

Tjänsteutlåtande

Utfärdat: 2024-05-16

Diarienummer: N608-1063/24

Handläggare: Daniela Fjellman

E-post: daniela.fjellman@forskola.goteborg.se

Yttrande över förslag till Göteborgs Stads åtgärdsplan mot buller 2024–2028

Förslag till beslut

Förskolenämnden avstyrker förslag till Göteborg Stads åtgärdsplan mot buller 2024–2028 och översänder förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande till miljö- och klimatnämnden.

Sammanfattning

Miljö- och klimatnämnden har tagit fram en reviderad åtgärdsplan mot buller 2024–2028, enligt förordning (SFS 2004:675) om omgivningsbuller. Den dominerande bullerkällan i Göteborg är trafikbuller från statlig och kommunal infrastruktur, främst från väg- och spårtrafik. I åtgärdsplanen föreslås elva åtgärder inom fem åtgärdsområden varav ett är förskolor och grundskolor. Förskolenämnden har inget särskilt utpekat ansvar kopplat till åtgärderna, men åtgärdsområdet som handlar om förskolor har stor inverkan på nämndens verksamhet.

I planen pekas barn ut som en viktig grupp, då ljudmiljön har stor betydelse för deras utveckling och lärande samt för hälsa och trygghet. Sammantaget bedömer miljöförvaltningen att 64 förskolor i Göteborg har en dålig ljudmiljö. Åtgärderna som föreslås för förskolor handlar om att genomföra bullerskyddsåtgärder och följa upp användningen av Göteborgs Stads riktlinje för hantering av trafikbuller på skolors och förskolors friytor.

Förskoleförvaltningens bedömning är att förslaget behöver arbetas om, då åtgärdsområdet förskolor och grundskolor saknar betydande information. Det krävs tydlighet kring åtgärdernas omfattning, urval och finansiering. Planen behöver fler konkreta åtgärder som både bidrar till minskade bullernivåer och hanterar utmaningarna som uppstår kopplat till friyta och stadsutveckling.

Bedömning ur ekonomisk dimension

I planen anges att åtgärderna som föreslås ska genomföras inom nämndernas ordinarie verksamhetsplanering och budgetram. Hyresmodellen som tillämpas för stadsfastighetsnämndens verksamhetslokaler innebär finansiering genom självkostnadshyra. Därmed ska åtgärderna i planen finansieras av förskolenämnden, genom höjda hyreskostnader, i ett redan ansträngt ekonomiskt läge.

Det är svårt att bedöma de totala ekonomiska konsekvenserna av åtgärderna, eftersom det saknas betydande information i planen. Omfattningen och urvalet av förskolor saknas och fördelningen mellan fristående och kommunala förskolor framgår inte. Ett spann mellan 1

och 64 förskolor anges och kostnaderna uppskattas därmed till mellan 2 och 130 miljoner kronor. Det framgår inte vilken bedömning som har inkluderats i framtagandet av den ekonomiska beräkningen. En precisering av dessa åtgärder och dess kostnader krävs för att förskoleförvaltningen ska kunna bedöma om det går att genomföra och vilken effekt det får på hyreskostnaderna.

I planen anges att samverkan med Trafikverket kan medföra delfinansiering av skyddsåtgärder för förskolor. Det är svårt att bedöma om delfinansiering är möjligt eftersom det inte framgår i planen vilka förskolor som skulle beröras av en sådan samverkan. Det framgår inte om det finns förskolor som utsätts för buller från statliga vägar och överskrider stadens ambitionsnivå men underskrider Trafikverkets ambitionsnivå. Trots att dessa förskolor drabbas av buller från statliga vägar skulle då kostnaden för åtgärden tillfalla Göteborgs Stad och hanteras inom ramen för ordinarie hyresmodell för verksamhetslokaler, vilket medför ökade hyreskostnader för förskolenämnden.

Sammantaget krävs tydligare ekonomisk analys i planen och en finansieringsmodell som skapar rätt ekonomiska förutsättningar för att kunna arbeta med åtgärderna. Planen hanterar inte utmaningarna som uppstår när bulleråtgärderna leder till ökade hyreskostnader. I praktiken innebär det att barnens utbildning blir lidande på grund av kostnader till följd av trafikens bullerpåverkan. Det är inte i linje med miljöbalkens inriktning om att förorenaren ska stå för kostnader som uppstår vid miljöpåverkan.

Bedömning ur ekologisk dimension

Planens syfte är att bidra till en förbättrad ljudmiljö i Göteborg och att nå delmålet i Göteborgs Stads miljö- och klimatprogram 2021–2030 om att säkra en god ljudmiljö för göteborgarna. Inom ramen för delmålet pekas förskolegårdar ut som särskilt viktiga och styrs genom två indikatorer. Planen avser att bidra till att dessa indikatorer om förbättrad ljudmiljö uppnås. Arbetet ska också bidra till att nå det nationella miljömålet om god bebyggd miljö samt miljö kvalitetsnormen för buller.

För att skapa en långsiktigt hållbar ljudmiljö i Göteborg är det viktigt att planen prioriterar åtgärder som hanterar bullret vid källan. Skyddsåtgärder för de som drabbas av bullret kan vara viktiga som komplement, men har begränsad effekt. Skyddsåtgärder kan också medföra konflikter med andra ekologiska värden om grönytor måste tas i anspråk. Detta är särskilt viktigt eftersom grönska också lyfts fram som en egen åtgärd i planen, med dämpande effekter på bullernivåer. Grönska har också en viktig roll inom stadens arbete med klimatanpassning samt för att främja biologisk mångfald. Ökad grönska som en åtgärd mot buller knyter samman planen med målen om naturen i miljö- och klimatprogrammet och förslaget till åtgärdsplan för partiklar (PM10).

Bedömning ur social dimension

Planen redogör hur en god ljudmiljö är en viktig förutsättning för barns hälsa och livsvillkor. Ljudmiljön har stor betydelse för barns utveckling och lärande samt för deras hälsa och trygghet. Barn riskerar koncentrationssvårigheter och inlärningsproblem vid exponering av buller. Barn tillbringar en stor del av sin uppväxt i bostadsområdet och i förskolan och exponeras därmed särskilt mycket om omgivande ljudmiljö är dålig. Barnen tillbringar också en stor del av sin tid på förskolegårdar när buller från vägtrafiken

är som störst. Genom förtätning av staden, ökar risken för att barn tvingas vistas i bullrig miljö.

Barnkonventionen

Planens åtgärder anges bidra till att förbättra barnens ljudmiljö vid förskolan.

Förvaltningen anser att det dock krävs mer konkreta åtgärder för att uppnå det som planen anger.

Samverkan

Samverkan har skett med de fackliga organisationerna vid förvaltningssamverkan den 12 juni 2024.

Bilagor

1. Besvarade frågor enligt följebrev
2. Förslag till Göteborgs stads åtgärdsplan mot buller 2024–2028

Ärendet

Förslaget till Göteborgs Stads åtgärdsplan mot buller 2024–2028 är framtaget av miljö- och klimatnämnden och är skickat på remiss till stadens nämnder och bolag. Yttrandet ska vara miljö- och klimatnämnden tillhanda senast 31 maj. Förskolenämnden har fått förlängd svarstid till 30 juni.

Beskrivning av ärendet

Bakgrund

Göteborgs Stad skall ha en aktuell bullerkartläggning och ett åtgärdsprogram för att minska omgivningsbullrets negativa effekter på människors hälsa, enligt förordning (SFS 2004:675) om omgivningsbuller. Planperioden för den senaste versionen, Göteborgs Stads åtgärdsplan mot buller 2019–2023, har löpt ut och ett arbete med att ta fram en ny plan pågår. Miljö- och klimatnämnden samordnar framtagandet samt genomförandet av åtgärdsplanen.

Den dominerande bullerkällan i Göteborg är trafikbuller från statlig och kommunal infrastruktur, främst från väg- och spårtrafik. Olika åtgärder och styrmedel behöver vidtas för att minska omgivningsbuller så att miljö kvalitetsnormerna för buller inte riskeras att överskridas i Göteborg. Syftet med åtgärdsplanen är att redovisa hur staden kommer att arbeta med bulleråtgärder för att förbättra ljudmiljön i Göteborg. Planen ska samordna och fördela arbetet med åtgärder så att de mest lämpliga och kostnadseffektiva åtgärderna vidtas. Planen omfattar inte buller från industrianläggningar.

Inom Göteborgs Stad hanteras omgivningsbuller och god ljudmiljö också inom ramen för miljö- och klimatprogrammet samt Göteborgs Stads riktlinje för hantering av trafikbuller på skolor och förskolors friytor. I miljö och klimatprogrammet anges indikatorer om tillåtna ljudnivåer på förskolegårdar, vilka också är utgångspunkterna i avsnittet om förskola i åtgärdsplanen. Riktlinjen för hantering av trafikbuller anger en generell arbetsgång samt en bedömningsgrund som ska användas vid planering och bedömning av ljudmiljön på en förskolas friyta.

Åtgärdsplanens syfte och innehåll

Åtgärdsplanen fokuserar på ett antal åtgärdsområden för att möjliggöra goda ljudmiljöer i staden och för att förbättra kunskapen om buller. Planens fem åtgärdsområden är förskolor och grundskolor, bostäder, parker och grönområden, stadsutveckling samt gröna lösningar.

Förslaget till åtgärdsplan innehåller elva åtgärder som behöver genomföras av miljö- och klimatnämnden, stadsbyggnadsnämnden, stadsmiljönämnden, stadsfastighetsnämnden, samt Trafikverket. Förskolenämnden har inget särskilt utpekat ansvar för någon av åtgärderna i planen, men åtgärdsområdet som handlar om förskolor har stor inverkan på nämndens verksamhet.

Åtgärdsområde förskolor och grundskolor

I åtgärdsområdet pekas barn ut som en viktig grupp, då ljudmiljön har stor betydelse för deras utveckling och lärande samt för hälsa och trygghet. Barn exponeras särskilt eftersom större delen av deras tid spenderas i bostadsområdet och i förskolan, vilka ofta är placerade i samma område och därmed har liknande ljudmiljö. I arbetet med

åtgärdsplanen har miljöförvaltningen analyserat bullersituationen och identifierat följande:

- 62 procent av förskolegårdarna bedöms ha god ljudmiljö¹ som helhet (vid sammantagen analys över hela skolgårdens yta).
- 90 procent av förskolorna har under 55 dBA på mer än halva gården.
- 17 procent av förskolegårdarna har inte ljudnivåer under 50 dBA på någon del av gården.
- åtta förskolor har över 60 dBA på mer än halva gården.
- sammantaget bedöms 64 förskolor ha en dålig ljudmiljö².

I analysen framgår inte fördelningen mellan fristående och kommunala förskolor.

Åtgärderna som föreslås inom åtgärdsområdet förskolor och grundskolor handlar om att genomföra bullerskyddsåtgärder, samverka med Trafikverket för att vidta åtgärder samt följa upp användningen av Göteborgs Stads riktlinje för hantering av trafikbuller på skolor och förskolors friytor.

Förvaltningens bedömning

Förskoleförvaltningen bedömer att förslaget behöver arbetas om, då åtgärdsområdet förskolor och grundskolor saknar betydande information. Följande behöver omhändertas:

- Omfattningen av bullerskyddsåtgärder vid förskolor behöver inkluderas i planen. I nuvarande förslag anges ett spann mellan 1 till 64 förskolor, med en uppskattad kostnad mellan 2 och 130 miljoner kronor. En precisering av dessa åtgärder och dess kostnader krävs för att förskoleförvaltningen ska kunna bedöma om det går att genomföra.
- Finansieringsmodell och ansvar för bulleråtgärderna behöver förtydligas. Utmaningen med att bulleråtgärder leder till ökade lokalkostnader för förskolenämnden behöver hanteras. Barnens utbildning ska inte drabbas av ökade kostnader till följd av trafikens bullerpåverkan, vilket är i linje med miljöbalkens princip om att förorenaren betalar.
- Planen bör ange vilka förskolor som är berörda samt om det är fristående eller kommunala förskolor. Det bör samordnas med en analys utifrån förskoleförvaltningens strategiska lokalbehovsplanering för att säkerställa att åtgärder görs där verksamhet ska fortgå.
- Planen behöver mer konkreta åtgärder för att hantera de utmaningar som beskrivs i planens analys. De åtgärder som hanterar bullret vid källan anges ha mest effekt och behöver prioriteras samt hanteras inom stadens befintliga processer.
- Minskad friyta på förskolegårdar i staden kommer ha en negativ inverkan på bullernivåerna, vilket synliggör en konflikt mellan stadens nyckeltal för friyta och denna plan. Det saknas åtgärder för hur barn som får mindre friyta ska skyddas från exponering av höga bullernivåer.

¹ God ljudmiljö innebär att 50 procent av förskolegårdens yta har ljudnivåer under/lika med 50 dBA och 90 procent av ytan har ljudnivåer under/lika med 55dBA.

² Dålig ljudmiljö innebär att mer än 50 procent av förskolegårdens yta överstiger 55 dBA eller att mer än 10 procent av ytan överstiger 60 dBA.

Synpunkterna återfinns i sin helhet i bilaga 1, med svar på frågor från remissens
följebrev.

Johan Olofson

Ulf Högberg

Förvaltningsdirektör

Avdelningschef Ekonomi, fastighet och
säkerhet

Expedieras till: miljoforvaltningen@miljo.goteborg.se

Märkt med diarienummer 2023–12726.