

PM Rotel II (Dnr KS 2021/509)

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

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid den 7 juli 2021

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

Finansdepartementet har remitterat Boverkets promemoria Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, för-skolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet, till bland annat Stockholms stad för yttrande.

Boverket framför att de ser en trend att barn får allt mindre utrymme i stadsmiljöer, trots Boverkets gällande allmänna råd (2015:1) och att FN:s konvention om barnets rättigheter (2018:1197) blev svensk lag den 1 januari 2020. Boverket uppdrog därför åt Statistiska Centralbyrån, SCB, att göra nationella kartläggningar av landets skolgårdar åren 2013-2017. Kartläggningarna visar att skolgårdarnas yta per elev krymper. Boverket gör tolkningen att orsaken till minskningen är ökat antal elever, förtätning på skolgårdar och att nya skolor byggs med allt mindre friyta.

Boverket framför vidare att 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. Friytor för lek och utevistelse är enligt 2 kap. 7 § PBL ett allmänt intresse som ska tillgodoses i planläggning. Det allmänna intresset av lämpliga platser för lek och utevistelse preciseras också som ett krav på tomter att det ska finnas tillräckligt stor friyta lämplig för lek och utevistelse (8 kap. 9 § andra stycket PBL).

Boverket konstaterar att fler kommuner tar fram egna riktlinjer för friytor vid skolor och förskolor, både avseende kvantitativa och kvalitativa aspekter, men också att kommunerna har vissa svårigheter att hävda dem i praktiken. Boverket framför att behov finns av tydligare ställda bindande krav i plan- och byggförordningen på kvaliteter och placering av friytor för lek och utevistelse vid fritidshem, skolor, förskolor och annan jämförlig verksamhet. Boverket uppger att myndigheten dock inte har för avsikt att genom föreskrifter ställa krav på friytornas storlek.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, utbildningsnämnden, Farsta stadsdelsnämnd, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, Norrmalms stadsdelsnämnd och Stockholms Stadshus AB.

På grund av den korta remisstiden har utbildningsförvaltningen och Farsta stadsdelsförvaltning svarat med kontorsyttrandet. Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret gör bedömningen att Boverkets önskan om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter inte ska tillmötesgå.

Exploateringsnämnden delar inte Boverkets bedömning att ett utökat bemyndigande krävs för att tillämpningen av 8 kap. 9 § andra stycket, 10 och 11 §§ plan- och bygglagen ska svara mot barns behov av en god utemiljö.

Stadsbyggnadsnämnden delar inte remissens slutsats att de relevanta bestämmelserna i PBL är oklara och att en tydligare ram för bedömningen behövs för att syftet med bestämmelserna ska kunna tillgodoseas.

Utbildningsförvaltningen konstaterar att utbildningsnämndens funktionsprogram redovisar funktioner som ska uppfyllas för att skolgården ska bedömas vara en god utemiljö. Funktionerna baseras på Boverkets riktlinjer, relevant forskning och samlade erfarenheter utifrån bland annat möjligt underhåll av fastighetsägare.

Farsta stadsdelsförvaltning anser att det är av vikt att man vid planering av ytor för lek och utevistelse i stadsmiljö vidgar perspektivet och gör ytan tillgänglig för andra på kvällar och helger genom att exempelvis anlägga ett utegym.

Norrmalms stadsdelsnämnd anser att regleringen behöver ta hänsyn till att staden har olika förutsättningar för friytor i innerstad, närförort och ytterstad.

Stockholms Stadshus AB konstaterar att kommunen även fortsättningsvis bör styra utformningen och vidareutvecklingen av pedagogisk verksamhet utifrån de lokala förutsättningar som råder.

Mina synpunkter

Barns utevistelse och fysiska aktivitet är en betydelsefull del av barnens utveckling. En kvalitativ och stimulerande skolmiljö är ett ständigt aktuellt perspektiv i stadens arbete. Stockholms stad har högt ställda mål för barns utemiljö och arbetar målmedvetet för att skolgårdar ska hålla hög kvalitet och utformning. Förutsättningarna varierar mellan Stockholms stadsdelar och vissa områden kännetecknas av en mer tät bebyggelse än andra. Stadens målsättning är att utemiljöerna ska vara så pass stora och attraktivt utformade att de erbjuder en inbjudande miljö för pedagogik, vistelse och lek. Där större ytor på gårdarna inte är möjligt ska detta kompenseras genom omsorg om gestaltning och aktivitetens möjligheter. Stadens strävan är att få till största möjliga yta för utevistelse givet de lokala förutsättningarna.

Vidare måste regelverket ta hänsyn till att samtliga barn sällan samtidigt använder aktuell friyta. Skolor som schemalägger raster och utevistelser kan ofta använda mindre ytor än vad som annars blir aktuellt.

Plan och bygglagen (2010:900 "PBL") är en avvägningslagstiftning som förutsätter att avvägningar görs mellan samhällets olika allmänna och enskilda

intressen. Dessa intressen, som beaktas genom hela planprocessen, inkluderar även barnperspektivet. Barnkonventionen är idag svensk lag och dess artiklar rörande friyta regleras tydligt genom 2 kap.7 § PBL samt 8 kap. :9-11 §§ PBL, således delar inte staden Boverkets slutsats att bestämmelserna i PBL är oklara och att en tydligare ram behövs. I planprocessen tas hänsyn till behovet av många olika samhällsfunktioner som skola, äldreomsorg, rekreation, kontor och bostad. Avvägningarna grundar sig i platsens och projektens förutsättningar och en skärpning av kraven på tomtens läge och friytans placering i relation till byggrätten är en utvidgning av lagrummet som inskränker kommunens möjlighet till avvägning enligt PBL och begränsar kommunens handlingsfrihet att möta sina skyldigheter mot medborgarna. Boverkets remiss tar inte hänsyn till storstadsregionernas förutsättningar och utmaningar. Att genomföra samtliga förslag i Boverkets remiss försämrar kraftigt kommunens möjlighet att tillskapa skolplatser och att ha ett helhetsgrepp om stadsutvecklingen där olika intressen behöver tillgodoses.

Eventuell retroaktivitet kopplat till förändrade myndighetskrav för befintliga pedagogiska utemiljöer riskerar att skapa stora organisatoriska problem och ökade kostnader. Det kan även leda till att barn får längre avstånd till skola eller förskola om kapacitetsbehovet inte längre kan tillgodoses i närheten av barnens bostad. Denna konsekvens skulle inte vara i barnens intresse. Sammantaget kan Stockholms stad inte tillstyrka Boverkets remiss. I övrigt hänvisar jag till förvaltningarnas remissvar som framgår av stadens promemoria.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 23 juni 2021

JOAKIM LARSSON

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Boverkets promemoria Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av Torun Boucher och Rashid Mohammed (båda V) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

1. Tillstyrka Boverkets önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter.
2. Därutöver anföra följande.

Vänsterpartiet anser att såväl gårdarnas storlek som dess utformning är grundläggande förutsättningar för att förskolor, skolor och fritidshem ska kunna uppfylla sina pedagogiska uppdrag enligt läroplanen. Eftersom det idag finns alltför många förskole- och skolgårdar som saknar en tillräckligt stor och välfungerande utemiljö och därmed inte kan anses främja barns välbefinnande ser vi ett behov av en striktare reglering. Vi är därför positiva till Boverkets önskemål om att kunna ställa bindande krav på kvaliteter och placering av friytor för lek och utevistelse vid fritidshem, skolor, förskolor och annan jämförlig verksamhet.

Idag saknas verktyg för att kommunerna ska kunna arbeta med utemiljön på ett tillfredställande sätt. Den föreslagna inriktningen att inte sätta tvingande krav på storlekar på uteplatsen är bra då viss variation måste kunna tillåtas, speciellt med hänsyn till redan tätbebyggda områden. Dock blir det då ännu viktigare med riktlinjer som verkligen säkerställer en god utemiljö för lek och utevistelse vid fritidshem, förskola och skola. Men fram till att detta är på plats är det oerhört viktigt att Stockholm stad går före och ökar sina krav redan innan förordningen är på plats.

I den kartläggning som gjorts som del av underlaget till remissen visas att eleverna i Stockholm har i genomsnitt 15 kvm lektyta var, vilket bara är en tredjedel av snittet i hela landet och även långt ifrån att uppnå nuvarande rekommendationer från Boverket. Dock framgår ingenstans i Boverkets utredning eller i någon annan utredning eller forskning att barn i Stockholm skulle vara fysiskt annorlunda än barn i övriga landet eller ha helt andra behov än dessa och remissen fastslår att enligt Barnkonventionen som är antagen som svensk lag ska alla barn ha samma rättigheter och lika värde. Vidare fastslår remissen 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".

Vänsterpartiet har tidigare motionerat till kommunfullmäktige om förskolegårdarna och behovet av kriterier för lekvärdesfaktorer som redskap för att kompensera små ytor med andra kvaliteter. Givetvis är även placeringen av friytorna på tomten av stor betydelse. Vi har också kontinuerligt efterfrågat att förskolegårdarnas storlek bör synliggöras i alla bygglovs- och exploateringsärenden för att få indikationer på om en relativt liten yta kan kompenseras med kompletteringsinvesteringar eller annan placering av förskolan istället ska övervägas.

Vi vill även framhålla att det självklart är bra med samnyttjande av allmänna friytor, där så är möjligt och lämpligt, men det kan inte vara den enda principen, då det ofta finns fler värden som kan behövas vägas in. Det bör därför redan i markanvisningsskedet anges i vilken grad som det förväntas vara samnyttjande av en yta, hur täta intervaller av upprustning som behövs, konsekvenser för barnen som under en upprustning inte kan använda den allmänna ytan samt hur intensiv drift som kommer att krävas i relation till dessa förhållanden.

De förskole- och skolgårdar som planeras och byggs idag ska finnas där för generationer av nya barn. Därför ser vi fram emot nya bindande krav för att säkerställa barns rätt till en god utemiljö i hela landet samtidigt som det av högsta prioritet att staden i avvaktan nya föreskrifter upphör att planera för och bygga barnfientliga miljöer som inte bidrar till rörelse, utan omgående säkerställer att alla nya eller ombyggda förskole och skolgårdar har tillräcklig friyta för att främja barnens utveckling och hälsa.

Remissammanställning

Ärendet

Boverket framför att de ser en trend att barn får allt mindre utrymme i stadsmiljöer, trots Boverkets gällande allmänna råd (2015:1) och att FN:s konvention om barnets rättigheter (2018:1197) blev svensk lag den 1 januari 2020. Boverket uppdrog därför åt Statistiska Centralbyrån, SCB, att göra nationella kartläggningar av landets skolgårdar 2013-2017. Kartläggningarna visar att skolgårdarnas yta per elev krymper. Boverket gör tolkningen att orsaken till minskningen är ökat antal elever, förtätning på skolgårdar och att nya skolor byggs med allt mindre friyta.

Boverket framför vidare att 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. Friytor för lek och utevistelse är enligt 2 kap. 7 § PBL ett allmänt intresse som ska tillgodoses i planläggning. Det allmänna intresset av lämpliga platser för lek och utevistelse preciseras också som ett krav på tomter att det ska finnas tillräckligt stor friyta lämplig för lek och utevistelse (8 kap. 9 § andra stycket PBL).

Boverket konstaterar att fler kommuner tar fram egna riktlinjer för friytor vid skolor och förskolor, både avseende kvantitativa och kvalitativa aspekter, men också att kommunerna har vissa svårigheter att hävda dem i praktiken. Boverket framför att behov finns av tydligare ställda bindande krav i plan- och bygg-förordningen på kvaliteter och placering av friytor för lek och utevistelse vid fritidshem, skolor, förskolor och annan jämförlig verksamhet. Boverket uppger att myndigheten dock inte har för avsikt att genom föreskrifter ställa krav på friytornas storlek.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, exploateringsnämnden, stadsbyggnadsnämnden, utbildningsnämnden, Farsta stadsdelsnämnd, Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd, Norrmalms stadsdelsnämnd, Stockholms Stadshus AB.

På grund av den korta remisstiden har utbildningsförvaltningen och Farsta stadsdelsförvaltning svarat med kontorsyttranden. Hässelby-Vällingby stadsdelsnämnd har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 7 juni 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Av kommunfullmäktiges budget för 2021, dnr 2020/1317, beslutad i kommunfullmäktige den 14 december 2020, framgår att Stockholm ska vara en levande och socialt hållbar stad, där alla är delaktiga i samhällsutvecklingen utifrån sina egna förutsättningar. Stockholm ska fortsätta vara en stad som ligger i framkant med arbetet för mänskliga rättigheter. Alla barn som vistas i Stockholm ska få sina rättigheter tillgodosedda i enlighet med barnkonventionen.

I *Möjligheternas Stockholm Vision 2040*, dnr KS 2020/443, beslutad av kommunfullmäktige den 15 juni 2020, beskrivs målsättningen om en likvärdig och hållbar skola för alla. Alla barn och elever i Stockholm, oavsett var de bor eller vilken bakgrund de har, ges en god och likvärdig utbildning. I Stockholm är varje skola den bästa skolan för varje

elev som går där. Stadens förskolor och skolor är väl ansedda och håller alla en hög kvalitet. I visionen förtydligas också att Stockholm är ett föredöme för innovativt samt socialt och miljömässigt hållbart stadsbyggande.

Kommunfullmäktige tog den 11 december 2017 beslut om *Program för barnets rättigheter och inflytande i Stockholms stad 2018-2022*, dnr 171-116/2017 2017:237. Staden har också tagit fram dokumentet *Integrerad barnkonsekvensanalys och -dialog, IBKA – Staden i ögonhöjd*. Dokumentet är ett stöd i det pågående utvecklingsarbetet med stadens modell för socialt värdeskapande arbete, SVA.

Stadsledningskontoret konstaterar att arbetet med förskolors och skolors friytor är komplext. Det är angeläget att ta hänsyn till barnets rättigheter samt till behov av goda förutsättningar för de pedagogiska verksamheternas lokaler och friytor i stadsplaneringsprocessen. Parallellt med detta har kommunen ansvar för att sammanväga, balansera och prioritera mellan en stor mängd behov och krav, vilket kan leda till intresse- och målkonflikter. PBL är en avvägningsslag mellan olika allmänna intressen. Ökad detaljstyrning kring friytor begränsar kommunens rådighet att göra avvägningar mellan dessa olika allmänna intressen och mål inom ramen för PBL utifrån lokala förutsättningar. Kommunen behöver även handlingsfrihet att utforma, bedriva och vidareutveckla pedagogisk verksamhet utifrån lokala förutsättningar.

Nuvarande reglering i plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och plan- och byggförordningen (2011:338), PBF, är en fullt tillräcklig nivå av statlig styrning kompletterad med Boverkets rådgivande och stödjande uppdrag. Detaljstyrning riskerar att hämma utvecklingen. Eventuell retroaktivitet kopplat till förändrade myndighetskrav på befintliga pedagogiska utemiljöer skulle kunna leda till att befintliga resurser inte kan användas effektivt, att behov uppstår av tillkommande investeringar för att uppfylla förordningen samt att risk finns att barn och elever får längre avstånd till sin förskola eller skola om inte möjlighet finns att tillgodose kapacitetsbehovet i närheten av barnets eller elevens bostad. Vidare anser stadsledningskontoret att Boverket inte tillräckligt tar hänsyn till storstadsregionernas utmaningar där omfattande stadsutveckling kontinuerligt pågår. Särskilt angeläget är det inom Stockholms stad där tillgången på byggbar mark är begränsad samtidigt som befolkningstillväxten är kraftig. Stadsledningskontoret gör mot denna bakgrund bedömningen att Boverkets önskan om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter inte ska tillmötesgå.

Stadsledningskontoret kan också konstatera att ”annan jämförbar verksamhet” inte är preciserad i promemorian och därmed är det inte tydligt vilka ytterligare områden som skulle kunna omfattas av bemyndigandet.

Exploateringsnämnden

Exploateringsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 27 maj 2021 följande.

1. Exploateringsnämnden godkänner kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen.
2. Exploateringsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Reservation anfördes av Jonathan Metzger m.fl. (V), *bilaga 1*.

Exploateringskontorets tjänsteutlåtande daterat den 6 maj 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Utemiljön i förskolor och skolor är av stor betydelse för barn och elevers hälsa, utveckling och lärande och är en fråga som staden prioriterar i alla sammanhang.

Frågan är komplex med flera fysiska, administrativa och ekonomiska faktorer som är beroende av varandra för att en god utemiljö ska realiseras; särskilt i redan befintliga

bebyggelsemiljöer. Barngruppers storlek och personaltäthet är exempel på faktorer som påverkar möjligheterna att bedriva och organisera den dagliga verksamheten. Förutsättningarna för att som komplement kunna utnyttja stadens allmänna friytor, till exempel närliggande parker och grönområden, i det pedagogiska arbetet kommer därför variera. Det är därför viktigt att vägledning och riktlinjer utgår från lokala förutsättningar, vilka ofta och i hög utsträckning skiljer sig åt, inte bara mellan kommuner utan även inom en kommuns gränser. Exploateringskontorets uppfattning är att stadens allmänna friytor ska ses som en resurs i detta sammanhang.

Exploateringskontorets uppfattning är att arbete med planering och tillståndsgivning av friytor utformas utifrån platsens och projektets förutsättningar. Detta menar exploateringskontoret utgör innebörden av en friyta av tillräcklig storlek och kvalitet, 8 kap. 9 § andra stycket. Boverkets önskemål om att föreskriva egenskaper som redan utgör innebörden PBL:s bestämmelser ger därmed inte en tydligare ram, och skärpningen fyller i det avseendet ingen ytterligare funktion än vad lagen i sin nuvarande utformning avser.

Även med hänvisning till den flexibla användningen av pedagogiska lokaler och att de verksamhetsmässiga förutsättningarna varierar över tiden är det enligt exploateringskontoret svårt att styra friytornas innehåll och utformning genom att utvidga lagkraven inom området.

Krav på friytors placerings- och avståndskriterier kan komma att bli aktuella enligt Boverket i och med önskemål om ett utökad bemyndigande. Exploateringskontoret anser att en skärpning av kraven på tomtens läge och friytans placering i relation till byggrätten är en utvidgning av lagrummet som medför stora risker för att skolplatser inte kan anordnas vid en förtätning av bebyggelsemiljön. Alternativt att skolor anläggs på långt avstånd från elevernas hem- och närmiljö; med långa resor och andra negativa konsekvenser som följd. En mer långtgående konsekvens är att fler bostäder inte kan uppföras.

I remissen anger Boverket att kriterier för skoltomters storlek inte kommer att föreskrivas men det finns det inga garantier för att Boverket kan komma att ändra uppfattning i frågan. Då det juridiskt-tekniskt ryms inom bemyndigandet vill exploateringskontoret betona att bindande krav avseende yta kraftigt förändrar förutsättningarna att ordna skolplatser.

Exploateringskontoret anser att bamperspektivet på friyta regleras tydligt genom 2:7 § PBL samt 8:9-11 §§ PBL och att PBL:s bestämmelser i sin nuvarande utformning är förenliga med barnkonventionens artiklar. Genom att kommunen tillämpar PBL på ett klokt och motiverat sätt beaktas konventionsbestämmelserna.

Exploateringskontoret delar därför inte Boverkets bedömning att ett utökad bemyndigande krävs för att tillämpningen av 8 kap. 9 § andra stycket, 10 och 11 §§ plan- och bygglagen ska svara mot barns behov av en god utemiljö. Kontoret delar heller inte slutsatsen att de bestämmelser som avvägning enligt PBL grundas på är oklara och att en tydligare ram för bedömningen behövs för att syftet med bestämmelserna ska kunna tillgodoses.

Exploateringskontoret avstyrker därför remissen om Boverket önskemål om utökad bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 26 maj 2021 följande.

1. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att överlämna kontorets tjänsteutlåtande som svar på remissen från kommunstyrelsen.
2. Stadsbyggnadsnämnden beslutar att omedelbart justera paragrafen.

Reservation anfördes av Sara Stenudd m.fl. (V), *bilaga 1*.

Stadsbyggnadskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 april 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsbyggnadskontoret betonar att det är angeläget att tillräckliga friytor och en god utemiljö för barn och unga så långt det är möjligt säkerställs inom fysisk planering och

tillhörande tillståndsgivning. Lagen om FN:s konvention om barnets rättigheter ska beaktas i beslutsprocesser som direkt eller indirekt rör barn.

Stadsbyggnadskontoret anser att barnperspektivet på friyta regleras genom 2:7 § PBL samt 8:9-11 §§ PBL och att PBL:s bestämmelser i sin nuvarande utformning är förenliga med barnkonventionens artiklar. Genom att kommunen tillämpar PBL på ett klokt och motiverat sätt beaktas konventionsbestämmelserna.

Stadsbyggnadskontoret delar inte Boverkets bedömning att ett utökat bemyndigande krävs för att tillämpningen av 8 kap. 9 § andra stycket, 10 och 11 §§ plan- och bygglagen ska svara mot barns behov av en god utemiljö. Kontoret delar inte heller slutsatsen att de bestämmelser som avvägning enligt PBL grundas på är oklara och att en tydligare ram för bedömningen behövs för att syftet med bestämmelserna ska kunna tillgodoses.

PBL är en avvägningslagstiftning där allmänna intressen ska beaktas och vägas mot varandra, likaså att allmänna intressen ska vägas mot enskilda intressen i varje enskilt ärende. Stadsbyggnadskontorets uppfattning är att arbete med planering och tillståndsgivning alltid bedrivs utifrån att ytor som tillskapas ska ha goda egenskaper. Friytor utformas utifrån platsens och projektets förutsättningar och i samverkan med terrängen, ges goda sol- och skuggförhållanden m.fl. kvaliteter. Detta menar stadsbyggnadskontoret utgör innebörden av en friyta av tillräcklig storlek och kvalitet, 8 kap. 9 § andra stycket. Boverkets önskemål om att föreskriva egenskaper som redan utgör innebörden i PBL:s bestämmelser ger därmed inte en tydligare ram, och skärpningen fyller i det avseendet ingen ytterligare funktion än vad lagen i sin nuvarande utformning avser.

Placerings- och avståndskriterier kan komma att bli aktuella enligt Boverket. Stadsbyggnadskontoret anser att en skärpning av kraven på tomtens läge och friytans placering i relation till byggrätten är en utvidgning av lagrummet som inskränker kommunens möjlighet till avvägning enligt PBL i arbetet att anordna skolplatser i täta bebyggelsemiljöer. I 8 kap. 9 § anger lagtexten att det på tomten eller i närheten av den ska finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Det innebär att avvägning om markanvändning kan göras utifrån ett helhetsperspektiv där samutnyttjande av ytor och tillgång till kvalitativa ytor i närområdet har betydelse.

I remissen anger Boverket att kriterier för tomtens minsta storlek eller yta per barn inte kommer att föreskrivas. Då bemyndigandet i sig inte ger denna begränsning vill Stadsbyggnadskontoret betona att bindande värden avseende yta kraftigt förändrar förutsättningarna att ordna platser för skolor och förskolor i täta bebyggelsemiljöer.

Att utemiljöer vid skolor, förskolor och fritidshem har goda lägen och en god utemiljö är en angelägen fråga där kvalitetsarbetet börjar i det strategiska skedet av planeringen. Stadsbyggnadskontoret anser att det är genom strategisk planering som vi uppnår att friytor och utemiljöer med goda lägen och hög kvalitet i slutändan anläggs. Planeringen sker utifrån antaganden om kommande stadsutveckling tillsammans med kunskap om vad som skapar förutsättningar för god gestaltning.

Kontoret ser fram emot det utvecklade vägledningsarbete som pågår inom uppdraget om arkitektur och gestaltad livsmiljö, men avstyrker att Boverket ges ökat bemyndigande att meddela föreskrifter.

Utbildningsförvaltningen

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 19 maj 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad har inga fastställda riktlinjer för antal kvadratmeterfriyta per elev, men i utbildningsnämndens funktionsprogram redovisas funktioner som ska uppfyllas för att skolgården ska bedömas vara en god utemiljö. Funktionerna baseras på Boverkets riktlinjer, relevant forskning och samlade erfarenheter utifrån bland annat möjligt underhåll av fastighetsägare. För att tillräckligt många av dessa funktioner ska uppfyllas krävs en viss yta.

På grund av skiftande behov av elevplatser och flyttmönster som inte alltid går att förutse är förvaltningen i behov av en viss flexibilitet på skoltomten. För att kunna öka elevplatser i en befintlig skola och möta tillfälliga behov av etableringar krävs marginaler i friyta.

Samtidigt krävs även lagrum för att kunna minska friytan till förmån för tillskapande av elevplatser.

Minskande friytor vid nybyggda skolor och förskolor

Förvaltningen bekräftar den bild som beskrivs i promemorian med krympande friytor för förskolor och skolgårdar. Storleken på friytan tycks ha ett direkt samband med kvalitén på utemiljön. För att uppnå förvaltningens funktionsprogram för utemiljö krävs större friytor. Den samlade erfarenheten från förskoleavdelningen på utbildningsförvaltningen är att förskolegårdarnas friytor krymper och att detta påverkar kvalitén.

Vid små friytor tvingas förvaltningen till prioriteringar vad gäller utformningen av skolgårdsmiljön. Nedan listas en konsekvensbeskrivning av små friytor på stadens skolgårdar, baserade på en inventering av alla stadens befintliga skolgårdar och en utvärdering av 6 av stadens nybyggda skolors utemiljö.

Konsekvenser vid små friytor på grundskolegårdar

När friytan krymper är det särskilt svårt att anlägga grönska och naturliga markmaterial samt olika slags zoner där olika aktivitetstyper kan ske parallellt. Det blir oftast svårt att skapa både en trygg och lugn zon och en vild och fartfylld zon på en gård som har liten friyta. Dessa zoner är viktiga för att alla barn ska kunna tillgodose sina behov av lek, rörelse, rekreation och socialt umgänge i sin utemiljö. Vid hög konkurrens blir det samma elever som tar plats och förvaltningen kan även se att pojkar tar mer plats än flickor, vilket bekräftas av forskning.

Med för liten yta ökar konflikterna på gården, vilket även blir ett arbetsmiljöproblem. Ofta tvingas personal stå placerade vid populära aktivitetszoner eller lekredskap och har svårt att ha överblick över andra delar av gården. Överblickens påverkas också negativt av att det är många barn på ytan samtidigt, vilket leder till en minskad barnsäkerhet och därmed en otrygg situation för elever och personal.

Ett annat problem med små friytor är att ljudmiljön har visat sig vara så besvärande att skolan får klagomål från grannar och personal och att det upplevs som ett internt buller som är stressande.

Sammantaget leder ovanstående faktorer till en situation som inneburit att nästan samtliga skolor som medverkat i utvärderingen valt att dela upp uterasten på olika lag. Detta får en negativ effekt av att elevernas totala vistelsetid utomhus minskar.

Rörelse och grönska

I budget för Stockholms stad (2021) anges en särskild satsning på att skapa gröna och rörelsefrämjande skolgårdar. En ny inriktning på befintligt projekt ”Skolgårdsutveckling” har inletts med syfte att eftersträva att detta mål nås. Målsättningen är att tillskapa gröna och naturligare inslag på skolgårdarna för att frångå färdiga lekutrustningskluster och konstgjorda material. En grundförutsättning för att nå målet vid nybyggda skolor är att dessa ges tillräckligt stora friytor tidigt i planprocessen.

Forskning visar på att grönska påverkar barns hälsa positivt. Ju högre kvalitet en gård har, i form av grönska och välplanerade lekytor, desto mer tid spenderar barn utomhus vilket i sin tur gynnar hälsan. Studier visar även på att gröna utemiljöer främjar lek och samspel mellan barn och unga oberoende av ålder, kön och även eventuellt funktionsvariationer. Man har kunnat se att det är 21% mer fysisk aktivitet på förskolegårdar som hade en viss yta, där lekredskapen var utspridda, där det fanns kuperad mark och en hög andel grönstruktur jämfört med förskolegårdar som inte hade så mycket av dessa kriterier (Scamper 2005).

En lärdom från tidigare skolgårdsprojekt är att skolgårdens yta är avgörande för tillskapande av grönska. På stadens mindre skolgårdar är möjligheterna för att tillskapa grönska nästintill obefintlig då belastningen på grönytorna blir för höga. Högre vegetation så som träd har bättre chanser att etablera sig, även om rötterna är i riskzonen. Däremot har lägre grönska så som buskar och blomplanteringar svårt att etablera sig när det är hög belastning på ytan.

I pågående utvärdering av nybyggda skolgårdar efterfrågas generellt mer grönska av elever. Personal lyfter problemen med att det är för lite svalka och skugga på skolgården som delvis beror på för lite träd och annan vegetation.

Fysisk aktivitet och hälsa

Skolgårdar med större friytor, och med grönskande och varierande utemiljöer, inspirerar och ökar möjligheten till rörelse i vardagen. Stimulerande utemiljöer som är tillgängliga för alla barn är särskilt viktiga då övervikt och fetma blir allt vanligare, stillasittandet ökar och allt fler barn och unga drabbas av psykisk ohälsa. (Folkhälsomyndigheten 2019).

Fysisk aktivitet har samband med flera hälsofaktorer för barn, bland annat kroppsuppfattning, psykosociala och motoriska utveckling, kognitiva förmåga, en minskad risk för benskörhet och övervikt. Den har samband med såväl fysisk som psykisk hälsa. Utomhusvistelse ger generellt mer stressreducering, återhämtning och mentalt välbefinnande. (Naturvårdsverket 2011).

Ny forskning som kommer från bl. a Världshälsoorganisationen, WHO (2020) visar på att högstadiel elever är den grupp av elever som rör sig allra minst i relation till riktlinjer. Studier visar på stora konsekvenser på barns hälsa. Skolan pekas ut som en av de viktiga aktörerna för att motverka utvecklingen. En nationell satsning för ökad fysisk aktivitet har redan gjorts där idrottsämnet utökades för årskurserna 6-9. Detta är svårt att lösa enbart i lokaler inomhus i Stockholms skolor varpå skolgårdar har visat sig vara en viktig resurs.

Regeringens folkhälsopolitik syftar till att hälsoklyftorna ska motverkas och skolan är den viktigaste platsen för att överbrygga ojämlikhet. Nästan alla barn oavsett socioekonomisk position går i grundskolan. Således är grundskolan en viktig arena för att främja barns fysisk aktivitet och utjämna socioekonomiska faktorer kopplat till barns rörelse (Chen et Al, Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm, 2020).

Stockholms stads svåra förutsättningar att avsätta stora friytor

Förvaltningen har förståelse för att det är svårt att tillgodose barns behov av tillräckliga friytor i staden på grund av en hård konkurrens om marken. Avvägningen behöver dock bli tydligare och konsekvenserna för barns hälsa och utveckling som forskningen pekar på lyftas fram. De negativa konsekvenser som förskolor och skolor drabbas av vägas in. Boverkets förslag på ett utökat bemyndigande kan bidra till ett tydliggörande.

Barnkonventionen

Barnkonventionen behöver ges en större tyngd vad gäller barns rätt till en god utemiljö vid förskolor och skolgårdar. Ofta hänvisas till konventionen i tidiga skeden i planprocesser, men andra prioriteringar väger tyngre i de senare mer avgörande skedena. På så sätt ges inte barnkonventionen rätt dignitet.

Flera av konventionens artiklar berör barns rätt till en god utemiljö vid förskolor och skolgårdar. För att kunna uppfylla artikel 31 krävs en tillräckligt stor friyta. Ett vanligt scenario i tillskapandet av elevplatser är att skolgårdsytan blir lidande. På så sätt står artikel 31

ofta i konflikt med artikel 28 om friytan begränsas. Artikel 28 är direkt kopplad till utbildningsförvaltningens huvuduppdrag att säkerställa behov av elevplatser. Utifrån den konkurrens om mark som råder i Stockholms stad hamnar den ofta i konflikt med artikel 31 och bör då vara det giltiga skäl som godtar en mindre friyta än önskat. Bidrar projektet med att säkerställa elevplatser ska det motiveras med denna artikel.

Placering av friytor: övriga faktorer att ta hänsyn till så som luftkvalitet, buller och riskkällor

Utbildningsförvaltningen anser att det är av stor vikt att Boverket även tydliggör vad en god placering av friytan är. I Boverkets allmänna råd (2015:1) och vägledning är det inte bara kvalitén på friytan som påverkar huruvida kravet på en kvalitativ utemiljö uppnås.

Förvaltningen har i sina inventeringar av befintliga skolgårdar sett stora skillnader mellan utomhusmiljön utifrån faktorer som luftmiljö, buller och omgivande trafikmiljö. För att säkra goda utemiljöer i de nya skolor som planeras behöver stödet från myndigheten bli tydligare. Särskilt vad gäller kraven på en god luftmiljö. Naturvårdsverket har nyligen presenterat en studie som visar på att halterna av hälsofarliga partiklar i många fall överskrider miljömålen i barns utemiljöer (Naturvårdsverket 2021). Forskarna uppskattar att barns hälsa påverkas allvarligt då barn är extra känsliga för luftföroreningar. Samtidigt konstateras att mycket få kommuner har kännedom om luftkvalitén i anslutning till kommunens förskolor.

Ofta hänvisas förvaltningen till andra friytor och grönområden när det saknas tillräckligt stor friyta till förskole- eller skoltomten. Men detta bör endast ses som ett komplement. Det bör understrykas att detta är särskilt viktigt för förskolor. Det finns ett flertal faktorer som gör att barnen inte kan använda grönområden i samma utsträckning som förskolans egen gård, även vid det fall grönområden och parker finns i direkt anslutning till förskolan. Bland dessa är tillgång till toaletter och vatten, behovet av att byta blöta kläder och tiden det tar att komma till parken och tillbaka till förskolan, framförallt för de allra yngsta barnen.

Ytterligare en faktor som leder till att grönområden eller parker inte används i samma utsträckning som förskolans egen gård är faktumet att det krävs en högre personaltäthet vid utevistelse, vilket inte alltid är möjligt. Alternativet är att ett färre antal barn får vara ute och detta leder till att utevistelsetiden för varje barn minskar. Vidare är överblickbarheten oftast svårare i grönområden som skogspartier men även parker jämfört med förskolans gård, vilket medför en risk att barnsäkerheten minskar.

Under pandemin har förvaltningen i samband med tillsyn av fristående förskolor uppmärksammat en betydligt större utomhusvistelse vid samtliga förskolor, vilket är positivt. Huvudmän och personal har dock lyft flera av faktorerna som anges ovan och som försvårar utevistelsen i närliggande friytor, vilket också påvisar det stora behovet av egen gård.

Förskolor och skolor är beroende av en egen gård för att nå sina verksamhetsmål. Ägarskapet till gården är viktigt för att fritt kunna nyttja sin fysiska miljö på det sätt som passar schemalaggningen. Likaså att ha möjlighet att utforma utemiljön efter sina behov.

Farsta stadsdelsförvaltning

Farsta stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 22 april 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Det är positivt att lagen ställer tydligare krav på vad barns utemiljö ska innehålla. I planering av friytor bör hänsyn tas till hållbarhet, miljömässigt och socialt, och att hälsosamma material används. Barnkonventionen har blivit lag efter det att Boverkets allmänna råd togs fram. Lagen anger att barn ska vara delaktiga vid beslut som gäller dem. Det är av vikt att barn ges inflytande vid utformning av utemiljöer som är avsedda för dem. Utformning av utemiljön behöver även utgå från förskolors och skolors behov av att miljön stödjer lärande. Det är också av vikt att man vid planering av ytor för lek och utevistelse i stadsmiljö vidgar perspektivet och gör ytan tillgänglig för andra på kvällar och helger genom att exempelvis anlägga ett utegym. Om vuxna besöker platsen ökar tryggheten och risken för skadegörelse minskar.

Norrmalms stadsdelsnämnd

Norrmalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 27 maj 2021 följande.

1. Remissen besvaras med förvaltningens tjänsteutlåtande.
2. Paragrafen justeras omedelbart.

Norrmalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 14 april 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen anser att utemiljön vid skolor och förskolor har stor påverkan på barns och ungas hälsa, utveckling och lärande. Utemiljön vid skolor och förskolor är viktiga arenor för barns och ungas dagliga fysiska aktivitet och gårdarna är en del av verksamheternas pedagogiska miljö. Detta innebär att barnen spenderar mycket tid där, vilket gör dessa miljöer särskilt betydelsefulla.

I arbetet med att ta fram tydligare reglering för utemiljöer för skolor och förskolor, anser förvaltningen att det är mycket viktigt att ta hänsyn till att olika regioner, kommuner och

stadsdelar har olika förutsättningar. Regleringen behöver ta hänsyn till att staden rymmer olika förutsättningar i innerstad, närförort och ytterstad. Förvaltningen vill också understryka vikten av att berörda verksamheter och förvaltningar kommer med tidigt i stadsplaneringen och att placering av förskolor och skolor analyseras och utreds tidigt i planeringsprocessen för att säkerställa friytor för lek och utevistelse.

Stadsdelsnämndens förskoleverksamheter arbetar enligt förskolans läroplan (Lpfö 18) som säger att barnen ska få förutsättningar att utveckla en allsidig rörelseförmåga genom att få möjlighet att delta i fysiska aktiviteter och vistas i olika naturmiljöer. Utbildningen ska ge barnen möjlighet att uppleva rörelseglädje och därigenom utveckla sitt intresse för att vara fysiskt aktiva. Innerstadens förutsättningar skapar ofta kreativa och utvecklande verksamhetslösningar för utevistelsen, men ställer också höga krav på pedagoger och organisation. Förvaltningen anser att den äldre stenstadens förutsättningar för förskolegårdar inte ska efterliknas eller ses som norm i nya stadsutvecklingsområden. Förvaltningen anser att parker och grönområden självklart ska vara en resurs för förskolor och skolor men de ska inte ersätta den egna gården.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 21 maj 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen instämmer i problembilden om att barn ges allt mindre utrymme i stadsmiljöer, trots att forskning och kunskap pekar på utemiljöns viktiga roll för barns och ungas lek, lärande och hälsa. Däremot anser koncernledningen att Boverkets önskemål om ett utökad bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet inte ska tillmötesgå. Förslaget leder till en ökad detaljstyrning vilket kommer begränsa kommunernas möjligheter att göra avvägningar mellan olika aktörers intressen och mål utifrån de lokala förutsättningar som gäller.

Koncernledningen vill även lyfta den utmaning som bostadsbolagen pekar på, nämligen att det blir svårt att uppfylla kraven när förskolor förläggs till bottenvåningen i flerbostadshus. Bostadsgårdens yta är oftast begränsande och ska då förutom friytor för lek och utevistelse för barnen även ge plats för de boendes utevistelse vilket ger upphov till målkonflikter och svårigheter. Trots att Boverket idag inte har för avsikt att ställa krav på friytornas storlek genom föreskrifter, så kan även det komma att omfattas av föreskrifter framöver. Mot bakgrund av detta bedömer koncernledningen att det även fortsättningsvis bör vara kommunen som styr utformningen och vidareutvecklingen av pedagogisk verksamhet utifrån de lokala förutsättningar som råder. Det är ofta dessa skiljer sig åt, inte bara mellan kommuner utan även inom en kommuns gränser.

Svenska Bostäders remissvar har i huvudsak följande lydelse

För att motverka dåliga lösningar anser Svenska Bostäder att det är viktigt att man tidigt i planprocessen avsätter/öronmärker mark för skolor och förskolor med tillhörande friytor. Angående Boverkets önskan att få utökad bemyndigande för friytor anser Svenska Bostäder att det fortfarande bör vara en fråga som i första hand styrs av kommuner.

Skolfastigheter i Stockholms remissvar har i huvudsak följande lydelse

SISAB instämmer i bilden av utvecklingen av minskade friytor i Stockholm och anser att friytorna ofta prioriteras ned jämfört med andra intressen i staden. Däremot lyfter SISAB utmaningen i att Boverket kan ställa bindande krav på kvalitéer och placering av friytor vilka i sin tur kan komma att stoppa bolagets projekt. Detta innebär att bolaget hamnar i en prekär situation då SISAB måste kunna tillgodose behovet av antalet elevplatser i första hand.

Stockholmshems remissvar har i huvudsak följande lydelse

Stockholmshem anser att det blir svårt att uppfylla kraven när förskolor förläggs till bottenvåningen i flerbostadshus. De små gårdarna ska då förutom friytor även ge plats

för de boendes önskemål och behov av utevistelse, vilket ger en intressekonflikt. Bolaget menar därför att en given förutsättning för att kunna möta föreslagna krav på både friyta och kvalitet, är att kommunen huvudsakligen anvisar mark för fristående förskolor.

Reservationer m.m.

Exploateringsnämnden

Reservation anfördes av Jonathan Metzger m.fl. (V) enligt följande.

Jonathan Metzger m.fl. (V) föreslår att nämnden beslutar att tillstyrka Boverkets önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter, samt att därutöver anför följande:

Vänsterpartiet anser att såväl gårdarnas storlek som dess utformning är grundläggande förutsättningar för att förskolor, skolor och fritidshem ska kunna uppfylla sina pedagogiska uppdrag enligt läroplanen. Eftersom det idag finns alltför många förskole- och skolgårdar som saknar en tillräckligt stor och välfungerande utemiljö och därmed inte kan anses främja barns välbefinnande ser vi ett behov av en striktare reglering.

Vi är därför positiva till Boverkets önskemål om att kunna ställa bindande krav på kvaliteter och placering av friytor för lek och utevistelse vid fritidshem, skolor, förskolor och annan jämförlig verksamhet.

Vänsterpartiet har tidigare motionerat till kommunfullmäktige om förskolegårdarna och behovet av kriterier för lekvärdesfaktorer som redskap för att kompensera små ytor med andra kvaliteter. Givetvis är även placeringen av friytorna på tomten av stor betydelse. Vi har också kontinuerligt efterfrågat att förskolegårdarnas storlek bör synliggöras i alla bygglovs- och exploateringsärenden för att få indikationer på om en relativt liten yta kan kompenseras med kompletteringsinvesteringar eller annan placering av förskolan istället ska övervägas.

Vi vill även framhålla att det självklart är bra med samnyttjande av allmänna friytor, där så är möjligt och lämpligt, men det kan inte vara den enda principen, då det ofta finns fler värden som kan behövas vägas in. Det bör därför redan i markanvisningsskedet anges i vilken grad som det förväntas vara samnyttjande av en yta, hur täta intervaller av upprustning som behövs, konsekvenser för barnen som under en upprustning inte kan använda den allmänna ytan samt hur intensiv drift som kommer att krävas i relation till dessa förhållanden.

Stadsbyggnadsnämnden

Reservation anfördes av Sara Stenudd m.fl. (V) enligt följande.

Sara Stenudd m.fl. (V) föreslår att stadsbyggnadsnämnden beslutar att bifalla att Boverket ges bemyndigande att meddela föreskrifter gällande krav på friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, samt att därutöver anför följande:

Det vore mycket positivt att Boverket går vidare och tar fram föreskrifter för barns rätt till god utemiljö i anslutning till förskola och skola. Det saknas idag verktyg för att kommunerna ska kunna arbeta med detta på ett tillfredställande sätt. Den föreslagna inriktningen att inte sätta tvingande krav på storlekar på uteplatsen är bra då viss variation måste kunna tillåtas, speciellt med hänsyn till redan tätbebyggda områden, men att det då blir ännu viktigare med riktlinjer som verkligen säkerställer en god utemiljö för lek och utevistelse vid fritidshem, förskola och skola.

Men fram till att detta är på plats är det oerhört viktigt att Stockholm stad går före och ökar sina krav redan innan förordningen är på plats.

I den kartläggning som gjorts som del av underlaget till remissen visas att eleverna i Sthlm har i snitt 15 kvm lekyta var, vilket bara är en tredjedel av genomsnittet i hela landet och även långt ifrån att uppnå nuvarande rekommendationer från Boverket. Dock framgår ingenstans i Boverkets utredning eller i någon annan utredning eller forskning att barn i Sthlm skulle vara fysiskt annorlunda än barn i övriga landet eller ha helt andra behov än dessa, utan remissen fastslår att enligt Barnkonventionen som är antagen som svensk lag så ska alla barn

ha samma rättigheter och lika värde. Vidare fastslår remissen 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 förskole- och skolgårdar som planeras och byggs idag ska finnas där för generationer av nya barn. Därför är det av högsta prioritet att staden inte väntar in en ny förordning från Boverket och till dess fortsätter planera för och bygga dessa barnfientliga miljöer som inte bidrar till rörelse, utan att staden omgående säkerställer att alla nya eller ombyggda förskole- och skolgårdar har tillräcklig friyta för att främja barnens utveckling och hälsa.