



Centrum för forskning om samhällsrisker
Rapport 2020:2

Användning av försäkringsskadedata i klimatanpassning för skyfallshändelser

- erfarenheter från danska kommuner

Helena Römmelmann & Lars Nyberg
Centrum för forskning om samhällsrisker
Karlstads universitet



Användning av försäkringsskadedata i klimatanpassning för skyfallshändelser

- erfarenheter från danska kommuner

Helena Römmelmann & Lars Nyberg

Användning av försäkringsskadedata i klimatanpassning för skyfallshändelser - erfarenheter från danska kommuner

Helena Römmelmann & Lars Nyberg

Centrum för forskning om samhällsrisker | 2020:2

ISBN: 978-91-7867-162-5 (tryck) | 978-91-7867-166-3 (pdf)

© Författarna
Karlstads universitet
Centrum för forskning om samhällsrisker, CSR
651 88 Karlstad
054 - 700 10 00

Tryck: Universitetstryckeriet, Karlstad 2020

WWW.KAU.SE/CSR

Innehållsförteckning

Introduktion	1
<i>Syfte och frågeställningar</i>	5
Metod	5
Kommunernas erfarenheter	6
<i>Möjligheter</i>	6
<i>Utmaningar</i>	7
Praktiska hinder	7
Helhetsperspektiv – tangibla och intangibla värden	7
Juridiska aspekter	9
Kostnader för enskilda och kommunen	10
Forsikring og Pension	11
Diskussion och slutsatser	11
Referenser	13

Sammanfattning

Skyfall är en vanlig typ av naturolycka och mer intensiv nederbörd kan uppstå med en varmare atmosfär (SMHI, 2017). Skyfallens korta händelseförlopp och ofta lokala utbredning komplicerar prognoser och tidiga varningar. Det är även en stor utmaning att studera inträffade händelser på grund av att de är svåra att fånga i ett relativt glest nät av nederbördsrätmätare.

Det finns dock stor potential i att använda skadedata från försäkringsbranschen för att kunna kvantifiera skyfallsskadors antal och kostnader samt för att förstå de mekanismer under och efter skyfallen som leder till ekonomiska konsekvenser. Skadedata från försäkringsbranschen ger nya möjligheter att analysera, förstå och modellera översvämnings- och skyfallsrisker.

Den här rapporten syftar till att ge en bild av möjligheter och hinder som kan finnas vid användningen av försäkringsdata i det förebyggande arbetet med skyfall genom att undersöka danska kommuners erfarenheter. Studien är baserad på ett antal personliga intervjuer med företrädare för danska kommuner i tre av Danmarks fem regioner.

I studien har framkommit att skadedata använts för att validera andra skadeundersökningar samt för att kalibrera kvadratmeterkostnaden för byggnadsskador. Mot bakgrund av genomförd validering och kalibrering har kostnadsnyttokalkyler gjorts. Dessa kalkyler har sedan använts för att prioritera vilka riskområden som ska åtgärdas.

Det finns dock vissa reservationer inför att använda kostnadsnyttokalkyler i detta sammanhang då dessa normalt inte värderar det mänskliga lidande som uppstår vid en översvämnings händelse samt att det endast är ersatta skador som utgör underlag vid beräkningar. Studien har även kommit fram till att skadedata skulle vara till mer praktisk nytta om man kunde utläsa av skadedata hur byggnaden översvämmats. Det största hindret i nuläget anses vara att data inte kan lämnas från försäkringsbranschen på grund av den Europeiska Unionens dataskyddsförordning GDPR. Ytterligare en aktuell fråga är om försäkringspremierna kommer anpassas efter de åtgärder som kommunen vidtar.

Trots vissa reservationer ses användning av försäkringsdata i skadeanalyser som ett viktigt steg mot mer tillförlitliga underlag för riskbedömningar än vad enbart teoretiska modeller hittills kunnat bidra med. Det ses därför som centralt att den juridiska frågan om GDPR, som i nuläget tolkas som ett hinder för att lämna ut försäkringsdata, utreds och prövas av berörda instanser.

Förord

Den här studien är genomförd på Centrum för klimat och säkerhet vid Karlstads universitet, inom ramen för SPLASH-projektet (Skyfallsmodellering – planering, analys och sårbarhetshantering), finansierat av KK-stiftelsen.

Författarna vill tacka alla deltagare för avsatt tid och ett mycket vänligt bemötande. Det har varit av stort värde att få ta del av samtligas erfarenheter i samband med intervjuerna. Era synpunkter och infallsvinklar har bidragit till en bredare kunskap.

Introduktion

I ett framtida klimat bedöms skyfallshändelser att bli vanligare, med ökade skador på bebyggelse och infrastruktur som följd (IPCC, 2014). Redan i dagens klimat är skyfall en vanlig typ av naturolycka (Nyberg m fl, 2019) och med en varmare atmosfär kan mer intensiv nederbörd uppstå (SMHI, 2017). Nyberg m fl (2019) gjorde en sammanställning över skyfallshändelser i Sverige som lett till skador och störningar, under en tioårsperiod och fann att det sker i medeltal en skyfallshändelse varannan dag under sommarmånaderna. Olika faktorer bidrar till de skador och kostnader som uppstår vid översvämningar. Samhällsplaneringen är grundläggande för hur översvämningsskador utvecklas i städer (Barredo, 2009), där många hårdgjorda ytor och en vilja att bygga i lågt liggande områden försvårar naturliga vattenflöden (Sörensen & Rana, 2013). Exponering och sårbarhet för skyfall behöver finnas med i planeringen eftersom dessa faktorer tycks ha mycket stor betydelse för uppkomna skador (Bouwer, 2011).

I en studie från 2019 konstaterade Blumenthal och Nyberg att skyfallens intensitet är nära förknippade med antalet översvämningsskador och intensiteten är en viktig faktor för att förklara översvämningar i svenska städer (Blumenthal & Nyberg, 2019). Även långvarigt regn med lägre intensitet kan orsaka stora skador. Försäkringsbolagens utbetalningar ökade markant efter en sådan regnperiod i Norge (Torgersen m fl., 2015). Ett ökande antal exponerade tillgångar i kombination med förväntade effekter av ett framtida förändrat klimat kan ytterligare driva på redan omfattande kostnader (Barredo m fl., 2012).

En svårighet med att förstå och hantera skyfallsrisker är att dessa händelser har ett kortvarigt förlopp, ofta med en lokal utbredning. Detta gör det mycket svårt att prognosticera och varna för skyfall. De globala och regionala klimatmodeller som används för att göra klimatscenarioer för 50–100 år framåt i tiden har för grov upplösning för att modellera den lokala skala som krävs för att förstå skyfallens intensitet och frekvens (SMHI, 2017). Det sker dock en snabb utveckling av dessa modeller, med ökad rumslig upplösning, vilket gör att allt mer småskaliga processer kan fångas upp. Sveriges meteorologiska och hydrologiska Institut, SMHI, har genom

användning av förfinade klimatmodeller kunnat visa att den intensiva nederbörden kommer att öka väsentligt mer än vad som tidigare rapporterats av myndigheten¹.

Skyfallens snabba och lokala förlopp gör det även utmanande att studera inträffade händelser. För det första är det svårt att fånga regnets utbredning och varaktighet i det befintliga, och relativt glesa nät av nederbördsrädmätare som är vanligt i Sverige och andra länder (SMHI, 2017). Det normala är att det inte finns någon bra mätning av den nederbörd som föll under ett skyfall. Allt fler nederbördsrädmätare klarar dock att mäta med hög tidsmässig upplösning, men rumsligt sett är det fortfarande ett glegt nät av denna typ av mätare. I städer är det alltmer vanligt att kommuner har ett nät av mätare, men då ofta med ett operativt syfte vilket inte alltid leder till att data kvalitets säkras och sparas.

När det gäller skyfallens konsekvenser finns andra utmaningar. Varje enskild skyfallshändelse är normalt inte tillräckligt allvarlig för att generera fallstudier som undersöker olika faktorer kring nederbördshändelsen och dess konsekvenser. Vid större händelser likt skyfallet i Köpenhamn 2011 (MSB, 2016) görs ofta särskilda studier, till exempel sammanställningar av skador och samhällsstörningar, försäkringsersättningar, etc. För svenska förhållanden är det sällsynt med fallstudier och systematiska sammanställningar. När det gäller den skyfallshändelse som anses vara en av de största i Sverige i modern tid, i Malmö den 31 aug 2014, har konsekvenserna rapporterats i branschpress (Stadsbyggnad, 2016) och i en vetenskaplig artikel (Sörensen och Mobini, 2017). I en studie av flera svenska skyfallshändelser (Johansson, 2015) undersöktes tillgång till olika typer av data för 14 skyfall i Sverige. Johansson visade att det finns data som beskriver konsekvenser men som är mödosamma att samla ihop eftersom de är spridda på många samhällsaktörer, såsom räddningstjänst, försäkringsbolag, branschorganisationer, media och forskningsinstitutioner.

Det finns stor potential i att använda skadedata från försäkringsbranschen för att kunna kvantifiera skyfallsskadors antal och kostnader samt för att förstå de mekanismer under och efter skyfallen som leder till ekonomiska skador. En växande vetenskaplig litteratur beskriver hur data från försäkringsbranschen ger nya möjligheter att analysera, förstå och modellera översvämnings- och skyfallsrisker. En begränsning som ofta råder är att skadedata inte har tillräcklig rumslig upplösning. Andra begränsningar är olika typer av regleringar kring försäkringstagarnas integritet,

¹ <https://www.smhi.se/forskning/forskningsnyheter/ny-forskning-skyfallen-kan-bli-annu-varre-i-ett-forandrat-klimat-1.142644>

hur personuppgifter kan användas och delas, och även av konkurrensskäl inom branschen. Dessutom saknas ofta uppgift om vilken typ av översvämning det handlar om (Grahn, 2017). Grahn och Nyberg (2017) och Blumenthal (2019) använde ca 15 år av svenska försäkringsdata, där upplösningen var på församlingsnivå, i syfte att identifiera förklarande faktorer för skyfallsskador såsom nederbördsintensitet, topografi, socio-ekonomiska faktorer, etc. Sörensen och Mobini (2017) hade tillgång till data på adressnivå (dvs för enskilda byggnader) från ett försäkringsbolag och ett VA-företag för ett antal skyfallshändelser i Malmö för en 15-årsperiod. Syftet med deras studie var att studera karakteristik och mekanismer hos nederbörd, topografi, avlopps- och dagvattensystem, m m, som ledde till skador på byggnader. Spekkers et al. (2013; 2015) hade tillgång till skadedata från ett försäkringsbolag i Nederländerna, med upplösning på kvartersnivå. Deras syfte var främst att identifiera och kvantifiera hur skador uppstår på byggnader, vilka delar av byggnader som skadas och hur vatten tar sig in i byggnader. I Norge har ett mångårigt utvecklingsarbete kring användning av försäkringsdata (Hauge et al., 2018) lett fram till ett antal studier inom skyfallsområdet. Torgersen et al. (2015) använde aggregerade försäkringsdata från Fredrikstad för att visa på samband mellan nederbördsintensitet och försäkringsärenden. Torgersen et al. (2017) använde skadedata på adressnivå för att bygga en förklarande modell, och för att kunna kartera skyfallskänsliga områden. Ur ett forskningsperspektiv är det viktigt att kunna koppla skyfallsskador till en exakt geografisk position, för att kunna göra analyser av de fysiska och socio-ekonomiska faktorer som kan förväntas leda till skador.

Det är viktigt att komma ihåg att användning av skadedata från försäkringsbolag bidrar till att bedöma de ekonomiska konsekvenserna hos de materiella värden som är försäkrade. Vidare har forskning visat att när skador från översvämningar räknas i ekonomiska termer finns en tendens att prioritera skydd av byggnader (ten Veldhuis, 2011). I de fall översvämningsskador räknas i antal personer som påverkas är det istället bilvägar samt cykel- och gångbanor som är mest exponerade. Inför beslut om riskreducerande åtgärder behöver man ta hänsyn till och väga samman tangibla och intangibla värden för att inkludera både det ekonomiska och samhällsliga perspektivet i planeringen. En utmaning är att de metoder som används för att beräkna skador på infrastruktur inte är lika väl utvecklade som de modeller som används för att uppskatta potentiella byggnadsskador (Jongman m fl., 2012). Andra typer av konsekvenser, exempelvis ekologiska och kulturella, är inte heller representerade i denna typ av analyser.

Projektet SPLASH, Skyfallsmodellering – planering, analys och sårbarhetshantering innebär fördjupat samarbete mellan forskning och försäkringsbransch om skador och kostnader som uppstår vid skyfall. Projektet har tre huvudsakliga mål:

- Att utveckla metodik för katastrofmodellering, inkluderande beskrivningar av nederbördshot, exponering och potentiella skador.
- Att utveckla en säker metod för hantering av försäkringsdata om översvämningsskador, för att bättre förstå relationen mellan nederbörd och skador.
- Att etablera en arena för samarbete mellan akademi, försäkringsbransch och blåljusmyndigheter för att långsiktigt minska katastrofrisker i Sverige.

Projektet använder Jönköping som studieområde för att genomföra analyser av inträffade händelser och framtida risker. Projektet drivs av Centrum för klimat och säkerhet på Karlstads universitet, i nära samarbete med fyra företag; Brandskyddsföreningen Restvärderäddning i Sverige AB, JLT Re Northern Europe, Länsförsäkringar Jönköping och Länsförsäkringar AB. Projektet stöds av Jönköpings kommun, samt av det globala initiativet inom katastrofmodellering Oasis Loss Modelling Framework (Centrum för klimat och säkerhet, 2019)

SPLASH projektets övergripande syfte är att utveckla nya metoder och generera nya typer av data som förbättrar möjligheterna att värdera skyfallsrisker i svenska kommuner. Projektet syftar också till att utveckla metodiken kring katastrofmodellering i Sverige, med erfarenheter från ledande internationella aktörer.

Under 2012 tecknade danska Finansministeriet och Kommunernes Landsforening (KL) ett avtal som ålade samtliga danska kommuner att utarbeta klimatanpassningsplaner senast före utgången av 2013. Som en följd av detta sammanställde de danska försäkringsbolagens branschorganisation, Forsikring og Pension, skadedata från skyfallshändelser från de sju största försäkringsbolagen och delade dessa uppgifter med kommunerna. Skadedata delades vid två tillfällen, 2013 och 2016. Syftet var initialt att ge kommunerna bättre beslutsunderlag och vid det andra tillfället var syftet att bidra till utvärdering av klimatanpassningsplanerna samt att utgöra ett stöd i att verkställa planerna. Varje kommun tecknade avtal med Forsikring og Pension om säker behandling av uppgifterna och att endast redovisa uppgifter i anonymiserad form. Data sändes via säker e-post i de fall detta var möjligt, i annat fall överfördes data till ett USB-minne som fick hämtas på plats hos Forsikring og Pension. Detta föregicks av ett tillstånd som Forsikring og Pension erhållit från Finanstilsynet (Forsikring & Pension, 2017) som utövar tillsyn och tillståndsarbete för finansiella verksamheter i Danmark.

Syfte och frågeställningar

Denna studie är en del av en nordisk utblick inom ramen för SPLASH och betraktas som en förstudie genom att kategorier/teman för fördjupade studier identifieras. Syftet är att få kunskap om vilka möjligheter och hinder som kan finnas vid användningen av försäkringsdata i det förebyggande arbetet med skyfall genom att undersöka danska kommuners erfarenheter.

Följande frågeställningar har varit vägledande för undersökningen:

- Vilka erfarenheter har man av att använda försäkringsdata?
- Hur har försäkringsdata använts?
- Vilka möjligheter kan ses?
- Finns hinder för användningen?

Metod

Den här studien gjorde avstamp i Forsikring og Pensions rapport (2017) som beskriver en del av de möjligheter och hinder som finns med den praktiska hanteringen av skadedata. För att fördjupa detta kunskapsunderlag genomfördes personliga intervjuer med handläggare på ett antal danska kommuner samt representanter för kommunernas försyningssekskab som ansvarar för driften av VA. Det visade sig vanligt förekommande att kommunerna använt sig av konsulttjänster vid analys av försäkringsskadedata varför även en konsult som haft uppdrag i flera kommuner intervjuats. Utöver detta har även en intervju genomförts med en representant för Forsikring og Pension.

Ett strategiskt urval av 26 kommuner gjordes i syfte att få en geografisk spridning över Danmarks fem regioner samt representation från kommuner med varierande invånarantal. Inbjudan till intervju skickades initialt till kommunens centrala e-brevlåda och ytterligare kontakt söktes därefter direkt med berörd förvaltning.

Sex kommunintervjuer samt den nämnda intervjun med Forsikring og Pension genomfördes på plats under perioden juli till och med oktober 2019. En intervju med en konsult som arbetat med försäkringsdata i ytterligare minst fem kommuner genomfördes online i november. Övriga kommuner har antingen svarat att de inte använt skadedata och därför inte vill delta i intervju eller valt att inte svara. Kommuner från tre av fem regioner har deltagit i undersökningen; Region Hovedstaden, Region Sjælland samt Region Midtjylland.

Intervjuaren har talat svenska under intervjun medan respondenterna har talat danska. Intervjuerna transkriberades och översattes till svenska och skickades ut till respondenterna för att säkerställa att informationen uppfattats korrekt.

Kommunernas erfarenheter

I följande avsnitt redogörs först för resultatet från kommunintervjuerna under rubrikerna Möjligheter respektive Utmaningar. I ett separat avsnitt följer därefter en presentation av resultatet från intervjun med försäkringsbolagens branschorganisation, Forsikring og Pension.

Möjligheter

Genom försäkringsbolagens samlade skadedata från skyfall har kommunerna fått uppgifter om byggnadens adress, byggnadsskadan som blivit ersatt (ytterligare skador kan alltså ha uppstått), utbetalning för lösöre, om det är en privat bostad eller en affärsverksamhet samt datum för händelsen.

Av intervjuerna framkommer att skadedata har använts för att validera andra skadeundersökningar och för att påvisa teoretiska översvämningsmodellens giltighet vid beräkning av genomsnittlig årskostnad för skador. Skadedata har även använts för att kalibrera kvadratmeterkostnaden för byggnadsskador. I nästa steg, mot bakgrund av genomförd validering och kalibrering, har kostnads-nyttokalkyler gjorts. Dessa kalkyler har sedan använts för att prioritera vilka riskområden som ska åtgärdas.

Skadedata har således använts för att värdera skadereduktion och kostnader för att få fram en optimal åtgärdsnivå. Stora skador kan vara ekonomiskt lönsamt att förebygga medan mindre omfattande åtgärder kan bli för dyra i förhållande till nyttan. Beräkningarna som genomförts rör uteslutande byggnadsskador enligt den intervjuade konsulten. De har använts både för att vidta kortsiktiga och enkla förbättringar samt i långsiktig översiktsplanering. En kommun uttrycker att:

Det är den bästa bilden vi kan få gällande omfattning och antal skador så det kommer vi absolut vilja använda igen.

Att använda konkreta försäkringsdata uppfattas som ett praktiskt verktyg som bidrar med fakta istället för endast uppskattningar av risk. Det uttrycks att skadedata bidrar till att optimera den samhällsekonomiska investeringen.

I flera fall, även där man inte gjort en kostnads-nyttokalkyl, har skadedata använts som ett jämförelsematerial till den egna analysen. Data har bekräftat om de beräkningar man gjort i stora drag överensstämmer med försäkringsskadorna eller inte, varpå beslut har fattats om planen ska justeras. En kommun beskriver att försäkringsskadorna visade sig vara vitt spridda över hela kommunen vilket skulle inneburi ett betydligt mer omfattande klimatanpassningsarbete än vad man förutsett. Materialet fick då tjäna som underlag för politiskt beslut om hur omfattande åtgärder som skulle vidtas.

Flera kommuner anger att om den egna riskkarteringen inte skulle stämma med försäkringsdata så kan det vara ett incitament för att utreda vad det beror på.

En annan möjlighet som framförs som ett önskemål är att få tillgång till data i framtiden för att kunna se om de åtgärder som vidtagits har gett resultat.

Utmaningar

Praktiska hinder

Ett konkret hinder för användningen har varit att det inte går att utläsa av skadedata om det rör sig om en översvämning från källaravloppet på grund av för högt tryck i avloppsledningar eller om vattnet rinner in i huset utifrån. Eftersom detta medför helt olika åtgärder har skadedata ansetts mindre användbara av en del kommuner. För att få tillförlitliga data måste i så fall varje hushåll kontaktas för att få information om hur översvämningen uppstod. Här framför kommunerna ett önskemål att försäkringsdata specificeras noggrannare för att det ska komma till större användning. De som trots allt använt data har sett det som ett bidrag till helheten och att översvämningar, oavsett hur de uppstår, är viktiga att känna till eftersom de pekar på en risk i samhället.

Helhetsperspektiv – tangibla och intangibla värden

En aspekt som framhålls av en del kommuner är vikten av helhetsperspektiv för en hållbar stadsutveckling:

I sammanhanget klimatanpassning och skyfallssäkring är det mycket press på areal. Politiker vill gärna bygga mer bostäder och industrier för att få mer skatteintäkter, men man måste också reservera en del areal om man ska få till en klimatanpassning. Vi har inte så många vattendrag och sjöar som tar hand om regnvatten.

Den här aspekten tillför ytterligare en dimension genom att lyfta fram det större sammanhanget och beröra de målkonflikter som ofta finns mellan olika kommunala verksamheter och som ger sig till känna i stadsplaneringen och det praktiska förebyggande arbetet.

Det har även framkommit att kommuner styrs olika mycket av idén om kostnads-nyttoberäkningar. De som inte använt sig av försäkringsdata i någon större utsträckning säger sig vidta de åtgärder de anser vara samhällsekonomiskt förnuftiga. ”De lågt hängande frukterna.” Man har då använt teoretiska modeller för beräkning av översvämningsrisker och i nästa steg varit ute och kontrollerat platsen för att se om det är en plats som bedöms som sårbar. Det kan röra sig om platser som inte ger någon påverkan på samhället om de blir översvämmade.

En farhåga som uttrycks med kostnads-nyttokalkyler är att man bara ser till ekonomiska värden och att det mänskliga lidande som uppstår i samband med att man får sin egendom förstörd i en översvämningskatastrof inte blir synligt i beräkningarna.

När man gör cost-benefit-beräkningar måste man ju också ta med i värderingen att även om människor inte har så stora värden i sina hus så är det ju extremt psykiskt uppslitande att få översvämningskatastrof i sin källare vartannat år. Därför kan man inte bli helt förblindad av den ekonomiska beräkningen och se vad som kan betala sig eftersom det kan finnas vissa saker som kan vara svåra att omsätta i pengar.

Huruvida det anses vara till gagn att göra en kostnads-nyttokalkyl eller inte, är inte självklart. Åsikterna går delvis isär och det finns olika infallsvinklar. Det har även framförts att man bör undvika att göra kostnads-nyttokalkyler avseende annat än materiella värden eftersom det är mycket svårt att sätta ett pris på till exempel människors hälsa. Endast materiella värden anses lämpliga att beskriva i siffror medan andra värden behöver framföras både i text och muntligt till beslutsfattare.

En annan begränsning som förts på tal är att data endast visar byggnadsskador och sannolikt inte heller för samtliga byggnader som berörts av ett skyfall.

Vi har haft långa diskussioner både med beredskap och alla möjliga andra utifrån det här, för man ser att det är uteslutande byggnadsskador. Det kan ju vara att det ligger andra 'hotspots' eller annat som vi vill prioritera högt. Kanske det inte är byggnader, till exempel infrastruktur till hospitalet. Eller det kan också vara natur och kulturvärden som man vill prioritera högt.

Här uttrycker man alltså att det finns en risk att inte lägga tillräckligt stor vikt vid infrastruktur eller andra värden.

Handläggare ger även exempel på att invånare hört av sig från ett område som varit drabbat av översvämning där kommunen inte känt till sårbarheten trots att man tagit hänsyn till försäkringsdata i sin riskkartläggning. Det är således av vikt att vara införstådd med att försäkringsdata inte garanterar en heltäckande bild av riskerna utan endast visar de hem eller affärsverksamheter som fått en utbetalning via sin försäkring.

Juridiska aspekter

En infallsvinkel på hanteringen av försäkringsdata av juridisk karaktär inbegriper de personuppgifter som kommunerna fått ta del av. Det är viktigt att reflektera över detta eftersom försäkringsdata innehåller adressuppgifter vilket är en typisk personuppgift som lyder under dataskyddsförordningen (GDPR) (Datainspektionen, 2019). Av intervjuerna framkommer att man vid emottagandet av data fått signera en form av sekretessblankett med instruktioner om hur uppgifterna måste förvaras och att de inte får spridas.

Ett förslag från en kommun är att få data levererat på en särskild plattform där man inte nödvändigtvis behöver se exakt vilken adress som berörs.

Det vore bra om Försikring og Pension skulle kunna gå in och göra en form av GIS modell, en plattform där man kan gå in och se på vilka områden skador skett. Det behöver inte vara på exakt adress. Det skulle vara smidigt och visuellt. Det skulle vara det snabbaste sättet att få tillgång till data.

En annan infallsvinkel på detta, som också framkommit av intervjuerna, är att det är tveksamt om detta är genomförbart eftersom man då måste skapa kluster av översvämningsområden så att data på individnivå inte går att urskilja. För att sedan få ett relevant utdrag från databasen så skulle handläggaren behöva skicka en polygon som kan användas för att ta fram data. Detta bedömer man skulle bli alltför tungrott och därför inte realistiskt att genomföra.

Utöver detta är det i relation till fastighetsmarknaden som personuppgifterna diskuteras och den aspekt som framkommit är uppgifternas potential att påverka husmarknadspriserna. Kommunerna uppger att deras översvämningsplan är en allmän handling som offentliggörs via kommunens hemsida och därmed kan man se vilka områden och gatuadresser som är särskilt utsatta för översvämningar. Detta anses vara särskilt kännbart i mindre kommuner eftersom man uppger att det är enklare att identifiera ett specifikt hus på en karta, jämfört med en större kommun där

man kan samla data för ett större område och på så vis göra det oidentifierbart på hushållsnivå. Om försäkringsuppgifterna blir offentliga skulle det alltså kunna påverka fastighetspriserna. Det har också hänt att en kommun får påringningar från husspekulanter som undrar om ett hus ligger i riskzonen. Handläggare ser att det finns en ökad allmän medvetenhet om klimatförändringar, men också att medborgarna visar sig mer medvetna om klimatrelaterade risker specifikt i samband med husköp. De poängterar dock att de aldrig kan ge råd om husköp och att förutsättningarna kan ändras i en tätort, exempelvis kan exponeringen för en risk ändras när VA-systemet utvecklas. Ytterligare en reflektion som framkommer är att eftersom man kan anta att ett drabbat område som syns i riskkartläggningen också ligger högt på prioriteringsordningen bland de områden som ska klimatsäkras, skulle det även kunna ses som fördelaktigt vid köp. En tredje aspekt som nämnts är att det finns områden i Danmark som är mycket utsatta för översvämningar där människor undviker att köpa hus. Men detta anses då inte bero på försäkringsbolagens uppgifter utan på grund av allmän kännedom genom massmedia.

Varje år är det högt vattenstånd i fjorden och några hem som blir översvämmade. Där tänker sig folk för innan de köper hus. Där är det säkert några som står med hus de inte kan sälja nu. Men det är ju inte på grund av försäkringsdata utan för att man sett det på TV.

Sammantaget uppfattas det som att kommunerna anser att det är förhållandevis låg risk för att en enskild person skulle erfara negativa konsekvenser av delning av skadedata i detta avseende.

Kostnader för enskilda och kommunen

I intervjuerna lyfts försäkringspremierna som en särskild aspekt att reflektera kring. Premierna har höjts kraftigt i de områden som hittills varit drabbade av stora skyfall och frågan kommunerna ställer sig är: När kommunen genomför åtgärder, kommer då försäkringspremierna kunna minska för medborgarna? Denna fråga är aktuell för diskussion mellan parterna genom Kommunernes Landsforening (KL) och försäkringsbolagen, men är ännu så länge ouppklarad. Det uttrycks också en farhåga och en frågeställning kring om man gör dessa beräkningar med hjälp av försäkringsbolagens data, kommer det då finnas egendomar som det i förlängningen inte kommer att gå att försäkra? Det finns dock en påbörjad dialog med branschen kring dokumentation och hur kommunen ska kunna visa att åtgärder vidtagits. Om man kan enas kring en beräkningsmodell, framtagen av kommunen, som ger underlag

för åtgärder är förhoppningen att det också ska kunna leda till konkurrens bland försäkringsbolagen.

Kommunerna uppger i samband med detta även att det innebär mycket stora kostnader för invånarna i form av skattemedel att skyfallssäkra en kommun och försäkringsskadedata visar i vissa fall att det är ett omfattande arbete som behöver göras. Det konstateras av de flesta kommuner att det är kommunens ansvar att stå för kostnaden för klimatanpassning medan försäkringsbolagen gör vinsten.

Forsikring og Pension

Den huvudsakliga frågeställningen i intervjun med Forsikring og Pension har rört hanteringen av persondata eftersom organisationen meddelat att de inte längre kommer att kunna leverera skadedata på grund av det juridiska regelverk som råder kring personuppgiftshantering enligt GDPR. I samband med en översyn av detta och framtagande av dataetiska riktlinjer avvaktar man nu med ytterligare utskick till dess man fått klarhet i hur man bäst kan gå till väga. Forsikring og Pension förklarar att de nu har till uppgift att väga samman skyddet för den enskilda individen med nytta för ett bredare lager av allmänheten som uppstår om kommuner får ta del av uppgifterna.

Från organisationens sida finns en i grunden positiv inställning till att fortsätta sammanställa skadedata och skicka ut dessa till kommunerna. Detta har hittills gjorts vid två tillfällen; 2013 och 2016. Det uppges dock innebära ett omfattande arbete. Vidare uppges att en viss mängd data behöver genereras mellan de olika tillfällena för att skapa ett underlag som är meningsfullt att ta del av. Av den anledningen har man inte skickat ut det oftare än vart tredje år.

Diskussion och slutsatser

Av undersökningen framgår att det finns både fördelar och nackdelar med användningen av skadedata. Försäkringsbolagens uppgifter ses ofta som ett komplement till övriga analyser för att skapa en helhetsbild av behovet av att förebygga skyfallsskador. I det större sammanhanget finns perspektivet hållbar utveckling med och utgör en slags fond för arbetet med klimatanpassning i kommunerna. Handläggare har även uppmärksammat de målkonflikter som ger sig till känna mellan kommunernas olika verksamhetsgrenar där en kommun behöver balansera behovet av ekonomisk tillväxt med behovet av hållbarhet och att skydda den natur som finns kvar.

Av intervjuerna framkommer att skadedata använts som underlag för politiska beslut och prioriteringar. Det beskrivs i en del fall som ett mycket användbart inslag i samhällsplaneringen medan det i andra fall inte anses vara till lika stor nytta. Några begränsningar som angetts är till exempel att skadedata endast visar de byggnadsskador som ersatts. Skadedata ger således inte en heltäckande bild av vilka fastigheter som översvämmats eller vilka skador som uppstått. En annan begränsning som beskrivits som ett konkret hinder är att man inte kan se hur översvämningen uppstått i fastigheten och att skadedata därför inte bidrar till praktisk nytta såvida data inte specificeras i det avseendet. Detta har även tidigare visats av Grahn (2017).

Det har framkommit att försäkringsdata underlättar kostnads-nyttokalkyler vilket ses som mycket positivt av vissa, medan andra har en mer avvaktande hållning. Några skäl att iakttäta viss försiktighet vid användningen av dessa kalkyler har angetts ovan. Det är viktigt att ha i åtanke att skadedata inte ger en fullständigt tillförlitlig bild eftersom inte samtliga skador som uppstår ersätts. Det kan även finnas byggnader som inte är försäkrade. Eftersom försäkringsdata endast innehåller uppgifter om byggnadsskador finns risk att andra skador, till exempel på infrastruktur, osynliggörs. Kostnads-nyttoberäkningar underlättar visserligen beslutsfattandet eftersom de uppfattas som fakta, men därigenom föreligger en viss risk för att försäkringsskadedata får oproportionerligt stor vikt vid bedömningar och beslut. Kostnads-nyttokalkyler framstår även som komplicerade att utföra för annat än materiella värden eftersom de är omgärdade av etiska frågetecken, till exempel avseende bedömning av ekonomiskt värde på människors fysiska och psykiska hälsa. Det här innebär att en kostnads-nyttokalkyl baserad på försäkringsbolagens skadedata bör ingå som en del i ett mer omfattande beslutsunderlag som säkerställer ett holistiskt perspektiv på människa och miljö i riskhanteringen. Detta har även stöd i tidigare studier där man framhållit vikten av att tangibla och intangibla värden, såsom sociala aspekter samt natur- och kulturvärden, vägs samman i en riskkartläggning (ten Veldhuis, 2011). Vidare har det även konstaterats i tidigare forskning att när skador från översvämningar räknas i ekonomiska termer finns en tendens att prioritera skydd av byggnader (ten Veldhuis, 2011), vilket ytterligare understryker vikten av en nyanserad och samlad bedömning av helheten inför beslut om åtgärder.

En viss tveksamhet till användning av försäkringsbranschens data, utöver för kostnads-nyttokalkyler, kan skönjas i intervjuerna. Spänningen mellan offentlig och privat verksamhet framträder när en kommun vidtar kostsamma åtgärder och försäkringsbranschen gör en vinst. För att ett påbörjat samarbete inte ska stranda vid detta kan det vara av värde att lyfta en diskussion mellan parterna med en reflektion kring för vems skull klimatanpassningsåtgärder genomförs. En fråga för framtida studier kan också vara hur kommunerna ser på samarbetet med försäkringsbranschen

och användning av skadedata, uppfattas det som en service eller som ett krav? Det framstår som väsentligt att hitta en minsta gemensam nämnare som kan utgöra en plattform för samarbete och goda relationer. I sammanhanget anses det även vara av vikt att komma överens om hur kommunerna kan visa att åtgärder vidtagits så att nivån på försäkringspremierna kan justeras när risken för skador har minskat.

Avslutningsvis kan konstateras att det finns vissa reservationer mot användning av försäkringsdata i skadeanalyser i preventivt syfte. Trots detta ses det som ett viktigt steg i att framledes få mer tillförlitliga underlag för riskbedömningar än vad enbart teoretiska modeller hittills kunnat bidra med. Det ses därför som centralt att den juridiska frågan om GDPR, som i nuläget tolkas som ett hinder för att lämna ut försäkringsdata, grundligt utreds och prövas av berörda instanser.

Referenser

- Barredo, J. I., 2009. Normalised flood losses in Europe: 1970–2006. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, Volume 9, pp. 97-104.
- Barredo, J. I., Saurí, D. & Llasat, M. C., 2012. Assessing trends in insured losses from floods in Spain 1971–2008. *Natural Hazards and Earth Systems Sciences*, Volume 12, pp. 1723-29.
- Blumenthal, B., 2019. Nederbördsintensitet och andra faktorer som påverkar skyfallsskador. Licentiatavhandling, 2018:56, Karlstads universitet.
- Blumenthal, B. & Nyberg, L., 2019. The impact of intense rainfall on insurance losses in two Swedish cities. *Journal of Flood Risk Management*, 12(S2):e12504.
- Bouwer, L., 2011. Have Disaster Losses Increased Due To Anthropogenic Climate Change?. *American Meteorological Society*, pp. 39-46. doi/abs/10.1175/2010BAMS3092.1.
- Centrum för klimat och säkerhet, 2019. *Karlstads universitet*. [Online] Available at: www.kau.se/ccs/SPLASH [Accessed 22 augusti 2019].
- Datainspektionen, 2019. *Datainspektionen*. [Online] Available at: www.datainspektionen.se [Accessed 09 september 2019].
- Forsikring & Pension, 2017. *Konklusion på skybrudsskadedata 2016*, Hellerup: Forsikring & Pension.
- Grahn, T., 2017. Data availability and applicability for loss quantification. Doktorsavhandling, Karlstads universitet.
- Grahn, T. & Nyberg, L., 2017. Assessment of pluvial flood exposure and vulnerability of residential areas. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 21, 367-375.
- IPCC, 2014. *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*. Intergovernmental Panel on Climate Change.

- Johansson, M., 2015. Data sources on small-scale disaster losses and response – A Swedish case study of extreme rainfalls 2000-2012. *International Journal of Disaster Risk Reduction*, 12, 93-101.
- Jongman, B. et al., 2012. Comparative flood damage model assessment: towards a European approach. *Natural Hazards and Earth Systems Sciences*, Volume 12, pp. 3733-52.
- MSB, 2016. Skyfallsförebyggande åtgärder – Exempel från arbete i Köpenhamns och Fredriksbergs kommuner. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. ISBN 978-91-7383-678-4.
- Nyberg, L., Hakkarainen, H., Blumenthal, B. & Moberg, J.-O., 2019. Konsekvenser av sommarskyfall i Sverige under åren 2009–2018: Analys av rapportering i dagstidningar. Centrum för klimat och säkerhet, Rapport 2019:2, Karlstads universitet.
- SMHI, 2017. Extremregn i nuvarande och framtida klimat – Analyser av observationer och framtidsscenarioer. SMHI rapport Klimat 47.
- SMHI, 2019. *SMHI*. [Online] Available at: www.smhi.se [Accessed 09 september 2019].
- Spekkers, M.H., Kok, M., Clemens, F.H.L.R. & ten Veldhuis, J.A.E., 2013. A statistical analysis of insurance damage claims related to rainfall extremes. *Hydrology and Earth System Sciences*, 17, 913-922.
- Spekkers, M. H., Clemens, F. & ten Veldhuis, J. A. E., 2015. On the occurrence of rainstorm damage based on home insurance and weather data. *Natural Hazards and Earth System Sciences*, 15:261-272.
- Stadsbyggnad, 2016. Malmö planerar för skyfall. Nr 6:10-12.
- Sörensen, J. & Mobini, S., 2017. Pluvial, urban flood mechanisms and characteristics – Assessment based on insurance claims. *Journal of Hydrology*, 555, 51-67.
- Sörensen, J. & Rana, A., 2013. Comparative Analysis of Flooding in Gothenburg, Sweden and Mumbai, India: A Review. Lund, Lund University.
- ten Veldhuis, J., 2011. How the choice of flood damage metrics influences urban flood risk assessment. *Journal of Flood Risk Management*, Volume 4, pp. 281-7.
- Torgersen, G., Bjerkholt, J. T., Kvaal, K. & Lindholm, O. G., 2015. Correlation between extreme rainfall and insurance claims due to urban flooding - case study Fredriksstad, Norway. *Journal of Urban and Environmental Engineering*, 9(2), pp. 127-138.
- Torgersen, G., Rod, J. K., Kvaal, K., Bjerkholt, J. T. & Lindholm, O. G., 2017. Evaluating flood exposure for properties in urban areas using a multivariate modelling technique. *Water*, 9(5):318.

”Trots vissa reservationer ses användning av försäkringsdata i skadeanalyser som ett viktigt steg mot mer tillförlitliga underlag för riskbedömningar än vad enbart teoretiska modeller hittills kunnat bidra med.”

Den här rapporten syftar till att ge en bild av möjligheter och hinder som kan finnas vid användningen av försäkringsdata i det förebyggande arbetet med skyfall genom att undersöka danska kommuners erfarenheter. Studien är baserad på ett antal personliga intervjuer med företrädare för danska kommuner i tre av Danmarks fem regioner.

Av undersökningen framgår att det finns både fördelar och nackdelar med användningen av skadedata. Försäkringsbolagens uppgifter används bland annat som ett komplement till övriga analyser för att skapa en helhetsbild av behovet av att förebygga skyfallsskador. Men även en viss tveksamhet till användning av försäkringsbranschens data kan skönjas i intervjuerna. Ett exempel på det är spänningen mellan offentlig och privat verksamhet som framträder när en kommun vidtar kostsamma åtgärder och försäkringsbranschen tar hem vinsten.

Den här studien genomfördes på Centrum för forskning om samhällsrisker, (dåvarande Centrum för klimat och säkerhet) vid Karlstads universitet, inom ramen för projektet SPLASH (Skyfallsmodellering – planering, analys och sårbarhetshantering) som finansierades av KK-stiftelsen.

Fakulteten för humaniora och samhällsvetenskap

Centrum för forskning om samhällsrisker, CSR

Rapport 2020:2

ISBN: 978-91-7867-162-5 (tryck)

ISBN: 978-91-7867-166-3 (pdf)

KAU.SE

Centrum för forskning om samhällsrisker, CSR
Karlstads universitet
KAU.SE/CSR