



Annika Henell
Miljö- och hälsoskyddsinspektör
Telefon 08-508 28 962
annika.henell@miljo.stockholm.se

Till
Miljö- och hälsoskyddsnämnden

MOTION (2009:36) AV YILDIZ KAFKAS (MP) OCH CECILIA OBERMÜLLER (MP) OM EXPLOATERING AV SKOLGÅRDAR

Remiss från kommunstyrelsen, skolroteln Dnr 322-1994/2009

Förslag till beslut

- 1 Avstyrka ett beslut av kommunfullmäktige som skulle syfta till ett exploateringsstopp av Stockholms skolgårdar
- 2 Tillstyrka att kommunfullmäktige ger i uppdrag till berörda aktörer i staden att kartlägga och utarbeta utvecklingsförslag för Stockholms skol- och förskolegårdar med hänsyn till miljömässiga, lärande och kreativitetshöjande värden
- 3 Tillstyrka att kommunfullmäktige ger utbildningsnämnden i uppdrag att i samarbete med SISAB och berörda facknämnder samordna kartläggningen och framtagandet av utvecklingsförslag

Gunnar Söderholm

Pia Winbladh Högfors

Sammanfattning

Yildiz Kafkas och Cecilia Obermüller från miljöpartiet har lämnat in en motion om exploatering av skolgårdar. De föreslår bland annat att kommunfullmäktige ska ta tydlig ställning för att stoppa exploateringen av Stockholms skolgårdar. De vill också att en kartläggning av skolgårdarna sker med avseende på gårdarnas lärande, kvalitetshöjande och miljömässiga värden samt att utvecklingsförslag tas fram.

Kommunstyrelsen har remitterat skrivelsen för yttrande till utbildningsnämnden, idrottsnämnden, kulturnämnden, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, miljö-

och hälsoskyddsnämnden, stadsdelsnämnd Östermalm, SISAB och SLK. Remissen ska besvaras senast den 31 mars 2010.

Det är av största vikt att barnens möjlighet till utevistelse i goda miljöer prioriteras i den fysiska planeringen och förtätningen av staden. Det är viktigt att förtätningen inte leder till att skol- och förskolegårdar placeras med till exempel dåligt ljusinsläpp och dålig luft- och bullerkvalitet. Miljöförvaltningen anser dock att ett förbud mot exploatering av skolgårdar inte är rimligt. En exploatering av delar av en skolgård kan också medföra positiva effekter om till exempel placeringen av en ny byggnad minskar trafikbullernivån. Det måste dock säkerställas att tillräckliga ytor för utevistelse med god kvalitet finns kvar för eleverna och att onödigt störning inte uppstår till närboende. Det är svårt att hitta bra platser eller lokaler till nya förskolor och skolor i den växande staden och en avvägning mellan olika hänsyn måste oftast ske. Tydliga riktlinjer för vilka miljö- och hälsomässiga krav som ska ställas på utemiljöer för rast och lek vid skolor och förskolor underlättar vid dessa bedömningar.

I dag saknas tillräcklig kartläggning av miljö- och hälsoskyddsförhållandena på skol- och förskolegårdar. Förvaltningen ställer sig därför positiv till att stadens aktörer samarbetar med kartläggning av skol- och förskolors pedagogiska, hälsomässiga och miljömässiga värden för att kunna bedöma var utvecklingsåtgärder behövs. Miljöförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden får ett övergripande ansvar för att samordna arbetet.

Bakgrund

Yildiz Kafkas och Cecilia Obermüller från miljöpartiet har lämnat in en motion om exploatering av skolgårdar till kommunstyrelsen. De föreslår bland annat att kommunfullmäktiga ska ta tydlig ställning för att stoppa exploateringen av Stockholms skolgårdar. De vill också att kommunfullmäktige ska ge SISAB i uppdrag att i samarbete med stadsdelarna och facknämnderna genomföra en kartläggning av skolgårdarnas utvecklingsbehov med hänsyn till skolgårdarnas betydelse för lärande, kreativitetshöjande och miljömässiga värden. SISAB förslås att få i uppdrag att ta fram en rapport om skolgårdar, innehållande upprustnings- och utvecklingsförslag.

Kommunstyrelsen har remitterat skrivelsen för yttrande till utbildningsnämnden, idrottsnämnden, kulturnämnden, stadsbyggnadsnämnden, exploateringsnämnden, miljö- och hälsoskyddsnämnden, stadsdelsnämnd Östermalm, SISAB och SLK. Remissen ska besvaras senast den 31 mars 2010.

HÄNSYNNEN TILL BARNENS BEHOV I DEN FYSISKA PLANERINGEN

Den nuvarande skollagen samt plan- och bygglagen innehåller inte några tydliga bestämmelser om tillgången till eller utformningen av skol- eller förskolegårdar. I skollagen nämns om förskolor att barngrupperna ska ha en lämplig sammansättning och

storlek samt att lokalerna ska vara ändamålsenliga. En ny skollag är under utarbetande och det nya förslaget är nu ute på remiss. I plan- och bygglagen sägs att "Om tomter tas i anspråk för bebyggelse som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för barnstuga, skola eller annan jämförlig verksamhet, skall det finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse på tomten eller på utrymmen i närheten av denna". Plan- och bygglagen nämner också att tomter och allmänna platser ska utformas så att de är tillgängliga för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. I Boverkets byggregler finns också regler om skydd mot olyckor vid fasta lekredskap på tomter.

Socialstyrelsen har 2007 tagit fram ett förslag till nationell handlingsplan för barns miljörelaterade hälsa. I handlingsplanen beskrivs att Boverket är den centrala myndighet som har ett övergripande ansvar för fysisk planering i miljömålsarbetet för miljökvalitetsmålet "god bebyggd miljö". Socialstyrelsen har föreslagit att delmålen bör kompletteras med barns behov av lek och rörelse. De har också föreslagit att en central myndighet får ett tydligt samordningsansvar för barns och ungas behov och rättigheter i samband med fysisk planering. I dag saknas överblick över hur olika kommuner hanterar frågan.

Socialstyrelsen framhåller att de kommunala byggnadsnämnderna är viktiga aktörer när det gäller att bevaka hänsynen till barnen i den fysiska planeringen. Om Stockholm nämns att stadsbyggnadskontoret har valt att hantera frågan om barns behov av utemiljöer från fall till fall.

Stadsbyggnadsnämnden har möjlighet att remittera nya detaljplaner och bygglov till miljö- och hälsoskyddsnämnden för yttrande innan beslut fattas. Remisshanteringen gör att miljö- och hälsoskyddsnämnden får en möjlighet att yttra sig i ett tidigt skede över en planerad verksamhet. Ett viktigt kunskapsunderlag för planeringen är också rapporten "Barns tillgång till lekområden" som togs fram 2007 av Spacescape AB på uppdrag av miljöförvaltningen. Analysen i rapporten visar att barns möjligheter att röra sig i staden starkt påverkas av bebyggelsens utformning, d.v.s. var vi bygger hus, hur vägar går, trafikhastighet, och var vi lägger parker, skolor och förskolor. I rapporten rekommenderas stadsplaneringen att ta tillvara och planera för skolornas och förskolornas park- och naturnära lägen samt att alla skolor bör ha en egen gård, helst med natur- eller parkinslag.

Miljö- och hälsoskyddsnämnden har under 2009 i sitt remissvar till stadsbyggnadsnämnden om ny översiktsplan för Stockholm framfört att planeringen av förskolor och skolor behöver finnas med i detaljplaner eller i planeringen i ett tidigt skede. Placeringen är viktig så att förskolor och skolor inte hamnar i konflikt med bostäder eller nära andra verksamheter/industriområden där luft- och ljudkvalitet är dålig. Ytor behövs som är lämpliga för lek, antingen som egen gård eller i närheten av lämpligt område. Bland annat påpekas att det i dag inte finns riktlinjer för eller krav om att det ska finnas en skolgård samt att staden skulle kunna ha egna riktlinjer för skolgårdar.

TILLSYNSANSVAR ENLIGT MILJÖBALKEN

Miljö- och hälsoskyddsnämnden är en av flera myndigheter som har tillsynsansvar för skolor och förskolor. Miljöförvaltningen utför tillsynen åt miljö- och hälsoskyddsnämnden. Bedömningarna utgår från miljöbalken. I miljöbalken och dess följdlagstiftning finns det övergripande regler som ska tillämpas så att risker för olägenhet för människors hälsa och miljön undviks. Reglerna kan tillämpas på den fysiska miljön både ute och inne i skolor och förskolor. Miljöförvaltningen bedömer också störningsrisken till närboende.

Socialstyrelsen är en central myndighet som med stöd av miljöbalken ger ut föreskrifter, allmänna råd och annan vägledning som rör hälsoskyddsfrågor. Socialstyrelsen har i dag inga specifika föreskrifter om hur stora skolgårdar ska vara eller hur de ska utformas. När det gäller buller från trafik och industri finns en del riktlinjer som kan tillämpas på skol- och förskolegårdar. Boverket har bland annat gett ut allmänna råd (2008:1) med riktlinjer för buller i den fysiska planeringen. Världshälsoorganisationen, WHO har också angett riktvärden för samhällsbuller i olika miljöer, bland annat skolgårdar och lektytor utomhus. Därutöver har Strålsäkerhetsmyndigheten och länsstyrelserna gett ut en broschyr om hur barns utemiljö bör utformas så att barnen skyddas från skadlig UV-strålning. För luftkvalitet utomhus har länsstyrelsen i Stockholms län utarbetat en vägledning för tolkning av gällande bestämmelser angående miljökvalitetsnormer för luft.

Miljöförvaltningen tillämpar bland annat dessa vid bedömningen av miljö- och hälsorisker vid besvarandet av plan- och bygglovsremisser från stadsbyggnadskontoret.

Miljöförvaltningen har under 2009 genomfört en kartläggning av ljudnivåerna på alla stadens grund- och förskolegårdar. Kartläggningen visar hur trafikbullerexponerade barns skol- och förskolegårdar är och lyfter fram de skolor och förskolor med de högsta bullernivåerna. Av stadens cirka 1200 skolor och förskolor så överskreds WHO's riktvärde på 55 dBA, dygnsekvivalent nivå, på hela eller någon del av gården hos 109 verksamheter. Rapporten från kartläggningen har skickats på remiss till Banverket, Vägverket, SL och trafikkontoret för inhämtande av synpunkter. Synpunkterna ska lämnas senast den sista april i år. Rapporten kommer därefter att presenteras i ett tjänsteutlåtande till miljö- och hälsoskyddsnämnden.

Skolor och förskolor är också anmälningspliktiga enligt miljöbalken. I samband med anmälan granskas om verksamheten uppfyller miljöbalkens krav. Förutom inomhusmiljön så granskas också barnens möjligheter till utevistelse. Anmälningsplikten gäller inte de skolor och förskolor som startade innan 1999. Miljöförvaltningen bedriver också löpande tillsyn på alla skolor och förskolor där målet är att besöka varje verksamhet vart femte år. Denna tillsyn har hittills främst fokuserat på inomhusmiljön.

Förvaltningens synpunkter

Det är av största vikt att barnens möjlighet till utevistelse i goda miljöer prioriteras i den fysiska planeringen och förtätningen av staden. Det är viktigt att förtätningen inte leder till att skol- och förskolegårdar placeras med till exempel dåligt ljusinsläpp och dålig luft- och bullerkvalitet. Förvaltningen anser dock att ett förbud mot exploatering av skolgårdar inte är rimligt. En exploatering av delar av en skolgård kan också medföra positiva effekter om till exempel placeringen av en ny byggnad minskar trafikbullernivån. Det måste dock säkerställas att tillräckliga ytor för utevistelse med god kvalitet finns kvar för eleverna och att onödig störning inte uppstår till närboende. Det är svårt att hitta bra platser eller lokaler till nya förskolor och skolor i den växande staden och en avvägning mellan olika intressen måste oftast ske. Tydliga riktlinjer för vilka miljö- och hälsomässiga krav som ska ställas på utemiljöer för rast och lek vid skolor och förskolor skulle underlätta vid dessa bedömningar.

KARTLÄGGNING VIKTIGT FÖR RÄTT ÅTGÄRDER

Förvaltningen anser att kartläggning av kvaliteten på utemiljöer för skol- och förskolebarn är en viktig del i arbetet för att säkerställa god miljö- och hälsa. En del underlag finns i dag sammanställt hos förvaltningen som till exempel kartläggning av trafikbuller på skol- och förskolegårdar men mycket underlag saknas. Förvaltningen saknar idag någon sammanställning av hur många skolor och förskolor som saknar egen gård eller har tillgång till mycket små gårdar och detta är något som måste förbättras i den kommande tillsynsrapporteringen.

Förvaltningen ställer sig positiv till att stadens aktörer som till exempel utbildningsnämnden, SISAB och facknämnderna samarbetar med kartläggning av skol- och förskolors pedagogiska, hälsomässiga och miljömässiga värden för att kunna bedöma var utvecklingsåtgärder behövs. Miljöförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden får ett övergripande ansvar för att samordna arbetet. SISAB är den fastighetsägare som ansvarar för de allra flesta förskolor och skolor i staden men det finns även andra fastighetsägare som hyr ut lokaler till skolor och förskolor. Enskilt drivna förskolor och kommunala skolor måste ha tillstånd för sin verksamhet från utbildningsnämnden. Kommunala förskolor söker tillstånd hos respektive stadsdelsnämnd och privata skolor söker tillstånd hos skolinspektionen. Utbildningsnämnden administrerar skolpengen för alla Stockholms elever.

RIKTLINJER SAKNAS FÖR TILLGÅNG TILL EGEN GÅRD

När det gäller buller, luftkvalitet, närhet till kraftledningar m.m. så finns det övergripande riktlinjer inom miljö- och hälsoskyddslagstiftningen som kan tillämpas på skol- och förskolegårdar, även om bedömningsgrunderna behöver förtydligas. Det som förvaltningen däremot anser saknas är tydliga riktlinjer för vilka miljö- och hälsomässiga krav som ska ställas på elevers och förskolebarns tillgång till utemiljöer. Det saknas

riktlinjer om det ska finnas tillgång till egen gård, hur stor gården ska vara, eller om egen gård kan ersättas av närhet till lek- eller grönområden eller i sämsta fall med lekytor inomhus. Om inte tydligare riktlinjer för detta tas fram från centrala myndigheter är det önskvärt att staden verkar för att tydligare riktlinjer tas fram. Frågeställningen är relevant ur hälsoskyddssynpunkt men även ur pedagogisk synpunkt för barnen. När förvaltningen granskar nyanmälda verksamheter som inte har tillgång till egen gård så ställs krav på att skriftliga rutiner för utevistelse ska finnas. Dessa rutiner innebär oftast att barnen inte själva kan gå ut på rast utan måste alltid ha utevistelse i vuxens sällskap. Någon uppföljning av hur rutinerna fungerar har ännu inte gjorts. Av de cirka 45 nystartade verksamheterna under 2009 så var det några förskolor som saknade tillgång till egen gård och flera som endast har mycket små egna gårdar. Två skolor har gårdarna på taket till andra byggnader.

PLAN- OCH BYGGLOVSFRÅGOR

Stadsbyggnadskontoret är den aktör som har en avgörande roll vid nyetablering av skolor och förskolor och vid annan exploatering som berör verksamheterna. Miljöförvaltningen anser att det är viktigt att plan- och bygglovsfrågor som rör skolor och förskolor alltid skickas på remiss till miljö- och hälsoskyddsnämnden då en bedömning av miljö- och hälsofrågorna behöver göras. Det är viktigt att de olika facknämnderna i staden samordnar sig i sina krav på verksamheterna.

Under de senaste åren har cirka tio detaljplaneremisser som har innefattat byggnation på skol- och förskolegårdar besvarats av miljö- och hälsoskyddsnämnden. Det har också besvarats ett antal remisser som har rört byggnation av bollplaner/idrottsplatser som använts av skolor. I samband med dessa byggnationer har det ofta anlagts mindre konstgräsplaner som samlokaliseras med de nya bostäderna. Under 2009 mottog miljöförvaltningen cirka tio klagomål på buller från lek och spel på bollplaner/idrottsplatser som ligger nära bostäder. Någon utvärdering av om det förekommer bullerstörningar vid de nya konstgräsplanerna har dock ännu inte gjorts.

ÖVRIGT

Remissärendet har handlagts i samråd med Monika Gerdhem, förvaltningsjurist samt Christina Wikberger och Barbro Olander på enheten stadsmiljö på miljöförvaltningen.

Slut



Bilagor

Bilaga 1 Remiss av motion (om exploatering av skolgårdar, Dnr 322-1994/2009)