



Innst. 297 S

(2009–2010)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:4 (2009–2010)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkning av arbeidet til styresmaktene med å forebygge flaum- og skredfare

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innleiing

Dei topografiske og meteorologiske forholda i Noreg gjer at store delar av landet er utsette for flaum og skred. Farane kan auke med klimaendringar som gir meir ekstremvêr. Dette fører til utfordringar for styresmaktene som skal avgrense risikoen for tap av menneskeliv og andre verdiar i dei utsette områda.

I Innst. S. nr. 244 (1996–1997) til St.meld. nr. 42 (1996–1997) Tiltak mot flom understreka energi- og miljøkomiteen at det er nødvendig med tiltak som vernar flaumutsette verdiar og interesser. Noregs vassdrags- og energidirektorat (NVE) har det nasjonale ansvaret for å avgrense flaum og skred i vassdrag, mellom anna gjennom regulering, varsling og kartlegging.

Frå 1. januar 2009 har NVE, ein etat under Olje- og energidepartementet, fått ansvar for skred og har dermed fått det samla ansvaret når det gjeld flaum- og skredarbeidet. Miljøverndepartementet forvaltar plandelen av plan- og bygningslova som regulerer korleis kommunane skal innrette arbeidet sitt med arealbruk.

Kommunane har fått ansvar for å utnytte eigne areal i samsvar med nasjonale føringar og skal sikre innbyggjarar mot naturfarar etter naturskadelova og

plan- og bygningslova. Kommunane har behov for statleg hjelp både når det gjeld kompetanse om skred og ressursar til mellom anna kartlegging. Fylkesmennene skal kontrollere at flaum- og skredfare er vurdert i arealplanlegginga i kommunane.

Målet med undersøkinga har vore å vurdere i kor stor grad Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet med underliggjande etatar varetek Stortingets vedtak og føresetnader og nasjonale målsetjingar om å forebygge flaum- og skredfare.

Undersøkinga er gjennomført med utgangspunkt i desse problemstillingane:

- Kva for kartleggingar av flaum- og skredfare er gjennomførte, og korleis blir dei formidla til og nytta av kommunane?
- Korleis sørgjer styresmaktene på ulike nivå for at nasjonale målsetjingar på flaum- og skredområdet blir godt nok følgde opp?

1.2 Gjennomføring av undersøkinga

For å klargjere problemstillingane er det samla inn data frå ulike kjelder. Undersøkinga er basert på kartanalysar, spørjeundersøkingar og intervju. I tillegg er det gjennomført ein dokumentanalyse av sentrale stortingsdokument. Undersøkinga er gjennomført i perioden oktober 2008 til august 2009.

For å få ein indikasjon på omfanget av flaum- og skredfare i Noreg er det gjennomført ein kartanalyse der ein har brukt geografiske informasjonssystem (GIS). Norges Geotekniske Institutt (NGI) har stått for analysen på oppdrag frå Riksrevisjonen, og analysen omfattar flaumsonekarta og kvikkleirekarta frå NVE og aktsemdskarta for stein- og snøskred frå Noregs geologiske undersøkingar (NGU).

1.3 Oppsummering av funna

1.3.1 *Variierende grad av nasjonal kartlegging og formidling*

For å avgrense flaum- og skredfare er det ein føresetnad at nasjonale styresmakter stiller flaum- og skredkart til rådvelde for kommunane. Karta er viktige hjelpemiddel i arealplanlegginga i kommunane, og dei skal vere eit utgangspunkt for den vidare kartlegginga der.

Det er gjennomført nasjonale kartleggingar av flaum- og kvikkleireskredfare og aktsemdskartlegging av stein- og snøskred. Av undersøkinga kjem det fram at nesten 160 000 menneske bur i område som ved utgangen av 2008 var kartlagde som potensielt utsette for flaum eller skred.

Etter storflaumen i 1995 sette regjeringa ned eit flaumtiltaksutval. Utvalet føreslo at det skulle utarbeidast farekart for dei delane av vassdrag i Noreg som har størst skadepotensial for flaum. Føremålet med karta er mellom anna å gi kommunane eit betre grunnlag for å avgrense risikoen for flaum gjennom arealplanlegging. Per november 2008 hadde 105 kommunar i 17 fylke motteke flaumsonekart. Flaumsonekarta dekkjer utsette elvestrekningar med ulike gjentakingsintervall som viser kor ofte ein flaum av ein viss storleik vil komme i gjennomsnitt over ei lang årrekke. Kartlegginga er gjennomført i samsvar med NVEs planar og er no ein del av dei ordinære oppgåvene til den nye flaum- og skredetaten.

NVE har i retningslinjene sine fastsett kva for eit sikkerheitsnivå som skal leggast til grunn ved ulike typar utbygging i utsette område. Dei fleste bygga skal vere sikra mot ein 200-årsflaum. Undersøkinga viser at det bur over 22 000 menneske i område som er kartlagde som utsette for 200-årsflaum. I desse områda ligg det 6 298 bustader, 115 skular, 34 sjukehus, 380 fritidsbustader og 733 hotell.

Det blir også utarbeida kart for område som er utsette for 500-årsflaum. Undersøkinga viser at der som ein tek med alle bygg som ligg innanfor kartlagde områder for 500-årsflaumsoner, er det 10 255 bygningar og meir enn 31 000 menneske som er busette innanfor desse områda.

NVE har stått for utarbeidinga av flaumsonekarta og har opplyst at desse blir overleverte i møte med dei aktuelle kommunane. Undersøkinga viser at det likevel var nokre kommunar som ikkje kjende til karta.

Det går også fram at kommunane og fylkesmennene, som er brukarar av karta, er positive til flaumsonekarta. Fleire av dei har sagt at det er behov for at fleire elvestrekningar og mindre vassdrag blir kartlagde.

For stein- og snøskred er det utarbeidd aktsemdskart. Karta er lite detaljerte og er meinte som eit

utgangspunkt for kommunane til å sørgje for fleire undersøkingar. Per november 2008 hadde 171 kommunar i 13 fylke motteke aktsemdskart, som dekkjer heile eller delar av kommunen. Fleire statlege etatar har hatt ansvaret for å utarbeide karta. Frå 2004 og ut 2008 har ansvaret for kartlegginga lege hos NGU. 1. januar 2009 overtok NVE med hjelp frå NGU det samla statlege ansvaret for skredkartlegging.

Undersøkinga viser vidare at Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane er dei fylka med flest innbyggjarar i aktsemdsområda. Om lag 60 pst. av dei som bur i skredutsette område i heile landet, bur i desse fylka.

Det går fram av undersøkinga at det ligg 24 058 bustader i aktsemdsområda og det bur meir enn 72 000 menneske der. I tillegg er det 40 sjukehus, 167 skular, 15 135 fritidsbustader og 1 358 hotell i desse områda.

Karta har vore produserte av fleire statlege instansar og har sidan 2007 vore tilgjengelege på www.skrednett.no. Kommunane vart opplyst om dette per e-post. Undersøkinga viser at 65 av dei 109 kommunane med aktsemdskart for stein- og snøskred ikkje var klar over at dei hadde fått utarbeida aktsemdskart. Manglande kjennskap til karta fører til at dei ikkje blir nytta i arealplanlegginga i kommunane. Eit fleirtal av dei aktuelle fylkesmennene kjende heller ikkje til at kommunar i fylket deira hadde fått aktsemdskart. Dette gjer det vanskelegare for fylkesmennene på ein god måte å følgje opp kommunane i det skredførebyggjande arbeidet.

Som nemnt skal aktsemdskarta gi kommunane auka kunnskap om kvar dei bør ta ei grundigare kartlegging. Undersøkinga viser at meir enn halvparten av kommunane som har motteke aktsemdskart, ikkje har gjort fleire undersøkingar. Mangelfulle undersøkingar kan føre til utbygging i område med fare for stein- og snøskred.

Kartlegginga av kvikkleire vart sett i gang etter Rissaskredet i 1978 som tok eitt menneskeliv og øydela 15 gardsbruk. Kvikkleire er leire som vart avsett på havbotnen (marin leire), men som no finst på land på grunn av landhevinga etter den siste istida. Havsaltet bind leira, men kan over tid vaskast ut og gjere leira ustabil.

Kartlegginga er konsentrert om dei områda der ein best kjenner til at det er førekomstar av kvikkleire. Det vil seie område på Austlandet og i Trøndelag og nokre mindre område i Nord-Noreg. Per november 2008 hadde 70 kommunar i ni fylke motteke kvikkleirekart frå NVE for delar av arealet i kommunen.

Sør-Trøndelag har klart flest bygg innanfor kartlagde fareområde for kvikkleireskred. I dette fylket er meir enn 32 000 personar busette innanfor kartlagde kvikkleireområde. Akershus og Nord-Trønde-

lag også har mange bygg innanfor kartlagde kvikkleireområde. Det er få område som er kartlagde for kvikkleire i Nordland og Troms, og det er få bygningar i disse fareområda.

Det kjem fram at over 64 000 personar er busette i 16 879 bustader i fareområde for kvikkleire. I tillegg ligg desse bygga i slike område: 72 skular, 205 sjukehus, 7 fengsel, 222 fritidsbustader og 76 hotell.

Dei kvikkleirekarta ein har i dag, viser ikkje alle område med kvikkleire sidan kartlegginga ikkje tek med område som er mindre enn 10 dekar eller strandavsetjingar. NVE opplyser at etaten vurderer å undersøkje strandavsetjingar, men det er ingen planar om å inkludere område under 10 dekar. Mange kommunar og fylkesmenn gir uttrykk for at karta bør inkludere område under 10 dekar. I tillegg ønskjer dei at karta skal vise utløpsområde for eventuelle kvikkleireskred, ikkje berre område der det er kvikkleire.

Nokre kommunar veit ikkje at dei har motteke kvikkleirekart. Det går også fram av undersøkinga at det er avgrensingar i karta som ein må ta omsyn til. Det kan til dømes vere behov for fleire undersøkingar utanfor område som er merkte av med kvikkleire på kartet. Dette problemet vart aktualisert gjennom skredet i Kattmarka i Namsos kommune i mars 2009. Det var utarbeidd kvikkleirekart for Namsos kommune, men det var ikkje markert for kvikkleire i Kattmarka. Området der skredet gjekk, var merkt av som strandavsetjing og dermed ikkje undersøkt for kvikkleire.

Klimaendringar kan føre til fleire usikre moment ved at det blir meir ekstremvær som aukar faren for flaum og skred. Ingen av dei ulike kartleggingane tek omsyn til klimaendringar.

Fylkesmennene har behov for informasjon om korleis dei skal følgje opp klimatilpassing i kommunane. Halvparten av fylkesmennene etterlyste hjelp frå statlege styresmakter om moglege klimaendringar for å lette rettleiinga deira til dei kommunane som er usikre på korleis dei i arealplanlegginga skal handtere problem som er knytte til klimaendringar.

1.3.2 Ansvar og oppgåver departementa har for å førebyggje flaum- og skredfare

Ifølgje vassressurslova er Olje- og energidepartementet den overordna nasjonale vassdragsinstansen, og har gjennom NVE ansvaret ved flaum og vassdragsrelaterte skred. Frå 1. januar 2009 har NVE fått ansvar for skred og har med dette fått det samla ansvaret når det gjeld flaum- og skredarbeid. Kartlegging av skredfare og hjelp til arealplanlegging er prioriterte oppgåver.

Etter plan- og bygningslova har NVE som faginstans fått høve til å komme med motsegner til arealplanane til kommunane dersom dei ikkje tek omsyn til vedtekne nasjonale eller regionale mål, rammer og

retningslinjer for flaum. Undersøkinga viser at det er få saker der motsegner som gjeld flaum, går til mekling hos fylkesmannen. Det blir forklart med at kommunane tek omsyn til dei innspela som kjem frå NVE.

NVE har etter oppdrag frå Olje- og energidepartementet sett i gang med å implementere EUs flaumdirektiv. NVE uttaler at implementeringa gjer at det i tillegg til dei flaumsonekarta ein har i dag, må setjast mål for konsekvensane og utviklast ein metode for å få fram risiko.

Miljøverndepartementet har forvaltningsansvaret for planføresegnene i plan- og bygningslova. Dette lovverket set rammer for planarbeidet til kommunane når dei planlegg arealutnyttinga. Plandelen i den nye lova tok til å gjelde 1. juli 2009 og stiller mellom anna krav om at kommunane skal utarbeide risiko- og sårbarheitsanalysar (ROS-analysar) i arealplanlegginga si.

Miljøverndepartementet skal behandle motsegner i samband med utnytting av areal etter plan- og bygningslova. Behovet for mekling av fylkesmennene i motsegnssaker som gjeld desse problema, er lite aktuelt fordi dei blir løyste tidlegare gjennom dialog. Det er berre eitt døme der ei sak har gått til Miljøverndepartementet dei siste åra. I dette tilfellet var flaumfare berre ein del av motsegna.

Miljøverndepartementet har det overordna ansvaret for å samordne arbeidet med klimatilpassing i Noreg. Departementet skal sikre ei heilskapleg tilnærming og hjelpe til slik at ulike aktuelle aktørar blir i stand til å vareta ansvaret sitt for og oppgåver på området klimatilpassing. I tillegg har departementet rettleiingsansvaret for kommunane om klimaspørsmål.

1.3.3 Varierende grad av kjennskap til og kunnskap om flaum og skred i kommunane

Kommunane har eit sentralt ansvar for å sikre innbyggjarane sine mot ulike naturfarar gjennom plan- og bygningslova og naturskadelova. Dei nasjonale kartleggingane er meinte å gi kommunane hjelp i dette arbeidet.

Kommunane har i varierende grad kjennskap til at det er utarbeidd flaum-, skred- eller kvikkleirekart for området deira. Det er aktsemdskarta for stein- og snøskred som er minst kjende blant kommunane. Manglande kjennskap til dei karta som ligg føre, gjer at desse karta ikkje blir nytta i arbeidet for å førebyggje flaum- og skredfare.

Alle kommunar har heller ikkje den nødvendige kompetansen til å utnytte den informasjonen som ligg i dei ulike flaum- og skredkarta. Kommunane må for aktsemdskarta sørgje for fleire undersøkingar i område som kan vere skredfarlege. Flaum- og kvikk-

leirekarta dekkjer berre mindre område, og kommunane må sjølve undersøkje områda som ikkje er dekte av dei statlege kartleggingane.

Undersøkinga viser at det ikkje har vore særleg store endringar i byggeaktiviteten i dei aktuelle kommunane før og etter at områda er kartlagde for stein- og snøskred og for kvikkleire. Det er ikkje gjennomført nokon tilsvarende analyse av flaumsonekarta fordi desse karta var for nye til å avdekkje endringar i byggeaktiviteten.

Mange kommunar uttaler at lovgivinga i dag er uklar. Dei er usikre på kva ansvar dei har for å sikre innbyggjarane mot flaum- og skredfare. Fleire kommunar er også usikre på korleis dei skal stille seg til nye kartleggingar som viser at eksisterande bygningar ligg i fareområde for flaum, skred eller kvikkleire. Fleire kommunar kjende mellom anna ikkje til at dei med heimel i lovverket kan påleggje grunneigarar ansvar.

Kommunane hadde betre kjennskap til at dei har høve til å stille krav til utbyggjaren i samband med regulering av nye område. Likevel trekkjer enkelte kommunar fram at dei er usikre på kva ansvar dei har dersom det går flaum eller skred i område der dei har tillate utbygging i samsvar med kartlegginga.

Miljøverndepartementet peiker på at kommunar som tillet bygg i område som er utsette for flaum eller skred, kan vere økonomisk ansvarlege ved ei eventuell ulykke dersom skadane kunne ha vore unngått gjennom ein betre planprosess. Slik departementet ser det, burde ansvaret for å avgrense flaum- og skredfare ha vore klart for kommunane sidan departementet har lagt vekt på å formidle dette.

Ifølgje plan- og bygningslova skal kommunane gjennom arealplanlegginga sørge for at utbygging skjer i sikre område, og i samband med det må dei vurdere førebygging av flaum- og skredskade. ROS-analysar er eit viktig hjelpemiddel for kommunane når dei skal utarbeide arealplanar for å identifisere område med risiko for flaum og skred. Ti pst. av kommunane som svarte på spørjeundersøkinga har ikkje utarbeidd ROS-analysar, og nærare 40 pst. har ROS-analysar som er frå 2005 eller tidligare. Det vart frå 1. juli 2009 eit krav om at kommunane skal utarbeide ROS-analysar. Fleire kommunar opplyser at dei treng hjelp frå statlege etatar i arbeidet med arealplanar og ROS-analysar. Den store variasjonen mellom kommunane i bruken av ROS-analysar og kvaliteten på desse analysane blir stadfesta av fylkesmennene.

Undersøkinga viser korleis kompetansen til kommunane er heilt avgjerande for å utarbeide gode ROS-analysar og arealplanar for å avgrense flaum- og skredfare. Fleire kommunar manglar rutinar for å sikre overføring av erfaring og kompetanse når det gjeld å handtere flaum- og skredfare. I små kommu-

nar er saksbehandlinga i tillegg svært personavhengig. Det går fram av undersøkinga at kommunane i varierende grad får hjelp frå statlege etatar i dette arbeidet.

Eit stort fleirtal av fylkesmennene meiner at auka statleg hjelp til kompetanseheving hos kommunane på flaum- og skredområdet bør prioriterast. Miljøverndepartementet har også peikt på at kompetansen og kapasiteten i kommunane varierer, og at det er utfordrande å følgje opp alle kommunane. Departementet har framheva kor viktig rettleiinga frå fylkesmennene er for kommunane.

1.4 Riksrevisjonens merknader

Noreg har stadig vorte utsett for flaum og skred opp gjennom historia, noko som har ført til store øydeleggingar og tap av menneskeliv. Førebygging av flaum og skred må setjast inn på eit så tidleg tidspunkt som råd, og arealplanlegging er det viktigaste verkemiddelet for å få til dette.

Etter plan- og bygningslova og naturskadelova har kommunane ansvar for å førebyggje og sikre innbyggjarane sine mot flaum- og skredfare. Kommunane har samstundes behov for statleg rettleiing og hjelp i dette arbeidet. Nasjonale styresmakter har utarbeidd flaum- og skredkart for mange kommunar. Etter Riksrevisjonens vurdering kan det likevel stillast spørsmål om dette fungerer tilfredsstillande. Fleire kommunar og fylkesmenn har ikkje kjennskap til kartlegginga; dette gjeld særleg for aktsemdskarta for stein- og snøskred der over halvparten av kommunane og fylkesmennene ikkje kjende til karta. Samstundes kan ikkje undersøkinga slå fast at kommunane endrar omfanget av byggeaktiviteten sin i område som ut frå statleg kartlegging er utsette for skred eller kvikkleireskredfare. Etter Riksrevisjonens vurdering er det behov for meir statleg oppfølging og hjelp til nødvendig kompetanseheving spesielt for små kommunar. Riksrevisjonen reiser også spørsmål om formidlingsarbeidet har vore godt nok.

Etter Riksrevisjonens vurdering er det også eit problem at avgrensingane ved dei ulike karta ikkje blir tydeleg nok kommuniserte. Mangelfull formidling av avgrensingane gjeld spesielt for aktsemdskarta som krev at kommunane tek ei grundigare kartlegging på eiga hand. Undersøkinga viser at dette ofte ikkje blir gjort.

Undersøkinga viser at mange kommunar ikkje har tilstrekkeleg kompetanse til å handtere flaum og skred og dra nytte av kartlegginga. I tillegg kan den manglande forståinga hos kommunane av kva ansvar som ligg hos dei, føre til utbygging i område der det er fare for flaum eller skred. Etter Riksrevisjonens vurdering er det nødvendig at ansvaret for å førebyggje flaum og skred blir klargjort overfor kommunane.

1.5 Svar frå Olje- og energidepartementet

«(...)

I store trekk finner både jeg og miljøvernministeren Riksrevisjonens undersøkelse nyttig. Undersøkelsen gir et greit bilde av den faktiske situasjonen for kommunene og fylkesmennene i deres arbeid med forebygging av risiko for flom og skred. Ved forvaltningsrevisjon gjennomfører Riksrevisjonen en uavhengig vurdering av myndighetenes arbeid og peker på mulig forbedringspotensial, noe som kan brukes i myndighetenes videre arbeid. Jeg har imidlertid noen merknader til hva som er undersøkt, samt til enkelte av Riksrevisjonens funn.

NVE har i flere tiår ivaretatt de statlige forvaltningsoppgavene for å forebygge risiko for flom og vassdragsrelaterte skred. NVE har i denne sammenheng bygget opp en helhetlig forvaltningsmodell for forebygging, bestående av fem typer tiltak:

- Kartlegge og informere om fareområder
- Veilede og følge opp arealplanlegging og areal-disponering
- Planlegge og gjennomføre sikringstiltak
- Overvåke og varsle fare
- Bistå i beredskaps- og krisesituasjoner

Fra og med 1. januar 2009 overtok NVE det statlige ansvaret for å forebygge risiko for andre typer skred, og skal arbeide etter den samme helhetlige modellen også på dette området. Ansvaret ble flyttet fra en rekke statlige myndigheter og samlet hos NVE for å forbedre den statlige forvaltningen. Jeg er derfor forundret over at Riksrevisjonen har valgt å revidere myndighetenes arbeid med å forebygge risiko for flom og skred i perioden oktober 2008 til august 2009 da det nettopp i denne perioden er gjort grep for å bedre det statlige ansvaret. Videre merker jeg meg at kun to av de totalt fem tiltakene i den helhetlige modellen er undersøkt, nemlig kartlegging og arealplanlegging. Dette fører til at undersøkelsen ikke gir et helhetlig bilde av myndighetenes arbeid med å forebygge risiko for flom og skred.

Likevel finner jeg revisjonen nyttig ettersom den går inn på et viktig forvaltningsområde som er under utvikling. Undersøkelsen peker på svakheter som allerede er forsøkt ivaretatt, samt peker på forbedringspotensialer innen departementets nye ansvarsområde. Den gir også en oversikt over rolle- og ansvarsfordelingen mellom stat, fylkesmann og kommune. Det er viktig å skille mellom de ulike aktørene og deres roller, ettersom det kun er på statlig nivå det er gjort vesentlige endringer; kommunens ansvar for å sikre sine innbyggere mot naturfare ligger fremdeles fast.

Departementene er enig i at det er behov for mer kartlegging av områder med høy risiko i årene fremover. NVE utarbeider for tiden en nasjonal kartleggingsplan for skred, og de skal gjennomføre en nasjonal oversiktskartlegging av fareområder. I tillegg skal de videreføre detaljkartlegging av flomsoner, utarbeide aktsomhetskart for flomfare, samt gjennomføre kartlegging etter krav i flomdirektivet.

Riksrevisjonen peker på at mange kommuner ikke kjenner til aktsomhetskartene for stein- og snøskred. De siste årene har ulike etater hatt ansvaret for å utarbeide og formidle disse kartene. Med skredansvaret overtok NVE også ansvar for å utarbeide og

formidle disse kartene. Kartene gir oversikt over potensielle fareområder, og det anbefales at kommunen gjennomfører mer detaljerte undersøkelser i de aktuelle områdene for å kunne si noe om sannsynligheten for fare. Riksrevisjonen peker på at flere kommuner ikke har gjennomført slike undersøkelser selv om det foreligger aktsomhetskart. Videre pekes det på at det ikke har vært store endringer i byggeaktiviteten i de aktuelle områdene. Jeg ser en klar sammenheng mellom mangelfull formidling og utilstrekkelig bruk av aktsomhetskartene. Det er vanskelig for kommunene å bruke kart de ikke vet de har.

Jeg er enig i at formidling og bruk av aktsomhetskart for stein- og snøskred har vært mangelfull. Dette er en av grunnene til at arbeidet med å forebygge skredrisiko er flyttet til NVE, da de har lang erfaring i å utarbeide og formidle farekart for flom og vassdragsrelaterte skred. Det er nå gjort flere grep for å bedre det statlige arbeidet med å forebygge risiko for skred. Innsatsen er styrket og effektivisert gjennom en samling av de statlige midlene hos NVE, samt tilføring av friske midler. Det er opprettet en egen forsknings- og formidlingsenhet for skred i Førde som skal drive faglig utvikling i samarbeid med andre aktører, formidle kunnskap utad og bistå faglig på tvers i NVE. I tillegg er NVE faglig styrket på hovedkontoret i Oslo og på regionkontorene. Jeg er trygg på at den styrkede statlige innsatsen med å forebygge risiko for skred blant annet vil føre til forbedret formidling av kart som igjen vil føre til mer aktiv bruk av disse kartene i arealplanleggingen.

Riksrevisjonen peker også på manglende kompetanse i kommunene og usikkerhet knyttet til hvilket ansvar de har ved flom og skred. Ifølge plan- og bygningsloven og naturskadeloven er det kommunen som er ansvarlig for å sikre henholdsvis nybygg og eksisterende bygg. Jeg oppfatter at kommunene er kjent med sitt ansvar for å forebygge risiko for skred og andre naturulykker mot ny bebyggelse gjennom arealplanlegging, arealdisponering og krav om utarbeiding av risiko- og sårbarhetsanalyser etter plan- og bygningsloven. Departementene vil i tillegg legge opp til at kommunene blir orientert om sitt ansvar gjennom departementenes generelle veiledning om plan- og bygningslovspørsmål overfor kommuner og fylker.

Min vurdering er at kommunene i mindre grad er kjent med sitt ansvar for sikring av eksisterende bebyggelse, som er regulert i naturskadeloven, noe også Riksrevisjonens undersøkelse viser. Kommunene er usikre på hvor langt deres ansvar for å forebygge risiko for skred går i allerede utbygde områder, samt i hvilken grad kommunen har plikt eller muligheter til å oppføre og vedlikeholde fysiske sikrings tiltak mot skred og andre naturskader. For tiden reviderer Landbruks- og matdepartementet erstatningsbestemmelsene i naturskadeloven. Ved oppstart av dette arbeidet var ikke rammen for en statlig skredetat fastsatt, og dermed ble revidering av sikringsbestemmelsene utsatt. Det er imidlertid et behov for å tydeliggjøre kommunenes ansvar for å forebygge risiko for naturulykker i allerede utbygde områder, og det er behov for en harmonisering av naturskadelovens bestemmelser om sikring opp mot den nye plan- og bygningsloven. Nå som NVE har fått det overordnede ansvaret for forebygging av skred, mener jeg tiden er inne for å vurdere en revisjon av sikringsbestemmelsene. I høringen av natur-

skadeloven har NVE bidratt med konstruktive innspill om hvordan sikringsbestemmelsene bør utformes bedre, og har bedt om å delta i den videre utforminga av regelverket.

Avslutningsvis vil jeg framheve at departementet opplever å ha hatt en god dialog med Riksrevisjon under prosessen. Dette innebærer at områdene som Riksrevisjonen omtaler i rapporten til Stortinget framstår som relevante, og at de fleste utfordringene som pekes på er kjent for departementet. Jeg er trygg på at samlingen av statens innsats for forebygging av skredulykker hos NVE vil føre til en mer helhetlig, effektiv og styrket innsats, samt gjøre det enklere for kommunen å søke hjelp til skredforebygging. Dette er en styrking av det statlige arbeidet som nettopp er påbegynt og som krever kompetanse og store ressurser. Arbeidet vil derfor måtte bygges opp over tid, men jeg mener vi har en god modell å jobbe ut fra.»

1.6 Uttale frå Riksrevisjonen

Store delar av Noreg har gjennom tida vorte og vil òg i framtida vere utsette for flaum og skred. Klimaendringane vil kunne medverke til auka risiko for tap av menneskeliv og materielle verdier. Undersøkinga viser at det bur meir enn 72 000 menneske og ligg vel 24 000 bustader i aktsemdsområda for stein- og snøskred. I område som er kartlagde som utsette for 200-årsflaum, bur det over 22 000 menneske. Riksrevisjonen er nøgd med at Olje- og energidepartementet og Miljøverndepartementet synest undersøkinga er relevant og nyttig i det vidare arbeidet deira.

Olje- og energidepartementet stiller spørsmål ved at Riksrevisjonen gjennomfører si undersøking samstundes med at Noregs vassdrags- og energidirektorat blir nasjonal skredetat. Riksrevisjonen er einig med departementet i at det er ei viktig styrking av flaum- og skredarbeidet at ansvaret er samla i éin etat. Etter Riksrevisjonens vurdering må ein samtidig leggje vekt på at kommunane har ansvar for å sikre innbyggjarane mot flaum og skred. Kommunane har i dag varierende kjennskap til dei karta som ligg føre. Undersøkinga viser dessutan at kommunane ikkje har den naudsynte kompetansen som trengst for å utnytte den informasjonen som ligg i dei ulike flaum- og skredkarta.

Undersøkinga viser at det er behov for meir kartlegging av område med høg risiko for flaum og skred i åra framover. Riksrevisjonen er positiv til at departementa vil auke kartlegginga, men vil understreke at det er ein føresetnad at kommunane og fylkesmennene kan nyttiggjere seg karta. Departementa opplyser at dei vil orientere kommunane om deira ansvar for å forebygge flaum- og skredfare gjennom den generelle rettleiinga frå departementa om plan- og bygningslovspørsmål. Etter Riksrevisjonens vurdering vil det i tillegg krevje meir aktive rettleiings- og styrkingstiltak frå staten, når ein tek omsyn til at mange kommunar manglar grunnleggjande kompetanse for å nyttiggjere seg karta.

Manglande kjennskap til kart, sviktande kompetanse i bruk av dei og uviss ansvarsforståing i kommunane er etter Riksrevisjonens meining alvorleg og krev ein målretta og aktiv statleg innsats parallelt med oppbygginga av den nye etatsoppgåva.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Bendiks H. Arnesen, Martin Kolberg og Marit Nybakk, fra Framskrittspartiet, lederen Anders Anundsen, Ulf Erik Knudsen og Øyvind Vaksdal, fra Høyre, Per-Kristian Foss, fra Sosialistisk Venstreparti, Hallgeir H. Langeland, fra Senterpartiet, Ola Borten Moe, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, og fra Venstre, Trine Skei Grande, viser til Dokument 3:4 (2009–2010) Riksrevisjonens undersøking av arbeidet til styremaktene med å forebygge flaum- og skredfare, og har merket seg de kommentarer Riksrevisjonen der kommer med.

Komiteen viser til at store deler av Norge gjennom tidene har vært, og også i fremtiden vil være, utsatt for flom og skred. Dette har ført til store ødeleggelser og tap av menneskeliv. I fremtiden kan klimaendringer medvirke til økt risiko for tap av menneskeliv og materielle verdier. Komiteen har merket seg at undersøkelsen viser at det bor mer enn 72 000 mennesker og at det ligger vel 24 000 boliger i aktsomhetsområdet for stein- og snøskred. I områder som er kartlagt som utsatt for 200-årsflom, bor det over 22 000 mennesker.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen slår fast at forebygging av flom og skred må settes inn på et så tidlig tidspunkt som mulig, og at arealplanlegging er det viktigste virkemiddelet for å få til dette. Komiteen slutter seg til dette.

Komiteen viser til at kommunene etter plan- og bygningsloven har ansvar for å forebygge og sikre innbyggerne mot flom- og skredfare. Kommunene har behov for statlig rettleiding og bistand i dette arbeidet. Nasjonale myndigheter har utarbeidet flom- og skredkart for mange kommuner. Komiteen har likevel merket seg at Riksrevisjonen mener at det kan stilles spørsmål ved om dette fungerer tilfredsstillende. Komiteen viser til at Riksrevisjonen peker på at flere kommuner og fylkesmenn ikke har kjennskap til kartleggingen. Dette gjelder særlig for aktsomhetskartene for stein- og snøskred, der over halvparten av kommunene og fylkesmennene ikke kjente til kartene. Komiteen har videre merket seg at undersøkelsen ikke kan slå fast at kommunene endrer omfanget av sin byggeaktivitet i områder som ut fra

statlig kartlegging er utsatt for skred- eller kvikkleireskredfare.

Komiteen understreker i den forbindelse det selvstendige ansvaret NVE har for å følge opp kommunale planleggingsprosesser med tanke på å hindre nettopp bygging i de mest flom- og skredutsatte områdene.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen mener at det er behov for mer statlig oppfølging og hjelp til nødvendig kompetanseheving, spesielt for små kommuner. Riksrevisjonen reiser også spørsmål ved om formidlingsarbeidet er godt nok.

Komiteen viser til at undersøkelsen viser at mange kommuner ikke har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere flom og skred og dra nytte av kartleggingen. Kommunene har i dag varierende kjennskap til hvilke kart som foreligger. Undersøkelsen viser dessuten at kommunene ikke har den nødvendige kompetansen som trengs for å utnytte den informasjonen som ligger i de ulike flom- og skredkartene. I tillegg kan den manglende forståelsen hos kommunene av hvilket ansvar de har, føre til utbygging i områder der det er fare for flom eller skred. Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen mener at det er nødvendig at ansvaret for å forebygge flom og skred blir klargjort overfor kommunene.

Komiteen understreker at undersøkelsen viser at det er behov for mer kartlegging av områder med høy risiko for flom og skred fremover, og understreker betydningen av dette arbeidet. Komiteen viser til at Riksrevisjonen er positiv til at departementene vil øke kartleggingen, men understreker samtidig at det er en forutsetning at kommunene og fylkesmenne kan nyttiggjøre seg kartene. Komiteen er enig i dette.

Komiteens flertall, medlemmene fra Fremskrittspartiet, Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, peker på at kommunestrukturen i Norge med 430 kommuner, hvorav mange er svært små, reiser særlige utfordringer. Mange mindre kommuner vil ha problemer med å skaffe seg nødvendig kompetanse for å håndtere store og krevende, men samtidig viktige oppgaver som skredforebygging og flomsikring.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Venstre mener at dette viser behovet for å se på kommunestrukturen med tanke på å få mer robuste kommuner som har til-

strekkelig kompetanse på dette viktige området. Disse medlemmer mener at det er alvorlig dersom manglende kompetanse i kommunene, blant annet fordi mange av dem er for små, fører til økt fare for at liv og store materielle verdier går tapt.

Komiteens medlem fra Kristelig Folkeparti mener dette viser at det er nødvendig med interkommunalt samarbeid på dette området. Flere mindre kommuner må kunne samarbeide om både fagpersoner og tiltaksplaner.

Komiteen er kjent med at det nasjonale flom- og skredarbeidet er blitt endret ved at det er vedtatt at Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) skal være nasjonal skredetat, og har merket seg Olje- og energidepartementets kommentarer i den forbindelse. NVE har i flere tiår ivaretatt de statlige forvaltningsoppgavene for å forebygge risiko for flom og vassdragsrelaterte skred. Fra og med 1. januar 2009 overtok NVE det statlige ansvaret for å forebygge risiko også for andre typer skred, og skal arbeide etter den samme modellen som de tidligere har gjort med hensyn til vassdragsrelaterte skred. Komiteen er enig med olje- og energiministeren i at det er en viktig styrking av det nasjonale flom- og skredarbeidet at ansvaret er samlet i én etat. Komiteen er imidlertid også enig med Riksrevisjonen i at man samtidig må legge vekt på at kommunene har ansvar for å sikre sine innbyggere mot flom og skred.

Komiteen har merket seg at Riksrevisjonen i sin rapport konkluderer med at manglende kjennskap til kart, sviktende kompetanse i bruken av dem og uklar ansvarsforståelse i kommunene er alvorlig, og krever en målrettet og aktiv statlig innsats parallelt med oppbyggingen av den nye etatsoppgaven i NVE. Komiteen slutter seg til dette.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Dokument 3:4 (2009–2010) – om Riksrevisjonens undersøkning av arbeidet til styresmaktene med å forebygge flaum- og skredfare – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 1. juni 2010

Anders Anundsen

leder

Per-Kristian Foss

ordfører

