

Handläggarens namn
Åsa Johansson

2020-09-04

Kode nya skola - Lokaliseringsstudie och fortsatt planarbete (Dnr KS2016/0185-12)

Sammanfattning

Antaget investeringsprogram (KS2019-1481) innehåller en ny skola i Kode. Redan 2016 gavs ett positivt planbesked för en ny skola i Kode, KS § 150/2016-04-27. ”Förvaltningen (...) får i uppdrag att planlägga för skola på fastighet som bedöms lämplig för ändamålet, efter genomförd lokaliseringsstudie.”

Förvaltningen har i enlighet med uppdraget ovan genomfört en lokaliseringsstudie. Slutsatsen är att för Kode nya skola är plats L (del av Solberga-Bräcke 1:14, m.fl.) är lämpligast. Plats L är tydligt lämpligast helt oavsett frågan om brukningsvärd jordbruksmark. Plats L förhåller sig bäst till generella riktlinjer i kommunens gällande översiktsplan (ÖP) liksom till bestämmelser i plan- och bygglagen. Byggnation på plats L bedöms även vara det alternativ som är mest ekonomiskt fördelaktigt för kommunen då den möjliggör att fyrstegsprincipen kan tillämpas och grundläggningen bedöms bli mindre kostsam.

Under det efterföljande planarbetet sker en fortsatt utredning av plats L. En av utredningarna som ska genomföras är en trafikutredning. Ett flertal åtgärder kommer att behöva vidtas för att trafiksituationen skall kunna lösas. Dessa lösningar kommer få ett mervärde för Kode samhälle då de kommer avlasta den redan nu belastade trafiksituationen. Vad gäller ianspråktagandet av delar av närströvområdet kommer det att företas en särskild studie, och kompensationsåtgärder kan bli aktuella.

Fyra platser C, K, L, M presenterades för allmänheten i en enkät på kommunens webbplats sommaren 2020. Enkäten syftade till att inhämta lokalkännedom och åsikter och skall inte ses som en omröstning för att utse slutgiltig plats.

Förvaltningen informerar kommunstyrelsen om innehållet och resultatet av lokaliseringsstudien. Förslag till beslut är att informationen antecknas och att förvaltningen får i uppdrag att fortsätta planarbetet.

Juridisk bedömning

Det nationella intresset för brukningsvärd jordbruksmark (platser C, K, M) ställts mot ett av Kungälv kommun utpekad närströvområde (plats L). Därtill bedöms att plats L inte bara är lämplig utan tydligt lämpligast av de alternativ som har undersökts, oavsett frågan om

PLAN

KUNGÄLV
KOMMUN



ADRESS Stadshuset · 442 81 Kungälv
TELEFON 0303-23 80 00
FAX 0303-190 35
E-POST kommun@kungalv.se
HEMSIDA www.kungalv.se

brukeningsvärd jordbruksmark. Plats L förhåller sig bäst till bestämmelser i plan- och bygglagen (PBL) liksom till generella riktlinjer i kommunens gällande översiktsplan (ÖP).

Då bedömning görs att det väsentliga samhällsintresset, som byggnationen av den nya skolan är, kan tillgodoses vid plats L (smärre skog/s.k. närströvområde) får inte plats C, K eller M tas i anspråk då de helt eller delvis består av brukeningsvärd jordbruksmark.

Detta enligt 3 kap 4 § miljöbalken.

Enligt 3 kap. 4 § miljöbalken (MB) är bl.a. jordbruk av nationell betydelse. Brukeningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

I lokaliseringsstudier kan platsers lämplighet bedömas bara till en viss gräns. Det fortsatta planarbetet enligt plan- och bygglagen (PBL) för skola på plats L (del av Solberga-Bräcke 1:14 m.fl.) får utvisa om behovet kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt på platsen. Skulle planarbetet, av någon anledning, resultera i att behovet av Kode nya skola inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt på plats L, återstår att ta i anspråk för skolan en annan plats, vilken kan utgöras av brukeningsvärd jordbruksmark.

Översiktsplanen (ÖP) är inte juridiskt bindande, men betydelsefull vid kommunens beslut. Att planlägga för åtgärd som inte är helt förenligt med ÖP förekommer. Det kräver utökat planförfarande istället för standardförfarande, men i fallet Kode nya skola hade utökat förfarande gällt var skolan än skulle byggas, p.g.a. att skolan är av betydande intresse för allmänheten eller i övrigt av stor betydelse. (Det som skiljer förfarandena åt handlar i detta sammanhang om formalia).

ÖP redovisar generella riktlinjer och Kodes föreslagna utveckling i text och i mark- och vattenanvändningskarta (ÖP sida 35-37). Mark- och vattenanvändningskartan stödjer inte byggnation på plats L. Här ligger s.k. närströvområde, vilket härrör från den tidigare översiktsplanen/Kommunplan 2000 och i ÖP är det området tänkt att bevaras. I ÖP:s generella riktlinjer liksom i dess redovisning i text av Kodes föreslagna utveckling är det dock enkelt att finna stöd för byggnation av Kode nya skola på plats L.

Även s.k. närströvområden har ett värde då behovet av grönområden i tätorter är viktigt. Men plats L ligger inte inom område av riksintresse för friluftslivet, varför vid avvägning mellan motstridiga intressen ny skola och behovet av grönområde på plats L, ska skola prioriteras.

Enligt 3 kap 6 § MB skall Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas. Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövården eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

I detta ärende har kommunjurist deltagit i den juridiska bedömningen.

Bakgrund

I Kode finns de två grundskolorna Kode skola (åk F-2) och Tunge skola (åk. 3-6), på ett avstånd om 1,5 km från varandra, fågelvägen. Tunge skolas lokaler är av äldre modell och en stor del av skolverksamheten bedrivs i moduler runt den gamla byggnaden. Centrala funktioner som matsal, idrottssal mm har dålig kapacitet för skolverksamheten som numera är tre paralleller åk 3-6 samt fritids. Skolan är placerad en bit från Solbergakrysset, utanför tätortsavgränsningen för Kode och fastigheten omges av mark som kommunen inte äger. Förvaltningen har bedömt att lokalerna skulle behöva omfattande renoveringar och tillbyggnader för att kunna fortsätta fungera som skola, vilket innebär stora investeringar. En del av skoltomten har dessutom ett strandskydd vid bäcken som förhindrar byggnation på den delen av skolgården. Därför bedöms marken som för liten för att kunna inrymma en sammanhållen F-6 skola med friytor enligt Boverkets rekommendationer. Redan 2015 inleddes ett arbete för att hitta en ny lösning för skolverksamheten i Kode.

En förstudie som genomfördes år 2015 angav att den nya skolan i första hand skall ersätta Tunge skola men samtidigt rymma upptagningsområdets samtliga elever F-6 och dessutom kunna utökas. En utpekad plats för skolan saknades i det skedet. Helst ska kommunägd mark användas då rådighet till marken underlättar arbetet. Inom skolområdet skall rymmas skola samt en fullstor idrottshall. Sedan förstudien gjordes har inriktningen varit att både Tunge och Kode skola skall ersättas av en sammanhållen skolbyggnad för samtliga Kodes elever F-6, med viss marginal för ökat elevantal och möjlighet till framtida expansion. En sammanhållen skolverksamhet innebär en effektiv drift jämfört med dagens uppdelning i två skolor på helt skilda platser på orten.

I beslut KS § 150/2016-04-27 gavs positivt planbesked för planläggning av en ny skola i Kode. ”Förvaltningen (...) får i uppdrag att planlägga för skola på fastighet som bedöms lämplig för ändamålet, efter genomförd lokaliseringsstudie.”

Lokaliseringsstudien påbörjades 2016 för att avgöra lämpligast plats. Initialt utreddes enbart platser där kommunens gällande översiktsplans (ÖP:s) mark och vattenanvändningskarta för Kode stödjer byggnation. Lokaliseringsstudien färdigställdes inte men pekade ut en del av fastigheten Guntorp 1:4 (plats C) som mest lämplig. Hösten 2019 påbörjades planarbete för skola på plats C, parallellt med fortsatt arbete med lokaliseringsstudien eftersom det inte slutfördes 2016. Nu utreddes även platser där ÖP:s mark och vattenanvändningskarta för Kode inte stödjer byggnation. Totalt har 15 platser (A-O) utretts inom eller i direkt anslutning till Kode tätortavgränsning. Platserna har belysts genom ett fåtal skalkrav (ytbehov, avstånd/trafik) och flertal lokaliseringsfaktorer (av resonerande karaktär), baserade på riktlinjer i ÖP jämte plan- och bygglag och miljöbalk. Efter det kvarstod 4 platser (C, K, L, M) vilka samtliga uppvisar flera och väsentliga för- och nackdelar. Kort om platserna:

Plats	Fastighet	Lagfaren ägare	Utgörs av
C	del av Guntorp 1:4	Kungälv kommun	åker
K	del av Solberga-Bräcke 1:3, 1:13	privatpersoner, & Kungälv kommun	dels åker, dels smärre skog (s.k. kvarterspark)
L	del av Solberga-Bräcke 1:12, 1:13, 1:14 m.fl.	Kungälv kommun	del av skog (s.k. närströvsområde och s.k. kvarterspark), för några år sedan avverkad
M	del av Solberga-Bräcke 1:3, 1:12 m.fl.	privatpersoner & Kungälv kommun	dels del av skog (s.k. stadsdelspark/friluftsområde), dels åker

De 4 platserna presenterades för allmänheten i en enkät på kommunens webbplats sommaren 2020. Enkäten syftade till att inhämta lokalkännedom och åsikter och skall inte ses som en omröstning för att utse slutgiltig plats. Närmare 600 enkätsvar inkom. Några av de vanligaste svaren rör försämrade trafiksituation (plats L), vikten av att inte bebygga åkermark (C, K, M) och oro för att scoutstugan inte skall få finnas kvar (M). I en övervägande majoritet av enkätsvaren anges plats C som favorit för byggnation av skolan. Tidigare under 2020 har det inkommit skrivelse och namninsamling från gruppen ”Vi som vill bevara Solbergaslätten,” vari det framförs motstånd mot byggnation på plats C.

Enligt 3 kap. 4 § miljöbalken är bl.a. jordbruk av nationell betydelse. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Byggnation av skola är ett väsentligt samhällsintresse. Men skola får alltså inte byggas på brukningsvärd jordbruksmark om det finns annan från allmän synpunkt lämplig plats för den. En åker är jordbruksmark, men inte per automatik brukningsvärd. Frågan skall hanteras med långsiktigt perspektiv. Det handlar om kommande generationer och livsmedelproduktion för dem. En åker som inte är brukningsvärd i nuläget, t.ex. igenvuxen eller sank, kan många gånger restaureras till att bli det.

Enligt kommunens gällande Naturvårds- och friluftspan (2005) gäller för tätorternas s.k. närströvområden att omfattande exploatering ej får förekomma och mindre omfattande exploatering ej bör förekomma med hänsyn till de höga natur- och/eller friluftslivsvärdena. Exploatering i närheten skall ske med hänsyn till naturvårds- och friluftslivsvärdena. Vidare anges att för närströvområden kan det i vissa fall bli aktuellt med ändrade gränsdragningar. Dessa skall dock föregås av en särskild studie som motiverar sådana ändringar från naturvårds- och friluftslivssynpunkt (sida 44-45).

Enligt kommunens gällande Grönplan (2006) finns i Kode, mellan bostadsområdena, tre grönområden som fungerar som kvartersparker. Dessa har karaktären av naturmark med högväxta träd och buskage där vegetationen har fått utvecklas fritt. Ett enklare nät med naturstigar finns i dessa grönområden. Den friväxande gröna miljön är uppskattad och spännande lekmiljö för barn och kompletterar villaområdets lekmöjligheter. Samtliga boende i Kode tätort har kvarterspark eller natur inom 300 meter från sin bostad.

Utskottet för samhälle och utveckling (USU) har informerats om arbetet med lokaliseringsstudien vid sammanträden 2020-03-31, 2020-05-26 och 2020-06-23. Enligt information USU § 84/2020-06-23 ska rapporten färdigställas efter sommaren 2020 för att sedan presenteras och informeras om i kommunstyrelsen.

Påbörjat planarbete på del av Guntorp 1:4 (plats C) inleddes med utredningar av geoteknik och dagvatten. Dessa kommer att kunna användas vid framtida planläggning av markområdet även om lokaliseringen av skolan blir på annan plats.

I lokaliseringsstudier kan platsers lämplighet bedömas endast till en viss gräns. Under efterföljande planarbete sker fortsatt utredning av den plats som ansetts vara lämpligast. Om ett planarbete inte kan visa tillfredsställande lösningar på uppdagade problem är det inte leda till antagen eller lagakraftvunnen detaljplan, utan avbrytas.

Verksamhetens bedömning

Slutsatsen i genomförd lokaliseringsstudie för Kode nya skola är att plats L (del av Solberga-Bräcke 1:14, m.fl.) är lämpligast. Plats L förhåller sig bäst till generella riktlinjer i kommunens gällande översiktsplan (ÖP) liksom till bestämmelser i plan- och bygglagen. Bl.a. ligger plats L nära barns bostadsmedelpunkt och tågstation d.v.s. främjar persontransporter till fots och med cykel och tåg. Skola här stärker centrumområdet och innebär att ortens utveckling sker inifrån centrum och senare i utkanterna. Med flera andra kommunala verksamheter i närheten kan samnyttjande av t.ex. parkeringsplatser ske. Plats L innebär också att jordbruksmark ej tas i anspråk.

På plats L kan en sammanhållen skolverksamhet åk F-6 för samtliga Kodes elever byggas, för att ersätta både Tunge och Kode skola. Men platsens närhet till befintliga Kode skola ger även möjligheten att på plats L enbart ersätta enbart Tunge skola, medan Kode skolas lokaler kan fortsätta fungera som skola. I enlighet med fyrstegsprincipen kan befintliga lokaler delvis användas och ställas om i samband med byggnationen av ytterligare en skolbyggnad. En fullstor idrottshall kan rymmas på i anslutning till befintliga Kode skola. Flera skolbyggnader skapar då ett sammanhållet skolområde för åk F-6 i Kode, vilket underlättar för skolverksamheten, jämfört med dagens uppdelning i två skolor på långt avstånd från varandra.

Men plats L uppvisar också några utmaningar. Tydligast är den redan i dagsläget mycket ansträngda trafiksituationen kring befintliga Kode skola, och ianspråktagandet av en del av ett närströvområde/kvarterspark.

I bedömningen har samtliga åkrar (plats C, K, M) för säkerhets skull hanterats som brukningsvärd jordbruksmark. Eftersom plats L är lämplig för skolan får platserna C, K, M därmed inte tas i anspråk i enlighet med 3 kap. 4 § miljöbalken (MB).

Planarbete på plats L får utvisa om behovet verkligen kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt på platsen. Planarbetet skall inledas med en trafikutredning. Ett flertal åtgärder kommer att behöva vidtas för att trafiksituationen skall kunna lösas på tillfredsställande sätt. Även vad det gäller ianspråktagandet av närströvområdet kommer en utredning/studie att genomföras under planarbetet, och då kan kompensationsåtgärder i närströvsområdet bli aktuella. Liknande åtgärder har t ex gjorts i Nordtag där promenadstigar har förbättrats eller ersatts när exploatering av området genomförs.

Bedömning utifrån kommunfullmäktiges strategiska mål och kommunstyrelsens resultatmål

Det strategiska målet (nr. 6) om en ökad samordning mellan infrastruktur och byggnation i hela kommunen är av relevans i ärendet. Det handlar om att förbättra det strategiska tillväxtarbetet genom ökad samordning mellan infrastruktur och planerad nybyggnation. Det gäller bl.a. verksamheter, VA-utbyggnad och samordning inom kommunen. Att bygga Kode nya skola på plats L där mycket av infrastrukturen redan finns ordnad eller ändå behöver utvecklas för samhället i sin helhet, bedöms i enlighet med strategiskt mål nr 6.

Här kan även nämnas strategiskt mål nr. 1 att ge goda förutsättningar för livslångt lärande och nr 3 att ge möjligheter till en aktiv fritid för alla åldrar. Den närhet till järnvägsstationen/kommunikationer som plats L uppvisar förväntas förbättra möjligheten att rekrytera personal. En ny idrottshall på orten bidrar till möjlighet till aktiv fritid för medborgarna.

Vid genomförande av lokaliseringsstudien har dialog med medborgarna skett i form av en enkät där de kan inkomma med kunskap, åsikter och idéer. Ärendet bedöms även i enighet med strategiskt mål nr. 5 att medborgare och näringsliv ska känna ökat förtroende för kommunen. Syftet med medborgardialogen var också att undvika brist på upplevd delaktighet.

Av Kungälvstrions budgetdirektiv 2021 – 2022 med resultatmål för kommunstyrelsen (antaget av KS 2020-04-15) framgår att en god ekonomisk hushållning ska eftersträvas. Ytterst handlar det om att säkerställa den generella välfärden och uppfylla lagkraven som finns inom skola, vård och omsorg. Att bygga Kode nya skola på plats L bedöms bidra till en god ekonomisk hushållning då befintliga lokaler och infrastruktur helt eller delvis kan nyttjas i enlighet med fyrstegsprincipen för att skapa ett sammanhållet skolområde. Plats L förhåller sig dessutom väl till resultatmålet nr. 13 om ökad kollektiv jobbpendling med sin närhet till tåg och buss.

Bedömning utifrån miljö, hållbarhet och mål i Agenda 2030

Ärendet bedöms bidra till miljömässig och ekonomisk hållbarhet då möjlighet ges att enbart bygga de lokaler som måste ersättas och Kode skola kan fortsätta fungera som skollokaler. En lokalisering av en sammanhållen skola mitt i tätorten förväntas bidra till kollektivt resande och att eleverna kan gå och cykla. En trygg och säker skolväg, en skola mitt i byn och ett nav för fritidsaktiviteter förväntas bidra till social hållbarhet.

Bedömning utifrån politiska styrdokument

Ärendet har bedömts utifrån Översiktsplan 2010 (2012), Trafikplan (2017), Grönplan (2006), Naturvårds- och friluftspan (2005) samt budgetdirektiv 2021-2022.

Bedömning utifrån ett medborgar- och brukarperspektiv

Lokaliseringen av en skola samt idrottshall på plats L bedöms bidra till nytta för medborgarna. En stor del av barnen bor i tätorten och kan få en trygg väg till skolan. Idrottshallen blir ett viktigt tillskott till såväl skolidrotten som för föreningslivet som bidrar till barn- och ungdomars fritidssysselsättning och att de kommer i rörelse. Genom lokalisering L bedöms att hushållning sker av kommunala medel då t ex grundläggning och infrastruktur uppskattas bli mindre kostsamma än på andra platser. Om lokalerna i Kodeskolan behålls och endast Tunge skola ersätts så innebär det också mindre volymökning/kostnadsökning för kommunen och hushållning ur ett skattebetalarperspektiv.

Ekonomisk bedömning

Byggnation på plats L bedöms vara det alternativ som är mest ekonomiskt fördelaktigt för kommunen. Det förklaras av platsens egenskaper:

- Lagfaren ägare Kungälv kommun vilket innebär att markköp för skolområdet inte behöver genomföras.
- Ligger på berg vilket ger en betydligt mindre kostsam grundläggning än om den hade legat på åkermark med svåra geotekniska förutsättningar. Den geotekniska utredningen som gjordes för plats C visade att grundläggningen där hade blivit mycket kostsam. Höga grundläggningskostnader har inget mervärde som kommer allmänheten eller skolverksamheten till nytta.
- Är nära befintliga Kode skola, vilket möjliggör en mindre skolbyggnation än vad som hade krävts på de andra föreslagna platserna där skolorna i Kode skulle ersättningsbyggas till fulla. Det innebär att Kungälv kommun kan bevara de bokförda värden som finns i Kode skola genom att skolan kan fortsätta vara i bruk.

- Har kortare avstånd till anslutningar till VA, fjärrvärme och el.
- Kan samnyttja parkeringar med andra offentliga byggnader.
- All eventuell byggnation av gång och cykelbana ger mervärde för hela samhället i Kode då det kan nyttjas till mer än att bara ta sig till och från skolan.
- Närheten till tågstationen kan förenkla rekryteringen av personal till skolan. Det är även en faktor som kan möjliggöra för att enklare behålla nuvarande personal och undvika hög personalomsättning.

De extrakostnader som tillkommer på denna plats jämfört med övriga är byggnation av ny tillfartsväg till skolområdet. Bedömningen är att den kommer att hamna på ca 10-20 miljoner kr i investeringskostnad, men en utökad trafikutredning behövs innan en mer exakt summa kan anges. Det ska också sättas i jämförelse med de extra gång- och cykelbanor, va-ledningar mm som behövs vid övriga lokaliseringar i utredningen. Alla kostnader som infrastrukturbyggnationen innebär kommer att utredas i det fortsatta planarbetet.

Intentionen är att kommunen i enlighet med samverkansavtalet med Hemsö (KS2018-1818) ska sälja marken till Hemsö för att sedan hyra den nya skolbyggnaden och idrottshallen av dem. Samverkansavtalet innebär att kommunen inte investerar i ny skolbyggnad utan endast infrastruktur så som cykelbanor, vägar mm. Försäljningen av del av Solberga-Bräcke 1:14 ger kommunen en intäkt. En värdering av marken behöver göras för att klargöra hur stor den blir. Plankostnaderna kommer att inkluderas i markpriset.

Förslag till beslut

1. Informationen antecknas till protokollet
2. Förvaltningen får i uppdrag att fortsätta arbetet med detaljplanen

Fredric Norrå
Verksamhetschef Planering & myndighet

Anders Holm
Sektorchef Samhälle & utveckling

För kännedom till: henrik.johansson@kungalv.se
anna.hedlin@kungalv.se
asa.johansson@kungalv.se