

**Referens**

Heidi Pintamo-Kenttälä
heidi.pintamo@botkyrka.se

Mottagare

Kommunstyrelsen

Yttrande över Boverkets promemoria - Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen överlämnar kommunledningsförvaltningens skrivelse 2021-05-12 till Finansdepartementet som kommunens yttrande över Boverkets promemoria "Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet."

Sammanfattning

Botkyrka kommunen har givits tillfälle att yttra sig över Boverkets promemoria "Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet (Fi2021/01561)". Kommunledningsförvaltningen har enligt delegationsbeslut inhämtat synpunkter från utbildningsförvaltningen och teknik- och fastighetsförvaltningen.

Då det är i Plan- och bygglagen där ett krav om friytas finns, önskar Boverket få föreskriftsrätt inom plan- och byggförordningen, 10 kap. 9 § PBF. I och med detta skulle Boverket kunna ställa mer krav kopplat till friytans placering och friytans kvaliteter, med ambitionen att genom dessa kunna styra mot att friytan blir tillräckligt stor. Boverket vill inte ange ett utpekat mått för friyta. Det är positivt om Boverket kan ställa bindande krav på kvalitet och placering genom föreskriftsrätt. Barns möjligheter till rörelse behöver säkerställas och främjas likväl som en god pedagogisk utemiljö. Boverket har inte angivit storlekskrav på friyta men en miniminivå är



önskvärd. Utbildningsförvaltningen och teknik- och fastighetsförvaltningen ser att ambitionen fortsatt bör vara att följa Boverkets gällande riktlinjer om friytestorlek där det är möjligt. Kommunledningsförvaltningen efterfrågar flexibilitet i storlek då det finns en trend att förskolor växer i storlek. Det allmänna intresset för klimataspekter, i de fall friytor blir stora och otillgängliga efter verksamhetstid, blir svårare att nå. Goda exempel på hur lösningarna kan se ut på friytor av olika storlek efterfrågas. Kommunledningsförvaltningen understryker betydelsen av att den önskade föreskriftsrätten inte får medföra krav som försvårar eller förhindrar kommunen att planera och genomföra önskat utvecklingsarbete avseende fysiskt bestånd i skola och förskola.

Ärendet

Botkyrka kommunen har getts tillfälle att yttra sig över Boverkets promemoria ”Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet (Fi2021/01561)”. Boverket efterfrågar större befogenheter att ställa bindande krav på kvalitet och placering av friyta. Kommunledningsförvaltningen fick uppdraget att samordna Botkyrka kommuns svar till Boverket och regeringen, Finansdepartementet. Synpunkter är inhämtade från utbildningsförvaltningen, inklusive barnombudsmannen, och teknik- och fastighetsförvaltningen.

Bakgrund

Boverket tog år 2015, på uppdrag av regeringen, fram vägledningen ”Gör plats för barn och unga! En vägledning för planering, utformning och förvaltning av skolors och förskolors utemiljö”. I samband med vägledningen utarbetade och beslutade Boverket också allmänna råd – Boverkets allmänna råd (2015:1) om friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor och fritidshem. I dessa hänvisas utöver kvaliteter även till hur stor friyta som behövs, ”Ett rimligt mått utifrån antalet barn kan vara 40 m² friyta per barn i förskolan och 30 m² friyta per barn i grundskolan. Forskning visar att den totala storleken på friytan helst bör överstiga 3 000 m². På en gård som är mindre, oavsett antal barn, kan en barngrupp få svårt att utveckla lek och socialt samspel på ett sätt som tillgodoser deras behov (Mårtensson et al 2009).” Nu har Boverket utvärderat friytornas utveckling och ser, då vägledningen inte följs i tillräcklig grad, att föreskriftsrätt behövs



Nya trender och lagstiftningen

Trenden är att utemiljöer vid förskolor och skolor bli allt mindre, trots att även friytan är en del av förskoleverksamhetens pedagogiska miljö. I takt med att stadsmiljöer blir tätare trängs barnen ihop på små gårdar som hårdgörs för att klara slitaget. Även tillgången till grönområden minskar generellt i stadsmiljöer. Med förtätning ökar antalet användare av befintliga parker och nyare parker är ofta små och hårdgjorda. Ytterligare en trend är att rörelsefriheten för barn och unga minskar, allt färre barn går och cyklar till skola och fritidsaktiviteter. Sammantaget bidrar detta till att skolors och förskolors friytor för att tillgodose barns behov av fysisk aktivitet, rekreation och lek ökar. Trenden om allt mindre friytor finns inte i Botkyrka kommun. Inriktningen hittills har varit att förskolebarn ska ha 40 m² friyta per barn och 30 m² friyta per barn i grundskolan. Däremot finns även i Botkyrka barn som lider av övervikt och fetma.

Boverket hänvisar även till att barnkonventionen blev lag sedan den 1 januari 2020. Boverket ser att ett stadsbyggande för att främja barns och ungas rörelsefrihet och tillgång till attraktiva och trygga platser i det offentliga rummet är i linje med samhällets åtagande gentemot barnkonventionen. De betonar att kommunal planering och skola är viktiga åtgärder för att förverkliga barnkonventionens intentioner. Den offentliga planeringen bör prioritera att skapa miljöer som främjar barnets välbefinnande. Skolan bör därför utrustas med lämpliga inom- och utomhusutrymmen för lek, idrott, spel och drama, både under skoldagen och i anslutning till denna. Kommunen bör också bedöma beståndet av lek- och rekreationsanläggningar för att garantera samma tillgänglighet för alla grupper av barn.

Plan- och bygglagen (PBL) är den enda lagstiftning som ställer ett uttalat krav på att det ska finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och liknande. Men Boverket ser att PBL är bristfällig och otydlig när det gäller friytor för skolor och förskolor. PBL är till sin karaktär en avvägningslag, och det är viktigt att kommunerna har möjlighet att göra avvägningar och bedömningar med hänsyn till situationen. Samtidigt behövs en tydlig ram för bedömningen för att syftet med bestämmelserna ska kunna tillgodoses. I rättspraxis om detaljplan har exempelvis kravet på parkering ofta tillämpats på ett mer strikt sätt än kravet på friyta, trots att kraven finns i samma bestämmelse i PBL. Av dessa skäl är det kopplat till PBL som Boverket önskar få föreskriftsrätt.



Boverkets förslag

Boverket föreslår att 10 kap. 9 § PBF (plan- och byggförordningen) ges följande lydelse:

9 § Boverket får i fråga om tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 8 kap. 9 § första stycket 2, 3, 5 och 6 samt 12 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900).

Boverket får i fråga om tomter även meddela de föreskrifter om krav på friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet som behövs för tillämpningen av 8 kap. 9 § andra stycket, 10 och 11 §§ plan- och bygglagen.

Genom denna ändring ser Boverket att de kan ställa större krav på friytans placering och kvalitativa innehåll. Genom det sistnämnda anser de att de kan nå det krav som finns i plan- och bygglagen om ”tillräckligt stor friyta lämplig för lek och utevistelse” (8 kap. 9 § andra stycket PBL). Boverket avstår från att ange ett fast mått för friytan då de ser att skulle bli ”för statiskt och omöjligt att hantera i praktiken”.

Enligt promemorian kan kommuner, till stöd för sina bedömningar i enskilda plan- eller bygglovsärenden, anta riktlinjer. Här kan man sammanställa principer för hur kommunen ska tillgodose friytebehoven i olika typer av bebyggelse, lösa samutnyttjande av friytor och behov av tredimensionell fastighetsbildning.

Förvaltningarnas synpunkter

Det är positivt om Boverket kan ges större befogenheter att ställa bindande krav på kvalitet och placering. Det är även positivt att Boverket påpekar att kravet på parkering tillämpas oftare mer strikt än kravet på friyta, då friyta för barn enligt PBL också kan prioriteras före parkeringsplatser, om det är så att kommunen måste välja mellan funktionerna. Förvaltningarna ser att friyta för barn borde prioriteras före parkeringsplatser, om båda behov inte kan tillgodoses.

En huvudfråga utifrån dagens trender är barns möjligheter till rörelse behöver säkerställas och främjas. Forskning ger på många sätt stöd för detta då barn rör sig mindre generellt och övervikt och fetma ökar. Barn med fetma har tre gånger högre dödlighet före 30 års ålder än normalviktiga. Barn med fetma har även 40% lägre chans att klara gymnasiet. I Botkyrka finns har vi en hög andel barn som lider av fetma.



Svårigheter med grov- och finmotoriska rörelser är vanligt för barn med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF), samtidigt som vissa istället har en extra väl utvecklad motorik. För att säkerställa tillgänglighet och kvalitet behöver friytan vara tillräckligt stor för att få till en god utformning, även till och från byggnaden och friytan. Barn, anställda och föräldrar med funktionsnedsättningar ska kunna röra sig självständigt, tryggt och orientera sig i utemiljön. Barnen ska kunna leka och använda miljö och lekutrustning men även ha en lugn plats för att kunna återhämta sig. Tillgänglighet är en förutsättning för att barn med funktionsnedsättningar ska kunna vara delaktiga i en lärmiljö. Bristande tillgänglighet ses som en form av diskriminering enligt diskrimineringslagen, det kan finnas behov att lyfta detta från Boverket även kopplat till friytorna.

Boverket har inte angivit storlek på friyta, förvaltningarna anser att en miniminivå borde anges. Kommunala erfarenheter visar att om friytan är mindre än 30-40 kvm per barn blir det ett väldigt högt slitage och svårt att upprätthålla de kvaliteter som PBL anger ska uppnås i utemiljön. Botkyrka kommuns erfarenhet av denna ”gräns” är ca 30 kvm friyta/barn behövs för att kunna ha en bra fördelning mellan hårdgjort och mjuka ytor som gräs. Erfarenheten visar att ju mindre förskola desto större friyta/barn behövs för att klara slitaget av de mjuka ytor som bidrar till en hög kvalitet på friytan. Utbildningsförvaltningen och Teknik- och fastighetsförvaltningen ser att ambitionen fortsatt bör vara att följa Boverkets riktlinjer om friytestorlek där det är möjligt.

Krasst sett garanterar varken storlek eller kvalitet på friytan att den nyttjas och att barnen aktiveras i tillräcklig grad för att motverka barnfetma. Därför har exempelvis Botkyrka kommun tagit fram ”Riktlinjer för pedagogiska lärmiljöer i förskolan utifrån detta förslag”. Under Covid-19 pandemin ser vi att friytorna börjat nyttjas mer än tidigare likväl som pandemin visar på behovet av friytor. Boverket framför att en utförlig konsekvensutredning av de faktiska konsekvenserna av en eventuell föreskrift kommer att tas fram. Botkyrka kommun ingår gärna i referensgruppen för det arbetet.

Fler synpunkter från kommunledningsförvaltningen

Det finns en ytterligare trend som Boverket inte nämner i sin promemoria, att förskolor växer i antal barn. Likväl som att 40 kvm friyta/barn även kan ses som normerande, vara den ”statiska siffran” som Boverket inte har haft avsikt att skapa. Botkyrka kommuns friytor för förskolor, där vi tar sikte på 40 kvm friyta/barn, hamnar på runt 9 000 - 10 000 kvadratmeter varav friytan är runt 7 000-8 000 kvm. Detta ställer nya krav på själva friytan och påverkar hela stadsmiljöer i större grad än tidigare. På sin hemsida skriver



Boverket ”För att minska klimatpåverkan gäller det i korthet att skapa närhet och integration mellan olika funktioner i vardagslivet. Det kan innebära att bygga tätare städer, minska transportbehoven och gynna utbyggnaden av gång- och cykelstråken och de kollektiva transportsystemen.”

Vid fysisk planering är klimataspekter ett allmänt intresse som man ska ta hänsyn till. I de fall friytor är stora, och särskilt om de är otillgängliga för allmänheten efter verksamhetstid, blir detta allmänna intresse svårare att nå. Kommunledningsförvaltningen ser alltså att det finns en viss målkonflikt mellan det allmänna intresset ”minskad klimatpåverkan” och ambitionen om 40 kvm friyta barn, då förskolorna växer i storlek. Från kommunledningsförvaltningens sida ser vi att flexibilitet är önskvärt i de tätaste delarna av staden, utan att tumma på kvaliteterna.

Kommunledningsförvaltningen understryker också betydelsen av att den önskade föreskriftsrätten inte får medföra krav som försvårar eller förhindrar kommunen att planera och genomföra önskat utvecklingsarbete avseende fysiskt bestånd i skola och förskola. Den flexibilitet kring friskoleyta som betraktas som önskvärd får inte innebära en annan sorts kravställan som i praktiken motverkar flexibiliteten kring planerat utvecklingsarbete där det bedöms att kvalitetskriterier uppfylls.

Vi ser att då förskolefriytorna bland annat av trygghetsskäl kan vara förbjudna att besöka för allmänheten, också då verksamheten är stängd, så skapas behovet av att sätta än mer fokus även på det som finns/saknas kring förskolan. Exempelvis om parkområden tas i anspråk av en ny förskola eller annat som byggs, behöver tillgång till grönytor/lekplatser även säkerställas övrig tid. Så vi ser att det Boverket rekommenderar ”Kommunen bör också bedöma beståndet av lek- och rekreationsanläggningar för att garantera samma tillgänglighet för alla grupper av barn.”, är klokt. Därutöver, med tanke på att barnkonventionen är lag, ser vi att en barnkonsekvensanalys borde göras av en detaljplans effekter, oavsett om friytan är liten eller stor, för dem som ska nyttja friytan, likväl för de närboende barn som kan påverkas då en yta skapas som de inte har tillgång till efter verksamhetstid eller aldrig om de inte tillhör förskoleverksamheten.

Då det finns kommuner som ser 30 kvm friyta/barn som en gräns för att kunna skapa bra friytor, önskar vi att Boverket lyfter fram goda exempel, där en bra friyta kunnat skapas utan att friytan haft måttet 40 kvm friyta/barn.



Inför den konsekvensutredning Boverket avser göra om den nya eventuella föreskriften vill vi tipsa om forskning i Norge, där längre erfarenhet av ”växande” förskolor finns än i Sverige. På Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning, www.dmmh.no forskas på frågan. De ser att det finns flera fördelar med en storskalig organisation. Dock ser de att allt för stora ytor inte alltid gynnar de allra yngsta förskolebarnen, likväl som de kan missgynna barn med vissa neuropsykiatriska funktionsnedsättningar.

Ekonomiska konsekvenser av beslutet

Yttrandet medför inga ekonomiska konsekvenser.

Leif Eriksson
Kommundirektör

Dennis Latifi
Tf Dir. för hållbar samhällsutveckling

Bilagor

1. Remiss Boverkets promemoria Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet
2. Remissmissiv Fi2021/01561 Boverkets promemoria Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet

Expedieras till:

Finansdepartementet
Utbildningsförvaltningen
Tekniska- och fastighetsförvaltningen