

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 – forebudd 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 samfunnssikkerhet 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 utryktheten 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 flomfare-sone. 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.