

Överenskommelse om samverkan angående skyfall inom Göteborgs Stad

Parter:

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

Bakgrund och syfte

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

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

Ur Kretslopp och vattennämndens reglemente som beslutades av Kommunstyrelsen i mars 2017 ska nämnden samordna och driva skyfallsfrågan i både nya och befintliga områden. Nämnden ska också stödja andra nämnder i deras uppdrag och i samverkan med övriga verksamhetsutövare ansvara för att staden genomför nödvändiga åtgärder för att få en hållbar skyfallshantering.

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

- Idrotts- och föreningsförvaltningen
- Stadsledningskontoret

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

Skyfallsöverenskommelsen består av en inledande text samt en beskrivning av terminologi (bilaga 1), organisation (bilaga 2), ansvar (bilaga 3) och finansiering (bilaga 4).

Förväntade nyttor

En skyfallsöverenskommelse förväntas ge en rad positiva konsekvenser såsom:

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

Övriga styrande dokument

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

Uppsägning

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

BILAGOR

Bilaga 1. Terminologi

Bilaga 2. Organisation inom skyfallsöverenskommelsen

Bilaga 3. Ansvar för skyfallsanläggningar inom Göteborgs Stad - Omfattning och riktlinjer

Bilaga 4. Finansiering av skyfallsanläggningar inom Göteborgs Stad

Bilaga 1. Terminologi

Ordlista och förkortningar

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

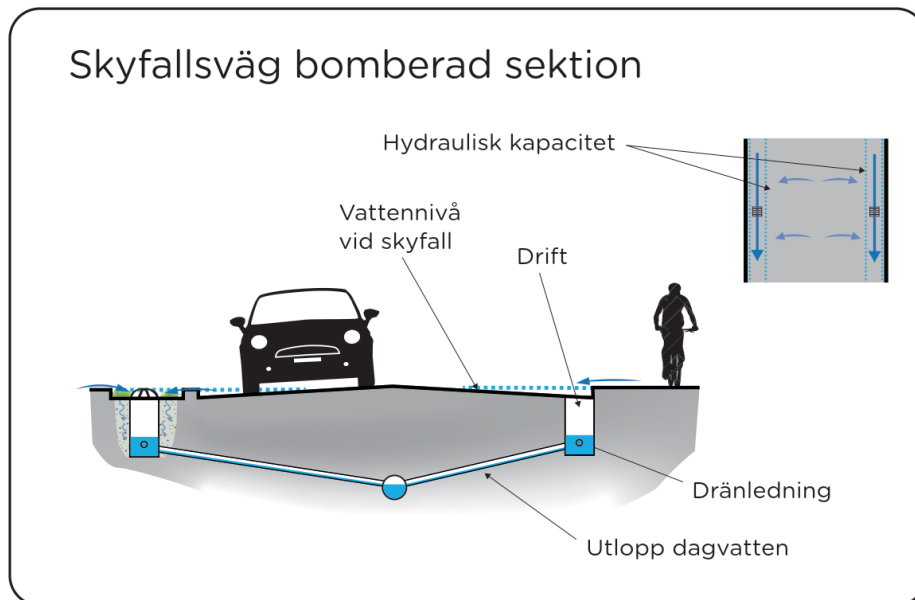
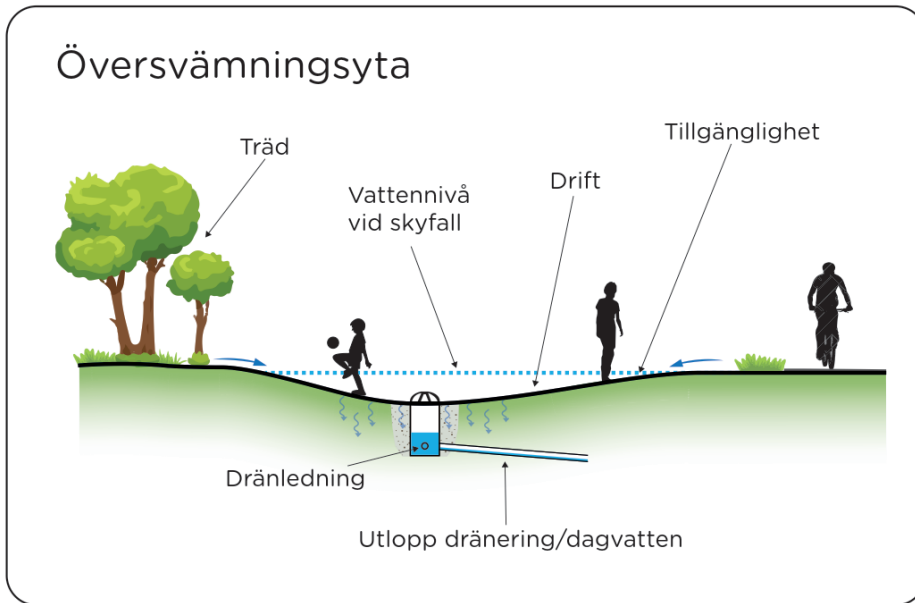
Drift	System, organisation och åtgärder för att hålla en förbindelse/anläggning tillgänglig och säker för trafik vid normal påverkan. Åtgärder som saknar restvärde vid årets slut. I många fall ett förebyggande underhåll. Till exempel renhållning, rengöring, inspektion, målning, impregnering och energiförbrukning.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

Överenskommelse om samverkan angående skyfall inom Göteborgs Stad

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

Skyfallsanläggningar

För att hantera skyfall krävs en ny infrastruktur i staden innehållande speciella skyfallsanläggningar. Det finns tre olika typer av skyfallsanläggningar: skyfallsled, skyfallsyta och skyfallsstyrning (se rapport "*Skyfallsåtgärder - Fördjupning av översvämningsyta, skyfallsväg samt ränna, tunnel och nedsänkt väg kopplat till vägkorsningar*"), se även figur 1. Gemensamt för dessa skyfallsanläggningar är att de sällan kommer användas och att de är multifunktionella. Detta innebär att skyfallsanläggningar vanligtvis har andra funktioner som exempelvis att en skyfallsled även kan vara en gata eller att en skyfallsyta även kan vara en park. På detta sätt fås både god investerings- och driftsekonomi samt effektivt nyttjande av stadens gemensamma ytor.



Figur 1. Illustration av principen för en översvämningssyta i naturmiljö och en skyfallsled i gatumiljö.

Bilaga 2. Organisation inom skyfallsöverenskommelsen

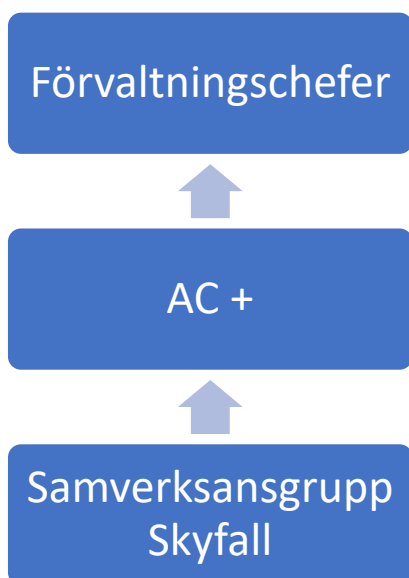
Denna bilaga är en del av *Överenskommelse om samverkan angående skyfall inom Göteborgs Stad* och behandlar organisation kring skyfallsfrågor inom Göteborg.

Organisationsstruktur

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

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

Organisationen ges av följande organisationskiss:



AC+

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

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

Om konsensus ej kan uppnås eskaleras frågan till respektive förvaltningschef.

Samverkansgrupp Skyfall

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

Avgränsningar:

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

Samverkansgrupp Skyfall har följande uppgifter och mandat:

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

Var och en av parterna utser enligt sina interna rutiner en ordinarie och en biträdande ledamot i Samordningsgrupp Skyfall. Båda har närvarorätt vid möten. Ordinarie ledamot deltar i beslut. Vid den ordinarie ledamotens frånvaro övertar den biträdande ledamoten

den ordinarie ledamotens beslutsrätt. I det fall biträdande ledamot inte kan ersätta ordinarie ledamot kan annan företrädare ersätta aktuell förvaltning.

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

Bilaga 3. Ansvar för skyfallsanläggningar inom Göteborgs Stad - Omfattning och riktlinjer

Denna bilaga är en del av *Överenskommelse om samverkan angående skyfall inom Göteborgs Stad* och behandlar förvaltningssamverkan kring skyfallsfrågor inom Göteborg.

Ansvar för strategi och genomförande

Generellt

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

Ansvar för strategiskt arbete

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

FK bidrar med stöd kring framförallt ekonomiska och juridiska frågor.

KoV

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

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

Ansvar för genomförande

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

Med genomförande menas i det här sammanhanget att:

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

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

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

Genom skyfallsöverenskommelsen får KoV rådighet över alla skyfallsanläggningar på:

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

Ändringar av en skyfallsanläggning ska godkännas av KoV.

Detta innebär att skyfallsöverenskommelsen bygger på en modell med flera förvaltare på en och samma plats - en förvaltare för skyfallsanläggningen och en förvaltare för marken där

skyfallsanläggningen är placerad. Exempelvis kan det i en parkmiljö finnas en skyfallsanläggning ovanpå en parkanläggning och därmed finns två anläggningsförvaltare.

Ansvar för kartering och förvaltning

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

Ansvar för kartering

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

Förvaltningsansvar

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

I det fall skyfallsanläggningen är en multifunktionsanläggning hanteras drift och underhåll på samma sätt som dagvattenanläggningar enligt dagvattenöverenskommelsen.

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

Bilaga 4. Finansiering av skyfallsanläggningar inom Göteborgs Stad

Denna bilaga är en del av *Överenskommelse om samverkan angående skyfall inom Göteborgs Stad* och tydliggör finansiering av skyfallsanläggningar vad gäller genomförande och förvaltning.

Omfattning och riktlinjer

Generellt

- För det ansvar som KoV tar på sig och som presenteras nedan, kommer KoV initialt att söka kommunala skattemedel genom löpande anslag hos Kommunfullmäktige.

Finansiering av genomförande

Skyfallsanläggningar finansieras på följande alternativa eller kombinerade sätt (se även tabell 1):

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

Tillägg och förtydligande:

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

Tabell 1. Finansieringsmodell för anläggning av skyfallsanläggningar. Investeringen gäller för både allmän platsmark, kvartersmark där Staden är ägare, samt kvartersmark där privat- eller kommunalt bolag är markägare.

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

Finansiering kopplat till drift och underhållskostnader samt reinvestering

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

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