

Konsekvensutredning för
Boverkets allmänna råd om friyta
för lek och utevistelse vid
fritidshem, förskolor, skolor eller
liknande verksamhet

Titel: Konsekvensutredning för Boverkets allmänna råd om friyta för lek
och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor eller liknande verksamhet
Utgivare: Boverket
Dnr: 20121-147/2014

Boverket 2015

Innehåll

Innehåll	3
Inledning	5
Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå	6
Syfte och mål med de allmänna råden	7
Arbetets genomförande.....	8
När aktualiseras de allmänna råden	8
Gällande lagstiftning.....	9
Kommentarer till författningsändringar.....	11
Tillräckligt stor friyta.....	11
Friytans lämplighet för lek och utevistelse	12
Hälsospekter	13
Friytans placering i förhållande till skolbyggnaden	14
Långsiktighet	14
Skälighetsbedömning om tomten är bebyggd.....	14
Alternativa lösningar och effekter om reglering inte kommer till stånd	17
Boverket begär föreskriftsrätt	17
Effekter om inte regleringen görs	17
Uppgifter om vilka som berörs av regleringen.....	19
Planläggare och bygglovsgranskare.....	19
Förskolornas huvudmän.....	19
Grundskolornas huvudmän	20
Gymnasieskolornas huvudmän.....	20
Kostnadmässiga konsekvenser av de allmänna råden	21
Samhällsekonomiska konsekvenser.....	21
Kostnadmässiga konsekvenser för kommunen i egenskap av bygglovsprövande myndighet	22
Kostnadmässiga konsekvenser för verksamhetsutövare.....	23
Markrelaterade konsekvenser.....	25
Andra konsekvenser av de allmänna råden.....	27
Konsekvenser för verksamheten.....	27
Avvägning mellan olika allmänna intressen	28
Konsekvenser för miljön.....	29
Konsekvenser för personer med nedsatt funktionsförmåga	29
Konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv.....	29
En jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen	31
Referenser	33

Inledning

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att tillsammans med Sveriges lantbruksuniversitet/Movium ta fram en vägledning för barns och ungas utemiljö, med särskilt fokus på skol- och förskolegårdar.

Barn och unga utgör en femtedel av landets befolkning. Enligt barnkonventionen (FN:s konvention om barnets rättigheter) har alla barn under arton år rätt till en god fysisk uppväxtmiljö. Det åligger såväl kommunerna som staten att vidta åtgärder för att genomföra barns rättigheter i enlighet med konventionen. Den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen, PBL, (SFS 2010:900) har visat sig vara ett viktigt verktyg för att långsiktigt kunna säkra barns och ungas tillgång till en god utemiljö.

Skolan och förskolan är en av de viktigaste platser som finns för barns och ungas utveckling. Varje vardag går nästan två miljoner barn och unga till skolan i Sverige och här befinner de sig en stor del av dagen. Unga vuxna som avslutar sina gymnasiestudier har sammanlagt tillbringat ungefär hälften av sin vakna tid i skolan.

Forskning visar att den fysiska omgivningen har stor betydelse för barns och ungas hälsa och lärande. Trender mot ökat stillasittande, övervikt och växande ohälsotal oroar, samtidigt som måluppfyllelsen i skolarbetet sjunker i internationella jämförelser. Det är därför viktigt för landets kommuner och andra skolhuvudmän att ta hänsyn till skol- och förskolegårdarnas möjligheter att bidra till ökat välmående för eleverna, och att utveckla utemiljöer med hög kvalitet som blir viktiga resurser i den pedagogiska verksamheten. Gårdsmiljöer med hög kvalitet kan även fungera som mötesplatser som stimulerar till en aktiv fritid och social gemenskap utanför skoltid och därmed bidra till utvecklingen av en attraktiv boendemiljö.

Beskrivning av problemet och vad man vill uppnå

Forskning visar att tillgång till ändamålsenliga förskole- och skolgårdar spelar en viktig roll för barns och ungas bildning och i deras sociala och fysiska utveckling. Trots den ökade kunskapen är det inte längre självklart för barn och unga att ha tillgång till en ändamålsenlig utemiljö. Ändrade regelverk och nya förutsättningar inom skolans värld samt ökad konkurrens om mark gör att allt fler barn saknar tillgång till en egen gård och istället hänvisas till närliggande parker och grönområden. Det finns exempel på skolverksamhet i lokaler med nästan ingen friyta på tomten där barnen hänvisas till parkmark på tio minuters promenad genom hårt trafikerad stadsmiljö.

I plan- och bygglagen ställs krav på att det vid anordnande av tomter ska finnas tillgång till tillräckligt stor friyta lämplig för lek och utevistelse vid bland annat skolor och förskolor. Lagstiftaren är här mycket tydlig med att friyta för barn ska prioriteras framför parkering. Dock finns det en otydlighet hur stor yta som är tillräcklig och hur den kan utformas för att vara lämplig för lek och utevistelse och svara mot barns behov av en god utemiljö. Det finns även många skolverksamheter som bedrivs i byggnader med tidsbegränsade bygglov där kravet på friyta kan vara en förutsättning som inte är uppfyllt.

I nybyggnadsområden i Stockholm idag planeras för 3,4 m²/barn på förskola (Brunge, 2014). Samtidigt visar studier att en förskolegård behöver vara minst 30 m²/barn eller ha en totalyta på minst 3000 m² för att fungera (Mårtensson F. B.-E., 2009). Det blir dessutom allt vanligare att barn i förskolan eller skolan inte har en egen gård utan går eller bussas till parker.

I Malmö stads rapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö påpekas att insatser för att bryta en negativ social utveckling bör ske tidigt i en individs liv. Ju senare insatser desto svårare och kostsammare blir det för samhället. I förskoleåldern etableras grunden för ett hälsosamt och produktivt liv och kunskap finns som betonar den positiva inverkan en bra utemiljö har (Malmö stad, 2013). Mot bakgrund av den forskning som finns tillgänglig borde tillräckligt stora och lämpliga friytor för lek och utevistelse vara en självklarhet, men situationen idag är att det i vissa fall inte planeras för några friytor i anslutning till förskola och skola överhuvudtaget.

Problembilden med konkurrens om marken och svårigheter att hitta ytor för skol- och förskolegårdar är inte unik för Sverige. En nyligen avslutad norsk studie visar att förskolegårdarna i Oslo blir allt mindre. Utgångspunkten för studien var att de rättsliga kraven på lekyta för förskolor har varierat över tid i Norge och sedan 2006 har lagkravet försvunnit helt. I studien undersöktes om den regelmässiga skillnaden påverkade den faktiska ytan för förskolebarnen. En av slutsatserna i studien var att särskilda lagkrav är nödvändiga för att tillförsäkra barn i förskola lekyta utomhus. Studien visar att lekyta för barn inte prioriterades i planeringen när det inte fanns stöd för det i lag. Barns tillgång till lekyta tycktes alltså förlora i konkurrensen om marken i stadsmiljö (Nilsen, 2012).

Mot denna bakgrund har Boverket beslutat att ta fram allmänna råd till 8 kap. 9 § andra stycket och 10-11 §§ PBL med syfte att förtydliga lagkraven och vilka aspekter som ska beaktas vid bedömningen av om det finns en tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse vid bygglovsprövning.

Syfte och mål med de allmänna råden

Syftet med vägledningsarbetet är att öka kunskapen om vad som kännetecknar hälsosamma och inspirerande miljöer och ge vägledning om hur de kan åstadkommans och utvecklas genom fysisk planering, utformning och förvaltning. Syftet med de allmänna råden är att vägleda och stödja kommunerna i tolkningen av PBLs bestämmelser om friyta, så att alla barn och unga får tillgång till en tillräckligt stor och välfungerande utemiljö. PBLs *tillräckligt stor friyta* ska inte kunna tolkas som noll kvadratmeter.

I samhällsplaneringen och stadsbyggandet är det ofta oklart i vilken utsträckning hänsyn tas till de angelägna funktioner som en tillgänglig och lämplig friyta har för barns och ungas utveckling, men också frysans roll som del i staden. De allmänna råden syftar till att lyfta fram barnperspektivet på ett tydligt sätt genom att förtydliga regelverket gällande barns och ungas utemiljö.

Ökad tydlighet och förutsebarhet

Målsättningen är att de allmänna råden, tillsammans med vägledningen, ska ge kommunerna ett bra stöd i planeringen och hanteringen av förskole- och skolgårdar. Syftet med de allmänna råden är att förtydliga lagstiftningen där den brister och ge stöd vid tillämpningen av 8 kap. 9 § andra stycket och 10–11 §§ PBL, vilket skapar bättre förutsebarhet.

För samtliga aktörer bidrar de allmänna råden till att tydliggöra målet med PBL: att skapa en god livsmiljö för alla. De allmänna råden blir framförallt ett stöd vid bygglovsprövning där kommunen kan ställa krav på anordnande av skol- och förskolegårdar. Allmänna råd kan också ge stöd för ett överklagande av kommunala beslut, i de fall någon annan aktör inte delar kommunens bedömning. De allmänna råden skapar även bättre förutsebarhet för den som planerar att bedriva skolverksamhet i och med att förutsättningarna för utemiljön finns klargjorda från början.

För kommunerna kan ett tydligare regelstöd i form av allmänna råd vara grund för att i planeringsprocessen skapa tillräcklig plats för skol- och förskolegårdar i översiktsplan och detaljplan. I längden kommer en bättre hantering av förskole- och skolgårdar i kommunerna att leda till mer attraktiva städer och tätorter, där samtliga invånares intressen tas tillvara och beaktas.

Ökad måluppfyllelse

En förbättrad utemiljö för barn och unga är ett viktigt led i arbetet med att uppfylla flera nationella mål, som folkhälsomål, miljömål och lärandemål. En förbättrad utemiljö vid förskolor och skolor är även ett konkret sätt att arbeta för barnets bästa. Detta gäller inte minst barnets rättigheter att tillfrågas och delta i planering och beslut i frågor som berör deras närmiljö. Att arbeta med barnens bästa för ögonen är att arbeta i enlighet

med barnkonventionen. Boverket bedömer även att en god utemiljö för barn och unga är en betydelsefull grundsten i en god bebyggd miljö.

Arbetets genomförande

De allmänna råden har tagits fram i samarbete mellan Boverket och Movium och samråd har skett med Skolverket, Folkhälsomyndigheten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). I ett tidigt skede fick en referensgrupp bestående av representanter från kommuner, skolvärlden och forskningen möjlighet att komma med synpunkter på förslaget till allmänna råd. De allmänna råden har även remitterats.

Inom svarstiden för remissutskicket inkom drygt 100 svar, där de allra flesta remissinstanser välkomnade de allmänna råden. Genomgående framfördes att de allmänna råden svarade mot ett behov av ökad tydlighet och riktlinjer för tillämpningen av 8 kap. 9 § andra stycket samt 10-11 §§ PBL, samtidigt som behovet av möjlighet till flexibla lösningar anpassade till de lokala förutsättningarna betonades.

Sju remissinstanser avstyrkte förslaget på allmänna råd. Boverket har beaktat synpunkterna. Boverkets överväganden med anledning av synpunkterna redogörs för i denna konsekvensutredning.

När aktualiseras de allmänna råden

De allmänna råden gäller för friyta till byggnadsverk som innehåller lokaler för fritidshem, förskolor och skolor. Att kraven i 8 kap. 9 § andra stycket är uppfyllda bedöms främst i samband med prövning av bygglov för skolverksamhet. Det gäller både när en skola eller en förskola ska byggas på en obebyggd tomt, vilket är situationen som avses i 8 kap. 9 § andra stycket PBL och när en skola eller förskola ska etableras i en befintlig byggnad, om det medför en ändring av byggnaden som kräver bygglov eller anmälan, enligt 8 kap. 11 § PBL. Enligt 8 kap. 11 § PBL ska kraven på friyta i 8 kap. 9 § andra stycket PBL i dessa situationer tillämpas i skälig utsträckning. Slutligen följer det av 8 kap. 10 § PBL att kraven på friyta även ska tillämpas i skälig utsträckning på bebyggda tomter i övriga situationer. Med stöd av denna bestämmelse kan kommunernas byggnadsnämnd pröva om kraven på friytan är uppfyllda inom ramen för sin tillsyn.

Att kraven i 8 kap. 9–11 §§ PBL är uppfyllda är en förutsättning för bygglov enligt 9 kap. 30 § 4 PBL (åtgärder inom område med detaljplan) respektive 9 kap. 31 § 4 PBL (åtgärder utanför område med detaljplan). De allmänna råden är därför direkt tillämpliga vid bygglovsprövningen. Det finns dock inget som hindrar att de allmänna råden beaktas och tjänar som vägledning redan i detaljplanearbetet, särskilt med hänsyn till att lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse är ett allmänt intresse enligt 2 kap. 7 § 4 PBL. Att behovet av friytor vid skolor och förskolor beaktas redan i detaljplaneringen är även en förutsättning för att det ska finnas en tillräckligt stor friyta vid bygglovsprövningen.

Gällande lagstiftning

PBL sätter upp ramarna för hur kommunerna kan och får agera för att planera och bebygga inom kommunen. PBL detaljreglerar inte särskilda verksamheter.

I den fysiska planeringen enligt plan- och bygglagen är behovet av lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse inom eller i nära anslutning till sammanhållen bebyggelse ett allmänt intresse enligt 2 kap. 7 § 4 punkten PBL. Detta innebär att kommunen i översiktsplaneringen ska redogöra hur man avser att tillgodose detta och i detaljplaneringen ska behovet av friyta vägas gentemot andra allmänna intressen och enskilda intressen. Behovet av friyta preciseras i 8 kap. 9 § andra stycket PBL gällande anordnandet av tomt, vilket som nämnts ovan aktualiseras vid bygglovsprövning:

Om tomten ska bebyggas med byggnadsverk som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att ordna både friyta och parkering enligt första stycket 4, ska man i första hand ordna friyta.

Tidigare regler och allmänna råd

Behovet av friyta för barn och unga uppmärksammades i början av 1970-talet i betänkandet SOU1970:1. Förslagen i betänkandet ledde bland annat till tydliga krav på friyta på tomter för flerfamiljshus fördes in i byggnadsstadgan (53 §), enligt prop. 1971:168. I propositionen lyftes fram att man bör ställa samma krav på den yttre miljöns standard som man ställer på bostadens standard. Vidare framhölls att de grundläggande förutsättningarna skapas i den översiktliga planeringen, att reglering sker i efterföljande detaljplanering, men att det behövdes bestämmelser som säkrar att behoven tillgodoses i bygglovsprövningen. Beträffande bygglovsprövningen framhålls särskilt att denna skulle avse inte bara friytornas storlek utan också frågan om de var väl belägna. I propositionen påpekades även att dessa bestämmelser gäller såväl befintlig bebyggelse som nybebyggelse och ska vara tillämpliga även utan samband med nybyggnad eller annan åtgärd som kräver bygglov.

När ÄPBL (1987:10) ersatte byggnadsstadgan utökades bestämmelserna om friyta på tomt så att de förutom bostadsområden omfattade skol- och förskoletomter. Enligt prop. 1985/86:1 är det närmast självklart att ytor för lek och utevistelse anordnas för sådana verksamheter. Bestämmelserna om friyta infördes i 3 kap. 15 § ÄPBL och dessa åtföljdes av ett allmänt råd i Boverkets handbok *Boken om lov, tillsyn och kontroll* (Boverkets allmänna råd 1995:3, ändrad genom 2004:2). Det allmänna rådet hade följande lydelse:

Vid placering och anordnande av friytor för lek och utevistelse bör särskilt beaktas solbelysning, tillgänglighet, terrängförhållanden, ostördhet av trafik och av buller och avgaser.

Sedan den nya PBL trädde i kraft den 2 maj 2011 är innehållet i *Boken om lov, tillsyn och kontroll* inaktuellt och det allmänna rådet obsolet.

Som framgår av lydelsen ligger fokus i det gamla allmänna rådet främst på vad som utgör *lämplig friyta*. Boverket har utgått från detta allmänna råd och vidareutvecklat det med preciseringar av de övriga begreppen i bestämmelsen såsom *tillräckligt stor* och *på tomten eller i närheten av den*.

Allmänt om allmänna råd

Allmänna råd är inte bindande, det finns alltså inget krav på att följa dem. Däremot innehåller allmänna råd rekommendationer om hur någon bör agera eller förfara för att följa de bindande bestämmelserna i lagstiftningen som råden är kopplade till. Allmänna råd ställer inte heller några nya krav utöver lagens krav, utan är ett förtydligande av lagkraven.

Kommentarer till författningsändringar

I arbetet med de allmänna råden till 8 kap. 9 § andra stycket och 10-11 §§ PBL har vissa begrepp i bestämmelsen legat i fokus. Syftet med det allmänna rådet är att förtydliga de krav som ställs på friytan, nämligen att den ska vara *tillräckligt stor* och *lämplig för lek och utevistelse*. I det allmänna rådet tydliggörs även vad uttrycket *på tomten eller i närheten av den* bör innebära i olika situationer. De allmänna råden fokuserar således på friytans storlek och kvalitet samt dess placering i förhållande till skolbyggnaden. Förslaget på allmänna råd finns i bilaga 1.

Tillräckligt stor friyta

Med friyta avses i det allmänna rådet den yta som barnen och eleverna har tillgång till och kan använda på egen hand vid sin utevistelse. En friyta innehåller inte förrådsbyggnader, bil- och cykelparkering och ytor för leveranser samt hus eftersom det är otillgängliga ytor.

Att friytans storlek ligger i fokus motiveras av att det finns omfattande forskning som visar på vikten av att barn och unga har yta som tillåter dem att röra sig obehindrat i olika riktningar (Sandseter, 2011). För att barn ska kunna göra det krävs en viss yta. En tillräckligt stor friyta är en förutsättning för att gården ska kunna rymma många olika kvaliteter och aktiviteter, inklusive vuxenstyrd utevistelse i linje med verksamhetens krav. Det gynnar både jämställdhet, barns motorik och utveckling. En rymlig gård kan innehålla ytor för alla, både för regelstyrda lekar, lekar med många barn involverade och platser där man kan dra sig undan och vara för sig själv. På tillräckligt stora friytor kan det rymmas varierad terräng och grönytor vilket är kvaliteter som på en liten gård sällan får plats eller utsätts för mycket slitage då det är många barn på en liten yta. Forskning har visat att naturlika miljöer är viktiga. Barn som vistas på naturrika förskolor har både bättre motorik och koncentrationsförmåga samt är friskare än barn som går på naturfattiga förskolor (Söderström, 2013).

Flera remissinstanser har uttryckt önskemål om att ytans storlek ska regleras genom ett ytmått eller ett minimikrav i de allmänna råden, i form av ett visst antal kvadratmeter per barn eller en lämplig total yta för hela friytan. Boverket har med beaktande av de allmänna rådens karaktär, beslutat att inte rekommendera något ytkrav. Detta eftersom de allmänna råden ska ange en möjlig väg för att uppfylla lagens krav och ett specifikt ytkrav inte ger utrymme för alternativa tillvägagångssätt. Vidare bedömer Boverket att ett ytkrav i de allmänna råden minskar möjligheterna för kommunerna att använda sig av flexibla lösningar som är anpassade efter de lokala förutsättningarna.

Friytans lämplighet för lek och utevistelse

Genom det allmänna rådet konkretiseras vissa aspekter som bör beaktas när en friyta placeras och anordnas, så att den är lämplig för lek och utevistelse.

Utformning

I det allmänna rådet anges att friytans utformning särskilt bör beaktas. Med detta avses främst friytans inneboende egenskaper och kvaliteter. En lämplig friyta har en utformning som, tillsammans med storleken, ger plats för alla barns lek och utevistelse, oavsett ålder, könstillhörighet, behov eller intressen.

Ändamålsenlig verksamhet

Förutom att friytan bör vara rymlig och varierad, bör den även vara placerad och anordnad på ett sådant sätt att det finns möjlighet att bedriva ändamålsenlig verksamhet utefter ämnad åldersgrupp. Syftet med att införa detta begrepp i det allmänna rådet är att kommunerna vid bygglovsprövningen bör bedöma om friytan är lämplig för den verksamhet som ska bedrivas där. En gård vars innehåll beaktar förutsättningarna för att bedriva ändamålsenlig verksamhet tar sin utgångspunkt i den tradition, forskning och de styrmedel som finns för respektive verksamhet. Hänsyn bör tas till alla de skilda verksamheternas uppdrag och till barnens behov med utgångspunkt från ålder, utveckling och ur ett jämställdhetsperspektiv.

En förskolegård och skolgård är en plats för rekreation, lek och pedagogik. Om pedagogerna vill förlägga delar av undervisningen på gården bör gården utformas så att det finns möjligheter till det. Flera kunskapsöversikter slår fast positiva kognitiva samband med utomhusbaserad undervisning och studiemotivation respektive förbättrade skolkunskaper (Szczepanski, 2014). En skolgård kan också i många fall användas av barn under sin fritid, på kvällar och helger, och kan vara en naturlig mötesplats för barn och vuxna i närområdet. Med ändamålsenlig menas således att det ska finnas kapacitet till ovanstående aktiviteter på gården. Boverket har i denna del samrått med Skolverket.

Tillgänglighet och säkerhet

En skol- eller förskolegård ska vara lämplig för alla barn. Boverket har därför valt att ta upp tillgänglighet som en aspekt att beakta, så att kommunerna uppmärksammas på att kraven på tomters tillgänglighet i

avsnitt 3:12 i Boverkets byggregler (BFS 2011:6) gäller även för skolgårdar. Det innebär att en person med funktionsnedsättning ska kunna ta sig runt skolbyggnaden och ut på stora delar av gården.

Detsamma gäller säkerhetsfrågor som regleras i avsnitt 8:9 om skydd mot olyckor på tomter i Boverkets byggregler. Boverket konstaterar att det kan uppkomma en målkonflikt mellan kraven på säkerhet och barns och ungas behov av utmanade fysisk aktivitet. Vid anordnandet av en skol- eller förskolegård får därför göras en avvägning mellan behovet av en utmanande och utvecklande miljö och säkerheten.

Värt att beakta är att för friyta på innegård eller kompletterande friyta på takterrass ställs krav på utrymningsväg och säker plats i enlighet med Boverkets byggregler avsnitt 5:247.

Hälsoaspekter

Vid placering och anordnande av en skolgård bör ett antal hälsoaspekter beaktas. I det allmänna rådet preciseras hälsoaspekterna sol- och skuggförhållanden, luftkvalitet samt ljudkvalitet.

Sol- och skuggförhållanden

Det allmänna rådet anger att skol- och förskolegårdar bör kännetecknas av goda sol- och skuggförhållanden. Solljuset behövs för att D-vitamin ska kunna bildas i huden. Samtidigt har den ultravioletta strålningen skadliga effekter och orsakar flertalet fall av hudcancer. Malignt melanom är idag den vanligaste cancerformen och andelen unga vuxna som drabbas har ökat de senaste decennierna. Eftersom barnens hud är känsligare än vuxnas är det angeläget att minska utsattheten för solljus genom att erbjuda såväl soliga som skuggiga platser. Växtlighet och spännande lekställen i skuggan minskar exponeringen för UV-strålning med nära hälften (Strålsäkerhetsmyndigheten, 2009).

Ljudkvalitet

Ljudkvalitet är en viktig aspekt på skol- och förskolegård. För starka ljud orsakar försämrad förmåga att uppfatta tal, vilket kan försvåra inläringen. Med begreppet god ljudkvalitet i det allmänna rådet menas därför att friytan bör placeras och anordnas så att risken för bullerstörningar begränsas.

Luftkvalitet

I det allmänna rådet tydliggörs att en friyta kan anses vara lämplig för lek och utevistelse om luften håller god kvalitet. I förhållande till vuxna är barn på grund av sin kroppsstorlek mer exponerade för kemiska miljöföroreningar. De främsta källorna för luftföroreningar är utsläpp från fordon, vägslitage och energiproduktion. Boverkets uppfattning är därför att gårdens luftkvalitet bör beaktas vid prövningen av om en friyta är lämplig för lek och utevistelse.

Friytans placering i förhållande till skolbyggnaden

I 8 kap. 9 § andra stycket PBL anges att friytan ska placeras på eller i närheten av tomten. Boverket har i denna del valt att ange olika rekommendationer beroende på barnens och elevernas ålder. Denna uppdelning motiveras av att barnens och elevernas mognadsgrad och omvärldsmedvetenhet skiljer sig beroende på ålder. Syftet med samtliga av Boverkets rekommendationer om placering av friytan är att barnen och eleverna ska kunna utnyttja friytan obehindrat och kunna förflytta sig mellan skolbyggnaden och friytan på egen hand. Att gården ligger i direkt anslutning till skolbyggnaden och är barnens egen gynnar också barnens fysiska aktivitet, eftersom en gård i direkt anslutning till byggnaden underlättar för verksamhetens organisering av utomhustiden. Skolbarn som har en egen skolgård är mer fysiskt aktiva under rasterna än barn som hänvisas till en närliggande park (Nordström, 2014).

Stockholm stad har i sitt remissyttrande anfört att ”i direkt anslutning” är ett nytt begrepp som utvidgar lagrummet. Boverket vill inledningsvis påpeka att i det allmänna rådet är det skolbyggnaden som är utgångspunkten för var friytan bör vara placerad. Beroende på tomtens utformning i det enskilda fallet kan placeringen av friytan i direkt eller nära anslutning till byggnaden vara antingen på tomten eller i närheten av den.

Boverket bedömer även att begreppet ”i direkt anslutning” ligger i lagrummets begrepp ”på tomten”, eftersom ”tomt” definieras i 1 kap. 4 § PBL som ett område som inte är en allmän plats men som omfattar mark avsedd för en eller flera byggnader och mark som ligger i direkt anslutning till byggnaderna och behövs för att byggnaderna ska kunna användas för avsett ändamål.

I nära anslutning är även ett begrepp som används i 2 kap. 7 § PBL i fråga om de allmänna intressen som ska finnas inom eller i nära anslutning till sammanhållen bebyggelse.

Långsiktighet

För att säkerställa att barnen har tillgång till friyta i ett långsiktigt perspektiv tydliggörs i det allmänna rådet att friytan inte bör kunna tas i anspråk för annat ändamål utan att ersättas med friyta med likvärdiga möjligheter till varierande lek och utevistelse. Om friyta tas i anspråk är det alltså inte antalet kvadratmeter som styr vilken ersättning som behövs, utan den befintliga ytan kan utvecklas med kvaliteter som fungerar väl för barns och ungas lek och den pedagogiska verksamheten.

Skälighetsbedömning om tomten är bebyggd

8 kap. 9 § andra stycket PBL, och därmed det allmänna rådet till denna bestämmelse, gäller enligt 8 kap. 10 och 11 §§ PBL i skäligen utsträckning för redan bebyggda tomter, det vill säga exempelvis när en skolverksamhet ska etableras i en befintlig byggnad eller en befintlig skola ska byggas om eller byggas till. De två paragraferna i PBL tillämpas visserligen inte i

samma situationer, men vid skälighetsbedömningen bör samma aspekter beaktas.

För anordnande av skol- och förskolegårdar på bebyggd tomt bör särskilt beaktas att friytan är ändamålsenlig med avseende på den verksamhet som ska bedrivas och att barnen och eleverna självständigt kan ta sig mellan skol- eller förskolebyggnaden och friytan. Detta eftersom en ändamålsenlig utemiljö som är lättillgänglig för barnen och eleverna har ett värde för barnens lek, lärande och utveckling, vilket är en del av skol- och förskoleverksamhetens kärnvärde.

Alternativa lösningar och effekter om reglering inte kommer till stånd

Boverket begär föreskriftsrätt

Ett alternativ till dessa allmänna råd är Boverket begär och får en utökad föreskriftsrätt från regeringen, så att föreskriftsrätten även omfattar 8 kap. 9 § andra stycket och 10–11 §§ PBL. Idag har Boverket viss föreskriftsrätt gällande tomter, men inte för de bestämmelser som gäller friyta för lek och utevistelse. I dagsläget finns inte några kompletterande eller vägledande bestämmelser till kraven i PBL. Flera remissinstanser har framfört att det är nödvändigt med föreskrifter för att vägleda kommunerna i bygglovsprövningen. Boverket bedömer emellertid att det i nuläget är rimligt att vägleda tillämparna med allmänna råd och att en så ingripande reglering som föreskrifter inte är motiverad. Boverket avser emellertid att utvärdera effekterna av de allmänna råden och om den avsedda effekten inte har uppnåtts kommer Boverket att överväga att begära föreskriftsrätt.

Effekter om inte regleringen görs

Boverket har på regeringens uppdrag tagit fram en vägledning om barns och ungas utemiljö. Denna vägledning ger ökad kunskap till kommunens planerare, bygglovshandläggare och beslutande organ om hur 8 kap. 9 § andra stycket och 10–11 §§ PBL ska tolkas och tillämpas. Boverket bedömer dock att det utan allmänna råd finns risk att bedömningen av vad som är tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse enligt 8 kap. 9 § andra stycket PBL fortsätter att variera stort mellan olika kommuner och inom kommuner och att behovet av friyta fortsatt kommer att väga lätt i avvägningen gentemot andra intressen. Detta leder idag till att vissa barn helt saknar tillgång till friyta, vilket får konsekvenser för deras hälsa, lärande och välbefinnande.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen

De allmänna råden riktar sig främst till förvaltning och beslutande nämnd som ansvarar för tillämpning av PBL i landets 290 kommuner. Då landets 21 länsstyrelser granskar kommunernas planläggning enligt PBL och prövar överklagade bygglov, berörs även dessa.

För att kunna uppfylla de allmänna råden förutsätts en god planering där friyta och behov av samhällsservice såsom skola och förskola tas omhand tidigt i detaljplaneprocessen.

Då råden gäller utemiljöer som är kopplade till förskole-, fritids- och skolverksamhet, berörs därför även huvudmän för dessa verksamheter, kommunala såväl som privata. Det allmänna rådet innebär att det kommer att framgå tydligt vad som krävs enligt PBL för att kommunen ska bevilja bygglov för en skola eller förskola. För den som bedriver eller vill bedriva skol- eller förskoleverksamhet leder det allmänna rådet alltså till en ökad förutsebarhet.

Planläggare och bygglovsgranskare

De allmänna råden berör de som ska tillämpa 8 kap. 9 § andra stycket och 10–11 §§ PBL, det vill säga kommunernas bygglovshandläggare och beslutande organ. Dessa kommer få en tydligare reglering och ett stöd i vilka aspekter som ska beaktas i ett ärende om bygglov där frågan om förskole- och/eller skolgård är aktuell. Även kommunernas planläggare kommer att beröras, eftersom de allmänna råden tydliggör aspekter som behöver beaktas redan i planläggningen, för att kraven i 8 kap. 9 § andra stycket PBL ska kunna uppfyllas i enlighet med det allmänna rådet.

Förskolornas huvudmän

De kommunala och de fristående huvudmännen för förskolor är två väldigt olika aktörer. Av alla barn som är inskrivna i förskolan går 20 procent i fristående förskola. Bland de fristående förskolorna driver de flesta, 93 procent, av verksamhetsutövarna endast en förskola. Det kan

jämföras med de kommunala förskolorna, där de flesta kommuner driver mer än fem förskolor (Skolverket, 2014). Barngrupperna är något mindre i fristående förskolor jämfört med kommunala förskolor (16,1 respektive 17,0 barn per grupp) (Skolverket, PM: Barn och personal i förskolan hösten 2013). Samtidigt är personaltätheten i de fristående förskolorna lägre, med 12,8 barn per lärare, jämfört med de kommunala 9,6 barn per lärare (Skolverket, PM: Barn och personal i förskolan hösten 2013).

Sammantaget visar detta att de fristående förskolornas huvudmän är små företag, varför konsekvenserna för dessa särskilt har beaktats.

Grundskolornas huvudmän

Vad gäller grundskolor finns det dubbelt så många fristående huvudmän som kommunala huvudmän. De flesta av de privata huvudmännen (92 procent) driver endast en grundskola, medan de kommunala huvudmännen har i snitt 14 grundskolor var. De fristående grundskolorna är oftast mindre, med i genomsnitt 159 elever per skola, jämfört med de kommunala grundskolorna som har 194 elever per skola. De fristående grundskolorna har 14 procent av samtliga grundskoleelever. (Skolverket, 2014) Ett fåtal stora privata aktörer har en stor andel av de elever som går i fristående grundskolor; tio företag har drygt en tredjedel av eleverna. (Skolverket, 2014) Bland verksamhetsutövarna som driver fristående grundskolor är bilden alltså mer splittrad, med å ena sidan en stor andel små företag, samtidigt som det å andra sidan finns ett fåtal företag som är stora och i det närmaste dominerar marknaden.

Gymnasieskolornas huvudmän

Bland gymnasieskolorna är ungefär var tredje skola en fristående gymnasieskola. Trots att det finns nästan lika många enskilda huvudmän som kommunala huvudmän, är antalet fristående gymnasieskolor färre. De fristående gymnasieskolorna är också mindre, sett till antalet elever per skola. Totalt sett går 26 procent att alla gymnasieelever på en fristående gymnasieskola. (Skolverket, 2014) Även bland gymnasieskolorna har de flesta privata aktörerna endast en skola (80 procent). En betydande andel av eleverna i fristående gymnasieskolor går dock på skolor som drivs av huvudmän med minst fem gymnasieskolor vardera (Skolverket, 2014).

Kostnadsmässiga konsekvenser av de allmänna råden

I följande avsnitt anges de kostnadsmässiga konsekvenser Boverket bedömer kan följa av de allmänna råden. Vid en sammantagen bedömning av konsekvenserna anser Boverket att en förbättrad utemiljö för barn och unga bidrar till att, sett i ett samhällsligt perspektiv, generera positiva effekter som en bättre hälsa och bättre skolresultat. Boverkets uppfattning är att de positiva konsekvenserna av de allmänna råden, sett i ett större sammanhang och på lång sikt, vida överväger eventuella kostnadsökningar och att regleringen därför är motiverad.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Barns hälsa och välmående

Hur barn och unga mår när de är i skolan påverkar såväl skolresultat som livsstil. På kort tid har det skett en ökning av övervikt och fetma och en ökande psykisk ohälsa hos barn och unga. En viktig orsak till detta är mindre rörelse i vardagen och ökade stillasittande aktiviteter. Brist på fysisk aktivitet är ett globalt problem och Världshälsoorganisationen (WHO) beräknar att fysisk inaktivitet är den fjärde största riskfaktorn till att dö i förtid (WHO, 2009). Fysisk inaktivitet kostar samhället stora pengar. Enbart i sjukvårdskostnader handlar det i Sverige om 6 miljarder kronor om året (Faskunger, 2007). Förebyggande arbete är att se till att det finns tid och rum för fysisk aktivitet i skolan och förskolan.

Nationella Healthy Cities-nätverket anger i sitt remissyttrande att det i detta sammanhang är värt att beakta att planering och utformning av utemiljöer påverkar den goda jämlika hälsan och att planering av friytor utifrån ett socioekonomiskt perspektiv kan förstärka eller försvaga förutsättningar för detta. Skolgården och skolans närområden är viktiga arenor för den dagliga fysiska aktiviteten.

Viktiga aspekter för att öka fysisk aktivitet hos barn och unga handlar dels om barns egen transport till skolan per cykel eller till fots, dels om den fysiska aktivitet som barn får genom lek på raster och idrott i skolan

(Faskunger, 2007). Leken och utevistelsen på förskole- och skolgården gynnar förutom barns fysiska aktivitet den sociala och mentala hälsan. Väl utformade utemiljöer kombinerar flera hälsovinster på samma gång: motorik, inläring, social kompetens och ökad koncentration. Det kan i sin tur minska sjukfrånvaron och motverkar stress (Söderström, 2013). Hälsorisker kopplade till farlig solstrålning, luftföroreningar och buller minskar om de allmänna råden följs.

Fysisk aktivitet har också stor påverkan på inläring och beslutsfattning. Forskare vid Malmö högskola följde en skola där ett urval klasser hade fysisk aktivitet på schemat varje dag under grundskoleåren. Studien visade att barnen i de mer fysiskt aktiva klasserna klarade grundskolan bättre med högre och fler godkända betyg (Ericsson, 2012). Liknande studier i Göteborg har kommit fram till samma resultat (Käll, 2014).

Flera remissinstanser instämmer i Boverkets bedömning att de allmänna råden i huvudsak innebär positiva konsekvenser för barn, eftersom de underlättar för verksamhetsutövarna att anordna förskolegårdar och skolgårdar med en hög kvalitet utifrån dagens kunskap om vad som är en bra och utvecklande miljö för barn. De allmänna råden underlättar möjligheterna att använda gården som en pedagogisk resurs genom att det finns yta och en varierad utemiljö att bedriva undervisning i.

Barns tillgång till förskola eller annan pedagogisk verksamhet

En negativ konsekvens som både *Friskolornas riksförbund* och organisationen *Fria förskolor* har påtalat i sina respektive remissyttranden är att de allmänna råden kan försvåra för etablering av förskole- och skolverksamhet i redan bebyggda områden på grund av svårigheter att anordna en god utemiljö. Detta kan leda till att barn hänvisas till en förskola eller skola med en god utemiljö, men som innebär långa resor varje dag för barnen. Här får kommunen göra en samlad bedömning och se över olika lokaliseringalternativ för förskolor och skolor.

Kostnadsmässiga konsekvenser för kommunen i egenskap av bygglovsprövande myndighet

De kostnadsmässiga konsekvenser som kan uppkomma för kommunen i egenskap av bygglovsprövande myndighet är att tidsåtgången kan öka, eftersom de aspekter som anges i de allmänna råden bör beaktas. Tidsåtgången och därmed den administrativa bördan är dock något som endast bedöms öka den första tiden, när handläggarna och beslutsfattarna är ovana vid att pröva ärendena i enlighet med de allmänna råden. Eftersom de allmänna råden kombineras med en vägledning, kommer denna utgöra ett bra underlag för att förenkla för handläggarna att förstå vad de allmänna råden innebär. När handläggarna sedan har blivit vana vid att pröva bygglovsansökningar i enlighet med de allmänna råden kommer förfarandet snarare bli effektivare, eftersom det blir tydligare vad som ska bedömas och vad prövningen ska göras mot.

Kostnadsmässiga konsekvenser för verksamhetsutövare

För skolornas och förskolornas huvudmän är de kostnadsmässiga konsekvenserna helt beroende av var verksamheten planeras eller bedrivs. I detta avsnitt beskrivs inledningsvis kostnader för verksamhetsutövare i stort och sedan särskilda kostnader för kommunen i egenskap av verksamhetsutövare och särskilda kostnader för privata aktörer som huvudmän för förskola och skola.

Kostnader för att anlägga och förvalta gården

Kostnaderna för verksamhetsutövarna kan öka vid uppstart av en ny skolenhet, både om det byggs nytt eller om en befintlig byggnad används, i och med att verksamheten bör ha en god utemiljö. Det innebär för det första att valet av plats för verksamheten kan bli svårare, särskilt i storstadsområdena där tillgången på friyta är mycket begränsad. För det andra innebär det att den valda friytan i många fall troligtvis behöver anpassas, för att ha de kvaliteter som rekommenderas. Vad kostnaden för att anpassa en yta till att bli en lämplig skol- eller förskolegård är svårt att säga generellt, eftersom det är helt beroende på markens förutsättningar. Enligt beräkningar från SLU står kostnaden för utemiljö för ungefär 5 procent av den totala kostnaden vid nybyggnation av en skola. (Kristoffersson, 2014). Den dyraste åtgärden är normalt sett att riva upp och transportera bort asfalt, för att kunna anlägga grönyta eller liknande. En sammanställning av kvadratmeterkostnaden för upprustning av grundskolegårdar i Malmö (projektet Gröna skolgårdar) ger en genomsnittlig kostnad på 1000 kr/m². Här bör beaktas att det i många urbana miljöer kan krävas sanering av marken för att kunna anlägga en skol- eller förskolegård. I nybyggnadsfallen är detta något som kan beaktas vid lokaliseringen. Kostnaden för att anlägga eller förbättra en god utemiljö är dock en engångskostnad; när skolgården väl är placerad och utformad på ett ändamålsenligt sätt behöver den inte ändras. I och med att de allmänna råden anger att skol- eller förskolegården bör vara så rymlig att risken för omfattande slitage undviks bör drifts- och underhållskostnaderna över tid inte bli så höga. Några remissinstanser betonar även att underhållskostnaden för skol- och förskolegårdar är i princip konstant, oavsett friytans storlek, i synnerhet om den till stor del utgörs av naturmark. En annan remissinstans menar dock att en stor skol- eller förskolegård medför höga driftskostnader. Boverket vill i detta sammanhang framhålla dels att driftskostnaden för utemiljön utgör 2–3 procent av driftskostnaderna för skolans hela verksamhet (Kristoffersson, 2014), dels att det är möjligt att vid anordnandet av skolgården välja material som inte kräver så mycket underhåll.

De flesta remissinstanser delar Boverkets bedömning att denna fördyring för verksamhetsutövarna motiveras av de positiva effekter en god utemiljö för barn och unga har för samhället i stort.

Särskilda kostnader för kommunen som verksamhetsutövare

Det bidrag som kommunerna ska betala till de enskilda huvudmännen för fristående skolor och förskolor (den så kallade skolpengen) grundas på kommunens budget för den egna förskole- och skolverksamheten och ska

bestämmas efter samma grunder som kommunen tillämpar för sin egen verksamhet. Vad gäller lokalkostnader, som kostnader för utemiljön får hänföras till, ska ersättningen motsvara kommunens genomsnittliga lokalkostnad. Detta innebär att om kommunen budgeterar för att den genomsnittliga lokalkostnaden blir något högre på grund av att kommunen planerar att iordningställa eller förbättra en eller flera skol- eller förskolegårdar, har de enskilda huvudmännen i kommunen rätt till motsvarande ökning av skolpengen. Därmed kan kommunerna behöva planera när skol- och förskolegårdar ska anläggas eller förbättras och eventuellt förlägga åtgärderna över flera år, med följderna att åtgärdstakten för att skapa goda utemiljöer för barn och unga inte blir så hög.

Beskrivning av de kostnadmässiga effekter som de allmänna råden kan få för företag

De allmänna råden riktar sig i första hand till kommunerna i deras planläggning och bygglovshandläggning. Som angetts ovan kommer dock även huvudmännen för förskolor och skolor att beröras, vilket kan vara såväl kommuner som privata aktörer.

Statistik från Skolverket visar att antalet nystartade grundskoleenheter de senaste tre åren varit runt 100 stycken, varav ett 20-tal har enskild huvudman. De flesta av dessa huvudmän är, sett till antalet skolenheter de driver, små företag, särskilt vad gäller förskolor och grundskolor.

Som framgår ovan kan det allmänna rådet till 8 kap. 9 § andra stycket PBL leda till något ökade kostnader för verksamhetsutövaren när skolenheten startas, eftersom ett antal aspekter ska beaktas vid utformningen av skol- eller förskolegården. Detta gäller både de skolor som byggs nya och de skolor som ska inhysas i befintliga byggnader. I och med att skol- eller förskolegården bör vara så rymlig att den tål belastningen av barngrupperna, bör emellertid kostnaderna för underhåll inte bli alltför omfattande. Organisationen *Fria förskolor och Friskolornas riksförbund* har i sina remissyttranden angett att de allmänna råden kommer innebära att det inte längre är möjligt att etablera nya skolor eller friskolor i befintliga lokaler i stadsmiljö. Boverket bedömer emellertid att det är verksamhetsutövarens ansvar och ligger i dennes intresse att välja en lokal eller en plats där det finns förutsättningar att uppfylla kravet på friyta i 8 kap. 9 § andra stycket respektive 8 kap. 10 eller 11 § PBL.

Vad gäller tidsåtgång och administrativa kostnader för företagen bedömer Boverket att de kan öka något. Redan idag krävs ett relativt omfattande underlag för en bygglovsansökan. Till följd av det allmänna rådet till 8 kap. 9 § andra stycket PBL kan detta underlag behöva bli mer detaljerat vad gäller utemiljön. Detta är dock en engångskostnad. Boverkets uppfattning är dels att den ökade tidsåtgången och administrativa kostnaden inte är betungande, dels att ökningen är motiverad med hänsyn till barns och ungas hälsa och välbefinnande.

De allmänna råden kommer inte leda till att företagen behöver vidta några särskilda förändringar vad gäller organisation, formerna för eller sättet verksamheten bedrivs. Boverkets förhoppning är att de allmänna råden och vägledningen ska öka medvetenheten och kunskapen om vikten av friyta och att skolornas och förskolornas huvudmän ska se utemiljön som en möjlighet att utveckla i den pedagogiska verksamheten.

Boverkets bedömning är vidare att de kostnadsmässiga konsekvenserna av de allmänna råden står i relation till storleken på den aktuella skolenheten. Följaktligen kommer kostnaderna för de mindre huvudmännen, som ofta har mindre och få skolenheter, inte vara betydande. Kostnadsökningar till följd de allmänna råden drabbar således inte mindre företag oskäligt hårt eller på ett sätt som kan påverka konkurrensen mellan företag negativt.

Markrelaterade konsekvenser

De allmänna råden rekommenderar att det i första hand bör finnas friyta på tomten där verksamheten ska bedrivas. Detta förutsätter att det finns mark. I många städer finns det idag ont om mark som kan användas till friyta. Det kan bli svårt för den som vill bedriva skol- eller förskoleverksamhet att hitta en plats där det finns tillgång till en friyta som kan användas som skol- eller förskolegård. När det finns tillgänglig mark har den i många delar av landet ett väldigt högt pris. Tillgång på mark och kostnaden för mark är dock något som skiljer sig från olika delar av landet och generellt är tillgången sämre och priset högre i storstadsområdena. En konsekvens av de allmänna råden är således att det kan bli svårt att starta en skol- eller förskoleverksamhet i vissa delar av landet, eftersom det finns ont om mark till friyta och den mark som finns ofta är väldigt dyr. I de fall där tomten redan är bebyggd eller markpriset är högt på grund av centralt läge eller till följd av höga kostnader för marksanering, kan det vara svårt för kommunen eller verksamhetsutövare att finna de ekonomiska resurserna för att tillgodose behovet av tillräckligt stor friyta vid skola och förskola på marken. Då kan friytan kompletteras med utrymmen på tak. Dessa bör dock inte utgöra den enda tillgängliga friytan.

Boverket har uppfattningen att svårigheten att hitta en lämplig friyta kan komma att minska på längre sikt, om kommunerna redan i planläggningen bör ge skolor, förskolor och fritidshem en lämplig lokalisering, även med hänsyn till skol- och förskolegården.

En ekonomisk konsekvens av det allmänna rådet är att all mark inte kan exploateras och bebyggas, utan att viss mark redan i planläggningen bör avsättas som friyta, för att på sikt kunna säkerställa behovet av mark till skol- och förskolegårdar. Sett i kortsiktiga, ekonomiska termer är det en negativ konsekvens, då byggbar mark ger större inkomster än friytor. Det allmänna rådet kan alltså innebära ett inkomstbortfall för markägaren.

Ändring av PBL från 1 januari 2015

Från och med 1 januari 2015 upphör exploatörsbestämmelserna i 6 kap. 3–10 §§ PBL att gälla. Därmed kommer en markägare inte längre att vara skyldig att utan ersättning avstå mark till kommunen för allmänna byggnader och allmänna platser. Istället ska expropriationslagens bestämmelser användas för att beräkna ersättningen till markägaren. Det anges även i proposition 2013/14:126 att kommunen inte ska ha möjlighet att kompensera för denna kostnad genom tillämpning av gatukostnadsbestämmelserna eller genom att överföra kostnaden till en byggherre genom exploateringsavtal.

Om kommunen inte har tillgång till mark innebär detta en fördyring för kommunen att förvärva mark, som inte enbart gäller för skol- och förskolegårdar.

Andra konsekvenser av de allmänna råden

Konsekvenser för verksamheten

En viktig aspekt att beakta är att skolans huvudman, och i förlängningen pedagogerna, under skoltid har ett vårdnadsansvar över barnen och eleverna i verksamheten. I detta ansvar ligger att personalen ska ha tillsyn och uppsikt över barnen och skyndsamt rapportera till föräldrarna om ett barn är frånvarande. Det är därför viktigt att utemiljön placeras och anordnas så att personalen känner trygghet i att låta barnen röra sig fritt på skol- och förskolegården. En alltför stor eller vegetationstät skolgård kan, åtminstone inledningsvis, ge personalen en känsla av otrygghet. Det är därför viktigt att det finns tydliga rutiner och en kontinuitet i utevistelserna och att personalen får vara delaktiga i arbetet med att utforma gården. Personalen ska inte behöva känna en svårighet eller otrygghet i att uppfylla det ansvar som åvilar dem i deras yrkesroll. Det ger en dålig arbetsmiljö ur psykosocial synpunkt. Det är därför viktigt att även utemiljön bedöms ur ett arbetsmiljöperspektiv, eftersom en del av personalens arbetsuppgifter även gäller uppsikt över barnen i utemiljön.

För att en skolverksamhet ska bli resurseffektiv och ekonomiskt lönsam krävs ofta att skolenheterna är stora. Ju större skolenheterna är, desto större ytor krävs, både för skolbyggnader och för friytor. I den täta staden kan det vara svårt att hitta och skapa de ytorna. Ett tydligare krav på friyta kan alltså försvåra för stora skolenheter. Boverkets avsikt med de allmänna råden är inte att försvåra driften av skolor, utan att den befintliga eller blivande utemiljön förbättras med avseende på kvalitet. När sådana avvägningsfrågor uppkommer rekommenderar Boverket att friytan bör vara så stor att den är tillräcklig för att kunna fungera för de barn som ska vistas på den samtidigt. Det som eventuellt brister i storlek i viss utsträckning är möjligt att kompensera genom att ytan har hög kvalitet och en god utformning.

De allmänna råden bidrar till att barn kan få tillgång till en egen gård utan att passera hinder. Vissa barn idag har inte möjlighet att själva ta sig från verksamheten till en lektyta och är beroende av att pedagoger leder

dem dit. En konsekvens av de allmänna råden är att barnens lek gynnas och deras fysiska aktivitet ökar när friytan är placerad på samma tomt som verksamheten eller i direkt anslutning till den. Att friytan lokaliseras i direkt anslutning till verksamheten gör också att organiseringen av utomhusvistelsen förenklas och inte är beroende av ett lika stort antal pedagoger, vilket kan leda till att barnen och eleverna får möjlighet till längre utevistelse.

Som flera remissinstanser har noterat kan det uppstå en konflikt mellan olika delar av verksamheten som kräver utrymme, som exempelvis parkering, lastning, lossning och utrymme för att hämta och lämna. Boverkets uppfattning är att det är en fråga som bör beaktas redan i detaljplanarbetet, eftersom kommunen då har en mer övergripande bild av det aktuella området. Boverket vill även erinra om att det i 8 kap. 9 § andra stycket PBL anges att friyta för lek och utevistelse ska prioriteras framför utrymme för parkering.

Avvägning mellan olika allmänna intressen

När kommunen detaljplanlägger den byggda miljön ska kommunen enligt 2 kap. 1 § PBL ta hänsyn till både allmänna och enskilda intressen. Möjlighet till att anordna rimlig samhällsservice såsom skola och förskola samt lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse är allmänna intressen som kommunen ska ta hänsyn till i planläggningen av sammanhållen bebyggelse enligt 2 kap. 7 § 4-5. Ett syfte med de allmänna råden är att belysa och visa på att tillgången till friyta är ett viktigt allmänt intresse att beakta. Om en konflikt mellan olika allmänna eller enskilda intressen uppstår, får kommunen göra en avvägning mellan intressena.

Friyta och skyldighet att tillhandahålla förskola eller annan pedagogisk verksamhet

Ett allmänt intresse som kan komma i konflikt med intresset att avvara friyta till skol- och förskolegårdar är möjligheten att ordna en rimlig samhällsservice, där skol- och förskoleplatser ingår. Kommunerna har dessutom en skyldighet att erbjuda alla barn en plats i förskola eller annan pedagogisk verksamhet enligt skollagen. De allmänna råden kan innebära att det blir svårare att hitta lokaler som kan användas till förskola, eftersom det i många städer finns brist på lämpliga utemiljöer. Avsikten med de allmänna råden är inte att hindra kommunerna från att uppfylla skyldigheten att erbjuda plats inom förskola eller annan pedagogisk verksamhet, utan att lyfta fram friytorna som en viktig fråga i både planering och byggande och hur kommunerna kan arbeta för att se till att förskolorna har en god utemiljö.

Ett liknande resonemang gäller för övriga allmänna intressen som kan komma i konflikt med behovet av friyta, såsom behovet av en fungerande infrastruktur och kollektivtrafik. Syftet med det allmänna rådet är att lyfta barnperspektivet i såväl planeringen som bygglovsprövningen. Friyta för lek och utevistelse är inte det enda allmänna intresse som kommunerna ska ta hänsyn till, men det är ett viktigt intresse som bör bedömas i samma sammanhang och på liknande premisser som övriga allmänna intressen.

Friyta för skolgård och allmän friyta

I tät stadsmiljö kan kravet på friytan för skol- och förskolegård komma i konflikt med det allmänna intresset av friytor för lek, motion och utevistelse som är tillgängliga för allmänheten. För att undvika en sådan konflikt kan kommunen se över friytornas och de allmänna platsernas möjligheter att vara mångfunktionella.

Förtätning och friyta

En konsekvens av att mark i städer avsätts för friyta ställer andra krav på förtätningen av staden. *Nacka kommun* har i sitt remissyttrande pekat på att de allmänna råden inte är anpassade för tillväxtkommuner. Boverkets bedömning är emellertid att en tät stad också ska vara en god livsmiljö för barn och unga, vilket ställer höga krav på fungerande friytor och mellanrum av hög kvalitet. Det krävs därför kunskap om friytornas roll och funktion i planeringen, men också en medvetenhet om vem och vilka staden byggs för. Boverkets uppfattning är att behovet av och tillgången till friyta skulle kunna ses som ett mått på hur tät en stad kan bli för att fungera och vara en god livsmiljö för de människor som bor i staden.

Konsekvenser för miljön

På en strukturell nivå kan ett förtydligat krav på friytor för förskolor och skolor få konsekvensen att mer mark behöver tas i anspråk för bebyggelse. Beroende på vilken mark som används kan det vara både positivt och negativt. Om tidigare exploaterade områden som industriområden och dylikt tas i anspråk har detta en mindre negativ påverkan än om grönområden eller åkermark tas i anspråk. En ökad kunskap om och ett ökat engagemang för naturvärden framhålls av en remissinstans kunna väga upp att naturmark tas i anspråk för skol- och förskolegårdar.

På ett lokalt plan kan de allmänna råden leda till ökad grönska på gården vilket leder kan bidra till ökad biologisk mångfald, infiltration och fördröjning av dagvatten, luftförbättring och upptagning av koldioxid.

Konsekvenser för personer med nedsatt funktionsförmåga

Då det allmänna rådet omfattar även tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning och eftersom avsnitt 3:12 i Boverkets byggregler gäller även för förskole- och skolgårdar medför det allmänna rådet positiva konsekvenser för personer med funktionsnedsättning.

Konsekvenser ur ett jämställdhetsperspektiv

En tillräckligt stor friyta som rymmer många kvaliteter och har stor variation gynnar i stor utsträckning alla barns lek oavsett könstillhörighet. Det allmänna rådet bidrar därför till skapa bättre förutsättningar för barn och unga ur ett jämställdhetsperspektiv.

En jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen

Jämfört med alternativet att Boverket skulle få föreskriftsrätt är allmänna råd inte lika ingripande och inte heller bindande. Boverkets bedömning är att bindande föreskrifter skulle medföra större kostnader för samtliga aktörer, framförallt för skolornas och förskolornas huvudmän. Detta på grund av föreskrifternas bindande karaktär. Boverket bedömer att en sådan kostnadsökning i nuläget inte är motiverad.

Jämfört med det så kallade nollalternativet – att Boverket endast tar fram en vägledning – kommer de allmänna råden troligtvis att medföra en något ökad kostnad för de som berörs av dem. Detta beror på att allmänna råd har en starkare styrande effekt än en vägledning. *Örebro kommun* och *Östersund kommun* har i sina remissyttranden anfört att det allmänna rådet skulle vara en alltför ingripande statlig styrning som inkräktar på det kommunala självstyret. Boverket vill framhålla att allmänna råd är ett förtydligande av de krav som ställs i lag och att lagens ramar fortfarande gäller.

Den något starkare styrningen har emellertid som konsekvens att det skapas en större tydlighet om vad som är en lämplig tolkning av lagens bestämmelser och därmed bättre förutsebarhet och följaktligen en mindre godtycklig och mer enhetlig prövning.

Borås stad och *Östersund kommun* har påpekat att de har kommunala riktlinjer som uppställer högre krav på friyta än vad Boverket rekommenderar i de allmänna råden. Boverket vill betona att rekommendationerna i de allmänna råden är just rekommendationer och en miniminivå för att uppfylla lagens krav och att kommunerna självklart kan utfärda egna, skarpare riktlinjer.

Boverkets bedömning är att kostnadsökningen motiveras av såväl samhällsekonomiska vinster som ökad rättsäkerhet och ökad målfyllelse, både vad gäller folkhälsomål, lärandemål och miljömål. Boverket vill betona att de allmänna råden har tagits fram med beaktande av och i syfte att vara samstämmiga med Skolverkets allmänna råd om

förskolan (SKOLFS 2013:179), Skolverkets allmänna råd om fritidshem (SKOLFS 2014:39) och de delar i Arbetsmiljöverkets föreskrifter och allmänna råd om tillämpningen av AFS 2009:02 om arbetsplatsens utformning som rör skolgårdar.

Bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen

Boverket bedömer att de allmänna råden överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser

De allmänna råden kommer att träda ikraft samtidigt som vägledningen för barns och ungas utemiljö är klar. I samband med detta kommer Boverket att tillsammans med Movium genomföra informationsinsatser. Någon särskild informationsinsats gällande endast de allmänna råden bedöms därför inte vara nödvändig.

Referenser

- Brunge, E. E. (den 22 Juni 2014). Liten plats för barn i tät stad. *Svenska Dagbladet*, s. 6.
- Ericsson, I. K. (2012). Motorskills and School Performance in Children with Daily Physical Education in School - A Nine-Year intervention Study. *The Scandinavian Journal of Medicine and Science in Sports* 90, nr 4, 502-509.
- Faskunger, J. (2007). *Den byggda miljöns påverkan på fysisk aktivitet R 2007:3*. Östersund: Statens Folkhälsoinstitut.
- Jando, M. (den 18 04 2012). *www.vetenskapshalsa.se*. Hämtat från Idrott varje dag i skolan ger bättre betyg: <http://www.vetenskapshalsa.se/mer-idrottsundervisning-i-skolan-ger-bättre-betyg/> den 31 10 2012
- Kristoffersson, A. (2014). *Vad kostar en skolgård? (Opublicerad)*. Alnarp: Sveriges lantbruksuniversitet.
- Käll, B. L. (den 10 Juli 2014). The Impact of a Physical Activity Intervention Program on Academic Achievement in a Swedish Elementary School Setting. *Journal of school health*, 473-480.
- Malmö Stad. (2011). *Utemiljö vid förskolor i Malmö - - ett verktyg för planering, utformning och bygglovgranskning*. Malmö: Malmö Stad.
- Malmö stad. (2013). *Malmös väg mot en hållbar framtid. Hälsa, välfärd och rättvisa*. Malmö: Malmö stad.
- Mårtensson, F. B.-E. (2009). Outdoor Environment Assessment of Attention Promoting Settings for pre-school children - part of salutogenic concept. *Health and place* 15, nr 4, 1149-1157.
- Mårtensson, F. e. (2011). *Den nyttiga utevistelsen. Rapport 6407*. Stockholm: Naturvårdsverket.

- Nilsen, A. H. (2012). Impact of space requirements on outdoor play areas in public kindergartens. *Nordisk Arkitekturforskning* 2:2012, 8-22.
- Nordström, M. (2014). Med eller utan skolgård - gör det någon skillnad? i S. de Laval, *Skolans och förskolans utemiljöer - kunskap och inspiration till stöd vid planering av barns utemiljö* (ss. 39-44). Stockholm: Skolhusgruppen.
- Sandseter, E. B. (2011). Children's Risky Play from an Evolutionary Perspective: The Anti-Phobic Effects of Thrilling Experiences. *Evolutionary Psychology*, 257-284.
- Skolverket. (2014). *PM: Barn och personal i förskolan hösten 2013*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket. (2014). *Privata aktörer inom förskola och skola*. Stockholm: Skolverket.
- Strålsäkerhetsmyndigheten. (2009). *Solskyddsfaktorer - Sju tips för säkrare lekplatser och friskare barn*. Stockholm: Strålsäkerhetsmyndigheten.
- Szczepanski, A. (2014). Utomhusbaserat lärande och undervisning. i S. de Laval, *Skolans och förskolans utemiljöer. Kunskap och inspiration till stöd vid planering av barns utemiljö* (ss. 25-32). Stockholm: Skolhusgruppen.
- Söderström, M. B. (2013). The quality of outdoor influences childrens' health - a cross-sectional study of pre-schools. *Acta Paediatrica* 102, ss. 83-91.
- WHO. (2009). *Global Health Risks - mortality and burden of disease attributable to selective major risks*. World Health Organization of United Nations.