

Teknik- och serviceförvaltningen
Marika Hansson

Teknisk nämnd

Bilaga: Nulägesbeskrivning dagvattenhantering

Vad är dagvatten och vad är det inte?

Dagvatten är regn- och smältvatten som rinner av från tak, gator och andra hårdgjorda ytor i tätorterna. Kommunen har ansvar för en mängd olika typer av vatten på olika typer av markytor. Då ansvarsfördelningen inom dagvatten är komplex är det viktigt att veta vilken typ av vatten det rör sig om samt vilken typ av mark där dagvattnet uppstår, och rinner på, eftersom det påverkar vem som har ansvar för att hantera vattnet.

Dagvatten klassas juridiskt som ett dagvatten tills det släpps ut i en så kallad recipient, dvs. en mottagare, där det blandas med annat vatten. Recipienten kan vara ett dike eller ett vattendrag eller sjö. Då klassas det inte längre som ett dagvatten juridiskt. Men det kan fortfarande finnas ett ansvar för flödena nedströms.

Markavvattnings är bortledning av vatten som inte är dagvatten men som rinner från mark ibland via diken, kulverteringar eller naturliga vattendrag. Markavvattnings förväxlas ofta med dagvatten då det i många fall sammanblandas i diken där även dagvatten släpps ut.

Ansvarsfördelning

Följande beskrivning av ansvarsområden inom dagvatten gäller övergripande för både flöden och dagvattnets föroreningsinnehåll. Gällande föroreningsinnehåll är detta dock inte hela sanningen då föroreningarna ofta uppstår från olika diffusa källor i samhället som jordbruk, biltrafik, byggnadsmaterial som kopparkärl och liknande. Även punktkällor som kan identifieras förekommer. Regelverket kring föroreningar är omfattande och berörs inte vidare i denna redovisning.

Dagvatten brukar vanligen beskrivas och hanteras inom avrinningsområden, det vill säga områden som begränsas av topografiska höjdskillnader inom vilket vatten rinner till specifika punkter. Ingen aktör har egen rådighet över allt dagvatten i ett avrinningsområde utan dagvattenavledningen påverkas av hur alla aktörer samlat agerar och bidrar med åtgärder inom avrinningsområdet.

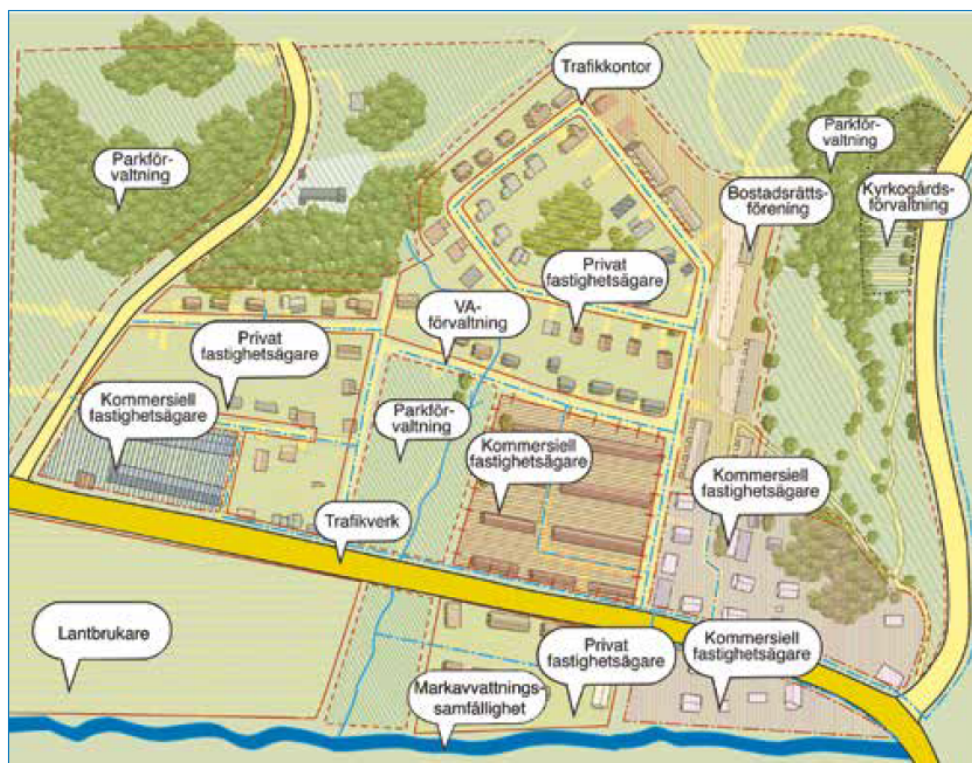


Fig 1 Illustration av olika aktörer som påverkar dagvattenavrinningen inom ett avrinningsområde. Från Svenskt Vattens publikation P110.

Det är därför helt nödvändigt att dagvattenhanteringen arbetas med övergripande i den kommunala samhällsplaneringen och i tidigt planeringsskede.

Här följer en förenklad övergripande sammanställning av de olika aktörerna och deras ansvar inom dagvattenhantering.

- VA-verksamheten ansvarar för den kommunala dagvattenanläggningen som hanterar "normala" regn inom beslutade verksamhetsområden. Vad som är ett normalt regn varierar utifrån bebyggelse, men har vanligtvis betraktats som regn med upp till 10 års åtkomsttid.
- Vaghållaren (statlig, kommunal eller enskild) ansvarar för att avvattna vägområdet. Ansvar övergår till VA där förbindelse från gatubrunnen ansluter till huvudledningen inom verksamhetsområdet för kommunalt dagvatten. Utanför verksamhetsområde gäller att vaghållaren ansvarar för att avvattningen inte skadar egen eller annans fastighet. Det kan krävas samfälligheter eller avtal för att nyttja vägdiken för avledning av dagvatten från vägbanan.

- Allmän plats ansvarar alltså enligt ovan för att avleda dagvattnet från gator och vägar via gatubrunnar eller andra anordningar **samt** från övrig allmän platsmark som park och naturmark om det finns hårdgjorda ytor där dagvatten uppstår.
- MEX ansvarar för dagvatten som uppstår på hårdgjorda ytor inom kommunens markinnehav om fastigheten inte är bebyggd. Det vanligaste är dock att denna mark inte är hårdgjord och det vatten som då uppstår räknas istället som markavvattning vilket redovisas nedan.
- Fastighetsägaren ansvarar för dagvattenhantering inom sin fastighet fram till förbindelsepunkten för kommunalt dagvatten. Även kommunen kan räknas som en sådan fastighetsägare och då faller ansvaret generellt på fastighetsverksamheten om fastigheten är bebyggd.
- Fastighetsavdelningen är i dagvattensammanhang likställd med fastighetsägare och är formellt ansvarig för dagvattenhanteringen inom kommunens planlagda och bebyggda kvartersmark även om ansvaret ofta rent praktiskt är "delegerat" till allmän plats för exempelvis skolgårdar. Dagvattenhanteringen på parkeringen för Pepparrottsbadet är ett annat exempel.
- För skyfall, dvs. regn över normala regn, ansvarar miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen. Ansvaret finns hos Strategisk planering i planeringsskedet eller hos MEX i samband med markförvaltningen eller för detaljplanerad allmän plats vara "delegerat" till allmän plats på teknik- och serviceförvaltningen.
- Det finns även ett ansvar hos miljöavdelningen och byggavdelningen i samband med tillståndsgivning och tillsyn för dagvattenfrågor i samband med bygglovshantering samt miljötillsyn. Ansvaret utgörs främst av att vissa åtgärder inom dagvattenhantering är lov- eller tillståndspliktiga samt att vissa anläggningar kopplade till rening av dagvatten omfattas av en tillsyn.

Eftersom markavvattningsfrågor ofta blandas ihop med dagvatten så redovisas även detta övergripande

- I samband med planläggning har strategisk planering ansvar att göra marken tillgänglig för detaljplanering. Detta gäller bland annat att hantera markavvattningsfrågor och ordna med nödvändiga tillstånd för avvattning av området. T.ex. kommunens behov av att delta i markavvattningsföretag eller om det behövs avtal för att få släppa ut dagvatten från planområde till

diken på en annan fastighet.

- MEX har ansvar för markavvattnings från kommunens mark.
- Allmän plats har som väghållare ansvar för avvattnings av kommunala gator och vägar enligt ovan redovisning. Avrinningen räknas som vägdagvatten. I de fall dagvattnet rinner ut i diken övergår det till att vara markavvattnings och ansvaret fördelas mellan allmän plats och MEX markförvaltning om det är diken på kommunal mark. Här pågår ett arbete med gränsdragningar.

Inom den komplexa ansvarsfördelningen där det övergripande ansvaret saknas uppstår många utmaningar. Den kommunala organisationen har ibland svårt att samordna alla olika aktörer med olika förutsättningar tex privata fastighetsägare, Trafikverket och kommersiella aktörer.

Ekonomi

Ansvaret för vilken part som ska bekosta avledning och rening av dagvatten är relativt tydligt i lagstiftningen. Däremot finns utmaningar i avsaknad av underlag för vilka markavvattningsföretag som kommunen ingår i, att underhåll för anläggningar sköts, att åtgärder bekostas av rätt juridiska parter, vilken aktör som har ansvar för vilket dagvatten inom kommunalt verksamhetsområde för dagvatten, att nuvarande budgetar inte motsvarar det verkliga behovet.

Det innebär att kommunen idag, som fastighetsägare, väghållare och VA-huvudman, inte tar sitt ansvar fullt ut för fungerande funktion och anläggning kopplat till dagvatten och markavvattnings. I begreppet åtgärder avses både åtgärder för att avleda, som för att rena dagvatten. Att säkra en fungerande funktion och anläggning kräver resurser, både personella som ekonomiska, vilket inte ryms i nuvarande ekonomiska ramar för skatte- respektive intäktsfinansierade verksamheter eller VA-taxa. Även taktiska som operativa personella resurser saknas.

I dagsläget har både skattefinansierad som VA-avgiftsfinansierade verksamheter dessutom en stor underhållsskuld, vilket i sin tur kräver kraftigt utökade ramar jämfört dagens. Både gällande investerings- och driftsbudget. Den ekonomiska volymen rör sig om åtskilliga tiotals miljoner kronor. Ett indikativt värde om 50 miljoner årligen har angetts i tidigare verksamhetsanalys för att finansiera nödvändiga fördröjningsåtgärder. Omhändertas inte underhållsskulden, ökar risken för översvämning, med risk för personella skador och skador på egendom.

Vissa åtgärder kopplat till dagvattenanläggning är investeringsutgifter, andra driftkostnader. Otydligheten kring tolkning av regler för investering har inneburit viss osäkerhet kring budgetering och om förslag till åtgärder finansieras på korrekt

sätt. Klarhet kring detta är en förutsättning för att verksamheterna ska kunna påvisa ett korrekt budgetbehov.

VA-huvudmannen har möjlighet till dagvattenfinansiering i taxan, men det finns dock tydliga juridiska begränsningar i vad finansieringen får och kan täcka utan att det är lagstridigt. Det faktiska behovet av dagvattenåtgärder inryms inte i nuvarande VA-taxa.

Det finns ett budgetbehov för skattefinansierad verksamhet, där kommunen är fastighetsägare eller väghållare, för att betala VA-huvudmannen för tjänster inom dagvattenområdet. VA huvudmannen som ofta är den aktör inom kommunen som har bäst kunskaper inom dagvattenhantering kan alltså drifva anläggningar åt de skattefinansierade verksamheterna mot ersättning.

Osäkerhet om de egna anläggningarna föranleder att VA-kollektivet idag bekostar en VA-försäkring, som ekonomiskt skydd vid framtida översvämningar. Kommunens skattefinansierade verksamheter saknar denna försäkring, vilket ökar dessa verksamheters risk för att behöva stå för en stor ekonomisk kompensation vid framtida översvämningar.

Ny lagstiftning, försäkringsbolag och branschrekommendationer riskerar också att, direkt- och indirekt, krävställa förändringar på befintlig infrastruktur, vilket också innebär ökade investeringsutgifter och får driftspåverkan.

Lagstiftning

Lagstiftning kan utgöra ett problem då den i vissa fall reglerar dagvatten respektive markavvattningsfrågor på olika sätt. Lagstridigheter kan förekomma. Berörd lagstiftning är lagen om allmänna vattentjänster - LAV, plan och bygglagen - PBL, miljöbalken - MB samt lagen om särskilda bestämmelser om vattenverksamhet – LSV. Utmaningarna kräver oftast att kommunen behöver tillsätta kostsamma juridiska utredningar när dagvattenärenden med frågor kring ansvarsfördelning uppstår. En mindre juridisk utredning kan lätt hamna på omkring 100 tkr i utredningskostnader både för jurister och dagvattenexperter.

En annan utmaning i ansvarsfördelningen är att traditionella "stuprörsbetonade" arbetssätt i kommunala förvaltningsorganisationer inte fungerar då frågorna kräver samarbete och samverkan över de kommunala verksamhets- och förvaltningsgränserna.

En ytterligare utmaning är att eftersom lagstiftningen är spretig och det saknas "paraplybestämmelser" så fungerar det traditionella kommunala arbetssätten som ofta är, eller liknar, "myndighetsutövning" sämre. Det finns helt enkelt sämre möjligheter att förelägga sig till åtgärder inom den komplexa kedjan av dagvattenflöden. Lösningarna kan finnas i att jobba mer utifrån hjälpande

perspektiv där vi försöker få alla aktörer att känna och ta ansvar för dagvattnet i kombination med traditionell kommunal beslutshantering samt kontroll. Exempel på ett mer hjälpsamt perspektiv är att arbeta med samverkan, kommunikation, kunskapshöjning och rådgivning. Man kan beskriva skillnaden i arbetssätten i begreppet "piska vs morot". Detta är en större förändringsresa än vad man kanske förväntar sig i en kommunal organisation och utgör en betydande kulturförändring där samsyn på rådande kultur och önskad kultur ibland saknas. Effekterna av dessa förändringar kommer också långsiktigt genom minskade skador av översvämningar och skyfall och en positiv klimatpåverkan.

Den absolut största utmaningen idag med dagvattenfrågan är inte kapacitetsfrågor i vissa anläggningar eller på vissa orter utan den komplexa ansvarsfördelningen och de utmaningar som den skapar, samt finansieringsfrågorna.

Styrdokument för dagvatten

Som tidigare nämnts finns en mängd olika lagstiftningar som reglerar dagvattenfrågor vilket inte närmare kommer redovisas här.

Enköpings kommun tar hänsyn till hela avrinningsområdets totala vattenvolym i samhällsplaneringen och inte bara det dagvatten som uppkommer på platsen för exploatering. För att hitta ett arbetssätt där dagvattenfrågan hanteras utifrån avrinningsområdet och för att arbeta aktivt med att minska risken för skador och negativa effekter på bebyggelse och miljön har Enköpings kommun formulerat en dagvattenplan utifrån den tidigare beslutade dagvattenpolicyn.

I planläggning, såväl ny- som ombyggnation, är dagvattenplanen vägledande för hur dagvatten ska omhändertas så att hållbara lösningar skapas. Dagvattenplanen innehåller strategier som tex att tekniska system och byggnader ska placeras på ett sätt som minimerar risken för skador vid översvämningar, multifunktionella ytor kan användas för att begränsa konsekvenserna av översvämningar och att anpassning till framtida klimatförändringar ska göras.

De vattenförekomster som är recipient för tätorternas dagvatten är Lillån och Örsundaån (Örsundaåns avrinningsområde), Fiskviks kanal och Blackfjärdskanal i Mälarens närområde och Enköpingsån (Enköpingsåns avrinningsområde). Utsläppen från dagvatten är störst från Enköpings tätort.

Det övergripande styrdokumentet för dagvatten är Enköpings kommuns vattenplan som är kommunens plan för hur vi ska uppnå god kemisk och ekologisk status i våra grund- och ytvattenförekomster enligt EU:s ramdirektiv för vatten. Vattenplanen kan beskrivas som det hierarkiskt övergripande styrdokumentet för dagvattnets kvalitet, både gällande föroreningsinnehåll och hållbar hantering. Under den sorteras dagvattenpolicy och dagvattenplan in som konkretiserar vad som gäller i planeringen.

I samband med en uppdatering av lagen om allmänna vattentjänster finns numera regleringar att alla kommuner ska ha en vattentjänstplan som ska innehålla kommunens planering för skyfall för den allmänna VA-anläggningen. Planen är under framtagande och KS tog beslut att skicka den på remiss under sommaren 2025. Den nya vattentjänstplanen kommer att ersätta kommunens VA-plan från 2015. Vattentjänstplanens skyfallsdel är enbart en plan för hur den allmänna VA-anläggningen ska säkras vid skyfall vilket gör att den endast är en del av det förebyggande arbetet i samband med skyfall. Den täcker inte upp för hur hela samhällets skyfallsplanering ska göras. Samordningsansvaret ligger på strategisk planering på miljö- och samhällsbyggnadsförvaltningen att genomföra tillsammans med övriga aktörer som till exempel allmän plats, VA och den samhällskritiska verksamheten som bedrivs i kommunen (se ansvarsfördelningen). Till grund för kommande analyser finns redan framtagna översvämningsmodelleringar som kan användas av hela kommunen.

Ytterligare övergripande styrdokument är översiktsplanen och i förekommande fall den fördjupade översiktsplanen där kommunens dagvattenhantering beskrivs översiktligt och det finns redovisningar för varje tätorts dagvattenhantering där tex kapacitetsfrågor omnämns.

Sammanfattande brister och åtgärder

I samband med vårt tidigare EU-finansierade projekt för framtagande av dagvattenplan så höll kommunen ett föredrag om projektet på den nationella konferensen vatten, avlopp, kretslopp år 2021. Under föredraget presenterades våra största utmaningar. Dessa övergripande utmaningar kvarstår fortfarande år 2025 även om framsteg gjorts inom varje område.

- Svårt att skapa enighet
- Ansvarsfördelning
- Oenhetlig lagstiftning
- Ändrade arbetssätt – hängrännor vs stuprör
- Piska vs moröt
- Placering av samordningsansvaret i kommunen
- Finansieringsfrågor
- Förståelsen för det otroligt komplexa ansvarsförhållandena

De flesta av dessa utmaningar har nämnts ovan. Den absolut största utmaningen idag med dagvattenfrågan är alltså inte kapacitetsfrågor i anläggningar eller orter utan den komplexa ansvarsfördelningen. Annat som kan nämnas är finansieringsfrågorna samt ändrade arbetssätt.

Dagvattensamverkan är ett pågående arbetssätt mellan förvaltningarna för att hantera dagvattenfrågor. Dagvattensamverkan består av deltagare från strategisk planering, MEX, VA, fastighet, allmän plats, miljöavdelningen och byggavdelningen

och leds av VA i samarbete med strategisk planering. Samverkan började som ett EU- finansierat arbete med framtagande av dagvattenplanen. Syftet har sedan övergått till att utveckla dagvatten- och vattenvårdsarbetet i ett tvärfunktionellt forum över förvaltningsgränserna och fånga upp viktiga aktuella frågor inom dagvatten- och vattenvårdsarbetet som vi behöver jobba vidare med tillsammans. Långsiktigt syftar samverkan till att minska risken för översvämningar i samhället och negativ miljöpåverkan på vattenförekomsterna. Dagvattensamverkan utgör en stor möjlighet men också en utmaning när den under 2025 ska övergå från att ha drivkraften av ett specifikt projekt som dagvattenplan till att övergå till den egna drivkraften i linjeverksamheten att själva utveckla sin verksamhet. Detta kräver mycket kunskap och förståelse för dagvattenfrågan i alla led i organisationen (inte bara hos experterna) vilket ibland saknas. Dessutom krävs ett förändrat arbetssätt där medarbetarskap och engagemang är viktiga faktorer för att driva en ny utveckling.

Under det tidigare utvärderingsarbetet identifierades många delar som kommunen gör bra, vilket här kompletterats med några milstolpar.

- Dagvattensamverkan som metod
- Lärandeprocess i omställningsarbetet
- Mycket framsteg i framtagandet av styrdokument
- Många små steg framåt
- Vi bygger sakta en ny typ av mer hållbar infrastruktur för dagvatten i flera nya projekt. (tex regnbäddar som fördröjer mer dagvatten)

Detta har i samma sammanhang identifierats som behov och kompletterats något med nytillkomna behov.

- Att verksamheterna behöver prioritera samverkansarbete
- Omsättning av dagvattenbehov i verksamhetsanalysen till praktiskt arbete.
- Ekonomisk prioritering
- "Vattenförvaltningsbudget"
- Uppmärksamma frågorna i tidigt skede i samhällsplaneringen
- Ta hand om kommunens ansvar – hela vägen!!