



Policyguide

-för att möjliggöra innovativ hållbar dagvattenhantering på kvartersmark

Policyguide för att möjliggöra innovativ hållbar dagvattenhantering på kvartersmark

Inledning

Begreppet ”policy mix” brukar användas på engelska för att beskriva ett paket av ställningstaganden och beslut som tillsammans kan styra mot ett önskat läge. När den här typen av policyförslag diskuteras är det inte ovanligt att frågor som ”är detta verkligen kommunens uppgift?” och ”är detta verkligen en fråga för politiken?” dyker upp. Det enkla svaret är att det inte måste vara det, men att det kan vara. Allt beror på hur man anser att resurser ska användas för att lösa gemensamma samhällsutmaningar och hur mycket stöd och styrning förvaltningen behöver för att kunna arbeta aktivt med att åstadkomma förändring. Det är vanligt att man idag vill dra en tydlig och skarp gräns mellan politikens uppgift (vad ska uppnås?) och förvaltningens uppgift (hur ska det uppnås?). Risken med detta är att vad-frågan inte är tillräckligt tydligt besvarad samtidigt som ingen kan eller vill besvara hur-frågan. Kort sagt: bra policy måste formuleras och implementeras i dialog mellan politik och förvaltning.

Denna guide baseras på intervjuer och workshopar som genomförts inom Vinnova-projektet Samverkan för hållbart omhändertagande av dagvatten på kvartersmark. Utgångspunkten har varit att berörda parter behöver såväl incitament som kapacitet för att fördröjnings- och reningsåtgärder ska anläggas på kvartersmark. Guiden ger förslag på vad som kan ingå i en kommunal policymix för att skapa sådana incitament och bygga kapacitet. Inget av förslagen ger troligtvis ensamt någon större effekt, tanken är istället att bidra till omställning genom att ”trycka på” från olika håll.

Förslagen kan lämpligen implementeras som en del i en sammanhållen dagvattenstrategi med fastighetsperspektiv, en handlingsplan för dagvattenhantering på kvartersmark eller i ett hållbarhetsprogram, men det är såklart också möjligt att fatta enskilda beslut.

Policyverktyg

Med begreppet policyverktyg menas här olika sätt att förverkliga de policyer (dvs ställningstaganden) som man gjort. Policyverktyg blir därmed ett brett begrepp som kan inrymma allt från lagstiftning (på nationell nivå) till kunskapshöjande insatser. Värt att notera är att ett av de största hindren för att komma till rätta med ett problem kan vara att det saknas policy – då blir det istället upp till varje enskild tjänsteperson att försöka hantera frågan och helhetsperspektivet går lätt förlorat.

En förutsättning för att börja arbeta med policyverktyg är alltså att det överhuvudtaget finns en formulerad policy som redogör för hur kommunen ser på omhändertagande av dagvatten på kvartersmark.

Beslutsnivåer

När det gäller beslutsnivå kan de förslag som presenteras behöva hanteras på olika sätt beroende på vilka övergripande ställningstaganden, mål och uppdrag som redan är beslutade och beroende på vilket styrsystem kommunen använder. Om det t.ex. redan finns ett mål eller uppdrag om att förbättra dagvattenhanteringen i kommunen som är beslutat av kommunfullmäktige, så kan förvaltningarna själva driva mycket av arbetet med stöd och förankring på nämndnivå, och betrakta detta som en verkställighet av fullmäktiges beslut, så länge det inte kräver extra budgetmedel.

Ärenden av principiell beskaffenhet, nämndernas verksamhetsformer (t.ex. reglementen, styrkort) samt ägardirektiv till kommunala bolag ska dock alltid beslutas av kommunfullmäktige. Taxor ska i allmänhet beslutas av kommunfullmäktige.

Varje policyförslag avslutas med ett förslag på beslutsnivå i kursiv stil. Dessa beslutsnivåer är avsedda att indikera en nivå baserat på vad som generellt ligger i de olika beslutsnivåernas uppgift och mandat. Det är dock viktigt att ta hänsyn till förutsättningarna i respektive organisation och komma ihåg att det alltid går att lyfta frågor till en högre beslutsnivå.

Observera att kommunstyrelsen också är en nämnd och därmed räknas till beslutsnivån nämnd.

Policy och uppdrag från den politiska nivån formuleras inte alltid i formella beslut. Många gånger sker det istället i informella överläggningar. Detta riskerar dock att minska transparensen och tydligheten för såväl medborgare som tjänstepersoner.

1 Incitamentsskapande policyverktyg

De föreslagna policyverktygen utgår från fastighetsaktörernas incitament. Genom att förstå vad som får en fastighetsägare att bygga fördröjning och rening på kvartersmark och hur policyverktygen är tänkta att stimulera detta är det lättare att kombinera verktyg till en bra helhet. Följande incitament har identifierats i projektet:

- Affärsrelationer/goodwill
- Projektens lönsamhet

- Möjligheten att vinna en affär
- Beräkning av fastighetsvärde
- Möjlighet att få bygga
- Önskan om att bidra till miljö- och samhällsnytta

1.1 Policyverktyg kopplade till affärslogik

Affärslogik är saker som på kort och lång sikt motiverar beslut i en egenfinansierad verksamhet. I detta avsnitt listas exempel på policyverktyg kopplade till affärslogik och förslag på policyverktyg som kan användas för att skapa eller stärka dessa incitament.

1.1.1 Kommunikation av policy/kommunens långsiktiga ambition till externa parter

Seriösa byggherrar och fastighetsutvecklare är måna om att ha långsiktigt goda relationer till kommunen. Det finns därför ett intresse av att bidra till kommunens ambition att bygga hållbara samhällen. Men det gäller för kommunen att visa vad detta faktiskt innebär i praktiken. Genom att kommunen (gärna tillsammans med andra kommuner) tydliggör att hållbar dagvattenhantering och dagvattenhantering på kvartersmark är en prioriterad fråga och beskriver en målbild för dagvattenhanteringen - och kommunicerar detta i olika kanaler till fastighetsaktörer - blir det lättare för dessa att förstå vad som förväntas av dem och att anpassa sin verksamhet. Det är också bra att i så stor utsträckning som möjligt låta representanter för fastighetsbranschen vara delaktiga i att definiera en ambitionsnivå (*Förslag på beslutsnivå: Kommunfullmäktige*).

Så här kan ett beslut se ut:

Kommunens ambition är att dagvatten som uppstår på kvartersmark ska fördröjas och renas inom kvartersmarken. På samma sätt ska dagvatten som uppstår på allmän mark hanteras på allmän mark. Målet är att minska föroreningsbelastningen från stadens dagvatten med i storleksordningen 70–80 procent.

1.1.2 System för uppföljning av måluppfyllelse

Ett system för att följa upp de mål som sätts beträffande dagvattenhantering på kvartersmark gör det lättare att föra dialog med fastighetsaktörer, skapa delaktighet och besluta om åtgärder. De aktörer som lyckas bäst kan exponeras med ett pris (motsvarande arkitekturpris som finns i många kommuner) eller en ranking för att i kommande upphandlingar gynna de aktörer som väljer att satsa på fördröjnings- och reningsåtgärder på sin mark (*Förslag på beslutsnivå: Nämnd*)

Så här kan ett beslut se ut:

I samband med slutbesked ska en bedömning av genomförda åtgärder för dagvattenhantering ske. Bedömningen görs utifrån uppfyllande av de ambitioner som anges i kommunens riktlinjer för dagvattenhantering på kvartersmark. Bedömningen ska bifogas vid framtida referenstagning och efterfrågas vid kommande kommunal upphandling när så är relevant.

1.1.3 Avgifter

För varje byggprojekt görs en kalkyl över investeringskostnader och framtida intäkter från försäljning eller hyror. För att ett kommersiellt projekt ska kunna genomföras måste det gå att få det lönsamt. Ett sätt att kompensera en byggherre som gör åtgärder för dagvattenhantering på kvartersmark kan vara att kommunen minskar på någon annan kostnad utifrån fastställda kriterier. Exempel på sådana kostnader är:

- Anslutningsavgift till va-ledningsnätet, med exempelvis separata verksamhetsområden för spillvatten och dagvatten i detaljplanerade områden.
- Tomträtsavgäld (avgift som betalas till kommunen för att få använda en tomträtt)
- Exploateringsbidrag/gatukostnadsersättning (pengar som exploatören betalar till kommunen för allmännyttig infrastruktur som exploateringsprojektet har nytta av)

Om avgiften sänks mer än kommunens kostnader behöver intäktsbortfall i sin tur bekostas av skattemedel. Detta kan motiveras av den allmänna nytta som uppstår genom att dagvatten fördröjs och renas. (*Förslag på beslutsnivå: Kommunfullmäktige*)

Så här kan ett beslut se ut:

Följande tillägg görs till kommunens riktlinjer för exploateringsavtal:

Den som på egen fastighet låter utföra åtgärder för omhändertagande av dagvatten enligt kommunens riktlinjer undantas från skyldigheten att ansluta sig till kommunens dagvattennät och därtill hörande kostnader. Ifall då exploateringsbidrag tas ut för dagvattenanläggningar på allmänplatsmark ska kostnader motsvarande fastighetens andel avräknas

från ersättningen för den som omhändertar detta på egen mark.

1.1.4 Kriterier för markanvisning

Den som inte själv äger mark behöver få en markanvisning från kommunen för att kunna bygga. Vid en markanvisning kan kommunen och byggföretaget träffa en överenskommelse om överlåtelse av mark för exploatering. Ibland sker markanvisning genom ett tävlingsförfarande där bidragen bedöms utifrån olika kriterier. För att det ska kunna bli en affär måste alltså byggföretaget leverera ett förslag som är i linje med vad kommunen vill uppnå. Om dagvattenhantering på kvartersmark är en (tungt viktad) del förhandlingen eller utvärderingen av tävlingsbidragen ökar möjligheten att sådana lösningar ingår i projektet.

(Förslag på beslutsnivå: Nämnd för generella principer, förvaltningschef för enskilda fall)

Så här kan ett beslut se ut:

Följande tillägg görs i kommunens riktlinjer för markanvisning:

Vid alla former av markanvisning ska fördröjning av dagvatten på kvartersmark finnas med som ett särskilt tungt vägande bedömningskriterium.

1.1.5 Kunskapshöjande aktivitet

Fördröjningsåtgärder kan skapa synergieffekter genom att även tillföra andra värden till fastigheten. Ett grönt tak kan bli en trevlig

utegård eller plats för odling. En plats för dagvattenhantering kan också vara en lekyta. Bostäder där människor trivs och mår bra har lägre omflyttning vilket skapar ett långsiktigt värde. Idag är det många som inte känner till de möjligheter till synergieffekter som finns men genom att satsa på kunskapshöjande aktiviteter och gemensamt lärande kan medvetenheten och intresset för dagvattenhanteringsanläggningar öka på naturlig väg. Vill man att de kommunala fastighetsbolagen ska vara ledande i detta arbete kan detta regleras i ägardirektiv. Se även 1.4.1 och 3.1.1.

Kunskapshöjande aktivitet kan även vara en integrerad del i att ta fram projektdirektiv och planera inför en ny detaljplan tillsammans med uppdragsgivaren. Se även 2.3.2. *(Förslag på beslutsnivå: Förvaltningschef, Kommunfullmäktige för ändring av ägardirektiv)*

Så här kan ett beslut se ut:

Bolaget ska i ärenden gällande byggnation se till att Bolaget och kommunens nämnder samt övriga kommunalägda bolag i samråd söker lösningar som tillgodoser kommunens samlade intresse och en god gestaltad livsmiljö.

Bolaget ska vara en föregångare avseende dagvattenhantering och utveckla sin kompetens och erfarenhet inom användandet av dagvatten som resurs för biodiversitet och sociala värden.

1.2 Policyverktyg kopplade till regelverk

I detta avsnitt listas exempel på policyverktyg kopplade till regelverk för markanvändning och policyverktyg som kan

användas för att skapa eller stärka dessa incitament. Det är viktigt att poängtera att tillskapandet av regler riskerar att minska flexibiliteten i planprocessen och bidra till utformningar som inte löser problemen på riktigt utan mest blir en chimär för att leva upp till kraven.

1.2.1 Grönytefaktor eller motsvarande

Kommunen har inte rätt att ställa egna krav på byggnadsverks tekniska egenskaper, så kallade kommunala särkrav. Huruvida detta även omfattar krav på andel grönyta är inte rättsligt prövat. Så länge parterna är överens regleras kravet i ett avtal, ofta exploateringsavtalet. Flera kommuner använder sig av den här typen av krav, ofta kallade ”grönytefaktor”. Grönytefaktorerna beräknas generellt med någon typ av viktningssystem där olika typer av vegetation får olika poäng. För att en grönytefaktor ska kunna påverka dagvattenfördröjningen behöver grönytan utformas på ett bra sätt. Därför kan ytor med goda infiltrerande egenskaper/specifika fördröjningsanläggningar behöva viktas högre när grönytefaktorerna beräknas. För att använda detta policyverktyg behöver kommunen besluta när och hur krav på andel grönyta ska tillämpas. *(Förslag på beslutsnivå: Nämnd)*

1.2.2 Fördröjningskrav

Kommunen har inte rätt att ställa egna krav på byggnadsverks tekniska egenskaper. Huruvida detta även omfattar krav på hur mycket vatten som ska fördröjas är inte rättsligt prövat. Så länge parterna är överens regleras kravet i ett avtal, ofta exploateringsavtalet. Flera kommuner använder sig av den här typen av krav. För att använda detta policyverktyg behöver

kommunen besluta när och hur krav på fördröjning ska tillämpas. *(Förslag på beslutsnivå: Nämnd)*

Så här kan ett beslut se ut:

Tillägg till exploateringsavtal:

Dagvattenanläggningar ska dimensioneras med fördröjande steg som klarar att magasinera 20 mm nederbörd och avtappas via ett filtrerande material. Förväntad funktion och reningseffekt ska kunna redovisas.

1.2.3. Krav om markklov för hårdgörande av ytor

Om kommunen har angett det i detaljplanen krävs markklov för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet. Detta innebär i sin tur att kommunen har möjlighet att neka eller villkora sådana åtgärder. Kommunen behöver här ta ställning till när markklov för hårdgörande av ytor ska krävas för att detaljplanehandläggarna ska kunna förhålla sig till detta. *(Förslag på beslutsnivå: Nämnd)*

Så här kan ett beslut se ut:

I detaljplan införs följande egenskapsbestämmelser:

B1: Minst 40% av fastighetsarean ska vara genomsläpplig.

Ändrad lovplikt: Markklov krävs även för markåtgärder som kan försämra markens genomsläpplighet

1.3 Policyverktyg kopplade till samhällsansvar/värderingar

I detta avsnitt listas exempel på policyverktyg kopplade till samhällsansvar/värderingar och policyverktyg som kan kombineras för att skapa eller stärka dessa incitament.

1.3.1 Kunskapshöjande aktivitet

Seriösa fastighetsaktörer vill bidra till att lösa problem, inte vara med och skapa dem. Därför är det viktigt att öka kunskapsnivån om på vilket sätt dagvatten belastar samhället och miljön och vad man som fastighetsägare kan göra åt saken. Kommunen kan ta initiativ till gemensamma utbildningar eller nätverksträffar för erfarenhetsutbyte som ökar medvetenheten. Vill man att de kommunala fastighetsbolagen ska vara ledande i detta arbete kan detta regleras i ägardirektiv. Se även 1.2.5 och 3.1.1. *(Förslag på beslutsnivå: VD, Kommunfullmäktige vid ändring av ägardirektiv)*

Så här kan ett beslut se ut:

Följande tillägg ska göras i Bostadsbolagets ägardirektiv:

Bostadsbolaget ska vara ett gott föredöme när det gäller utveckling och implementering av anläggningar för fördröjning och rening av dagvatten på kvartersmark samt verka för att kunskapen sprids till kommunens övriga fastighetsaktörer. Arbetet ska årligen redovisas till kommunfullmäktige.

1.3.2 Kunskapskrav på byggherre eller byggföretag

I samband med att kommunen genomför markanvisning eller upphandlar en projektering eller byggnation har man möjlighet att efterfråga och värdera kunskap kring dagvatten och dagvattenhantering på kvartersmark. Om det utvecklas en certifiering eller branschstandard för kunskapsnivå rörande dagvatten blir det möjligt att också ställa skall-krav. *(Förslag på beslutsnivå: Nämnd)*

Så här kan ett beslut se ut:

Följande tillägg ska göras i kommunens riktlinjer för markanvisning:

Byggaktörer ska inför markanvisning redovisa erforderlig kompetens och kunskap för att kunna hantera och implementera kommunens riktlinjer för dagvatten på kvartersmark. Om någon av riktlinjerna av något skäl bedöms omöjliga/orimliga att uppfylla i det aktuella projektet ansvarar byggherren för att lyfta frågan till fastighetskontoret.

1.3.3 Geografiskt specificerade behov och förväntningar i tidigt skede

Ju tidigare en exploatör eller fastighetsägare får information om vad det finns för vattenrelaterade utmaningar och behov i ett aktuellt område, desto enklare är det att anpassa en byggnation (eller befintlig fastighet) utifrån detta. I översiktsplanen ska kommunen redovisa bl.a. hur miljö kvalitetsnormer ska följas, allmänna intressen och klimatrelaterade risker. Detta behöver översättas till specifika behov och förväntningar på en skala som utgår från ett landskapsperspektiv men som är relevant ur ett

fastighetsägarperspektiv. Hur förhåller sig en enskild tomt till ett avrinningsområde? Ett sådant underlag kan visa om vissa områden har större behov av fördröjning och rening av dagvatten på kvartersmark än andra och vad hårdgörande av en tomt har för påverkan på nedströms liggande områden. Underlaget kan användas vid dialog med exploatörer och fastighetsägare inför och i detaljplaneringen. Genom att tillsammans förstå behov och utmaningar skapar man också förutsättningar för att hitta lösningar tillsammans. Analysen bör kunna genomföras av förvaltningen inom ramen för befintligt uppdrag men kan också behöva initieras politiskt. Se även 2.2.1.

Så här kan ett beslut se ut:

Samhällsbyggnadsförvaltningen ges i uppdrag att analysera behovet av fördröjning av dagvatten på kvartersmark utifrån ett avrinningsområdesperspektiv, som underlag för arbetet med fördjupade översiktsplaner.

2 Policyverktyg för att bygga kapacitet hos kommuner

Vi har delat in kapacitetsbyggande policyverktyg i fyra kategorier: Att arbeta över organisatoriska gränser, Att veta hur man ska hantera mål, Att bevaka dagvattenfrågan genom hela processen och Att tillämpa bästa befintliga kunskap för att skapa tydlighet och förutsägbarhet.

2.1 Att arbeta över organisatoriska gränser

På sin väg genom staden rör vattnet sig tvärs kommunala reglementen, lagrum, ägo- och plangränser mot lägsta punkten. Det är därmed många lagar (såsom: plan- och bygglagen, vattentjänstlagen, miljöbalken, fastighetsbildningslagen, lagen om skydd mot olyckor och olika civilrättsliga lagrum) och ansvarsfält som berörs och ingen enskild myndighet eller nämnd har redskap att på ett betryggande sätt reglera var, av vem och hur problem ska förebyggas - och än mindre vem som ska betala. Därmed krävs en tydlig samordning inom den kommunala organisationen.

2.1.1 Tillsättning av koncernövergripande dagvattengrupp

De olika aktörer inom kommunen som behöver samverka för en god dagvattenhantering arbetar såväl strategiskt, i genomförande av byggprojekt och i den dagliga driften av kommunens fastigheter och behöver samordna sitt arbete, lösa målkonflikter och dela information kontinuerligt för att resultatet ska bli bra. Verksamhetsfrågor såsom planer för löpande underhåll av asfalt behöver samordnas med planer för VA-underhåll, frågor kring grönyteskötsel kan behöva lyftas till gemensam diskussion mellan fastighetsavdelning, gatukontor och VA-verksamheten. Det kan finnas behov av att ta fram gemensamma underlag för den årliga investerings- och driftsbudgeten och synkronisera de olika nämndernas prioriteringar. Det finns också behov av ett forum där man kan säkerställa att pågående stadbyggnadsprojekt genomförs i enlighet med strategiska dokument som dagvattenstrategi, skyfallskartläggning, att den organisation som ansvarar för drift och underhåll känner till de funktioner som ska upprätthållas och för varje organisation att möta andra perspektiv på dagvatten än de egna, så att chansen att skapa vackra och driftsvänliga multifunktionella miljöer inte missas i onödan. (förslag på beslutsnivå: nämnd, kommunchef)

Så här kan ett beslut se ut:

En koncernövergripande dagvattengrupp ska tillsättas med uppdrag att bevaka att kommunens policys stödjer en god samverkan och är uppdaterade mot lagstiftning och regelverk, samt att vid behov bereda förslag till ändringar och tillägg.

2.1.2 Harmonisering av styrande dokument

För att öka omhändertagandet av dagvatten på kvartersmark kan som tidigare nämnts exempelvis markanvisningspolicy, riktlinjer för gatukostnadsersättning, VA-policy och plan- och bygglovspolicys användas för att sammantaget skapa en situation där det är attraktivt för fastighetsägare att ta ett ökat ansvar på egen mark. Grunden för arbetet med harmonisering av styrningen är en gemensam problemförståelse, målbild och tillit till en process där samtliga aktörers perspektiv respekteras och omhändertas. I mixen kan som tidigare nämnts exempelvis VA-huvudmannens avgiftskonstruktion, avdrag på gatukostnadsersättning för att fastigheten inte belastar anläggningar på allmän platsmark och tydliga och verksamma krav vid lämplighetsprövning och startbesked ingå. *(förslag på beslutsnivå: nämnd)*

Så här kan ett beslut se ut:

Kommunstyrelsen beslutar genomföra en genomlysning av de policys och riktlinjer inom koncernen som styr planering och omhändertagande av dagvatten utifrån dessas ändamålsenlighet för gynnande av anläggningar på kvartersmark.

2.2 Att veta hur man ska prioritera mål och behov

Även om lokala anläggningar för att fördröja dagvatten har goda förutsättningar att skapa synergieffekter så kan det finnas målkonflikter att ta ställning till. Om dessa målkonflikter ska hanteras i varje enskild detaljplaneprocess uppstår ofta frågan "Hur ska jag tänka här?" vilket riskerar otydlighet, suboptimering och inkonsekvens gentemot fastighetsaktörer. Ett sätt att undvika detta är att skapa en samsyn mellan den politiska ledningen och tjänstemannaorganisationen (både inom och mellan förvaltningar) kring vilka målkonflikter som finns och hur de ska hanteras.

2.2.1 Identifiera målkonflikter och olika typer av utmaningar samt hur de ska hanteras i tidigt skede

I samband med framtagandet av t.ex. en fördjupad översiktsplan görs ofta en analys av olika hållbarhetsaspekter. Mer sällan görs analyser av målkonflikter och hur de ska hanteras i detaljplaneskedet vilket innebär att dessa prioriteringar lämnas till detaljplaneprocessen. Detta öppnar för både högre grad av subjektivitet, att detaljplaner inte stödjer helhetsperspektivet och en utdragen och mer kostsam process. Därför är det viktigt att först och främst identifiera målkonflikter (och potentiella synergieffekter) och skapa samsyn kring hur de ska hanteras.

Ett sätt att hantera målkonflikter är att prioritera olika mål beroende på de lokala förutsättningarna och de behov och brister som finns där. Finns det områden där dagvattenhantering på kvartersmark är att föredra framför gemensam dagvattenhantering, eller tvärtom?

Ett annat sätt att arbeta är att inte göra prioriteringen på förhand utan istället komma överens om en gemensam metodik för att hantera målkonflikter i det enskilda fallet. Det kan t.ex. handla om

att använda en multikriterieanalys för att se vilka värden som bör främjas eller att tillsätta en expertgrupp som kan bistå detaljplanehandläggaren. Det är viktigt att metodiken är förankrad hos den politiska ledningen. Se även 1.4.3. (*Förslag på beslutsnivå: KF/nämnd beroende upplägg*)

Så här kan ett beslut se ut:

Inför verkställandet av nämndsbeslut med påverkan på ett områdes dagvattenflöden ska multikriterieanalys genomföras gemensamt av berörda verksamheter. Syftet är att skapa en gemensam bild av och tydliggöra avvägningen mellan de mål och riktlinjer som styr samhällsbyggandet. Analysen ska delges nämnden inför beslut om samråd.

2.3 Att bevaka dagvattenfrågan genom hela processen

Om dagvattenfrågan behandlas som en i mängden av frågor att hantera i samhällsbyggnadsprocessen finns det stor risk att de initiala tankegångarna (om det fanns några) urholkas under processens gång. Någon behöver ”föra dagvattnets talan” och säkerställa att det blir som det var tänkt, så att lösningarna inte kompromissas bort eller tappas bort i överlämningar.

I detta avsnitt listas exempel på kapacitetshöjande mekanismer kopplade till bevakning av dagvattenintresset och policyverktyg som kan kombineras för att skapa eller stärka kapaciteten.

2.3.1 Översyn av rollfördelning och mandat rörande dagvatten

Ett sätt att säkerställa rollfördelning och mandat är att gå igenom både den formella styrningen (styrande dokument) och den upplevda styrningen (hur uppfattar man sin roll och sitt uppdrag) och kontrollera att det finns ett utpekat ansvar för att driva och samordna arbetet med dagvattenhantering på kvartersmark. När nya metoder införs uppstår nya frågor om exempelvis ansvar, kostnadsfördelning och mandat och eftersom ingen enskild verksamhet har rådighet över dagvattenfrågan behöver nya gränser och överenskommelser ofta göras och tydliggöras i reglementen, policys och processbeskrivningar för de berörda organisationerna. De mål som sätts för kommunens dagvattenhantering i översiktsplanen och övergripande strategier behöver föras ner till de olika verksamheternas styrande dokument för att stödja den gemensamma riktningen och ge effekt på vad som byggs. Utöver att strategiska dokument så som översiktplan, ägardirektiv, VA-plan och dagvattenstrategi kan behöva harmoniseras kan övergripande styrning som budgetprocess och investerings- och redovisningsprinciper behöva justeras för att arbetet ska gå smidigt. Särskilt viktig är tydligheten kring vad som ska belasta VA-kollektivet och vad som åligger kommunen då just denna fråga ofta framförs som hinder för kombinerade blå/grön/grå lösningar. För att klargöra vilka olika kommunala beslut och aktiviteter som berörs kan en kartläggning av dagvattenprocessen i några typfall vara hjälpsam. De flesta berörda styrdokument ägs av nämnder och styrelser, men eftersom det är frågan om en samfällad förändring av kommunens arbetssätt som kan komma att ha påverkan på reglementen och ägardirektiv kan det vara lämpligt att även det övergripande uppdraget ges av kommunfullmäktige.

Så här kan ett beslut se ut:

Kommunstyrelsen ges i uppdrag att utreda behov av ändringar och tillägg i centrala styrdokument och

processer i syfte att underlätta förvaltningarnas samverkan, med särskilt avseende på ansvar och kostnader för hantering av dagvatten och skyfall.

Vilken nämnd har ansvar för att dagvattenhanteringen på kvartersmark ska öka? Vilken eller vilka tjänstemän har samordningsansvar? Vilka uppgifter ligger i rollen? Hur ska arbetet följas upp? Om detta inte är tydligt behöver kanske tillägg göras i reglementen, styrkort och delegationsordning (*Förslag på beslutsnivå: KF/nämnd/förvaltningschef beroende på vilka förändringar som behöver göras*).

Så här kan ett beslut se ut:

Kommunfullmäktige gör följande tillägg i samhällsbyggnadsnämndens reglemente:

Samhällsbyggnadsnämnden ansvarar för att samordna och utveckla arbetet med en hållbar och effektiv dagvattenhantering i kommunen.

Kommunfullmäktige gör följande tillägg i tekniska nämndens reglemente:

”Tekniska nämnden ansvarar för det samordnade genomförandet av en hållbar och effektiv dagvattenhantering i kommunen.”

2.3.2 Utpekad dagvattenansvarig finns med genom hela projektet

Samhällsbyggnadsprocesser har en lång utsträckning i tiden och innehåller många stafettbyten där stadens långsiktiga utveckling och strategiska planering riskerar hamna i bakgrunden. Detta

skapar utmaningar. Det handlar om svårigheter kring ansvarsuppdelning inom den kommunala organisationen och förståelse och kunskap om andra aktörers uppdrag och handlingsutrymme och om fördelning av kostnader. Det är många lagrum - såsom: plan- och bygglagen, vattentjänstlagen, miljöbalken, fastighetsbildningslagen, lagen om skydd mot olyckor och olika civilrättsliga lagrum - som berörs av olika aspekter av uppdraget att omhänderta det vatten som faller, och varje aktörer har sin tyngdpunkt i olika lagrum och logiker. För att säkerställa att relevanta frågor ställs och besvaras redan när projektet initieras, och att de sammanvägda ställningstaganden som tas fram i initiala dokument inte tappas bort kan en funktion att vara bärare av frågorna genom hela processen, från idé till bygglov, och i projekt på kommunal mark fram till genomförande och driftsättning, vara hjälpsam. Funktionen plats i projektorganisationen och rollens mandat behöver klargöras, samt när och i vilka projekt funktionen ska användas.

(Förslag på beslutsnivå: nämnd/förvaltningschef beroende på vilka förändringar som behöver göras).

Så här kan ett beslut se ut:

”Samhällsbyggnadsnämnden beslutar tillföra förvaltningen medel för införandet av en tjänst som dagvattensamordnare med uppdrag att planera skyddsåtgärder för att förhindra negativa konsekvenser av skyfall, samt prioritering av åtgärder för dagvatten och skyfall i tidig planering såväl som i detaljplanearbete och förvaltning.”

2.3.2 En projektmodell som främjar hållbar dagvattenhantering

Ett annat eller kompletterande sätt att arbeta kan vara att ta fram en projektmodell för exploaterings-/detaljplaneprojekt som beskriver de olika stegen i processen med kontrollpunkter för bl.a. dagvattenhanteringen samt en utpekad ansvarig för respektive kontrollpunkt. (Förslag på beslutsnivå: Nämnd/kommunchef/förvaltningschef).

Så här kan ett beslut se ut:

”Samhällsbyggnadsnämnden beslutar att genomföra en kartläggning av processen för omhändertagande av dagvatten i syfte att identifiera och tydliggöra behov och ansvar i kritiska överlämningskedan.”

2.4 Att tillämpa bästa befintliga kunskap för att skapa tydlighet och förutsägbarhet

Den tekniska utvecklingen pågår kontinuerligt och det är inte alltid lätt att hålla sig à jour med och anpassa sig till de lösningar för fördröjning och rening av dagvatten som finns att tillgå.

I detta avsnitt listas exempel på policyverktyg kopplade till tillgång och tillämpning av kunskap.

2.4.1 Samarbete med universitet och forskningsinstitut

För att kunna stötta fastighetsaktörer behöver kommunens tjänstepersoner på de olika förvaltningarna ha kännedom om state-of-the-art inom dagvattenhantering och vad som krävs för att tekniska lösningar ska fungera i praktiken. Genom att ta beslut om att inleda samarbete med forskare och experter inom hållbar dagvattenhantering ökar tillgången till kunskap om olika lösningar och vilken effekt de har på fördröjning och rening av dagvatten. Ett

sådant samarbete kan t.ex. bestå av regelbundna föreläsningar/seminarier/utbildningsinsatser och/eller gemensamma forskningsprojekt. (Förslag på beslutsnivå: Nämnd)

Så här kan ett beslut se ut:

”Kommunstyrelsen beslutar att avsätta medel för utbildning inom dagvatten- och skyfallshantering för politiker i berörda nämnder.

Kommunstyrelsen uppdrar vidare åt kommunchefen att initiera samverkan med akademi och branschföreträdare i syfte att öka kunskapen om teknik för hållbar dagvattenhantering på kvartersmark på berörda förvaltningar och kommunala bolag.”

2.4.2 Anpassning av verksamhetsspecifika arbetssätt och processer

För att kunskap om t.ex. ny teknik ska tillämpas praktiskt i verksamheten kan interna processer och arbetssätt behöva förändras. Kärnfrågan är: Om en fastighetsägare vill bygga en fördröjningslösning på sin mark, har vi bra rutiner och verktyg för att hantera detta och säkerställa långsiktig funktionalitet, utan att det påför orimliga kostnader på fastighetsägaren? Det är viktigt att i ett så tidigt skede som möjligt kunna vara tydlig med hur man vill att dagvattenhanteringen ska fungera, vilka lösningar som finns och vad det innebär för kostnader för parterna. Framtagning och/eller anpassning av rutiner m.m. kan behövas såväl hos va-huvudmannen, mark- och exploateringsenheten, planeringsenheten och bygglovsenheten som alla har möjlighet att föra dialog med exploatören och påverka utfallet.

Kanske behöver vissa typlösningar tas fram som va-huvudmannen godkänner? Kanske behöver en projektmodell tas fram som säkerställer att rätt information tas fram och att rätt frågor hanteras? Kanske behöver beräknings- och dimensioneringsverktyg anpassas? (*Förslag på beslutsnivå: Nämnd/Förvaltningschef*)

Så här kan ett beslut se ut:

”I Teknisk handbok för kommunen ska typlösningar för multifunktionella dagvattenlösningar lämpliga för anläggande på kvatersmark införas. Förslag till tekniska lösningar ska remitteras styrelsen för VA-bolaget, miljönämnden samt samhällsbyggnadsnämnden.”

3 Policyverktyg för att bygga kapacitet hos fastighetsaktörer

3.1 Att veta vad och hur

Som fastighetsutvecklare eller fastighetsägare har man sällan specifik kompetens inom dagvatten. Detta gör att det kan vara svårt att veta hur man ska bygga och hur man ska hantera drift och underhåll.

I detta avsnitt listas exempel policyverktyg för att skapa eller stärka fastighetsägares kapacitet att veta vad man ska fråga efter och hur det ska hanteras.

3.1.1 Genomför kunskapshöjande insatser

Genom att lägga resurser på kunskapshöjande aktiviteter rörande dagvattenfördröjande anläggningars funktion och uppbyggnad som riktar sig till fastighetsägare, ökar deras kapacitet att göra aktiva val och fatta väl underbyggda beslut. Vill man att de kommunala fastighetsbolagen ska vara ledande i detta arbete kan detta regleras i ägardirektiv. Se även 1.2.5 och 1.4.1.

3.1.2 Upprätta stödfunktion för upphandling av dagvattenanläggning

Vart vänder sig den fastighetsägare som vill ha en dagvattenfördröjande anläggning på sin mark? I synnerhet för dem som inte är professionella fastighetsförvaltare kan det vara svårt att veta var man ska börja. Genom att kommunen bistår med rådgivning och kunskapsstöd, eller initierar en dialog om hur man tillsammans ska öka beställarkompetensen, skapas förutsättningar för att fler ska kunna göra dagvattenfördröjande åtgärder.

3.1.3 Upprätta stödfunktion för upphandling av drift och underhåll

Många bostadsrättsföreningar och privata fastighetsägare köper in skötsel av utemiljöer, t.ex. klippning av gräs och buskar. Genom att kommunen bistår med rådgivning och kunskapsstöd, eller initierar en dialog om hur man tillsammans ska öka beställarkompetensen, skapas förutsättningar för att fler ska kunna få en skötsel som säkerställer dagvattenanläggningarnas funktionalitet.

Ytterligare information

Denna skrift har tagits fram inom VINNOVA-projektet Samverkan för en hållbar hantering av dagvatten på kvartersmark (2021–01603). Arbetet har utförts med stöd från Vinnova.

Fotot på förstasidan: VA guiden

Kontakt

Anders Kyrkander, RISE, Anders.kyrkander@ri.se



Med finansiering från:

