

Utmaningar inom bullerområdet

SKL GRANSKAR



Sveriges
Kommuner
och Landsting



Förord

Trafikbuller är den miljöstörning som berör flest människor i Sverige. Drygt två miljoner medborgare utsätts för trafikbuller över rekommenderade värden där de bor.

För att klara utmaningen att planera och bygga nya bostäder där människor inte blir exponerade för buller, behöver kommunerna både stöd från de centrala myndigheterna och ett nära samarbete med länsstyrelsen och övriga regionala och lokala aktörer.

I den här skriften berättar fem kommuner hur de har agerat inom bullerområdet, trots bristen på samordnat stöd från de centrala myndigheterna. Genom deras framgångsrika exempel vill vi visa att det går att planera och bygga hållbara städer och samhällen och samtidigt beakta bulleraspekterna och göra kloka avvägningar för en god livsmiljö. Vi vill också visa på vikten av att vidta åtgärder i befintliga bostäder då den största andelen som störs av buller bor där.

Skriften är en del i projektet "Stärk den kommunala planeringen" som har varit en av våra prioriterade frågor under 2011.

Stockholm i december 2011

Gunilla Glasare
Avdelningschef

Ann-Sofie Eriksson
Sektionschef

*Avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad
Sveriges Kommuner och Landsting*



Kommunens planeringsansvar

Det är en kommunal uppgift att skapa förutsättningar för människor att leva ett bra liv.

Det kommunala självstyret, specifikt det kommunala planmonopolet, är viktigt för att göra lokala politiska avvägningar och lösa intressekonflikter vid utveckling av hållbara städer.

Det är ett antal statliga myndigheter som bestämmer vilka krav som kommunerna ska beakta för att bygga det hållbara samhället utifrån luft, buller, klimataspekter med mera. Sedan är det kommunerna som har den svåra uppgiften att väga samman olika sektorsmyndigheters kriterier till en god livsmiljö.

Det är viktigt att kunna göra lokala politiska avvägningar och lösa intressekonflikter nära människor. För att förverkliga detta krävs samverkan mellan olika parter och verksamheter.

Sveriges Kommuner och Landsting anser att:

- › En samsyn och en samordning mellan de centrala och regionala myndigheterna måste utvecklas inom bullerområdet.
- › Ett samlat stöd från ansvariga centrala myndigheter inom bullerområdet måste till så att en mer enhetlig bedömning görs i hela landet.
- › Länsstyrelsernas olika regionala tolkningar för hur riktvärden för buller ska användas skapar en osäkerhet för såväl byggherrar som för verksamhetsutövare och kommuner.

”Samhällsbuller är ett utbrett miljöproblem och den miljöstörning som berör störst antal människor i Sverige.”

Källa: Miljömålsportalen

Statligt bråk blockerar kommunens tillväxt

Flygbuller är en het fråga i Linköping. Men inte för att linköpingsborna klagar, utan för att Boverket och Naturvårdsverket inte kan enas om vilka riktvärden som ska gälla. I väntan på en lösning överklagar Saab alla planärenden.

Myndigheterna Boverket och Naturvårdsverket har olika allmänna råd för hur man ska tillämpa riktvärdena för flygbuller.

Linköpings stad ligger klämd mellan två flygplatser; militärflygfältet Malmen i väster och civil- och militärflygfältet Saab i öster.

Sedan mitten av 1990-talet har kommunens översiktsplanchef Karin Elfström, och Muharrem Demirok, kommunalråd och ordförande i samhällsbyggnadsnämnden, ägnat många arbetstimmar åt att hitta möjligheter för staden att växa – utan att Saab ska riskera att förlora sina flygtillstånd.

Problemet är att de statliga myndigheterna Boverket och Naturvårdsverket har olika allmänna råd för hur man ska tillämpa riktvärdena för flygbuller. Medan Boverkets allmänna råd för fysisk planering enligt plan- och bygglagen (PBL) för Linköpings del innebär att det räcker med 55 dBA (ekvivalentnivå), har Naturvårdsverket 70 dBA (maximalnivå) som sin gräns vid tillståndsprövning av flygplatser. Ett faktum som, enligt Karin Elfström, även har fått Riksrevisionen att se allvarligt på problemet och mena att myndigheterna måste enas.

Konsekvensen av Naturvårdsverkets tolkning blir att 70 procent av Linköpings befolkning bor i områden med en otillåten bullernivå. Ändå är det ytterst få som klagar på flygbuller.

- Folk som söker bygglov förstår överhuvudtaget inte vad vi pratar om, när vi påpekar att deras tomt ligger inom det område som Naturvårdsverket anser vara olämpligt för bostäder, säger Karin Elfström och menar att det är Boverkets allmänna råd som bör gälla.

Också kommunens miljöchef Reidar Danielsson anser att Boverkets allmänna råd bör tillämpas i Linköping. Ett av hans argument är att störd nattsöm är den viktigaste hälsorisen, och att Saab aldrig flyger JAS på natten.

- Överflygningarna är få och varje flygning varar bara 20 till 30 sekunder, säger Karin Elfström och pekar på bullerkurvorna för respektive flygplats. Två mindre blå ringar ramar in de kommundelar som berörs av Boverkets riktlinjer, medan två betydligt större röda ringar markerar områden som inte uppfyller Naturvårdsverkets krav. När ett naturskyddat område i söder räknats bort återstår bara cirka 250 hektar mark där kommunen kan bygga utan risk för att få sina planer överklagade.

- Om vi utgår från Boverkets allmänna råd öppnas många möjligheter att expandera, men då överklagar å andra sidan Saab planerna för att inte riskera sina tillstånd vid en senare prövning.

Kommunens inriktning när det gäller flygbuller beskrivs både i översiktsplanen och i dokumentet Miljö- och riskfaktorer i Linköping som godkändes av fullmäktige sommaren 2010. Karin Elfström, som har skrivit avsnittet om flygbuller, slår gång på gång fast att både kommunen och Saab står bakom Boverkets tolkning av det luddiga riksdagsbeslut från 1997 som är orsaken till dagens problem:

- Vi tycker att Boverket gör en klok avvägning mellan hänsyn till bullerstörningar, hänsyn till försvarsrelaterad verksamhet och önskemål om hållbar stadsutveckling.

Hösten 2011 arbetar kommunen också med ett tillägg till översiktsplanen som genom samråd och utställning blir betydligt bredare förankrat än det dokument som fullmäktige har godkänt.

Bullerdiskussionen i Linköping handlar, enligt Karin Elfström, i de allra flesta fall om 0-5 överflygningar per dygn.



”Om vi utgår från Boverkets allmänna råd öppnas många möjligheter att expandera, men då överklagar å andra sidan Saab planerna för att inte riskera sina tillstånd vid en senare prövning.”

Karin Elfström, översiktsplanchef



- Att några enstaka flygningar i princip kan stänga regionens tillväxtnod är orimligt, menar hon och tillägger att den civila flygverksamheten klarar även Naturvårdsverkets krav med god marginal.

Det låter som bäddat för stor konflikt men både Karin Elfström och kommunledningen förstår Saabs agerande.

- Flygindustrin och JAS är mycket viktig för kommunen, men vi måste också hitta möjligheter för staden att växa, säger Muharrem Demirok.

Att en statlig myndighet begränsar en kommuns möjlighet att expandera är dessutom ett problem som varken kan eller ska lösas på lokal eller regional nivå.

- Vi påpekade riskerna med det luddiga riksdagsbeslutet för över tio år sedan, men regeringens intresse för frågan har milt uttryckt varit svalt, konstaterar Muharrem Demirok.

Samtidigt väntar fyra överklagade planärenden i Mark- och miljödomstolen. Och ytterligare en dryg handfull är på väg. Totalt omfattar pågående detaljplanearbete närmare 2000 nya bostäder och hittills har länsstyrelsen gett kommunen sitt stöd i så gott som alla ärenden.

I och med att frågan har hamnat i domstolen har politiken lämnat över till juristerna att bestämma Linköpings öde. Något som Muharrem Demirok är mycket kritisk till:

- Regeringen har kunnat låta riksdagen fatta ett nytt beslut eller själva bestämma hur det gamla beslutet ska tolkas. Nu blir domstolens beslut prejudicerande och det känns som om vi har kommit till vägs ände. Vill det sig riktigt illa får vi göra som Kiruna - flytta staden.

Medborgardialog gav bullertillägg

Lerums kommun har antagit ett tematiskt bullertillägg till sin översiktsplan. Dessutom hanteras buller enligt en modell som förutom bullernivåer också tar hänsyn till antalet utsatta människor.

Henrik Bengtsson är projektledare vid Sektor Samhällsbyggnad i Lerums kommun och huvudansvarig för kommunens arbete med buller. Enligt honom har kommunens strategiska arbete bland annat lett till att man numera hanterar buller inom geografiska områden stället för i enstaka fastigheter.

– Medan Trafikverket och andra jobbar med att lösa buller för vissa drabbade fastigheter, jobbar vi med befintlig miljö i hela områden. På det sättet når vi många fler invånare.

Bakgrunden till översiktplanens tematiska tillägg var bland annat att flera medborgardialoger visade att påfallande många av kommunens närmare 39 000 invånare störcdes av buller. Särskilt drabbade var de som bodde i tätortsstråket längs stambanan och Europaväg 20. För att få veta hur det var, kartlade kommunen stråket under första halvan av 2000-talet. Tillsammans med Västra Götalandsregionens miljömedicinska center, och med finansiering av Socialstyrelsen, Naturvårdsverket, Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Lerums kommun, lät man också 2 000 personer i området svara på en hälsoenkät. Resultatet presenterades i den så kallade Lerumsstudien.

”Medan Trafikverket och andra jobbar med att lösa bullerproblem för vissa drabbade fastigheter, jobbar vi med befintlig miljö i hela områden. På det sättet når vi många fler invånare.”

Henrik Bengtsson, projektledare



- Utan den hade vi varit hänvisade till uppskattade medelvärden för riket. Nu kan vi anpassa allt vi gör helt efter våra egna förutsättningar, säger Henrik Bengtsson.

- Vi visste att det finns ett samband mellan buller och såväl direkta som indirekta hälsoeffekter, men enkäten bekräftade att trafikbuller är kommunens största enskilda miljö- och hälsoproblem.

Med dessa fakta på bordet föreslog samhällsbyggnadsförvaltningen ett särskilt bullertillägg till kommunens översiktsplan. För att kunna prioritera mellan de olika områdena som identifierats, har en hälsomässig bedömning gjorts för varje område. I bedömningen ingår antalet bullerstörda personer med bullernivåer över 55 dBA, fysiska förutsättningar i området (till exempel buller från flera håll, flera bullerkällor, vibrationer och antalet skolor och förskolor), andelen som störs av bullernivåer över 60 dBA samt andelen barn.

Eftersom det fanns ett bra underlag och politisk enighet om att det tematiska tillägget skulle tas fram var processen innan relativt kort.

Enligt Henrik Bengtsson låg fokus på hur prioriteringen mellan olika områden skulle gå till, så att politikerna var eniga även om detta.

Tillägget hanterades som ett planärende med samråd, utställning och remiss till bland andra länsstyrelsen och Trafikverket.

Att minska skadligt buller ligger också i kommunens politiska vision att bli Sveriges ledande miljökommun till år 2025 eller tidigare.

- Kommunstyrelsen har avsatt mycket pengar för att förebygga och åtgärda buller och vill nu se att antalet som störs minskar, säger Henrik Bengtsson.

Hösten 2011 pågår flera åtgärder i de mest utsatta områdena. I det arbetet försöker kommunen också så långt som möjligt ta hänsyn till alla bullerkällor. För att minska ljudnivån har man till exempel lagt en ny beläggning med mindre sten på två kilometer väg.

- När vi köper nya fordon kräver vi svanen-märkta däck och vid upphandling av lätta fordon följer kommunen alltid Miljöstyrningsrådets krav vilket är 2 dBA lägre än traditionella krav på buller från sådana fordon, berättar Henrik Bengtsson och tillägger att kommunen i samband med en ny trafikplan också ser över hastighetsgränserna.

Samtidigt projekteras för en bullerskärm som ska byggas år 2012 och ett 20-tal fastighetsägare har nappat på kommunens erbjudande om fönsterbidrag eller tilläggsrutor.

Alla nybyggen i Gråbo, Floda och Lerum utmed stambanan planeras med stöd av det 209 sidor digra tematiska tillägget. Men även alla som vill bygga utanför detaljplan ska visa att de klarar kommunens riktvärden i samband med förhandsbeskedet.

- Klarar de inte det, blir det inget förhandsbesked, säger Henrik Bengtsson.

Kraven i Lerums kommun är lite strängare än Boverkets, men i vissa centrumlägen tillämpar man verkets allmänna råd. Ett sådant exempel är de bostäder som planeras mitt i Lerum och som klarar Boverkets rekommendationer, men inte kommunens.

- För att inte bromsa utbyggnaden planerar vi åtgärder i efterhand, säger Henrik Bengtsson.

Att det på senare tid har varit en del diskussioner om avsteg från kommunens riktvärden oroar honom inte:

- Sådana diskussioner uppstår oftast i samband med en ny detaljplan. Tidigare fick vi diskutera varje enskilt fall, men nu anger vi tydligt i vilka områden vi kan göra avsteg. Något som underlättar handläggningen betydligt.

”Vid upphandling av lätta fordon följer kommunen alltid Miljöstyrningsrådets krav.”

Henrik Bengtsson, projektledare

12 framgångsfaktorer

Med en åtgärdsplan som grund är det möjligt att bedriva ett genomtänkt och systematiskt bullerarbete.

Kartläggning

En kartläggning kan begränsas till de mest trafikerade vägsträckorna eller enbart bestå av en inventering av de mest exponerade fastigheterna. Kartläggningen möjliggör en bedömning av antalet berörda bostäder.

Åtgärdsplan

Med en åtgärdsplan som grund är det möjligt att bedriva ett genomtänkt och systematiskt bullerarbete. Därmed ges förutsättningar att prioritera de mest exponerade bostäderna, vilket är en viktig rättviseaspekt.

Arbetsgrupp inom kommunen

En kommunal arbetsgrupp med representanter från berörda förvaltningar inom kommunen som träffas regelbundet för att diskutera bullerfrågor, är ett bra sätt att förändra bullerfrågorna.

Nätverk

Trafikverket, andra kommuner och länsstyrelsen kan vara lämpliga samarbetspartners vid diskussioner om hur kartläggningar, åtgärdsarbete eller andra frågeställningar ska hanteras.

Statligt bidrag

För att kunna ta del av det statliga bidraget krävs att kommunen har en långsiktighet i bullerarbetet som innebär avsättning av medel för att kunna finansiera överskjutande delar av kostnaden.

Uppföljning och redovisning av genomförda åtgärder

En kontinuerlig beskrivning av de åtgärder som genomförs visar att avsatta medel gör nytta och kan förbättra boendemiljön för kommunens invånare. Redovisningar bör riktas till berörda politiska nämnder.

Kunskap och information

Kommunen bör ha en sammanhållande funktion som ansvarar för bullerfrågorna och sprider kunskap om hälsopåverkan samt möjliga åtgärder.

En kontinuerlig process

Bullerskyddsarbetet är en kontinuerlig process och inte fråga om punktinsatser. Arbetet kräver därför ett visst mått av tålamod. Både skärmar och fönsteråtgärder kan ta flera år från att planeringen inleds till genomförande.

Dokumentation

En samlad dokumentation gör det möjligt för kommunens medarbetare att kunna gå in i materialet och vid behov beskriva de inventeringar som gjorts även när handläggare slutar eller byter arbetsuppgifter.

Engagera beslutsfattare


Korrekt och saklig information om bullrets hälsopåverkan kombinerat med de förbättringar som kan uppnås för många människor med relativt begränsade medel är en bra grund vid kommunikation.

Integrera bullerfrågorna med övrigt arbete

Buller bör ingå som en naturlig faktor i kommunens övriga arbete med trafikfrågor. Stads- och trafikplanering samt drift och underhåll är exempel på sådana områden.

Allmänhetens engagemang

Engagerade medborgare kan vara ett stöd i kommunens arbete genom att visa behovet av att reducera bullret. De kan också bjudas in att delta i åtgärdsdiskussioner. I vissa situationer kan även delad finansiering diskuteras. Delad finansiering kan också innebära att kommunen till exempel bekostar uppförandet av en skärm medan de boende står för underhållet.



Bullerskyddsarbetet är en kontinuerlig process och inte fråga om punktinsatser. Arbetet kräver därför ett visst mått av tålamod.

Källa:

Buller - Underlagsrapport till fördjupad utvärdering av God bebyggd miljö 2007 (Boverket). Innehållet bygger på en analys av bullerskyddsarbetet i Stockholm. Särskilt stockholmsspecifika förutsättningar har tonats ned och slutsatserna kan appliceras även på övriga kommuner i landet.



”Antalet människor som utsätts för trafikbuller- störningar överstigande riktvärdena ska ha minskat med 5 procent till år 2010 jämfört med år 1998. Delmålet har inte nåtts.”

Källa: miljomal.nu
God bebyggd miljö (delmål/etappmål Buller)



Principerna gäller – men tolkas olika

Malmö stad har två program för att komma åt bullret; en trafikbullerpolicy från 2007 och ett åtgärdsprogram mot buller (2009–2013). Medan den senare handlar om åtgärder i befintlig miljö, är syftet med policyn att skapa god miljö i nya bostadsområden.

Magnus Hillberg är en av miljöförvaltningens projektledare och konstaterar att policyns principer gäller, medan tillämpningen har ändrats.

- Eftersom Boverkets allmänna råd är mer flexibla är tolkningsutrymmet stort och stadsbyggarna hänvisar numera till dem när deras riktvärden är mildare än policyns krav.

För att komma tillrätta med detta, arbetar Magnus Hillberg och hans kollegor hösten 2011 med att konkretisera såväl råd som policy.

Samarbete och samförstånd har varit en förutsättning för både åtgärdsprogram och policy och Magnus Hillberg är stolt över att nämnder och förvaltningar lyckades enas - trots varierande engagemang:

- Medan miljönämnden betonar hälsoskyddet, vill stadsbyggnadsnämnden helst att problemen ska lösas vid källan, konstaterar han och tillägger att tekniska nämnden oftast avvaktar och lyssnar.

- Eftersom vi är tillsynsmyndighet över en del av deras verksamhet, vet de nog inte riktigt vilket ben de ska stå på.

Även på högsta politiska nivå är intresset stort:

- Buller engagerar kommuninvånarna och det finns drivande och kuniga krafter inom alla partier i fullmäktige, säger Magnus Hillberg, vars förvaltning varje vecka får ta emot klagomål på buller.



Not. 1.
Detta gäller ny- och ombyggnation i sov- och allrum.

- För att göra problemet synligt borde någon samla alla synpunkter i en Facebook-grupp.

På förvaltningsnivå har stadens tjänstemän sedan länge en ambition att hitta gemensamma lösningar och enligt Magnus Hillberg var det detta som gjorde det möjligt för miljö-, stadsbyggnads- och tekniska förvaltningarna att enas om en gemensam trafikbullerpolicy.

- I ekonomiskt svåra tider har staden en tendens att ställa mildare krav, för att sedan strama upp dem i mer ekonomiskt gynnsamma tider.

Hur mycket byggherrarna bryr sig beror, enligt honom, i första hand på kompetensen i företaget. Samma sak gäller i kommunens egen verksamhet. Det är helt enkelt mycket lättare att få gehör för bullerfrågorna om det finns liknande kompetens inom alla förvaltningar och nämnder.

Enligt Magnus Hillberg är det också en fördel att verksamheten är uppdelad på olika förvaltningar - även om det ibland innebär många och långa diskussioner innan man lyckas enas.

Efter Citytunneln och andra gemensamma stora projekt har staden en organisationsstruktur där allt som man inte lyckas lösa skickas till arbetsgrupper med representanter från alla inblandade verksamheter.

- Om alla verksamheter samlas under en gemensam nämnd, är risken stor att vissa intressen skulle sopas under mattan, tror Magnus Hillberg.

För att driva på bullerfrågan sänkte tekniska nämnden nyligen gränsvärdet för bidrag till fastighetsägare som åtgärdar sina fönster från 65 till 61 dBA. Parallellt med detta startade miljönämnden ett arbete för tystare inomhusmiljö genom att kräva att fastighetsägare ska reducera fasadbullret med 30 dBA med målet att inga bostadsrum ska ha högre ljud än lagstadgade¹ 30 dBA inomhus. Kostnaderna för detta ska genom ett kommunalt fönsterbidrag delas mellan gatukontoret och fastighetsägarna.

Enligt Magnus Hillberg är båda dessa åtgärder bra exempel på hur kommunen kan åstadkomma förändring på eget initiativ - även om det kostar en del pengar.

- Vi informerar om att det är dagens miljökrav som gäller, även om husen är byggda helt enligt de byggregler som gällde på 1920- eller 1940-talen. Att det är så visar bland annat ett antal ventilationsdomar i miljödomstolen (numera mark- och miljödomstolen).

Innan den nya modellen tillämpades ansökte och erhöll varje år endast en handfull fastighetsägare fönsterbidrag från Malmö stad. Med det sänkta gränsvärdet till 61 dBA har det fram till oktober 2011 inkommit drygt 75 ansökningar, varav cirka hälften hinner behandlas under 2011. Kommunens kostnader för fönsterinvesteringar bedöms därför nästa tiodubblas, från cirka 300 000 kronor till 3 000 000 kronor per år.

Positivt är också Miljöbyggprogram SYD som i oktober 2009 antogs av Malmö stad och Lunds kommun, och snart även omfattar Helsingborgs stad. Programmet utgör en internetbaserad plattform för strategiskt samarbete mellan kommuner, byggherrar, byggföretag och andra aktörer för en ekologiskt hållbar utveckling. Inom miljöbyggprogrammet kan byggherrarna välja mellan tre olika miljöklasser, varav även den lägsta är något vassare än lagkravet.

Förutom de kriterier som redan finns tillkommer snart även trafikbuller och byggnadsakustik och i det nuvarande förslaget kommer ljudklass B att tillämpas i enkelsidiga lägenheter. Programmet är obligatoriskt för alla som bygger på kommunens mark men även många andra byggherrar vill visa att de bygger miljövänligt och tar hänsyn till livskvaliteten för de människor som ska bo i lägenheterna.

- Programmet innebär att rätt kompetens kommer in redan vid planering och konstruktion, avslutar Magnus Hillberg och tillägger att det dessutom omfattar en tydlig modell för uppföljning.

”I ekonomiskt svåra tider har staden en tendens att ställa mildare krav, för att sedan strama upp dem i mer gynnsamma tider.”

Magnus Hillberg, projektledare

Hur kan samsyn och samordning utvecklas?

Planläggning av nya bostäder klarar ofta inte riktvärdena. För att överhuvudtaget kunna släppa fram någon bebyggelse görs avsteg.

För att minska hälsoriskerna för boende har staten satt upp regler för planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. I proposition 1996/97:53 ställde riksdagen sig bakom riktvärden för trafikbuller, som normalt inte ska överskridas vid nybyggnation av bostäder eller ny- och ombyggnation av infrastruktur, så långt det är tekniskt möjligt och ekonomiskt rimligt.

Riksrevisionen har granskat statens styrning vid planläggning och byggande av bostäder i bullerutsatta miljöer. I rapporten 2009:5 konstaterar de att planläggning av nya bostäder många gånger inte klarar de riktvärden som riksdagen fastställt. För att överhuvudtaget kunna släppa fram någon bebyggelse görs avsteg från dessa. Hittills finns ingen samordad bild av i vilken omfattning det är rimligt och relevant att göra avsteg. Däremot visar Riksrevisionens rapport att avstegen ser olika ut i olika delar av landet.

För att komma tillrätta med kritiken har Naturvårdsverket fått ett tydligt uppdrag från regeringen att "särskilt samordna myndigheternas arbete avseende omgivningsbuller" (SFS 2009:1476). Regeringens syfte med detta är att identifiera och beskriva målkonflikter - bland annat mellan olika myndigheters uppdrag - samt om möjligt lösa dessa. Samordningen ska också bidra till att förbättra samverkan mellan myndigheter som arbetar med buller samt effektivisera, stärka och förtydliga bullerarbetet.

Samhällets utmaningar:

- › Boverket, Naturvårdsverket och Socialstyrelsen har allmänna råd som inte är samordade.
- › Olika regelverk skickar ut olika signaler.
- › Länsstyrelserna tillämpar riktvärdena för trafikbuller olika och saknar samsyn för hur buller ska hanteras.
- › Det saknas samhällsekonomiska beräkningar av egentliga kostnader för bullerexponering.
- › Regelverken i plan- och bygglagen och miljöbalken har en inneboende konflikt inom bullerområdet.
- › Det saknas helhetstänk och system för hur avvägningar mellan olika intressen ska göras.
- › Samhällets uppfattning om vilken bullerexponering som ska accepteras är otydlig.



Policyn används ”nästan varje dag”

Efter fem år är det dags att revidera Göteborgs bullerpolicy. Men inte enbart för att anpassa innehållet efter Boverkets allmänna råd.

– Vi vill behålla vissa delar där vi går ett steg längre än verket, säger Pernilla Rydeving, enhetschef på miljöförvaltningen.



Upphovet till den gemensamma policyn i Göteborg var att kommunens förvaltningar inte kunde komma överens i vissa planfrågor.

Pernilla Rydeving är ansvarig för Hållbar stadsutveckling inom miljöförvaltningen och minns att byggnadsnämnden "helt enkelt körde över oss när vi sa nej". Men hon minns också att ingen var nöjd med det dåvarande systemet.

- När vi började prata ihop oss i början av 2000-talet tittade vi på hur Malmö och Stockholm löste motsvarande problem. Stockholm hade kommit längst, men vi ansåg att vi borde förmå mera, och ville bland annat ha lägre högstnivåer än de. Däremot blev Stockholms parametrar en bra input i vårt arbete.

Efter att ha diskuterat frågan på handläggarnivå fick tjänstemännen så småningom ett formellt uppdrag från sina direktörer. Från början omfattade arbetet stadsbyggnads-, trafik- och miljöförvaltningen men snart deltog också fastighet. Första steget blev att skapa en gemensam bild, vilket inte var några större problem. Efter några års förankring antog alla fyra nämnderna ett gemensamt dokument - Kommunal tillämpning av riktvärden för trafikbuller, utgångspunkter vid planering och byggande av bostäder i Göteborg.





Sedan dess används dokumentet "nästan varje dag" och har påverkat både befintlig och framtida bebyggelse. Ett konkret exempel är att man har byggt en ny bussgata och sänkt hastigheten för biltrafiken kring ett utstätt bostadsområde i närheten av centralstationen. Ett annat exempel är det projekterade kvarteret Domherren i centrala staden där avsmalnande gator och tystare vägbeläggning ska minska bullret.

Enligt stadens policy ska det vara hög kvalitet även på den tysta sidan, vilket betyder att fläktljud och andra störande ljud vägs in i bilden och att en tyst sida också bör omfatta gemensamma uteplatser eller andra trivselåtgärder.

- I nya områden väger vi också in husens utformning, hur de är vridna, hur de täcker upp för varandra samt i vilken ordning de byggs.

Under såväl arbetet med policyn som efteråt har miljöförvaltningen ägnat mycket tid åt att fundera över när och varför avsteg från policyn ska tillåtas.

- För att staden ska kunna växa måste vi ibland göra avsteg från riktvärdena, men för att vi ska göra det måste också varje avsteg motiveras, säger Pernilla Rydeving.

Men så är det inte alltid.

- Förståelsen varierar och tyvärr får miljö- och klimatnämnden alltför ofta påminna om vikten av en ordentlig bedömning.

Efter att ha pratat om en revidering i flera år har man hösten 2011 beslutat att ge de fyra fackförvaltningarna ett nytt uppdrag. Inför det arbetet är miljöförvaltningens linje klar: man vill inte backa på de delar där stadens policy ger möjlighet till en bättre boendekvalitet än verkets. Ett sådant exempel är när stadens riktlinjer säger att sovplats ska anordnas mot tysta sidan istället för verkets råd som säger att hälften av boningsrummen anordnas mot tyst sida.

- I små lägenheter kan annars vardagsrummet ligga mot tyst sida, medan sovrummet ligger mot en hårt trafikerad gata. Det tycker vi är fel och säger istället att alla som bor i en lägenhet ska kunna sova i ett rum mot tyst sida.

"Förståelsen varierar och tyvärr får miljö- och klimatnämnden alltför ofta påminna om vikten av en ordentlig bedömning. Det händer fortfarande att planerare driver igenom planer som inte klarar riktvärdena i Boverkets allmänna råd."

Pernilla Rydeving, enhetschef



I arbetet med revideringen återkommer också frågan om avsteg.

- Den enda anledningen att göra avsteg är att andra miljömål går före, men att definiera när och hur detta ska ske blir en stor fråga för arbetsgruppen, spår Pernilla Rydeving.

Liksom i andra större städer reagerar även Göteborg på Mark- och miljödomstolens nya dom som säger att det inte är tillåtet att bedriva öppen förskola på en fastighet där miljökvalitetsnormerna för luft och buller överskrids.

- Domstolens beslut är orimligt utifrån våra förutsättningar. Om vi skulle följa det skulle vi varken kunna bygga eller driva några förskolor i centrala Göteborg, säger Pernilla Rydeving och berättar om en förskola som sannolikt får ett tillfälligt bygglov på fem år trots att miljömålet frisk luft riskerar att överskridas.

- Vi gjorde en fördjupad luftbedömning som visade att vi inte till 100 procent kan garantera att vi klarar målen. Men å andra sidan finns inget som säger att vi INTE gör det.

Enligt Pernilla Rydeving ska verksamheter för barn ligga i de bästa lägena, men hon konstaterar också att staden har skapat en del problem genom att vara dåliga på att bevaka skolors och förskolors intressen i planeringen.

För att underlätta i framtiden arbetar man numera närmare tillsynsverksamheten och har tidigare diskussioner med både verksamhetsutövare och trafikmyndigheter. Dessutom har stadsdelarna fått ett tydligare ansvar att bevaka planeringen eftersom de känner verksamheten bäst.

- Parallellt med detta tittar vi också på de förskolor som ligger i särskilt utsatta lägen för att se om de på sikt kan omlokaliseras, avslutar Pernilla Rydeving.

Långvarigt samarbete ger god beredskap

Stockholm växer med tusentals nya bostäder varje år. Många av dem i trafiknära lägen. Samtidigt har kommunen god beredskap för att hantera buller – både i planering och i befintlig miljö. Systematiskt arbete, samarbete och kunskap är några av framgångsfaktorerna.

Stockholms stad har arbetat för att minska trafikbuller sedan mitten av 1970-talet med åtgärder som kommit många invånare till del. Omkring 4 000 personer har årligen fått minskat buller genom de åtgärder som genomförts. Främst genom installation av ljudreducerande fönster, men även skärmar och byggnader som skyddar bakomliggande bostäder.

År 2004 fick arbetet dessutom draghjälp av EU:s bullerdirektiv som bland annat slog fast att större kommuner som Stockholm, Göteborg och Malmö ska kartlägga bullersituationen, göra en handlingsplan för åtgärder samt informera allmänheten. Magnus Lindqvist är miljöförvaltningens bullerexpert och enligt honom innebar direktivet inget nytt eftersom staden sedan länge gjorde allt som stod i direktivet.

– Däremot hjälpte det till att prioritera bullerfrågan både inom förvaltning och politik.

Att hänga på och dra nytta av andra politiskt mer gångbara frågor som till exempel sänkta hastigheter är dessutom en av de framgångsfaktorer som tillskrivs Stockholm i Nordiska ministerrådets rapport från 2006.

Stockholms stad har arbetat för att minska trafikbuller sedan 70-talet med åtgärder som kommit många invånare till del.

”Det är ett positivt arbete såtillvida att folk blir glada över att det blir så mycket tystare och även de som säger sig inte vara särskilt störda av trafiken, blir förvånade att det blir så mycket tystare inomhus.”

Synpunkt från entreprenör

Stockholms stad leder också ett regionalt bullernätverk tillsammans med länsstyrelsen, Kommunförbundet Stockholms län och Stockholms läns landsting. Nätverket har funnits sedan 2004 och är öppet för bland andra länets samtliga 26 kommuner. Förutom att arrangera seminarier och konferenser ger man också ut nyhetsbrev.

Men enligt Magnus Lindqvist räcker det inte med teknik och pengar. I många kommuner hänger bullerarbetet på en eller flera eldsjälar. För att frågan inte ska stå och falla med enskilda personer, betonar han värdet av att institutionalisera arbetet. Dessutom måste det finnas pengar för att finansiera metoder och åtgärder. När arbetet drog igång på allvar 1996 fick kommunens extra pengar genom bland annat ökade statsbidrag. I dag avsätts motsvarande pengar i ordinarie budget.

Sedan 1990-talet samarbetar stadens miljöförvaltning, stadsbyggnadskontor, med flera förvaltningar tillsammans med Länsstyrelsen i Stockholms län i en särskild arbetsgrupp med fokus på planeringsfrågor med koppling till miljö.

- Vi har en pågående dialog om problem och möjligheter. Det kan till exempel handla om huruvida det är möjligt att bygga riktigt höga hus men vi kan också resonera tillsammans kring en knepig detaljplan, säger Magnus Lindqvist och tillägger att gruppen består av chefer med mandat att fatta beslut.

År 1999 startade miljöförvaltningen, stadsbyggnadskontoret och länsstyrelsen ett gemensamt projekt om trafikbuller i planeringen. Sedan dess pågår ett kontinuerligt arbete om hur man kan bygga bra bostäder i trafiknära lägen. För att skapa ett bra underlag har man bland annat följt upp ett stort antal nybyggda bostäder och undersökt hur de boende upplever sin bostad och närmiljö med fokus på buller.

År 2012 kommer projektets fjärde rapport med uppföljning av ett 50-tal bostadsområden i Stockholms och Uppsala län.

Arbetet inom projektet har, enligt Magnus Lindqvist, inte bara haft betydelse för Stockholms län utan också påverkat byggandet av bostäder i trafiknära lägen i andra delar av landet.²

Not. 2.
Trafikbuller och planering I-IV
(2002, 2004, 2006 och 2012).
Rapportserie från Stockholm stad.

”Städer, tätorter och annan bebyggd miljö ska utgöra en god och hälsosam livsmiljö samt medverka till en god regional och global miljö. Natur- och kulturvärden ska tas till vara och utvecklas.”

Definition av miljö kvalitetsmålet God bebyggd miljö.
Källa: miljomal.nu



Eftersom gruppen i Stockholm ses ofta – ibland varannan vecka – har deltagarna lärt känna varandra väl. Det goda samarbetet med länsstyrelsen har också stärkt miljöförvaltningens inflytande i planfrågor där man annars är remissinstans.

– Ju större samsyn det finns mellan oss desto svårare blir det att strunta i vårt yttrande, konstaterar Magnus Lindqvist som också deltar i en förvaltningsövergripande bullerskyddsgrupp inom kommunen och i forumet Miljösamverkan Stockholms län som ägnar sig åt tillsynsrelaterade frågor.

Kommunens långsiktiga arbete med bullerfrågan har historiskt främst fokuserat på åtgärder för att förbättra inomhusmiljön.

– Utan överdrift vågar jag påstå att 90 procent av alla boende i Stockholm har en bättre ljudmiljö inomhus idag än för 20 år sedan, säger Magnus Lindqvist. När det gäller miljön utomhus finns däremot mycket kvar att göra:

– Inne i städerna har vi kommit en bit på väg genom exempelvis sänkta hastigheter, men vi måste bli bättre på att arbeta med minskat buller från källan. Det gäller inte bara lokalt utan även nationellt och internationellt. Bullret som alstras av däck och vägbanan får allt större betydelse för den samlade bullerbelastningen.

För att öka kommunens bullerkompetens har miljöförvaltningen bland annat tagit fram en webbaserad kunskapsbank som finns på kommunens webbplats – Hjälpredan (www.stockholm.se/hjalpreda) – där alla lätt kan kolla vilka riktlinjer och policier som gäller angående buller. Förvaltningen har även arrangerat halvdagsutbildningar för sina kollegor på stadsbyggnadskontoret.

Vissa hävdar att Stockholm bygger överallt utan hänsyn till boendemiljön. Men det stämmer inte alls, enligt Magnus Lindqvist:

– Visst byggs det mycket men det mesta är bra. Problem uppstår när man tänjer på gränsen för avsteg från bullerpolicyn så att situationen totalt sett blir oacceptabel. Sådana dåliga lösningar vill vi förstås undvika.

”Vi tänker inte längre på trafiken.”

”Vad bra det har blivit”

”Det är bra, så länge man inte öppnar fönstren”

Synpunkter från boende





”Utan överdrift vågar jag påstå att 90 procent av alla boende i Stockholm har en bättre ljudmiljö inomhus idag än för 20 år sedan.”

Magnus Lindkvist, projektledare

För att säkra god kvalitet i boendet, samarbetar kommunen med flera högskolor, universitet, forskningsinstitutioner och centrala myndigheter.


- Genom att stötta olika projekt kan vi styra inriktningen och i bästa fall få fram resultat som vi kan omsätta i praktiken. Samarbetet har en lång tradition och uppmuntras av ledningen.

Magnus Lindkvist representerar dessutom Stockholm i flera EU-projekt där forskning och näringsliv möter offentliga aktörer. En samverkansform som har skapat nya resurser för att kartlägga och utreda sådant som skulle varit alldeles för dyrt eller komplicerat för en enskild kommun att genomföra. Inom det europeiska nätverket för större städer, Eurocities, finns också en särskild arbetsgrupp för buller som träffas en gång i halvåret. Ett samarbete som till exempel har gett kommunen möjlighet att utveckla metoder för att ringa in så kallade hot spots, nya typer av bullerskärmar och olika sorters tyst vägbeläggning.

För att behålla fokus på bullerfrågan, ägnar förvaltningen också tid åt att förklara och beskriva problem, åtgärder och resultat för stadens politiker.

- När en exploatering vill gå över gränsen hamnar vi i diskussioner om att göra avsteg från avstegen och när vi då måste skärpa tonen är det viktigt att ha politikerna på vår sida.

- Ofta är det okej att anpassa en exploatering efter förutsättningarna men när det går för långt måste vi säga stopp. Annars vill exploaterarna bara gå ännu längre nästa gång. Det handlar om människors hälsa och boendemiljö!



Upplysningar om innehållet:

Kerstin Blom Bokliden,

kerstin.blom.bokliden@skl.se, 08-452 78 60

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2011

Bestnr: 5249

Text: Birgita Klepke/Journalistgruppen Kajak

Foto: Thomas Henrikson, Anders Bergstedt/Maskot,

Adam Haglund /Maskot, Jens Lennartsson/Maskot,

Martin Pålsson/Maskot, Werner Nystrand/Folio

Produktion: ETC Kommunikation

Tryck: Modintryckoffset, december 2011

Trafikbuller är den miljöstörning som berör flest människor i Sverige. Drygt två miljoner medborgare utsätts för trafikbuller över rekommenderade värden där de bor.

I den här skriften berättar fem kommuner hur de har agerat inom bullerområdet, trots bristen på samordnat stöd från de centrala myndigheterna. Genom deras framgångsrika exempel vill vi visa att det går att planera och bygga hållbara städer och samhällen och samtidigt beakta bulleraspekterna och göra kloka avvägningar för en god livsmiljö.

Beställ eller ladda ner på www.skl.se/publikationer

Bestnr: 5249