

Yttrande över remiss från Finansdepartementet angående Boverkets promemoria Önskemål om utökad bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet (Fi2021/01561)

Sammanfattning

Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) instämmer i remissens huvudpunkter. Inom SLU bedriver institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning samt institutionen för människa och samhälle samt institutionen för stad och land forskning kring barn och ungdomar i bebyggd miljö. Tankesmedjan Movium vid SLU har även regeringsuppgiften att på nationell nivå samordna kunskapsutveckling och kunskapsspridning kring barns och ungas utemiljö. Utifrån denna mångåriga forskning stödjer SLU Boverkets önskemål om utökad bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet (Fi2021/01561). SLU delar Boverkets uppfattning om att bindande regler (i tillämpningen av 8 kap. 9§ andra stycket, 10 och 11 §§ plan- och bygglagen) skulle innebära tydlighet för exploatörer, handläggarna i detaljplanprocessen och tjänstepersonerna i bygglovshanteringen.

SLU ställer sig bakom Boverkets analys att det finns behov av bindande krav på kvaliteter och placering av friytor för barns och ungas lek och vistelse. SLU delar även Boverkets erfarenhet av att det i den kommunala planeringen är mycket svårt att hävda barns och ungas rätt till lämpliga och tillräckliga ytor för lek och vistelse gentemot andra samhällsintressen. Andra intressen och mål väger ofta tyngre i planeringsprocessen - trots att forskning pekar på en mängd goda effekter av att

barn och unga ges möjlighet till utevistelse i tillräckligt stora och ändamålsenliga miljöer. Då allmänna råd inte ger den effekt som åsyftats stödjer SLU Boverkets önskemål om utökat bemyndigande med föreskriftsrätt.

SLU tolkar och förstår barnkonventionens artikel 31 (barns rätt till lek och fritid) och allmänna kommentaren nr 17 (lekens betydelse och vad i barns vardagsliv som hindrar lek) på samma sätt som Boverket, men vill dessutom påpeka det särskilda ansvar vuxna har att företräda barns och ungas behov, då de sällan ges möjlighet att själva påverka sin livsmiljö.

Generella synpunkter

Bakgrund sidan 2-3

Argumenten redovisas grundligt i Boverkets promemoria. Där beskrivs de trender och utveckling som har skett på samhällsnivå när det gäller barns friytor vid skolor, förskolor och annan jämförlig verksamhet. SLU:s forskning kring barn, unga och bebyggd miljö stödjer det som beskrivs i promemorian. Mot bakgrund av forskning i ämnet vill vi speciellt poängtera vikten av rymliga skol- och förskolegårdar som är gröna och varierade med faciliteter som svarar mot olika barns behov och intressen. SLU vill också rikta uppmärksamhet mot hur gårdarna samspelar med omgivningarna där barn har sina skol- och lekvägar. Mot bakgrund av en generell trend i stadsbyggandet där ytorna mellan husen minskar generellt får utemiljöerna vid och omkring skolor och förskolor en allt större betydelse som friyta för barns lek och rörelse, idrott, sociala liv, naturkontakt och rekreation. I detta sammanhang kan den stora betydelsen av dessa utemiljöers kvaliteter och ytor för barns hälsosamma utveckling betonas särskilt.

Ny vägledning på gång

Höga och preciserade krav ställs på skolans och förskolans inomhuslokaler både till yta, funktion och kvalitet. För lokaler belägna utomhus, det vill säga gårdarna på förskola, skola, fritidshem etc., ges hitintills endast summariska råd. Boverkets önskemål om utökat bemyndigande syftar till att föreskriva vilka funktioner utomhusmiljön skall innehålla. SLU ser det som ett steg i rätt riktning mot ökad medvetenhet om utemiljöns betydelse som lek och lärmiljö. Med stöd i *Politik för gestaltad livsmiljö* vill SLU framhålla värdet av väl utformade miljöer för barn och unga oavsett om det gäller byggnad, inomhusmiljö eller utomhusmiljö. Genom att ställa högre krav på friytor ökar möjligheten att funktionaliteten och ändamålsenligheten ökar i skolan och förskolans utemiljö.

Barnkonventionen är svensk lag

Barnkonventionens status som en del av svensk lagstiftning innebär att barns rättigheter och skyddsbehov lyfts fram och bör beaktas – så även i planeringsprocesser. Forskning, bland annat från SLU, visar hur viktigt det är för barns fysiska och psykiska hälsa med en varierad och stimulerande utemiljö. En sådan lek och lärmiljö vid förskola och skola stödjer det växande barnet och ger därutöver glädje, naturkontakt och återhämtning. Boverkets önskemål syftar till att ge bindande föreskrifter om vilka funktioner dessa gårdar skall rymma. SLU stödjer Boverkets promemoria utifrån forskningsresultat vid SLU men även som förespråkare av barns rätt till en god livsmiljö. Den nyliga statusen som FN:s konvention om barnets rättigheter har som lag, ställer krav på att ha barnets bästa för ögonen. Vad detta betyder rent konkret i samhällsplaneringen kommer troligen att diskuteras vidare de kommande åren. Det är viktigt att trycka på att staten har en skyldighet att till det yttersta av sina resurser tillgodose barnets sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter.

Om gällande regler om friyta och tillämpning sidan 3-7

Här beskrivs de utmaningar och problem som de gällande reglerna nu ställs inför. SLU vill poängtera den utmaning som också tas upp i Boverkets remiss: att det utöver de allmänt hållna kraven som nu är formulerade i PBL inte anges hur bedömningar ska göras, hur stor yta som är tillräcklig eller hur den kan utformas för att vara lämpligt för lek och utevistelse och svara mot barns behov av en god utemiljö. En föreskrift skulle kunna bidra till att stärka sådana bedömningar av ytans storlek och utformning.

Särskilt om friyta vid detaljplanläggning

SLU ser att preciserade krav på funktioner kan vara ett stöd i den kommunala planeringen. Om bindande krav ställs på funktioner som skall rymmas ges samtidigt en indikation på vilken yta som krävs för att inte underhåll och skötselkostnaderna skall bli för stora på grund av slitage. En svårighet med bindande krav ligger i att förändringar av verksamheten, exempelvis antalet inskrivna barn eller ändring av åldersindelning, inte prövas mot PBL. Trots denna svårighet anser SLU att bindande föreskrifter stödjer arbetet med att lyfta fram barns och ungas behov av tillräcklig och ändamålsenlig utemiljö i den fysiska planeringen samt skulle göra det både enklare och tydligare hur lagens krav på tillräckligt stor friyta bör tillämpas. SLU anser att de flesta aktörer i kedjan planering – utformning – byggande – utemiljöförvaltning skulle vinna på sådana bindande regler. Detta skulle även kunna bidra till färre överklaganden, färre rättsprocesser och därigenom en bättre hushållning med skattemedel.

Exempel på rättsfall

I exemplet på rättsfall tas skillnaden upp hur kraven på parkeringsytor har större möjlighet att hävdas i planeringsprocessen än barns ytor. Det är orimligt att (som nu) rättspraxis kan leda till ett starkare skydd för parkeringsbehovet än till skydd

för tillgång till ändamålsenliga friytor i skolor, förskolor osv. Dessa friytor är oavsett storlek, placering och utformning de utemiljöer som barn har störst chans att utnyttja i vardagen, och därmed ytterst viktiga bidrag till hälsosamma uppväxtvillkor.

Analys och slutsatser samt överväganden sidan 7-9

Sammantaget anser SLU att Boverkets analys i fem punkter är adekvat och stödjer slutsatsen att det effektivaste alternativet är att ta fram bindande regler för att främja barnets bästa i stadsplaneringen.

Specifika synpunkter

Bilaga 1. Exempel på föreskrift om friyta vid skola, förskola, fritidshem eller annan jämförlig verksamhet, sidan 11

SLU anser att föreskrifter för friyta bör innehålla formuleringar som lyfter fram vikten av att bevara befintlig vegetation på den aktuella tomten samt att nyanlagda vegetationsytor utformas så att den stödjer barns lek, vistelse och återhämtning. Uttrycks detta inte explicit riskerar de viktiga kvaliteter som vegetationsytor ger till barns och ungas trivsel, lek och naturkontakt att falla bort. Om dessa krav ej uttrycks explicit bör krav ställas på att nyanlagd vegetation ska göras på en viss del av ytan. Med tydligt formulerade krav på exempelvis viss procentsats lekbar vegetation följer dock behov av viss gårdsyta om slitaget inte skall blir för stort.

SLU uppskattar särskilt rekommendationen att ta hänsyn till terrängen, landskapsbilden och befintliga miljökvaliteter. Skrivningarna om krav på friytans storlek hade kunnat lyftas fram och skärpas mer. Ett exempel kan vara att ännu tydligare poängtera att friytan behöver tillgodose flera olika kvaliteter och funktioner, såsom utrymme för naturkontakt, fysiska och sociala aktiviteter, sociala och enskilda möjligheter för rekreation samt motsvara flera individers och grupperns olika behov.

Exemplet betonar att friytan ska ha låg risk för olyckor. SLU önskar att detta kompletteras med krav på att friytan ska ha höga lekvärden och utformas för att erbjuda möjligheter till utmanande lek eller motsvarande.

SLU är osäkra på vad som menas med formuleringen att friyta på gymnasieskola ska placeras med hänsyn till verksamhetens behov (s. 11, nederst). Menas att det i någon form måste finnas friyta i anslutning till gymnasieskolor, eller att gymnasieskolan inte behöver anordna friyta om man anser att den inte behövs för verksamhetens behov? Det finns gymnasieskolor, speciellt i storstadsområden, som är inrymda på ovanvåningar i mycket stora byggnader med total avsaknad av egen utemiljö. Skulle sådana etableringar vara möjlig om en framtida föreskrift skulle innehålla denna formulering? SLU ser att etablering av gymnasieskolor där all

möjlighet till rekreativa former av fysisk aktivitet och socialt umgänge utomhus saknas har blivit allt vanligare och bedömer att skrivningen i detta avseende kräver ett förtydligande.

Bilaga 2. Samhällsekonomiska konsekvenser, Barns hälsa och välmående, sidan 12-13

Vilka berörs av en föreskrift om friytor vid skolor och förskolor?

De som skulle beröras av en föreskrift om friytor vid skolor och förskolor skulle knappast begränsas till huvudmän för den pedagogiska verksamheten, som man nu får intrycket av. Exploatörer och byggherrar kommer troligen också påverkas av en sådan föreskrift eftersom föreskriften skulle kunna leda till att det blir mindre mark att bygga annat på. En föreskrift kommer förtydliga vad som gäller, men det finns starka marknadskrafter och intressekonflikter som kan bli problematiska att hantera.

Barns hälsa och välbefinnande

Det är ett dilemma att folkhälsa, bildning och god bebyggd miljö inte alla sorteras under Miljöbalken. Boverkets exemplifierar detta med uppmärksammade rättsfall från Miljööverdomstolen. Att bevilja Boverket ett utökad bemyndigande är avgörande för om Sverige ska kunna försvara en samhällsutveckling och stadsbyggande som sker med barnets bästa för ögonen. Plan och bygglagen måste även kunna användas juridiskt för kvalificerade avväganden som har sin tyngdpunkt på folkhälsoaspekter. En föreskrift skulle underlätta för planeringsprocessen i den riktningen. SLU vill särskilt framhålla vikten av långsiktiga mål för barns hälsa och vardagsliv i den kommunala samhällsplaneringen. Kostnader för markköp och investeringar i en god utemiljö för barn och unga är satsningar vars effekter inte lätt låter sig räknas hem i kortsiktiga ekonomiska modeller. De investeringar som krävs för att tillskapa tillräckligt stora och ändamålsenliga gårdar vid förskola och skola måste betraktas och värderas ur ett större kommunalt eller regionalt perspektiv. Friytan på förskola och skola är en av barns viktigaste uppväxtmiljöer. Med tillräckligt stor yta och god utformning finns förutsättningar att skapa de kvaliteter vi genom forskningen vet spelar stor roll för barns och ungas fysiska och psykiska hälsa och uppväxt.

Beslut om detta yttrande har på rektors uppdrag fattats av dekan Håkan Schroeder vid fakulteten för landskapsarkitektur, trädgård- och växtproduktionsvetenskap efter föredragning av koordinatör Linda Ferngren. Innehållet har utarbetats av koordinatör Lena Jungmark vid Tankesmedjan Movium, universitetslektor Petter Åkerblom vid institutionen för stad och land, universitetslektorerna Maria Kylin och Märjit Jansson vid institutionen för landskapsarkitektur, planering och

Yttrande över remiss från Finansdepartementet angående 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)

förvaltning samt universitetslektor Fredrika Mårtensson vid institutionen för människa och samhälle.

Håkan Schroeder

Linda Ferngren