



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-09-22

Diarienummer 0708/20

Avdelningen Stadsutveckling

Jesper Persson

Telefon: 031-368 7392

E-post: jesper.persson@kretsloppochvatten.goteborg.se

Information om skyfallsöverenskommelse

Förslag till beslut

Kretslopp och vattennämnden antecknar informationen till protokollet.

Sammanfattning

Kretslopp och vattennämnden beslutade i oktober 2019 att ge förvaltningen i uppdrag att tydliggöra ansvarsfrågan för genomförande och förvaltning av skyfallsanläggningar samt att ta fram ett förslag till finansieringsmodell för detta (Dnr 0750/19). Följande tjänsteutlåtande innehåller dels ett förslag på skyfallsöverenskommelse dels en beskrivning som tar upp ett antal nyckelfrågor kopplat till överenskommelsen. Framförallt beskrivs frågor kring behovet av en överenskommelse men även kostnader, finansiering och en omvärldsbeskrivning.

Plan- och bygglagen (PBL) anger tydligt att skyfallsfrågan är ett ansvar för Staden att hantera. Göteborgs översiktsplan inte bara bekräftar det utan anger också hur detta ska gå till. Förutom PBL och praxis inom VA-branschen finns även andra lagrum som tar upp ansvarsfrågor kring skyfall. Till detta innebär skyfall enorma kostnader i storleksordningen fyra miljarder i det fall ett skyfall skulle komma över hela Göteborgs Stad. Detta kan relateras till att bara försäkringskostnaderna för ett skyfall över Köpenhamn under 2011 uppgick till åtta miljarder Dkr.

I arbetet med direktivet kan det fastslås att:

- Staden behöver skyfallsanläggningar
- KoV anses vara den förvaltning som bör leda arbetet

Förslaget till skyfallsöverenskommelse, se bilaga 1, utgår från Kretslopp och vattens reglemente som säger att KoV inte bara ska samordna och stödja andra

nämnder utan även i samverkan genomföra åtgärder i både nya och befintliga områden. Förslaget är att det skapas en förvaltningsöverskridande grupp för skyfallsfrågor som ska arbeta tillsammans med Samverkansgrupp dagvatten. KoV ska också ta huvudansvaret för genomförandet av skyfallsanläggningar, men även drift och underhåll av skyfallsfunktionen i dessa anläggningar. För att finansiera detta ska idag möjliga vägar användas såsom exploateringsbidrag och kommunal skatt. Idag är det teoretiskt möjligt med medfinansiering från aktörer som Trafikverket och Fastighetsverket, samt att söka bidrag från statliga myndigheter vilket bör undersökas. KoV bör också arbeta med att på sikt få till en mer hållbar finansiell lösning som exempelvis en ny klimattaxa.

Kretslopp och vatten

Marianne Erlandson
Förvaltningsdirektör

Bilagor

1. Överenskommelse om samverkan angående skyfall inom Göteborgs Stad

Ärendet

Kretslopp och vattennämnden beslutade i oktober 2019 att ge förvaltningen i uppdrag att tydliggöra ansvarsfrågan för genomförande och förvaltning av skyfallsanläggningar samt att ta fram ett förslag till finansieringsmodell för detta (Dnr 0750/19). Ett uppdragsdirektiv skyfall blev fastställt av förvaltningsdirektören 2020-02-11 och har följande syften:

Det övergripande syftet med detta direktiv och efterföljande arbete är att staden ska ha en finansieringsmodell som möjliggör skyfallsinvesteringar. Syftet är också att tydliggöra ansvar för drift och underhåll av de anläggningar som skyfallsinvesteringarna ger. I förlängningen leder detta till att skapa en robust stad vid skyfall, i enlighet med riktlinjerna i stadens tematiska tillägg till Översiktsplanen för översvämningar.

Nedan följer dels ett förslag på Skyfallsöverenskommelse (se Bilaga 1 till tjänsteutlåtandet), dels en beskrivning som tar upp ett antal nyckelfrågor och som tillsammans ger mer information om viktiga frågor kopplat till skyfallsarbetet och överenskommelsen:

- Skyldighet och behov av att göra investeringarna
- Omvärldsbevakning
- Ett exempel som visar på hur det går till
- Presentera alternativ - Ansvar för genomförande och DoU av skyfallsanläggningar
- Kostnadsuppskattning för närmsta fem åren avseende investering, drift och avskrivning samt kapitalkostnader
- Finansiering – i dagsläget möjliga vägar

Bakgrund i form av behovet av att arbeta med skyfall finns kort beskrivet i skyfallsöverenskommelsen, som består av:

- Organisation inom Staden
- Skyfallsterminologi
- Ansvarsfördelning inom staden samt mellan olika samverkansgrupper
- Finansiering som är möjlig idag

Skyldighet och behov av att göra investeringarna

Måste Göteborgs stad arbeta med skyfallsfrågor? Svaret är ett kort ja och motiveras utifrån en rad olika aspekter. I korthet kräver Plan och bygglagen att alla detaljplaner lämplighetsprövas, att kommunen strategiskt arbetar för att minska skador från översvämningar och att trafikolyckor motverkas. Till detta finns styrande dokument i form av översiktsplan, KoV:s eget reglemente och

praxis inom VA-branschen som Staden måste följa. Slutligen finns en rad andra argument som inte är krav men klokt för Staden att beakta som exempelvis att ett klimatanpassat 100-årsregn över hela Staden bedöms ge en kostnad på ca 4 miljarder.

Lagkrav som Staden måste följa:

- Plan- och bygglagen
- Jordabalken (anger dock ingen skyldighet att anlägga)

Styrande dokument som Staden måste följa:

- TTÖP
- Kretslopp och vattens reglemente
- Svenskt vattens publikationer

Ytterligare punkter som Staden ska beakta:

- Länsstyrelsen
- Försäkringsbolag
- Sociala och ekonomiska konsekvenser

Plan- och bygglagen (PBL)

Alla detaljplaner ska enligt PBL lämplighetsprövas ur ett klimatanpassningsperspektiv, där skyfall och översvämning ingår för att säkerställa att en exploatering är genomförbar. Med andra ord har Staden vid planläggning ett ansvar för skyfallsarbete för att möjliggöra nya detaljplaner (2 kap. 4 § samt 2 kap. 5 § 5 punkten PBL). Om kommunen inte klarlägger hur skyfallsproblematiken inom en detaljplan ska lösas kan Länsstyrelsen komma att upphäva en antagen detaljplan (5 kap. 14 § samt 11 kap. 10 - 11 §§ PBL). Om kommunen missköter skyfallsplaneringen planskedet finns det risk för att kommunen blir skadeståndsskyldig om översvämningsskador inträffar (Schiötz och Hertz 2019). Kommunen kan dock bara bli skadeståndsskyldiga under de första tio åren efter det att en detaljplan börjat gälla. Detta gäller även för nybyggnation inom äldre detaljplaner där preskriptionstiden löpt ut (SOU 2017:42, COWI 2020).

Även om det rent juridiskt inte finns en definition på vad som är ett skyfall så har det utvecklats en ”praxis” där år 2100 är satt som planeringsmål. Det är det årtal som anges i klimat- och sårbarhetsutredningen (SOU 2007:60 2007), men är även det som använts i ett prejudicerande rättsfall av regeringen (Olsson 2018). Inom Staden såväl som inom Boverket och Länsstyrelserna används ett dimensionerande regn med återkomsttid på 100 år (Länsstyrelserna 2018, Göteborgs Stad 2019).

Kommunen måste dessutom bedöma och värdera risken för skador på den bebyggda miljön på grund av klimatförändringar, vilket görs i olika form av strategiska arbeten och i översiktsplaneringen.

I PBL anges uttryckningen detta i 3 kap. 5 § 4 punkten PBL: ”kommunens syn på risken för skador på den byggda miljön som kan följa av översvämning, ras, skred och erosion som är klimatrelaterade samt på hur sådana risker kan minska eller upphöra”.

Vidare står det i 2 kap. 4 § att bebyggelsemiljöer ska utformas så att trafikolyckor och andra olyckshändelser motverkas, men även att hänsyn tas till goda klimatiska förhållanden (Prop. 2006/07:122 2015). Kommuner är med andra ord enligt PBL skyldiga att arbeta strategiskt.

Jordabalken

Staden har inte ansvar för att genomföra klimatanpassningsåtgärder för befintlig bebyggelse. Detta faller istället på fastighetsägaren, som kan vara en privatperson, företag men även Staden själv. Som fastighetsägare har man enligt Jordabalken (1970:994) vid nyttjande av egendomen ett ansvar att visa hänsyn och inte orsaka olägenhet för omgivningen. Detta innebär att en fastighetsägare (exempelvis Staden) kan bli ansvarig för skador som åsamkats en intilliggande fastighet av genomfört arbete som exempelvis grävning eller fyllning (däremot kan inga krav ställas i det fall man *inte* gjort något arbete som att ha undvikit förebyggande åtgärder för översvämning. Jordabalken är i det här fallet inte relevant med avseende på krav att bygga skyfallsanläggningar, men däremot krav att alla markförändringar på Stadens fastigheter måste göras på ett korrekt sätt.

Översiktsplan

En översiktsplan är inte juridiskt bindande, men är en politisk viljeyttring i vilken riktning en kommun ska gå. I Göteborg finns ett tillägg till översiktsplanen (TTÖP) som specifikt behandlar översvämningsrisker (Göteborgs Stad 2019) och som tar upp nyexploatering och förtätning i staden. Tillägget fastställer mål och strategier i Göteborg. Bland de politiska ställningstagandena finns att:

- Ny bebyggelse ska säkras mot översvämning via planläggning
- samhällsviktiga anläggningar, högprioriterade stråk och utrymningsvägar ska skyddas
- att år 2070 respektive 2100 ska användas vid planläggning

I TTÖPen står att ny bebyggelse ska klimatsäkras, men också att Staden ska gå längre och också anpassa befintlig stad. Det övergripande målet är att ”Göteborg ska göras robust mot dagens och framtidens översvämningar genom att säkra grundläggande samhällsfunktioner och stora samhällsvärden” (Göteborgs Stad 2019:14). I korthet anges nedan ett antal viktiga punkter som finns i TTÖP:

- Ny bebyggelse ska inte skadas vid översvämning. Som marginal ska nivå på färdigt golv inte understiga +0,2 m från nivån av ett klimatanpassat regn med 100 års återkomsttid, där klimatfaktor ligger på 20%. För samhällsviktig bebyggelse gäller +0,5 m.

- Det ska finnas möjlighet till evakuering i samband med översvämning. För att säkerställa detta ska vägen till byggnadens entréer maximalt ha ett djup på +0,2 m. Detta gäller även för högprioriterade vägar och uttryckningsvägar från och till planområdet.
- Översvämningssituationen inom eller utanför planområdet ska inte försämrats. Som exempel innebär det att markfördjupningar i regel ska bevaras eller ersättas. Detta ska ses som ett minimikrav och då strävan snarare ska vara att förbättra översvämningssituationen.
- Detaljplanen ska beakta strukturplan (finns i www.vattenigoteborg.se) som tar upp vart det är lämpligt att anlägga en skyfallsyta eller skyfallsled. Finns sådana inom planområdet ska dessa inte bebyggas, utan istället utredas för att se om det är möjligt att skapa en skyfallsanläggning eller åtminstone inte omöjliggöra en framtida anläggning.

Kretslopp och vattennämndens reglemente

Ett annat viktigt styrande dokument är Kretslopp och vattennämndens reglemente där det i 2 kap. 2 § står att:

Utöver det ansvar för dagvatten som följer med huvudmannskapet för vatten och avlopp ska nämnden samordna och driva dagvatten- och skyfallsfrågan i både nya och befintliga områden. Nämnden ska samordna och stödja andra nämnder i deras uppdrag och i samverkan med övriga verksamhetsutövare ansvara för att staden genomför erforderliga åtgärder för att långsiktigt få en hållbar dagvatten- och skyfallshantering. (Göteborgs Stad 2020:2)

Denna säger att nämnden ska:

- både arbeta med *nya* och *befintliga* områden (dvs. inte bara i samband med nyexploateringar);
- *samordna* och *stödja* andra nämnder;
- i samverkan *genomföra* erforderliga åtgärder (dvs att verkligen bygga anläggningar och inte bara arbeta med drift och strategi);
- och att det genomförs *hållbara* skyfallsanläggningar (dvs. inte bara att uppfylla lagar utan att skapa anläggningar som inte bara fungerar utifrån ett tekniskt eller ekonomiskt perspektiv, utan även ekologiskt, rekreativt och estetiskt osv.

Svenskt vattens publikationer

Svenskt vatten är en organisation som samlar Sveriges kommuner och även hela VA-branschen. Den sätter praxis och är viktig såväl för dagvatten- och skyfallshanteringens utveckling, men även när domstolar dömer i konkreta rättsfall. I Svenskt vatten publikation P110 som anger hur dagvattensystem ska byggas anges tydligt gränsen mellan vad som är kommunens och Va-huvudmannens ansvar. Praxis i Sverige är därför att regn med återkomsttid upp till 30 år (för centrumbebyggelse) är Va-huvudmannens ansvar och större regn

(dvs. regn med återkomsttid upp till 100 år) är kommunens ansvar (Svenskt vatten 2016).

Länsstyrelsen

Länsstyrelsen har en roll att övervaka att exempelvis kommuner följer lagstiftning och har en som beskrivits viktig roll att granska detaljplaner. I deras egna riktlinjer står att följande ska gälla (Länsstyrelserna 2018):

- Ny bebyggelse planeras så att den inte tar skada eller orsakar skada vid en översvämning från minst ett 100-årsregn.
- Risken för översvämning från ett 100-årsregn bedöms i detaljplan och eventuella skyddsåtgärder säkerställs.
- Samhällsviktig verksamhet ges en högre säkerhetsnivå och planeras så att funktionen kan upprätthållas vid en översvämning.
- Framkomligheten till och från planområdet bedöms och ska vid behov säkerställas.

Försäkringsbolag

För en kommun går det säkert att komma lindrigt undan ekonomiska konsekvenser med avseende på PBL, icke-juridiskt bindande underlag och politiskt tagna beslut, men vi vet med säkerhet att skyfall kommer, och att de kommer med stor sannolikhet oftare och med större styrka. Detta i sin tur betyder att de kostnader som uppstår måste tas av någon part, vilket i det här fallet är fastighetsägare, försäkringsbolag och Staden själv. Av dessa parter finns det en stor sannolikhet att försäkringsbolag i framtiden inte kommer att ta denna kostnad, baserat på att skyfall framöver sannolikt inte längre är att betrakta som oförutsedd händelse utan en förväntad händelse. Med andra ord är det därför sannolikt att försäkringspremier blir högre och att fastigheter i utsatta områden inte längre kan försäkras mot skyfall (vilket redan idag är praxis för en del försäkringsbolag). Detta får en direkt ekonomisk konsekvens eftersom Staden äger en hel del fastigheter samt en indirekt eftersom det kan påverka viljan att etablera och utveckla näringsverksamhet, vilket redan är fallet i vissa kommuner som exempelvis Vällinge Kommun (här finns också en koppling till punkten nedan om Sociala och ekonomiska konsekvenser för samhället).

Sociala och ekonomiska konsekvenser

De skador som uppstår på grund av skyfall kan delas upp i direkta och indirekta skador, men också kategoriseras utifrån om skadan går att direkt kopplas till pengar. Direkta skador kan vara fysisk skada på byggnader och inventarier och indirekta som trafikstörningar och produktionsförluster. Till de skador som inte direkt kan kopplas till pengar härrör förlust av liv, hälsoeffekter och obekvämlighet etc. (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2013). Till detta finns värdeminskning av fastigheter i områden med återkommande översvämningar. Det omvända uppnås i de fall skyfallsåtgärder byggs ut. Ett annat mervärde som det finns potential att uppnå är att mer byggbar mark skapas vilket innebär en möjlig framtida intäkt.

Ett exempel på kostnadssammanställningar av extrema regn är det som inträffade på Orust 2002 där bara försäkringskostnaderna (alltså direkta och mätbara skador) låg på 123 Mkr och att 10 mil allmän väg som skadades. Om ett sådant regn faller på ett mer urbant område fås såklart betydligt större konsekvenser. I jämförelse föll ett liknande regn som i Orust över Köpenhamn 2011 och då uppgick försäkringskostnaderna till 8 miljarder Dkr (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2013). Kostnaderna för skyfallet som kom över Malmö 2014 kostade 600 miljoner kr (Malmö Stad 2017).

Den totala beräknade samhällsekonomiska risken av skyfall, med hänsyn tagen till en klimatkoefficient på 1,2, för hela Göteborg är ca 15 miljarder kr för den kommande 100-årsperioden (SWECO 2020). Enligt studien står regn med upp till 10 års återkomsttid för runt hälften av denna ackumulerade kostnad. Riskkostnaden för en 100-årshändelse har beräknats vara ca 4 gånger större än för en 10-årshändelse men eftersom 10-årshändelsen inträffar många gånger på 100 år blir den ackumulerade kostnaden stor. Ett 100-årsregn över hela staden bedöms ge en riskkostnad på ca 4 miljarder kr (SWECO 2020).

Omvärldsbevakning

Nedan följer en kort beskrivning hur man idag arbetar med skyfallsfrågan i ett antal städer utifrån organisation, finansiering och hur långt man kommit med att bygga anläggningar, se Tabell 1.

Tabell 1. Översiktlig bild över Stockholm och Malmös skyfallsarbete.

	Stockholm	Malmö
Förvaltnings-överskridande organisation	<ul style="list-style-type: none"> ○ Kommunstyrelsen har en förvaltningsöverskridande grupp som för närvarande inte är aktiv. ○ Stadsledningskontoret har en förvaltningsöverskridande grupp som leds av en klimatstrateg. 	<ul style="list-style-type: none"> ○ Förvaltningsöverskridande grupp. Fanns först på Miljöförvaltningen och sen gjordes ett uppehåll och nu ska den startas upp på Fastighet- och gatukontoret.
Organisation: Strategiskt och operativt	<ul style="list-style-type: none"> ○ Arbetsgrupp på Trafikkontoret (till denna kommer även knytas en förvaltningsöverskridande referensgrupp). 	<ul style="list-style-type: none"> ○ En och snart två vattensamordnare finns på Fastighet- och gatukontoret. ○ Personal på VASYD arbetar med skyfall.

	Stockholm	Malmö
Skyfallsarbete som sker i samband med nyexploatering och detaljplaneprocess	<ul style="list-style-type: none"> Ordinärt skyfallsarbete sker där stadsbyggnadskontoret tillsammans med exploateringskontoret utreder förutsättningarna på den allmänna platsmarken, med underlag från Trafikkontoret. 	<ul style="list-style-type: none"> Ordinärt skyfallsarbete sker i form av planprocessarbeten på stadsbyggnadskontor och om- och nybyggnation på Fastighet- och gatukontoret, samt ledningsnåtsfrågor på VASYD.
Finansiering av förvaltnings-överskridande organisation	<ul style="list-style-type: none"> Varje förvaltning skjuter in egna medel för deltagarnas medverkan, dock enbart i form av tid. 	<ul style="list-style-type: none"> Varje förvaltning skjuter in egna medel för deltagarnas medverkan, dock enbart i form av tid.
Finansiering: Strategiskt arbete operativt arbete	<ul style="list-style-type: none"> Budgetuppdrag från förvaltningen (Trafikkontoret) 	<ul style="list-style-type: none"> Övergripande skyfallsstrategier och det strategiska och operativa arbetet på Malmö stad (som görs tex av vattensamordnare) finansieras med kommunala skattemedel.
Finansiering: Investering av skyfallsanläggningar	<ul style="list-style-type: none"> Ordinarie verksamhet (tex. exploateringsbidrag. Det finns även en central medelsreserv (skattemedel). 	<ul style="list-style-type: none"> ordinarie verksamhet (tex. exploateringsbidrag).
Byggda skyfallsanläggningar	<ul style="list-style-type: none"> En handfull finns byggda. Uppbyggnadsarbetet har startats. 	<ul style="list-style-type: none"> En handfull finns byggda. Uppbyggnadsarbetet har startats.

Stockholm

I Stockholm är skyfallsarbetet i en uppbyggnadsfas. Det har tagits fram en skyfallskarta och sen finns ett par dokument på remissrunda för översyn, varav en behandlar skyfallsprinciper och en består av en rutin för skyfall. Vidare håller man på att ta fram pilotområden. Organisatoriskt finns en arbetsgrupp på Trafikkontoret som arbetar operativt och strategiskt med att ta fram de dokument som är beskrivna ovan. Trafikkontorets uppgift är att samordna och säkerställa genomförandet av skyfallshanteringen på en stadsövergripande nivå. Detta ska göras bl.a genom framtagande av skyfallsstrategi på kort respektive lång sikt och att driva arbetet med åtgärdsplaner för skyfall utifrån avrinningsområdesperspektiv samt utifrån prioriterade riskområden. Åtgärdsarbetet ska planeras i

samverkan med övriga förvaltningar samt stadsdelarna, och en förvaltningsöverskridande referensgrupp ska bildas. Kommunstyrelsen har samordningsansvaret för stadens klimatanpassningsarbete och är processansvarig för stadens klimatanpassningsprocess. Vidare har kommunstyrelsen ansvar för stadens övergripande arbete med risk- och sårbarhetsanalyser med inriktning på klimatrelaterade risker. Till detta finns en förvaltningsöverskridande grupp som bemannas av representanter från olika förvaltningar och som leds av en klimatstrateg knuten till stadsledningskontoret. Finansieringen av arbetsgruppen på Trafikkontoret sker genom ett budgetuppdrag från förvaltningen och sen finns det en fond med namnet central medelsreserv med skattemedel där förvaltningar kan söka för att göra åtgärder som inte annars täcks av exploateringsbidrag. I fonden tillkommer 200 miljoner varje år från 2019 till 2022. När det gäller byggnation är mycket i planeringsfasen, men det finns redan ett antal exempel på skyfallsanläggningar (Andersson, Ohls et al. 2020).¹

Malmö

Fastighet- och gatukontoret tog tillsammans med andra förvaltningar fram en Skyfallsplan i Malmö 2017 och som ett komplement till den finns även en handlingsplan. I Malmö finns idag en samordningsgrupp för skyfall med medlemmar från olika förvaltningar (VASYD, Fastighet- och gatukontoret, Miljöförvaltningen m.fl.). Bemanningmässigt finns det en vattensamordnare på Fastighet- och gatukontoret (och snart kommer ytterligare en att rekryteras). Till detta finns även personal på VASYD som arbetar med påverkansarbete, både mot fastighetsägare och kommunen (som finansieras genom VA-taxa). Det finns med andra ord ett fokus på beteendepåverkan, kommunikation och med små åtgärder på kvartermark (som utgör 70% av staden). Investering av skyfallsinsatser sker genom genom ordinarie verksamhet. Ett antal skyfallsanläggningar har byggts (såsom i Hyllie dagvattenpark och Söderkulla) och andra är under planering (VASYD 2020).²

Oslo

Förvaltningsöverskridande projektgrupp (med en projektledare) leds av Stadsbyggnadskontoret. Denna grupp rapporterar till förvaltningsövergripande styrgrupp (som består av avdelningschefer) och som leds av Stadsbyggnadskontoret som i sin tur rapporterar till ett förvaltningsövergripande beslutsforum (direktörer) som också leds av Stadsbyggnadskontoret.

När det gäller finansiering bekostas öppning av kulverterade bäckar av Va-huvudmannen. Planen är annars att varje förvaltning betalar den del av anläggningen som de har ansvar för. Va-huvudmannen betalar det som direkt kan

¹ Kommunikation med Eva Vall, Stockholm Vatten och Avfall, e-post, 2020-09-10.

² Kommunikation med Kristina Hall, VASYD, Malmö Stad, e-post, 2020-09-10.

kopplas till avlastning av ledningsnätet. Det är oklart hur långt de kan gå för att använda VA-taxan för att betala klimatanpassningsåtgärder.

Hittills har det inte byggts anläggningar enbart med syfte att hantera skyfall. De har dock arbetat med att öppna ett flertal kulverterade vattendrag, vilket delvis har denna funktion. Dessa dimensioneras för att klara en 200-årshändelse. (Oslo kommune n.d.).

Köpenhamn

Åtgärderna finansieras genom offentliga och privata medel. En förutsättning för att va-huvudmannen ska kunna vara med och finansiera en åtgärd är att området pekas ut som skyfallskänsligt och i behov av åtgärd i skyfallsplanen. Kommunen, som är projektägare, upptar ett lån för finansiering av projektet och va-huvudmannen betalar upp till 75 procent av kostnaden. De kommunala lånegarantierna har förlängts från 25 år till 40 år. Inför genomförandet av ett projekt ska kommunen och va-huvudmannen ingå ett avtal. Ett projekt kan till exempel bestå i ombyggnation av en gata som pekats ut som skyfallskänslig och i behov av åtgärd i kommunens skyfallsplan. I avtalet ska utförande, drift och underhåll regleras. Det ska även specificeras i detalj vilka kostnader som ska betalas av va-huvudmannen respektive projektägaren. Avtalet reglerar också va-huvudmannens betalning till projektägaren samt övriga upplysningar som behövs för kontroll av de ekonomiska ramarna. Avtalet ska sedan godkännas av Forsyningssektariatet vid Konkurrens- och Förbrukerstyrelsen. För att avtalet ska godkännas krävs att projektet blir billigare än traditionella dagvattenlösningar. I Köpenhamn kommer va-taxan till följd av de ökade investeringarna att höjas med cirka 1 100 danska kronor per år för en villaägare och med cirka 700 danska kronor per år för en lägenhetsinnehavare. En översyn av medfinansieringsreglerna pågår för tillfället. Översynen ska analysera om va-huvudmannen blir överkompenserad genom tillskottet från medfinansieringsprojektet. Överkompensation skulle kunna ske i de fall där den allmänna va-anläggningen blir avlastad genom att ett medfinansieringsprojekt tar hand om allt. Va-huvudmannen har i sina ekonomiska ramar räknat med dels kostnader för den allmänna va-anläggningen dels tillägget från medfinansieringsprojektet. Översynen ska även undersöka om etableringen av nya medfinansieringsprojekt har avstannat på grund av att va-huvudmannen bara kan finansiera kostnader upp till 75 procent. Därutöver ska översynen titta på om va-huvudmannen ska kunna vara projektägare. För närvarande är det bara kommunen och privata aktörer som kan vara projektägare.

Ett tiotal av de planerade 350 projekt har genomförts.

Ett exempel som visar på hur det går till

Skyfallsåtgärder i sig är positiva eftersom de minskar negativa konsekvenser från ett extremt regn. Till detta ska det poängteras att skyfallsåtgärder precis som dagvattenåtgärder kan ge en rad positiva konsekvenser – speciellt om de utformas som multifunktionella anläggningar, vilket också är det naturliga sättet att arbeta vid skyfallsproblematik eftersom skyfallsanläggningar i regel är öppna (till skillnad från dagvattenanläggningar som ofta finns under marknivå). På så sätt bör Staden i och med skyfallsanläggningar också få mer attraktiva gröna och blå rekreativa miljöer. Dessa kan också bidra till bättre lokalklimat och ökad biologisk mångfald.

Exempel på en multifunktionell anläggning kan vara en nersänkt park. Här nedan följer lite olika sätt som en sådan anläggning kan hanteras:

Ansvar

Eftersom det är en skyfallsanläggning som ligger ovanpå en parkanläggning har olika förvaltningar olika ansvarsroller. I ett exempel med en park skulle PoN ansvara för drift och underhåll för gräsmattor och planteringar som i en vanlig park. KoV skulle ansvara för ditlekning och avledning av skyfallsvatten – som skulle kunna ske genom via en gata, dike eller ledning. Det är också KoV:s ansvar att se till att skyfallsfunktionen fungerar, dvs att anläggningen bibehåller sin kapacitet att magasinera.

Parken planeras i vanlig detaljplaneprocess där KoV gör en skyfallsutredning parallellt med andra förvaltningars utredningar. Dessa koordineras och KoV ansvarar för att skyfallsanläggningen, i det här fallet en skyfallsyta, får rätt utformning och kapacitet.

Finansiering/investering

Finansiering kan ske på olika sätt beroende på vilken typ av investering det är. Det är också detta som kommande skyfallsöverenskommelsen ska reglera. Det finns dock redan idag olika möjligheter där det mest direkta är att exploitören i samband med detaljplaneprocessen finansierar en skyfallsanläggning inom planområdet (företrädesvis på allmän platsmark) i syfte att möjliggöra exploatering enligt PBL. Är det så att det är bättre att placera skyfallsanläggningen utanför planområdet kan Fastighetskontoret finansiera anläggningen och sedan låta exploitören betala ”sin andel” som baseras på dennes nytta av anläggningen. Övriga nyttor kan nertecknas så att annan framtida exploatering finansiellt kan bidra retroaktivt. Andra alternativ finns också som exempelvis är kopplade till att möjliggöra större infrastrukturprojekt.

Presentera alternativ - Ansvar för genomförande och DoU av skyfallsanläggningar

Liggande förslag till skyfallsöverenskommelse är utformat som ett föredraget förslag av den arbetsgrupp som arbetar med att genomföra ”Uppdragsdirektiv Skyfall” (fastställd 2020-02-11). Förslaget har processats inom KoV, men även TK och FK. Nedan beskrivs för- och nackdelar med olika alternativa förslag.

Projektgruppens förslag, dvs att KoV är ansvarig

Nedan Tabell 2 gäller enbart marginalkostnad för skyfallshanteringen och kan jämföras med ”marginalanläggning”, dvs det som är utöver investeringar av dagvattenanläggningar eller andra anläggningar.

Tabell 2. För och nackdelar med att KoV är ansvarig för skyfallsanläggningar

Fördel	Det blir <i>EN</i> tydlig ansvarig part i staden
	Ligger i linje med KoV:s reglemente
	Blir en effektiv process och handläggning <ul style="list-style-type: none">- Eftersom det är <i>EN</i> part som är ansvarig- Det blir samma förvaltning som ansvarar för hela åtgärdskedjan- Det blir en ökad möjlighet att prioritera på ett bättre sätt- Rent kunskapsmässigt eftersom KoV har mest kunskap om skyfall
	Det blir lättare att säkerhetsställa funktioner över tid (både genom rådighet och finansiering)
	Det skapar goda förutsättningar för att skapa anläggningar utanför allmän platsmark
	Det blir samma förvaltningsstruktur som för dagvattenöverenskommelsen
	Lämpligt att KoV ansvarar för både dagvatten och skyfall
	Ökar sannolikheten att fler anläggningar byggs
Nackdel	Ovana att initialt hantera skatteinvesteringar för KoV (avskrivningar) *)

*) Anm: Det är det vanliga förfarandet för övriga tekniska förvaltningar i Staden där kunskap finns att hämta hur detta ska hanteras.

Till detta förslag tillkommer en del aspekter som inte är att betrakta som varesig för- eller nackdel. Den första är att KoV får ett större ansvar, vilket inte borde vara ett problem eftersom det ligger i KoV intresse att driva denna typ av frågor. Det blir också en tydlighet när en aktör tar på sig ansvaret. Den andra är att det kräver mer resurser för KoV (personal och medel), vilket inte är några problem och följer resonemanget ovan. Det är också så att det totalt sett krävs mindre resurser inom Staden eftersom varje förvaltning slipper att bygga upp motsvarande kompetens. Detta är med andra ord bra sett utifrån Stadens bästa. Den tredje aspekten är att det finns en komplexitet kopplat till rådighet av skyfallsanläggning vid multifunktion, men denna skiljer sig inte från dagvattenhanteringen vilken redan idag hanteras i gällande dagvattenöverenskommelse

Att respektive förvaltning ansvarar för genomförande

Ett alternativt förslag är att låta olika förvaltningar ta ansvar för genomförande och drift av skyfallsanläggningar, som översiktligt beskrivs i Tabell 3.

Tabell 3. För- och nackdelar med att låta olika förvaltning ta ansvar för skyfallsanläggningar

Fördel	Arbetet med skyfallsanläggningar kommer närmare markförvaltaren och ingår därmed i den befintliga processen.
Nackdel	Risk för att det inte blir en tydlighet inom Staden för vem som driver och genomför skyfallsfrågor
	Risk för att processen och hanteringen blir ineffektiv <ul style="list-style-type: none">○ Eftersom flera parter som är ansvariga○ Problem med att prioritera den bästa lösningen med avseende på skyfall○ KoV kompetens används inte på bästa sätt○ Risk för dubbelarbete
	Det blir svårare att säkerhetsställa funktioner över tid (både genom rådighet och finansiering), då det saknas en samlande kraft som ser till helheten.
	Risk för att färre anläggningar byggs då skyfallsfrågan lättare nedprioriteras eftersom det inte utgör kärnverksamheten.

Nollalternativ (dvs att ingen skyfallsöverenskommelse genomförs)

Det är svårt att definiera ett nollalternativ eftersom det finns en rad osäkerheter såsom:

- Betyder nollalternativ att vi inte får skattemedel för strategiskt arbete?
- Kommer andra förvaltningar att avsätta personal till Samverkansgrupp skyfall?
- Kan vi använda VA-taxa till drift av skyfallsanläggningar som kommer till stånd via exploateringsbidrag (A-investeringar och indirekt via B-investeringar). Om så inte är fallet är det inte säkert att de blir av alls.

I ett värsta läge kommer allt skyfallsarbete att avstanna varav Staden inte kan uppfylla sina satta mål, men det kommer även att bli en rad ytterligare negativa konsekvenser som att:

- Göteborg kommer inte vara förberett på skyfall och kommer därmed att drabbas av stora översvämningskostnader
- Långsammare detaljplansprocesser då fler och mer omfattande skyfallsutredningar krävs för att säkerställa hantering av skyfall och att ytor i stadsrummet allokteras till skyfallslösningar som kan framtidssäkra exploateringen av staden.
- Systematiskt arbete med att ta fram beredskapsplaner för översvämningshantering kommer inte att genomföras.
- Riktade kommunikationsinsatser och kommunikationsplattformar kommer inte tas fram under perioden.
- Privata investeringar kommer inte att genomföras för att säkra privata fastigheter utan att staden visar ledarskap.

- Beslutsunderlag för omfattning och hur skyfallssäkringen av den befintliga staden ska ske kommer inte att tas fram.
- Exploateringsprojektens skyfallslösningar kommer att bli dyrare då ekonomiska skalfördelar med övergripande strukturer ej etableras.
- Fler platser kommer inte att kunna exploateras och minskar i ekonomiskt värde.

Kostnadsuppskattning för närmsta fem åren avseende investering, drift och avskrivning samt kapitalkostnader

I TTÖP finns Stadens mål angiven och uttrycks som att "Göteborg ska göras robust mot dagens och framtidens översvämningar genom att säkra grundläggande samhällsfunktioner och stora samhällsvärden". Däremot finns ingen tidplan angiven.

I Malmö anges att staden senast 2045 ska kunna hantera ett 100-års regn med minimala materiella och personella skador samt med ett minimum av störningar som följd (Malmö Stad 2017). År 2025 ska åtgärder ha genomförts för att minimera risken för liv, allvarliga personella skador eller allvarliga störningar av samhällsviktig verksamhet (Malmö Stad 2017).

I Köpenhamn skall man genomföra 350 projekt med syfte att skyfallssäkra. Detta skall genomföras under 20–30 år till en bedömd total kostnad på ca 16 miljarder SEK.³

Som ett räkneexempel för Göteborg skulle man med en årlig investeringstakt som illustreras i tabell nedan, med antagen ränta 1,25% och avskrivningstid 50 år, få en kapitalkostnad 2025 som är 3,4 Mkr (ingen amortering). Totalkostnad (kapitalkostnad och driftkostnad) år 2025 uppskattas till 4,4 Mkr, se Tabell 4. Investeringarna ger en total påverkan på taxan år 2025 på 0,38%.

Tabell 4. Kostnader av investeringar och drift av en hypotetisk investering på 105 miljoner kr under perioden 2021–2025.

	Summa	2021	2022	2023	2024	2025
Investering (mkr)	105	5	10	20	30	40
Drift (mkr)	1	0,05	0,1	0,2	0,3	0,4
Andel av taxor VA (%)		0,02	0,06	0,14	0,24	0,38

Om Göteborg väljer en tidplan för genomförande åtgärder som ger en skyddsnivå liknande det som presenterats för Malmö och Köpenhamn skulle det innebära att man efter 2025 skulle behöva investera i storleksordningen 5 till 10 miljarder kronor fram till 2045, vilket betyder 250 till 500 mkr per år.

³ Taget från en Power Point presentation (Cloudburst in Copenhagen) av Lykke Leonardsen

Finansiering – i dagsläget möjliga vägar

Utgångsläget vid tiden för författandet av detta tjänsteutlåtande är att det idag, för en kommun, bara finns tre sätt att finansiera skyfallsanläggningar och det är via:

- Exploateringsbidrag
- Kommunal skatt
- Medfinansiering från berörda aktörer

Det ska dock sägas att det i utredningen om hållbara vattentjänster (SOU 2018:34) och klimatanpassningsutredningen (SOU 2017:42) förts fram att det skulle gå att ha en viss överkapacitet på dagvattenssystemet för att kunna ta hand om skyfall. Vart denna gräns går är däremot ovisst och det finns i dagsläget inget rättsfall som kan vägleda. Idag gäller därför principen att Va-taxa enligt Lagen om allmänna vattentjänster (LAV) inte kan användas för att finansiera skyfallsanläggningar. Andra vägar till finansiering såsom statliga bidrag eller andra juridiska vägar såsom att använda sig av markavvattningsslagsstiftning anses inte möjliga eller rimliga att utgå från.

Begränsningar för användning av exploateringsbidrag och kommunal skatt

Enligt reglerna för exploateringsbidrag är det bara möjligt att inhämta bidrag från de som får en ny byggrätt i en ny detalj. Det är inte möjligt att använda exploateringsbidrag på befintlig bebyggelse. Det går däremot bra att finansiera även för mer övergripande anläggningar, dvs att placera anläggningar utanför planområdet. Åtgärderna måste dock ”vara nödvändiga för att detaljplanen ska kunna genomföras”. Det finns också en bestämmelse om att exploatörens eller fastighetsägarens ”åtaganden ska stå i rimligt förhållande till dennes nytta av planen” (Caroline Carlsson 2019, Schiötz och Hertz 2019).

Sen finns den sk. *likställighetsprincipen* som är relevanta att ta upp när man pratar om att finansiera skyfallsanläggningar med kommunal skatt, eftersom den innebär att en kommun inte får medverka till finansiering av en anläggning med syfte att skydda enskilda intressen, dvs ett fåtal kommuninvånare. Detta kan också sänka hela ideen med att finansiera skyfallsanläggningar med kommunal skatt just för att en sådan ska omfatta alla medborgare i en kommun, vilket har förts fram i en utredning om olika finansieringsmodeller (COWI 2020). Detta är därför något som bör studeras vidare.

Vem som ska betala investeringar av skyfallsanläggningar

Ovan beskrivs tre vägar till finansiering varav exploateringsbidrag kan finansiera A- och B-investeringar, dvs anläggningar som kan kopplas till ett exploateringsprojekt (där B-investeringar delvis kan finansieras av pågående

exploateringar och delvis retroaktivt genom framtida exploateringar)⁴. C-investeringar däremot måste finansieras med kommunal skatt eller via andra aktörer som kan anses ha nytta av en skyfallsanläggning. Exempel på andra aktörer kan vara Trafikverket, Göteborgs Energi eller Västfastigheter. Det är med andra ord inte rimligt att alla skyfallsåtgärder ska bekostas av skattemedel eller via exploateringsbidrag. Hur mycket finansiella resurser som kommer från kommunal skatt är därför svårt att idag bestämma. Däremot är det av största vikt att strategiskt arbete och drift finansieras genom kommunal skatt (eller att en omtolkning av Lagen om allmänna vattentjänster görs, vilket inte är sannolikt under de närmaste åren). Kostnaden för strategiskt arbete och drift är marginell i relation till kostnader för skyfallsanläggningar. Slutligen kan det läggas till att det kan finnas möjlighet att söka bidrag från exempelvis Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap för att anlägga skyfallsanläggningar.

Förvaltningens bedömning

Skyfallsfrågan är framförallt ett ansvar för Staden och där många av Göteborgs förvaltningar måste samarbeta, men via Kretslopp och vattens reglemente har KoV fått rollen att leda detta arbete. Tills idag har KoV arbetat framgångsrikt och målmedvetet, och är en kommun som andra kommuner följer med stort intresse. Men att vara framgångsrik med strategiska arbeten räcker inte eftersom det i sig inte hindrar översvämningar. Det är också så att om inga anläggningar byggs har Staden inte heller något att visa upp och tappar därför det momentum som byggts upp. Det finns därför många anledningar till att en skyfallsöverenskommelse som innefattar organisation, ansvarsfördelning och finansiering kommer till stånd som att:

- Staden behöver skyfallsanläggningar
- KoV anses vara den förvaltning som bör leda arbetet

Bedömning ur ekonomisk dimension

En av huvudanledningarna att arbeta med skyfallsfrågan är just den ekonomiska aspekten. Stora ekonomiska kostnader kommer i det fall Staden inte lyckas skydda sig och omvänt kan arbete med skyfall skapa ekonomiska resurser eftersom mark som bedömts som obbyggbar utifrån ett översvämningsperspektiv kan exploateras (se ovan).

⁴ Kortfattat betyder A-investering att den är kopplad till en detaljplaneprocess och ligger inom planområdet, till skillnad från en B-investering som ligger utanför planområdet. En C-investering är frånkopplad en detaljplaneprocess och hanteras då inte av Fastighetskontoret.

Bedömning ur social dimension

I regel är en skyfallsanläggning både ett öppet system i stadsmiljön, men även kopplad till andra anläggningar så att de tillsammans utgör en multifunktionsanläggning. Själva skyfallsfunktionen hos anläggningen handlar om att skapa volym eller att leda/styra vatten då det regnar extremt mycket.

Men även om en skyfallsanläggning mycket handlar om att någon gång i framtiden styra och samla upp vatten, påverkar en sådan anläggning göteborgaren på en rad olika sätt utifrån ett socialt perspektiv:

- Ge trygghet och minska oron för översvämningar
- Rent visuellt kan den förfylla vardagslandskap eller tvärt om på ett fint sätt vara en del av en park, torg eller gatumiljö...allt beroende på hur den utformas
- Översvämningar för inte bara med sig kostnader som direkt kan kopplas till pengar, utan kan skada saker med stort affektionsvärde.

Bedömning ur ekologisk dimension

Som nämnts ovan hanteras skyfall i multifunktionsanläggningar där ekologiska aspekter ofta är en del i anläggningen. Exempelvis kan en park användas för att fånga upp skyfall vilket gör att det finns en koppling till den gröna sidan av stadsutvecklingen, vilket i sin tur kan länkas till allt från biologisk mångfald, mikroklimat till bättre hydrologisk balans. Arbete med skyfall kan också möjliggöra att fler gröna ytor skapas och därigenom ekologiska- och rekreativa värden.

Källförteckning

Andersson, J., F. Ohls, C. Kircher och L. Ehwald. (2020). "Turistkarta Dagvatten - En rundvisning i Stockholms arbete med klimatanpassning och hantering av dagvatten." Retrieved 2020-09-08, from <https://storymaps.arcgis.com/stories/ece5b89113f143528bfc80faa275a8fe>.

Caroline Carlsson (2019). PM om lagstiftning och markåtkomst – Skyfall. Göteborg, Göteborgs Stad, Fastighetskontoret.

COWI (2020). Finansieringsmodeller för klimatanpassningsåtgärder: rapport framtagen på uppdrag av regional kustsamverkan Skåne/Halland.

Göteborgs Stad (2019). Översiktsplan för Göteborg - Tematiskt tillägg för översvämningsrisker. Stadsbyggnadskontoret, Stadsbyggnadskontoret. Antagen av kommunfullmäktige 2019-04-25.

Göteborgs Stad (2020). Reglemente för Göteborgs Kretslopp och vattennämnd. Stadsledningskontoret.

Länsstyrelserna (2018). Rekommendationer för hantering av översvämning till följd av skyfall – stöd i fysisk planering, länsstyrelserna i Stockholm och Västra Götaland.

Malmö Stad (2017). Skyfallsplan för Malmö. Kommunstyrelsen. Antagen av Kommunstyrelsen 2017-03-01.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2013). Pluviala översvämnningar: konsekvenser vid skyfall över tätorter, en kunskapsöversikt. Karlstad.

Olsson, L. (2018). PM - Hantering av skyfall i detaljplaner Göteborg, Göteborgs Stad, Fastighetskontoret.

Oslo kommune (n.d.). Strategi for overvannshåndtering i Oslo 2013–2030.

Prop. 2006/07:122. Ett första steg för en enklare plan- och bygglag. Miljödepartementet.

Prop. 2017/18:163. Nationell strategi för klimatanpassning. Miljö- och energidepartementet.

Schiötz, C. och P. Hertz (2019). PM - Finansiering av skyfallsåtgärder Göteborgs Stad, Fastighetskontoret.

SFS 2009:956. Förordning om översvämningsrisker. Justitiedepartementet.

SFS 2003:778. Lag om skydd mot olyckor. Ändrad t.o.m. SFS 2017:745. Justitiedepartementet.

SFS 1970:994. Jordabalk. Ändrar t.o.m. SFS 2019:840. Justitiedepartementet.

SFS 2010:900. Plan- och bygglagen. Finansdepartementet.

SOU 2007:60. Sverige inför klimatförändringarna - hot och möjligheter. Klimat- och sårbarhetsutredningen. Stockholm, Miljödepartementet.

SOU 2017:42. Vem har ansvaret? Stockholm. Betänkande av Klimatanpassningsutredningen.

SWECO (2020). Ekonomisk analys av strukturplaneåtgärder mot översvämning från nederbörd Analys med verktyget FloodMan.

Svenskt vatten (2016). Avledning av dag-, drän- och spillvatten - Funktionskrav, hydraulisk dimensionering och utformning av allmänna avloppssystem (Del I – Policy och funktionskrav

för samhällets avvattning). Publikation P110 (Del 1).

Överenskommelse om samverkan angående skyfall inom Göteborgs Stad

Parter:

Fastighetskontoret (FK)
Förvaltningen för kretslopp och vatten (KoV)
Park- och naturförvaltningen (PoNf)
Trafikkontoret (TK)
Stadsbyggnadskontoret (SBK)

Bakgrund och syfte

Staden har vid planläggning ett ansvar för skyfallsarbete enligt Plan och Bygglagen (PBL) och ska i detta arbete ta hänsyn till klimataspekter och skyfallsåtgärder för att möjliggöra nya detaljplaner. Om kommunen inte klarlägger hur skyfallsproblematiken inom en detaljplan ska lösas kan Länsstyrelsen komma att upphäva en antagen detaljplan. Utöver PBL finns det annan lagstiftning såsom exempelvis Lagen om Skydd mot olyckor som lägger ett ansvar på Staden att ha en beredskap för att kunna ta emot större nederbördsmängder. Detta ansvar kommer troligen att bli större då SMHI räknar med att frekvensen av kraftiga regn ökar i framtiden. För befintlig bebyggelse har Staden inget planläggningsansvar (vilket lyfts fram i *Vem har ansvaret*, SOU 2017:42). Däremot har Staden som fastighetsägare ett ansvar och eftersom det finns en risk för att fastighetsägare i framtiden inte kan försäkra sig för skador på grund av climateffekter blir frågan om skyfall både aktuell vid nybyggnation och befintlig byggnation, men även möjligheten att utveckla staden.

För att hantera dessa utmaningar tog Göteborgs Kommunfullmäktige i april 2019 fram ett tematiskt tillägg för översvämningsrisker till översiktsplanen för Göteborg som styr stadens skyfallsarbete. Idag görs skyfallsutredningar för varje detaljplan, men det har däremot visat sig att det ofta är dyrt och svårt att lösa skyfallsproblematiken lokalt och inom aktuell plan. Istället är det bättre att behandla skyfallsfrågan på en mer övergripande nivå och mer strukturellt genom att beakta hela avrinningsområdet och i linje med den strukturplan som finns för Göteborg. För att göra detta måste dock en rad frågor om ansvar och finansiering av skyfallsanläggningar lösas.

Ur Kretslopp och vattennämndens reglemente som beslutades av Kommunstyrelsen i mars 2017 ska nämnden samordna och driva skyfallsfrågan i både nya och befintliga områden. Nämnden ska också stödja andra nämnder i deras uppdrag och i samverkan med övriga

verksamhetsutövare ansvara för att staden genomför nödvändiga åtgärder för att få en hållbar skyfallshantering.

Mot denna bakgrund beslutade Kretslopp och vattennämnden i oktober 2019 att ge förvaltningen i uppdrag att tydliggöra ansvarsfrågan för genomförande och förvaltning av skyfallsanläggningar samt att ta fram ett förslag till finansieringsmodell för detta (Dnr 0750/19). Denna överenskommelse är ett resultat av detta uppdrag, men även en gemensam vilja inom Staden att vidareutveckla samverkan mellan parterna Kretslopp och vatten, Trafikkontoret, Fastighetskontoret, Stadsbyggnadskontoret och Park- och Naturförvaltningen. Framöver är det också önskvärt att fler förvaltningar ingår i skyfallsöverenskommelse arbete, som exempelvis:

- Lokalförvaltningen
- Idrotts- och föreningsförvaltningen
- Stadsledningskontoret
- Miljöförvaltningen

Syftet med skyfallsöverenskommelsen är att den ska tydliggöra ansvarsfördelningen av skyfallsanläggningar vad gäller genomförande, ägandeförhållande, förvaltning men även huvudansvar för strategiskt arbete.

Frågor som rör finansiering kommer att behandlas vid senare tillfälle.

Förväntade nyttor

En skyfallsöverenskommelse förväntas ge en rad positiva konsekvenser såsom:

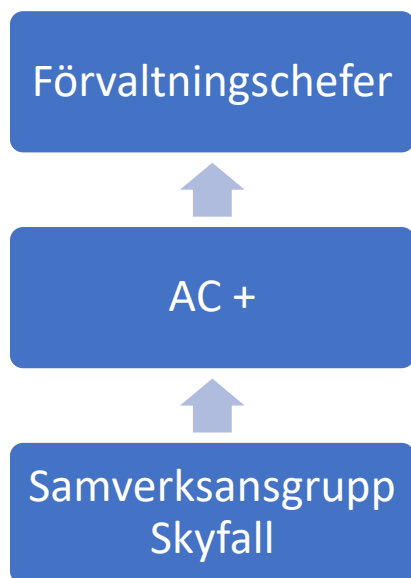
- Effektivare handläggning av exploateringsplaner.
- Tydligare ansvarsfördelning med avseende på vem som ska driva strategiskt arbete, kartläggning, genomförande, drift och underhåll, och återställning
- Ett ökat fokus på skyfallsfrågor i Staden bidrar till en hållbar stadsutveckling med fler blågröna lösningar, som tillsammans ger mervärden och fler ekosystemtjänster kopplat till rekreation, biodiversitet, luftkvalité och mikroklimat.

Organisation

AC+ (etablerat besluts- och diskussionsforum bestående av avdelningschefer från de tekniska förvaltningarna) fattar beslut i konsensus inom ärenden specificerade nedan under rubriken AC+. I det fall beslut ej kan fattas med konsensus eskaleras frågan till direktörsgruppen. Respektive förvaltning ansvarar för att säkerställa delegationen för sin representant i AC+.

En samverkansgrupp för skyfallsfrågor (med namnet Samverkansgrupp Skyfall) inrättas med ledamöter från parterna. Samverkansgruppen handlägger förekommande samverkansärenden mellan parterna. Tätt samarbete och koordinering görs också med Samverkansgrupp Dagvatten.

Organisationen ges av följande organisationsskiss:



AC+

Gruppen har enligt denna överenskommelse parternas mandat att fatta konsensusbeslut inom följande områden:

- Revidering och uppdatering av denna överenskommelse.
- Revidering och uppdatering av bilagor till denna överenskommelse.
- Nya styrande dokument inom skyfallsområdet inom ramen för angivet syfte med denna överenskommelse. Sådana dokument ska utgöra bilagor till denna överenskommelse.
- Anvisningar för hur förvaltningsansvar inom skyfallsområdet fördelas mellan parterna.
- Anvisningar och uppdrag för Samverkansgrupp Skyfall inom ramen för angivna syften med denna överenskommelse.
- Frågor som Samverkansgrupp Skyfall eskalerar.

Om konsensus ej kan uppnås eskaleras frågan till respektive förvaltningschef.

Samverkansgrupp Skyfall

Gruppen ska självständigt och proaktivt handlägga, och i konsensus besluta i ärenden som rör parternas samverkan av förvaltningsansvar för anläggningar inom skyfallsområdet (i enlighet med denna överenskommelse och dess bilagor).

Avgränsningar:

- Frågeställningar inom pågående detaljplaner handläggs inom den normala planprocessen.
- Frågor som rör drift och underhåll av skyfallsanläggningar, återställande och kartering hanteras av Samverkansgrupp Dagvatten och inte av Samverkansgrupp Skyfall.

Samverkansgrupp Skyfall har följande uppgifter och mandat:

- Tolka och förtydliga styrande dokument
- Föreslå ändringar och kompletteringar till styrande dokument.
- Handlägga förfrågningar från förvaltningar.
- Initiera frågor på eget initiativ.
- Vid behov bereda beslutsärenden och avvikelser, som inte kan hanteras i konsensus, till AC+.
- Lämna förslag till utveckling av verksamheten till AC+.
- Upprätthålla beslutslogg över handläggning och kompletterande beslut till styrande dokument som gruppen fattar.
- Säkerställa att berörda instanser ges tillgång till aktuella styrande dokument och andra instruktioner eller information som ajourhålls av gruppen.
- Initiera och beställa utredningar inom skyfallsområdet.

Var och en av parterna utser enligt sina interna rutiner en ordinarie och en biträdande ledamot i Samordningsgrupp Skyfall. Båda har närvarorätt vid möten. Ordinarie ledamot deltar i beslut. Vid den ordinarie ledamotens frånvaro övertar den biträdande ledamoten den ordinarie ledamotens beslutsrätt. I det fall biträdande ledamot inte kan ersätta ordinarie ledamot kan annan företrädare ersätta aktuell förvaltning.

Ledamot för Kretslopp och vatten är sammankallande och ordförande i Samordningsgrupp Skyfall.

Övriga styrande dokument

Styrande dokument inom skyfallsområdet som berör flera förvaltningar ska fastställas av AC+ efter förslag från Samordningsgrupp Skyfall.

Uppsägning

Denna överenskommelse gäller tills vidare och kan sägas upp med 12 månaders uppsägningstid. Uppsägning ska ske skriftligen från en eller flera parter och meddelas AC+ samt Samverkansgrupp Skyfall. AC+ fattar beslut om uppsägning. För att beslut om uppsägning ska fattas krävs att en av parterna önskar säga upp överenskommelsen.

BILAGOR

Bilaga 1. Terminologi

Bilaga 2. Ansvar för skyfallsanläggningar inom Göteborgs Stad - Omfattning och riktlinjer

Bilaga 3. Finansiering av skyfallsanläggningar inom Göteborgs Stad

Bilaga 1. Terminologi

Ordlista och förkortningar

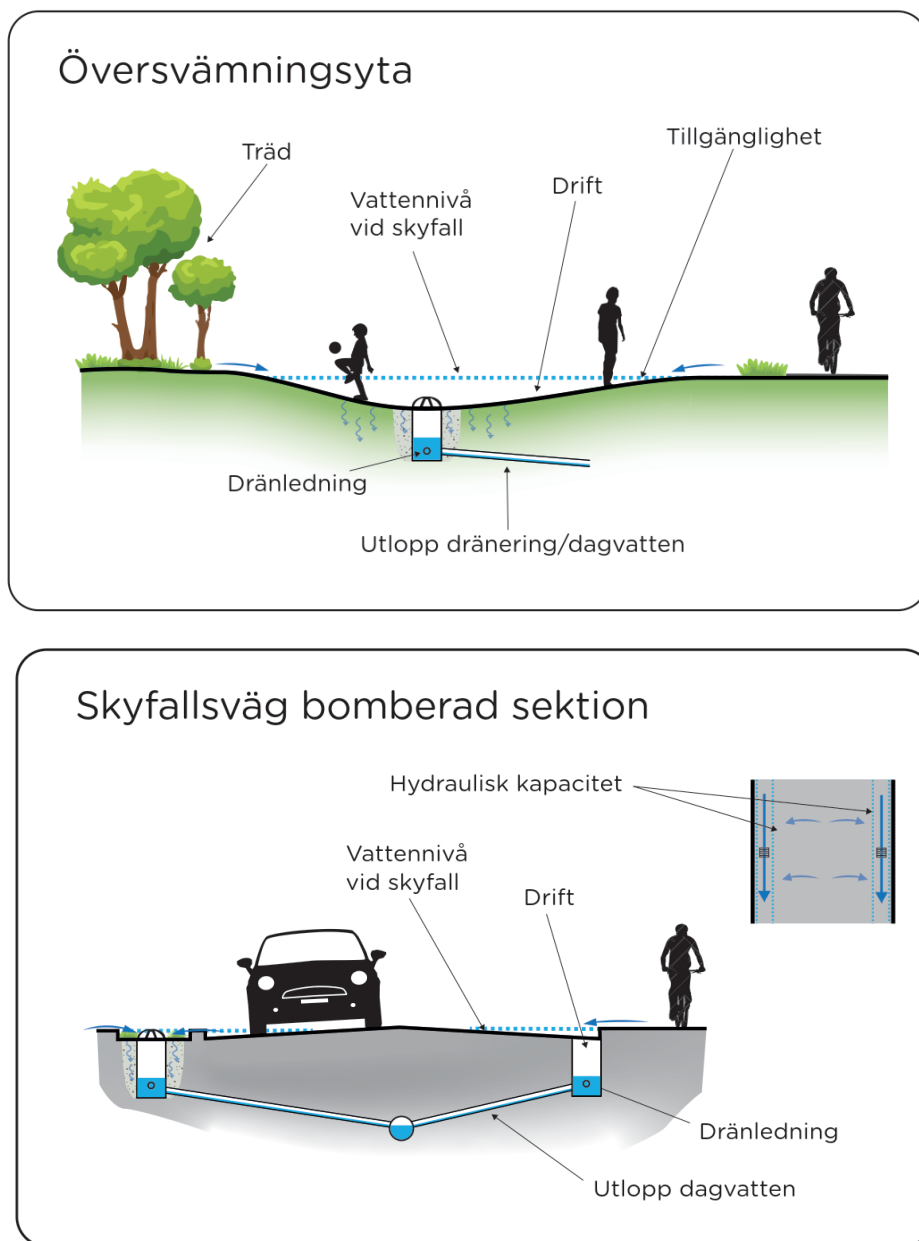
Listan nedan är till största del baserad på publikationer från Svenskt Vatten och Göteborgs egna publikationer.

Drift	System, organisation och åtgärder för att hålla en förbindelse/anläggning tillgänglig och säker för trafik vid normal påverkan. Åtgärder som saknar restvärde vid årets slut. I många fall ett förebyggande underhåll. Till exempel renhållning, rengöring, inspektion, målning, impregnering och energiförbrukning.
DoU	Drift och underhåll
GFS	Genomförandestudie i detaljplanearbetet
Skyfallsfunktion	Funktionen att hantera skyfallsvatten genom ledning, magasinering (volym) eller skydd.
KoV	Kretslopp och Vatten, Göteborgs Stad
Löpande underhåll	Akuta underhållsåtgärder eller driftnmärkningar. Till exempel potthålslagning, tätning av beläggningssprickor eller dikesrensning.
Nyinvestering	System, organisation och åtgärd för nybyggnad.
Parterna	Avser undertecknade parter inom det här avtalet.
Planerat underhåll	System, organisation och åtgärder för att säkerställa en fastställd teknisk livslängd under kända miljöbetingelser. Avser att vidmakthålla en anläggnings kapitalvärde. Till exempel byte av beläggning/slitlager, brofogar, brolager, kantbalkar och tätskikt.
Ponf	Park och Naturförvaltningen, Göteborgs Stad
Reinvestering	System, organisation och åtgärder för att uppgradera en anläggning till minst den tidigare fastställda tekniska nivån eller nya miljöbetingelser. Till exempel kan nämnas uppgradering genom fysiska förstärkningar eller utbyte av material med avseende på nya rön och regler.
Skyfall	Ett regn som är större än vad dagvattenssystemet är dimensionerat för och vad som är VA-huvudmans ansvar. Denna definition används före den framtagna av SMHI där skyfall är minst 50 mm på en timme eller minst 1 mm på en minut (ett regn med medelintensiteten 50 mm under en timme har en återkomsttid på knappt 80 år).
Skyfallsled	Utpekad sträcka för avledning av ytvatten i samband med skyfall. Kan exempelvis vara en del av en gata eller dike.
Skyfallsyta	Utpekad yta som utnyttjas för magasinering av ytvatten i samband med skyfall, exempelvis en översvämningsyta eller ett underjordiskt magasin.

Skyfallsstyrning	Vanligen en lokal förhöjning eller sänkning av marknivån i syfte att kontrollera regn från skyfall.
Skyfallsanläggning	Är ett byggnadsverk eller naturlig företeelse (exempelvis ett vattendrag) med funktionen att leda, styra eller magasinera regn från ett skyfall. En skyfallsanläggning ingår i regel som en del i en rad sammanhängande skyfallsanläggning (sk. åtgärdskedja) där det finns en tydlig hydraulisk koppling.
Staden	Göteborgs Stad
Stadens gemensamma skyfallsstruktur	Är alla skyfallsanläggningar i Staden som är strukturella.
Strukturell respektive icke-strukturell skyfallsanläggning	En strukturell skyfallsanläggning är kopplad till flera olika fastigheter som ett sätt att åtgärda skyfallsproblem, till skillnad från en icke-strukturell skyfallsanläggning som bara åtgärdar skyfallet för den enskilda fastigheten. Exempel på "icke-strukturell" skyfallsanläggning är när en enskild fastighetsägare (privat eller kommunal) gör insats för att skydda sin fastighet som exempelvis objektsskydd i form av en barriär.
TK	Trafikkontoret, Göteborgs Stad
TTÖP	Tematiskt tillägg för översvämningsrisker, Göteborgs översiktsplan

Skyfallsanläggningar

För att hantera skyfall krävs en ny infrastruktur i staden innehållande speciella skyfallsanläggningar. Det finns tre olika typer av skyfallsanläggningar: skyfallsled, skyfallsyta och skyfallsstyrning (se rapport *"Skyfallsåtgärder - Fördjupning av översvämningsyta, skyfallsväg samt ränna, tunnel och nedsänkt väg kopplat till vägkorsningar"*), se även Figur nedan. Gemensamt för dessa skyfallsanläggningar är att de kommer användas väldigt sällan i just skyfallssituationer och ofta är multifunktionella. Detta innebär att skyfallsanläggningar vanligtvis har andra funktioner som exempelvis att en skyfallsled även kan vara en gata och att en skyfallsyta även kan vara en park. På detta sätt fås både god investerings- och driftsekonomi samt effektivt nyttjande av stadens gemensamma ytor.



Figur. Illustration av principen för en översvämningsyta i naturmiljö och en skyfallsled i gatumiljö.

Bilaga 2. Ansvar för skyfallsanläggningar inom Göteborgs Stad - Omfattning och riktlinjer

Denna bilaga är en del av *Överenskommelse om samverkan angående skyfall inom Göteborgs Stad*. Den är inriktad på förvaltningssamverkan kring skyfallsfrågor inom Göteborg och uppdateras vid behov av Samverkansgrupp Skyfall. Det är med andra ord ett styrdokument som behandlar riktlinjer för hur skyfallsanläggningar ska genomföras och förvaltas.

Ansvar för strategi och genomförande

Generellt

- En generell ambition för Staden är att alla skyfallsanläggningar ska planeras, anläggas och förvaltas utifrån ett hållbarhetsperspektiv, vilket innefattar en avvägning mellan exempelvis utjämningskapacitet, kostnadseffektivitet, miljöhänsyn och rekreativa värden.
- Skyfallsanläggning bör, om det är lämpligt, vara multifunktionell.
- Är skyfallsanläggningen en multifunktionsanläggning får denna inte ändras utan att alla inblandade förvaltningar godkänner förändringen, dvs både markförvaltare och förvaltaren av skyfallsanläggningen.
- Skyfallsanläggningar vid nyexploatering hanteras i dagvatten- och skyfallsutredningen som görs för detaljplaner. TTÖP:ens riktlinjer anges här för både allmän platsmark och kvartersmark, och val av skyfallsanläggning görs för allmän platsmark vid behov.
- Överenskommelsen kan appliceras på både nya skyfallsanläggningar och befintliga skyfallsanläggningar.
- Bedömningen av skyfallssituation görs i program- och detaljplaneprocessen utifrån aktuell strukturplan.
- Det är viktigt att skyfallsfrågan kommer in i översiktsplaneringen och framtagning av program, och att problem i detaljplaneprocessen med koppling till skyfall lyfts till samverkansgruppen. På samma sätt är det viktigt att åtgärdsförslag är kopplade till ÖP, dvs att prioriteringsordningen på skyfallsinvesteringar följer kommande utbyggnader.

Ansvar för strategiskt arbete

Samtliga förvaltningar med markförvaltningsfunktion ansvarar för att rätt underlag levereras till KoV för kartering.

FK bidrar med stöd kring framförallt ekonomiska och juridiska frågor.

KoV

- har ansvar för att driva skyfallsfrågan i Staden
- har ansvar för övergripande skyfallsplanering som framtagandet av åtgärdsplan för skyfall och strukturplan.
- ska ha kompetens och sakkunskap om hela Stadens skyfallssituation.
- har ansvar för att kartlägga Stadens gemensamma skyfallsstruktur

Alla förvaltningar som ingår i skyfallsöverenskommelsen stödjer i dialog KoV i deras strategiska arbete och aktivt deltar i Samverkansgrupp Skyfall, med målsättningen att skyfallssäkra Staden.

Ansvar för genomförande

En skyfallsanläggning har funktionen att leda, styra eller magasinera regn från ett skyfall och kan bestå i allt från en översvämningsyta på en fotbollsplan, trottoarkant till ett dike. Ofta handlar det om att ordna barriärer för vatten och att skapa volymer för magasinering.

Med genomförande menas i det här sammanhanget att:

- Finansiera
- Planera (utreda) och koordinera
- Dimensionera och projektera
- Anlägga och bygga

Eftersom en skyfallsanläggning i regel är en multifunktionell anläggning och ofta genomförs på exempelvis park- eller gatumark, innebär det att en skyfallsanläggning är en del av ett större sammanhang där flera anläggningar ska planeras, och där skyfallsanläggningen är just en del. Huvudprincipen är därför att markförvaltaren har huvudansvaret för samordning av det övergripande arbetet, som kan vara koordinering, men även anläggning och byggnation.

KoV ansvarar för genomförandet av alla skyfallsanläggningar, som de har rådighet över (genom avtal eller via överenskommelsen). KoV är här ansvarig för skyfallsanläggningarna och deras skyfallsfunktion.

Genom skyfallsöverenskommelsen får KoV rådighet över alla skyfallsanläggningar på:

- allmän platsmark där markförvaltaren är med i överenskommelsen (t.ex. kopplat till park, natur, gata, torg)
- kvartersmark i de fallen mark/platsförvaltaren är med i överenskommelsen (t.ex. kopplat till skolor och idrottsplatser)
- kvartersmark där det finns avtal

Ändringar av en skyfallsanläggning ska godkännas av KoV.

Detta innebär att skyfallsöverenskommelsen bygger på en modell med flera förvaltare på en och samma plats - en förvaltare för skyfallsanläggningen och en förvaltare för marken där skyfallsanläggningen är placerad. Exempelvis kan det i en parkmiljö finnas en skyfallsanläggning ovanpå en parkanläggning och därmed finns två anläggningsförvaltare.

Ansvar för kartering och förvaltning

Nedan följer de frågor som ingår i skyfallsöverenskommelsen och som hanteras i samverkansgrupp dagvatten.

Ansvar för kartering

KoV har ansvar för att kartera Stadens gemensamma skyfallsstruktur, dvs alla strukturella skyfallsanläggningar i Staden. Detta innefattar att skyfallsanläggningarnas hydrauliska systemfunktion ingår in den information som läggs in i databasen. I karteringsansvaret inkluderas också vattendrag i den mån som dessa ingår i den gemensamma strukturen.

Förvaltningsansvar

KoV är ansvarig förvaltare av alla skyfallsanläggningar, vilket inkluderar anläggnings skyfallsfunktion. Som förvaltningsansvarig ingår tillsyn, drift och underhåll, men även återställning.

I det fall skyfallsanläggningen är en multifunktionsanläggning hanteras drift och underhåll på samma sätt som dagvattenanläggningar enligt dagvattenöverenskommelsen, se Bilaga 1. Överenskommelse om samverkan angående dagvatten och vattendrag inom Göteborgs Stad.

I Stadens karteringsunderlag kommer det att framgå vilka ytor som skall hantera dagvatten respektive skyfall.

Bilaga 3. Finansiering av skyfallsanläggningar inom Göteborgs Stad

Texten nedan är ett tillägg till skyfallsöverenskommelsen (med titeln Överenskommelse om samverkan angående skyfall inom Göteborgs Stad) och syftar till att tydliggöra finansiering av skyfallsanläggningar vad gäller genomförande och förvaltning.

Förväntade nyttor

Detta tillägg till skyfallsöverenskommelse förväntas ge en rad positiva konsekvenser såsom:

- Tydligare ansvarsfördelning och klarhet i finansieringsfrågan vilket ger förutsättningar att skapa en stad som är förberedd för skyfall, vilket blir allt viktigare med pågående klimatförändringar.
- Bättre förutsättningar för ny- och reinvesteringar av skyfallsåtgärder.

Omfattning och riktlinjer

Generellt

- För det ansvar som KoV tar på sig och som presenteras nedan, kommer KoV initialt att söka kommunala skattemedel genom löpande anslag hos Kommunfullmäktige. När åtgärdsplaner och prioriterade åtgärder tagits fram kommer ett årligt fast anslag att sökas. På lång sikt kommer KoV att arbeta för en mer långsiktig finansieringsmodell, som exempelvis en klimattaxa.

Finansiering av genomförande

Skyfallsanläggningar finansieras på följande alternativa eller kombinerade sätt:

- Vid enskilt ägd mark: Exploateringsbidrag från enskild exploatör/markägare
- Vid kommunalt ägd mark (avsedd för bostäder, förskola mm.): Investeringsmedel från fastighetskontoret
- Vid Infrastrukturprojekt (exv. C-investering TK, västlänk, mm.): Investeringsmedel från projektägande förvaltning eller trafikverket
- Kommunala skattemedel som KoV äskar (C-investering)
- Kommunala skattemedel som FK äskar (B-investering)

Tillägg och förtydligande:

- Görs skyfallsanläggningen större än vad som behövs för att planen ska kunna genomföras får detta göras med kommunala skattemedel som KoV äskar.
- Om skyfallsanläggning delvis skall användas för dagvattenhantering tas investeringskostnad av KoV upp till dimensionerande regn för dagvatten (dvs. med medel från VA-taxan).
- I det fall en anläggning inte bara är till för att möjliggöra en exploatering kopplas exploateringsbidraget till exploatörens procentuella nytta av skyfallsåtgärden. Det är KoV som föreslår kostnadsfördelningsmodell som beräknar fördelningen av nytta hos olika intressenter. Kostnadsfördelningen måste godkännas av den part som föreslås betala (exv. FK) och FK måste träffa exploateringsavtal med enskild markägare/exploatör eller trafikverket innan detaljplanen kan antas.

Tabell. Finansieringsmodell för anläggning av skyfallsanläggningar. Investeringen gäller för både allmän platsmark, kvartersmark där Staden är ägare, samt kvartersmark där privat- eller kommunalt bolag är markägare.

Typ av investering	
Skyfallsanläggning som bara är till för att möjliggöra en plan	Exploateringsbidrag (från enskild exploatör/markägare. Eller Investeringsmedel från FK (bostäder, förskola m.m.). Eller projektägare till Infrastruktursprojekt (exv TK, trafikverket)
Skyfallsanläggning som delvis är till för att möjliggöra en plan (B-investering)	Finansiering enligt ovan + Kommunala skattemedel
Skyfallsanläggning som inte alls är till för att möjliggöra en plan (dvs bara är riktad mot befintlig bebyggelse) (C-investering)	Kommunala skattemedel

Finansiering kopplat till drift och underhållskostnader samt reinvestering

Kostnader för skyfallsanläggningar (som KoV har rådighet över) och dess skyfallsfunktion bekostas av kommunala skattemedel (genom att KoV äskar medel från kommunfullmäktige). Detta gäller både tillsyn, drift och underhåll, men även återställning.

Är det så att skyfallsanläggningen även har en dagvattenfunktion finansieras dagvattenhanteringen genom VA-taxan och skyfallsdelen av kommunala skattemedel.