

**Forslag til finansierings- og forsikringsordninger for kommunal infrastruktur**  
**Forslag og prosessrapport**



Hans Jacob Bull, UiO

Cecilie Flyen, Sintef

Christian Riis, BI

19. juni 2017



## Forord

Prosjektet er finansiert av KS og har følgende mandat: *Prosjektgruppen skal gi forslag til konkrete finansieringsordninger, herunder forsikringsordninger, som i større grad enn i dag dekker naturskader på fysisk infrastruktur som kommunesektoren har ansvar for, og som ivaretar behovet for nødvendig forebygging mot gjentatte naturskader.*

Prosjektgruppen består av professor emeritus Hans Jacob Bull ved Universitetet i Oslo, seniorforsker Cecilie Flyen ved Sintef Byggforsk og professor Christian Riis, Handelshøyskolen BI. Riis har ledet prosjektarbeidet. Fra KS side har advokat Frode Lauareid bistått i diskusjonene.

## Innholdsfortegnelse

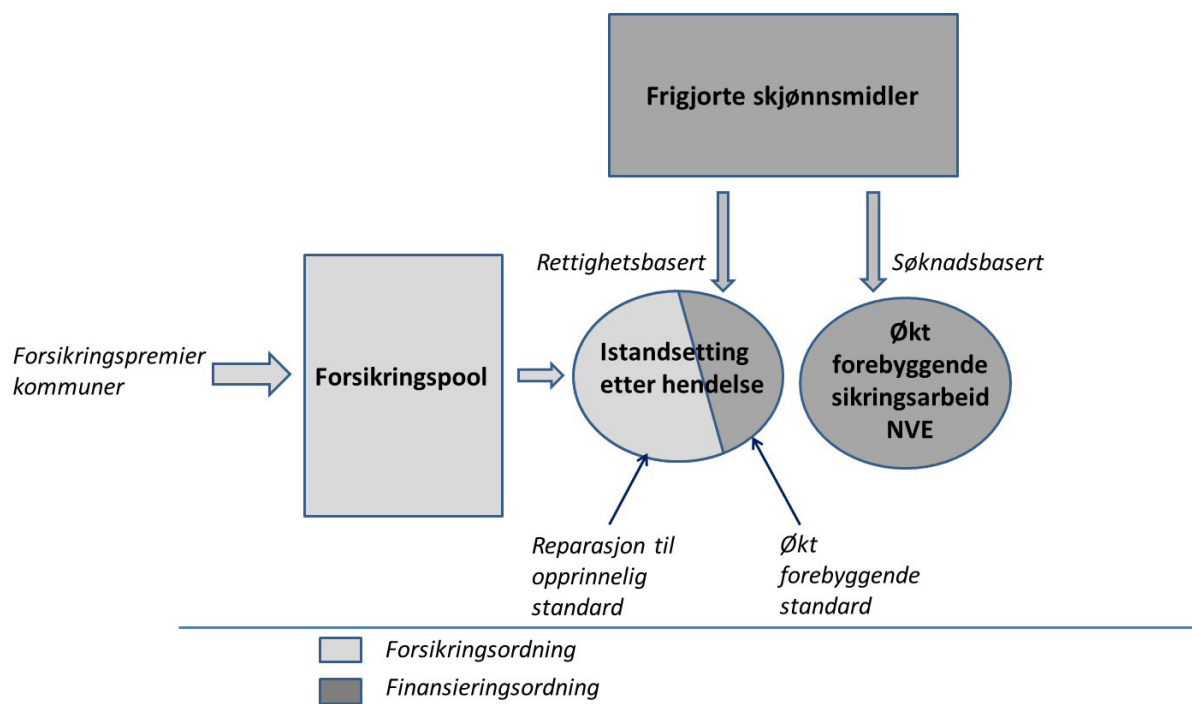
Norsk sammendrag: .....	5
English summary: .....	6
Hovedrapport.....	8
1. Innledning .....	8
2. Hovedelementene i forslaget.....	9
3. Forsikringsordninger .....	10
4. Finansieringsordninger .....	16
5. Mekanismer for å styrke incentivene til forebygging .....	19
Prosessrapport.....	25
6. Samling 1.....	25
7. Samling 2.....	27
8. Referansegruppe.....	28
9. Samarbeidet med KS.....	29
10. Kontakt med andre ressursmiljøer .....	29



## Norsk sammendrag:

### Forslag til finansierings- og forsikringsordninger for kommunal infrastruktur

Strukturen i forslaget kan grafisk illustreres slik:



#### *Ny forsikringsordning for kommunal infrastruktur*

Vi foreslår å etablere en ny separat naturskedeforsikringsordning for kommunal infrastruktur bortsett fra bygninger. Forsikringsordningen skal finansieres av kommunene og hvile på et solidarprinsipp.

#### *Avvikling av ordningen med statlige skjønnsmidler ved naturskader*

Vi foreslår å avvikle ordningen med statlige skjønnsmidler kanalisert til gjenoppretting etter naturskader. Frigjorte midler kanaliseres til nye tilskuddsordninger for kommunal infrastruktur, se neste pkt.

#### *Nye tilskuddsordninger*

Vi foreslår to nye tilskuddsordninger.

- Tilskudd til finansiering av tiltak som skjermer kommunal infrastruktur mot naturskader.
- Tilskudd til dekning av merkostnadene ved gjenoppretting til optimal standard etter naturskade.

#### *Mekanismer for å styrke insentivene til forebygging*

Risikoavlastningen i den foreslåtte forsikringsordningen (pkt. 2.1) kan tenkes å svekke kommunenes insentiver til å bruke ressurser på å redusere infrastrukturen mot risikoeksponering. Vi antyder to mekanismer som hver for seg eller sammen kan gjenopprette/styrke insentivene.

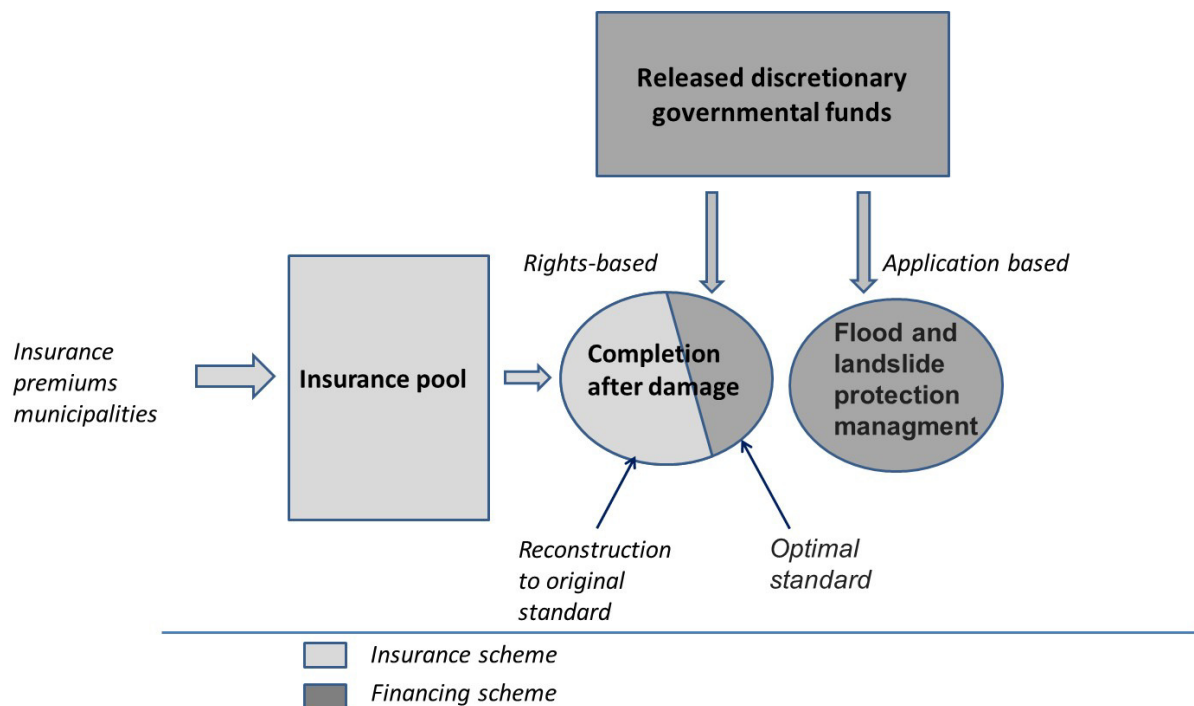
- a) Økt egenandel ved skade, opp mot nivået for egenandelen ved dagens ordning med skjønnsmidler.
- b) Differensiert forsikringspremie, ut fra kommunens innsats med naturskadeforebyggende arbeid.

## English summary:

### New financing and insurance schemes for municipal infrastructure – a proposal

The KS-funded project has the following mandate: The project group is given the task of proposing new financing schemes, including insurance schemes, which will provide for better coverage of municipal costs associated with damage to physical infrastructure from natural disasters, and which will cover the need for necessary preventive measures.

The structure of the proposal can be illustrated graphically:



The proposal consists of the following elements:

#### A new insurance scheme for municipal infrastructure

We propose establishing a new separate natural damage insurance scheme for municipal infrastructure other than buildings. The insurance scheme will be financed by the municipalities based on the solidarity principle.

## **Discontinuation of the system of discretionary governmental funds in case of damage from natural disasters**

We propose winding up the system of discretionary governmental funds channeled for recovery after natural disasters. Released funds should be channeled to new subsidy schemes for municipal infrastructure, see below.

### **New grant schemes**

We propose two new grant schemes:

- A) Grants to finance preventive measures to minimize the impacts of natural disasters on municipal infrastructure.
- B) Grants to cover additional recovery costs required to reach an optimal standard after damage from a natural disaster.

### **Schemes to strengthen incentives for prevention**

Risk relief in the proposed insurance scheme may negatively impact municipalities' incentives to use resources to reduce risk exposure. We suggest two mechanisms that may restore and/or strengthen these incentives.

- A) Increased deductibles for damage, up to the level of deductible in the current discretionary fund scheme.
- B) Differentiated insurance premiums, based on municipalities' preventive measures to minimize the impacts of natural disasters.

# Hovedrapport

## 1. Innledning

### 1.1 Mandat

Prosjektet er finansiert av KS og har følgende mandat: *Prosjektgruppen skal gi forslag til konkrete finansieringsordninger, herunder forsikringsordninger, som i større grad enn i dag dekker naturskader på fysisk infrastruktur som kommunesektoren har ansvar for, og som ivaretar behovet for nødvendig forebygging mot gjentatte naturskader.*

### 1.2 Prosjektgruppen

Prosjektgruppen består av professor emeritus Hans Jacob Bull ved Universitetet i Oslo, seniorforsker Cecilie Flyen ved Sintef Byggforsk og professor Christian Riis, Handelshøyskolen BI. Riis har ledet prosjektarbeidet. Fra KS side har advokat Frode Lauareid bistått i diskusjonene.

### 1.3 Begrepsavklaringer

Med *kommune* forstås både kommune og fylkeskommune.

Med *kommunens infrastruktur* forstås bygninger, veier og broer, vann- og avløpsanlegg og annen infrastruktur (som f.eks. idretts- og skoleanlegg annet enn bygninger, skog, kaier og moloer), som vedkommende kommune eier direkte og i sin helhet.

Infrastruktur som eies av kommunen gjennom egne selskaper og kommunal infrastruktur som på ulike måter er «privatisert», som f.eks. kommunale veier der driften av veien er privatisert, er ikke spesielt omtalt i det følgende, men bør enkelt kunne innpasses i de løsninger som er foreslått.

Med *naturskade* forstås skade som direkte skyldes naturulykke, dvs. skred, storm, flom, stormflo, jordskjelv eller vulkanutbrudd. Overvann som følge av kraftig nedbør vil dermed ikke være omfattet av naturskadebegrepet, og holdes i det følgende utenfor.

### 1.4. Organisering av rapporten

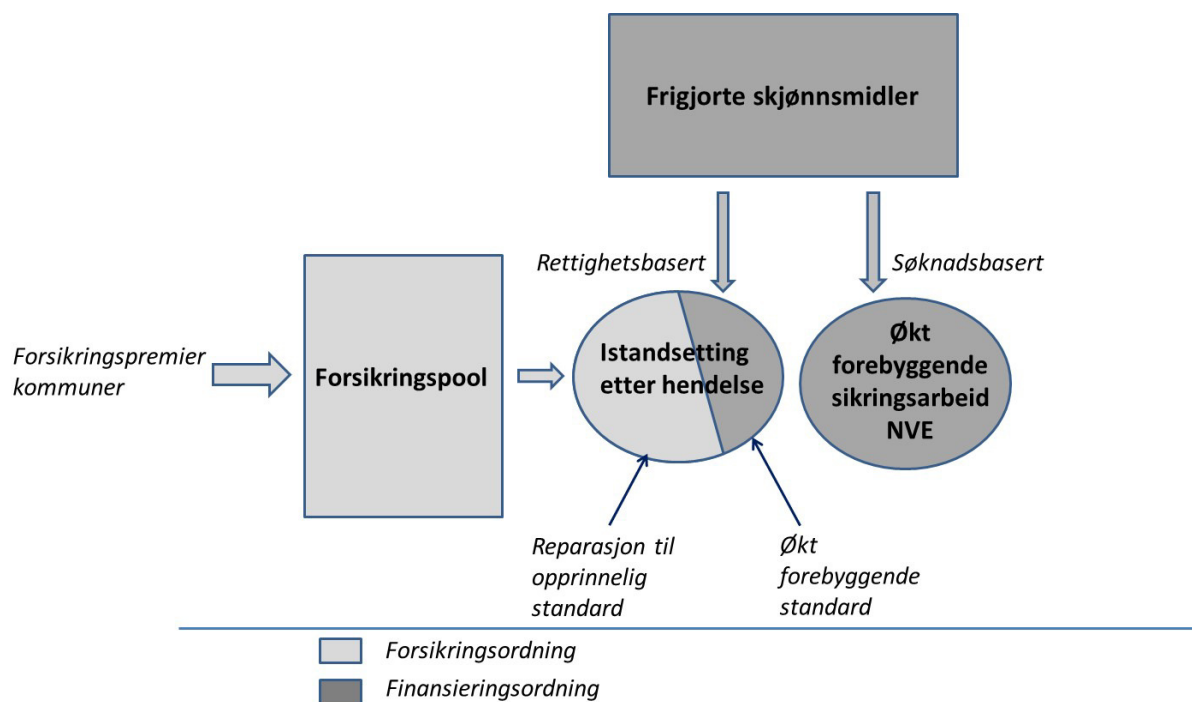
Rapporten er organisert slik:

Vi presenterer først hovedtrekkene i forslaget (kapittel 2). Deretter drøfter vi detaljene i forslaget til ny forsikringsordning, med bakgrunn i en presentasjon av dagens forsikrings- og forsikringslignende ordninger (kapittel 3). Vi ser deretter på forslaget til nye finansieringsordninger, igjen med bakgrunn i en presentasjon av de finansieringsordninger som allerede finnes (kapittel 4). Notatet avsluttes med en oversikt over de insentivmekanismer som ligger i dagens forsikrings- og finansieringsordninger, hvordan forslagene i kapittel 3 og kapittel 4 svarer på insentivutfordringen og mulige tiltak for ytterligere å styrke insentivene i de foreslåtte ordningene.



## 2. Hovedelementene i forslaget

Strukturen i forslaget kan grafisk illustreres slik:



Vi vil først gi en summarisk beskrivelse av hovedelementene, og viser til de neste delene for detaljene i forslaget.

### 2.1 Ny forsikringsordning for kommunal infrastruktur

Vi foreslår å etablere en ny separat naturskedeforsikringsordning for kommunal infrastruktur bortsett fra bygninger. Forsikringsordningen skal finansieres av kommunene og hvile på et solidarprinsipp.

### 2.2 Avvikling av ordningen med statlige skjønnsmidler ved naturskader

Vi foreslår å avvikle ordningen med statlige skjønnsmidler kanalisert til gjenoppretting etter naturskader. Frigjorte midler kanaliseres til nye tilskuddsordninger for kommunal infrastruktur, se pkt. 2.3.

### 2.3 Nye tilskuddsordninger

Vi foreslår to nye tilskuddsordninger.

- c) Tilskudd til finansiering av tiltak som skjermer kommunal infrastruktur mot naturskader.
- d) Tilskudd til dekning av merkostnadene ved gjenoppretting til optimal standard etter naturskade.

## 2.4 Mekanismer for å styrke insentivene til forebygging

Risikoavlastningen i den foreslåtte forsikringsordningen (pkt. 2.1) kan tenkes å svekke kommunenes insentiver til å bruke ressurser på å redusere infrastrukturen mot risikoeksponering. Vi antyder to mekanismer som hver for seg eller sammen kan gjenopprette/styrke insentivene.

- a) Økt egenandel ved skade, opp mot nivået for egenandelen ved dagens ordning med skjønnsmidler.
- b) Differensiert forsikringspremie, ut fra kommunens innsats med naturskadeforebyggende arbeid.

## 2.5 Sammenhengen mellom forsikring og finansiering

Vårt forslag innebærer at statlige skjønnsmidler, som utgjør dagens finansieringsordning for gjenoppretting av naturskader på kommunal infrastruktur, blir avlastet. Hovedansvaret for slik gjenoppretting overføres i stedet til en kommunalt finansiert naturskadeforsikringsordning, modellert over dagens naturskadeforsikring. De midler som frigjøres fra de statlige skjønnsmidlene, er foreslått brukt til to separate finansieringsordninger. Én skal supplere den forsikringsordningen som opprettes ved å sikre at gjenoppretting etter naturskade kan skje til optimal standard. Den andre og viktigste skal supplere den finansieringsordningen som NVE i dag administrerer med sikte på forebygging av naturskader, og skal anvendes til å sikre kommunal infrastruktur mot fremtidige naturskader.

Ved et slikt samspill mellom nye forsikrings- og finansieringsordninger og den eksisterende NVE-ordningen sikrer vi:

- 1) Bedre rettighetsbaserte løsninger for kommunene ved en inntrådt naturskade på kommunal infrastruktur;
- 2) Mer midler til forebyggende arbeid mot naturskader på kommunal infrastruktur.

# 3. Forsikringsordninger

## 3.1. Innledning. Opplegg for kapittel 3

I dette kapitlet redegjør vi først (pkt. 3.2) for eksisterende forsikrings- og forsikringslignende ordninger som kan tenkes å ha betydning for dekning av naturskader på kommunal infrastruktur. Dernest (pkt. 3.3) ser vi på mulighetene for endringer innenfor de eksisterende forsikrings- og forsikringslignende ordningene med sikte på å bedre dekningsmulighetene for kommunene ved naturskade på infrastruktur. Avslutningsvis (pkt. 3.4) skisserer vi en ny kommunal-finansiert naturskadeforsikringsordning, som sammen med nye finansieringsordninger (kapittel 4) vil kunne sikre en bedre samlet naturskadedekning enn dagens ordninger.

### 3.2 Dagens forsikrings- og forsikringslignende ordninger

Det er i dag tre ordninger som kunne tenkes å være aktuelle ved dekning av naturskade på kommunal infrastruktur, nemlig naturskadeforsikringsordningen, hjemlet i lov 16. juni 1989 nr. 70 (naturskadeforsikringsloven); naturskadeerstatningsordningen, hjemlet i lov 15. august 2014 nr. 59 (naturskadeerstatningsloven); den særlige skjønnsmiddelordningen, som ikke er lovhjemlet, men har sitt grunnlag i det årlige statsbudsjettet (Kommuneproposisjonen 2017 kap. 9).

#### 3.2.1 Naturskadeforsikringsordningen – omfatter kommunens bygninger hvis brannforsikret

Det følger av naturskadeforsikringsloven (lov 16. juni 1989 nr. 70; heretter loven) § 1 første ledd at «ting i Norge» som er forsikret mot brannskade, også er forsikret mot naturskade. I den utstrekning en kommune har valgt å brannforsikre sin bygningsmasse helt eller delvis, er den enkelte bygning omfattet av en naturskadeforsikringsdekning.

Naturskadeforsikringen er basert på et solidarprinsipp med en uniform premie, som fastsettes av styret i Naturskadepoolen (se neste avsnitt). Årlig premie utgjør for tiden 0,07 promille av brannforsikringssummen.

Samtlige forsikringsselskaper som erstatter naturskade i Norge skal være medlem av en felles skadepool, Norsk Naturskadepool. Poolen utligner utbetalt naturskadeerstatning mellom selskapene, jf. lovens § 4 og Naturskadepoolinstruksen (forskrift 21. desember 1979 nr. 3420; heretter instruksen). Rammene for hva selskapene kan avregne i poolordningen er fastsatt i de såkalte Avregningsvilkårene, som trådte i kraft 1. januar 2016.

De nærmere vilkår for erstatning, herunder utmålingen av erstatningen, er som utgangspunkt ikke regulert i loven. Her vil det avgjørende være det enkelte selskaps forsikringsvilkår, der det kan være visse mindre variasjoner. Instruksen § 3 andre ledd første punktum understreker imidlertid at naturskadeordningen primært er innrettet med tanke på gjenoppbygging på skadestedet, og at ordningen ikke omfatter utgifter til forebygging, sikring, flytting eller andre tiltak som ikke skyldes direkte skade på forsikret bygning.

Lovens § 1 tredje ledd fastsetter at naturskadeerstatning etter omstendighetene kan settes ned eller falle bort i tre situasjoner, nemlig: a) ved svak konstruksjon, b) ved dårlig vedlikehold eller tilsyn, c) der skadelidte kan lastes for ikke å ha forebygget skaden eller hindret dens omfang. Etter det vi har fått opplyst ser det ikke ut til at disse mulighetene for reduksjon i erstatningsbeløpet spiller noen praktisk viktig rolle.

Lovens § 3 første ledd fastsetter at sikrede (kommunen) skal betale en egenandel ved naturskadeerstatning, som fastsettes ved forskrift (forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 § 2). Den er for tiden NOK 8.000 per hendelse.

Lovens § 3 annet ledd fastsetter at det skal gjelde et maksimalansvar for Poolen ved en enkelt naturkatastrofe i forhold til alle berørte forsikringstakere. Beløpet fastsettes i forskrift (forskrift 15. desember 1989 nr. 1335 § 1) og utgjør for tiden NOK 12,5 milliarder.

Siden annen kommunal infrastruktur enn bygninger ikke er gjenstand for brannforsikring, er slik annen infrastruktur heller ikke omfattet av naturskadeforsikringsordningen. Det betyr at naturskade på veier, broer, vann- og avløpsanlegg og annen kommunal infrastruktur enn bygninger ikke er dekket mot naturskade under ordinære forsikringer. Det må likevel gjøres et unntak: For skog kan stormskader under bestemte forutsetninger dekkes gjennom forsikring i selskapet Skogbrand.

### 3.2.2 Naturskadeerstatningsordningen – omfatter ikke kommunal infrastruktur

Det følger av naturskadeerstatningsloven (lov 15. august 2014 nr. 59) § 3 annet ledd at skade på eiendom som tilhører en kommune, ikke er omfattet av denne statlige forsikringslignende erstatningsordningen for naturskade. Tilsvarende gjelder for eiendom som eies av selskap, foretak, stiftelse mv. som er dannet med overføring av midler fra kommunen eller som kommunen har en fremtredende økonomisk interesse i.

### 3.2.3. Statlige skjønnsmidler – omfatter kommunal infrastruktur ved naturskade

Skader på kommunal infrastruktur i forbindelse med en naturulykke har i betydelig utstrekning vært dekket via særskilte statlige skjønnsmidler fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det fremgår følgende i Kommuneproposisjonen 2017, side 111:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan tildele skjønnsmidler til kommuner som har hatt utgifter til naturskade eller andre ekstraordinære hendelser for håndtering av den akutte krisesituasjonen og/eller til reparasjoner av kommunal infrastruktur til opprinnelig standard. I tilfeller hvor det gis kompensasjon for reparasjoner, skal dette i hovedsak dekke kritisk kommunal infrastruktur, det vil si infrastruktur som er kritisk for kommunen for å kunne yte de lovpålagte tjenestene.

Formålet med skjønnsmidler er å kompensere kommuner for lokale forhold som ikke blir fanget opp i den faste delen av inntektssystemet. Samtidig fremheves det at kommunene har et eget ansvar for å håndtere uforutsette utgifter, og at de må ta høyde for dette i sine plan- og budsjettprosesser og drive et godt forebyggende arbeid for å redusere skadeomfanget på infrastrukturen.

De beløp som anvendes til slike statlige skjønnsmidler vil nødvendigvis variere fra år til år, først og fremst ut fra antall og omfang av naturulykker det enkelte år. I perioden 2011-2014 utgjorde de årlige utbetalingene mellom NOK 165 mill. og NOK 238 mill.

Skjønnsmidlene skal bare dekke skader på kommunal infrastruktur som ikke kan dekkes gjennom forsikring eller gjennom andre statlige bidrag. De skal anvendes til tilbakeføring til opprinnelig nivå og ikke til en standardheving. Utgifter til forebyggende tiltak skal ikke tas med i beregningsgrunnlaget for kompensasjon. Den enkelte kommune står imidlertid fritt til selv å finansiere standardheving eller tiltak av forebyggende karakter.

Bruk av statlige skjønnsmidler forutsetter at den enkelte kommune relativt sett vil få betydelige utgifter til dekning av oppståtte naturskader. Kommunens totale utgifter til dekning av skadene må således overstige et minstebeløp, som for 2017 er satt til NOK 250 per innbygger. I tillegg må kommunen dekke relativt betydelige egenandeler. For skader opp til NOK 500 per innbygger må kommunen selv dekke halve gjenopprettingskostnaden; for skader over NOK 500 per innbygger dekker skjønnsmidlene hele merkostnaden.

## 3.3 Muligheten for endringer/forbedringer innen naturskadeforsikringsordningen, naturskadeerstatningsordningen og de statlige skjønnsmidlene

3.3.1. Siden *naturskadeforsikringsordningen* er en generell ordning, som gjelder for «ting i Norge» som er forsikret mot brannskade, er det vanskelig å se for seg endringer av ordningen som bare skal gjelde for kommunale bygninger. Det betyr at det innenfor dagens ordning vil være vanskelig å få til en løsning der forsikringen dekker omkostninger til forebyggende tiltak ved gjenoppbygging/reparasjoner av kommunale bygninger, slik at det gis større sikkerhet mot skade ved fremtidige naturulykker.

Det er videre neppe hverken hensiktsmessig eller mulig å utvide dagens naturskadeforsikringsordning til også å dekke naturskade på annen kommunal infrastruktur enn bygninger. Siden denne infrastrukturen ikke er dekket gjennom en forsikring mot brannskade, ville det være nødvendig å endre dagens utløsningskriterium i naturskadeforsikringsloven dersom loven – og dermed naturskadeforsikringsordningen – skulle omfatte slik infrastruktur.

Stortinget vedtok 23. mars 2017 (lovvedtak nr. 66/2017) endringer i naturskadeforsikringsloven, se § 1 nytt tredje, fjerde og femte ledd. Endringen gir rett til erstatning for tomt, der det ikke er hensiktsmessig å gjenoppbygge et bolig- eller fritidshus på tidligere sted etter en naturulykke. Siden lovendringen bare gjelder bolig- og fritidshus, får den ingen/liten betydning for kommunale bygninger. Begrensningene i endringen viser imidlertid at det sitter langt inne å gjøre større endringer i naturskadeforsikringsloven.

3.3.2. Når det gjelder *naturskadeerstatningsordningen*, vil det neppe heller være aktuelt å foreta endringer slik at kommunal infrastruktur omfattes. Loven er nettopp revidert (ikrafttreden 1. januar 2017), uten at problemstillingen en gang ble reist.

3.3.3. Når det endelig gjelder *skjønnsmiddelordningen*, er det neppe grunn til å tro at Staten/departementet vil gå inn for vesentlige forbedringer i ordningen. Retningslinjene ble endret så sent som i 2016, med en betydelig skjerping av vilkår og omfang. Kommuner som får skade på sin infrastruktur som følge av naturulykker, kan derfor ikke forvente bedre dekning enn det som følger av dagens retningslinjer. Det betyr at skjønnsmidlene ikke vil dekke mindre hendelser; at det vil være en betydelig egenandel; at ordningen ikke vil være rettighetsbasert, men skje etter søknad; og at gjenoppretting vil være til tidligere standard uten en kostnads-nytte vurdering.

#### 3.4. En ny naturskadeforsikring for annen kommunal infrastruktur enn bygninger

3.4.1. Vi foreslår at det opprettes en ny naturskadeforsikring for den delen av kommunal infrastruktur som ikke er omfattet av dagens naturskadeforsikring. Premien for forsikringen belastes den enkelte kommune. Forsikringen skal komme i stedet for dagens ordning med statlige skjønnsmidler for dekning av naturskade på kommunal infrastruktur. De midler Staten i dag bruker på skjønnsmiddelordningen er foreslått overført til to nye tilskuddsordninger, som er nærmere beskrevet nedenfor under kapittel 4. Samlet innebærer dette at naturskadefeltet tilføres nye midler i størrelsesorden NOK 150 mill. – NOK 250 mill. årlig, penger som er tenkt brukt – direkte eller indirekte - til forebyggende arbeid mot naturskader på kommunal infrastruktur.

Forslaget bygger på samme tankegang som lå til grunn for at man i 1979 opprettet naturskadeforsikringen for ting i Norge som var forsikret mot brannskade og samtidig tok slike ting ut av den statlige naturskadeerstatningsordningen. Det skjedde altså en «privatisering» av ansvaret for slik naturskade, på samme måte som forslaget nå betyr en privatisering i den forstand at en privat forsikringsordning får ansvaret for å dekke naturskader på kommunal infrastruktur, samtidig som kommunene får ansvaret for å dekke premiene til forsikringsordningen.

3.4.2. En ny naturskadeforsikringsordning for kommunal infrastruktur kan modelleres over dagens naturskadeforsikringsordning. Samtidig vil det være enkelte faktiske forskjeller som det må tas hensyn til.

3.4.2.1. Ordningen vil måtte være en ren naturskadeforsikringsordning. Den kan ikke – som dagens naturskadeforsikringsordning – knyttes opp mot tegning av en annen forsikring.

3.4.2.2. Ordningen må være pliktig (obligatorisk) for alle kommuner. Dette tilsier at den må ha sin basis i lovgivning, på samme måte som dagens naturskadeforsikringsordning har.

3.4.2.3. Det er naturlig å tenke seg at ordningen – på samme måte som dagens naturskadeforsikringsordning, jf. lovens §§ 4 og 5 – må være basert på at forsikringen kan tegnes i ethvert skadeforsikringsselskap. Selskapene må være medlemmer av en felles skadepool. Skulle forsikringen være tegnet hos et selskap som ikke er medlem av poolen, må forsikringstaker (kommunen) betale en avgift til poolen.

3.4.2.4. Det må gå klart frem av ordningen hvilken kommunal infrastruktur som skal være omfattet. Kommunal infrastruktur som helt (bygninger) eller delvis (skog) kan dekkes mot naturskade under andre forsikringer må helt eller delvis utelukkes fra ordningen.

3.4.2.5. Ordningen må – som dagens naturskadeforsikringsordning – være basert på et solidarprinsipp. Det vil innebære at premiefastsettelsen som et utgangspunkt ikke kan være risikobasert, men må være bygget på et likhetsprinsipp. For å komme frem til den enkelte kommunes forsikringspremie, vil det enkleste trolig være å fastsette en lik «innbyggerpremie» for hver innbygger i hele landet, og multiplisere den opp med antall innbyggere i kommunen. Den enkelte kommune må kunne dekke sin forsikringspremie gjennom en naturskadeavgift som pålegges kommunens innbyggere.

3.4.2.6. Ordningen må – som dagens naturskadeforsikringsordning – være basert på et sett av like vilkår. Et viktig utgangspunkt må være at det ved inntrådt naturskade skal skje gjenoppretting til samme standard. Er det i det enkelte tilfelle hensiktsmessig å foreta forebyggende tiltak, må omkostningene ved dette løses gjennom en slik tilskuddsordning som er foreslått i kapittel 4.

3.4.2.7. Ordningen må, som dagens naturskadeordning, jf. lovens § 1 tredje ledd, inneholde en bestemmelse om bortfall/nedsettelse av erstatning ved dårlig vedlikehold mv. Selv om erfaringene fra dagens naturskadeforsikring viser at forsikringsselskapene finner det vanskelig å anvende disse bestemmelsene på en hensiktsmessig måte, vil det være lite heldig at man har forskjellige regler i denne ordningen enn de vi finner i naturskadeforsikringsloven og i naturskadeerstatningsloven.

3.4.2.8. Dessuten må ordningen - på samme måte som dagens naturskadeforsikringsordning, jf. lovens § 3 annet ledd - inneholde en regel om selskapenes samlede ansvar ved en enkelt naturulykke. Det bør også vurderes om ordningen skal ha et «tak» på hvor meget ordningen skal være forpliktet til å utbetale den enkelte forsikringstaker (kommune) ved en enkelt naturulykke. Et mulig beløp her kan være NOK 500 mill.

3.4.2.9. Endelig må ordningen – på samme måte som dagens naturskadeforsikringsordning, jf. lovens § 3 første ledd – inneholde en regel om forsikringstakers egenandel ved en enkelt naturulykke. Egenandelen må ligge (betydelig) høyere enn ved dagens naturskadeforsikringsordning (NOK 8.000). Den kan fastsettes til samme beløp for hver kommune, f.eks. NOK 100.000, men kan også differensieres ut fra antall voksne innbyggere i kommunen, f.eks. NOK 10 per innbygger.

### 3.5. Oppsummering av den foreslåtte ordningen. Utfordringer og alternativer innenfor ordningen

#### 3.5.1. Karakteristika ved den foreslåtte ordningen

3.5.1.1. Det etableres en forsikringsordning, der premieberegningen bygger på et solidarprinsipp mellom alle norske kommuner, uavhengig av om den enkelte kommune er særlig utsatt for naturskader eller ikke.

3.5.1.2. Forsikringsordningen overtar i vid utstrekning den økonomiske belastningen ved naturskader som rammer kommuners infrastruktur (bortsett fra bygninger). I forhold til dagens situasjon innebærer det en avlastning for kommuner som rammes av naturskade (lavere egenandeler enn under dagens skjønnsmiddelordning) og for den statlige skjønnsmiddelordningen (fritas for å erstatte oppståtte naturskader).

3.5.1.3. Forsikringsordningen vil ha en gjenopprettende effekt, ikke en forebyggende effekt. Den skal – grovt sagt – bringe forholdene på det rammede stedet tilbake til slik de var før naturulykken inntrådte, men skal ikke finansiere tiltak som fjerner/minsker risikoen for nye naturulykker på det rammede stedet.

### 3.5.2. *Utfordringer ved den foreslåtte løsningen*

3.5.2.1. Solidarprinsippet i forsikringsordningen gir ikke den enkelte kommune incentiv til å iverksette forebyggende tiltak, fordi kommunen ikke får betalt for det gjennom lavere premier i forkant eller gjennom «straffetiltak» i etterkant (som høyere egenandeler e.l.)

### 3.5.3. *Alternativer innenfor den foreslåtte ordningen*

Det kan tenkes alternative løsninger på enkelte av de spørsmål som den foreslåtte ordningen reiser. *Premiefastsettelsen* kan skje på andre måter enn foreslått, ved f.eks. ved å legge vekt på (1) verdien av infrastruktur i den enkelte kommune, (2) infrastrukturens tilstand, (3) risikoen for naturskade, og/eller (4) arbeidet kommunen har gjort eller gjør med forebyggende tiltak. *Erstatningsutbetaling* under ordningen kan også differensieres, ved f.eks. (1) størrelsen på egenandel ved skade og/eller (2) fastsettelsen av erstatningskravet (godt vedlikehold/forebygging mv. premieres, dårlig vedlikehold/forebygging «straffes»).

Utfordringen ved de alternative løsningene er at de svekker solidariteten i forsikringsordningen. Den kan også bli mer komplisert og kostbar å administrere. For det tilfelle at det oppfattes som ønskelig med sterkere incentiver i ordningen for å forebygge naturskader, skisserer vi enkelte alternativer nedenfor i kapittel 5.

### 3.6. *Alternativ til ordningen: Dekning av kommunenes infrastruktur mot naturskade via en «ordinær» forsikringsdekning*

Som et alternativ til en organisert, tvungen forsikringsordning for kommunenes infrastruktur mot naturskade kunne man tenke seg en forsikringsdekning som den enkelte kommune står fritt til å tegne i et forsikringselskap som tilbyr slik dekning. Dette alternativet vil ha som sin forutsetning at et eller flere selskaper finner det hensiktsmessig og fornuftig å tilby en forsikring som dekker kommuners behov for naturskadedekning av sin infrastruktur. Under en slik ordning vil det enkelte selskap stå fritt mht. hvilke vilkår og hvilken premie det vil tilby for forsikringen. Det betyr at selskapet vil måtte foreta en individuell risikoberegning for den enkelte kommunes infrastruktur. Dermed vil både vilkår og premie bli påvirket av den foretatte risikoberegningen (høyere premie/dårligere vilkår for særlig risikoutsatte kommuner). Med en slik ordning vil trolig enkelte kommuner ikke finne grunn til å tegne naturskedeforsikring, fordi de anser risikoen for naturskade på egen infrastruktur som liten eller håndterbar innen kommunens ordinære budsjetter. Andre kommuner vil finne at premier/vilkår blir så kostbare at de velger å unnlate forsikring. Av disse og andre grunner finner vi ikke å kunne anbefale en slik ordning.

## 4. Finansieringsordninger

### 4.1 Innledning. Opplegg for kapittel 4

Vi redegjør først (pkt. 4.2) for eksisterende finansieringsordninger for tiltak som kan bidra til å skjerme kommunal infrastruktur mot naturskader. Dernest (pkt. 4.3) tar vi for oss mulige tilpasninger innenfor rammen av eksisterende ordninger. Avslutningsvis (pkt. 4.4) beskriver vi vårt forslag til et nytt sett av finansieringsordninger.

### 4.2 Dagens finansieringsordninger

Det er i dagens tilskuddssystem to statlige ordninger for finansiering av tiltak til flom- og skredforebygging og miljøtiltak langs vassdrag. Regelverket for ordningene er fastsatt av Olje- og energidepartementet med grunnlag i bevilgningen over statsbudsjettets kapittel 1820. Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) forvalter ordningene.

Den ene ordningen retter seg mot kommuner og fylkeskommuner. Den andre ordningen er utformet for tiltak som mest egnet kan gjennomføres i privat regi. For begge ordningene er det primære siktemålet å skjerme eksisterende bebyggelse.

Videre kan NVE gi bistand til sikringstiltak i kommunene, der NVE gjennomfører tiltaket på vegne av kommunen. Også denne ordningen finansieres over statsbudsjettets post 1820.

Forebyggende tiltak kan videre finansieres gjennom ordinære låneopptak. Det er imidlertid ingen spesifikke låneordninger for finansiering av tiltak mot naturskader.

Endelig kan kostnader ved tiltak for skjerming av vann- og avløp dekkes gjennom den kommunale gebyrordningen. Tilsvarende kan kostnadene til tiltak som skjermer infrastruktur i havnene dekkes inn gjennom det særskilte avgiftssystemet under havne- og farvannsloven.

#### 4.2.1 Tilskuddsordning til flom- og skredforebygging og miljøtiltak langs vassdrag

Vi omtaler her tilskuddsordningen som er rettet mot kommuner og fylkeskommuner. Tilskuddsordningen skal bidra til å redusere faren for tap av menneskeliv og store, materielle verdier ved flom og skred gjennom å skjerme «eksisterende bebyggelse», se *Regelverk for tilskudd til flom- og skredforebygging og miljøtiltak langs vassdrag (statsbudsjettets kapittel 1820, post 60)*, fastsatt av Olje- og energidepartementet 15. januar 2017. I henhold til regelverket er «bygninger med personopphold» omfattet av ordningen. Kommunalt eide bygningsmasse kan følgelig være berettiget støtte. Videre vil kommunal infrastruktur indirekte kunne skjermes av tiltak som skjermer eksisterende bebyggelse. Tilskudd gis som bistand der kommunen selv tar på seg oppgavene med utredning, planlegging og gjennomføring.

Tilskudd kan gis etter søknad, men NVE kan også på egen hånd initiere tiltak.

Kommunen/fylkeskommunen er i all tilfeller ansvarlig for tiltaket og treffer endelig beslutning om tiltaket skal iverksettes.



I tillegg til iverksettelse av fysiske tiltak for å redusere skader på eksisterende bebyggelse, kan rivning og flytting i de tilfeller nødvendige tiltak blir uforholdsmessig dyre, samt andre typer tiltak som overvåkning og varsling være tilskuddsberettiget.

Med unntak av tiltak med stor samfunnsmessig betydning skal tilskuddsmottaker dekke 20 prosent av kostnaden.

Tilskuddsordningen omfatter ikke tiltak som dekkes av forsikringsordninger for naturskader og/eller erstatninger fra Statens naturskadefond.

I henhold til kriteriene skal tiltak prioriteres etter nytte/kostberegninger. Det skal videre tillegges vekt om kommunen har unnlatt å ta hensyn til kjente farer, eller skadeeksponeringen er en følge av terrenginngrep godkjent av kommunen, i hvilke tilfeller søknaden kan avslås eller egenandelen økes. Egenandelen kan videre økes hvis tiltaket tilrettelegger for ny bebyggelse.

Ordningen avgrenses mot terrenginngrep som kommune, tiltakshaver eller eier har ansvar for, og videre er vann og avløp eksplisitt utenfor ordningen.

Kommunal infrastruktur som sådan inngår ikke i tildelingskriteriene. Men tiltak iverksatt for sikring av bygninger vil imidlertid kunne bidra til å øke sikkerheten for omkringliggende infrastruktur.

#### *4.2.2 NVEs flom- og skredforebyggende tiltak på vegne av kommunen*

NVE kan også iverksette flom- og skredfinansierende tiltak på vegne av kommunen (kapittel 1820, post 22). Ordningen er ikke underlagt et særskilt regelverk fra departementet. Men etter det vi forstår forvaltes ordningen i hovedtrekkene på samme måte som tilskuddsordningen (post 60).

Bevilgningene over kapittel 1820 kan overføres mellom postene. Hoveddelen av bevilgningene kanaliseres inn i tiltak som gjennomføres av NVE på vegne av kommunen, post 22 (80-85 prosent).

#### *4.2.3 Økonomisk størrelsesorden*

I 2015 ble det fra NVE brukt samlet 240 millioner kr til fysiske sikringstiltak. Det har gjennom årene vært gitt tilleggsbevilgninger til ordningen som følge av mer hyppige naturhendelser.

#### *4.2.4 Låneordninger*

Rentekompensasjonsordningene for skolebygg, kirkebygg mv. har som eksplisitt formål å stimulere rehabilitering og nyinvesteringer. Noen tilsvarende ordning for kommunal infrastruktur finnes imidlertid ikke.

#### *4.2.5 Gebyrordningen for vann og avløp*

For vann- og avløp er de kommunale gebyrene forankret i en egen forskrift. Gebyrfastsettelsen skal være etter selvkostprinsipp. Det betyr at tiltak som sikrer vann og avløp mot naturhendelser, og likeledes reparasjon etter skade, kan dekkes inn gjennom gebyrene. Gebyrordningen for vann og avløp gir kommunene økonomisk fleksibilitet til å møte behov for oppgraderinger og gjenoppretting. Men siden kommunens innbyggere selv bærer selv kostnaden, påføres innbyggerne en risikokostnad som innenfor et fungerende forsikringssystem kunne vært unngått.

#### *4.2.6 Infrastruktur i havner og farvann*

Havne- og farvannsloven har regler om at kostnader knyttet til drift, vedlikehold, forvaltning og utvikling av havner og farvann kan belastes brukerne av havn og farvann gjennom forskjellige avgifter. Kostnader til sikring av infrastruktur vil i stor utstrekning kunne dekkes inn gjennom dette

avgiftssystemet. På samme måte som for gebyrordningen for vann og avløp, påføres brukerne her en risikokostnad som bedre kunne forvaltes i en forsikringsordning.

#### 4.3 Muligheten for endringer/ forbedringer av tilskuddsordningene, låneordninger og gebyrordninger

4.3.1. Vårt inntrykk er at tilskuddsordningen 4.2.1 og bistandsordningen 4.4.2 fungerer godt i forhold til sitt formål. Det er god kommunikasjon mellom kommuner og NVE. NVE bidrar med kompetanse og står for den praktiske gjennomføringen når tiltaket faller inn under post 22.

En utfordring med ordningene er at de er underskalert i forhold til behovet. For tiltak som NVE anser tilskuddsberettiget kan det ta lang tid før det lar seg gjennomføre. Det kan også være betydelig ventetid på å få tilgang til NVEs kompetanse.

4.3.2 Vi anser låneordninger (rentekompensasjonsordninger) som en lite aktuell løsning.

#### 4.4. Nye tilskuddsordninger for kommunal infrastruktur

Vi foreslår en to-delt finansieringsordning.

4.4.1. En rettighetsbasert finansieringsordning for dekning av merkostnader ved gjenoppbygging til ny standard etter skade. Ordningen vil supplere forsikringsdelen slik at man oppnår en samfunnsøkonomisk optimal gjenoppretting.

4.4.2. En søknadsbasert tilskuddsordning for sikring av kommunal/fylkeskommunal infrastruktur. Ordningen har et forebyggende formål, og finansierer tiltak som sikrer kommunal infrastruktur mot naturskader.

For begge ordninger legger vil til grunn at tiltakene vurderes i henhold til standardisert nytte-kostnadsmetodikk, ref. *Finansdepartementets veileder for samfunnsøkonomiske analyser*. For tiltak som finansieres over NVEs nåværende tilskuddsordning er dette lagt til grunn.

Vi anser at tilskuddsordningen 4.4.2 kan forvaltes under regelverk som samsvarer med regelverket for den eksisterende tilskuddsordningen for skjerming av bebyggelse, se pkt. 4.2.1.

Finansieringsordningen under pkt. 4.4.1. og forsikringsordningen i kap. 2 må naturlig sees i sammenheng. Forsikring som sådan dekker kostnadene til gjenoppretting, ref pkt 3.4.2.6. I de tilfeller optimalisering av gjenopprettingstiltaket tilsier en annen dimensjonering enn den opprinnelige, eventuelt tilsier at en relokalisering av infrastrukturen er det mest lønnsomme alternativet, må forsikringsoppjøret kobles til en finansieringsordning for merkostnadene.

4.4.3. Vi foreslår at tilskuddsordningen forvaltes av NVE, eventuelt i et samarbeid med et kommune-basert organ oppnevnt av KS eller lignende. Vi ser flere argumenter for at NVE bør ha en sentral rolle i en slik ordning.

4.4.3.1. Koblingen til kompetanse er viktig, dels for å sikre en kvalifisert prioritering av tiltak, og dels at tiltaket utformes slik at det mest mulig effektivt oppnår formålet. NVEs vurderinger skal legge standard kostnads-nytte metodikk til grunn, og følge Finansdepartementets veileder. NVE har etablert systemer for å sikre dette.

4.4.3.2. Det er åpenbare synergigevinster forbundet med å vurdere og samordne tiltak som skal sikre bebyggelse, med tiltak som har som formål å sikre infrastruktur for øvrig.

Forvaltningsoppgavene er også komplementære med NVEs generelle ansvar for overvåking, varsling og kunnskapsformidling i forbindelse med flom og skred.

4.4.3.3. Behovet for fleksibilitet i allokeringen av de samlede midlene tilsier også at det er en fordel at de ulike ordningene forvaltes av samme aktør.

4.4.4 Vi foreslår at den rettighetsbaserte finansieringsordningen 4.4.1 forvaltes i et samarbeid mellom forsikringsnæringen, KS – Kommunesektorens organisasjon og NVE.

#### 4.5. Oppsummering av den foreslåtte ordningen

4.5.1. Det opprettes to nye finansieringsordninger. Den ene ordningen supplerer den nåværende finansieringsordningen for skjerming av eksisterende bebyggelse. Den andre ordningen er rettighetsbasert og skal sikre dekning av merkostnadene ved gjenoppretting til ny standard etter skade.

4.5.2. Ved avvikling av skjønnsmidlene frigjøres midler som kan kanaliseres inn i forebyggende tiltak. Det legger grunnlaget for en bedre balanse mellom forebygging og reparasjon enn under dagens ordninger.

4.5.3. Begge ordningene skal legge kostnads-nytte metodikk til grunn for allokering av tilskuddsmidlene.

## 5. Mekanismer for å styrke incentivene til forebygging

### 5.1 Innledning. Opplegg for kapittel 5

Vi gir her en beskrivelse av incentivutfordringene ved forsikring, der vi videre antyder hvordan utfordringene kan møtes gjennom supplerende mekanismer.

### 5.2. Beskrivelse av det generelle incentivproblemet

Forsikring svekker forsikringstakerens incentiver til å bære kostnader med sikte på å dempe den generelle risikoeksponeringen, eller til å iverksette tiltak som kan dempe skadevirkningene av en naturhendelse. Problemet er kjent som «moral hazard», i det videre omtalt som «adferdsrisiko». Adferdsrisiko svekker effektiviteten i forsikringsmarkeder, ved at forsikringstakeren selv bærer kostnadene forbundet med egne skadebegrensende tiltak, men realiserer bare en begrenset del av gevinsten (siden denne fordeles på poolen i form av et lavere generelt premienivå).

Hvis adferd er observerbar kan problemet elimineres ved å differensiere premiene i henhold til observert innsats. Dvs at kommunen stilles overfor en forsikringspremie som gjenspeiler den forventede kostnaden som kommunens tilpasning påfører forsikringspoolen.

Premiedifferensieringen kan hvile på informasjon «i forkant», dvs observasjoner av kommunenes innsats i skadeforebygging. Alternativt kan differensieringen betinges på informasjon «i etterkant», i form av en kartlegging av årsaksmekanismene til grunn for en skade som har inntruffet, og der kommunen har fremsatt et krav. I det sistnevnte tilfellet kan differensieringen ta form av en økning i fremtidig premieinnbetaling, eller som en avkortning av erstatningsbeløpet.

Optimal risikoavlastning tilsier at all informasjon om forsikringstakerens preventive innsats bør hensyntas i forsikringskontraktene, siden det gir rom for en mer effektiv risikospredning samtidig som incentivstyrken i kontraktene bevares.

### 5.3 Særtrekk ved naturrisiko

5.3.1. Naturskade på infrastruktur har to særtrekk av betydning for tilpasningen av virkemidlene. For det første er informasjonsstrukturen mer symmetrisk enn i forsikringsmarkeder mer generelt, ved at årsaksmekanismene ved skade i de fleste tilfeller kan synliggjøres. For det andre er sammenhengen mellom adferd og skaderisiko primært knyttet til langsiktige beslutninger som lokaliseringsbeslutninger, dimensjoneringsvalg, sikringstiltak, vedlikeholdsrutiner osv.

5.3.2. Lokalisering av infrastruktur/ny bebyggelse er varige beslutninger – når utbygging først er foretatt, er den irreversibel. Det eksponerer kommunen for en risiko som er vanskelig å begrense i etterkant. Samtidig er det en risiko som i forkant kunne vært unngått.

Som følge av irreversibiliteten er det langsiktige utfordringer i politikkvalg. Solidarprinsippet tilsier at kommunens innbyggere skal skjermes mot naturrisiko, *inklusive* risiko som følger som et resultat av kommunens historiske beslutninger om arealdisponering. Det tilsier at incentivstrukturen i *dagens* ordninger har potensielt stor betydning for det *fremtidige* risikobildet, og virkemiddelapparatet bør ta høyde for denne effekten.

Elementer av «kompenserende adferd» er en del av dette bildet. Hvis økt innsats i sikring av infrastruktur tilrettelegger for økt arealutnyttelsesgrad i et risikoeksponert område, kan gevinsten i form av redusert skadesannsynlighet gå tapt gjennom økt skadekostnad ved hendelser (med andre ord at den *forventede* skadekostnaden er upåvirket av tiltaket).

5.3.3. Det er to forhold som taler for at observasjoner i forkant (løpende vurdering av kommunens innsats) kan være mer hensiktsmessig enn å la incentivmekanismen hvile på observasjoner i etterkant (kartlegging av årsaksmekanismer etter skade).

For det første er kommunal tilpasning av infrastruktur i vesentlig grad knyttet til langsiktige beslutninger. Ved å knytte kontraktbetingelsene direkte til beslutningene som bestemmer utviklingen i risikobildet, kan en mer effektiv risikoavlastning oppnås uten at det leder til en svekkelse i incentivene til forebygging.

For det andre er det betydelige tredjepartseffekter forbundet med kommunale beslutninger: 1) etter at en skade har funnet sted påføres lokalsamfunnet betydelige kostnader som kommer i tillegg til de direkte skadekostnadene. Differensiering av vilkår ex post gjennom avkortning medfører en ytterligere belastning for kommunene som er svært uheldig. Generelt er det derfor uheldig om skadeoppgjør, som vilkår for tilskudd til dekning av merkostnader ved gjenoppretting til ny standard etter skade, blir gjenstand for avkortning. 2) Det fremstår som urimelig å avkorte erstatningsutbetaling med henvisning til at skadeomfanget ble unødig stort som følge av lokaliserings- eller dimensjoneringsbeslutninger som var truffet mange år i forkant, av tidligere

kommuneledelse, under andre omstendigheter og basert på den kunnskap som forelå på beslutningstidspunktet.

#### 5.4. Incentivmekanismene i dagens ordning og i vårt forslag til endringer

##### 5.4.1. Incentivmekanismene i dagens ordning

For kommunal infrastruktur som er brannforsikret er denne dekket av naturskadeforsikringsordningen. Siden ordningen er basert på et solidarprinsipp, og med lave egenandeler, gir den svake incentiver til å begrense skaderisikoen. Det er visse incentiveeffekter forbundet med skadeoppgjør, ref. pkt. 3.4.2.7, men etter det vi har fått opplyst benyttes disse mekanismene sjelden i praksis.

For kommunal infrastruktur som ikke er brannforsikret bærer kommunene i utgangspunktet risikoen selv. Isolert sett styrker det kommunens incentiver til å iverksette risikobegrensende tiltak.

For vann og avløp kan løpende kostnader ved forebyggende tiltak finansieres over den kommunale gebyrordningen i henhold til selvkostprinsippet for offentlige gebyrer. Ved at kommunen bærer risikoen ved naturskade på vann og avløpssystemer, og finansierer gjenoppretting og andre tiltak gjennom gebyrer på egne innbyggere, har kommunen incentiver til å balansere gevinster og kostnader ved tiltakene.

Skjønnsmidlene representerer en implisitt forsikringsordning som isolert sett demper incentivene til forebygging. Hvordan midlene forvaltes og hvilke kriterier som legges til grunn for allokeringen har betydning for hvor sterk den incentivdempende effekten er. Skjønnsmidlene dekker ikke mindre skader, og det er en betydelig egenandel, som er regressiv. Følgelig er incentivene til skadeforebyggende innsats relativt sett sterkere for tiltak som skjermer mot mindre hendelser som inntreffer med stor hyppighet, enn tiltak som skjermer mot mer omfattende hendelser som inntreffer med lav sannsynlighet.

Tilskuddsordningen for sikring av bebyggelse, forvaltet av NVE, har eksplisitte incentivmekanismer. Det skal i henhold til kriteriene tillegges vekt om kommunen har unnlatt å ta hensyn til kjente farer, eller skadeeksponeringen er en følge av terrenginngrep godkjent av kommunen, i hvilke tilfeller søknaden kan avslås eller egenandelen økes. Egenandelen kan videre økes hvis tiltaket tilrettelegger for ny bebyggelse.

##### 5.4.2. Incentivmekanismer i vårt forslag slik det er beskrevet i kapittel 3 og 4.

Vi foreslår en ny forsikringsordningsordning for kommunal infrastruktur, i tillegg til to nye finansieringsordninger.

###### 5.4.2.1. Forsikringsordningen

I vårt forslag til ny forsikringsordning antyder vi forholdsvis lave egenandeler. Videre vil en formalisert forsikringsordning eliminere usikkerheten forbundet med tilgang til midler for gjenoppretting. Det gjør risikoavlastningen mer effektiv enn i ordningen med skjønnsmidler, der tilskudd gis etter søknad, basert på en skjønnsmessig vurdering og med en betydelig egenandel. I tillegg er de samlede rammene for skjønnsmidler gitt gjennom bevilgningene over statsbudsjettet, selv om det er her i praksis er betydelig fleksibilitet.

Mer effektiv risikoavlastning medfører isolert sett en svekkelse av incentivene til forebygging.

I vårt forslag har vi lagt til grunn et sett av avkortingsregler som samsvarer med reglene i naturskadeforsikringsordningen, ref pkt. 3.4.2.7.

#### 5.4.2.2. Finansieringsordningene

Tilskudd til dekning av merkostnadene ved gjenoppretting til ny standard etter skade vil etter vårt forslag være rettighetsbasert, og samtidig utformet slik at fullfinansiering oppnås. En eventuell avkorting vil medføre en merbelastning for kommunen som vi anser som uønsket.

Vilkårene for tilskudd til tiltak som er forebyggende anser vi som mer egnet for differensiering. En slik differensiering kan følge de samme prinsipper som i den eksisterende ordningen for sikring av bebyggelse, ref. pkt. 4.4.

#### 5.4.2.3. utfordringer ved incentivordningene i forslaget

Hensynet til risikoavlastning, samt tredjepartsvirkningene, tilsier at egenandeler i forsikringsoppgjøret har uheldige sider.

I vårt forslag har vi lagt til grunn at tilskuddsordningen suppleres med incentivmekanismer som tilsvarer mekanismen i den nåværende tilskuddsordningen. Etter det vi forstår praktiseres disse reglene med varsomhet, noe det er argumenter for. For det første er det uheldig hvis incentivmekanismen i for stor grad påvirker prosjektsammensetningen. Midlene bør forvaltes slik at prosjekter med høyest samfunnsøkonomisk verdi realiseres. Det vil derfor ikke være ønskelig om incentivmekanismene innrettes slik at tiltak som har en høyere nytte-kost brøk i fortrenses av mindre lønnsomme tiltak. For det andre får incentivmekanismene bare anvendelse i de situasjoner der tiltak finansieres over tilskuddsordningene. I så måte har ordningen begrenset virkning på kommunenes incentiver til å iverksette skadeforebyggende tiltak mer generelt.

### 5.5. Mulige mekanismer for styrking av insentivene

Det er to hovedtilnærminger for å håndtere adferdsrisiko i et forsikringsmarked. Det ene er gjennom egenandeler ved skadeoppgjør. Det andre er gjennom differensiering i forsikringspremiene ved å la premiene reflektere den forventede kostnaden som forsikringstaker påfører forsikringspoolen.

Vi beskriver to mulige modeller, og angir noen fordeler og ulemper ved hver av dem.

#### 5.5.1 Egenandeler

##### 5.5.1.1. Økte egenandeler

Egenandeler medfører at kommunene selv bærer deler av risikoen, og vil følgelig ha incentiver til å begrense denne ved å iverksette forebyggende tiltak. Hvor høyt egenandelen bør settes er en avveining mellom risikoavlastning og incentivstyrken. Et alternativ kan være å benytte samme beregningsnøkkel som ved egenandel for skjønnsmidler, se pkt. 3.2.3. En egenandel på et slikt nivå representerer en betydelig økning sammenlignet med vårt forslag.

### 5.5.1.2 Fordeler og utfordringer ved høy egenandel

Argumentene for høye egenandeler er primært at de er enkle å administrere, og samtidig at ordningen er kjent ved at den viderefører de prinsipper som ligger i skjønnsmiddelordningen. På den måten kan en hente ut gevinsten ved en omlegging av skjønnsmiddelordningen, der den implisitte forsikringsmekanismen knyttet til ordningen erstattes av en formell forsikringsmekanisme, og som dermed frigjør skjønnsmidlene.

Høye egenandeler har imidlertid flere begrensninger. En innvending mot egenandeler er at forsikringsmekanismen svekkes ved at kommunen selv bærer deler av risikoen. Normalt vil en derfor kun anbefale høye egenandeler hvis forsikringstakers preventive innsats ikke er observerbar.

Egenandeler gir også en uheldig vridning i incentivstrukturen, ved å gi sterkere incentiver til preventiv innsats som reduserer skadevirkningene av mindre hendelser, og som inntreffer med større hyppighet, enn til innsats som skjermer mot større skader forbundet med sjeldne hendelser. Incentivene til løpende vedlikehold illustrerer det første momentet, i hvilket tilfelle incentivene kan forventes å være relativt sterke. Langsiktig arealplanlegging kan illustrere det andre momentet.

### 5.5.2. Differensiering i premiestrukturen

5.5.5.1 Gjennom en differensiering av premiene i henhold til observasjoner av kommunens preventive innsats, kan kommunen skjermes mot naturrisiko, samtidig som incentivene til forebygging ikke svekkes. Det betyr at hvor risikoeksponert kommunen er fra naturens side, ikke påvirker premienivået.

5.5.5.2 Forsikringspremien kan bestå av en fast del (per innbygger), som er felles for alle kommuner, og en variabel del som settes i henhold til en tilstandsvurdering av kommunens forebyggende innsats.

Incentivmekanismen er knyttet til den variable delen. Kommunen godskrives en rabatt (bonus) hvis kommunens kommer bedre ut enn gjennomsnittet i tilstandsvurderingen. Motsatt blir kommunen belastet med en merkostnad (malus) i forsikringspremien hvis kommunen vurderes som dårligere stilt enn gjennomsnittet.

Tilstandsvurderingen skal ikke reflektere hvor eksponert kommunen er for naturrisiko som sådan. Det reiser noen utfordringer knyttet til sammenligningene av innsatsen mellom kommuner som er svært sårbare, og kommuner som fra naturens side er lite berørt av naturskader. Disse utfordringene er generelle, og kjennetegner alle incentivordninger av denne type, se henvisninger under pkt.

#### 5.5.5.3.

5.5.5.3 Tilstandsvurderingen foretas av et uavhengig organ og består av en vurdering av kommunens infrastruktur og av kommunens innsats i å begrense skadeeksponeringen. En tilstandsvurdering er informasjonskrevende, noe som isolert sett taler mot ordningen. Samtidig er vesentlig deler av informasjonen i prinsippet tilgjengelig, riktignok fragmentert. Relevant informasjon er generert i NVE, i kommunene selv, i statselskapene (eks. SVV), gjennom forsikringsselskapenes skadedata, hos private selskaper, grunneiere og tiltakshavere. Det pågår arbeider med å etablere ordninger for aggregering av denne informasjonen. Det gir et godt grunnlag for å etablere en tilstandsvurdering som kan inngå som en komponent i et bonussystem for forsikringsordningen.

Tilstandsvurderingen må hvile på objektive kriterier og være etterprøvbare. Et eksempel på en slik mekanisme er den amerikanske ordningen med «community rating system». Et annet eksempel er metoden for fastsettelse av kostnadsnormer i reguleringen av kraftdistribusjonsselskapene i Norge.

Tilstandsvurderingen bør utføres av et eget organ, dvs. ikke av forsikringsbransjen. Det vil være ressurskrevende å administrere en slik ordning. Samtidig vil ordningene generere informasjon av stor verdi både for kommunenes og statens ressursdisponering, og gi innbyggerne verdifull informasjon om egen kommunes forbedringspotensial.

5.5.5.4 Kommunen betaler inn forsikringspremien til det selskapet der kommunen har tegnet forsikringen. Videre avregnes premieinntektene gjennom poolen slik at forsikringsselskapets premieinntekter er uberørt av den enkelte kommunes tilstandsvurdering.

5.5.5.5 Premiene i forsikringsordningen for kommunal infrastruktur kan dekkes inn gjennom en særskilt naturskadeavgift. Det er hensiktsmessig å samordne denne med de kommunale avgiftene. Den variable delen vil dermed synliggjøre kommunens preventive innsats. Nivået på avgiften blir moderat. Legger vi til grunn dagens utgifter i skjønnsmiddelordningen som et anslag, NOK 250 mill., tilsier det årlig avgift per husholdning på omlag NOK 100.



## Prosessrapport

### Rammen for prosjektet

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

Bakgrunnen for prosjektet var bl.a. funn fra et tidligere KS-FoU-prosjekt, utført av Vestlandsforskning, om forebygging versus reparasjon av fysisk infrastruktur ved naturskade og klimaendringer. Funnene viser at kommunal og fylkeskommunal infrastruktur er helt eller delvis ekskludert fra viktige forsikrings- og finansieringsordninger, og at incentivene til forebyggende arbeid i kommunesektoren er relativt svake. Det skaper noen utfordringer. Fraværet av forsikringsordninger stiller kommunene overfor en risiko som kunne vært begrenset gjennom bedre forsikringsmekanismer. Selv om kommunene har adgang til statlige skjønnsmidler, som representerer en implisitt forsikringsmekanisme, er det ingen automatikk i at kommunene får slike skjønnsmidler. Kommunene bærer en ikke uvesentlig andel av kostnadene ved skader også når skjønnsmidler innrømmes. Når det gjelder finansieringsordninger er det i hovedsak NVEs ordning til forebygging og sikringstiltak som er tilgjengelig for kommunene. De økonomiske rammene er imidlertid så vidt begrenset at utsatte kommuner kan risikere å måtte vente i flere tiår.

### Prosjektgjennomføring

I henhold til prosjektbeskrivelsen er det gjennomført to samlinger (workshoper), med deltakelse fra aktører i kommunesektoren og andre aktører, og der det bl.a. ble gjennomført gruppeintervjuer med aktørene, se nærmere nedenfor 6 og 7.

Rådmannsutvalget i Oppland ble oppnevnt som referansegruppe for prosjektet. Se nærmere nedenfor 8 når det gjelder utvalgets oppfølging av prosjektet.

Arbeidet har foregått i nært samarbeid med KS og KS-advokatene, se nærmere nedenfor 9.

I tillegg har det vært gjennomført separatmøter med enkelte ressursmiljøer, se nedenfor 10.

## 6. Samling 1

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

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

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

Kommunenes bidrag har hatt vesentlig betydning for resultatet av prosjektet.

Deltakere på samling 1:

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

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

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

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

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

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

## 7. Samling 2

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

Deltakere på samlingen var:

<b>Eksterne deltakere</b>	
Referansegruppen - Oppland Rådmannsutvalg og Lom kommune	Ola Helstad
Justis- og beredskapsdepartementet	Signe Christophersen
Olje- og energidepartementet	Anja Skiple Ibrekk
Kommunal og moderniseringsdepartementet	Hanne Thonstad
Kommunal og moderniseringsdepartementet	Else-Karin Øvernes
Klima- og miljødepartementet	Miriam Søggen Haugsbø
Landbruksdirektoratet	Tron R. Bøe
Landbruksdirektoratet	Ellen Marie Ervik
Fylkesmannen i Sogn- og Fjordane	Marit Lunde
Fylkesmannen i Sogn- og Fjordane	Kåre Træen
NVE	Grethe Helgås
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap - DSB	Jon Lea
Finans Norge	Øyvind Flatner

Finans Norge	Stefi Kierulf Prytz
KLP	Øivind Gulbrandsen
KLP	Odd Arne Hoel
<b>Interne deltakere</b>	
KS	Sten Celius
KS	Frode Lauareid
KS	Espen Rymoen
BI	Christian Riis
UiO	Hans-Jacob Bull
SINTEF Byggforsk	Cecilie Flyen

Samlingen ble organisert i tre bolker.

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

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

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

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

## 8. Referansegruppe

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

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

## 9. Samarbeidet med KS

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

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

## 10. Kontakt med andre ressursmiljøer

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

Representanter fra begge ressursmiljøer deltok på Samling 2.