

Kommunala erfarenheter av finansiering av klimatanpassningsåtgär- der för den byggda miljön

Fördjupad förstudie

Titel: Kommunala erfarenheter av finansiering av klimatanpassningsåtgärder för den byggda miljön
Rapportnummer: 2023:18
Utgivare: Boverket, april, 2023
ISBN pdf: 978-91-89581-35-7
Processnummer: 3.4.1
Diarienummer: 3952/2018

Förord

Den fördjupade förstudien ”Kommunala erfarenheter av finansiering av klimatanpassningsåtgärder för den byggda miljön” har tagits fram inom ramen för Boverkets regeringsuppdrag att samordna det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön (Dnr M2018/01716/Kl).

Förstudien är en fördjupning av Boverkets tidigare publicerade förstudie ”Klimatanpassning – kostnader och finansiering” och har i likhet med nämnda förstudie stämts av med samarbetsmyndigheterna inom det nationella klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön. Boverket vill även rikta ett stort tack till alla kommuner som har deltagit i intervjuerna.

Den fördjupade förstudien är framtagen av nationalekonomerna Oskar Gramstad (projektledare), Lina Lindegren, Christer Löfgren och Iordan Palma Tzakov.

Karlskrona april 2023

Robert Johannesson
enhetschef

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	5
Begreppsförklaring.....	6
Inledning	7
Syfte och mål.....	8
Metod.....	8
Avgränsningar	11
Sammanställning av intervjuerna	12
Klimatrisker.....	12
Behovsbild	13
Finansiering	16
Erfarenheter	23
Slutsatser och analys.....	26
Svårt med ett helhetsgrepp om kostnaderna	26
Olika förutsättningar, olika lägen, olika behov och olika lösningar.....	27
Möjligheten till stöd påverkar klimatanpassningsarbetet.....	28
Referenser	29
Bilaga 1 – Intervjufrågor till kommunerna	31

Sammanfattning

Förstudien ”Klimatanpassning – kostnader och finansiering” gav en övergripande bild av hur kunskapsläget ser ut gällande kostnader och finansiering för klimatanpassningsåtgärder. Utifrån förstudien så lyftes behovet av att skapa en bättre förståelse för hur en av de viktigaste aktörerna, kommunerna, arbetar med finansiering av klimatanpassning i praktiken.

Genom intervjuer med kommunala tjänstepersoner från Vellinge i söder till Umeå i norr så ger den här fördjupade förstudien en inblick i hur några av Sveriges kommuner arbetar med finansiering av klimatanpassningsåtgärder. Utöver finansieringsfrågan så ger även förstudien en inblick i hur tjänstepersonerna ser på klimatrisker, behovsbilden och vilka erfarenheter som de vill dela med sig av till andra kommuner.

I intervjuerna framkommer det att klimatriskerna som kommunerna främst ser är relaterade till vatten och att riskerna väntas bli större på sikt. När det kommer till kommunernas behovsbild så finns det önskemål om att kunna ta ett helhetsgrepp om kostnader och finansiering av klimatanpassningsåtgärder. Intervjuerna visar även hur viktiga finansieringsmöjligheterna är när kommunerna väljer vilken typ av klimatanpassningsåtgärd som de ska genomföra. Avslutningsvis skickade de intervjuade kommunerna med råd till andra kommuner om att få in klimatanpassning tidigt i processen och prioritera mångfunktionella lösningar som ger mer värde.

Utifrån intervjuerna så drar vi tre slutsatser:

- Det är svårt med ett helhetsgrepp om kostnaderna.
- Kommunerna har olika förutsättningar utifrån bland annat läge och organisation, vilket skapar olika möjligheter för lösningar.
- Möjligheten till ekonomiska stöd är viktig då det både skapar ekonomiska förutsättningar och samtidigt också påverkar hur kommunerna arbetar med klimatanpassningsåtgärder.

Begreppsförklaring

Exploateringsavtal

Avtal om genomförande av en detaljplan och om medfinansieringsersättning mellan en kommun och en byggherre eller en fastighetsägare avseende mark som inte ägs av kommunen, dock inte avtal mellan en kommun och staten om utbyggnad av statlig transportinfrastruktur.¹

Klimatscenarier

Ett klimatscenario brukar betecknas med den globala klimatmodell (exempelvis ECEarth) som använts för beräkningarna och det utsläppsscenario (exempelvis RCP 8,5) som har antagits. I detta exempel blir beteckningen för klimatscenariet ECEarth-RCP8,5.

Kommunens driftsbudget

Driftsbudgeten finansierar kommunens löpande verksamhet.²

Kommunens investeringsbudget

Investeringsbudgeten är den specifika delen av kommunens budget för engångskostnader för investeringar.³

Naturbaserade lösningar

Naturbaserade lösningar är åtgärder som utgår från de funktioner ekosystemen bidrar med, så kallade ekosystemtjänster.⁴

¹ Plan- och bygglag (2010:900) 4 §.

² Bergs kommun 2023: Budget och årsredovisning.

³ Ibid.

⁴ Naturvårdsverket: Naturbaserade lösningar.

Inledning

Under 2021 tog Boverket fram förstudien ”Klimatanpassning – kostnader och finansiering”⁵ som sammanställde tillgänglig expertkunskap om kostnader och finansiering av klimatanpassningsarbetet för den byggda miljön. Slutsatserna i förstudien fokuserade främst på de utmaningar som beskrivs i litteraturen gällande att beräkna kostnaderna för klimatrisker och klimatanpassning, eftersom litteraturens fokus tycktes ligga där snarare än på finansieringsfrågor. De delar av litteraturen som berörde finansieringsfrågor handlade framför allt om ett ökat behov av finansiering samt behovet av en förbättrad intern organisation på en övergripande nivå. Mer djupgående frågor om vilken typ av finansiering som fattas eller vilka verktyg som kommunerna använder saknades däremot.

När det kommer till klimatanpassning så har Boverket en roll i att samordna insatser och expertkunskap. Boverket ska vidare vägleda och stödja kommunerna, som har en nyckelroll i klimatanpassningsarbetet genom deras ansvar för den fysiska planeringen. Slutsatsen från förstudien om avsaknaden av underlag i kombination med kommunernas betydelse och Boverkets roll kopplat till samordning av expertkunskap leder till att en fördjupad förstudie över kommunernas erfarenheter av finansieringsarbetet blir en naturlig fortsättning på den tidigare publicerade förstudien.

Sedan förstudien publicerades har en del saker hänt kopplat till frågan om klimatanpassning och finansiering. MSB har exempelvis fått ett höjt anslag för statsbidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor, från 25 miljoner kronor år 2021 till 521 miljoner för år 2022. Statsbidraget omfattar nu även åtgärder kopplade till erosion. Även andra rapporter med relevans för ämnet har publicerats. Regeringens expertråd för klimatanpassning lämnade sin rapport ”Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning 2022”⁶ den 9 februari 2022. Expertrådet lyfter finansiering av klimatanpassningsåtgärder som en viktig fråga och i bilaga 2 ”Sammanställning av prioriterade åtgärder” har flera av förslagen koppling till finansieringsfrågan. Under februari 2022 publicerade även IPCC sin rapport om klimatanpassning⁷. Rapporten pekar bland annat på vikten av offentlig finansiering för att lyckas med klimatanpassningen. Även Riksrevisionen har gjort en publicering på ämnet i sin granskning ”Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön”⁸ (december

⁵ Boverket 2021:22.

⁶ Nationella expertrådet för klimatanpassning 2022.

⁷ IPCC 2022: Summary for Policymakers.

⁸ Riksrevisionen 2022: Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön (RiR 2022:29).

2022). I rapporten understryker Riksrevisionen bland annat kommunernas och stödets betydelse och lyfter även behovet av vägledning.

Mycket talar för att även 2023 blir ett år där det kommer publiceras relevant litteratur kopplat till finansiering av klimatanpassningsåtgärder. I mitten av mars publicerade SKR sin rapport ”Rättvis och hållbar omställning för klimatet”⁹ och IPCC¹⁰ presenterade under mars sin sjätte syntesrapport. Under 2023 väntas regeringen se över och presentera en reviderad nationell strategi för klimatanpassning.

Syfte och mål

Syftet med denna fördjupade förstudie är att skapa en bättre förståelse för hur kommunerna arbetar med finansiering av klimatanpassning för den byggda miljön och vilka utmaningar som finns i det arbetet. Det som främst är av intresse är att ge en inblick i hur de tillfrågade kommunerna kvantifierar relevanta kostnader, hur kommunerna generellt finansierar klimatanpassningsåtgärder och mer specifikt om och hur kommunerna arbetar med stöd från MSB och SGI.

Målet med den fördjupade förstudien är att sammanställa reflektioner från olika kommuner kring vilka möjligheter och utmaningar som kommunerna ser kopplat till finansieringen av klimatanpassningsåtgärder för den byggda miljön.

Metod

För att ta fram en övergripande bild över hur några kommuner arbetar med finansiering av klimatanpassningsåtgärder för den byggda miljön bjöd Boverket in ett antal kommuner för digitala intervjuer under vintern 2022. Valet av kommuner utgick från två urvalskriterier kopplat till erfarenhet av finansiering och behov av klimatanpassning:

1. Kommunen ska ha erfarenhet av finansiering av klimatanpassningsåtgärder.
2. Kommunen ska ha ett dokumenterat behov av klimatanpassning.

Det fanns även en ambition att prata med kommuner som har möjlighet att söka statsstöd från MSB och SGI.

⁹ SKR 2023.

¹⁰ IPCC 2023: AR6 Synthesis Report Climate Change 2023.

Urvalsprocessen av kommuner genomfördes med stöd av kommunernas självskattningar av klimatanpassningsarbetet i kommunen i enkätundersökningar från IVL Svenska Miljöinstitutet från 2019¹¹ och 2021¹².

Det dokumenterade behovet av klimatanpassning har utgått från SGI:s och MSB:s kartläggning av tio nationella riskområden kopplat till ras, skred, erosion och översvämningar¹³. Målsättningen i projektet var att prata med kommunala tjänstepersoner som antingen arbetar direkt med klimatanpassningsåtgärder eller mer strategiskt med budgetfrågor kopplat till klimatanpassningsåtgärder. För att uppnå det målet skickades intervjuinbjudningarna, i de flesta fall, till sakkunniga inom klimatanpassning på respektive kommun. Eftersom det finns en stor variation i hur kommunerna är organiserade så fick de tillfrågade kommunerna själva välja vilka och hur många som deltog på intervjuerna.

Kommunerna som valde att delta fick även ta del av intervjufrågorna innan intervjuerna¹⁴. Alla deltagande kommuner har vidare fått möjlighet att komplettera vad som sades under intervjuerna samt givits möjlighet att ta del av intervjuanteckningar samt rapportutkast.

Om de intervjuade kommunerna

Underlaget består av intervjuer med sjutton tjänstepersoner från totalt sju¹⁵ kommuner. Majoriteten av kommunerna som deltog i intervjustudien uppfyller båda kriterierna kopplade till finansieringserfarenhet och behov, men några uppfyller endast ett av de två kriterierna. När det kommer till täckning av möjlighet att söka de olika statsstöden så var det endast en av kommunerna som berörs av SGI:s stöd som tillfrågades som valde att delta i studien.

Bland de intervjuade tjänstepersonerna finns experter som huvudsakligen arbetar med bland annat samhällsplanering, exploatering, VA-frågor och klimatanpassning. Kommunernas bemanning var mellan en och fyra personer. De flesta som intervjuades var antingen direkt involverade i det dagliga arbetet med klimatanpassning som experter eller som projektledare. Kommunerna som vi pratade med var organiserade på olika sätt, men en röd tråd är att de flesta av de intervjuade antingen arbetade på en avdelning som hanterade samhällsplanerings- eller VA-frågor. Många av de intervjuade tjänstepersonerna har arbetat med frågorna en längre tid. Resultatet av intervjuerna ska ses som en inblick i de tillfrågade

¹¹ IVL Svenska Miljöinstitutet 2019: Klimatanpassning 2019 - Så långt har Sveriges kommuner kommit.

¹² IVL Svenska Miljöinstitutet 2021: Klimatanpassning 2021 - Så långt har Sveriges kommuner kommit.

¹³ SGI och MSB 2021: Riskområden för ras, skred, erosion och översvämning

¹⁴ Intervjufrågorna finns i Bilaga 1.

¹⁵ Göteborg, Lomma, Uddevalla, Umeå, Uppsala, Vellinge och Åre.

kommunernas arbete och inte som en heltäckande studie av kommunernas finansieringsarbete av klimatanpassningsåtgärder.

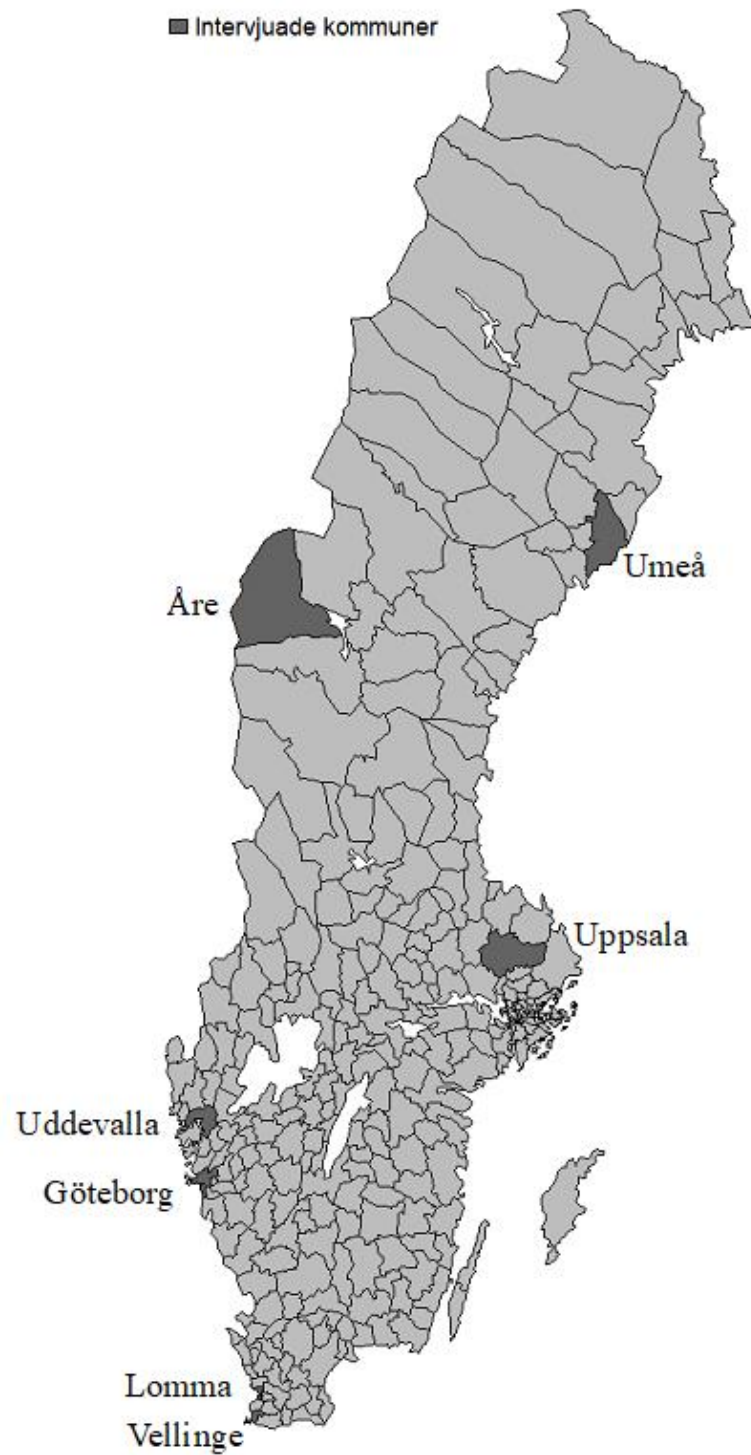


Bild 1. Karta över Sverige där de intervjuade kommunerna är utmärkta i en mörkgrå ton.

Avgränsningar

Genom metodvalet att genomföra en intervjustudie med representanter från ett fåtal noga utvalda kommuner är den fördjupade förstudien avgränsad till svaren från de intervjuade tjänstepersonerna. Underlaget för förstudien består därmed av reflektioner från enskilda tjänstepersoner och rapporten ämnar därmed inte förmedla en heltäckande bild av arbetet med finansiering av klimatanpassning.

Den fördjupade förstudien är vidare avgränsad till att undersöka finansiering av åtgärder som ska skydda den byggda miljön. Metodvalet att utgå från SGI:s och MSB:s kartläggning av riskområden leder i viss mån till att förstudien avgränsas till naturolyckorna ras, skred, erosion och översvämningar. Avgränsningen till dessa naturolyckor var dock inte lika skarp som avgränsningen kopplad till finansiering av skydd för den byggda miljön. Eftersom den fördjupade förstudien syftar till att sätta kommunernas erfarenheter av finansiering i centrum så ansågs det inte rättfärdigat att låta avgränsningen för naturolyckor vara styrande för intervjuerna.

En annan viktig avgränsning för den fördjupade förstudien var att målsättningen varken var att granska kommunernas arbete eller MSB:s eller SGI:s statsstöd. De åsikter som förmedlas under ”Sammanställning av intervjuerna” ska därför förstås som reflektioner från de tillfrågade kommunerna och inte som Boverkets hållning.

Sammanställning av intervjuerna

Nedan följer en sammanställning av de iakttagelser Boverket gjort utifrån materialet som samlades in under intervjuerna med de sju kommunerna. Sammanställningen är disponerad utifrån fyra teman: klimatrisker, behovsbild, finansiering och erfarenheter.

Klimatrisker

De flesta kommuner svarade att översvämningar är den största risken som de ser på kort sikt. När det kommer till frekvensen i nuläget så nämner de flesta hur de regelbundet upplever översvämningar från exempelvis skyfall i centrala tätorten eller från höga flöden från hav, åar eller älvar. På ett övergripande plan var man överens, men erfarenheterna av konsekvenserna av klimatriskerna varierade¹⁶.

När det kommer till gradering av risk svarar de flesta av kommunerna att riskerna är medelstora på kort sikt. Anledningen till det är främst att det förekommer skador från översvämningar men att de är hanterbara. Men det finns även kommuner som redan nu anser sig ligga högt på riskskalan och en kommun pekar på att även om sannolikheten för en större översvämning är relativt låg så skulle konsekvenserna av samma översvämning bli oerhört stora.

När kommunerna får frågan om att blicka framåt pekar alla kommuner på att riskerna ökar på lång sikt och de flesta landar här på den högsta delen av riskskalan. Ett återkommande tema i kommunernas svar är att det är liknande klimatrisker som på kort sikt, men att såväl frekvens som implikation av riskerna ökar. Några kommuner tar upp frågan om värme, men fokus ligger till största del på riskerna kopplade till översvämningar och erosion.

Generellt svarar kommunerna liknande på vilka risker som de ser på såväl kort som lång sikt, även om kommunerna skiljer sig åt i hur högt de uppskattar de kortsiktiga riskerna. Det finns även en tydlig röd tråd i att de flesta kommunerna ser att hotet främst kommer från att de befintliga riskerna blir värre. Att kommunerna svarar liknande är troligtvis ingen slump. De flesta kommuner som intervjuats är belägna vid kusten och intervjuerna har gjorts med experter som arbetar med vattenfrågor och den byggda miljön vilket kan förklara varför just översvämningar är det som flest nämner som en stor risk.

¹⁶ Förutom konsekvenser för den byggda miljön nämndes även konsekvenser som drabbar dricksvattnet, exempelvis sand i vattnet och gifter i vattensystemet.

I diskussionen om kvantifiering av risker är det också viktigt att ha med sig att flera av de svarande kommunerna pekar på behovet av att skapa sig en bättre bild av vilka risker som i dag finns och hur de kan förändras i framtiden.

Behovsbild

Klimatanpassning vid exploatering

Vid exploatering är det exploatören som utför alla beräkningar, kommunen sätter bara ramarna för vad som krävs för att kunna genomföra detaljplanerna, det vill säga vad som är lämpligt för marken. Exploatören tar därefter över genomförandet av detaljplanerna vid själva ombyggnationen. Kommunen bekostar aldrig detaljplanen själv, det är exploatören som gör det och som även står för de kostnader som uppstår vid åtgärderna.

Ett exempel som gavs vid intervjuerna var ett erosionsskydd vid en bäck. I det fallet sade kommunen att skyddet krävdes för att kunna genomföra detaljplanen. Skyddet bekostades inte av kommunen, det gjordes av exploatören genom exploateringsavtalet. Det är med andra ord exploateringsavtalet som tillser att detaljplanen genomförs. Detta ligger inte heller på planavdelningen utan på avdelningen för Mark och Exploatering.

En kommun berättar att de har genomfört en övergripande ombyggnation av hela staden. När de bygger om och förtätar staden kommer de även i samband med detta att genomföra vissa klimatanpassningsåtgärder. Inom kommunens projektorganisation för stadsutveckling finns en projektchef, olika styrgrupper samt flera projekt som löper parallellt. Kommunen berättade även att det är en avancerad budget som de har internt, och att ganska många konsulter är inkopplade i arbetet.

Samma kommun berättar att det som andra kommuner brukar vara intresserade av att få mer information om är just deras projektorganisation för stadsutveckling. Skyfall och grön struktur är ett par av benen inom projektet, liksom översvämningsskyddet. Kommunen använder sig av erfarenheter internt och tar även hjälp utifrån. Det är ingen skillnad på åtgärder för klimatanpassning jämfört med andra typer av åtgärder eller anläggningskostnader. Kommunerna arbetar projekt för projekt och de beräkningar som görs genomförs inom projekten. Vad som görs beror på den kunskap som de har inom kommunen. En kommun berättade att de nu har genomfört en hel del projekt och därför kan använda sig av kunskapsåterföring från dessa.

Helhetssyn eller projektsyn?

Drömmen för flera kommuner tycks vara att kunna ta ett helhetsgrepp över kostnader och finansiering, men det görs inte i dag. Det är på detaljplanenivå som åtgärderna ofta identifieras och därefter måste finansieras. Åtgärdsbehov borde identifieras redan i översiktsplaneringen. Vid utbyggnad eller exploatering är det i samband med detaljplaneringen som

det utreds hur eventuella åtgärder ska utformas mer i detalj. Men det finns ofta ett stort åtgärdsbehov för den befintliga bebyggelsen. I sådana fall behöver kommunen ta initiativ till utredning av åtgärder som prioriterats. Men mot denna bakgrund bedrivs det löpande arbetet inom klimatanpassningen ofta på projektnivå. Det finns givetvis ett intresse för den totala summa som anpassningsåtgärderna inom kommunen genererar, men arbetet bedrivs ändå projekt per projekt. Det är ändå av intresse för kommunen hur projekten till syvende och sist finansieras.

Ett undantag verkar vara när kommunen tar fram en skyfallsplan. Det är i sådana fall möjligt att göra en sådan för hela kommunen eller staden. Kommunen kan då frångå projektnivån och i stället ta ett bredare grepp för hela staden. På översiktsplanenivå arbetas det främst med ytor, inte kostnader. Det är när detaljplaneprogrammen utformas som det genomförs beräkningar. Kommuner som arbetat med översiktsplanering framhåller dock att kostnadsberäkningar kommer att behövas även på denna nivå framöver.

Beträffande dagvatten nämner en kommun att det mest är inom detta område som de har en övergripande kontroll för hela kommunen. Inom dagvatten finns en samordningsgrupp i kommunen. Men kommunen har ingen helt övergripande grupp eller person som arbetar med finansiering av klimatanpassningsåtgärder. Även för den allmänna platsmarken (gator, parker och skog) finns ett helhetsgrepp i kommunerna. Men i enskilda detaljplaner sker arbetet på projektnivå.

En kommun berättar att de inte har någon särskild budget för klimatanpassning. Som politikområde ligger klimatanpassning på kommunstyrelsen, och det finns ingen särskild budget för klimatanpassning. Den strategiska klimatanpassningen är ofinansierad vilket innebär att klimatanpassningsarbetet måste "silas" ut på andra projekt och verksamheter inom kommunen. Kommunen berättar vidare att de i enkäter ofta får frågan "hur mycket tid lägger ni på klimatanpassning". Kommunen menar att denna fråga nästan inte går att svara på därför att klimatanpassning är en beståndsdel i så många olika projekt. En reflektion kan vara att det sistnämnda kan ses som en styrka – en målsättning kan vara att alla projekt utformas med hänsyn till eventuella klimatpåfrestningar, både i dag och i framtiden. Med andra ord att klimatanpassning ingår som en naturlig del i alla projekt. Men kommunen framhåller att för att svara på frågan måste man först definiera vad klimatanpassning är – det kan ju vara allt möjligt! Om man ska ge en helhetsbild måste man alltså först definiera vad klimatanpassning är och sedan ställa frågan till varje projekt. Kommunen lägger till att man i teorin skulle kunna ge strategisk klimatanpassning en pott på exempelvis 20 miljoner kronor hos kommunstyrelsen och att alla projekt som sysslar med klimatanpassning tar pengar därifrån. Men kommunen har inte gjort på det sättet.

Tidshorisont

När det gäller åtgärder som görs på kort sikt är det för kommunerna investeringsbudgetens perspektiv som gäller. I övrigt varierar svaren. Det kan vara översiktsplanens tidsperspektiv som är rådande, vilken kan gälla till cirka 2050, vilket i en kommun gäller för översvämningsskyddet och höga flöden. En kommun nämner att för skyfall är tidshorisonten ungefär år 2100, men att man i kommunen i övrigt jobbar med en tidshorisont som sträcker sig till år 2040, när det aktuella projektet ska vara klart. Någon kommun nämner att man talar om att klara 80 år framåt.

En kommun påpekar att varje åtgärd har en viss livslängd. De tar exemplet med en brygga som ska hålla i 30 år. Tidshorisonten beror på anläggningens utformning. Men kommunen har samtidigt en övergripande plan för klimatanpassning som är fastslagen att gälla fram till 2150. Principen för kommunen är i dessa fall att arbeta med flexibla klimatanpassningsåtgärder som är påbyggbara i efterhand. Detta för att kommunen inte i nuläget ska behöva ta kostnader ända fram till 2150. Kommunen bygger exempelvis en vall som ska räcka till 2050, men som kommer att vara möjlig att bygga på efter hand. Det är med andra ord livslängden på anläggningen och flexibla lösningar som styr val av tidshorisont, och kanske även dagens finansieringsmöjligheter.

En annan kommun berättar att de utgår från år 2100. Från och till tittar de sedan längre fram i tiden beroende på vilken fråga det handlar om. De har även delmål i tidshorisonten – exempelvis för 2040 då högvattenskydden behöver vara klara. Kommunen pratar därför om kort sikt, medellång sikt och lång sikt. Kort sikt är fram till 2040, medellång sikt är fram till 2100 och lång sikt är bortom 2100.

Klimatscenarier

Klimatscenarierna har förändrats sedan 2015. Då såg man enligt en kommun framför sig en meters havsnivåhöjning på 100 år, vilket innebär en halv meters höjning på 50 år. I dag är inte klimatscenariot detsamma. De stora osäkerheterna börjar efter de första 50 åren. Enligt kommunen har de problem i dag och tar viss höjd för vad som händer om 50 år, men sedan måste man längre fram genomföra åtgärder för att hantera dessa höjningar.

Flera kommuner nämner att vad beträffar dagvatten ska de klara ett 100-årsregn och anpassar staden eller kommunen för detta. De utgår då från en klimatfaktor på 1,3 (RCP 8,5). Detta innebär att nederbördsintensiteten under ett 100-årsregn har ökat med en klimatfaktor på 1,3 eller 30 procent. Detta enligt en rekommendation från bland annat MSB. Kommunerna sneglar även på varandra och vad de har lagt sig på för nivå. Med 30 procents förhöjd nederbörds mängd ökar utbredningen av översvämningar och ett högre maximalt djup av ackumulerat vatten uppnås snabbare över tid.

För en kommun är det skyfall och översvämningsskyddet som är styrande. Grönstrategin ska sedan utformas med hänsyn till behoven för

skyfallshantering. Det kommunen mest har arbetat utifrån är översvämningsskyddet. Kommunen testar olika scenarier och utgår från RCP 8,5 i översiktsplanen, men antar samtidigt att scenarierna inte kommer att stämma. Kommunen nämner därför att det blir lite irrelevant med scenarier eftersom de utgår ifrån att scenarierna inte kommer att bli verklighet. Scenarierna är endast en typ av pedagogiskt verktyg. Kommunens planering blir i princip oavhängigt scenariot och finns där bara för att ha något att hänga upp planeringen på.

Om kommunen arbetar utifrån en försiktighetsprincip och samtidigt arbetar med flexibla lösningar kan det bero på att de vet att scenarierna inte kommer att stämma. En kommun anser att om kommuner vill att staten ska ge dem ett specifikt värde att förhålla sig till så förstår dessa kommuner inte frågan.

En kommun nämner att de även lägger till säkerhetsmarginaler vid översvämningrisker. De har följt SMHI:s statistik och värden och utifrån det har de valt det värsta scenariot och tidshorisonten 2100. Olika åtgärder och olika händelser kräver olika säkerhetsmarginaler. För skyfall används en säkerhetsmarginal och för höga havsnivåer används en annan säkerhetsmarginal.

Finansiering

Kommunernas finansiering av klimatanpassningsåtgärder

Samtliga tillfrågade kommuner menar att klimatanpassningsåtgärderna till stor del egenfinansieras av kommunen. Sex kommuner nämner att investeringsbudgeten är den viktigaste finansieringskällan för klimatanpassningsåtgärder medan en kommun endast har driftsbudgeten att tillgå då inga politiska beslut om klimatanpassning tagits än. Kommunerna pekar på att de huvudsakliga finansieringslösningarna är egenfinansiering, finansiering genom exploateringsavtal och externa stöd.

Egenfinansiering

När klimatanpassningsåtgärder egenfinansieras får andra investeringar kliva åt sidan i investeringsbudgeten. Samma situation uppstår även när man tänkt söka externt stöd för åtgärden då hela investeringskostnaden måste vara täckt innan stödet beviljats.

I en kommun har medel avsatts till arbete med klimatanpassningsåtgärder i driftsbudgeten för en av verksamheterna. Dessa medel är till för att kunna skapa sig en bild av vilka risker som finns på allmän plats och vilka åtgärder som borde utföras. När utredningarna sedan är färdiga kommer man att ta ställning till vad man prioriterar och hur man finansierar. Samtidigt pekar en annan av de intervjuade kommunerna på att medel som kommer från investeringsbudgeten inte kan användas till förstudier

eller utredning, utan måste kunna knytas till anläggningsvärdet. Det är lättare att använda sig av konventionella lösningar och kommunen hämmas därigenom i sitt utvecklingsarbete. I en tredje kommun pekar man på att det strategiska klimatanpassningsarbetet inte har någon allokerad budget. Detta arbete ”silas” därför ut på andra projekt och verksamheter och finansieras genom deras driftsbudget. En av kommunerna avser att söka EU-medel för att finansiera utredningsarbete.

En kommun utför åtgärder utanför den egna tätorten. Man belyser att många klimatanpassningsåtgärder sker på landsbygden och kan få stöd från landsbygdsprogrammet. Samma kommun har även deltagit i finansieringen av en klimatanpassningsåtgärd i en annan kommun. Anledningen till detta är att den tillfrågade kommunen såg att åtgärden skulle bidra till väsentliga nyttor för den egna miljön.

Finansiering genom exploateringsavtal

Fem kommuner beskriver att det vid exploatering är mycket lättare att finansiera klimatanpassningsåtgärder. Anledningen är att man då kan ta betalt av exploitören. En kommun pekar dock på att exploateringsavtal har sina tydliga begränsningar. Till exempel gäller det endast de ytor som detaljplaneläggs, vilket är ytterst marginella ytor av hela staden. Samma kommun menar att klimatanpassningsåtgärder med syfte att skydda exploateringen ibland görs i form av allmänna anläggningar som även skyddar allmän mark och befintliga fastighetsägare. Kostnaden för den andel av åtgärden som skyddar befintliga fastighetsägare och allmän mark måste betalas av kommunen själv då det inte finns någon fördelning av kostnaderna mellan kommun och fastighetsägare. En annan kommun lyfter däremot möjligheterna med exploateringsavtalen. Man menar att sådana projekt skapar möjligheten att utveckla åtgärderna och pröva nya metoder. Man ser det som en fördel att ha mycket exploatering då det ger tillfälle att testa nya lösningar.

Alternativ finansiering

Två kommuner lyfter möjligheten att ingå avtal med enskilda fastighetsägare. En kommun befinner sig i nuläget i en förhandling om ett frivilligt avtal med en fastighetsägare i syfte att finansiera klimatanpassningsåtgärder på allmän mark som skyddar den berörda fastigheten. Den andra kommunen har börjat undersöka möjligheterna med gemensamhetsanläggningar, men ännu inte landat i något. Kommunerna uttrycker svårigheten med att få till åtgärder i områden där de anser att det inte finns ett tydligt kommunalt intresse, till exempel kluster med 20 småhus. En kommun pekar på hur klimatanpassningsarbete ibland sker inom vanliga upprustningar av områden, där klimatanpassningen görs genom underhållsbudgeten.

Budgetens ramar

Kommunerna tillfrågades om det är klimatanpassningsåtgärderna som är styrande för vilka finansieringslösningar man använder sig av eller om det är de tillgängliga finansieringslösningarna som är styrande för vilka åtgärder man sedan utför. Samtliga kommuner beskriver den kommunala budgeten som ramsättande ur någon aspekt. De flesta menar att man i ett första skede utreder vilka åtgärder som är bäst lämpade för att lösa ett identifierat problem. Sedan blir det dock en fråga om att prioritera bland åtgärderna och försöka få dem finansierade. Det är således i det senare skedet som den kommunala budgeten blir ramsättande. En kommun beskriver att man ibland kan bli tvungen att välja en sämre anläggning för att man inte kan finansiera den bättre. Det kan även vara svårt att finansiera en helhetslösning som skyddar större delar av staden, vilket kan leda till att man i stället genomför mindre åtgärder som skyddar mindre områden eller färre fastigheter. Detta lyftes av en kommun som menade att budgetens ramar riskerar att leda till suboptimala lösningar. Frågan om vad som är suboptimala lösningar är dock inte helt entydig för kommunerna. Det här blev tydligt när en annan intervjuad kommun i stället lyfte hur mindre och påbyggbara lösningar är att föredra med argumentet att det går att genomföra de åtgärderna inom budgetens ramar. En annan kommun pekar på att medfinansieringsmöjligheterna styr vilka åtgärder man utreder. De åtgärder som inte går att medfinansiera blir inte nödvändigtvis utredda i samma utsträckning som vore fallet om det fanns externa stöd för dem.

Statsbidrag för naturolyckor

Utöver egenfinansiering eller finansiering genom exploateringsavtal kan kommuner även söka extern finansiering till klimatanpassningsåtgärder för den byggda miljön. Bland annat fördelar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ut bidraget Statsbidrag för naturolyckor^{17 18}, som går att söka till förebyggande åtgärder av kommuner som har bebyggelse som hotas av ras, skred, översvämning eller erosion. Bland kommunerna som ingår i intervjustudien har några sökt och tagit emot MSB:s stöd, några hade vid intervjutillfället ansökningar inne och en kommun planerar att söka stödet. Flera av kommunerna tycker att MSB:s stöd är förhållandevis enkelt att söka. Särskilt kommuner som tidigare har gått igenom ansökningsprocesser för EU-stöd, som är mer omfattande, lyfter att MSB:s stöd är lättare att söka. Någon kommun lyfter att det är mycket material som behöver tas fram för att göra en ansökan, men lyfter samtidigt att MSB är väldigt behjälpliga. Att MSB är hjälpsamma i

¹⁷ Hädanefter ”MSB:s stöd”.

¹⁸ MSB:s stöd kan sökas av kommuner för att förebygga ”åtgärder som minskar sannolikheten eller konsekvenserna av ras, skred, översvämning eller erosion i befintlig bebyggelse” (MSB 2023). Totalt finns cirka 500 miljoner kronor att söka årligen och kommunen behöver kunna medfinansiera minst 40 procent av åtgärden.

ansökningsprocessen lyfts av flera kommuner som något positivt. På frågan om varför man valt att söka just MSB:s stöd menar några kommuner att det var det enda stödet man såg att man kunde få för åtgärden i fråga. En kommun lyfter att stödet är småpengar i det stora hela, det handlar om några miljoner kronor i stöd när projektbudgeten är på hundratals miljoner kronor. Samtidigt menar man från kommunen att det finns en signal i att söka stödet – det visar att efterfrågan på och ett behov av stöd finns.

Andra statliga stöd

Förutom MSB:s stöd finns även andra statliga stöd möjliga att söka. För kommuner längs Göta älv finns stöd att söka för skredsäkring genom Statens geotekniska institut (SGI). En av de sju kommuner som ingår i intervjustudien har möjlighet att söka SGI-stöd och har gjort så och mottagit stöd. Några kommuner lyfter även andra statliga stöd som inte är direkt riktade mot klimatanpassningsåtgärder men som har kunnat användas i projekt som indirekt gynnar klimatanpassningen. Exempel på sådana stöd som nämns under intervjuerna är LONA-bidrag¹⁹ från Naturvårdsverket, stöd från landsbygdsprogrammet som finansieras av Sverige och den europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling, MSB:s anslag 2:4 om statlig ersättning för kommunernas arbete med krisberedskap och civilt försvar samt Boverkets tidigare bidrag för grönare städer²⁰. Ett par kommuner lyfter även att de ansökt om och fått pengar från Vinnova för utveckling och utredning av metoder relaterade till klimatanpassningsåtgärder. En kommun har fått pengar för att på en mindre yta testa en vall och återetablering av olika naturtyper och en annan kommun har fått pengar för utredningsbiten i utvecklingen av teknik för att ta hand om vatten. En kommun lyfter att man har jobbat mycket och strategiskt med stadsmiljöavtal, där man försökt styra dessa mot prioriterade åtgärder, och jobbat för att uppnå en samlad effekt av sökta åtgärder och motprestationer.

EU-stöd

Några kommuner har även identifierat, och i vissa fall också sökt EU-stöd. Både inom EU LIFE²¹ och EU Horizon²² (Horisont Europa) finns stöd att söka för finansiering av klimatanpassningsåtgärder. Kommuner lyfter att EU-stöden är mer resurskrävande att söka och att det kan innebära en hög kostnad och risk i ett projekt om man beslutar att lämna in en

¹⁹ Lokala naturvårdssatsningen. Mer information finns här: <https://www.naturvardsverket.se/bidrag/lona/>

²⁰ Boverket (2023): Bidrag för grönare städer.

²¹ EU-fond för medfinansiering av bland annat klimatanpassningsåtgärder. Mer information finns här: <https://www.naturvardsverket.se/bidrag/life/>

²² EU-finansiering till forskning och innovation som riktar sig mot globala samhällsutmaningar. Finansieringen riktar sig mot olika uppdrag (missions) varav ett är klimatanpassning. Mer information finns här: <https://www.vinnova.se/m/horisont-europa/soka-finansiering/>

ansökan. En av kommunerna i intervjustudien har tidigare tagit in en konsult för att genomföra en kartläggning över vilka medfinansieringsmöjligheter som fanns att tillgå nationellt och internationellt, vad de olika programmen innebar samt för att göra själva ansökan. Kommunen lyfter att det kan vara värt att ta in en konsult om man inte har den kompetensen och är van att söka bidrag själv. Kommunen, som har sökt stöd både inom EU LIFE och EU Horizon, kommenterar att EU LIFE är lättare att söka då det inte kräver medsökande från olika länder vilket EU Horizon gör, men att ansökan blev dyr eftersom man blev tvungen att använda sig av en konsult. Man deltog även i en ansökan i EU Horizon som drevs av ett annat land vilket gjorde kommunens egen insats liten, men säger att om man själv hade varit tvungen att vara drivande hade man valt bort stödet på grund av den betungande ansökningsprocessen. En annan kommun har än så länge bara sökt EU-stöd i form av projektpengar för utredning, inte för utförande, men kommenterar att man nu är med i EU:s klimatanpassningsmission²³ och hoppas kunna söka pengar därifrån framöver.

Åtgärder och stödmöjligheter påverkar varandra

En kommun lyfter att de åtgärder man kan få tillstånd för styr vilka program man kan ansöka om pengar i och för vilka delar, eftersom olika program beviljar stöd för olika delar av en åtgärd. Till exempel kan man hos MSB söka stöd för allt som ingår i konstruktionen, men inte för sådant som faller utanför konstruktionen som till exempel klädnad. I EU-programmen kan man för konstruktionen bara ansöka om stöd för de naturbaserade delarna, vilket innebär att man inte alltid kan ansöka om stöd för hela konstruktionen. Kommunen lyfter att detta innebär att man har sökt mindre medel från EU, eftersom man har delar i sin konstruktion som inte är naturbaserade och därför har uteslutit dessa delar i ansökan. En annan kommun uppmärksammar att när naturbaserade delar tidigare inte var medfinansieringsbara från MSB utredde man kanske inte sådana lösningar vidare lika långt som man hade gjort om de var medfinansieringsbara. Samma kommun lyfter att klimatanpassningsåtgärder kommer att bli mer och mer betydande ekonomiskt, och lyfter att det borde göras mer reklam för att stöd finns. Kommunen lyfter även frågan om hur man framöver behöver tänka i termer av åtgärdsprogram för klimatanpassningsåtgärder, som kanske behöver utvecklas eller byggas ut, och hur man i så fall söker medel för den typen av åtgärder.

²³ Uppdraget (EU Mission: Adaptation to Climate Change) om anpassning till klimatförändringar fokuserar på att stödja EU:s regioner, städer och lokala myndigheter i deras arbete med att bygga motståndskraft mot klimatförändringarnas effekter. Mer information finns här: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/adaptation-climate-change_en

Budgeteringsutmaningar relaterade till sökandet av externa stöd

Några kommuner lyfter osäkerheten kring om man kan få stöd eller inte som en utmaning. En kommun exemplifierar hur detta påverkar när man sätter budgeten för vad man ska investera i ett projekt. Eftersom man inte vet om man kommer att få stöd eller inte måste det i budgeten tas höjd för att projektet ska kunna finansieras helt utan stöd. Får man senare stöd beviljat kan man då fördela tillbaka de pengarna. En annan kommun menar att man vet vilken möjlighet man har att få stöd, men för att få åtgärderna att gå ihop skulle det underlätta att få säkrat hur mycket man kan få i stöd för vissa åtgärder redan innan genomförandet, så att man har med sig i kalkylen för investeringen att man kommer att få pengar tillbaka senare när stödet är beviljat. Man efterfrågar någon typ av förhandsbesked vid uppstarten av ett projekt för de som har sökt stöd. En annan kommun ställer sig frågan om slutresultatet av projektet hade blivit annorlunda om man tidigt i processen hade kunnat ana storleken på bidraget och vad som prioriteras i bidragsansökan.

Utmaningar med timingen i stödprocessen

Ett antal kommuner som har sökt extern finansiering i form av stöd lyfter utmaningar med när i projektfasen stöd söks och beviljas. Ett flertal kommuner ser utmaningar i att besked om stöd kommer sent i projektet och att ersättningar inte är projektanpassade, utan att man söker årsvis för något man redan har kostnadsbedömt och tagit beslut på. En kommun uppmärksammar vad de menar är ett moment 22 – att man måste ha kommit relativt långt i projekteringen för att det ska finnas underlag att söka stöd för genomförandet på, men att det är för projekteringsarbetet man skulle vilja kunna söka stöd. Kommunen kommenterar att det skapar ett hinder när man dels inte vet om man vågar satsa pengar i det tidiga skedet av projektet, dels inte vet hur finansieringsmöjligheterna för genomförandet ser ut och lyfter att det kanske borde vara möjligt att söka pengar tidigare. Kommunen lyfter att eftersom alla förstudiekostnader måste finansieras utanför investeringsmedlen ser man här att det finns en nytta av att kunna söka extern finansiering, som ofta blir en förutsättning för att komma vidare med en utveckling. Till exempel har kommunen i fråga sökt och fått pengar från Vinnova.

Utmaningar med vem som kan söka stöd

Ytterligare en utmaning i arbetet med att söka extern finansiering som uppmärksammas av en kommun är att endast förvaltningarna i en kommunkoncern har möjlighet att söka bidrag, inte de kommunala bolagen. I kommunen i fråga har man då fått hitta lösningar där det är den övergripande kommunförvaltningen som har fått stå som sökande.

Hur tillgången till bidrag påverkar genomförandet av klimatanpassningsåtgärder

De kommuner som syftar på en specifik klimatanpassningsåtgärd när de svarar på frågan om hur avgörande stödet har varit eller kommer att bli för genomförandet av åtgärden menar att åtgärden hade behövts genomföras i alla fall och att stödet därmed inte varit så avgörande. En kommun lyfter att när en ansökan om SGI-stöd gjordes var det fastighetsägare som var drivande, och eventuellt var stödet mer avgörande för genomförandet då. Snarare än att åtgärder inte blir genomförda alls utan stöd lyfter kommunerna att tillgången till eller bristen på stöd får andra effekter. En kommun menar att viktiga åtgärder kommer att behöva genomföras även utan stöd, men att takten påverkas. Med stöd kan man få saker gjorda snabbare. En annan effekt som lyfts är att utan stöd måste pengarna komma från någon annanstans. En kommun framhåller att det blir skattebetalarna som får betala det man inte får medfinansiering för, och att åtgärden kommer att påverka den kommunala budgeten. En annan kommun lyfter att om en nödvändig men dyr åtgärd inte får stöd blir genomförandet ett politiskt beslut i slutändan. Ytterligare en kommun menar att möjligheten att söka stöd har haft en påverkan i beslut och i kommunikation med politiken kring kostnader och möjligheter till bidrag.

De kommuner som i stället talar i mer generella termer om betydelsen av extern finansiering framhåller vikten av stöd. En kommun kommenterar att en av utmaningarna i en liten kommun med stora problem kopplade till klimatrisker är att få så mycket bidrag som möjligt. En annan kommun menar att när arbetet med att vidta åtgärder i befintlig infrastruktur ska påbörjas kommer kommunen att vara beroende av extern finansiering eftersom det i dag helt saknas finansiering.

En kommun poängterar att statliga bidrag och skattebidrag behöver finnas med som en av flera tillgängliga finansieringsmöjligheter för kommunerna i klimatanpassningsarbetet. Man lyfter också att man skulle kunna bygga robustare lösningar om man kunde lägga pengar från statliga medel i samma korg som pengar man skulle kunna få in från fastighetskollektivet.

Fokus på stöd och bidrag

I intervjustudien fick kommunerna besvara frågan om vilka finansieringsmöjligheter de identifierat och vilka de valt. När det kom till externa finansieringsmöjligheter fokuserade svaren uteslutande på olika stöd och bidrag. Vanligast var erfarenhet av att ha sökt svenska statliga stöd, men några kommuner nämner även EU-stöd. Värt att notera är att ingen av de sju kommuner Boverket har intervjuat tar upp till exempel gröna obligationer eller lån som möjliga finansieringsinstrument i arbetet med klimatanpassningsåtgärder i den byggda miljön.

Erfarenheter

Finansieringsarbetets utmaningar

En kommun nämner att de saknar en budget för klimatanpassningsarbetet och nämner också att det tidigare saknats politisk vilja inom kommunen. De intervjuade i kommunen tror att det saknas kunskap om att vi måste lägga resurser i dag för att undvika stora kostnader senare. Den enda gången kommunen ser behoven av klimatanpassning är när de har en detaljplan på bordet. De områden där det inte söks detaljplan går under radarn - där ser man inte klimatanpassningsbehoven och de identifieras därmed aldrig. Inom kort ska emellertid beslut tas om att aktivt arbeta med klimatanpassning inom kommunen och då följer förhoppningsvis även finansieringen med. För kommunens planavdelning har det fattats beslut om att de ska arbeta med strategisk planering, men de har inte fått några medel till det arbetet. Detta illustrerar att finansieringen inte nödvändigtvis följer de politiska besluten. En annan utmaning för kommunen är att de inte har så stora skatteintäkter, vilket beror på att de har mycket turister men inte så många åretruntboende.

För en kommun är frågan initialt om kommunen själv ska bära en klimatanpassningskostnad över huvud taget. Frågan lyfts därför inledningsvis till ett högre plan inom kommunen. Kanske är detta något som kommunen varken ska göra eller finansiera? Därefter börjar man studera vilka pengar som finns för medfinansiering. Kommunerna sätter budgetar för vad som måste investeras i ett projekt, men de har ingen aning om de får bidrag eller inte. Det är enligt en kommun en utmaning att ta höjd för att inte få bidrag. Innan de får ett besked om bidrag måste de få in investeringen i budgeten. I den budgeten kan kommunen inte räkna med att de får bidrag. Därför måste utrymme frigöras i budgeten. Om de sedan i slutänden får ett bidrag kan de fördela tillbaka dessa pengar, men detta kan de inte ta för givet när budgeten bestäms.

Tidigare var det inte tydligt hur MSB gjorde bedömningar eller hur medlen betalades ut. En kommun berättade om ett exempel där de fick en utbetalning på 3,5 miljoner kronor 2018 och där ansökan hade gjorts 2014. Tiden mellan dessa år, 2014 och 2018, fick kommunen inte ens information om huruvida ansökan låg på MSB:s bord eller inte. Därefter fick kommunen 2018 bara ett besked från MSB om att ansökan var beviljad. I dag har dock detta förbättrats enligt kommunen. De tror att det kanske delvis beror på att MSB i dag har mycket mer pengar att fördela än tidigare.

En kommun berättar att det är svårt att göra kostnadsberäkningar som håller. Ju mer de utreder desto högre har kostnaderna blivit. De kostnadsutredningar som tidigare har gjorts kanske därför inte längre är aktuella. Kommunen ger ett exempel i ett område med väldigt dåliga markförutsättningar. Inledningsvis började kommunen med att det skulle byggas översvämningsskydd, därefter uppkom frågan om skyfall, och slutligen blev de varse om skredrisken.

Medskick från kommunerna

Ta tidig dialog med MSB vid ansökan om medel för klimatanpassning. MSB hjälper till att guida om vad man behöver göra och man undviker att lägga resurser på fel saker. Är man inte van att söka bidrag är det nog även värt pengarna att ta in konsult hjälp. Det är en viss mängd handlingar som ska fram vid ansökan. Det finns pengar utanför MSB och SGI som man också kan söka.

Det är alltid viktigt att hitta mervärden och att inte enbart se till klimatanpassning. Till exempel en peng för grönska, en peng för lekpark. Synkronisera med annat som ändå ska byggas om, till exempel om en gata ska byggas om – gör även klimatanpassning. Ha detta tänkt tidigt i processen – annars blir det ofta dyrare och mindre effektivt. Om gatan ändå ska rivs upp för att göra i ordning något rör så kan man samtidigt passa på att göra ”regnträdgårdar” och man kommer därmed ner i kostnad. Det finns ju många olika klimatanpassningar, till exempel att skapa skugga.

Arbetet måste ske utanför linjeorganisationen. Det måste ske i projektform och resurser måste avsättas till projekten. Se över era interna processer. Effektivisera även inom kommunen, var finns flaskhalsarna?

Se till att samarbeta med andra kommuner. Detta är speciellt viktigt om den egna kommunen är liten. Se till hela landskapet och inte bara till de administrativa gränserna för kommunerna. Sök den samhällsekonomiskt bästa lösningen för hela landskapet och för de medel som står till förfogande. En kommun gav ett exempel med översvänningsåtgärder för en å. Det hade blivit mycket dyrt och till nästan ingen effekt om de hade vidtagit översvänningsåtgärder i den egna ån som rinner genom kommunen. I stället valde de att lägga sina pengar i en grannkommun för åtgärder som den kommunen utför där men som gynnar den egna kommunen.

Reflektioner från kommunerna

En kommun påpekar att många av åtgärderna vid klimatanpassning är mycket kostsamma. Det är en sak när man bygger nya områden (exploaterar) och därmed behöver göra klimatanpassningsåtgärder. I sådana fall är kommunen mer medvetna om hur de behöver tänka och vad de måste göra. Men hur mycket behöver göras och vad får det kosta i bebyggda områden?

Det skulle enligt en kommun behövas mer stöd, riktlinjer och hjälp med att hantera frågorna. Speciellt mindre kommuner kan tycka att det är svårt – exempelvis hur gör man ens en riskbedömning? De handledningar som finns kring hantering av extrema regn är bra; även en exempelbank vore bra. Det efterfrågades även fler möjligheter att söka pengar, gärna från Boverket.

En större kommun tydliggjorde att det behövs förändrade förutsättningar för finansieringen. Kommunen efterlyste en statlig utredning för att få fram ny lagstiftning för finansieringen vid klimatanpassning. Staten måste ge kommunerna de instrument som de behöver i denna brådskande

fråga, inte minst gäller detta översvämningssproblematiken. Staten måste prata med kommunerna. Det är de som drabbas och för att förstå komplexiteten i problematiken behöver staten sätta sig ned och diskutera med kommunerna.

Slutsatser och analys

Den här studien har ämnat belysa hur några kommuner i dag arbetar med finansiering av klimatanpassningsåtgärder för den byggda miljön, vilka utmaningar de i dagsläget har att hantera och vilka utmaningar och möjligheter de ser framåt. Ett genomgående budskap från samtliga kommuner i studien var att framtidens klimat kommer att leda till ökade risker för den bebyggda miljön och därmed också ett ökat behov av åtgärder för att hantera ett förändrat klimat. Det är rimligt att utgå från att, som en kommun i intervjustudien lyfter, klimatanpassningsåtgärder kommer att bli mer och mer betydande ekonomiskt framöver. Och trots att några kommuner frågar sig hur stor del av kostnaderna kommunen själv egentligen ska bära, lär kommunerna även framöver ha en roll att spela i arbetet med att genomföra och finansiera klimatanpassningsåtgärder för den byggda miljön. Inte minst eftersom det finns kommunala intressen där kommunen själv har ett ekonomiskt intresse av att förebygga skada.

Svårt med ett helhetsgrepp om kostnaderna

En av slutsatserna från Boverkets förstudie ”Klimatanpassning – kostnader och finansiering” var att det var svårt att ha en helhetsbild över kostnaderna på nationell nivå. Den slutsatsen tycks ha relevans även på kommunal nivå.

Ett exempel på svårigheten med ett helhetsgrepp om finansieringen är som en kommun nämner att de saknar en tydlig budget för klimatanpassningsarbetet vilket leder till att verksamheten ”silas” ut på andra projekt. Att det är fallet, det vill säga att man integrerar klimatanpassningsarbetet i andra verksamheter, behöver inte vara negativt för själva åtgärderna. Tvärtom kan en integrering av arbetet leda till multifunktionella lösningar som gör det enklare få stöd för åtgärderna, vilket bland annat nämns av en kommun. Det behöver inte heller finnas en konflikt mellan att ha ett helhetsgrepp om finansieringen och att skapa multifunktionella lösningar, då det första handlar om att budgetera eller utvärdera kostnader och den andra delen handlar om att praktiskt genomföra bra praktiska klimatanpassningslösningar.

Faktumet att de flesta kommunerna nämner att det praktiska arbetet sker i projektform kopplat till klimatanpassning behöver inte heller vara en motsättning mot att kunna kvantifiera kostnaderna för arbetet, även om det kräver att man sammanställer kostnaderna från projektnivå till kommunnivå. För även om klimatanpassningsarbetet till största del i praktiken sker genom projekt, så bör det gå att i varje enskilt projekt först definiera vilka delar av åtgärden som kan tillskrivas klimatanpassningssyftet och sedan skatta vad samma delar kostar. På så sätt skulle det gå att utvärdera prislappen för enskilda projekt och sedan slå samman

kostnaderna för att få ett helhetsgrepp om klimatanpassningskostnaderna för en kommun. Som en kommun nämner kan det dock finnas utmaningar i att avgöra vad som kan tillskrivas klimatanpassning, eftersom det kräver en tydlig definition av vad klimatanpassning är.

En annan utmaning är att det kan vara svårt med jämförbarheten mellan de enskilt framtagna beräkningarna på kommunnivå. En kommun berättade om utmaningen med att ju mer de utreder den fysiska platsen, desto högre blir kostnaderna utifrån att fler risker som kräver prioritering upptäcks och vägs in. Resultatet av det här riskerar bli att de tidigare utredningarna som genomförts blir inaktuella.

Avsaknaden av koordinering kopplat till kostnadsfrågan i kombination med mer praktiska utmaningar i hur man ska avgöra vilka kostnader som varit kopplade till klimatanpassningen och att man faktiskt hittar nya kostnader när man genomför undersökningarna leder till att det kan vara svårt att ta ett helhetsgrepp om kostnaderna på kommunal nivå. Detta skulle kunna göra det svårare att uppskatta finansieringsbehov eller försöka prognostisera ett framtida behov²⁴. Att addera bristen på jämförbara beräkningar till en redan komplex beräkning av vad framtida klimatanpassningsåtgärder kommer att kosta riskerar att göra beräkningen än mer komplex.

Olika förutsättningar, olika lägen, olika behov och olika lösningar

En av målsättningarna med den fördjupade förstudien var att förmedla en bild av hur kommunerna arbetar med klimatanpassning utifrån ett finansieringsperspektiv. För den förståelsen är det viktigt att ha med sig att finansiering i sig är ett medel för att möta ett behov.

Behovet av klimatanpassning varierar beroende på kommunernas förutsättningar. Kommunspecifika faktorer så som läge och placering av bebyggelse bidrar till varierande nivåer av riskutsatthet kopplat till klimat och klimatförändringar. Utöver det varierar kommunernas förutsättningar att hantera behoven av klimatanpassning, exempelvis genom tillgång till finansiering, politisk vilja och intern organisation.

Kommunens förutsättningar har utifrån intervjuerna visat sig kunna påverka behovsbeskrivningen och därigenom också sätta ramar för vilka lösningar som kommer prioriteras eller föredras. Ett exempel är frågan om hur omfattande lösningarna ska vara. En av de större kommunerna i

²⁴ I SOU 2017:42 "Vem har ansvaret" utförde Ramboll en beräkning av vad klimatanpassning av den byggda miljön fram till 2100 skulle kunna kosta. I den modellen utgick beräkningarna från tidigare och framtida kostnadsberäkningar från svenska kommuner. Underlaget ansågs dock vara för begränsat, vilket ledde till att Ramboll också inkluderade uppgifter från danska kommuner.

intervjuerna nämner exempelvis hur ett helhetsgrepp är det som behövs för att undvika suboptimering. Vilket kan kontrasteras med hur en av de mindre kommunerna som tillfrågats i stället prioriterar flexibla lösningar som kan byggas på över tid. Eftersom det finns så många olikheter mellan kommunerna så innebär det att vad som för en kommun är en suboptimering skulle för en annan kommun kunna vara en optimal åtgärd.

Slutsatsen av det här, utifrån en fråga om förståelse kring finansieringsarbetet, blir att det är viktigt att ha med sig att kommunernas olika förutsättningar kan speglas i kommunernas behov av lösningar, vilket vidare kan påverka deras tillvägagångsätt och tankar kring vad som är optimalt. Det skulle kunna ge insikt i hur organisatoriska möjligheter också präglar de lösningar som kommunerna arbetar mot.

Möjligheten till stöd påverkar klimatanpassningsarbetet

Det framkommer i intervjuerna att stöd inte alltid är avgörande för genomförandet av klimatanpassningsåtgärder, men att tillgången till stöd kan ha en påverkan på takten i klimatanpassningsarbetet och på typ och utformning av åtgärder. Exempelvis lyfts det i intervjuerna som en utmaning att underlaget som krävs för att göra en ansökan om stöd till MSB bygger på att man har kommit relativt långt i arbetet. Genom kravet på att allt ska vara färdigutrett, tillståndsgivet och att hela projektet ska ha täckning i budgeten så leder det till att kommunerna i princip måste ha allt klart innan de kan få finansiering beviljat. Detta skapar en tröskeleffekt som kan verka avskräckande för kommuner, eftersom det kan finnas utmaningar i att budgetera för hela åtgärden innan stöd beviljats, även om 60 procent av den faktiska kostnaden kommer att finansieras av MSB. Det kan leda till att kommuner prioriterar mindre innovativa lösningar eftersom de inte kan få stöd för att ta fram en förstudie på alternativ. Redan i processtatidit sätter finansieringsmöjligheterna ramar och riktning för arbetet.

Men det är inte endast processen som påverkas av stödets utformning. Stödets utformning kan även ha en direkt påverkan på de praktiska klimatanpassningsåtgärderna. Exempelvis nämner en kommun att naturbaserade lösningar tidigare inte utretts lika långt som andra lösningar, då det tidigare saknades möjlighet att få stöd från MSB för dessa.

Sammanfattningsvis pekar intervjuerna på att stöden som finns är viktiga och kan ha en effekt på vilka åtgärder som genomförs av kommunerna.

Referenser

Bergs kommun 2023: Budget och årsredovisning, <https://berg.se/kommun-och-politik/ekonomi-och-budget/budget-och-arsredovisning>. Hämtad 2023-04-17.

Boverket 2021: Klimatanpassning – kostnader och finansiering.

Boverket 2023: Bidrag för gröna städer, <https://www.boverket.se/sv/bidrag--garantier/bidrag-som-inte-langre-gar-att-soka/stod-for-gronare-stader/>. Hämtad 2023-04-14.

Europeiska kommissionen: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-europe/eu-missions-horizon-europe/adaptation-climate-change_en. Hämtad 2023-04-14.

IPCC, 2022: Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösschke, V. Möller, A. Okem (Red.)]. I: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, M. Tignor, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösschke, V. Möller, A. Okem, B. Rama (Red.)]. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, s. 3–33, doi:10.1017/9781009325844.001.

IPCC 2023: AR6 Synthesis Report Climate Change 2023.

IVL Svenska Miljöinstitutet 2019: Klimatanpassning 2019 - Så långt har Sveriges kommuner kommit.

IVL Svenska Miljöinstitutet 2021: Klimatanpassning 2021 - Så långt har Sveriges kommuner kommit.

MSB 2023: Statsbidrag för naturolyckor, <https://www.msb.se/sv/arnesomraden/skydd-mot-olyckor-och-farliga-amnen/naturolyckor-och-klimat/statsbidrag-vid-naturolyckor/>. Hämtad 2023-04-14.

Nationella expertrådet för klimatanpassning 2022: Första rapporten från Nationella expertrådet för klimatanpassning 2022.

Naturvårdsverket: LIFE – bidrag till miljö, klimat och naturprojekt, <https://www.naturvardsverket.se/bidrag/life/>. Hämtad 2023-03-03.

Naturvårdsverket: Naturbaserade lösningar, <https://www.naturvardsverket.se/amnesomraden/klimatanpassning/naturbaserade-losningar>. Hämtad 2023-03-03.

Riksrevisionen 2022: Statens insatser för klimatanpassning av den byggda miljön.

SGI och MSB 2021: Riskområden för ras, skred, erosion och översvämning.

SKR 2023: Rättvis och hållbar omställning för klimatet Förslag från SKR:s programberedning för hållbar omställning.

SOU 2017:42: Vem har ansvaret?

Vinnova 2022: Söka finansiering från Horisont Europa, <https://www.vinnova.se/m/horisont-europa/soka-finansiering/>. Hämtad 2023-04-14.

Bilaga 1 – Intervjufrågor till kommunerna

Bakgrund

1. Beskriv din roll på kommunen.
2. Hur stora klimatrelaterade risker uppskattar ni att er kommun har på kort sikt? (1–6)
(1 = Obefintliga till 6 = Mycket stora)
 - a. Vilka är de klimatrelaterade riskerna ni främst ser på kort sikt?
3. Hur stora klimatrelaterade risker uppskattar ni att er kommun har på lång sikt? (1–6)
(1 = Obefintliga till 6 = Mycket stora)
 - a. Vilka är de klimatrelaterade riskerna ni främst ser på lång sikt?

Hur ser ert behov ut?

4. Om ni utför beräkningar av kostnader för klimatanpassningsåtgärder, vem är det då som utför dessa beräkningar?
5. På vilken nivå arbetar ni främst med frågor om kostnader och finansiering, tex. på projektnivå eller utifrån ett helhetsgrepp för klimatanpassning för hela kommunen?
6. När ni gör bedömningar av ert klimatanpassningsbehov, vilken tidshorisont utgår ni från?
7. När ni gör bedömningar av ert klimatanpassningsbehov vilket klimatscenario utgår ni från?

Hur finansierar ni?

8. Finansierar ni några klimatanpassningsåtgärder helt inom befintlig budget?
9. När ni har tittat på finansieringslösningar, vilka finansieringslösningar har ni då identifierat och vilka har ni sedan valt och varför?
10. Hur har valet av finansieringslösningar påverkats av de specifika åtgärderna som genomförts eller planerats, eller har finansieringslösningarna påverkat valet av åtgärder?
11. Har ni tagit emot statliga stöd från Statens geotekniska institut (SGI) eller Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)?

- a. Om ja: Vilket eller vilka stöd har ni tagit emot?
 - b. Om MSB (statsbidrag till förebyggande åtgärder mot naturolyckor):
 - i. Varför valde ni det stödet?
 - ii. Upplevde ni några utmaningar i ansökningsprocessen eller under MSB:s handläggning av stödet?
 1. Om ja: vilka?
 - c. Om SGI (bidrag för skredsäkring vid Göta älv):
 - i. Varför valde ni det stödet?
 - ii. Upplevde ni några utmaningar i ansökningsprocessen eller under SGI:s handläggning av stödet?
 1. Om ja: vilka?
12. Ungefär hur mycket har ni tagit emot i statliga stöd?
 13. Har ni sökt stöd som ni inte fått?
 14. Om ni mottagit stöd, hur avgörande har stödet varit för genomförandet av klimatanpassningsåtgärden? (1–6)
(1 = Inte alls avgörande till 6 = Helt avgörande)

Allmänt om erfarenheter

15. Vilka är era största utmaningar kopplat till finansieringsarbetet?
16. Vilka är de främsta lärdomarna ni har dragit av ert arbete med finansieringen av klimatanpassningsåtgärder?
17. Reflektioner, övriga saker som ni vill lyfta?



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se