

Yttrande
2020-11-24

Miljöpartiet, Vänsterpartiet

Ärende nr 2.1.13

Yttrande angående Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan 2021

Vi Rödgrönrosa ser positivt på att ”vägledning för trafikbuller” ska revideras för att också ge vägledning vid planering av förskolor och grundskolor. Att utsättas för långvarigt buller är en hälsorisk som måste tas på stort allvar och det är viktigt att den nya riktlinjen inte tillåter bullernivåer som kan vara skadliga för barn eller personal. Om det är för högt buller i närheten av förskolor och grundskolor bör i första hand orsaken till bullret åtgärdas exempelvis genom sänkta hastigheter och omledning av trafik, i andra hand bullerskydd eller andra åtgärder.

Tilläggsyrkande

Socialdemokraterna

2020-11-25

2.1.3

Tilläggsyrkande angående Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan 2021

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda möjligheten effektivisera kostnader och öka intäkter i investeringsprojekt i centrala lägen genom att även ha kontor, bostäder och/eller verksamhetslokaler i samma byggnad som skola, förskola eller andra offentliga lokaler.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att modellera skillnaden i driftkostnad för olika storlekar på skola, förskola, jämfört med markpris/markutnyttjande för den samma i olika lägen i staden och vilka jämvikter som finns.
3. Stadsledningskontoret får i uppdrag att utreda möjligheten att konvertera befintliga lokaler mellan olika funktioner, beroende på hur behoven skiftar över tid.
4. I övrigt bifalla förslagen i tjänsteutlåtandet.

Yrkandet

Brist på lokaler för skolor, förskolor, BmSS och äldreboenden i centrala lägen riskerar att bara bli värre i framtiden. Samtidigt finns det en brist på ledig mark och den mark som finns är väldigt dyr. Därför är en avgörande del av lösningen att samlokalisera så att den mark som finns utnyttjas optimalt och till en rimlig kostnad för kommunen. Investeringsrelaterade kostnader är lägre vid små enheter, men små enheter är dyrare att driva. Det är därför viktigt att det kan göras en avvägning eftersom även höga investeringskostnader kan gå ut över driften. Det kan även behövas okonventionella lösningar för att hålla nere kostnader i centrala lägen där skolor kan ha ett par våningar med kontor eller bostäder för med separata entréer. Ett annat sätt att öka effektiviteten i lokalförsörjningen är att konvertera lokaler till nya funktioner för att möta skiftande behov, där så är möjligt. Idag finns ett överskott av äldreboendeplatser medan det finns ett underskott inom andra funkt-

ioner. Att möjliggöra en ökad grad av konvertering mellan olika funktioner kan effektivisera lokalförsörjningen avsevärt. Alla stenar måste vändas på och frågor måste utredas ordentligt för att få ett svar.



Tjänsteutlåtande

Utfärdat 2020-10-13

Diarienummer 0837/20

Handläggare

Tommy Eliasson

Telefon: 031-365 01 35

E-post: tommy.eliasson@stadshuset.goteborg.se

Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan 2021

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen:

1. Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan för 2021, i enlighet med bilaga 1 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antas.
2. Stadsledningskontoret får i uppdrag att komplettera det pågående arbetet med Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026 med en översyn av befintliga styrande dokument kopplat till stadens lokalförsörjning i enlighet med stadsledningskontoret tjänsteutlåtande.

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Fastighetsnämnden, byggnadsnämnden, miljö- och klimatnämnden samt trafiknämnden får i uppdrag att föreslå en revidering av vägledningen för trafikbuller i planeringen så att den också omfattar buller vid förskolor och grundskolor i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.
2. Lokalnämnden får i uppdrag att ta fram och redovisa en långsiktig fastighetsplanering i enlighet med stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret ansvarar för framtagandet av stadens lokalförsörjningsplan. Planen ska upprättas årligen för beslut om antagande i kommunstyrelsen.

Lokalförsörjningsplanen ger kommunstyrelsen en övergripande analys och tydlig bild av stadens lokalförsörjningsplanering, kopplade behov och utmaningar.

I 2021 års lokalförsörjningsplan lyfter stadsledningskontoret fram fyra övergripande och aktuella lokalförsörjningsutmaningar som staden bedöms stå inför. Prioriteringar i stadsplaneringen, bullernivåer på förskole- och skolgårdar, underhåll och ersättning av befintliga fastigheter samt effekten av förändrade befolkningsprognoser.

I 2021 års lokalförsörjningsplan gör stadsledningskontoret den sammanfattande bedömningen att i ett nutids- och närtidsperspektiv finns det ett överskott av äldreboplatser och förskoleplatser. För förskolan finns det dock ett lokalt underskott främst i stadens centrala delar. I samma tidsperspektiv för grundskolan råder det på en övergripande nivå en planeringsmässig balans. Platserna är ojämnt fördelade mellan årskurs F-6 och 7–9 där det finns lokala underskott på högstadieplatser, främst i stadens sydvästra delar. För BmSS råder fortsatt ett underskott på platser i ett nutidsperspektiv.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Lokalförsörjningsplanen ger dels en bild av hur lokalförsörjningsbehoven ser ut hos stadens olika nämnder dels en bild av vilka övergripande lokalförsörjningsutmaningar som stadsledningskontoret bedömer att staden i sin helhet står inför.

Lokalförsörjningsanalysen som redovisas i 2021 års lokalförsörjningsplan skapar bättre förutsättningar för nämndernas egen långsiktiga planering och beslut avseende lokaler. Vilket sammantaget bedöms bidra till att skapa bättre förutsättningar för en klok resurshushållning.

I 2021 års lokalförsörjningsplan redovisas också stadsledningskontorets bedömning av kommande investerings- och inhyrningsbehov hos några av stadens nämnder.

Målsättningen är att avsnittet ska omfatta nämndernas samlade investerings- och inhyrningsbehov. I årets lokalförsörjningsplan har inte stadsledningskontoret haft den information som krävs för att kunna göra denna bedömning för stadens samtliga nämnder. En effekt av att kommande investerings- och inhyrningsbehov tydligare synliggörs bör bli att lokalnämnden exempelvis får bättre förutsättningar att resurssätta sin organisation utifrån en mer överblickbar projektportfölj.

Bedömning ur ekologisk dimension

Med en ökad transparens, tydlighet och struktur av stadens lokalförsörjningsprocess och kopplade behovsförändringar skapas bättre förutsättningar för stadens verksamheter att både ha rätt volym lokaler och att lokalerna blir bättre geografiskt placerade i förhållande till var behoven finns.

Ett mer lokaleffektivt utnyttjande av både befintliga och tillkommande lokaler bidrar sannolikt till en minskad klimatpåverkan genom ett mer cirkulärt användande av befintliga resurser. Men också genom minskat klimatavtryck vid om- och nybyggnation genom att staden har bättre kunskap om vilka volymer som behövs byggas och vilka befintliga fastigheter som kan förändras eller utökas. Men en bättre geografisk placering av kommunala verksamhetslokaler, närmare behoven, skapas också bättre förutsättningar för ett mer hållbart resande exempelvis med kollektivtrafik eller cykel.

Bedömning ur social dimension

Genom lokalförsörjningsplanen och den bild som den ger av stadens samlade behov och utmaningar skapas en tydlig, transparent och känd lokalförsörjningsplanering. Vilket förväntas ha en positiv inverkan när det gäller alla former och behov av kommunal service från förskolor till dagligverksamhet. En lokalförsörjning i balans både när det gäller rätt volym lokaler som rätt geografiskt placerade lokaler förväntas bidra till att skapa bättre förutsättningar för stadens invånare och besökare att skapa sociala relationer mellan både varandra som med stadens olika verksamheter.

Bilagor

1. Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan 2021
2. Stockholms stad: vägledning för hantering av omgivningsbuller vid bostadsbyggande i Stockholm

Ärendet

Ärendet avser dels kommunstyrelsens antagande av lokalförsörjningsplan 2021 i enlighet med bilaga 1 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande dels avser ärendet uppdrag från kommunstyrelsen och kommunfullmäktige till byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, miljö och klimatnämnden, trafiknämnden, lokalnämnden samt stadsledningskontoret.

Beskrivning av ärendet

Enligt kommunfullmäktiges beslut 2017-02-23 § 11 Dnr 0949/16, ansvarar stadsledningskontoret för att årligen ta fram Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan för beslut om antagande i kommunstyrelsen.

Lokalförsörjningsplanen ger kommunstyrelsen en övergripande analys och tydlig bild av stadens lokalförsörjningsplanering, kopplade behov och utmaningar. Planen i sig innebär inte beslut om kommande investeringar utan den ger en bild av vilka behov som kommer utgöra utgångspunkten vid beräkning av stadens investeringsbehov i lokaler för egen verksamhet. De faktiska besluten om investeringar tar dels i kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut, dels inom ramen för respektive nämnds mandat att fatta beslut om nya lokaler.

I årets lokalförsörjningsplan lyfter stadsledningskontoret fram fyra övergripande och aktuella lokalförsörjningsutmaningar som staden bedöms stå inför. Prioriteringar i stadsplaneringen, bullernivåer på förskole- och skolgårdar, underhåll och ersättning av befintliga fastigheter samt effekten av förändrade befolkningsprognoser.

I 2021 års lokalförsörjningsplan gör stadsledningskontoret den sammanfattande bedömningen att i ett nutids- och närtidsperspektiv finns det ett överskott av äldreboplatser och förskoleplatser. För förskolan finns det dock ett lokalt underskott främst i stadens centrala delar. I samma tidsperspektiv för grundskolan råder det på en övergripande nivå en planeringsmässig balans. Platserna är dock ojämnt fördelade mellan årskurs F-6 och 7-9 där det finns lokala underskott på högstadieplatser, främst i stadens sydvästra delar. För BmSS råder fortsatt ett underskott på platser i ett nutidsperspektiv.

Effekten av stadens förändrade befolkningsprognoser innebär bland annat att det för några av stadens verksamheter nu råder ett helt annat planeringsläge. För dessa verksamheter behöver planeringsarbetet delvis skifta fokus från att hantera underskott till att hantera överskott. Arbetet med att säkerställa nya behov i samband med att staden förtätas och helt nya stadsdelar växer fram måste samtidigt fortsätta.

Ny nämndorganisation 2021

Lokalfrågan är viktigt beakta när det gäller stadens nya nämndsorganisation 2021. Ett av delprojekten i förändringsuppdraget har därför enbart haft fokus på lokalfrågan och att säkerställa fördelningen och samordningen av flytten av lokaler från stadsdelsnämnderna och social resursnämnd till de nya nämnderna.

En förändrad organisation kan också komma att innebära ett delvis förändrat lokalanvändande, vilket skulle kunna leda till en ökad volym tomställda lokaler. När det gäller externt inhyra lokaler så har nämnderna möjlighet att säga upp hyresavtal med hänsyn till kontraktens löptider. När det gäller lokaler som lokalnämnden upplåter till stadens verksamheter så finns inte möjligheten för nämnden att säga upp hyresavtalet. Kostnaden för lokalen kvarstår därför tills det antingen finns en ny hyresgäst, fastigheten

rivs eller fastigheten överförs till fastighetsnämnden. Fram till 2020 fanns det möjlighet för nämnderna att från kommuncentralt håll få viss ersättning för tomställda lokaler genom den så kallade lokalbanken. I samband med antagandet av budget 2020 och flerårsplaner 2021–2022 försvann denna möjlighet till ersättning och stadens nämnder och styrelser gavs i uppdrag att hantera övergångskostnader för friställda lokaler inom sina egna ekonomiska förutsättningar. Lokalförvaltningen har ett pågående arbete i syfte att utveckla hur förvaltningen på ett effektivt sätt kan hantera tomställda lokaler inom förvaltningens fastighetsbestånd.

Underlag till investeringsbedömning

Stadsledningskontoret ansvarar för framtagande av underlag utifrån verksamheternas identifierade behov, befolkningsutvecklingen och den planerade stadsutvecklingen. Underlaget dokumenteras i form av en lokalförsörjningsplan.

Lokalnämndens investeringsbedömning kommer att skilja sig från behovsbedömningarna i lokalförsörjningsplanen främst beroende på att alla behov inte möts genom byggnation i egen regi. Inhyrning av lokaler kan användas för att kompensera för de obalanser som uppstår mellan investerings- och behovsbedömning.

Fördelningen av andel inhyrningar antas vara följande i lokalförsörjningsplan 2021:

Verksamhetskategori	Andel platser i inhyrda lokaler
Förskola	20%
Grundskola	5%
Äldreboendeplatser	50%
Boende med särskild service	47%

Även bedömningar av genomförbarheten kan skapa skillnader mellan investerings- och behovsbedömning. Genomförbarheten beror på en mängd faktorer såsom överklaganden, lokalnämndens kapacitet, andra planerande nämnders kapacitet, tillgång på entreprenörer och material etc. I korthet kan skillnader mellan investerings- och behovsbedömningen innebära att leveransen av ny lokalkapacitet inte motsvarar de identifierade behoven.

För andra typer av verksamhetslokaler, exempelvis muséer, är Higab AB den största hyresvärden i staden. Bolaget ska bland annat tillse att kommunen kan täcka sina behov av lokaler med speciell karaktär och strategisk betydelse för stadens utveckling samt ha ett särskilt ansvar att vårda kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

Uppdrag till byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, miljö och klimatnämnden samt trafiknämnden

Runt årsskiftet 2015/2016 beslutade byggnadsnämnden, fastighetsnämnden, miljö och klimatnämnden samt trafiknämnden, genom likalydande beslut, att anta den nya vägledningen ”Vägledning för trafikbuller i planering” för att den skulle gälla i samtliga detaljplaner. Byggnadsnämnden 2015-12-15 § 552 Dnr 1554/15. Fastighetsnämnden 2016-01-08 § 26 Dnr 6626/15. Miljö och klimatnämnden 2015-12-17 § 154 Dnr 11190/15. Trafiknämnden 2015-12-18 § 285 Dnr 3325/15.

I Stockholms stad har stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen tagit fram ett likande dokument ”Vägledning för hantering av omgivningsbuller vid bostadsbyggande i Stockholm”, se bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande. Stockholms stads vägledning innehåller ett avsnitt med fokus på omgivningsbuller vid skolor och förskolor, motsvarande avsnitt saknas i stadens egen vägledning.

I årets lokalförsörjningsplan är buller på förskole- och skolgårdar en av de övergripande lokalförsörjningsutmaningar som stadsledningskontoret lyfter fram. Bakgrunden till stadsledningskontorets bedömning är att i stadsutvecklingen av både den täta staden så väl som mellanstaden finns det stora utmaningar med att finna ytor för förskolor och grundskolor som inte är påverkade av omgivningsbuller. Stadsledningskontoret ser risker med att planerade ytor för lokalisering av förskola och skola inte är möjliga då den tilltänka utemiljö i flera fall är bullerutsatt och riskerar att inte klara de riktvärden på 50 dBA på hela förskole- och skolgårdsytan som miljö- och klimatnämnden anser nödvändiga för att kunna bevilja start av en ny förskola eller grundskola.

Stockholms stad har i sin vägledning tolkat naturvårdsverkets riktlinjer som att det finns en skillnad mellan det som definieras som ytor avsedd för pedagogisk verksamhet, lek och vila, vilka är särskild skyddsvärda, och övriga vistelseytor på förskole- och skolgårdar. Naturvårdsverket anger att bullernivåerna på ytor avsedda för pedagogisk verksamhet, lek och vila inte får överstiga 50 dBA och bullernivåerna på övriga vistelseytor får inte överstiga 55 dBA.

Med bakgrund i den expansion av bostäder som är planerad i stadens centrala delar kopplat till ovan redovisade utmaningar om buller på förskole- och skolgårdar. Gör stadsledningskontoret bedömningen att stadens nuvarande vägledning för buller behöver revideras samt att utveckla dokumentet till att också omfatta buller vid förskolor och grundskolor.

Stadsledningskontoret föreslår därför att kommunfullmäktige ger fastighetsnämnden, byggnadsnämnden, miljö och klimatnämnden samt trafiknämnden i gemensamt uppdrag att föreslå en revidering av vägledningen för trafikbuller i planeringen så att den också omfattar buller vid förskolor och grundskolor. I analysen ska det även ingå en jämförelse mellan hur de tre storstäderna Stockholm, Malmö och Göteborg valt att tolka och tillämpa de nationella riktvärdena. Arbetet bör bedrivas i nära samarbete med förskolenämnden och grundskolenämnden.

Sedan 2015 när vägledningen antogs har staden fattat beslut om ett nytt styrsystem. Som en del i revideringsuppdraget ingår att också utifrån Göteborgs Stads riktlinje om styrande dokument föreslå vilken nivå och typ av styrande dokument som bör ersätta vägledningen samt på vilken nivå det nya styrande dokumentet bör fastställas. Uppdraget ska återrapporteras till kommunfullmäktige senast under kvartal 1 2022.

Uppdrag till lokalnämnden

I 2019-, 2020- och 2021 års lokalförsörjningsplan lyfter stadsledningskontoret fram att lokalnämnden behöver redovisa en strategi för hur åldersstrukturen i fastighetsbeståndet långsiktigt ska hanteras för att säkerställa bibehållen kapacitet över tid.

Lokalnämnden har i samband med uppföljningsrapporten 2019 presenterat översiktliga bedömningar av de långsiktiga behoven av reinvesteringar och ersättningsinvesteringar inom förskoleområdet vilket är positivt. Lokalnämnden bedömer dock att djupare analyser kan färdigställas först under 2021. I samband med framtagandet av 2021 års lokalförsörjningsplan gör stadsledningskontoret bedömningen att det fortfarande råder en stor osäkerhet kopplat till när i tiden lokalnämnden kan förväntas redovisa en strategi för hur åldersstrukturen i fastighetsbeståndet långsiktigt ska hanteras för att säkerställa bibehållen kapacitet över tid.

Stadsledningskontoret föreslår därför att kommunfullmäktige ger lokalnämnden i uppdrag att ta fram en långsiktig fastighetsplanering för samtliga förvaltningsobjekt i lokalnämndens fastighetsbestånd. Den långsiktiga fastighetsplaneringen ska utifrån tidsperspektiven nutid, närtid och framtid ge en bild över de åtgärder (underhåll samt re- och ersättningsinvesteringar) som nämnden planerar att genomföra för att upprätthålla en god funktionalitet och ändamålsenlighet för de verksamheter som bedrivs av Göteborgs Stad. Stadsledningskontoret gör bedömningen att uppdraget väl möter och omfattas av nämndens verksamhetsområde och uppgifter så som de är definierade under § 2 i lokalnämndens reglemente. Uppdraget ska återrapporteras till kommunfullmäktige senast under kvartal 4 2021.

Uppdrag till stadsledningskontoret

Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026 syftar till att utveckla styrningen av stadens lokalförsörjningsprocess. Utvecklingen av stadens styrning i lokalförsörjningsfrågor har utvecklats under lång tid vilket innebär att det finns en rad styrande dokument som idag är mer eller mindre relevanta. Senast i samband med kommunfullmäktiges antagande av Göteborgs Stads regler för styrning och ledning av Göteborgs Stads lokalförsörjning 2017-02-23 § 11 Dnr 0949/16 gjordes en översyn och aktualitetsprövning av styrningen inom området och en rad styrande dokument kunde konstateras vara obsoleta. Som en konsekvens av både det pågående programarbete och att staden från den första januari 2021 får en ny organisation gör stadsledningskontoret bedömningen att det finns ett behov av göra en översyn av alla styrande dokument som har bäring på stadens lokalförsörjningsprocess.

Stadsledningskontoret föreslår därför att kommunstyrelsen ger stadsledningskontoret i uppdrag att komplettera det pågående arbetet med Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026 med en översyn av befintliga styrande dokument kopplat till stadens lokalförsörjning. Uppdraget med förslag på åtgärder ska återrapporteras till kommunstyrelsen senast under kvartal 4 2021

Utveckling av lokalförsörjningsprocessen

Genom Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026 har kommunfullmäktige beslutat att sex nya reglerande dokument ska tas fram i syfte att utveckla styrningen av stadens lokalförsörjningsprocess. Under ledning av stadsledningskontoret påbörjades programmets genomförande fas ett under hösten 2020. Sammanställningen nedan speglar stadsledningskontorets målbild gällande planerade leveranser kopplat till utvecklingen av stadens lokalförsörjningsprocess.

Uppdrag:	Händelse:	Tidpunkt:
Riktlinjer lokalbehovsplan och lokalförsörjningsplan	Ärende om remittering till kommunstyrelsen	Kvartal 1 2021
Policy nyckeltal i tidiga stadsutvecklingskedan	Ärende om remittering till kommunstyrelsen	Kvartal 2 2021
Riktlinjer lokalbehovsplan och lokalförsörjningsplan	Ärende om antagande till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige	Kvartal 3 2021
Policy nyckeltal i tidiga stadsutvecklingskedan	Ärende om antagande till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige	Kvartal 4 2021

Uppdrag:	Händelse:	Tidpunkt:
Översyn av befintliga styrande dokument kopplat till stadens lokalförsörjning	Återrapportering till kommunstyrelsen med förslag på åtgärder	Kvartal 4 2021
Riktlinjer samnyttjan, samlokalisering och ramprogram	Ärende om remittering till kommunstyrelsen	Kvartal 1 2022
Policy äga eller hyra kommunala verksamhetslokaler	Ärende om remittering till kommunstyrelsen	Kvartal 2 2022
Riktlinjer samnyttjan, samlokalisering och ramprogram	Ärende om antagande till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige	Kvartal 3 2022
Policy äga eller hyra kommunala verksamhetslokaler	Ärende om antagande till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige	Kvartal 4 2022
Revidering av Göteborgs Stads Program för lokalförsörjning 2020–2026	Återrapportering till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige med förslag på åtgärder	Kvartal 1 2023

I ett vidare syfte är lokalförsörjningsplanen tänkt att kunna utgöra ett underlag för andra nämnders arbete, exempelvis lokalnämnden, men också för andra styrande dokument exempelvis färdplan Älvstaden. Stadsledningskontoret ser ett behov av att i samarbete med stadens nämnder kontinuerligt utveckla lokalförsörjningsplanen.

Stadsledningskontorets bedömning

2021 års lokalförsörjningsplan är en tydlig utveckling av 2020 års plan och utgör en fortsättning på arbetet med att ge kommunstyrelsen och kommunfullmäktige en tydligare och bättre övergripande analys och bild av stadens lokalförsörjningsplanering samt kopplade behov och utmaningar.

Ett antagande av 2021 års lokalförsörjningsplan med de uppdrag som föreslås innebär tillsammans med det pågående arbetet med att implementera Göteborgs Stads program för lokalförsörjning att utvecklingsarbetet av stadens lokalförsörjningsprocess utvecklas, fördjupas och förbättras.

Magnus Andersson

Eva Hessman

Tf. Ekonomidirektör

Stadsdirektör



Göteborgs
Stad

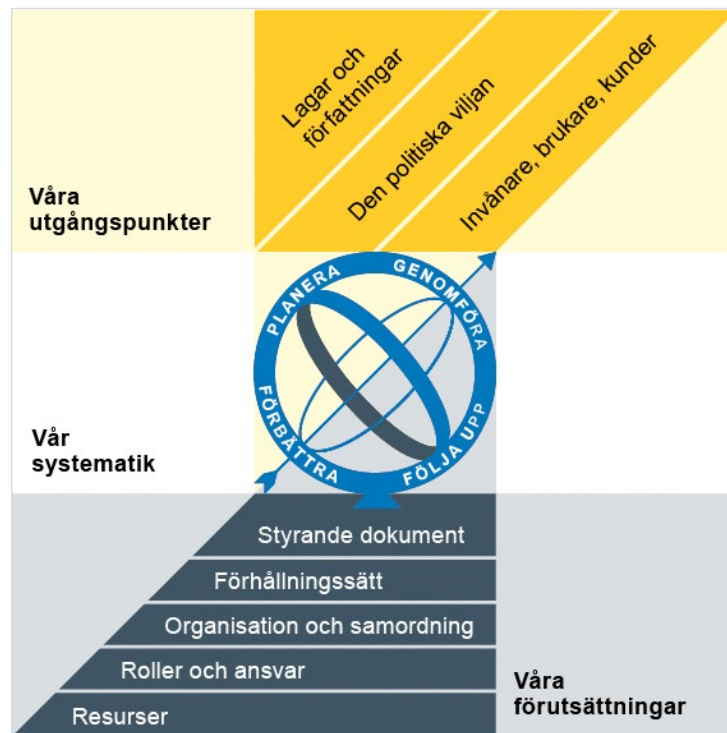
Göteborgs Stads lokalföröpfjningsplan 2021

Planerande styrande dokument

[
Vision
Program
► Plan
]

Göteborgs Stads styrssystem

Utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Stadens politiker har möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.

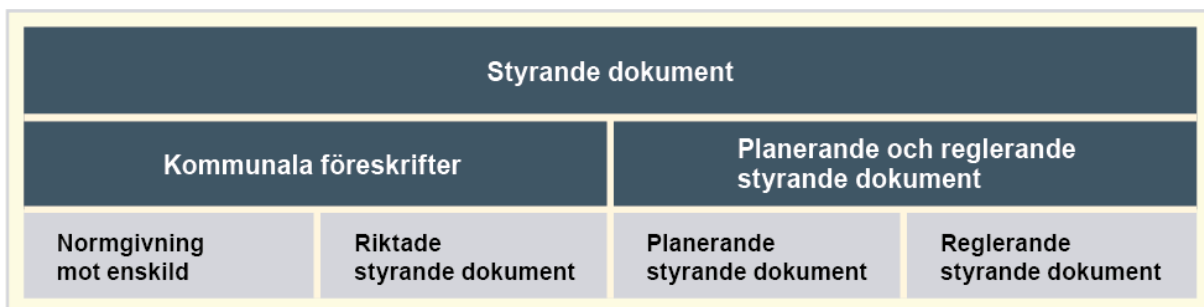


Om Göteborgs Stads styrande dokument

Göteborgs Stads styrande dokument är våra förutsättningar för att vi ska göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. Styrande dokument är samlingsbegreppet för dessa dokument.

Stadens grundläggande principer såsom demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering omsätts i praktisk verksamhet genom att de integreras i stadens ordinarie beslutsprocesser. Beredning av och beslut om styrande dokument har en stor betydelse för förverkligandet av dessa principer i stadens verksamheter.

De styrande dokumenten ska göra det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare, kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De styrande dokumenten ligger till grund för att utkräva ansvar när vi inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.



Dokumentnamn: Göteborgs Stads lokalförsörjningsplan 2021			
Beslutad av: Kommunstyrelsen	Gäller för: Nämnder och styrelser	Diarienummer: 0387/20	Datum och paragraf för beslutet: [Text]
Dokumentsort: Plan	Giltighetstid: 2021 - 2022	Senast reviderad: [Datum]	Dokumentansvarig: Jörgen Samuelsson
Bilagor: [Bilagor]			

Innehåll

Inledning	4
Syftet med denna plan	4
Vem omfattas av planen	4
Giltighetstid	4
Bakgrund	4
Läsanvisningar	4
Koppling till andra styrande dokument	5
Stödande dokument	5
Uppföljning av denna plan	5
Analytiska utgångspunkter.....	5
Tidsperspektiv i lokalförsörjningsprocessen	5
Drivkrafter i lokalförsörjningsprocessen	7
Geografiska analysnivåer i lokalförsörjningsprocessen	8
Göteborgs Stads lokalförsörjningsanalys.....	8
Sammanfattning	8
Nulägesanalys - identifierade utmaningar	9
Prioriteringar i stadsplanering	9
Bullernivåer på förskole- och skolgårdar	10
Underhåll och ersättning av befintliga fastigheter	12
Effekten av förändrade befolkningsprognoser	12
Bedömning av investerings- och inhyrningsbehov	14
Lokalförsörjningsanalys per nämnd	15
Arkivnämnden	15
Boende med särskild service (BmSS)	15
Byggnadsnämnden	19
Fastighetsnämnden	19
Förskolenämnden	19
Grundskolenämnden	25

Idrott och föreningsnämnden	30
Kommunstyrelsen.....	32
Kretslopp och vattennämnden	32
Kulturnämnden	32
Lokalnämnden.....	34
Miljö och klimatnämnden	34
Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning.....	35
Nämnden för inköp och upphandling	36
Nämnden för intraservice	36
Nämnden för konsument och medborgarservice	37
Park och naturnämnden	37
Stadsdelsnämnderna	38
Stadsrevisionen.....	39
Social resursnämnd.....	39
Trafiknämnden	40
Utbildningsnämnden.....	41
Valnämnden	44
Äldreboende.....	44
Överförmyndarnämnden.....	49

Inledning

Syftet med denna plan

Lokalförsörjningsplanen ska ge en tydlig bild av Göteborgs Stads lokalförsörjning av kommunal service. Planen ska visa på vilka behov som förväntas uppstå, när i tiden de bedöms uppstå och var i staden de huvudsakliga behoven finns. Planen redovisar också en samlad lokalförsörjningsanalys för Göteborgs Stad samt en lokalförsörjningsanalys per nämnd.

Vem omfattas av planen

Denna plan gäller för Göteborgs Stads nämnder och styrelser.

Giltighetstid

Denna plan gäller från och med antagande i kommunstyrelsen fram till dess att nästa lokalförsörjningsplan är antagen.

Bakgrund

I enlighet med Göteborgs Stads handling 39 antagen av kommunfullmäktige 2017-02-23 § 11 ansvarar stadsledningskontoret för att årligen ta fram en lokalförsörjningsplan för beslut i kommunstyrelsen.

Läsanvisningar

Under rubriken analytiska utgångspunkter redogör och beskriver stadsledningskontoret vilka verktyg som huvudsakligen används i lokalförsörjningsplanen.

Göteborgs Stads lokalförsörjningsanalys börjar med en kort sammanfattning om lokalförsörjningsanalysens centrala delar. Analysen pekar också ut stadens primära lokalförsörjningsutmaningar i kommande planperiod.

Under rubriken bedömning av investerings- och inhyrningsbehov ger stadsledningskontoret sin bedömning av stadens lokalförsörjningsbehov i nutid och närtid.

Under rubriken lokalförsörjningsanalys per nämnd gör stadsledningskontoret en fördjupad analys av nämndernas lokalförsörjningsbehov.

Koppling till andra styrande dokument

- Göteborgs Stads budget
- Göteborgs Stads handling 39 antagen av kommunfullmäktige 2017-02-23 § 11
- Göteborgs Stads program för lokalförsörjning 2020–2026
- Lokalbehovsplan för vård och omsorgsboende för äldre 2020
- Behovs- och produktionsplan 2021–2024, Bostäder för personer med funktionsnedsättning
- Göteborgs Stads ramprogram för vägledning av utformning av kommunala verksamhetslokaler
 - Bostad med särskild service (BmSS)
 - Bostad med särskild service (BmSS) inhyrning
 - Äldreboenden

Stödjande dokument

Göteborgs Stads befolknings- och bostadsprognoser utgör ett viktigt underlag för att kunna bedöma förväntade behov av kommunal service.

Uppföljning av denna plan

Ansvarig nämnd för lokalförsörjningsplanen är kommunstyrelsen. Stadsledningskontoret, säkerställer en kontinuerlig uppföljning av lokalförsörjningsplanen. Uppföljning av beslutad lokalförsörjningsplan sker i samband med att nästkommande lokalförsörjningsplan upprättas. Vi behov kan avvikelserapportering och eventuell justering ske inom ramen för ordinarie uppföljning.

Analytiska utgångspunkter

I detta kapitel redovisar stadsledningskontoret vilka huvudsakliga analytiska verktyg som används i lokalförsörjningsplanen.

Tidsperspektiv i lokalförsörjningsprocessen

Planeringsarbetet kräver olika arbetsmetoder i olika tidsperspektiv. Stadsledningskontoret har därför valt att dela in planeringsarbetet i tre olika tidsperspektiv:

- Nutid 1–5 år
- Närtid 5–10 år
- Framtid 10 år och framåt

Nutid 1–5 år

Planeringshorisonten är de kommande ett till fem åren. Det är främst i detta tidsperspektiv som byggnation beställs och genomförs.

Planeringen av nutidsperspektivet förutsätter normalt att det under de två tidigare tidsperspektiven, närtid och framtid, både har reserverats lämplig mark för kommunal service och att nya eller ändrade detaljplaner har antagits.

I nutidsperspektivet görs även slutliga bedömningar av dimensionering och faktiskt kapacitetsbehov med utgångspunkt i aktuella befolkningsprognoser eller förändrade uppdrag och ansvar inom staden. Stadsledningskontoret står som beställare av förstudier som lokalförvaltningen genomför. Förslagen på lokalförsörjningslösningar presenteras sedan i form av yttranden till berörda nämnder. Om berörd nämnd väljer att genomföra ett lokalförsörjningsprojekt övergår planeringsfasen till genomförandefas.

Närtid 5–10 år

Planeringshorisonten är de kommande fem till tio åren. Det är främst i detta tidsperspektiv som detaljplaner antas.

Planeringen i närtidsperspektivet handlar primärt om att i säkerställa att nödvändiga ytor för kommunal service planläggs och blir tillgängliga för byggnation. Hög kvalitet i dialog och rutiner mellan stadens planerande organisationer är en avgörande förutsättning för att detta arbete ska bli framgångsrikt.

Stadsledningskontoret använder sedan flera år en planeringsmetod som bygger på nyckeltal för att i tidigt skede bedöma vilket behov av kommunal service som ny bebyggelse genererar, då primärt behovet av förskola och grundskola. Nyckeltalen grundar sig på historik och bedömningar av utfall. Det är viktigt att poängtera att nyckeltalsbedömningen måste anpassas till de förändringar i befolkningsstruktur som sker i alla bostadsområden över tid. För den strategiska planeringen är det dock avgörande att ytor för kommunal service reserveras redan i tidigt skede eftersom det i efterhand inte är möjligt att skapa de ytor som behövs. I Göteborgs Stads program för lokalförsörjning utvecklas frågan om nyckeltal ytterligare i programmets delstrategi 2: utveckla och tydliggör Göteborgs Stads behovsprognoser för tidiga stadsutvecklingsskedet. Arbetet med att ta fram en policy för nyckeltal kommer att påbörjas under kvartal ett 2021 med målbilden att bereda ärenden om antagande till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige under kvartal fyra 2021.

För utbildningslokaler används nyckeltalet 0,5 barn/bostadslägenhet som en indikation på behov under byggnadernas hela livscykel. Resultatet fördelas sedan mellan olika verksamhetsformer enligt principen 1/3 av barnen i förskola respektive 2/3 i grundskola. Andra nyckeltal som används, exempelvis storlek på utemiljö, återfinns i respektive ramprogram. Stadsledningskontoret utvärderar kontinuerligt de nyckeltal som används så att beräkningsmodellerna också är tillförlitliga utifrån den bebyggelse som nu planeras inom staden. I färdplan Älvstaden 2019 beslutade kommunfullmäktige om att tillämpa ett justerat nyckeltal för området som innebär ett antagande om färre barn per bostad.

Arbetsmetod gällande lokalförsörjning för äldreboende och boende med särskild service tar sin utgångspunkt från befolkningsprognosen då dessa verksamheter inte i lika stor utsträckning är beroende av en fysisk koppling till nya bostäder.

Utöver mark för nyproduktion behöver lokalförsörjningsplaneringen även information kring den lokalkapacitet som redan nyttjas för kommunal service och som bedrivs i befintligt fastighetsbestånd.

Framtid 10 år och framåt

Planeringshorisonten är de kommande tio åren och framåt. Det är främst i detta tidsperspektiv som tillgången på lämplig mark för kommunal service måste säkerställas för att finnas tillgänglig att planlägga i närtidsperspektivet.

För att kunna bedöma de kommunala behoven av mark och byggrätter använder sig stadsledningskontoret av samma nyckeltal och kopplade arbetsmetoder som i närtidsperspektivet.

Drivkrafter i lokalförsörjningsprocessen

Stadsledningskontoret har identifierat tre huvudsakliga drivkrafter som var för sig eller i olika kombinationer driver behov av lokalförändringar. De tre faktorerna är:

- Befolkningsmässiga förändringar
- Behov av åtgärder i befintligt fastighetsbestånd
- Behov av strukturella eller organisatoriska förändringar i verksamheten

Befolkningsmässiga förändringar

Förändringar av stadens befolkning får också en direkt påverkan på efterfrågan och behov av lokaler för kommunal service. I ett historiskt perspektiv hade Göteborgs Stad en stadig befolkningsökning fram till ungefär 1970. Under 1970-talet vände utvecklingen och fram till mitten av 1980-talet minskade befolkningen med nästan 10 procent. Det var framför allt utflyttningen till kommunerna runt Göteborg som då var stor.

De senaste tio åren har befolkningstillväxten förstärkts genom en hög nettoinflyttning och ett växande födelseöverskott. Folkmängden har på bara ett decennium ökat med drygt 70 000 personer.

Dessa övergripande befolkningstrender motsvarar också ganska väl en övergripande åldersstruktur på lokaler för kommunal service. Från den kraftiga utbyggnaden under miljonprogramsåren på 1960- och 70-talen, till en svag eller närmast obefintlig byggnation under 1980-talet, fram till de senare årens fokus på kraftig expansion och nybyggnation av inte minst utbildningslokaler.

Behov av åtgärder i befintligt fastighetsbestånd

De lokaler som idag används för kommunal service inom staden har en åldersstruktur där drygt hälften av lokalytan härstammar från 1960- och 70-talen. Ett åldrande lokalbestånd innebär att det krävs omfattande åtgärder, alternativt ersättningar, för att över tid säkra status, skick och ändamålsenlighet för verksamheterna. Behov av att genomföra dessa åtgärder kräver en separat planering, men kan med fördel kombineras med andra drivkrafter, exempelvis den långsiktiga befolkningsutvecklingen i syfte att skapa samordningsvinster mellan ersättnings- och expansionsbehov.

Ytterligare ett exempel där behov i befintligt bestånd skapar driftkrafter till förändringar handlar om att avveckla provisoriska lokaler till förmån för permanenta lösningar i syfte att långsiktigt säkra kapacitet.

Behov av strukturella eller organisatoriska förändringar

De strukturella eller organisatoriska förändringar som avses här initieras normalt alltid från verksamhetsnämndernas sida. Utgångspunkten för att denna typ av lokalmässiga förändringar handlar primärt om att ge verksamheten nya och bättre förutsättningar att genomföra sina uppdrag, exempelvis i form av förbättrad kvalitet, en mer ekonomisk hållbar organisation och samordningsvinster genom samlokalisering.

Som exempel kan nämnas grundskolenämndens antagande av skolenhetsutredningen i juni 2020 där en målbild kring organisatoriska och verksamhetsmässiga principer har slagits fast. Ett genomförande av skolenhetsutredningen kommer därför i sig skapa behov av lokalförändringar oavsett den långsiktiga befolkningsutvecklingen.

Geografiska analysnivåer i lokalförsörjningsprocessen

Lokalförsörjningsplanens analys utgår i huvudsak från hela Göteborgs Stad. Till skillnad från tidigare år har analyser per stadsdel nu istället ersatts av de fyra stadsområdena, Hisingen, centrum, nordost och sydväst.

Göteborgs Stads lokalförsörjningsanalys

Sammanfattning

I årets lokalförsörjningsplan lyfter stadsledningskontoret fram fyra övergripande och aktuella lokalförsörjningsutmaningar som staden bedöms stå inför. Prioriteringar i stadsplaneringen, bullernivåer på förskole- och skolgårdar, underhåll och ersättning av befintliga fastigheter samt effekten av förändrade befolkningsprognoser.

I 2021 års lokalförsörjningsplan gör stadsledningskontoret den sammanfattande bedömningen att i ett nutids- och närtidsperspektiv finns det ett överskott av äldreboendeplatser och förskoleplatser. För förskolan finns det dock ett lokalt underskott främst i stadens centrala delar. I samma tidsperspektiv för grundskolan råder det på en övergripande nivå en planeringsmässig balans. Platserna är dock ojämnt fördelade mellan årskurs F-6 och 7-9 där det finns lokala underskott på högstadieplatser, främst i stadens sydvästra delar. För BmSS råder fortsatt ett underskott på platser i ett nutidsperspektiv.

Effekten av stadens förändrade befolkningsprognoser innebär bland annat att det för några av stadens verksamheter nu råder ett helt annat planeringsläge. För dessa verksamheter behöver planeringsarbetet delvis skifta fokus från att hantera underskott till att hantera överskott. Arbetet med att säkerställa nya behov i samband med att staden förtätas och helt nya stadsdelar växer fram måste samtidigt fortsätta. Ytterligare en effekt av stadens förändrade befolkningsprognoser är kopplat till den produktion av nya lokaler som pågår. I dessa fall är det svårt och i de flesta fall inte möjligt att avbryta leveransen av den produktion som redan är beställd. Effekten blir att de överskott som vi ser idag riskerar att öka ytterligare.

Nulägesanalys - identifierade utmaningar

I detta kapitel redovisar stadsledningskontoret fyra övergripande och aktuella lokalförsörjningsutmaningar som staden bedöms stå inför. Precis som i 2020 års lokalförsörjningsplan avslutas varje delavsnitt med en bedömning av vilka nämnder som är primärt berörda.

- Prioriteringar i stadsplanering
- Bullernivåer på förskole- och skolgårdar
- Underhåll och ersättning av befintliga fastigheter
- Effekten av förändrade befolkningsprognoser

Prioriteringar i stadsplanering

I 2020 års lokalförsörjningsplan lyfte stadsledningskontoret fram att den strategiska frågan om hur vi använder stadens mark också utgör en av de största lokalförsörjningsutmaningarna. Tillgången på lämplig mark är direkt avgörande för möjligheten att kunna möta stadens behov av lokaler för kommunal service. Analysen var då att den uttalade förtättningsstrategin leder till en större konkurrens om mark i centrala lägen vilket i sin tur skapar fler målkonflikter i stadsplaneringen. Denna bedömning kvarstår även i 2021 års lokalförsörjningsplan.

Stadsledningskontoret ser att staden borde kunna utveckla sina processer för att bedöma hur olika funktioner bäst placeras inom ramen för stadsutvecklingen. Det förekommer att lokaler för kommunal service hänvisas till mark som i tidigare skeden bedömts svår eller kostsam att använda för bostadsbyggnation. I förlängningen innebär detta att externa exploitörer som får markanvisningar av staden ges relativt lägre kostnader i sina projekt medan kostnaderna i stadens egna byggprojekt för kommunal service drivs upp. I slutändan leder detta till en tydlig ekonomisk konsekvens i form av högre lokalkostnader för verksamhetsnämnderna. Bristen på helhetssyn och analys av vad som i ett långt tidsperspektiv ger de bästa och billigaste lösningarna för staden krockar här med den mer kortsiktiga ekonomiska optimering som görs av respektive nämnd under processen.

Behovet av en tydligare helhetssyn återspeglas även i andra frågor. Inom befintligt ansvar för stadens lokalförsörjning har stadsledningskontoret enbart mandat att göra prioriteringar mellan olika kommunala lokalbehov i de fall ny mark behöver tas i anspråk, exempelvis om en plats är bättre lämpad för antingen en förskola eller ett BmSS. Det saknas ett sätt att hantera och prioritera i olika målkonflikter som uppstår när förvaltningar och bolag i första hand väljer att prioritera sina egna uppdrag och ansvar på bekostnad av helheten. Stadens utmaning med målkonflikter och behov av tydliga prioriteringar är närmare belysta både i utredningen gällande en funktion för strategisk planering under kommunstyrelsen och i det nu återremitterade ärendet om översyn av stadens investeringsstyrning. Genom Göteborgs Stads program för lokalförsörjning har kommunfullmäktige beslutat att sex reglerande styrande dokument ska tas fram i syfte att utveckla och förbättra styrningen av stadens lokalförsörjningsprocess. Stadsledningskontoret gör bedömningen att programmet kommer att bidra till en förbättrad helhetssyn när det gäller behoven av kommunal service och troligtvis kommer kunna bidra till att lösa ut några, men inte alla, av de målkonflikter som beskrivs ovan.

Stadsledningskontoret vill även lyfta fram att det finns otydligheter i både hierarki mellan olika styrande dokument inom stadsutvecklingsområdet och om hur dokumenten förväntas förhålla sig till varandra. Utöver att det är en stor mängd styrande dokument, som i sig innebär risk för fragmenterad styrning, så tenderar styrningen genom olika dokument ibland att överlappa varandra ämnesmässigt i sina ambitioner. För lokalområdet innebär det att centrala aspekter och mål/indikatorer kan återfinnas i många styrande dokument utan en uttalad helhetssyn. I andra fall finns exempel på dokument som i praktiken ges en styrande effekt på hela-staden-nivå, men som i formell mening endast är beslutad av en enskild nämnd, exempel på detta är byggnadsnämndens riktlinje för parkering och mobilitet, park- och naturnämndens grönstrategi och lokalnämndens tekniska krav och anvisningar.

Stadsledningskontoret konstaterar att det även finns otydligheter i den mer konkreta myndighetsutövningen inom planerings- och lovskedet. Ett konkret exempel handlar om vilka funktioner som ska prioriteras inom den tillgängliga kvartersmarken, exempelvis friyta för barn kontra trafik- och parkeringslösningar. I bägge fallen finns olika kommunala dokument som föreskriver olika slags riktvärden och standarder. Vad som gör exemplet speciellt är att de nationella styrdokumenterna i form av plan- och bygglagen här är väldigt tydliga med att vid en målkonflikt så ska barnens friyta alltid prioriteras. Trots detta ser stadsledningskontoret exempel där stadsbyggnadskontoret i sin myndighetsutövning i samband med bygglov prioriterar trafikkontorets önskemål om parkeringar och vändzoner framför förskoleförvaltningens önskemål om friyta åt barnen. Detta borde med hänvisning till nationella bestämmelser inte ske och försvårar möjligheten att skapa bra verksamheter i vissa lägen. Stadsledningskontoret avser följa upp frågan i nästa års lokalförsörjningsplan.

Primärt berörda nämnder: Fastighetsnämnden, byggnadsnämnden, trafiknämnden, park- och naturnämnden, lokalnämnden

Bullernivåer på förskole- och skolgårdar

I den täta staden och i mellanstaden finns stora utmaningar att hitta friytor till förskola och grundskola som inte är påverkade av buller. Den pedagogiska verksamheten i förskolan och skolan sker både inomhus och utomhus vilket gör att det måste finnas godtagbara ljudmiljöer för att inte äventyra barn och elevers hälsa och inlärningsförmåga. Buller utomhus vid skolor och förskolor bedöms huvudsakligen utifrån vägledning och riktvärden som är utfärdade av olika myndigheter med delvis olika målgrupper. Syftet med riktvärden är att de ska utgöra en utgångspunkt för bedömningen av bullersituationen då tillsynsmyndigheten besvarar remitterade detaljplaner och bygglov samt tar emot anmälan från verksamhetens huvudman.

Boverkets vägledning ”Gör plats för barn och unga” från 2015 beskriver att det är önskvärt med högst 50 dBA ekvivalent ljudnivå på ytor som är avsedda för lek, rekreation och pedagogisk verksamhet, med målsättningen att resten av friytan ska ha högst 55 dBA.

Naturvårdsverkets vägledning ”Riktvärden för buller på skolgård från väg och spårtrafik” från 2017 vänder sig främst till myndigheter med tillsynsansvar enligt miljöbalken. Den överensstämmer med Boverkets vägledning på så sätt att ett riktvärde för buller anges till 50 dBA ljudnivå vid all nyproduktion. Vid tillsyn av befintliga friytor används istället

riktvärdet 55 dBA. Alla förskole- och skollokaler som tas i drift efter september 2017 bedöms därför i praktiken mot denna reviderade vägledning, oavsett om lokalen har byggts inom ramen för en tidigare antagen detaljplan som ställde andra bullerkrav på verksamheten.

Stadsledningskontoret ser risker med att önskade ytor för lokalisering av förskola och skola inte är möjliga att använda då friytan kan vara påverkad av buller och miljönämndens tolkning av befintliga riktlinjer inte tar hänsyn till vad som är tekniskt möjligt eller ekonomiskt försvarbart för att tillförlitligt uppfylla de nationella riktvärdena. Det finns även exempel där redan beslutade detaljplaner för förskola och skola inte kan användas för tänkt verksamhet då de inte uppfyller de riktvärden som miljönämnden idag använder som utgångspunkt för sin tillsyn. Utöver svårigheten att alls hitta lämplig mark begränsar tillämpningen av riktvärdena stadens möjligheter att alls kunna erbjuda kommunal service i form av förskola i den täta staden. I förlängningen påverkar detta hur mycket nya bostäder det alls är möjligt att bygga i de aktuella områdena.

Problemet berör inte bara helt nya förskolor utan även den del av stadens förskolor som är uppförda under 1960- och 70-talen. Under kommande år bedömer stadsledningskontoret att ett större antal av dessa förskolor måste bytas ut av byggnadstekniska skäl. En del av dessa förskolor finns på fastigheter som vi med nuvarande tillämpning av riktvärden skulle bedöma är alltför bullerpåverkade och därför inte kan ersättas på samma ställe. Beroende på omfattningen kan det alltså uppstå ett mycket större behov av att hitta ersättningsmark för befintliga förskolor som både uppfyller verksamhetens krav men även klarar aktuella riktvärden för buller än vad som tidigare bedömts nödvändigt.

Stockholm stad har, i samverkan mellan fastighetskontoret och miljöförvaltningen, tolkat Naturvårdsverkets riktlinjer så att det finns en möjlighet att placera skola och förskola i den täta staden även om alla önskvärda mål inte nås gällande buller. Stockholm stad har definierat den yta som är avsedd för pedagogisk verksamhet och vila som är särskilt skyddsvärd, om inte nivån om 50 dBA kan uppnås på hela den yta som är avsedd för pedagogisk verksamhet, vila och lek.

Utdrag ur Stockholms Stads vägledning för hantering av omgivningsbuller vid bostadsbyggande:

Högst 50 dBA ekvivalent ljudnivå under dagtid kl. 06.00 – 18.00 bör eftersträvas, åtminstone vid avgränsade delar av skolgården som är avsedda för vila och pedagogisk verksamhet. I första hand bör dessa särskilt skyddsvärda delar av skol- eller förskolegården placeras där ljudnivån är låg, till exempel bakom en skärmande byggnad. Om det av någon anledning inte är möjligt kan i särskilda fall lokal skärmning, eller andra skyddsåtgärder, behöva utformas. Målsättningen för övriga vistelseytor på skolgården bör vara att uppnå 55 dBA ekvivalent ljudnivå under dagtid. Om det inte är möjligt att hela skol/förskolegården klarar 55 dBA bör gården planeras så att ljudkänsliga aktiviteter förläggs där ljudnivån är lägst. Barnets behov ska vara i centrum.

Primärt berörda nämnder: Byggnadsnämnden, miljö- och klimatnämnden, trafiknämnden, fastighetsnämnden, grundskolenämnden och förskolenämnden

Underhåll och ersättning av befintliga fastigheter

I 2020 års lokalförsörjningsplan lyfte stadsledningskontoret fram att säkerställandet av befintlig lokalkapacitet för kommunal service som en av stadens stora lokalförsörjningsutmaningar. Stadsledningskontoret bedömer att denna utmaning kvarstår även i 2021 års plan.

Tidsbegränsade bygglov

Permanent ersättningar måste säkerställas för den kommunala service av permanent karaktär som idag finns i provisoriska lokaler med tidsbegränsade bygglov.

Förskolenämnden och grundskolenämnden har haft cirka 5 000 platser i lokaler med tidsbegränsat bygglov vilka utgör en nödvändig kapacitet för att klara nämndernas lokalbehov. I nutid förväntas förskolenämnden minska sitt beroende av provisoriska lokaler. Grundskolenämndens som snabbt behöver fler platser i högstadiet, ökar sitt beroende av provisoriska lokaler.

Att ersätta provisoriska lösningar kräver som regel ny planlagd mark, varför detta fortsätter att vara en viktig fråga för fastighetsnämnden och byggnadsnämnden att prioritera.

Långsiktig fastighetsplanering

När lokaler av åldersskäl behöver utrangeras eller genomgå omfattande renovering ska information om det finnas i så god tid att verksamhetsnämnden kan utreda alternativa lokallösningar. De alternativa lösningarna kräver vanligen en planeringstid på flera år. Lokalnämndens underhållsplaner behöver därför kompletteras med bedömningar av fastigheternas resterande livslängd och åldersrelaterat reinvesteringsbehov. Fastigheter som i nutid behöver åtgärdas, bör vara utredda och analyserade i en långsiktig fastighetsplan. Behov av verksamhetspassningar och reinvesteringsbehov bör därefter synkroniseras och tillsammans utgöra underlag för beslut.

Ett problem som staden delar med många kommuner är 1960- och 70-talens kraftiga utbyggnad av den kommunala servicen. Det innebär att nutida behov av mer lokaler sammanfaller med ett stort investeringsbehov i fastigheterna byggda på 60- och 70-talen. Det innebär att kommunal service till medborgarna riskerar att få stå tillbaka eller att fastigheterna inte värdesäkras.

Primärt berörda nämnder: Fastighetsnämnden, byggnadsnämnden, lokalnämnden, förskolenämnden och grundskolenämnden

Effekten av förändrade befolkningsprognoser

I och med kommunprognoserna 2019 och 2020 spås en något förändrad trend med lägre befolkningstillväxt, inte minst bland barn och äldre. Denna trend bedöms i ett nutidsperspektiv förstärkas ytterligare som en direkt följd av den demografiska analys som stadsledningskontoret gör i sin rapport ”Lägre befolkningstillväxt som en effekt av Covid-19” från augusti 2020. I rapporten konstateras att 2020 års befolkningsökning sannolikt bara blir hälften så stor som den genomsnittliga årliga befolkningsökningen det senaste decenniet. Bedömningen baseras på halvårssiffrorna från SCB gällande befolkningsförändringarna i Sveriges kommuner tillsammans med bedömningar från Migrationsverket av arbetskraftsinvandringen, asylinvandringen och antalet utländska studenter. Stadsledningskontoret konstaterar också att det ännu är för tidigt att säga om

Coronaviruset får långvariga effekter på flyttmönster, födda barn och avlidna personer. Det är viktigt att noga följa utvecklingen framöver och för kommunens resursåldrar så påverkas framför allt antalet barn i förskolan snabbt av förändringar i antal födda och förändrade flyttmönster.

Effekten av de förändrade befolkningsprognoserna innebär utifrån ett lokalförsörjningsperspektiv ett förändrat planeringsläge som främst berör förskola, grundskola och äldreboende. En fördjupad lokalförsörjningsanalys av dessa verksamheter redovisas i kapitlet lokalförsörjningsanalys per nämnd.

För verksamheter med förändrade planeringsförutsättningar behöver arbetet delvis skifta fokus från att hantera underskott till att hantera överskott. Samtidigt måste arbetet med att säkerställa nya behov i samband med att staden förtätas och nya stadsdelar växer fram fortsätta.

Ytterligare en effekt av förändrade befolkningsprognoser är den produktion av nya verksamhetslokaler som pågår. Ledtiden mellan beställning av en förskola till dess att den står klar är i dagsläget cirka fem år. Det är svårt, och i de flesta fall omöjligt, att avbryta leveransen av den byggnation som redan är beställd. De beställningar som ligger till grund för pågående produktion bottnar i äldre befolkningsprognoser som pekade på ett annat behov. Effekten blir att det överskott på lokaler som nu bland annat kan konstateras hos förskolenämnden riskerar att öka ytterligare. Denna situation innebär att nya frågeställningar måste lyftas. Kan gamla uttjänta lokaler rivas för att balansera överskottet? Finns det strukturella och organisatoriska förändringar som verksamheten kan göra? Finns det möjligheter att avveckla verksamheter som ligger geografiskt fel utifrån dagens behov för att istället erbjuda service på nya platser?

En lokalförsörjningssituation med ett visst överskott av lokaler visar på behovet att inom staden hantera frågan om tomställda lokaler. När det gäller externt inhyra lokaler så har nämnderna möjlighet att säga upp hyresavtal med hänsyn till kontraktens löptider. En situation med överskott av lokaler kan även användas för att tidigare än planerat fasa ut användningen av provisoriska lokaler under förutsättning att permanenta lokaler kan skapas i samma geografiska område. När det gäller lokaler som lokalnämnden upplåter till stadens verksamheter så finns inte möjligheten för nämnden att säga upp hyresavtalet. Kostnaden för lokalen kvarstår därför tills det antingen finns en ny hyresgäst, fastigheten rivs eller fastigheten överförs till fastighetsnämnden. Fram till 2020 fanns det möjlighet för nämnderna att kommuncentralt få viss ersättning för tomställda lokaler genom den så kallade lokalbanken. I samband med antagandet av budget 2020 och flerårsplaner 2021–2022 försvann denna möjlighet till ersättning och stadens nämnder och styrelser gavs i uppdrag att hantera övergångskostnader för friställda lokaler inom sina egna ekonomiska förutsättningar. Lokalförvaltningen driver ett pågående arbete i syfte att utveckla hur förvaltningen på ett effektivt sätt kan hantera tomställda lokaler inom förvaltningens fastighetsbestånd.

Primärt berörda nämnder: Grundskolenämnden, förskolenämnden, utbildningsnämnden, äldre samt vård- och omsorgsnämnden, fastighetsnämnden, byggnadsnämnden, lokalnämnden

Bedömning av investerings- och inhyrningsbehov

En komplett bedömning över stadens samlade lokalförsörjningsbehov i nutid och närtid kräver en samlad informationsbild kopplat till de tre huvudsakliga drivkrafterna som driver behov av lokalförändringar. Befolkningsmässiga förändringar, behov av åtgärder i befintligt fastighetsbestånd och behov av strukturella eller organisatoriska förändringar i verksamheten

I dagsläget kan stadsledningskontoret endast göra bedömningar och prognoser kopplat till drivkraften befolkningsmässiga förändringar. För att kunna presentera en komplett och samlad bedömning över stadens lokalförsörjningsbehov krävs först kompletterande underlag från andra nämnder.

Lokalnämnden behöver presentera en långsiktig fastighetsplanering där investeringsbehoven kopplat till befintliga lokaler tydligt framgår. Avsaknaden av en sådan plan är något som stadsledningskontoret har pekat på i både 2019- och 2020 års lokalförsörjningsplan.

Stadens nämnder behöver presentera sina lokalbehov kopplat till lokalförsörjningsprocessens tidsperspektiv, drivkrafter och geografiska analysnivåer. Inom ramen för arbetet med Göteborgs Stads Lokalförsörjningsprogram 2020–2026 ska en riktlinje för nämnders lokalbehovsplaner tas fram. Styrningen beräknas kunna börja implementeras under slutet på 2021.

Nedan redovisar stadsledningskontoret två exempel på hur en bedömning av investerings- och inhyrningsbehov skulle kunna utformas. Ambitionen är att utveckla dessa delar av lokalförsörjningsplanen till kommande års versioner.

Utbildningsnämnden

Nämnden har ett bedömt lokalförsörjningsbehov på cirka 2 200 utbildningsplatser i ett nutids- och närtidsperspektiv. Platserna bedöms främst behöva tillskapas genom externa inhyrningar av lokaler i stadens centrala delar. Lokalförsörjningsanalysen pekar på en viss obalans med för lite platser i ett nutidsperspektiv men i eller nära balans i ett närtidsperspektiv.

Boende med särskild service (BmSS)

Verksamheten har ett bedömt lokalförsörjningsbehov på cirka 750 lägenheter i ett nutids- och närtidsperspektiv. 100 platser per år 2021–2024 för att komma i balans och ca 60 platser per år 2025–2030. Platserna kan tillskapas över hela staden såväl genom inhyrning i som byggnation i egen regi.

För närvarande är 60 % av tillskottet lägenheter i flerfamiljshus och 40% lägenheter i separata hus. Önskvärt vore det omvända, 60% i separata hus. Lokalförsörjningsanalysen pekar på en obalans med för lite platser i ett nutidsperspektiv.

Lokalförsörjningsanalys per nämnd

I delkapitlet om nämnder med lokalförsörjningsbehov redovisas en fördjupad analys av dessa nämnder. Analysen per nämnd byggs upp baserat på nedanstående fyra huvudavsnitt.

1. Nulägesanalys – identifierade utmaningar

Här redovisas stadsledningskontorets bedömning av respektive nämnds aktuella lokalförsörjningsutmaningar och trender

2. Lokalförsörjningsanalys

Här redovisas stadsledningskontorets analys av respektive nämnds tillkommande behov. Beroende på hur de olika nämndernas behov ser ut och vilken information som finns tillgänglig kan den fördjupade lokalförsörjningsanalysen ha olika fokus och behoven redovisas i ett eller flera av tidsperspektiven.

3. Riskanalys

Här redovisas stadsledningskontorets analys av respektive nämnds primära lokalförsörjningsmässiga risker

4. Lokalkostnadsanalys

Här redovisas stadsledningskontorets analys av de lokal- och hyreskostnadsmissiga utmaningar som respektive nämnd bedöms stå inför.

Stadsledningskontoret kan konstatera att innan samtliga nämnder har en lokalbehovsplan kommer det att variera vilken information som finns tillgänglig om respektive nämnd kopplat till huvudavsnitten ovan. Det innebär att lokalförsörjningsanalysen per nämnd i 2021 års lokalförsörjningsplan kommer att variera i omfattning och innehåll. När det gäller lokalförsörjningsplaneringen för äldreboende och boenden med särskild service (BmSS) redovisas de samlat för staden och inte uppdelat per stadsdelsnämnd.

Arkivnämnden

Arkivnämnden har inte redovisat några tillkommande eller förändrade lokalbehov varför stadsledningskontoret utgår från att nämndens lokalförsörjning är i balans.

Boende med särskild service (BmSS)

Nulägesanalys - identifierade utmaningar

Flera av de identifierade utmaningar från 2020 kvarstår, men har kompletterats med punkt 4.

1. Behovet av fler platser kvarstår, det är inte säkert att balans mellan tillgång och behov uppnås på några år. Delvis som en följd av ökande efterfrågan.
2. Eventuellt minskande bostadsbyggande innebär troligen även färre BmSS i flerbostadshus.
3. Egenproduktionen har höga kostnader per plats och brist på detaljplanelagda tomter.
4. Önskemålet att få en högre produktionstakt genom att fastighetskontoret anvisar kommunal mark för BmSS till privata aktörer, är bara på planeringsstadiet.

Lokalförsörjningsanalys

Behov i nutid 1–5 år

Göteborgs stad plan ”Bostäder för personer med funktionsnedsättning – plan 2018–2021” kompletteras årligen med en *Behovs- och produktionsplan* där aktuellt behov beskrivs och bedöms i tre tidsperspektiven, nutid, närtid och framtid. Planen upprättas av Örgryte-Härlanda som har ett resursnämndsuppdrag för hela staden.

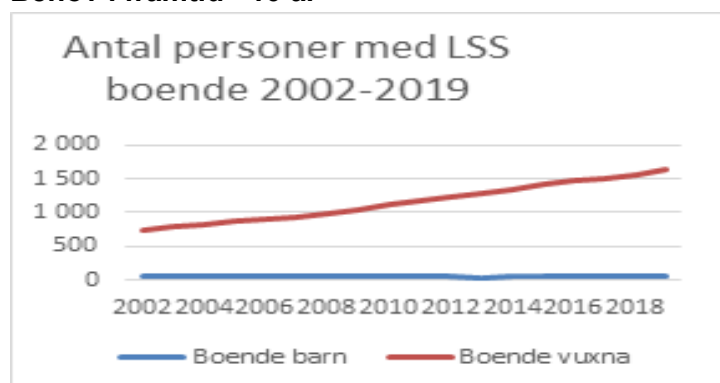
Behovet i nutid grundar sig på en löpande behovsredovisning på individnivå som socialekreterarna i varje stadsdel gör. Bedömningen som grundar sig på individer är träffsäker, men täcker endast en ganska kort tidsperiod. Som ett komplement görs därför en analys av det årliga antalet nya beslut.

Resursnämnden bedömer att det behövs cirka 400 lägenheter under den fyraåriga planperioden, dvs cirka 100 per år. Som andel av befolkningen är det en ökning från 0,29 procent (2019) till 0,35 procent (2024).

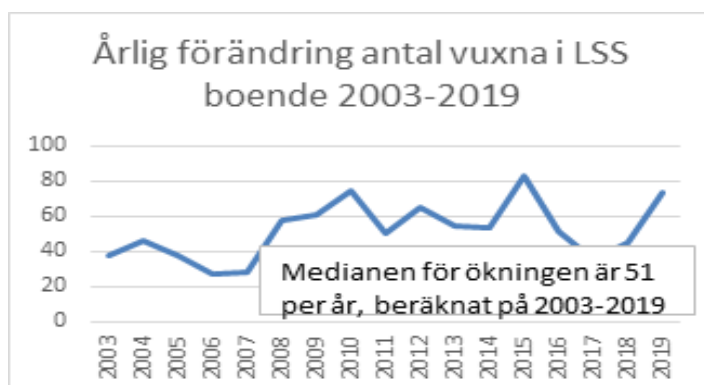
Behov i närtid 5–10 år

Resursnämnden Örgryte-Härlanda uppskattar det underliggande behovet av expansion till cirka 60 platser per år. Under de närmaste 10 åren innebär det en total ökning med cirka 750 lägenheter. Andel av befolkningen år 2030 skulle då ha ökat till 0,38 procent.

Behov i framtid >10 år



Figur 1. Antalet vuxna personer med LSS-beslut har ökat stadigt.



Figur 2. Den årliga ökningen varierar beroende på antalet nya lägenheter

Lagstiftning och myndighetsutövningen kommer att påverka hur behovet på lång sikt utvecklas. Efterfrågan kommer att bero på vad som kan erbjudas. Personer som bedömts ha behov har ibland ändå inte efterfrågat BmSS.

Antalet personer med verkställda LSS beslut per 1 oktober 2002 – 2019 har ökat från 799 till 1 695. Som andel av befolkningen är det en ökning från 0,19 procent till 0,29 procent eller motsvarande cirka 50 procent. Dagens identifierade behov, inklusive de som inte gjort ansökan, motsvarar 0,36 procent av befolkningen. 60 tillkommande beslut per år skulle innebära att andelen i förhållande till befolkningen stigit till cirka 0,43 procent om 20 år.

En jämförelse med andra större städer visar på en stor variation

Stockholm	17
Västerås	24
Malmö	27
Göteborg	28
Uppsala	30
Linköping	33
Umeå	40
Norrköping	40

Figur 3. Antal per 10 000 invånare enligt Kolada (kommunernas och regionernas gemensamma nyckeltalsdatabas)

Stadsledningskontorets bedömning är att expansionsbehovet på lång sikt inte kommer att öka snabbare än befolkningstillväxten. Med ett behov i balans innebär det omkring 30 lägenheter/år för perioden 2030–2040.

Produktion

Antalet lägenheter som tillkommit per år under 2009–2019 är i genomsnitt 67 st/år med en nedåtgående trend. Projektportföljen 2020–2024 innehåller mer än 400 lägenheter, men utfallet tenderar att, trots försiktighet vid bedömningen, bli betydligt lägre än prognoserna på grund av långa genomförandetider. Förhoppningen är dock att den särskilda satsningen Bostad 2021 ger ett ganska stort utslag i form av BmSS i flerbostadshus. I nutid finns förutsättningar för omkring 45 lägenheter per år (tidigare cirka 30 st/år).

BmSS i flerbostadshus står för mer än hälften av den expansion som åstadkommit. Efterfrågan på bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden påverkar hur många lägenheter till BmSS som det finns möjligheter till. Några projekt har tillkommit som en följd av exploatörerna har ändrat sina planer från bostadsrätter till hyresrätter.

Genomförandetiderna är långa och varierande. I projekten som färdigställdes 2019 varierade tiden från uppdrag till färdigställande enligt nedanstående:

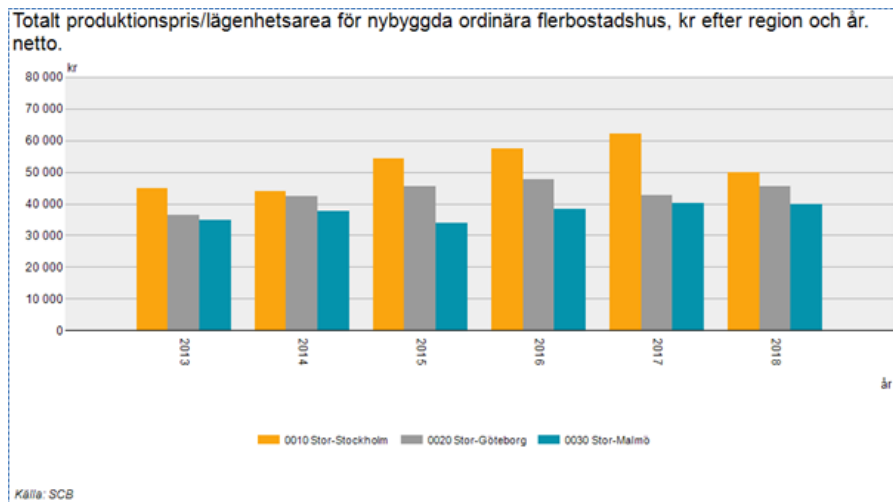
- Egenproduktion mellan knappt 3 år – nästan 10 år
- Inhyrning mellan 3–5 år.

Lokalkostnadsanalys

Lokaler ska stödja verksamheten, men det är svårt att ekonomiskt gradera olika lokalutformningar. Lokaler som inte kan användas för avsedd verksamhet eller som kräver utökad bemanning är undantag, där ekonomin är påvisbar. Nya lokaler förutsätts

vara fullvärdiga och funktionella. Det innebär att en jämförelse av lokalkostnaderna är meningsfull. Skillnader i kostnad per plats kan ha acceptabla förklaringar, men är ändå av intresse.

Variationen i produktionspriserna per lägenhetsarea i det ordinarie bostadsbeståndet är också intressanta att jämföra med.



Figur 4. Produktionskostnad per m² i det ordinarie bostadsbeståndet. Källa SCB.

I de inhyrda BmSS som färdigställs 2020 kommer lokalkostnaden per plats att bli mellan 150 tkr/år och drygt 180 tkr/år. Det handlar om tre projekt med sju eller åtta lägenheter per BmSS. I de fristående husen som färdigställdes 2019 blir kostnaden per plats mellan cirka 200 tkr/år och 275 tkr/år. Prognos för 2020 års nivå är 233–260 tkr/år. Husen med sex lägenheter ligger i övre delen och de med fler lägenheter i nedre delen av intervallen. Skillnaden i kostnad per plats mellan flerbostadshusen och de fristående husen beror både på produktionskostnad och total yta/plats. Båda typerna av BmSS behövs, skillnaden innebär inte att det enbart borde byggas BmSS i flerbostadshus.

Anbudspriserna har det senaste året justerats nedåt något, möjligen kan det innebära en stabiliserad kostnadsnivå de närmaste åren.

Lokalförvaltningen håller på att gå över till en hyressättning som baserar sig på verkliga kostnader per hyresobjekt, vilket kommer att underlätta jämförelser och analyser.

Riskanalys

Kommunsektorns framtida ekonomi fortsätter att vara en identifierad risk. Vård och omsorg av äldre och funktionshindrade är en kärnverksamhet men med krav på effektiviseringar. Kommunens förändrade modell för hyressättning som baserar sig på verkliga kostnader kommer sannolikt att innebära förändringar. Innan verksamheterna kan ta del av fastighetsförvaltningens bedömning av underhålls- och reinvesteringsbehov kan det bli en period av låg aktivitet i det befintliga beståndet.

Myndighetskrav som kan ställas på BmSS i det befintliga fastighetsbeståndet är fortsatt en källa till osäkerhet.

Byggnadsnämnden

Nulägesanalys – identifierade utmaningar

I nämndens nuvarande verksamhetslokaler i Traktören finns arbetsmiljörelaterade problem och förvaltningen för diskussioner med lokalförvaltningen kring dessa. Situationen kan leda till både behov av enstaka evakueringsplatser men också att förvaltningen ser över sitt totala lokalbehov på sikt.

Lokalförsörjningsanalys

Nämndens lokalförsörjning bedöms på en övergripande nivå vara i balans i ett nutidsperspektiv. Nämnden pekar på ett möjligt framtida samnyttjande/samlokalisering med andra stadsplanerade förvaltningar.

Riskanalys

Om lokalnämnden i samarbete med byggnadsnämnden inte kan hitta gemensamma lösningar på innemiljöproblemen i Traktören ser stadsledningskontoret en risk i att staden genom lokalnämnden riskerar ha en stor kontorsbyggnad i centrum som inte upplevs som funktionell och därmed inte heller är uthyrningsbar med mindre än att stora investeringar först genomförs.

Fastighetsnämnden

Nulägesanalys – identifierade utmaningar

Fastighetsnämnden aviserade under 2019 ett behov av att utöka sina kontorslokaler utifrån att antalet anställda ökat kraftigt. En förstudie om inhyrning av kompletterande kontorslokaler genomfördes under 2019 men fastighetskontoret valde att inte gå vidare med förslaget. Tidigare konstaterade utmaningar kvarstår dock fortfarande.

Under våren 2020 har fastighetsnämnden genomfört en intern lokalöversyn i syfte att optimera sina befintliga lokaler och söka minska trångboddheten. Vissa mindre anpassningsåtgärder är planerade till andra halvan av 2020. Arbetet med den interna lokalöversynen är planerad att fortsätta under hösten 2020, men ingen formell begäran har ännu inkommit till stadsledningskontoret.

Lokalförsörjningsanalys

Några behov av ytterligare lokalytor har i dagsläget inte aviserats av fastighetsnämnden, men skulle möjligen kunna bli ett resultat av den interna lokalöversynen som pågår.

Förskolenämnden

Nulägesanalys – identifierade utmaningar

Stadsledningskontoret har i lokalförsörjningsplanerna för 2019 och 2020 identifierat två huvudsakliga utmaningar inom ramen för nulägesanalysen, dels säkerställa att befintlig förskolekapacitet finns tillgänglig över tid och dels att den växande staden kan försörjas med nödvändig expansion av förskoleplatser. Stadsledningskontoret ser att dessa

utmaningar är mycket långsiktiga till sin karaktär och de kvarstår därför även i lokalförsörjningsplanen för 2021.

Arbetet med att säkerställa att befintlig förskolekapacitet finns tillgänglig över tid kan i sin tur delas in i två delar. För det första pågår ett viktigt arbete att innan 2026/2027 säkra permanenta ersättningar för majoriteten av de förskoleplatser som idag finns i provisoriska lokaler med tidsbegränsade bygglov. Volymmässigt har det under flera år handlat om cirka 2 000 förskoleplatser primärt i de centrala delarna av staden (Centrum, Lundby och Majorna-Linné). Dessa är samtidigt de områden i staden där det utifrån flera aspekter är svårast att lokalisera nya permanenta etableringar och problemställningen berörs på flera ställen i lokalförsörjningsplanen.

Den lägre befolkningsökningen av 1–5-åringar i ett nutidsperspektiv, i relation till stora leveranser av nybyggnadsprojekt, skapar utrymme för omprioriteringar av nämnden där en del provisoriska lokaler bedöms kunna avvecklas i förtid. Nya principer för hyressättning innebär även att kostnaden för provisoriska lokaler belastar förskolenämnden fullt ut vilket dessutom skapar ett ekonomiskt incitament att prioritera avvecklingsplanerna. Förskoleförvaltningen, lokalförvaltningen och stadsledningskontoret arbetar tillsammans med frågan om hur avveckling av provisoriska lokaler kan genomföras. Under perioden 2021–2022 är målsättningen att drygt 500 förskoleplatser i provisoriska lokaler kan avvecklas utan att påverka verksamhetens totala kapacitet.

Den andra delen för att säkerställa befintlig förskolekapacitet över tid handlar om lokalnämndens strategi och planering för att hantera sitt åldrande bestånd av förskolefastigheter. Drygt hälften av stadens befintliga egenägda förskolor är byggda på 1960- och 70-talen vilket ur ett förvaltningsperspektiv skapar en stor utmaning när många fastigheter samtidigt närmar sig slutet av sin tekniska livslängd. I dessa lokaler finns idag cirka 10 000 förskoleplatser. De stadsdelarna med störst andel av förskolelokaler från 1960- och 70-talet är Askim-Frölunda-Högsbo, Angered och Norra Hisingen.

En mängd olika insatser kommer att krävas beroende på fastigheternas skick, allt från större reinvesteringar till rivning och ersättningar. Även om lokalförvaltningen arbetar aktivt med frågan på objektsnivå konstaterar stadsledningskontoret att lokalnämnden fortfarande saknar en antagen strategi för hur man över tid avser hantera utmaningen på beståndsnivå. Innan lokalnämndens strategi finns på plats innebär det svårigheter för förskolenämnden att långsiktigt planera sin verksamhet.

Göteborg stad har en tydlig tillväxtambition där större volymer nya bostäder kommer tillföras regelbundet över tid. Detta ställer motsvarande krav på planering och leverans av nya förskoleplatser vilket utgör den andra huvudsakliga utmaningen som stadsledningskontoret vill fokusera på här.

I den täta staden finns stora utmaningar med att lokalisera nya förskolor. I huvudsak hänvisas verksamheten här till inhyrda lokaler i flerbostadshus. Svårigheterna handlar exempelvis om att lösa samexistens med bostäder, tillgången på friyta, möta verksamhetens önskemål om större enheter och klara olika typer av myndighetskrav för bland annat luftmiljö och buller. Osäkerheter kring hur attraktiva de täta innerstadsmiljöerna långsiktigt kommer att vara för barnfamiljer påverkar även bedömningar om nödvändig kapacitet vilket är en fråga stadsledningskontoret avser

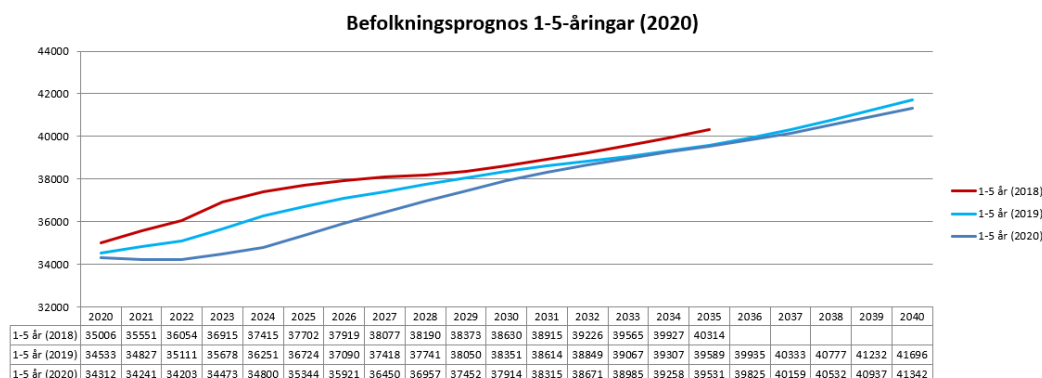
återkomma med i samband med att en policy för nyckeltal i tidiga stadsutvecklingsskeden tas fram. Även i de fall en ny förskola kan byggas eller anpassade lokaler hyras in har tillämpningen av nya riktlinjer på miljöområdet, då främst gällande buller, skapat osäkerheter om verksamheten också får nödvändiga tillstånd för att starta sin verksamhet. Stadsledningskontoret kan konstatera att det ibland görs olika bedömningar mellan detaljplaneskedet och myndighetsbeslutet i samband med driftsättning. Förskolenämnden kan därför behöva hantera oförutsedda kostnader för tillkommande byggåtgärder för att alls kunna erhålla startbesked för sin verksamhet, trots att den färdiga förskolan inte avviker från förutsättningarna i detaljplanen. Den långsiktiga konsekvensen av ovanstående resonemang innebär en stor utmaning i att bibehålla nuvarande förskolekapacitet i den täta staden och att den kanske inte kan expanderas över tid i takt med en ökad befolkning.

Stadsledningskontoret ser i dagsläget inte motsvarande svårigheter att lokalisera och expandera förskoleverksamhet i mellan- och ytterstaden. Däremot är fortfarande tillgången på för ändamålet lämplig mark begränsad vilket gör att en stor del av expansionen behöver hanteras genom fastighetsutveckling på befintliga tomter där gamla förskolor rivs och ersätts av större byggnader på samma plats.

Förskolenämnden fick i samband med budget 2019 i uppdrag av kommunfullmäktige att ta fram en analys och en långsiktig plan för expansionen av förskolor tillsammans med berörda nämnder. Utöver detta har förskolenämnden kompletterat med ett uppdrag till förvaltningen om att kartlägga nuvarande planer, undersöka behov av nya förskolor samt underhållet av befintliga förskolor. Ett gemensamt projektarbete har under året genomförts med deltagare från förskoleförvaltningen, lokalförvaltningen och stadsledningskontoret.

Lokalförsörjningsanalys

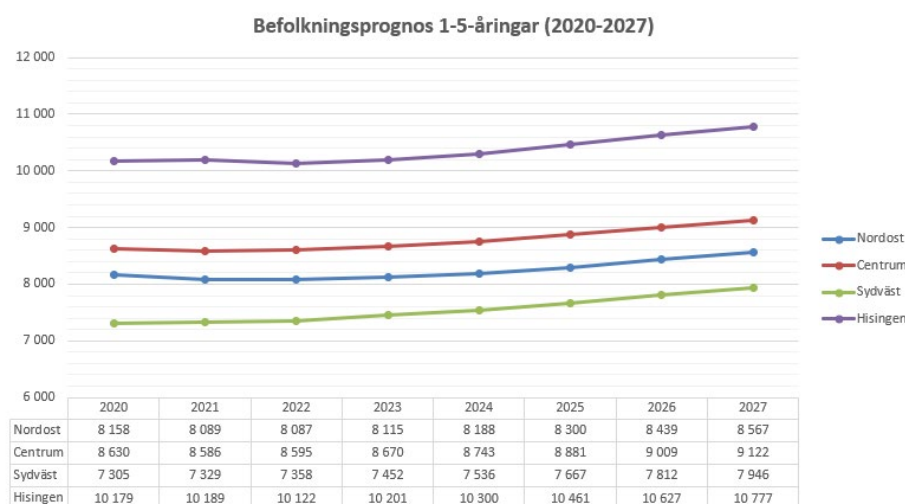
Med utgångspunkt i stadens befolkningsprognos från våren 2020 för perioden 2020–2040 förväntas antalet 1–5-åringar öka med cirka 2 150 barn fram till 2027 eller totalt cirka 7 000 barn för hela perioden 2020–2040. Värt att poängtera är den mycket svaga tillväxten i ett nutidsperspektiv vilket får omedelbara konsekvenser för de tidigare beslutade förskoleprojekt som nu befinner sig i ett byggskede. I närtidsperspektivet förväntas en tydlig ökning av antalet 1–5-åringar.



Figur 5. Kommunprognos från 2020 över förväntat antal 1–5-åringar i Göteborgs stad för perioden 2020 till 2040. Kommunprognoser från 2018 och 2019 anges som referens

I diagrammet ovan redovisas befolkningsprognosen från de tre senaste åren vilket är intressant utifrån att lokalförsörjning är en långsiktig process där arbetet med enskilda objekt kan pågå i 5–10 år. Det övergripande målet om att nå en lokalförsörjning i balans underlättas därför av tydliga och långsiktiga planeringsförutsättningar. De kraftigt förändrade bedömningarna mellan 2018 och 2020 skapar kortsiktigt nya utmaningar där leveranstakten behöver justeras för att möta en förändrad efterfrågan. Stabiliteten i den långsiktiga utvecklingen blir också svårare att bedöma. Några viktiga faktorer som påverkar här kommer vara hur födslootalen långsiktigt utvecklas, covid-19 och dess effekter på invandring samt innehåll och utfall i bostadsproduktionen.

Befolkningsprognosen för perioden 2020–2027 presenteras även nedbruten per stadsområde vilket förtydligar den trend som beskrivs ovan.



Figur 6. Befolkningsprognos från 2020 över 1–5-åringar uppdelad per stadsområde för perioden 2020–2027

Sett över hela perioden 2020–2040 ökar antalet 1–5-åringar i genomsnitt med 350 nya barn per år vilket kan fungera som ett riktvärde för behovsbedömning avseende drivkrafter från befolkningsförändringar. Det är dock ingen linjär ökning tillväxten sker snabbare under perioden 2026–2033 vilket behöver beaktas i planeringen. Stadsledningskontoret följer noga hur den kommunala marknadsandelen utvecklas över tid för att kunna anpassa alla långsiktiga behovsbedömningar.

Den kommunala förskolan har historiskt haft en marknadsandel på cirka 80 procent och med det antagandet innebär befolkningsökningen ett expansionsbehov om cirka 300 kommunala förskoleplatser per år. Då en genomsnittlig nybyggd förskola idag har cirka 100 platser räcker det inte att i snitt färdigställa tre byggprojekt per år givet att den pågående stadsutvecklingen i Göteborg sker på så många geografiska platser samtidigt. För att motverka risken för överproduktion, som kan få stor ekonomisk påverkan på förskolenämnden, krävs ett nära samarbete mellan dels förskoleförvaltningen och stadsledningskontoret så att projekt initieras och beställs i rätt tid, och dels mellan förskoleförvaltningen och lokalförvaltningen så att projekt också levereras enligt en förväntad tidplan. Som underlag behöver förskolenämnden ta fram en analys av vilken nödvändig kapacitet man behöver ha för att kunna hantera volymförändringar och oförutsedda händelser under läsåret samt vilken spridning över staden denna extra kapacitet behöver ha.

Befolkningsutvecklingen måste i sin tur ställas i relation till den sammanlagda planeringsportföljen för förskolelokaler i tidsperspektivet 2020–2028. I portföljen ingår alla projekt som befinner sig i antingen tidigt skede (innan detaljplan), detaljplaneskedet, utredningsskedet eller byggnation. Planeringsportföljen ger en indikation på vilket nettotillskott av förskoleplatser som förskolenämnden har möjlighet att avropa för leverans under perioden. I sammanställningen saknas information om lokalnämnden har ytterligare fastigheter som kommer behöva ersättas eller om förskolenämnden har ett tillkommande strukturellt eller organisatoriskt förändringsbehov som påverkar bedömningen av nettotillskottet. Arbetet med att utveckla stadens styrning i form av en riktlinje för lokalbehovsplaner syftar bland annat till att förbättra underlaget för analys på denna punkt.

	Beslutade byggprojekt, leverans 2020-2023 (nettotillskott antal platser)	Ej beslutade projekt för möjlig leverans 2023-2027 (nettotillskott antal platser)
Hisingen	936	1476
Nordost	432	792
Sydväst	612	900
Centrum	288	396
	2268	3564

Figur 7. Sammanställning av möjligt nettotillskott av tillkommande förskoleplatser utifrån aktuella projekt som ingår i projektportföljen per oktober 2020.

Utifrån sammanställningarna ovan gör stadsledningskontoret bedömningen att det i ett nutids- eller närtidsperspektiv finns en lokalförsörjning i balans avseende förskola med undantag för den centrala staden där det finns stora praktiska svårigheter att ersätta provisoriska etableringar med permanenta lösningar. Avseende framtidsperspektivet så utgår all stadsplanering idag från att nya bostäder ska kunna försörjas med förskoleplatser enligt befintliga nyckeltal för tidigt skede. Stadsledningskontoret gör därför bedömningen att det på ett övergripande plan även finns en lokalförsörjning i balans i framtidsperspektivet.

Risakanalys

Stadsledningskontoret kommer i lokalförsörjningsplan 2021 att lyfta fram fyra risker som berör förskolenämndens ansvarsområden.

I ett närtidsperspektiv har förskoleförvaltningen aviserat att man tar emot mer kapacitet i form av nybyggda förskolor än vad det finns behov av enligt aktuella behovsbedömningar. Denna kortsiktiga överkapacitet ger ekonomiska konsekvenser för förskolenämnden under preliminärt perioden 2020–2022. Bakgrunden till överkapaciteten är de långa ledtiderna i byggprojekten där beslut om igångsättande togs för flera år sedan då befolkningsprognoserna gjorde en delvis annan bedömning av den långsiktiga utvecklingen bland 1–5-åringar. Stora förändringar i behovsbedömningar medför därför alltid en risk att lokalplaneringen inte hinner parera och justera utfallet.

Drygt hälften av stadens förskoleplatser finns i lokaler från 1960- och 70-talen. Lokalnämnden har som fastighetsägare ett ansvar att säkerställa lokalernas skick och ändamålsenlighet över tid. Renoveringar och i vissa fall ersättningar av hela fastigheter

måste ske parallellt med att staden växer och det expansionsbehov som stadsutvecklingen medför. Åtgärder i det befintliga fastighetsbeståndet skapar ett behov för lokalnämnden att ordna evakueringsmöjligheter. Svårigheterna i att hitta lämpliga evakueringslösningar ser stadsledningskontoret som en betydande risk för att kunna genomföra underhållsprojekt i önskad takt och behöver belysas tydligare framöver.

Sedan flera år tillbaka har stadsledningskontoret lyft problematiken med större svårigheter att lokalisera nya förskolor i den täta staden. Det finns flera orsaker till svårigheterna men några punkter är speciellt viktiga att lyfta fram:

- Tillgång på tillräckligt stor friyta i direkt anslutning till förskolelokalen är en kraftigt begränsande faktor. Konkurrensen om mark är hård och att prioritera mark för barnens utelek framför nya byggrätter påverkar stadens möjligheter att balansera exploateringsekonomi.
- Riktvärden för luftmiljö och buller på nya förskolors utegårdar har skärpts under senare år vilket kraftigt påverkar var nya förskolor kan lokaliseras. Olika myndighetsbedömningar i dessa frågor innebär i vissa fall att förskolor som har byggts i enlighet med gällande detaljplaner inte får tillstånd att starta sin verksamhet.

De svårigheter som nämns ovan, i kombination med den avveckling av provisoriska lokaler som blir nödvändig när tidsbegränsade bygglov löper ut och inte kan förlängas ytterligare, innebär en risk för att det i ett närtidsperspektiv kommer uppstå en försämrad tillgång på förskoleplatser i stadens centrala delar jämfört med idag.

Avslutningsvis vill stadsledningskontoret lyfta att en större del av försörjningen av förskolelokaler i den täta staden förutsätts ske i form av inhyrningar i kommersiella eller bostadsfastigheter. Rent praktiskt innebär detta att viktiga beslut om dimensionering av verksamhet/inhyrning måste tas av förskolenämnden i tidigt skede när det endast finns begränsad kunskap om exempelvis lägenhetsstruktur, målgrupp för bostäderna samt befolkningsstruktur som alla är viktiga parametrar för att bedöma faktiska behov av platser. Risken består primärt i att staden, genom förskolenämnden, tecknar hyresavtal med lång löptid på lokaler som sedan kanske inte motsvarar ett faktiskt behov. Möjligheten att anpassa byggstart och bygga ut förskolekapaciteten successivt när behov uppstår är inte möjlig med inhyrda lokaler eftersom man är styrda av de externa exploatörernas tidplaner. På samma sätt kan risker uppstå åt andra hållet om staden väljer att avstå från vissa inhyrningar eftersom lokalerna då byggs för andra ändamål och senare inte kan konverteras till förskola. Båda exemplen visar på svårigheter att i tidigt skede bedöma hur den långsiktiga efterfrågan utvecklas. Denna typ av risker uppstår inte på samma sätt när staden behåller rådighet över marken och väljer att bygga i egen regi, eftersom det då i praktiken finns större möjligheter att anpassa byggstart och storlek på verksamheten för att möta en faktisk efterfrågan.

Lokalkostnadsanalys

Förskolenämnden står inför betydande kostnadsökningar för sina lokaler, både som en följd av nya principer för hyressättning, men även att behovet av expansion och ersättningsinvesteringar innebär att en större andel av lokalerna kommer att hyressättas enligt kostnadsnivåer för nyproduktion. Under de kommande 10–20 åren kommer även stora delar av det äldre beståndet att behöva genomgå omfattande reinvesteringar vilket ökar hyreskostnaderna utan någon ökning av kapaciteten.

För den nyproduktion som färdigställts under de senaste åren har den tidigare hyresmodellen i praktiken inneburit en subventionerad hyreskostnad i förhållande till faktiska kostnader. Vid tillämpning av en självkostnadsprincip ökar kostnaden även för denna grupp av fastigheter.

Det överskott på kapacitet som redan beslutad nyproduktion innebär i ett närtidsperspektiv ger samtidigt förskolenämnden möjlighet att se över om provisoriska lokaler eller andra, icke-ändamålsenliga lokaler kan avvecklas i förtid i syfte att minska lokalkostnaderna. Ett stort problem här är att det saknas möjligheter för förskolenämnden att säga upp ett hyresavtal med lokalnämnden för att på det sättet minska sina lokalkostnader. Den ekonomiska ersättning som nämnderna tidigare kunde få via stadens lokalbank, och som gav ett incitament att lämna tillbaka lokaler man inte längre hade behov, avvecklades i samband med budget 2020.

Grundskolenämnden

Nulägesanalys – identifierade utmaningar

Stadsledningskontoret har i lokalförsörjningsplanerna för 2019 och 2020 identifierat två huvudsakliga utmaningar inom ramen för nulägesanalysen, dels säkerställa att befintlig grundskolekapacitet finns tillgänglig över tid, och dels att den växande staden kan försörjas med nödvändig expansion av grundskoleplatser. Dessa utmaningar fortsätter att vara långsiktiga för nämnden och kvarstår därför även i lokalförsörjningsplanen för 2021.

Att säkerställa befintlig skolkapacitet kan i sin tur brytas ner i två separata delar. Som huvudsaklig fastighetsägare är det viktigt att lokalnämnden kartlägger och presentera en strategi över hur över hur de äldre grundskolefastigheterna kan hållas tillgängliga och ändamålsenliga över tid, även om inga förändrade behov utifrån befolkningsförändringar eller verksamhetsbehov föreligger. Olika insatser av renovering och reinvestering kommer att krävas beroende på fastigheternas skick, dessa behöver planeras i samverkan med grundskolenämnden. Hur skolverksamheten ska kunna evakueras under tiden olika projekt genomförs kommer att bli en ännu mer central fråga för att säkra genomförbarheten och måste aktualiseras allt tidigare i den övergripande planeringen där grundskolenämnden, lokalnämnden och stadsledningskontoret ingår.

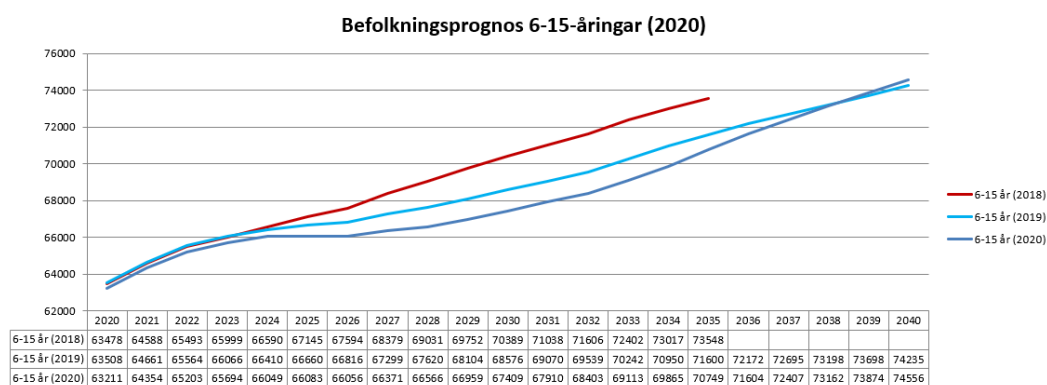
För det andra har även grundskolan en större mängd provisoriska lokaler med tidsbegränsade bygglov. Vid jämförelse med stadens provisoriska förskolelokaler har etableringen för grundskolans del skett mer utdraget över tid vilket tidsmässigt ger bättre flexibilitet att hinna planera för permanenta lösningar. Det finns dock fortsatt områden i staden, exempelvis den västra delen av Hisingen, där provisoriska lokaler utgör en förutsättning för permanent verksamhet vilket i längden ger en ohållbar situation. Den långsiktiga lokalplaneringen syftar till att skapa förutsättningar att avveckla alla provisoriska lösningar, men arbetet är till stor del beroende på att ny mark kan identifieras och planläggas vilket tar tid. I och med nya beställningar av provisoriska lokaler som inkom från grundskolenämnden under hösten 2020 i syfte att klara lokalförsörjningen för stadsområde sydväst ökar nämndens beroende av olika kortsiktiga och tidsbegränsade lösningar.

Utöver att säkerställa befintlig kapaciteten är den andra stora utmaningen att säkerställa tillräcklig grundskolekapacitet i en växande stad. Strategin har hittills varit en kombination av att utveckla befintliga skolområden genom om-, till- eller nybyggnationer, eller att utveckla helt nya tomter där sådana kan göras tillgängliga. I bägge fallen sker planeringen alltid utifrån ett områdesperspektiv. Grundskolenämnden fastslog i juni 2020 rekommendationer från skolenhetsutredningen om nya riktlinjer för inriktning och storlek på stadens skolenheter. I korthet handlar det om en långsiktig inriktning mot F-6 respektive 7–9-skolor, men även ett generellt önskemål om enhetsstorlekar på över 500 elever. I den täta staden finns utmaningar att hitta ytor för skoländamål som når upp till skolenhetsutredningens målbild vilket innebär att en tydligare prioritering kan behöva göras mellan olika krav och önskemål. Sedan tidigare måste alla projekt förhålla sig till riktlinjer för friyta, och myndighetskrav kring ljudmiljö och luftkvalitet vilket fortsätter att ge stora utmaningar för genomförandet. Förutom en påverkan när det gäller hur nya skolor bör dimensioneras, planeras och placeras får skolenhetsutredningen konsekvenser för befintlig organisation och en förmodad omställningsprocess. Vilka lokalmässiga förändringar som nämnden önskar genomföra för att kunna organisera sig i enlighet med utredningens förslag, samt i vilken takt detta arbete ska ske kommer ge mycket stor inverkan på lokalplaneringen i ett närtids- och framtidsperspektiv. Innan det finns tydligare besked från nämnden kan de närmare konsekvenserna utifrån ett planerings- och investeringsperspektiv inte beskrivas eller analyseras. Stadsledningskontoret avser därför att återkomma till frågan i samband med lokalförsörjningsplanen 2022.

Stadsledningskontoret vill även lyfta fram det kraftigt ökade behovet av platser i grundsärskolans alla årskurser och inriktningar. Från höstterminen 2015 till höstterminen 2020 ökade antalet elever som är antagna till grundsärskolan med cirka 60 procent eller motsvarande cirka 55 elever per år. Elever blir mottagna till grundsärskolan löpande under året allteftersom utredningar blir klara och vårdnadshavarna medger placering i grundsärskolan. Detta innebär att det behöver kapacitet inom grundsärskolan för att under året kunna placera nytillkommande elever. Utvecklingen har inneburit ett stort behov av att anpassa både nya eller befintliga lokaler efter grundsärskolas behov. Grundskolenämnden behöver återkomma med en bedömning av de långsiktiga behoven så att lokalplaneringen kan anpassas till rätt förutsättningar.

Lokalförsörjningsanalys

Göteborgs stads befolkningsprognos från våren 2020 spår att antalet 6–15-åringar totalt sett kommer öka med cirka 3 200 barn/ungdomar fram till 2027. Över hela perioden fram till 2040 handlar det om en ökning med cirka 11 300 barn/ungdomar. I jämförelse med tidigare prognoser är det en betydlig lägre ökningstakt i framför allt närtidsperspektivet.

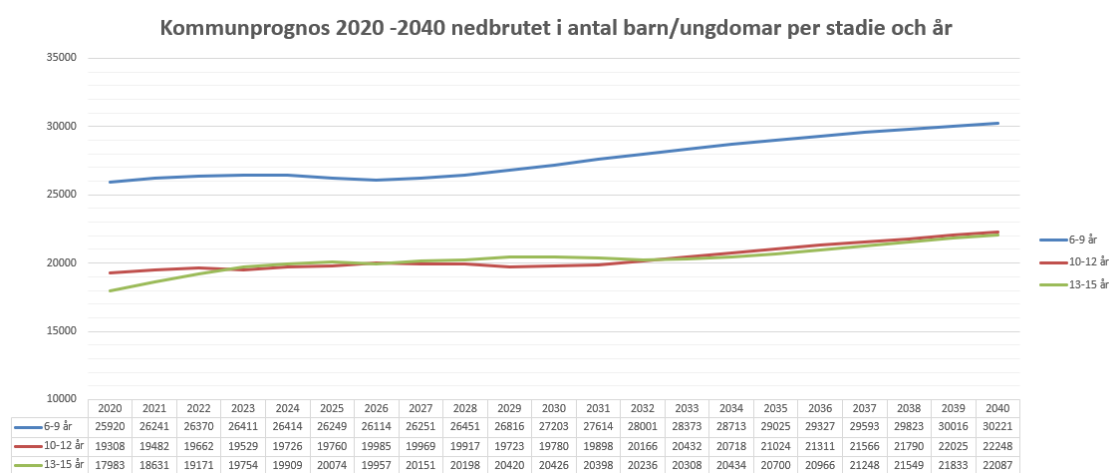


Figur 8. Kommunprognos från 2020 över förväntat antal 6–15-åringar i Göteborgs stad för perioden 2020 till 2040. Kommunprognoser från 2018 och 2019 anges som referens

Eftersom lokalförsörjningen generellt har väldigt långa ledder, där beslut om genomförande i många fall är grundat i behovsbedömningar upp till fem år tillbaka i tiden, innebär den förväntade lägre befolkningsökningen inom 6–15 år att planeringsportföljen för grundskola innehåller betydligt fler projekt än vad det i ett nutids- och närtidsperspektiv finns behov att realisera utifrån en befolkningsökning, exempelvis en övervikt av nya F-6-skolor trots att befolkningsökningen i dessa åldersgrupper i ett nutids- och närtidsperspektiv nu visar sig bli relativt liten. För lågstadiets del spås ett tydligt ökat behov först från 2028 och för mellanstadiet sker ökningen först efter 2033. Det kan därför bli aktuellt att förskjuta genomförandet av ett antal grundskoleprojekt framåt i tiden och påbörja byggnation först när grundskolenämnden bedömer att det finns ett tydligt behov.

Stadsledningskontoret bedömer dock att ett flertal av de planerade projekten ändå kommer vara intressanta för grundskolenämnden att genomföra utifrån att de skapar bättre organisatoriska förutsättningar i enlighet med skolenhetsutredningens målbild. Dialogen mellan stadsledningskontoret och grundskoleförvaltningen har utvecklats med avseende på avstämningar och prioriteringar av förstudier och projekt.

Befolkningsökningen i ett nutids- och närtidsperspektiv fördelas även olika för grundskolans olika stadier. Tillväxten i gruppen 6–9 år (lågstadiet) är väldigt svag medan gruppen 10–12 år (mellanstadiet) har en något högre tillväxt. Den stora ökningen sker dock inom gruppen 13–15 år (högstadiet) som i ett nutidsperspektiv ökar med över 2 000 individer.



Figur 9. Kommunprognos från 2020 över förväntat antal 6–15-åringar i Göteborgs stad för perioden 2020 till 2040, grupperat per stadie.

Utifrån de drivkrafter för lokalförsörjning som presenterats tidigare i lokalförsörjningsplanen finns det av befolkningsmässiga skäl litet eller mycket litet generellt behov av att expandera antalet skolplatser för lågstadiet och mellanstadiet i ett nutids- eller närtidsperspektiv. I enskilda delområden kan dock pågående stadsutveckling skapa behov av nya platser även inom lågstadiet och mellanstadiet. Samtidigt finns ett mer behov av att i ett nutidsperspektiv snabbt ordna fler högstadieplatser, primärt inom stadsområde sydväst där den akuta bristen på högstadieplatser kommer behöva hanteras med tillfälligt etablerade moduler. Avsaknaden av långsiktigt stabila planeringsförutsättningar skapar en ryckighet och försvårar arbetet att leverera den kapacitet verksamheten behöver i rätt tid.

I ett nutidsperspektiv handlar den primära lokalförsörjningsutmaningen om att kunna skapa tillräckligt många nya högstadieplatser. Exempel på åtgärder handlar om en förändrad användning av lokaler, där nya skolor som planerats som 4–9-skolor istället kommer att tas i bruk som 7–9-skolor. Här kan nämnas Lärjeskolan i Hjällbo och på sikt även Glöstorpskolan i Tuve. I vissa områden, framför allt i stadsområde sydväst, kommer etablering av ytterligare provisoriska lokaler med inriktning mot högstadiet att bli nödvändiga. Befolkningsökningen bland 13–15-åringar avstannar dock till stor del runt 2024 vilket måste beaktas i den långsiktiga planeringen.

Mot bakgrund av ovanstående bedömer stadsledningskontoret att det på en hela-staden-nivå finns en lokalförsörjning i balans i ett nutids- och närtidsperspektiv. I ett antal geografiskt avgränsade områden finns underskott på lokaler, framför allt en brist på högstadieplatser i stadsområde sydväst. Under andra halvan av 2020 har grundskolenämnden därför inkommit med beställningar på cirka 600 nya platser i paviljonger vilket leder till ett ökat beroende av provisoriska paviljonger för att klara ett i grunden permanent behov av kapacitet. Stadsledningskontoret delar dock bilden av att det kortsiktigt saknas alternativa lösningar på problemen.

Det tillskott av lokalkapacitet som sker antingen i form av permanent nyproduktion eller provisorisk expansion genererar på en övergripande nivå ett överskott av platser. I grunden är det nödvändigt att grundskolenämnden har en viss reservkapacitet inom sina skolor för att kunna reagera och möta olika förändringar som sker. Hur stor denna reservkapacitet ska vara samt var den behöver finnas är i grunden en organisatorisk och ekonomisk avvägning som nämnden behöver utveckla vidare.

I framtidsperspektivet utgår stadsplaneringen idag från att nya bostäder ska kunna försörjas med skolplatser enligt framtagna nyckeltal för tidigt skede. Stadsledningskontoret gör därför bedömningen att det på ett övergripande plan finns en lokalförsörjning i balans även för detta perspektiv.

Lokalkostnadsanalys

Grundskolenämndens lokalkostnadsutveckling över tid påverkas både av den förändrade princip för hyressättning som fullt ut börja gälla från 2022-01-01 och dels den generella förändring av skollokalerens åldersstruktur som sker i och med tillskott av nyproducerade skolor, behov av stora reinvesteringar och i vissa fall ersättningar av äldre skolfastigheter. Även om exakta beräkningar inte är tillgängliga i dagsläget kan ändå konstateras att lokalkostnaderna kommer utgöra en mycket större del av grundskolenämndens budget över tid. Hur detta ska hanteras och om det i sig leder till förändrade krav på lokalernas storlek, utformning eller standard behöver grundskolenämnden återkomma med. Förändringen av den genomsnittliga lokalkostnadsnivån påverkar även den lokalkostnadsersättning som staden lämnar till fristående verksamheter.

Förändringen av hyressättning får även stora konsekvenser för de provisoriska lokaler som på olika platser utgör en nödvändig resurs för att klara en lokalförsörjning i balans. Provisoriska lokaler är generellt den typ av lokaler som i den tidigare hyresmodellen hade störst subventioner. En förändrad hyressättning ger därför nämnden även ett starkt ekonomiskt motiv till att försöka minska sitt beroende av provisoriska lokaler i den mån det är möjligt. Utifrån aktuella beställningar till stadsledningskontoret under hösten 2020 ökar dock grundskolenämndens kostnader för denna typ av lokaler.

Riskanalys

Stadsledningskontoret väljer att för nämnden lyfta fram fem olika risker som på olika sätt påverkar den långsiktiga lokalplaneringen.

Stadsledningskontoret konstaterar att det på kort sikt kommer krävas ett ökat beroende av provisoriska lokallösningar för att hantera behovet av högstadieplatser primärt i sydväst. Risken består enkelt uttryckt i att i grunden permanent verksamhet bedrivs i lokaler med tidsbegränsade bygglov. I jämförelse med förskolenämnden har grundskolenämndens provisoriska etableringar genomförts mer utspritt över tid vilket innebär att det inte finns något enskilt årtal då en större volym behöver avvecklas. Samtidigt kan stadsledningskontoret konstatera svårigheter och allt längre ledtider för att komma vidare med permanenta lösningar som kan ersätta provisoriska lokaler. Detta gäller exempelvis i områdena Lillebyn/Björlanda och i centrum.

Som tidigare kommenterats antog grundskolenämnden skolenhetsutredningen i juni 2020. De förändrade riktlinjerna avseende önskad organisation och storlek på enheter ska nu tillämpas i praktiken. Stadsledningskontoret ser svårigheter att fullt ut kunna möta nämndens förändrade önskemål i den stadsplanering som pågått under flera år, exempelvis inom Älvstaden. På samma sätt finns även stora delar av staden där nuvarande skolororganisation och storlek på enheter inte matchar den önskade målbilden. De praktiska och ekonomiska möjligheterna att ersätta befintliga skollokaler för att möta utredningens önskemål är i detta skede inte utredda eller bedömda. Stadsledningskontoret konstaterar därför att grundskolenämnden inom ramen för kommande lokalbehovsplaner måste analysera och belysa frågan ytterligare. Det finns därför en risk att utredningens förslag inte kommer att kunna realiseras i förväntad takt.

Som fastighetsägare har lokalnämnden har ett stort ansvar i att säkerställa lokalernas användbarhet och skick över tid. Renoveringar och utbyte av hela fastigheter måste ske parallellt med att staden växer och att det samtidigt finns ett expansionsbehov. För att kunna genomföra nödvändiga fastighetsåtgärder i det befintliga beståndet krävs möjligheter att evakuera verksamheten under byggtiden. I takt med att skollokalerna generellt utnyttjas bättre i kombination med att enheterna har blivit större, har det blivit mycket svårare att hitta fungerande evakueringslösningar. Kostnaderna för att etablera evakueringspaviljonger gör att det finns starka ekonomiska skäl att dela evakueringslösningar mellan flera projekt vilket i sig kräver en utvecklad planering och samordning. En större andel av projekten kommer troligen även behöva etappindelas i syfte att minska verksamhetens behov av evakuering. Nackdelen blir att verksamhet måste bedrivas parallellt med byggprojektet under längre tid. Stadsledningskontoret ser därför en risk med att evakueringsproblematiken kommer påverka möjligheten att kunna underhålla befintligt fastighetsbestånd vilket gör att frågeställningen behöver beaktas tydligare framöver.

Friskoleetablering medför en risk i att långsiktigt bedöma hur behovet av kommunala skolor kommer att utvecklas. Det finns idag många ansökningar från friskolor/friskolekoncerner om att etablera verksamhet, inte minst inom stadsområde nordost, men få verksamheter har i dagsläget klart med lokaler. Det finns även i närtid utbyggnadsområden som enbart kan komma att ha tillgång till en friskola i närområdet, ex Södra Änggården och Kallebäck. Faktorer som markägande påverkar den långsiktiga lokalförsörjningen i vissa geografiska områden och detta kommer att påverka utfallet av grundskolenämndens riktlinjer för närhet till placeringsbar skolenhet.

Det finns stora utmaningar att möjliggöra skolutbyggnad framför allt i den centrala staden med anledning av de ytbehov som en stor skolenhet behöver, samt de miljökrav gällande luft och buller som ställs på hela skolgården. Riktvärdet och tolkningen av detsamma gällande luft och buller på nya skolgårdar har skärpts och detta påverkar starkt möjligheten att placera skolor i centrala områden. Risken består därför i att vissa områden kan komma att få en dålig tillgång till grundskola.

Idrott och föreningsnämnden

Nulägesanalys – identifierade utmaningar

I 2020 års lokalförsörjningsplan lyfte stadsledningskontoret fram följande fyra utmaningar vilka fortfarande bedöms vara relevanta.

Många av dagens idrottsanläggningar är byggda på 1960- och 70-talen och är i stora behov av upprustning eller ersättning. Tydligast gäller detta för simhallar och för vissa av nämndens äldre ishallar, särskilt de som ursprungligen byggdes som utomhusrinkar. För sporthallarna är däremot inte upprustningsbehoven lika stora, vilket delvis hänger ihop med att de inte är lika tekniskt avancerade som sim- och ishallarna. Stadens konstgräsplaner slits också i snabbare takt än beräknat och en del resurser behöver de kommande åren läggas på utbyten.

Nya idrottsanläggningar bör byggas för att hålla jämna steg med befolkningsutvecklingen och för att tillgodose föreningslivets önskemål av ändamålsenliga anläggningar.

Byggnation av idrottsanläggningar är ytkrävande och särskilt i den täta staden konkurrerar idrottsanläggningar om mark med bostäder, kontor och andra kommunala behov.

Utformningen av anläggningar bör ske på ett sätt som kan erbjuda möjligheter till fysisk aktivitet för många olika målgrupper. Vissa idrotter utövas i organiserad form, medan andra utövas spontant. De som idag är fysiskt inaktiva behöver lockas med aktiviteter som passar dem. I takt med att nya idrotter växer fram, ökar också önskemålen om att kommunen bygger andra anläggningstyper än de traditionella.

Skillnaderna i folkhälsa är stora mellan olika delar av Göteborg. I vissa delar av staden är det få som regelbundet ägnar sig åt fysisk aktivitet och tappar föreningslivet medlemmar och i idrottsanläggningar finns det gott om lediga tider. I andra delar av staden är situationen den rakt motsatta. Tillgången till idrottsanläggningar och idrottsmiljöer skiljer sig också åt, i vissa fall har invånarna långa restider till sin närmaste anläggning medan andra stadsdelar är relativt välförsörjda.

Lokalförsörjningsanalys

I ett nutids- och närtidsperspektiv gör nämnden bedömningen att det kommer finnas stora behov av upprustning av eller ersättning för befintliga idrottsanläggningar. Stadsledningskontoret har ingen information om vad dessa behov innebär i ett konkret volymperspektiv och har därför svårt att göra en bedömning om nämndens lokalförsörjning är i balans eller inte.

I ett framtidsperspektiv lyfter nämnden fram ett antal nyckeltal kopplade till de vanligaste anläggningstyperna och antal kommuninvånare per anläggningstyp. Nämndens målsättning är att antalet invånare per anläggning ska förbli konstant över tid och att en utökning av antalet anläggningar är direkt kopplat till stadens befolkningsutveckling. Stadsledningskontoret gör bedömningen att det saknas en analys om det uppskattade antalet invånare per anläggningstyp ser lika ut över hela staden eller om det ser olika ut i olika stadsområden? Utan en sådan analys finns ingen bild av hur lokalförsörjningsbalansen per anläggningstyp ser ut i ett nulägesperspektiv och därigenom är det också svårt att veta var i staden nya anläggningar primärt kommer att behövas när staden växer.

Anläggningstyp:	Uppskattat antal invånare per anläggning:
Bollplaner	5 000
Idrottshallar	6 000
Ishallar	50 000
Simhallar	60 000
Badanläggningar	65 000
Platser för spontanidrott, gym och motion, ridklubbar mm.	8 000

Figur 10. Uppskattat antal invånare per anläggningstyp

När det kommer till graden av samnyttjande och samlokalisering mellan nämndens verksamheter och andra kommunala såväl som externa verksamheter så har traditionen varit att svenska kommuner bygger idrottsanläggningar som kan användas av skola/allmänhet på dagtid och av föreningsliv/allmänhet på kvällar och helger, för att åstadkomma ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt. Simhallar, ishallar och sporthallar är därför några av de vanligast förekommande anläggningstyperna i Sverige

och Göteborg. Tillsammans med bollplaner riktar sig dessa anläggningstyper dessutom till de idrotter som har flest utövare.

Idrotts- och föreningsnämnden samverkar med andra kommunala aktörer för att främja samnyttjande av lokaler och ytor för fysisk aktivitet. Exempelvis sker samverkan kring utformning av sporthallar som byggs i anslutning till nya skolor.

Risکاناليس

De primära risker som stadsledningskontoret ser kopplat till nämndens verksamhet är:

- En otydlig behovsbild vilket försvårar en konkret behovsbedömning och kopplade investeringskostnader i samtliga tidsperspektiv
- Ingen tydlig bild över vissa äldre anläggningars tekniska status vilket ger en osäker bild när det gäller tillgång och omfattning av befintlig kapacitet i samtliga tidsperspektiv

Lokalkostnadsanalys

Kopplat till den övergripande analysen om Göteborgs Stads ökade lokal- och hyreskostnader så gör stadsledningskontoret bedömningen att nämndens kommande investeringskostnader kommer att öka. Om nämnden därtill skulle redovisa ett behov av en ökad servicegrad kommer det innebära ytterligare investeringsbehov.

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har inte redovisat några tillkommande eller förändrade lokalbehov varför stadsledningskontoret utgår från att kommunstyrelsens lokalförsörjning är i balans.

Kretslopp och vattennämnden

Kretslopp och vattennämnden har inte redovisat några tillkommande eller förändrade lokalbehov varför stadsledningskontoret utgår från att nämndens lokalförsörjning är i balans.

Kulturnämnden

Nulägesanalys – identifierade utmaningar

Kulturnämnden har sedan tidigare initierat flera stora förstudier som rör om- och tillbyggnader av stadens kulturinstitutioner. Ombyggnaden av Röhsska museet är färdigställd och en stor ombyggnad av Sjöfartsmuseet Akvariet pågår med planerad invigning i början av 2022.

I oktober 2020 ställde sig kommunfullmäktige formellt bakom förslaget att uppföra ett nytt fjärrmagasin för kulturnämndens samlingar. Parallellt pågår även kompletteringar av den tidigare förstudien av om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum inför ett nytt politiskt ställningstagande om genomförande under våren 2021.

Inriktningsförslaget att flytta Göteborgs konsthall från Götaplatsen till en ny lokal i Frihamnen har blivit kraftigt försenat och det är idag oklart när eller om byggnation kan tänkas starta. En försenad flytt av Göteborgs konsthall kan i sin tur påverka genomförandet av en om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum vilket kommer behöva beaktas framöver.

Stadsledningskontoret handlägger även en begäran från kulturnämnden om att ta fram förslag på nya kontorslokaler för den centrala förvaltningen. Nuvarande lokaler på Norra Hamngatan 8–10 bedöms efter genomförda verksamhetsövergångar varken ha tillräcklig kapacitet eller vara ändamålsenliga. Ett förstudieavtal har tecknats mellan Higab AB och kulturförvaltningen i syfte att utreda en anpassning av Wernerska villan som nytt förvaltningskontor. Beslut i ärendet förväntas i början av 2021.

Lokalförsörjningsanalys

Kulturnämnden tog under 2016 beslut om en önskad prioriteringsordning för sina större investeringsprojekt vilket även fastställdes av kommunfullmäktige i samband med budget 2017. Den huvudsakliga inriktningen där kvarstår även idag, nämligen att nämnden, trots en växande stad, inte ser ekonomiska förutsättningar att starta upp några nya större institutioner eller verksamheter. Fokus ligger istället på att utveckla och anpassa de verksamheter som redan finns och säkra att lokalerna är ändamålsenliga enligt dagens standard för den verksamhet som bedrivs där. Av de större projekten saknas fortfarande ett formellt beslut kring framtiden för Göteborgs konstmuseum.

I samband med att ansvaret för stadens folkbibliotek övergick från stadsdelsnämnderna till kulturnämnden lämnade kommunfullmäktige ett antal olika uppdrag inom ramen för budget 2019 och budget 2020. Kulturförvaltningen har under 2019/2020 tagit fram en biblioteksutredning som omfattar alla folkbibliotek i Göteborg. Utredningen fastställdes av kulturnämnden i september 2020 och i beslutet föreslås bland annat att förvaltningen ska ta fram en tidsatt lokalbehovsplan för biblioteken som definierar förändringsbehov vilket kommer kunna ge underlag till kommande lokalförsörjningsplaner.

Utöver folkbiblioteken kommer kulturnämnden även att ta över ansvaret för stadens kulturhus vid årsskiftet 2020/2021. Ansvarsfördelningen är logisk sett till att folkbiblioteken som regel utgör drygt halva ytan av ett kulturhus. Två nya kulturhus är i skeden av planering eller byggnation, dels vid Rymdtorget i Bergsjön och dels inom ramen för planerad stadsutveckling vid Backaplan.

Risakanalys

I samband med att ansvaret för stadens biblioteksverksamhet överfördes till kulturnämnden i april 2019 har nämnden fått ansvar för betydligt fler hyresobjekt och därmed även betydligt större lokalyta. I samband med avvecklingen av stadsdelsnämnderna tillförs ytterligare lokaler till kulturnämnden, exempelvis kulturhusen.

På projektsidan tillkommer flera omfattande byggprojekt med relativt hög grad av verksamhetsinvesteringar. Kulturnämnden behöver därför säkerställa att man har en anpassad organisation med rätt kompetens för att kunna hantera en mycket större volym av lokalfrågor av både operativ och strategisk karaktär.

Lokalkostnadsanalys

Mot bakgrund av de byggprojekt som är beslutade och/eller pågår kommer kulturnämndens lokalkostnader att öka kraftigt i ett närtidsperspektiv. Stadens större kulturinstitutioner är i många fall drygt 100 år gamla och dagens krav på arbetsmiljö, tillgänglighet och säkerhet har gjort det nödvändigt att initiera en stor mängd projekt på samma gång. Här kan särskilt nämnas om- och tillbyggnaden av Sjöfartsmuseet Akvariet, nytt magasin för kulturnämndens samlingar samt en planerad om- och tillbyggnad av Göteborgs konstmuseum. Hanteringen av de ökade lokalkostnaderna för dessa projekt, samt de omfattande kostnader av engångskaraktär som kan kopplas till exempelvis hantering och flytt av stora samlingar förutsätter större ramjusteringar till kulturnämnden.

Under 2019 genomförde Higab AB även en generell justering av hyresnivåer för de större kulturinstitutionerna vilket fick en tydlig ekonomisk konsekvens då lokalhyrorna tidigare generellt sett var väldigt låga.

Lokalnämnden

Lokalförsörjningsanalys

Lokalnämnden har sedan 2018 utrett frågan om en långsiktigt hållbar lösning för nämndens lokalbehov och var verksamheten geografisk ska placeras. Utredningen blev klar efter sommaren 2020 och lokalnämnden beslutade vid sitt sammanträde 2020-09-24 att hyra in nya kontorslokaler på Hornsgatan 1 i Gamlestaden.

Inhyrningen betraktas som av betydande art på grund av hyreskontraktets totala värde. Beslut om att godkänna inhyrningen kan därför inte hanteras inom ramen för kommunstyrelsens delegation till stadsledningskontoret. Ärendet är anmält till kommunstyrelsens sammanträde 2020-11-25.

Med inhyrningen av de nya lokalerna gör stadsledningskontoret bedömning att nämndens lokalförsörjning är i balans i ett nutids- och närtidsperspektiv.

Miljö och klimatnämnden

Nulägesanalys – identifierade utmaningar

Miljöförvaltningen har cirka 190 medarbetare i befintliga lokaler på Karl Johansgatan 23. En begäran från nämnden inkom till stadsledningskontoret redan 2017 om att utreda en ombyggnad och anpassning av lokalerna för att bland annat stödja ett aktivitetsbaserat arbetssätt. Fastighetsägaren Higab AB har parallellt även uppmärksammat behovet av att grundförstärka fastigheten.

En förstudie med förslag på ombyggnader färdigställdes under 2019 och presenterades för nämnden. Bedömningen gjordes då att inget evakueringsbehov förelåg utan att projektet kunde genomföras med omflyttningar och tillfälliga lösningar inom fastigheten.

Miljönämnden valde i juni 2019 att bifalla förstudieförslaget och beställa en ombyggnad av lokalerna i enlighet med framtaget förslag.

I juni 2020 valde miljönämnden att återta tidigare beslut om ombyggnad. Bakgrunden var nya ställningstaganden kring evakueringsbehovet där förvaltningen nu istället bedömde att all verksamhet behövde evakueras både under grundförstärkningen men även under den av verksamheten initierade ombyggnaden. Med tillkommande evakueringskostnader under cirka 24 mån fördubblades i praktiken kostnaderna för projektet vilket gjorde det för dyrt att genomföra för nämnden.

Under hösten 2020 har miljöförvaltningen, stadsledningskontoret och Higab AB fortsatt dialogen om hur verksamhetens behov av lokalförändringar kan hanteras vidare. Oavsett om några verksamhetsanpassningar genomförs måste Higab AB genomföra grundförstärkningar i befintliga lokaler.

Lokalförsörjningsanalys

Nämnden har i ett nutidsperspektiv redovisat ett behov av lokaler för cirka 250 medarbetare för att även inkludera den verksamhetsövergång som sker vid årsskiftet 2020/2021 då ansvaret för tillståndsenheten övergår från social resursnämnd till miljö- och klimatnämnden. Nämnden pekar på ett behov av att de nya lokalerna ska ha närhet till kollektivtrafik och bra möjlighet till cykelpendling.

Då inga lokalförändringar hinner genomföras innan verksamhetsövergången sker kommer tillståndsenheten troligen behöva sitta kvar i sina nuvarande lokaler på Gårdavägen.

Nuvarande hyresavtal för Karl Johansgatan 23 löper fram till hösten 2023 varför en eventuell flytt till nya lokaler tidigast kan genomföras då.

Riskanalys

Nämnden har tidigare bedömt att lokalerna på Karl Johansgatan av olika skäl behöver anpassas men att det blir för dyrt att genomföra de omfattande åtgärder som tidigare planerades. En risk är därför att befintliga lokaler måste fortsätta användas utan anpassningar under hyreskontraktets resterande tid och att en samlokalisering med tillståndsenheten inte är möjlig att genomföra på kort sikt.

Lokalkostnadsanalys

Oavsett om miljöförvaltningens önskemål hanteras genom en ombyggnad av befintliga kontorslokaler till ett aktivitetsbaserat arbetssätt, eller framtida flytt till helt nya lokaler så kommer det att medföra ökade lokalkostnader för nämnden.

I detta läge har inte stadsledningskontoret något närmare underlag är det oklart i vilken utsträckning ett högre kvadratmeterpris kan kompenseras genom mer effektivt utnyttjande av ytor.

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har inte redovisat några tillkommande eller förändrade lokalbehov varför stadsledningskontoret utgår från att nämndens lokalförsörjning är i balans.

Nämnden för inköp och upphandling

Nämnden för inköp och upphandling har inte redovisat några tillkommande eller förändrade lokalbehov varför stadsledningskontoret utgår från att nämndens lokalförsörjning är i balans.

Nämnden för intraservice

Nulägesanalys – identifierade utmaningar

Nämnden för intraservice har under ett antal år haft en stor ökning av antalet medarbetare, delvis på grund av politiska beslut om verksamhetsövergångar men även på grund av utvecklingsprojekt för att möta krav från andra verksamhetsnämnder. De huvudsakliga kontorsytorna på Rosenlundsgatan 4 är fullbelagda och inte ändamålsenliga för ett önskat aktivitetsbaserat arbetssätt. Förvaltningens ambition att samla all verksamhet på en fysisk plats har därför ännu inte kunnat realiseras utan kompletterande kontorsytor har behövt hyras in på ytterligare tre platser. Utifrån att det är en stor förvaltning med delvis speciella lokalbehov har intraservice poängterat svårigheten i att planera och förbinda sig till långsiktiga hyreskontrakt när budget och tjänsteplaner beslutas årsvis.

Utredningsarbete har sedan 2017 pågått för att ta fram beslutsunderlag för en större ombyggnad av Rosenlundsgatan 4 så nämndens hela verksamhet kan samlas där. Omfattningen och komplexiteten i projektet har förändrats under hand vilket har gjort att arbetet med förstudien har tagit mycket längre tid än beräknat. Nämnden för intraservice beslutade i september 2020 att revidera sin begäran till stadsledningskontoret till att även utreda ett alternativ där hela förvaltningen föreslås flytta till en ny adress.

Lokalförsörjningsanalys

Nämndens lokalstrategi är att samla all verksamhet på en fysisk plats för att skapa synergier och samordningsvinster. Strategin har inte kunnat förverkligas i praktiken eftersom den förutsätter antingen en fullständig ombyggnad av nuvarande kontorsytor på Rosenlundsgatan 4, alternativt en ny inhyrning på annan adress. Stadsledningskontoret har fått ett utvidgat utredningsuppdrag från nämnden och räknar med att ett beslutsunderlag kan finnas klart under våren 2021.

Parallellt genomför förvaltningen en intern översyn kring eventuell omlokalisering av förvaltningens tekniska funktioner.

Riskanalys

Nämndens utvidgade begäran från september 2020 innebär en förändrad tidplan för när nya anpassade lokaler kan vara tillgängliga. Utöver en förlängd utredningstid för att ta fram önskat beslutsunderlag så är det i praktiken tillgången på lämpliga kontorslokaler i önskade lägen som styr. Av de provisoriska lokallösningar som nämnden idag använder vill stadsledningskontoret särskilt lyfta fram att lokalerna på Norra Hamngatan 14 endast är tillgängliga till 2021-12-31 eftersom Higab AB därefter planerar ett större ombyggnad/renovering med start våren 2022. Behov kan därför uppstå att på nytt söka kortsiktiga evakueringslösningar för delar av verksamheten.

Lokalkostnadsanalys

De lokalmässiga förändringar som nämnden önskar genomföra kommer att innebära ökade lokalkostnader. I dagsläget finns inte underlag för att beräkna effekter mer i detalj än så.

Nämnden för konsument och medborgarservice

Nulägesanalys – identifierade utmaningar

Nämnden för konsument- och medborgarservice sitter idag i lokaler på Ekelundsgatan 1 (4 olika plan i huset) och Första Långgatan 28 (Romano Center). Lokalerna på Ekelundsgatan 1 delas med överförmyndarnämnden. Nämnden bedömer att kapacitetstaket är nått i befintliga lokaler och att det kommer vara svårt att hantera tillkommande uppdrag som kräver personalökningar i befintliga lokaler.

Lokalförsörjningsanalys

I 2020 års lokalförsörjningsplan lyfte stadsledningskontoret fram att en översyn pågick i syfte att utreda nämndens lokalbehov. Nämnden har ännu inte redovisat resultatet av utredningen och innan det sker har stadsledningskontoret ingen tydlig bild över nämndens lokalbehov. Men troligt är att med nämndens utökade ansvar för medborgarkontoren så kommer behoven av arbetsplatser att öka.

Riskanalys

Stadsledningskontoret gör bedömningen att det finns en risk att nämndens nuvarande lokaler i ett nutidsperspektiv inte längre kommer att räcka till och att nämnden som en följd av det kommer att behöva byta lokaler.

Park och naturnämnden

Nulägesanalys – identifierade utmaningar

Stadsledningskontoret bedömer att de utmaningar som identifierades i 2020 års lokalförsörjningsplan fortfarande är aktuella. Utmaningarna är främst kopplade till den verksamhet som bedrivs inom avdelningarna för stadsutveckling, skötsel och anläggning samt arbetsmarknad.

Verksamheterna bedöms ha ett behov av cirka 8 500 kvadratmeter speciallokalsyta och cirka 40 000 kvadratmeter uppställningsyta. Verksamheten är idag lokaliserade främst på Ringön och Gullbergsvass och den stadsutveckling som är planerad i dessa områden förväntas ge en omfattande påverkan på de ytor som dessa verksamheter idag disponerar. Flertalet av de fordon som används är eldrivna och har en begränsad räckvidd, en central lokalisering av verksamheten är därför viktig. Nämnden kan vara kvar på Gullbergsvass fram till 2025 och på Ringön i uppskattningsvis cirka 10 år.

Lokalförsörjningsanalys

I 2020 års lokalförsörjningsplan lyfte stadsledningskontoret fram att en förstudie pågick i syfte att utreda nämndens lokalbehov kopplat till verksamheterna på avdelningarna för stadsutveckling, skötsel och anläggning samt arbetsmarknad. Förstudien pågår

fortfarande och innan utredningen är avslutad har stadsledningskontoret ingen tydlig bild över hur dessa verksamheters lokalbehov skulle kunna lösas eller i vilket tidsperspektiv.

Riskanalys

Stadsledningskontoret ser att det finns en stor risk i att det kommer att vara svårt att hitta likvärdiga ersättningslokaler till Ringön och Gullbergsvass i centrala Göteborg. Med stor sannolikhet kommer verksamheten att i ett närtids- och framtidsperspektiv inte kunna operera på samma sätt som idag.

Lokalkostnadsanalys

Stadsledningskontoret gör bedömningen att om verksamheten i ett närtids- och framtidsperspektiv inte kommer kunna operera på samma sätt som idag så kan nämndens hyreskostnader och investeringsbehov komma att öka.

Stadsdelsnämnderna

Fördelning av befintliga lokaler mellan de nya nämnderna har hanterats inom projektet ny nämndorganisation 2021.

Nulägesanalys – identifierade utmaningar

Efter bildandet av de nya nämnderna för förskola och grundskola består cirka 70 procent av stadsdelarnas lokalbestånd av vårdlokaler som BmSS och äldreboende.

Lokalförsörjningsplaneringen av dessa lokaler sker via resursnämndsuppdrag i stadsdelsnämnden Örgryte-Härlanda och redovisas i separata avsnitt i lokalförsörjningsplanen.

Resterande lokalbestånd i stadsdelarna cirka 30 procent består primärt av kontor och speciallokaler kopplat till sektorn samhälle och kultur, lokaler för daglig verksamhet och utförarverksamheter inom individ och familjeomsorg samt funktionshinder.

Lokalförsörjningsanalys

På grund av den pågående organisationsförändringen valde stadsledningskontoret att inte skicka ut en enkät till stadsdelsnämnderna gällande deras kommande behov av kontor och speciallokaler inför framtagande av 2021 års lokalförsörjningsplan. Den behovsbild som redovisades i 2020 års lokalförsörjningsplan bedöms fortfarande i stora delar vara relevant.

Den lokalbehovs information som stadsdelsnämnderna har idag behöver sättas samman och struktureras så att den på ett enkelt och tydligt sätt kan lämnas över till nämnden för funktionsstöd, äldre samt vård- och omsorgsnämnden samt grundskolenämnden för fortsatt hantering från den första januari 2021.

Riskanalys

Innan de nya nämnderna har de organisatoriska och personella funktioner på plats som krävs för att på strukturerat sätt kunna hantera de lokalbehov som uppstår. Ser stadsledningskontoret en viss risk i att behovsframställan till kommunstyrelsen kan bli fördröjd vilket i sin tur kan medföra att verksamheten inte får de lokaler de behöver i tid.

En förändrad organisation kan också komma att innebära ett delvis förändrat lokalanvändande. I detta ser stadsledningskontoret en risk att det skulle kunna leda till en

ökad volym tomställda lokaler. När det gäller externt inhyrda lokaler har nämnderna möjlighet att säga upp hyresavtal med hänsyn till kontraktens löptid. När det gäller lokaler som lokalnämnden upplåter till stadens verksamheter är stadens utmaningar närmare beskrivna under avsnittet ”effekten av förändrade befolkningsprognoser”.

Lokalkostnadsanalys

De lokal- och hyreskostnader som stadsdelsnämnderna har idag kommer att övertas av nämnden för funktionsstöd, äldre samt vård- och omsorgsnämnden, grundskolenämnden samt de fyra socialnämnderna Nordost, Centrum, Sydväst och Hisingen.

Stadsrevisionen

Stadsrevisionen har inte redovisat några tillkommande eller förändrade lokalbehov varför stadsledningskontoret utgår från att nämndens lokalförsörjning är i balans.

Social resursnämnd

Fördelning av befintliga lokaler mellan de nya nämnderna har hanterats inom projektet ny nämndorganisation 2021.

Nulägesanalys - identifierade utmaningar

Stadig tillgång på bostäder inklusive en långsiktig finansiering, för de grupper som staden har ett särskilt ansvar för.

Underhåll och upprustning av bostäder som blockförhyrs av allmännyttan (omfattar över 12 000 m²) är akut att börja åtgärda.

Social resursnämnd är i första hand en utförarnämnd som jobbar med de politiska uppdrag som man fått. Omfattningen har styrts av stadsdelsnämndernas önskan att köpa platser respektive den avsatta volymen kommuncentrala medel. Planeringssituationen från 2021 och framåt förändras i grunden.

Lokalförsörjningsanalys

Nutid 1–5 år

Uppdraget som Social resursnämnd har haft kommer från 2021 att delas upp på tre av de nya nämnderna. Boende samlas hos Socialnämnd sydväst, stöd till familjer och individer kommer att tillhöra Socialnämnd centrum och verksamhetsområdet funktionsstöd kommer att överföras till den nya Funktionsstödsnämnden.

Område Boende har cirka 1200 boendeplatser och är den största verksamheten. Området ansvarar för lokaler på cirka 65 adresser varav vissa inte har någon kommunal verksamhet. Uppsägning av lokaler som inte längre behövs och överföring av lokaler utan kommunal verksamhet pågår.

Stora enheter som blockförhyrs av allmännyttan är i mycket dåligt skick. Det är akut att ta fram en plan för upprustning av dem. Behovet av upprustning har påtalats i många år.

Området bedriver omsorg för personer med pågående missbruk på Bergsjöhöjd. Enheten har över hundra platser, är i dåligt skick och bör ersättas med mindre enheter.

Område Funktionsstöd omfattar korttidshem, aktivitetshus, daglig verksamhet mm och överförs till nya funktionsstödsnämnden som har förutsättningar att se över omfattning och lokalbehov. Bland det som överförs är Dalheimers Hus där lokalförvaltningen redan ser behov av omfattande upprustning inklusive behov av evakuering. Evakueringen beräknas bli åtminstone 3 år och hyreskostnaderna helt andra än nu, så en genomlysning bör göras innan investeringsbeslut tas.

Närtid och Framtid 5–10 år>

Lokalförsörjningsanalys med längre horisont bör inte göras innan de nya nämnderna analyserat sin verksamhet.

Lokalkostnadsanalys

Omfattningen av verksamheterna framöver är något oklar och social resursförvaltning har gjort bedömningen att man ska dra ner mesta möjliga på vissa lokaltyper. Troligen är det en riktig bedömning ur ett ekonomiskt perspektiv att göra det i samband med omorganisationen.

Omfattande upprustning av flera befintliga lokaler behövs och kommer att påverka hyresnivåerna.

Riskanalys

Social resurs har fått ansvara för många udda lokaler, bland annat där ideella föreningar med socialt innehåll driver verksamhet. Fastighetskontoret kan få en anhopning av lokaler av den typen att hantera det kommande året.

Trafiknämnden

Nulägesanalys – identifierade utmaningar

Den nulägesanalys som redovisades i 2020 års lokalförsörjningsplan bedöms fortfarande vara relevant. Dock vill stadsledningskontoret lyfta fram den utmaning som finns kopplat till skick och status på lokalerna i Traktören. Här finns rad kända arbetsmiljöproblem kopplat till teknisk/fysisk status på lokalerna. Dessa problem måste lösas ut i samarbete mellan lokalnämnden och trafiknämnden så att lokalerna möter de verksamhetsbehov som trafiknämnden har. Trafiknämnden har fortsatt ett antal medarbetare som på grund av dessa arbetsmiljöproblem fortsatt är evakuerade till lokaler på Norra Hamngatan 14. Nämnden har även gjort en tillfällig korttids inhyrning av lokaler i kvarteret Högvakten.

Lokalförsörjningsanalys

Den behovsbedömning som redovisades i lokalförsörjningsplan 2020 bedöms fortfarande vara relevant.

Riskanalys

Om inte lokalnämnden i samarbete med trafiknämnden inte kan hitta gemensamma lösningar på innemiljöproblemen i Traktören ser stadsledningskontoret en risk i att staden genom lokalnämnden riskerar ha en stor kontorsbyggnad i centrum som inte upplevs som

funktionell och därmed inte heller är uthyrningsbar med mindre än att stora investeringar först genomförs.

Utbildningsnämnden

Nulägesanalys – identifierade utmaningar

I detta avsnitt redovisar stadsledningskontoret tre övergripande och aktuella lokalförsörjningsutmaningar som nämnden bedöms stå inför.

Säkerställa befintliga kapacitet

Stadsledningskontoret har lyft fram utmaningen i både 2019- och 2020 års lokalförsörjningsplan. Utmaningen kvarstår och lokalnämnden behöver närmare presentera en strategi över hur de äldre gymnasieskolor som staden själva äger ska kunna hållas tillgängliga och ändamålsenliga över tid.

Lokalnämnden genomförde under våren 2019 en inventering och preliminär bedömning av underhållsåtgärder av utbildningsförvaltningens lokaler i ett framtidsperspektiv. I 2020 års lokalbehovsplan redovisar nämnden en sammanställning avseende de behov som framkom.

Expansion av utbildningsplatser

I 2020 års befolkningsprognos för Göteborgs Stad bedöms gruppen 16–18 åringar öka med cirka 5 000 elever i prognosperioden fram till år 2040. Med dagens marknadsandelar innebär det en utökning av cirka 2 400 utbildningsplatser inom den kommunala gymnasieskolan. Befolkningen i Göteborgsregionen förväntas också att öka vilket innebär att det är troligt att antalet elever från Göteborgsregionen som söker en kommunal eller fristående gymnasieplats inom Göteborgs Stad också kommer att öka.

Utbildningsnämnden lyfter fram ett tydligt behov av att utökningen av den kommunala gymnasieskolan helst ska ske i stadens centrala delar. Detta behov är kopplat till nämndens tidigare erfarenheter av att det är svårt att få elever att söka till utbildningar som bedrivs utanför centrum. Behovet bedöms vara motsvarande hos de fristående gymnasieskolorna.

I prognosperioden fram till år 2040 bedöms således antalet gymnasieelever som dagligen ska pendla till och från centrala Göteborg kraftigt att öka. Stadsledningskontoret gör bedömningen att det i förhållande till detta framtida scenario finns behov av att tillsammans med utbildningsnämnden följa följande trender:

- **Tillgången på ändamålsenliga lokaler i centrala Göteborg:** om tillgången inte kan möta efterfrågan, var i staden ska nya utbildningsplatser förläggas? Skulle en eventuell förskjutning i geografi kunna innebära att de fristående aktörerna inte är lika intresserade av att etablera sig och att den kommunala marknadsandelen som en effekt av det skulle kunna öka?
- **Andelen elever från Göteborgsregionen som förväntas söka en kommunal gymnasieplats i Göteborg:** denna prognosbild behöver förbättras och utvecklas för att skapa bättre prognoser över förväntat antal elever från Göteborgsregionen i syfte att få ett mer komplett behovsunderlag.

Antal elever på introduktionsprogrammen

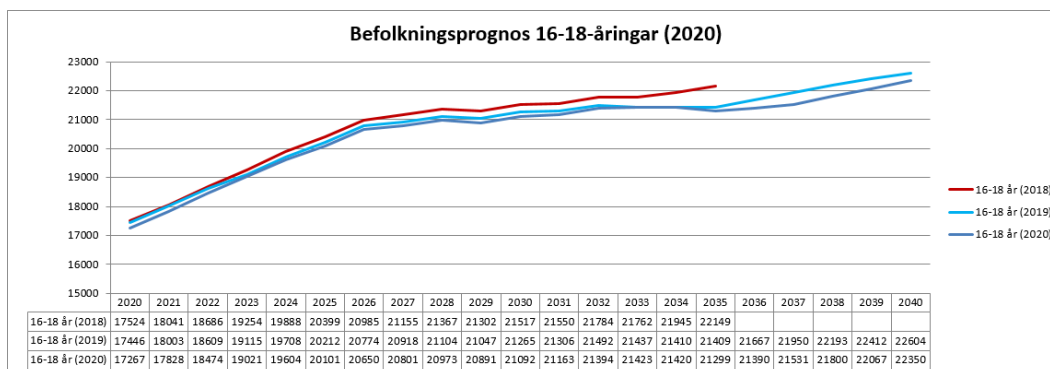
En utmaning för utbildningsnämnden är att prognostisera gymnasieskolans behov av platser på introduktionsprogrammen. Behovet är svårt att prognostisera då det är direkt knutet till antalet nyanlända. Målsättning är att dessa elever ska placeras i befintliga gymnasieskolor för att förbättra integrationsförutsättningarna. Det innebär att det finns en osäkerhetsfaktor som hastigt kan förändras inbyggd i behovsprognoserna. Ändras prognosen kan det innebära att det finns lediga gymnasieplatser i befintliga gymnasieskolor och att behovet av nya platser därigenom blir lägre. Under 2020 sjönk antalet elever på introduktionsprogrammen till följd av färre nyanlända. Minskningen tros fortsätta framöver.

Lokalförsörjningsanalys

Utbildningsnämndens verksamhet omfattar gymnasieskola, gymnasiesärskola och vuxenutbildning. Det kommande lokalförsörjningsbehovet kommer att redovisas per utbildningsform.

Gymnasieskola

Grafen nedan visar hur befolkningsutvecklingen av antalet 16–19 åringar ser ut i staden mellan 2020 och 2040. Grafen visar samtliga personer i åldersgruppen men alla personerna förväntas inte välja en kommunal gymnasieskola. Enligt utbildningsnämndens årsrapport 2019 fördelas Göteborgseleverna enligt följande; cirka 39 procent väljer en kommunal gymnasieskola, cirka 53 procent väljer en fristående gymnasieskola och cirka 8 procent väljer en fristående gymnasieskola i en annan kommun.



Figur 11. Kommunprognos från 2020 över förväntat antal 16–18-åringar i Göteborgs stad för perioden fram till 2040. Kommunprognoser från 2018 och 2019 anges som referens.

Enligt Göteborgs stads kommunprognos 2020 har antalet ungdomar i gymnasieåldern de senaste åren börjat öka i antal och framöver förväntas gruppen öka kraftigt när 2000-talets stora födelsekullar kommer in i åldersgruppen.

De kommande åren ökar åldersgruppen årligen med cirka 600 ungdomar. Om fem år fram i tiden så kommer därmed antalet ungdomar att ha ökat med cirka 3 000. Gruppen påverkas i lite större utsträckning av flyttningar än grundskolebarnen. Utflyttningen är låg men inflyttningen till Göteborg har större betydelse för utvecklingen.

I princip alla barn som kommer upp i gymnasieåldrarna under prognosperioden fram till 2040 är redan födda. I ett längre perspektiv, fram till 2040, beräknas antalet ungdomar i gymnasieåldrarna fortsätta att öka och blir cirka 5 000 fler än idag. I prognosen syns en lägre ökningstakt från 2032 och framåt jämfört med 2018 och 2019 års prognoser.

Figur 12 nedan visar utbildningsnämndens behov av gymnasieplatser för elever från Göteborgs Stad fram till 2040 och den planerade expansion av gymnasieplatser. Prognosen pekar på en lokalförsörjning nära balans i prognosperioden men med en obalans i nutidsperspektivet. Prognosbilden inkluderar inte elever från Göteborgsregionen.

	År	Behov	Planerad expansion
Nutid:	2020–2025	1 500	1 200
Närtid:	2025–2030	700	900
Framtid:	2030>	200	0
	SUMMA:	2 400	2 100

Figur 12. Utbildningsnämnden anger att en lämplig storlek på nya gymnasieskolor ligger mellan 700–1000 elever.

Gymnasiesärskolan

Läsåret 2019/2020 går det 310 elever i den kommunala gymnasiesärskolan. Prognosen de följande åren visar sedan på ett mer eller mindre oförändrat elevantal till höstterminen 2022. Utbildningsnämnden gör bedömningen att nästa elevökning inom gymnasiesärskolan kommer att ske till läsåret 2022/2023 då det totala antalet elever ser ut att öka till cirka 360. Baserat på det underlaget gör Utbildningsnämnden i sin lokalbehovsplan bedömningen att det läsåret 22/23 kommer finnas behov av utökad lokalyta eller en ny enhet för gymnasiesärskolan. Utbildningsnämnden utreder om utökningen kan ske inom befintligt bestånd eller om uppdrag om nya lokaler krävs.

Gymnasiesärskolans kommande behov beräknas uppstå främst i ett nutids och närtidsperspektiv. Fokus i lokalförsörjningen är att försöka utöka antalet platser i befintliga lokaler och eventuellt komplettera med yta för en ny enhet. För gymnasiesärskolan finns goda förutsättningar att nå lokalförsörjning i balans i ett nutidsperspektiv.

Vuxenutbildning

Nämnden för arbetsmarknad och vuxenutbildning har angett att minst 20 procent av vuxenutbildningen exklusive särskild utbildning för vuxna skall tilldelas utbildningsförvaltningen. Antalet platser i egen regi (Studium) uppgår idag till drygt 25 procent av de totala antalet platser i staden samtidigt har arbetsmarknad och vuxenutbildning i sin pågående upphandling av utbildningsplatser angett att den andelen kan uppgå upp till 35 procent. Skulle antalet platser i egen regi växa till upp mot 35 procent kommer ytterligare lokaler att behövas på sikt.

Genom att göra Anpassningar på befintliga lokaler och utöka volymen på inhyrda ytor säkerställer utbildningsnämnden lokalförsörjning inom eget bestånd. För vuxenutbildningen råder det under nuvarande förutsättningar för att nå lokalförsörjning i balans i ett nutidsperspektiv. För att nå målsättningen om 35 procent av platserna på vuxenutbildning i egen regi kommer det på sikt behövas fler lokaler.

Risakanalys

Oberoende av huvudman, ser stadsledningskontoret två huvudsakliga risker kopplat till gymnasieutbildningen i Göteborgs Stad. Dels handlar det om tillgången till ändamålsenliga gymnasielokaler i centrala Göteborg. Dels handlar det om ett ökat tryck

på kollektivtrafiken till och från stadens centrala delar om ökningen av antalet resande gymnasieelever faller ut i enligt med nuvarande prognos.

Lokalkostnadsanalys

I samband med stadens expansion så kommer nämndens verksamhet att växa och nya lokaler för nämndens verksamhet kommer att behöva hyras in eller byggas. Utöver ett behov av att växa så bedöms också cirka 40 procent av nämndens gymnasieskolor utgöras av lokaler som kräver reinvesteringar för att kunna bibehålla ändamålsenlighet så väl som kapacitet. Sammantaget innebär detta att nämndens hyreskostnader framgent bedöms öka och att lokalkostnaderna kommer utgöra en större andel av nämndens budget.

I sin lokalbehovsplan 2020–2035 (UBN 2020-04-21 §79 0260/20) lyfter nämnden fram en liknande bild. Nämnden lyfter också fram att då arbetet med att ta fram en ny hyressättning för förskole-, grundskole- och gymnasielokaler är pågående pekar nämnden också på att det fortfarande är svårt att mer konkret bedöma de faktiska hyreseffekterna av en ny hyressättning. Stadsledningskontoret vill betona vikten av samarbete mellan lokalnämnden, förskolenämnden, grundskolenämnden och utbildningsnämnden för att tillsammans hitta kloka vägar och funktionella kompromisser för att begränsa lokalkostnadsutvecklingen och de hyresekonomiska effekterna.

Valnämnden

Nulägesanalys – identifierade utmaningar

Valnämnden och dess kansli har en lång valperiod framför sig. Den tar sin början redan vid kommande årsskifte då arbetet börjar med den så kallade valdistriktsrevideringen. Runt årsskiftet 2021/ 2022 börjar valkansliet arbetet med alla de övriga förberedelser som skall till inför valet 2022. Därefter följer EU val 2024 och nytt svenskt val 2026. Valnämnden behöver därför nya lokaler för sin verksamhet från och med slutet av 2021 eller som senast vid början av 2022. Nämndens bedömning är att lokaler kommer behövas fram till utgången av 2026.

Lokalförsörjningsanalys

En förstudie pågår för att möta nämndens redovisade behov. Behovet bedöms kunna lösas genom inhyring inom den geografi som nämnden har redovisat.

Lokalkostnadsanalys

De lokalmässiga förändringar som nämnden planerar för bedöms rymmas inom nämndens budget.

Äldreboende

Nulägesanalys - identifierade utmaningar

Långsiktighet i planeringen för balans

När externa aktörer blir en del av äldreomsorgen innebär det att kommunen som har det yttersta ansvaret behöver ha större flexibilitet att öka eller minska sina volymer. Uttalade

mål för omfattningen av egen respektive extern verksamhet kan övervägas. Nuläget är ett överskott på platser och ytterligare platser färdigställs under 2021–2022. Flertalet av platserna är externa leverantörers.

Kostnader för överskott av lokaler

Överskott av lokaler och personal innebär en mycket stor merkostnad som riskerar att tränga undan verkliga behov.

Tillgången till byggklara tomter för att kunna leverera lokaler vid efterfrågad tidpunkt

Om staden ska fortsätta att äga och bygga äldreboenden behöver genomförandetiden vara mer förutsägbar. Detaljplaneringsprocessen är lång, men framför allt tidsmässigt oförutsägbar. Tomter bör reserveras och planeras även där inte omedelbar byggstart önskas.

Möjligheter till en stimulerande utemiljö i den täta staden

Livskvalitet och hälsa påverkas av möjligheten till trygg utevistelse, vilket begränsas i den täta staden.

Behålla och värdesäkra befintligt fastighetsbestånd med en ny hyresmodell

På många sätt är det svårare att bygga om än att bygga nytt. Men ett fungerande fastighetsbestånd med långa nyttjandetider är nyckeln till låga lokalkostnader.

Lokalförsörjningsanalys

Behov och planering hela staden i nutid (2021–2025)

Staden har 2020 tillgång till 4 139 platser varav egna utgör cirka 3 310, Tre Stiftelser 357 st. och ramavtal och köpta platser cirka 475 st.

De tio stadsdelarna prognosticerade behov sammanställs av resursnämnden i Örgryte Härlanda i en lokalbehovsplan. Behovet bedöms öka med cirka 70 platser per år 2021–2025 till knappt 4 500.

Planering och byggande av lokaler tar lång tid. Den kortsiktiga planeringen (- 5 år) omfattar främst genomförande av beslutade projekt och justeringar i befintligt bestånd. På kort sikt kan stora sjukdomsutbrott så som covid-19, en svår influensa eller en långvarig värmebölja medföra svängningar i efterfrågan på platser, men inte en förändring av det underliggande behovet.

Säkerställande av platser

Tillskottet av platser inom ramavtalet 2019 och effektiviserat arbetssätt har kortat väntetiden till 1–2 månader och tillgång till akutplatser finns. Viss planerad upprustning och ombyggnad genomförs med evakuering inom befintligt bestånd. Den pågående pandemin har påverkat tillgången på platser ytterligare, för närvarande finns ett stort överskott och i princip ingen väntetid. Hur det utvecklar sig under resten av året är oklart.

Lokalförvaltningen och äldreboendesamordningen har gemensamt identifierat de fastigheter som man prioriterar att i närtid rusta upp. Förbättrad utemiljö tillhör det som prioriteras.

Staden har inom perioden beslutat om inhyrning av tre nyproducerade äldreboenden som under 2021–2022 ger ett tillskott av 225 lägenheter. Beslut finns även att bygga två

enheter med totalt cirka 180 platser. Preliminärt är de planerade till 2025 men kan komma att flyttas framåt i tiden.

Inför förväntat införande av LOV har externa aktörer beslutat bygga och inrätta 506 platser som blir klara under 2020–2021 samt ytterligare 100 som planeras bli klara 2023.

Inom staden som helhet blir tillgången på platser år 2025 drygt 600 fler än den förväntade ökningen av behovet. Överskottet kommer att öka den reella valfriheten för brukarna. Den innebär också att lokalförvaltningen kan genomföra nödvändiga upprustningar i det befintliga fastighetsbeståndet. Staden inventerar möjliga åtgärder som kan och bör vidtas för att parera överskottet. Till exempel utfasning av små enheter eller lokaler med mycket stora underhållsbehov.

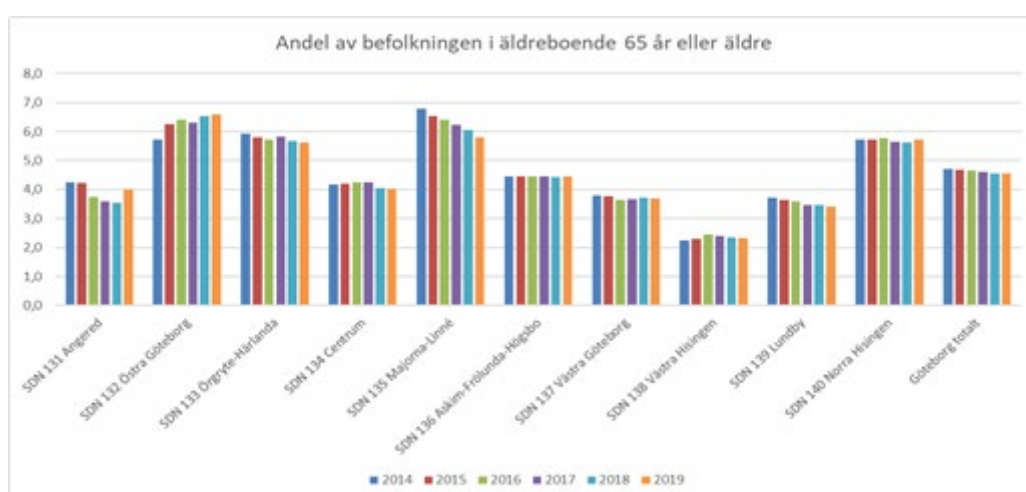
Behov och planering för hela staden i närtid (2026–2030)

Behov i närtidsperspektivet (5–10 år) beräknas utifrån de årliga befolkningsprognoserna och statistik över boende senaste åren.

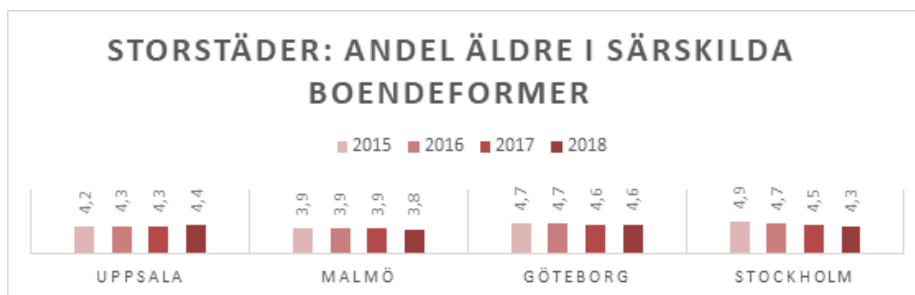
Andelen av befolkningen över 65 år som bor i äldreboende varierar mellan 2,3 procent (Västra Hisingen) och 6,6 procent (Östra Göteborg). Genomsnittet är 4,6 procent vilket är högre än andra storstadsregioner trots liknande befolkningsstruktur.

Befolkningsprognos PR 2020 visar en något långsammare ökning av befolkningen fram till 2030 jämfört med tidigare års prognoser.

Införandet av facknämnder från 2021 kan redan i närtid påverka skillnaderna mellan olika delar av staden. 4,6 procent av alla över 65, uppdelat i åldersgrupper, indikerar ett behov av cirka 5 270 platser år 2030. Framräkning med bibehållande av de regionala skillnader som finns, tyder snarare på ett behov runt 4900 platser. Planeringen utgår från ökningstakt kring 70 platser per år som takten ökar till omkring 100 runt 2030.



Figur 13. Källa: Göteborgs Stad, stadsledningskontoret, statistikenheten.



Figur 14. Andel invånare äldre än 65 år som bor i äldreboende Källa: Socialstyrelsen och SCB.

Platser i befintligt bestånd (2025–2030)

Renoveringsplanen från 2018 behöver utvecklas till en långsiktig reinvesteringsplan/beskrivning för hela lokalförvaltningens fastighetsbestånd. Reinvesteringsplanen behövs som ett underlag för den verksamhetsmässiga planeringen på medellång sikt.

Säkerställande av tillkommande behov

Det behövs en volym byggklara tomter, reserverade för stadens eget behov. Kommunala behov är högt prioriterat hos de planerande förvaltningarna, men detaljplaneprocessen är tidsmässigt alltför oförutsägbar och behov måste kunna tillgodoses snabbare.

Utemiljö som mera metodiskt utnyttjas som en hälsofrämjande och rehabiliterande resurs, poängteras allt mer, bland annat i det i år uppdaterade Ramprogrammet. Göteborg växer snabbt och förtätas inifrån. De flesta av dagens äldreboenden har stora uteytor, något som kan bli allt svårare att tillgodose.

Utökningen med drygt 1 000 platser som beskrivs ovan ser ut att vara tillräcklig för att täcka prognosticerad ökning fram till 2030. Behov av ytterligare åtgärder i det befintliga fastighetsbeståndet kan förväntas under perioden. Möjlighet att bygga nytt innan befintligt avvecklas behövs om evakueringar ska kunna undvikas.

Behov och planering för hela staden i framtid (2031–2040)

Långsiktigt behov tas fram med hjälp av befolkningsprognoser och statistik. I det långsiktiga perspektivet är förändringar bakåt i tiden intressanta att följa. Andelen av befolkningen över 65 år som bor på ett äldreboende är högre i Göteborg än Stockholm, Malmö och Uppsala. Trenden är svagt nedåt i Göteborg sedan 2014 och förväntas fortsätta så. Även Stockholm med andelen 4,3 procent har en nedåtgående trend. Se figur ovan.

Andel av befolkningen i äldreboende efter åldersgrupp och år, Göteborg						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019
65-74 år	0,84	0,93	0,95	1,01	1,02	1,04
75-84 år	4,36	4,37	4,32	4,21	4,19	4,21
85-94 år	17,97	17,81	17,91	17,77	17,72	17,62
95 år eller äldre	47,31	47,81	45,14	44,44	46,48	46,71
65 år eller äldre	4,70	4,69	4,65	4,60	4,56	4,56

Figur 15. Tillbakablick 2014–2019 Källa: Göteborgs Stad, stadsledningskontoret, statistikenheten.

Befolkningsprognos 2020 innehåller prognos för hela staden och delområden fram till 2040. Prognoser för delområden fanns förr bara 10 år framåt. Tidigare långsiktiga bedömningar grundar sig därför på siffror för hela staden.

Beroende på om man räknar genomsnitt i hela staden för alla över 65, genomsnitt per åldersgrupp eller med bibehållna regionala skillnader så blir uppskattningen av erforderligt antal platser år 2035 mellan 5 300 och 6 100. För 2040 blir intervallet 5 700 – 6 600. Det är något lägre än 2019 års prognos.

Om den övergripande trenden är en minskning av andelen över 65 som bor i äldreboende, går gruppen 65–74 år åt andra hållet. Ökningen från 0,8 (2014) till 1,04 (2019) procent innebär 100 personer i år. Nedan används 2019 års siffror i alla framräkningar.

Säkerställande av platser i befintligt bestånd på lång sikt

Den i föregående stycke efterfrågade reinvesteringsplanen utgör ett underlag för den verksamhetsmässiga planeringen på lång sikt.

Säkerställande av förändrade behov

God kännedom om det befintliga beståndet behövs för långsiktiga beslut. Tillsammans med tillgång till byggklar mark ger det staden goda förutsättningar till en effektiv lokalförsörjning.



Figur 16. Ökat behov av platser i äldreboende år 2020–2040 baserat på befolkningsprognos från mars 2020 framräknat med stadens genomsnittliga siffra respektive med behållna regionvisa skillnader.

Lokalkostnadsanalys

1. Kostnader för överskott av lokaler
2. Införandet av digitala arbetsmetoder
3. Behålla och värdesäkra befintligt fastighetsbestånd med ny hyresmodell

Överskott av lokaler

De befintliga 4 139 platserna (inklusive ramavtal) och stadens planerade tillskott i nutid (cirka 420) räcker för att säkerställa volymen fram till 2025. Tillsammans med externa aktörers etableringar med cirka 600 platser under perioden kommer det att uppstå ett överskott.

Lokalkostnaden per lägenhet i ett nybyggt äldreboende är drygt 200 000 kr per år. Nettokostnad när det finns en hyresgäst blir ungefär hälften. De befintliga äldreboendena kostar mindre, men tomma platser kan bli en mycket stor belastning. I nutid/närtid är därför de åtgärder som kan vidtas för att begränsa överskottet och för att upprätthålla en hög beläggning viktiga.

Skillnaderna mellan det ägda och det inhyrda beror till stor del på hur yteffektivt äldreboendet är. Det kan förmodas att det ändå är verksamhetseffektiviteten (som är svår att mäta) som avgör vad som totalt sett är bäst. Verksamheten förmodas bli mer effektiv när digitala arbetssätt införts.

Införande av digitala arbetsmetoder

Det befintliga beståndet med dess något lägre hyresnivåer är en tillgång, samtidigt som det är viktigt att hålla det så uppdaterat att det är attraktivt. Det pågår ett arbete att beskriva vilken digital standard stadens äldreboenden ska ha. Dels de nyproducerade, dels hur de befintliga ska kunna stödja digitalt arbetssätt och tillhandahålla internet för boende och besökare.

Behålla och värdesäkra befintligt fastighetsbestånd med ny hyresmodell

Det befintliga fastighetsbeståndet är ett stort kapital som staden har anledning att vårda och värdesäkra.

Från 2020 finns det inte längre en central finansiering av hyresmodellen när den går med underskott. Varje fastighet ska få en kostnadsbaserad hyra som kommer att variera mer än hyrorna idag. I allt väsentligt är det positivt med den större kostnadsmedvetenhet det förväntas leda till. Prioritering mellan underhåll som är verksamhetsmässigt viktigt och underhåll som är tekniskt motiverat kan förväntas bli bättre.

Det tydliga överförandet av allt kostnadsansvar till verksamheten blir problematiskt om det inte finns en långsiktig beskrivning av reinvesteringsbehov, som kan tjäna som underlag till verksamhets-mässiga förändringar.

Riskanalys

Planeringsmässiga- och kostnads-mässiga svårigheter finns beskrivna i avsnitten ovan.

Andra faktorer - omvärldsfaktorer

1. Kommunsektorns ekonomiska möjligheter
2. Stora förändringar av ansvaret för vård som i förlängningen kan påverka fastighetsbeståndet

Överförmyndarnämnden

Överförmyndarnämnden har inte redovisat några tillkommande eller förändrade lokalbehov varför stadsledningskontoret utgår från att nämndens lokalförsörjning är i balans.



**Vägledning för
hantering av
omgivningsbuller
vid
bostadsbyggande
i Stockholm**

**Vägledning för hantering av
omgivningsbuller vid bostadsbyggande i
Stockholm**
April 2018

Stadsbyggnadskontoret
Ludvig Elgström
Rickard Börlin
Arne Fredlund

Miljöförvaltningen
Magnus Lindqvist
Karl Malmberg

Innehåll

Inledning	5
Sammanfattning av stadens vägledning för hantering av omgivningsbuller i planeringen	7
<i>Trafikbuller</i>	7
<i>Industri- och verksamhetsbuller</i>	9
<i>Bullerutredning</i>	9
<i>Skolor och förskolor</i>	10
<i>Planbestämmelser</i>	10
Bakgrund	12
<i>Stadens tidigare vägledning – Trafikbuller och planering samt Stockholmsmodellen</i>	13
Buller och olägenhet för människors hälsa	14
Förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader (trafikbullerförordningen)	16
<i>Skillnader mellan förordningen och Stockholmsmodellen</i>	16
Stadens tolkning av trafikbullerförordningen	17
<i>Tillämpningsområde</i>	17
<i>Förhållningssätt till bullernivåer vid fasad</i>	18
<i>Fasadnivåer för höga hus</i>	20
<i>Lägenheter upp till 35 kvm</i>	20
<i>Hantering av maximal ljudnivå på skyddad sida</i>	21
<i>Förhållningssätt vid ombyggnad</i>	21
<i>Friyta, uteplats och balkong</i>	22
<i>Avskärmningar och tak</i>	23
<i>Förhållningssätt till flygbuller</i>	23
<i>Ljudkvalitet vid särskilda boendemiljöer</i>	24
Buller vid skolor och förskolor	24
Vägledning om industribuller	26
Boverkets och Naturvårdsverkets vägledningar	26
Stadens tolkning av Boverkets vägledning om industribuller	27
Buller från idrottsplatser	29
Planering i bullerutsatta lägen	31
Bullerutredningar	33
Bulleranalys i programskedet	33
Bulleranalyser i detaljplaneskedet	33
Redovisningskrav för bullerutredningar	36
Stomljud, lågfrekvent ljud och vibrationer	39
<i>Stomljud</i>	39
<i>Lågfrekvent ljud</i>	39
<i>Vibrationer</i>	40
<i>Ljudmiljö inomhus</i>	40
Stöd för avvägning och samlad bedömning	41
<i>Samlad bedömning</i>	41
Planbestämmelser och planbeskrivningar	42
Detaljplanens innehåll	42

Hantering av buller
4 (63)

<i>Buller och flexibla planer</i>	42
<i>Planbestämmelser</i>	42
<i>Planbeskrivningen</i>	45
Övergångsbestämmelser	47
Regler om buller i PBL och MB	49
<i>Krav på redovisning av buller i detaljplaner</i>	50
Bilaga 1. Exempel	52
Bilaga 2. Förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader	61
Svensk författningssamling 2015:216	61

Inledning

Denna vägledning har tagits fram av miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret i Stockholms stad. I skriften beskrivs de viktigaste delarna i den lagstiftning som påverkar buller i stadsplaneringen och hur reglerna ska tillämpas i Stockholm. Förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader (trafikbullerförordningen) ger utrymme för tolkningar vid tillämpningen. Stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen har bedömt det som viktigt att samordna stadens tillämpning, dels för att beskriva vad som bör gälla inom Stockholms stad, och dels för att skapa enighet mellan stadens förvaltningar om vilka bedömningsgrunder som gäller. Vägledningen beskriver ljudnivåer utomhus. Inomhus ska alltid minst de nivåer som anges i Boverkets byggregler uppfyllas. Även folkhälsomyndigheten har riktvärden för buller inomhus.

Genom de regler som infördes 2015 i plan- och bygglagen (2010:900), PBL,¹ och miljöbalken (1998:808), MB,² har kravet på bullerutredningar vid detaljplanering ökat. Bestämmelserna innebär att bedömningar som fastställs i detaljplanen ska gälla även vid senare tillsyn och tillståndsprövning enligt MB. Därmed ställs större krav i planskedet på analys och redovisning av ljudmiljön vid bostäder. Kommunen ges även möjlighet att besluta att åtgärder som begränsar buller ska vara utförda innan lov eller startbesked får ges. Omfattningen av bullerutredningen ska anpassas till komplexiteten i varje enskild situation.

För att förenkla bedömningen av hur omfattande en bullerutredning behöver vara föreslår staden tre typer av utredningar; *förenklad*-, *standard*- och *detaljerad utredning*. Stadens ambition är alltid att planera för så bra bostadsmiljö som möjligt. Vid planering i bullerutsatta lägen bör hänsyn till bullret tas i ett tidigt skede och finnas med under hela planeringsprocessen. I situationer då riktvärdena kan vara svåra att uppnå ger vägledningen förslag till stöd för avvägningar och samlad bedömning. Det ska alltid göras en sammanvägning och helhetsbedömning där positiva och negativa ljudmässiga faktorer vägs mot varandra.

Trafikbullerförordningen med riktvärden för buller från väg-, spår-, och flygtrafik, började gälla den 1 juni 2015 och från och med den 1 juli 2017 ändrades två riktvärden för väg- och spårtrafik. Förordningen i den ursprungliga lydelsen från den 1 juni 2015 stämmer i grunden överens med de principer som sedan länge tillämpats vid bedömning av trafikbuller i Stockholm. 2017 års ändringar i förordningen innebär mer långtgående justeringar av riktvärdena i en tillåtande riktning.

¹ SFS 2014:902

² SFS 2015:670

Boverket och Naturvårdsverket har tagit fram vägledningar för tillämpningen vid industri- och annat verksamhetsbuller. Dessa vägledningar berörs endast kortfattat, då stadens synsätt i stora delar överensstämmer med myndigheternas vägledningar. En viktig skillnad jämfört med tidigare tillämpning är möjligheten att arbeta med kompensation i form av skyddad sida, på liknande sätt som vid trafikbuller. Detta innebär att nya bostäder kan byggas närmare industrier och liknande verksamheter.

På följande sidor sammanfattas stadens viktigaste tolkningar av reglerna för hur buller ska hanteras i planeringen.

Sammanfattning av stadens vägledning för hantering av omgivningsbuller i planeringen

Vägledningen är avsedd att användas vid planering av bostäder i lägen som utsätts för trafikbuller eller industri- och verksamhetsbuller samt för bostäder nära idrottsplatser. I viss mån kan vägledningen även vara ett stöd när nya skolor och förskolor planeras i trafikbullerutsatta lägen.

God ljudmiljö

I Stockholm har man länge arbetat med ett förhållningssätt i bullerutsatta områden som liknar trafikbullerförordningen, innan riktvärdena ändrades 2017, där minst hälften av bostadsrummen ska vara vända mot skyddad sida och ha tillgång till uteplatser med god ljudmiljö. Erfarenheterna från detta arbete visar att det går att bygga bostäder med god ljudmiljö även i bullerutsatta lägen. Stadens bedömning är att det normalt är möjligt att åstadkomma en betydligt bättre ljudkvalitet än de värden som anges i förordningen, utan att göra avkall på andra kvaliteter. För att bygga bostäder med god ljudstandard även i bullerutsatta lägen bör hänsyn till bullret tas i ett tidigt skede och finnas med under hela planeringsprocessen.

Trafikbuller

Trafikbullerförordningen

Förordning innehåller bestämmelser om riktvärden för trafikbuller och om beräkning av bullervärden. Den innebär kortfattat att buller från spårtrafik och vägar inte bör överskrida:

- 60 dBA ekvivalent ljudnivå vid bostadsbyggnads fasad.
- 65 dBA ekvivalent ljudnivå vid fasad i fråga om lägenheter om högst 35 kvadratmeter.
- 50 dBA ekvivalent ljudnivå samt 70 dBA maximal ljudnivå vid en uteplats, om en sådan ska anordnas.
- Om 60 dBA ekvivalent ljudnivå vid fasad överskrids bör minst hälften av bostadsrummen i varje lägenhet vara orienterade mot en skyddad sida med högst 55 dBA ekvivalent ljudnivå och 70 dBA maximal ljudnivå mellan 22.00–06.00.

Begreppet ”vid fasad”

- Riktvärdet gäller vid fasad, inte innanför loftgång, inglasning eller dylikt.
- Det bör vara möjligt att göra undantag från riktvärdena vid mindre fasadpartier utan fönster.

Utskjutande fasaddelar kan fungera som skärmning, bakomliggande delar av fasaden ska då uppfylla riktvärdena.

- En mindre andel av lägenheterna kan undantas från riktvärdena, om det ur ett helhetsperspektiv bedöms att en god ljudmiljö kan skapas.

- Om samma rum har fönster åt flera håll, ska riktvärdet som utgångspunkt jämföras med den fasadsida som har lägst ljudnivå.
- Icke öppningsbara fönster är inte skäl att acceptera högre ljudnivåer vid fasad.

Lägenheter om högst 35 kvm

För smålägenheter om högst 35 kvadratmeter gäller enligt ändringarna i förordningen att bullret inte bör överskrida 65 dBA ekvivalent ljudnivå vid bostadsbyggnadens fasad. En strikt tolkning av förordningen skulle kunna innebära att ekvivalent ljudnivå inte bör överskrida 65 dBA för någon del av fasaden.

Staden anser dock att skyddad sida, motsvarande 55 dBA, även ska kunna tillämpas för genomgående lägenheter som är högst 35 kvadratmeter om det utgör det bästa alternativet ur boendemiljösynpunkt.

Maximalnivå skyddad sida

Trafikbullerförordningens riktvärden för maximalnivåer nattetid vid skyddad sida saknar angivelse om ett visst antal överskridanden kan accepteras. Staden anser att ett riktvärde för maximalnivån beräkningsmässigt måste kombineras med ett visst antal acceptabla överskridanden för att inte bli omöjligt att tillämpa. Därför förordar staden att beräknad maximalnivå nattetid vid skyddad sida får överskridas högst 5 gånger per natt, med upp till 10 dBA. Detta överensstämmer även Boverkets byggregler.

Ombyggnad

Vid ombyggnad gäller enligt förordningen att riktvärdet för ekvivalent ljudnivå, 60 dBA, endast behöver uppfyllas vid ett bostadsrum per lägenhet. För den maximala ljudnivån nattetid finns det inte någon motsvarande lättnad i förordningen vid ombyggnadssituationer. Staden anser riktvärdet för såväl ekvivalent som maximal ljudnivå endast behöver uppfyllas utanför ett bostadsrum per lägenhet vid ombyggnad i stället för att minst hälften av rummen ska uppfylla riktvärdena, såsom normalt gäller vid nybyggnad.

Finns möjligheter att uppnå samma ljudkvalitet som vid nybyggnad, med minst hälften av bostadsrummen mot skyddad sida, bör det givetvis väljas i första hand.

Uteplats

Enligt PBL finns inget krav på att ordna uteplatser. Lagen ställer enbart krav på tillräcklig friyta på tomten eller i närheten av den. För god boendemiljö är det ändå lämpligt att bostäder har en ordnad uteplats i anslutning till bostaden. Om uteplats anordnas anger trafikbullerförordningen riktvärden som bör uppnås. Enligt förordningen räcker det med en uteplats, gemensam eller privat, som uppfyller riktvärdena. Storleken på den del av uteplatsen som uppfyller riktvärdena bör, enligt stadens bedömning, motsvara det antal boende som har tillgång till den. Vid enfamiljshus räcker att en utpekad yta i anslutning till

bostaden uppfyller riktvärdena. Lokala avskärmningar eller tak för att klara riktvärdet kan accepteras men bör användas sparsamt.

Flygtrafik

Enligt trafikbullerförordningen bör buller från flygplatser inte överskrida 55 dBA FBN vid en bostadsbyggnads fasad. Om uteplats och skyddad sida uppfyller riktvärdena, kan det bli aktuellt att pröva ny bebyggelse, trots att ljudnivån FBN 55 dBA överskrider vid den mest exponerade fasaden. Trafikverket har preciserat riksintresset för Bromma fpl. Nya bostäder inom riksintressepreciseringens FBN 55 dBA-kurva får dock provas från fall till fall.

Industri- och verksamhetsbuller

Vägledning om industribuller

Det saknas författningsreglerade riktvärden som avser buller från industri- och andra verksamheter. Boverkets vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller (Rapport 2015:21), är en utgångspunkt vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder. När den dominerande bullerkällan utgörs av trafik, men buller från annan verksamhet överskrider riktvärdet på exponerad sida, bedömer staden att undantag från vägledningen kan vara möjliga.

Idrottsplatser

Boverkets och Naturvårdsverkets vägledningar om industri- och annat verksamhetsbuller är inte framtagna för buller från idrottsplatser, men kan ändå fungera som stöd och utgångspunkt i planeringssituationer då sådant buller förekommer. Överskridanden på exponerad sida kan i sådana situationer behöva accepteras. Då ska ljudnivå på uteplats och inomhus samt sovrummens orientering särskilt prioriteras.

Bullerutredning

Staden föreslår att bullerutredningens omfattning kan indelas i tre olika typer:

- Förenklad utredning
- Standardutredning och
- Detaljerad utredning.

I enskilda fall där det är uppenbart att ljudnivån inte kommer att överskrida riktvärdena behöver inte någon utredning göras.

Redovisningskrav och beräkningsunderlag

Underlag och indata för beräkningar beskrivs i vägledningen, däribland höjd över mark och beräkning av maximalnivåer. Några gemensamma krav på redovisning av vissa parametrar beskrivs. Det gäller lägenhetslösningar, skyddsåtgärder, beskrivning av ljudnivå i grannskapet m.m.

Tidshorisont

Bullerutredningen ska normalt beskriva dagens situation, men hänsyn ska tas till framtida förändringar som kan ha betydelse för bullersituationen. Eventuella åtgärder kan behöva dimensioneras för en situation upp till 15 år framåt i tiden. För järnvägstrafik används i dagsläget år 2040 som prognosår.

Bullerregn

Med så kallat bullerregn avses den bullermatta som påverkar ett område från bullerkällor på större avstånd. Eventuell förekomst av bullerregn ska alltid redovisas, men räknas normalt inte in vid jämförelse med riktvärdena. En ungefärlig tumregel som kan tillämpas är att källor på avstånd över 300 meter, och där utredningsområdet inte är direkt exponerat för källan, inte inkluderas i bullerutredningen.

Buller inomhus

För buller inomhus i bostäder och lokaler gäller föreskrifter i Boverkets byggregler, BBR, dessa ljudnivåer ska alltid uppfyllas. Även Folkhälsomyndighetens föreskrift FoHMFS 2014:13 kan utgöra underlag vid tillämpningen, vad gäller riktvärden för lågfrekvent buller.

Skolor och förskolor

Riktvärden vid skolor och förskolor

Trafikbullerförordningen är inte tillämplig på skolor och förskolor. Enligt staden är dock förordningens riktvärde för uteplats en bra utgångspunkt tillsammans med Boverkets vägledning "Gör plats för barn och unga!" och Naturvårdsverkets "Vägledning och riktvärden för buller på skolgård från väg- och spårtrafik vid planering av nya skol- och förskolegårdar". Staden anser att:

- 50 dBA ekvivalent nivå inte bör överstigas dagtid (kl. 6-18) för de avgränsade delar av nya skol- respektive förskolegårdar som är avsedda lek, vila och pedagogisk verksamhet. De utomhusytor som uppfyller riktvärdet 50 dBA bör redovisas i planbeskrivningen.
- För övriga vistelseytor bör målsättningen vara en ekvivalent ljudnivå dagtid om högst 55 dBA.
- Skolverksamhetens idrottsytor bedöms inte vara lika ljudkänsliga och kan undantas från riktvärdena.

För industri- och verksamhetsbuller anges i Boverkets vägledning (2015:21) att den är tillämplig för skolor och förskolor.

Planbestämmelser

Planbestämmelser för trafikbuller

Stadens bedömning är att reglering av trafikbuller med angivelse av ljudnivåer i detaljplan, som huvudregel inte är nödvändigt om detaljplanen följer de riktvärden som anges i trafikbullerförordningen. Det ska tydligt framgå i planbeskrivningen om 4 § trafikbullerförordningen behöver tillämpas, dvs orientering av minst

hälften av bostadsrummen mot skyddad sida. Exempel på planbestämmelser om buller ges i avsnitt ”Planbestämmelser och planbeskrivningar”.

Planbestämmelser industribuller

Vid förekomst av industribuller, eller andra former av bullerstörningar som inte är reglerade i förordning, kan planbestämmelser vara nödvändiga.

Bakgrund

Riksdagen beslutade år 2014 om ändringar i PBL och MB för att möjliggöra en bättre samordning av regelverket gällande omgivningsbuller. Syftet är att förbättra samordningen av lagstiftningen för att underlätta planering och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. Kortfattat innebär ändringarna att PBL ställer nya krav på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i fråga om buller vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder³. Det ställs dessutom nya krav på redovisning av bullervärden⁴.

Ändringarna innebär att de bullernivåer som accepterats vid planläggning och bygglovsprövning som huvudregel accepteras även vid senare tillsyn enligt MB. En bestämmelse med undantag från detta har införts för vissa situationer, om det av hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl, till exempel vid väsentliga fel i bullerberäkningen⁵. Med synnerliga skäl markeras att undantaget skall tillämpas restriktivt och det avser situationer om det funnits väsentliga felaktigheter i beräkningarna eller underlaget. Om kommunen gjort fel kan den drabbas av skadestånd mot en verksamhetsutövare som får sina krav skärpta⁶.

Även vid tillståndsprövning enligt MB ska de bullernivåer som har fastställts i detaljplan eller bygglov få genomslag. Som huvudregel får en bostadsbyggnad i omgivningen inte föranleda villkor i fråga om omgivningsbuller så länge bullret från verksamheten inte överskrider de värden som angetts i detaljplanen eller i bygglovet. Detta gäller vid såväl nytt tillstånd som vid ändring och omprövning av tillstånd⁷. Bestämmelserna gäller för nya bostäder som uppförts enligt en detaljplan eller med stöd av bygglov där ärendet påbörjats tidigast den 2 januari 2015. Precis som i fråga om tillsyn finns möjlighet till undantag om det av hänsyn till boendes hälsa finns synnerliga skäl.

I samband med arbetet med ovan nämnda lagändringar påtalade regeringen behovet av tydligare regler om riktvärden för omgivningsbuller vid bostäder, för att skapa förutsättningar för en enhetlig och rättssäker bedömning såväl vid tillämpning enligt PBL som vid tillämpning enligt MB. En utgångspunkt var att föreskrifterna ska innehålla sådana riktvärden som behövs till skydd mot olägenheter för människors hälsa i fråga om buller vid tillämpning av MB och PBL.

Regeringen utfärdade under våren 2015 trafikbullerförordningen, som innehåller riktvärden för omgivningsbuller från väg-, spår-, och flygtrafik. Förordningen ska tillämpas såväl i planskedet (PBL) som i samband med tillståndsprövningar av

³ 2 kap 6 a § och 4 kap 14 § 5 punkten PBL

⁴ 4 kap 33 a § och 9 kap 40 § 3 stycket PBL

⁵ 26 kap 9 a § MB

⁶ 3 kap 2 § skadeståndslagen (1972:207)

⁷ 16 kap. 2 b § och 24 kap. 5 a § MB

flygplatser (MB). Syftet är att skapa ett enklare, tydligare och mer förutsägbart regelverk jämfört med tidigare. Riktvärdena i förordningen ska tillämpas vid bedömningar om kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i 2 kap 6a § PBL är uppfyllt. Det är viktigt att betona att ändringarna inte berör gällande regelverk för bullernivåer inomhus, BBR och Folkhälsomyndigheten FoHMFS 2014:13.

Den 11 maj 2017 beslutade regeringen om en höjning av riktvärdena för buller vid en bostadsbyggnads mest exponerade fasadsida från spår- och vägtrafik. Höjningen av riktvärdena gäller sedan 1 juli 2017.

Trafikbullerförordningen ger utrymme för en del tolkningar vid tillämpningen. Stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen har bedömt det som mycket viktigt att samordna stadens tillämpning, dels för att beskriva vad som bör gälla inom Stockholms stad, och dels för att skapa enighet mellan stadens förvaltningar om vilka bedömningsgrunder som gäller. Med stöd av förarbeten, annat relevant underlag och stadens tidigare erfarenheter, har detta förslag till hantering tagits fram i ett gemensamt arbete mellan miljöförvaltningen och stadsbyggnadskontoret.

Stadens tidigare vägledning – Trafikbuller och planering samt Stockholmsmodellen

Stockholms stad har en lång tradition av att arbeta med buller och ljudkvalitet vid stadsutveckling och har tagit fram kunskapsunderlag och vägledningar kring buller. Arbetet påbörjades i organiserad form under senare delen av 1990-talet genom det kunskapsunderlag som blev Trafikbuller och planering I, ett samarbete mellan Stockholms stad och Länsstyrelsen i Stockholms län. Detta har därefter kompletterats med en serie rapporter som fokuserat både på utveckling av stadens kunskap kring buller och hur det påverkar Stockholms invånare, såväl som på utveckling av vägledning för hur trafikbuller ska hanteras i fysisk planering. Arbetet har legat till grund för den metodik som använts i Stockholmsregionen de senaste 15 åren, den så kallade Stockholmsmodellen⁸, och även haft inflytande på statliga vägledningar för hantering av buller. Trafikbuller och planering, den senaste versionen publicerades 2016, innehåller information kring förekomst och upplevelse av buller, exempel på utformning av bebyggelse i trafiknära miljöer och hur man kan förbättra ljudmiljön i staden.

En central del i arbetet har varit att beskriva och ge exempel på hur bostäder kan utformas i bullerutsatta miljöer. Dessa exempel, beskrivningar av förslag till stegvis planering och faktaunderlag i övrigt är tillämpbara och aktuella även med nu gällande regler. Avsnittet om riktvärden, lagar och föreskrifter har däremot i vissa delar blivit inaktuellt.

⁸ I korthet innebar Stockholmsmodellen att höga trafikbullernivåer på exponerad sida kan kompenseras med skyddad sida för samtliga lägenheter i samband med detaljplanering. Se Trafikbuller och planering I-V.

Buller och olägenhet för människors hälsa

Såväl PBL som MB utgår från behovet av en god livsmiljö. Människors hälsa har en central betydelse i båda lagarna. PBL medför möjlighet att ”förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller” (2 kap. 6a § PBL). Olägenhetsbedömningen är identisk i både planläggning och tillsyn, och ska utgå från enhetliga, medicinska kriterier.

Som utgångspunkt för olägenhetsbedömningen gäller riktvärdena i trafikbullerförordningen. Förordningen är meddelad med stöd av miljöbalkens hälsoskyddsbestämmelser (9 kap. 12 § MB), inte PBL. Syftet med riktvärdena är i första hand att ange vilken ljudnivå som är acceptabel ur hälsosynpunkt. De riktvärden som fastställer risk för olägenhet för människors hälsa ska alltid baseras på den objektiva påverkansgrad på människors hälsa som anses acceptabel och tillåtlig. Om förordningens riktvärden tillämpas så att boende exponeras för förhöjda nivåer av buller kan detta dock innebära en ökad tillämpning av begreppet ”synnerliga skäl” med hänsyn till boendes hälsa (26 kap 9 a § MB). Detta kan innefatta beslut om föreläggande eller förbud trots att ljudnivån uppfyller i planbeskrivningen angivna värden.

Nivåer för omgivningsbuller vid bostadsbyggnads fasad och uteplats är etablerade sedan många år och har genom trafikbullerförordningen författningsreglerats. I Stockholm råder bred politisk enighet om att vi skall bygga bra bostäder utan risk för negativ hälsopåverkan för de boende. Det kräver genomtänkt planering och löpande utvärdering av de bostadsområden som byggs. Staden har lång erfarenhet av att utforma bostäder i bullerutsatta miljöer, bland annat genom det mångåriga arbetet tillsammans med länsstyrelsen inom projektet Trafikbuller och planering. I och med att etablerade riktvärden ändrats i en mer tillåtande riktning, samtidigt som allt mer fakta talar för risk för hälsopåverkan redan vid exponering för 50 dBA ekvivalent ljudnivå, bör man i planprocessen i fortsättningen utgå ifrån ett underlag som på medicinsk grund kan motivera mer tillåtande riktvärden för exponering för omgivningsbuller.

Den tillämpning av buller i planeringen som sedan länge är etablerad i Stockholm kommer även fortsatt att vara en central utgångspunkt. Det innebär en i normala fall högre ambitionsnivå än trafikbullerförordningen, vars riktvärden är nära gränsen för det acceptabla. Stockholm såg inget behov av att ändra trafikbullerförordningen och har för avsikt att planera för så bra bostäder som möjligt. Staden bedömer att det normalt är möjligt att åstadkomma en betydligt bättre ljudkvalitet än de värden som anges i förordningen, utan att göra avkall på andra kvaliteter. Det är dock viktigt att notera att förutsättningarna för att ställa

högre krav på ljudmiljön än vad förordningen föreskriver skiljer sig åt beroende på om staden är markägare eller inte.

Förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader (trafikbullerförordningen)

Trafikbullerförordningen innehåller bestämmelser om riktvärden för trafikbuller och om beräkning av bullervärden. Dessa bestämmelser ska tillämpas vid bedömningen av om kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i 2 kap. 6 a § PBL är uppfyllt vid planläggning, i ärenden om bygglov och i ärenden om förhandsbesked (1 § 2 st trafikbullerförordningen). Förordningen i sin helhet bifogas i bilaga 2, och finns även tillgänglig på www.riksdagen.se.

Buller från väg- och spårtrafik (3-5 §§)

Buller från spårtrafik och vägar bör inte överskrida 60 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostadsbyggnads fasad.

Om 60 dBA ekvivalent ljudnivå vid fasad överskrids bör minst hälften av bostadsrummen i varje lägenhet vara orienterade mot en skyddad sida med högst 55 dBA ekvivalent ljudnivå och 70 dBA maximal ljudnivå mellan 22.00–06.00.

För uteplats om sådan anordnas i anslutning till byggnaden bör ljudnivån inte överstiga 50 dBA ekvivalent ljudnivå samt 70 dBA maximal ljudnivå. Maximalnivån vid uteplats bör inte överskridas med mer än 10 dBA maximal ljudnivå fem gånger per timme mellan kl 06.00 – 22.00.

För en bostad om högst 35 kvadratmeter gäller att den ekvivalenta ljudnivån vid fasad inte får överstiga 65 dBA.

Vid ombyggnad och ändrad användning gäller att minst ett bostadsrum i varje bostad bör vara vänt mot en sida där 55 dBA ekvivalent ljudnivå inte överskrids vid fasad.

Buller från flygtrafik (6-7 §§)

Buller från flygplatser bör inte överskrida 55 dBA FBN och 70 dBA maximal ljudnivå från flygtrafik vid en bostadsbyggnads fasad. Om 70 dBA maximal ljudnivå ändå överskrids bör nivån inte överskridas mer än sexton gånger mellan kl 06.00 – 22.00 och tre gånger mellan kl. 22.00 – 06.00. För flygplatser i Stockholms kommun gäller inte begränsningen av maximal ljudnivå mellan kl. 06.00 – 22.00. Eftersom Bromma flygplats enbart trafikeras denna tid berörs flygplatsen inte av förordningens riktvärden för maximal ljudnivå.

Skillnader mellan förordningen och Stockholmsmodellen

Förordningen överensstämmer i grunden med de principer som sedan länge tillämpas för buller enligt Stockholmsmodellen, men vissa detaljer skiljer. Följande bedöms vara de viktigaste skillnaderna:

- Den ljudnivå då bulleranpassad bebyggelse erfordras (tillgång till skyddad sida och anpassade planlösningar) är 60 dBA, enligt Stockholmsmodellen och tidigare regler anges högst 55 dBA.
- Minst hälften av bostadsrummen i en bostad bör vara vända mot en sida där 55 dBA ekvivalent ljudnivå inte överskrids vid *fasaden*, till skillnad från Stockholmsmodellen som anger att minst hälften av boningsrummen i varje lägenhet ska ha högst 55 dBA ekvivalent ljudnivå utanför *fönster*.
- Förordningen anger riktvärden för minst *en* uteplats, om sådan ska anordnas. Det innebär att enskilda balkonger kan överskrida riktvärdena om det finns en gemensam uteplats som uppnår riktvärdena. Riktvärdena avser såväl ekvivalent som maximal ljudnivå.
- Förordningen möjliggör exponering upp till 65 dBA ekvivalent ljudnivå för enkelsidiga små lägenheter, upp till 35 kvm.
- Förordningen anger att riktvärdet för maximalnivån, 70 dBA, bör uppfyllas kl 22.00 – 06.00 på skyddad sida invid fasad.

Stadens tolkning av trafikbullerförordningen

I trafikbullerförordningen finns bestämmelser om riktvärden för buller utomhus och bestämmelser för beräkningar av bullervärden. Ljudnivån inomhus ska vid planering och projektering alltid som lägst uppfylla BBR, se även avsnittet ”Ljudmiljö inomhus”. Trafikbullerförordningen lämnar ett visst utrymme för tolkningar och nedan presenteras Stockholms stads tolkning av hur förordningen ska tillämpas vid detaljplanering.

Tillämpningsområde

Tidpunkten för när ett planarbete ska räknas som påbörjat regleras inte i PBL. Enligt stadens arbetssätt anses ett planarbete påbörjat då det finns ett formellt beslut om att ett ärende om planarbete har inletts. Som sådant beslut räknas en s.k. start-PM som godkänts i stadsbyggnadsnämnden.

Trafikbullerförordningen som beslutats av regeringen står över såväl föreskrifter, allmänna råd, vägledningar och kommunala policys. Stockholmsmodellen, som varit vägledande vid planering och byggande av bostäder i Stockholm, är normalt inte längre aktuell i detaljplaneärenden.

Det ska betonas att trafikbullerförordningen innehåller *riktvärden*. Begreppet riktvärde brukar ange en eftersträvningsvärd kvalitet. Förordningens riktvärden uttrycker regeringens bedömning av vilka ljudnivåer som bör eftersträvas för att förebygga olägenhet för människors hälsa. Riktvärdena *bör* uppfyllas, vilket

innebär en viss flexibilitet i regelverket, som på sikt kan få en mer normerande verkan i takt med att riktvärdena börjar tillämpas i rättspraxis.

Riktvärdena i förordningen är alltså inte bindande i sig, men de ska ligga till grund för bedömning av kravet på förebyggande av olägenhet enligt 2 kap. 6 a § (för planer påbörjade tidigast den 2 januari 2015). Det som blir bindande är istället de beräknade ljudnivåer som ska anges i planbeskrivning, bygglov eller förhandsbesked och som bedömts mot riktvärdena.

Förhållningssätt till bullernivåer vid fasad

I trafikbullerförordningen beskrivs två situationer vad gäller buller vid bostadsbyggnadens fasad. Ekvivalentnivån 60 dBA ska uppfyllas vid bostadsbyggnadens samtliga fasader. Om 60 dBA överskrids bör det finnas en skyddad sida som uppfyller riktvärdet 55 dBA samt 70 dBA maximal ljudnivå nattetid (22-06). Minst hälften av bostadsrummen ska då vara vända mot en sida som uppfyller 55 dBA. En rimlig tolkning är enligt staden att denna sida även ska vara försedd med fönster. Dessa två situationer ovan är, enligt stadens bedömning av förordningen likvärdiga (se även rubriken Buller och olägenhet för människors hälsa). Här ska tilläggas att ljudnivåerna på den skyddade sidan, dvs. även maximalnivån 70 dBA nattetid, blir aktuella först när ekvivalentnivån 60 dBA överskrids och en bulleranpassad bebyggelse blir nödvändig.

I Stockholm har man länge arbetat med ett förhållningssätt som liknar trafikbullerförordningen med hälften av bostadsrummen vända mot skyddad sida och tillgång till uteplatser med god ljudmiljö. Erfarenheterna av detta arbete visar att det med hjälp av olika bullerskyddsåtgärder går att skapa en totalt sett god ljudmiljö utan att hela fasaden klarar riktvärdet 55 dBA. Med hänsyn till att förordningen anger riktvärden som bör uppfyllas, anser staden att det i vissa situationer är möjligt att efter en samlad bedömning göra mindre undantag. Nedan anges de situationer då staden bedömer att sådana avvikelser bör kunna accepteras. Se även illustrationer i bilaga 1.

Om det inte är möjligt att uppfylla 55 dBA utmed hela den skyddade sidans fasad anser staden att det bör vara rimligt att göra undantag från riktvärdena för en mindre del av fasaden till exempel utskjutande burspråk eller bullerskärmande balkonger. Utskjutande fasaddelar och balkongavskärmning bör kunna användas som bullerskydd vid sidofasader och liknande för att ge tillräcklig avskärmning och därmed ljudskugga åt bakomliggande fasaddelar. Ljudnivån vid fasad ska i dessa fall bedömas vid fasaden bakom bullerskydden. De bullerskyddande åtgärderna bör dock utgöra en mindre del av fasaden på den skyddade sidan och ljudnivån för resterande delar av fasaden bör inte överstiga 55 dBA.

Särskilt vid hörn kan det ibland vara svårt att uppfylla bestämmelsen att minst hälften av bostadsrummen ska vara orienterade mot skyddad sida. För att möjliggöra bra planlösningar även för hörnlägenheter kan hörnen behöva ägnas särskild omsorg. Om det förekommer olika byggaktörer, exempelvis vid större

projekt och slutna gårdsbebyggelse, bör gränsen mellan byggaktörernas respektive områden placeras någon annanstans än vid ett bullerutsatt hörn. Därmed ökar möjligheten att pröva olika lägenhetsplanlösningar för att nå bästa möjliga resultat.

Staden anser att det är rimligt att kunna göra undantag från riktvärdena vid begränsade, fönsterlösa fasadpartier, om det inte påverkar ljudmiljön inomhus. Eventuella undantag behöver dock avgöras i en samlad bedömning som beaktar hur övriga fasader exponeras och utformning av lägenhetsplanlösningar. I detta sammanhang måste också beaktas att BBR innehåller krav på tillräckligt dagsljus i bostadsrum.

Att skärma hela fasaden med hjälp av loftgångar, glasskiva utanför fönster, glasade fasader eller liknande lokala skyddsåtgärder bör normalt inte accepteras för att innehålla riktvärdena. Denna typ av avvikelser kan, såsom beskrivs ovan, i vissa situationer vara acceptabla som en delösning för enstaka lägenheter, i kombination med åtgärder för att säkra en god utemiljö (se även avsnittet om uteplats). Att använda helt inglasade balkonger eller så kallade loggior som lösning för att innehålla riktvärdena vid fasad till de rum som vetter mot loggian/inglasningen är inte heller acceptabelt.

Mark- och miljööverdomstolen har i en dom upphävt en detaljplan i Helsingborgs kommun, där kommunen föreslog att skärma trafikbuller med en glasad så kallad dubbelskalfasad. Domstolen ansåg att skalfasaden utgör en del av byggnadens egentliga fasad och att det är bullret utanför den yttre fasaden som ska bedömas. Vidare ansåg domstolen att kommunen inte kunnat visa att skalfasaden medför en acceptabel boendemiljö⁹.

Undantag från riktvärdet för en mindre andel av lägenheterna

Vid överskridande av riktvärdet för exponerad sida gäller som huvudmålsättning att minst hälften av bostadsrummen är orienterade mot en sida som uppfyller 55 dBA. Om detta av någon anledning inte är möjligt att uppfylla för samtliga lägenheter så bör enligt stadens uppfattning samtliga lägenheter åtminstone ha tillgång till den skyddade sidan från något rum i bostaden. Detta undantag är möjligt för en mindre andel av lägenheterna, om det kan motiveras utifrån en helhetsbedömning. Kompensationsåtgärder för dessa lägenheter bör föreslås och beskrivas, exempelvis delvis inglasad balkong, särskilt utformade burspråk eller en högre fasadisolering. Vid en sådan helhetsbedömning ska bland annat den totala andelen undantagna lägenheter, ljudmiljön inomhus och vid uteplats beaktas, men även andra parametrar som är relevanta för störningsupplevelsen såsom tillgång till god ljudmiljö i grannskapet och möjligheten att innehålla riktvärdet för maximalnivåer. Se exempel i bilaga 1.

⁹ Mark- och miljööverdomstolens dom den 7 januari 2013 i mål P 1241-12

Staden anser att det är acceptabelt att bostadsrum som har fönster mot en skyddad sida också kan ha andra fönster mot en sida som inte klarar riktvärdena för buller vid fasad, exempelvis vid öppen planlösning eller hörnrum.

Fasadnivåer för höga hus

I första hand bör höga hus placeras i miljöer där riktvärdena innehålls. Samtidigt exponeras höga hus för omgivningsbuller i större utsträckning än lägre byggnader och riktvärden vid fasad för höga hus kan dessutom vara svåra att innehålla i sin helhet på grund av husets form.

En fördel är att höga hus normalt inte påverkas av maximalnivåer i samma utsträckning. Det beror på att maximala ljudnivåer avtar fortare med ökat avstånd. Dessutom gäller svårigheten att innehålla riktvärdena ofta endast de högre belägna våningsplanen och inte hela byggnaden.

Icke öppningsbara fönster

Icke öppningsbara fönster har ibland använts som argument för att ett projekt inte ska behöva uppfylla riktvärdena för trafikbuller vid fasad. Staden bedömer emellertid att trafikbullerförordningens utformning inte ger utrymme för sådana avsteg. Icke öppningsbara fönster är att betrakta som en speciallösning som kan användas av andra skäl, men som inte påverkar bedömningen av vilka ljudnivåer som ska innehållas vid byggnadens fasad.

Bedömning av ljudnivåer vid fasad

- Tolkning av begreppet fasad innebär att ljudnivån ska uppnås invid byggnadens egentliga fasad, dvs. inte innanför en inglasning, loftgång eller liknande.
- Utskjutande fasaddelar, vars syfte är att skydda övriga delar av fasaden, bedöms vara acceptabla, se exempel i bilaga.
- En mindre andel av lägenheterna kan undantas från riktvärdet 55 dBA vid den skyddade sidans fasad om det kan motiveras utifrån en helhetsbedömning och särskilda kompensationsåtgärder i form av tekniska lösningar vidtas.
- Om ett och samma bostadsrum har fönster åt flera håll kan sidan med lägst ljudnivå räknas som skyddad sida.
- Icke öppningsbara fönster utgör inte skäl att acceptera högre ljudnivåer vid fasad.

Lägenheter upp till 35 kvm

För smålägenheter upp till 35 kvadratmeter gäller enligt ändringarna i förordningen att bullret inte bör överskrida 65 dBA ekvivalent ljudnivå vid

bostadsbyggnadens fasad. En strikt tolkning av förordningen skulle kunna innebära att ekvivalent ljudnivå inte bör överskrida 65 dBA för någon del av fasaden för smålägenheter.

Staden anser dock att skyddad sida, motsvarande 55 dBA, även ska kunna tillämpas för genomgående lägenheter som är upp till 35 kvadratmeter om det utgör det bästa alternativet ur boendemiljösynpunkt. Små lägenheter bör därför kunna accepteras vid nivåer över 65 dBA om de är orienterade mot en skyddad sida och har en genomtänkt planering som ur ett helhetsperspektiv har tagit hänsyn till det bullerutsatta läget.

Staden konstaterar att exponering för 65 dBA ekvivalent ljudnivå är förhållandevis hög bullerexponering, det motsvarar en gata med 10 000 fordon och 50 km/h. För att åstadkomma en bra boendemiljö med så höga bullernivåer anser staden att det är viktigt att det finns ett helhetstänk kring ljudmiljön. Stadens ambition är att så bra ljudmiljö som möjligt ska eftersträvas, och anser att bullerskyddsåtgärder som delvis eller helt inglasade loftgångar eller liknande kan vara positivt för ljudmiljön även om riktvärdet klaras. Andra faktorer som minskar störningen är:

- Låg ljudnivå inomhus
- Bostadsrum mot ljudskyddad sida
- Uteplats som uppfyller riktvärdena

Hantering av maximal ljudnivå på skyddad sida

Riktvärdet för maximalnivå för skyddad sida nattetid kan vissa fall vara svåra att uppnå trots en i övrigt god ljudmiljö. Svårigheten kan till exempel bero på infallande ljud från sidogator eller reflexer från fasader. Trafikbullerförordningens riktvärden för maximalnivåer nattetid invid skyddad fasadsida saknar angivelse om acceptabelt antal överskridanden. Staden anser att ett riktvärde för maximalnivån beräkningsmässigt måste kombineras med ett visst antal acceptabla överskridanden för att inte bli omöjligt att tillämpa. Som vägledning anser staden att riktvärdet 70 dBA maximal ljudnivå ska kunna överskridas högst fem gånger per trafikårsmedelnatt, med upp till 10 dBA. Denna bedömning överensstämmer med de regler som tillämpas vid exponering för maximala ljudnivåer inomhus och Boverkets byggregler.

Staden vill samtidigt betona att antalet acceptabla överskridanden vid skyddad fasad så långt möjligt ska begränsas och eventuella överskridanden ska göras utifrån en helhetsbedömning.

Förhållningssätt vid ombyggnad

Vid ombyggnad av bostadshus anger 4 § trafikbullerförordningen att det vid en sådan ändring som avses i 9 kap 2 § första stycket 3a PBL räcker med att minst ett bostadsrum i varje lägenhet orienteras mot en sida som uppfyller riktvärdet för

ekvivalent ljudnivå, istället för i normalfallet minst hälften av rummen. Nämda paragraf i PBL anger *..om ändringen innebär att byggnaden helt eller delvis tas i anspråk eller inreds för ett väsentligen annat ändamål än det som byggnaden senast har använts för eller enligt senast beviljade bygglov har anpassats till utan att den avsedda användningen kommit till stånd.* För den maximala ljudnivån nattetid finns det inte någon motsvarande lättnad i förordningen vid ombyggnadssituationer.

Staden anser att det bör vara rimligt att tillämpa motsvarande förenkling vid skyddad sida, det vill säga 70 dBA maximal ljudnivå behöver endast uppnås vid ett bostadsrum per lägenhet. Som alltid gäller att värdena inomhus ska klaras. Den särskilda regeln vid ombyggnad har införts eftersom möjligheterna att uppfylla bestämmelsen om att minst hälften av bostadsrummen orienterade mot skyddad sida i sådana situationer kan bli problematiskt. Ofta är förutsättningen en befintlig huskropp med begränsade förutsättningar att prova olika planlösningar. Finns möjligheter att uppnå samma ljudkvalitet som vid nybyggnad, med minst hälften av bostadsrummen mot skyddad sida, bör det väljas i första hand.

Om det inte går att innehålla riktvärdet vid fasad men det i övrigt är motiverat att bygga om byggnaden för bostadsändamål anser staden att undantag från riktvärdena bör vara möjliga. Dessa undantag kan antingen utgöras av olika former av tekniska lösningar, som till exempel skärmande balkonger, eller att vissa överskridande kan accepteras.

Friyta, uteplats och balkong

Det finns en juridisk skillnad mellan friyta, som är lagstadgad, och uteplats, som är frivillig att anlägga. Friytan är reglerad i 8 kap 9 § PBL och krav ställs på att friytan ska vara ”tillräckligt stor” och vara ”lämplig för lek och utevistelse”. Syftet är primärt att tillgodose behovet av lämplig plats för lek och utevistelse på tomten eller i närheten av denna, vilket innebär att även en allmän plats kan fungera som friyta. Det finns inga särskilda bestämmelser om ljudnivå på en friyta, men för att fungera i enlighet med syftet bör ljudnivån vara så bra som möjligt.

Uteplats definieras i trafikbullerförordningen som ”en iordningställd yta avsedd för vistelse utomhus”. Uteplatser kan exempelvis bestå av individuella balkonger, en särskilt iordningsställd del av en gemensam gård eller en gemensam takterrass. En uteplats tillför en väsentlig kvalitetshöjning av boendemiljön och platser för utevistelse med god ljudmiljö har genom förordningen fått ökad betydelse. Uteplatsen är avsedd för social samvaro för de boende och staden anser att uteplats normalt bör anordnas på kvartersmark. Den omfattas av riktvärdena angivna i förordningen, vilket kan uppnås både med gemensamma och privata uteplatser, som även kan vara balkonger. Det är tillräckligt att en uteplats,

antingen gemensam eller privat, innehåller förordningens riktvärden¹⁰. Därmed är det acceptabelt att en fastighet har gemensam uteplats på gårdssidan med bra ljudkvalitet, samtidigt som de enskilda lägenheterna förses med balkonger i mer ljudexponerat läge. En ambition bör alltid vara att så stor del som möjligt av ytorna för utevistelse innehåller förordningens riktvärden.

Den del av uteplatsen som ska uppnå riktvärdena ska vara utformad för att möjliggöra avkoppling och rofylld utevistelse. Uteplatsens storlek bör därmed stå i proportion till antalet personer som har tillgång till den. Samma resonemang gäller för enfamiljshus, det vill säga att det räcker att en begränsad yta på tomten uppfyller riktvärden för buller vid uteplats. En ambition bör här vara att mer än halva tomtytan för en enfamiljsbostad uppnår en god ljudkvalitet. Beräkningshöjd bör vara 1,5 meter, vilket avspeglar ungefär där människor befinner sig. Höjden 1,2 meter över mark kan användas i vissa fall, bland annat för att beskriva effekten av lokal avskärmning.

Avskärmningar och tak

I vissa fall kan lokala skärmar eller tak vara nödvändiga för att innehålla ekvivalentnivån 50 dBA vid uteplats. Avskärmningen bör aldrig bli så omfattande att känslan av utemiljö riskerar att gå förlorad. Delvis inglasade balkonger bör kunna tillåtas där balkonger annars inte klarar trafikbullerförordningens krav på ljudnivåer. Helt inglasade balkonger bedöms inte vara en acceptabel åtgärd för att innehålla riktvärdena, men kan ändå vara av värde att anordna som en kvalitet för bostaden. Lokala avskärmningar eller tak bör användas sparsamt efter att andra möjligheter har prövats.

Förhållningssätt till flygbuller

Som tidigare nämnts är flygplatser inom Stockholms kommun undantagna från riktvärdet för maximal ljudnivå dag- och kvällstid. Därmed gäller att gräns för ny bebyggelse utgörs av utbredningskurvan för FBN 55 dBA. I vissa speciella situationer då det kan skapas en skyddad sida och uteplats med lägre ljudnivå genom skärmning eller annan skyddsåtgärd, kan det bli aktuellt att pröva ny bebyggelse, trots att ljudnivån FBN 55 dBA överskrids vid den mest exponerade fasaden.

När det gäller Bromma flygplats regleras dessutom verksamheten av särskilda tillståndsvillkor avseende flygbuller. Trafikverket har gjort en riksintresseprecisering som baseras på Swedavias prognos på antalet flygrörelser m.m. 2038. Nya bostäder inom riksintressepreciseringens FBN 55 dBA-kurva får dock prövas från fall till fall.

¹⁰ I författningskommentaren till ändringen i 4 kap 33 A § anges ”Finns det flera uteplatser i anslutning till byggnaden är det tillräckligt att det anges värde vid *en* uteplats.” (Prop. 2013/14: 128)

Ljudkvalitet vid särskilda boendemiljöer

Trafikbullerförordningens riktvärden är avsedda för alla former av bostadsbyggnader, inklusive exempelvis studentbostäder. För lokaler avsedda för tillfällig vistelse eller tillfälligt boende, exempelvis hotell och vandrarhem, finns inga riktvärden för ljudnivåer utomhus. 2017 infördes en ny bestämmelse om tidsbegränsade bygglov för nybyggnad av bostadshus (9 kap 33 a § PBL). Vilka krav, eller graden därav, som ska vara uppfyllda ur bullersynpunkt får avgöras i det enskilda fallet. En lämplighetsprövning ska alltid göras. Stadens inriktning är att så långt som möjligt uppfylla kraven på god ljudmiljö inomhus samt att placera och utforma byggnaden så att boendemiljön optimeras.¹¹

Vad gäller HVB-hem bedöms dessa motsvara permanenta boendemiljöer.

Buller vid skolor och förskolor

Vid etablering av nya förskolor och skolor bör buller utomhus på skol- och förskolegårdar beskrivas och beaktas särskilt. En lokaliseringsprövning ska alltid göras för att bedöma om uppförande av förskola eller skola är lämpligt på platsen eller om det finns alternativa platser som är mer lämpliga, vilka åtgärder som är möjliga att vidta för att uppnå en god ljudmiljö inom gården, hur byggnaden kan anpassas för att skapa en tyst utemiljö och hur en tyst inomhusnivå säkerställs.

Forskning visar att barn för sin mentala, sociala och fysiska hälsa behöver vistas utomhus i bra miljöer. Höga ljudnivåer kan orsaka försämrad förmåga att uppfatta tal och leda till koncentrationssvårigheter som kan försvåra inläringen. Grundskolans och förskolans pedagogiska verksamhet förekommer även utomhus och godtagbara ljudnivåer som medger konversation samt möjligheter till lek och rekreation, behöver säkerställas.

Trafikbullerförordningen gäller inte skolor och förskolor. I Boverkets vägledning "Gör plats för barn och unga!" framgår att det på skol- eller förskolegårdar är önskvärt med högst 50 dBA ekvivalentnivå dagtid på de delar av gården som är avsedda för lek, rekreation och pedagogisk verksamhet och att en målsättning kan vara att resten av ytorna ska ha högst 55 dBA. Dessa riktvärden överensstämmer även med Naturvårdsverkets "Riktvärden för buller på skolgård från väg- och spårtrafik". Det som skiljer dem åt är att Naturvårdsverket vägledning som vänder sig till myndigheter med tillsynsansvar enligt MB även tillämpar 70 dBA maximal ljudnivå. Naturvårdsverkets vägledning anger även riktvärden för skolgårdar på äldre skolor, där 55 dBA ekvivalent och 70 dBA max föreslås gälla.

Staden anser att de bedömningar om ljudnivåer som redovisas i Boverkets vägledning bör tillämpas vid planering. Det innebär att det vid planering av nya

¹¹ Se även prop. 2016/17: 137 sidan 20-21 angående lämplighetsprövning för tillfälliga bygglov, samt Mark- och miljödomstolens dom den 27 september 2017 i mål nr P 130-17.

skolor och förskolor bör säkerställas att det finns tillgång till miljöer för undervisning och utevistelse på skolgård där ljudnivån från trafik och andra verksamheter är låg. Högst 50 dBA ekvivalent ljudnivå under dagtid kl. 06.00 – 18.00 bör eftersträvas, åtminstone vid avgränsade delar av skolgården som är avsedda för vila och pedagogisk verksamhet. I första hand bör dessa särskilt skyddsvärda delar av skol- eller förskolegården placeras där ljudnivån är låg, till exempel bakom en skärmande byggnad. Om det av någon anledning inte är möjligt kan i särskilda fall lokal skärmning, eller andra skyddsåtgärder, behöva utformas. Målsättningen för övriga vistelseytor på skolgården bör vara att uppnå 55 dBA ekvivalent ljudnivå under dagtid. Om det inte är möjligt att hela skol-/förskolegården klarar 55 dBA bör gården planeras så att ljudkänsliga aktiviteter förläggs där ljudnivån är lägst. Barnets behov ska vara i centrum. Skolverksamhetens idrottsytor bedöms inte vara lika ljudkänsliga och kan undantas från riktvärdena.

Stadens förslag på ljudnivåer som ska innehållas för del av skolgård:	Ekvivalent ljudnivå dagtid (kl. 08-16)
Avgränsade delar avsedda för vila och pedagogisk verksamhet	50 dBA
Övriga vistelseytor	55 dBA

Idag finns inga statliga riktvärden för flygbuller vid skolor och på skolgårdar. Stadens bedömning är att som utgångspunkt kan riktvärdet 55 FBN även tillämpas för skolmiljöer. Det är med andra ord olämpligt att placera nya skolor och förskolor innanför utbredningskurvan för FBN 55 dBA. Vid exponering för flygbuller, men då riktvärdet uppfylls, bör möjligheten att använda skolbyggnaden som skärmning för inkommande flygbuller studeras, för att skapa en ljudskyddad skolgård.

Om en skola eller förskola lokaliseras till en fastighet som är utsatt för höga bullernivåer ska detta motiveras tydligt. Det behöver beskrivas vilka konsekvenser det får för barnen i ett område om förskolan eller skolan inte kommer till stånd, som att det t.ex. skulle bli fråga om oacceptabelt långa eller besvärliga resor. Ju mindre barn desto viktigare är det att betona närhetsprincipen.

Vägledning om industribuller

Boverkets och Naturvårdsverkets vägledningar

Boverket har tagit fram en vägledning för industribuller och annat verksamhetsbuller vid planläggning och bygglovsprövning av bostäder (Rapport 2015:21), nedan Boverkets vägledning. Naturvårdsverket har på motsvarande sätt tagit fram en vägledning om industri- och annat verksamhetsbuller (Rapport 6538) som avser befintliga bostäder. Den är avsedd att utgöra stöd för tillsyns- och prövningsmyndigheter. De två vägledningarna är samordnade men det finns vissa skillnader. Användningsområden och tillämpning beskrivs utförligt i vägledningarna.

Några av de verksamheter som omfattas av vägledningarna är miljöfarlig verksamhet från traditionella industrier och liknande verksamheter, fläktar, kompressorer och annan teknisk utrustning och godshantering vid exempelvis lastkajer. Däremot omfattas inte byggverksamhet och vägledningarna är inte heller framtagna för buller från lek, musik, restauranger eller evenemang. I samtliga fall är det ljudnivåer utomhus som avses.

Eftersom stadens vägledning främst är framtagen för planering av bostäder är det Boverkets vägledning som tas upp.

Boverkets riktvärden delas in i tre zoner A, B och C och gäller vid planering och bygglovsprövning. Vägledningen innebär att i normalfallet (zon A) ska 50/45/45 dBA (dag/kväll/natt) ekvivalent ljudnivå uppnås vid fasad. Om detta inte går att uppnå är det möjligt att använda kompensation med skyddad sida på liknande sätt som länge tillämpats för trafikbuller (Zon B). I sådana situationer kan den exponerade fasaden utsättas för som mest 60/55/50 dBA (dag/kväll/natt) ekvivalent ljudnivå. Dagtid under lördag, söndag- och helgdag gäller samma riktvärde som under kvällstid, det vill säga 55 dBA. Den skyddade sidan bör klara 45/45/40 dBA (dag/kväll/natt) samt 55 dBA maximal ljudnivå nattetid.

Högsta ekvivalenta ljudnivå från industri och annan verksamhet som inte bör överskridas utomhus vid bostadsfasad enligt Boverkets vägledning:

Zon A	Dag 06-18	Kväll 18-22	Natt 22-06
	50	45	45

Zon B	Dag 06-18	Kväll 18-22	Natt 22-06
Exponerad sida	60	55	50
Skyddad sida	45	45	40

Värden för kväll är även avsedda att gälla lördagar, söndagar och helgdagar (kl.06-22).

Boverket konstaterar i vägledningen att vissa ljudkaraktärer är särskilt störande. För att kompensera vid förekomst av särskilt störande ljud skärps riktvärdena med 5 dBA på den exponerade sidan. Exempel på särskilt störande ljud kan vara ofta återkommande impulsljud eller om ljudet innehåller tydligt hörbara tonkomponenter.

För buller från värmepumpar, kylaggregat, ventilation och liknande yttre installationer gäller istället för riktvärdena i zon A, de nivåer som anges för skyddad sida. Vid förekomst av dessa bullerkällor erfordras därmed kompensation med skyddad sida redan vid överskridanden av riktvärdena 45/45/40 (dag/kväll/natt).

Om bullret överstiger 60 dBA ekvivalent ljudnivå anser Boverket och Naturvårdsverket att ny bebyggelse är olämplig (Zon C).

Enligt Boverkets vägledning bör den ekvivalenta ljudnivån bestämmas för den tid då bullrande verksamhet pågår, dock minst en timme. Vidare anges att i situationer där det inte är tekniskt möjligt att klara de angivna ljudnivåerna utmed samtliga våningsplan vid fasad på en ljuddämpad sida, kan högre värden behöva accepteras för dessa. Angivna ljudnivåer bör dock alltid klaras vid en uteplats.

Stadens tolkning av Boverkets vägledning om industribuller

Den största skillnaden från tidigare förhållningssätt är möjligheten att kompensera en exponerad boendemiljö med tillgång till skyddad sida. Det möjliggör att nya bostäder kan byggas närmare verksamheter än tidigare. Därmed är det även möjligt att skärma verksamhetsbuller med hjälp av ny bostadsbebyggelse under vissa omständigheter.

Staden bedömer att buller från exempelvis en hamn eller industriell verksamhet ofta består av en kombination av flera bullrande verksamheter och att den ekvivalenta nivån bör beräknas sammantaget på det sätt som är lämpligt med hänsyn till omständigheterna och risken för bullerstörning.

Vid större verksamheter krävs mer omfattande utredning och bedömning görs i varje enskilt fall, för att avgöra om bostadsbebyggelse är möjligt. I dessa situationer kan det vara nödvändigt att anpassa byggnadernas höjd, för att så långt möjligt uppfylla riktvärden för ljuddämpad sida. Buller från industrier och liknande verksamheter kan vara olika till sin karaktär och risk för störning varierar betydligt mellan olika slags verksamheter. Som nämns i Boverkets vägledning är

det möjligt att acceptera högre nivåer längre upp vid den skyddade sidans fasader, vilket kan vara nödvändigt i situationer då bullerkällan är belägen högt ovan mark, exempelvis skorstenar och hamnverksamhet. Ljudnivåer för uteplats på den skyddade sidan bör enbart tillämpas för dag och kvällstid, eftersom uteplatser normalt inte används nattetid.

Buller från trafik och andra källor ska alltid beaktas samlat vid bedömning av bostädernas lämplighet. Flera bullerkällor med olika karaktär riskerar att öka störningen för de boende. Det är inte acceptabelt att den sida som är skyddad från industribuller exponeras för trafikbuller över gällande riktvärden.

När den dominerande bullerkällan kommer från trafiken, men buller från annan verksamhet överskrider riktvärdet på exponerad sida, bedömer staden att undantag från Boverkets vägledning kan vara möjlig. Det behöver dock studeras från fall till fall eftersom karaktären på verksamhetsbullret kan ha stor betydelse för störningsupplevelsen. Sådana undantag bör endast accepteras då de olika bullerkällorna förekommer vid samma tillfällen och inte vid olika tider av dygnet.

Vid spår- och bussdepåer, bangårdar och hamnar förekommer buller som definieras som både trafik- och industriverksamhet. I Boverkets vägledning beskrivs användningsområde och avgränsningar mellan vad som kan definieras som industri- respektive trafikbuller.

Vid flygplatser görs åtskillnad mellan flygbuller och industribuller. Markbuller räknas som industribuller och avser allt ljud från flygplatsen utom ljud från flygplan som är i luften eller på rullbanan. Det innebär att när ett flygplan kör på taxibanan anses ljudet vara markbuller, men när planet befinner sig på rullbanan är det flygbuller, även om det är samma typ av ljud. I 2 § trafikbullerförordningen finns en definition på buller från flygtrafik.

Tillstånd för miljöfarlig verksamhet

Sedan den 1 januari 2016 har MB kompletterats med ändringar som syftar till att säkerställa verksamhetsutövares rättssäkerhet vid prövning av nytt eller ändrat tillstånd för miljöfarlig verksamhet. Detta vid situationer då bostäder tillkommit i närheten av verksamheten. Då gäller att tillståndsmyndigheten inte får besluta om strängare krav för omgivningsbuller enbart på grund av bostäder som tillkommit. I dessa fall måste beräknade bullernivåer vara angivna i planbeskrivningen för nytillkomna bostäder (16 kap 2 § MB). Detsamma gäller vid omprövning av tillstånd (24 kap 5 § MB). Tillkommande bostäder, som planerats med stöd av de bestämmelser som trädde i kraft den 2 januari 2015, och är anpassade till bullersituationen ska därmed inte påverka utformningen av nya eller ändrade villkor.

Dessutom har ett undantag införts från straffansvaret för otillåten miljöverksamhet. Undantaget gäller i de fall en verksamhetsutövare överskrider villkor i ett miljötillstånd om omgivningsbuller, men följer de ljudnivåer som har angetts i en detaljplan eller ett bygglov enligt PBL och förutsatt att ny bebyggelse utformats med hänsyn till möjligheten att förebygga olägenhet för människors hälsa (29 kap 4 § MB). Kommunen kan alltså fastslå högre bullervärden, i enlighet med Boverkets vägledning, än de som framgår av tillståndet för verksamheten.

De ändringar som infördes i MB den 1 januari 2016, anger att en verksamhetsutövare i vissa fall kan åläggas att åtgärda bullret om det finns synnerliga skäl med hänsyn till boendes hälsa. Detta gäller t.ex. i de fall då det förekommit felaktigheter kring angivna ljudnivåer vid planläggningen eller bygglovsprövningen. En verksamhetsutövare som tvingas vidta åtgärder på grund av att kommunen gjort fel i planläggningen, kan med stöd av skadeståndslagen rikta krav om skadestånd mot kommunen. Det är viktigt att bullerfrågan hanteras noggrant vid all planläggning, i synnerhet vid industriverksamheter där det ibland kan vara svårt med tillförlitliga beräkningar. Om kommunen har angivit felaktiga ljudnivåer vid planläggningen, finns en möjlighet för verksamhetsutövaren att rikta ersättningskrav mot kommunen (3 kap 2 § skadeståndslagen).

Vid industriell verksamhet finns det också annan lagstiftning som ger den enskilda verksamhetsutövaren mandat som sakägare. Här inkluderas i vissa fall verksamhetsutövarens ”rätt” till omgivningspåverkan i form av buller, men också andra olägenheter som lukt, damm, farliga ämnen eller andra utsläpp.

I en dom från MMÖD¹² gällande bygglov och buller från Gröna lund resonerar domstolen om buller från nöjespark och skillnaden mot industribuller samt toleransnivån för buller i Stockholms innerstad.

Buller från idrottsplatser

Boverkets och Naturvårdsverkets vägledningar om industri- och annat verksamhetsbuller vid bostäder är inte framtagna för buller från idrottsplatser, men kan ändå fungera som stöd i planeringssituationer då sådant buller förekommer. Ofta är de riktvärden som beskrivs i vägledningen för bostadens exponerade sida, dvs. ekvivalentnivån 60 dBA dagtid respektive 55 dBA kvällstid, inte möjliga att uppfylla i sin helhet vid bullerexponering från en idrottsplats. Vid en helhetsbedömning av ljudmiljön för ett planprojekt är det därför viktigast att eftersträva lämpliga ekvivalenta nivåer för den skyddade sidan. Som referens kan man därför tillämpa de nivåer som anges för industribuller vid bostädernas skyddade sida vid ”zon B”, och planera för tillgång till ljuddämpad sida och att byggnaderna ”bulleranpassas”.

¹² Mark- och miljööverdomstolen den 4 september 2017 i mål P 11198-16

Buller från idrottsplatser, mindre bollplaner och andra utrymmen för spontanidrott kan i många fall uppfattas som problematisk av närboende, i synnerhet på kvällar och helger. I samband med planläggning för nya bostäder nära en idrottsplats, bör det utredas om bullerproblem förekommer och om det finns möjlighet att minska idrottsanläggningens omgivningspåverkan, till exempel genom skärmning eller andra skyddsåtgärder. Vid höga ljudnivåer bör bostadsbebyggelsen utformas med ljudskyddad sida. Detta även efter att åtgärder på anläggningen vidtagits.

Vid planering i anslutning till en idrottsplats bör, i likhet med planering i anslutning till gator och vägar, ett antal olika aspekter beaktas för bästa möjliga ljudmiljö i området.

- Byggande i bullerutsatta lägen kan delvis kompenseras om samtliga lägenheter har tillgång till gemensam eller privat uteplats med god ljudkvalitet.
- Sovrum bör så långt möjligt orienteras mot ljuddämpad sida.
- Bostäderna mot idrottsplatsen ska ha en fasadisolering som innebär att Boverkets byggregler uppfylls. Folkhälsomyndighetens allmänna råd om buller inomhus bör också uppfyllas (FoHMFS 2014:13).

Värt att notera är att även andra störningar i lokalmiljön, till exempel ljusstörningar, kan förekomma i anslutning till idrottsplatser.

Planering i bullerutsatta lägen

Stadens ambition är alltid att planera för så bra bostadsmiljö som möjligt. I många fall är det möjligt att åstadkomma en bättre ljudkvalitet än de riktvärden som anges i förordningen, utan att göra avkall på andra kvaliteter. För att bygga bostäder, skolor och förskolor med god ljudkvalitet även i bullerutsatta lägen bör hänsyn till bullret tas i ett tidigt skede och finnas med under hela planeringsprocessen. Planering av bostäder i bullerexponerade lägen rekommenderas ske enligt följande sju steg:

1. Motivering av bostäder på aktuell plats med avseende på ljudmiljön

Första steget innan planeringen påbörjas är att bedöma om platsen är lämpad för bostäder. Överväg om det är lämpligt med bostäder på aktuell plats med avseende på ljudmiljön.

2. Analys av möjliga åtgärder vid eller i närheten av bullerkällan för att begränsa ljudnivåerna

Vid planering i bullerutsatta lägen bör det först och främst utredas om det går att vidta åtgärder vid källan. Detta skulle t.ex. kunna vara åtgärder som minskar trafiken, skärmar som begränsar ljudets utbredning eller mindre bullrande vägbeläggning.

3. Utredning av andra åtgärder (inte källåtgärder) för att innehålla riktvärden

Andra åtgärder som absorberande material, ökat avstånd till bullerkällan eller akustisk design är också möjligheter som bör utredas. Akustisk design innebär att negativa ljud begränsas och positiva ljud förstärks, ofta med hjälp av växtlighet eller annat absorberande material på mark, skärmar, fasader eller tak.

Om riktvärdena bedöms svåra att innehålla och åtgärder vid källan inte är möjliga kan mindre känsliga verksamheter prövas vid områdets mest exponerade ytor. Sådan bebyggelse kan då skärma bullret för bakomliggande bostäder.

4. Motivera val av byggnadstyp med avseende på ljudmiljö

Valet av byggnadstyp har stor betydelse för förutsättningarna att innehålla riktvärdena. Från bullersynpunkt är lamellhus och kvartersbebyggelse lämpligare än punkthus i en bullerutsatt miljö.

5. Beskriv lämpliga skyddsåtgärder för byggnaderna utifrån bullersituationen

Om vald bebyggelseutformning innebär svårigheter att uppfylla bestämmelsen om tillgång till skyddad sida för samtliga lägenheter, kan byggnaderna behöva anpassas efter bullersituationen för att riktvärdet vid fasad ska innehållas. Det kan till exempel göras genom utskjutande fasaddelar

eller balkonger på sidorna. Byggnadsutformningen har även stor betydelse för ljudnivån på uteplats.

6. Planering av lägenheternas planlösningar med hänsyn till bullret

Lägenhetslösningarna har också betydelse för förutsättningarna att följa förordningen. De möjligheter som finns för att anpassa lägenhetslösningarna till den omgivande bullersituationen behöver undersökas.

7. Användning av lokala skärmar eller andra skyddsåtgärder

Även om en god ljudmiljö för hela planprojektet uppnås kan det finnas enskilda lägenheter eller uteplatser som inte klarar riktvärdena.

Speciallösningar kan accepteras för en mindre andel av lägenheterna, men inte som en generell lösning. Uteplatser kan behöva lokala avskärmningar.

Trafikbullerförordningen anger vilka ljudnivåer från trafik som alltid bör eftersträvas vid planläggning och bygglovsprövning. Industribuller omfattas inte av förordningen. En högre ambitionsnivå med bättre ljudkvalitet än de riktvärden som trafikbullerförordningen anger bör eftersträvas där detta är möjligt. Det ska alltid göras en sammanvägning och helhetsbedömning där positiva och negativa ljudmässiga faktorer vägs mot varandra.

Bullerutredningar

Bulleranalys i programskedet

Ett programarbete syftar till att analysera utgångspunkterna för detaljplanering inom ett givet geografiskt område (PBL 5 kap 10 §). Ett programarbete ska alltså på ett övergripande sätt utreda ett antal tematiska frågor och förbereda avvägningar mellan olika intressen som sedan slutligen prövas i en eller flera efterföljande detaljplaner.

Hantering av buller i programarbetet kan ske på olika sätt, beroende på programmets omfattning och detaljeringsgrad. Men några frågeställningar bör alltid ligga till grund för programarbeten:

- Vilka bullerkällor kan påverka hela eller delar av programområdet?
- Påverkas bebyggelsen av ljudnivåer som överskrider riktvärdena?
- Om ja, är det möjligt att åstadkomma skyddad sida som minst hälften av bostadsrummen kan orienteras mot?
- Om ja, är det möjligt att åstadkomma uteplats/er som uppfyller riktvärdena?
- Vilka åtgärder är lämpliga för att åstadkomma detta?

För att kunna besvara frågeställningarna kan det krävas underlag som trafikdata och i förekommande fall bulleremissioner från berörda verksamheter och deras utbredning. Det är lämpligt att använda den heltäckande bullerkartläggning som tagits fram för staden som utgångspunkt, kartläggningen finns på <http://miljodata.intranat.stockholm.se/map>. För bullrande verksamheter som inte utgörs av trafikbuller behöver en bullerutredning göras redan i detta skede.

De trafikuppgifter och andra indata som används i beräkningarna bör alltid jämföras och verifieras mot den trafikprognos som vanligtvis tas fram inom ramen för ett programarbete. Om stora förändringar av den framtida bullersituationen identifieras, till exempel om en ny väg eller en bullrande verksamhet planeras inom programområdet, bör kompletterande beräkningar av buller göras utifrån kända förutsättningar.

Slutsatserna kring den framtida beräknade ljudmiljön, samt eventuella avvägningar kring planens genomförande med avseende på buller, bör så långt möjligt redovisas i programsamrådet.

Bulleranalyser i detaljplaneskedet

Vid planläggning behöver man alltid göra en bedömning av ljudmiljön. Beräknade bullernivåer ska redovisas i planbeskrivningen om det inte är uppenbart obehövt. Detta sker i samråd mellan stadsbyggnadskontoret och miljöförvaltningen. I de fall där det är uppenbart att ekvivalentnivåerna

understiger riktvärdena med minst 5 dBA, till exempel med stöd av stadens heltäckande bullerkartläggning, bedömer staden att det är obehövligt att redovisa bullernivåer. Dock bör ljudmiljön alltså beskrivas kvalitativt. Staden bedömer att man behöver göra en redovisning av bullernivåerna i de flesta fall i Stockholm.

Som nämnts innebär nuvarande regelverk att större krav än tidigare ställs på analys och redovisning av ljudmiljön vid bostäder. En bedömning av ljudmiljön behöver inte alltid utföras av akustikkonsult. Omfattningen av bullerutredningen ska anpassas till komplexiteten i varje enskild situation. För att förenkla bedömningen av hur omfattande en bullerutredning behöver vara föreslår staden tre typer av utredningar:

- *Förenklad utredning*
- *Standardutredning*
- *Detaljerad utredning*

Beslut om typ av utredning görs av stadsbyggnadskontoret med stöd av miljöförvaltningen så tidigt som möjligt i processen.

Förenklad utredning

Om det är uppenbart att riktvärden för trafikbuller kan innehållas med planerad utformning av bebyggelsen, räcker det med en mindre utredning som miljöförvaltningen kan göra som underlag för planarbetet. Den bör redovisa vilka bullerkällor som påverkar planområdet samt översiktliga bullernivåer utifrån stadens övergripande kartläggning, som vid behov kompletteras med ytterligare underlag.

Standardutredning

Om det med planerad utformning av byggnader och genom en förenklad bullerutredning inte går att säkerställa att riktvärdena innehålls, bör en standardutredning utföras. Standardutredningen bör redovisa bullrets utbredning, vilka källor som påverkar planområdet och lämpliga åtgärder för att innehålla riktvärdena. I de flesta fall behöver åtminstone ekvivalenta ljudnivåer vid exponerad och skyddad fasad, maximalnivån nattetid vid skyddad sida samt ekvivalenta och maximala nivåer för uteplats redovisas. Standardutredning görs normalt av extern konsult.

Detaljerad utredning

När en standardutredning inte är tillräcklig för att bedöma om riktvärden klaras, om planen antas innebära betydande miljöpåverkan eller om andra särskilda skäl föreligger, behöver en detaljerad utredning utföras. Det kan t.ex. vara flera olika bullerkällor eller en i övrigt komplicerad situation. För att kunna göra en helhetsbedömning bör en detaljerad utredning vara tillräckligt omfattande. Hur omfattande utredning som behöver göras bestäms av platsens förutsättningar och komplexitet, men innebär normalt att beräknade ljudnivåer utmed samtliga berörda fasader och utbredningen i marknivå redovisas.

Ofta räcker det att redovisningen av bullrets utbredning görs i intervall om 5 dB. Om bullersituationen kräver mer noggrann redovisning för att kunna bedöma planens genomförbarhet eller lämpliga skyddsåtgärder, är det möjligt att även redovisa mer detaljerade beskrivningar. En detaljerad utredning görs normalt av extern konsult.

Redovisningskrav för bullerutredningar

Nedan redovisas generella krav på redovisning av olika parametrar. I särskilda fall kan ytterligare kvaliteter behöva redovisas för att styrka planens genomförbarhet.

- **Inventering av förutsättningar för buller:** Den första uppgiften i en analys bör vara att inventera vilka olika bullerkällor som kan påverka planområdet. Vid beräkning av buller bör kontakt tas med ansvarig för bullerkällan, oavsett om det rör sig om väg-, spår-, flygtrafik eller industribuller, för att få uppgifter om eventuella framtida förändringar eller andra särskilda förutsättningar som gäller vid den aktuella platsen.
- **Redovisning vid förekomst av flera källor:** Varje trafikslag och verksamhet av betydelse ska redovisas separat, kombinerat med en sammanlagring av samtliga förekommande källor, så långt det är möjligt.
- **Beräkningshöjd vid utbredning över mark och vid uteplats:** Historiskt har ofta 2 meters höjd tillämpats, men både 1,5 meter och 2 meter över mark kan användas. Staden förordar 1,5 meter, eftersom det mer avspeglar den höjd som människor befinner sig på. Vid uteplats med lokal avskärmning kan kompletterande beräkning med höjden 1,2 meter göras. (se även ISO 3381).
- **Ljudnivå vid fasad:** Beräknade ljudnivåer (frifältsvärde) vid samtliga berörda fasader och våningsplan ska redovisas i bullerutredningen och sammanfattas i planbeskrivningen. Beroende på komplexitet och projektets omfattning kan redovisning av ljudnivå vid fasad variera från 3D-bilder till beskrivande text.
- **Ljudnivå vid uteplats:** Entréer och uteplatser bör markeras i illustrationskarta. Beräknade ljudnivåer vid eventuella uteplatser ska beskrivas i bullerutredningen och sammanfattas i planbeskrivningen om det inte är uppenbart obehövt. Uppenbart obehövt definieras som ljudnivåer minst 5 dBA under riktvärdena.
- **Skyddsåtgärder:** De skyddsåtgärder som bedöms nödvändiga för projektets genomförande ska beskrivas, inklusive effekten av sådana åtgärder. Det kan till exempel handla om lokal avskärmning, skärmande balkonger och liknande.
- **Lägenhetslösningar:** Det ska framgå av bullerutredningen om riktvärdena enligt förordningen klaras. Om minst hälften av bostadsrummen i vissa lägenheter behöver orienteras åt en sida som uppfyller riktvärdena för skyddad sida, ska lägenhetslösningar redovisas i utredningen och planbeskrivningen.
- **Bullerutbredningen i marknivå:** Ekvivalenta ljudnivåer i marknivå utomhus bör redovisas för de delar av planområdet som är avsedda för utevistelse och friyta. Lämpliga lägen för eventuella uteplatser ska anges. Redovisningen ska vara tydlig och inte överdrivet noggrann. En lämplig utgångspunkt är 5 dBA-intervall.
- **Ljudmiljö i grannskapet:** I bullerutredning ska tillgången till friyta i närområdet och dessa ytors ljudkvalitet beskrivas översiktligt.

Tidshorisont för bullerutredningar

Beräkningar av buller ska, som utgångspunkt, beskriva dagens bullersituation. Men vid dimensionering av åtgärder för vägtrafikbuller ska hänsyn tas till framtida trafik som har betydelse för bullersituationen. En tidshorisont om femton år rekommenderas normalt. Vid förekomst av järnvägstrafik används för närvarande (2017) år 2040 som prognosår, vilket är den prognos som Trafikverket tillhandahåller och kan leverera. Osäkerheten i långsiktiga prognoser för järnvägstrafiken är mindre än prognoserna för vägtrafik. Vid industribuller görs en bedömning av lämplig tidshorisont i varje enskilt fall. Bullerutredningen ska innehålla ett resonemang om framtida utveckling som beskriver hur kända förändringar av ljudmiljön bedöms påverka utredningsområdet. Förändringar av ljudkällan som påtagligt kan påverka bullersituationen ska beskrivas. Om det är ett nytt område som ska bebyggas, med tillkommande nya gator och därmed en helt ny trafiksituation, blir bullerutbredningen av nödvändighet enbart baserad på en framtida prognos.

Bullerregn – redovisning av bullerkällor på avstånd

Med bullerregn avses den bullermatta som påverkar ett område från bullerkällor på större avstånd. Utgångspunkten är att bullerregnet inte inkluderas i den ljudnivå som redovisas och som jämförs med gällande riktvärden.

En ungefärlig tumregel som kan tillämpas är att källor på avstånd över 300 meter, och där utredningsområdet inte är direkt exponerat för källan, inte inkluderas i bullerutredningen. Eventuell påverkan från bullerregn bör beskrivas separat och hänsyn till detta kan behöva tas om det bedöms påverka området mer än enstaka decibel, även om det inte är inräknat i utbredningskartorna och vid jämförelser med riktvärdet. Indragna balkonger eller tak på en uteplats kan vara lösningar i särskilt utsatta miljöer.

Beräkningsunderlag för trafikbullerutredningar

Nedan redovisas vilka huvudsakliga parametrar som ska ingå vid en bullerberäkning och hur staden anser att dessa ska definieras.

- **Trafikdata:** Trafikkontorets senaste mätningar bör i första hand utgöra underlag.
- **Beräkningar:** Gällande beräkningsmodeller för respektive bullerkälla ska alltid användas.
- **Hastighet:** Skyltad hastighet ska alltid användas, i särskilda situationer kan kompletterande beräkningar göras med annan, ”verklig” hastighet, med motivering till avvikelserna.
- **Krav att redovisa fördelning dag/kväll/natt:** Fordonstrafik ska normalt beskrivas som ett dygnsekvivalent värde avrundat till hela 100-tal, baserat på årsmedelvärdet av dygnstrafikflödet för alla helgfria vardagar (ÅMVD). Normal fördelning av trafiken är 70/20/10 procent dag/kväll/natt. Om fördelningen av trafik bedöms skilja sig från detta bör ljudnivån redovisas för de olika tidsperioderna.

- **Spårtrafik:** Antal tåg per dygn och tåglängd fördelat på förekommande tågtyper samt hastighet hämtas från infrastrukturhållaren.
- **Andel tung trafik/busstrafik:** Vad gäller definition av maximala ljudnivåer anser staden att underlaget bör utgöras av befintliga underlag kring tung trafik. Om det saknas kunskap om andelen tung trafik bör utgångspunkten vara ett schablonvärde om 0 - 10 procent beroende på typ av väg. Förekomst av bussar i linjetrafik redovisas separat så långt det är möjligt, eftersom bulleremissioner från bussar ofta avviker från övriga tunga fordon.
- **Beräkning av maximalnivåer från vägtrafik:** Utifrån ett statistiskt resonemang gäller följande förutsättningar vid beräkning av maximal ljudnivå från vägtrafik.

Uteplats: Vid vägar med upp till 100 tunga fordon per dygn kan maximal ljudnivå från personbilar användas vid beräkning av maximal ljudnivå. För vägar med mer än 100 tunga fordon per dygn ska den maximala ljudnivån från tunga fordon användas.

Fasad: Vid vägar upp till 200 tunga fordon per dygn kan maximal ljudnivå från personbilar användas vid beräkning av maximal ljudnivå. För vägar med mer än 200 tunga fordon per dygn ska den maximala ljudnivån från tunga fordon användas.

- **Beräkning av maximalnivåer från spårtrafik:** Följande förutsättningar gäller vid beräkning av maximal ljudnivå från spårtrafik.

Uteplats: Den tågtyp som vid aktuell sträcka ger den sjätte högsta maximalnivån under maxtimme mellan kl. 06.00 – 22.00 används.

Fasad: Den tågtyp som vid aktuell sträcka ger den sjätte högsta maximalnivån nattetid mellan kl. 22.00 – 06.00 används.

- **Särskilt störande ljud (t ex lågfrekvent ljud, inbromsning/acceleration, tunnelmyningar m.m.):** Varje utredning ska alltid beakta risk för särskilt störande ljud. Det finns ingen tydlig definition av vad som bör klassas som särskilt störande ljud, men följande uppräkningslista kan fungera som utgångspunkt: Lågfrekvent ljud, inbromsning/acceleration (t.ex. väglutningar, korsningar, hållplats), tunnelmyningar, spårskrik, tågbro, växel, tutningar, backljud och andra störande ljud som identifieras och som är svåra att hantera i sedvanliga bullerberäkningar. Tågbroar och växlar kan till viss del beaktas i beräkningar, men eftersom det kan vara svårt att göra tillförlitliga beräkningar och de riskerar ge upphov till särskilt störande ljud bör även dessa särskilt beaktas. Det kan ibland vara nödvändigt att göra ljudmätningar.

Stomljud, lågfrekvent ljud och vibrationer

Nedan beskrivs några särskilda former av ljud som förekommer under särskilda omständigheter. Dessa typer av ljud är inte reglerade i samma utsträckning som ovan men behöver hanteras i planskedet för att säkra genomförbarheten av planen.

Stomljud

När det finns särskilda skäl kan en stomljudsutredning behövas. Det gäller exempelvis vid risk för stomljud på grund av att en byggnads grundläggning och konstruktion kommer i kontakt med underjordsanläggningar för väg- eller spårtunnlar. Här är det viktigt att påpeka svårigheterna med beräkning av stomljud och att det inte finns någon officiell, nationell, beräkningsmetod. Därför är det lämpligt att arbeta med en viss säkerhetsmarginal vid dimensionering. Vid risk för stomljud behöver beräkningar dessutom kompletteras med mätningar. Uppmärksamhetsområde för risk för stomljud är 50 meter, räknat i horisontellt läge från anläggning/källan till stomljudet. Inom det området behöver en bedömning göras om risken för stomljud behöver utredas vidare.

I Stockholm har hittills tillämpats ett riktvärde för stomljud uttryckt som 30 dBA maximalnivå mätt med tidskonstant SLOW i bostadsrum. I ett arbete inom den nationella bullersamordningen föreslår de medverkande centrala myndigheterna att riktvärdet för stomljud inomhus i bostäder bör uttryckas som 35 dBA maximalnivå mätt med tidskonstant FAST. Skillnaden mellan dessa båda riktvärden är liten. För att undvika olika uttryckssätt och förvirring föreslås att staden övergår till riktvärdet 35 dBA maximalnivå FAST.

Värdet avser den högsta maximala ljudnivån i ett normalt möblerat rum utan inverkan av bakgrundsbuller. Om rummet utsätts för både luft- och stomburet buller gäller att den totala ljudnivån inte får överstiga riktvärdet för maximalnivån för luftljud.

Lågfrekvent ljud

Riktvärden för lågfrekvent buller utomhus har inte fastställts. Istället anges att särskild hänsyn bör tas när källor som innehåller lågfrekvent ljud identifieras, till exempel busstrafik och busshållplatser. Som riktvärden för lågfrekvent buller inomhus kan Folkhälsomyndighetens allmänna råd (2014:13) utgöra utgångspunkt vid bedömning. Dessa är utformade för att tillämpas vid stationära källor som avger kontinuerligt ljud och inte för kortvariga händelser som passerande trafik. Därför är det inte rimligt att alltid uppfylla dessa, en strävan bör då vara att minst hälften av bostadsrummen, företrädesvis sovrum, klarar riktvärdena gällande lågfrekvent buller genom att vändas mot tyst sida. Vid bostadsbebyggelse intill bussgator med tät busstrafik bör eftersträvas att samtliga bostadsrum klarar Folkhälsomyndighetens allmänna råd för lågfrekvent buller. Det gäller även vid

fartygstrafik i hamnområden och för andra källor som avger lågfrekvent ljud mer än tillfälligt.

Vibrationer

Om det finns särskilda skäl bör risken för vibrationer utredas. Vibrationer är inte buller men störningen är starkt förknippat med buller. Vibrationer uppkommer ofta av samma källa som buller och har därför inkluderats i denna vägledning. I områden med dåliga markförutsättningar, (dvs. lösa och finkorniga jordar) finns det risk för vibrationer. I dessa fall ska en vibrationsutredning göras.

Uppmärksamhetsområde för risk för vibrationer i särskilt utsatta riskområden är 50 meter från källan till vibrationerna. Som utgångspunkt vid nybyggnad av bostäder gäller att det inte ska förekomma kännbara vibrationer. Känseltröskeln för uppfattbara vibrationer är cirka 0,3 mm/s. Som riktvärde för komfortvägd vibrationsnivå från trafik i bostadsrum tillämpas 0,4 mm/s (Svensk standard SS 460 48 61).

Ljudmiljö inomhus

Trafikbullerförordningen reglerar inte bostäders ljudmiljö inomhus. Stockholms stad anser att inomhusnivån är en viktig faktor vid bedömningen av acceptabel ljudkvalitet i en boendemiljö. Staden anser därför att det är eftersträvansvärt med en högre ambitionsnivå på fasadisolering än vad som anges i Boverkets Byggregler, BBR, och därför bör det vara en parameter i den sammanvägda bedömningen av ljudkvalitet i ett projekt. En sådan högre ambitionsnivå för ljudnivåer inomhus bör ses som en lämplig kompensationsåtgärd i bullerutsatta miljöer.

Det är i detta sammanhang viktigt att påpeka att en detaljplan inte får ange bestämmelser som innebär högre krav på ljudmiljön inomhus än de som anges i BBR. Om det anses nödvändigt bör det istället regleras civilrättsligt, till exempel genom överenskommelse om projektspecifika mål för ljudmiljön inomhus. Det kan dock aldrig bli aktuellt om att avtala om nivåer som är sämre än vad som följer av författning och vägledningar etc.

Vid tillsynsärenden enligt MB tillämpas Folkhälsomyndighetens allmänna råd om buller inomhus (FoHMFS 2014:13).

Stöd för avvägning och samlad bedömning

Samlad bedömning

Trafikbullerförordningen anger vilka ljudnivåer som ska eftersträvas vid planläggning och bygglovsprövning. Ambitionen är alltid att bygga så bra boendemiljö som möjligt. Det ska alltid göras en sammanvägning och helhetsbedömning där positiva och negativa ljudmässiga faktorer vägs mot varandra. En grundläggande faktor i planeringsprocessen är att man tidigt tar hänsyn till buller. Det är nödvändigt för att kunna erhålla bostäder med eftersträvansvärd god ljudkvalitet i trafiknära miljöer. Planering av bostäder i bullerexponerade lägen rekommenderas ske enligt följande sju steg. Se även avsnittet ”Planering i bullerutsatta lägen”.

1. Motivering av bostäder på aktuell plats med avseende på ljudmiljön.
2. Analys av möjliga åtgärder vid bullerkällan för att begränsa ljudnivåerna.
3. Utredning av andra åtgärder än källåtgärder för att innehålla riktvärden enligt förordningen. Exempelvis skyddsavstånd, mjuk mark, skärmning.
4. Motivera val av byggnadstyp med avseende på ljudmiljö.
5. Beskriv lämpliga skyddsåtgärder för byggnaderna utifrån bullersituationen.
6. Planering av lägenheternas planlösningar med hänsyn till bullret.
7. Användning av lokala skärmar eller andra skyddsåtgärder i begränsad omfattning, t.ex. burspråk eller skärmande balkonger.

Det är möjligt att göra undantag från delar av riktvärdena för vissa lägenheter om planeringen följt den stegvisa processen och om det kan motiveras utifrån en helhetsbedömning. Vid en sådan bedömning ska bland annat den totala andelen undantagna lägenheter, ljudmiljön inomhus och vid uteplats beaktas, men även andra parametrar som är relevanta för störningsupplevelsen. Det kan vara tillgång till god ljudmiljö i grannskapet, trafikens dygnsfördelning och sammansättning samt möjligheten att uppfylla riktvärdet för maximalnivåer. I Trafikbuller och planering IV finns mer utvecklade resonemang och rekommendationer för hur trafikbuller kan hanteras i planeringen. Här finns även exempel på väl fungerande skyddsåtgärder.

Bullerutredningen bör innehålla en redovisning av den stegvisa processen ovan med tydliga motiveringar för att kunna motivera avsteg från riktvärdena, med utgångspunkt i en samlad bedömning av ljudmiljön..

Det är alltid möjligt och i bullerutsatta miljöer även önskvärt, att byggherren frivilligt håller en högre ambitionsnivå än gällande riktvärden, åtminstone i vissa delar. Det kan till exempel vara ljudnivån vid den gemensamma uteplatsen, antal rum orienterade åt den skyddade sidan eller en bättre fasadisolering än den lägsta acceptabla nivå som BBR utgör.

Planbestämmelser och planbeskrivningar

Detaljplanens innehåll

Ett av detaljplaneringens huvudsyften, utöver att möjliggöra ny bebyggelse, är att säkerställa att bebyggelse lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet och att föreslagna fysiska strukturer ska vara ändamålsenliga med avseende på miljöaspekter och människors hälsa (2 kap 5 § PBL).

Särskild uppmärksamhet gäller för bostadsbyggnader. De ska lokaliseras, utformas och placeras på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till möjligheten att förebygga olägenhet för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller (2 kap 6a § PBL).

Det regelverk som nu gäller innebär ett ökat ansvar att förebygga olägenhet för människors hälsa i den fysiska planeringen. Detta får konsekvenser för innehållet i detaljplanen. I följande avsnitt beskrivs hur buller ska regleras och beskrivas för att säkerställa en ljudmiljö som inte riskerar att innebära olägenhet för människors hälsa, samt de särskilda förutsättningar som behöver beskrivas i planbeskrivningen.

Buller och flexibla planer

Flexibla planer reglerar övergripande kvalitetsfrågor och bebyggelsens ramar. Syftet med flexibla planer är att minskade detaljregleringar i planskedet ska ge robustare planer som bättre tål förändring över tid utan att försämra kvaliteten i det byggda resultatet. En konsekvens av flexibla planer är att en större del av gestaltungsarbetet behöver hanteras i bygglovskedet.

I bullerutsatta miljöer krävs det ofta en viss typ av bebyggelse för att göra marken lämplig för användningen och detta måste säkerställas genom regleringar i detaljplanen. Detaljplaner i bullerutsatta lägen kan därför inte vara mer flexibla än vad bullret tillåter.

Planbestämmelser

Reglering i detaljplan ska motiveras av bestämmelserna om hänsyn till allmänna och enskilda intressen i 2 kap PBL. Endast planbestämmelser som har stöd av 4 kap PBL får användas. Bestämmelser som inte avser lovpliktiga åtgärder är oftast onödiga och verkningslösa. Bestämmelser som innebär dubbelreglering av regler som framgår av andra lagar, förordningar och föreskrifter är olämpliga. Planbestämmelser ska inte vara mer detaljerade än nödvändigt och därför hellre utformas som funktionskrav, vad som ska uppnås, i stället för att reglera utformning och utförande i detalj.

Kommunen kan reglera bostadsmiljön genom bestämmelser om byggnaders placering och utformning. Vad gäller buller får kommunen i detaljplanen fastställa skyddsåtgärder för att motverka störningar från omgivningen (4 kap 12 § 2 punkten PBL). Det kan exempelvis gälla bullerskärmar eller skyddszoner. Om det finns särskilda skäl för det, får kommunen dessutom bestämma högsta tillåtna värden för bland annat bullerstörningar och skakningar (4 kap 12 § 3 punkten PBL). I en detaljplan får dessutom bestämmas att lov eller startbesked endast får ges under förutsättning att exempelvis en skyddsåtgärd har vidtagits på tomten (4 kap 14 § PBL). Exempel på planbestämmelser kan vara:

”Bullerskärm får/ska uppföras” (Placering anges på plankartan. Lämplig höjd och utförande anges i planbeskrivningen)

”Vibrationer i bostadsrum får ej överstiga 0,4 mm/s” (Bestämmelsen avgränsas på plankartan. I planbeskrivningen redovisas hur bestämmelsen kan uppnås)

Tidigare har riktvärden för trafikbuller vid bostäder inte varit författningsreglerade, vilket inneburit att de istället har behövt regleras genom planbestämmelser. I och med att förutsättningarna för ljudmiljön med avseende på trafikbuller numera är reglerade i en förordning har det fastställts vilka bullernivåer som ska innehållas och hur bostäder ska utformas för att risk för skador på människors hälsa inte ska uppstå. Det finns därför inte sådana särskilda skäl som kan motivera planbestämmelser om högsta tillåtna bullervärden. Om det är möjligt bör dock staden på andra sätt sträva efter att skapa en så bra ljudmiljö som möjligt (se avsnitt ”Planering i bullerutsatta lägen).

Staden bedömer att det normalt är tillräckligt om planbeskrivningen visar att planen möjliggör en lämplig utformning och placering av bostäder, exempelvis genom lägenhetslösningar eller andra skyddsåtgärder som innebär att trafikbullerförordningens riktvärden följs. Om särskilda planbestämmelser behövs i vissa fall, kan de exempelvis utformas enligt följande.

”Bostäder ska utformas så att riktvärden för buller innehålls.”

”Byggnad ska utformas så att minst hälften av bostadsrummen i varje lägenhet vänds mot en bullerskyddad sida.”

Om sådana bestämmelser används, bör planbeskrivningen visa exempel på planlösningar som uppfyller kraven. Eventuella planbestämmelser bör utformas som ett komplement till trafikbullerförordningens föreskrifter och inte så att de dubblas. Om kommunen bedömer att det är acceptabelt att riktvärden överskrids för enstaka lägenheter eller uteplatser bör det framgå av redovisningen av beräknade bullervärden i planbeskrivningen. Annars kan det uppstå oklarhet om vilka bullervärden som ska ligga till grund för tillsynsändan.

Trafikbullerförordningens riktvärden är utgångspunkt både vid lokaliseringsprövning enligt PBL och för tillsyn enligt MB. Människors hälsa och en god livsmiljö har en central betydelse i båda lagarna.

Om staden bedömer att det finns särskilt behov av att reglera förekomst av uteplats kan det ske genom en utformningsbestämmelse för mark eller byggnad. Det förutsätts i sådana fall att uteplatsen ska tillgodose trafikbullerförordningens riktvärden, varför några ljudvärden inte behöver anges i bestämmelsen. I planbeskrivningen bör redovisas hur uteplatser kan placeras och utformas, beräknade ljudvärden och vilka åtgärder som behövs för att uppnå ljudkraven. Nedan följer två exempel på planbestämmelser som skulle kunna tillämpas.

”Gården ska ha uteplats (-er) om minst 20 kvm som är skärmade från trafikbuller”.

”Bostäder ska utformas så att gemensam eller enskild uteplats som är skärmad från trafikbuller kan anordnas i anslutning till bostäderna”.

Trafikbullerförordningen innebär inget hinder att anordna balkonger vid en fasad som inte uppfyller förordningens krav för uteplatser, om bostaden har tillgång till en annan uteplats, enskild eller gemensam, på en skyddad sida som klarar bullervärdena. Balkonger vid bullerutsatta fasader kan även tillåtas om planen medger att de får glasas in eller skyddas genom skärmar eller utskjutande byggnadsdelar. Skärmade eller delvis inglasade balkonger räknas som uteplats och bör uppfylla riktvärdena. Helt inglasade balkonger definieras inte som uteplats och omfattas därför inte av förordningens riktvärden. De kan ändå utgöra en bostadskvalitet, särskilt om de förses med skjutbara glaspartier, som kan anpassas efter vars och ens önskemål.

För att säkerställa att de delar av skolgård och förskolor som är avsedda för vila och pedagogisk verksamhet skyddas från buller kan planbestämmelser bli aktuella för att uppnå mål om en ljudskyddad del av skolgården. Exempel på planbestämmelse:

”Skolgården ska utformas så att avgränsade delar av gården avsedda för pedagogisk verksamhet uppnår 50 dBA ekvivalent ljudnivå”.

Vid förekomst av industribuller, eller andra former av bullerstörningar som inte är reglerade i förordning, kan planbestämmelser vara nödvändiga om det finns särskilda skäl. Staden bedömer att ”särskilda skäl” har uppfyllts om man i utredningsarbete kan påtala en risk för olägenhet för människors hälsa, dvs om bullerutredningen visar ljudnivåer utöver befintliga riktvärden. Planbestämmelserna ska vara anpassade till de specifika förutsättningarna på platsen. Avsedd ljudkälla bör om möjligt specificeras och planbestämmelsen bör vara avgränsad till de riktvärden som bedöms vara dimensionerande. I

planbeskrivningen ska bestämmelsen förtydligas med uppgift om beräknade ljudnivåer vid den exponerade och skyddade sidan.

Exempel på planbestämmelse vid industribuller (när 50 dBA ekvivalent ljudnivå kvällstid är dimensionerande):

”Byggnad ska utformas så att minst hälften av bostadsrummen i varje lägenhet vänds mot en bullerskyddad sida, där 50 dBA ekvivalent ljudnivå kvällstid inte överskrids vid fasad.”

Sammanfattningsvis kan följande bulleraspekter behöva regleras med planbestämmelser:

- Nödvändiga skyddsåtgärder för att uppnå en god ljudmiljö (se 4 kap 14 § p. 5 PBL)
- Förekomst av uteplats
- Bullerskydd för del av gård för skola eller förskola
- Lägenhetsplanlösningar (vid särskilda skäl)
- Industribuller (vid särskilda skäl)
- Lågfrekvent buller (vid särskilda skäl)
- Stomljud (vid särskilda skäl)
- Vibrationer (vid särskilda skäl)

Planbeskrivningen

Enligt PBL (4 kap 33 a §) ska en planbeskrivning innehålla en redovisning av:

- Planeringsförutsättningar,
- Planens syfte,
- Hur planen är avsedd att genomföras,
- De överväganden som har legat till grund för planens utformning med hänsyn till motstående intressen och planens konsekvenser,
- Om planen avviker från översiktsplanen, på vilket sätt och skälen för avvikelsen.

En detaljplan för bostadsbyggnader ska redovisa beräknade värden för omgivningsbuller vid byggnadernas fasader och vid eventuell uteplats. Med avseende på buller innebär detta sammanfattningsvis att förutsättningar för ljudmiljön ska beskrivas, samt att de överväganden som görs kring hanteringen av ljudmiljön ska redovisas.

Planbeskrivningen ska säkerställa att marken är lämplig för bostäder genom att redovisa beräknade bullervärden och visa att det går att ordna lämpliga lägenhetslösningar, så att förordningens riktvärden kan innehållas. Den ska redovisa om 4 § trafikbullerförordningen behöver tillämpas, dvs om delar av bostaden ska vara vänd mot en skyddad sida. Det är viktigt att planbeskrivningen är tydlig med vilka åtgärder som behövs, eftersom den ska ligga till grund för

prövningen av eventuella tillsynsärenden enligt miljöbalken. Om man i ett sådant ärende konstaterar att förordningens riktvärden inte innehålls, kan det utlösa krav på ytterligare åtgärder, om orsaken är att andra lägenhetslösningar har valts eller att en uteplats inte har placerats eller skyddats så som förutsatts i planbeskrivningen

Stadens tolkning är att följande frågeställningar är viktiga att redovisa i planbeskrivningen:

- Utbredningen av buller för planområdet, i karta eller i skrift
- Särskilt störande ljud bör redovisas separat
- Skyddsåtgärder som är nödvändiga för att uppfylla riktvärden för buller
- Planerade lägenhetsplanlösningar
- Hantering av bullerskyddad uteplats
- Utbredningen av buller för planområdet, efter att skyddsåtgärder vidtagits
- Eventuella motiv för att frångå förordningen eller annan statlig vägledning för hantering av buller utifrån en helhetsbedömning.

Vid hantering av industri- och annat verksamhetsbuller krävs en separat redovisning. I sådana sammanhang är det viktigt att förhålla sig till verksamhetens eventuella tillstånd och utvecklingsbehov. Detta innebär att olika verksamheter kräver olika innehåll i en planbeskrivning. Vad som då behöver redovisas bör därför fastställas från fall till fall.

De ljudnivåer som anges i planbeskrivningen blir styrande för eventuell senare tillämpning av MB. Därför är det viktigt att nivåerna som anges kan innehållas i sin helhet och inte riskerar olägenhet för människors hälsa. Det bör finnas en säkerhetsmarginal inlagd och hänsyn tas till en eventuell framtida ökning av bullernivån, t ex beskrivet i en prognos. Staden rekommenderar därför att det i planbeskrivningen anges de värden som beskrivs i trafikbullerförordningen eller vägledningen om industri- och annat verksamhetsbuller för skyddad sida och uteplats. Vid exponerade fasader bör beräknade ljudnivåer anges med ett intervall om 5 dBA.

Övergångsbestämmelser

Trafikbullerförordningen saknar övergångsbestämmelser, både för den ursprungliga versionen av förordningen som trädde i kraft 1 juni 2015 och för de ändringar av riktvärdena som trädde i kraft den 1 juli 2017.

Eftersom det anges i förordningen att bestämmelserna om riktvärden och bullerberäkningar ska tillämpas vid bedömning av om kravet i 2 kap. 6 a § PBL är uppfyllt, får det betydelse från när bestämmelserna i 2 kap. 6 a § PBL ska tillämpas. Övergångsbestämmelserna till 2 kap. 6 a § PBL anger att bestämmelsen trädde i kraft den 2 januari 2015, men att äldre bestämmelser ska gälla för mål och ärenden som har påbörjats före den 2 januari 2015 och mål och ärenden som avser överklagande av beslut i ett sådant mål eller ärende till dess målet eller ärendet är slutligt avgjort.

Trafikbullerförordningen gäller emellertid alla bostäder. Det är en vanlig uppfattning att förordningen endast gäller sådana bostäder där planarbetet påbörjats efter den 2 jan 2015. Det skulle emellertid innebära att flertalet av alla bostäder inte skulle omfattas av den nya förordningen. Det är enligt staden en felaktig uppfattning. Mark- och miljööverdomstolen har i ett avgörande (21 juni 2016, P 6842-15) som gällde tillämpningen av 1987 års plan- och bygglag (ÄPBL) och en detaljplan som påbörjats långt före trafikbullerförordningens ikraftträdande, anfört att tillsynsmyndigheten i ett tillsynsärende kan antas komma att utgå ifrån de riktlinjer som följer av förordningen om trafikbuller vid bostadsbyggnader. Därefter anger domstolen de värden som förordningen innehöll vid den tiden – dvs före 1 juli 2017.

Den praktiska skillnaden torde vara ganska liten mellan den förhärskande tolkningen av trafikbullerförordningens tillämplighet och stadens uppfattning (som vinner stöd av Mark- och miljööverdomstolens uttalande). Förordningen innehåller riktlinjer och det är självklart att tillämpningen påverkas av förhållandena när en äldre detaljplan beslutades. Förordningen innebär dessutom i sak inte så stor skillnad mot vad som gällde tidigare, vilket också mark- och miljööverdomstolen påtalar och hänvisar till MÖD 2013:47 (den s k Plankandomen).

Det är således viktigt att skilja mellan ikraftträdande av ändringarna i plan- och bygglagen och införandet av trafikbullerförordningen. De nya reglerna i plan- och bygglagen gäller endast planer som påbörjats efter den 2 jan 2015. D v s förbudet för tillsynsmyndigheten att ingripa mot en verksamhet som har villkor som föreskriver en viss högsta bullernivå om villkoren överskrids till följd av ny bostadsbebyggelse gäller endast om byggnaden uppförts med stöd av en detaljplan som påbörjats efter den 2 jan 2015 och som med stöd av 2 kap 6 a § innehåller särskilda beräknade bullervärden som överstiger dem som gäller för tillståndet. Trafikbullerförordningen innehåller dock fler bestämmelser än bara vad som gäller vägtrafikbuller vid fasad och är inte enbart ett förtydligande av bestämmelsen i plan- och bygglagen.

Här ska tilläggas att förordningen i skrivande stund (hösten 2017) inte hunnit få något större genomslag i rättspraxis.

Regler om buller i PBL och MB

Enligt PBL ska bebyggelse och byggnadsverk lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet, bland annat med hänsyn till människors hälsa och säkerhet samt till möjligheterna att förebygga bullerstörningar. PBL ger också kommunen möjligheter att besluta om planbestämmelser med skyddsåtgärder som reglerar buller. Sedan tidigare gäller att länsstyrelsen kan ingripa och upphäva kommunens beslut att anta eller ändra en detaljplan med stöd av PBL:s bestämmelser om tillsyn. En av dessa ingripandegrunder är om beslutet kan antas innebära att ”en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet eller till risken för olyckor, översvämning eller erosion” (11 kap 10 § 5 punkten PBL).

Nedan redovisas de regeländringar i plan- och bygglagen och miljöbalken som infördes 2015 och som berör frågor kring buller och bostadsbyggande. De ändringar som infördes i MB 2016 och som gäller för tillståndspliktiga verksamheter beskrivs på sidan 25.

Plan- och bygglagen

1 kap 4 § ”Omgivningsbuller: buller från flygplatser, industriell verksamhet, spårtrafik och vägar.”

4 kap 14 § ”I en detaljplan får kommunen bestämma att lov eller startbesked för en åtgärd som innebär en väsentlig ändring av markens användning endast får ges under förutsättning att: /.../

5. åtgärder som förebygger olägenheter från omgivningsbuller har vidtagits.”

2 kap 6a § ”Vid planläggning och i ärenden om bygglov enligt denna lag ska bostadsbyggnader

1. lokaliseras till sådan mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenheter för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller, och

2. utformas och placeras på den avsedda marken på ett sätt som är lämpligt med hänsyn till möjligheterna att förebygga olägenheter för människors hälsa i fråga om omgivningsbuller.

Med olägenhet för människors hälsa avses en störning som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig.

Första stycket 1 tillämpas även i ärenden om förhandsbesked.”

4 kap 33a § ”Om en detaljplan avser en eller flera bostadsbyggnader ska planbeskrivningen, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen, innehålla en redovisning av beräknade värden för omgivningsbuller

1. vid bostadsbyggnadens fasad, och
2. vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.”

9 kap 40 § ” /.../

Om ett bygglov avser en nybyggnad eller tillbyggnad av en bostadsbyggnad utanför ett område med detaljplan ska det, om det inte kan anses obehövligt med hänsyn till bullersituationen, även framgå beräknade värden för omgivningsbuller vid bostadsbyggnadens fasad och vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.”

Miljöbalken

26 kap 9a § ” I fråga om omgivningsbuller vid en bostadsbyggnad får tillsynsmyndigheten inte besluta om förelägganden eller förbud om det i planbeskrivningen till detaljplanen eller i bygglovet enligt plan- och bygglagen (2010:900) har angetts beräknade bullervärden och omgivningsbullret inte överskrider dessa värden.

Trots första stycket får förelägganden eller förbud beslutas om det med hänsyn till de boendes hälsa finns synnerliga skäl för det.

Förelägganden eller förbud får dock aldrig beslutas i fråga om omgivningsbuller vid ett sådant komplementbostadshus¹³ som avses i 9 kap. 4a § PBL.”

Krav på redovisning av buller i detaljplaner

I och med de ändringar i plan- och bygglagen som gäller sedan den 2 januari 2015, ställs det högre krav på redovisningar av beräknade värden för omgivningsbuller för detaljplaner som exponeras för buller och innehåller bostäder. Redovisningen ska ske både för bostadsbyggnadens fasader och för uteplats om sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden (4 kap 33a § PBL). Syftet är att de bestämmelser som fastställs i detaljplanen ska gälla även vid framtida tillsyn och tillståndsprövning enligt miljöbalken. PBL (4 kap 14 §) ger även möjlighet att villkora bygglov med åtgärder som förebygger bullerstörningar. Omfattningen av bullerutredningen ska anpassas till komplexiteten i varje enskild situation.

Nedan följer några utdrag från propositionen Samordnad prövning av buller enligt miljöbalken och plan- och bygglagen, prop. 2013/14:128, där hantering av buller vid detaljplaneläggning beskrivs.

Kap 6.1 Nya krav om att förebygga olägenhet för människors hälsa införs i plan- och bygglagen

¹³ Även kallat Attefallshus.

För att säkerställa att frågor om omgivningsbuller beaktas i detaljplaneläggningen föreslår regeringen att det i PBL ställs uttryckliga krav på att planbeskrivningen redovisar vissa beräknade bullervärden, om det inte kan anses obehövt med hänsyn till bullersituationen. En sådan redovisning ställer i regel krav på att det görs särskilda bullerutredningar. Sid 38

De krav på utformning och placering av byggnader som behöver ställas för att uppnå en godtagbar bullernivå måste således framgå av planen, vilket innebär att en uttömmande reglering ska göras redan i detaljplaneskedet. Sid 39

Kap 6.2 Nya krav på redovisning av bullervärden vid planläggning och bygglov enligt plan- och bygglagen

Det är inte lämpligt att begränsa kravet på en redovisning av bullervärden vid fasad och uteplats enbart till situationer där olika riktvärden för omgivningsbuller riskerar att överskridas. Det är dock angeläget att beräknade bullervärden tydligt framgår av planhandlingarna även i de fall bostäder utsätts för sådana typer av störande omgivningsbuller som regeringen inte avser att författningsreglera. Sid 43

Den nya bestämmelsen kommer därmed att innebära att det kommer att ställas ökade krav på bullerutredningar även vid bygglov som avser nybyggnad eller tillbyggnad av bostäder i bullerutsatta områden. Sid 46

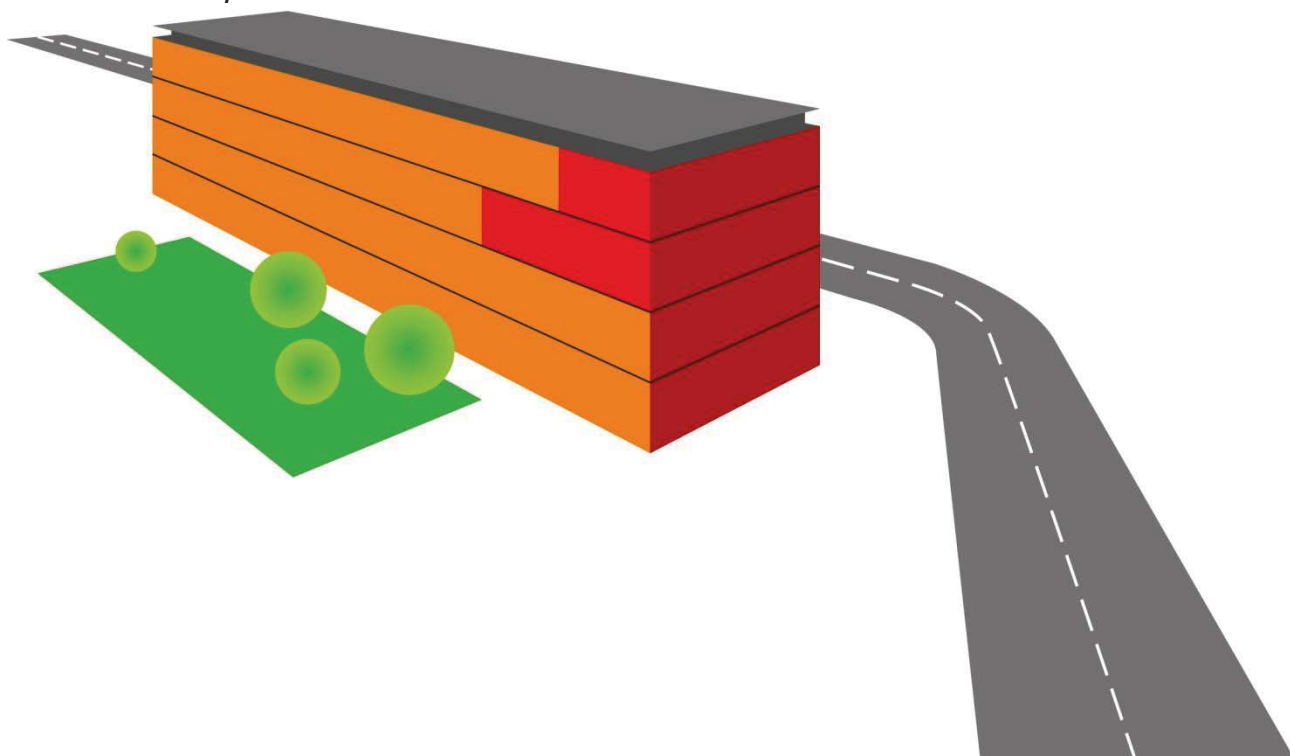
Förändringarna innebär att större krav än tidigare ställs på analys och redovisning av ljudmiljön vid bostäder.

Bilaga 1. Exempel

Trafikbullerförordningen anger riktvärden som bör uppfyllas, staden anser därför att det i vissa situationer är möjligt att efter en samlad bedömning göra mindre undantag. I denna bilaga illustreras inledningsvis några fasadredovisningar. Därefter följer exempel på husutformning, planlösningar och hörnlägenheter. Ytterligare beskrivningar av genomförda bostadsprojekt finns i Trafikbuller och planering del I – V, ett arbete som genomförts gemensamt av staden och länsstyrelsen.

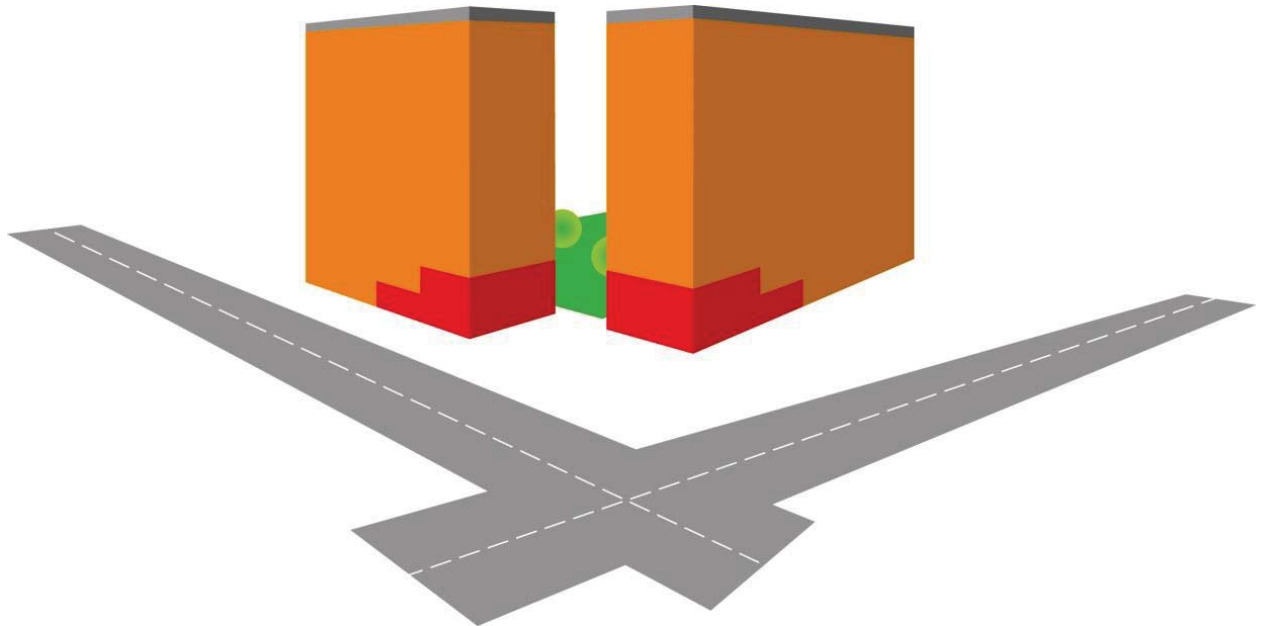
Syftet med exemplen är att illustrera stadens förhållningssätt till bullernivåer vid fasad. Illustrationerna visar exempel på situationer med stadens bedömning av acceptabla överskridanden på delar av fasaden, lösningar med utskjutande och skärmande fasadear eller balkonger, samt genomtänkta planlösningar för hörnlägenheter som får tillgång till bullerskyddad sida.

Överskridande på del av fasad



I exemplet ovan illustreras ett lamellhus med genomgående lägenheter. Den rödfärgade delen av fasaden överskrider riktvärdet. I detta fall bör avvikelsen kunna accepteras och hela fasaden mot gården räknas som skyddad sida. Överskridandet av 55 dBA vid denna del är sannolikt dessutom så litet, troligen endast några dBA, vilket ytterligare motiverar avvikelsen. För att ytterligare förbättra bullersituationen kan balkonger, burspråk eller andra

bullerskyddsåtgärder som är möjliga vidtas. Bästa möjliga ljudmiljö ska alltid eftersträvas.



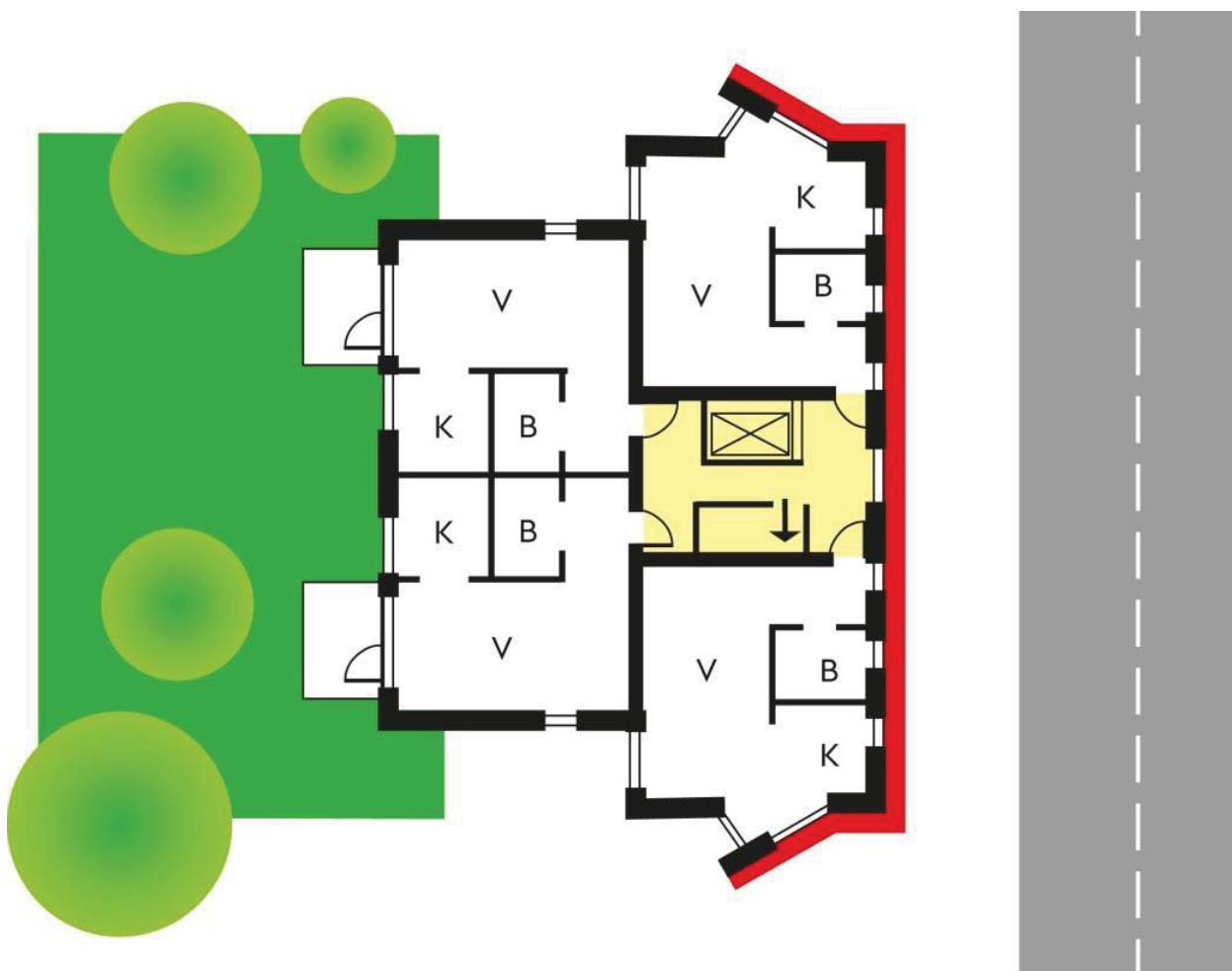
I byggnaderna ovan planeras små enkelsidiga lägenheter mindre än 35 kvm. Ljudnivån överskrider 65 dBA vid en mindre yta vid de nedre våningsplanen och, om det inte går att ha lokaler i de mest exponerade lägena, bör därför kunna accepteras.

Avsikten med dessa båda exempel är att visa att om helheten är ljudmässigt bra och tillräckliga ansträngningar gjorts för att begränsa bullret, så kan mindre avvikelser för utomhusnivån enligt ovan ändå bedömas som acceptabla. I sådana sammanhang är det viktigt med rätt dimensionering av fönster och fasader, så att riktvärdena inomhus uppfylls med god marginal även för dessa lägenheter.

Byggnader med skärmande fasader eller utskjutande balkonger

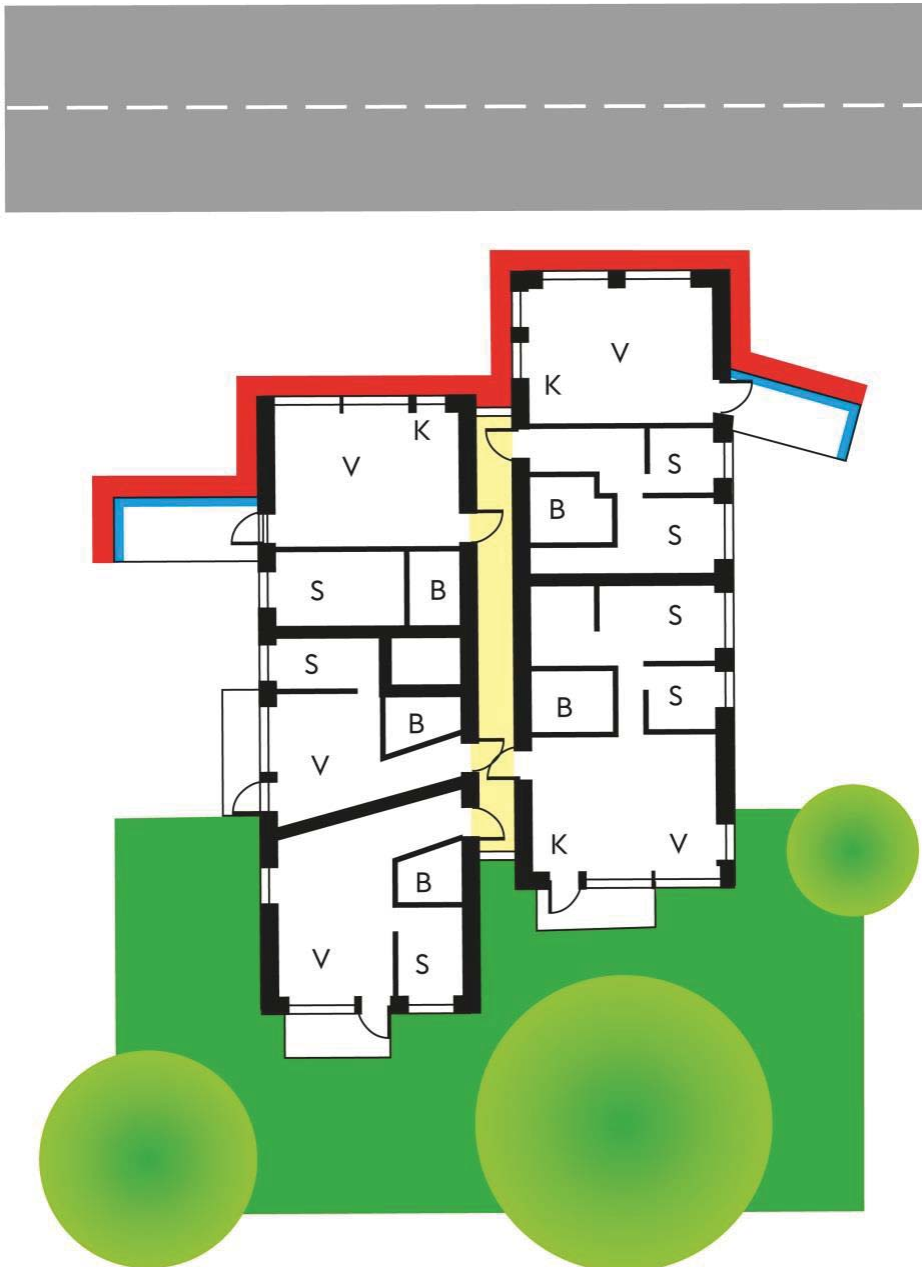
I följande illustrationer beskrivs dels hur man kan arbeta med byggnaden för att minimera exponeringen, dels stadens förhållningssätt till hur stor del av en fasad som bör uppfylla riktvärden enligt förordningen. För att beskriva detta har punkthus eller punkthusliknande bebyggelse valts, eftersom det är en utformning som kan vara problematisk i bullerutsatta miljöer.

Röd markering utmed fasad indikerar höga trafikbullernivåer.

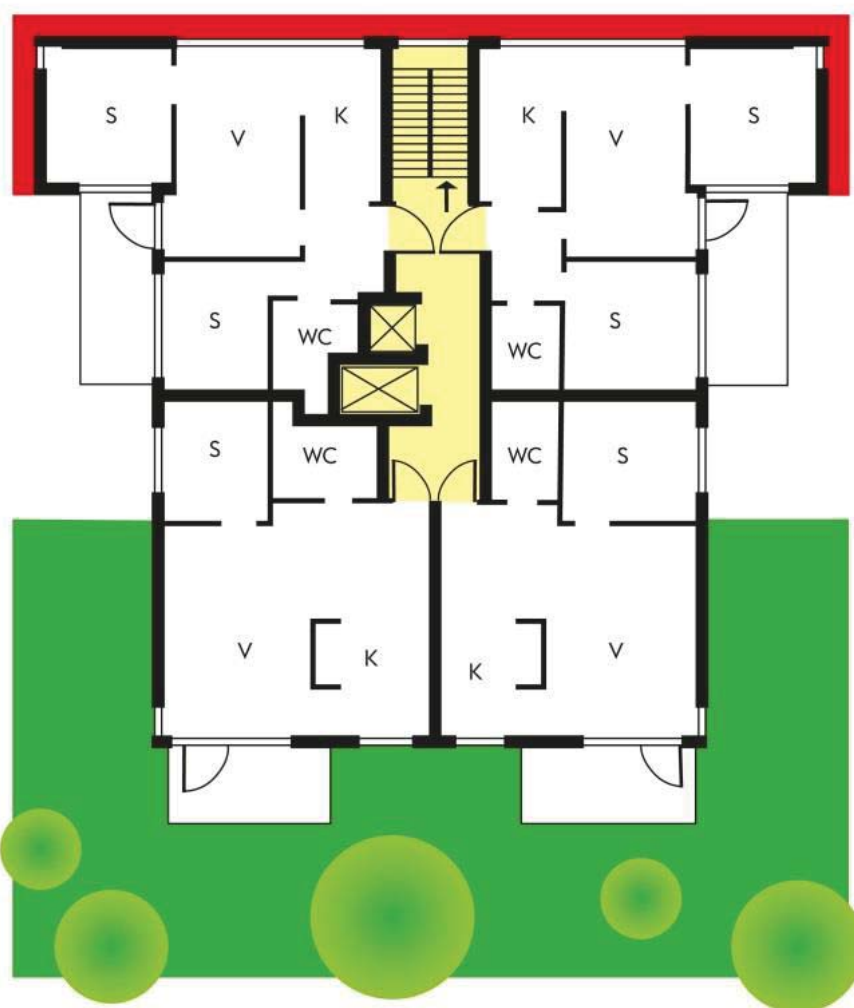


Byggnaden ovan innehåller fyra små lägenheter, med överskridande trafikbullernivåer från öster. Trots att riktvärdet inte uppfylls utmed hela sidofasaderna bör förordningens definition av fasad anses vara uppfyllt. Husets form innebär att samtliga lägenheter vänds bort från bullret. Planlösningar, gårdsytor, burspråk, orientering av fransk balkong samt övriga balkonger gör att boendemiljön blir bra trots höga ljudnivåer, punkthusutformning och mindre lägenheter.

Nedan beskrivs en punkthusliknande utformning med gavlar mot högtrafikerad väg. Stora utskjutande, glasade balkonger skärmar dels själva balkongen, men även stora delar av bakomliggande fasaddelar. Det, samt ett ökat avstånd till vägen, gör att större delen av sidofasaderna får lägre ljudnivå än 55 dBA.

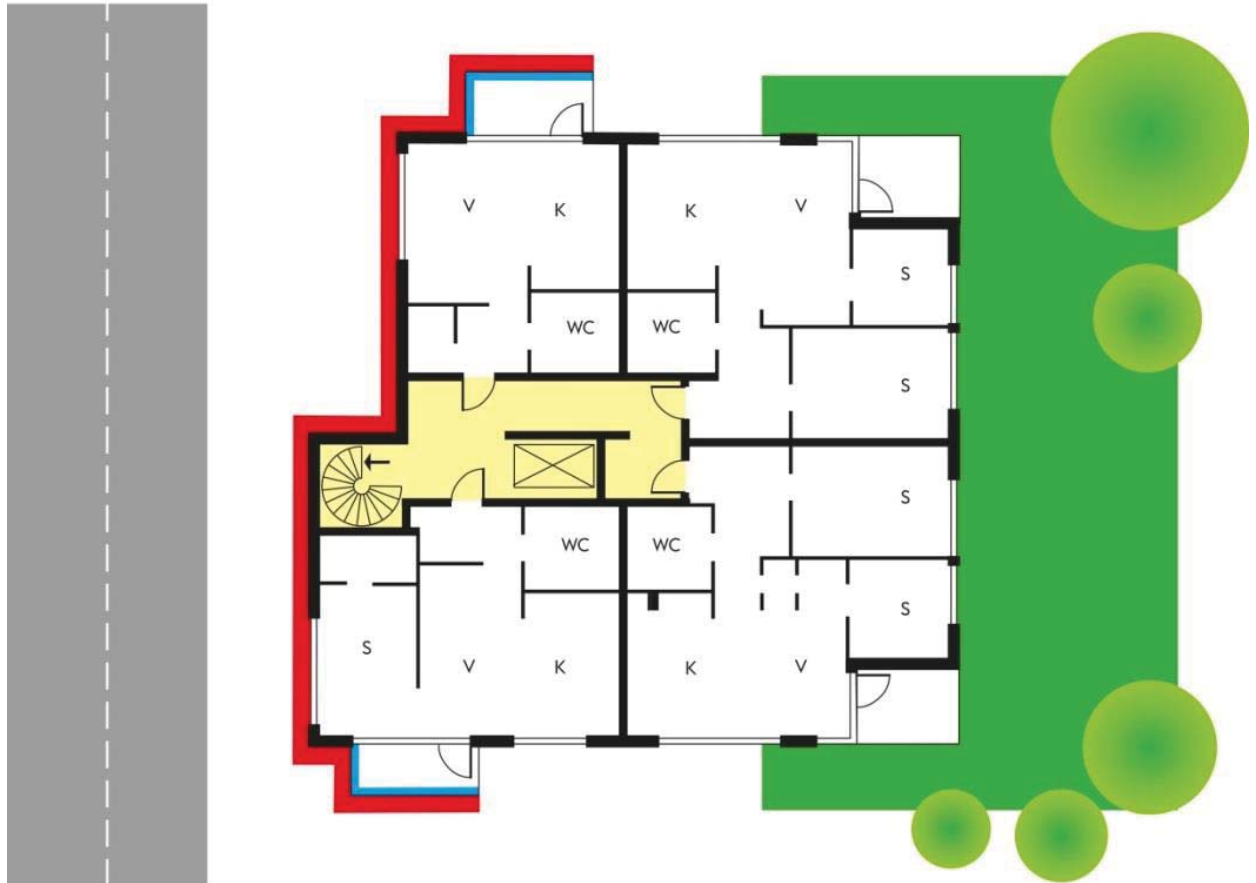


I Stockholm har man länge arbetat med ett förhållningssätt som liknar förordningen med hälften av bostadsrummen orienterade mot skyddad sida. Med hjälp av olika bullerskyddsåtgärder anser staden att det går att skapa en god ljudkvalitet utan att hela fasaden klarar riktvärdet 55 dBA. Därför bör det vara rimligt att göra undantag för utskjutande burspråk eller bullerskärming på balkong för en mindre del av fasaden.



Som tredje exempel har valts ett mer traditionellt utformat punkthus med fyra lägenheter där höga trafikbullernivåer även påverkar delar av sidofasaderna. Som kompensation är de flesta sovrum orienterade mot sidan med lägst ljudnivå, trapphus placeras mot gatan.

Exemplet illustrerar hur ljudnivån kan variera vid olika delar av en och samma fasad och hur man kan arbeta med utskjutande fasaddelar. Vi utgår ifrån att de möjligheter som finns att begränsa bullerexponeringen har utnyttjats så långt det bedömts möjligt. Bebyggelsens utformning, läge, utskjutande fasaddelar och liknande åtgärder är vidtagna, men ändå uppfylls inte riktvärdet fullt ut vid fasadens ytor.



Ljudnivåmässigt kan detta projekt förbättras i flera delar, till exempel genom mer utstickande balkonger, kompletterande burspråk och bättre genomtänkta planlösningar. Bedömningen i detta fall är att förordningens definition av fasad möjligen kan anses vara uppfyllt, men med viss tveksamhet. Om balkongutformningen optimeras utifrån bullerinfall och den gemensamma uteplatsen i öster beskrivs och avgränsas ökar förutsättningarna för att detta exempel bör kunna accepteras enligt förordningen.

Genomtänkta planlösningar för hörnlägenheter

Genomtänkta planlösningar med tillgång till bullerskyddad sida är oftast en förutsättning för bostäder i bullerutsatta lägen. Bullerskyddad sida kan uppnås genom byggnadens utformning, men hörnlägenheterna är ofta mer komplicerade och kräver därför genomtänkta lösningar. Nedan följer några exempel på planlösningar för hörnlägenheter där hälften av bostadsrummen får tillgång till fasad som klarar riktvärdet. Exemplet rymmer tre lägenheter, en 4 rok och två stycken 2 rok.



I detta exempel rymmer 10 lägenheter. Hörnlägenheterna har hälften av bostadsrummen mot skyddad sida.



I detta exempel med entrén i ett indraget hörn ryms två större lägenheter och en mindre enkelsidig som är vänd mot skyddad sida.



Detta exempel med relativt måttliga trafikbullernivåer visas ett hörnläge med utskjutande fasad i väster och en indragen fasad i öster.

Utformning som inte är utformad i enlighet med förordningen



Endast delar av den västra fasadsidan klarar riktvärdet. Som lösning för ljudmiljön beskrivs istället veckade fasader eller till stora delar inglasade, indragna balkonger med absorbenter i balkongtak, dit fönster till bostadsrum orienteras. Dessa lösningar är inte utformade i enlighet med förordningen. Byggnaden behöver omarbetas från grunden för att kunna accepteras utifrån bullersynpunkt.

Bilaga 2. Förordning (2015:216) om trafikbuller vid bostadsbyggnader

Svensk författningssamling 2015:216

t.o.m. SFS 2017:359

SFS nr: 2015:216

Departement/myndighet: Näringsdepartementet RS N

Utfärdad: 2015-04-09

Ändrad: t.o.m. SFS 2017:359

Ändringsregister: SFSR (Lagrummet)

Källa: Regeringskansliet / Lagrummet.se

Innehåll och tillämpningsområde

1 § I denna förordning finns bestämmelser om riktvärden för buller utomhus för spårtrafik, vägar och flygplatser vid bostadsbyggnader. Förordningen innehåller även bestämmelser när det gäller beräkning av bullervärden vid bostadsbyggnader. Denna förordning är meddelad med stöd av 9 kap. 12 § miljöbalken.

Bestämmelserna i 3-8 §§ ska tillämpas vid bedömningen av om kravet på förebyggande av olägenhet för människors hälsa i 2 kap. 6 a § plan- och bygglagen (2010:900) är uppfyllt

1. vid planläggning,
2. i ärenden om bygglov, och
3. i ärenden om förhandsbesked.

Bestämmelserna i 6 och 7 §§ ska även tillämpas i ärenden om prövning av tillstånd för flygplatser enligt miljöbalken och bestämmelser meddelade med stöd av balken.

Bestämmelserna i 6 och 7 §§ gäller inte buller från militära luftfartyg som utför flygningar för militära ändamål.

Uttryck i förordningen

2 § I denna förordning avses med

bostadsrum: rum för daglig samvaro, utom kök, och rum för sömn,

buller från flygplatser: buller från flygtrafik vid start och landning upp till den höjd som bidrar till ljudnivån på marken samt rullbanefas i samband med start och landning,

dBA: en med frekvensfilter A-vägd ljudtrycksnivå,

ekvivalent ljudnivå: en medelljudnivå för spårtrafik och vägtrafik, beräknad som ett frifältsvärde och som ett medelvärde per dygn under ett år,

FBN: en medelljudnivå för flygtrafik, beräknad som ett frifältsvärde, för årsmedeldygn som utgörs av årsmedeldag, årsmedelkväll och årsmedelnatt med ett tillägg om 5 dBA på ljudnivå för kväll och 10 dBA på ljudnivå för natt,
frifältsvärde: en ljudnivå som inte påverkas av reflexer vid egen fasad,
maximal ljudnivå: en ljudnivå för spårtrafik och vägtrafik av den mest bullrande fordonstypen med tidsvägning F, beräknad som ett frifältsvärde,
maximal ljudnivå flygtrafik: den högsta ljudnivån för flygtrafik vid en enskild flygpassage under en viss tidsperiod som årsmedelvärde med tidsvägning S, beräknad som ett frifältsvärde,
uteplats: en iordningställd yta avsedd för vistelse utomhus, **årsmedeldag:** en genomsnittsdag baserad på samtliga starter och landningar mellan kl. 06.00 och 18.00 under ett kalenderår dividerat med det totala antalet dagar under samma kalenderår,
årsmedelkväll: en genomsnittskväll baserad på samtliga starter och landningar mellan kl. 18.00 och 22.00 under ett kalenderår dividerat med det totala antalet kvällar under samma kalenderår,
årsmedelnatt: en genomsnittsnatt baserad på samtliga starter och landningar mellan kl. 22.00 och 06.00 under ett kalenderår dividerat med det totala antalet nätter under samma kalenderår, och

årsmedelvärde: ett genomsnittsvärde baserat på samtliga starter och landningar under ett kalenderår.

Buller från spårtrafik och vägar

3 § Buller från spårtrafik och vägar bör inte överskrida

1. 60 dBA ekvivalent ljudnivå vid en bostadsbyggnads fasad, och
2. 50 dBA ekvivalent ljudnivå samt 70 dBA maximal ljudnivå vid en uteplats om en sådan ska anordnas i anslutning till byggnaden.

För en bostad om högst 35 kvadratmeter gäller i stället för vad som anges i första stycket 1 att bullret inte bör överskrida 65 dBA ekvivalent ljudnivå vid bostadsbyggnadens fasad. Förordning (2017:359).

4 § Om den ljudnivå som anges i 3 § första stycket 1 ändå överskrids bör

1. minst hälften av bostadsrummen i en bostad vara vända mot en sida där 55 dBA ekvivalent ljudnivå inte överskrids vid fasaden, och
2. minst hälften av bostadsrummen vara vända mot en sida där 70 dBA maximal ljudnivå inte överskrids mellan kl. 22.00 och 06.00 vid fasaden.

Vid en sådan ändring av en byggnad som avses i 9 kap. 2 § första stycket 3 a plan- och bygglagen (2010:900) gäller i stället för vad som anges i första stycket 1 att minst ett bostadsrum i en bostad bör vara vänt mot en sida där 55 dBA ekvivalent ljudnivå inte överskrids vid fasaden.

5 § Om den ljudnivå om 70 dBA maximal ljudnivå som anges i 3 § första stycket 2 ändå överskrids, bör nivån dock inte överskridas med mer än 10 dBA maximal ljudnivå fem gånger per timme mellan kl. 06.00 och 22.00.

Buller från flygplatser

6 § Buller från flygplatser bör inte överskrida 55 dBA FBN och 70 dBA maximal ljudnivå flygtrafik vid en bostadsbyggnads fasad.

För buller från flygplatser i Stockholms kommun gäller inte den begränsning som anges om maximal ljudnivå flygtrafik i första stycket mellan kl. 06.00 och 22.00.

7 § Om den ljudnivå om 70 dBA maximal ljudnivå flygtrafik som anges i 6 § första stycket ändå överskrids, bör nivån inte överskridas mer än

1. sexton gånger mellan kl. 06.00 och 22.00, och
2. tre gånger mellan kl. 22.00 och 06.00.

För buller från flygplatser i Stockholms kommun gäller inte den begränsning som anges i första stycket 1.

Beräkning av bullervärden

8 § Vid beräkning av bullervärden vid en bostadsbyggnad ska hänsyn tas till framtida trafik som har betydelse för bullersituationen.