

§ 4 Riktlinje för hållbar dagvattenhantering

KS 2018/0459

Beslut

Kommunfullmäktige antar Riktlinje för hållbar dagvattenhantering.

Beskrivning av ärendet

Norrköpings kommuns nuvarande riktlinje för dagvatten är från 2009. Fokus i denna ligger framförallt på rening av dagvatten och dokumentet består till stor del av en manual för kommunens arbete med dagvattenfrågor samt bedömningsgrunder för risk för påverkan på recipient (vattendrag, sjö, kustvatten eller grundvatten).

De senaste åren har behovet av klimatanpassning blivit allt tydligare och kommunens olika verksamheter har stort behov av en riktlinje som även omfattar dagvattnets kvantitet, d.v.s. hur tar vi hand om regnet för att så långt som möjligt undvika översvämningar? Samtidigt har det kommit vägledning från centrala myndigheter och domslut om tolkning av miljökvalitetsnormerna för vatten som gör att nuvarande riktlinje för rening behöver revideras. Hållbar dagvattenhantering ska ge möjlighet för Norrköpings kommun att möta dagens och framtidens utmaningar.

Den föreslagna för riktlinjen för hållbar dagvattenhantering tydliggör kommunens ambitioner för en hållbar dagvattenhantering. Den beskriver hur dagvattenfrågorna kan integreras i planering och utveckling av bebyggelsen för att skapa en effektiv, robust och långsiktigt hållbar dagvattenhantering.

Det är många aktörer som har en roll i vattnets flöde genom samhället och som påverkar uppkomst och innehåll i dagvattnet. Riktlinjen ska öka medvetenheten hos samhällsaktörer både inom och utanför kommunen om deras möjligheter att bidra till att uppnå en hållbar dagvattenhantering. Förslaget till riktlinje beskriver övergripande vikten av samarbete, kommunikation och medverkan för att uppnå detta.

Genom att definiera olika regntyper i riktlinjen förenklas kommunikationen kring hur ansvar för dagvatten kan fördelas. Det underlättar i kommunikationen om hur alla kan bidra till att ta hand om regnet. Riktlinjen anger även principer för arbetet med att uppnå miljökvalitetsnormerna för vatten.

Hållbar dagvattenhantering är inte bara en lösning på infrastrukturella utmaningar. Dagvatten som omhändertas i öppna system gör vattnet mer synligt i bebyggelsen

och kan bidra till ökad attraktivitet. Med genomtänkta lösningar kan vi skapa en förståelse för vikten av att arbeta för att återskapa ett mer naturligt kretslopp av vatten i den bebyggda miljön. Dagvattenhanteringen kan utformas för att ge positiva synergieffekter, så som ökad biologisk mångfald och ekosystemtjänster.

En tjänstemannariktlinje kommer att tas fram som komplement till den föreslagna politiska riktlinjen. Tjänstemannariktlinjen kommer att omfatta åtagandena i den politiska riktlinjen och kompletteras med mer detaljer kring vissa åtaganden, t ex ansvariga aktörer, utformning av bebyggelse och tydliggörande av principer för dimensionering vid ny, respektive befintlig bebyggelse. Tjänstemannariktlinjen kommer att beslutas av berörda kontors- och bolagschefer.

Under arbetets gång har projektgruppen identifierat behov av fortsatt arbete som behövs för att komplettera riktlinjerna. Arbetsrutiner och ansvarsfördelning mellan de berörda delarna av kommunen behöver förtydligas för att kunna uppnå ett mer effektivt arbetssätt. Ett sådant arbete kan utformas som t.ex. en handbok.

Det pågår parallellt ett arbete med att ta fram en riktlinje för klimatanpassning.

Framtagande

Riktlinjen har tagits fram av en projekt- och referensgrupp bestående av representanter från tekniska kontoret, bygg- och miljökontoret, stadsbyggnadskontoret, Nodra, kommunstyrelsens kontor samt Räddningstjänsten Östra Götaland.

Under våren 2018 tog projektet fram ett första förslag på *Riktlinjer för hållbar dagvattenhantering*. Den 29 maj 2018 tog kommunstyrelsen beslut om att det framtagna förslaget skulle skickas på remiss till kommunens nämnder, berörda bolag och allmänhet, se protokollsutdrag i bilaga 2. Utifrån inkomna synpunkter har ett uppdaterat förslag tagits fram. Förslaget har arbetats fram av projekt- och referensgrupp och därefter godkänts av projektets styrgrupp.

Förslaget till ny riktlinjen som projektgruppen tagit fram har reviderats i flera omgångar. För att säkerställa att riktlinjen är välförankrad i organisationen har varje medlem i projekt- och referensgruppen haft en intern referensgrupp av kollegor. Tidplanen har utformats för att ge projektgruppen möjlighet att hämta in synpunkter från sin referensgrupp som sedan hanterats på projektgruppsmötena.

Projektet har haft en styrgrupp bestående av chefer från tekniska kontoret, bygg- och miljökontoret, stadsbyggnadskontoret samt Nodra. I vissa frågor har projektgruppen trots diskussion och avvägande inte varit överens och beslut har därför lyfts till styrgruppen. Störst utmaning att komma överens har framförallt

varit om åtaganden inom två områden i riktlinjen: *Bebyggelse med en effektiv, robust och långsiktig dagvattenhantering* och *Alla bidrar till att ta hand om regnet*. Styrgruppen har till exempel beslutat om att det ska finnas en särskild tjänstemannariktlinje och vilka av de styrande principerna som ska finnas i den politiska riktlinjen och vilka som ska finnas enbart i tjänstemannariktlinjen.

Bedömda konsekvenser

De ekonomiska och övriga konsekvenser beskrivs per område i riktlinjen. Det är svårt att beräkna de ekonomiska konsekvenserna av en riktlinje som berör stora infrastrukturella delar av samhället i mer än generella termer. Därför anges de ekonomiska konsekvenserna generellt som en ökning eller minskning. Kostnader för vissa styrande principer finns oavsett kommunens nya riktlinje, t.ex. för att det anges i lag eller i branschriktlinjer och praxis. Exempel på detta är krav på rening för att uppfylla miljö kvalitetsnormerna och dimensionering av VA-huvudmannens (Nodras) dagvattensystem som regleras i Svenskt Vattens branschstandard.

1. Dialog, samarbete och en tydlig ansvarsfördelning

Ekonomiska konsekvenser

Den föreslagna riktlinjen ger förutsättningar för ett mer effektivt arbetssätt när det gäller att hantera dagvattenfrågorna, vilket på sikt ger förutsättningar att spara tid och ekonomiska resurser. Initialt kan dock en ökad tidsåtgång för samverkan förväntas. I dag är de överlappande dagvattenfrågorna mellan olika förvaltningar till viss del kända, men även nya frågeställningar kommer att uppstå.

Övriga konsekvenser

Den föreslagna riktlinjen ger förutsättningar för bättre bedömningar av åtgärder och för att skapa arbetsprocesser kring dagvattenfrågor som karaktäriseras av samverkan och ständigt lärande. Riktlinjen bidrar också till en ökad tydlighet och samstämmighet vilket ökar förutsägbarheten för enskilda fastighetsägare, kommuninvånare och andra aktörer.

2. Bebyggelse med en effektiv, robust och långsiktig hållbar dagvattenhantering

Ekonomiska konsekvenser

Generellt har kraven på avledning, rening och fördröjning ökat över tid, vilket medför ökade kostnader i förhållande till förr. Men att utforma rätt från början kostar mindre än att åtgärda efter att skador skett. Utformningen av den hållbara dagvattenhanteringen kommer att behöva anpassas speciellt för varje område och de förhållanden som föreligger just där. Kostnader för att skapa en hållbar dagvattenhantering behöver inkluderas i det kontinuerliga budgetarbetet.

Dagvattenanläggningar för fördröjning och rening av dagvatten samt sekundära avrinningsvägar, multifunktionella ytor kräver även ökat behov av tillgång till mark. Kommunen kan därför få avstå från att bebygga mark till förmån för dagvattenhantering alternativt få köpa in mark. Förslaget till ny riktlinje för hållbar dagvattenhantering kan därför även komma att medföra ökade kostnader för markåtkomst.

Övriga konsekvenser

Fastighetsägaren har ingen lagstiftad skyldighet att klimatanpassa sin egendom, istället innebär ansvaret att denne får ta konsekvenserna och själv stå för risken för skador. En förbättrad dagvattenhantering kommer sannolikt att minska risken för skadekostnader även för den enskilde fastighetsägaren.

En hållbar dagvattenhantering kräver lösningar utifrån platsspecifika förutsättningar, vilket innebär att varje dagvattenprojekt till stor del har sin unika karaktär. Genom att dagvatten tas upp tidigt i planeringsprocessen kan de specifika förutsättningarna fångas i ett tidigt skede och samtidigt kan möjlighet skapas till en sammanhållen hållbar dagvattenhantering. Många frågor kan identifieras och redas ut redan på ett tidigt skede, vilket innebär att risken att försena t ex en detaljplan och därmed bostadsbyggandet kan minskas.

3. Alla bidrar till att ta hand om regnet

Ekonomiska konsekvenser

För att skapa en hållbar dagvattenhantering kommer nya typer av dagvattenanläggningar och anläggningar med större dimension att behöva anläggas. Dessa kan bli mer kostsamt att så väl planera, anlägga och underhålla.

Riktlinjen innebär ökat ansvar för fastighetsägare, VA-huvudmannen och kommunen vilket kan komma att medföra ekonomiska konsekvenser. Nodra har ett ansvar för att anläggningarna i nya områden ska klara ett större regn än tidigare. I befintliga områden är målsättningen att öka säkerhet i det befintliga systemet. Detta är dock förutsättningar för Nodra som gäller oavsett om det blir en ny riktlinje eller inte eftersom principerna utgår från bransch standard och praxis. Kommunen har ansvar för åtgärder vid extrema regn för att minska risken för skador översvämningar i både nya och befintliga områden.

Nodra kan finansiera ökade kostnader via VA-taxan, men de ökade kostnaderna blir inte direkta kostnader av själva riktlinjen utan av förändringar i branschstandarden. Det är dock viktigt att identifiera vilka kostnader som kan komma att uppstå för att sedan utforma taxan med beaktande av dessa. Åtgärder som kommunen ska genomföra för att hantera extrema regn behöver däremot finansieras med skattemedel.

En annan aspekt är att skadekostnader som kan uppstå till följd av påverkan från dagens och ett framtida klimat sannolikt kommer att öka. Skadekostnader som uppkommer är av olika karaktär. Det kan handla om kostnader för operativ insats, skadeavhjälpare insatser samt direkta och indirekta skadekostnader. Direkta skadekostnader är exempelvis skador på byggnader och inventarier. Ett exempel på en direkt skadekostnad som kan uppstå är kostnaden för regresser vid källaröversvämningar (anspråk från försäkringsbolag mot VA-huvudman för att täcka försäkringsbolagets kostnader) och skadeståndsanspråk mot kommunen från exempelvis kommersiell verksamhet.

Till indirekta skadekostnader hör till exempel kostnader för evakuering och räddningsinsatser samt städnings- och saneringskostnader. Andra indirekta skadekostnader är utredningar av händelsen (t.ex. insatsrapporter, protokoll, andra sammanställningar, PM av olika händelser, ansvarsutredningar, olycksutredningar, kartor över drabbade områden). Genom att integrera dagvattenhanteringen i den kommunala planeringen kan direkta och indirekta kostnader undvikas och minska över tid.

År 2011 drabbades Norrköping av stora mängder regn vilket resulterade i att cirka 900 källare översvämmades. Skadeärenden och självrisker i samband med översvämningen uppskattas till cirka 55 miljoner kronor. Till det kommer kostnader för att hantera översvämningen om cirka 5 miljoner kronor och kostnader för löpande åtgärder kopplat till översvämningen om cirka 4 miljoner kronor. Ovan kostnader är enbart Nodras, någon uppskattning av kostnader för övriga delar av kommunen eller samhället i stort har inte gjorts.

I augusti 2014 drabbades Malmö av ett stort skyfall med omfattande konsekvenser och skador. De totala försäkringskostnaderna har uppskattats till ca 300 miljoner kronor. Notan för översvämningen i Köpenhamn 2011 som har lett till omfattande förändringar och åtgärder uppgår till nio miljarder danska kronor.

Övriga konsekvenser

Förslaget att åtgärder ska vidtas för att hantera de första 10 mm nära källan kommer att medföra kostnader för enskilda fastighetsägare.

En social konsekvens som kan uppstå till följd av översvämningarna är att delar av Norrköping kan bli isolerad i mer eller mindre grad. Samtidigt som människor kan ha svårt att röra sig ifrån området, kan t ex ambulans och andra viktiga samhällstjänster ha svårt att ta sig in i området, något som kan få stora konsekvenser på individnivå. En annan social konsekvens, som dock är svår att bedöma, är översvämningens påverkan på människors känsla för trygghet när bebyggelse och infrastruktur påverkas.

Bebyggelse med ett robust dagvattensystem och som är anpassad för att hantera stora, extrema och katastrofala regnen kommer påverkas mindre av sådana regntillfällen. Den föreslagna riktlinjen ger förutsättningar att bidra till tryggare bebyggelse i samband med större regn. Det kommer även innebära en minskad risk för spridning av miljöfarliga ämnen och mindre risk för olägenheter avseende människors hälsa i samband med översvämningar.

4. Friska kustvatten, sjöar, vattendrag och grundvatten

Ekonomiska konsekvenser

Anläggningar och andra åtgärder för att minska risken för påverkan från dagvatten på recipient kommer att innebära ökade kostnader. Dessa kostnader är däremot en följd av att möta krav i lagstiftning (miljökvalitetsnormerna för vatten) och inte till följd av principer i riktlinjen.

Genom att följa principerna i riktlinjen, t.ex. att arbeta förebyggande, vidta åtgärder nära källan och ställa krav på de mest förorenande verksamheter kan de totala kostnaderna för att skydda recipienter minskas.

Övriga konsekvenser

Den föreslagna riktlinjen ger förutsättningar för kommunen att bidra till att miljökvalitetsnormerna för vatten uppnås genom att minska risk för påverkan från dagvatten på recipient.

Risken med att inte göra den långsiktiga förbättring av miljön som lagstiftningen kräver är att det kan komma att bli en grund för föreläggande för kommuner/verksamhetsutövare. Utöver eventuella förelägganden kommer kraven på en klimatanpassad dagvattenhantering med minskad miljöpåverkan öka vid planering av ny bebyggelse. Om hänsyn till dagvattenhanteringen inte görs i tillräcklig omfattning riskerar exploateringsprojekten försenas och fördyras.

5. Dagvatten som en tillgång i den bebyggda miljön

Ekonomiska konsekvenser

Nya typer av dagvattenanläggningar, t ex öppna anläggningar bli mer kostsamt att så väl planera, anlägga, drifva och underhålla än det avledningssystem i form av ledningar. Genom att kombinera funktioner av ytor, så kallade multifunktionella ytor/anläggningar, kan de sammanlagda kostnader för allmänna platser och en dagvattenanläggning eller översvämningssyta minskas. Det kan t ex vara att planteringar i torgmiljö utformas som regnbäddar eller att en parkyta utformas som skål för att ta emot vatten i samband med större regn.

Övriga konsekvenser

Kommuninvånare kommer att påverkas positivt av de nya riktlinjerna för dagvattenhantering i det hänseende att det bidrar till att grön/blå infrastruktur byggs in i bebyggelsen. En kulvert eller ett öppet dike längs en väg kan till exempel göras om till öppen kanal där hänsyn tagits till de estetiska värdena. En sådan åtgärd kan utöver dagvattenfunktion innebära ökad trafiksäkerhet, genom att gångtrafik endast kan korsa kanalen på ett fåtal ställen.

Dagvattenhantering med växter kan bland annat leda till ökad biologisk mångfald, upprätthållande och förstärkning av ekosystemtjänster, till bullerdämpning och de kan vara pedagogiska och rekreativa miljöer. Blå/grön infrastruktur skapar en mer trivsam livsmiljö vilket ger förutsättningar för framtida generationer att leva och må bra i stadsmiljön.

Yrkanden

Christian Widlund (C) yrkar med instämmande av Nicklas Lundström (V) bifall till kommunstyrelsens förslag till beslut.

Propositionsordning

När förhandlingarna förklarats avslutade konstaterar ordföranden att det föreligger endast ett förslag till beslut och att kommunfullmäktige beslutar i enlighet med detta.

Sänt till:
Nodra AB
Stadsplaneringsnämnden
Tekniska Nämnden
Byggnads- och miljöskyddsnämnden
Samhällsbyggnadskontoret
Utrednings- och utvecklingsenheten