørpeskred*, rapport 3, NVE 2020.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Effektiv kommunikasjon av naturfarevarsel fra NVE*, rapport 21, NVE 2020.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Plan for flomfarekartlegging 2021-2025*, rapport 33, NVE 2020.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Kvikkleirekartlegging – metoder, status og videre arbeid*, rapport 12, NVE 2021.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Flom og skred – sikringsbehov for eksisterende bebyggelse (FOSS): beskrivelse av metodikk og resultater*, rapport 20, NVE 2021.
- Norges vassdrags- og energidirektorat/Naturfareforum, *Forvaltningsregimet for naturfarer i Norge – statlig fagansvar*, rapport 21, NVE 2023.
- Agenda Kaupang, *Kartlegging av behov for forskning innen areal- og samfunnsplanlegging, kart og geodata*, rapport utarbeidet for Kommunal- og distriktsdepartementet 28.02.2024.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, *Tydeligere, men fortsatt under press – en undersøkelse av utviklingen i direktoratenes faglige rolle*, rapport 3, DFØ 2024.

Vedtak, brev og informasjon

- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Identifisering av skredvifter*, faktaark 2, NVE 2013.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Kartlegging av skadeflommnivå og kritisk vannstand*, faktaark 2, NVE 2016.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Hvordan ta hensyn til klimaendringer i arealplanleggingen*, faktaark 7, NVE 2018.

- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Overvatn i arealplanar – korleis ta omsyn til vassmengder*, faktaark 4, NVE 2022.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *NVE opprettholder innsigelse - 2. gangs offentlig ettersyn - Revisjon av småhusplanen - Oslo kommune*, saksnr. 201909699-13, 30.06.2023.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *NVE fremmer innsigelse - offentlig ettersyn - Kommunepanens arealdel 2022-2034 - Lyngen kommune*, saksnr. 202110822-6, 03.10.2023.
- Sel kommunestyre, *Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak i deler av Sel kommune*, vedtak 19.02.2023.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *NVE fremjar motsegn til detaljreguleringsplan for Akkjerhaugen PlanID 12272017002 – Ullensvang kommune*, saksnr. 201802692-6, 26.02.2024.
- Sel kommunestyre, *Vedtak om ikke å vedta bygge- og deleforbud*, vedtak 06.05.2024.

Pressemeldinger og medieoppslag

- Oppslag, «Lar seg friste til å bygge i flomområder», VG 02.11.2013.
- Oppslag, «Flommen tok gamlehuset – bygget nytt på samme sted: - Nå er vi trygge», VG 30.05.2020.
- Olje- og energidepartementet, «Varsler gjennomgang av flom- og skredpolitikken», pressemelding 05.12.2022.
- Oppslag, «Ikkje skremd av flaumen – bygger opp att», Hallingdølen 25.01.2023.
- Oppslag, «Vi kan ikke gjenoppbygge alt på samme sted», Dagens Næringsliv 21.08.2023.
- Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, «Bedre kontroll på byggegrunnen», pressemelding 05.02.2024.
- Oppslag, «Mener politikerne bør si nei: - Større ulemper enn fordeler», Gudbrandsdølen Dagingen 21.03.2024.
- Oppslag, «Byggeforbud skaper trøbbel: Her vil kommunen ha flere boliger», Framtid i Nord 22.03.2024.
- Oppslag, «Varaordfører Inger Synnøve skal ikke føre symbolpolitikk: - Jeg ønsker utvikling, ikke stagnasjon», Hardanger Folkeblad 26.03.2024.
- Oppslag, «Politikerne er samstemte i saken: - Kommunen tåler ikke at næringslivets utvikling stopper opp», Nordalen 07.05.2024.

Hundre år med naturfarehensyn i plan- og bygningslovgivningen

Andreas Skullerud

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE)¹

Abstract: The article provides an overview of the Planning and Building Act's history related to natural hazard considerations. It provides an overview of the challenges we have faced, and the challenges we still face. It shows a legislative development that has taken place little by little, at a relatively slow pace. At the same time, the article shows that there has been a certain continuity. Spatial planning has gained greater importance over time and must today be considered the primary arena for safeguarding natural hazard considerations in a responsible manner. Consideration of natural hazards for new measures has gone from being a strong call to an unconditional, legally binding duty.

Keywords: Natural hazard, risk and vulnerability analysis, spatial planning.

1 Innledning

Det er sannsynlig at noe usannsynlig vil skje. Uttalelsen stammer fra den greske filosofen Aristoteles (384–322 f.Kr.) og er benyttet i innledningen til Sårbarhetsutvalgets (Willoch-utvalget) utredning, NOU 2000: 24. Folk skal føle seg trygge i eget hjem, på jobb og reise, på skolen og i barnehagen og mer til. Knappt noen vil være uenige i det. Erfaring fra større og mindre hendelser viser likevel at samfunnet er mer sårbart enn vi liker å

1 Andreas Skullerud sitt bidrag i denne antologien er et personlig faglig og vitenskapelig arbeid.

forestille oss. Vi må til en viss grad leve med farene som omgir oss, men det betyr ikke at vi skal unnlate å jobbe forebyggende.

De ulike farene som omgir oss er uløselig knyttet til omgivelsene våre. Grovt sett kan vi skille mellom to faretyper. Den ene faretypen har sin bakgrunn i naturlige fenomen, slik som flom og skred. Den andre faretypen er knyttet til situasjoner som skyldes menneskelig påvirkning, slik som forurenset grunn og virksomheter som håndterer farlige stoffer (eksplosjonsfare mv.). I denne artikkelen skal vi konsentrere oss om førstnevnte.

Ettersom farene er nært knyttet til omgivelsene våre, har det fra inngangen på 1900-tallet vært ansett som formålstjenlig å håndtere naturlig og menneskeskapt risiko gjennom lovverk som er bestemmende for bruk og vern av areal- og naturressurser. I denne sammenheng er plan- og bygningslovgivningen av vesentlig betydning. Vi kan på sett og vis si at vi i 2024 feirer et hundreårsjubileum når det gjelder naturfarehensyn i plan- og bygningslovverket.

Denne artikkelen belyser hvilken utvikling plan- og bygningslovgivningen har gjennomgått på naturfareområdet siden starten av 1900-tallet og frem til i dag. Den gir et overblikk over hvilke utfordringer vi *har* stått overfor, og hvilke utfordringer vi *fremdeles* står overfor.

1.1 Avgrensninger

Artikkelen går ikke i dybden på hvordan den enkelte fare skal ivaretas i arealplanleggingen. Tema for artikkelen er avgrenset til overordnede systembetragtninger og hvilke krav som kan utledes av plan- og bygningslovgivningen i forbindelse med naturfarehensyn. Artikkelen går heller ikke inn på detaljer som følger av forskrifter og veiledere.

Naturfarehensyn er et bredt fagfelt med mange ulike faretyper. Artikkelen er hovedsakelig konsentrert rundt flom- og skredproblematikk. For den som ønsker en oversikt over de mest sentrale faretypene, vises det til NVEs rapport nr. 21/2023 *Forvaltningsregimer for naturfarer i Norge – statlig fagansvar*.

2 Et historisk tilbakeblikk

For å forstå dagens regler må vi forstå gårsdagens regler. Det gjelder særlig på plan- og bygningsrettens område ettersom rettsområdet er tuftet på et system med røtter langt tilbake i tid. Prinsipielle systeminnretninger i plan- og bygningsloven av 2008 kan spores allerede i bygningslovene på 1800-tallet. Med tiden ble disse spredte bygningslovene samlet, samordnet og til dels omarbeidet i det som etter hvert ble bygningsloven av 1924² – vår første felles bygningslov for byene. Bygningsloven av 1924 ble deretter avløst av bygningsloven av 1965³ – den første landsdekkende bygningsloven – som i sin tur ble avløst av plan- og bygningsloven av 1985.⁴ Vi skal i det følgende gjennomgå hovedtrekkene i disse lovene med relevans for naturfare. Opptakten til plan- og bygningsloven av 2008 behandles i punkt 3.

2.1 Bygningsloven av 1924

Bygningsloven av 1924 var et stort fremskritt for sin tid. Loven samlet bygningslovene som gjaldt for de største byene, samt den alminnelige bygningsloven for de øvrige byene. Benevnelsen *by* i loven viste til kjøpsteder, ladesteder og bergstader og et byggebelte rundt de største byene (200 meter), samt andre mindre tettsteder (samlinger av hus i bygdene) som loven var gjort gjeldende for. Det var på et tidspunkt en del av dem, til tross for at enkelte områder fremstod nokså grigsgrendte.⁵ De mindre tettstedene var nærmere regulert og organisert i en egen lov om herredsbyer (bygningkommuner) og gjennomgikk flere revisjoner inntil de ble avløst av bygningsloven av 1965.⁶

Loven innførte blant annet et felles system for regulering av byggegrunn gjennom rettslig bindende byplaner (reguleringsplaner), samt

2 Lov 22. februar 1924 nr. 2 om bygningsvesenet (bygningloven) [opphevet].

3 Lov 18. juni 1965 nr. 7 (bygningloven) [opphevet].

4 Lov 14. juni 1985 nr. 77 (plan- og bygningsloven) [opphevet]. I tidsrommet mellom bygningslovene av 1965 og 1985 ble den såkalte planleggingsloven vedtatt (lov 5. juni 1981 nr. 49 om lokal og regional planlegging). Loven rakk imidlertid aldri å tre i kraft. Se kort omtale innledningsvis i punkt 2.3.

5 Se nærmere i Stang (1943) s. 35.

6 Alle slike steder var i sin alminnelighet underlagt de til enhver tid gjeldende bygningslover.

felles bestemmelser vedrørende det enkelte tiltak (byggesaksregler). Den viktigste bestemmelsen i vår sammenheng fremgikk av lovens § 60 første ledd i byggesaksdelen. Bestemmelsen lød som følger:

Grunn som bebygges, skal yte fornøden sikkerhet for at ikke bygningen utsettes for fare ved synking, sammenstyrtning, jordras, vannsig eller liknende, være fri for sunnhetsskadelige stoffer, og omhyggelig dreneres i den utstrekning og på den måte som det av bygningsrådet finnes påkrevd.

Bestemmelsen er en tidlig forgjenger av § 28-1 i plan- og bygningsloven av 2008. Mer interessant i et arealplanperspektiv er det at 1924-lovens plan-system la opp til at en rekke hensyn skulle ivaretas allerede i den forutgående reguleringsprosessen. Innholdskravet til byplanene fulgte av lovens § 26. I bestemmelsens første ledd fremgikk følgende:

Ved utarbeidelse av byplan skal man ha for øye stedets eller strøkets beliggenhet og utvikling og det til forholdene svarende behov for beboelsesrom, ferdselens, ildsikkerhetens og sunnhetens krav, samt anbringelse av tilfredsstillende kloakkavløp [...].

Videre fremgikk av andre ledd:

Særlig iakttas:

a) Ved planleggelsen skal det tas hensyn til terrengets karakter og de stedlige forhold. [...].

Det ligger språklig nært å slutte at bokstav a i andre ledd må ses i nær sammenheng med § 60 første ledd, men slik kan trolig ikke bestemmelsen forstås. Det finnes heller ingen rettskildemessig dekning for et slikt syn i lovens forarbeid.⁷ Vi må snarere se lovens intensjon ut fra den tid den virket i. Ved inngangen til 1900-tallet var lovgiver først og fremst oppmerksom på de mange bybrannene som hadde herjet gjennom 1800-tallet, i den grad vi konsentrerer oss om samfunnssikkerhet i planleggingen.⁸ Ordlyden «terrengets karakter» siktet på denne tiden mot

7 Ot.prp. nr. 30 (1923) *Om utferdigelse av en lov om bygningsvesenet og en lov om bygningskommuner* (Bygningslovkomiteen av 1913 sin lovinnstilling av 1919 fulgte som vedlegg til proposisjonen).

8 En tydelig indikasjon på en slik situasjonsforståelse følger blant annet av lov 19. mai 1904 om forbud mod oppførelse av træbygninger i landets byer mv. [murtvangloven].

hvordan bebyggelsen burde tilpasses terrenget (kjellere mv.) og hensynet til de bygde omgivelser for øvrig. Vi skal likevel merke oss at lovgiver allerede på denne tiden var seg bevisst viktigheten av å avklare sentrale hensyn i den forutgående planleggingen. Som vi etter hvert skal se, følger denne tankegangen som en rød tråd i den videre lovutviklingen på feltet.

2.2 Bygningsloven av 1965

Som vi har sett, hadde bygningsloven av 1924 så smått innført det grunnleggende prinsippet om at avklaring av fremtidig byggegrunn skal skje gjennom forutgående arealplanlegging (byplaner). Vi har også sett kimen til en bevissthet rundt forutgående avklaringer av arealets egnethet for utbyggingsformål, sett i et sikkerhetsperspektiv. Planlegging etter 1924-loven var imidlertid begrenset til byene og de tettstedene som loven var gjort gjeldende for. Planredskapet var fortsatt i en tidlig fase. Det var nok også så sin sak hvordan lovens intensjoner ble etterlevd. En mer overordnet planlegging i form av oversiktsplaner som dekket større områder, typisk en hel kommune, var foreløpig ikke etablert – i hvert fall ikke formelt. Samfunnsikkerhetsperspektivet i planleggingen var fortsatt i det vesentligste konsentrert rundt brann sikkerhet.⁹

Med bygningsloven av 1965 ble plansystem etter 1924-loven ytterligere utvidet og forbedret. Tidligere lovgivning var bygd opp rundt et byggerettsprinsipp.¹⁰ Dersom et omsøkt tiltak var i tråd med lov, forskrift, bestemmelse og vedtekt, hadde grunneier krav på tillatelse (se § 133 i 1924-loven). Når samfunnsutviklingen og byggeaktiviteten tiltok utover 1900-tallet, skapte dette særlige utfordringer. Uten en helhetlig plan ble det vanskelig for plan- og bygningsmyndighetene å styre byggeaktiviteten på en forsvarlig måte.¹¹ Den rivende utviklingen ble også merkbar utenfor byene. Behovet for en landsdekkende plan- og bygningslov meldte seg for alvor.

At bygningsloven av 1965 fortsatt bar navnet «byggningslov», må nok betraktes som bortimot tilfeldig. Det kunne like gjerne vært på dette

9 Tilsvarende fremgår av NUT 1960: 2 s. 29 (Bygningslovkomiteen av 1954).

10 Prinsippet følger i dag av § 21-4 første ledd i plan- og bygningsloven av 2008.

11 Denne styringsutfordringen er fortsatt relevant i nyere tid.

tidspunktet at vi innførte navnet «plan- og bygningsloven».¹² Det var vel nettopp det denne loven var. En fullverdig plan- og bygningslov, versjon 1.0. Helge Fiskaa har gått så langt som å kalle det for «planleggingas 'grunnlov'».¹³

Loven innførte et plansystem basert på oversiktsplaner (regionplaner og generalplaner) og reguleringsplaner. Videre ble planredskapene utvidet med enda flere virkemidler, herunder særlig innføringen av flere nye reguleringsformål (arealformål etter dagens terminologi) og tilhørende planbestemmelser. De sistnevnte virkemidlene var imidlertid begrenset til reguleringsplaner. Oversiktsplanene var på dette tidspunktet i utgangspunktet kun tiltenkt en veiledende karakter, og de hadde ikke den samme grad av detaljerte føringer for hvordan planene skulle utarbeides.¹⁴

Gjennom forberedelsen av bygningsloven av 1965 fikk naturfareperspektivet for alvor en fremtredende plass i arealplansammenheng. Det gjelder særlig i innstillingen til Bygningslovkomiteen av 1954, jf. NUT 1960: 2. Utvidelsen av lovens virkefelt medførte nødvendigvis at plan- og bygningsmyndigheten også fikk et mye bredere ansvarsfelt når det gjelder hensyn som skulle ivaretas. Det skapte også et større behov for fleksibilitet, sammenlignet med det man allerede var kjent med fra 1924-loven. Norge er tross alt et langstrakt og variert land.

De første sentrale bestemmelsene vi skal merke oss, er Bygningslovkomiteens utkast til §§ 18 (regionplan¹⁵) og 20 (generalplan). Paragraf 18 nr. 1 (utdrag) lød:

Ved regionplan forstås i denne lov en oversiktsplan for samordning av utnyttelsen av grunn i to eller flere kommuner til byggeområder, trafikkområder, jord- og skogbruksområder, friluftsområder og for felles løsning av vann- og kloakkspørsmål eller andre spørsmål av felles interesse.

12 Se NUT 1960: 2 s. 32 og 63 (Bygningslovkomiteen av 1954) og Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) s. 78.

13 Fiskaa (2014).

14 Se likevel lovens § 17b, 19 og 21 om mulighetene for henholdsvis fylkesplan-, regionplan- og generalplanvedtekter.

15 Datidens «regionplaner» tilsvarer kapittel 9 om interkommunalt samarbeid i plan- og bygningsloven av 2008. Fylkesplaner kom først inn i loven ved en lovendring i 1973 (jf. §§ 17a og 17b) og fikk en tilsvarende ordlyd. Fylkesplanene kan derfor et stykke på vei tolkes tilsvarende som for regional- og generalplanene. Fylkesplanene tilsvarer kapittel 8 om regional plan i plan- og bygningsloven av 2008.

Andre spørsmål av felles interesse kunne blant annet romme naturfarehensyn. Videre lød § 20 nr. 1 (utdrag) slik:

Ved generalplan forstås i denne lov en kommune eller del av den til de forskjellige byggeformål, trafikklinjor og andre kommunikasjonsanlegg, jord- og skogbruk og friluftsområder og for løsning av vann- og kloakkspørsmål eller dekning av andre almene behov. Ved utarbeidelsen tas hensyn til forsvarets, sivilforsvarets og den sivile luftfarts behov. I planen angis også områder som på grunn av dårlig byggegrunn, ras- og flomfare eller av helsemessige eller av andre særlige grunner ikke bør bebygges [...].

Vi ser at bestemmelsene hadde noe ulik ordlyd, men naturfare inngår like fullt i begge. Bygningslovkomiteen av 1954 sier da også selv at «de forskjellige elementer som går inn i en regionplan henvises ellers til fremstillingen nedenfor under d. Generalplan, idet det stort sett er de samme hensyn som gjør seg gjeldende for de to former for oversiktsplaner».¹⁶

Under drøftelsen av generalplaner (§ 20) og hva slike planer bør inneholde, sier Bygningslovkomiteen av 1954 blant annet følgende:

Videre skal angis hvilke områder som ikke bør bebygges, nemlig friarealer, jord- og skogbruksområder som skal beholdes, og områder som av forskjellige andre grunner ikke bør eller kan bebygges.¹⁷

Videre sies det lenger ned på samme side:

Endelig bør som nevnt planen utpeke områder som ikke kan eller ikke bør bebygges, f. eks. på grunn av dårlig byggegrunn, ras, og flomfare eller av helsemessige grunner, eller fordi de bør reserveres som friluftsområder m.v.

Selve restriksjonen slike byggeforbud eller forholdsregler mot blant annet naturfarer innebærer, behandles deretter i et eget punkt 5, «Båndleggelse»¹⁸ (byggeforbud). Under drøftelsen blir det blant annet rettet et søkelys på hvordan de andre nordiske landene har behandlet spørsmålet, herunder særlig dansk bygningsrett. Det blir imidlertid raskt konkludert med at

¹⁶ NUT 1960: 2 s. 45.

¹⁷ NUT 1960: 2 s. 48.

¹⁸ Se Fleischer (1992) s. 112–113 om bruken av begrepet *båndleggelse*.

blant annet naturforholdene i Norge skiller seg vesentlig fra våre naboland. Bygningslovkomiteen av 1954 oppsummerer derfor slik:

Alle forhold tatt i betraktning er komitéen blitt stående ved ikke å burde foreslå noen mer omfattende regel om båndleggelse som tar sikte på å løse de problemer som her foreligger, under ett. I stedet har man på forskjellige måter søkt å innpasse i loven bestemmelser som hver på sitt område tar sikte på å gi bygningsmyndighetene midler i hende for å sikre mot at utbyggingen skjer på en uheldig måte.

Dette inkluderer, slik jeg ser det, blant annet plassering av tiltak i forhold til reelle naturfarer. Videre viser komitéen til de mest sentrale virkemidlene i loven som samlet sett skal sikre at blant annet naturfarer blir ivare tatt. Bestemmelsene i §§ 18 og 20 er allerede nevnt. Mulighet for vedtekter og de senere fylkesplaner ved lovendringen i 1973 bør også nevnes her. Videre fremheves § 25 om arealformål i reguleringsplaner, muligheten for å legge ned midlertidig bygge- og deleforbud inntil hensynet til naturfarer er avklart i plan (§ 32 i utkastet) og det materielle kravet i byggesaker som fremgår av lovutkastets § 65 (sikker byggegrunn, jf. § 28-1 i plan- og bygningsloven av 2008). I det videre skal vi konsentrere oss om §§ 25 og 65.

Bestemmelsene om reguleringsplaner følger av utkastets kapittel IV. Planene skiller seg fra oversiktsplanene (regionplan og generalplan) ved at reguleringsplanen er gjort direkte rettslig bindende (§ 30 i utkastet). Det nye, sammenlignet med bygningsloven av 1924, var særlig at reguleringsformålene ble gjort mer tydelige (sml. §§ 23 og 26 i 1924-loven). Oppbyggingen var inspirert av finsk rett og innebar at formålene var listet opp i mer entydige «områder» etter utnyttelsens karakter (1.–5.).¹⁹ Enkelte av formålene var helt nye sammenlignet med 1924-loven, herunder arealformål nr. 4, «Fareområder».

Når det gjelder arealformålet fareområde, fremgår det direkte av lovens ordlyd (§ 25 nr. 5 i utkastet) at blant annet «områder som på grunn av ras- og flomfare eller annen særlig fare ikke tillates bebyggd». Til dette uttaler Bygningslovkomiteen av 1954 kort og godt at «[i] slike tilfelle er

19 Endringene spilte også en viktig rolle med hensyn til hvilke formål det kan eksproprieres til.

det ikke bare i samfunnets, men like meget i eierens egen interesse at han ikke tillates å utsette seg og sin eiendom for slike farer».²⁰

Den tydeligste ordlyden vedrørende naturfarer finner vi imidlertid i utkastets § 65. Deler av bestemmelsen ble lydende som følger:

Grunn kan bare bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot synking, vannsig, flom, ras eller lignende.

Bygningsrådet kan nedlegge forbud mot bebyggelse av grunn eller område som etter første ledd anses uskikket til å bygges, selv om ikke søknad om byggetillatelse foreligger.

Som vi ser, er første ledd en bortimot ren overføring fra bygningsloven av 1924 § 60 (jf. ovenfor). Det nye i 1965-loven var andre ledd. Bygningslovkomitéen av 1954 fant det hensiktsmessig å innføre en konkret hjemmel for tidsubestemt byggeforbud. Det ble blant annet vist til en komitéinnstilling om sikring mot og erstatning for naturskader som ble avgitt i april 1959 (ledet av høyesterettsdommer C. Stub Holmboe), hvor komitéen blant annet hadde uttalt at eventuelle vurderinger av sikker byggegrunn ved nye tiltak, og eventuelle byggeforbud i den sammenheng, bør avklares gjennom bygningslovgivningen. Til dette uttalte Bygningslovkomitéen:

På grunn av det som her er anført, har komitéen funnet at det er grunn til å åpne adgang til å nedlegge byggeforbud for truede tomter eller områder allerede før spørsmålet er blitt aktualisert gjennom søknad om byggetillatelse.²¹

Videre sa Bygningslovkomitéen på samme side:

Den foreslåtte bestemmelse i utkastets § 65 annet ledd knytter seg umiddelbart til den generelle regel i første ledd, og komitéen har derfor ikke funnet grunn til å begrense dens rekkevidde til bare å omfatte de tilfelle hvor det er særlig fare for at menneskeliv kan gå til spille. Det sier seg imidlertid selv at bestemmelsen ikke vil bli anvendt med mindre særlige forhold gjør det uforvarselig å bygge.

²⁰ NUT 1960: 2 s. 55.

²¹ NUT 1960: 2 s. 152.

Dette siste, at «det sier seg imidlertid selv» og at forhold gjør det «uforsvarlig» å bygge, er et sterkt indisium på hvilke vurderinger som forventes ivaretatt allerede i det overordnede arealplanarbeidet. Videre viser uttalelsene at terskelen etter bestemmelsen er relativt høy. Det må altså være snakk om en noenlunde håndfast – reell – fare før bestemmelsen får virkning på et konkret tilfelle.

I departementets proposisjonsutkast ble det kun gjort redaksjonelle endringer, først og fremst i utkastets §§ 18 og 20.²² Endringen i ordlyd ble begrunnet med at bestemmelsene skulles gjøres «mer utførlige», alternativt gis en «mer utførlig form».²³ Dette medførte samtidig at bestemmelsene fikk bortimot lik ordlyd, men slik at tidligere presisering av flom og skred i Bygningslovkomitéens § 20 nr. 1 tredje punktum utgikk. Til dette uttalte departementet at slike oppramsinger av konkrete hensyn kan inn-tas i forskrift.²⁴

Under redegjørelsen for alminnelige begrensninger i eierrådigheten sier departementet samtidig følgende:

Departementet legger til grunn at myndighetene ved reguleringsplaner og vedtekter til oversiktsplaner etter lovutkastet skal kunne regulere retten til utparsellering og byggevirkosomhet og generelt forby slike tiltak som kan føre til tettbebyggelse utenfor område som myndighetene ved utarbeiding av planene positivt har funnet egnet til en slik utnyttning.²⁵

Her fastslår departementet i realiteten det grunnleggende utgangspunktet som vi senere gjenfinner i plan- og bygningsloven av 2008 § 4-3 («egnet»).

Hvordan gikk det med praktiseringen av loven utover i 60-årene? Erfaringer viste at kommunene i liten grad klarte å etterleve regelverket. Betonende var det daværende Kommunaldepartementets rundskriv 5/68 *Flom og raskatastrofer i bebygde områder*. Departementet uttrykker kort og godt:

22 Videre kan nevnes at arealformålet fareområde i reguleringsplaner ble ny nr. 5 i § 25 (tidligere nr. 4 i komitéutkastet), samt at den materielle byggesaksbestemmelsen ble flyttet til ny § 68 (tidligere § 65 i komitéutkastet).

23 Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) s. 44 og 85–86.

24 Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) s. 87.

25 Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) s. 52.

På bakgrunn av de flom- og raskatastrofer som har skjedd i de seinere år, vil Kommunaldepartementet henstille til fylkesmennene (utbyggingsavdelingene) at de overfor de kommunale myndigheter innskjerper nødvendigheten av at man nøye passer på at det ikke skjer bebyggelse i potensielle fareområder.

Her er det verdt å merke seg at henstillingen gjaldt allerede ved *potensielle* fareområder. Videre i rundskrivet uttaler departementet:

Departementet har inntrykk av at grunnforholdene i flere tilfelle ikke er vist den oppmerksomhet i forbindelse med oversiktsplanene og reguleringsplanene som man burde kunne vente. [...] Ekspertuttalelser bør også foretas i områder hvor de topografiske, meteorologiske og geologiske forhold medfører risiko for steinskred, snøskred mv.»

Det så med andre ord ikke så lyst ut kort tid etter lovens ikrafttreden. De fant det til og med nødvendig å påpeke følgende:

«Det forekommer i dag i noen utstrekning påbegynnelse av arbeid med bolig- og industriområder før de nødvendige planer er stadfestet. Departementet vil henstille til fylkesmannen (utbyggingsavdelingen) i samarbeid med kommunene å søke hindret at dette skjer.

Dette var nok ikke det lystigste rundskrivet departementet hadde utarbeidet. I denne artikkelen er det kanskje av større interesse at rundskrivet viser til alle de sentrale bestemmelsene som er gjennomgått ovenfor. Lovens system og intensjon presiseres etter mitt syn på en forbilledlig måte, og på kun to sider (!). Om ikke annet var man i tidligere tider utvilsomt flink til å fatte seg i korthet og attpåtil i en svært saklig og poengtert form. Her har nok dagens forvaltning noe å lære.

Viktigst for vår del er at rundskrivet på en god måte uttrykker lovens grunnleggende system. Først skal overordnende hensyn, herunder naturfarer, avklares på oversiktsplannivå. Deretter skal funnene følges opp på et eventuelt senere plannivå, før de til slutt legges til grunn (dokumenteres) i den påfølgende byggesaksbehandlingen. Som departementet selv sier, må kommunen «søke fram til at geotekniske undersøkelser blir gjort før det fremmes planforslag om bebyggelse i alle områder med marine avsetninger». Dette gjelder uavhengig av plannivå, jf. ordlyden. Videre i rundskrivet påpekes det at det samme gjelder for andre naturfarer.

Departementet fant det særlig nødvendig å presisere fremgangsmåten for hvordan *grunnforhold* (kvikkleireskredfare) bør håndteres i planarbeidet, med særlig vekt på oversiktsplaner. Kun ett år senere utarbeidet samme departement et nytt rundskriv, 3/69, *Om retningslinjer for geotekniske vurderinger i forbindelse med generalplanarbeid*. Bakgrunnen for rundskrivet var nok vel så mye at man ville finne et fornuftig og forsvarlig nivå på kartleggingen, som at det hadde betydning for samfunnets sikkerhet som sådan (som i stor grad ble ivaretatt i det første rundskrivet).

2.3 Plan- og bygningsloven av 1985

Veien frem til plan- og bygningsloven av 1985 var lang og sammensatt, og her gjengis kun noen hovedtrekk. Det kan allerede nå avsløres at det ikke har skjedd noen revolusjonerende nyvinninger med særlig relevans for naturfareområdet gjennom 70- og 80-årene. I disse tiårene var det først og fremst regelforenkling og samordning, både regelteknisk og administrativt, som stod i fokus.

Det bør likevel nevnes at plan- og bygningsloven av 1985 innførte en ny formålsparagraf, jf. lovens § 2. Tilsvarende bestemmelse fantes ikke i bygningsloven av 1965 eller tidligere lovgivning. Av bestemmelsens andre ledd gikk det frem at det gjennom planlegging og særskilte krav til det enkelte byggetiltak skulle legges «til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet». Dette kan forstås dithen at felleskapets interesser vektet sterkere enn tidligere. Håndteringen av relevante naturfarehensyn må trolig kunne sies å falle innenfor en slik målsetting.

I forberedelsen av bygningsloven av 1965 ble det opprettholdt at bygningsloven skulle bygge på et byggerettsprinsipp.²⁶ Prinsippet var allerede, som vi tidligere har vært inne på, godt etablert i 1924-loven og i de tidligere spredte bygningslovene som 1924-loven bygde på. Gjennom 70-årene ble debatten om et generelt plankrav, og hvorvidt plan- og byggesaksbestemmelsene i loven burde fremgå av egne separate lover, en stor diskusjon. Gjennom en egen – i praksis – enkeltmannsutredning²⁷

26 Se NUT 1960: 2 s. 52 og Ot.prp. nr. 1 (1964–65) s. 53.

27 Utarbeidet av ekspedisjonssjef Odd Hansson med bistand fra konsulent Tom Hoel.

(NOU 1977: 1) ble det fremmet et nokså kontroversielt lovforslag, som blant annet innførte det såkalte speilvendingsprinsippet (generelt plankrav). Lovforslaget ble vedtatt med knapt flertall våren 1981 og fikk navnet planleggingsloven.²⁸ Samme år var det stortingsvalg, og resultatet av valget innebar at partiene som tidligere var i knapt mindretall²⁹ da planleggingsloven ble vedtatt, etter hvert var kommet i posisjon. Allerede ved inngangen til sommerferien ble det fremsatt en ny proposisjon (Ot.prp. nr. 13 (1981–82)) med anmodning om å oppheve loven. Anmodningen ble fulgt opp av det nye stortingsflertallet, og det før loven i det hele tatt hadde rukket å tre i kraft.

Det ble satt ned et nytt utvalg (Planlovutvalget) som skulle forberede et alternativt lovutkast. Dette skulle i større grad legge opp til en effektiv, klargjørende og forbedret plan- og byggesaksprosess. Resultatet av dette arbeidet fremgikk av NOU 1983: 15. Utredningen, sammen med NOU 1977: 1 og Ot.prp. nr. 22 (1980–81), dannet grunnlaget for Ot.prp. nr. 56 (1984–85) *Plan- og bygningslov*. Ved første øyekast kan dette synes noe paradoksalt ettersom NOU 1983: 15 og Ot.prp. nr. 56 (1984–85) var et direkte motsvar på det innholdet som fremgikk av NOU 1977: 1 og Ot.prp. nr. 22 (1980–81). Uenigheten var imidlertid begrenset til utvalgte prinsipielle forslag, herunder det generelle plankravet (speilvendingsprinsippet). På andre punkter var det tvert imot nokså stor oppslutning om forslagene, og den nye plandelen av plan- og bygningsloven av 1985 bygger derfor i stor grad på arbeidet som ble lagt ned i det forutgående lovarbeidet.

Miljøverndepartementet uttrykte endringene i den nye loven på følgende måte:

Den planlegging som i dag skjer med hjemmel i bygningsloven vil naturlig kunne videreføres med hjemmel i den nye loven. Det er imidlertid gjort en del endringer i planbestemmelsene for å gjøre dem mer tjenlige i dagens situasjon. Dessuten er det foreslått viktige nye prinsipper, i første rekke ved at arealdelen av kommuneplanen gis direkte rettsvirkninger. Nytt i forhold til bygningsloven er bestemmelsene om økt samråd og medvirkning. Det foreslås også endringer i en del sektorlover med sikte på bedre samordning.

28 Se blant annet Ot.prp. nr. 22 (1980–81) Lov om lokal og regional planlegging.

29 Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet.

Forslaget bygger på at oversiktsplanleggingen ikke skal være begrenset til areal- og ressursforvaltning, men også omfatte hele den sosiale, kulturelle og økonomiske utvikling.³⁰

Nyvinningene lå derfor i økt vektlegging av overordnet planlegging og et bredere planperspektiv. Byggesaksbestemmelsene ble på dette tidspunktet i all hovedsak videreført slik de fremgikk av bygningsloven av 1965, herunder § 68 (jf. tilsvarende i 1965-loven). Formuleringen «viktige nye prinsipper» rommer mye mer enn at kommuneplanens arealdel gis direkte rettsvirkning. Det ville imidlertid sprengt artikkelens ramme om jeg skulle foreta en fullstendig gjennomgang av alle de nye endringene.

Vi stod nok en gang overfor nye forbedringer og utbygninger av det tidligere lovsystemet – denne gangen hovedsakelig i lovens plandel. La oss se nærmere på noen relevante endringer med hensyn til naturfareaspektet.

Aller først kan vi slå fast at de største endringene angår kommuneplanen (tidligere generalplan). Bestemmelsene knyttet til fylkesplaner og reguleringsplaner ble hovedsakelig videreført, riktignok med flere små endringer, tilføyelser og presiseringer. Det interessante i naturfaresammenheng er at beslutningen om å gi kommuneplanens arealdel direkte rettsvirkning også medførte et behov for å gi nærmere føringer for kommuneplanarbeidet. De nokså åpne bestemmelsene i bygningsloven av 1965 ble erstattet av bestemmelser som på flere måter slekter på det systemet som var innført for reguleringsplanene i bygningsloven av 1965, jf. også tidligere lovhistorikk.

I Planlovutvalgets utredning, NOU 1983: 15 s. 37, ble det dessuten uttrykkelig sagt at «[u]tvalget finner ingen grunn til å bryte med intensjonene bak bygningsloven (§ 20) og planleggingsloven av 1981 (§§ 25-30) når kommuneplanen skal defineres». Hensynet til naturfarer ble derfor videreført som en sentral del av kommuneplanarbeidet, men riktignok kraftig nedtonet. Miljødepartementet sluttet seg i hovedsak til Planlovutvalgets utredning, jf. Ot.prp. nr. 56 (1984–85). Miljødepartementet uttalte blant annet følgende:

³⁰ Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 9.

Kommuneplanlegging i medhold av de bestemmelser som foreslås her vil derfor ikke bety noe brudd med generalplanleggingen slik kommunene i dag driver den, men vil være en konsolidering av denne. For en viktig del av kommuneplanleggingen vil imidlertid forslaget innebære en endring i forhold til dagens ordning. Det gjelder den rettslige virkningen av arealdelen.³¹

Deler av den nye ordlyden i kommuneplankapittelet § 20-4 (arealdelen av kommuneplan) ble lydende som følger:

Arealdelen skal i nødvendig utstrekning angi:

[...]

4. Andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover og områder for Forsvaret.

[...]

Dersom man stod overfor et område som var utsatt for naturfare, skulle man heretter som hovedregel markere berørte areal som båndlagt med hjemmel i §20-4 første ledd nr. 4. Det sies ikke med rene ord i lovens ordlyd eller i lovens forarbeider, men det følger implisitt av de uttalelsene som er referert fra Miljøverndepartementet ovenfor. Det ble samtidig bestemt at slik båndleggelse var tidsbegrenset til fire år med mulighet for forlengelse med to år, jf. § 20-6 andre ledd tredje og fjerde punktum. Til dette uttalte Miljødepartementet følgende:

Områder kan bare legges ut i medhold av § 20-4 første ledd nr. 4 dersom det er en stor grad av sikkerhet for at båndleggingen blir gjennomført. Det forutsettes at dette skjer i løpet av planperioden.³²

Dersom kommunen avdekket områder som var utsatt for naturfare, og som dermed ikke var egnet til utbyggingsformålet, skulle den altså, ifølge 1985-lovens system, følge opp slike forhold innenfor planperioden med en ny reguleringsplan som endelig fastsetter arealet som fareområde, jf. § 25 første ledd nr. 5 (jf. tilsvarende paragraf i 1965-loven). Dersom dette ikke ble gjort, måtte man uansett forholde seg til faremomentene i byggesaksomgangen, jf. § 68 (som vi straks kommer tilbake til).

31 Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 47.

32 Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 49.

Ifølge Carl August Fleischer er det som fremgår av § 68, «i realiteten ikke stort annet enn det man i alle fall ville måtte anta ut fra en forsvarlig fortolkning av loven – samt alminnelige prinsipper for forsvarlig saksbehandling».³³ Fleischer anfører videre på samme side:

Det følger også av at alle og enhver – inklusive offentlige myndigheter – har en generell plikt til å unngå handlinger som medfører alvorlig skade eller risiko for andre.

Plan- og bygningsloven må her suppleres med alminnelige forsvarlighetsbetraktninger. Selv om lovgiveren ikke hadde sagt noe spesielt om dette, kunne det selvsagt ikke være lovlig – rettmessig – og ansvarsfritt å tillate virksomhet som medfører en alvorlig risiko for skade på person eller eiendom.

En tilsvarende påpekning av et ulovfestet, alminnelig krav om forsvarlig opptreden finnes også i annen juridisk litteratur.³⁴ Til tross for et slikt ulovfestet prinsipp må det kunne konstateres at plan- og bygningslovgivningen på daværende tidspunkt (og tidligere) ikke fastsetter noen ubestridt *plikt* til å ta hensyn til naturfare i arealplanleggingen. Alle bestemmelser som angår planleggingsdelen av loven, bruker ordlyder som «kan» og «bør». Men ifølge juridisk litteratur følger altså slike hensyn allerede av et alminnelig forsvarlighetsprinsipp. En praktisk utfordring i så henseende er at plan- og bygningslovgivningen i stor utstrekning praktiseres av ikke-jurister. Slike ulovfestede prinsipper kan neppe antas å sitte fremst i bevisstheten hos den enkelte fag- eller planekspert.

Kun kort tid etter at vi fikk en ny plan- og bygningslov, ble det fremsatt en ny proposisjon med forslag til endringer i lovens byggesaksdel, jf. Ot.prp. nr. 57 (1985–86). Proposisjonen bygde på to utredninger, henholdsvis NOU 1984: 9 og NOU 1985: 13 – begge med det mål for øyet å sørge for forenklinger i lovens byggesakssystem, herunder en mer tidsriktig og klargjørende lovtekst.³⁵ Ett av disse grepene gjaldt arven fra 1965-loven § 68.

³³ Fleischer (1992) s. 278.

³⁴ Se f.eks. Andenæs og Fliflet (2017) delkapittel 59.14 s. 562, riktignok i en litt annen kontekst.

³⁵ Utredningene ble utarbeidet og fremsatt av det såkalte Byggesaksutvalget. Det er særlig NOU 1985: 13 som er av interesse i vår sammenheng.

Ny § 68 ble lydende slik:

Grunn kan bare deles eller bebygges dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold.

Kommunen kan for grunn eller område som nevnt i første ledd, om nødvendig nedlegge forbud mot bebyggelse eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

I utgangspunktet hadde Byggesaksutvalget (NOU 1985: 13) ingen intensjon om å gjøre større endringer i byggesaksdelen. «Utvalget har likevel funnet grunn til å gå litt dypere i problemene når det gjelder bygningslovens §§ 68 [...]».³⁶ Formuleringen «å gå litt dypere i problemene» sikter først og fremst til nye utbygninger, utover det som allerede fremgikk av tidligere rett. Fra nå av skulle bestemmelsen også fange opp miljøforhold, altså menneskeskapt farer og ulemper (veier, flyplasser, spesiell industri mv.).

I et naturfareperspektiv ble det hovedsakelig gjort to endringer av betydning. For det første skulle bestemmelsen også gjelde for deling av eiendom dersom delingen gjelder eiendom som er aktuell for utbygging. Her er det viktig å merke seg forutsetningen for endringen. Byggesaksutvalget uttaler følgende:

Deling etter § 63 dekkes ikke i dag av bygningslovens § 68. I den utstrekning deling gjelder eiendom som er aktuell for utbygging, mener utvalget at kravet til byggegrunn også bør gjelde for søknad om deling på lik linje med kravene til atkomst og avløp [...].³⁷

Her har det etter mitt syn utviklet seg en svært uheldig rettsoppfatning hos dagens jurister (og ikke-jurister), særlig tatt i betraktning at senere lovarbeid ikke eksplisitt har fraveket dette grunnsynet. Dette gjelder til tross for tilsynelatende klar ordlyd i plan- og bygningsloven av 2008 § 28-1. Endringen var ikke ment å ramme enhver form for deling. Våre folkevalgte på Stortinget (lovkonsipistene) har aldri tatt stilling til eller gitt signaler om at det skal gjøres endringer av denne absolutte karakter.

³⁶ NOU 1985: 13 s. 36.

³⁷ NOU 1985: 13 s. 37.

Saker hvor denne uheldige rettsoppfatningen settes på spissen, kan for eksempel være fradeling til uendret bruk.

For det andre foreslår Byggesaksutvalget at det heretter fremgår direkte av lovteksten at eventuelle sikringstiltak kan muliggjøre bygging, selv om det er på det rene at byggetomten er utsatt for fare. Forutsetningen er naturligvis at sikringstiltaket bringer tiltaket innenfor minstekravene som følger av lov og forskrift.³⁸

Det er også viktig å huske på at endringene kun var rettet mot enkelt-saker. Lovens grunnleggende system for øvrig bestod, herunder den grunnleggende forutsetningen om at naturfarer skal tas i betraktning i arealplanleggingen. I denne sammenheng ble det også etter mitt syn gitt en noe uheldig uttalelse i NOU 1985: 13. Byggesaksutvalget uttalte nemlig følgende på side 36:

Bedre regelverk for enkeltsaker vil gi mulighet for enklere håndtering av disse problemene i det det ikke lenger vil være nødvendig å gjennomføre en tidkrevende reguleringsplanlegging for å fastsette nødvendige krav. Bedre bestemmelser for enkeltsaker vil også kunne forhindre en utstrakt detaljering av reguleringsplan siden regelverket for enkeltsaker supplerer reguleringsbestemmelsene.

At byggesaksreglene etter omstendighetene kan gi sentrale føringer også for planarbeidet etter plandelen, er nokså åpenbart. Her formulerer utvalget seg etter mitt syn likevel på en uheldig måte som i verste fall kan misforstås dithen at man underminerer planleggingens funksjon. Det har alltid vært lovgivers intensjon at naturfarer skal avklares så tidlig som mulig og helst på oversiktsplannivå (fylkesplaner og kommuneplanens arealdel). Uttalelsen må derfor forstås slik at man ønsket å åpne for en raskere prosess dersom kommunen – i den enkelte sak – blir oppmerksom på ny kunnskap om natur- og miljøforhold som tilsier skjerpede krav for tiltaket, jf. ordlyden i utkastet til § 68 andre ledd.

38 Vi fikk etter hvert – og for første gang – egne sikkerhetskrav for skred i byggeforskrift 1985 kap. 51:3 (FOR 1984-11-15 nr. 1892), fastsatt med hjemmel i bygningsloven av 1965 § 6, jf. § 68. Konkrete minstekrav for flomutsatte områder kom først i TEK10 (FOR-2010-03-26-489), jf. § 7-2, men flom var nevnt under de generelle sikkerhetskravene fra og med byggeforskrift av 1997 (FOR-1997-01-22 nr. 0033) § 7-32 nr. 1.

Kommunal- og arbeidsdepartementet ga sin tilslutning til utvalgets anbefalinger i Ot.prp. nr. 57 (1985–86) s. 66 og bemerket følgende i sin sluttkommentar:

Kravene til byggegrunn og sikring av miljøet skal i prinsippet være de samme som i dag, men resultatet oppnås enklere ved at krav heretter kan stilles direkte i medhold av § 68 istedenfor å gå veien om reguleringsplan eller dispensasjon på vilkår.³⁹

På sett og vis er denne formuleringen bedre. Lovgivers intensjon og bygningslovverkets systeminnretning er uansett på det rene. Vi kan dermed slå oss til ro med at Byggesaksutvalgets uttalelse var noe uheldig formulert.

Videre skal vi merke oss at departementet presiserte følgende: «Det kan ikke settes krav om absolutt sikkerhet til plasseringen av bebyggelsen.»⁴⁰ Dette er en viktig og god presisering ettersom det alltid vil være en *rest-risiko* involvert når samfunnet klargjør hva det aksepterer av farer ved ulike typer tiltak – såkalt risikoaksept. Videre presiserte departementet:

Utgangspunktet er at det ikke må bygges på steder hvor det [er] *markert risiko* for at fare kan oppstå. Vedrørende ras er dette nærmere bestemt i byggeforskrift 1985 kap. 51:3. Vedrørende andre farer er det ikke satt noe tallbestemt krav.

Ordet «markert» sikter her til to forhold. For det første, og dette er den klare hovedregelen, sikter formuleringen til den innarbeidelsen som forventes utført som del av et pågående arealplanarbeid (arealplankart og bestemmelser). For det andre sikter formuleringen til andre tilfeller der faren er brakt på det rene, for eksempel en utført skredrapport med konkrete angivelser av faremomentene (fortrinnsvis vist på kart eller tilsvarende). Dette henger igjen sammen med at ikke hvilken som helst fare er av betydning for de materielle kravene som følger av § 68. Det må være snakk om en kvalifisert fare. Vi må også huske på at aktsomhets- og faresonekart på denne tiden ikke var utviklet i samme grad som dem vi har til rådighet i dag.

Departementet ga samtidig en kortfattet, men likevel treffsikker, veiledning om hvordan plan- og byggesaksmyndighetene skal håndtere tematikken:

39 Ot.prp. nr. 57 (1985–86) s. 67.

40 Ot.prp. nr. 57 (1985–86) s. 67.

I vurderingen av hvorvidt tomten kan bebygges eller ikke må bygningsrådet i nødvendig utstrekning legge vekt på ekspertuttalelser. Men dette utelukker ikke at bygningsrådet til slutt skal foreta en selvstendig totalvurdering av risikomomentene.⁴¹

Det avgjørende for den endelige beslutningen må nødvendigvis være hvilken risikoaksept som skal gjelde på det enkelte område. På enkelte områder følger dette allerede av forskrift, slik som for skred, mens det på andre områder må besluttes konkret av den enkelte kommune i forbindelse med arealplanarbeidet (dvs. i planen). For å sikre innbyggerne og lokalt næringsliv nødvendig forutberegnelighet legger lovgiver her, som i dag, opp til at slik egendefinert risikoaksept i størst mulig grad fastsettes på overordnet plannivå, før det deretter følges opp i senere reguleringsplaner og i den enkelte byggesak.

Hvordan gikk det med praktiseringen av loven etter endringene i 80-årene? Erfaring viste atter en gang at det ikke gikk så bra. Det hele toppet seg utover i 90-årene, særlig etter den store flommen på Østlandet i 1995. Stortingsmeldingene som fulgte, er et godt eksempel på det, jf. St.meld. nr. 37 (1995–96) *Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred* og St.meld. nr. 42 (1996–97) *Tiltak mot flom*. Den førstnevnte stortingsmeldingen medførte en radikal endring i måten vi forholder oss til beredskap på – i fredstid. Den sistnevnte stortingsmeldingen var på mange måter første steg på veien mot et strammere grep om naturfarer i offentlig forvaltning generelt og i praktiseringen av plansystemet i plan- og bygningsloven av 1985 spesielt.

Et konkret produkt som kom ut av St.meld. nr. 42 (1996–97), var det daværende Miljøverndepartementets og Kommunal- og arbeidsdepartementets reviderte rundskriv, T-5/97, *Arealplanlegging og utbygging i fareområder*. Rundskrivet avløste Kommunal- og arbeidsdepartementets rundskriv, 5/68, *Flom og raskatastrofer i bebygde områder*. Rundskrivet brakte i utgangspunktet lite nytt, men det fremstår utvilsomt som mer fylldig (fra 2 sider i rundskriv 5/68 til 26 sider i rundskriv T-5/97).

Forordet i det nye rundskrivet åpner i samme baner som det tidligere: «I de siste år har det vist seg at ikke alle bygninger og anlegg i Norge er

41 Ot.prp. nr. 57 (1985–86) s. 67.

plassert eller konstruert for de belastninger natur- og miljøforhold kan utsette dem for.» Dette er egentlig en ganske påfallende konklusjon, tatt i betraktning det arbeidet som har vært lagt ned i stadige forbedringer av loven og tilhørende sentrale forskrifter. Rundskrivet fungerer utover dette mest som en sammenfatning av sentrale føringer som har kommet til uttrykk gjennom årenes løp (uttalelser i forarbeider, en gjennomgang av sentrale rettsavgjørelser, oppdatert ordlyd i tråd med gjeldende lov, mv.). Virkemidlene i plan- og bygningsloven av 1985 som gjelder naturfarer, er nærmere redegjort for i NOU 1996: 16 *Tiltak mot flom*, punkt 11.4 s. 160 f.

3 Plan- og bygningsloven av 2008

Plan- og bygningsloven av 1985 hadde ikke vært praktisert i mer enn tolv år før regjeringen så behov for nok en revisjon. Initiativet stammer formelt fra St.meld. nr. 29 (1996–97) *Regional planlegging og arealpolitikk*, men ulike behov for revisjon fremgikk også av andre dokumenter. St.meld. nr. 29 (1996–97) la primært vekt på samfunnsutvikling og arealforvaltning i form av hensyn til miljø (naturmangfold), næringsutvikling, demokrati/medvirkning og samarbeid. For naturfaretemaets vedkommende kan det vises til de nevnte stortingsmeldingene om flommen på Østlandet i 1995 ovenfor. I St.meld. nr. 37 (1995–96) ble det blant annet uttalt følgende:

Det er i tillegg vesentlig at kommunene tar hensyn til sikkerhets- og beredskapsmessige forhold i sin langsiktige planlegging. Årsakene til naturkatastrofer kan vi gjøre lite med, men sårbarhet er generelt et resultat av menneskelige beslutninger, for eksempel gjennom reguleringsvedtak og arealplaner. Lokalsamfunnets og enkeltvirksomheters sårbarhet for ekstraordinære påkjenninger kan imidlertid reduseres gjennom bevisste valg og langsiktig planlegging. Det er derfor viktig å styrke planleggenes og beslutningstakernes bevissthet om hvordan ulike valg bidrar til økt eller redusert sårbarhet.⁴²

Til tross for at naturfarehensyn har ligget inne i plan- og bygningslovverket store deler av 1900-tallet, og det faktum at plan- og bygningsloven

42 St.meld. nr. 37 (1995–96) s. 33–34.

av 1985 innførte innsigelsesinstituttet som en motvekt til kommunenes egengodkjenning, var det først høsten 1995 at fylkesmannen (nå statsforvalteren) fikk myndighet til å fremme innsigelse om beredskapshensyn, herunder forebygging av naturfare, i arealplansaker.

Planlovutvalget pekte i sin første delutredning (NOU 2001: 7) på noen sentrale utviklingstrender og utfordringer. En av disse var «risikosammenfunnet». Utvalget uttalte følgende:

Det har i den siste tiden vært rettet større oppmerksomhet mot kriseberedskapen i fred. Det henger sammen med at det i forbindelse med flere større naturkatastrofer og ulykker er avdekket til dels mangelfull planlegging og beredskap. Dagens beredskapssystem er reaktiv i sin natur. I altfor stor grad innebærer beredskap opprydding etter en hendelse, i stedet for at det satses på tiltak for å unngå hendelsen.⁴³

Videre ble det sagt:

Når det gjelder overordnet planlegging etter plan- og bygningsloven, er ikke kravet til sikkerhet like framtreddende. Det blir derfor blant annet påpekt at det er nødvendig med et sterkere engasjement for forebygging i den kommunale planlegging.

Samfunnsutviklingen viser at det er behov for at det offentlige i større grad innpasser beredskapsmessige hensyn i den alminnelige samfunnsplanleggingen, som et sårbarhetsreducerende tiltak, og at sårbarhetsvurderinger bør inngå som et sentralt element i all planlegging.⁴⁴

Som gjennomgangen til nå har vist, er dette egentlig en veldig interessant utvikling. Naturfare har, som vi har sett, vært en del av lovverket i lang tid, og det har hele tiden vært forutsatt at slike farer skulle ivaretas i plan delen av loven – særlig etter at bygningsloven av 1965 ble vedtatt. Kan lov arbeidet gjennom 70-, 80- og 90-årene ha bidratt til at naturfarehensynet druknet blant andre viktige hensyn? Det er i hvert fall ukontroversielt å påstå at naturfarehensynet ikke har hatt den fremtreddende plasseringen

43 NOU 2001: 7 s. 52.

44 NOU 2001: 7 s. 52.

i lovteksten som det i sin tid hadde i lovutkastet til Bygningslovkomiteen av 1954. Intensjonen har like fullt vært der, bare mer skjult.

Lenger ut i den samme delutredningen listet Planlovutvalget opp noen viktige samfunnsoppgaver og interesser som burde danne grunnlag for det endelige lovforslaget til ny plan- og bygningslov. Én av dem går under benevnelsen «Sivilt beredskap». Aller først ble det innledet med følgende: «Kommunens ansvar for innbyggernes sikkerhet er et viktig tema for planleggingen. Store flom- og skredulykker har i den senere tid gitt økende oppmerksomhet omkring sårbarheten i samfunnet.»⁴⁵ Videre gikk utvalget inn på hvilket verktøy som burde utnyttes til formålet:

Risiko- og sårbarhetsanalysen er første steg i en prosess hvor formålet er å klarlegge alle risikoforhold som kan være av interesse i arealbrukssammenheng. Neste steg er å legge disse resultatene inn som premisser i planleggingsprosessen i kommunen. Kommunens risiko- og sårbarhetsanalyser er i liten grad utnyttet som premiss i den ordinære samfunnsplanleggingen.⁴⁶

Risiko- og sårbarhetsanalyser var ikke et ukjent fenomen, men var inntil da (2001) kun benyttet i den delen av kommunen som jobbet spesifikt med beredskap, uavhengig av samfunns- og arealplanleggingen etter plan- og bygningsloven av 1985. Risiko- og sårbarhetsanalysene var heller ikke på denne tiden et obligatorisk element, slik at variasjonene mellom kommunene kunne være til dels betydelige.

Om forholdet til plan- og bygningsloven ble det videre sagt:

Regjeringen ønsker en strategi som innpasser beredskapsmessige hensyn i den alminnelige samfunnsplanleggingen som et sårbarhetsreducerende tiltak. Risiko- og sårbarhetsanalyser bør gjennomføres som ledd i prosessen med de ordinære kommuneplanene. Arbeidet hører naturlig hjemme på dette nivået, og vil trolig også styrke den allmenne oppmerksomheten om beredskapsoppgaver i lokalsamfunnet.⁴⁷

Denne tilnærmingen – at *kommuneplanen* er det fornuftige nivået å ivareta naturfarer på – føyer seg inn i rekken blant de mange uttalelsene

45 NOU 2001: 7 s. 212.

46 NOU 2001: 7 s. 212.

47 NOU 2001: 7 s. 213.

som er gitt om temaet de siste tiårene, jf. for eksempel premissene som lå til grunn for bygningsloven av 1965, og føringene som fremgikk av ulike rundskriv om temaet i årene som fulgte. Utvalget mente likevel at det på det daværende tidspunktet var uklart hvorvidt det krevde (materielle) lovendringer, eller om en endring av forvaltningspraksis var tilstrekkelig. Samtidig ble det vist til Sårbarhetsutvalgets utredning (NOU 2000: 24), som på dette tidspunktet lå ute på høring.

Sårbarhetsutvalget gikk aldri inn på særskilte drøftelser av naturkatastrofer. Utvalget trakk imidlertid opp noen viktige prinsipper som lå til grunn for deres øvrige drøftelser og anbefalinger. Ett av disse prinsippene ble formulert på følgende måte:

Skadeforebyggende tiltak skal prioriteres for å redusere sannsynligheten for å begrense omfanget av nye store ulykker og krisesituasjoner. Samfunnet vil kunne unngå betydelige kostnader ved å innarbeide sårbarhetsreducerende tiltak i plan- og utbyggingsfasen av nye prosjekter.⁴⁸

Videre understreket utvalget betydningen av omverdensanalyser (blant annet risiko- og sårbarhetsanalyser). I den oppfølgende stortingsmeldingen, St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn*, ble mangelen på særskilte drøftelser knyttet til naturkatastrofer rettet opp. I innledningen til kapittel 6 sa daværende Justis- og politidepartement:

Kapitelet inneholder eksempelvis en fremstilling av beredskapen i forhold til naturkatastrofer, herunder skred. Dette temaet er kommet til på bakgrunn av mottatte høringsuttalelser.⁴⁹

Stortingsmeldingen gikk hovedsakelig inn på overordnede ansvarsforhold og ga for øvrig en kort orientering om ulike prosjekter som er igangsatt for å klarlegge uklare ansvarsforhold, utvikle verktøy, kartleggingsprogrammer for skred, samt ulike sider av sikringstiltak og erstatningsordninger. Forholdet til plan- og bygningsloven ble ikke særskilt belyst.

⁴⁸ NOU 2000: 24 s. 15.

⁴⁹ St.meld. nr. 17 (2001–2002) s. 33.

Planlovutvalgets andre delutredning (NOU 2003: 14) kom etter hvert med konkrete anbefalinger til hvordan den nye plan- og bygningsloven på en bedre måte kunne ivareta naturfarehensyn. Innledningsvis uttalte utvalget følgende:

Erfaringer viser at det er behov for å formalisere og tydeliggjøre kommunenes ansvar for samfunnssikkerhet. Ansvar et må derfor synliggjøres i forslaget til nye planbestemmelser i plan- og bygningsloven. Dagens plan- og bygningslov gir ingen slik generell plikt til å kartlegge risikoforhold.⁵⁰

Videre sa utvalget:

Økt fokus på sikkerhet i samfunnsplanlegging vil bidra til færre naturkatastrofer og ulykker med færre negative konsekvenser for menneskers liv og helse, kritisk infrastruktur, miljø og materielle verdier. Det vil også gi bedre trygghet at en kartlegger alle relevante risiko- og sårbarhetsforhold i det arealet en har tenkt å bygge ut. Samfunnet legger for stor vekt på å reparere skader istedenfor å forebygge. Rent samfunnsøkonomisk vil videreføring av denne praksis ikke være den mest gunstige. Fra en etisk synsvinkel er heller ikke en slik mangelfull praksis akseptabel når en indirekte og direkte utsetter menneskers liv og helse for fare.

Utvalget mener det er behov for økt bevissthet om risiko og sårbarhet i samfunnet generelt, og ved planlegging i et konkret geografisk område, og at det må brukes tid til å kartlegge hvilke risikoutfordringer en kan stå overfor. I dagens plan- og bygningslov er det ikke synliggjort noen slik direkte plikt til å kartlegge risikoforhold, selv om det framgår av lovens § 68 at visse risikoforhold skal vurderes og varetas. Plan- og bygningsmyndigheten har i den forbindelse en plikt til å unngå utbygging i risikoområder. Konsekvensene av lovens manglende krav, og planmyndighetens begrensede oppfølging, er at mange planer får en mangelfull planprosess. Det finnes en del eksempler på at manglende kartlegging har ført til situasjoner hvor menneskers liv og helse har blitt skadelidende og der planmyndigheten har fått krav om erstatning fra de som berøres. I så måte vil en plikt til å vurdere risiko- og sårbarhet forut for godkjenning av planvedtak redusere risikoen både for de som skal bygge og bo på arealet, og for plan- og bygningsmyndighetene som skal godkjenne utbyggingen.⁵¹

50 NOU 2003: 14 s. 183.

51 NOU 2003: 14 s. 184.

Utvalget viste også til plan- og bygningsloven av 1985 § 25 nr. 6 (arealformålet fareområde i reguleringsplan) og presiserte følgende:

Dette er et grunnleggende prinsipp som må videreføres. Med en sterkere plikt til å kartlegge risiko og sårbarhet som del av planprosessen vil en lettere kunne identifisere områder som har en eller annen risiko og sårbarhet knyttet til seg.

Erfaringene fram til nå viser at kommunene i for liten grad ivaretar samfunnsikkerhetshensyn i planleggingen. Det viser seg også at fylkesmennenes praktisering av innsigelsesinstituttet på området samfunnssikkerhet er varierende fra fylke til fylke. Det er derfor behov for en formalisering av kommunens ansvar for samfunnssikkerhet i planleggingen ved at dette tas inn i plan- og bygningsloven.⁵²

Utvalget føyde oppsummeringsvis til at de «mener fylkes- og kommuneplanleggingen kan bli mer egnete virkemidler for problemstillinger rundt [...] hele det samfunnssikkerhetspolitiske perspektivet».⁵³ Vi ser altså nok en gang at naturfarehensyn bør ivaretas på et så høyt plannivå som mulig.

For å sikre de hensynene som er nevnt ovenfor, valgte Planlovutvalget å foreslå en pakke med bestemmelser. Den mest sentrale bestemmelsen var plikten til å utarbeide risiko- og sårbarhetsanalyser ved utarbeidelse av arealplaner for utbygging (§ 1-10 i utkastet, senere § 4-3 i plan- og bygningsloven av 2008, supplert med ny § 3-1). Videre la forslaget opp til et helt nytt system, slik at det som tidligere utgjorde selvstendige arealformål, nå skulle vises i plankartet som hensynssoner med tilhørende bestemmelser. Det betyr blant annet at man forlot systemet fra plan- og bygningsloven av 1985 med bruk av arealformålet fareområde. Nå skulle dette synliggjøres som faresone (hensynssone) med tilhørende bestemmelser om hvilke krav og hensyn som skal gjelde innenfor sonen.

Det daværende Miljøverndepartement fulgte opp innholdet i forslagene, men med flere redaksjonelle endringer.⁵⁴ Innledningsvis sa departementet følgende: «Hensyn som miljø, helse og samfunnssikkerhet har fått sterkere fokus.»⁵⁵ Deretter ble det presisert slik:

⁵² NOU 2003: 14 s. 185.

⁵³ NOU 2003: 14 s. 187.

⁵⁴ Dette er noe av årsaken til at jeg holder meg på et minimum med hensyn til paragrafnumre.

⁵⁵ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 5.

Samfunnssikkerhet er et område som blir stadig mer fokusert. Utviklingen viser at det er behov for at det offentlige i større grad innpasser beredskapsmessige hensyn i den alminnelige samfunnsplanleggingen etter plan- og bygningsloven. Sårbarhetsvurderinger og sårbarhetsreduserende tiltak bør inngå som et sentralt element i all planlegging.⁵⁶

Utover disse presiseringene viste Miljøverndepartementet hovedsakelig til uttalelsene i Planlovutvalgets utredninger, eller det gjenga så godt som ordrett (i en mer kortfattet form) det som stod i de ovennevnte NOU-ene.

Bestemmelsen om risiko- og sårbarhetsanalyser i ny pbl. § 4-3 ble lydende slik:

Ved utarbeidelse av planer for utbygging skal planmyndigheten påse at risiko- og sårbarhetsanalyse gjennomføres for planområdet, eller selv foreta slik analyse. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om arealet er egnet til utbyggingsformål, og eventuelle endringer i slike forhold som følge av planlagt utbygging. Område med fare, risiko eller sårbarhet avmerkes i planen som hensynssone, jf. §§ 11-8 og 12-6. Planmyndigheten skal i arealplaner vedta slike bestemmelser om utbyggingen i sonen, herunder forbud, som er nødvendig for å avverge skade og tap.

Kongen kan gi forskrift om risiko- og sårbarhetsanalyser.

Én ting kan vi merke oss allerede nå. Paragraf 4-3 utgjør en selvstendig materiell bestemmelse. I tillegg er bestemmelsen *lex specialis*⁵⁷ i forhold til andre generelle bestemmelser i loven, blant annet de alminnelige føringene som fremgår av §§ 11-8 og 12-6 (om bruk av hensynssoner). De sistnevnte bestemmelsene sier at plankartet «i nødvendig utstrekning» skal angi hensynssoner.

Bruk av hensynssoner er altså som hovedregel tuftet på et faglig skjønn fra planmyndighetens side. Når det derimot gjelder avdekket fare, risiko eller sårbarhet, følger det av § 4-3 at man *skal* innarbeide slike hensyn som hensynssoner. Planmyndigheten kan derfor ikke velge bort bruk av

⁵⁶ Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 11.

⁵⁷ *Lex specialis* er et tolkningsprinsipp som gjelder ved motstrid mellom rettsregler av samme rang. Det betyr at spesielle regler går foran mer generelle regler, så fremt ikke noe annet fremgår av rettskildematerialet for øvrig. Resultatet vil alltid bero på en konkret tolkning.

hensynssoner i tilfeller hvor risiko- og sårbarhetsanalysene har avdekket hensyn som § 4-3 skal ivareta.

Videre presiserte Miljøverndepartementet samfunnssikkerhetshensynet i ny pbl. § 3-1:

Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:

[...]

h. fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.

På den måten skulle det ikke lenger være noen tvil om at naturfarehensynet spiller en svært sentral rolle i planleggingsprosessene etter plan- og bygningsloven (uavhengig av plannivå), før man kommer til selve byggesaksstadiet.

Vi skal også merke oss uttalelsene fra komitébehandlingen i Innst. O. nr. 57 (2007–2008). På side 18 i innstillingen ble det sagt følgende:

Komiteen vil understreke betydningen av at hensynet til samfunnssikkerhet gjennomgående gis stor oppmerksomhet i all planlegging og utvikling. Gode rutiner knyttet til risiko- og sårbarhetsanalyser er derfor av største betydning.

Komiteen er av den formening at lovbestemmelsen gir en formalisering av planmyndighetens ansvar for samfunnssikkerhet i planleggingen. Komiteen vil påpeke at i områder der hensynet til samfunnssikkerhet er uavklart eller under avklaring, må det legges til grunn en særskilt aktsomhetsadferd.

Det var med andre ord bred enighet om viktigheten av et risiko- og sårbarhetskrav. Samtidig skal vi merke oss innvendingene fra medlemmene i Fremskrittspartiet og Høyre:

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre peker på at det er uklart hvor omfattende kravet er til å utarbeide en risiko- og sårbarhetsanalyse for hele kommunen ved utarbeidelse av arealdelen til kommuneplanen. Analysen bør i tilfelle gjelde for begrensede temaer og områder.

Disse medlemmer mener at det vil være behov for å få utarbeidet forskrift om temaet sårbarhets- og samfunnssikkerhet, gjerne inneholdende metode for å utføre en slik oversikt på oversikts- og detaljplannivå. Også her må det være

kommunen som avgjør hva som er nødvendige analyser for det plannivået som velges.⁵⁸

Et stykke på vei er disse innvendingene forståelige. Den som leter i forarbeidene etter svar på hva som faktisk ligger i kravet om risiko- og sårbarhetsanalyser, må evne å lese mellom linjene. Forarbeidene er knappe i sin beskrivelse, og det finnes nærmest ingen kobling til Bygningslovutvalgets utredningsarbeid om den materielle bestemmelsen som nå følger av § 28-1 (tidligere § 68 i plan- og bygningsloven av 1985). Utfordringen må imidlertid ikke overdrives, all den tid ordlyden i § 4-3 et stykke på vei klargjør innholdskravene. Ordlyden er riktignok tilpasset planarbeidet, men den samsvarer nokså godt med innholdet til ny § 28-1. Bestemmelsene skiller blant annet tydelig mellom risiko- og faremomenter utenfra (naturforhold) og risiko- og faremomenter som skyldes tiltaket selv (menneskelig aktivitet) og dets påvirkning på omgivelsene (miljøforhold).

Bygningslovutvalget gjorde ingen endringer i forhold til tidligere § 68 i plan- og bygningsloven av 1985. Det var i stor grad en ren videreføring. Vi skal likevel merke oss en sjelden kobling mellom §§ 28-1 og 4-3. Utvalget uttalte nemlig følgende:

I utgangspunktet vil arealplanleggingen langt på vei sikre at fareområder reguleres slik at bygging hindres, eller at bygging på slike steder skjer på nærmere angitte vilkår. Der arealplanleggingen ikke holder tritt med ny og økt kunnskap om de nevnte forhold, kan det likevel være behov for å nedlegge byggeforbud ved enkeltvedtak etter andre ledd.⁵⁹

Vi ser slik sett en stor tiltro til at det nye kravet i § 4-3 ville fange opp de fleste praktiske tilfeller av avdekt risiko. Videre ser vi tydelig at § 28-1 var ment som en sikkerhetsventil. Den skal i utgangspunktet kun anvendes i særlige tilfeller. Forslaget ble i hovedsak fulgt opp av det daværende Kommunal- og regionaldepartement, jf. Ot.prp. nr. 45 (2007–2008).

Videre skal vi merke oss at det kom inn et forslag til tilføyelser i ordlyden til § 28-1 helt på tampen av stortingskomitébehandlingen, jf. Innst. O. nr. 50 (2008–2009). Årsaken var anbefalinger fra det såkalte

58 Innst. O. nr. 57 (2007–2008) s. 18.

59 NOU 2005: 12 s. 351.

Ålesundsutvalgets rapport, datert 17.11.08.⁶⁰ Ordlyden til ny § 28-1 ble som følger:

Grunn kan bare bebygges, eller eiendom opprettes eller endres, dersom det er tilstrekkelig sikkerhet mot fare eller vesentlig ulempe som følge av natur- eller miljøforhold. Det samme gjelder for grunn som utsettes for fare eller vesentlig ulempe som følge av tiltak.

For grunn som ikke er tilstrekkelig sikker, skal kommunen om nødvendig nedlegge forbud mot opprettelse eller endring av eiendom eller oppføring av byggverk, eller stille særlige krav til byggegrunn, bebyggelse og uteareal.

Departementet kan gi nærmere forskrifter om sikkerhetsnivå og krav til undersøkelser, sikringstiltak for person eller eiendom, dokumentasjon av tiltaket og særskilte sikringstiltak.

Videre ble det gjort en ordlydsendring fra «kan» til «skal» i andre ledd. Vi ser altså at ordlyden samsvarer godt med innholdet i § 4-3, slik vi var inne på ovenfor.

Kun kort tid etter at loven trådte i kraft, kom det daværende Olje- og energidepartementet med en ny stortingsmelding om flom og skred, jf. Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred*. På side 42 i meldingen skrev departementet følgende:

Nåværende krav til sikkerhet mot naturfarer er koblet til byggesaksdelen av plan- og bygningsloven. Kravene gjelder derfor i utgangspunktet bare for det enkelte bygg med tilhørende uteareal. Krav om ROS-analyse og planvirkemidler (planformål, hensynssoner og bestemmelser) tilhører plandelen, og gjelder derfor arealbruken, ikke bare det enkelte bygg. Sikkerhetskravene bør formuleres til også mer direkte å gjelde for arealplaner, og slik synliggjøre at hensynet til samfunnssikkerhet/sikkerhet mot naturpåkjenninger i plan- og bygningsloven § 28-1 og TEK10 kapittel 7 er gjennomgående, og at plan er forberedende til byggesak. Det innebærer at det avklares på planstadiet om et utbyggingsområde tilfredsstiller kravene til sikkerhet etter TEK10 eller ikke, eventuelt om det kan oppnås tilstrekkelig sikkerhet gjennom sikringstiltak. Det vil være en fordel for alle som skal vurdere planen, og gi utbyggere en bedre avklaring av rammene

60 Se Innst. O. nr. 50 (2008–2009) s. 27, samt vedlegg 3.

for utbyggingen. Olje- og energidepartementet, i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Miljødepartementet, tar sikte på å utarbeide en statlig planretningslinje etter plan- og bygningsloven § 6-2. Retningslinjene vil blant annet bygge på aktuelle deler av NVEs retningslinjer nr. 2-2011, Flaum- og skredfare i arealplanar.

Det som fremgår her, er imidlertid mangelfullt og til dels misvisende, jf. gjennomgangen av lovens historikk ovenfor. For det første nevner ikke departementet § 4-3, som altså innførte en plikt til å ivareta de samme innholdsmessige kravene som følger av § 28-1. Risiko- og sårbarhetskravet var nå blitt hovedregelen (en plikt), mens § 28-1 fungerer som sikkerhetsventil. For det andre får stortingsmeldingen det til å høres ut som om samfunnssikkerhet *ikke* har vært et gjennomgående tema i plan- og bygningsloven tidligere. Som artikkelen forhåpentligvis har vist, har dette vært gjeldende rett siden bygningsloven av 1965. For det tredje skaper stortingsmeldingen et inntrykk av at denne mangelen (at samfunnssikkerhet/sikkerhet mot naturpåkjenninger er gjennomgående) skal rettes opp ved at det utarbeides en statlig planretningslinje om temaet.

Den statlige planretningslinjen ble aldri en realitet, og det tok noen år før departementets intensjon munnet ut i det nåværende rundskrivet, H-5/18, *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling* – det tredje i rekken. Dette har nok også bidratt til at forvaltningen i dag i stor grad viser til rundskrivet som en slags autoritativ rettskilde på området, i stedet for å følge lovens ordlyd og tilhørende forarbeider. Innholdsmessig er imidlertid rundskrivet godt, all den tid det på en oversiktlig måte får frem lovens system, herunder hva som kan utledes av § 4-3 i lys av valgt plannivå, og hvilke senere plannivåer det legges opp til (jf. også den usikkerheten som fremgikk av Innst. O. nr. 57 (2007–2008)).⁶¹

61 På ett gjennomgående punkt er rundskriv H-5/18 nokså upresist, ettersom det i liten grad er konsekvent når det gjelder bruken av skal/må og kan/bør. Dette er etter mitt syn en svakhet som bør rettes opp.

4 Avslutning

Hva er status i dag? Rundskriv H-5/18 gir lite veiledning om status på naturfareområdet sammenlignet med sine forgjengere. Energidepartementet har imidlertid nylig offentliggjort sin oppdaterte stortingsmelding om arbeidet med flom og skred, jf. Meld. St. 27 (2023–2024). Meldingen bygger blant annet på NOU 2022: 3 *På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikk-leirerisiko*, Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring (Dokument 3:6 (2021–2022)) samt Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn*. Det samlede materialet tegner fortsatt et utfordringsbilde som, dersom man tar forhistorien i betraktning, kan få en til å heve øyenbrynene. Samtidig er ikke bildet så nedslående som man først får inntrykk av.

Samfunnet har kommet langt når det gjelder å ta hensyn til naturfare i plan- og byggesaksarbeidet etter plan- og bygningslovgivningen. Hver dag legger Norges mange kommuner ned et imponerende arbeid med å ivareta samfunnssikkerheten. Det kan nok også argumenteres for at problemet i mindre grad handler om å ha forståelse for at naturfare er et viktig hensyn. Dagens utfordringer handler nok mer om hvordan man kan forsikre seg om at naturfarehensynet er tilstrekkelig ivaretatt, og på hvilket tidspunkt dette må skje. Det er med andre ord i mindre grad behov for ytterligere lovreformer. Det handler snarere om å påse at de som skal praktisere lovverket, faktisk forstår hvilke krav som stilles, og når farehensynene er godt nok utredet og innarbeidet i arealplanene.

Det er det siste – forståelsen av lovverket og av når farehensynene er godt nok utredet og innarbeidet – som vektlegges i Meld. St. 27 (2023–2024). Meldingen foreslår ingen vesentlige endringer når det gjelder selve planleggingen og byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven av 2008. Den er snarere rettet mot å styrke og tydeliggjøre de eksisterende virkemidlene i loven. Ulike former for risiko- og sårbarhetsanalyser får økt oppmerksomhet, og det legges stor vekt på å klargjøre hvordan de ulike formene skal forstås og brukes avhengig av hvilken sektor og hvilket lovverk det er tale om. Risiko- og sårbarhetsanalyser i medhold av plan- og bygningsloven § 4-3 er én av dem.

Etter hundre år med lovarbeid kan vi med stor grad av sikkerhet si at plan- og bygningslovverket omsider har fått de nødvendige virkemidlene. Fremover vil graden av måloppnåelse avhenge av at de som er satt til å ivareta lovverket, faktisk forstår innholdet. Tiden vil vise, men det kan nok allerede nå slås fast at eventuell mangel på etterlevelse neppe skyldes et utilstrekkelig lovverk, men snarere mangel på kompetanse, kapasitet og ressurser.

Kilder

Litteratur

Andenæs, Johs. og Fliflet, Arne, *Statsforfatningen i Norge*, 11. utg.,

Universitetsforlaget 2017.

Fiskaa, Helge, «Med lov skal land byggast. Bygningsloven av 1965 – planleggingas 'grunnlov' i Norge» *Kart og plan* 74 (2014) nr. 1, s. 32–45.

Fleischer, Carl A., *Plan- og bygningsretten*, Universitetsforlaget 1992.

Stang, Emil, *Norsk bygningsrett*, Johan Grundt Tanum 1943.

Fagrapporter

Norges vassdrags- og energidirektorat, *Forvaltningsregimer for naturfarer i Norge – statlig fagansvar*, rapport 21, NVE 2023.

Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*, dokument 3:6 (2021–2022), 2022.

Stortingsmeldinger

St.meld. nr. 37 (1995–96) *Om flommen på Østlandet 1995 og kriseberedskap i fred.*

St.meld. nr. 29 (1996–97) *Regional planlegging og arealpolitikk.*

St.meld. nr. 42 (1996–97) *Tiltak mot flom.*

St.meld. nr. 17 (2001–2002) *Samfunnssikkerhet – Veien til et mindre sårbart samfunn.*

Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene – om flom og skred.*

Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn.*

Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førenudd på flaum og skred.*

Rundskriv

Rundskriv 5/68 *Flom og raskatastrofer i bebygde områder.*

Rundskriv 3/69 *Om retningslinjer for geotekniske vurderinger i forbindelse med generalplanarbeid.*

Rundskriv T-5/97 *Arealplanlegging og utbygging i fareområder.*

Rundskriv H-5/18 *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling.*

Offentlige utredninger

NUT 1960: 2 *Utkast til Lov om bygningsvesenet med motiver.*

NOU 1977: 1 *Ny planleggingslov.*

NOU 1983: 15 *Planlov.*

NOU 1984: 9 *Forenklinger i bygningsloven m.v. II.*

NOU 1985: 13 *Forenklinger i bygningsloven mv. III.*

NOU 1996: 16 *Tiltak mot flom.*

NOU 2000: 24 *Et sårbart samfunn.*

NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven. Planlovutvalgets første delutredning.*

NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.*

NOU 2005: 12 *Mer effektiv bygningslovgivning II. Bygningslovutvalgets andre delutredning med lovforslag.*

NOU 2022: 3 *På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko.*

Forarbeider

Ot.prp. nr. 30 (1923) *Om utferdigelse av en lov om bygningsvesenet og en lov om bygningskommuner.*

Ot.prp. nr. 1 (1964–1965) *Om ny bygningslov.*

Ot.prp. nr. 22 (1980–81) *Lov om lokal og regional planlegging.*

Ot.prp. nr. 13 (1981–82) *Om opphevelse av lov 5. juni 1981 nr. 49 om lokal og regional planlegging.*

Ot.prp. nr. 56 (1984–85) *Plan- og bygningsloven.*

Ot.prp. nr. 57 (1985–86) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 nr. 77.*

Innst. O. nr. 57 (2007–2008) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).*

Innst. O. nr. 50 (2008–2009) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om endringer i lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).*

Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).*

Lover og forskrifter

Lov 19. mai 1904 om forbud mod oppførelse av træbygninger i landets byer mv. [murtvangloven].

Lov 22. februar 1924 nr. 2 om bygningsvesenet (bygningsloven) [opphevet].

Lov 18. juni 1965 nr. 7 (bygningsloven) [opphevet].

Lov 14. juni 1985 nr. 77 (plan- og bygningsloven) [opphevet].

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Forebygging av naturskader gjennom statlige planretningslinjer – velmente råd med lav gjennomslagskraft?

Eivind Junker

Nord universitet

Abstract: Central government planning guidelines (SPR) are planning tools with high ambitions: Through these formalized decisions, the national government aims to provide clear guidelines for municipal planning based on selected considerations. However, the guidelines on climate adaptation and natural damage are general in content and leave significant discretion to the local authorities.

This chapter briefly describes the history and intention behind the SPR tool and analyses the content about natural damage prevention in current guidelines. The aim is to examine the extent to which the SPRs contribute to municipal efforts to avoid natural damage, considering the framework for the tool, efficiency and expediency. Finally, the chapter provides some reflections on whether alternative measures could be more suitable.

Keywords: national planning guidelines, municipal planning, climate adaptation, natural damage

1 Innledning – lokal autonomi vs. nasjonale hensyn

Kommunen er den sentrale aktøren når det gjelder arealplanlegging i Norge, og det lokale selvstyret er en viktig politisk målsetting, både

Sitering: Junker, E. (2024). Forebygging av naturskader gjennom statlige planretningslinjer – velmente råd med lav gjennomslagskraft? I S. Taubøll (red.), *Flom, skred og juss* (Kap. 10, s. 357–380). Cappelen Damm Forskning. <https://doi.org/10.23865/cdf.241.ch10>
Lisens: CC-BY 4.0

innenfor arealforvaltningen og på andre områder. Samtidig er arealbruk den viktigste faktoren for å oppnå en rekke overordnede mål. Selv om vi har en egen lov om naturmangfold, regnes plan- og bygningsloven gjerne som den viktigste loven for ivaretagelse av naturen. Lovene om veier og veitrafikk stiller krav til infrastrukturen, men det er arealplanleggingen som skaper behov for veier. Klimaloven setter mål om begrensning av utslipp, men praksis henger i stor grad sammen med hvordan aktiviteten i samfunnet er fysisk fordelt.

Gjennom plan- og bygningsloven¹ er kommunal planlegging en sentral premissgiver på en rekke områder. Planleggingen har betydning for kommunale tjenester som skole, helse og beredskap, og den påvirker private forhold som naborett og utnyttelse av eiendom, sosiale forhold som barns oppvekstmiljø og den generelle tryggheten i samfunnet. Mange bedrifter og næringsdrivende er avhengige av arealforvaltningen for å kunne drive sin virksomhet. Og sist, men ikke minst har planleggingen betydning for regionale, nasjonale og globale hensyn som beskyttelse av naturmiljø, klimatilpasning og forebygging av naturskader.

Et vesentlig spørsmål når det gjelder kommunal planlegging, er i hvilken grad kommunens autonomi skal begrenses for å tilgodese slike overordnede mål. Hovedtemaet i boken er forebygging av naturskader, og dette kapittelet omhandler følgende:

Hvilken plikt har kommunene til å følge statlige planretningslinjer, og i hvilken grad bidrar gjeldende statlige planretningslinjer til å hindre utbygging i risikofylte områder?

2 Statlige planretningslinjer som verktøy

2.1 Rettslig status og funksjon

Plan- og bygningsloven gir staten flere virkemidler til å påvirke lokal arealdisponering. Noen er knyttet til den kommunale prosessen, som veiledning og deltakelse (se plan- og bygningsloven § 3-2 tredje ledd om deltakelse i planlegging og § 5-4 om innsigelse), mens andre er separate verktøy.

¹ Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

Lovens kapittel 6 om nasjonale planoppgaver oppgir fire distinkte virkemidler som statlige organer kan bruke for å påvirke arealbruk – nasjonale forventninger, statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser og statlige arealplaner. Av disse er planbestemmelser og arealplaner juridisk bindende for private og offentlige på samme måte som kommunale arealplaner og planbestemmelser. Den styrende effekten av nasjonale forventninger befinner seg derimot i den mildeste ende av skalaen og skal etter loven kun «følges opp» i kommunal planlegging (se § 6-1). Nærmere behandling av statlige planbestemmelser, statlige arealplaner og nasjonale forventninger faller utenfor dette kapittelets rammer.

Statlige planretningslinjer er en mellomvariant med hensyn til hvilken plikt kommuner og andre har til å rette seg etter innholdet i retningslinjene. Betegnelsen *statlige planretningslinjer* ble introdusert med 2005-loven som en erstatning for den tidligere betegnelsen *rikspolitiske retningslinjer*. De rikspolitiske retningslinjene var hjemlet i plan- og bygningsloven 1985 § 17-1, og de var mindre formaliserte enn dagens retningslinjer.

Planlovutvalget og departementet mente det var hensiktsmessig å videreføre og styrke denne muligheten for nasjonal samordning.² Det var imidlertid nødvendig å oppdatere betegnelsen og skille retningslinjene tydeligere fra de mer overordnede forventningene. Departementet understreket forskjellen og fremhevet målet med samordning slik:

De statlige planretningslinjene vil være mer avgrensede og konkrete enn de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging. Departementet er enig i at det vil styrke samhandlingen og øke forutsigbarheten mellom statlige myndigheter og kommunale og regionale planmyndigheter dersom dette virkemidlet brukes mer aktivt til å formidle nasjonale interesser som skal ivaretas i planleggingen.³

2 NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning* s. 156; Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* s. 83 og 87.

3 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* s. 87.

De statlige planretningslinjene var altså en videreføring av retningslinjer fra forvaltningen, som gjerne var basert på stortingsmeldinger, men uten spesifikke krav til prosess eller innhold. Med 2005-loven innførte Stortinget separate saksbehandlingsregler i § 6-2 tredje ledd: Forarbeidene forutsatte at statlige sektormyndigheter og andre departementer kunne ta initiativ til å utarbeide slike retningslinjer. Videre skulle Miljøverndepartementet være ansvarlig for å fremme forslaget. (Da 2005-loven ble forberedt og vedtatt, var Miljøverndepartementet ansvarlig for plandelen av loven. Etter regjeringsskiftet i 2013 ble loven flyttet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet.⁴ Selv om forarbeidene uttrykkelig navngir Miljøverndepartementet, var trolig intensjonen at ansvarlig departement – nå Kommunal- og distriktsdepartementet – skal fremme forslaget.)

Loven innførte videre krav om at forslag til planretningslinjer skulle legges ut på høring i minst seks uker, og at berørte kommuner, fylkeskommuner og andre interesserte skulle ha mulighet til å fremme sine synspunkter. Kravene om offentlig høring og om at de berørte skal få mulighet til å uttale seg, er utformet etter kravene til forskrifter. Planlovutvalget mente det var hensiktsmessig at statlige planretningslinjer også hadde formaliserte saksbehandlingsregler siden dette kunne bidra til å styrke ordningen.⁵

Statlige planretningslinjer er dermed en nokså unik type vedtak – de følger behandlingsreglene for forskrifter og skal i prinsippet være førende for kommunale beslutninger (de statlige planretningslinjenes bindende kraft drøftes nærmere i punkt 2.3). Stokstad beskriver statlige planretningslinjer som en form for instruksjon med «særlige formkrav», hvor forskriftsformen kan benyttes uten at den er påkrevd for å oppfylle lovens krav.⁶ Synspunktet deles av Vedvik.⁷ Jeg mener dette er treffende. På den annen side er det klart at statlige planretningslinjer ikke automatisk er forskrifter, og at de dermed er uten den samme iboende rettslige statusen

4 Se Endring i departementsstrukturen og i ansvarsfordelingen mellom departementene, fastsatt ved kgl.res. 13. desember 2013, <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2013-12-13-1455>

5 NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning* s. 157.

6 Stokstad (2012) s. 85.

7 Vedvik (2023) s. 117.

som slike vedtak har.⁸ Derfor må planretningslinjenes form vurderes konkret, og planretningslinjer vedtatt uten forskrifts form vil formodentlig også ha mindre vekt enn ordinære forskrifter ved en eventuell motstrid. I de følgende punktene går jeg nærmere inn på de statlige planretningslinjenes virkeområde og betydning for prosesser og vedtak.

2.2 Hvilke planprosesser og -vedtak omfattes av statlige planretningslinjer?

Plan- og bygningsloven § 6-2 første ledd er hjemmelen for å gi statlige planretningslinjer. Ordlyden sier lite utover at Kongen kan gi planretningslinjer for hele eller deler av landet. Innholdet i planretningslinjene vil variere – og yttergrensene for regjeringens mulighet til å fastsette føringer faller utenfor dette kapittelets rammer.

Ordlyden er derimot mer konkret når det gjelder hvor retningslinjene skal påvirke planer og annen forvaltningsvirksomhet. Bestemmelsens andre ledd oppgir at planretningslinjene skal legges til grunn ved «statlig, regional og kommunal planlegging etter loven her [og] enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter loven her eller annen lovgivning». Et eget tolkningsspørsmål er hva det innebærer at retningslinjene «skal legges til grunn» – dette kommer jeg tilbake til i neste punkt. Det er hensiktsmessig først å vurdere hvilke vedtak som er omfattet.

Etter plan- og bygningsloven § 6-2 andre ledd bokstav a gjelder planretningslinjer for «planlegging». En naturlig forståelse av ordlyden er at prosessen rundt alle typer planer omfattes, det vil si statlige arealplaner

8 Stokstad (2012) nevner at planretningslinjene for forvaltning av strandsonen ble vedtatt som forskrift i 2011 (s. 85). Vedvik (2023) skriver det samme om planretningslinjene for klima m.m. fra 2018 (s. 117). Forfatterne utdyper ikke nærmere hvorfor de mener disse var vedtak med forskrifts form. Til sammenligning ble sistnevnte omtalt som statlige planretningslinjer i Instruks 10. desember 2021 nr. 3466 om endringer i diverse instruks som følge av innføring av kjønnsnøytral tittel på fylkesmannen. (Instruksen ble dessuten brukt til å fjerne leddet «Forskrift om» fra den tidligere tittelen på Rikspolitistiske retningslinjer for vernede vassdrag.) En av grunnene til at de statlige planretningslinjene oppfattes som forskrifter, kan være at Lovdata sorterer dem under registeret «Sentrale forskrifter». (I gratisversjonen av Lovdata havner de i kategorien «Sentrale forskrifter mv.», som både inneholder forskrifter og delegerings- og ikrafttredelsesvedtak, instruks m.m., se <https://lovdata.no/register/forskrifter>.)

etter § 6-4, regional planstrategi og regionale planer og planbestemmelser (§§ 7-1, 8-1 og 8-5) samt kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunns- og arealdel og reguleringsplaner (§§ 10-1, 11-1, 11-2, 11-5 og 12-1). En slik generell tolkning har støtte i forarbeidene, som særskilt understreker at også statlige arealplaner vil måtte legge planretningslinjene til grunn.⁹

Lovens ordlyd favner imidlertid videre enn bare selve planvedtaket og planens innhold. Gjennom uttrykket «planlegging» signaliserer loven at også saksbehandling frem mot ferdige planer er et viktig virkeområde. Retningslinjene vil for eksempel kunne påvirke tolkningen av plankravet etter § 12-1.¹⁰ Videre vil retningslinjene i prinsippet også ha betydning for forberedende behandling, som oppstartsmøter med private forslagsstillere (§ 12-8 første ledd), behandling av planprogram (§ 4-1) og medvirkning i andre organers planlegging (§ 3-2).

Videre fastsetter § 6-2 at planretningslinjene skal legges til grunn for enkeltvedtak som offentlige myndigheter treffer etter loven. Her er loven enda mer generelt utformet: Den omfatter både enkeltvedtak i planprosessene og ellers. Dermed vil statlige planretningslinjer i prinsippet gjelde alt fra avgjørelser om midlertidige forbud mot tiltak etter kapittel 13, konsekvensutredninger etter kapittel 14, erstatning og ekspropriasjon etter kapittel 15 og 16, utbyggingsavtaler under kapittel 17, dispensasjoner etter kapittel 19 samt alle enkeltvedtak under lovens byggesaksdel.

Siden arealforvaltning er en tverrsektoriell oppgave som også setter premisser for virksomhet regulert av andre lover, og målet med statlige planretningslinjer er å samordne innsatsen rundt nasjonale interesser, fastslår loven at retningslinjene også gjelder enkeltvedtak «etter annen lovgivning». Jeg kommer tilbake til spørsmålet om de statlige planretningslinjenes virkning utenfor plan- og bygningslovens vedtak (se punkt 2.5) etter å ha diskutert hvordan de påvirker planlegging og vedtak innenfor loven.

9 *Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* s. 196.

10 Myklebust og Schütz (2012) s. 104.

2.3 Hva innebærer kravet «legges til grunn»?

Virkeområdet for de statlige planretningslinjene er altså omfattende – både planprosessen og etterfølgende vedtak faller innenfor. Et avgjørende spørsmål blir derfor hvilke føringer innholdet i retningslinjene gir for disse prosessene og vedtakene. Lovens ordlyd er at retningslinjene skal «legges til grunn», jf. § 6-2. En tilsvarende formulering er benyttet både i Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning¹¹ (*SPR klima og energi*) pkt. 2, Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging¹² (*SPR BATP*) pkt. 2 og Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen¹³ (*SPR strandsonen*) pkt. 5.

I seg selv er formuleringen om at retningslinjene skal legges til grunn, nokså uforpliktende. Planlovutvalget kommenterte den tilsvarende bestemmelsen i 1985-loven på følgende måte: «Ifølge loven skal riks-politiske retningslinjer 'legges til grunn' for planleggingen etter denne loven. Men hva betyr egentlig det?»¹⁴ Utvalget drøftet deretter noen av erfaringene med tidligere retningslinjer og muligheter for å styrke virkemiddelet, blant annet gjennom saksbehandlingsregler.

Kontrasten til ordlyden i paragrafene om statlige planbestemmelser og statlig arealplan illustrerer at retningslinjene ikke utgjør bindende krav. Etter § 6-3 kan Kongen (departementet) «nedlegge forbud» mot bestemte tiltak, og § 6-4 gir departementet adgang til å utforme arealplaner ved å tre inn i kommunestyrets rolle etter kapittel 11 og 12. Slike planer er bindende for både offentlige og private, jf. §§ 11-6 og 12-4. Inntrykket av retningslinjenes veiledende karakter forsterkes også av at virkemiddelet betegnes som *retningslinjer*. Det er vanskelig å argumentere for at lovteksten i seg selv tilsier at retningslinjene har bindende virkning for aktørene.

11 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, fastsatt ved kgl.res. 28. september 2018, endret ved instruks 10. desember 2021.

12 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, fastsatt ved kgl.res. 26. september 2014, endret ved instruks 10. desember 2021.

13 Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, fastsatt ved kgl.res. 28. mai 2021.

14 NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning* s. 156.

Forarbeidene gir imidlertid et mer nyansert inntrykk. Proposisjonens kommentarer til bestemmelsen utdyper intensjonen bak retningslinjene og den tilsiktede virkningen. Departementet nevner (som Planlovutvalget) at det har vært uklart om kommuner og fylkeskommuner har hatt plikt til å følge retningslinjene etter 1985-loven, og målet med § 6-2 var derfor å klargjøre statusen. På den ene side skriver departementet uttrykkelig at retningslinjene ikke er bindende for private. Dermed kan ikke retningslinjene alene brukes som grunnlag for å avslå søknader om tiltak. På den annen side understreker departementet at statlige organer, regionale myndigheter og kommunene «er pliktige til å følge de instruksjoner som planretningslinjene måtte inneholde».¹⁵

Lovens forarbeider forutsetter altså en strengere virkning enn loven selv gir uttrykk for. Denne forståelsen er også lagt til grunn i juridisk teori.¹⁶ Taubøll påpeker at det avgjørende for retningslinjenes bindende virkning vil være de spesifikke retningslinjenes innhold: Dersom retningslinjer inneholder ord som *skal* eller *må*, er det større grunn til å regne innholdet som instruksjoner enn om de inneholder ord som *kan* eller *bør*.¹⁷ Vedvik bemerker at retningslinjene ofte er ment å gi kommunene et handlingsrom.¹⁸

Eventuelle konsekvenser ved brudd på retningslinjene kan også bidra til tolkningen av om virkningen er bindende. Eksempelvis krever *SPR klima og energi* at planer for utbygging *skal* inneholde en vurdering av hvordan hensynet til et endret klima kan ivaretas. Hvis en slik vurdering mangler, vil (trussel om) innsigelse fra andre offentlige organer være den mest aktuelle reaksjonen. Innsigelse kan medføre at avgjørelsen overføres til departementet (med visse unntak eller forbehold som beskrives nærmere i punkt 2.4). Dette taler for at kommuner har plikt til å etterleve retningslinjene. Å reise søksmål om ugyldighet utelukkende med utgangspunkt i at planretningslinjene ikke er fulgt, er trolig mindre

15 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* s. 196.

16 Myklebust og Schütz (2012); Taubøll (2019); Vedvik (2024).

17 Taubøll (2019) s. 189.

18 Vedvik (2024) note 3.

praktisk.¹⁹ Ved manglende vurdering vil det være mer hensiktsmessig å knytte et søksmål til de alminnelige utredningsreglene, som forvaltningsloven²⁰ § 17 eller plan- og bygningsloven § 4-2.

Manglende etterlevelse av planretningslinjene i et planvedtak vil ikke gjøre retningslinjene irrelevante for senere vedtak. Hvis en plan for eksempel er vedtatt uten en vurdering av klimaendringer, kan kommunen fortsatt bruke det retningslinjene sier om konsekvensene av klimaendringene, når den vurderer midlertidige forbud (ved behandling av byggesøknader) eller søknader om dispensasjon.

2.4 Statlige planretningslinjer som grunnlag for innsigelse etter plan- og bygningsloven § 5-4

I tillegg til at statlige planretningslinjer fungerer som instruks til organet som avgjør saker, kan de ifølge plan- og bygningsloven brukes som grunnlag for innsigelse. Hjemmelen for å fremme innsigelser er § 5-4, og det vil da være tale om en formell innvending mot kommunale arealplaner fra andre offentlige organer. Hvis den planleggende kommunen unnlater å ta hensyn til innsigelsen, må det gjennomføres meklings- og en avgjørelse må eventuelt tas av departementet.

Grunnvilkåret for at et statlig eller regionalt organ kan bruke innsigelse, er at det dreier seg om et spørsmål som har nasjonal eller vesentlig regional betydning – eller som på annen måte har vesentlig betydning for organets saksområde (se § 5-4 første ledd). Dette skjønnsmessige vilkåret om betydning er presisert i fjerde og femte ledd. Siste punktum i femte ledd krever at innsigelser fra statlig eller regionalt hold alltid skal være basert på vedtatte (nasjonale/regionale) mål, rammer og retningslinjer. Formuleringen ble lagt til i 2017.²¹ Formålet var ifølge departementet å kodifisere tilstanden som allerede gikk frem av eksisterende rundskriv

19 Dette er dels knyttet til at private normalt ikke kan påberope brudd på instruks som grunnlag for ugyldighet. I tillegg vil en konklusjon om ugyldighet bero på at domstolene tolker lovens ordlyd strengt.

20 Lov 10. februar 1967 om behandlingssaker (forvaltningsloven).

21 Lov 16. juni 2017 nr. 63 om endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvningskompetanse m.m.).

om bruk av innsigelser.²² Nødvendigheten av å koble innsigelser og statlige styringsdokumenter var også understreket i de opprinnelige forarbeidene til bestemmelsen.²³

Statusen for statlige planretningslinjer forble imidlertid uendret ved lovendringen. Fjerde ledd presiserte allerede at innsigelser alltid kan fremmes i strid med «loven, forskrift, statlig *planretningslinje*, statlig eller regional planbestemmelse, eller overordnet plan» (min utheving). Dermed vil innsigelser fra statlige og regionale organer som er begrunnet i statlige planretningslinjer, oppfylle vilkåret i femte ledd tredje punktum.

Bruk av statlige planretningslinjer som grunnlag for innsigelser er imidlertid underlagt de samme utfordringene som virkningen som instruks: En eventuell konflikt er avhengig av innholdet i retningslinjene. Hvis retningslinjene oppstiller et klart krav til innhold, er det enklere å vurdere om planen er «i strid med» retningslinjene. Forarbeidene til fjerde ledd forutsetter at det skal foreligge «klar motstrid» for å bruke innsigelse, av hensyn til kommunenes handlingsrom.²⁴ Når retningslinjene inneholder anbefalinger om og plikt til vurdering, er det dermed vanskeligere å avgjøre om grunnlaget for innsigelse er til stede. Forholdet mellom planretningslinjenes innhold og adgangen til å bruke dem som begrunnelse er grundig drøftet av Vedvik, som mener kravet om klar motstrid neppe kan oppfylles når planretningslinjer inneholder ord som *bør* og *kan*.²⁵

Samtidig med presiseringen i § 5-4 femte ledd (2017) ble det innført en mulighet for å reise søksmål mot innsigelser, jf. § 5-7. Kommuner som mener en innsigelse mangler hjemmel, kan kreve gyldigheten vurdert av domstolene. Per november 2024 er det ingen publiserte rettsavgjørelser som behandler gyldigheten av innsigelser.

22 Prop. 64 L (2016–2017) *Endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvningskompetanse m.m.)* s. 39

23 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* s. 192.

24 Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)* s. 193.

25 Vedvik (2023) s. 225.

2.5 Virkning utenfor plan- og bygningslovens område

Et særlig spørsmål knyttet til statlige planretningslinjer er hvilken betydning retningslinjene skal ha utenfor planlegging, byggesaksbehandling og andre vedtak etter plan- og bygningsloven. Loven og planretningslinjene selv sier at de skal «legges til grunn ved [...] enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter loven her eller annen lovgivning», jf. lovens § 6-2 andre ledd bokstav b, *SPR BATP* pkt. 2 andre avsnitt, *SPR klima og energi* pkt. 2 første avsnitt og *SPR strandsoner* pkt. 5 første avsnitt. (De to siste någjeldende retningslinjene²⁶ ble vedtatt før 2008-loven, som innførte formuleringen om virkeområde utover plan- og bygningsloven).

Den interessante formuleringen her er «annen lovgivning» – altså at *SPR klima og energi* også skal ha betydning for vedtak etter andre lover. Spørsmålet om virkning utenfor plan- og byggesaksreglene kan for eksempel være aktuelt ved avgjørelser om dispensasjon fra driveplikt etter jordlova²⁷ § 9 andre ledd. Jordlova selv gir departementet anledning til å legge vekt på samfunnsmessige fordeler, men *SPR BATP* gir en ekstra oppfordring til å balansere jordvernet «mot storsamfunnets behov» (pkt. 4.3 tredje avsnitt). Som en kontrast påpeker *SPR klima og energi* (pkt. 4.3 femte avsnitt) at «[f]orvaltningen av skog og jord [også kan] bidra med forsyvende og opprettholdende tjenester som er viktige å ivareta».

Retningslinjene i *SPR klima og energi* er noe mer overordnede enn i *SPR BATP*, men dermed kan de ha betydning for flere vedtak. Innenfor naturfare og klimatilpasning kan for eksempel kravet om å bruke høye fremskrivninger (*SPR klima og energi* pkt. 4.3 andre avsnitt²⁸) være relevant for kommunens arbeid etter sivilbeskyttelsesloven²⁹ §§ 14 og 15. Den samme delen av retningslinjene kan også være aktuell som ledd i

26 Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging og Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag.

27 Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova).

28 Med «høye fremskrivninger» menes høye alternativer (de mest alvorlige alternativene) fra de nasjonale klimafremskrivningene, nærmere utdypet i de fylkesvise klimafremskrivningene.

29 Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret.

vrderingen av om det skal gis tillatelse etter akvakulturloven³⁰ § 4 (jf. § 6) eller forurensningsloven³¹ § 11. Det er en forutsetning at loven gir rom for skjønn. Hvis kompetansen etter en regel er lovbundet, kan ikke krav i de statlige planretningslinjene endre på utfallet. For eksempel kan ikke *SPR BATPs* punkt om å bidra til å styrke sykkel og gange som transportform (pkt. 4.4 tredje avsnitt) brukes som grunnlag for å avslå en ellers gyldig søknad om førerkort.

At de statlige planretningslinjene, et forskriftslignende vedtak etter én lov, skal ha betydning for utøvelsen av andre lover, kan synes å være i konflikt med sektorprinsippet i forvaltningen – at hver gren kan (og skal) håndtere sitt fagområde. Innenfor offentlig saksbehandling er det likevel rettslig uproblematisk at et overordnet organ (her regjeringen) gir instruks om hvordan underliggende organer (departementer og andre) skal utøve skjønnsmyndighet. De statlige planretningslinjene vedtas av Kongen i statsråd og kan dermed regnes som en gyldig instruks innenfor respektive fagområder.

Overfor private må imidlertid den samme begrensningen gjelde utenfor plan- og bygningslovens virkeområde som innenfor. Dette innebærer at det ikke er anledning til å avslå en søknad fra private alene basert på innholdet i statlige planretningslinjer.³² Planretningslinjene kan derimot inngå som en del av skjønnsutøvelsen.

Kort oppsummert vil kommuner dermed ha plikt til å følge statlige planretningslinjer både på plan- og bygningslovens område og ellers forutsatt at avgjørelsen inkluderer rom for skjønn, at innholdet i retningslinjene er tilstrekkelig klart, og at ingen andre føringer med større vekt tilsier et annet resultat.

30 Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur.

31 Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall.

32 Vedvik (2024) note 4.

3 Gjeldende planretningslinjers innhold om naturfare

3.1 Naturfare i de statlige planretningslinjene – et overblikk

Av dagens statlige planretningslinjer er det bare *SPR klima og energi* som inneholder krav som er direkte knyttet til naturfare. Forebygging mot skader fra naturfarer er ikke eksplisitt nevnt i noen av de andre retningslinjene, og dette punktet handler derfor om *SPR klima og energi*. Først følger en oversikt over de relevante punktene, deretter en tematisk gjennomgang av de enkelte punktenes betydning for planlegging og vedtak.

Formålsbestemmelsen i *SPR klima og energi* nevner målet om tilpasning til klimaendringene og viktigheten av å velge løsninger som både «reducerer utslippene og reduserer risiko og sårbarhet som følge av klimaendringer» (pkt. 1 andre avsnitt). Punktet om virkeområde (2) er diskutert ovenfor, og innholdet knyttet til klima- og energiplanlegging i retningslinjenes punkt 3 er mindre relevant for naturfarer.

I retningslinjenes punkt 4 er det derimot mange formuleringer som kan relateres til naturfarer. Punkt 4.1 presiserer formålet fra pkt. 1, og retningslinjene slår fast at «klimatilpasning skal bidra til at [...] kommuner og fylkeskommuner unngår eller begrenser risiko, sårbarhet og ulemper [...] som følge av endringer i klimaet». Punkt 4.2 (andre avsnitt) fremhever kommunens rolle som «særlig viktig» for klimatilpasningen siden kommunen er planmyndighet. Videre stiller tredje avsnitt krav om at kommuner og andre offentlige organer skal «anvende tilgjengelig kunnskap om klima, ventede endringer og konsekvenser av disse, i tillegg til kunnskap om tiltak for tilpasning».

Punkt 4.3 er delt inn i ti avsnitt. Alle punktene kan knyttes til forebygging av naturskadehendelser, men de er til dels generelle og forutsetter tolkning. *Første* og *andre* avsnitt dreier seg om kunnskapsgrunnlaget som skal ligge til grunn for planene, og kravene til fremskaffing og behandling av denne kunnskapen. I *tredje* avsnitt stilles det krav til innholdet i planstrategier, mens *fjerde* avsnitt inneholder anbefalinger om hva fylkeskommunene bør ta med i planene sine.

Femte avsnitt inneholder krav om at kommuneplanens samfunnsdel skal inneholde en overordnet vurdering av hvordan klimaendringer vil påvirke kommunen. I tillegg anbefales det at visse forhold av betydning for tilpasningsarbeidet kartlegges. *Sjette* avsnitt kan leses som en presisering av femte avsnitt. Her står det hvilke hensyn det er relevant å ta i betraktning i kommuneplanens samfunnsdel.

Syvende avsnitt er dels en erklæring om behovet for å bruke kommuneplanens arealdel aktivt, dels et krav om at man i planprogrammet for planen skal vurdere om gjeldende reguleringsplaner skal oppheves eller revideres.

De tydeligste formuleringene om flom og annen naturfare finner vi i *åttende* avsnitt. Her påpekes det at flom og skred kan påvirke sikkerheten i utbyggingsområder, samt at utbygging kan endre forholdene (øke påkjønning) i andre. Retningslinjenes formulering på dette punktet er noe diffus – den har preg av å være en faktisk opplysning, men kan også tolkes som et krav.

I de to siste avsnittene i *SPR klima og energi* pkt. 4.3 dreies oppmerksomheten mot økosystemer og naturbaserte løsninger. I *niende* avsnitt står det at klimaendringer skal vurderes ved planlegging av nye utbyggingsområder. Hensynet til åpne vannveier, overordnede blågrønne strukturer og forsvarlig overvannshåndtering nevnes spesifikt. I *tiende* avsnitt står det at naturbaserte løsninger bør vurderes, og at avgjørelsen skal begrunnes når slike løsninger velges bort.

De enkelte delene i *SPR klima og energi* utdypes og drøftes nedenfor, og jeg ser også nærmere på hvordan de bidrar til målet om forebygging av naturskader.

3.2 Målet om å redusere, begrense eller unngå risiko og sårbarheter

Det går tydelig frem av *SPR klima og energi* at planlegging skal redusere (pkt. 1), begrense eller unngå (pkt. 4.1) risiko og sårbarheter – som naturlig inkluderer skader som følge av naturforhold. I begge punktene står det imidlertid at planlegging skal «bidra til» hensynet. Det er ikke mulig å lese noen direkte føringer ut av retningslinjene. Når det gjelder

naturskade som hensyn i planer, kan de samme oppgavene utledes av plan- og bygningsloven § 3-3 første ledd bokstav g, h og i. Når det gjelder behandlingen av byggesaker, inneholder plan- og bygningsloven § 28-1 og byggteknisk forskrift kapittel 7 krav til trygg byggegrunn.

Isolert sett er det dermed ikke noe avvik mellom lovens og de statlige planretningslinjenes formål på området naturfarer, og som de følgende avsnittene vil vise, er også krav og forventninger til dels overlappende. Hensyn og oppgaver i lovens plandel er ikke rangert, og de vil tidvis være motstridende. Planretningslinjene kan dermed være et signal om at interessene de fremhever, skal prioriteres.

Til målet om å redusere, begrense og unngå risiko hører også planretningslinjenes punkt om at kommunen har en særlig viktig rolle som planmyndighet (*SPR klima og energi* pkt. 4.2 andre avsnitt). I saker hvor kommunen tar beslutninger som bidrar til å redusere samfunnets eksponering mot naturskadehendelser, hviler det dermed et ekstra ansvar på kommunen. Det er imidlertid vanskelig å operasjonalisere denne forventningen på selvstendig grunnlag. Det vil være utfordrende å hevde at en plan er mangelfull fordi kommunen har unnlatt å ta sin rolle på alvor.

3.3 Kravene til kunnskapsgrunnlag

SPR klima og energi nevner krav til kunnskap i tre avsnitt, henholdsvis pkt. 4.2 tredje avsnitt og pkt. 4.3 første og andre avsnitt. Alle avsnittene inneholder forpliktende formuleringer (med ord som *skal* eller *må*) og vil derfor kunne utgjøre konkrete krav til offentlige aktører. Utformingen er likevel noe ulik både med hensyn til virkeområde og betydning.

Det mest spesifikke av kunnskapskravene finnes i pkt. 4.3 første avsnitt. Her angis virkeområdet som «alle planer etter plan- og bygningsloven», og kravet går ut på at planene skal opplyse om hvilket kunnskapsgrunnlag som legges til grunn for planleggingen. I praksis innebærer dette kravet lite nytt: For planer gjelder det allerede et krav om planbeskrivelse (plan- og bygningsloven § 4-2 første ledd). For å oppfylle lovens krav om å redegjøre for «planens formål, hovedinnhold og virkninger, samt planens forhold til rammer og retningslinjer» vil det være nødvendig med en viss beskrivelse av det faktiske grunnlaget planen bygger på.

Reguleringsplaner – som regnes som enkeltvedtak etter forvaltningsloven – vil dessuten være omfattet av den generelle begrunnelsesplikten i forvaltningsloven §§ 24 og 25. I tråd med § 25 andre ledd skal vedtaket (reguleringsplanen) opplyse om «de faktiske forhold som vedtaket bygger på». Selv om første del av pkt. 4.3 første avsnitt dekkes av andre regler, kan det argumenteres for at det har en pedagogisk funksjon ved å presisere hvilke forhold som skal beskrives.

Andre del av pkt. 4.3 første avsnitt har større selvstendig betydning. Hvis kunnskapsgrunnlaget er heftet med usikkerhet som har betydning for utfallet av planen, skal dette ifølge denne delen «tydelig framgå». Selv om det kan hevdes at relevant usikkerhet også bør være del av det alminnelige kravet til begrunnelse, vil retningslinjenes krav bidra til bevisstgjøring.

Kravene i pkt. 4.2 tredje avsnitt og pkt. 4.3 andre avsnitt er mer generelle. Førstnevnte gjelder etter ordlyden «kommunale, fylkeskommunale og statlige organer [...] innenfor sine ansvarsområder» og kan dermed tolkes som en universell instruks. Det går frem at aktørene «skal [...] anvende tilgjengelig kunnskap om klima, ventede endringer og konsekvenser av disse, i tillegg til kunnskap om tiltak for tilpasning». I pkt. 4.3 andre avsnitt spesifiseres kravet om klimakunnskap. Der går det frem at høye alternativer fra nasjonale fremskrivninger skal brukes når konsekvensene av klimaendringene vurderes. Dette har trolig lettet arbeidet for mange planleggere og saksbehandlere i møte med alternative klimamodeller mv.

Bruken av klimakunnskap må naturligvis tilpasses den enkelte sakens type og omfang. En reguleringsplan for et tidligere ubebygde område i en dalside vil naturligvis stille mye høyere krav til informasjonsinnhenting og -bruk enn en byggetillatelse innenfor et veletablert boligområde langt fra både fjellsider, vassdrag og sjø. Den siste setningen i det andre avsnittet i pkt. 4.3 illustrerer dette: «Planmyndigheten må selv vurdere behovet for å supplere nasjonal og regional informasjon med kunnskap om lokale forhold, herunder tidligere uønskede naturhendelser.» (Også pkt. 4.3 sjette avsnitt inneholder en anbefaling om å ta hensyn til lokale forhold.)

Etter ordlyden og systemet er disse tre avsnittene dels myntet på planer og planmyndigheten, men hovedinnholdet følger også av plan- og

bygningsloven og generell forvaltningsrett. Dessuten passer kravene også godt for saker utenfor plan- og bygningslovens område (se punkt 2.5 ovenfor). Når offentlige aktører skal forberede saker, må relevant informasjon om klima og klimaendringer innhentes, eventuelt suppleres og synliggjøres i resultatet.

3.4 Kravene om å vurdere hvordan klimaendringer kan påvirke

Klimaendringene vil påvirke naturskadehendelser på ulike måter. Noen typer skred og flom kan bli vanligere, mens andre kan oppstå sjeldnere. Også andre naturfenomener som kan føre til skader (stormflo, styrtregn som fører til overvann, mv.), har sammenheng med klimautviklingen. Når det gjelder forebygging av naturskader, er det derfor direkte relevant når det i *SPR klima og energi* pkt. 4.3 tredje, fjerde, femte, sjette, syvende, åttende og niende avsnitt anmodes om at klimaendringene vurderes. Hvert avsnitt har sitt spesifikke fokus, og formuleringene er litt forskjellige, men hovedbudskapet er felles: Fremtidens klima er relevant for nåtidens beslutninger.

For å unngå unødige gjentakelser går jeg nokså summarisk gjennom de fleste av de nevnte avsnittene her. Kravene i tredje, syvende og niende avsnitt er noenlunde like. De er knyttet til ulike prosesser eller vedtak. Hensynet til klimaendringer skal vurderes i kommunal og regional planstrategi (tredje avsnitt), i planprogrammet for kommuneplanens arealdel (syvende avsnitt) og ved planlegging av nye områder for utbygging, fortetting eller transformasjon (niende avsnitt). Ifølge fjerde avsnitt, et av retningslinjenes mildeste, bør fylkeskommunen vurdere hvordan den kan tilrettelegge for klimatilpasning – noe som nødvendigvis også vil innebære en vurdering av selve klimaendringene. Innholdet i åttende avsnitt kommer jeg tilbake til nedenfor (punkt 3.5).

I femte avsnitt stilles det krav om at kommuneplanens samfunnsdel «skal inkludere en overordnet vurdering av om klimaendringer vil påvirke langsiktige utfordringer, mål og strategier». I denne brede bestillingen vil det være nødvendig å ta med en rekke faktorer. Neste setning i avsnittet spesifiserer at vurderingen skal skille mellom påvirkning

som har betydning for arealdelen, ting som gjelder kommunesamfunnet som helhet, og kommunen som organisasjon. Særlig den førstnevnte kategorien er relevant for forebyggingen av naturskadehendelser. Hvis kunnskap om klimaendringene (se punkt 3.3 ovenfor) tyder på at sannsynligheten for naturhendelser med skadepotensial øker, skal kommunen vurdere dette i arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel. Sammen med kravene til kunnskapsgrunnlag settes det i femte avsnitt et tydelig krav til kommunalt planarbeid.

Sjette avsnitt i *SPR klima og energi* kan leses som en utfylling av femte avsnitt siden det også henviser til samfunnsdelen, men er mer spesifikt med hensyn til hva vurderingene bør inneholde. Her oppfordrer regjeringen kommunen til å vurdere hvordan klimaendringer kan påvirke «samfunnssikkerhet, kritisk infrastruktur, natur- og kulturmiljø, befolkningens helse, samt forutsetninger for berørte næringer». Alle disse interessene kan berøres av naturskader, og avsnittet kunne dermed ha styrket retningslinjenes naturskadeforebyggende funksjon ytterligere. Imidlertid svekkes forventningen noe av ordlyden, nemlig at kommunen *bør* gjennomføre disse vurderingene i planleggingen.

En annen utfordring med pkt. 4.3 sjette avsnitt er at det er noe upresist med hensyn til hvilke planer som omfattes. Det går frem at retningslinjene gjelder «kommuneplanens samfunns- og handlingsdel, samt andre relevante planer». Etter loven er kommuneplanen delt inn i en samfunnsdel og en arealdel, mens handlingsdelen inngår i samfunnsdelen. Arealplaner er ikke spesifikt nevnt, men «andre relevante planer» kan forstås som en henvisning til både kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og kommunedelplaner (både av tema- og arealtypen).

For helhetens skyld er det også verdt å nevne at femte avsnitt inneholder en anbefaling til kommunen om å kartlegge «økosystemer og arealbruk med betydning for klimatilpasning», slik som våtmarker og myrer mv. Dette er også formulert som noe kommunen *bør* gjøre og er dermed uten den samme instruerende kraften som første del.

Samlet sett gir likevel disse avsnittene i *SPR klima og energi* oss et godt grunnlag for å slutte at (konsekvensene av) klimaendringene og tilpasningen til disse er et hensyn som skal vurderes i alle deler av planprosessen. Planretningslinjenes punkt 4.3 har overskriften «Krav til planprosess

og beslutningsgrunnlag», og alle avsnittene som er nevnt, er knyttet til ett eller flere ledd i planprosessen. Intensjonen bak vurderingskravene er å gjøre beslutningstakende organ oppmerksom på mulige konsekvenser, og kravene er generelt utformet. Til tross for de planspesifikke formuleringene er det gode grunner til å mene at de burde gjelde for alle offentlige vedtak. Jeg mener likevel at kombinasjonen av lovhjemmel, formatet med statlige planretningslinjer og de konkrete bestemmelsene er et for svakt grunnlag til å konkludere med at vurderingsplikten gjelder utenfor plan- og bygningsloven (se punkt 2.5 ovenfor). På andre områder vil det som står om å vurdere klimaendringer i *SPR klima og energi*, derfor gjelde som en mer generell anbefaling eller veiledning, i tråd med de statlige planretningslinjenes generelle formål og funksjon som et samordningsverktøy.

3.5 Fareutredning i utbyggingsområder

I *SPR klima og energi* er det særlig pkt. 4.3 åttende avsnitt som peker seg ut som naturfare-relevant. De to første setningene i avsnittet inneholder opplysninger om risiko knyttet til utbygging og er trolig tatt med primært av pedagogiske hensyn. Det står at påtenkte utbyggingsområder kan «være utsatt for farer, som for eksempel flom og skred». Dessuten kan utbygging «øke påkjenningen for nedenforliggende arealer». Ingen av disse formuleringene gir i seg selv grunnlag for å si at retningslinjene har instruksvirkning overfor kommuner eller andre.

Den tredje setningen i avsnittet er mer konkret knyttet til planprosessen, selv om formuleringen også her tilsynelatende er mer informativ enn instruerende: «For å kunne forebygge tap av liv, helse, kritisk infrastruktur og andre materielle verdier er det nødvendig at det, gjennom risiko- og sårbarhetsanalyser [ROS-analyser] tidlig i planprosessen, vurderes om klimaendringer gir et endret risiko- og sårbarhetsbilde.» Ut fra hensynet til lesbarhet kunne man nok ønsket færre leddsetninger, men det er likevel rimelig greit å få tak på ordlydens direkte budskap: Klimaendringer må vurderes i ROS-analyser tidlig i planprosessen for å unngå naturskade.

Spørsmålet er om dette avsnittet – i tillegg til å gi informasjon – også innebærer en særlig plikt til slik fareutredning? I lys av planretningslinjenes

øvrige krav om å vurdere klimaendringene (se punkt 3.3 og 3.4 ovenfor) kunne man hevdet at det åttende avsnittet medførte en plikt til å vurdere eventuelle virkninger på naturfarer som flom og skred. Hvis det var meningen å gi en slik instruks, burde plikten kommet tydeligere frem i formuleringen (jf. punkt 2.3 og 2.4 ovenfor). Flere utredninger har vist at kommuner opplever at det er vanskelig å bruke risiko- og sårbarhetsanalyser, og at resultatene derfor blir utilstrekkelige.³³ Det ville også vært naturlig om Energidepartementet tok opp et slikt krav fra planretningslinjene i beskrivelsen av ROS-analyser i den seneste stortingsmeldingen om naturfarer.³⁴ Både ordlyden, manglende praksis og tause etterarbeider taler for at en slik særskilt utredningsplikt neppe kan tolkes inn i *SPR klima og energi* pkt. 4.3 åttende avsnitt.

Samtidig er det grunnlag for å si at en slik plikt til utredning allerede følger av plan- og bygningsloven § 4-3, sett i sammenheng med § 3-1 første ledd bokstav g og h, samt sivilbeskyttelsesloven § 14. Det er hevet over tvil at samfunnssikkerhet, herunder forebygging av skader grunnet naturhendelser, er en del av kommunens obligatoriske hensyn etter plan- og bygningsloven og ansvar etter sivilbeskyttelsesloven. I tillegg spiller utredningsplikten etter forvaltningsloven § 17 og det ulovfestede kravet til forsvarlig saksbehandling inn: Det vil være ufullstendig og etter forholdene uforsvarlig å unnlate å vurdere klimaendringer.

Selv om kravet neppe kan utledes av *SPR klima og energi* alene, vil planmyndighetene dermed ha plikt til å vurdere om klimaendringene vil påvirke farenivået. På samme måte som når det gjelder det generelle kravet til kunnskapsgrunnlag, vil retningslinjene likevel kunne ha en relevant pedagogisk funksjon. Ettersom samfunnssikkerhet er et overordnet hensyn (på samme måte som natur- og miljøvern), vil det trolig også være mulig å konkludere med en tilsvarende plikt under andre sektorlover. Siden det i så fall må baseres på andre kilder enn de statlige planretningslinjene, faller det imidlertid utenfor rammen av dette kapittelet.

33 Gjerdrumutvalget (2021) s. 137; Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring, dokument 3:6 (2021–2022) s. 4.

34 Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred* s. 58.

3.6 Krav om risikodempende innhold i planer?

Det siste spørsmålet jeg drøfter, er i hvilken grad *SPR klima og energi* stiller krav til risikodempende innhold i planer. Niende avsnitt i pkt. 4.3 inneholder tre elementer – først et krav om å vurdere hensynet til klimaindringer (se punkt 3.4), deretter en anbefaling om å vektlegge «økosystemer og arealbruk med betydning for klimatilpasning» og til sist et krav om å «ta hensyn til behovet for åpne vannveier, overordnede blågrønne strukturer, og forsvarlig overvannshåndtering». Det er det sistnevnte som er interessant her – henvisningen til hva planer bør inneholde. Selv om resten av avsnittet gir assosiasjoner til naturmiljø og stedsutvikling, har nettopp overordnede blågrønne strukturer³⁵ stor betydning for eventuelle skader fra flom og styrtregn.

Kravet i planretningslinjene er likevel moderat. Kommunen skal i planer «ta hensyn til behovet» for blågrønne strukturer. Dette er et krav som allerede følger av de generelle oppgavene i plan- og bygningsloven § 3-1 (se særlig første ledd bokstav h) og av reglene om tiltak langs sjø og vassdrag i § 1-8. En plikt til å ta hensyn til dette innebærer dermed ikke noe nytt for kommunen som planmyndighet. Det er vanskelig å se hvilken effekt hensynet eventuelt skulle ha etter andre lovverk – og her mener jeg uansett at planretningslinjenes krav blir for planspesifikt til at det kan sies å gjelde generelt (se tilsvarende diskusjon i punkt 3.4 ovenfor).

Tiende avsnitt i *SPR klima og energi* gir uttrykk for en anbefaling i første setning og en plikt i andre setning: Kommunen *bør* vurdere bevaring, restaurering eller etablering av naturbaserte løsninger, men hvis de velger bort slike varianter, «skal det begrunnes hvorfor». Sett i sammenheng gir det best mening å forstå også første ledd som et krav: Ved planlegging skal kommunen vurdere naturbaserte løsninger. Eksemplene som nevnes i avsnittet (våtmarker, naturlige bekker, grønne tak og vegger mv.) henger sammen med både styrtregn, overvann og flom.

Kravet om å vurdere naturbaserte løsninger gir ingen direkte føringer på når slike løsninger skal velges, eller hvilken vekt ulike hensyn skal ha. Det er derfor opp til kommunen å avgjøre hvilke kriterier som skal være

35 Åpne vannveier, overordnede blågrønne strukturer og forsvarlig overvannshåndtering er langt på vei tre uttrykk for samme fenomen. For enkelhets skyld nevner jeg bare overordnede blågrønne strukturer, som synes å være det bredeste.

bestemmende, og resultatet kan dermed være at naturbaserte løsninger velges bort på grunn av økonomi, praktiske forhold eller andre forhold. Selv om dette kravet i utgangspunktet er generelt formulert, er innholdet så tett knyttet til arealbruk at det er lite sannsynlig at det får betydning for vedtak etter andre sektorlover.

4 Velmente, men vage krav - en oppsummering

Det uttalte formålet med de statlige planretningslinjene er å tydeliggjøre nasjonale og regionale interesser og hensyn og samordne innsatsen mellom ulike forvaltningsnivå (se punkt 2.1 ovenfor). Formålet med dette kapittelet har vært å undersøke hvilken plikt kommunene har til å følge retningslinjene, og i hvilken grad de bidrar til å hindre utbygging i risikofylte områder. Som analysen viser, kan planretningslinjene brukes som instruksjoner til forvaltningen, og disse er bindende for kommunen. Videre viser den at *SPR klima og miljø* har mye innhold som er relevant for forebygging av naturskader. Ulempen er at det i retningslinjene stilles mange krav om *vurdering*, og dermed overlates *resultatet* til kommunen. En del av kravene er også upresist eller vagt formulert, slik at det kan oppstå usikkerhet både med hensyn til virkeområde og med hensyn til om virkningen er bindende. At kommunene unnlater å bygge i fareområder, beror på at de gjennomfører vurderinger og lojalt tar hensyn til formålene. Form og innhold gjør dermed at *SPR klima og miljø* primært kan bidra til å oppfylle de overordnede målene på en indirekte måte.

I de tilfellene hvor planretningslinjene gir tydelige instruksjoner (plikt til omtale av usikkerhet, bruk av høye fremskrivninger, omtale av revisjonsbehov, innholdet i samfunnsdel og begrunnelse av eventuelt bortvalg av naturbaserte løsninger), vil kommunene enkelt kunne bidra til at de overordnede målene nås. Klare instruksjoner gir også staten mulighet til å følge opp at kommunene overholder pliktene sine. Derfor ville det trolig vært hensiktsmessig om de statlige planretningslinjene også inneholdt krav om bevaring av viktige elementer (våtmarker og andre naturlige fordryningsarealer, flomveier mv.) og krav til hvordan ulike hensyn skal vektas mot hverandre. I så fall ville retningslinjene ha oppfylt intensjonene om å

være et verktøy som bidrar til at samfunnet kan forberedes på og tilpasses klimaendringene.

Kilder

Litteratur

- Myklebust, Ingunn Elise og Sigrid Eskeland Schütz, «Statlege planretningslinjer for forvaltning av strandsona» *Tidsskrift for eiendomsrett* 2012, s. 87–119 (siteret fra Idunn.no).
- Stokstad, Sigrid, «Kommunene og statsforvaltningen – Selvstyre og underordning i særlovgivningen», i M. Reitan, J. Saglie og E. Smith (red.), *Det norske flernivådemokratiet*. Abstrakt, 2012 (siteret fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2018042448574).
- Taubøll, Steinar, «Er kommunene forpliktet til å bruke klimapåslag ved flomfarevurdering?» *Kart og Plan* 2019, s. 177–193. DOI: <https://doi.org/10.18261/issn.2535-6003-2019-03-02>.
- Vedvik, Siv Elén Årskog. *Motsegn: Forholdet mellom kommunalt sjølvstyre og statleg styring i saker som gjeld areal- og miljøforvaltning*. Karnov Group, 2023 (siteret fra https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_pliktmonografi_000016778).
- Vedvik, Siv Elén Årskog, «Karnov lovkommentarer - Plan- og bygningsloven, § 6-2», 2024, https://lovdata.no/pro/COMMENT/karnov/2008-06-27-71_d2_u2_k6_p6-2.n1/4.

Lover og forskrifter

- Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).
- Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).
- Lov 12. mai 1995 nr. 23 om jord (jordlova).
- Lov 17. juni 2005 nr. 79 om akvakultur (akvakulturloven).
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).
- Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven).
- Lov 16. juni 2017 nr. 63 om endringer i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvningskompetanse m.m.) (endringslov til forvaltningslova, tvistelova m.m.).

Offentlige dokumenter og lovforarbeider

Gjerdrumutvalget, *Årsakene til kvikkleireskredet i Gjerdrum 2020*, rapport til Olje- og energidepartementet, 2021.

Kgl.res. 13. desember 2013 nr. 1455 Endring i departementsstrukturen og i ansvarsfordelingen mellom departementene.

Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*.

NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning*.

Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)*.

Prop. 64 L (2016–2017) *Endringar i forvaltningslova, tvistelova m.m. (overprøvingskompetanse m.m.)*.

Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*, dokument 3:6 (2021–2022), 2022.

Rikspolitiske retningslinjer for vernede vassdrag, fastsatt ved kgl.res. 10. november 1994.

Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging, fastsatt av Miljøverndepartementet 20. september 1995.

Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging, fastsatt ved kgl.res. 26. september 2014, endret ved instruks 10. desember 2021.

Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, fastsatt ved kgl.res. 28. september 2018, endret ved instruks 10. desember 2021.

Statlige planretningslinjer for differensiert forvaltning av strandsonen langs sjøen, fastsatt ved kgl.res. 28. mai 2021.

Om flomrisiko og sammenhengen mellom forebygging og beredskap innenfor klimatilpasning

Claudia Morsut

Universitetet i Stavanger

Ole Andreas Engen

Universitetet i Stavanger

Bjørn Ivar Kruke

Universitetet i Stavanger

Abstract: Climate change affects extreme weather such as precipitation and subsequent flooding. Flooding has become a major climate risk in Norway. The major floods in 1967, 1987 and 1995, as well as extreme weather Hans in August 2023, resulted in severe material damage to homes, roads, bridges and other critical infrastructure. Residents lost their homes and jobs. However, such damages are not only due to extreme weather, but also to insufficient quality in planning and robustness in local communities, insufficient information and coordination within the field of climate change adaptation, as well as preparedness that is not in line with the current risk picture. All forecasts indicate that the frequency of extreme weather will increase, and that we will move towards warmer, wetter and wilder weather.

The purpose of this chapter is to discuss climate change adaptation as a measure for flood risk in the intersection between prevention and preparedness. The climate change adaptation work is very much about societal development and involves both preventive measures that seek to reduce the likelihood of unwanted events, and preparedness measures to reduce the consequences of those events that we cannot prevent. Uncertainty in climate forecasts, especially locally, makes it difficult to carry out risk assessments and analyses that can form the basis for prevention and preparedness.

Municipalities have a central role in climate change adaptation work in Norway. However, there are major challenges linked to municipalities' capacity and ability to take a risk-based approach to prevention and preparedness. By considering floods in recent years, the connection between prevention, residual risk and preparedness is thus examined. Climate change adaptation mainly consists of preventive measures, but as we always have a residual risk, climate change adaptation should also include preparedness. Future climate change adaptation will place greater demands on risk and vulnerability analyses, legislation and societal planning in Norway, as well as on municipalities' capacity to handle future extreme weather.

Keywords: klimatilpasning, flom, usikkerhet, ROS-analyse

1 Innledning

Klimaendringer har ført til at flom har blitt et hyppig klimatisk fenomen i Europa.¹ De siste tiårene viser at antall alvorlige flommer øker globalt.² Flom har ødeleggende effekter: Den setter liv og natur i fare, skader samfunnskritiske infrastrukturer, frigjør forurensninger som er lagret i bakken, og reduserer biologisk mangfold. Flom fører ofte til store økonomiske tap. Store norske leksikon definerer flom som «når vannstanden i innsjøer og elver går ut over det normale og fører til at vannet kommer ut over områder som vanligvis er tørre. I enkelte vassdrag kan det være praktisk å definere flom som en vannføring som går over breddene».³ Flom gjelder først og fremst elver og innsjøer, og på grunn av naturgitte forutsetninger er Norge dermed et sårbart land. Skadelige flommer er ikke noe nytt i Norge. Norge har erfart flere store flommer de siste tiårene, hvorav flommene i 1967, 1987 og 1995 var særlig omfattende.⁴ Det som er relativt nytt, er at vi gir klimaendringer skylden for skadene som oppstår som følge av ekstremværet. Når det er sagt, er ikke flom i seg selv nødvendigvis farlig for naturen og samfunnet. Vi har opp gjennom historien opplevd mange flommer som ikke har forårsaket skade, også i Norge.

1 Alfieri mfl., «Global warming increases the frequency of river floods in Europe», s. 2247–2260; Alfieri mfl., «Increasing flood risk under climate change: a pan-European assessment of the benefits of four adaptation strategies», s. 507–521.

2 Aaheim mfl., *Konsekvenser av klimaendringer, tilpasning og sårbarhet i Norge: Rapport til Klimatilpasningsutvalget*.

3 Store norske leksikon, s.v. «Flom». 21.05.2024. <https://snl.no/flom>.

4 Aaheim mfl.

I august 2023 førte ekstremværet Hans til ekstremt store nedbørmengder over deler av Sør-Norge. Ifølge Meteorologisk institutt var nedbørmengdene de største som har vært målt de siste 25 årene.⁵ Utfordringer relatert til Hans skyldtes ikke bare ekstremværet, men også sammenhengen mellom forebygging mot klimarisiko, restrisiko og beredskap og, mer generelt, robustheten i mange lokalsamfunn. Stortingsmelding 26, *Klima i endring - sammen for et klimarobust samfunn*,⁶ ble publisert i juni 2023, bare noen måneder før Hans. Der foreslås det tiltak som skal bidra til en bedre flomhåndtering, for eksempel bedre bruk av naturbaserte løsnings- og innretting av naturskadeforsikringsordningen og innstramming av kravene i plan- og bygningsloven⁷ som gjelder sikkerhet mot naturfarer. Regjeringen skriver også at flom- og skredsikring skal brukes så langt det er hensiktsmessig, og at den vil se på mulighetene for å ivareta hensynet til forebygging på en bedre måte. I stortingsmelding 26 går det også frem at regjeringen vil legge frem en ny stortingsmelding om flom og skred siden den forrige var fra 2011.⁸ Den nye stortingsmeldingen, Meld. St. 27 *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, ble publisert i mai 2024 og dekker alle faser i arbeidet med flom og skred – fra forebygging av hendelser og håndteringen under en hendelse til fasen etter en hendelse.⁹ Stortingsmeldingen er tydelig på at arbeidet med forebygging skal styrkes, og forebygging omfatter både sikringstiltak og tiltak knyttet til kartlegging, arealplanlegging, overvåking og varsling. Skadeomfanget i forbindelse med Hans hadde trolig vært mindre dersom tiltak som foreslås i de to stortingsmeldingene hadde vært satt i verk.

5 Meteorologisk institutt, «Ekstremværet Hans gir ekstremt mye regn over Sør-Norge».

6 Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring - sammen for et klimarobust samfunn*.

7 Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>.

8 Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene - om flom og skred*. I denne meldingen understreket Olje- og energidepartementet at kommunenes ansvar for sikring av eksisterende bebygelse er uklart.

9 Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*.

Målet med dette kapittelet¹⁰ er å drøfte klimatilpasning som tiltak mot flomrisiko i skjæringsfeltet mellom forebygging, restrisiko og beredskap. Sammenhengene mellom forebygging og beredskap er preget av betydelig usikkerhet. Slik usikkerhet gjør det krevende å foreta risikovurderinger og analyser som kan danne grunnlag for relevante tiltak. Klimatilpasning består i all hovedsak av forebyggende tiltak, men fordi vi alltid har en restrisiko (usikkerhet), vil klimatilpasning også måtte inkludere beredskapstiltak. Beredskapen vil være knyttet til den usikkerheten som fremtidig ekstremvær måtte medføre, og den restrisikoen som klimatilpasningstiltakene ikke klarer å ta høyde for.

To sentrale spørsmål blir reist i kapittelet:

1. Hvordan forstås flomrisiko i en norsk kontekst, og hvordan ivretas en risikobasert tilnærming på kommunalt nivå?
2. Hvordan er samvirket og samstyringen mellom stat, fylke og kommune når det gjelder flomrisiko?

Totalberedskapskommisjonen¹¹ fra 2023 anerkjenner kommunenes rolle i klimatilpasningsarbeidet, men legger også vekt på utfordringer knyttet til kommunenes kapasitet og evne til å håndtere kriser. Kommisjonen legger vekt på statens rolle som veileder og koordinator og på hvor viktig det er at statlige aktører (direktorater, departementer, statsforvaltere) arbeider tett på lokal kompetanse for å utvikle og iverksette risikoreduerende tiltak med hensyn til forebygging og beredskap. Den er mindre eksplisitt når det gjelder ansvars- og ressursfordelingen mellom stat og kommune og usikkerheten som er knyttet til komplekse samordningsmønstre. I dette kapittelet retter vi derfor søkelyset mot risikoer som oppstår som følge av et mangelfullt kunnskapsgrunnlag og svakheter ved organiseringen og koordineringen.

10 Dette kapittelet trekker veksler på følgende: Ole Andreas Engen mfl. (red.), *Perspektiver på samfunnssikkerhet*, 2. utg., Cappelen Damm Akademisk 2021, kap. 9–11; Ole Andreas Engen og Odd Einar Olsen, «Om samfunnssikkerheten i Norge», i *Det norske samfunn*, Ivar Frønes og Lise Kjølørød (red.), Gyldendal 2022, s. 252–273; Neby mfl., «Klimakrisen, klimarisiko og innrammingen av norsk klimapolitikk», s. 16–21; Neby mfl., «Mellom risiko, beredskap og normalsituasjon», s. 159–176; Angell mfl., «Er beredskap og klimatilpasning to sider av samme sak?».

11 NOU 2023: 17 *Nå er det alvor - Rustet for en usikker fremtid*.

2 Risiko, klimarisiko, klimatilpasning og beredskap

Det finnes flere definisjoner av risiko. I dette kapitlet velger vi en definisjon som er utviklet av Aven og Renn:¹² «Risiko referer til usikkerheten om og alvorligheten av hendelser og konsekvenser (eller resultater) av en aktivitet med hensyn til det mennesker verdsetter». Usikkerheten er knyttet til realiseringen av hendelser, konsekvensene av en eventuell hendelse og hvor alvorlig denne hendelsen og konsekvensene av den er. Alvorlighetsgraden viser til intensiteten, størrelsen, utbredelsen og omfanget satt i sammenheng med forringelsen av fysiske gjenstander, sosiale forhold og verdier mennesker verdsetter – det kan være hus, eiendom, miljø og menneskeliv.¹³

2.1 Usikkerhet og restrisiko

Et verktøy som ofte benyttes i risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser), er et såkalt sløyfediagram eller bowtie-diagram, som diagrammet i figur 1.¹⁴ Figur 1 viser sammenhengen mellom mulige årsaker til en uønsket hendelse, mulige konsekvenser av hendelsen og hvilke tiltak som kan iverksettes. Hensikten med tiltakene er å redusere sannsynligheten for at en hendelse inntreffer, og konsekvensene av den.

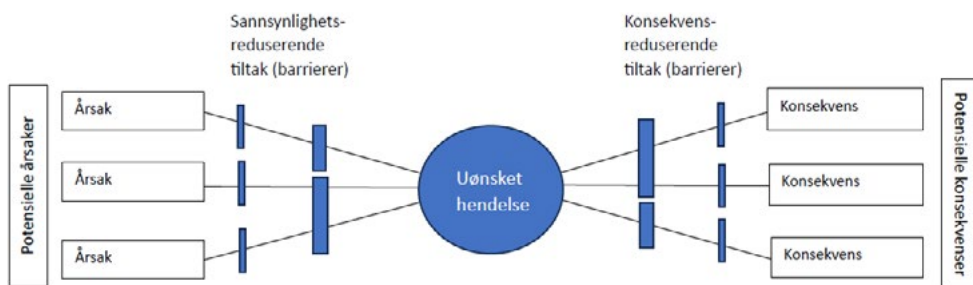
Den uønskede hendelsen er plassert midt i figuren, mulige årsaker som kan føre til at hendelsen inntreffer er plassert til venstre, mens mulige konsekvenser av den uønskede hendelsen er plassert til høyre. Tiltak som kan bidra til å hindre eller begrense sannsynligheten for at hendelsen finner sted fremkommer som sannsynlighetsreducerende barrierer, mens tiltak som kan bidra til å redusere konsekvensene av den uønskede hendelsen fremkommer som konsekvensreducerende barrierer. Hvis tiltakene ikke fungerer, befinner vi oss i en krise, som kan beskrives som et

12 Terje Aven og Ortwin Renn, *Risk Management and Governance. Concepts, Guidelines and Applications*, s. 3. Oversatt fra engelsk av forfatterne.

13 Aven og Renn, se s. 2–9.

14 Det finnes mange versjoner av sløyfedigrammer. Mange referer til David Gills pionerarbeid innenfor dette feltet. For en metodisk oversikt over sløyfedigram, se De Ruijter og Guldenmund, «The bowtie method: A review», s. 211–218.

forhold mellom en hendelse, for eksempel ekstremvær og/eller flom, og en sårbar befolkning eller infrastruktur. I denne forståelsen av en krise vil det bare være en krise hvis folk er rammet på en eller annen måte, hvis en infrastruktur ikke er robust nok til å tåle det verste scenarioet eller hvis de konsekvensreducerende barrierene ikke fungerer tilfredsstillende.¹⁵



Figur 1. Generisk sløyfediagram (bowtie)

I sløyfediagrammet markeres mulige tiltak i form av barrierer. Barrierene kan være tekniske og fysiske barrierer eller organisatoriske og institusjonelle barrierer som dreier seg om alt fra lovgivning, regler og tekniske standarder til kompetanse og øvelser. Konsekvensene av en utløsende hendelse kan føre med seg følgehendelser på andre områder, noe som kan få store samfunnsmessige følger. Et eksempel kan være et flomscenario der en varmluftsfront fører til snøsmelting som igjen blir en medvirkende faktor til flom. Brudd i flomverk med ødelagte kraftmaster og veier kan da bli følgehendelser som fører til strømutfall, isolasjon av lokalsamfunn, og så videre. Utfordringen er å redusere risikoen gjennom tiltak og barrierer. Eksempler på forebyggende barrierer kan være forbygninger langs vassdrag samt reguleringer av hvor mye vann et kraftselskap kan slippe ut i vassdrag i løpet av en flom. Et sløyfediagram illustrerer derfor at det er behov for kunnskap om risiko og risikovurdering.

Sannsynlighetene eller kunnskapsdimensjonene som blir lagt inn i sløyfediagrammet, er ikke uttrykk for en objektiv virkelighet, men er menneskelige konstruksjoner og prognoser om mulige utfall i fremtiden. Når vi beregner risiko, foretar vi beregninger og verdsettinger som det i

¹⁵ O'Keefe mfl., «Taking the naturalness out of natural disasters», s. 566–567.

noen grad kan være gjengs enighet om. Det krever at vi skaper en felles mental konstruksjon av en usikkerhetsdimensjon (kunnskapsdimensjon), og at denne konstruksjonen (forutsetningene og beregningene) kan vurderes av andre.

Risiko viser til noe som kan skje eller kunne ha skjedd, hvordan hendelser kan påvirke samfunnet vi lever i, og hvordan bestemte handlinger kan endre forløpet av en hendelse. Risiko handler grunnleggende sett om fremtiden, og om mulige konsekvenser av hendelser. Usikkerhet er blitt en stadig viktigere dimensjon ved moderne risikoanalyser, noe som har ført til at de etiske og politiske dimensjonene ved arbeidet med sikkerhet i større grad er tatt inn i analysene. Usikkerheten reduseres med mer kunnskap, men kunnskap kan ikke gi oss full innsikt i fremtiden. Derfor må (store) deler av usikkerheten håndteres ved hjelp av etiske og politiske vurderinger når tiltak til syvende og sist skal besluttes og iverksettes. Utfordringen er at risikoene er knyttet til en rekke usikre momenter og verdivurderinger, og at de har forskjellige kjennetegn. Mange hendelser og konsekvenser har vi som sagt mye data og kunnskap om. Andre vet vi knapt at eksisterer. Risikoanalyse og risikostyring handler derfor om å beskrive hvilke typer aktiviteter og risikofenomener vi har med å gjøre, og systematisere dem.¹⁶ Dersom vi klarer å beskrive og kategorisere risikofenomenene vi står overfor på en god måte, kan vi også lettere finne ut hvordan vi skal beregne og vurdere risikoene, og komme med anbefalinger om hvordan vi skal håndtere dem.

Vi har behov for relevante klassifiseringer for å kunne evaluere risikoene. Renn¹⁷ viser til en klassifisering som kobler skadepotensialet sammen med sannsynligheten for at hendelser kan inntreffe. Han skiller mellom lineære, komplekse, usikre og tvetydige risikoer. Denne klassifiseringen angir når ulike risikoanalysemetoder bør brukes.

Lineære risikoer viser til relativt kjente hendelser og situasjoner der det eksisterer mye data som kan analyseres ved hjelp av allment aksepterte metoder innenfor risikoanalyse. Komplekse risikoer viser til risikofenomener der det er vanskelig å avgjøre sammenhengene mellom mange

16 Terje Aven mfl., *Risikoanalyse. Prinsipper og metoder, med anvendelser*, Universitetsforlaget 2008.

17 Ortwin Renn, *Risk Governance. Coping with uncertainty in a complex world*, Earthscan 2008.

mulige årsaker og observerte effekter. Usikre risikoer viser til risikofenomener der det er problemer med å forutse en hendelse og de tilhørende konsekvensene. Dette kan blant annet skyldes en genuin mangel på kunnskap, med andre ord uvitenhet. Eksempler er store naturkatastrofer (tsunamier), nye virus og bakterier m.m. Graden av usikkerhet kan også variere. Det er noen risikofenomener vi vet at vi ikke vet noe om, og så er det andre risikoer vi faktisk ikke vet at vi ikke vet noe om. Disse tvetydige risikoene omtales gjerne som sorte svaner.¹⁸

Risikoene er ofte sammensatte, og det er ikke lett å avgjøre hvem som bør ha ansvaret for hva, og på hvilket nivå. Som regel er ulike interesser involvert i risikostyringsprosessene, og dette fører til uenighet, maktkamp og konflikt med hensyn til prioriteringer, organisering og beslutninger. Restrisiko er den risikoen som gjenstår når vi ikke kan gjennomføre eller er villig til å prioritere ytterligere risikoreducerende tiltak. Dette skyldes blant annet økonomiske begrensninger, at risikoreducerende tiltak må balanseres mot andre hensyn, og usikkerhet i risikovurderingene. I denne sammenhengen blir institusjoner, politikk, kultur og verdier viktige for dem som skal gjennomføre risikovurderinger og ta beslutninger. Når det gjelder vurderingen av hva som utgjør akseptabel risiko, må man også vurdere alternativ bruk av de ressursene som eventuelt brukes på et risikoreducerende tiltak. Dersom man iverksetter omfattende tiltak mot en bestemt risiko, kan man ende opp med å redusere ressursene som er tilgjengelige for å gjennomføre tiltak mot andre risikoer. Dermed kan tiltak på ett område svekke muligheten for å iverksette tiltak på et annet område.

Det er imidlertid verken ønskelig eller mulig å oppnå et hundre prosent sikkert samfunn¹⁹, og uansett hvor mye vi er villige til å investere i forebyggende risikoreducerende tiltak for å sikre samfunnet mot ulykker, naturlige hendelser som følge av klimaendringer og villedte handlinger, vil vi alltid operere med en restrisiko.

18 Nassim Nicholas Taleb, *The Black Swan. The impact of the Highly Improbable*.

19 Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn - Samfunnssikkerhet*.

2.2 Klimarisiko, beredskap og klimatilpasning

Klimarisiko, som er risiko knyttet til klimaendringer, krever både klimatilpasning og beredskap, og de ulike tiltakene er preget av stor kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet.²⁰ Klimarisiko viser dessuten både til akutte hendelser og vedvarende kriser og kan ikke løses på en enkel eller endelig måte. Klimatilpasning defineres gjerne som tilpasning av økologiske, sosiale eller økonomiske systemer som respons på effektene av et klima i endring, enten endringene er faktiske eller forventede.²¹ Klimatilpasning handler i noen tilfeller om beredskap og krisehåndtering ved konkrete hendelser, som flom eller jordskred, og i andre tilfeller om samfunnsutvikling som arealplanlegging. Klimatilpasning handler også om naturbaserte løsninger og om ny teknologi. Klimatilpasningsmål går med andre ord ut på å utvikle løsninger som kombinerer beredskap, planlegging, teknologi og natur.

Klimatilpasning og beredskap foregår lokalt. Lokale aktører er viktige bidragsyttere fordi de har kunnskap og erfaringer og dermed kan informere risikoanalytikere og beslutningstakere om risikoer når kunnskapsgrunnlaget i utgangspunktet er lavt og usikkerheten og tvetydigheten stor. Risikostyring av klimarisikoer krever grundige risikobeskrivelser for å avgjøre graden av kompleksitet, usikkerhet og tvetydighet og for å utvikle egnede instrumenter som er i stand til å håndtere klimarisikoene på lokalt nivå. Tradisjonelle risikovurderinger og risikostyringsstrategier, som vist i sløyfediagrammet (figur 1), blir som oftest anvendt i et kort-siktig perspektiv. Risikostyring av et klima i endring har derfor mange metodologiske utfordringer. I tradisjonell risikostyring benyttes gjerne statistiske beregninger basert på erfaringsdata. Til tross for at det finnes en stor mengde klimadata, blant annet fra Det internasjonale klimapanelet (IPCC), er beregningen av utviklingen fremover usikker fordi risikobildet er i kontinuerlig endring. To sentrale spørsmål i så måte er hvilke erfaringsdata vi har, og hva kan vi bruke dem til. Er det for eksempel slik at den institusjonelle hukommelsen vi besitter, og den kunnskapen som

20 IPCC, *Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press 2023.

21 IPCC Glossary 2022, s. 2898.

finnes lokalt om risikoen for flom, skred, ekstremvind og så videre, er like relevant i dag som den var i går?

Samfunnets beredskap og kontroll med risiko omfatter et bredt spekter av mekanismer og virkemidler. En viktig forutsetning for at myndighetene skal kunne utøve kontroll og sanksjonere, er den legitimiteten som er forankret i lovgivningen, rettsprosessene og forvaltningen. Kompleksiteten knyttet til klimatilpasningen og beredskapen er utfordrende organisatorisk og forvaltningsmessig. All beskyttelse av kritisk infrastruktur krever for eksempel at ulike samfunnssektorer og etater samarbeider tett. Ifølge sløyfediagrammet innebærer klimatilpasning og beredskap at vi forstår konsekvensene av at klimaet endrer seg, og iverksetter tiltak som på den ene siden hindrer eller reduserer skade, og som på den andre siden reduserer konsekvensene (figur 1). Risikovurderinger og risikohåndtering står sentralt når vi arbeider med klimatilpasning og beredskap i tråd med sløyfediagrammet. Men klimatilpasning innebærer også planlegging og iverksetting av tiltak som gjør samfunnet mindre sårbart overfor ekstremvær, naturskader og naturkatastrofer. Vi kan for eksempel sikre infrastruktur ved å dimensjonere for mer nedbør og vind, forebygge flom og sette opp rassikring. I sløyfediagrammet hører klimatilpasningsaktiviteter som skal bidra til å redusere klimarisikoen hjemme på venstre side. Beredskap handler om å forberede seg på å håndtere en ekstraordinær, uforutsett og alvorlig hendelse. Beredskap kan dermed defineres som tiltak som skal begrense eller håndtere uønskede ekstraordinære hendelser. Grovt sett kan vi si at beredskap hører hjemme på høyre side av sløyfediagrammet, selv om beredskap også innebærer risikoreduksjon.

Hvis vi ser på risikoen for flom i lys av risikodefinsjonen, vil flomrisikoen være usikkerheten knyttet til flomhendelser som rammer sårbare verdier som liv, helse og infrastruktur. Denne usikkerheten er videre knyttet til hvorvidt den eksisterende beredskapen er i stand til å håndtere hendelsen, og/eller om det finnes et tilstrekkelig sett av konsekvensreducerende tiltak relatert til skadepotensialet. Tiltakenes robusthet avhenger av kunnskapsgrunnlaget om mulighetene for flom, mulighetene for at flommen vil medføre skade, og om barrierene og de konsekvensreducerende tiltakene er tilstrekkelige. Jo bedre kunnskapsgrunnlaget er, desto

lavere vil usikkerheten og restrisikoen være. Det betyr at kunnskapsgrunnlaget om klimaendringene, sammenhengene mellom klimatilpasning og beredskap samt hvor store konsekvensene kan bli, er avgjørende for hvor stor restrisikoen blir.

3 Flomrisiko i Norge

Det er nærliggende å peke på at klimaendringene vil føre til mer ekstremvær som stormer og nedbør med påfølgende økt flomrisiko. Risikoen vil være spesielt stor i de områdene av landet som har et stort nedbørsfelt og få og store elver. Vi trenger ikke gå lenger tilbake enn til Hans i 2023 for å få et eksempel på hvilke konsekvenser ekstremnedbør i store vassdrag har på kritisk infrastruktur og på samfunnet generelt. Eksemplene er imidlertid mange. Vesleofsen i 1995²² var den største flommen Norge hadde opplevd siden Storofsen²³, som i 1789 gjorde omfattende skade på gårdsbruk og førte til at mange tusen mennesker måtte evakuere.²⁴ I nyere tid har Norge vært rammet av særlig store flommer i 1967, 1987 og 1995²⁵ og nå sist i 2023.

I en rapport som ble publisert av Norsk Klimasenter i 2009 og oppdatert i 2015, pekes det på en del konkrete klimaendringer som vil finne sted i Norge frem mot 2100 hvis klimagassutslippene fortsetter å øke.²⁶ Vi kommer først og fremst til å få en årstemperaturøkning på 4,5 °C (spenn: 3,3 til 6,4 °C). Videre forventes det at årsnedbøren vil øke med ca. 18 % (spenn: 7 til 23 %), at perioder med styrtregn vil forekomme hyppigere, at regnflommene vil bli større og forekomme hyppigere, og at havnivået vil øke med mellom 15 og 55 cm avhengig av lokaliteten. Selv om det er usikkerhet knyttet til disse prognosene, indikerer de at flomrisiko er en realitet som vi i stadig større grad må ta innover oss. Flomrisiko påvirkes også av den demografiske utviklingen og hvordan vi regulerer

22 Øren mfl., *Kommunal beredskapsplikt: Gir nye krav en bedre beredskapsevne?*.

23 Arne Østmoe, *Storofsen 1789: værssystemet som førte til den største flomkatastrofen i Norge*, 1985.

24 Hella, «De største flommene i Norge». 25.09.2008 [<https://web.archive.org/web/20130610024902/http://www.yr.no/nyheter/1.6233304>].

25 Aaheim mfl.

26 Inger, Hanssen-Bauer mfl., *Klima i Norge 2100: Kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert i 2015*, Norsk klimaservicesenter 2016.

samfunnet vårt. Ifølge Cicero og Cowi²⁷ er det særlig områder som ligger inntil de store vassdragene, eller som er eksponert for sjø, som er utsatt for oversvømmelser som følge av flom og springflo.

Flomrisiko er altså en reell risiko som følge av klimaendringene, men også som følge av at vi har etablert lokalsamfunn og annen infrastruktur i flomutsatte områder. Det er rimelig å anta at ekstreme flommer vil fortsette å skade infrastruktur og dermed sette liv og helse i fare og ha store materielle og økonomiske konsekvenser. Alle disse forholdene utgjør risikoene knyttet til flomhendelser med tilhørende konsekvenser. Kunnskapen om direkte og indirekte konsekvenser påvirker usikkerheten og risikobeskrivelsene. Jo bedre oversikt vi klarer å få over kompleksiteten, desto bedre vil vi være i stand til å utvikle relevante beredskaps- og klimatiltak.

3.1 Flomrisiko i norske lover og forskrifter²⁸

En viktig forutsetning for at norske myndigheter skal kunne utøve kontroll og sanksjonere, er den legitimiteten som er forankret i lovgivningen, rettsprosessene og forvaltningen. Det er Stortinget som vedtar lovene, mens de rettslig bindende forskriftene gjerne utformes i departementene (eventuelt med stadfesting i statsråd) eller underliggende etater.

Plan- og bygningsloven²⁹ og sivilbeskyttelsesloven³⁰ er to lover som regulerer samfunnets forventninger til den kommunale beredskapsplikten og til forvaltningen og bruken av arealer i Norge.

Plan- og bygningsloven gjelder Norges totale landareal, inkludert vannressursene og vassdragene. Loven peker på at vi skal ta klimahensyn, blant annet i form av tilpasninger til forventede klimaendringer, og inneholder bestemmelser som får innvirkning på samfunnsutviklingen i praksis. Her finner både private og offentlige aktører krav som gjelder bruk og vern av arealene i Norge, og formålet med loven er å fremme «en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige

27 Cicero og Cowi, *Betydningen for Norden av 2 grader global oppvarming*, TemaNord 2008:507.

28 For en mer detaljert oversikt, se Anne Rogstad, «Generelt om vann og juss», i *Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling*, Steinar Taubøll (red.), Cappelen Damm Akademisk 2022, s. 9–46.

29 Plan- og bygningsloven.

30 Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>.

generasjoner».³¹ Forholdet til naturen og miljøet omtales flere steder i selve loven og i forskrifter (for eksempel i planretningslinjene som kom i 2018). Loven bestemmer hvordan planleggingen skal foregå, hva ulike aktører har ansvar for, hvordan medvirkning kan sikres, og hvilke prinsipper som gjelder. Loven, som har et bredt virkeområde, gir rammene for en politisk styrt samfunnsutvikling og legger innholdsmessige og prosedurale føringer for kommunenes politiske prioriteringer. Dette må ses i sammenheng med kommunenes beredskapsansvar etter sivilbeskyttelsesloven.

Sivilbeskyttelsesloven handler om hvordan beredskapssystemet er organisert i Norge, og hvordan man beskytter «liv, miljø, infrastruktur og andre verdier overfor krig, naturkatastrofer og andre uønskede hendelser».³² I Norge er kommunene pålagt en beredskapsplikt etter denne loven. Denne plikten går blant annet ut på å gjennomføre helhetlige ROS-analyser for å avdekke farer for eventuelle skader.³³ På klimatilpassningsfeltet har derfor ROS-analysene blitt spesielt viktige både i plan- og beredskapsarbeidet. Selve risikovurderingen settes i høysetet: Klimaet utgjør risikoen, men innenfor et rammeverk som har andre og mer generelle ambisjoner enn de klimapolitiske. Slik blir en risiko-basert klimatilpassing en del av de politiske prioriteringer som gjelder samfunnsutviklingen generelt. Det er i så måte interessant å peke på Klimarisikoutvalgets arbeid, NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi*.³⁴ Utvalget viser til at det offentlige gjerne avlaster privat sektor for risiko, slik at det offentliges eksponering for risiko får en annen karakter enn den gjør i privat sektor. Klimarisikoutvalgets diskusjoner foregår imidlertid på et annet nivå, der de store samfunnsvurderingene og økonomien står i fokus. Dermed oppstår det en avstand mellom Klimarisikoutvalgets makroøkonomiske fokus og de langt mer konkrete ROS-analysene i kommunene. Feltet beveger seg innenfor en diskurs som antar at offentlig sektor spiller en nøkkelrolle både for overordnede hensyn og for helt konkrete tiltak i en lokal kontekst. Ifølge NOU 2018: 17 bør klimarisikohåndteringen «innpasses i eksisterende risikostyringsrammeverk».³⁵

31 Plan- og bygningsloven, § 1-1.

32 Sivilbeskyttelsesloven § 1.

33 Sivilbeskyttelsesloven § 14. «Kommunal beredskapsplikt – risiko- og sårbarhetsanalyse».

34 NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi*.

35 NOU 2018: 17, s. 123.

Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning³⁶ trekker opp grensen for de egenskapene et byggverk som minimum må ha for å kunne oppføres lovlig i Norge. TEK17 kapittel 7 handler om sikkerhet mot naturpåkjenninger og beskriver tre sikkerhetsklasser for byggverk i flomutsatte områder:

Sikkerhetsklasse F1 omfatter byggverk med lite personopphold og små økonomiske eller andre samfunnsmessige konsekvenser.

Sikkerhetsklasse F2 omfatter de fleste byggverk beregnet for personopphold, slik som bolig, fritidsbolig, skole og barnehage, kontorbygning osv. De økonomiske konsekvensene ved skader på byggverket kan være store, men kritiske samfunnsfunksjoner settes ikke ut av spill.

Sikkerhetsklasse F3 omfatter byggverk for sårbare samfunnsfunksjoner og byggverk der oversvømmelse kan føre til store forurensninger i omgivelsene. Eksempler er sykehjem, beredskapsinfrastruktur som sykehus, brannstasjoner, politistasjoner og sivilforsvarsanlegg samt infrastruktur av stor samfunnsmessig betydning.

Av spesiell relevans for dette kapittelet er TEK17 § 7-2. «Sikkerhet mot flom og stormflo». TEK17 definerer flom som oversvømmelse ved økt vannføring og vannstand i elver, bekker og vann som følge av stor nedbør eller snøsmelting og oppdemming som følge av isgang eller skred. Det er viktig å merke seg at § 7-2 gjelder sikkerhet mot saktevoksende flommer som normalt ikke medfører fare for menneskeliv. TEK17 definerer videre stormflo som vannstander høyere enn normal flo i sjø som følge av kraftig lavtrykk og sterk vind. TEK17 beskriver flom som vannstandsøkning i vassdrag, noe som taler for at forskriften ikke gjelder de tilfellene hvor arealer kan bli satt under vann av andre årsaker.³⁷

TEK17 § 7-2 første ledd peker på at byggverk som er avgjørende for den nasjonale eller regionale beredskapen og krisehåndteringen ikke skal plasseres i flomutsatte områder dersom konsekvensene av flom vil føre til at beredskapen svekkes. Eksempler på slike byggverk er region-sykehus og regionale eller nasjonale beredskapsinstitusjoner og lignende.

36 Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning <https://www.dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17>.

37 Samme argument finnes i Steinar Taubøll og Kim H. Paus, «Overvann som naturfare – faktagrunnlag og rettslig håndtering», i *Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling*, Steinar Taubøll (red.), Cappelen Damm Akademisk 2022, s. 99.

Formålet med å innføre særlige restriksjoner for nasjonale og regionale beredskapsinstitusjoner er å sikre at disse kan være operative dersom en alvorlig hendelse inntreffer.

Sikkerheten kan ivaretas gjennom sikringstiltak, enten ved å plassere byggverket i et område der sannsynligheten for flom er mindre enn minstekravet i forskriften, ved å sikre det mot oversvømmelse eller ved å dimensjonere og konstruere bygget slik at det tåler belastningene og skader unngås. Når det er praktisk mulig, bør man velge det første alternativet. De risikoreducerende tiltakene, for eksempel å heve byggegrunnen til flomsikkert nivå, bygge uten kjeller eller bygge flomvoller eller andre konstruksjoner som holder vannet unna bebyggelsen, må redusere sannsynligheten for, eller konsekvensene av, flom mot bebyggelsen til det nivået som er angitt i forskriften.

Byggverk som er avgjørende for den nasjonale eller regionale beredskapen og krisehåndteringen, kan plasseres i flomutsatte områder dersom det kan dokumenteres at sikringstiltak sikrer at en eventuell flom ikke vil svekke beredskapen. Det vil dermed være mulig å oppføre eller utvide for eksempel et regionsykehus i et flomutsatt område. Byggverk i flomutsatte områder skal plasseres, dimensjoneres eller sikres mot flom i henhold til en forhåndsdefinert verdi for den største nominelle årlige sannsynligheten for flom. Et annet moment som gjelder spesielt omfattende sikringstiltak, handler om dilemmaet mellom nødvendig sikring på den ene siden og klimaregnskapet og naturkonsekvensene av disse sikringstiltakene på den andre siden.

Naturskadeforsikringsloven³⁸ skal sikre naturskadeerstatning dersom en skade ikke dekkes av annen forsikring. Det er rimelig å anta at det i årene fremover vil bli flere tvister mellom forsikringsselskaper og reguleringsmyndigheter samt diskusjoner om risikobaserte forsikringsordninger.³⁹

Vannressursloven har til formål å sikre en samfunnsmessig forsvarlig bruk og forvaltning av vassdrag og grunnvann.⁴⁰ Loven beskriver vassdrag som alt stillestående eller rennende overflatevann med årssikker

38 Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring (naturskadeforsikringsloven) <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1989-06-16-70>.

39 Kvaadsheim 2023.

40 Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven), § 1, <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-11-24-82>

vannføring, med tilhørende bunn og bredder inntil høyeste vanlige flomvannstand.⁴¹ Det er relevant å merke seg at lovens regler for vassdrag også gjelder for kunstige vannløp med årssikker vannføring *unntatt* ledninger og tunneler. Som følge av urbanisering og byutvikling har mange vassdrag, elver og bekker helt eller delvis blitt lagt i rør over kortere eller lengre strekninger. På grunn av økningen i nedbørsmengde og ekstremvær skaper rørstrekningene i seg selv en flomrisiko pga. mangelfull dimensjonering, mulige ledningsbrudd og tetting av inntaksrister. Åpne, naturbaserte overvannsløsninger vil være å foretrekke fremfor lukkede løsninger i nedgravde rør, tunneler og magasiner.⁴² En annen sak er at det kan diskuteres om et vassdrag som lukkes i rør og ledninger, faktisk kan defineres som vassdrag i henhold til vannressursloven § 2. Denne rørleggingen betyr i realiteten at vassdrag gjerne forsvinner i urbane områder med mange hus og mye infrastruktur og i store områder som er dekket med harde flater som asfalt, stein og betong, hvor vannet, både overflatevann og vann fra vassdrag, ledes ned lukkingsanlegg i form av rør- og tunnelsystemer. På den måten blir vi kvitt vannet i urbane strøk. Dette vil fungere så lenge risikoene forbundet med å legge vannet i rør er ivaretatt og dimensjoneringen av rør- og tunnelsystemene er i tråd med nedbørsfremskrivningene. Ulempen er at vi mister den flomdempingen som disse vassdragene utgjør. Naturlige vassdrag (bekker, dammer, innsjøer og våtmarker) har en fordøyningseffekt – de forsinker vannet og virker derfor flomdempende ved store nedbørsmengder. Lukkingsanlegg har dessuten en negativ effekt på biomangfold og kulturlandskap.

Avslutningsvis kan vi legge til at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) publiserer informasjon om flomrisikoen i et endret klima på nettsidene sine, for eksempel i veilederne *Sikkerhet mot flom*⁴³, *Flaumfare langs bekker*⁴⁴, *Kartlegging av fare fra overvann*⁴⁵ og *Rettleiar for hand-*

41 Vannressursloven § 2.

42 Norges vassdrags- og energidirektorat, *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar. Korleis ta omsyn til vassmengder?*, veileder nr. 4, NVE 2022. https://publikasjoner.nve.no/veileder/2022/veileder2022_04.pdf

43 Norges vassdrags- og energidirektorat, *Sikkerhet mot flom: utredning av flomfare i reguleringsplan og byggesak*, veileder nr. 3, NVE 2022.

44 Norges vassdrags- og energidirektorat, *Flaumfare langs bekker. Råd og tips om kartlegging*, veileder nr. 3, NVE 2015.

45 Norges vassdrags- og energidirektorat, *Kartlegging av fare fra overvann*, veileder nr. 2, NVE 2023.

tering av overvatt i arealplanar.⁴⁶ *Sikringshåndboka* er en digital veileder som informerer om sikringstiltak mot flom og skred.⁴⁷ Den første modulen i *Sikringshåndboka* handler om flomberegning og er en støtte modul til planlegging av tiltak mot flom og erosjon.

3.2 Flomrisiko og ansvarsfordeling

De statlige planretningslinjene for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning⁴⁸ poengterer at «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, samt at klimatilpasning handler om å ta hensyn til dagens og framtidens klima».⁴⁹ Et viktig kunnskapsgrunnlag for klimatilpasningen er de fylkesvise klimaprofilene for dagens klima, forventede klimaendringer og klimautfordringer som utarbeides av Norsk klimaservicesenter.⁵⁰ Klimaprofilene er basert på føre-var-prinsippet i stortingsmeldingen om klimatilpasning⁵¹. Dette prinsippet sier at vi skal ta utgangspunkt i høye alternativer fra de nasjonale klimafremskrivningene når vi skal vurdere hensynet til et klima i endring.

I de ovennevnte planretningslinjene står det også at «klimatilpasning er et sektorovergripende hensyn som krever samordning og samarbeid på tvers av sektorer, og mellom kommunale, fylkeskommunale og statlige organer».⁵² Videre forventes det at tilgjengelig kunnskap om klima, forventede klimaendringer og konsekvensene av disse og tilpasningstiltak

46 Norges vassdrags- og energidirektorat, veileder nr. 4, 2022.

47 Norges vassdrags- og energidirektorat, *Sikringshåndboka*, 28.05.24 <https://veiledere.nve.no/sikringshandboka/>

48 Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, kap. 4, <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>

49 To statlige planretningslinjer er på høring med frist 12.06.2024: planretningslinjene for klima og energi og planretningslinjene for arealbruk og mobilitet. Også de nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging som legges frem hvert fjerde år, er en viktig del av kunnskapsgrunnlaget. Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20232027/id2985764/>

50 Norsk klimaservicesenter, «Klimaprofilene - et kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning», 28.05.2024. <https://klimaservicesenter.no/kss/klimaprofiler/om>

51 Meld. St. 26 (2022-2023).

52 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, punkt 4.2.

skal anvendes av kommunale, fylkeskommunale og statlige organer, samt at nasjonale organer «med bistand fra fylkeskommunen, statsforvalteren og andre statlige organer på regionalt nivå, [vil] innhente, systematisere og tilrettelegge kunnskapen for bruk i planlegging, og gjøre den tilgjengelig for aktuelle brukere»⁵³, det vil si kommuner. I punkt 4.3 i planretningslinjene pekes det på at klimaprofilene vil være en viktig del av kunnskapsgrunnlaget. Planmyndigheten må selv vurdere behovet for å supplere nasjonal og regional informasjon med kunnskap om lokale forhold, herunder tidligere uønskede naturhendelser.

Etter plan- og bygningsloven har kommunene en særlig viktig rolle som planmyndighet, og i planprosessene skal de legge til rette for at berørte myndigheter deltar og bidrar aktivt. Fylkeskommunene bør ta initiativ til samarbeid og læring om klimatilpasning i nettverk, herunder regionalt planforum, på tvers av kommunale og regionale grenser. Sektormyndigheter med overlappende eller tilgrensende ansvarsområder skal vurdere behovet for samarbeid og samordning i forbindelse med veiledning og deltakelse i planprosesser. Ansvarsforhold innenfor både forebygging og beredskap organiseres i henhold til de fire prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap⁵⁴:

- Ansvarsprinsippet viser til at den myndigheten eller virksomheten som til daglig har ansvaret for et område, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for den utøvende tjenesten ved kriser og katastrofer.
- Nærhetsprinsippet betyr at kriser skal håndteres på det laveste organisatoriske nivået man er i stand til. Hvis krisen eskalerer, kan det være riktig å flytte krisehåndteringen til et høyere nivå. Begrunnelsen er at den som har størst nærhet til krisen, vanligvis vil være den som har best forutsetninger for å forstå situasjonen og dermed er best egnet til å håndtere den.
- Likhetsprinsippet viser til at den ansvarlige organisasjonen som opererer i en krise, skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig.

⁵³ Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, punkt 4.2.

⁵⁴ Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*, s.20.

- Samvirkeprinsippet betyr at myndigheter eller virksomheter har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samarbeid med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Energidepartementet, som er ansvarlig for den norske energipolitikken, har også forvaltningsansvaret for flom og skred.⁵⁵ NVE, som er underlagt Energidepartementet, er den nasjonale fagmyndigheten for Norges vann- og energiresurser. NVE jobber med klimatilpasning, samfunnsikkerhet og beredskapen for ras, flom og ulykker i vassdrag.⁵⁶ NVE har utarbeidet flomsonekartene, som er svært detaljerte kart som kommunene kan bruke i arealplanleggingen for å redusere klimarisiko.

Justis- og beredskapsdepartementet har ansvar for rettsvesenet, samfunnsikkerheten og politiet.⁵⁷ Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap⁵⁸ er underlagt Justis- og beredskapsdepartementet, og direktoratets overordnede oppgaver er å holde oversikt over ulike risikoer og sårbarhet, samt beredskap og beredskapsplanlegging. Direktoratet lager årlig rapporten *Nasjonalt risikobilde*, som beskriver de mest alvorlige risikoene i Norge. Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap har også utviklet et verktøy for å analysere de viktigste sårbarhetene i samfunnet og en rekke offentlige standarder for beredskapsplanlegging og krisehåndtering.

Klima- og miljødepartementet ivaretar Norges klima- og miljøpolitikk.⁵⁹ Miljødirektoratet⁶⁰ er underlagt Klima- og miljødepartementet og jobber med tiltakene for utslippsreduksjon og klimatilpasning. I tillegg har direktoratet ansvar for å koordinere vannforskriften.

Kommunal- og distriktsdepartementet⁶¹ har ansvar for plan- og bygningsloven, bolig- og bygningspolitikk, planlegging og konsekvensutredninger

55 Energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/tema/energi/beredskap-i-energisektoren/flaum-og-skred/id440967/#:~:text=Energidepartementet%20har%20det%20statlege%20forvaltningsansvaret,skadar%20fr%C3%A5%20flaum%20og%20skred>

56 Norges vassdrag- og energidirektorat. <https://www.nve.no/>

57 Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dep/jd/id463/>

58 Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap. <https://www.dsb.no/>

59 Klima- og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dep/kld/id668/>

60 Miljødirektoratet. <https://www.miljodirektoratet.no/>

61 Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dep/kdd/id504/>

etter plan- og bygningslovens bestemmelser, kart- og geodatapolitikken, kommuneøkonomi og lokalforvaltning og regional- og distriktpolitikk. Direktoratet for byggkvalitet⁶² er underlagt Kommunal- og distriktsdepartementet og jobber tett med kommunene for å sikre at kravene om å bygge sikre, miljøvennlige og tilgjengelige byggverk (se TEK17) blir fulgt.

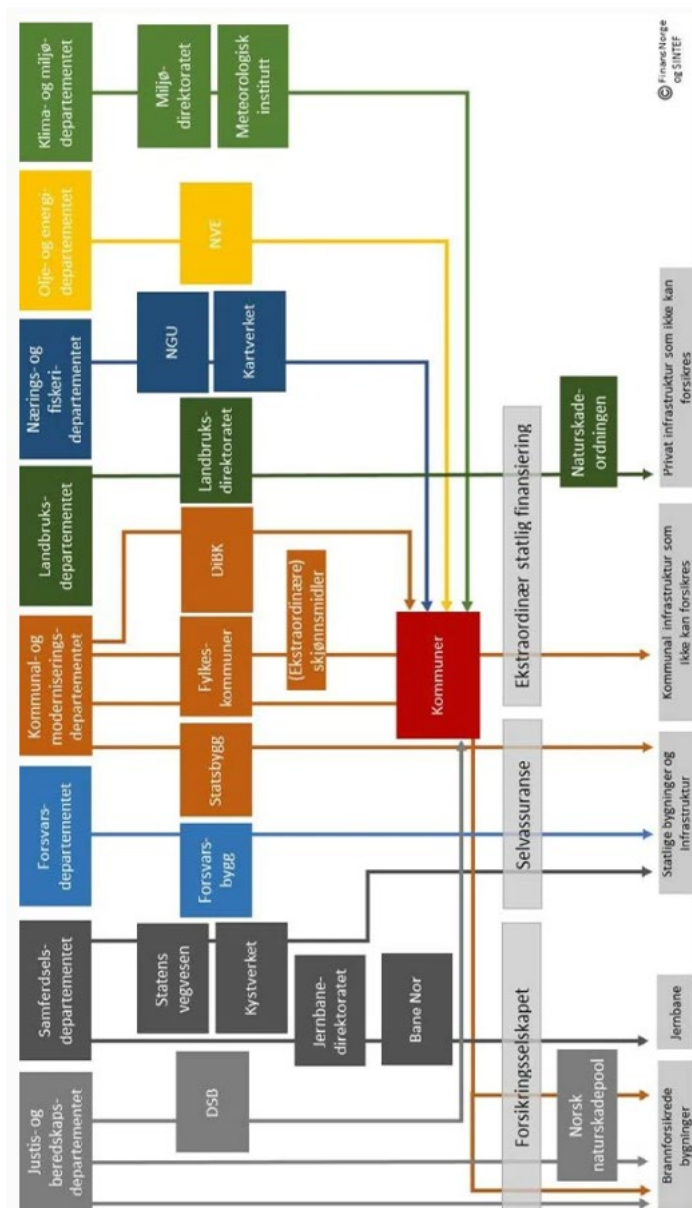
Statsforvalterne har ansvar for å følge opp nasjonale NVE-målsettinger, mens kommunene og fylkeskommunene ivaretar nasjonale flomtiltak for å skape kommuner som er robuste overfor klimaendringer. Kommunenes lov- og forskriftspålagte ansvarsområde er ganske stort og omfattende: De skal gjennomføre ROS-analyse, bygge i trygge områder, undersøke og kontrollere om områder er uten flomfare, og oppfylle tekniske krav i TEK17. I tillegg må de være i stand til å håndtere flommer og tilpasse seg. Alt dette krever mye kunnskap, kompetanse og ofte et dedikert klimabudsjett.

Riksrevisjonens undersøkelse⁶³ peker på at kommunene, som utgjør førstelinjen i klimatilpasningsarbeidet, har en rekke utfordringer med å følge opp de formelle kravene, krav som har blitt skjerpet i de siste årene. Kartlegginger av flomfare gjelder for eksempel ofte bare nye områder som blir inkludert i kommuneplanens arealdel. Dette betyr at eksisterende bebyggelse er mer utsatt for flomfare siden det mangler kartlegging. I tillegg er en del kommuneplaner 10 år gamle eller eldre og legger til grunn utdaterte flomsonkart som NVE utarbeidet før 2012, kart som ikke tar hensyn til klimaendringene. Riksrevisjonen peker også på at samordningen av klimatilpasningsarbeidet mellom nasjonale myndigheter er svak, samt at kunnskapsgrunnlaget for å vurdere klimatilpasning er utilstrekkelig.

Figur 2 illustrerer kompleksiteten i ansvarsfordelingen og samvirket når det gjelder flom.

62 Direktoratet for byggkvalitet. <https://www.dibk.no/>

63 Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring.



Figur 2. Ansvarsfordeling for flom Norge⁶⁴

64 Figuren er hentet fra Eli Sandberg mfl., *Naturskadeforsikrings- og erstatningsordninger i seks land*, s. 19.

4 Utfordringer med klimatilpasning og flomrisiko

4.1 Flomrisiko og utfordringene med å følge en risikobasert tilnærming

Lovene og forskriftene som gjelder klimatilpasning og beredskap, er kompliserte og sammensatte og gir myndighetene både muligheter og begrensninger når det gjelder å regulere flomrisiko. ROS-analyser er grunnlaget både for det forebyggende arbeidet og for det forberedende beredskapsarbeidet som skal bidra til å håndtere restrisiko. Samfunnets forventninger til forebygging og beredskapsarbeid ligger imidlertid i lover og forskrifter som ikke bare stiller store krav til kommunenes håndtering før, under og etter naturhendelser, men som også stiller kompetansekrav som er vanskelige å møte, for eksempel på grunn av begrensede økonomiske og organisatoriske ressurser. I Meld. St. 27 (2023–2024) pekes det på at det er viktig å styrke det forebyggende arbeidet i forbindelse med flom, og at det derfor bør etableres et bedre risikobilde på tvers av ulike typer flom. Når risiko omtales i stortingsmeldingen, benyttes imidlertid eldre terminologi som *sannsynlighet* og *konsekvens*. Med tanke på usikkerheten som er knyttet til klimaendringer og klimarisiko (jf. IPCC), er det noe overaskende at stortingsmeldingen ikke introduserer nyere og mer avanserte metodiske referanser til risiko, ikke minst i lys av de nye kravene som stilles til utarbeidelse av ROS-analyser.

Risikobegrepet brukes i lovtekster og forskrifter når det er snakk om naturskade og naturhendelser (for eksempel ved skred, flom og overvann og fremmede arter), som igjen kan innebære økonomisk risiko, risiko for samfunnet, risiko for liv og helse, risiko for sykdom fra mat og drikke eller risiko for infrastruktur og bygninger. Det er rimelig å argumentere for at disse dokumentene er basert på en definisjon av flomrisiko som er relativt statisk, og som derfor ikke tar nødvendig høyde for klimafremskrivningene. Det vil si at usikkerheten som fremtidige klimaendringer representerer, ikke kommer godt nok med i kunnskapsgrunnlaget for beslutninger om klimatilpasning.

Sagt på en annen måte: Utfordringene er at klimarisiko er langt mer komplisert enn det de rent tekniske tilnærmingene og beregningene klarer

å angi. I tillegg til et godt tallgrunnlag bør ROS-analyser ta utgangspunkt i et mer dynamisk risikobilde der også kvalitative vurderinger inngår. Klimatilpasningsproblematikken forutsetter av at all klimaendring kan håndteres som risiko, og at de nasjonale kravene til klimatilpasningen kan overføres til lokale beredskapsplaner.

Men hva med de kommende klimaendringene? ROS-analysene kan alltid bli bedre. Dette krever et godt tallgrunnlag, men også refleksjoner rundt det kunnskapsgrunnlaget som tallene representerer. Vurderinger av usikkerhet må inngå som en obligatorisk del av analysen. Dette er vurderinger som på en positiv måte tar innover seg restrisiko. I tillegg kommer usikkerheten som uløselig er knyttet til styringsutfordringer, ansvarsfordeling og koordinering, enten det handler om forebygging, håndtering av hendelser eller gjenoppbygging og evaluering i etterkant.

Det er et paradoks at lovverket i stor grad beskriver fremgangsmåter og ansvarsfordeling i generelle vendinger, mens klimatilpasning og klimarelatert beredskap krever stedbundne og spesifikke avveininger som krysser jurisdiksjoner, sektorer og hensyn som er tett knyttet til forhold som kommunene ikke rår over selv. Klimatilpasning blir altså ikke mindre komplekst bare fordi det ofte er av lokal karakter. Plan- og bygningsloven beskriver for eksempel ganske spesifikke tiltak, som at «i 100-metersbeltet langs sjøen og langs vassdrag skal det tas særlig hensyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser».⁶⁵ I praksis er kommunene pålagt å ha en 100 meter lang forbudssone i kommuneplanens arealdel. Loven anbefaler også kommunene å samarbeide i et regionalt planforum der de kan dele utfordringer og diskutere på tvers av kommunegrensene.⁶⁶

Det er stor variasjon innad i og mellom kommuner med hensyn til klimarisiko og usikkerhet i klimafremskrivningene. At det er riktig balanse mellom planer, kontekst og situasjonsforståelse, vil være avgjørende når man skal tilpasse seg et klima i endring lokalt. Ekstremværet Hans viste at beredskap og klimatilpasning er et spørsmål om samordnet politikk, forvaltning og planlegging og hvordan man på et lokalt nivå

65 Plan- og bygningsloven § 1-8.

66 Plan- og bygningsloven § 9-1.

evner å opptre i krisesituasjoner med stor usikkerhet. Det viste seg at risikobeskrivelsene i forkant av ekstremværet var utilstrekkelige. Det var ikke tatt tilstrekkelig høyde for konsekvensene av flommen langs de store vassdragene på Østlandet. Siden risiko på mange måter handler om fremtiden, vil det naturlig nok være praktisk talt umulig å forutsi alle typer konsekvenser, spesielt som følge av et klima i endring. Og nettopp på grunn av klimaendringene har ROS-analysene fått kortere holdbarhetsdato, og det er nødvendig med fortløpende oppdateringer. Ekstremværet Hans viste at flere analyser allerede hadde «gått ut på dato».

ROS-analyser utgjør imidlertid bare betingelsene som er nødvendige for at kommunene skal kjenne til og håndtere risikoene. Den store utfordringen er å ha nok kapasitet til å oppfylle kravene som springer ut av analysene, og til å etterleve lovverk, planretningslinjer, byggetekniske retningslinjer og veiledere. Dette gjelder både planlagte utbygginger i kommunene, men kanskje enda viktigere eksisterende utbygde områder og infrastrukturer. Dersom kommunene som organisasjon skal nyttiggjøre seg ROS-analysene, må de ha investert i organisatorisk kompetanse og ha handlingsrom til å kunne orientere seg i forbindelse med forebygging og forberedende beredskapsarbeid.

Ressurser og kompetanse er imidlertid ujevnt fordelt blant norske kommuner. Resultatet er mangelfulle analyser, forebyggende klimatilpasningstiltak som ikke fungerer i henhold til risikobildet, samt mangelfull beredskap. Mange kommuner er ikke alltid i stand til å møte de nasjonale forventningene til klimatilpasning. Skal det være samsvar mellom det man på nasjonalt nivå ønsker av lokale klimatilpasningstiltak, og det de enkelte kommunene makter å få til, kreves det ressurser og investeringer i både forebygging og beredskap. I tillegg er det behov for å undersøke påliteligheten til det styringssystemet og de mekanismene som er etablert for å håndtere klimatilpasning i samsvar med gjeldende planer og forskrifter. Håndtering av flomrisiko krever med andre ord et utstrakt samvirke mellom ulike aktører på ulike forvaltningsnivåer, samt inkludering av næringsliv og frivillige organisasjoner.

4.2 Samvirke i klimatilpasningen

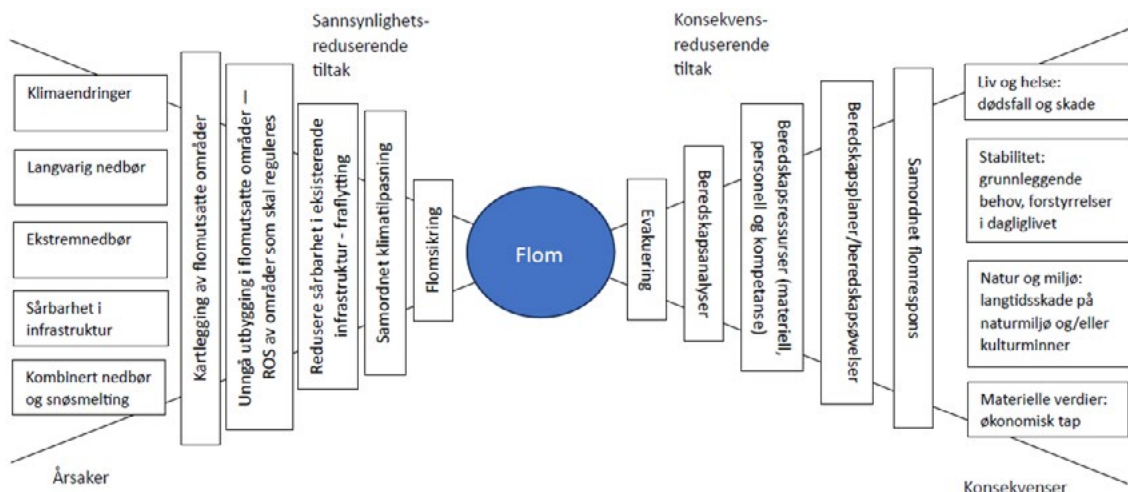
Det er store utfordringer knyttet til den forvaltningsmessige organiseringen av arbeidet med klimatilpasning, også relatert til flomrisiko. Store uønskede hendelser som ekstremværet Hans er grenseoverskridende og kjenner ikke administrative ansvarsområder. Det har vist seg at håndteringen av en krise kan fungere bra så lenge krisen holder seg innenfor ansvarsområdet til et departement eller en etat. Men store flommer forholder seg til nedbørsfeltet. De finner ikke sted innenfor forvaltningens administrative grenser, og håndteringen av flomrisiko og flommer krever derfor at en lang rekke offentlige, private og frivillige aktører samarbeider tett.

Diskusjonene etter Hans og andre store flommer i Norge handler om mangelfulle forebyggende tiltak langs de store vassdragene, mangelfull beredskap til å håndtere vannmengdene og dermed til å redusere konsekvensene for boliger og annen infrastruktur samt det omfattende samvirkebehovet både i det forebyggende arbeidet og i beredskapen. Det som i mindre grad blir diskutert, er de koordineringsmekanismene som skal til for at mange små kommuner skal kunne arbeide effektivt med klimatilpasning, ta innover seg de omfattende kravene sentrale myndigheter setter, og samtidig evne å utnytte lokal kompetanse. Etter ekstremværet Hans ser vi nok en gang at avstanden mellom et overordnet forvaltningsperspektiv og de langt mer konkrete ROS-analysene, klimatiltakene og beredskapsplanene i kommunene blir for store.

De statlige etatene må være i stand til å se sårbarhetene på lokalt nivå, anerkjenne dem og bidra med kompenserende tiltak. Ett slikt kompenserende tiltak kunne være å fungere som koordinator, slik at ressursene lokalt finner hverandre. Mye av systemsvikten som kom til syne i forbindelse med Hans, var mangelfull bruk av samvirkeprinsippet. Det er kommunene som må forholde seg til usikkerheten og restrisikoen. Én utfordring handler om hvorvidt kommunenes ROS-analyser holder høy nok kvalitet til å utgjøre det kunnskapsgrunnlaget som kreves lokalt, altså om de fanger opp kompleksiteten i og makter å få et helhetlig perspektiv på flomrisikoen. Et annet moment er om nærhetsprinsippet, at kriser skal håndteres på lavest mulig nivå, er en hemsko i klimatilpassningsarbeidet. Det er det lokale nivået som må operasjonalisere hva risikoene innebærer, men å få hele systemet til å arbeide i samme retning

krever et helhetsperspektiv. Samvirkeprinsippet er ikke alltid kompatible med nærhetsprinsippet. Samvirkeprinsippet, som skal sørge for best mulig samvirke mellom relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering, er essensielt for å håndtere spesielt de store flommene. Samtidig skal ikke samvirkeprinsippet overkjøre det kommunale ansvaret som ligger i nærhetsprinsippet, det vil si at kriser (flommer) skal håndteres på lavest mulig nivå. I slike sammenhenger må det komme til en fornuftig arbeidsdeling mellom kommuner, statsforvalter og statlige organer når det gjelder kunnskap, kompetanse, ressurser og planlegging. Senere flommer har også vist at det er et stort behov for samarbeid mellom kommuner som sogner til samme vassdrag/ nedbørsfelt, både med hensyn til forebygging og beredskap.

Stortingsmelding 27 (2023–2024) korresponderer godt med sløyfediagrammodellen nedenfor (figur 3). I stortingsmeldingen beskrives farer og konsekvenser som er knyttet til flom (og skred), samt forventingene til samordning i lovverk, risikohåndtering, ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene og organisering av forvaltningen. Figur 3 illustrerer sammenhengen mellom klimatilpasning, beredskap, ressurser og innsatsen som er nødvendig for å håndtere flomrisiko.



Figur 3. Sløyfediagram (bowtie) - flom

Svakheter ved arbeidsdelingen skyldes at forvaltningen er organisert i ulike sektorer, og at flomrisiko berører mange sektorer og mange aktører. Aktørene kan for eksempel være kommunen, sektormyndigheter, tiltakshavere, grunneiere, konsulenter og forsikringsselskaper. Når det gjelder flomrisiko, er det enda viktigere å ikke tenke administrative grenser. Vann kjenner ikke grenser. Nedbørsfeltet viser hvilke aktører som er relevante og må bidra, men de er avhengige av samordning for å håndtere vann. Dette krever et spesielt samvirke blant aktørene i nedbørsfeltet.

Love og forskrifter beskriver hvordan aktørene i forvaltningssystemet skal handle og samarbeide i møte med flomrisiko, og hvilke strategier de skal benytte for å redusere slik risiko. Flomrisiko er en type risiko som kommunene ikke kan håndtere uten at de får samordningsstøtte på høyere nivå, for eksempel fra NVE og Statkraft. Ansvar og oppgavene er fordelt på mange myndigheter og aktører, og fordelingen er basert på de fire prinsippene for samfunnssikkerhet og beredskap. Etterlevelse av de fire prinsippene bør sikre forebygging og beredskap.

Men i praksis er disse prinsippene utfordret av den store kompleksiteten og usikkerheten som er knyttet til flomrisiko. I henhold til nærhetsprinsippet skal kriser som nevnt håndteres på lavest mulig nivå. Det er imidlertid mange forvaltningsspiler som peker på kommunen som den sentrale aktøren (se figur 2). Nå er det jo slik at alt ekstremvær skjer i kommunene, og dermed er det nærliggende å peke på kommunen når det gjelder flomrisiko. Kommunen er imidlertid bare én aktør av mange som har et ansvar. I Norge opplever vi at staten har flyttet mer og mer av ansvaret for å håndtere klimarisiko til det lokale nivået. Dette påvirker samvirkeprinsippet siden en konstant delegering av ansvarlighet svekker samarbeidet mellom relevante aktører. Samvirkeprinsippet ble innført for å understreke at både myndigheter og virksomheter har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samarbeid med relevante aktører i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering. Det store antallet aktører og de mange lovene og forskriftene som gjelder flomrisiko, gjør det fristende å argumentere for at selve styringssystemet i Norge i seg selv skaper en risiko.

5 Konklusjon

Risiko knyttet til flom er et uttrykk både for usikkerheten relatert til klimaendringene og for usikkerheten knyttet til styringssystemet. Denne usikkerheten krever ny kompetanse i hele forvaltningssystemet og ressurser på kommunalt nivå. I Norge er kompetansen og ressursene ikke godt nok fordelt eller riktig tilpasset, og det er heller ikke klart hvordan en omfordeling til risikoutsatte områder skal foregå. En slik omfordeling må være basert på nye risikovurderinger og på de utsiktene klimatilpasningen representerer. Spørsmålet er derfor om vi med dagens ROS-analyser og forvaltningstenkning rundt beredskap og klimatilpasning faktisk er i stand til å ta innover oss den usikkerheten flomrisiko representerer. Siden det er stor sannsynlighet for at flomrisiko vil bli en stadig større utfordring for de norske kommunene, vil kommunenes kompetanse og evne til å gjennomføre bedre og selvstendige ROS-analyser være svært viktig.

En risikobasert tilnærming forutsetter at kommunene har kompetansen og ressursene som trengs for å gjennomføre ROS-analyser og for å følge opp resultatene fra ROS-analysene på en dynamisk måte. Lokal kunnskap er avgjørende for å håndtere flomrisiko i kommunene, men kravene fra nasjonale myndigheter er standardiserte og kan være vanskelig å etterleve for den enkelte kommune. Nærhetsprinsippet fungerer hvis de overordnede nivåene er koblet på det kommunale nivået og i stand til å forstå kommunenes behov og utfordringer, slik at de kan tilby dem tilpasset støtte. Det trengs faglig tilsyn, koordinering og en strukturell endring i samordningen som får frem at det er en tydelig sammenheng mellom flomrisiko og klimatilpasning.

Kilder

Litteratur

Aaheim, Asbjørn (red.), Dannevig, Halvor, Ericsson, Torgeir, van Oort, Bob, Innbjør, Linda, Rauken, Trude, Vennemo, Haakon, Johansen, Hege, Tofteng, Maja, Aall, Carlo, Groven, Kyrre, Heiberg, Eli. *Konsekvenser av klimaendringer, tilpasning og sårbarhet i Norge: Rapport til Klimatilpasningsutvalget*, Cicero Senter for klimaforskning 2009.

- Alfieri, Lorenzo, Feyen, Luc og Di Baldassarre, Giuliano, «Increasing flood risk under climate change: a pan-European assessment of the benefits of four adaptation strategies» *Climatic Change* 136 (2016), s. 507–521. DOI: doi.org/10.1007/s10584-016-1641-1.
- Alfieri, Lorenzo, Burek, Peter-Andreas, Feyen, Luc og Forzieri, Giovanni, «Global warming increases the frequency of river floods in Europe» *Hydrology and Earth System Sciences* 19 (2015) nr. 5, s. 2247–2260. <https://doi.org/10.5194/hess-19-2247-2015>.
- Angell, Elisabeth, Engen, Ole Andreas, Morsut, Claudia og Neby, Simon, «Er beredskap og klimatilpassing to sider av samme sak?», *Stavanger Aftenblad*, 29.08.2023. [<https://www.aftenbladet.no/meninger/debatt/i/VPmMnR3/er-beredskap-og-klimatilpassing-to-sider-av-samme-sak>].
- Aven, Terje og Renn, Ortwin, *Risk Management and Governance Concepts, Guidelines and Applications*, Springer 2010.
- Aven, Terje, Willy, Røed og Hermann S. Wiencke, *Prinsipper og metoder, med anvendelser*, Universitetsforlaget 2008.
- Cicero og Cowi, *Betydningen for Norden av 2 grader global oppvarming*, TemaNord 2008:507, Nordisk ministerråd, 2008.
- De Ruijter, Anniek og Guldenmund, Frank, «The bowtie method: A review» *Safety Science* 88 (2016), s. 211–218. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2016.03.001>.
- Engen, Ole Andreas og Olsen, Odd Einar, «Om samfunnssikkerheten i Norge», i *Det norske samfunn*, Ivar Frønes og Lisa Kjølrsrød (red.), Gyldendal 2022, s. 252–273.
- Engen, Ole Andreas, Kruke, Bjørn Ivar, Lindøe, Preben, Olsen, Kjell Harald, Olsen, Odd Einar, Pettersen, Kenneth, *Perspektiver på samfunnssikkerhet*, 2. utg., Cappelen Damm Akademisk 2021.
- Hanssen-Bauer, Inger, Førland, Erik J., Haddeland, Ingjerd, Hisdal, Hege, Mayer, Stephanie, Nesje, Atle, Nilsen, Jan Even Øie, Sandven, S., Sandø, A.B., Sorteberg, Asgeir og Ådlandsvik, Bjørn (red.), *Klima i Norge 2100: Kunnskapsgrunnlag for klimatilpassing oppdatert i 2015*, rapport 2, Norsk klimaservicesenter 2016.
- Hella, Asle, «De største flommene i Norge», 25.09.2008 [<https://web.archive.org/web/20130610024902/http://www.yr.no/nyheter/1.6233304>]
- IPCC, *Climate Change 2022 – Impacts, Adaptation and Vulnerability*, Working Group II Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, Cambridge University Press, 2023. <https://doi.org/10.1017/9781009325844>
- IPCC Glossary, «Climate Change adaptation» 2022 https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_Annex-II.pdf, s. 2898
- Kvadsheim, Ole, «Vi trenger et bedre forsikringssystem mot naturskade», *Stavanger Aftenblad*, 15.08.2023. [<https://www.aftenbladet.no/meninger/kommentar/i/40gev9/bedre-forsikring-mot-naturskade>].

- Meteorologisk institutt, «Ekstremværet Hans gir ekstremt mye regn over Sør-Norge», utgitt 04.05.2024. <https://www.met.no/nyhetsarkiv/ekstremvaeret-hans-gir-ekstremt-mye-regn-over-sor-norge>.
- Neby, Simon, Engen, Ole Andreas, Morsut, Claudia og Angell, Elisabeth, «Klimakrisen, klimarisiko og innrammingen av norsk klimapolitikk.» *Stat og Styring* 33 (2023) nr. 2, s. 16–21. DOI: <https://doi.org/10.18261/stat.33.2.4>.
- Neby, Simon, Angell Elisabeth, Engen Ole Andreas og Morsut Claudia, «Mellom risiko, beredskap og normalsituasjon» *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift* 39 (2023) nr. 4, s. 159–176 DOI: <https://doi.org/10.18261/nst.39.4.3>.
- Norges vassdrags- og energidirektorat, *Sikringshåndboka*, 28.05.2024. <https://veiledere.nve.no/sikringshandboka/>
- Norsk klimaservicesenter, «Klimaprofilene - et kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning», 28.05.2024. <https://klimaservicesenter.no/kss/klimaprofiler/om>
- O’Keefe, Phil, Westgate, Ken og Wisner, Ben, «Taking the naturalness out of natural disasters» *Nature* 260 (1976), s. 566–567.
- Renn, Ortwin, *Risk Governance. Coping with uncertainty in a complex world*, Earthscan 2008.
- Rogstad, Anne, «Generelt om vann og juss», i *Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling*, Steinar Taubøll (red.), Cappelen Damm Akademisk 2022, s. 9–46.
- Sandberg, Eli, Økland, Andreas og Tyholt, Inger Lise, *Naturskadeforsikrings- og erstatningsordninger i seks land*, rapport nr. 21, SINTEF 2020.
- Store norske leksikon, «Flom». <https://snl.no/flom> 21.05.2024.
- Taleb, Nassim Nicholas, *The Black Swan. The impact of the Highly Improbable*, Random House Trade Paperbacks 2010.
- Taubøll, Steinar og Paus, Kim H., «Overvann som naturfare – faktagrunnlag og rettslig håndtering», i *Vann, juss og samfunn – rettigheter og regulering i utvikling*, Steinar Taubøll (red.), Cappelen Damm Akademisk 2022.
- Øren, Anita, Wasilkiewicz, Kinga, Basit Mohammad, Abdul, Almklov, Petter, Albrechtsen, Eirik, Schiefloe Per Morten, Antonsen, Stian, *Kommunal beredskapsplikt: Gir nye krav en bedre beredskapsevne?*, rapport, SINTEF 2016. [<https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2434813/A27171%2bKommunal%2bberedskapsplikt.pdf?sequence=2&isAllowed=y>]
- Østmoe, Arne, *Storofsen 1789: værsystemet som førte til den største flomkatastrofen i Norge*, Oversiktsregisteret 1985. [Elektronisk reproduksjon. Nasjonalbiblioteket Digital 2012-08-10, https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2012080108177]

Lover og forskrifter

- Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-28-1469>
- Lov 25. juni 2010 nr. 45 om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2010-06-25-45>
- Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>
- Lov 24. november 2000 nr. 82 om vassdrag og grunnvann (vannressursloven) <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-11-24-82>
- Lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring (naturskadeforsikringsloven) <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1989-06-16-70>

Offentlige dokumenter

- Byggteknisk forskrift (TEK17) med veiledning. <https://www.dibk.no/regelverk/byggteknisk-forskrift-tek17>
- Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, Energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7a6bf454917444a18225bd8cdebfbff3/nn-no/pdfs/stm20232024002700odddpdfs.pdf>
- Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring - sammen for et klimarobust samfunn*, Klima og miljødepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/1008d2a2e92c4384890817fae9fca1d4/no/pdfs/stm20222023002600odddpdfs.pdf>
- Meld. St. 10 (2016–2017) *Risiko i et trygt samfunn – Samfunnssikkerhet*, Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/00765f92310a433b8a7fcod49187476f/no/pdfs/stm20162017001000odddpdfs.pdf>
- Meld. St. 15 (2011–2012) *Hvordan leve med farene - om flom og skred*, Olje- og energidepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-15-20112012/id676526/?ch=1>.
- NOU 2023: 17 *Nå er det alvor - Rustet for en usikker fremtid*, Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4b9ba57bebae44d2bebfc845ff6cd5f5/no/pdfs/nou20232023001700odddpdfs.pdf>

NOU 2018: 17 *Klimarisiko og norsk økonomi*, Finansdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c5119502a03145278c33b72d9060fbc9/no/pdfs/nou201820180017000dddpdfs.pdf>

NOU 2010: 10 *Tilpassing til eit klima i endring— Samfunnet si sårbarheit og behov for tilpassing til konsekvensar av klimaendringane*, Miljødirektoratet.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/01c4638b3f3e4573929f3b375f4731e0/nn-no/pdfs/nou201020100010000dddpdfs.pdf>.

Norges vassdrags- og energidirektorat, *Kartlegging av fare fra overvann*, veileder nr.

2, NVE 2023. https://publikasjoner.nve.no/veileder/2023/veileder2023_02.pdf

Norges vassdrags- og energidirektorat, *Rettleiar for handtering av overvatn i arealplanar, Korleis ta omsyn til vassmengder?*, veileder nr. 4, NVE 2022.

https://publikasjoner.nve.no/veileder/2022/veileder2022_04.pdf

Norges vassdrags- og energidirektorat, *Sikkerhet mot flom: utredning av flomfare i reguleringsplan og byggesak*, veileder nr. 3, NVE 2022. https://publikasjoner.nve.no/veileder/2022/veileder2022_03.pdf

Norges vassdrags- og energidirektorat, *Flaumfare langs bekker. Råd og tips om kartlegging*, veileder nr. 3, NVE 2015. https://publikasjoner.nve.no/veileder/2015/veileder2015_03.pdf

KAPITTEL 12

Psykososial støtte og oppfølging etter naturulykker – hva er kommunens plikter?

May Aasebø Hauken

Senter for krisepsykologi, Universitetet i Bergen

Unni Marie Gulla Heltne

Senter for krisepsykologi, Universitetet i Bergen

Abstract: Natural disasters can impact communities and individuals with great force. Whether these are floods, landslides, snow avalanches, earthquakes, forest fires, or various types of extreme weather, these events can leave deep marks on people's lives. This chapter first describes what is meant by a crisis or a disaster and what acute crisis reactions can be triggered by a natural disaster. Most people affected by a natural disaster come through it without chronic ailments, but for some affected individuals, the crisis reactions can persist. Therefore, we describe what long-term crisis reactions can occur and the risk factors for developing long-term ailments. In dealing with natural disasters, psychosocial support is crucial to help affected individuals through the crisis and restore normal function. Psychosocial support and follow-up refer to measures aimed at maintaining the mental and emotional health of individuals and communities in the aftermath of a natural disaster. Municipalities have a very important function and a great responsibility for the psychosocial follow-up after natural disasters. Consequently, this chapter highlights important principles for psychosocial support and follow-up and the municipality's duties related to this work.

Keywords: Natural disasters, communities, acute and long-term crisis reactions, risk factors, psychosocial support, communities' responsibilities.

1 Innledning

Naturulykker kan ramme samfunn og enkeltpersoner med stor kraft. Enten det er snakk om flom, jordras, snøskred, jordskjelv, skogbrann eller ulike typer ekstremvær, kan slike hendelser etterlate dype spor i menneskers liv. Når slike utfordringer inntreffer, er psykososial støtte avgjørende for å hjelpe de berørte med å komme seg gjennom krisen og gjenopprette normal funksjon. Psykososial støtte og oppfølging etter en naturulykke viser til tiltak som tar sikte på å ivareta den mentale og emosjonelle helsen til enkeltpersoner, grupper og samfunn etter ulykken. Målet med den psykososiale støtten er å bidra til å normalisere de berørtes livssituasjon, mobilisere nettverk og forebygge og redusere psykiske, rusrelaterte, somatiske og sosiale problemer som kan følge i etterkant av slike hendelser.¹

I dette kapitlet beskriver vi først hva som menes med en krise eller en katastrofe. En naturulykke vil, uavhengig av størrelse, vanligvis utløse akutte krisereaksjoner, og de fleste som rammes, kommer fra dette uten kroniske plager. Videre i kapitlet beskriver vi de vanligste kort- og langsiktige krisereaksjonene etter naturulykker og risikofaktorene for langvarige plager. I arbeidet med den psykososiale oppfølgingen av de berørte har kommunen en svært viktig funksjon og et stort ansvar, og vi belyser også kommunens plikter når det gjelder dette arbeidet. Med bakgrunn i dette avslutter vi kapitlet med å beskrive en rekke viktige prinsipper for psykososial støtte og oppfølging etter en naturulykke.

2 Naturulykke: krise eller katastrofe

En naturulykke defineres ofte som enkelthendelser som utløses i naturen, og som kan medføre fare for menneskers liv og helse, tap av hus og hjem og skade på andre materielle verdier og miljøet.² I Norge har vi gjennom tidene opplevd en rekke naturulykker, noen med svært alvorlige

1 Helsedirektoratet, *Mestring, samhörighet og håp. Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer*, Oslo 2016.

2 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Analyser av krisescenarioer. Alvorlige hendelse som kan skje i Norge*, Tønsberg 2019.

konsekvenser som tap av liv og store materielle skader, for eksempel steinraset i Loen i 1936 med påfølgende tsunami og 74 omkomne, Vassdalulykken i 1986 der 16 soldater mistet livet i et snøskred, og kvikkleireraset i Gjerdrum i 2020 der 10 mennesker omkom. På grunn av klimaendringene er det også forventet en økning i alle typer ekstremvær med påfølgende økning i naturulykker som skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv og skogbrann. Dette vil igjen øke både samfunnets og innbyggernes sårbarhet siden det er vanskelig å forutsi hvilke naturhendelser som vil skje, eller hvor de vil ramme.³

Naturulykker kan være ulike med hensyn til omfang og hvilken påvirkning de har på menneskers liv og helse. Psykososial oppfølging etter naturulykker krever at kommunene har en bevisst holdning til begrepsbruken knyttet til kriser og katastrofer, da det i første omgang er lokale myndigheter som definerer når en krise eller katastrofe oppstår, og hvilke handlinger og hjelpetiltak dette skal utløse.⁴

2.1 Naturulykke som traumatisk krise

Krisebegrepet brukes både i dagligtalen og innenfor ulike fagfelt, og det finnes derfor ingen allmenn definisjon av begrepet. Ordet *krise* kommer fra det greske ordet *crisis*, som på den ene siden kan bety en plutselig forandring, en avgjørende vending, ødeleggelse eller adskillelse, og på den andre siden avgjørelse, dømmekraft, vurdering og innstilling. Dette innebærer at en krise kan romme smerte og opplevelsen av å ikke ha handlingsberedskap til å mestre en situasjon, samtidig som den kan gi muligheter for læring, utvikling og endring.^{5, 6} I litteraturen defineres kriser på ulike måter avhengig av fagfelt. De ulike definisjonene har imidlertid en del fellestrekk: En krise oppstår på bakgrunn av en uønsket hendelse, denne hendelsen skjer plutselig, og det haster å handle. En krise

3 Førland E.J., Amundsen H., Hovelsrud G.K., *Utviklingen av naturulykker som følge av klimaendringer*, Center for International Climate and Environmental Research (CICERO) 2007.

4 Helsedirektoratet, *Mestring, samhörighet og håp. Veileder for psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer*, Oslo 2016.

5 Dyregrov A., Dyregrov K., Heltne U., Bø B., Eriksen K., *Hva menes med kriser og katastrofer*. Senter for krisepsykologi 2009. Tilgjengelig på: Begrep | Kriser | UiB

6 Hauken M., Heltne U.M. (red.), *Pandemi og krisepsykologi*, Fagbokforlaget 2021.

innebærer ofte et stort element av usikkerhet og vil ut fra en objektiv eller subjektiv vurdering medføre en alvorlig trussel mot liv og helse, verdier og samfunn.

En krise kan defineres som en dramatisk og mulig traumatiserende hendelse som kan true eller svekke viktige funksjoner og verdier, og som normalt går ut over det enkeltmennesker, familier eller samfunn vanligvis håndterer alene eller ved hjelp av sine nettverk.

Krisebegrepet er nært knyttet til krisepsykologi, som har søkelys på reaksjonene krisen vekker. En krise, som medfører en trussel om skade på verdier, liv og helse, er en situasjon som individet ikke er i stand til å forstå eller mestre på bakgrunn av tidligere erfaringer. Det vi kaller traumatiske kriser, er kriser som er utløst av ytre årsaker, og som fører til at menneskers fysiske eksistens, trygghet, sosiale identitet eller grunnleggende livsmuligheter er truet.⁷ En traumatisk krise kan også ramme mennesker som har vært vitne til at andre blir utsatt for slike hendelser, for eksempel redningspersonell, vitner eller tilskuere til ulykken eller helsepersonell som tar imot ofre fra ulykken. Videre knyttes krisebegrepet til dramatiske og mulig traumatiserende enkelthendelser som involverer få mennesker direkte, for eksempel et lokalt jordras som rammer få mennesker, men der utfallet både kan være materielle skader, for eksempel på hus og hjem, og personskader eller død. Ved traumatiske kriser som er utløst av ytre hendelser, blir menneskers psykiske ressurser overbelastet og de grunnleggende behovene deres truet, og slike kriser kan også aktivere tidligere problemer, traumer og konflikter.⁸ I dette kapitlet bruker vi en definisjon av begrepet *krise* som bygger på det ovenstående. Definisjonen vises i tekstboksen nedenfor.

7 Helsedirektoratet, *Psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Mestring, samholdighet og håp)*. Nasjonal veileder, Oslo 2016.

8 Dyregrov A., *Katastrofepsykologi*, Fagbokforlaget 2018.

2.2 Naturulykke som katastrofe

I likhet med krisebegrepet finnes det ulike definisjoner av begrepet *katastrofe*. Et fellestrekk ved de ulike definisjonene er at katastrofer er hendelser som lokalsamfunnet ikke har evne og ressurser til å mestre alene, og at konsekvensene kan overstige kapasiteten eller kompetansen til det vanlige hjelpe- og behandlingsapparatet.

Det er vanlig å beskrive katastrofebegrepet ut fra omfang og i tilknytning til en tidsfaktor og et geografisk sted. Naturulykker som betegnes som naturkatastrofer, er derfor hendelser som har et stort omfang (noen velger å kalle slike hendelser for store naturulykker). Naturkatastrofer vil da være hendelser som forårsaker store tap av menneskeliv eller personskader og/eller store materielle ødeleggelse, for eksempel av infrastruktur og bygninger. Naturkatastrofer har derfor større konsekvenser og rammer større områder enn andre mindre naturulykker, og de medfører store menneskelige lidelser og truer de berørtes eksistens, identitet og trygghet.⁹ Hvor mange mennesker som blir berørt av en naturkatastrofe, kan variere betydelig etter typen katastrofe. Det er imidlertid viktig å anerkjenne at antall berørte kan være mye høyere enn antall personer som er direkte involvert i katastrofen, og som kommer fra den med eller uten skader. Også de skadde og dodes nærmeste pårørende, personer som kjenner de rammede og deres pårørende, ulike hjelpemannskaper, helsepersonell og alle dem som blir eksponert for katastrofen gjennom media, blir berørt.¹⁰ Et eksempel er tsunamien i Phuket i 2004 der over 5000 mennesker døde, blant annet mange norske turister. I tillegg til dem som var direkte involvert og deres nærmeste pårørende, omfattet de berørte redningsmannskaper, helsepersonell, mannskaper som arbeidet med identifisering, alle dem som mistet hjemmet sitt eller arbeidsplassen sin, mennesker over hele verden som mistet folk som stod dem nær, og mennesker som ble eksponert for katastrofen gjennom nyhetsoppdateringer i media.¹¹

9 Dyregrov A., *Katastrofe psykologi*, Fagbokforlaget 2018.

10 Ein N., Plouffe R.A., Liu J.J.W. mfl., «Physical and psychological challenges faced by military, medical and public safety personnel relief workers supporting natural disaster operations: a systematic review» *Current Psychology* (2023).

11 Isaranuwachai W., Coyte P.C., McKenzie K., Noh S., «The 2004 tsunami and mental health in Thailand: a longitudinal analysis of one-and two-year post-disaster data» *Disasters* 41 (2017) nr. 1, s. 150–170.

Ved siden av å representere en trussel for liv og helse kan naturkatastrofer også sette kommunale tjenester og sosiale nettverk ut av spill og føre til store tap av lokale ressurser.¹² Da Gjerdrum ble rammet av kvikkleireskredet, ble for eksempel nesten alle de kommunale tjenestene slått ut av skredet.

I likhet med krisebegrepet kobles katastrofebegrepet til en tidsfaktor – katastrofer er som regel uforutsigbare og skjer plutselig og uventet. Dette gjelder mange naturulykker, men en naturkatastrofe kan også skje mer langsomt og varslet, for eksempel ved en flom. I våre dager har vi større muligheter enn før til å overvåke og varsle, for eksempel ekstremvær, og dermed har vi også større muligheter til både å forebygge og forberede oss på konsekvensene av slike hendelser. Erfaringer fra relativt nylige naturkatastrofer viser imidlertid at katastrofale naturulykker kan ramme plutselig og uventet, noe både tsunamien i Phuket i 2004 og leirskredet i Gjerdrum i 2020 er eksempler på.

En katastrofe er en uventet og mulig traumatiserende hendelse av større omfang der mange personer rammes samtidig, og der antall rammede personer med hjelpebehov i en periode overskrider de ressursene som finnes i nærområdet til katastrofen.

En naturkatastrofe vil alltid skje i et avgrenset geografisk område og være knyttet til lokale forhold. Dette betyr at det som på et lite sted erfarer som en naturkatastrofe fordi alle eller mange på stedet blir berørt, ikke nødvendigvis vil bli betraktet som en katastrofe i en større by.¹³ Og selv om vi har skilt mellom kriser og katastrofer ut fra omfanget av ulykken, er det viktig å huske på at mindre naturulykker kan oppleves som katastrofale for enkeltpersonene og familiene som rammes. Definisjonen av *katastrofe* er basert på det ovenstående og vises i tekstboksen nedenfor.

12 Saeed S.A, Gargano S.P., «Natural disasters and mental health» *International Review of Psychiatry* 34 (2022) nr. 1, s. 16–25.

13 Dyregrov A., *Katastrofepsykologi*, Fagbokforlaget 2018.

3.0 Menneskers reaksjoner på traumatiske naturulykker og katastrofer

Alle naturulykker har et potensial til å påvirke individer, familier og lokalsamfunn på alle områder av livet – fysisk, psykisk, sosialt, eksistensielt og økonomisk.¹⁴ En naturulykke eller naturkatastrofe vil uansett vekke frykt og uro hos de fleste som rammes. Slike hendelser utløser vanligvis ulike krise- eller stressreaksjoner, noe som er helt normale og hensiktsmessige reaksjoner på unormale hendelser. Disse krisereaksjonene kan imidlertid variere fra individ til individ, både i styrke og uttrykksmåte. Innenfor krisepsykologien er det vanlig å dele krisereaksjonene inn i akutte eller umiddelbare reaksjoner og mer langvarige reaksjoner.¹⁵

3.1 Akutte krisereaksjoner

Når det skjer en naturulykke eller katastrofe, vil de umiddelbare reaksjonene ha generelle likhetstrekk, selv om de kan variere fra person til person. Med akutte krisereaksjoner menes vanligvis reaksjoner som kommer innenfor det første døgnet etter naturulykken. En naturulykke som truer ens eget eller andres liv, og som gjerne følges av sterke syns-, hørsels- eller vitneinntrykk eller tap av nærstående, fører til at individets fysiske og psykiske beredskap aktiveres og utløser umiddelbare stressreaksjoner. Nedenfor følger en beskrivelse av de vanligste akutte krisereaksjonene.

Nummenhet og følelsesløshet: I den akutte situasjonen vil mange oppleve at de blir numne og følelsesløse siden det kan være mange sterke sanseintrykk som skal bearbeides. Noen får en sterk følelse av uvirkelighet, noen opplever at de ser situasjonen utenfra som på film, mens andre kan stivne til slik at de ikke klarer å bevege seg og må ha hjelp for å komme seg ut av situasjonen.^{16,17}

14 Saeed S.A., Gargano S.P., «Natural disasters and mental health» *International Review of Psychiatry* 34 (2022) nr. 1, s. 16–25.

15 Helsedirektoratet, *Psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Mestring, samhörighet og håp)*. Nasjonal veileder, Oslo 2016.

16 Helsedirektoratet, *Psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Mestring, samhörighet og håp)*. Nasjonal veileder, Oslo 2016.

17 Lauvås N., Lindgren R.M.B., *Etter sjokket. Traumatisk stress og PTSD*, Fagbokforlaget 2015.

Endret tidsopplevelse: Under den akutte ulykken kan de rammede erfare en endret tidsopplevelse. Dette beskrives ofte som at tiden står stille, eller at tiden går svært sent. Mange berørte beskriver spesielt at tiden fra ulykken skjer, til hjelpen kommer, oppleves spesielt lang. Dette er i utgangspunktet en beskyttelsesmekanisme der hjernen prøver å bearbeide mye informasjon på kort tid og på flere nivåer for å finne en taktisk løsning på situasjonen.¹⁸ Det kan derfor være svært nyttig at berørte får informasjon om hendelsesforløpet i etterkant av ulykken for å forstå hendelsesforløpet i et tidsperspektiv.

Tristhet og gråt, frykt og sinne, maktesløshet, fornektelse og selvbredelse: Dette er noen av de følelsesmessige reaksjonene som kan komme etter hvert som nummenheten og uvirkelighetsfølelsen slipper taket. Selv om mange berørte kan fremstå som rolige og kontrollerte i den akutte situasjonen, kan likevel reaksjonene være av en type og styrke som gjør det vanskelig å ta fornuftige valg og ta vare på seg selv. Tristhet og gråt er en naturlig reaksjon etter alvorlige naturulykker, spesielt om en har mistet nære og kjære. Det er imidlertid også naturlig å uttrykke frykt og sinne, og disse følelsene kan rettes både mot hjelpemansker, egne pårørende eller andre som er til stede. Mange kan også føle seg maktesløse og til og med benekte det som har skjedd, selv om de står midt oppi situasjonen. Selvbredelse og skyldfølelse kan også være fremtredende, og de berørte kan klandre seg selv for ulike ting knyttet til ulykken («Jeg skulle ikke gjort sånn og sånn», «Hadde jeg bare gjort det og det»).

Fysiske reaksjoner: Opplevelsen av å være i fare vil aktivere kroppens stresshormoner. Dette kan gi ulike kroppslige reaksjoner som hyperventilering, hjertebank, svetting eller frostanfall, konsentrasjonsvansker, kvalme og svimmelhet. Selv om disse reaksjonene er ubehagelige, er de ikke farlige, noe det er viktig at hjelpemanskapene formidler.

Hyperaktivitet, tilbaketrekning, apati og påvirket hukommelse: Dette er også vanlige reaksjoner i den akutte fasen. Noen berørte kan fremstå som hyperaktive, mens andre kan trekke seg helt eller delvis tilbake og være vanskelig å få kontakt med. Noen berørte vil i den akutte fasen få superhukommelse når det gjelder enkelte detaljer ved hendelsen,

18 Dyregrov A., *Katastrofepsykologi*, Fagbokforlaget 2018.

mens det vil være andre ting de ikke legger merke til, eller som blir uklare.¹⁹

Noen ganger vil naturulykken pågå over lengre tid, eller det tar lang tid å avklare om det er overlevende, skadde eller døde. Ved leirraset i Gjerdrum gikk det seks dager før de sluttet å søke etter overlevende i rasområdet og gikk over til å søke etter omkomne. I slike tilfeller vil mange oppleve den langvarige situasjon som kaotisk og preget av stor usikkerhet, og mediedekningen kan oppleves som ekstra belastende og forsterke krisereaksjonene. Samtidig vil større katastrofer som oftest utløse kollektiv empati og støtte som kan være til hjelp for de berørte. Mennesker som er utsatt for mindre naturulykker, vil ofte ikke få den samme støtten og empatien.¹⁹ Tekstboksen nedenfor gir en oversikt over de akutte krisereaksjonene som kan oppstå etter en naturulykke.

Umiddelbare krisereaksjoner etter en naturulykke:

- nummenhet og følelsesløshet
- endret tidsopplevelse
- tristhet og gråt, frykt og sinne, maktesløshet, fornektelse og selvbebreidelse
- fysiske reaksjoner
- hyperaktivitet, tilbaketrekning, apati og påvirket hukommelse

3.2 Reaksjoner over lengre tid

Varigheten av de akutte krisereaksjonene kan variere fra person til person, men for de fleste som rammes, avtar reaksjonene etter hvert, og de kommer ut av krisen uten varige senfølger. Krisereaksjonene vil som regel vare lenger blant mennesker som har mistet nære pårørende, og hos noen få kan krisereaksjonene forsterke seg etter en tid. Det er også vanlig at reaksjonene kan variere over tid, og at en kan ha gode og dårlige

¹⁹ Helsedirektoratet, *Psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Mestring, samhörighet og håp)*. Nasjonal veileder, Oslo 2016.

dager. Nedenfor følger en beskrivelse av reaksjonene som kan utvikle seg og vare over tid.

Følelsesmessige reaksjoner: For mennesker som mister pårørende eller nære i en naturulykke, vil sorgreaksjoner som *tristhet*, *savn* og *sorg* være vanlige og vare over lengre tid. Forskning viser at de fleste har en evne til å tilpasse seg vanskelige situasjoner, og at de klarer seg godt og håndterer tapet etter en tid.²⁰ Mennesker som mister nære og kjære gjennom voldelig død, for eksempel naturulykker, har imidlertid 10–15 prosent høyere risiko for å utvikle kompliserte sorgreaksjoner og andre mentale helseproblemer enn dem som mister nære og kjære gjennom naturlig død. Dette er spesielt tilfelle dersom en plutselig mister et barn. Da stiger risikoen for kompliserte sorgreaksjoner hos foreldrene til 50–70 prosent.²¹ Naturulykker som fører til tap av hus og hjem, husdyr, arbeidsplass, livsverk og store verdier, kan også utløse sorgreaksjoner og følges ofte av en følelse av håpløshet siden hele situasjonen kan virke overveldende.²² Frykt og angst for at nye naturulykker kan ramme, og for at andre vonde ting kan skje, er følelser som kan sitte lenge igjen hos de berørte. Videre kan mange oppleve *sinne* og *selvbebreidelse* eller *bebreidelse av andre*, for eksempel knyttet til mangelen på forebyggende tiltak og oppmerksomhet mot utløsende årsaker. I Gjerdrum visste for eksempel kommunen at det var kvikkleire i området der raset gikk. De hadde fått mange bekymringsmeldinger, men godkjente likevel utbygginger.²³ Naturulykker kan også føre til *depresjon* som kan vare over tid.²⁴ De følelsesmessige reaksjonenes styrke og varighet kan henge sammen med graden av opplevd håpløshet hos de berørte under ulykken.

20 Bonanno G.A., Westphal M., Mancini A.D., «Resilience to Loss and Potential Trauma» *Annual Review of Clinical Psychology* 7 (2011), s. 511–535.

21 Iglewicz A., Shear M.K., Reynolds C.F., Simon N., Lebowitz B., Zisook S., «Complicated grief therapy for clinicians: An evidence-based protocol for mental health practice» *Depression and Anxiety* 37 (2020) nr. 1, s. 90–98.

22 Isaranuwatjai W., Coyte P.C., McKenzie K., Noh S., «The 2004 tsunami and mental health in Thailand: a longitudinal analysis of one-and two-year post-disaster data» *Disasters* 41 (2017) nr. 1, s. 150–170.

23 Olje- og energidepartementet, *Årsakene til kvikkleiereskredet i Gjerdrum i 2020*, rapport fra ekspertutvalg, 2021.

24 Beaglehole B., Mulder R.T., Frampton C.M., Boden J.M., Newton-Howes G., Bell C.J., «Psychological distress and psychiatric disorder after natural disasters: systematic review and meta-analysis» *British Journal of Psychiatry* 213 (2018) nr. 6, s. 716–722.

Kognitive reaksjoner: Det å bli rammet av en naturulykke kan også medføre en rekke kognitive (tankemessige) reaksjoner som kan vare over lengre tid. Mange får for eksempel *konsentrasjons-, hukommelses- og læringsvansker*, noe som skyldes at tankevirksomheten ofte kan være rettet mot naturulykken og bearbeidingen av denne.^{25, 26} Videre kan *påtrengende minner og tanker* fra ulykken plutselig dukke opp. Disse kan være svært plagsomme og være knyttet til både syns-, lukte- og hørsel-sinntrykk. Etter slike hendelser kan mange også oppleve en økt grad av *bekymring* både for seg selv og sine nærmeste. De kan være redde for at nye dramatiske hendelser skal finne sted, og verden føles mer utrygg.²⁷ Det er heller ikke uvanlig at mennesker som har vært utsatt for dramatiske naturulykker, får et annet syn på seg selv og andre, og selvbildet kan påvirkes både negativt og positivt. Det kan bli preget av en følelse av håpløshet, men det kan også bli styrket av opplevelsen av at en faktisk klarte å håndtere situasjonen. *Grubling og tankekjør* rundt det en har gjennomlevd, er også reaksjoner som kan vare over tid. Tankene kan kretse rundt ulike faktorer, for eksempel årsaken til ulykken, om en kunne gjort noe annet i situasjonen, eller hvordan de som eventuelt døde, opplevde situasjonen.²⁸

Sosiale reaksjoner: De følelsesmessige og kognitive reaksjonene beskrevet ovenfor kan også føre til *sosial tilbaketrekning* og vansker med å opprettholde kontakten med familie og nære venner. Etter en dramatisk hendelse er det vanlig å søke til det kjente og trygge, både steder og mennesker.²⁹ En naturulykke kan imidlertid føre til at hus og hjem blir ødelagt, og til at en blir adskilt fra nære og kjære og fra det som er kjent og trygt. Dette gjelder også dem som er evakuert over lang tid. De som

25 Dyregrov A., *Katastrofe psykologi*, Fagbokforlaget 2018.

26 Kannis-Dymand L., Carter J.D., Lane B.R., Innes P., «The relationship of peritraumatic distress and dissociation with beliefs about memory following natural disasters» *Australian Psychologist* 54 (2019) nr. 4, s. 311–321.

27 Barile J.P., Binder S.B., Baker C.K., «Recovering after a Natural Disaster: Differences in Quality of Life across Three Communities after Hurricane Sandy» *Applied Research in Quality of Life* 15 (2020) nr. 4, s. 1151–1159.

28 Maffly-Kipp J., Flanagan P., Kim J. mfl., «Meaning-Making, Psychological Distress, and the Experience of Meaning in Life Following a Natural Disaster» *Social Psychological and Personality Science* 12 (2021) nr. 5, s. 812–820.

29 Berrebi C., Karlinsky A., Yonah H., «Individual and community behavioral responses to natural disasters» *Natural Hazards* 105 (2021) nr. 2, s. 1541–1569.

er rammet, kan også trekke seg unna andre, da de kan oppleve at den vanlige omgangskretsen ikke forstår hvordan de har det. En annen kjent reaksjon er *å unngå alt som minner om naturulykken*. Dette kan være svært problematisk dersom det er hjemlassen som rammes, men unngåelsesadferd kan også være relatert til lignende områder og situasjoner. Slik unngåelsesadferd kan gi en betydelig *reduisert livsutfoldelse*.

Fysiske reaksjoner: De som rammes av dramatiske naturulykker, kan også få en rekke fysiske symptomer som kan vare over tid. Det mest vanlige er *søvnproblemer*. Det er for eksempel vanlig å få innsovningsvansker. Det skyldes at tanker og minner lettere strømmer på når en legger seg og annen påvirkning avtar. Det er også vanlig å våkne opp av mareritt som er knyttet til selve hendelsen, eller av drømmer om andre katastrofer. Dette kan være et tegn på at hendelsen bearbeides,³⁰ men hvis de berørte våkner av den samme drømmen over tid, kan det hende at prosessen er fastlåst. Mangelfull konfrontasjon og aktiv undertrykking av traumet på dagtid kan også være en årsak til søvnforstyrrelser.^{31, 32} Mange berørte kan i lengre tid etter ulykken også oppleve at de er mer *skvetne og får hjertebank* i situasjoner de ikke reagerte på før. Dette viser at kroppen lett blir vekket til ny beredskap og reagerer instinktivt på endringer i omgivelsene. Andre fysiske symptomer som ofte opptrer, er *motorisk uro, muskelsmerter og hodepine*, som kan være tegn på at hendelsen har satt seg i kroppen på grunn av den økte fareberedskapen. Følgelig rapporterer mange at de føler seg veldig trette etter katastrofen, og mange har også vedvarende kvalme og nedsatt appetitt.³³

Som det ovenstående viser, kan en traumatisk naturulykke medføre stressreaksjoner på alle områder av de berørtes liv, og disse reaksjonene kan vedvare over tid. Tekstboksen nedenfor gir en oversikt over disse stressreaksjonene.

30 Lauvås N., Lindgren R.M.B. *Etter sjokket. Traumatisk stress og PTSD*, Fagbokforlaget 2015.

31 Dyregrov A., *Katastrofepsykologi*, Fagbokforlaget 2018.

32 Lai B.S., La Greca A.M., Colgan C.A. mfl., «Sleep Problems and Posttraumatic Stress: Children Exposed to a Natural Disaster» *Journal of Pediatric Psychology* 45 (2020) nr. 9, s. 1016–1026.

33 Wahlström L., Michelsen H., Schulman A., Backheden H., Keskinen-Rosenqvist R., «Longitudinal course of physical and psychological symptoms after a natural disaster» *European Journal of Psychotraumatology* 5 (2014) nr. 1.

Mulige stressreaksjoner over tid:

- **følelsesmessige reaksjoner:** tristhet, savn, sorg, frykt, angst, sinne, selvbebreidelse, bebreidelse av andre og depresjon
- **kognitive reaksjoner:** konsentrasjons-, hukommelses- og læringsvansker, påtrengende tanker og minner, bekymring og grubling
- **sosiale reaksjoner:** sosial tilbaketrekning, unngåelse av alt som minner om ulykken, redusert livsutfoldelse
- **fysiske reaksjoner:** søvnproblemer, mareritt, skvettenhet, hjertebank, muskelsmerter og hodepine, motorisk uro og tretthet

3.3 Risikofaktorer og faktorer som beskytter mot psykososiale senfølger etter naturulykker

Krisereaksjoner etter naturulykker er vanlige, naturlige og forventede. Reaksjonene vil vanligvis avta og forsvinne etter hvert, og prognosen er generelt god. Det finnes imidlertid en rekke risikofaktorer som kan forsterke krisereaksjonene og øke risikoen for langvarige fysiske og psykiske helseproblemer, mens andre faktorer kan virke beskyttende mot langvarige problemer.

Mennesker reagerer på kriser og katastrofer på ulike måter, avhengig av hvor stor og traumatiserende ulykken er. Reaksjonene vil imidlertid også være avhengige av de rammedes personlighet og tidligere erfaringer og av ulike risikofaktorer.³⁴ Slike risikofaktorer er spesielt knyttet til alder og kjønn: Barn, eldre og kvinner er mest utsatt både for å dø under selve ulykken og for å utvikle senskader.^{35, 36} Andre risikofaktorer

34 Heir T., Hussain A., Kristensen P., Weisaeth L., «Delayed post-traumatic stress and memory inflation of life-threatening events following a natural disaster: prospective study» *BJPsych Open* 7 (2021) nr. 4, e132.

35 Joseph J., Jaswal S. «Elderly and Disaster Mental Health: Understanding Older Persons' Vulnerability and Psychosocial Well-Being Two Years after Tsunami» *Ageing International* 46 (2021) nr. 3, s. 235–252.

36 Kamaledini M., Azkia M. «The Psychosocial Consequences of Natural Disasters: A Case Study» *Health in Emergencies and Disasters Quarterly* 6 (2021) nr. 3, s. 179–190.

er knyttet til om de berørte har en psykisk eller fysisk sykdom eller funksjonsnedsettelse, om de bor alene eller er sosialt isolerte, og om de har lav sosioøkonomisk status.³⁷ Det ser ut til at risikoen for å utvikle langvarige plager, er størst blant dem som er sårbare før naturulykken som følge av disse risikofaktorene. Dette gjelder spesielt når de blir skadet selv, mister nære og kjære og/eller blir langvarig evakuert og mister hus og hjem og andre verdier. Selv om det rapporteres om mindre negative følger etter naturkatastrofer enn etter menneskeskapt eller teknologiske ulykker og katastrofer, innebærer de ovennevnte risikofaktorene en større mulighet for å utvikle langvarige senfølger etter naturulykker. Vanlige senfølger er angst, depresjon, psykosomatiske problemer, posttraumatiske stressreaksjoner (PTSS) og posttraumatisk stressyndrom (PTSD).³⁸ Dette betyr at den enkelte rammedes iboende ressurser, men også kommunenes engasjement, håndtering av hendelsen og innbyggerens tillit til kommunens lederskap har stor betydning for innbyggernes tilpasning, mentale helse og velvære i etterkant av naturulykken.³⁹ Dette var en viktig begrunnelse for Helsedirektoratet utformet veilederen som skulle bistå kommunene i arbeidet med krise- og katastroferammede.

Andre faktorer som kan påvirke de rammedes krisereaksjoner og risiko for å utvikle senfølger, handler om hvorvidt de har hatt mulighet til å forberede seg på naturulykken, hvor lenge hendelsen varer, hva som er årsaken til hendelsen, om det er mulighet for gjentagelse, og om ulykken fører til sosiale skader og avbrudd i daglige rutiner.^{40, 41} Også andre faktorer kan forsterke krisereaksjonene og risikoen for å utvikle senfølger, for eksempel hvorvidt de rammede eller noen av deres nære er livstruende skadet, om de har mistet hus og hjem, hvor lang tid det tar å lete etter

37 Bryant R.A, Gallagher H.C., Gibbs L. mfl., «Mental Health and Social Networks After Disaster» *American Journal of Psychiatry* (2016), appiajp201615111403.

38 Warsini S., West C., Mills J., Usher K., «The Psychosocial Impact of Natural Disasters among Adult Survivors: An Integrative Review» *Issues in Mental Health Nursing* 35 (2014) nr. 6, s. 420–436.

39 Bakic H., Ajdukovic D., «Resilience after natural disasters: the process of harnessing resources in communities differentially exposed to a flood» *European Journal of Psychotraumatology* 12 (2021) nr. 1, 1891733.

40 Dyregrov A., *Katastrofepsykologi*, Fagbokforlaget 2018.

41 Maffly-Kipp J., Flanagan P., Kim J. mfl., «Meaning-Making, Psychological Distress, and the Experience of Meaning in Life Following a Natural Disaster» *Social Psychological and Personality Science* 12 (2021) nr. 5, s. 812–820.

savnede og få avklart situasjonen, samt om de har tilgang til sosial støtte og psykososial oppfølging.⁴²

På den andre siden vil graden av mestringstro, det vil si hvorvidt de berørte forventer å mestre ulike situasjoner, være en viktig helsefremmende faktor når det gjelder å komme seg gjennom de akutte krisereaksjonene. Mennesker med høy mestringstro bruker vanligvis mer aktive og tilpasningsdyktige mestringsmekanismer i stedet for å hengi seg til katastrofetanker og negative tankemønstre.⁴³ En annen viktig helsefremmende faktor er resiliens eller motstandsdyktighet, som handler om den kapasiteten et individ og systemet (her: kommunen) har til å ta ulike utfordringer som dukker opp, og til å reorganisere seg underveis slik at en stort sett klarer å opprettholde den samme funksjonen, strukturen og identiteten.^{44, 45}

Risikofaktorer for langvarige senfølger

Faktorer knyttet til individet:

- tap av liv (familie eller andre nærstående)
- graden av livsfare for en selv eller ens nærmeste
- kjønn (kvinner)
- alder (unge og gamle)
- tidligere traumatiserende erfaringer
- fysisk eller psykisk sykdom
- om man bor alene
- mangel på sosial støtte
- lav sosioøkonomisk status
- liten forberedthet
- avbrudd i daglige rutiner / evakuering

42 Bryant R.A., Gallagher H.C., Gibbs L. mfl., «Mental Health and Social Networks After Disaster» *American Journal of Psychiatry* (2016), appiajp201615111403.

43 Nygaard E., Hussain A., Siqveland J., Heir T., «General self-efficacy and posttraumatic stress after a natural disaster: a longitudinal study» *BMC Psychology* 4 (2016) nr. 1, s. 15.

44 Chen S.Q., Bagrodia R., Pfeffer C.C., Meli L., Bonanno G.A., «Anxiety and resilience in the face of natural disasters associated with climate change: A review and methodological critique» *Journal of Anxiety Disorders*. 76 (2020).

45 Michel P.-O. *Moderne krisestøtte oppsummert basert på internasjonal litteratur*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress 2014.

Faktorer knyttet til naturulykken:

- hvor plutselig ulykken rammer, og hvor lenge den varer
- størrelsen på ulykken og graden av ødeleggelse
- årsaken til ulykken og gjentagelsesfaren
- tap av hus og hjem

Faktorer knyttet til kommunen:

- kommunens manglende evne til å håndtere situasjonen
- mistillit til kommunens ledelse
- evakuering
- lang tid til å finne savnede

Som vist ovenfor, er det mange ulike faktorer som kan påvirke hvordan mennesker reagerer på naturulykker. Tekstboksen nedenfor gir en oversikt over ulike risikofaktorer som kan bidra til at noen utvikler langvarige skader.

4 Psykososial støtte og oppfølging etter naturulykker

Psykososial støtte er en kombinasjon av psykologisk og sosial støtte som har som mål å forbedre individers psykiske helse og sosiale velferd. Etter en naturkatastrofe kan dette inkludere ulike kommunale tiltak og tjenester som skal hjelpe folk med å håndtere krisen, gjenopprette normale livsaktiviteter og bygge opp igjen sosiale nettverk. Målet med hjelpen, og bakgrunnen for kommunens plikter, er hovedsakelig å bidra til normalisering av livssituasjonen, mobilisering av nettverk, ivaretagelse av den mentale og emosjonelle helsen til enkeltpersoner, grupper og samfunn samt forebygging og reduksjon av psykiske, rusrelaterte, somatiske og sosiale problemer som kan følge i etterkant av slike hendelser.

Tidlig intervensjon (tiltak) kan redusere risikoen for utvikling av langvarige psykiske helseproblemer som posttraumatisk stresslidelse (PTSD), depresjon og angst. God støtte og oppfølging fra kommunen kan også bidra til å styrke fellesskapet ved å oppmuntre til gjensidig støtte blant

dem som er berørt, noe som kan øke motstandsdyktigheten og fungeringen både hos den enkelte og i befolkningen generelt.^{46, 47} Psykososial støtte som tilbys i forbindelse med ulykker og katastrofer, deles gjerne inn i hjelp som tilbys akutt, og langsiktig hjelp.

4.1 Akutt psykososial hjelp

Akutt hjelp etter en naturulykke kan inkludere mange ulike tiltak som stort sett bygger på prinsippene for psykologisk førstehjelp. Psykologisk førstehjelp er en kunnskapsbasert tilnærming som helse- og omsorgspersonell og andre støttepersoner bruker for å hjelpe utsatte i tiden rett etter en naturulykke eller katastrofe. Målet er å bidra til å roe ned de akutte krisereaksjonene som er beskrevet ovenfor.^{48, 49} Nedenfor følger en beskrivelse av noen av de viktigste tiltakene.

Å komme i sikkerhet og dekke grunnleggende behov: Akutt hjelp ved en naturulykke går først av alt ut på å dekke de rammedes grunnleggende behov, for eksempel å komme i sikkerhet, finne ly og få mat og drikke.

Å gi medfølelse omsorg og trygghet: Det er viktig at hjelpemannskapene klarer å formidle en medfølelse omsorg og gi de berørte en følelse av trygghet. Dette er nemlig svært viktig for hvordan de opplever situasjonen, og skaper et godt utgangspunkt for å fremme god mestring og støtte bedringsprosessen. Kroppskontakt kan bidra til å frigjøre hormoner som virker beroligende, og det å være sammen med andre, få en klem eller bli holdt rundt kan skape en følelse av normalitet og trygghet og dermed være viktige tiltak.

46 Bakic H., Ajdukovic D., «Resilience after natural disasters: the process of harnessing resources in communities differentially exposed to a flood» *European Journal of Psychotraumatology* 12 (2021) nr. 1, 1891733.

47 Hobfoll S.E., Watson P., Bell C.C. mfl., «Five essential elements of immediate and mid-term mass trauma intervention: Empirical evidence» *Psychiatry: Interpersonal and Biological Processes* 70 (2007) nr. 4, s. 283–315.

48 Helsedirektoratet, *Psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Mestring, samhörighet og håp)*. Nasjonal veileder. Oslo 2016.

49 Michel P.-O. *Moderne krisestøtte oppsummert basert på internasjonal litteratur*. Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress 2014.
Dyregrov A., *Katastrofepsykologi*, Fagbokforlaget 2018.

Praktisk støtte og hjelp: Ulike former for praktisk hjelp og støtte kan være en viktig del av hjelpen i akuttfasen etter naturulykker. Dette kan være alt fra å få tak i mat og klær og et trygt sted å oppholde seg til å få hjelp til å komme i kontakt med familie og/eller venner. Det å tilrettelegge for praktisk hjelp uten å gjøre alt for den berørte, kan være et viktig tiltak for å få vedkommende til å konsentrere seg om noe annet enn hendelsen og dermed bidra til å roe ned de akutte krisereaksjonene.

Informasjon: Et annet viktig tiltak i akuttfasen går ut på å dekke de rammedes behov for korrekt og oppdatert informasjon om hendelsen og den aktuelle situasjonen, for eksempel knyttet til savnede. Denne informasjon bør dessuten gis på forutsigbare tidspunkt. Det er også viktig å tilby lokalbefolkningen jevnlig informasjonsmøter for å informere dem om hendelsen, redningsarbeidet, hva som blir gjort for å ta vare på de berørte, og det videre arbeidet knyttet til ulykken. Dette er et svært viktig bidrag til den psykologiske førstehjelpen. Slike møter kan også brukes til å informere om vanlige krisereaksjoner og hvordan disse kan håndteres, og da kan gjerne kommunepsykologen eller kompetente medlemmer i det psykososiale kriseteamet stå for formidlingen. Det er også viktig å informere om ulike psykososiale hjelpetiltak kommunen kan stille opp med.^{50, 51}

Sosial støtte: Det er viktig at mennesker som er utsatt for større naturulykker, ikke blir sittende alene med sterke krisereaksjoner – det er avgjørende å fremme sosial støtte og gjenopprette sosiale nettverk og fellesskap.⁵² Sosial støtte har vist seg å ha både en direkte effekt og en buffereffekt ved ulike traumatiske hendelser og er et av de viktigste tiltakene for å hjelpe mennesker gjennom en krisesituasjon.⁵³ For de fleste berørte vil det først og fremst være naturlig å få støtte fra de nærmeste pårørende etter alvorlige hendelser. Det oppleves godt å være omgitt av andre som vil en vel, som hjelper til, og som er der når det trengs. Dette gjør det lettere for mennesker å revurdere hendelsen de har vært med

50 Dyregrov A., *Katastrofepsykologi*, Fagbokforlaget 2018.

51 Michel P.-O., *Moderne krisestøtte oppsummert basert på internasjonal litteratur*, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress 2014.

52 Everly Jr. G.S., Lating J.M., *The Johns Hopkins guide to psychological first aid*, JHU Press 2022.

53 Cohen S., Wills T.A., «Stress, social support, and the buffering hypothesis» *Psychological Bulletin* 98 (1985) nr. 2, s. 310–357.

på.⁵³ Forskning viser at sosial støtte fører til færre fysiske og psykiske senvirkninger etter naturulykker og katastrofer.^{54, 55} Det er derfor viktig at kommunen informerer om dette og er spesielt oppmerksom på mennesker som bor alene eller har et lite nettverk, siden de kan trenge mer hjelp fra kommunens tjenester.

Mottakssenter for pårørende: Etter mange katastrofer blir det opprettet mottakssenter for overlevede og pårørende, spesielt dersom det er savnede eller omkomne etter hendelsen. Slike mottakssenter kan dekke fysiske behov som mat og drikke, klær og et trygt sted å være, spesielt dersom de berørte er evakuert fra hjemmene sine. Dette er også en viktig arena for å informere, oppmuntre til felles støtte og gi råd om håndteringen av akutte krisereaksjoner.⁵⁶

Akutt psykososial hjelp (psykososial førstehjelp):

- å sørge for at berørte kommer i sikkerhet og dekke grunnleggende behov
- å gi medfølelse omsorg og trygghet
- praktisk støtte og hjelp
- informasjon
- sosial støtte
- mottakssenter for pårørende

Ved å tilby tidlig og adekvat psykososial støtte kan man også redusere etterspørselen etter mer intensiv helsehjelp på sikt. Tekstboksen nedenfor gir en oversikt over de viktigste akutte psykososiale tiltakene etter en naturulykke.

-
- 54 Berrebi C., Karlinsky A., Yonah H., «Individual and community behavioral responses to natural disasters» *Natural Hazards* 105 (2021) nr. 2, s. 1541–1569.
- 55 Rowe O., Nadkarni A., «Barriers and facilitators to the implementation of mental health and psychosocial support programs following natural disasters in developing countries: A systematic review» *Cambridge Prisms-Global Mental Health* 11 (2023).
- 56 Straume M.V., Heltne U.M., «Lar opphold i pårørendesenter seg kombinere med prinsipp for psykososial støtte etter en kritisk hendelse? Noen erfaringer fra pårørende etter terroraksjonen i In Amenas» *Omsorg: nordisk tidsskrift for palliativ medisin* 31 (2014) nr. 1, s. 25–39.

4.2 Langvarig psykososial støtte

Enkelte av de rammede kan ha behov for langvarig psykologisk oppfølging etter en alvorlig hendelse. Nedenfor følger en beskrivelse av ulike tiltak.

Følge opp rammede over tid: Siden traumatiske reaksjoner etter en naturulykke kan variere både i styrke, lengde og med hensyn til når de opptrer, er det viktig å følge opp rammede over tid. Da har man mulighet til å tilby rask hjelp dersom noen av dem utvikler problemer som vil kreve mer målrettet behandling, for eksempel angst, depresjon eller PTSD.^{57, 58} Et godt forebyggende tiltak kan være å ta kontakt med de berørte med jevne mellomrom for å spørre hvordan det går. Generelt anbefales det at kommunen tar kontakt med de berørte i løpet av de første dagene etter hendelsen for å tilby støtte og informere om tilgjengelige ressurser. Mange berørte vil oppleve en naturlig tilheling etter hendelsen, og kontakthypptigheten må derfor avstemmes med den enkeltes behov og ønsker. Av og til dukker symptomer på psykososiale følger først opp på et senere tidspunkt, og det anbefales derfor at kommunen følger opp med jevnlig kontakt de neste én–tre månedene for å sikre at de berørte får den hjelpen de trenger, og for å vurdere deres psykososiale tilstand. Videre anbefales det å fortsette med en mer langsiktig oppfølging de neste seks–tolv månedene, spesielt overfor dem som er spesielt sårbare (jf. tidligere beskrivelse), og overfor dem som viser tegn på vedvarende stress eller andre psykososiale utfordringer. Noen kan ha behov for årlig oppfølging i flere år etter hendelsen, spesielt hvis de har opplevd alvorlige traumer. Hensikten med en slik regelmessig oppfølging er å identifisere og tilby adekvat behandling av psykososiale problemer tidlig og dermed redusere risikoen for langvarige senfølger.^{59, 60}

57 Thordardottir E.B., Gudmundsdottir B., Petursdottir G., Valdimarsdottir U.A., Hauksdottir A., «Psychosocial support after natural disasters in Iceland-implementation and utilization» *International Journal of Disaster Risk Reduction* 27 (2018), s. 642–648.

58 Witt A., Sachser C., Fegert J.M., «Scoping review on trauma and recovery in youth after natural disasters: what Europe can learn from natural disasters around the world» *European Child & Adolescent Psychiatry* 33 (2024) nr. 3, s. 651–665.

59 Helsedirektoratet, *Psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Mestring, samhörighet og håp)*. Nasjonal veileder, Oslo 2016.

60 Nasjonalt kompetansesenter om vold og traumatisk stress (NKVTS). *Prinsipper for psykososial oppfølging av voksne*, 2020.

Proaktiv hjelp: Proaktiv hjelp innebærer å ta initiativ forutse mulige utfordringer og sette i gang tiltak før problemene oppstår for å unngå eller minimere dem, i stedet for å måtte reagere etterpå. Det er viktig å huske at mennesker som har opplevd en katastrofe, ofte har liten kapasitet til å oppsøke hjelp selv, og at proaktiv hjelp og støtte er viktig fordi det kan redusere stress og angst, bygge tillit mellom innbyggerne og kommunen – noe som er avgjørende i krisesituasjoner. Hjelp etter alvorlige situasjoner bør derfor tilbys uten at den blir etterspurt. Det anbefales derfor at kommunen etablerer et fast kontaktpunkt i kommunen, for eksempel en person i det psykososiale kriseteamet, helsesykepleier, fastlege e.l., for å sikre kontinuitet i oppfølgingen. Kontakthyppheten må som nevnt avstemmes med den enkeltes behov og ønsker. Kontinuitet i tilbudet skaper trygghet og gjør det mulig å fange opp personer som har behov for intervensjon, tidlig. Da kan andre fagpersoner i tiltakskjeden involveres, og de som har behov for det, kan for eksempel få henvisning til psykolog eller spesialisthelsetjenesten. Eksempler på andre proaktive psykososiale tiltak fra kommunens side er risikoanalyser og tiltak for å hindre naturulykker, etablering, opplæring og aktivering av kriseteam som kan tilby umiddelbar psykososial støtte til de berørte, tidlig intervensjon og informasjonsmøter for å gi oppdatert informasjon om situasjonen og tilgjengelig hjelp. Kommunen kan også sikre at de som sliter med langvarige traumer, får hjelp av psykolog eller annet kompetent fagpersonale, og organisere praktisk hjelp knyttet til for eksempel bolig, økonomi og opprydding etter naturskaden. Proaktiv hjelp kan spille en stor rolle med hensyn til hvordan individer og lokalsamfunn håndterer og kommer seg etter en naturulykke.

Støttesamtaler og støttegrupper: Støttesamtaler kan også være et effektivt tiltak for å redusere graden av senvirkninger etter en naturulykke. Målet med slike samtaler er å hjelpe den enkelte gjennom den første vanskelige tiden og med å gjenoppta hverdagen. Videre kan støtte fra andre som har vært i samme situasjon, for eksempel gjennom støttegrupper, være verdifullt.^{61, 62} Ved de fleste store ulykker og katastrofer har

61 Dyregrov A., *Katastrofe psykologi*, Fagbokforlaget 2018.

62 Helsedirektoratet, *Psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Mestring, samhörighet og håp)*. Nasjonal veileder, Oslo 2016.

det vært tatt initiativ til å danne støttegrupper for etterlatte og overlevende. Eksempler på dette er støttegruppen etter 22. juli og støttegruppen etter skredkatastrofen i Gjerdrum. Dette initiativet har kommet fra direkte involverte, men også kommunen kan ta initiativ til å opprette slike støttegrupper når det har skjedd ulykker. Nasjonalt støttegruppenettverk (NSN) er et nettverk for slike støttegrupper som også fungerer som et viktig nettverk for overlevende og etterlatte, uavhengig av katastrofe.

Psykologisk behandling og terapi: Noen mennesker kan ha behov for psykologisk behandling som terapi for å bearbeide traumer, gjenoppbygge den mentale helsen og komme tilbake til et normalt hverdagsliv. Det er primærhelsetjenesten i den enkelte kommune som har ansvaret for å vurdere behovet for behandling og for å henvise til rett behandlingsinstans.

Samarbeid og koordinering: Effektiv implementering av psykososiale tiltak etter naturulykker krever at myndigheter, helsevesen, lokalsamfunn og frivillige organisasjoner som Røde Kors og Norsk Folkehjelp samarbeider. Igjen er det viktig å være føre var og utarbeide klare handlingsplaner for hvordan koordineringen og samarbeidet mellom de ulike instansene skal fungere i en krisesituasjon. Det er viktig å inkludere alle de aktuelle samarbeidspartnere både i planleggingen og gjennomføringen av støttetiltak. Hjelp og støtte må være tilgjengelig for alle som trenger det. Samarbeidet mellom primærhelsetjenesten og andre helse- og sosialetater er spesielt viktig for å få en oversikt over hvem som tilhører de tidligere omtalte sårbare gruppene, som kan ha et ekstra stort behov for hjelp.

Tekstboksen nedenfor gir en oversikt over aktuelle langvarige psykososiale tiltak.

Langvarige psykososiale tiltak etter naturulykker:

- *oppfølging av rammede over tid*
- *proaktiv hjelp*
- *støttesamtaler og støttegrupper*
- *psykologisk behandling og terapi*
- *samarbeid og koordinering av psykososiale hjelpetiltak*

5 Kommunens ansvar for psykososial støtte og oppfølging etter naturulykker

I Norge har kommunene et overordnet ansvar for å sørge for at personer som oppholder seg i kommunene, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester.⁶³ Dette innebærer at de har et lovpålagt ansvar for innbyggere som er rammet av naturulykker, og for å tilby psykososial støtte og oppfølging, det vil si alt fra forebyggende tiltak og akutt støtte til langsiktig oppfølging.

5.1 Kommunens ansvar for å gjennomføre risikoplanlegging og beredskapsplanlegging

Psykososial beredskap handler om å ha klare strukturer for å ta vare på folk i kriser og katastrofer, og norske kommuner har et lovpålagt ansvar for å forebygge og håndtere uønskede hendelser som naturulykker. Kommunene har med andre ord et lovpålagt ansvar for å arbeide med kommunal beredskap og helseberedskap i samsvar med kravene i sivilbeskyttelsesloven §§ 14 og 15,⁶⁴ forskrift om kommunal beredskapsplikt,⁶⁵ forskrift om krav til beredskapsplanlegging,⁶⁶ helseberedskapsloven,⁶⁷ helse- og omsorgstjenesteloven,⁶⁶ smittevernloven,⁶⁸ folkehelseoven,⁶⁹

63 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*. Lov-23-12-20-106. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2011.

64 Justis- og beredskapsdepartementet. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Siviltforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. LOV-2010-06-25-45. Oslo, 2010.

65 Justis- og beredskapsdepartementet. *Forskrift om kommunal beredskapsplikt. Hefte 9*. Justis - og beredskapsdepartementet. Oslo, 2011.

66 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap. Hefte 9*. Oslo, 2001.

67 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)*. Lov-2024-01-12-3. Oslo: Helse - og omsorgsdepartementet 2001.

68 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om vern mot smittsomme sykdommer [smittevernloven]*. LOV-1994-08-05-55. LOV-2023-04-28-9 fra 01.06.2024, LOV-2024-01-12-3 ed. Oslo, 1994.

69 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseoven)*. LOV-2011-06-24-29. LOV-2023-12-20-106 fra 01.01.2024 ed. Oslo, 2011.

forskrift om miljørettet helsevern⁷⁰ og forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten.⁷¹

Hensikten med dette regelverket er å sikre at kommunene tar ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet og arbeide systematisk og helhetlig med samfunnssikkerheten på tvers av sektorer i kommunen for å redusere risikoen for tap av liv eller skade på helse, miljø, materielle verdier og kritisk infrastruktur. I det forebyggende arbeidet mot naturulykker har kommunene en spesiell plikt til å arbeide med områdene nedenfor.

Ansvar for å ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet: Kommunenes lovpålagte ansvar for å ivareta innbyggernes trygghet og sikkerhet innebærer et systematisk, helhetlig og kontinuerlig samfunnsikkerhetsarbeid. Denne plikten omfatter kommunen som myndighet, virksomhet og pådriver overfor andre aktører og inkluderer forebyggende folkehelsearbeid.^{72, 73, 74}

Ansvar for risikokartlegging, generell beredskapsplikt og overordnet beredskapsplan: Kommunen skal gjennomføre jevnlige og helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) for å kartlegge og vurdere sannsynligheten for at uønskede hendelser, inkludert naturulykker, inntrer i kommunen. Ut fra ROS-analysene skal kommunen utarbeide en overordnet beredskapsplan for alt samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet i kommunen. Denne overordnede beredskapsplanen skal også samordnes og integreres med andre kommunale, offentlige og private

70 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om miljørettet helsevern*. FOR-2003-04-25-486. FOR-2021-05-11-1471 fra 01.05.2022, FOR-2021-10-08-2958 fra 01.11.2021. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2003.

71 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten*. Hefte nr. 16. FOR-2016-10-28-1250. FOR-2020-02-04-119 fra 01.03.2020, Oslo, 2016.

72 Justis – og beredskapsdepartementet. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. LOV-2010-06-25-45. Oslo, 2010.

73 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om folkehelsearbeid (folkehelsesloven)*. LOV-2011-06-24-29. LOV-2023-12-20-106 fra 01.01.2024 ed. Oslo, 2011.

74 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om miljørettet helsevern*. FOR-2003-04-25-486. FOR-2021-05-11-1471 fra 01.05.2022, FOR-2021-10-08-2958 fra 01.11.2021. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2003.

krise- og beredskapsplaner.^{75, 76, 77, 78} Den som har ansvaret for en tjeneste, har også ansvaret for de nødvendige beredskapsforberedelsene og for den utøvende tjenesten.⁷⁹ Den overordnede beredskapsplanen skal minimum inneholde en plan for kommunens kriseledelse (hvem, roller og fullmakter), varslingsliste, ressursoversikt, evakueringsplaner og en plan for befolkningsvarsling og krisekommunikasjon (befolkning, media, ansatte).^{79, 80}

Ansvar for helseberedskap og beredskapsplaner: Kommunene har ansvar for å ivareta helseberedskapen for innbyggerne og for å lage beredskapsplaner for helse-, omsorgs- og sosialtjenestene de er ansvarlige for, og ha delplaner for aktuelle institusjoner og tjenesteområder.^{76, 82} Kommunene har videre ansvar for det forebyggende helsearbeidet og for å ha oversikt over innbyggernes helsetilstand og risikofaktorer. De skal også tilby innbyggerne nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester, legevakt og medisinsk nødmeldingstjeneste.^{81, 82, 83, 84} Et viktig ledd i kommunenes beredskapsplanlegging er det lovpålagte ansvaret de har for den psykososiale beredskapen og oppfølgingen etter ulykker og andre akutte situasjoner.^{84, 85} Alt i alt betyr dette at kommunene har

-
- 75 Kommunal- og distriksdepartementet. *Lov om planlegging og byggesaksbehandling (Plan- og bygningsloven)*. Lov- 2022- 12-02-87. Oslo, 2009.
- 76 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap*. Hefte 9. Oslo, 2001.
- 77 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)*. LOV-2011-06-24-29. LOV-2023-12-20-106 fra 01.01.2024 ed. Oslo, 2011.
- 78 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om miljørettet helsevern*. FOR-2003-04-25-486. FOR-2021-05-11-1471 fra 01.05.2022, FOR-2021-10-08-2958 fra 01.11.2021. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2003.
- 79 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)*. Lov-2024-01-12-3. Oslo: Helse - og omsorgsdepartementet, 2001.
- 80 Justis- og beredskapsdepartementet. *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hefte 9. Justis - og beredskapsdepartementet. Oslo, 2011.
- 81 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*. Lov-23-12-20-106. Oslo: Helse -og omsorgsdepartementet, 2011.
- 82 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)*. Lov-2024-01-12-3. Oslo: Helse - og omsorgsdepartementet, 2001.
- 83 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)*. LOV-2011-06-24-29. LOV-2023-12-20-106 fra 01.01.2024 ed. Oslo, 2011.
- 84 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om miljørettet helsevern*. FOR-2003-04-25-486. FOR-2021-05-11-1471 fra 01.05.2022, FOR-2021-10-08-2958 fra 01.11.2021. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2003.
- 85 Helsedirektoratet, *Psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Mestring, samhörighet og håp)*. Nasjonal veileder, Oslo 2016.

ansvar for å ha et helhetlig og tilrettelagt tilbud av psykososiale tiltak. Kommunene har imidlertid stor grad av frihet til å organisere og utvikle det psykososiale tjenestetilbudet, men det skal bygge på prinsippet om faglig forsvarlighet.⁸⁸

Ansvar for opplæring, øvelser og evaluering: Kommunene har et lovpålagt ansvar for å gi personell som er involvert i beredskap på de ulike områdene, inkludert psykososial beredskap, den nødvendige opplæringen og kompetansen knyttet til dette arbeidet. Dette inkluderer samarbeid, jevnlig øvelser og evaluering av øvelsene for å sikre best mulig beredskap og effektiv håndtering når for eksempel naturulykker skjer.^{86, 87, 88, 89} Psykososiale tiltak og oppfølging skal også inngå som en naturlig del av den forsvarlige yrkesutøvelsen i en rekke tjenester og sektorer, inkludert alle redningstjenester og helse- og omsorgstjenesten, der samordnede øvelser er nødvendige for å sikre effektiv psykososial førstehjelp og oppfølging.^{88, 90} Nødvendig opplæring er også påkrevd for akuttgjelpere, for eksempel medlemmer i frivillige organisasjoner som Røde Kors og Norsk Folkehjelp, som ofte er viktige bidragsytere ved naturulykker.⁹¹ Forskning understreker at beredskapsøvelser er viktige for å forberede innsatspersonell på utfordringene de kan møte.⁹²

86 Justis- og beredskapsdepartementet. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. LOV-2010-06-25-45. Oslo, 2010.

87 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredskapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap*. Hefte 9. Oslo, 2001.

88 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om vern mot smittsomme sykdommer [smittevernloven]*. LOV-1994-08-05-55. LOV-2023-04-28-9 fra 01.06.2024, LOV-2024-01-12-3 ed. Oslo, 1994.

89 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten*. Hefte nr. 16. FOR-2016-10-28-1250. FOR-2020-02-04-119 fra 01.03.2020, Oslo, 2016.

90 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)*. LOV-1999-07-02-64. Vol LOV-1999-07-02-64. Lovdata: Helse- og omsorgsdepartementet, 2001.

91 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften)*. FOR-2015-03-20-231. FOR-2023-06-20-992. Oslo, 2015.

92 Ein N., Plouffe R.A., Liu J.J.W. mfl., «Physical and psychological challenges faced by military, medical and public safety personnel relief workers supporting natural disaster operations: a systematic review» *Current Psychology* (2023).

Samarbeidsavtaler med helseforetak og kommuner: Kommunene har plikt til å samarbeide med helseforetak og ha omforente beredskapsplaner for akuttmedisinske tjenester.^{93, 94} Kommunene oppfordres også til å samarbeide med andre kommuner og lage samarbeidsavtaler for å styrke beredskapen og utnytte ressursene på en best mulig måte – inkludert psykososial beredskap^{95, 96, 97} Dette vil være spesielt viktig ved store naturkatastrofer siden kommunenes egne tjenester kan være satt ut av drift og en vil være avhengig av hjelp fra andre kommuner – inkludert psykososial akutt hjelp og oppfølging.

Etablering av psykososiale kriseteam: Kommunene har en klar lovpålagt plikt til å tilby psykososial beredskap,^{98, 99} og veilederen fra Helsedirektoratet anbefaler at kommunene oppretter psykososiale kriseteam for å ivareta dette. Et psykososialt kriseteam skal bestå av tverrfaglige fagpersoner med spesifikk kompetanse på krise- og stressreaksjoner hos berørte mennesker og psykososial oppfølging. Disse teamene skal aktiveres ved kriser, ulykker og katastrofer, og de skal hjelpe enkeltmennesker, familier og samfunn med tidlig psykososial innsats og sørge for at de rammede får forsvarlig psykososial oppfølging i det ordinære tjenesteapparatet i etterkant av naturulykken.

Tekstboksen nedenfor gir en oversikt over kommunens plikter når det gjelder psykososial beredskap.

93 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)*. LOV-1999-07-02-64. Lovdata: Helse- og omsorgsdepartementet, 2001.

94 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om vern mot smittsomme sykdommer [smittevernloven]*. LOV-1994-08-05-55. LOV-2023-04-28-9 fra 01.06.2024, LOV-2024-01-12-3 ed. Oslo, 1994.

95 Helsedirektoratet, *Psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Mestring, samhörighet og håp)*. Nasjonal veileder, Oslo 2016.

96 Justis- og beredskapsdepartementet. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. LOV-2010-06-25-45. Oslo, 2010.

97 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)*. LOV-2011-06-24-29. LOV-2023-12-20-106 fra 01.01.2024 ed. Oslo, 2011.

98 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*. Lov-23-12-20-106. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2011.

99 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)*. Lov-2024-01-12-3. Oslo: Helse - og omsorgsdepartementet, 2001.

Kommunens plikter knyttet til psykosial beredskap:

- ansvar for å ivareta befolkningens trygghet og sikkerhet
- ansvar for risikokartlegging, generell beredskapsplikt og overordnet beredskapsplan
- ansvar for helseberedskap og beredskapsplaner, inkludert psykososial beredskap
- ansvar for opplæring, øvelser og evaluering
- samarbeid med helseforetak og kommuner
- etablering av psykososiale kriseteam

5.2 Kommunens plikter i akuttfasen

Når en naturulykke eller katastrofe er et faktum, skal kommunenes beredskapsplaner iverksettes, inkludert beredskapsplanen for psykososial oppfølging. I akuttfasen reguleres kommunenes ansvar spesielt ut fra helse- og omsorgstjenesteloven,¹⁰⁰ pasient- og brukerrettighetsloven,¹⁰¹ fastlegeforskriften¹⁰² og akuttmedisinforskriften.¹⁰³ Dette lovverket understreker spesielt kommunenes plikter knyttet til den akutte fasen av for eksempel en naturulykke. Nedenfor følger en beskrivelse av kommunenes plikter i akuttfasen.

Kriseledelse og iverksetting av beredskapsplaner: Kommunens ulike beredskapsplaner skal iverksettes ut fra naturulykkens omfang, og

100 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*. Lov-23-12-20-106. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2011.0

101 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)*. LOV-1999-07-02-63. Lovdata: Helse- og omsorgsdepartementet, 2001.

102 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om fastlegeordning i kommunene. Hefte 12*. FOR-2012-08-29-842. FOR-2024-05-23-813 fra 01.06.2024. Oslo, 2012.

103 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften)*. FOR-2015-03-20-231. FOR-2023-06-20-992. Oslo, 2015.

kriseledelse og samordning mellom de ulike aktørene som involveres, står sentralt.^{104, 105}

Akuttmedisinske tjenester: Kommunen skal gi akuttmedisinske tjenester ved en naturulykke som involverer mennesker. De akuttmedisinske tjenestene involverer medisinsk nødmeldingstjeneste, kommunal legevaktordning og ambulansetjenesten. Disse tjenestene skal yte kvalifisert medisinsk diagnostikk, rådgivning og behandling og/eller overvåkning ved akutt oppstått eller forverring av sykdom eller skade. Nødvendig psykososial støtte skal alltid inngå i disse tjenestene som en del av den forsvarlige tjenesteutøvelsen.¹⁰⁶ Merk at det psykososiale kriseteamet ikke regnes som en del av de akuttmedisinske tjenestene.¹⁰⁷ Kommunene kan også ha avtaler om bistand fra akutthjelpere, for eksempel fra frivillige organisasjoner som Røde Kors og Norsk Folkehjelp, som kan komme i tillegg til eller som kan være til stede i påvente av personell fra de øvrige akuttmedisinske tjenestene.

Varsling og kommunikasjon: Ved en naturulykke er kommunens varsling og kommunikasjon med nødetater, berørte innbyggere, kommunens befolkning og media svært viktig når det gjelder de psykososiale konsekvensene av ulykken.¹⁰⁸ Kommunens ansvar for varsling og kommunikasjon ved store naturulykker er regulert gjennom flere rettskilder og skal bygge på en beredskapsplan om krisekommunikasjon med befolkningen, media og egne ansatte.^{109, 110, 111} Den viktigste oppgaven i

104 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredkapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap*. Hefte 9. Oslo, 2001.

105 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)*. Lov-2024-01-12-3. Oslo: Helse - og omsorgsdepartementet, 2001.

106 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften)*. FOR-2015-03-20-231. FOR-2023-06-20-992. Oslo, 2015.

107 Helsedirektoratet, *Psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Mestring, samhörighet og håp)*. Nasjonal veileder, Oslo 2016.

108 Bakic H., Ajdukovic D., «Resilience after natural disasters: the process of harnessing resources in communities differentially exposed to a flood» *European Journal of Psychotraumatology* 12 (2021) nr. 1, 1891733.

109 Justis- og beredskapsdepartementet. *Forskrift om kommunal beredskapsplikt*. Hefte 9. Justis - og beredskapsdepartementet. Oslo, 2011.

110 Justis- og beredskapsdepartementet. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. LOV-2010-06-25-45. Oslo, 2010.

111 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om krav til beredskapsplanlegging og beredkapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap*. Hefte 9. Oslo, 2001.

dette arbeidet er å kommunisere på en slik måte at det bidrar til å roe befolkningen og gi dem som håndterer krisen og støtter opp under kriseledelsens arbeid, arbeidsro. Helsedirektoratets veileder understreker også hvor viktig det er at både berørte innbyggere og lokalbefolkningen generelt får tilstrekkelig og tilpasset informasjon og veiledning. Det er viktig at kommunene ikke undervurderer behovet for hyppig informasjon på forutsigbare tidspunkt. Det anbefales at kommunene utarbeider en sjekkliste over hvilke oppgaver som må løses i krisens første timer.¹¹²

Evakuering: Rask evakuering av de berørte ved en naturulykke er viktig, både for deres fysiske og mentale helse. Kommunen har ansvar for evakueringen og koordineringen av berørte innbyggere basert på kommunens beredskapsplaner.¹¹³

Døgnkontinuerlig hjelp: Kommunen skal yte forsvarlig og døgnkontinuerlig hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner, for eksempel en naturulykke eller katastrofe.¹¹⁴ Når en slik situasjon oppstår, har kommunen umiddelbart plikt til å tilby og yte helse- og omsorgstjenester til den enkelte når hjelpen er påtrengende nødvendig. De berørte har dessuten en individuell rett til å få øyeblikkelig hjelp eller få dekket øyeblikkelige omsorgsbehov.¹¹⁵

Aktivering av psykososialt kriseteam: Det psykososiale kriseteamet har ansvar for tidlig innsats for psykososial oppfølging. Det psykososiale kriseteamet, eller deler av teamet, kan aktiveres ved mindre naturulykker som kan virke traumatiserende for enkeltpersoner, familier og nettverk i kommunen. Ved slike mindre ulykker vil vanligvis bare et fåtall av kriseteamets medlemmer være involvert. Det psykososiale kriseteamet skal også aktiveres som en del av kommunens helseberedskap ved naturulykker og katastrofer der hele lokalsamfunn er rammet, for eksempel der én eller flere er savnet, eller ved ulykker der omfanget er ukjent.¹¹⁶

112 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Veileder krisekommunikasjon*, Tønsberg 2016.

113 Justis- og beredskapsdepartementet. *Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. LOV-2010-06-25-45. Oslo, 2010.

114 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*. Lov-23-12-20-106. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2011.

115 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om fastlegeordning i kommunene. Hefte 12*. FOR-2012-08-29-842. FOR-2024-05-23-813 fra 01.06.2024. Oslo, 2012.

116 Helsedirektoratet, *Psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Mestring, samhörighet og håp)*. Nasjonal veileder, Oslo 2016.

Kriseteamene skal i tillegg medvirke til at rammede og berørte enkeltpersoner, familier og lokalsamfunn får tilbud om forsvarlig psykososial oppfølging og støtte fra det ordinære tjenesteapparatet i etterkant av alvorlige hendelser, for eksempel fra fastlegen, kommunepsykologen, psykiatritjenesten eller andre aktuelle instanser i spesialisthelsetjenesten.

Tekstboksen nedenfor gir en oversikt over kommunens plikter i akuttfasen av en naturulykke.

Kommunens plikter i akuttfasen:

- *kriseledelse og iverksetting av beredskapsplaner, inkludert beredskapsplan for psykososial oppfølging*
- *akuttmedisinske tjenester*
- *varsling og kommunikasjon*
- *evakuering*
- *døgnkontinuerlig hjelp*
- *aktivering av psykososialt kriseteam*

5.3 Kommunens plikter i oppfølgingsfasen

Oppfølgingen av krisereaksjoner i etterkant av en naturulykke er i hovedsak knyttet til kommunenes helse- og omsorgstjenester.¹¹⁷ Kommunenes viktigste plikter når det gjelder den psykososiale oppfølgingen i etterkant av naturulykker, beskrives nedenfor.

Plikt til å dekke de berørtes helhetlige hjelpebehov: Kommunen har plikt til å sørge for at hver enkelt som rammes av en naturulykke, får dekket sine helhetlige behov for nødvendige helse- og omsorgstjenester på kort og lang sikt ut fra en individuell vurdering.¹¹⁸ Dette kan innebære involvering av ulike kommunale tjenester, for eksempel helsetjenester,

¹¹⁷ Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*. Lov-23-12-20-106. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2011.

¹¹⁸ Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)*. LOV-1999-07-02-63. Lovdata: Helse- og omsorgsdepartementet, 2001.

sosiale ytelser og praktisk hjelp, noe som understreker betydningen av at de ulike tjenestene koordineres og samordnes.

Forebygge sykdom og styrke mestringsevnen: Kommunen har ansvar for å forebygge sykdom som følge av hendelsen og for å styrke den enkeltes mestringsevne, egenomsorg, funksjonsevne og tilpasning i lokalsamfunnet. Tjenestene skal tilpasses den enkeltes individuelle forutsetninger, situasjon og behov og vil kunne variere mye i art og omfang. For å få til dette bør den enkeltes behov og ressurser kartlegges på en systematisk måte, og kommunen må avklare hvem som har ansvaret for å gjennomføre en slik kartlegging.

Krav til samarbeid med andre aktører: Jo større tjenestebehov den enkelte har etter en naturulykke, desto mer kreves det av tjenestene når det gjelder å oppfylle kravet til forsvarlighet. Det er viktig at samarbeidet, enten det er internt, med andre aktører, for eksempel spesialisthelse-tjenesten, eller interkommunalt, sikres for å ivareta den viktige helheten i den psykososiale oppfølgingen.^{119, 120, 121}

Krav om enkeltvedtak, koordinering av tilbud og brukermedvirkning: Når det forventes at den psykososiale helsehjelpen vil vare lenger enn to uker, skal det fattes enkeltvedtak for en rekke ulike helse- og omsorgstjenester. Noen ganger må imidlertid hjelpebehovet dekkes umiddelbart uten at en rekker å fatte vedtak. Vedtaket om tildeling av tjenester må evalueres og justeres i tråd med gjeldende behov. Uansett om det er krav til vedtak for en bestemt tjeneste, skal det samlede tjenestetilbudet etter en naturulykke vurderes og gis i en sammenheng som sikrer tilstrekkelig koordinering og helhetlig oppfølging. Kommunene har også et ansvar for å la brukerne medvirke i tjenestetildelingen, og da er god informasjon og veiledning avgjørende for reell brukerinnyflytelse.¹²²

119 Helsedirektoratet, *Psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Mestring, samhörighet og håp)*. Nasjonal veileder, Oslo 2016.

120 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*. Lov-23-12-20-106. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2011.

121 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven)*. Lovdata.no, 1999.

122 Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)*. LOV-1999-07-02-63. Lovdata: Helse- og omsorgsdepartementet, 2001.

Individuell plan og ansvarsgruppe: Personer med behov for langvarige og koordinerte helse- og omsorgstjenester etter en naturulykke har rett til individuell plan og koordinator.^{123, 124} Selv om kommunene ikke har en lovpålagt plikt til å opprette en ansvarsgruppe, anbefales dette som et samhandlingsverktøy som er viktig for å kunne tilby forsvarlige tjenester.

Oppfølging og ivaretagelse av innsatspersonell: Det er mange ulike instanser som vil være involvert i en naturulykke av en viss størrelse, og som også vil være berørt av hendelsen på ulike måter. Det er derfor viktig at både innsatspersonell og frivillige blir fulgt opp underveis og i etterkant av slike ulykker i form av jevnlig oppfølgingsmøter, samtaler og grundige gjennomganger av erfaringer og egen innsats. Helsedirektoratets veileder gir konkrete råd om hvordan dette bør gjennomføres.

Evaluerings: Kommunene har plikt til å sette i verk systematiske tiltak som sikrer at virksomheten evalueres og korrigeres. For å høste erfaring underveis er det viktig å samle personalet på daglig basis når arbeidet pågår, mens en mer formell evaluering av teamets innsats anbefales i etterkant, slik at en kan lære av erfaringene. Disse erfaringene, sammen med relevante erfaringer fra brukere og andre, skal alltid oppsummeres og legge grunnlaget for oppdateringer av planer, rutiner og prosedyrer samt øvrig utviklingsarbeid. Det vil vanligvis være behov for å ha en tidsmessig avstand fra naturulykken til evalueringen for å kunne foreta en reflektert evaluering, og denne bør derfor ikke gjennomføres mens det foregår aktiv psykososial oppfølging.

123 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om fastlegeordning i kommunene. Hefte 12.* FOR-2012-08-29-842. FOR-2024-05-23-813 fra 01.06.2024. Oslo, 2012.

124 Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator.* Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2011.

Tekstboksen nedenfor gir en oversikt over kommunens plikter i oppfølgingsfasen etter naturulykker.

Kommunens plikter for psykososial oppfølging etter naturulykker:

- plikt til å dekke berørtes helhetlige hjelpebehov
- ansvar for å forebygge sykdom og styrke mestringsevne
- krav til samarbeid med andre aktører
- krav om enkeltvedtak, koordinering av tilbud og brukermedvirkning
- individuell plan og ansvarsgrupper
- oppfølging og ivaretagelse av innsatspersonell
- evaluering

Referanser

- Bakic H., Ajdukovic D., «Resilience after natural disasters: the process of harnessing resources in communities differentially exposed to a flood» *European Journal of Psychotraumatology* 12 (2021) nr. 1, 1891733.
- Barile J.P., Binder S.B., Baker C.K., «Recovering after a Natural Disaster: Differences in Quality of Life across Three Communities after Hurricane Sandy» *Applied Research in Quality of Life* 15 (2020) nr. 4, s. 1151–1159.
- Beaglehole B., Mulder R.T., Frampton C.M., Boden J.M., Newton-Howes G., Bell C.J., «Psychological distress and psychiatric disorder after natural disasters: systematic review and meta-analysis» *British Journal of Psychiatry* 213 (2018) nr. 6, s. 716–722.
- Berrebi C., Karlinsky A., Yonah H., «Individual and community behavioral responses to natural disasters» *Natural Hazards* 105 (2021) nr. 2, s. 1541–1569.
- Bonanno G.A., Westphal M., Mancini A.D., «Resilience to Loss and Potential Trauma» *Annual Review of Clinical Psychology* 7 (2011), s. 511–535.
- Bryant R.A., Gallagher H.C., Gibbs L. mfl., «Mental Health and Social Networks After Disaster» *American Journal of Psychiatry* (2016), appiajp201615111403.
- Chen S.Q., Bagrodia R., Pfeffer C.C., Meli L., Bonanno G.A., «Anxiety and resilience in the face of natural disasters associated with climate change: A review and methodological critique» *Journal of Anxiety Disorders* 76 (2020).
- Cohen S., Wills T.A., «Stress, social support, and the buffering hypothesis» *Psychological Bulletin* 98 (1985) nr. 2, s. 310–357.

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Veileder krisekommunikasjon*, Tønsberg 2016.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Analyser av krisescenarioer. Alvorlige hendelse som kan skje i Norge*, Tønsberg 2019.
- Dyregrov A., Dyregrov K., Heltne U., Bø B., Eriksen K., Hva menes med kriser og katastrofer, Senter for krisepsykologi 2009. Tilgjengelig på Begrep | Kriser | UiB
- Dyregrov A., *Katastrofepsykologi*, Fagbokforlaget 2018.
- Ein N., Plouffe R.A., Liu J.J.W. mfl., «Physical and psychological challenges faced by military, medical and public safety personnel relief workers supporting natural disaster operations: a systematic review» *Current Psychology* (2023).
- Everly Jr. G.S., Lating J.M., *The Johns Hopkins guide to psychological first aid*, JHU Press 2022.
- Førland E.J., Amundsen H., Hovelsrud G.K., *Utviklingen av naturulykker som følge av klimaendringer*, Center for International Climate and Environmental Research (CICERO) 2007.
- Hauken M., Heltne U.M. (red.), *Pandemi og krisepsykologi*, Fagbokforlaget 2021.
- Heir T., Hussain A., Kristensen P., Weisæth L., «Delayed post-traumatic stress and memory inflation of life-threatening events following a natural disaster: prospective study» *British Journal of Psychiatry Open* 7 (2021) nr. 4, e132.
- Helsedirektoratet, *Psykososiale tiltak ved kriser, ulykker og katastrofer (Mestring, samhörighet og håp)*. Nasjonal veileder, Oslo 2016.
- Hobfoll S.E., Watson P., Bell C.C. mfl., «Five essential elements of immediate and mid-term mass trauma intervention: Empirical evidence» *Psychiatry: Interpersonal and Biological Processes* 70 (2007) nr. 4, s. 283–315.
- Iglewicz A., Shear M.K., Reynolds C.F., Simon N., Lebowitz B., Zisook S., «Complicated grief therapy for clinicians: An evidence-based protocol for mental health practice» *Depression and Anxiety* 37 (2020) nr. 1, s. 90–98.
- Isaranuwatchai W., Coyte P.C., McKenzie K., Noh S., «The 2004 tsunami and mental health in Thailand: a longitudinal analysis of one-and two-year post-disaster data» *Disasters* 41 (2017) nr. 1, s. 150–170.
- Joseph J., Jaswal S., «Elderly and Disaster Mental Health: Understanding Older Persons' Vulnerability and Psychosocial Well-Being Two Years after Tsunami» *Ageing International* 46 (2021) nr. 3, s. 235–252.
- Kamaledini M., Azkia M., «The Psychosocial Consequences of Natural Disasters: A Case Study» *Health in Emergencies and Disasters Quarterly* 6 (2021) nr. 3, s. 179–190.
- Kannis-Dymand L., Carter J.D., Lane B.R., Innes P., «The relationship of peritraumatic distress and dissociation with beliefs about memory following natural disasters» *Australian Psychologist* 54 (2019) nr. 4, s. 311–321.

- Lai B.S., La Greca A.M., Colgan C.A. mfl., «Sleep Problems and Posttraumatic Stress: Children Exposed to a Natural Disaster» *Journal of Pediatric Psychology* 45 (2020) nr. 9, s. 1016–1026.
- Lauvås N., Lindgren R.M.B., *Etter sjokket. Traumatisk stress og PTSD*, Fagbokforlaget 2015.
- Maffly-Kipp J., Flanagan P., Kim J. mfl., «Meaning-Making, Psychological Distress, and the Experience of Meaning in Life Following a Natural Disaster» *Social Psychological and Personality Science* 12 (2021) nr. 5, s. 812–820.
- Michel P.-O., *Moderne krisestøtte oppsummert basert på internasjonal litteratur*, Nasjonalt kunnskapssenter om vold og traumatisk stress 2014.
- Miyagawa A., Kunii Y., Gotoh D. mfl., «Differential diagnosis of memory impairment in areas affected by a natural disaster: a case report» *Fukushima Journal of Medical Science* 67 (2021) nr. 1, s. 38–44.
- Nasjonalt kompetansesenter om vold og traumatisk stress, *Prinsipper for psykososial oppfølging av voksne*, 2020.
- Nygaard E., Hussain A., Siqveland J., Heir T., «General self-efficacy and posttraumatic stress after a natural disaster: a longitudinal study» *BMC Psychology* 4 (2016) nr. 1, 15.
- Olje-og energidepartementet, *Årsakene til kvikkleiereskredet i Gjerdrum i 2020*, rapport fra ekspertutvalg, 2021.
- Philippe F.L., Houle I., «Cognitive integration of personal or public events affects mental health: Examining memory networks in a case of natural flooding disaster» *Journal of Personality* 88 (2020) nr. 5, s. 861–873.
- Rowe O., Nadkarni A., «Barriers and facilitators to the implementation of mental health and psychosocial support programmes following natural disasters in developing countries: A systematic review» *Cambridge Prisms-Global Mental Health* 11 (2023).
- Saeed S.A., Gargano S.P., «Natural disasters and mental health» *International Review of Psychiatry* 34 (2022) nr. 1, s. 16–25.
- Straume M.V., Heltne U.M., «Lar opphold i pårørendesenter seg kombinere med prinsipper for psykososial støtte etter en kritisk hendelse? Noen erfaringer fra pårørende etter terroraksjonen i In Amenas» *Omsorg: nordisk tidsskrift for palliativ medisin* 31 (2014) nr. 1, s. 25–39.
- Thordardottir E.B., Gudmundsdottir B., Petursdottir G., Valdimarsdottir U.A., Hauksdottir A., «Psychosocial support after natural disasters in Iceland-implementation and utilization» *International Journal of Disaster Risk Reduction* 27 (2018), s. 642–648.
- Wahlström L., Michelsen H., Schulman A., Backheden H., Keskinen-Rosenqvist R., «Longitudinal course of physical and psychological symptoms after a natural disaster» *European Journal of Psychotraumatology* 5 (2014) nr. 1.

- Warsini S., West C., Mills J., Usher K., «The Psychosocial Impact of Natural Disasters among Adult Survivors: An Integrative Review» *Issues in Mental Health Nursing* 35 (2014) nr. 6, s. 420–436.
- Witt A., Sachser C., Fegert J.M., «Scoping review on trauma and recovery in youth after natural disasters: what Europe can learn from natural disasters around the world» *European Child & Adolescent Psychiatry* 33 (2024) nr. 3, s. 651–665.

Lover og forskrifter

- Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om helsepersonell m.v. (helsepersonelloven)*. LOV-1999-07-02-64. Lovdata: Helse- og omsorgsdepartementet, 2001.
- Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*. LOV-23-12-20-106. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2011.
- Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om pasient- og brukerrettigheter (pasient- og brukerrettighetsloven)*. LOV-1999-07-02-63. Lovdata: Helse- og omsorgsdepartementet, 2001.
- Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om fastlegeordning i kommunene*. Hefte 12. FOR-2012-08-29-842. FOR-2024-05-23-813 fra 01.06.2024. Oslo, 2012.
- Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om habilitering og rehabilitering, individuell plan og koordinator*. FOR-2011-12-16-1256. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2011.
- Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om krav til og organisering av kommunal legevaktordning, ambulansetjeneste, medisinsk nødmeldetjeneste mv. (akuttmedisinforskriften)*. FOR-2015-03-20-231. FOR-2023-06-20-992. Oslo, 2015.
- Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten*. Hefte nr 16. FOR-2016-10-28-1250. FOR-2020-02-04-119 fra 01.03.2020, Oslo, 2016.
- Helse- og omsorgsdepartementet. *Forskrift om miljørettet helsevern*. FOR-2003-04-25-486. FOR-2021-05-11-1471 fra 01.05.2022, FOR-2021-10-08-2958 fra 01.11.2021. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet, 2003.
- Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven)*. LOV-2011-06-24-29. LOV-2023-12-20-106 fra 01.01.2024 ed. Oslo, 2011.
- Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om helsemessig og sosial beredskap (helseberedskapsloven)*. Lov-2024-01-12-3. Oslo: Helse - og omsorgsdepartementet, 2001.
- Helse- og omsorgsdepartementet. *Lov om spesialisthelsetjenesten m.m. (spesialisthelsetjenesteloven)*. LOV-1999-07-02-61. Lovdata.no, 1999.

Helse- og omsorgsdepartementet. Lov om vern mot smittsomme sykdommer [smittevernloven]. LOV-1994-08-05-55. LOV-2023-04-28-9 fra 01.06.2024, LOV-2024-01-12-3 ed. Oslo, 1994.

Helse- og omsorgsdepratementet. Forskrift om krav til beredkapsplanlegging og beredkapsarbeid mv. etter lov om helsemessig og sosial beredskap. Hefte 9. FOR-2001-07-23-881. Oslo, 2001.

Justis- og beredkapsdepartementet. Lov om kommunal *beredkapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven)*. LOV-2010-06-25-45. Oslo, 2010.

Justis- og beredkapsdepartementet. *Forskrift om kommunal beredkapsplikt. Hefte 9.* FOR-2011-08-22-894. Justis - og beredkapsdepartementet. Oslo, 2011.

Kommunal- og distriksdepartementet. *Lov om planlegging og byggsaksbehandling (Plan- og bygningsloven)*. Lov- 2022- 12-02-87. Oslo, 2009.

Ansvarsfordeling og beredskapssamarbeid ved naturhendelser, med særlig vekt på kommuner og frivillig sektor

Elisabeth Angell

NORCE

Jon Kåre Skiple

NORCE

Abstract: Natural events such as floods, landslides, and surface water place tough demands on the organization of emergency preparedness and local management. In this chapter, we use public documents, research articles, and survey data to describe the formal frameworks for the distribution of responsibilities. Several national authorities are responsible for specific areas, while municipalities play a key role in coordinating emergency preparedness and prevention through land-use planning at the local level. We argue that municipal planning, including land-use planning and emergency preparedness, needs to be more closely integrated. The chapter is partly descriptive, where we examine how the municipalities' work in handling natural events and risk is organized. Additionally, we discuss how this organization functions, using governance capacity as an analytical approach. Finally, we discuss the strengths and weaknesses of various aspects of municipalities' governance capacity.

Keywords: Land use planning, Emergency preparedness, Governance capacity, Voluntary sector

1 Innledning

Naturhendelser og risiko knyttet til flom, overvann og skred utgjør en stadig større samfunnsutfordring i Norge. Bare i løpet av de siste årene har vi opplevd store tap. Kvikkleireskredet i Gjerdrum i desember 2020 var dramatisk, der elleve mennesker mistet livet. Senere har flere ekstremvær herjet, for eksempel Hans i august 2023 og Jakob i november 2024. Slike hendelser har store økonomiske konsekvenser i form av materielle skader og andre kostnader og kan i verste fall føre til tap av menneskeliv. Uønskede naturehendelser av ulikt omfang er allerede vanlig i Norge, og med klimaendringene øker sannsynligheten for at slike hendelser blir enda vanligere i fremtiden.¹ Disse utviklingstrekkene stiller store krav til hvordan vi organiserer og koordinerer informasjon og ressurser for å sikre at samfunnet er best mulig rustet til å redusere risiko, fare og ødeleggelse ved naturhendelser, og for å håndtere hendelser når de oppstår.

I dette kapittelet tar vi utgangspunkt i at en hendelse skjer på et sted, i en kommune, og vi argumenterer for at kommuneplanlegging, både samfunnsplanlegging og arealplanlegging, og beredskapsfeltet må ses i sammenheng. Kommunal planlegging på overordnet nivå skal også fremme samfunnssikkerhet. Som politikkkfelt er samfunnssikkerhet og beredskap kjennetegnet av behov for samhandling, samordning og styring på tvers av forvaltningsnivåer, både nasjonalt, regionalt og lokalt og på tvers av sektorer. I tillegg er det også ønskelig å trekke inn andre aktører enn offentlige myndigheter, slik som privat næringsliv og frivillige organisasjoner. Ulike former for nettverk supplerer hierarki som styrings- og samordningsform, og på norsk brukes gjerne begrepene *fjernnivåstyring* og *samstyring*.² Institusjonelle analyser av norske, svenske og danske krisehåndteringssystemer viser at disse systemene er blandingsmodeller som bygger på hierarkiske profesjonelle styringslogikker (slik som brannstyrker og helsepersonell) innenfor en statlig flernivåstruktur, og at

1 Se for eksempel *Klima i Norge 2100. Kunnskapsgrunnlag for klimatilpasning oppdatert i 2015*, Norsk klimaservicesenter 2016; Øyvind Paasche mfl., *Hordaflomrapporten – klima og flom*, NORCE 2021.

2 Se for eksempel Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabo, *Styring og samstyring – Governance på norsk*, 2. utg., Fagbokforlaget 2016; Liesbet Hooghe, Gary Marks og Arjan H. Schakel, «Multilevel Governance», i *Comparative Politics*, Caramani Daniele (red.), 5. utg., Oxford University Press 2020, s. 193–210.

de i ulik grad og gjennom ulike koordineringsmekanismer forholder seg til ressurser og kompetanse i sivilsamfunnet. I Norge utgjør sivilsamfunnet en stor og avgjørende del av krisehåndteringen gjennom samvirket mellom offentlige og frivillige organisasjoner, i første rekke i forbindelse med søk og redning.³

En sammenligning av nasjonale krisehåndteringssystemer gir oss et utgangspunkt for å peke på antatte styrker og svakheter knyttet til systemenes kapasitet for å forebygge og håndtere naturhendelser. Samtidig er det behov for mer empirisk kunnskap om den lokale kapasiteten, som i stor grad er betinget av kommunen som lokal planlegger, iverksetter og koordinator. Innenfor beredskap har kommunen en rolle som lokal beredskapskoordinator. Hvordan løser kommunene denne rollen, og klarer de å dra nytte av de betydelige ressursene som ligger i frivillige organisasjoner? Den eksisterende forskningen på beredskapskapasitet er i hovedsak rettet mot krisehåndtering, og man har i mindre grad analysert hvilke styringsverktøy kommunene har tilgjengelig i form av lovverk. Beredskapsarbeidet er bygd opp rundt de samme prinsippene uavhengig av slags hendelser eller kriser det er snakk om. Det er imidlertid forskjeller i det forebyggende arbeidet, og hvem som involveres er avhengig av hvilke hendelser som inntreffer. Når det er snakk om naturhendelser, står forebygging gjennom arealplanlegging sentralt, der også planlegging, dimensjonering, etablering og vedlikehold av infrastruktur inngår. Det omfatter infrastruktur for transport, men også digital infrastruktur, energiinfrastruktur og infrastruktur for vann, med tekniske og naturbaserte løsninger, inkludert systemer for kartlegging av risiko og eventuell overvåking, varsling og sikringstiltak. Et viktig poeng er at kommunenes arbeid i forbindelse med naturhendelser og risiko må analyseres med utgangspunkt i både planlegging og beredskap, som er regulert av plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven.

I dette kapitlet tar vi opp to problemstillinger: 1) Hvordan er kommunenes arbeid med å håndtere naturhendelser og risiko regulert og organisert? 2) Hvilke styrker og svakheter finnes i de forskjellige organisatoriske

3 Andreas Hagedorn Krogh og Asbjørn Røiseland, «Urban Governance of Disaster Response Capacity: Institutional Models of Local Scalability» *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 21, (2024) nr. 1, s. 27–47.

tilnærmingene til å håndtere naturhendelser og risiko? Vi belyser problemstillingene ved å sammenstille regelverk og drøfte kommunens kapasitet til å håndtere naturhendelser og risiko, med særlig vekt på samarbeidet med frivillig sektor i det lokale beredskapsarbeidet. Datakildene vi benytter for å svare på den første problemstillingen, som er deskriptiv, er offentlige dokumenter, forskningsartikler og surveydata. Når det gjelder den andre problemstillingen, skal vi drøfte hvordan organiseringen fungerer med utgangspunkt i kommunenes styringskapasitet.

Det finnes ikke ett svar på hvordan planleggings- og beredskapsfeltet skal organiseres best mulig, men i forskningen er begrepet *styringskapasitet* sentralt for å beskrive og forklare offentlig sektors yteevne.⁴ Styringskapasitet handler om hvordan offentlige systemer eller politikkfelt er organisert, hvilke prosesser som anvendes, og hvordan systemenes eller feltenes organisering og prosesser fungerer i praksis.⁵ Begrepet kan deles inn i fire underdimensjoner: 1) Analytisk kapasitet omfatter evnen til å utvikle, hente inn og anvende kunnskap. 2) Regulatorisk kapasitet handler om evnen til å sette juridiske rammer for utviklingen, kontroll, overvåking og tilsyn. 3) Leveringskapasitet handler om evnen til å gjennomføre aktivitetene og tilby tjenestene som tiltakene krever. 4) Koordineringskapasitet handler om evnen til å samle ulike organisasjoner, få hele systemet til å trekke i samme retning og få til samarbeid mellom ulike enheter på tvers av ansvarsområder.⁶ Vi bruker styringskapasitetsbegrepet som analytisk rammeverk for å drøfte kommunenes lokale beredskapskapasitet ved overvann, skred og flom.

4 Martin Lodge og Kai Wegrich (red.), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*, Oxford University Press 2014.

5 Tom Christensen, Per Læg Reid og Lise H. Rykkja, «Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy» *Public Administration Review* 76 (2016), nr. 6, s. 887–97.

6 Lodge og Wegrich, *The Problem-Solving Capacity of the Modern State*, sitert i Christensen, Læg Reid og Rykkja, «Organizing for Crisis Management», s. 888.

2 De formelle rammene for ansvarsfordeling ved naturhendelser og beredskapssamarbeid - med vekt på kommuner

2.1 Ansvarsfordeling på tre nivå: nasjonalt, regionalt og lokalt

Regjeringen har det øverste utøvende ansvaret for beredskapen.⁷ Den norske forvaltningstradisjonen preges av mektige fagdepartement og relativt selvstendige offentlige organisasjoner. Disse kobles sammen med regionalt og lokalt nivå, og det er behov for flernivåstyring. Mens hierarkiske strukturer preges av vertikale styringslinjer og en ansvars plassering som er mer ovenfra og ned, vektlegger mer nettverksorienterte systemer horisontale samarbeidsrelasjoner mellom mer likeverdige aktører, slik at koordinering, samordning og samarbeid blir viktig.⁸ Arbeidet med å forebygge og håndtere flom, skred og andre naturhendelser involverer mange ulike myndigheter på ulike styringsnivå. Statlig nivå omfatter åtte departement med minst elleve ulike direktorat eller underliggende enheter med hver sine ansvarsområder (se figur 1). Særlig viktig er Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), som har det nasjonale ansvaret for flom og skred, og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, som har samordningsansvar for samfunnssikkerheten. Statens regionale samordningsmyndighet, statsforvalteren, er viktig både for beredskapen og planleggingen i kommunene og fører tilsyn med kommunene, for eksempel når det gjelder beredskapsplikten,⁹ noe som også innebærer veiledning. Statsforvalterne har gjennom sine kommuneanalyser vanligvis god innsikt i hvordan kommunene i fylkene arbeider, og hva slags kapasitet de har, og dermed har de også innsikt i hvor det er særlig viktig med oppfølging. Figuren nedenfor illustrerer de mange myndighetene og de mest relevante lovene. Lokalt skal kommunene håndtere arbeidet med

7 NOU 2023: 17 *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*, s. 67.

8 Jon Pierre og B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, Bloomsbury Academic 2020; Røiseland og Vabo, *Styring og samstyring – Governance på norsk*; Anne Lise Fimreite mfl. (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, 2. utg., Universitetsforlaget 2014.

9 Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) av 25. juni 2010 nr. 45 § 29 og Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22. august 2011 nr. 894 § 10.

å forebygge naturhendelser og andre hendelser. De skal ha på plass en kommunal beredskap og være klar til å håndtere kriser. Fra kommunenes perspektiv kan staten, med sine mange myndigheter med avgrensede oppgaver, virke fragmentert og uoversiktlig.¹⁰

REGJERINGA								
	Energi- departementet ED	Kommunal og distrikts- departementet KDD	Justis- og beredskaps- departementet JD	Landbruks- og mat- departementet LMD	Nærings- og fiskeri- departementet NFD	Samferdels- departementet SD	Klima- og miljø- departementet KLD	Digitaliserings- og forvaltnings- departementet DFD
Nasjonalt nivå	Naturskadelova	Plan- og bygningslova	Sivilbeskyttelses- lova	Naturskade- erstatningslova		Veglova	Forureiningslova	
	Vassressurslova		Naturskade- forsikringslova			Jernbanelova		
	Vassdrags- reguleringslova	Grannelova						
	NVE	Kartverket	DSB	Landbruks- direktoratet		NGU	Statens vegvesen	
	DIBK		NIBIO		Bane NOR	Meteorologisk institutt		
Regionalt nivå	Statsforvaltar Fylkeskommune							
Lokalt nivå	Kommune Grunneigar							

Figur 1. Oversikt over statlige, regionale og lokale aktører som har ansvar ved flom og skred, slik det er fremstilt i Meld.st. 27 (2023–2024) s. 35.¹¹

¹⁰ Grunneier har generelt ansvar for å sikre egen eiendom, for eksempel ved å vurdere behov for sikringstiltak. Grunneier må også følge krav fra plan- og bygningsmyndighetene ved tiltak på eiendommen. I denne sammenhengen går vi ikke nærmere inn på grunneier. Se også NOU 2022: 3 *På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirerisiko*, kap. 5.7.1 og Meld. St. 27 (2023–2024), kap. 4.3.1.

¹¹ Figuren er hentet fra Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 35. I originalfiguren blir Energidepartementet oppgitt som kilde.

Det er knesatt fire hovedprinsipper for samfunnssikkerhet og beredskap.¹²

- 1 Ansvarsprinsippet innebærer at den organisasjonen som har ansvar for et fagområde i en normalsituasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området.
- 2 Likhetsprinsippet innebærer at den organisasjonen man opererer med under kriser, i utgangspunktet skal være mest mulig lik den organisasjonen man har til daglig.
- 3 Nærhetsprinsippet betyr at kriser organisatorisk skal håndteres på lavest mulige nivå.
- 4 Samvirkeprinsippet innebærer at myndigheter, virksomheter eller etater har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering.

Det er særlig nærhetsprinsippet som gir kommunene en så viktig posisjon siden naturhendelser skjer geografisk i en kommune. Samlet har disse prinsippene betydning for hvordan organiseringen og praktiseringen av beredskapsarbeidet håndteres i kommunene og mellom forvaltningsnivåene.

Kommuneloven gir de overordnede føringene for kommunens oppgaver og krav til organisering, mens en rekke særlover gir nærmere bestemmelser på hvert av de mange områdene kommunen har ansvar for. Når det gjelder planlegging – både samfunnsplanlegging, og arealplanlegging og arbeidet med beredskap og krisehåndtering – spiller kommunen en nøkkelrolle lokalt. Kommunene er pålagt å trekke inn andre aktører gjennom medvirkning i planprosesser og gjennom samvirkeprinsippet i beredskapsarbeidet. Dette kan være bedrifter, frivillige organisasjoner, innbyggere, andre offentlige myndigheter, mv. På denne måten får kommunene flere ressurser å spille på, og den totale kapasiteten utvides. Flere frivillige

¹² Se for eksempel Justis- og beredskapsdepartementet, «Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet», Regjeringen.no (regjeringen.no, 1. november 2022); Justis- og beredskapsdepartementet, Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen), 2017.

organisasjoner arbeider innenfor områder som har direkte relevans for disse spørsmålene, og Røde Kors og Norsk Folkehjelp er for eksempel svært viktige i søks- og redningsarbeid når det oppstår hendelser. Frivillige brukes også ofte til å ivareta og bistå personer som må evakueres. De store frivillige organisasjonene på dette feltet er organisert i paraplyorganisasjonen Frivillige Organisasjoners Redningsfaglige Forum (FORF).¹³

Overvåking og varsling er en sentral del av beredskapen, og her får kommunene bistand fra flere statlige «hjelpere». NVE har det nasjonale ansvaret for å varsle om flom, jordskred og snøskred, mens Meteorologisk institutt varsler været og gir farevarsel om vind, regn, lyn, snø og vannstand. Farevarslene presenteres på varsom.no og gir både publikum og beredskapsmyndighetene muligheten til å forberede seg på naturhendelser, slik at skader kan reduseres.¹⁴ I mange situasjoner vil også statsforvalteren bidra ved kritiske varslinger. Statsforvalterens tilsyn med kommunenes samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeid viser imidlertid at «mange kommuner svikter på det systematiske arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap».¹⁵ De tre overnevnte «hjelperne» bidrar i første rekke til å styrke kommunenes analytiske kapasitet, men de kan også bidra til at koordineringskapasiteten blir utvidet.

I det følgende går vi nærmere inn på to viktige saksområder som dekkes av hver sine lover, plan- og bygningsloven og sivilbeskyttelsesloven. Plan- og bygningsloven er en generell lov som regulerer hele planleggingsfeltet, og planlegging etter denne loven skal fremme samfunnssikkerhet sammen med en rekke andre hensyn og verdier. Kommunenes beredskapsplikt hjemles i sivilbeskyttelsesloven.

2.2 Forebygging gjennom planlegging - plan- og bygningsloven

Når det gjelder forebygging av naturhendelser, er arealplanlegging et svært viktig verktøy som kommunene styrer over. Den kommunale planleggingen reguleres av plan- og bygningsloven. Denne loven har mye å si

¹³ Se forf.no

¹⁴ Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*, s. 81.

¹⁵ NOU 2023: 17, s. 70.

for hvordan lokalsamfunn organiseres og reguleres, både når det gjelder hvilke hensyn som skal vurderes generelt, og hvilke hensyn som må tas ved den fysiske utformingen av kommunens areal. Lovens formål tilsier at den «skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner».¹⁶ Den skal også samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og «gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser». Gjennom planleggingen skal kommunen sette mål for utviklingen i kommunen, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver og finne løsninger, ta klimahensyn, fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko og skader og legge til rette for helhetlig vannforvaltning.¹⁷

Ved utbyggingsplaner, skal planmyndighetene følge opp at det gjennomføres ROS-analyser, og disse er mer detaljerte ROS-analyser enn den helhetlige ROS-analysen (hROS), som er hjemlet i sivilbeskyttelsesloven (se punkt 2.3). Områder med fare, risiko eller sårbarhet skal merkes av som hensynssoner, som leder til restriksjoner i arealplanene.¹⁸ I denne lovparagrafen åpnes det for å gi forskrift om slike ROS-analyser, men dette er imidlertid ikke utarbeidet. Både Riksrevisjonen og Gjerdrumutvalget peker nettopp på at mange kommuner opplever at arbeidet med ROS-analyser i forbindelse med arealplaner og reguleringsplaner er krevende.^{19, 20} Slike ROS-analyser knyttet til reguleringsplaner er ofte utført av konsulenter, og de kan være av varierende kvalitet. En del kommuner opplever dessuten at de ikke har kompetanse til å vurdere kvaliteten på ROS-analysene som legges frem. Praksisen i kommunene varierer med hensyn til om de krever ROS-analyser ved utbygginger i områder med eksisterende bebyggelse, og det stilles gjerne ikke samme krav om at slike utbygginger skal farekartlegges.²¹ Ifølge Riksrevisjonen er det fare

16 Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni nr. 71 § 1-1. Se også Gro Sandkjær Hanssen og Nils Johan Aarsæther (red.), *Plan- og bygningsloven 2008 – Fungerer loven etter intensjonene?*, 1. utg., Universitetsforlaget 2018.

17 Plan- og bygningsloven § 3-1 første ledd.

18 Plan- og bygningsloven § 4-3.

19 Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*, 2022.

20 NOU 2022: 3.

21 Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*, 2022.

for at kommuner tillater utbygging i områder med naturfare uten å ha risikovurdert dette tilstrekkelig i forkant. Arealplaner som legger opp til fortetting og transformasjon, anses også som utbyggingsplaner, selv om arealformålet forblir det samme.²² Et av handlingspunktene i den siste stortingsmeldingen om flom og skred er at sammenhengen mellom helhetlig ROS-analyser (etter sivilbeskyttelsesloven) og ROS-analyser (etter plan- og bygningsloven) skal klargjøres.²³

Kommuneplanens arealdel skal vise sammenhengen mellom fremtidig samfunnsutvikling og arealbruk og angir hovedtrekk for arealdisponering, rammer og betingelser for nye tiltak og hvilke hensyn som skal ivaretas i disponeringen av arealene.²⁴ Arealdelen er juridisk bindende. Det er imidlertid mulig å få dispensasjon fra arealplanen gjennom reguleringsplaner, og dette brukes mye rundt om i kommunene. Kommuneplanens arealdel er uansett et svært viktig virkemiddel for kommunene for å styre arealbruken lokalt.

Andre statlige styringsverktøy innenfor planlegging

I tillegg til plan- og bygningsloven styrer staten gjennom *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. Disse forventningene oppdateres hvert fjerde år, og den siste gjelder for perioden 2023–2027.²⁵ Dokumentet inneholder egne kapitler om regjeringens forventninger til samordning og samarbeid (kapittel 2), trygge og inkluderende lokalsamfunn (kapittel 3), klima, natur og miljø (kapittel 5) og samfunnssikkerhet og beredskap (kapittel 6). Det går blant annet frem at samfunnssikkerhet og beredskap skal vektlegges i planleggingen, at ROS-analyser skal bygge på oppdatert kunnskap (forventning 63), og at arealbruk skal planlegges slik at overvann og fare knyttet til flom, erosjon, skred, havnivåstigning, stormflo og annen naturfare håndteres forsvarlig (forventning 66). Til sammen har regjeringen formulert 72 ulike forventninger til regional og kommunal planlegging.

22 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Rundskriv H-5/18, *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*, 2018.

23 Meld. St. 27 (2023–2024), s. 89.

24 Plan- og bygningsloven § 11-5 og § 11-6.

25 Kommunal- og distriktsdepartementet, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*.

Enda et statlig planstyringsredskap er statlige planretningslinjer som er utarbeidet på fem områder, der to er særlig relevante for spørsmålene vi er opptatt av her: *Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*²⁶ og *Statlige planretningslinjer for klima og energiplanlegging og klimatilpasning*.²⁷ Begge er under revisjon.²⁸

2.3 Beredskapsarbeid i kommunene – sivilbeskyttelsesloven

Ifølge sivilbeskyttelsesloven (Kapittel V), som hjemler kommunal beredskapsplikt, skal kommunene utarbeide helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyser (hROS-analyser) og ha en kommunal beredskapsplan.²⁹ I hROS-analysen skal kommunen kartlegge, systematisere og vurdere sannsynligheten for uønskede hendelser og vurdere hvordan disse kan påvirke kommunen. Det stilles minimumskrav om hva en helhetlig ROS-analyse skal inneholde.³⁰ Ifølge minimumskravene skal analysen blant annet vise til eksisterende og fremtidige risiko- og sårbarhetsfaktorer, hvordan disse gjensidig kan påvirke hverandre, og utfordringer rundt kritiske samfunnsfunksjoner, inkludert kritisk samfunnsstruktur og varsling og evakuering. Kommunene har også ansvar for å trekke inn relevante offentlige og private aktører i ROS-arbeidet.

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har utarbeidet en metodeveileder som viser kommunene hvordan de kan jobbe med en helhetlig ROS-analyse.³¹ I Meld. St. 27 (2023–2024) tas det til orde for å styrke arbeidet med helhetlig ROS-analyser, slik at de gir en samlet oversikt over

26 Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging av 26. september 2014 nr. 1222.

27 Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning av 28. september 2018 nr. 1469.

28 NOU 2024: 2 *I samspill med naturen – Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*, kap. 8.2.7.

29 Sivilbeskyttelsesloven § 14 og § 15.

30 Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 2.

31 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*, revidert 2022, versjon 1, 2022.

risikoen og sårbarheten i kommunen. Det tas også til orde for å styrke kravene til kunnskapsgrunnlaget.³²

Det er videre minimumskrav til innholdet i kommunens beredskapsplan.³³ Planen skal som et minimum inneholde opplysninger om hvem som utgjør kriseledelsen – med roller og fullmakter, varslingslister, oversikt over tilgjengelige ressurser hos kommunen og andre, evakueringsplaner og en plan for krisekommunikasjon.

Etter at forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22. august 2011 ble innført, har kommunenes oppfølging av beredskapsarbeidet fått økt oppmerksomhet. Tall fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskapskommuneundersøkelse viser at andelen norske kommuner som rapporterer at de har gjennomført hROS-analyse og har en overordnet beredskapsplan, har vært høy og stigende etter 2011.³⁴ De nyeste tallene fra 2024 viser at samtlige kommuner som har svart på undersøkelsen, har utført helhetlig ROS-analyse,³⁵ om lag åtte av ti kommuner har utarbeidet mål for arbeidet med samfunnssikkerhet, om lag sju av ti kommuner har utarbeidet plan for oppfølging av samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet,³⁶ om lag åtte av ti kommuner har en overordnet beredskapsplan som er oppdatert, og om lag ni av ti kommuner har hatt øvelser med sin egen beredskapsorganisasjon.^{37, 38}

Selv om de overordnede tallene for den kommunale beredskapsplikten er høye, er det andre indikatorer som viser at flere kommuner ikke etterlever den kommunale beredskapsplikten. Spørsmålene i kommuneundersøkelsen som gjelder minimumskravene til helhetlig ROS-analyse

³² Meld. St. 27 (2023–2024).

³³ Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4.

³⁴ Kommuneundersøkelsen, som lages og gjennomføres av Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, er en årlig spørreundersøkelse hvor kommunene svarer på en rekke spørsmål knyttet til den kommunale beredskapsplikten og beredskapsarbeidet generelt, basert på den enkelte kommunes egen rapportering. Undersøkelsen gir dermed en løpende statusoppdatering om norske kommuners beredskapsarbeid. Når vi vurderer tall fra kommuneundersøkelsen, er det viktig å være klar over muligheten for at kommunene bevisst (eller ubevisst) rapporterer høyere grad av lovoppfyllelse enn det som er reelt, eller at de ikke rapporterer i det hele tatt. Se Simen Pedersen mfl., *En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*, Menon Economics 2022.

³⁵ Sivillbeskyttelsesloven § 14.

³⁶ Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 3.

³⁷ Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7.

³⁸ Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, «Kommuneundersøkelsen» (2024).

og overordnet beredskapsplan, viser at antallet kommuner som oppfyller disse kravene, er lavere enn antallet kommuner som rapporterer at de har gjennomført helhetlig ROS-analyse og har overordnet beredskapsplan. I en rapport om kommunenes lovoppfyllelse kommer det frem at om lag sju av ti kommuner oppfyller lovkravene til hROS-analyse, og at om lag seks av ti kommuner har en oppdatert beredskapsplan.³⁹ Flere studier viser at ressurser og kompetanse, det vil si kapasitet, er viktig for kommunenes evne og mulighet til å oppfylle kravene og forventningene i den kommunale beredskapsplikten. Øren mfl. gjennomførte kvalitative intervjuer i tolv norske kommuner og en landsomfattende spørreundersøkelse i kommunene.⁴⁰ Resultatene viser at det er systematiske forskjeller mellom store og små kommuner. Store kommuner arbeider mer med samfunnssikkerhets- og beredskapsarbeidet enn små kommuner og opplever i større grad at de har tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre arbeidet som kreves for å etterleve den kommunale beredskapsplikten. Store kommuner har også lettere for å rekruttere ansatte med relevant kompetanse. Brandtzæg mfl. finner at små kommuner i Nord-Norge har mindre oppdaterte beredskapsplaner enn andre små kommuner, blant annet på grunn av manglende plankompetanse i kommunen.⁴¹ Pedersen og Kjelsaas mfl. har undersøkt statistiske sammenhenger mellom kommunekjennetegn og lovoppfyllelse innenfor elleve områder, inkludert beredskap. De finner at større kommuner og mer sentrale kommuner i større grad oppfyller lovkrav generelt.⁴²

3 Samarbeid for økt kapasitet

3.1 Kommunenes beredskapssamarbeid

I det lokale beredskapsarbeidet har kommunen et særlig ansvar med tanke på beredskapsplanlegging. Som omtalt ovenfor er kommunene pålagt å samordne sin beredskapsplan med krise- og beredskapsplanene

39 Pedersen mfl., *En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*.

40 Anita Øren mfl., *Kommunal beredskapsplikt. Gir nye krav en bedre beredskapsevne?*, SINTEF 2016.

41 Bent Aslak Brandtzæg mfl., *Utredning om små kommuner*, Telemarksforskning 2019.

42 Pedersen mfl., *En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*.

til andre offentlige og private aktører⁴³ og å utarbeide en oversikt over hvilke ressurser andre aktører har tilgjengelig til bruk ved uønskede hendelser.⁴⁴ Planen skal øves annethvert år sammen med relevante aktører.⁴⁵

Figur 2 illustrerer og oppsummerer kommunenes beredskapssamarbeid. Samarbeid med andre offentlige aktører er mest utbredt – hele 70 prosent av kommunene oppgir slikt samarbeid. Om lag halvparten av kommunene samarbeider med frivillige organisasjoner og andre kommuner.⁴⁶ Nær fire av ti kommuner har samarbeidet med private aktører og Sivilforsvaret, mens to av ti kommuner har samarbeidet med Forsvaret. Med beredskapsarbeid sikter vi her til helhetlig ROS-analyse, overordnet beredskapsplan, øvelse og krisehåndtering. Dataene gjelder fra 2017 til og med 2021 og er hentet fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps kommuneundersøkelse.⁴⁷ Figur 2 viser den gjennomsnittlige prosentandelen kommuner som svarer at de har samarbeidet med andre offentlige aktører, frivillige organisasjoner, andre kommuner, private aktører, Sivilforsvaret og Forsvaret i beredskapsarbeidet.

De ulike samarbeidsaktørene som er gjengitt i figur 2, er definert av svarkategoriene i kommuneundersøkelsen, og flere av kategoriene kan romme ulike aktører. «Andre offentlige aktører» kan være for eksempel være politi, Statens vegvesen og sykehus, mens «Private aktører» for eksempel kan være grunneiere. Sivilforsvaret er en beredskapsstyrke på om lag 8000 personer som er fordelt på tjue distrikter i Norge og underlagt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap. Styrkene bistår nødetatene ved ulykker og katastrofer.

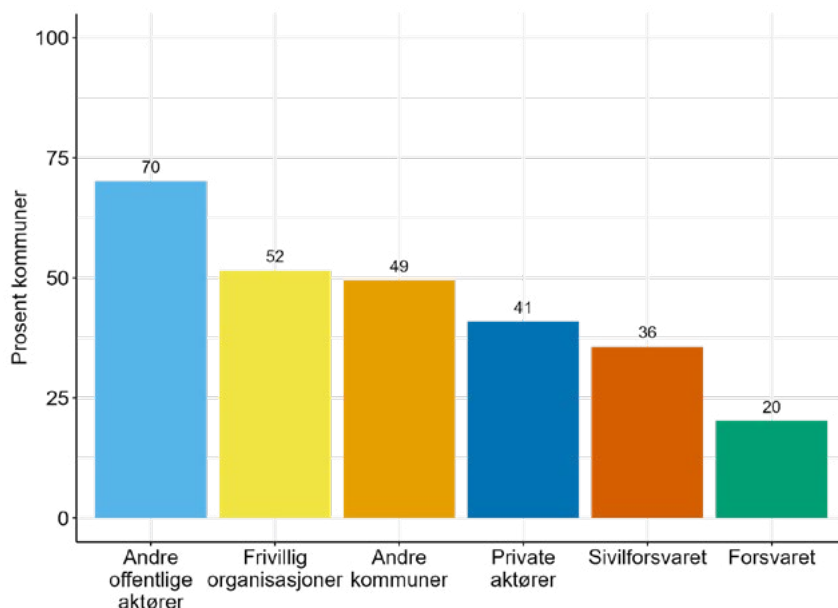
43 Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4.

44 Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 4 andre ledd punkt c.

45 Forskrift om kommunal beredskapsplikt § 7.

46 I perioden 2018–19 var industrivernet en samarbeidspartner kommunene kunne oppgi.

47 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, «Kommuneundersøkelsen», 2024, <https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>.



Figur 2. Prosentandelen kommuner som har samarbeidet med andre offentlige aktører, frivillige organisasjoner, andre kommuner, private aktører, Sivilforsvaret og Forsvaret 2017–2021. Dataene kommer fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps kommuneundersøkelse. Bare kommuner som har svart ja eller nei på spørsmål om samarbeid, er inkludert i tallene.

Som figur 2 viser, finnes det lokale beredskapsressurser hos mange ulike aktører, og kommunenes samarbeid og samordning med andre kan derfor være avgjørende for leveringskapasiteten i den lokale beredskapen. Samtidig er bruken av beredskapsressursene og dermed leveringskapasiteten betinget av hvordan kommunene løser rollen som lokal beredskapskoordinator. Jo flere aktører som besitter ressurser og som skal samordnes, desto flere relasjoner må organiseres og eventuelt reguleres. Slik blir kapasiteten til den lokale beredskapen også et spørsmål om koordinerings- og reguleringskapasitet. Videre må beredskapsressurser ikke bare forstås som folk og utstyr, men også som informasjon og kunnskap, og de mange ulike deltakerne stiller derfor også krav til den analytiske kapasiteten i den lokale beredskapen. De ulike deltakerne har ulike fagkompetanse og kan ha ulike forutsetninger for å nyttiggjøre seg kunnskapen som flyter mellom de forskjellige aktørene.

For å styrke samordningen har flere kommuner etablert såkalte beredskapsråd. Ofte består slike beredskapsråd av lokale aktører fra

kommunens politiske og administrative ledelse, representanter fra private og offentlige samfunnssikkerhetsaktører, for eksempel eiere av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, næringsliv, frivillige organisasjoner, politi, Sivilforsvaret og Forsvaret. Dette er ikke et lov-pålagt råd, men Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap anbefaler at det opprettes.⁴⁸ En annen arena for beredskapssamarbeid er lokalt politiråd. Det er et formalisert samarbeid hvor lokalt politi og kommunen utveksler kunnskap for å bidra til samordnet innsats.⁴⁹

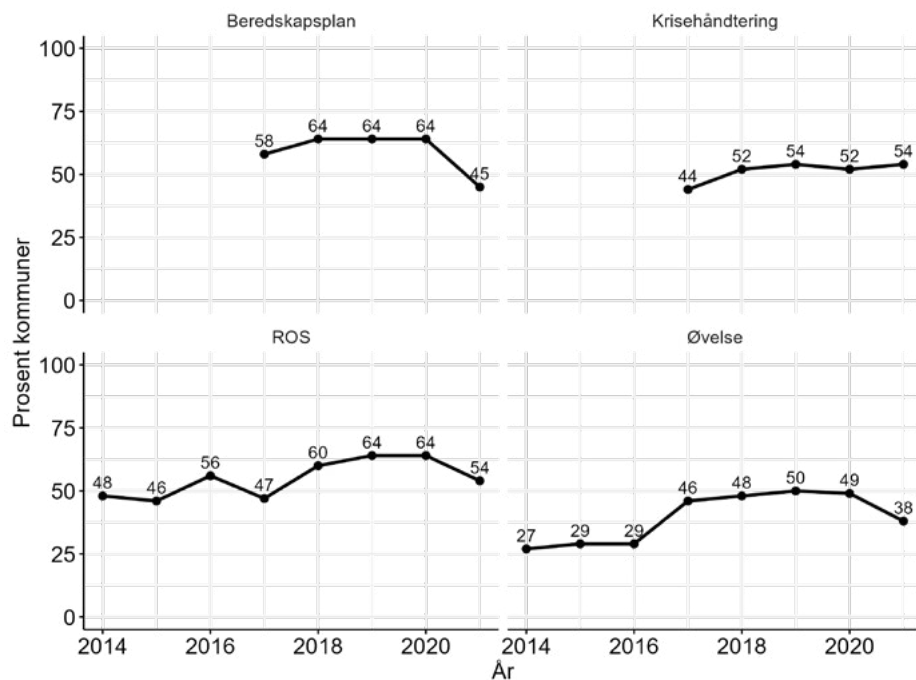
3.2 Nærmere om kommunenes samarbeid med frivillige organisasjoner

Kommunene skal samordne og samarbeide med frivillige organisasjoner for å sikre at kompetansen og ressursene som finnes lokalt, blir brukt på best mulig måte. Skiple og Winsvold har analysert kommunenes samordning og samarbeid med frivillige organisasjoner i detalj.⁵⁰ De finner at et økende antall kommuner i Norge samarbeider med frivillige organisasjoner i ulike deler av beredskapsarbeidet over tid. Figur 3 viser tall fra 2014 til 2021. Hovedbildet viser at samarbeidet er stabilt, men 2021-tallene indikerer at samarbeidet var utfordrende på noen områder under pandemien. Tallene er ganske stabile når det gjelder beredskapsplan og krisehåndtering. Når det gjelder hROS-analyser, er det en klar økning i andelen kommuner som samarbeider med frivillige organisasjoner senere i perioden. Videre er økningen særlig markant når det gjelder andelen kommuner som øvde sammen med frivillige organisasjoner. I årene fra 2014 til 2016 svarte om lag tre av ti kommuner at de hadde øvd sammen med frivillige organisasjoner. I perioden fra 2017 til 2020 var tallet om lag fem av ti kommuner, og ikke overraskende var det et fall i 2021, under pandemien.

48 Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*, 2018, s. 16.

49 Jon Kåre Skiple og Marte Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2020.

50 Skiple og Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*, s. 16.



Figur 3. Prosentandelen kommuner som samarbeidet med frivillige organisasjoner i arbeidet med henholdsvis beredskapsplan (øverst til venstre), helhetlig ROS (nederst til venstre), krisehåndtering (øverst til høyre) og øvelse (nederst til høyre) (Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap).

Samtidig som tallene viser at frivillige organisasjoner er en viktig samarbeidspartner i norske kommuners beredskapsarbeid, viser de også at mange kommuner ikke samarbeider med frivillige organisasjoner, særlig når det gjelder krisehåndtering og øvelser. Skiple og Winsvolds analyse viser at større kommuner er mer tilbøyelige til å samarbeide med frivillige organisasjoner enn mindre kommuner, og forskjellene er særlig store mellom de største og de minste kommunene.⁵¹ Sett i sammenheng med funnene til Øren mfl. om forskjellene mellom små og store kommuner når det gjelder ressurser og kompetanse,⁵² tyder disse forskjellene på at det finnes ulike forutsetninger for beredskapssamarbeid i norske kommuner.

51 Skiple og Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid.*

52 Øren mfl., *Kommunal beredskapsplikt. Gir nye krav en bedre beredskapsevne?.*

Det er rimelig å anta at gode samarbeidsrelasjoner er en betingelse for at samarbeidet skal føre til økt kapasitet i det lokale beredskapsarbeidet. Intervjuer som Gjerde og Winsvold og Skiple og Winsvold har gjennomført med kommunene, frivillige organisasjoner og politiet, gir innsikt i hvordan samarbeidsrelasjonene fungerer, og hvilke typer samarbeid og koordineringsmekanismer som bidrar til økt kapasitet.⁵³ Utvalget i de to undersøkelsene dekker ulike kommuner når det gjelder størrelse, ressurser og geografisk plassering. Vi kan derfor anta at opplevelsen av samarbeid i disse kommunene viser til erfaringer som er relevante også i andre kommuner. Vi trekker ut to funn fra disse intervjuene som er relevante for drøftingen om styringskapasitet.

Det ene funnet viser at samarbeidet mellom politiet og de frivillige i arbeidet med søk og redning er preget av stabilitet, hierarki, klare kommandolinjer og avklarte forventninger. Samarbeidet oppleves som godt av begge parter. Relasjonen mellom politiet og de frivillige er et godt eksempel på hvordan ressurser i ulike deler av samfunnet kan koordineres slik at styringskapasiteten totalt øker. Det andre funnet viser at samarbeidet mellom kommunene og de frivillige er mer utfordrende. De frivillige organisasjonene opplever uklartheter i samarbeidet med kommunen som blant annet skyldes uklare forventninger til samarbeidet, ulik rolleforståelse og en opplevelse av å ikke bli sett og anerkjent. Kommunenes syn på samarbeidet med frivillige organisasjoner varierer. I noen kommuner blir frivillige organisasjoner sett på som en uvurderlig ressurs, mens de i andre kommuner blir ansett som en berørt part som kommunene må ta hensyn til, heller enn som en ressurs. Dette viser hvordan krav og forventninger om samarbeid også kan bidra til det Skiple og Winsvold omtaler som kommunal «koordinerings-overload».⁵⁴ Basert på disse funnene kan vi anta at samarbeidet mellom kommunene og de frivillige organisasjonene bidrar til å styrke styringskapasiteten i varierende grad.

53 Steinar Gjerde og Marte Winsvold, *Bruk av frivillige i søk og redning. En pilotstudie i to politidistrikt*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2016; Steinar Gjerde og M. Winsvold, *Frivillige organisasjoner i søk og redning. Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2017; Skiple og Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapssamarbeid*.

54 Skiple og Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapssamarbeid*, s. 35.

Et tiltak som kan bidra til å bedre samarbeidet mellom kommunene og de frivillige organisasjonene, er formelle samarbeidsavtaler. Et flertall av kommunene som samarbeider med frivillige organisasjoner, har nå etablert formelle avtaler med disse om beredskapssamarbeidet. Det er gode grunner til å tro at formelle beredskapsavtaler mellom kommuner og frivillige organisasjoner klargjør både kommunenes og de frivillige organisasjonenes forventninger og gjør samarbeidet mer forutsigbart. Et eksempel på et slikt formelt samarbeid finner vi mellom Skien kommune og Røde Kors, som har etablert to avtaler. Den ene avtalen er mellom Skien Røde Kors' hjelpekorps og Skien brannvesen og går ut på at hjelpekorpsen fungerer som brannvesenets faste reservestyrke. For dette får Skien Røde Kors en årlig økonomisk kompensasjon i tillegg til at de fakturerer per utrykning. Den andre avtalen er en generell avtale om beredskap mellom kommunen og Skien Røde Kors og innebærer ingen økonomiske forpliktelser. Avtalene inngår i begge aktørenes beredskapsplaner og involverer blant annet en stor kriseøvelse hvert tredje år.⁵⁵

3.3 Ansvarsfordeling og samarbeid med frivillig sektor ved akutte naturhendelser

Naturhendelser som kan gjøre det nødvendig å mobilisere beredskapsapparatet, er vanlig i norske kommuner. I løpet av de siste to årene har et flertall av norske kommuner fått erfaring med det de selv opplever som alvorlige naturhendelser: 117 kommuner har erfaring med hendelser knyttet til sterk vind, 110 kommuner har erfaring med hendelser knyttet til overvann eller vann på avveie, og 91 kommuner har erfaring med hendelser knyttet til flom og skred. I tillegg har en rekke kommuner erfaring med hendelser knyttet til snøvær, tørke og stormflo. 95 kommuner rapporterer at de ikke har opplevd alvorlige naturhendelser de siste to årene.⁵⁶

55 Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Samarbeid mellom frivillige og kommuner: Råd og veiledning til kommuner som vil inngå samarbeid med frivillige*, 2015, s. 32.

56 Tall fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, «Kommuneundersøkelsen 2024», 2024, <https://www.dsb.no/contentassets/83eca06a286f4e00afe65e0c6b05d1fb/dsb-kommuneundersokelsen-2024.pdf>. I alt 325 kommuner har svart på spørsmålet om alvorlige naturhendelser. Spørsmålet definerer ikke hva som er en alvorlig naturhendelse, men overlater tolkningen av dette til kommunene.

Det er de tre nødetatene, brann- og redningstjenesten, helsetjenesten og politiet, som har ansvar for den akutte håndteringen for å redde liv og helse ved uønskede hendelser. Politiets lovpålagte ansvar for å iverksette nødvendige tiltak for å avverge fare og begrense skade i forbindelse med alle ulykkes- og katastrofesituasjoner følger av politiloven § 27 tredje ledd. Bestemmelsen gir politimesteren myndighet til å ta beslutninger på andre myndigheters ansvarsområde frem til ansvaret overtas av ansvarlig myndighet etter ansvarsprinsippet.⁵⁷ I den akutte fasen er kommunens rolle først og fremst å være en støttespiller. Følgende eksempel illustrerer dette: Ved en flomhendelse med evakuering av innbyggerne er det politiet som har ansvar for å gjennomføre evakueringen, mens kommunen bistår som støttespiller ved å bidra med lokaler, medisinsk hjelp eller andre nødvendige tiltak.⁵⁸

Alvorlige naturhendelser kan medføre søks- og redningsaksjoner. Når slike aksjoner skjer til lands, koordineres de fra lokale redningssentra-ler i politidistriktene. Etter nærpolitireformen i 2016 er det tolv politidistrikter og redningssentra-ler i Norge. Hendelser til sjøs koordineres fra Hovedredningssentralen. Frivillige organisasjoner samarbeider tett med politiet i det operative redningsarbeidet. Tall fra Hovedredningssentralen viser at frivillige organisasjoner yter en betydelig og økende innsats i redningsarbeidet, og at de ofte blir kalt ut i forbindelse med uønskede naturhendelser som skred.^{59, 60} Som nevnt oppleves beredskapssamarbeidet mellom frivillige organisasjoner og politiet i all hovedsak som godt. Det kan likevel oppstå utfordringer, særlig når det gjelder koordinering. For politiet er forutsigbarhet avgjørende, og noen ganger kan det være vanskelig for politiet å vite om de kan ta for gitt at frivillige stiller med nok

57 NOU 2023: 17, s. 360.

58 Skiple og Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*, side 31.

59 Gjerde og Winsvold, *Bruk av frivillige i søk og redning. En pilotstudie i to politidistrikt*; Gjerde og Winsvold, *Frivillige organisasjoner i søk og redning. Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene*.

60 Skiple og Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*.

mannskap. Frivillige organisasjoner skulle på sin side ønske at politiet var med på flere øvelser.⁶¹

4 Drøfting og konklusjon

I denne delen drøfter vi hvordan kommunenes styringskapasitet spiller seg ut når de står overfor forebygging og beredskap ved skred, flom og overvann. Dette gjør vi ved hjelp av ulike dimensjoner ved kapasitetsbegrepet, slik det ble presentert i innledningen i dette kapitlet. Ovenfor har vi vist at det er svært mange statlige myndigheter som har egne, avgrensede ansvarsområder når det gjelder skred, flom og overvann, og disse styrer hovedsakelig etter egne lover og forskrifter, retningslinjer og veiledere. Dette er områder som typisk kjennetegnes av behov for styring og koordinering mellom ulike myndigheter og på tvers av forvaltningsnivå, som på norsk omtales med begrepene *fjernivåstyring* og *samstyring*.⁶² En hendelse eller krise er lokalisert til et sted, og da får den lokale myndigheten – kommunen – en nøkkelrolle. Med så mange involverte myndigheter innenfor så mange saksområder og på alle forvaltningsnivå er det fare for at feltet fremstår som fragmentert og lite oversiktlig for kommunene.

Både innenfor beredskap og arealplanlegging er kommunene tillagt viktige oppgaver gjennom lovverket, de er tildelt *regulatorisk kapasitet*. Kommunene har ansvar for å etablere juridiske rammeverk for kommuneorganisasjonen gjennom beredskapsplaner, men de skal også trekke andre organisasjoner og bedrifter inn i beredskapsarbeidet. Kommunene skal utarbeide arealplan over kommunens areal, og denne er juridisk bindende. I arealplanen skal det tas hensyn til flom- og skredfare og andre naturfarer, men Riksrevisjonen konkluderte med at det er fare for at naturfarer ikke blir godt nok vurdert, og at myndighetene mangler nødvendig oversikt over farene for naturhendelser i et fremtidig klima.⁶³ Kommunene kan stille regulatoriske krav ved utbygginger. Det

61 Skiple og Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*.

62 Røiseland og Vabo, *Styring og samstyring – Governance på norsk*.

63 Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*.

krever imidlertid kapasitet i form av juridisk kompetanse, fagkompetanse om skred, flom og overvann og forvaltningskompetanse å få bakt inn slike regler.

Gjennom kapittelet har vi pekt på at arbeidet med flom, skred og overvann er omfattende for en kommune. Mange statlige myndigheter, for eksempel NVE og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, tilbyr kommunene ulike former for faglig støtte og veiledning innenfor sine ansvarsområder. Dette gjelder også Kommunal- og distriktsdepartementet, Distriktsenteret, statsforvalteren og mange andre. Denne støtten kan utvide kommunens kapasitet. Kompetansen til kommunens ansatte (og politikere) og de ressursene som settes av til å arbeide er avgjørende for hva kommunene får til. Det kreves kunnskap – både innenfor ulike fag og om forvaltningen – for å finne ut hvor man kan hente inn hjelp og veiledning, og hvordan denne hjelpen og veiledningen kan nyttiggjøres på best mulig måte. Dette kan kalles *analytisk kapasitet*, og det omfatter evnen til å hente inn, anvende og utvikle kunnskap. Når en kommune stiller krav om kartlegging, kunnskapsinnhenting og ROS-analyser for tiltak som søkes iverksatt etter plan- og bygningsloven, må kommunen kunne vurdere om undersøkelsene er gode nok. Den må også kunne vurdere ulike former for risiko, planlegge, forebygge, ha beredskap og være klar til å håndtere kriser og hendelser. Det kreves også analytisk kapasitet for å koble på og anvende lokal kunnskap og kompetanse, for eksempel fra frivillig sektor, i beredskapsarbeidet, og som vist i figur 2 samarbeider allerede halvparten av kommunene med frivillige organisasjoner. Kommunene er dessuten pålagt å legge til rette for innbyggermedvirkning i kommuneplanprosesser, og også dette krever kapasitet.

Leveringskapasitet innebærer evnen til å gjennomføre aktiviteter og tilby tjenestene som kreves både innenfor beredskap og kommuneplanlegging. Har kommunene nok kapasitet – både i form av tid, kunnskap og ressurser – til å stille «riktige» krav når nye areal skal bygges ut? Hvordan løser de utfordringene knyttet til eksisterende arealer som ble bygd ut i en tid da det ikke var så mye oppmerksomhet på naturhendelser og konsekvensene av dem? Kommunene er pålagt å ha både kommuneplan med arealdel og beredskapsplan. Det store flertallet kommuner har det, men det finnes også kommuner som ikke har dette på plass. Staten bidrar i

noen grad med økonomiske støtteordninger for å forebygge eller reparere naturskader, og disse kan også utvide kommunenes kapasitet.

Til sist må kommunene ha *kapasitet* til å gjennomføre de store *koordineringsoppgavene*, noe som også omfatter aktørene på regionalt og statlig nivå. Det er et stort arbeid å få de mange aktørene til å trekke i samme retning. Beredskapsplaner og beredskapsutvalg er grep som skal bidra til å få i stand beredskapssamarbeid mellom ulike aktører. At samarbeidet også skal foregå på tvers av ansvarsområdene, og mellom beredskap og arealplanlegging, gjør koordineringen ytterligere komplisert.

En kommunes samlede kapasitet er viktig. Denne kapasiteten er påvirket av kommunens størrelse, og det er store forskjeller mellom små og store kommuner. Små kommuner setter gjerne av en del av en stilling til beredskapsarbeid eller kommuneplanlegging, mens store kommuner har avdelinger med flere ansatte som gjerne har ulike fagbakgrunn. Samordning er ofte enklere i små organisasjoner der alle vet hvem som jobber med hva, og slik kan små kommuner sies å ha en smådriftsfordel. Det er derimot større rom for faglig spesialisering når flere personer jobber med tematikken, så store kommuner kan sies å ha en stordriftsfordel. Kommunene kan også utvide kapasiteten, for eksempel innenfor beredskap, ved å knytte til seg ressurser fra frivillig sektor og andre lokale parter. Men også samarbeid binder kapasitet – det tar tid og ressurser å få til velfungerende samarbeidsarenaer.

Ovenfor har vi argumentert for at kommunene trenger kapasitet for å nyttiggjøre seg veiledningen fra nasjonale myndigheter. Samtidig trenger nasjonale myndigheter å få tilbakemeldinger på hvordan regelverket og veiledning fungerer i praksis, og om det er behov for andre typer reguleringer. Det er for eksempel flere eksempler på at lokale naturhendelser har ført til at regelverk har blitt endret, blant annet knyttet til flomkartlegging og skredsoner. Det er også kapasitetskrevenende for nasjonale myndigheter å fange opp innspill fra kommunene om mangler, noe som helst bør finne sted før det skjer alvorlige naturhendelser.

Det er laget et system for statlig oppfølging av lokalt beredskapsarbeid. Det er statsforvalteren og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap som har ansvar for å følge opp dette systemet. Kommuneundersøkelsene fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og

beredskap er også en årlig sjekk av situasjonen i kommunene, og statsforvalteren kan velge å gjennomføre tilsyn og gi pålegg om å endre praksis. Gjennom samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen skal kommunene ta hensyn til en rekke ulike faktorer. Samfunnssikkerhet og klimahensyn skal vurderes sammen med flere andre felt. Det skal blant annet legges til rette for verdiskapning, næringsutvikling, boligbygging, steds- og byutvikling og folkehelsefremmende tiltak og for at naturgrunnlaget for samisk kultur sikres.⁶⁴ Arealplanlegging er et stort felt der svært mange hensyn skal veies opp mot hverandre, og politiske vurderinger lokalt avgjør. Det er ikke gitt hva som til sist blir utslagsgivende for verdivurderingene som er grunnlaget for en beslutning. Statlige myndigheter og andre har riktignok mulighet til å gi innsigelser til forslag til arealplaner, og dersom det ikke blir enighet, avgjøres saken av Kommunal- og distriktsdepartementet.⁶⁵ Samfunnsplanlegging og arealplanlegging er politikkfelt med større grad av lokal autonomi og avgjøres av lokalpolitiske vurderinger, mens beredskapsfeltet har sterkere innslag av hierarkisk styring, der staten i større grad følger opp og kontrollerer kommunenes arbeid.

I dette kapitlet har vi argumentert for at beredskap og samfunns- og arealplanlegging må kobles sammen, for begge deler er vesentlige når det gjelder å forebygge og håndtere naturhendelser som overvann, flom og skred. Beredskap er viktig for å kunne håndtere en akutt hendelse, men unnlater man å koble beredskapen til arealdisponeringen, går man glipp av viktige redskaper for å forebygge hendelser. Innenfor klimatilpassningsfeltet, som ofte omfatter tematikkene overvann, skred og flom, er det en styrke med flest mulig koblinger mellom beredskap, planlegging, vann og avløp og byutvikling.⁶⁶

Et selvstendig poeng, som både har relevans for den kommunale arealplanleggingen og for beredskapen, er viktigheten av infrastruktur, som også påvirker kommunens leveringskapasitet. Det gjelder

64 Plan- og bygningsloven § 3-1.

65 Plan- og bygningsloven § 11-6.

66 Claudia Morsut mfl., «Translations of Climate Change Consequences at the Local Level: Climate Change Adaptation in Bergen and Stavanger Municipalities in Norway» *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, <https://doi.org/10.1002/rhc3.12320>.

eksisterende infrastruktur med vei, bane, sjø og luftfart, men også digital infrastruktur, og infrastruktur for tele, vann og energi. Eksisterende infrastruktur er vesentlig for hvordan kritiske situasjoner kan håndteres, enten det er snakk om fysisk adkomst, kommunikasjon eller tilgang til energi. Dersom det er behov for å forbedre infrastrukturen for å redusere sårbarheten, må det planlegges. Dette gjelder både ras- og flomsikring, nye alternative veier og energiinfrastruktur.

Ved å se på kommunen som lokal beredskapskoordinator har vi fått innsikt i hvordan beredskapssamarbeid kan bidra til økt leveringskapasitet, men vi har også sett at krav og forventninger om samarbeid kan føre til koordineringskostnader og kommunal «koordinerings-overload». Større kommuner har mer kapasitet og kan sette av mer ressurser i form av stillinger til arbeidet med beredskap, og dermed har de bedre forutsetninger for å tiltrekke seg spisset kompetanse på feltet. Dette kan også gi dem mer ressurser til å samarbeide med frivillige organisasjoner og trekke dem inn i beredskapsarbeidet, gjerne ved å formalisere hva som forventes. Det kan tenkes at det er en skjevhet i utvalget kommuner som svarer på undersøkelsen til Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, slik at de kommunene som i mindre grad har fulgt opp beredskapsarbeidet, er systematisk underrepresentert. I mange små kommuner kan det imidlertid være samarbeid som er mer dugnadspreget og uformelt. Siden forholdene er små, har de større oversikt over ressurspersonene og vet hvem som har kompetansen og ressursene som trengs når en hendelse oppstår. Mange personer har også flere hatter og kan være aktive i frivillige organisasjoner samtidig som de har viktige stillinger i kommunen eller næringslivet. På den måten kan koordineringen og samarbeidet bli enklere, men en uformell tilnærming er gjerne personavhengig og dermed sårbar.

Det er ikke klart hvordan sentrale myndigheter håndterer den frivillige innsatsen ved beredskap og forebygging. I den ferske stortingsmeldingen om flom, skred og overvann er for eksempel frivillige organisasjoner kun kort beskrevet som et viktig element i redningstjenesten, men det er ikke fremmet noen tiltak overfor frivillig sektor.⁶⁷

67 Meld. St. 27 (2023–2024), kap. 9.2.4.

Som påpekt av Røiseland og Trætteberg viser forskning at et vedvarende og stabilt samarbeid mellom beredskapsaktører har flere positive virkninger.⁶⁸ Å håndtere alvorlige naturhendelser vil ofte innebærer å reagere på nye og ukjente risikosituasjoner. At de ulike beredskapsaktørene har tillit til hverandre, er helt avgjørende for at slike risikosituasjoner skal kunne håndteres på en trygg og effektiv måte. Tillit er noe som bygges gjennom gjentatte erfaringer og læring i fellesskap. Når samarbeidet er stabilt, er det også mer sannsynlig at frivillige organisasjoner blir inkludert i alle faser av beredskapsarbeidet, noe som kan bidra til å øke motivasjonen til de frivillige. En viktig lærdom fra beredskapssamarbeidet er at tydelig ansvarsfordeling og avklarte forventninger, slik som mellom politiet og de frivillige organisasjonene, legger til rette for og styrker mulighetene for et tillitsbasert samarbeid.

Kilder

Litteratur

- Brandtzæg, Bent Aslak, Trond Erik Lunder, Ailin Aastvedt, Audun Thorstensen, Sondre Groven og Geir Møller, *Utredning om små kommuner*, TF-rapport nr. 473, Telemarksforskning 2019.
- Christensen, Tom, Per Lægreid og Lise H. Rykkja, «Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy» *Public Administration Review* 76 (2016) nr. 6, s. 887–97. <https://doi.org/10.1111/puar.12558>.
- Fimreite, Anne Lise, Peter Lango, Per Lægreid og Lise H. Rykkja (red.), *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*, 2. utg., Universitetsforlaget 2014.
- Gjerde, Steinar og Marte Winsvold, *Frivillige organisasjoner i søk og redning. Utvikling, rekruttering og samarbeid med kommunene*, rapport 5, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2017.
- Gjerde, Steinar og Marte Winsvold, *Bruk av frivillige i søk og redning. En pilotstudie i to politidistrikt*, rapport 4, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2016.
- Hanssen-Bauer, Inger, E.J. Førland, I. Haddeland, H. Hisdal, S. Mayer, A. Nesje, J.E.Ø. Nilsen, mfl., *Klima i Norge 2100. Kunnskapsgrunnlag for klimatilpassning oppdatert i 2015*, rapport 2, Norsk klimaservicesenter 2016.

68 Røiseland og Trætteberg, «Emergency Management through Enduring Collaborative Networks».

- Hooghe, Liesbet, Gary Marks og Arjan H. Schakel, «Multilevel Governance» i *Comparative Politics*, Caramani Daniele (red.), 5. utg., Oxford University Press 2020, s. 193–210.
- Kroggh, Andreas Hagedorn og Asbjørn Røiseland, «Urban Governance of Disaster Response Capacity: Institutional Models of Local Scalability» *Journal of Homeland Security and Emergency Management* 21 (2024) nr. 1, s. 27–47.
- Lodge, Martin og Kai Wegrich (red.), *The Problem-Solving Capacity of the Modern State: Governance Challenges and Administrative Capacities*, Oxford University Press 2014.
- Morsut, Claudia, Ole Andreas Engen, Simon Neby og Elisabeth Angell, «Translations of Climate Change Consequences at the Local Level: Climate Change Adaptation in Bergen and Stavanger Municipalities in Norway» *Risk, Hazards & Crisis in Public Policy*, åpnet 21. oktober 2024. <https://doi.org/10.1002/rhc3.12320>.
- Pedersen, Simen, Iselin Kjelsaas, Caroline Aarre Halvorsen og Peter Aalen, *Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*, rapport, Menon Economics 2022.
- Pierre, Jon og B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, Bloomsbury Academic 2020.
- Paasche, Øyvind, Kolbjørn Engeland, Eivind Støren, Jostein Bakke, Simon Neby, Lu Li, Jørgen Gullestad, Kari Maisol Knudsen, Fanny Maria Ekblom Johansson og Monika Øksnes, *Hordaflomrapporten – klima og flom*, rapport, NORCE 2021.
- Røiseland, Asbjørn og Håkon Solbu Trætteberg, «Emergency Management through Enduring Collaborative Networks: Lessons on Phases and Levels» *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/padm.12998>.
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. *Styring og samstyring – Governance på norsk*, 2. utg., Fagbokforlaget 2016.
- Sandkjær Hanssen, Gro og Nils Johan Aarsæther (red.), *Plan- og bygningsloven 2008 – Fungerer loven etter intensjonene?*, 1. utg., Universitetsforlaget 2018.
- Skiple, Jon Kåre og Marte Slagsvold Winsvold, *Lokalt beredskapssamarbeid. Frivillige, politi og kommuner i lokalt beredskapsarbeid*, rapport 4, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor 2020.
- Øren, Anita, Kinga Wasilkiewicz, Abdul Basit Mohammad, Petter Almklov, Eirik Albrechtsen, Per Morten Schiefloe og Stian Antonsen, *Kommunal beredskapsplikt. Gir nye krav en bedre beredskapsevne?*, rapport, SINTEF 2016.

Lover og forskrifter

- Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) av 27. juni 2008 nr. 71
- Lov om kommunal beredskapsplikt, sivile beskyttelsestiltak og Sivilforsvaret (sivilbeskyttelsesloven) av 25. juni 2010 nr. 45
- Forskrift om kommunal beredskapsplikt av 22. august 2011 nr. 894

Offentlige dokumenter og forarbeider

- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, «Kommuneundersøkelsen», 2024.
<https://www.dsb.no/menyartikler/statistikk/kommuneundersokelsen/>.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, «Kommuneundersøkelsen 2024», 2024. <https://www.dsb.no/contentassets/83ecao6a286f4e0oafe65eoc6bo5d1fb/dsb-kommuneundersokelsen-2024.pdf>.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Veileder til forskrift om kommunal beredskapsplikt*, 2018.
- Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, *Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen*, revidert 2022, versjon 1, 2022.
- Justis- og beredskapsdepartementet, Instruks for departementenes arbeid med samfunnssikkerhet (samfunnssikkerhetsinstruksen), 2017.
- Justis- og beredskapsdepartementet, «Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet», 2022.
<https://www.regjeringen.no/no/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/innsikt/hovedprinsipper-i-beredskapsarbeidet/id2339996/>.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Samarbeid mellom frivillige og kommuner: Råd og veiledning til kommuner som vil inngå samarbeid med frivillige*, 2015.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Rundskriv H-5/18, *Samfunnssikkerhet i planlegging og byggesaksbehandling*, 2018.
- Meld. St. 27 (2023–2024) *Tryggare framtid – førebudd på flaum og skred*.
- Kommunal- og distriktsdepartementet, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*, veileder, 2023.
- NOU 2022: 3 *På trygg grunn – Bedre håndtering av kvikkleirisiko*.
- NOU 2023: 17 *Nå er det alvor. Rustet for en usikker fremtid*.
- NOU 2024: 2 *I samspill med naturen – Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*.
- Riksrevisjonen, *Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring*, dokument 3:6 (2021–2022), 2022.
- Statlige planretningslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging av 26. september 2014 nr. 1222
- Statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning av 28. september 2018 nr. 1469

Forfatterbiografier

Elisabeth Angell (f. 1964) er seniorforsker ved NORCE Helse og samfunn og er utdannet samfunnsøkonom fra Universitetet i Oslo. De siste årene har hun særlig jobbet med klimatilpasning og risiko med vekt på kommunenes tilnærming. Hun har også forsket mye på ulike sider ved distrikts- og regionalpolitikk, med vekt på Nord-Norge og nordområdene.

Hans Jacob Bull (f. 1941) er professor emeritus ved Nordisk institutt for sjørett ved juridisk fakultet, Universitetet i Oslo. Han har hatt forsikringsrett som et av sine fagområder og har skrevet boka *Forsikringsrett* (1. utg. 2008, 2. utg. med Trine-Lise Wilhelmsen 2024). I 2016 utarbeidet han, sammen med Anne-Karin Nesdam, utredningen «Spørsmål om dekning av tomteerstatning under naturskadeforsikringsordningen m.m.», som førte fram til at naturskadeforsikringsloven ble endret i 2017. Bull var leder av Naturskadeforsikringsutvalget, som avga innstilling i 2019 (NOU 2019: 4 Organisering av norsk naturskadeforsikring – Om Norsk Naturskadepool). Utvalgets innstilling medførte lovendringer i 2022. Disse trer i kraft 1. januar 2025.

Ole Andreas Engen (f. 1965) er professor i samfunnssikkerhet ved Universitetet i Stavanger. Han er cand.polit. i samfunnsøkonomi fra Universitetet i Oslo (1991) og dr.polit. i sosiologi fra Universitetet i Bergen (2002). Hans hovedinteresse er sikkerhet og regulering i store teknologiske systemer. Engen har ledet flere forskningsprosjekter om sikkerhetsregulering av petroleumsvirksomheten, luftfarten og maritim næring.

Ann-Janette Hansen (f. 1969) er cand.jur. fra UiT Norges arktiske universitet. Hun er juridisk rådgiver i Moss kommune i kommunalområdet plan, miljø og teknikk og jobber til daglig med vann- og avløpsrett og utbyggingsavtaler. Hun var medlem i utvalget som utredet og foreslo løsninger for å håndtere overvann i byer og tettsteder (NOU 2015:16).

Katrine Broch Hauge (f. 1976) er cand.jur. frå Universitetet i Bergen. Ho har ph.d. i rettsvitenskap frå Universitetet i Oslo på avhandlinga «Fallrettar og ekspropriasjonserstatning». Hauge er førsteamanuensis ved Nordisk institutt for sjørett på Det juridiske fakultet ved Universitetet i Oslo. Ho har tidlegare arbeid både i advokatfirma og offentleg verksemd. Hauge underviser, rettleier og forskar i dag innanfor fleire emne i miljø- og naturressursretten. Ho har fagansvar i det obligatoriske emnet i miljørett og valemnet berekraftig arealforvaltning. Hauge underviser og er faglærer i rettsforhold for fast eigedom, i konsesjonsrett og i ekspropriasjonsrett. Ho har delteke i fleire lovutval og gitt ut bøker, artiklar og lovkommentarar innanfor ei rekkje naturressurretslege emne. Ho underviser også fast i planrett og forvaltningsrett ved Høgskulen på Vestlandet og er redaktør i Tidsskrift for eiendomsrett. Hauge har tidlegare arbeid ved NMBU som førsteamanuensis og instituttleiar. Ho sit i styret i Norsk forening for energirett og Norsk forening for eiendoms- og landbruksrett.

May Aasebø Hauken (f. 1962) er professor i helsefremming og helsepsykologi ved Senter for krisepsykologi ved Universitetet i Bergen. Hun har lang klinisk erfaring som sykepleier i arbeid med kriserammede mennesker, pårørende og etterlatte. Siden 2013 har hun forsket på og undervist i ulike temaer knyttet til psykososiale reaksjoner og støtte til mennesker i ulike krisesituasjoner.

Unni Heltne (f. 1959) er seniorrådgiver og spesialist i klinisk psykologi ved Senter for krisepsykologi ved Universitetet i Bergen. Her har hun ansvar for kurs i global mental helse og traumepsykologi. Hun har mer enn 30 års erfaring som klinisk psykolog, de fleste av dem innenfor feltet traume- og krisepsykologi.

Marie Langsholt Holmqvist (f. 1993) har mastergrad i arkitektur og byplanlegging fra Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Hun arbeider nå med norske kommuners tilpasning til et klima i endring i rådgivningsfirmaet Envidan og har dessuten flere års erfaring fra Oslo kommune, hvor hun koordinerte arbeidet med overvannshåndtering i Bymiljøetaten.

Eivind Junker (f. 1982) er master i rettsvitenskap fra Universitetet i Oslo og skrev masteroppgave om internasjonal regulering av klimagassutslipp. Hans ph.d.-avhandling «Klimatilpasning i arealplanlegging» behandlet kommunens mulighet og plikt til å håndtere konsekvenser av klimaendringer gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven. Som førsteamanuensis ved Nord universitet underviser han i juridiske fag på flere studieprogram og forsker på rettslige problemstillinger innenfor miljø- og naturforvaltning. Han har også erfaring fra forvaltning og privat næringsliv og bidrar jevnlig i tverrfaglige forsknings- og utredningsopdrag.

Stina Kaisa Karlstrøm (f. 1993) har mastergrad i landskapsarkitektur fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Hun har fire års arbeidserfaring med klimatilpasning fra kommune og jobber i dag i Oslo kommune med utredning, rådgivning og oppfølging av kommunens handlingsplan for overvannshåndtering.

Bjørn Ivar Kruke (f. 1966) har grunnutdanning i Forsvaret, master i samfunnssikkerhet fra Universitetet i Stavanger (UiS) og doktorgrad i samfunnssikkerhet fra UiS. Han er professor i samfunnssikkerhet ved UiS, Institutt for sikkerhet, økonomi og planlegging. Hans spesialfelt er beredskap, kriser og krisehåndtering, samt forebygging og håndtering av klimarisiko og kryptende kriser som klimakrisen og naturkrisen.

Claudia Morsut (f. 1975) er utdannet statsviter fra Universitet i Gorizia-Trieste (Italia) og har en doktorgrad i internasjonale relasjoner fra Universitet La Sapienza i Roma (Italia). Hun er førsteamanuensis i samfunnssikkerhet ved Universitet i Stavanger (UiS), Institutt for sikkerhet, økonomi og planlegging. Morsut er spesielt interessert i EUs sikkerhetspolitikk på feltet beredskap, klima og klimatilpasning. De siste årene har hun forsket på klimatilpasningspolitikk på så vel internasjonalt som nasjonalt og lokalt nivå. Hun er spesielt opptatt av sikkerhetsprosesser innenfor klimaendringer og klimatilpasning og hvilke politiske konsekvenser dette innebærer i en flerstyingsnivåsammenheng.

Ståle Navrud (f. 1961) er utdannet naturforvalter (cand.agric.) og har doktorgrad (dr.scient.) i naturressursøkonomi. Han er professor i miljø- og ressursøkonomi ved Handelshøyskolen på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU), og han har vært gjesteforsker og Fulbrightstipendiat ved University of California (UC) - Berkeley, UC-San Diego og University of New Mexico. Navrud var høringsredaktør for den femte hovedrapporten (2014) fra FNs klimapanel innen økonomiske analyser av klimatilpasning. Navrud underviser og forsker innen klima- og miljøøkonomi, bærekraftrapportering, samfunnsøkonomiske analyser og økonomisk verdsetting av biodiversitet, økosystemtjenester, kulturminner og miljørelaterte helseeffekter. Han har publisert mer enn 80 artikler i fagfellevurderte tidsskrift og har dessuten redigert tre bøker om hhv. miljøverdsetting i Europa, verdsetting av kulturminner og verdioverføring av miljø og miljørelaterte helseeffekter i samfunnsøkonomiske analyser.

Kim H. Paus (f. 1982) er siv.ing. fra Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) og har doktorgrad innen vann og avløp fra samme universitet. Han er førsteamanuensis i vann og avløp ved Institutt for bygg- og miljøteknikk, Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Paus har lang erfaring med å vurdere overvannshåndtering både som konsulent og som forsker.

Karoline Robertson (f. 1989) har mastergrad i rettsvitenskap fra Universitetet i Oslo og er advokat og assosiert partner i Aurlien Vordahl & Co Advokatfirma AS (AVCO). Hun arbeider primært med fast eiendoms rettsforhold, plan- og bygningsrett og entrepriserett og har spesialkompetanse innenfor vei-, vann- og avløpsrett. Hun bistår private, profesjonelle aktører og offentlig myndighet innenfor de nevnte rettsområdene og prosederer jevnlig for domstolene. Robertson er fast foreleser og sensor på Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og holder foredrag/kurs for eksterne aktører.

Anne Rogstad (f. 1964) er cand.jur. fra Universitetet i Oslo. I tillegg har hun Diploma of Advanced European Legal Studies fra Europa-Colleget i Brugge (Belgia). Rogstad er leder for juridisk seksjon i Norges

vassdrags- og energidirektorat (NVE). Hun har tidligere arbeidet som advokat, blant annet i Statnett, og vært fungerende direktør for tilsyns- og beredskapsavdelingen i NVE. Rogstad har tidligere vært medlem i Elklagenemnda. Hun er medlem i Juristforbundets fagutvalg for energi- og miljørett og i programkomiteen for Norsk Vassdragsjuridisk Forum samt i Norsk Vassdragsjuridisk forum og Norsk Energirettsforening. Som leder for juridisk seksjon i NVE har hun blant annet arbeidet med vassdragsrett, miljørett, plan- og bygningsrett, naturskaderett, overvannsrett og forvaltningsrett.

Eli Sandberg (f. 1982) er samfunnsøkonom fra Universitetet i Oslo og har doktorgrad innenfor fornybar energi fra NMBU. Hun er seniorforsker ved SINTEF, der hun forsker på rammevilkår og virkningsstudier, utvikler beslutningsstøtteverktøy og utformer insentiver for klimatilpassning med kommuner, bygg- og anleggssektoren, eiendomssektoren og finansnæringen.

Lene Sandberg (f. 1982) har mastergrad i rettsvitenskap fra 2011 og er stipendiat ved UiT Norges arktiske universitet. Hun forsker på forebygging av naturskade for eksisterende bebyggelse og underviser blant annet i miljøforvaltningsrett. Hun har arbeidserfaring som advokat i privat sektor, dommerfullmektig og konstituert tingrettsdommer.

Jon Kåre Skiple (f. 1986) er seniorforsker ved NORCE Helse og samfunn. Skiple er utdannet statsviter og har doktorgrad fra Institutt for sammenlignende politikk ved Universitetet i Bergen. Skiple har spesialkompetanse på domstolforskning, inkludert dommeradferd, offentlig opinion om domstoler og rettsliggjøring av politikken.

Andreas Skullerud (f. 1992) har mastergrad fra Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) og tidligere fem års praktisk erfaring fra vann- og avløpsbransjen. Skullerud arbeider i dag som rådgiver i skred- og vassdragsavdelingen i Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE), seksjon for arealplan.

Steinar Taubøll (f. 1962) er cand.jur. fra Universitetet i Oslo og har i tillegg en naturfaglig utdanning innen biologi og geografi samt lang erfaring innenfor natur- og miljøforvaltning. Han er dosent i juridiske fag ved Institutt for eiendom og juss ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU). Taubøll har i sin juridiske forskning fokusert på klimatilpasning, naturskader og ansvarsforhold for private og offentlige aktører i forhold til dette.

Pål Christian Broberg Vågbø (f. 1983) er økonom med mastergrad i finansiell økonomi fra Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU). Han er forsker ved SINTEF og arbeider med anvendt økonomisk forskning med fokus på maskinlæring og helhetlige økonomiske analyser knyttet til klima- og miljøutfordringer. Vågbø har over fem års FoU-erfaring innen bærekraft og klimatilpasning for infrastruktur og mobilitet. Han har blant annet bidratt til utvikling av transportetatens nytte-kostnadsverktøy og kostnadsfunksjoner for klimarelaterte hendelser på urban infrastruktur.

Jardar Aas (f. 1971) er cand.jur. fra Universitetet i Oslo. Han er advokat med møterett for Høyesterett og arbeider i konsernjuridisk avdeling i Gjensidige Forsikring ASA. Der har han lang erfaring med forsikrings- og erstatningsrettslige spørsmål knyttet til ulike naturskader som flom og skred, og han holder jevnlig foredrag om disse temaene.