

Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2024-05-14

Diarienummer N609-1708/24

Handläggare:

Sara Lingefors

E-post: sara.lingefors@grundskola.goteborg.se

Yttrande över remiss avseende förslag på Göteborgs Stads åtgärdsplan mot buller 2024–2028

Förslag till beslut

I grundskolenämnden,

Grundskolenämnden avstyrker förslaget till Göteborgs Stads åtgärdsplan mot buller 2024–2028 och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt eget, daterat 2024-05-14.

Sammanfattning

Miljöförvaltningen har tagit fram ett förslag till reviderad åtgärdsplan mot buller i Göteborgs Stad, för perioden 2024 – 2028. Åtgärdsplanen syftar till att hantera och minska effekterna av trafikbuller från väg- och spårtrafik i Göteborg. Planen ska även agera som hjälpmedel för att kunna samordna och fördela arbetet med åtgärder så att de mest lämpliga och kostnadseffektiva åtgärderna vidtas för att minska omgivningsbuller.

Åtgärdsplanen består av följande fem huvudsakliga åtgärdsområden:

- Åtgärdsområde förskolor och grundskolor
- Åtgärdsområde bostäder
- Åtgärdsområde parker och grönområden
- Åtgärdsområde gröna lösningar
- Åtgärdsområde stadsutveckling

Grundskolenämnden har getts möjlighet att yttra sig över åtgärdsplanen, där svaret har koncentrerats till det första åtgärdsområdet, det vill säga åtgärdsområde för förskolor och skolor. Grundskolenämnden ska besvara om det saknas någon eller några åtgärder, om någon åtgärd bör justeras eller tas bort, avgörande faktorer för att åtgärdsplanen ska leda till handling, ansvar och finansiering och målkonflikter som kan uppstå.

Grundskoleförvaltningens samlade bedömning är att förslag till åtgärdsplan bör arbetas om, i syfte att tydliggöra finansiering, samordning och ansvar. Nuvarande förslag behöver också konkretiserats, så att görbara åtgärder tydligt framgår i åtgärdsplanen.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Förslaget saknar en tydlig beskrivning över hur finansiering av bullerförebyggande åtgärder på förs- och grundskola ska se ut. Omfattningen av hur många förskolor och grundskolor som är aktuella för åtgärd har ännu inte genomförts, utan ska detaljstuderas längre fram. I det åtgärdsförslag som syftar till att förbättra ljudmiljön på äldre förskolor bedöms kostnaden vara 1, 5 – 2 miljoner kronor per förskola och eftersom omfattningen ej är uttalad, går det inte att uttala sig om faktiskt kostnad. Grundskoleförvaltningen har svårt att veta i vilken grad grundskolor omfattas, då föreslagna åtgärder anger *förskola* under posten, bedömd kostnad och att det ska ge en effekt av en mer trivsamt utemiljö per åtgärddad *skola*. Begreppsförvirringen är genomgående, där användandet av förskola, skola, skolgård, förskolegård och grundskolegård inte är konsekvent. Enligt förslaget ska nämnder och styrelser genomföra åtgärderna i planen inom ordinarie verksamhetsplanering och budgetram. Åtgärder i form av bullerlösningar måste beställas av stadsfastighetsförvaltningen och om inte öronmärkta ersättningsmedel kompletteras i åtgärdsplanen, kommer finansiering rimligtvis ske genom hyreshöjningar, vilket inte finns budgeterat i grundskoleförvaltningens nuvarande budgetram. Grundskoleförvaltningen står redan inför kommande kraftigt förhöjda hyreskostnader, samtidigt som förvaltningen har ett sjunkande elevunderlag. Ytterligare tillkommer att ett flertal skolor kommer behöva renoveras på sikt.

Många av de bullerproblem som återges härstammar från väg- och spårtrafik i Göteborg. Planen syftar till att minska effekterna av det trafikbuller som uppstår. Åtgärder bör koncentreras till källan för buller, det vill säga statlig väg. Grundskoleförvaltningen kan inte bekosta bullerförebyggande åtgärder i form av exempelvis bullerplank, där behovet har uppstått på grund av trafikbuller från statlig väg.

Bedömning ur ekologisk dimension

Åtgärdsplanen syftar till att förbättra ljudmiljön i Göteborg vilket ligger i linje med ett av delmålen i *Göteborgs stads miljö- och klimatprogram 2021–2030*, stadens övergripande styrande dokument för arbetet inom den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Planen kommer vara ett hjälpmedel så att miljö kvalitetsnormerna för buller inte riskerar att överskridas i Göteborg. Arbetet i planen kommer även bidra till att nå det nationella miljömålet om god bebyggd miljö.

I åtgärdsplanen anges att det effektivaste sättet att minska bullret i staden är att minska ljudet vid källan, det vill säga ljudet från trafiken. När detta inte är möjligt anges skyddsåtgärder i form av exempelvis skärmar och vallar. Skyddsåtgärderna kan medföra konflikter med andra ekologiska värden om grönytor behöver tas i anspråk. För att en skola ska vara hållbar bör utomhusmiljöerna präglas av grönska enligt *Grundskoleförvaltningens riktlinje lärande för hållbar utveckling och ett systematiskt miljöarbete inom grundskolan*. Ett av planens åtgärdsområden är gröna lösningar. Ökad grönska som en åtgärd mot buller knyter samman planen med målen om naturen i miljö- och klimatprogrammet och bidrar till en hållbarare skola enligt förvaltningens riktlinje.

Bedömning ur social dimension

Enligt planen är omgivningsbuller den störning som påverkar flest i Göteborg och där trafikbuller är den största bullerkällan. Buller påverkar hälsa, välbefinnande och livskvalité. En bullrig miljö kan ge koncentrationssvårigheter och inlärningsproblem. De

Yngsta barnen tillbringar en stor del av sin vakna tid på skol- och förskolegårdar. I Naturvårdsverkets vägledning om buller från väg- och spårtrafik på skolgårdar framgår följande:

Barn och ungdomar är en skyddsvärd grupp som tillbringar en stor del av sin uppväxt i förskola och skola. Ljudnivån i dessa miljöer har därför betydelse för barnens utveckling och lärande, deras sociala kontakter med jämnåriga och vuxna samt för hälsa och trygghet. Buller kan medföra kroniska effekter för barnens kognitiva utveckling, minne och läsutveckling.

Ytterligare bör trygghetsaspekten lyftas in. Skolgården ska vara en plats där elever känner sig trygga. Bullerförebyggande åtgärder i form av bullerplank, kan skapa dolda ytor på skolgården, vilket kan både ge en känsla av otrygghet och faktiskt vara en otrygg plats i praktiken.

Bedömning av barnets bästa

Genom ovanstående resonemang bedöms detta vara ett beslut där barnets bästa, i enlighet med 1 kapitlet 10 § skollagen, ha tagits i beaktande.

Samverkan

Information på facklig samverkansgrupp (FSG) den 10 juni 2024.

Bilagor

1. Förslag till Göteborgs Stads åtgärdsplan mot buller 2024–2028

Ärendet

Grundskoleförvaltningen har ombetts av Miljöförvaltningen att yttra sig över förslag till Göteborg Stads åtgärdsplan mot buller för perioden 2024 – 2028. Ärendet har samverkats med förskoleförvaltningen.

Grundskolenämndens yttrande ska vara Miljöförvaltningen tillhanda senast den 30 juni 2024.

Beskrivning av ärendet

Miljö- och klimatnämnden beslutade den 19 mars 2024 § 54 att ge Miljöförvaltningen i uppdrag att skicka förslaget till de nämnder som ansvarar för respektive förvaltningsarbete enligt förslag om remissinstanser. Göteborgs Stads åtgärdsplan mot buller 2024–2028, syftar till att hantera och reducera effekterna av trafikbuller från väg- och spårtrafik, vilket är den dominerande källan till omgivningsbuller i Göteborg. Åtgärdsplanen fokuserar på ett antal åtgärdsområden där förskola och skola är föremål för ett delområde. Planen ska verka som ett hjälpmedel för att samordna och fördela arbetet samt ta fram de mest adekvata och kostnadseffektiva åtgärderna i syfte att minska omgivningsbuller i staden.

Förvaltningens bedömning

Förvaltningens yttrande

Följande avsnitt lyfter fram synpunkter på *Göteborgs Stads åtgärdsplan mot buller 2024–2028*, där förvaltningen anser att det behövs förtydligande och justeringar avseende de åtgärder som beskrivs i planen. Under den första rubriken beskrivs övergripande synpunkter, följt av svar på de frågeställningar där miljöförvaltningen särskilt begärt grundskoleförvaltningens beaktande.

Övergripande synpunkter på åtgärdsplanen

I den inledande delen av åtgärdsplanen beskrivs att bullerproblematiken inte enbart kan lösas av Göteborg Stad. En överflyttning från bilresor till gång-, cykel- och kollektivtrafik, beskrivs som nödvändigt för att nå delmålet i miljö- och klimatprogrammet. Det buller som har störst påverkan för göteborgare är trafikbuller, där åtgärder i form av minskade hastigheter, användning av lågbullerbeläggning, bilfria gator och begränsad biltrafik hör till de mest effektiva åtgärderna. Miljöförvaltningen anger att bullerförbyggande åtgärder inte alltid är möjliga och grundskoleförvaltningen vill se exempel på vilka fall som avses. Genomgående är det svårt att utläsa vilka åtgärder som föreslås, hur de ska finansieras och samordnas samt hur respektive förvaltning ska arbeta för att nå framdrift med åtgärdsplanen.

Buller och hälsopåverkan s. 7

I åtgärdsplanen lyfts omgivningsbuller som den störning som påverkar flest människor i staden och som till viss del kan avhjälpas genom att säkerställa att stadens bostäder, skolgårdar och grönområden har en god ljudmiljö. De yngre barnen beskrivs som utsatta, då de tillbringar en stor del av sin uppväxt i bostadsområdet och på förskolan. Grundskoleförvaltningen vill förtydliga att detta inte enbart gäller barn på förskola, utan även skolbarn. Från Naturvårdsverkets vägledning om buller från väg- och spårtrafik på skolgårdar går att utläsa; *Barn och ungdomar är en skyddsvärd grupp som tillbringar en stor del av sin uppväxt i förskola och skola*. I åtgärdsplanen framställs främst barn på

förskolan som utsatta men även skolbarn bör löpande inkluderas och omnämnas i åtgärdsplanen.

Genomförande av denna plan s. 11

”Nämnder och styrelser ska i sin ordinarie verksamhetsplanering och inom budgetram, med stöd av sina miljöledningssystem, genomföra åtgärderna i planen”. Finansiering av åtgärderna bör förtydligas innan respektive förvaltningen kan ansvarsbeläggas och genomföra föreslagna åtgärder.

Avsaknad, borttag och justering av åtgärder i åtgärdsplanen mot buller

Bakgrunden för åtgärdsområde förskolor och grundskolor redogör för att det finns ett antal förskolegårdar i staden som inte bedöms ha en god ljudmiljö. 17 procent av stadens förskolegårdar, respektive 17 procent av stadens skolgårdar har inte ljudnivåer under 50 Db på någon del av gården. I en sammanvägd analys framkommer att 64 förskolor och 34 grundskolor har en dålig ljudmiljö. I Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram riktas ett ökat fokus till åtgärder för förskolor i genomförande av bullerskyddsåtgärder. Grundskolor omnämns inte och förvaltningen önskar ett förtydligande huruvida grundskolor ska inkluderas för vidare åtgärd eller ej. Utifrån ovanstående resonemang har många grundskolor i Göteborg problem med en dålig ljudmiljö och borde därmed vara föremål för åtgärder likt förskolan. Vilka åtgärder som avses och hur de ska genomföras behöver också beskrivas i planen. I nuvarande form, går det inte att utläsa vilka faktiska åtgärder som är tilltänkta. I åtgärden: *Uppfylla målnivån i indikatorn i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021–2030 gällande god ljudmiljö på äldre förskolor*, framgår inte hur målnivån ska uppfyllas. Det beskrivs att skolor som är aktuella för bullerskyddsåtgärd, är de som i ett första urval har klassats till att ha dålig ljudmiljö, där urvalet ska detaljstuderas för att avgöra vilka skolor som är tekniskt och ekonomiskt rimliga att genomföra åtgärd på. För att kunna förstå tilltänkt åtgärd, skulle ett resonemang behöva föras kring vilka avgöranden som föreligger till att en specifik skola ska klassas som teknisk eller ekonomisk rimlig för åtgärd samt vad som avgör vilken typ av bullerskyddsåtgärd som är aktuell. Även lokalbehovsplanering bör beaktas. Förväntad effekt av åtgärden är att den ska leda till en mer hälsosam och trivsamt utevistelsemiljö på skolgårdar, vilket skulle ge möjlighet till förbättrad hälsa och ökad inlärning. Utifrån vad som presenteras i åtgärden är det svårt att se att detta skulle bli en effekt, när åtgärdstyp ej är formulerad. Mönstret återfinns i övriga åtgärdsområden för förskola och skola och behöver tydligt framgå i planen.

I den första åtgärden framgår att förskolor aktuella för bullerskyddsåtgärd gäller äldre förskolor. Om endast äldre och inte nya förskolor inkluderas, kommer delmålet i *Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021–2030* om att säkra en god ljudnivå för göteborgare vara svår att uppfyllas inom avsatt tid. Vidare beskrivs åtgärdsplanens programperiod vara mellan 2024–2028 och grundskoleförvaltningen önskar ett förtydligande om det enbart är analytiska åtgärder som kommer genomföras eller om även fysiska/tekniska åtgärder inkluderas.

Finansiering, ansvar och samordning

De nämnder som omfattas av åtgärderna i planen är miljö- och klimatnämnden, stadsmiljönämnden, stadsfastighetsnämnden och stadsbyggnadsnämnden men även andra nämnder kommer att beröras och involveras i arbetet. Under varje åtgärd går det att utläsa

omfattning, vilken nämnd som ansvarar, bedömd kostnad och effekt. Dock beskrivs inte i vilken utsträckning ansvar och finansiering ska ske. I tabellen nedan anges åtgärdsområden för förskola och skola.

Åtgärd	Ansvarig	Bedömd kostnad	Effekt
Uppfylla målnivån i indikatorn i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021–2030 gällande god ljudmiljö på äldre <i>förskolor</i> .	Stadsmiljönämnden och stadsfastighetsnämnden. En dialog om ansvarsfördelning kommer att genomföras på varje <i>skola</i> som blir aktuell för åtgärd.	1,5 – 2 miljoner kronor per <i>förskola</i> .	Mer hälsosam och trivsam utevistelsemiljö på <i>skolgårdar</i> , cirka 80 elever per åtgärdad <i>skola</i> får lägre bullernivåer på sin skolgård och därmed möjlighet till förbättrad hälsa och ökad inlärning.
Samarbete med Trafikverket	Trafikverket om buller från statlig infrastruktur dominerar, Trafikverket och stadsmiljönämnden om buller kommer från både statlig och kommunal infrastruktur.	1,5 – 2 miljoner kronor per <i>förskola</i> .	Mer hälsosam och trivsam utevistelsemiljö på <i>skolgårdar</i> .
Följ upp användning av Göteborgs Stads riktlinje för hantering av trafikbuller på skolors och förskolors friytor	Stadsbyggnadsnämnden	Tjänstemannatimmar	En effektivare användning av riktlinjen leder till ökad möjlighet till mer samstämmig syn på hur bullerfrågan på skolor ska hanteras.

I den första åtgärden går det inte att utläsa vem som ska stå för kostnaden som beräknas till 1,5 – 2 miljoner kronor per förskola. Det framgår inte heller vad som ingår i ansvaret för stadsmiljönämnden och stadsfastighetsnämnden, hur ansvarsfördelningen kommer att genomföras och var beslutanderätten ska ligga. Det råder även en otydlighet gällande om det är förskola eller skola som avses, då det under *bedömd kostnad* är förskolan som anges medan skola och skolgård benämns under *effekt* för åtgärden.

Även i den andra åtgärden sker en sammanblandning mellan förskola och skola och det är svårt att veta vad som avses. Ansvar, samordning och kostnad bör konkretiseras. Det finns en underliggande förväntan på samordning mellan olika förvaltningar och hur den ska ske ut måste förtydligas. Detsamma gäller den sista åtgärden för förskolans och skolans område. Hur många tjänstemannatimmar beräknas och på vilken/vilka förvaltningar ska timmarna förläggas? Beskrivningen av förskolans och grundskolans åtgärdsområde är i dess nuvarande form undermålig och kräver en tydlig redovisning av ansvarsfördelning, samordning och finansiering. Innan denna finns på plats bedömer grundskoleförvaltningen att åtgärdsplanen inte kan genomföras.

Målkonflikter

Enligt åtgärdsplanen kan gröna lösningar som reducerar buller, i vissa fall medföra siktproblem, försämrade upplevd trygghet och försvåra åtkomsten för räddningstjänst. En skolgård kan exempelvis upplevas som otrygg om delar av den öppna ytan reduceras eller ligger i skugga. Ett bullerplank kan tänkas ge ungefär en sådan effekt. Det är viktigt att belysa att vissa krav på bulleråtgärder blir styrande för andra värden. För att kunna

tillmötesgå en bulleråtgärd, behöver en skola, vid nybyggnation, placeras på ett sätt som möter kravet om buller. Det kan innebära att en skola behöver placeras utan hänsyn till bästa ljusförutsättningar, som sol- och skuggläge, trygghetsaspekten vid kvällar och helger samt verksamhetsfunktioner och lärmiljöer.

Utifrån ovanstående synpunkter är grundskoleförvaltningens sammantagna bedömning att Göteborgs Stads åtgärdsplan mot buller 2024 – 2028 måste omarbetas för att tydliggöra finansiering, ansvar, samordning och faktiska åtgärder.

Protokollsutdrag skickas till

Miljöförvaltningen

Göteborgs Stad Grundskoleförvaltningen

Maria Andersson
Förvaltningsdirektör

Helena Sjöberg
Avdelningschef Ledning och Styrning