

RAPPORT 2020:24



Barnkonventionen i fysisk planering och stadsutveckling

– Kartläggning och analys

Barnkonventionen i fysisk planering och stadsutveckling

– Kartläggning och analys

Titel: Barnkonventionen i fysisk planering och stadsutveckling
Rapportnummer: 2020:24
Utgivare: Boverket, oktober, 2020
ISBN tryck: 978-91-7563-722-8
ISBN pdf: 978-91-7563-723-5
Sökord: Barnkonventionen, barnrättsperspektiv, barnperspektiv
Diarienummer: 3.4.1 4127/2019

Rapporten kan beställas från Boverket.

Webbplats: www.boverket.se/publikationer
E-post: publikationsservice@boverket.se
Telefon: 0455-35 30 00
Postadress: Boverket, Box 534, 371 23 Karlskrona

Rapporten finns i pdf-format på Boverkets webbplats.
Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Förord

Barn och unga under 18 år utgör en femtedel av Sveriges befolkning. De har inte rösträtt, inte körkort och är beroende av vuxnas engagemang och arbete för att deras livsvillkor ska bli så bra som möjligt. Hur vi planerar, utformar och förvaltar den byggda miljön har stor betydelse för barns och ungas livsmiljöer. Sedan den 1 januari 2020 är barnkonventionen svensk lag i Sverige. Det ökar behovet av fokus på arbetet med barns rättigheter i fysisk planering och stadsutveckling.

Boverket fick år 2019 regeringens uppdrag att kartlägga och analysera myndighetens verksamhet, och kommunernas och länsstyrelsernas arbete med planering enligt PBL och stadsutveckling i förhållande till barnkonventionen. Uppdraget har genomförts i samråd med Folkhälsomyndigheten, Sveriges Kommuner och Regioner, Naturvårdsverket, Trafikverket och Barnombudsmannen.

Boverket, kommunerna och länsstyrelserna har var för sig viktiga roller i uppfyllandet av barnkonventionen. Arbetet går hand i hand med genomförandet av Agenda 2030 och förverkligandet av politiken för gestaltad livsmiljö.

Kunskapshöjande insatser och förvaltning av såväl åtgärder som kompetens är av stor vikt för att fullt ut implementera barnkonventionen hos Boverket, länsstyrelserna och kommunerna.

Denna rapport är Boverkets slutredovisning av uppdraget. Rapporten har tagits fram av en projektgrupp bestående av projektledarna Emelie Ahlstrand och Ulrica Lidfors, utredare Kerstin Andersson, nationalekonom Hans Jonsson, bebyggelseantikvarie Elisabeth Lindberg, planarkitekt Victoria Nordholm, bebyggelseantikvarie Emma Rosenblom, HR-specialist Malin Tholin, planarkitekt Roland Thörnquist och landskapsarkitekt Ulrika Åkerlund. Ansvariga enhetschefer har varit Sofie Adolfsson Jörby och Kerstin Hannrup Broad.

Karlskrona oktober 2020

Yvonne Svensson
stf. generaldirektör

Innehåll

Förord	3
Innehåll	4
Sammanfattning	7
Utmaningar i samhällsplaneringen	7
Viktiga insatser för att nå resultat	7
Boverkets förslag	8
Kartläggning av kommunernas och länsstyrelsernas arbete	8
Slutsatser om behovet av att utveckla stöd till kommunerna och länsstyrelserna	9
Kartläggningen av Boverkets egen verksamhet	9
Frågor som kvarstår att utreda inom Boverket	10
1. Inledning	11
1.1 Uppdraget	11
1.1.1 Den externa delen	11
1.1.2 Den interna delen	11
1.2 Syfte, mål och avgränsning	11
1.2.1 Avgränsning	12
1.3 Arbetsmetod och samarbeten	12
1.3.1 Den externa delen	12
1.3.2 Den interna delen	12
1.4 Tidigare och pågående uppdrag och utredningar	13
1.4.1 Barns delaktighet och inflytande	13
1.4.2 Barns rätt till liv och rörelse/barns miljöer	13
1.4.3 Bostadsbrist, trångboddhet och hemlöshet	14
1.4.4 Barnsäkerhet och tillgänglighet	15
1.5 Ordlista	16
2. Barnkonventionen och PBL	17
2.1 Barnen blir en del av den fysiska planeringen	17
2.2 Barnkonventionen och PBL	18
2.3 Bestämmelser i PBL som berör barn	19
2.3.1 Översiktsplanering	20
2.3.2 Detaljplanering	21
2.3.3 Allmänna och enskilda intressen i PBL	21
2.3.4 Krav på byggnadsverk, tomter och allmänna platser	22
2.3.5 Bygglovsprövning och handläggning	24
2.3.6 Genomförande av byggåtgärder	24
2.3.7 Tillsyn	25
2.3.8 Rätt att överklaga beslut enligt PBL	25
2.3.9 Sammanfattande reflektioner om barnrätten i PBL	26
3. Kartläggning av kommunernas arbete med den praktiska tillämpningen av barnkonventionen i planering enligt PBL	27
3.1 Plan- och byggenkäten 2019	27
3.2 Resultat från plan- och byggenkäten	27
3.2.1 Variationer mellan regioner och kommungrupper	28
3.2.2 Statistiska samband	29
3.3 Arbetsätt och verktyg som kommunerna använder i planeringen	30
3.3.1 Dialoger om översiktsplan/fördjupning av översiktsplan	30
3.3.2 Ställningstaganden i översiktsplan/fördjupning av översiktsplan ...	31

3.3.3 Dialoger om riktlinjer, policydokument eller liknande dokument gällande barns fysiska miljöer och/eller delaktighet.....	31
3.3.4 Dialoger om detaljplaner/områdesbestämmelser.....	32
3.3.5 Barnkartor i GIS.....	32
3.3.6 Barnkonsekvensanalyser.....	32
3.3.7 Andra arbetssätt och metoder.....	33
3.4 Sammanfattande reflektioner av kommunernas tillämpning av barnkonventionen.....	34
3.4.1 Enkätsvaren ger en nulägesbild.....	34
3.4.2 Expansiva kommuner arbetar med barnperspektivet.....	34
3.4.3 Flera ingångar i kommunens barnrättsarbete.....	35
3.4.4 Kommunernas organisation kring barnrättsfrågorna.....	35
3.4.5 Planeringsunderlag.....	35
3.4.6 Svårt att säga vilka metoder som ger bäst resultat.....	36
4. Kartläggning av länsstyrelsernas arbete med den praktiska tillämpningen av barnkonventionen.....	37
4.1 Länsstyrelsernas roll och uppdrag.....	37
4.2 Länsstyrelsens arbetssätt och organisation för barnrättsperspektivet.....	38
4.3 Länsstyrelsernas stöd till kommunerna.....	38
4.3.1 Informationsarbete.....	38
4.3.2 Rådgivning i planprocessen.....	38
4.4 Länsstyrelsernas arbete gentemot kommunernas översikts- och detaljplaneprocesser.....	39
4.4.1 Dialog med kommunerna.....	39
4.4.2 Frågor som länsstyrelserna bevakar.....	39
4.4.3 Andra möjligheter att beakta barnperspektivet.....	39
4.5 Länsstyrelserna har olika uppfattningar om stödet i lagstiftningen.....	40
4.5.1 Allmänna intressen.....	40
4.5.2 Ingripandegrunder.....	40
4.6 Länsstyrelsernas samverkan inom och utanför myndigheten.....	41
4.7 Sammanfattande reflektioner om länsstyrelsernas tillämpning av barnkonventionen.....	41
4.7.1 Tillämpningen av barnkonventionen är ett långsiktigt arbete som kräver kontinuitet och samverkan.....	42
4.7.2 Utmaningar med perspektivträngsel och många mål.....	42
4.7.3 Utmaningar med PBL som verktyg – avsaknad av insyn och ingripandegrunder.....	42
4.7.4 Mer stöd från Boverket efterfrågas.....	43
4.7.5 Behov av samverkan och samsyn hos de centrala myndigheterna.....	44
4.7.6 Ytterligare stöd från regeringen efterfrågas.....	44
5 Barnen i stadsutvecklingen.....	46
5.1 Barns uppväxtvillkor.....	47
5.2 Barn och trafik.....	47
5.3 Mötesplatser och offentliga miljöer.....	48
5.4 Barn, skolgårdar och gröna miljöer.....	49
5.5 Barns delaktighet.....	50
5.6 Reflektioner om barnen i stadsutvecklingen.....	51
5.6.1 Barn är experter på sin närmiljö.....	51
5.6.2 Förtätning innebär ytterligare utmaningar.....	51
5.6.3 Förvaltningen av den byggda miljön.....	52
6 Internationella utblickar.....	53
6.1 UNICEF:s arbete med barnvänlig stadsplanering.....	53

6.1.1 UNICEF Sveriges arbete med stadsutvecklingsfrågor	54
6.2 Norge.....	55
6.3 Barnkonventionen i Wales	57
6.3.1 Play Wales.....	57
6.4 Barnkonventionen i Belgien	58
6.4.1 Gent – en barn- och ungdomsvänlig stad	59
6.5 Sammanfattande reflektioner över utblickarna	61
7 Kartläggning och analys av den praktiska tillämpningen av barnkonventionen i Boverkets verksamhet	62
7.1 Kunskapsläget om barnkonventionen	62
7.1.1 Lagstiftning i förhållande till barnkonventionen	63
7.2 Hur arbetar Boverket med och för barn?	64
7.3 Ledning, styrning och resurser	65
7.3.1 Finns det beslut om att arbeta med barnkonventionen?.....	65
7.3.2 Uppföljning av arbetet med barnkonventionen	65
7.3.3 Är barnkonventionen synlig i våra styrdokument?.....	65
7.3.4 Boverkets jämlikhetsgrupp och arbete med mänskliga rättigheter .	66
7.4 Barns levnadsvillkor och särskilda utmaningar	66
7.4.1 Vilka barn är vår målgrupp och hur ser deras levnadsvillkor ut? ...	66
7.4.2 Barn som målgrupp i Boverkets kommunikation	67
7.5 Behov av fortsatt utbildning om barns rättigheter och barnkonventionen.....	67
7.5.1 Behöver alla lika kunskap, är det några funktioner som behöver särskild kompetens?	67
7.6 Reflektioner över hur Boverket kan integrera barnkonventionen i verksamheten på bästa sätt.....	68
7.6.1 Införande av mål för barnrättsarbetet	68
7.6.2 Öka kunskapen om barnkonventionens artiklar.....	69
7.6.3 Öka kunskapen om barns olika förutsättningar	69
7.6.4 Omsätta barnkonventionens artiklar i Boverkets uppgifter	69
7.6.5 Stöd till projektledare, projektägare, beställare och medarbetare ...	69
7.6.6 Inrätta ett barnombud	69
7.6.7 Behov av ytterligare utredning i vissa frågor.....	70
8. Boverkets samlade slutsatser.....	71
8.1 Slutsatser utifrån stadsutvecklingsperspektiv	71
8.2 Slutsatser utifrån aktörsperspektiv	71
8.2.1 Kommunerna	71
8.2.2 Länsstyrelserna	72
8.2.3 Boverket	73
8.3 Viktiga insatser för att nå resultat.....	73
Bilaga 1 Frågeunderlag till länsstyrelserna	75

Sammanfattning

Boverket fick år 2019 regeringens uppdrag att kartlägga och analysera myndighetens verksamhet, och kommunernas och länsstyrelsernas praktiska tillämpning av barnkonventionen i sitt arbete med planering enligt PBL och stadsutveckling. Uppdraget har genomförts i samråd med Folkhälsomyndigheten, Sveriges Kommuner och Regioner, Naturvårdsverket, Trafikverket och Barnombudsmannen.

Utmaningar i samhällsplaneringen

Barn har rätt till sin plats i samhället, men utrymmet för barn i stadsmiljön krymper. Förtätningen av offentliga platser och miljöer slår extra hårt mot barn och unga då det leder till mindre ytor och sämre förutsättningar för fysisk aktivitet och minskad rörelseglädje. Utemiljöer vid förskolor och skolor tenderar att bli allt mindre och även tillgången till grönområden minskar generellt i stadsmiljöer.

Trångboddheten bland barn och unga ökar och de offentliga miljöerna fyller därför ur socialt och utrymmesmässigt hänseende en viktig funktion. Utöver tillgången på ytor så är användbarheten, det vill säga att platserna upplevs trygga och tillgängliga, en förutsättning för att de kan nyttjas.

En stor del av den miljö som barn vistas i har hög trafikintensitet och därför är det viktigt att utforma säkra och trygga trafikmiljöer. Förvaltning och underhåll är en förutsättning för att behålla de kvaliteter som skapats.

Viktiga insatser för att nå resultat

Barnkonventionen som lag ska förstärka barnrätten vid tillämpningen av andra lagar. Barns intressen ingår i princip i alla de intressen som anges i 2 kap. PBL och även i en del andra bestämmelser i PBL uttrycks barns intressen. Många av kommunerna och länsstyrelserna uttrycker dock en osäkerhet på hur barnrätten ska omsättas och bevakas i PBL. Det kan delvis förklaras utifrån att PBL är en avvägningslag och att barn har samma rättigheter och skyldigheter som andra grupper. Risken med denna osäkerhet bland de som ska tillämpa PBL och barnkonventionen är att barnrätten inte får ett tydligt avtryck i samhällsplaneringen. PBL kan förtydligas antingen genom lagändringar, praxis från domstolar eller vägledning.

Boverkets förslag

Boverket föreslår utifrån kartläggningen och de slutsatser som redovisats att det fortsatta arbetet för den externa delen av uppdraget består i att:

- **Boverket får i uppdrag att ta fram vägledning med lärande exempel**

Vägledning behövs bland annat för att ge råd och hjälp med hur barnkonventionen ska användas i fysisk planering, men även hur barnperspektivet kan behållas genom hela planeringskedjan för att få ett önskat resultat. Lärande exempel behövs om hur kommuner, regioner och länsstyrelser har arbetat med barnperspektivet i både planering och stadsutveckling. Koppling bör göras till Agenda 2030, vilket har varit en framgångsfaktor i flera kommuner i Norge. Då barnkonventionen ligger utanför Boverkets direkta verksamhetsområde behöver vägledningen arbetas fram tillsammans med andra myndigheter.

- **Länsstyrelsen får ett utökad uppdrag att driva barnrättsfrågor**

I kartläggningen och analysen av kommunernas och länsstyrelsernas arbete konstateras vikten av kunskap och kompetensutveckling hos såväl kommuner som länsstyrelser. Länsstyrelserna bör få ett utökad uppdrag att även arbeta med stöd och råd till kommunerna när det gäller implementering av barnkonventionen i fysisk planering.

- **Det behöver klargöras vilket utrymme sociala hållbarhetsfrågor har/bör ha i PBL**

Vilka möjligheter länsstyrelserna har att ingripa mot planläggning som inte beaktar barns rättigheter är otydligt. Detsamma gäller intresseavvägningarna i 2 kap. PBL. Ett sådant klarläggande bör även omfatta andra sociala hållbarhetsfrågor, som jämställdhet och funktionsnedsättning.

Kartläggning av kommunernas och länsstyrelsernas arbete

Kartläggningen av kommunernas och länsstyrelsernas arbete har genomförts genom frågor riktade till kommunerna i Boverkets plan- och byggenkät och intervjuer med länsstyrelserna, samt annan kompletterande informationsinsamling. Kartläggningen visar att det finns en uppsjö av metoder och arbetssätt som används för att tillämpa barnkonventionen, framför allt vad gäller kommunernas arbete med planering och stadsutveckling. Analys av resultaten från plan- och byggenkäten visar att expansiva kommuner arbetar med barnperspektivet i högre grad än andra

– och att det finns skillnader mellan regioner och mellan kommuntyper i vilka metoder som används och i vilken grad barn är delaktiga i arbetet med planering.

Intervjuerna med länsstyrelserna har visat på en stor variation i hur mycket de olika länsstyrelserna har arbetat med barnkonventionen. I kartläggningen och analysen konstateras vikten av kunskap och kompetensutveckling, liksom behovet av resurser hos kommuner och länsstyrelser, för att få en kontinuitet i arbetet.

En övervägande majoritet av länsstyrelserna anser att den nuvarande lagstiftningen i och för sig inte utgör något hinder för tillämpningen av barnkonventionen men att den inte heller ger något stöd. Länsstyrelserna menar att de kan ge råd och påtala brister till kommunerna men har inte lagstöd att göra mer. Flera länsstyrelser efterlyser en genomlysning av huruvida nuvarande lagstiftning ger ett tillräckligt stöd för barnperspektivet, om det behövs tydligare riktlinjer eller rent av en skärpning med hårdare krav i PBL. En del länsstyrelser menar att det inte alltid räcker att ge stöd och rekommendationer utan att det kan behövas ett ökat mandat för att hävda sociala hållbarhetsfrågor i planprocessen.

Slutsatser om behovet av att utveckla stöd till kommunerna och länsstyrelserna

Såväl länsstyrelserna som kommunerna efterfrågar vägledning och lärande exempel om hur barnkonventionen mer konkret kan brytas ner till fysisk planering och om hur barnperspektivet kan behållas genom hela planeringskedjan för att få en god helhet. Boverket bör vara ansvarig för att ta fram sådan och samordna denna med andra centrala myndigheter.

Länsstyrelserna bör få ett utökat uppdrag att arbeta med stöd och råd till kommunerna när det gäller implementering av barnkonventionen i fysisk planering.

Boverket konstaterar att det är otydligt vilka möjligheter länsstyrelserna har att ingripa mot planläggning som inte beaktar barns rättigheter. Detsamma gäller intresseavvägningarna i 2 kap. PBL. Det behöver klargöras vilket utrymme sociala hållbarhetsfrågor har/bör ha i PBL.

Kartläggningen av Boverkets egen verksamhet

Kartläggningen och analysen av Boverkets egen verksamhet har genomförts genom ett antal inspirationsseminarier, utbildningar och kollegiala reflektioner. Boverket berörs i hög grad av barnkonventionen men kunskapen om konventionen och barns rättigheter varierar inom

organisationen. Arbetet med att implementera barnkonventionen i verksamheten behöver vara ett kontinuerligt arbete. Det måste också finnas stöd, som arbetsrutiner eller metodik, för hur tvärgående perspektiv som barnkonventionen ska genomsyra arbetet på myndigheten.

Frågor som kvarstår att utreda inom Boverket

Det finns behov av ytterligare utredning i vissa frågor. Nya interna stöd behöver utvärderas och vid behov vidareutvecklas. Det behöver utredas vidare vilka nätverk Boverket bör delta i och samråda med, och vilka samverkansytter som redan finns och behovet av att inrätta ett ytterligare externt nätverk för barnfrågor i samhällsplanering, boende och byggande. Det bör även utredas om det finns behov av en tydligare skrivning om barnkonventionen i Boverkets instruktion likt skrivningarna för funktionshinderpolitiken.

Boverket har för avsikt att slå fast en organisation för hur barnrättsarbetet ska drivas inom myndigheten.

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen gav i oktober 2019 Boverket i uppdrag att kartlägga och analysera den praktiska tillämpningen av Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen). Uppdraget är uppdelat i två delar, en del som berör kommunernas och länsstyrelsernas arbete (den externa delen), och en del som berör Boverkets verksamhet (den interna delen).

Uppdraget ska genomföras i samråd med Barnombudsmannen, Trafikverket, Folkhälsomyndigheten, Naturvårdsverket och Sveriges Kommuner och Regioner. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet med kopia till Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 2 november 2020.

1.1.1 Den externa delen

Boverket ska kartlägga och analysera den praktiska tillämpningen av kommunernas och länsstyrelsernas arbete med planering enligt plan- och bygglagen (2010:900), PBL, och stadsutveckling med anledning av att barnkonventionen blir lag den 1 januari 2020, samt redovisa eventuella behov av att utveckla stöd till kommunerna och länsstyrelserna.

1.1.2 Den interna delen

Boverket ska kartlägga och analysera den praktiska tillämpningen av barnkonventionen inom myndighetens verksamhet. Vid behov ska myndigheten vidta åtgärder för att säkerställa att dess anställda har tillräcklig kunskap om barnkonventionen och på vilket sätt konventionen behöver beaktas i myndighetens verksamhet.

1.2 Syfte, mål och avgränsning

Syftet med rapporten är att ge en överblick över kommunernas och länsstyrelsernas praktiska tillämpning av barnkonventionen i planering och stadsutveckling. I rapporten analyseras vilka hinder och vilket behov av stöd som finns hos såväl kommuner som länsstyrelser för att tillämpa barnkonventionen i planering enligt PBL och i stadsutvecklingen.

Ett avsnitt av rapporten hanterar den interna delen av uppdraget. Syftet är att ge en nulägesanalys av Boverkets praktiska tillämpning av barnkonventionen, samt att ge rekommendationer för det fortsatta arbetet med ett barnrättsbaserat synsätt i verksamheten.

1.2.1 Avgränsning

Enligt uppdraget är arbetet i den externa delen begränsat till planering enligt PBL och stadsutveckling och till att redovisa eventuella behov av att utveckla stöd till kommunerna och länsstyrelserna.

Det har bedömts nödvändigt för uppdraget med en översiktlig genomlysning av PBL i relation till barnkonventionen för att möjliggöra analys av hinder och behov av stöd.

I den interna delen har kartläggningen och analysen omfattat Boverkets samtliga verksamhetsområden.

1.3 Arbetsmetod och samarbeten

1.3.1 Den externa delen

Den externa kartläggningen innefattar enkätfrågor i plan- och byggenkäten 2019 riktade till kommunerna om tillämpningen. Därtill har samtliga länsstyrelser tillfrågats om att medverka i en intervju och 18 av dem har intervjuats om både deras eget och kommunernas arbete.

Inom ramen för uppdraget har även intervjuer med kommuner genomförts, och en rapport har beställts, Barnkonsekvensanalyser i stadsplaneringen¹.

Kontinuerliga möten har genomförts med de samrådsmyndigheter som nämns i uppdraget. Dessutom har ett digitalt webbseminarium arrangerats i samarbete med andra aktörer.

Initialt planerades ett antal studiebesök men dessa utgick till följd av coronapandemin. Även en konferens som Boverket var med och planerade inom ramen för uppdraget (Hur skapar vi plats för barnen i framtidens städer) blev inställd till följd av pandemin.

1.3.2 Den interna delen

Inspirationsdagar och workshops som varit öppna för alla medarbetare har genomförts för att kartlägga och höja kompetensen om barnkonventionen i den egna verksamheten. Särskild utbildning och workshop har skett med enhetschefer, ledningsgrupp och beställare inom Boverket. En del kompletterande insatser har även genomförts för att fånga upp de delar av verksamheten som inte representerades vid någon av dessa insatser.

¹ Maria Nordström. Barnkonsekvensanalyser i stadsplaneringen. 2020.

1.4 Tidigare och pågående uppdrag och utredningar

Boverket har tidigare utfört ett antal uppdrag och insatser med stark koppling till barnkonventionen och barns rättigheter. Det pågår även arbete i andra uppdrag där det finns ett stort fokus på barn och barns miljöer. Ett exempel är det samlade arbete Boverket bedriver med arkitektur och gestaltad livsmiljö där Boverket bland annat tar fram en vägledning för att utveckla skolors och förskolors miljöer.

Nedan redogörs i korthet för några av de tidigare rapporter och vägledningar som Boverket har tagit fram, samt stöd som har förmedlats.

Boverket har som del i arbetet med uppdraget beställt en rapport, Barnkonsekvensanalyser i stadsplaneringen. Studien har undersökt hur åtta kommuner tillämpar ett barnrättsperspektiv i sin fysiska planering².

1.4.1 Barns delaktighet och inflytande

Boverket tog på nittioalet fram tre arbetshäften för grundskolan om den bebyggda miljön. Syftet var att väcka intresse för samhällsplanering och byggnadskultur ("Goda hus ska smaka hallon", m.fl. Boverket. 1992). Flera rapporter har därefter tagit upp barns delaktighet och inflytande, till exempel "Unga är också medborgare" (2000) där det diskuteras hur delaktigheten kan förverkligas i den fysiska samhällsplaneringen.

Trafikverket, Statens Folkhälsoinstitut och Boverket hade tillsammans 2010–2012 ett uppdrag om att stötta sex pilotkommuner som arbetade med barns delaktighet i samhällsplaneringen, "Det blir viktigt när det är på riktigt".³

I Boverkets vägledning om medborgardialog i samband med planprocessen finns erfarenheter och exempel från kommuner som arbetar med medborgardialog.⁴

1.4.2 Barns rätt till liv och rörelse/barns miljöer

"Gör plats för barn och unga!" (2015) är en vägledning för planering, utformning, skötsel och förvaltning av barns och ungas utemiljö - med särskilt fokus på förskolegårdar och skolgårdar. Vägledningen syftar till

² Maria Nordström. Barnkonsekvensanalyser i stadsplaneringen. 2020.

³ Trafikverket. Det blir viktigt när det är på riktigt! – Del 3: Kunskap – erfarenhet – ansvar. 2012 på Trafikverkets webbplats.

⁴ Hur har andra gjort? <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/sa-planeras-sverige/kommunal-planering/medborgardialog1/hur-har-andra-gjort/> Hämtad 2020-10-21.

att förtydliga friytans betydelse för barns och ungas lek, lärande och hälsa samt vilka regelverk som gäller.⁵

Vägledningen föregicks av andra rapporter, som ”Planera för rörelse” (2013) och ”Barn och ungas utemiljö – en europeisk utblick” (2015).

Att ha möjlighet att röra sig fritt i offentliga miljöer - exempelvis torg, parker, lekplatser, stråk eller innecenter - är en förutsättning för att kunna ta del av samhällsaktiviteter, upprätthålla sociala kontaktnät med mera. Detta kräver att offentliga miljöer gestaltas så att de upplevs som trygga, jämställda, tillgängliga och intresseväckande. Platser där människor finns drar ofta till sig ännu fler människor och det är genom möten som den sociala tilliten byggs upp. Boverket har under åren 2014–2016 fördelat anslag till utvecklingsprojekt för jämställda offentliga miljöer i städer och tätorter. Uppföljningen av de åtgärder som beviljades stöd har redovisats i en rapport.⁶

Enligt PBL ska det på tomter som ska bebyggas med bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan liknande verksamhet på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Boverket har tagit fram allmänna råd om friyta (2015:1) som förtydligar de bindande kraven i PBL och har 2020 begärt utökad föreskriftsrätt för friytor vid förskolor och skolor.⁷ Mellan åren 2014–2017 gjorde Boverket tillsammans med Statistiska Centralbyrån, SCB, en nationell kartläggning av barns och ungas tillgång till skolgårdar som visade att skolgårdarna krymper”.⁸

1.4.3 Bostadsbrist, trångboddhet och hemlöshet

I rapporten ”Var finns rum för våra barn?” från 2006 beskrivs trångboddheten i Sverige och vilka problem den medför för barn.⁹

Ungdomar, stora barnfamiljer och pensionärer eller medelålders personer som vill flytta till en mindre bostad är enligt rapporten ”Bostadsmarknaden 2012–2013” de grupper som flest kommuner uppger har särskilt svårt att få en bostad.¹⁰

⁵ Boverket. Gör plats för barn och unga! (2015:8).

⁶ Boverket. Stöd till utvecklingsprojekt för jämställda offentliga miljöer i städer och tätorter – slutrapport (2017:14).

⁷ Boverket. Diarienummer 1628/2020.

⁸ SCB. Grundskolor och friytor, Nationell kartläggning och uppföljning av grundskoleelevers tillgång till friytor 2014 – 2017. 2018.

⁹ Boverket. Var finns rum för våra barn? – en rapport om trångboddhet i Sverige. 2006.

¹⁰ Boverket. Bostadsmarknaden 2012–2013 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten (2012:8).

I november 2016 publicerade Boverket en kartläggning ”Trångboddheten i storstadsregionerna”. I de församlingar där trångboddheten är hög är även andelen trångbodda barn och unga hög enligt rapporten.¹¹

I ”Bostäder och platser för ungdomar” från 2019 gav Boverket en lägesrapport om situationen för ungdomar inom områden som svarar mot de tre delmålen i regeringens ungdomspolitik – goda levnadsvillkor, makt över sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen. Rapporten tog upp trångboddhet, hemlöshet, bostadsbrist bland unga, minskande fysisk aktivitet, krympande utemiljöer, trygga cykel- och gångvägar, inkluderande offentliga miljöer, goda mötesplatser och samlingslokaler samt delaktighet i utvecklingen av sin närmiljö.¹²

I en rapport från 2020 redovisar Boverket att 11 procent av barnfamiljerna var trångbodda och att andelen barnfamiljer som har bostadsbrist överlag är högre än andelen hushåll utan barn.¹³

1.4.4 Barnsäkerhet och tillgänglighet

Boverket tog 1996 fram handboken Barnsäkerhet i byggnader.¹⁴ Därefter kom en revidering och utveckling, Bygg barnsäkert – i byggnader, på tomter och i utemiljön (2011). Den publikationen kompletterades med två nya avsnitt som fokuserar närmare på kommunikation med barn och unga och ungas delaktighet i planeringen. I Boverkets byggregler (2011:6) – föreskrifter och allmänna råd, BBR, finns regler om barnsäkerhet samt skydd mot olyckor vid fasta lekredskap på tomter.

Enligt Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:5) om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga på allmänna platser och inom områden för andra anläggningar än byggnader som gäller vid nyanläggning av bland annat lekplatser, ska dessa kunna användas av barn och föräldrar med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:13) om avhjälpande av enkelt avhjälpbara hinder till och i lokaler dit allmänheten har tillträde och på allmänna platser innehåller krav på att förbättra tillgängligheten på befintliga allmänna lekplatser så att de blir användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Brister som gör det svårt för barn med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att alls använda lekplatsen samt brister som gör det svårt för föräldrar med

¹¹ Boverket. Trångboddheten i storstadsregionerna (2016:28).

¹² Boverket. Bostäder och platser för ungdomar (2019:25).

¹³ Boverket. Mått på bostadsbristen (2020:21).

¹⁴ Boverket. Barnsäkerhet i byggnader. 2011.

nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att vistas på lekplatsen tillsammans med sina barn, bör åtgärdas enligt reglerna.

1.5 Ordlista

Barn

Barnkonventionens definition av begreppet barn innebär varje människa som inte fyllt 18 år.

Barnperspektiv och barnets perspektiv

I planering, utformning och förvaltning är det viktigt att den som planerar, gestaltar eller förvaltar har kunskap om barns behov och utgår från ett barnperspektiv. För att få mer specifik kunskap om de barn och unga som berörs av verksamheten på den aktuella platsen måste man fråga dem om deras tankar och önskemål. Detta kallas för barnets perspektiv.

Barnrättsperspektiv

Vuxna ska se barns situation utifrån barnens verklighet.

Barnrättsbaserat synsätt

Ett barnrättsbaserat synsätt innebär att varje flicka, pojke och barn som definierar sig på annat sätt ska ses som bärare av rättigheter. Ett sådant synsätt kräver att varje barn erkänns, respekteras och skyddas som rättighetsbärare med en individuell personlighet, egna behov och intressen och en personlig integritet. Det innebär också att barnets rätt att bli hört och få sina åsikter beaktade måste tillgodoses systematiskt i alla processer och att barnets egenmakt och deltagande ska vara centralt i alla ärenden och beslut som berör barnet. (Prop. 2017/18:186 s. 75)

2. Barnkonventionen och PBL

Från och med den 1 januari 2020 är Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter (barnkonventionen) svensk lag, lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Enligt lagens 1 § ska artiklarna 1–42 i Förenta nationernas konvention den 20 november 1989 om barnets rättigheter i originaltexternas lydelse gälla som svensk lag. Att konventionen nu är lag fyller ett pedagogiskt syfte, det har kunskaphöjande effekter och tydliggör barn som rättighetsbärare.

Detta avsnitt redogör för några av de bestämmelser i PBL där det finns samband med barnkonventionens artiklar. Redogörelsen utgår från PBL:s struktur.

2.1 Barnen blir en del av den fysiska planeringen

Först i slutet av 1800-talet började stadsplaneringen ta hänsyn till barnens behov och den utvecklingen tog fart i början av 1900-talet. En av de första planeringsåtgärderna var att avsätta plats för ytor för barn i stadsparker och grönområden. Vasaparken i Stockholm från 1897 är ett sådant exempel, där stora lekplatser placerades centralt i parken. Arbetet fortsatte med planering av barns lekplatser i närheten av bostäderna och med rymliga bostadsgårdar i hela landet. På 1930-talet inleddes en satsning på barnrikehus. Barnrikehusen innehöll bostäder avsedda speciellt för barnrika och "mindre bemedlade" arbetarfamiljer. Barnrikehusen tillkom för att minska trångboddheten i de växande städerna.

Den andra stora satsningen på barn i stadsplaneringen skedde på 1960-talet, med bland annat separata gång- och cykelvägar som gjorde det möjligt för barn att ta sig fram själva utan att behöva vara ute i trafiken bland bilar och andra fordon. Mellan åren 1968–1975 genomfördes flera utredningar om förskolor och fritidshem och när barnomsorgen byggdes ut i början på 1970-talet byggdes förskolorna med stora gårdar med natur och variation¹⁵. Miljonprogrammet innehöll genomgående tämligen stora uteplatser (friytor), vilket också möjliggjordes av luftiga avstånd mellan byggnaderna. Inte sällan fanns kvarbliven natur att upptäcka.

¹⁵ SOU 1972:26–27 Förskolan del 1–2, SOU 1974:42 Barns fritid, SOU 1975:67 Utbildning i samspel, SOU 1975:94 Barns sommar, SOU 1970:1 Barns utemiljö.

Under miljonprogrammets genomförande gällde normplanering. Denna hade tillkommit på 1960-talet och innebar att vissa normer måste följas för att få statligt bostadslån. Ett mål med normerna var att värna barns behov i den byggda miljön, att skapa god tillgång på platser för barn i utemiljön, samt att skydda barnen från den ökande mängden trafik. Normplaneringen gällde fram till 1987 då plan- och bygglagen (1987:10) ÄPBL, började gälla. Sedan 1987 har det varit kommunernas ansvar att bevaka friytor som ett allmänt intresse när de planerar och när tomter ska bebyggas med bostäder, skolor eller förskolor.

2.2 Barnkonventionen och PBL

Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter är till skillnad från exempelvis PBL inte en speciallagstiftning. Det innebär att om reglerna i PBL kolliderar med lag som reglerar allmänna frågor så har reglerna i PBL företräde. Men även om PBL i vissa fall går före lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter, ska ändå barnrättsperspektivet och barnens perspektiv beaktas vid tillämpningen av PBL. Det kan jämföras med Norge där barnkonventionen är överordnad allmänna lagar och ska ges företräde om det uppstår en konflikt med allmän lag.

Alla artiklar i barnkonventionen ska tillämpas och ska läsas som en helhet enligt FN:s kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén), men vissa av artiklarna är särskilt relevanta i samhällsbyggnadsprocessen. Det är självklart de fyra grundläggande principerna – artiklarna 2 (barns lika värde), 3 (barnets bästa), 6 (rätt till liv och utveckling) och 12 (rätt att uttrycka åsikter och få dem respekterade). De grundläggande principerna är viktiga för hur hela konventionen ska tolkas. Andra artiklar i barnkonventionen som särskilt bör uppmärksammas i samhällsbyggnadsprocessen är artiklarna 4 (genomföra ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter), 23 (barn med funktionsnedsättning och deras rätt till aktivt deltagande i samhället), 27 (rätt till levnadsstandard som krävs för utvecklingen) och 31 (rätt till vila, fritid, lek och rekreation).

Barnrättskommittén övervakar att barnkonventionen respekteras av de länder som ratificerat den. Kommittén består av 18 oberoende experter. Barnrättskommittén publicerar så kallade allmänna kommentarer som ger vägledning om hur olika artiklar och teman i barnkonventionen ska tolkas. Kommentarererna är inte bindande, men kan vara till hjälp vid tolkningen av PBL. Barnrättskommitténs kommentar nummer 14 om artikel 3 (barnets bästa) är att denna rättighet ska beaktas både för ett enskilt barn och för grupper av barn. Barnets bästa ska enligt kommittén

väga tungt, men inte vara ensamt utslagsgivande när olika intressen ska vägas mot varandra. Vad som är barnets bästa avgörs i varje enskilt fall. Om ett barn eller en grupp av barn kommer att påverkas av ett beslut, måste beslutsprocessen enligt barnrättskommittén innehålla en utvärdering av eventuella positiva och negativa konsekvenser för barn.

Det finns olika metoder för att integrera barns rättigheter i den fysiska miljön, exempelvis genom riktlinjer eller genom barnkonsekvensanalyser. Varken barnkonventionen eller PBL föreskriver att någon specifik metod ska användas för att fånga upp detta perspektiv.

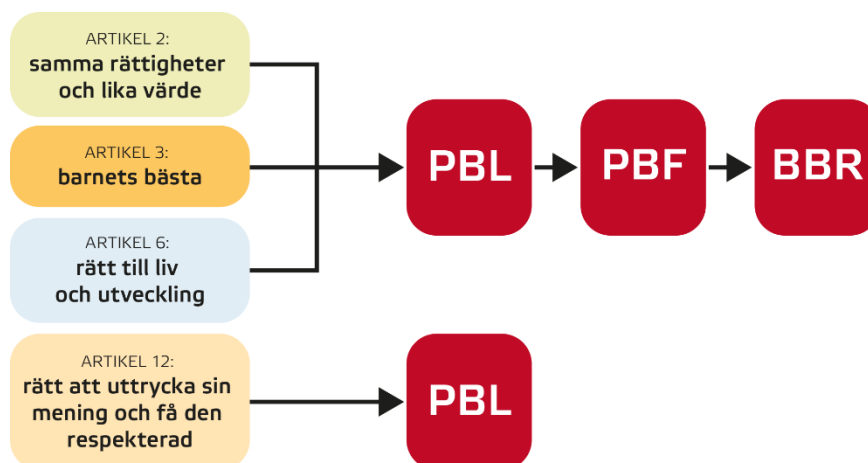
Barnkonventionen ska tillämpas i pågående ärenden och mål enligt PBL, det vill säga även i ärenden och mål som har inletts före den 1 januari 2020. Vare sig barnkonvention eller lagen om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter innehåller bestämmelser som riktar sig mot enskild, utan binder enbart konventionsstaterna. Det finns inte heller någon straffrättslig bestämmelse för överträdelser av lagen vid myndighetsutövning.

2.3 Bestämmelser i PBL som berör barn

Många avvägningar enligt PBL i enskilda fall görs av kommunerna. Kommunerna har också det så kallade planmonopolet, det vill säga att kommunen bestämmer hur mark ska användas och bebyggas. PBL har även en formaliserad beslutsprocess som ska ge kommuninvånare och andra aktörer inflytande över samhällsplaneringen. Ordet barn förekommer varken i PBL eller i plan- och byggförordningen (2011:338), PBF.

Men i både ÄPBL:s och PBL:s portalparagraf, 1 kap. 1 §, finns skrivningar om att lagen syftar till att främja hållbara livsmiljöer för dagens människor och för kommande generationer. Även om portalparagrafen inte kan åberopas för att hävda barns rättigheter i ett ärende, pekar bestämmelsen på en ambitionsnivå hos lagstiftaren.

PBL består av flera delar; översiktsplanering, framtagande av detaljplan och områdesbestämmelser, krav på byggnadsverk, tomter och allmänna platser, lovprocessen, bygg- och anmälningsprocessen och tillsynsdel. PBL hanterar alltså hela spannet – från planeringsstadiet till ett uppfört byggnadsverk och kontrollen över att reglerna i PBL har följts.



Figur 1 Illustrationen visar var barnkonventionens fyra grundprinciper speglas i plan- och bygglagstiftningen.

2.3.1 Översiktsplanering

När en översiktsplan tas fram ska kommunen enligt kapitel 3 i PBL göra en avvägning mellan olika intressen som exempelvis bostadsbyggande och socialt god och tillgänglig livsmiljö. I avvägningen mellan olika allmänna intressen och ibland motstående sådana, bör den mest miljömässigt, ekonomiskt och socialt hållbara utvecklingen vara styrande.

Samrådet enligt 3 kap. 8 § PBL är en del av planprocessen där förslaget till översiktsplan successivt utarbetas. Kommunens invånare och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget är de som ska ges tillfälle att delta i samrådet. Kommunen kan också i samrådsskedet initiera en medborgardialog med kommuninvånarna. Både samrådet och granskningskedet kan användas som forum för att ta del av barns uppfattningar och därigenom ta hänsyn till artikel 12 i barnkonventionen. Medborgardialog kan även förekomma innan den formella planprocessen startar, både för översiktsplanering, fördjupad översiktsplan och detaljplan. Den typen av medborgardialog är dock inte reglerad i PBL. Det finns därmed flera ingångar för att få med barn i ett tidigt skede, både formella och informella vägar.

Efter granskningstiden ska kommunen enligt 3 kap. 18 § PBL i ett särskilt utlåtande sammanställa de synpunkter som kommit fram och redovisa de förslag som synpunkterna gett anledning till. Barnrättskommittén ställer i sin allmänna kommentar upp fem steg för att genomföra artikel 12. Det fjärde steget är att informera barnet om resultatet av processen och förklara hur barnets åsikter har beaktats. Denna återkoppling är en garanti för att barnet inte bara hörs som en formalitet, utan

faktiskt tas på allvar¹⁶. Om barn har deltagit i planarbetet är återkopplingen ett sätt att se till att artikel 12 har beaktats fullt ut.

2.3.2 Detaljplanering

Vid framtagande av detaljplaner med standardförfarande ska samråd äga rum enligt 5 kap. 11 § PBL. Det är bland annat kända sakägare, kända bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs, sammanslutningar och enskilda i övrigt som har ett väsentligt intresse av förslaget som ska ges tillfälle till samråd. Samråd behöver inte ske med bostadsrättshavare, hyresgäster, boende eller hyresgästorganisationer, om det är uppenbart att förslaget saknar betydelse för dem.

Med känd sakägare menas primärt fastighetsägare. Barn kan vara fastighetsägare, men har då som huvudregel enligt 9 kap. 1 § föräldrabalken inte rådighet över denna egendom, såvida inte annat har föreskrivits i till exempel testamente eller gåvohandling. Barn kan även vara boende och kan också vara sådan enskild som har ett väsentligt intresse av förslaget. Formellt tillåts alla oavsett ålder att delta i samrådet om en plan berör dem¹⁷. Detsamma gäller för granskningsprocessen där det i 5 kap. 19 § PBL uttrycks ”den som vill lämna synpunkter på förslaget ska göra det under granskningstiden”. Utmaningen är att få barn involverade i planprocessen. Liksom vid framtagandet av översiktsplan är det viktigt att barn får återkoppling och en motivering till hur kommunen beaktat inkomna synpunkter.

2.3.3 Allmänna och enskilda intressen i PBL

Enligt 2 kap. 1 § PBL ska vid prövning av frågor enligt lagen hänsyn tas till både allmänna och enskilda intressen. Vid avvägningen mellan allmänna och enskilda intressen ska den så kallade proportionalitetsprincipen gälla. Den innebär att det ska vara en rimlig balans mellan nyttan av ett beslut och konsekvenserna ett beslut får för motstående enskilda intressen. Det är kommunen som ska bevaka de allmänna intressena. Vid planläggning är det därmed kommunen som bevakar att barns intressen tillvaratas och barns intressen är ett bland flera intressen som kommunen ska ta hänsyn till. Barns intressen kan vara både ett allmänt intresse som placering av skolor och lekplatser där det berör en större grupp, men också ett enskilt intresse som bara berör ett eller några få barn.

¹⁶ SOU 2016:19 Barnkonventionen blir svensk lag, s. 112.

¹⁷ Prop. 1997/98:182 Strategi för att förverkliga FN:s konvention om barnets rättigheter i Sverige, s. 32.

Planläggning och handläggning av andra ärenden enligt 2 kap. 3 § PBL ska främja:

- En från social synpunkt god livsmiljö som är tillgänglig och användbar för alla samhällsgrupper.
- En långsiktigt god hushållning med mark, vatten, energi och råvaror samt goda miljöförhållanden i övrigt.
- Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet.

Andra relevanta regler ur ett barnrättsperspektiv i PBL:s andra kapitel är:

- Kravet på att bebyggelse och byggnadsverk ska lokaliseras till mark som är lämpad för ändamålet med hänsyn till människors hälsa och säkerhet och som gäller vid planläggning, förhandsbesked och bygglovsprövning utanför detaljplanelagt område (5 § första stycket 1).
- Kravet vid planläggning, bygglovsärenden och åtgärder som inte kräver lov på att personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga ska ges möjlighet att använda området (6 § första stycket 7).
- Kravet vid planläggning att hänsyn ska tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse och möjligheter att anordna en rimlig samhällsservice och kommersiell service (7 § första stycket 4).
- Kravet vid planläggning och lovprövning på att fara för människors hälsa och säkerhet eller betydande olägenhet på annat sätt ska beaktas (9 §).

Detta är bestämmelser som särskilt berör tre av de fyra grundläggande principerna i barnkonventionen, men även korrelerar med artiklarna 4, 23, 24, 27 och 31 i konventionen, även om ”barn” inte explicit förekommer i bestämmelserna.

2.3.4 Krav på byggnadsverk, tomter och allmänna platser

PBL ställer krav på hur byggnadsverk, det vill säga både byggnader och andra anläggningar, ska utformas. Byggnadsverk ska enligt 8 kap. 1 § PBL vara lämpliga för sitt ändamål, ha god form-, färg- och materialverkan och ska även vara tillgängliga och användbara för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Byggnadsverk ska även enligt

8 kap. 4 § PBL uppfylla vissa tekniska egenskapskrav. Lämplighetskravet och tillgänglighetskravet samt de flesta tekniska egenskapskraven preciseras i Boverkets byggregler – föreskrifter och allmänna råd (2011:6), BBR. Befintliga byggnadsverk ska enligt 8 kap. 14 § PBL underhållas så att de tekniska egenskapskraven behålls. Detta är krav som framförallt speglar artiklarna 6, 23 och 27 i barnkonventionen, det vill säga barns rätt till överlevnad och utveckling och möjligheterna för barn med funktionsnedsättning att åtnjuta ett fullvärdigt liv samt rätten till en levnadsstandard som krävs för barns utveckling. Byggnader som uppförs ska vara säkra för alla inklusive barn. Underhållskravet på anläggningar som exempelvis lekplatser innebär att framförallt barns säkerhet ska tillgodoses.

En tomt som ska bebyggas måste enligt 8 kap. 9 § PBL uppfylla vissa krav när den bebyggs, till exempel ska naturförutsättningarna så långt som möjligt tas till vara, den ska kunna användas av personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga och risken för olycksfall ska begränsas. Om tomten ska bebyggas med byggnadsverk som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet ska det finnas friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Om det vid en sådan situation finns svårigheter att uppfylla både kraven på parkering och på friyta som är lämplig för lek och utevistelse ska det senare lämnas företräde. Kraven på parkering och friyta ska lösas på eller i närheten av tomten. Boverket har gett ut Boverkets allmänna råd (2015:1) om hur friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor eller liknande verksamhet bör anordnas och placeras. De allmänna råden reglerar dock inte hur mycket friyta det bör finnas per barn och det finns ännu inga bindande regler om hur mycket friyta det ska finnas per barn. Tomtkraven som regleras i PBL har motsvarigheter i artiklarna 6, 23, 27 och 31 i barnkonventionen. Det är artiklar som tar upp barns överlevnad, rätt till ett fullvärdigt och anständigt liv för barn med funktionsnedsättning, barns rätt till utveckling och barns rätt till lek och rekreation.

Kraven som finns på tomter ska i skälig utsträckning även tillämpas på allmänna platser och på områden för andra anläggningar än byggnader. Det finns preciserade krav på tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga på allmänna platser och på områden för andra anläggningar än byggnader i Boverkets föreskrifter och allmänna råd (2011:5) om tillgänglighet och användbarhet för personer med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga på allmänna platser och inom områden för andra anläggningar än byggnader. Reglerna ska tillämpas tillsammans med artikel 23 som ger barn med

fysisk eller psykisk funktionsnedsättning rätten att få ett fullvärdigt och anständigt liv och att aktivt få delta i samhället.

2.3.5 Bygglovsprövning och handläggning

För att bygglov ska kunna ges inom och utanför detaljplanelagt område ska åtgärden enligt 9 kap. 30 och 31 §§ PBL bland annat uppfylla vissa bestämmelser i kapitel 2 och 8. Några av de bestämmelser som är relevanta i kapitel 2 och 8 har beskrivits ovan.

Ett tidsbegränsat bygglov enligt 9 kap. 33 § PBL kan beviljas om en åtgärd inte uppfyller alla förutsättningar för ett permanent bygglov. Denna typ av bygglov används till exempel för att uppföra skolor. Sådana tidsbegränsade bygglov kan beviljas upp till femton år. I vissa fall kan barn gå hela sin skoltid i byggnader som har den typen av lov. Eftersom inte alla de förutsättningar som gäller för permanent lov behöver vara uppfyllda vid tidsbegränsade bygglov, är det då särskilt viktigt att barnkonventionen beaktas.

Det finns bestämmelser i 9 kap. 25 § PBL som innebär att kända sakägare, bostadsrättshavare, hyresgäster och boende som berörs samt hyresgästorganisationer ska underrättas (så kallat grannhörande) i vissa fall under handläggningen av ett lovärende. Barns rätt att komma till tals finns i artikel 12 i barnkonventionen – en artikel som även anger att barn ska höras på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler. Såvitt Boverket känner till brukar inte barn ingå i denna grupp vid handläggningen, utan anses företrädda av vårdnadshavare eller god man. Å andra sidan motsvarar gruppen ”grannhörande” till viss del dem som ska höras i samrådsskedet och där det i förarbetena framgår att barn ska likställas med andra grupper som har rätt att komma till tals. Det finns också krav i 9 kap. 41–41 b §§ PBL om att beslut om lov ska delges och skickas till vissa personer och organisationer. Om barn ska anses ha egen talan utöver vårdnadshavarens/den gode mannens uppfattning i dessa sammanhang är något oklart.

2.3.6 Genomförande av byggåtgärder

I 8 kap. 4 § PBL och i kapitel 3 i PBF, regleras de tekniska egenskapskraven som sedan preciseras i BBR. Lovpliktiga åtgärder eller åtgärder som kräver anmälan måste ha ett startbesked för att få påbörjas enligt 10 kap. 23 § PBL. För att ett startbesked ska kunna beslutas måste bland annat åtgärden antas komma att uppfylla kraven enligt PBL och föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Sådana föreskrifter är bland annat BBR.

Avsnitt 3 i BBR innehåller funktionskrav som rör barn som exempelvis att bostaden ska vara lämpligt utformad och tillgänglig och i avsnitt 6 finns krav på termisk komfort som specifikt avser barn. I framförallt avsnitt 8 BBR finns regler som rör barns säkerhet. De tekniska egen-skapskraven behandlas även vid det tekniska samrådet. Dessa regler berör särskilt artiklarna 2, 3, 4, 23, 27 och 31 i barnkonventionen.

2.3.7 Tillsyn

Granskningen över att reglerna har följts sker genom tillsyn. Tillsynsmyndighet i plan- och bygglagstiftningen är framförallt byggnadsnämnden, men även länsstyrelsen. Länsstyrelsen har enligt 11 kap. 10 § PBL möjlighet att överpröva en ny, ändrad eller upphävd detaljplan. En av länsstyrelsens ingripandegrunder är om en bebyggelse blir olämplig med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet. Den ingripandegrunden omfattar alla och inte specifikt barn.

Ett tillsynsområde som är viktigt ur ett barnrättsperspektiv är säkra lekplatser som det finns krav på både i PBL, PBF och BBR. Den tillsynen omfattar både anläggande, ändring och underhåll av lekplatserna. Tillsyn ur ett barnrättsperspektiv kan även avse de avsnitt i BBR som särskilt berör barn, se under 2.3.6 Tillsyn vad gäller friyta i kapitel 8 PBL kan bland annat bedrivas om parkering har prioriterats framför friytan och om friytan är olämpligt utformad.

2.3.8 Rätt att överklaga beslut enligt PBL

Varken artikel 12 eller övriga artiklar i barnkonventionen innehåller regler om rätten att överklaga. Sverige har inte heller tillträtt tredje tilläggsprotokollet till barnkonventionen som ger barn möjlighet att lämna in klagomål till FN:s barnrättskommitté.

Beslutet om att anta en översiktsplan kan överklagas om översiktsplanen inte har tagits fram på ett lagenligt sätt eller om beslutet har fattats av någon annan instans inom kommunen än kommunfullmäktige enligt 13 kap. 1 och 8 §§ PBL. Det går alltså inte att klaga på en översiktsplan för att den inte beaktar barns intressen. Alla kommunens medlemmar har rätt att överklaga kommunfullmäktiges beslut om att anta översiktsplanen.

Ett beslut om att anta, ändra eller upphäva en detaljplan och områdesbestämmelser, samt ett beslut om bygglov eller förhandsbesked får överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot enligt 13 kap. 8 § PBL. För detaljplan och områdesbestämmelser krävs också att den som vill överklaga måste ha lämnat synpunkter på planen senast under granskningstiden enligt 13 kap. 11 § PBL.

I svensk rätt saknar barn under 18 år rättshandlingsförmåga, vilket innebär att huvudregeln är att barn även saknar processbehörighet, det vill säga rätt att väcka talan vid domstol. Historiskt sett är barns talerätt begränsad inom svenskt rättsväsende, även om det förekommer att barn har getts talerätt vid tillämpning av tvångslagar som rör barn. Till exempel fick ett icke processbehörigt barn rätt att överklaga ett beslut enligt LVU trots att ställföreträdaren ansåg att beslutet skulle bestå¹⁸. PBL har inga särregler för barns rätt att överklaga, utan där görs en hänvisning till kommunallagen (2017:725) respektive förvaltningslagen (2017:900) angående vem som har rätt att överklaga.

2.3.9 Sammanfattande reflektioner om barnrätten i PBL

Flera av konventionens artiklar har motsvarigheter i PBL. I vissa fall manifesteras barns intressen konkret som exempelvis i portalparagrafen, genom kraven på friyta och underhåll av lekplatser i PBL samt genom kraven i BBR som avser barnsäkerhet. Ibland är de mer subtilt uttryckta i PBL som att planläggning ska främja en från social synpunkt god livsmiljö.

I de flesta av de allmänna intressena i 2 kap. PBL finns barns intressen representerade. Enligt samma kapitel i PBL ska en avvägning göras mellan olika intressen, men det framgår inte hur avvägningen ska göras, hur olika intressen ska vägas mot varandra, eller att exempelvis barns intressen ska ha företräde framför något annat intresse. Det stämmer till viss del med barnrättskommitténs tolkning av artikel 3 (barnets bästa) som anger att barnets bästa ska väga tungt men inte vara ensamt utslagsgivande vid en prövning. Vad som ska anses vara barnens bästa avgörs i varje enskilt fall, vilket innebär att barnrättsfrågan riskerar att hanteras väldigt olika i olika planer.

Barn har, liksom andra samhällsgrupper, rätt att delta vid framtagandet av en plan, men hur och omfattning är upp till varje enskild kommun att avgöra. Hur artikel 12 (barns rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad) ska tolkas i förhållande till övriga delar av PBL som när barn exempelvis är boende, hyresgäster eller berörda i lovprocessen är något oklart.

Barn omfattas, liksom andra, av bestämmelserna i PBL och barnkonventionen som lag kan förstärka barns rättigheter i bygglagstiftningen. Men det är ingen garanti för att barns rättigheter faktiskt får avtryck i den fysiska planeringen, eftersom PBL till sin karaktär är en avvägningsslag.

¹⁸ HFD 2014 ref. 38.

3. Kartläggning av kommunernas arbete med den praktiska tillämpningen av barnkonventionen i planering enligt PBL

I det här kapitlet beskrivs det insamlade materialet från Boverkets plan- och byggenkät. Kapitlet inleds med en övergripande redogörelse av resultatet. Därefter följer en genomgång av kommunernas arbete med planering utifrån enkätsvaren och Boverkets reflektioner över det insamlade resultatet.

3.1 Plan- och byggenkäten 2019

Boverket gör årligen en uppföljning av plan- och bygglagstiftningens tillämpning genom Boverkets plan- och byggenkät. Den skickas ut till alla kommuner och länsstyrelser. I enkäten för år 2019 infördes nya frågor om kommunens praktiska tillämpning av barnkonventionen i deras arbete med översiktsplanering och detaljplanering. Huvudfrågorna var:

- Har kommunen arbetat med att ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån barnkonventionens artiklar? (fråga 1.4)
- Har barn deltagit i kommunens arbete med fysisk planering? (fråga 1.5)

Frågorna kompletterades med följdfrågor med olika svarsalternativ samt möjlighet till fritextsvar.

Svarsfrekvensen på plan- och byggenkäten var hög där 280 av 290 kommuner svarade. Det är en något högre svarsfrekvens än tidigare år. Resultaten från hela plan- och byggenkäten finns tillgängliga på Boverkets webbplats.

3.2 Resultat från plan- och byggenkäten

I enkätundersökningen svarade 165 av kommunerna att de har arbetat med att ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån barnkonventionens artiklar. Över 100 kommuner lämnar också exempel på projekt eller planeringssituation där barnets bästa har tagits tillvara och/eller barn har kommit till tals.

På frågan om barn har deltagit i kommunens arbete med fysisk planering svarade 169 kommuner ja. Främst har det skett genom dialoger i översiktsplanering och detaljplanering.

3.2.1 Variationer mellan regioner och kommungrupper

Resultatet av enkätundersökningen visar på regionala olikheter och skillnader mellan kommuner av olika storlek. En jämförelse mellan storstadsregionerna visar att en större andel av kommunerna i Storgöteborg har svarat ja på fråga 1.4, om kommunens hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen, än kommunerna i Storstockholm och Stormalmö. Däremot är det vanligare att kommunerna i Storstockholm har svarat ja på fråga 1.5, om barn har deltagit i kommunens arbete med fysisk planering, än i de andra storstadsregionerna. I Stormalmö svarade en liten andel av kommunerna att barn har deltagit.

Även en relativt stor andel av de större och mellanstora¹⁹ kommunerna, de med 25 000–75 000 invånare, svarade att barn på något vis har deltagit i planeringsarbetet.

I enkäten är det 64 av de 280 svarande kommunerna som svarat nej både på frågan om kommunens hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen och frågan om barns deltagande i den fysiska planeringen. De flesta av dessa är mindre kommuner, med färre än 25 000 invånare.

Tabell 1. Andel kommuner i respektive län som svarar ja på de tre huvudfrågorna i enkäten.

Län	Har kommunen arbetat med att ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån barnkonventionens artiklar?	Har barn deltagit i kommunens arbete med fysisk planering?	Har kommunen arbetat med att ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån barnkonventionens artiklar eller har barn deltagit i kommunens arbete med fysisk planering?
Blekinge	100%	40%	100%
Dalarna	47%	67%	87%
Gotland	0%	0%	0%

¹⁹ Utgångspunkten för kommunindelningarna är hämtade från SCB:s kommunindelning, men Boverket har delat upp kommunerna ytterligare eftersom det är en stor spännvidd i kategorin 0–75 000 invånare. Detta för att särskilja de riktigt små kommunerna från de som är något större.

Län	Har kommunen arbetat med att ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån barnkonventionens artiklar?	Har barn deltagit i kommunens arbete med fysisk planering?	Har kommunen arbetat med att ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån barnkonventionens artiklar eller har barn deltagit i kommunens arbete med fysisk planering?
Gävleborg	33%	44%	56%
Halland	67%	83%	83%
Jämtland	63%	50%	75%
Jönköping	54%	62%	69%
Kalmar	50%	58%	75%
Kronoberg	71%	57%	71%
Norrbottn	67%	67%	75%
Skåne	73%	64%	82%
Stockholm	60%	76%	80%
Södermanland	78%	67%	89%
Uppsala	88%	88%	88%
Värmland	38%	50%	63%
Västerbotten	43%	43%	71%
Västernorrland	43%	29%	57%
Västmanland	90%	70%	100%
Västra Götaland	63%	61%	78%
Örebro	33%	58%	67%
Östergötland	42%	50%	83%

3.2.2 Statistiska samband

I analysen av kommunernas svar, har de två huvudfrågorna 1.4 och 1.5 visat statistiskt samband med befolkningstillväxt, antal och andel barn i kommunen, ekonomiska faktorer och nyproduktion. Sambandet har främst varit med andelen barn i kommunen.

Det har även gått att se samband mellan kommunernas svar på frågorna rörande barnkonventionens tillämpning och deras svar inom andra frågeområden i plan- och byggenkäten. Detta gäller bland annat frågor om kommunen har någon tjänsteman eller funktion, med uttalat ansvar för de övergripande tillgänglighetsfrågorna kopplade till fysisk planering samt om kommunen använder sig av markanvisningar, frågorna 1.6 respektive 2.1 i enkäten. Många av de kommuner som hade svarat ja på

de frågorna visade sig också ha uppgett att de arbetar med att ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån barnkonventionens artiklar.

3.3 Arbetssätt och verktyg som kommunerna använder i planeringen

I plan- och byggenkäten kunde kommunerna ange på vilket eller vilka sätt de arbetar med barnperspektivet och hur barn hade deltagit i kommunens arbete med fysisk planering under 2019. De alternativ som kommunen kunde välja emellan var:

- Genom dialoger om översiktsplan/fördjupning av översiktsplan.
- Genom ställningstaganden i översiktsplanen/fördjupning av översiktsplan.
- Genom dialoger om riktlinjer, policydokument eller liknande dokument gällande barns fysiska miljöer och/eller delaktighet.
- Genom dialoger om detaljplaner/områdesbestämmelser.
- Genom arbete med barnkartor i GIS.
- Genom arbete med barnkonsekvensanalyser.
- På annat sätt (fritextsvar).

Alternativen är valda utifrån vilka metoder som har lyfts i tidigare utredningar och arbeten som Boverket har gjort med anknytning till barnperspektivet.

3.3.1 Dialoger om översiktsplan/fördjupning av översiktsplan

I plan- och byggenkäten 2019 svarar 74 kommuner att kommunen har arbetat med att ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån barnkonventionens artiklar, bland annat genom dialoger om översiktsplan/fördjupning av översiktsplan. 99 kommuner anger att barn har deltagit i kommunens arbete med fysisk planering genom dialoger om översiktsplan/fördjupad översiktsplan. Att barn deltar i dialoger om översiktsplan är utifrån enkätsvaren vanligast i Storstockholm, Storgöteborg och mellanstora kommuner, och minst vanligt i Stormalmö.

Vid framtagandet av en översiktsplan kan dialoger som hålls inom ramen för samrådet involvera barn. Samrådet sker i flera steg där ett första steg är att inhämta kunskap till exempel om hur barn upplever en viss miljö. Dialoger kan även ske i senare skeden när ett planförslag utformas.

3.3.2 Ställningstaganden i översiktsplan/fördjupning av översiktsplan

I plan- och byggenkäten 2019 anger 54 kommuner att de har arbetat med att ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån barnkonventionen artiklar, genom ställningstaganden i översiktsplanen. Ställningstagande är enligt enkäten vanligast i Stormalmö och i mellanstora kommuner där ungefär en tredjedel av kommunerna inom respektive kategori anger att de arbetar med ställningstaganden.

I sina ställningstaganden i översiktsplanen kan kommunen visa på viljeriktningen för kommunens utveckling. Exempel på ställningstaganden i översiktsplanen kan vara lokaliseringsprinciper för skolor, fritidshem, förskolor eller liknande verksamhet vid planläggning av sammanhållen bebyggelse samt anpassning till olika slags bebyggelse.

3.3.3 Dialoger om riktlinjer, policydokument eller liknande dokument gällande barns fysiska miljöer och/eller delaktighet

I plan- och byggenkäten för 2019 svarade 41 kommuner att de har arbetat med att ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån barnkonventionens artiklar genom riktlinjer, policydokument eller liknande dokument gällande barns fysiska miljöer och/eller barns delaktighet. Att använda sig av riktlinjer är minst vanligt i de mindre kommunerna, där endast en mindre andel anger att de använder sig av riktlinjer. Vanligast är det i Stormalmö samt mellanstora och stora kommuner där runt en fjärdedel anger att de använder sig av riktlinjer.

I plan- och byggenkäten anger även 19 kommuner att barn har deltagit i kommunens arbete med fysisk planering genom dialoger om riktlinjer, policydokument eller liknande dokument gällande barns fysiska miljöer och/eller barns delaktighet. Detta svar är vanligast i Storstockholm och Stormalmö.

Som stöd för att underlätta sina bedömningar i enskilda plan- eller bygglovsärenden kan kommunen anta riktlinjer. I riktlinjer kan kommunen exempelvis sammanställa principer för hur friytebehoven ska tillgodoses i olika typer av bebyggelse, lösa samutnyttjande av friytor, behov av tredimensionell fastighetsbildning och faktamaterial.

Dokument av denna typ är också ett planeringsunderlag till översiktsplanen. Dokumentet kan också definiera ansvarsförhållandet mellan förvaltningar i kommunen och strategier för förvaltningsövergripande samverkan.

3.3.4 Dialoger om detaljplaner/områdesbestämmelser

I plan- och byggenkäten för 2019 svarade 61 kommuner att de har arbetat med att ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån barnkonventionens artiklar genom dialoger om detaljplaner eller områdesbestämmelser. 62 kommuner anger att barn har deltagit i kommunens arbete genom dialoger om detaljplaner eller områdesbestämmelser.

Det är inte rakt igenom samma kommuner som har svarat att de har arbetat med att ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån barnkonventionens artiklar genom dialoger, som anger att barn har deltagit genom dialoger.

Dialoger som hålls inom ramen för samrådet vid framtagandet av detaljplanen är en ingång för att involvera barn. I samrådet kring en detaljplan ska kommunen presentera ett planförslag. Detta betyder att kommunen redan när samrådet börjar ska ha gjort en hel del ställningstaganden och bedömt konsekvenser av planen. Men dialoger med barn kan även användas innan den formaliserade processen enligt PBL har påbörjats och ställningstaganden har gjorts.

3.3.5 Barnkartor i GIS

I plan- och byggenkäten anger 14 kommuner att barn har deltagit i kommunens arbete med fysisk planering genom arbete med barnkartor i GIS.

Barnkartor i GIS är en metod som tar till vara på skolbarns kunskaper om sin närmiljö och gör dessa tillgängliga för fysisk samhällsplanering. Detta görs genom att låta barnen och deras lärare kartera sina upplevelser och preferenser gällande sin utemiljö i ett enkätverktyg.²⁰

3.3.6 Barnkonsekvensanalyser

I plan- och byggenkäten anger 18 kommuner att de har arbetat med barnkonsekvensanalyser i översiktsplan. Vanligast är det i Storgöteborg, där drygt en fjärdedel av kommunerna inom den aktuella regionen har angett att kommunen arbetat med att ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån barnkonventionens artiklar genom barnkonsekvensanalyser i översiktsplan.

I enkätsvaren gällande om kommuner använder sig av barnkonsekvensanalyser i samband med framtagande av detaljplaner, anger 62 kommuner att de tillämpar barnkonsekvensanalyser i detaljplanarbetet. Vanligast är

²⁰ <http://www.barnkartor.se/>. Hämtad 2020-10-21.

det i Storstockholm och Storgöteborg där nästan varannan kommun anger att de tillämpar barnkonsekvensanalyser i detaljplaneringen.

En barnkonsekvensanalys kan användas för att visa vilka konsekvenserna av en förändring i den fysiska miljön blir för barn samt värdera konsekvenserna.

3.3.7 Andra arbetssätt och metoder

I fritextsvaren till plan- och byggenkäten 2019 redovisar kommunerna exempel på andra arbetssätt och metoder som de använder sig av i den fysiska planeringen. Nedan följer ett antal exempel.

Barnchecklista

Nio kommuner anger i fritextsvaren i plan- och byggenkäten 2019 att de använder sig av barnchecklistor.

Barnchecklistor är en lista med frågor som bör ställas inför varje beslut som fattas i kommunen, och följa ett ärende från början till slut²¹. De används ofta för alla beslutsärenden i kommunen och vägleder därför inte direkt i planeringsfrågor. Exempel på frågor är: ”Hur påverkar detta förslag barns och ungdomars situation?” eller ”Har barn och ungdomar haft möjlighet att påverka eller lämna synpunkter på förslaget?”

Sociala konsekvensanalyser

Två kommuner beskriver i plan- och byggenkäten att de har arbetat med sociala konsekvensanalyser i fördjupning av översiktsplanen.

Digitala verktyg

Två kommuner skriver i plan- och byggenkäten att de har använt sig av det digitala spelet Minecraft som verktyg i planeringen. Ytterligare två kommuner nämner att de har arbetat med digitala enkäter.

Lekvärdesfaktor

En kommun nämner att de använder sig av lekvärdesfaktorer som ett planeringsverktyg för att inventera kvalitet och utvecklingsbehov i befintliga utemiljöer. Metoden används för att undersöka förutsättningar för förskolebarns lek och rörelse och främja deras utveckling genom tillräckligt stora och omväxlande utomhusmiljöer.

Kompensation vid förtätning

Några kommuner har svarat att de använder sig av kompensationsåtgärder när miljöer som används av barn tas i anspråk för att bygga.

²¹ Maria Nordström. Barnkonsekvensanalyser i stadsplaneringen. 2020.

Elevråd som remissinstans

Ett antal kommuner har använt sig av skolors elevråd för att få synpunkter på planeringsprojekt.

Barnperspektivet och barnets bästa belyses i alla beslut

Några kommuner anger i fritextsvaren också att kommunen eller nämnden ställer krav om att barnperspektivet eller barnkonventionen ska belysas i alla kommunens beslut, eller att det ska finnas en beskrivning av hur barn och unga påverkas av det aktuella beslutet.

3.4 Sammanfattande reflektioner av kommunernas tillämpning av barnkonventionen

Svaren från plan- och byggenkäten ger tillsammans med annan kunskapsinsamling en första bild av kommunernas tillämpning av barnkonventionen.

3.4.1 Enkätsvaren ger en nulägesbild

Mer än hälften av kommunerna uppger i plan- och byggenkäten att de i sin fysiska planering har tagit hänsyn till barns rättigheter utifrån barnkonventionens artiklar. Ungefär lika många kommuner svarar att barn har varit delaktiga i arbetet med fysisk planering, vilket främst har skett genom dialoger i översiktsplanering och detaljplanering. Mer än en tredjedel av kommunerna ger också exempel på projekt eller planeringssituation där barnets bästa har tagits tillvara och/eller barn har kommit till tals.

I plan- och byggenkäten har cirka en femtedel av kommunerna svarat nej både på frågan om kommunens har tagit hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen och på frågan om barns deltagande i den fysiska planeringen. Vi vet att de negativa svaren kan ha flera orsaker, där olika tolkningsmöjligheter av själva frågeställningarna är en tänkbar förklaring.

Även skillnaden som noteras i svaren kring dialoger, att det inte är rakt igenom samma kommuner som svarar har svarat att de har arbetat med att ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån barnkonventionens artiklar genom dialoger, som anger att barn har deltagit genom dialoger, kan till viss del förklaras av tolkningsutrymmet. Detta kan även förklaras av att utgångspunkten för den första frågan inte är att barn har deltagit i arbetet.

3.4.2 Expansiva kommuner arbetar med barnperspektivet

I analysen av kommunernas svar, har de två huvudfrågorna 1.4 och 1.5 visat statistiskt samband med befolkningstillväxt, antal och andel barn i

kommunen, ekonomiska faktorer och nyproduktion. Sambandet har främst varit med andelen barn i kommunen.

En relativt stor andel av de större och mellanstora kommunerna har uppgett att de bevakar barnperspektivet i den fysiska planeringen och att barn på något vis har deltagit i planeringsarbetet. Det är kanske inte förvånande att det går att se att de kommuner som har en positiv befolkningskurva med en stor andel barn, en god ekonomisk utveckling och en större nyproduktion av bostäder också är de som uppger att de arbetar aktivt med barnperspektivet i sin fysiska planering.

3.4.3 Flera ingångar i kommunens barnrättsarbete

Vid en översiktlig granskning av några av de kommuner som svarade nej på enkätfrågorna, framstår skillnader i hur pass centralt arbetet med barnrättsfrågor och innebörden av barnkonventionen bedrivs. Det är en bedömning som grundar sig på skrivningar i kommunernas översiktsplaner och andra styrdokument, samt hur de i övrigt formulerar sig om barnkonventionen och barnperspektiv på sina respektive webbplatser.

Det visar sig att vissa av de mindre kommunerna inte överhuvudtaget nämner frågorna medan några lyfter fram barnkonventionen enbart i anslutning till socialförvaltningens ansvarsområden. Andra kommuner som har svarat nej i enkäten uttrycker mycket ambitiösa mål, utgångspunkter och metoder för sitt arbete med barnkonventionen och barnperspektivet i förhållande till sin fysiska planering. Där har barnrättsfrågorna varit centrala även innan barnkonventionen blev lag.

3.4.4 Kommunernas organisation kring barnrättsfrågorna

Arbete med barnperspektivet och barns bästa är frågor som berör många av kommunens verksamheter och förvaltningar. Det varierar hur kommunerna väljer att organisera arbetet med barnkonventionen. En del kommuner arbetar utifrån förvaltningsövergripande grupper, som till exempel kan få i uppgift att revidera riktlinjer för barns utemiljöer för förskola. Andra kommuner har utsett lokala barnombudsmän eller särskilda strateger vars uppgift är att vara barnens representant. De lokala barnombudsmännen eller samordnarna kan ha olika inriktningar på sitt arbete och ha olika bakgrund och utbildning²².

3.4.5 Planeringsunderlag

Kommunen kan ha olika policydokument och riktlinjer som alla innehåller ett barnperspektiv, till exempel grönstrukturplan, trafikplan,

²² Maria Nordström. Barnkonsekvensanalyser i stadsplaneringen. 2020.

tillgänglighetspolicy, arkitekturstrategi etc. Dessa planeringsunderlag kan påverka den fysiska miljön för barn och bör samverka så de inte pekar i olika riktning.

3.4.6 Svårt att säga vilka metoder som ger bäst resultat

Kartläggningen av kommunernas arbete visar att väldigt många olika metoder och verktyg används i planeringen. Även den rapport Boverket beställt om barnkonsekvensanalyser har visat att kommunerna arbetar på olika sätt med frågan om hänsyn till barns behov av plats i stadsplaneringen. Användandet av barnkonsekvensanalyser, eller andra metoder, är dock i sig ingen garanti för att utemiljöerna för barn blir bra. Det krävs även att förslagen genomförs.

Rapporten om barnkonsekvensanalyser lyfter att politiker och tjänstemän på stadsbyggnadskontor och andra förvaltningar i kommunen måste samarbeta mera för att ge barnkonsekvensanalyserna betydelse och därmed förankra dem i verkligheten.

4. Kartläggning av länsstyrelsernas arbete med den praktiska tillämpningen av barnkonventionen

Kartläggningen av länsstyrelsernas arbete har skett genom intervjuer med tjänstepersoner inom planfunktionen. I intervjuerna berördes länsstyrelsernas eget arbete, hur länets kommuners arbete med barnkonventionen ser ut och hur länsstyrelserna kan stötta kommunerna i deras arbete med barnkonventionen. Samtalen handlade också om i vilken grad PBL stödjer tillämpningen av barnkonventionen samt vilket behov av framtida hjälp och stöd som eventuellt efterfrågas av länsstyrelserna och kommunerna. Frågorna som ställdes till länsstyrelserna finns i bilaga 1. Kapitlet avslutas med Boverkets reflektioner över intervjuerna.

4.1 Länsstyrelsernas roll och uppdrag

Länsstyrelserna har både en rådgivande roll och en tillsynsroll i förhållande till kommunernas planering. De ska bland annat ge stöd och råd till kommunerna om allmänna intressen och tillämpningen av PBL, tillhandahålla planeringsunderlag, samordna statens intressen och verka för att vissa specifika frågor beaktas i planeringen. Länsstyrelserna är även kommunernas samrådspart vid avgränsningssamråd om miljökonsekvensbeskrivningen.

Länsstyrelserna har dels i sin instruktion (2017:868)²³ att de vid beslut och andra åtgärder som kan röra barn ska analysera konsekvenserna för dem och då ta särskild hänsyn till barns bästa. Dels har de också ett regeringsuppdrag²⁴ som ska slutrapporteras den 31 mars 2021. Uppdraget är att sprida kunskap om barnkonventionen, barnrättsfrågor och barnrättsbaserat arbete både internt och externt samt att bistå med stöd och samordning.

I följande avsnitt benämns det som tidigare hette sammanfattande redogörelse, i stället som underlag till planeringsstrategin, efter en lagändring den 1 april 2020.

²³ Förordningen (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

²⁴ Uppdrag att samordna och utveckla länsstyrelsernas tillämpning av barnets rättigheter samt stödja arbetet med att säkerställa tillämpningen av barnets rättigheter i kommuner och landsting, diarienummer A 2019/01274/MRB.

4.2 Länsstyrelsens arbetssätt och organisation för barnrättsperspektivet

Flera av länsstyrelserna lyfter i intervjuerna att de har barnrättsperspektivet inskrivet i sin instruktion och har arbetat länge med detta. Däremot uppmärksammas frågan mer till följd av att konventionen nu blivit lag. De flesta länsstyrelserna har en särskild person som arbetar med de uppgifter som är kopplade till mänskliga rättigheter (MR) och där inkluderas barnrättsperspektivet. I vissa fall har samarbete kommit igång mellan MR-funktionen och planfunktionen eller så är det på gång.

4.3 Länsstyrelsernas stöd till kommunerna

4.3.1 Informationsarbete

Det har inte funnits lika stora förutsättningar att genomföra kompetensutveckling externt. Länsstyrelserna lyfter att det också behövs utbildning i barnkonventionen som riktar sig till politiker och inte enbart till kommunernas tjänstepersoner. Länsstyrelserna samverkar nationellt med Barnombudsmannen för att ta fram webbaserad vägledning gällande barnkonventionen, som riktar sig till alla som på olika vis arbetar med samhällsplanering.

Samtliga länsstyrelser anordnar regelbundna träffar med sina kommuner i plan- och byggfrågor. Vid sådana träffar har länsstyrelsen informerat om barnkonventionen. Några länsstyrelser har även arrangerat andra evenemang om barnkonventionen, utöver de återkommande plan- och byggträffarna. Ett par länsstyrelser uppger att de inte har haft förutsättningar att själva anordna träffar eller ge stöd till kommunerna på annat sätt. De är därför mycket positiva till att Boverket nu arbetar med frågan.

4.3.2 Rådgivning i planprocessen

I huvudsak ger länsstyrelserna stöd till sina kommuner genom att i ärenden med översiktsplaner och detaljplaner ge råd om hur användningen av mark- och vattenområden kan bidra till goda miljöer för barn. Framför allt har det hittills handlat om att i planer skapa förutsättningar för goda ljudmiljöer och trafiksäkerhet.

Ett fåtal länsstyrelser har utvecklat eller har planer på att utveckla underlaget till kommunernas planeringsstrategi till att också innehålla frågor om social hållbarhet.

4.4 Länsstyrelsernas arbete gentemot kommunernas översikts- och detaljplaneprocesser

Några länsstyrelser tar upp att kommunerna i många fall skriver mer övergripande texter i sina översiktsplaner om hur de ska arbeta med barnperspektivet. Det finns ett engagemang och höga ambitioner i frågan men att det är inte beskrivet hur det ska omhändertas vidare i den fysiska planeringen.

4.4.1 Dialog med kommunerna

En stor andel av länsstyrelserna framför att de bevakar barns rättigheter under framför allt samrådet och i den tidiga dialogen i översiktsplaneprocessen, men även till viss del i den senare granskningen. De menar att det är utifrån ingripandegrunden om människors hälsa och säkerhet, med extra fokus på barnens behov, som länsstyrelsen kan påtala brister och diskutera med kommunerna. Länsstyrelserna lyfter dialogen med kommunen som det viktigaste verktyget. Det är dock svårare när det gäller detaljplaneprocessen eftersom länsstyrelserna inte har samma insyn där. Länsstyrelserna tycker det är svårt att få en tydlig bild av hur kommunerna rent praktiskt har genomfört sina samråd. De menar också att det är viktigt att hela gruppen barn upp till 18 år inte ses som homogen grupp med samma behov och förutsättningar.

4.4.2 Frågor som länsstyrelserna bevakar

I länsstyrelsernas granskning av hur kommunerna i sina planer hanterat barnrättsperspektivet anger de att de särskilt bevakar miljöer som de uppfattar att många barn rör sig i. Det kan till exempel vara bostadsområden, skolmiljöer, trafikmiljöer, idrottsanläggningar och lekplatser. Länsstyrelserna ger råd och granskar bland annat friytor vid skolor, tillgång till grönområden, ljudmiljön, säkra gång- och cykelvägar och senare hur det kan säkerställas i detaljplaner och vägplaner.

4.4.3 Andra möjligheter att beakta barnperspektivet

Några länsstyrelser framför att det finns andra delar av översiktsplaneringen där det är viktigt att barnperspektivet finns med som till exempel i miljöbedömningen.

I intervjuerna framhåller länsstyrelserna vikten av att kommunerna behåller barnperspektivet genom hela planprocessen. Ett förslag är att kommunerna i översiktsplaneringen utökar miljöbedömningen till en hållbarhetsbedömning och även har med ett socialt och ekonomiskt perspektiv. I processen för miljöbedömningen finns krav på uppföljning och genom att i stället göra en hållbarhetsbedömning där social hållbarhet

ingår kan kommunerna följa upp hur barnens synpunkter tagits tillvara hela vägen till genomförandet.

4.5 Länsstyrelserna har olika uppfattningar om stödet i lagstiftningen

En övervägande majoritet av länsstyrelserna anser att den nuvarande lagstiftningen i och för sig inte utgör något hinder för tillämpningen av barnkonventionen men att den inte heller ger något stöd. Länsstyrelserna menar att de kan ge råd och påtala brister till kommunerna men har inte mandat att göra mer. De uppmärksammar att barn eller barn som grupp överhuvudtaget inte nämns i PBL eller PBF. Det finns till exempel inte krav i PBL på att en barnkonsekvensanalys ska göras och inte heller krav på att bebyggelsens lämplighet ska prövas utifrån ett barnperspektiv.

Länsstyrelserna lyfter att under flera års tid har man från nationellt håll försökt att snabba på och förkorta planprocessen, vilket de tror är negativt för de sociala frågorna. De tycker det är viktigt att processen får ta tid då det i grunden handlar om demokrati.

4.5.1 Allmänna intressen

Några länsstyrelser menar att stöd finns i PBL för länsstyrelsernas granskning utifrån ett barnperspektiv, till exempel när det gäller hur allmänna intressen ska beaktas, men att det kan vara svårt att tillämpa i realiteten. De framför att för tillämpningen skulle det behövas riktlinjer eller liknande.

I intervjuerna har länsstyrelserna framfört förslag på hur barnperspektivet och barnens perspektiv bättre kan tas tillvara i förhållande till de allmänna intressena. Ett av förslagen är att det bör finnas lagkrav på att socialkonsekvensanalys och barnkonsekvensanalys ska göras.

Ett problem som länsstyrelserna tar upp är att även om kommunerna har ambition och vilja så väger ofta exploateringsintressena tyngre. Om inte byggherren vill betala eventuella merkostnader för exempelvis större friyta för barn så blir det svårt att driva igenom det.

4.5.2 Ingreppandegrunder

Andra länsstyrelser framför att enligt 2 kap. PBL ska planläggning främja en från social synpunkt god livsmiljö och där ingår givetvis barn. De menar att det inte finns någon tydlig ingreppandegrund för att bevaka barns rättigheter och att det inte går att använda befintliga ingreppandegrunder för att kräva mer friyta eller hävda att platsen inte svarar mot barns behov. Mycket av ansvaret ligger på de enskilda kommunerna och deras

förutsättningar att bevaka frågan. För att kunna göra mer än att enbart lämna råd menar vissa länsstyrelser att det krävs tydligare lagstöd och även prejudicerande domar. Det är enligt länsstyrelserna värt att fundera på om de sociala frågorna behöver en egen ingripandegrund.

Ett fåtal länsstyrelser bedömer däremot att det är genom ingripandegrunderna som länsstyrelsen har de skarpa verktygen och där negativ påverkan på barns hälsa kan leda till ett ingripande. Vissa länsstyrelser menar att de kan påpeka att en plan kan leda till negativa konsekvenser på hälsa och säkerhet för barn, men de är osäkra på hur långt det kan hävdas inom ingripandegrunden hälsa och säkerhet.

Hälsa och säkerhet är en ingripandegrund, men inte specifikt för barn. Möjligen går det att förtydliga att samråd ska hållas med barn och unga men generellt är det bra om det inte sker för mycket ändringar i PBL.

4.6 Länsstyrelsernas samverkan inom och utanför myndigheten

Inom området social hållbarhet uppger länsstyrelserna att det sker mycket utbyte mellan olika länsstyrelser och de samverkar med varandra kring frågorna om mänskliga rättigheter. För samhällsbyggnad har länsstyrelserna ett gemensamt forum med olika expertgrupper och inom ramen för det samarbetet planeras aktiviteter för att lyfta barnkonventionen. Däremot har inte alla länsstyrelser ett internt samarbete mellan funktionen för social hållbarhet och planfunktionen.

Några länsstyrelser har samarbete med sina respektive regioner i barnrättsfrågor.

Ett exempel på samverkan är att länsstyrelsen i Sörmland har tagit fram en handbok med perspektivfrågor som har fått spridning hos andra länsstyrelser och efterfrågas av länets kommuner.

4.7 Sammanfattande reflektioner om länsstyrelsernas tillämpning av barnkonventionen

Länsstyrelserna har uppgett att de har olika förutsättningar att arbeta med barnrätt bland annat beroende på resurser, tradition och hur de är organiserade. Dessa olikheter påverkar de svar som har lämnats. Vissa svar förenar de flesta länsstyrelser som exempelvis att de är i behov av mer stöd medan vissa av svaren skiljer dem åt som till exempel synen på PBL. Reflektionerna tar avstamp i svar som återkommer hos många av länsstyrelserna.

4.7.1 Tillämpningen av barnkonventionen är ett långsiktigt arbete som kräver kontinuitet och samverkan

Länsstyrelserna lyfter att kommunerna har kommit olika långt. Det finns intresse men att barnkonventionen har blivit lag har ännu inte gett några avtryck i planeringen.

Det är även stor variation mellan länsstyrelserna kring hur mycket de har arbetat med barnkonventionen. De har haft olika förutsättningar med resurser och det beror också på om de sedan tidigare har ett samarbete i tvärssektoriella frågor. Det finns planer på att arbeta mer aktivt med barnkonventionen efter att den har blivit lag. Coronapandemin har dock gjort att mycket av planeringen har stannat av.

För att få kontinuitet och kunna arbeta långsiktigt med barnrätt kan det vara framgångsrikt att använda befintliga forum och pågående uppdrag.

4.7.2 Utmaningar med perspektivträngsel och många mål

Det kan vara svårt att hantera den ”perspektivträngseln” som finns inom området för mänskliga rättigheter. Det vore till hjälp för både länsstyrelser och andra organisationer om de olika aspekterna – barnrätt, jämställdhet, tillgänglighet, jämlikhet med mera – även skulle kunna presenteras/hanteras på ett mer samlat vis. Idag beaktas de ofta i olika processer inom samma organisation.

Flera länsstyrelser påpekar också att barnperspektivet finns med i miljökonsekvensbeskrivningen och att det är viktigt att knyta barnperspektivet till miljöbedömningen. Som ett sätt att implementera barnkonventionen starkare till planprocessen nämner en länsstyrelse möjligheten att tydligare knyta barnperspektivet till miljöbedömningen. Vissa menar att enda sättet som barnfrågan följer med hela vägen i processen till genomförande är i hållbarhetsbedömning för exempelvis en översiktsplan.

Det kan även behöva tydliggöras i lagstiftningen om miljökonsekvensbeskrivningar att barn är intressenter samt att det är viktigt att särskilt ta tillvara på barns intressen och se till att barn blir hörda.

4.7.3 Utmaningar med PBL som verktyg – avsaknad av insyn och ingripandegrunder

Många av länsstyrelserna menar att PBL varken ger något stöd eller utgör något hinder för att tillämpa barnrättsperspektivet i den fysiska planeringen. Länsstyrelsen anser att de har stöd i PBL om att barns behov är ett allmänt intresse genom att barn är en av alla samhällsgrupper enligt 2 kap. 3 § 2 PBL. Däremot behövs det riktlinjer eller liknade för hur det

ska tillämpas. De upplever att många gånger får andra intressen företräde framför barns behov och oftast är det exploateringsintressen.

Länsstyrelserna är överens om att länsstyrelsen kan ge råd och stöd till kommunerna i de inledande skedena av översikts- och detaljplaneprocessen. I de senare skedena när länsstyrelsens roll övergår till granskning har de olika uppfattning. En stor andel av länsstyrelserna menar att befintliga ingripandegrunder inte kan användas om kommunerna inte har beaktat barnrättsperspektivet i planeringen. I stället bör möjligheten att införa en ny ingripandegrund för sociala frågor lyftas till diskussion. Andra länsstyrelser gör bedömning att om en översiktsplan eller detaljplan ger negativa konsekvenser för barn kan ingripandegrunden om att en bebyggelse blir olämplig eller ett byggnadsverk olämpligt med hänsyn till människors hälsa eller säkerhet användas.

Några länsstyrelser tycker även att det är svårt för länsstyrelsen att få en tydlig bild av hur kommunen har hanterat sina olika former av samråd med barn, till exempel vilka som har fått delta och i vilken ålder. Eller att det är sällan barn i realiteten kommer till tals eller har en aktiv roll i samrådet. En annan viktig aspekt är att inte generalisera barn som en homogen grupp mellan 0–18 år.

En annan synpunkt som länsstyrelserna lyfter är att strävan mot förkortade planprocesser är en risk för de sociala hållbarhetsfrågorna som kan påverkas negativt.

4.7.4 Mer stöd från Boverket efterfrågas

De länsstyrelser som har intervjuats inom uppdraget har uppgett att de önskar mer stöd från Boverket. Det som efterfrågas är råd och hjälp med hur barnkonventionen mer konkret kan brytas ner till fysisk planering, men även hur barnperspektivet kan behållas genom hela planeringskedjan för att få en god helhet. Länsstyrelserna anser att det vore värdefullt att ta del av lärande exempel på hur kommuner, regioner och länsstyrelser har arbetat framgångsrikt med frågan och att sprida erfarenheterna. Boverkets PBL-kunskapsbanken nämns som en bra plattform som har stor spridning och användning och att ett temaområde i den om barnkonventionen och barnperspektivet vore önskvärt. Länsstyrelserna ser helst att en eventuellt kommande vägledning från Boverket innehåller såväl ett kommunalt som ett regionalt perspektiv. Länsstyrelserna behöver veta hur de ska kunna stödja kommunerna.

Boverket ser det som angeläget att kunna utarbeta riktlinjer och vägledning för både länsstyrelsernas och kommunernas tillämpning av barnkonventionen i den fysiska planeringen.

Det finns redan flera inarbetade forum och kommunikationskanaler att använda i ett eventuellt kommande vägledningsarbete enligt de önskemål som framförs av länsstyrelserna. Däremot finns inget färdigt kunskapsunderlag för en sådan insats utan det skulle kräva ytterligare resurser både för kunskapsuppbyggnad, utarbetande och kommunikation samt för den löpande förvaltningen av data och information, exempelvis i PBL kunskapsbanken.

Det skulle kunna vara värdefullt att undersöka om det är önskvärt att koordinera myndigheternas olika metoder och verktyg för implementering och uppföljning av barnperspektivet inom sina ansvarsområden.

4.7.5 Behov av samverkan och samsyn hos de centrala myndigheterna

När det gäller barnkonsekvensanalyser och prövningar av barns bästa används olika modeller hos olika myndigheter. De modellerna och den information som finns borde samordnas och de metoder som eventuellt förordas kan gärna lyftas fram. Det vore även bra om exempelvis myndigheternas checklistor för barnperspektivet kunde samordnas för ett mer effektivt analysarbete. Likaså skulle flera myndigheter kunna bidra med forskningsbaserad kunskap, till stöd för länsstyrelsernas information och rekommendationer gentemot kommunerna.

Länsstyrelserna tror att det är värdefullt om de enheter och funktioner på länsstyrelserna som arbetar med mänskliga rättigheter får höra från flera myndigheter att den fysiska planeringen är ett viktigt verksamhetsområde inom tillämpningen av barnkonventionen.

4.7.6 Ytterligare stöd från regeringen efterfrågas

Länsstyrelserna anser att både kommun och länsstyrelse behöver kompetensutveckling och för det behövs både mer resurser och tid. Ett förslag är att utöka länsstyrelsernas nuvarande barnrättsuppdrag och även inkludera kommunerna i det arbetet. Om regeringen vill att länsstyrelsen aktivt eller utökat ska arbeta med stöd och råd till kommunerna när det gäller implementering av barnkonventionen i fysisk planering, måste uppgiften relateras till länsstyrelsens resurser. Minskade anslag gör att ärendehantering prioriteras och det mer utåtriktade, rådgivande och förebyggande arbetet blir nedprioriterat.

Flera länsstyrelser efterlyser en genomlysning av huruvida nuvarande lagstiftning ger ett tillräckligt stöd för barnperspektivet, om det behövs tydligare riktlinjer eller rent av en skärpning med hårdare krav i PBL. Länsstyrelserna menar här att det inte alltid räcker att ge stöd och rekommendationer utan att det kan behövas ett ökat mandat för att hävda

social hållbarhet i planfrågor. I många fall anser länsstyrelserna att andra intressen får styra över barnperspektivet.

5 Barnen i stadsutvecklingen

Stadsutveckling är ett komplext begrepp och omfattar utöver planering och byggande, även övriga fysiska åtgärder vid utveckling och förvaltning av bebyggelse och miljö. Alla dessa åtgärder är beroende av varandra och de påverkar barn och ungas livsmiljöer.

Barnkonventionen framhåller barns rätt att betraktas som självständiga individer och att de ska ges möjlighet att medverka och få sina behov tillgodosedda i samhällsutvecklingen. Tillgången till och kvaliteten på olika miljöer och byggnader där de vistas är viktiga för deras uppväxt.

Barn har rätt till sin plats i samhället, men utrymmet för barn i stadsmiljön krymper. Idag är det mycket stor konkurrens om mark i vissa områden, vilket drabbar barn och unga genom att utrymmet för dem i den offentliga miljön krymper allt mer. Det som är extra viktigt när det gäller barn är att de inte har den röst eller den auktoritet som krävs för att hävda sina intressen. I stället är de i många fall beroende av att vuxna ser till deras bästa och att barnens behov får väga tungt i en avvägning mellan olika intressen. En stor förändring som i dag påverkar barn är den intensiva förtätningen av våra städer, med ny bebyggelse som nästan helt kan sakna ytor för utomhusaktiviteter²⁵. Barn som bor i områden med ett lågt exploateringsstryck kan i stället påverkas av just bristen på utveckling och satsningar på barn- och ungdomar. De kan ha en känsla av att inte prioriteras och på det sättet att inte få samma chans till utveckling och nya möjligheter som barn i områden där det råder ett högt exploateringsstryck²⁶.

Barn och unga behöver tillförsäkras god tillgång till byggda miljöer av hög kvalitet, natur och välplanerade utemiljöer för lek, aktiviteter och utveckling. Detta fastslås i propositionen Politik för en gestaltad livsmiljö²⁷. Genom att arbeta med barnperspektivet i stadsutveckling och fysisk planering kan dessa behov tillgodoses.

Nedan har Boverket gjort ett antal nedslag inom stadsutvecklingsområdet, utifrån olika faktorer som påverkar barn och den miljö som de lever i och som har stor inverkan både på deras välbefinnande i barndomen och de förutsättningar de kommer att ha som vuxna. Ett stadsbyggande som

²⁵ Maria Nordström. Barnkonsekvensanalyser i stadsplaneringen). 2020.

²⁶ Barnombudsmannen. Utanförskap, våld och kärlek till orten Barns röster om att växa upp i utsatta kommuner och förorter. 2018.

²⁷ Prop. 2017/18:110, Politik för gestaltad livsmiljö.

främjar barns och ungas rörelsefrihet och tillgång till attraktiva och trygga platser i det offentliga rummet ligger också i linje med samhällets åtagande gentemot barnkonventionen. Det handlar om att säkerställa och utveckla miljöer som barn och unga finner trygga, trivsamma och tillgängliga och där de kan mötas och vistas på egna villkor²⁸.

5.1 Barns uppväxtvillkor

Den fysiska planeringen ska bidra till att skapa förutsättningar för goda uppväxtvillkor oavsett bostadsort. Den ska bidra till att ge alla barn och unga samma möjligheter till utveckling, oavsett ålder, kön, socioekonomisk, etnisk och kulturell bakgrund eller andra individuella förutsättningar. En viktig förutsättning för det är att alla har tillgång till en fullgod och ekonomiskt överkomlig bostad. Alla boendemiljöer bör bland annat ha god luftkvalitet, god tillgång till grönområden samt likvärdig tillgång till en god förskole- och skolmiljö²⁹.

På senare tid har trångboddhet och hemlöshet uppmärksammats som ett ökande problem, framförallt i storstäderna och i socioekonomiskt utsatta områden och specifikt i barnfamiljer med utländsk bakgrund. Trångboddhet kan upplevas som påfrestande om man hela tiden behöver dela rum med andra och det inte finns möjlighet till viss avskildhet i det egna hemmet.³⁰ Det finns forskning som visar att barns skolresultat påverkas negativt av trångboddhet. Svårare är det att urskilja och belägga misstänkta psykosociala effekter eller effekter på den fysiska hälsan. Men flera svenska studier har visat att extrem trångboddhet i dåligt underhållna miljonprogramsfastigheter från 1960- och 1970-talen ökar risken för att drabbas av hälso- och luftvägsproblem³¹.

5.2 Barn och trafik

Barn och unga påverkas i hög utsträckning av hur trafikmiljöer är planerade, utformade, gestaltade och hur de används. Det handlar om deras hälsa och möjligheter att röra sig fritt i sin omgivning på säkra och trygga sätt.

En medveten planering och en hög kvalitet i arkitektur, form och design kan vara avgörande för att ge förutsättningar för fler barn och unga att

²⁸ Boverket. Gör plats för barn och unga! (2015:8).

²⁹ SOU 2017:47 Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa - Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa.

³⁰ Boverket. Mått på bostadsbristen – Förslag på hur återkommande bedömningar ska göras (2020:21).

³¹ Boverket. Bostäder och platser för ungdomar Lägesrapport till ungdomspolitiken (2019:25).

cykla och gå. När kollektivtrafik och dess infrastruktur som hållplatser och stationer utformas behöver hänsyn också tas till barns och ungas möjligheter att resa, ensamma eller i vuxens sällskap.³² En stor del av den miljö som barn vistas i har hög trafikintensitet och därför är det viktigt att utforma säkra och trygga trafikmiljöer. Detta kräver en god tillgång till gena och säkra gång- och cykelvägar och kollektivtrafik i de områden och mellan de målpunkter där barn och ungdomar rör sig.

Barn och ungas möjligheter att ta sig fram både i bostadsmiljön och i omgivningen runt skolan skiljer sig åt. Desto yngre ett barn är desto viktigare är närmiljön. Skolvägen är en viktig del av barnets vardag och utveckling till att självständigt röra sig i trafiken.

Barns förutsättningar att klara av olika trafiksituationer skiftar bland annat med barnets ålder. Upp till cirka tioårsåldern behöver barn stöd av vuxna för att klara olika trafiksituationer. Barn måste dock få vara i trafiken för att lära sig att hantera den. Barnens rörelsefrihet är även beroende av föräldrarnas uppfattning om den fara deras barn kan utsättas för i trafikmiljön.³³

5.3 Mötesplatser och offentliga miljöer

Att ha möjlighet att röra sig fritt i offentliga miljöer ger barn och unga förutsättning att ta del av samhällsaktiviteter, genomföra sin skolgång samt skapa och uppehålla sina sociala kontakter. Barn och unga behöver utrymmen i den offentliga miljön där de kan mötas och vara aktiva utan krav på konsumtion eller prestation.

Offentliga platser och miljöer behöver vara tillgängliga både fysiskt och mentalt och för att alla ska bli delaktiga bör miljöerna gestaltas enligt principen universell utformning. Det innebär att ett område utformas så att det fungerar för så många som möjligt, oavsett funktionsförmåga, ålder eller kön. Gestaltningen är central för hur väl en plats kommer att fungera och hur uppskattad den blir av de som använder den. Att barn och unga ges möjlighet att påverka den offentliga miljön kan bidra till den sociala utvecklingen på platsen och skapa en trygg och hållbar livsmiljö. Möjligheten att påverka bidrar också till utvecklingen av deras eget engagemang för sin sociala och fysiska omvärld. Därför är det viktigt att involvera de som ska använda platsen för att ta del av deras erfarenheter, behov och önskemål.

³² Prop. 2017/18:110 Politik för gestaltad livsmiljö.

³³ Stockholms stad, Plan för säkra och trygga skolvägar, 2016.

Ändamålsenliga lokaler i närmiljön ger barn och unga tillgång till kultur- och fritidsaktiviteter och förbättrar deras förutsättningar att organisera sig och att engagera sig i samhällsutvecklingen. I områden med utbredd trångboddhet har trygga och lättillgängliga mötesplatser både inne och ute särskilt stor betydelse för möjligheten att träffas, men idag råder stor brist på lämpliga lokaler just där³⁴.

5.4 Barn, skolgårdar och gröna miljöer

Barns möjligheter till kontakt med natur och friluftsliv påverkas av hur samhället planeras, bebyggs och utvecklas. Barns förutsättningar att ta del av den gröna miljön varierar beroende på livsmiljön de växer upp i, stad, förort, landsbygd eller samhälle och hur deras vanligaste miljö, skolan och skolgården, är utformad.

Tillgången till en skolgård och förskolegård med tillräcklig yta och en miljö som stimulerar till både lek, fysisk aktivitet och samtal är viktig för barnens motoriska och kognitiva utveckling. Detta är särskilt viktigt för de barn som inte i övrigt har tillgång till en god fysisk utemiljö. En tydlig trend de senaste åren visar att barn får allt mindre utrymme i stadsmiljöer. Utemiljöer vid förskolor och skolor tenderar att bli allt mindre. Inte sällan hamnar förskole- och skolgårdar på bostadsgårdar som kompletteras med utevistelse i närliggande parker. Även tillgången till grönområden minskar generellt i stadsmiljöer. Med förtätning ökar antalet användare av befintliga parker och nyare parker är ofta små och har hårdgjorda markytor.

Naturen är viktig för leken och har stor betydelse för lekens rörlighet utomhus – både rörelse i termer av fysisk aktivitet och fantasiliv. Utemiljön kan ses som en miljö där ”allting är möjligt” och allt runtomkring kan med fantasins hjälp bli något annat, det finns inga begränsningar. Naturmiljön stimulerar leken på ett helt annat sätt än lekplatsen och att gröna miljöer prioriteras, bibehålls och även utökas är viktigt i stadsplaneringen. Trots kunskaper om de gröna miljöernas viktiga funktion för barn kommer alarmerande indikationer att gröna miljöer ofta bebyggs vid förtätning, samtidigt som de vanligaste gröna miljöerna, skolgårdarna krymper.³⁵

Om en miljö upplevs som trygg eller otrygg påverkas av belysning, träd, buskar, klotter och närhet till andra människor. En miljö som upplevs

³⁴ Boverket. Bostäder och platser för ungdomar – Lägesrapport till ungdomspolitiken (2019:25).

³⁵ SCB. Grundskolor och friytor – Nationell kartläggning och uppföljning av grundskoleelevers tillgång till friytor 2014–2017. 2018.

otrygg kan vara säker och relativt ofarlig att vistas på, men känslan av otrygghet kan skapa ovilja att vistas där.

För en del barn och unga kan otryggheten kopplas till risken för att utsättas för sexuella överfall och övergrepp eller att till exempel bli nedslagen eller rånad. I dessa situationer kan utformningen av den fysiska miljön vara en faktor som ökar tryggheten. Exempel på åtgärder som kan leda till ökad upplevelse av trygghet kan vara förbättrad belysning, genomtänkt placering och underhåll av vegetation, men det kan också vara platser för aktiviteter som samlar människor under större del av dygnet³⁶.

5.5 Barns delaktighet

I demokratiska processer, som stadsplanering och byggande utgör, är barns och ungas perspektiv viktiga. Det krävs ett inkluderande arbete där barn och unga ges utrymme och inflytande utifrån sin ålder och mognad. Barns och ungas bästa bör komma i främsta rummet vid beslut om deras livsmiljö³⁷.

Barn och unga har stor kunskap om den miljö där de brukar vistas och vet vad det är som gör att vissa platser är bra och fungerar för dem, medan andra platser är sämre. De är experter på sin egen miljö och med rätt vuxenstöd kan de på olika sätt förmedla sina erfarenheter, behov, idéer och perspektiv. För att försöka förstå hur den fysiska miljön kan stödja lärande, lek och samvaro är det viktigt att tillsammans med barnen kartlägga deras rörelsemönster och bruk av platser. Delaktighetsarbete kan bedrivas på många olika sätt, ta olika lång tid och medföra olika grader av inflytande.

Det finns flera sätt att involvera barn och unga i stadens demokratiska processer. Ett återkommande arbete över en längre tid möjliggör att deltagarna kan få uttrycka sig på flera olika sätt med till exempel bild, foto, diskussion, karta, promenader och film. Olika typer av uttrycksätt ger olika typer av information. Återkopplingen av dialogen ska vara kontinuerlig, ärlig och konkret.

³⁶ Boverket. Brottsförebyggande och trygghetsskapande perspektiv och åtgärder i samhällsbyggnadsprocessen (2019:20).

³⁷ Prop. 2017/18, Politik för gestaltad livsmiljö.

5.6 Reflektioner om barnen i stadsutvecklingen

5.6.1 Barn är experter på sin närmiljö

Barnkonventionen kräver att barnets bästa ska beaktas och analyseras i alla beslut som berör barn. Barn har oftast begränsad möjlighet att påverka den fysiska planeringen, men de är experter på sin egen närmiljö och har därför viktig kunskap utifrån sin ålder och mognad att tillföra.

Det är av största vikt att det finns en tydlighet med vilken form av inflytande som gäller, och att barn och unga förstår varför de involveras i planeringen, annars kan förhoppningar väckas hos dem att möjligheten till inflytande är större, än vad den fysiska planeringen medger.

Det kan i många fall vara lämpligt att samarbeta med förskolan och skolan, eftersom man där når barn och elever. Det är viktigt att vara ute i god tid så att projektet kan förankras hos förskole- och skolledningen och att projektet ges möjlighet att vävas in i den pedagogiska verksamheten.

För att visa på vilket sätt barn och ungas synpunkter har beaktats och varför man eventuellt inte har kunnat tillgodose vissa önskemål, är det viktigt med återkoppling. För att upprätthålla barn och ungas engagemang kan det vara pedagogiskt nödvändigt att uppvisa någon form av konkret resultat, annars kan det finnas risk att man kan förlora deras framtida engagemang i kommande planeringsprojekt.

5.6.2 Förtätning innebär ytterligare utmaningar

Barns olika förutsättningar i uppväxten och den påverkan den har på deras framtid utgörs av flera olika faktorer. En av dem är tillgången till en god utemiljö, framförallt de offentliga platser som ska vara till för alla att nyttja. För barn som lever i en bostadssituation som präglas av trångboddhet har detta ännu mer betydelse och därmed är utvecklingen och den trend av pågående förtätning som pågår av dessa platser, något som behöver bevakas för att se om ytterligare åtgärder behövs. En förtätning har större konsekvenser för barn än för vuxna, då barn är begränsade i sina rörelsemönster. Förtätningen leder till mindre ytor för barn att leka på, minskad rörlighet samt sämre förutsättningar till fysisk aktivitet.

Vid förtätning kan även tillgången på dagsljus minskas. Brist på dagsljus kan leda till ohälsa, men det gör även stress och en stillasittande livsstil. Förhållandena under vinterhalvåret gör att höga hus och smala gator inte är en bra kombination. Vid förtätning är det väsentligt att förhålla sig till att i Sverige finns det stora geografiska skillnader när det gäller tillgången till dagsljus. En fungerande dygnsrytm är grunden för hälsa och välbefinnande och dagsljuset bidrar till ett effektivare immunförsvar.³⁸

5.6.3 Förvaltningen av den byggda miljön

För att områden och den byggda miljön ska kunna bibehålla de kvaliteter som en gång planerats och genomförts och som bidrar till goda livsmiljöer för både unga och gamla, är det viktigt att områdena sköts och förvaltas på ändamålsenligt sätt. Risker med bristande förvaltning är exempelvis att det kan leda till klotter och nedskräpning och på grund av det kan området upplevas som otryggt.³⁹

Förvaltningen av de områden och åtgärder som planerats är en av utmaningarna för att barn och unga ska ha tillgång till goda livsmiljöer. Om förvaltningen inte fungerar på ett tillfredställande sätt, finns risk att kvaliteter tappas med tiden. Ett exempel på en brist vid planering av underhåll kan vara att en plan för underhållet inte ingår vid nyetablering av en lekplats. Då ingår inte heller kostnader för det årliga underhållet av lekplatsen, och lekplatsen kanske får förfalla för att slutligen tas bort.

³⁸ Boverket. Rätt tätt. 2016.

³⁹ SCB. Grundskolor och friytor – Nationell kartläggning och uppföljning av grundskoleelevers tillgång till friytor 2014–2017. 2018.

6 Internationella utblickar

I arbetet med kartläggning och analys av kommunernas, länsstyrelsernas och Boverkets arbete med barnkonventionen har kunskap och möjlighet till inspiration inhämtats från olika håll. I det här avsnittet redogörs för hur några länder och organisationer arbetar med barnkonventionen.

6.1 UNICEF:s arbete med barnvänlig stadsplanering

FN:s organ för barnets rättigheter, UNICEF, har på senare år riktat allt större uppmärksamhet mot barnvänlig stadsplanering. Urbaniseringens omfattning och takt globalt gör att allt fler barn växer upp i städer och under förhållanden som är negativa för barns liv och utveckling på andra sätt än tidigare. Till exempel beräknas ca 600 000 barn under fem år dö årligen till följd av luftföroreningar som främst finns i städer⁴⁰.

År 2019 publicerade UNICEF handboken *Shaping urbanization for children. A handbook on child-responsive urban planning*⁴¹. Handboken bygger på tio principer för stadsplanering som både bidrar till hållbar utveckling och främjar barns liv, utveckling och hälsa. Genom att arbeta med dessa tio barnrätts- och stadsplaneringsprinciper, kan olika urbana aktörer (offentliga, privata och civilsamhället) säkerställa att städer och samhällen blir anpassade för barns behov och verkar som hälsosamma, säkra, inkluderande, gröna och välmående samhällen.



Figur 2 UNICEF:s tio principer för barns rätt och stadsplanering omfattar 1. Investeringar i stadsplanering, 2. Boende och markägande, 3. Offentliga lokaler,

⁴⁰ UNICEF. Danger in the air. 2017.

⁴¹ UNICEF. Shaping urbanization for children. A handbook on child-responsive urban planning. 2019.

4. Offentliga platser, 5. Transportsystem, 6. Vattenreningsystem, 7. Matsystem, 8. Återvinning av sopor, 9. Energinätverk – med ren energi som säkerställer tillgång till el och 10. Data och ICT nätverk – integrerade data- och ICT-nätverk som säkerställer säker och pålitlig digital uppkoppling. Källa: UNICEF. 2019.

Handboken tar också upp tre principer för hur staden ska planeras:

1. Områdesbaserat – Planera för hela staden i olika skalor.
Utvecklingsprogram för specifika stadsdelar möjliggör bättre tillgång till service för barn såväl som en ren och säker byggd miljö (utveckla normer och standarder för planering, byggande och förvaltning).
2. Processoriterat – Inkludera barn i designprocessen för att stärka samhället (utveckla vägledning och verktyg för delaktighet i planering och design).
3. Evidensbaserat – Tillhandahålla och använda data för evidensbaserat beslutsfattande som också sätter människan i centrum (tillhandahålla urbana data för att följa upp och utvärdera barns miljöer, liv och hälsa).

UNICEF:s handbok har ett brett anslag som ger ett vidare perspektiv på vad barnkonventionen kan innebära för stadsplaneringen. Det handlar inte bara om delaktighet och lekmiljöer utan om hur hela stadsmiljön kan utvecklas och utformas tillsammans med och för barn och unga. Dock finns det behov av att anpassa principerna till en svensk kontext.

6.1.1 UNICEF Sveriges arbete med stadsutvecklingsfrågor

UNICEF Sverige har sedan tre år tillbaka tagit den globala metoden Child Friendly Cities till en svensk kontext under namnet Barnrättskommun för alla barn i Sverige. Metoden syftar till att ge kommuner verktyg för hur barnrättsperspektivet kan integreras i kommunens alla olika verksamheter.⁴² Organisationen har inte samhällsbyggnadskompetensen, men utvecklingen av den delen av UNICEF är något som pågår. UNICEF Sverige har för avsikt att översätta och anpassa den internationella handboken till svenska och anpassa den till en svensk kontext.⁴³ Anpassningen till en svensk utgåva kan handla om att ta med svenska exempel, utblick mot de globala och konkretisera vad detta innebär i en svensk kontext. En viktig aspekt är att ha med kopplingen till PBL. Handboken ska fokusera

⁴² I Sverige är begreppet Global Child Friendly Cities översatt till Barnrättskommuner och inom Sverige finns det ett antal olika kommuner som har påbörjat ett sådant arbete. Till hjälp så har de UNICEFs handbok, "Handbok för barnrättskommuner". Se <https://unicef.se/barnrattskommun>. Hämtad 2020-10-21.

⁴³ Personlig kommunikation med Katharina Eisen, UNICEF Sverige den 17 september 2020.

på de större strukturerna och kunna användas brett för att få igång ett samtal men undvika fallgroparna att vara för specifik för att då inte kunna användas i alla kommuner. Tanken är att handboken ska vara framtagen till hösten 2021.

Parallellt har Uppsala kommun inlett en pilotstudie om hur UNICEF:s planeringsprinciper kan tillämpas i en integrerad barnkonsekvensanalys. De arbetar med att försvenska principerna samt att få fram ett pilotprojekt.⁴⁴

Boverket avser att fortsätta dialogen med både UNICEF Sverige och de kommuner som kommer att testa handboken och UNICEF:s tio principer för en barnvänlig stadsplanering.

6.2 Norge

Norge ratificerade barnkonventionen år 1991 och den blev lag år 2003 då den införlivades i menneskerettsloven. Menneskerettsloven ska ges företräde om det uppstår en konflikt med annan lag. Barnkonventionens artiklar har även transformerats till annan lagstiftning i Norge, exempelvis har vissa artiklar inkluderats och anpassats i plan- og bygningsloven. Det finns även bindande rikspolitiska rättningslinjer samt vägledningar. Barnkonventionens status som lag fick tydliga pedagogiska effekter. Kunskapsnivån ökade generellt i Norges kommuner och några av dem har haft utbildningar om barnkonventionen som riktar sig särskilt till politiker.⁴⁵

Den norska regeringen ger ut bindande rikspolitiska rättningslinjer som anger vad som krävs för att barns behov ska tillvaratas vid planläggning. De rikspolitiska rättningslinjerna innehåller bland annat kompensationsåtgärder för barn, att det ska finnas tillräcklig yta för lek och rekreation samt skrivelser om att barn har rätt att medverka vid framtagande av en plan. Kompensationsåtgärder innebär att barn ska kompenseras av kommunen när den planlägger områden där yta tas i anspråk som används av barn. Sådan kompensation kan till exempel vara att anordna en ny lekpark eller att köpa upp mark från grannfastigheter till en skola som har förlorat yta för att det uppförs nya byggnader på skolans område. Kompensationsåtgärder gäller både för platser som är reglerade i plan till exempel en lekplats och för platser som inte är reglerade i plan, till

⁴⁴ Personlig kommunikation med Lisa Klingwall, strategisk planerare på Uppsala kommun, augusti 2020.

⁴⁵ Personlig kommunikation med Marie Christine Frederique Calisch, Fylkesmannen i Agder, den 20 augusti 2020.

exempel i en skog där man kan se spår av barn i form av kojor, stigar och liknande.

I Norges kommuner används samfundsplaner som är en utvecklingsplan för alla förvaltningar i kommunen, även areaplanläggning. FN:s globala mål om till exempel bra skola, bra hälsa och bra uppväxtmiljö återfinns även i barnkonventionens artiklar och de globala målen har använts framgångsrikt i areaplanläggningen av många kommuner.

I plan- och bygningsloven regleras bland annat att kommunen ska fastställa en särskild ordning för att tillvarata barns och ungas rättigheter. Enligt vägledningen till lagen bör det vara en opolitisk, särskilt utsedd person som har denna uppgift.⁴⁶ Av plan- och bygningsloven följer även att barn och unga ska medverka i planläggningen, men inte hur en sådan medverkan ska ske. Några kommuner tar kontakt med skolornas elevråd för att involvera barn, men även barn ner till förskoleålder har deltagit i planarbetet. Förskolebarnen har uttryckt sig genom allt från teckningar till att använda Minecraft. Det finns ett barn- och ungdomsråd i varje kommun som själv är barn/ungdom och som ska lämna synpunkter på planer, även över områden som barn- och ungdomsrådet själv saknar anknytning till. Enligt vägledningen ska det även finnas en barn- och ungdomsrepresentant som är en vuxen person. Vägledningen anger att den personen bör vara med initialt när planarbetet startas för att påpeka vad som behöver utredas. Representanterna har olika bakgrund allt från pedagog, samhällsvetare till folkhälsostrateg och ska vara opolitiska.

Fylkesmannen (motsvarande länsstyrelsen) är den som ytterst ska bevaka att reglerna följs, exempelvis att kompensationsåtgärder har vidtagits. Fylkesmannen kan stoppa planer när väsentliga saker fattas, exempelvis när barn inte har deltagit i arbetet när området berör dem eller om barnets bästa inte har beaktats. Planen kan då stoppas med stöd av både riks- politiska rättningslinjer, menneskerettsloven, plan- och bygningsloven och barnkonventionen. Det blir sedan en förhandling mellan kommunen och fylkesmannen. Om de inte kan enas går planen vidare till departementet för beslut.

⁴⁶ Veileder om barn og unge i plan og byggesak.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/barn-og-unge-i-plan-og-byggesak/id2685228/?ch=4>. Hämtad 2020-10-13.

Möjligheten för enskilda barn att klaga på beslut som kränker deras rättigheter är små då Norge liksom Sverige inte tillträtt det tredje tilläggsprotokollet.⁴⁷

6.3 Barnkonventionen i Wales

I Storbritannien har framstegen varit begränsade när det gäller inkorporering av barnkonventionen. Det gäller dock inte Wales. År 2009 gjorde den dåvarande förste ministern i Wales ett uttalande om avsikten att integrera barnkonventionen i lagstiftningen och göra det obligatoriskt att ta hänsyn till konventionen och dess tilläggsprotokoll i beslutsfattande och utveckling av nya policies. Ett förslag med denna inriktning gick igenom och lagen om åtgärder för barns och ungdomars rättigheter antogs enhälligt av den walesiska nationalförsamlingen 2011⁴⁸.

År 2012 lagstiftade den walesiska regeringen kring barns lek. Det åligger de lokala myndigheterna att bedöma och säkra tillgången till lekmöjligheter för barn så långt som det är möjligt. År 2014 publicerade den walesiska regeringen vägledningen, A Play Friendly Country, en lagstadgad vägledning för att bedöma och säkra tillräcklig lektyta⁴⁹.

6.3.1 Play Wales

I Wales finns den oberoende välgörenhetsorganisationen, Play Wales. Organisationen finansieras av den walesiska regeringen och bistår dem med att implementera ovan nämnda vägledning, men också i frågor kring lekpolitik, strategi, lagstiftning och övriga vägledningar.

Genom att arbeta strategiskt med beslutsfattare – politiker på alla nivåer, myndigheter, tjänstepersoner på kommunernas planenheter, nätverk och allmänhet i Wales – säkerhetsställer organisationen att ytor för barn och ungdomars lek och vistelse inte förbises i beslut och beslutsfattande. Förutom att bidra med sin specialistkunskap i frågor om vad som påverkar barns lek, bidrar också organisationen med att vidareutveckla pedagoger.

⁴⁷ <https://www.advokaten.se/Tidningsnummer/2016/Nr-3-2016-Argang-82/barnkonventionen-en-succe-i-Norge/>. Hämtad 2020-10-13.

⁴⁸ Cofunded by the European Union's Fundamental Rights and Citizenship Programme. Bra beslut för barn Samhällsstyrning för barns rättigheter i fem europeiska länder. https://resourcecentre.savethechildren.net/node/4417/pdf/4415_0.pdf. Hämtad 2020-10-06.

⁴⁹ <https://gov.wales/sites/default/files/publications/2019-07/wales-a-play-friendly-country.pdf>. Hämtad 2020-10-21.

En kampanj som organisationen nu genomför är Playful Childhoods, som syftar till att främja lekplatser i bostadsområden. Playful Childhoods har skapats för att stödja:

- Utvecklingen av lekplatser i Wales.
- Att föräldrar i Wales förstår betydelsen av lek och rörelser för sina barn och tonåringar⁵⁰.

Play Wales stödjer också initiativ som återtar gator och stadsdelar – offentliga platser – för att barn och ungdomar ska kunna ta sig ut och leka och umgås på dessa platser. Ett exempel på ett sådant projekt pågår i Cardiff och Vale of Glamorgan. I det projektet stödjer organisationen ungdomar i åldern 14–19 år. Detta arbete sker genom att organisationen bidrar med mentorskap för dessa ungdomar under två år.

6.4 Barnkonventionen i Belgien

Belgien ratificerade barnkonventionen 1991. Landet har ett monistiskt rättssystem, vilket innebär att internationella konventioner vid ratificering får samma status som de nationella lagarna. Belgien har en administrativ indelning i tre federala, självstyrande regioner; Bryssel, Flandern och Vallonien. På federal nivå finns lagstiftning som gäller samtliga regioner. På regional nivå kan lagstiftningen inom de olika regionerna variera inom bland annat utbildning och socialrätt. Det finns ingen gemensam lagstiftning på federal nivå som är särskilt inriktad på barns rättigheter.

Med anledning av denna uppdelning inrättades år 2006 National Commission on the Rights of the Child (NCRC), ett organ som arbetar för att säkerställa en enhetlig efterlevnad av barnkonventionen. NCRC är huvudansvarig för att upprätta Belgiens rapporter till barnrättskommittén och övervaka att Belgien följer kommitténs rekommendationer.

På federal nivå i Belgien finns sedan 1995 en ombudsmannainstitution vid namn The Federal Ombudsman. Det finns även två särskilda barnombudsmän som agerar på regional nivå.

Den federala ombudsmannen tar bland annat emot anmälningar från enskilda personer om brott mot de mänskliga rättigheterna. Ombudsmannen analyserar konflikter som uppstått, lämnar rekommendationer och föreslår åtgärder samt medlar mellan klaganden och myndigheten som står till svars. Den federala ombudsmannen har dock ingen rätt att

⁵⁰ Playful Childhood. <https://www.playfulchildhoods.wales/Pages/Category/how-to-play-guides>. Hämtad 2020-10-21.

upphäva eller sätta sig över myndighetens beslut. Om klagomål från barn inkommer som rör regionala myndigheter eller domstolar vidarebefordras klagomålet till en barnombudsman på regional nivå.

Kinderrechtencommissariaat är Flanderns regionala barnombudsman och har befogenhet att ta emot klagomål om eventuella kränkningar av barns rättigheter. Kinderrechtencommissariaat rapporterar årligen till det flamländska parlamentet men är oberoende i utövandet av sina funktioner.

Vuxna får framföra klagomål till Kinderrechtencommissariaat om klagomålet är förenligt med barnets bästa och rör ett barns rättigheter. Om klagomålet endast rör den vuxnes intressen hanteras klagomålet inte av Kinderrechtencommissariaat. Barn från elva år och uppåt kan framföra klagomål själva. Yngre barn representeras oftast av en vuxen.

Kinderrechtencommissariaat kan på barnets begäran gå vidare med klagomålet och genomföra medling med den myndighet som klagomålet berör eller genomföra en utredning som leder till rekommendationer till den berörda myndigheten kring hur den bör agera. Rekommendationerna är inte bindande utan syftar till att sätta press på den berörda myndigheten att ändra sitt beslut. För att en utredning ska inledas krävs vårdnadshavarnas godkännande då utredningen ofta medför att känslig information om familjen röjs. Ett godkännande krävs dock inte för att genomföra medling mellan barnet och myndigheten, eftersom fokus då ligger på att lösa problemet som barnet upplever. Exempel på ärenden då Kinderrechtencommissariaat har agerat har varit när en elev har blivit avstängd från sin skola utan giltigt skäl, men också då en pojke blev avstängd från en idrottsförening⁵¹.

Nedan presenteras staden Gent, som på olika sätt har lyft fram barnets bästa i sin stadsplanering.

6.4.1 Gent – en barn- och ungdomsvänlig stad

I slutet av år 2014 fick staden Gent utmärkelsen "barnvänlig stad och kommun" av den flamländska ungdomsföreningen. Denna utmärkelse var ett erkännande av det arbete som staden hade åstadkommit under en längre tid.

Ett holistiskt perspektiv på livsmiljön

Gent är en stad som har internationellt utmärkt sig, framför allt ur ett stadsutvecklingsperspektiv, bland annat för att underlätta för gående och

⁵¹ Unicef. Hur ska barn i Sverige få upprättelse när deras rättigheter kränkts? För- och nackdelar med en ratificering av barnkonventionens tilläggsprotokoll om individuell klagorätt, 2017.

cyklister och ha vissa bilfria ytor i staden. Andra exempel på olika insatser har varit att ungdomar genom självbyggeri byggt ungdomsbostäder till rimliga kostnader och att barn genom konstnärlig utsmyckning fått utforma övergångsställen i staden.

Barns deltagande är av yttersta vikt. Deras aktörskap måste vara synligt. Staden bedriver en ständig dialog mellan beslutsfattare, barn och ungdomar, föräldrar, projektutvecklare, skolor, företag, barn- och ungdomsarbetare samt bostadsföretag. En av de främsta utmaningarna för staden är att säkra tillräcklig friyta för lek, men också att arbeta med ett holistiskt perspektiv med trygga uppväxtvillkor, framförallt i områden med socio-ekonomiska utmaningar. Ett led i detta arbete har för Gent varit att 2016 ta fram en handlingsplan.

Handlingsplanen

Handlingsplanen har antagits av det ledande styret i Gent och innehåller, förutom en kombination av visioner och principer, en översikt över vilka åtgärder som kommer att realiseras under de kommande åren av stadens olika förvaltningar. Handlingsplanens 14 mål omsätts i 182 konkreta åtgärder, varav ett 30-tal är särskilt inriktade på ungdomar från socioekonomiska utsatta områden.

Handlingsplanens 14 mål är:

- Samtliga val och beslut som fattas av kommunen tar hänsyn till barn och ungdomars åsikter.
- Fler grönområden och utrymmen för sport, spel och mötesevenemang.
- Kultur- och fritidsaktiviteter görs lättillgängligt för barn och ungdomar.
- Barn och ungdomar ska lätt och säkert kunna förflytta sig i staden.
- Erbjuder barn- och familjevänliga evenemang och kommunal service.
- Motverka ungdomsarbetslöshet.
- Förbättra utvecklingsmöjligheter för barn och ungdomar i områden med socioekonomiska utmaningar.
- Fler skolor och bra barnomsorg.
- Barn och ungdomar ska vara välinformerade om vad som sker i staden.

- Fokus på barn och ungdomars hälsa och välfärd.
- Staden strävar efter att erbjuda tillgängliga, prisvärda boendemiljöer.
- Respektfullt medborgarskap och en god livsmiljö.
- Staden Gent ska tillhandahålla en familjevänlig arbetsmiljö för sina anställda.
- Staden Gent ska uppfattas som barn- och ungdomsvänlig turiststad⁵².

6.5 Sammanfattande reflektioner över utblickarna

UNICEF har med handboken *Shaping urbanization for children* tagit fram principer för stadsplanering som ska kunna användas av beslutsfattare globalt. Handboken kan bidra till inspirations- och kunskapsvinster hos dem som planerar städer. Den svenska översättningen av handboken kan sannolikt förstärka barnrättsperspektivet vid tillämpningen av PBL, bland annat tar handboken särskilt upp vikten av barn är delaktiga i samhällsprocessen.

Norge har arbetat med olika verktyg för att konkretisera barnkonventionens artiklar i samhällsbyggnadsprocessen, dels i plan- och bygningslagen och dels genom bindande politiska rättningslinjer och vägledning.

I Wales har barnkonventionen fått en egen lag, men lagen har ändå behövt kompletteras med en särskild lag som särskilt inriktar sig på barns rätt till lek. Wales har lagstiftat om att tillgång till lekplatser ska prioriteras så långt det är möjligt. Sistnämnda innebär att det finns utrymme för skönsmässiga bedömningar. Det är sannolikt en av anledningarna till att lagen har kompletterats med vägledning.

I Belgien har ratificerade konventioner samma status som lag. De tre självstyrande regionerna har dock ingen gemensam syn på barnrätten, men staden Gent i Flandern har arbetat mycket med barnperspektivet i sin stadsutveckling. Trots att barnkonventionen har haft status som lag sedan år 1991 har det funnits ett behov av att inrätta organ och regionala barnombudsmän för att barnrätten ska få genomslag.

⁵² Gents kommuns webbplats: <https://ookmijn.stad.gent/jongenwijs/wat-doet-stad-gent>. Hämtad 2020-10-21.

7 Kartläggning och analys av den praktiska tillämpningen av barnkonventionen i Boverkets verksamhet

Detta kapitel som behandlar den interna delen av uppdraget är en nulägesanalys av Boverkets verksamhet, med avstamp i Barnombudsmannens metod för nulägesanalys av barnrättsarbetet.

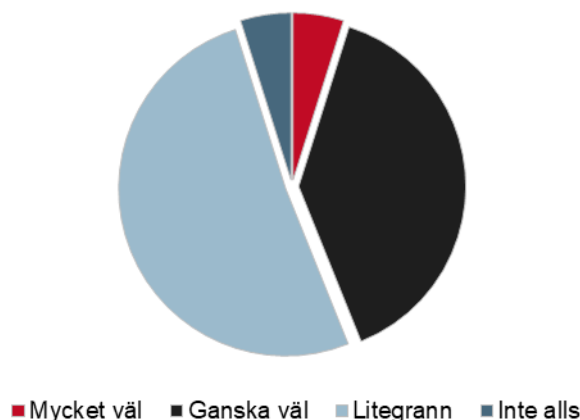
Det ingår i genomförandet av detta uppdrag att föreslå en fortsatt väg för verksamheten. Ett sådant förslag presenteras sist i detta kapitel.

7.1 Kunskapsläget om barnkonventionen

Boverket har med anledning av uppdraget arrangerat två interna inspirationsdagar om barnkonventionen. Barnkonventionen var även ett inslag på ”Boverksdagen”, en myndighetsintern konferens. Utöver dessa har en särskild utbildning av enhetschefer och uppdragsägare genomförts.

En av inspirationsdagarna ”Barnombudsmannen och Boverket” var en utbildning av Barnombudsmannen, som ställde två frågor till deltagarna. Cirka 60 medarbetare deltog vid detta utbildningstillfälle, och av dem svarade 42 personer på följande fråga:

Hur väl känner du till barnkonventionen?



Figur 3 Resultat från omröstning vid en inspirationsdag internt på Boverket. Diagrammet visar hur väl deltagarna ansåg sig känna till barnkonventionen innan utbildningen.

Utfallet visar att de flesta endast kände till barnkonventionen litegrann, eller inte alls. Utbildningen som var mycket uppskattad av deltagarna finns internt tillgänglig digitalt för samtliga medarbetare, men det finns inget krav på att alla ska gå denna.

Den andra frågan besvarades av 36 personer.

Vilken av de två delarna av barnkonventionens barnsyn synliggörs mest på Boverket?



Figur 4 Resultat från omröstning vid en inspirationsdag internt på Boverket. Diagrammet visar vilken av de två delarna av barnkonventionens barnsyn som deltagarna upplever synliggörs mest på Boverket.

Utfallet visar att medarbetarnas egna bedömning är att myndigheten främst utgår från att barn har rätt till stöd och skydd, snarare än att de är kompetenta och handlingskraftiga.

7.1.1 Lagstiftning i förhållande till barnkonventionen

Boverket har ett brett ansvarsområde som omfattar flera olika områden där skilda regelverk styr och samtidigt har beröringspunkter med innehållet i barnkonventionen.

Det följer av förordningen (2012:546) med instruktion för Boverket, att Boverket särskilt ska beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för barn och ungdomar.

När Boverket ger ut regler ska bland annat förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning beaktas. Denna förordning anger att en konsekvensutredning ska innehålla uppgifter om vilka som berörs av regleringen. Boverkets konsekvensutredningar innehåller normalt en beskrivning av hur regelförslaget berör barn.

Boverket prövar och betalar ut bidrag till åtgärder som ska anpassa en allmän samlingslokal till ungdomsverksamhet enligt Boverkets föreskrifter (2017:2) om stöd till allmänna samlingslokaler som utgår från förordningen (2016:1367) om stöd till allmänna samlingslokaler. Bidraget kan även ges för att stimulera ungdomars verksamhet inom kultur- och fritidsområdet i en sådan lokal. Ansökningar som gäller allmänna samlingslokaler i socioekonomiskt utsatta bostadsområden, främst i storstäderna, och lokaler för ungdomar ska prioriteras enligt förordningen.

Boverket har gett ut Boverkets allmänna råd (2015:1) om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skola och liknande verksamhet. Boverkets byggregler (2011:6) innehåller flera avsnitt som angår barn, allt från termisk komfort till regler som rör barns säkerhet. Boverkets föreskrifter (2011:5) om tillgänglighet på allmänna platser och andra anläggningar anger att lekplatser ska kunna användas av barn med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga. Även Boverkets föreskrifter (2011:13) om enkelt avhjälpna hinder som gäller bland annat för allmänna platser innehåller regler som ska underlätta för för barn med nedsatt rörelse- eller orienteringsförmåga att använda lekplatsen.

Boverket har tillsyn över hur kommunerna tillämpar lagen (2018:222) om bostadsanpassningsbidrag. Kommunerna ska bland annat beakta barnkonventionen när de prövar en ansökan om bostadsbidrag, vilket också blir en uppgift för Boverket att bevaka i sin tillsyn.

7.2 Hur arbetar Boverket med och för barn?

Vid både chefsutbildningen och vid inspirationsdagen ”Barnombudsmannen och Boverket” genomfördes workshops där chefer och medarbetare fick reflektera över hur deras arbete påverkar barn och om tillräcklig hänsyn tas till barns bästa, vad Boverket behöver göra för att bli bättre i framtiden och vilka behov av stöd som finns internt. Vid inspirationsdagen användes frågor som var anpassade för de olika grupperna utifrån deras ordinarie arbetsuppgifter.

Boverkets verksamhet berör och berörs av barn och barnkonventionen på flera sätt. Artikel 2 om att alla barn har samma rättigheter och lika värde och att ingen får diskrimineras är genomgående i allt myndigheten gör, och artikel 3 om barns bästa berör alla beslut som myndigheten tar. Artikel 6 om Barns rätt till liv, överlevnad och utveckling har stark koppling till bland annat BBR – och artikel 12 om att barn har rätt att uttrycka sin mening och höras i alla frågor som rör barnet har direkt samband med barns delaktighet i planeringsprocessen. Även många andra av artiklarna i

barnkonventionen träffar Boverkets verksamhet, exempelvis artikel 31 som handlar om barnets rätt till lek, vila, fritid samt att delta i det kulturella och konstnärliga livet.

7.3 Ledning, styrning och resurser

Barnombudsmannen menar att det behövs interna beslut om att arbeta med barnkonventionen, beslut om att arbetet ska följas upp och återkopplas till ledningen, förankring i organisationen, synlighet i styrdokument, annan lagstiftning i förhållande till konventionen och att det finns någon eller några som har mandat att driva på arbetet för att säkerställa tillämpningen av barnkonventionen.

7.3.1 Finns det beslut om att arbeta med barnkonventionen?

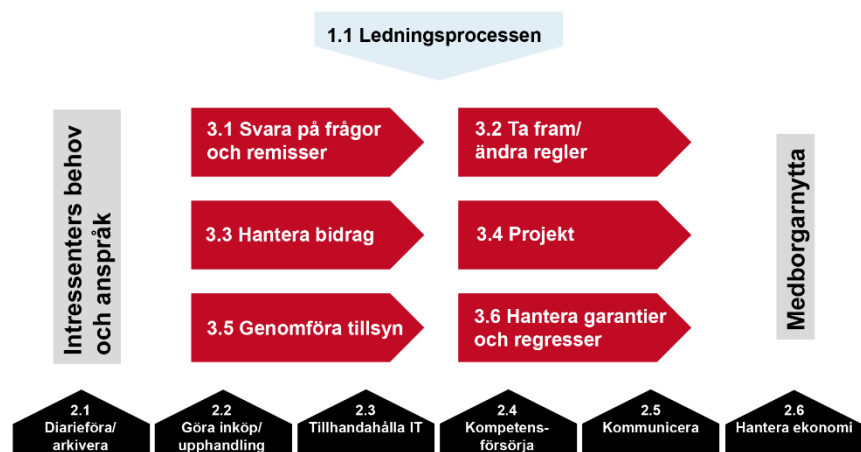
Boverket har inte innan detta uppdrag tagit något särskilt beslut om att arbeta med barnkonventionen, men i myndighetens instruktion ingår att myndigheten särskilt ska beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för bland annat barn och ungdomar.

7.3.2 Uppföljning av arbetet med barnkonventionen

Boverket har inte idag någon särskild uppföljning eller återkoppling av det löpande arbetet med barnkonventionen. Det ingår i genomförandet av detta uppdrag att föreslå en fortsatt väg för verksamheten.

7.3.3 Är barnkonventionen synlig i våra styrdokument?

Skrivningen i instruktionen om att särskilt beakta de konsekvenser som verkets beslut och verksamhet kan få för barn, har tagits in i vissa av Boverkets processer, som beskriver verksamheten.



Figur 5 Illustration över Boverkets interna processer.

Konsekvenser för barn finns exempelvis i ”projektprocessen”, där det finns en checklista som tar upp barnkonventionen.

Den nuvarande checklistan har uppdaterats parallellt med detta uppdrag och det har därför inte varit möjligt att utvärdera hur bra stöd den är för projektledarna. Det har tydliggjorts att checklistan ska användas vid projektplaneringen samt att beskrivning av hur perspektivet är beaktat ska göras i projektplan samt i projektavslut.

Användandet av en äldre checklista, som endast tog upp en fråga om barn berörs av uppdraget, har utvärderats i detta uppdrag genom stickprover i olika projekt. Utifrån detta kan det konstateras att checklistan inte var särskilt välanvänd, och i de fall som konsekvenser för barn har noterats så har detta oftast inte gett tydligt utslag/hanterats i projektplanen. Ingen utvärdering av de slutliga projekten eller besluten har gjorts inom detta uppdrag.

7.3.4 Boverkets jämlikhetsgrupp och arbete med mänskliga rättigheter

Boverket har under 2020 haft en ambition om att samordna ett antal av de mer tvärsektoriella perspektiven under ett ”jämlikhetsparaply” som sträcker sig över hela verksamheten. Arbetet med en jämlikhetsgrupp är under uppstart, men inom paraplyet ingår idag jämställdhet, funktionsnedsättningsfrågor, digital tillgänglighet och framöver även barnkonventionen. Gruppen ska säkerställa att hänsyn tas till de olika disciplinerna i alla aktiviteter som genomförs på Boverket i den mån det behövs.

Under året har även barnkonventionen tillsammans med andra perspektiv belysts utifrån greppet mänskliga rättigheter vid den interna ”Boverksdagen”.

7.4 Barns levnadsvillkor och särskilda utmaningar

7.4.1 Vilka barn är vår målgrupp och hur ser deras levnadsvillkor ut?

Eftersom Boverkets verksamhetsområde sträcker sig över hela samhället, kan våra beslut påverka alla barn i samhället. Det innefattar såväl pojkar som flickor, barn med funktionsnedsättning och andra särskilda behov, barn som lever i utanförskap, barn i staden, barn i förorten, barn på landsbygden, barn i trångboddhet och barn i hemlöshet, med mera. Det innefattar även barn i kommande generationer.

Alla dessa barn har olika levnadsvillkor och särskilda utmaningar, som Boverket behöver ta hänsyn till i sitt arbete. Myndigheten för delaktighet (MFD) lyfter särskilt vikten av ett barnrättsarbete som inkluderar alla barn, oavsett funktionsförmåga. Detta behövs, eftersom barn är olika och har olika behov och olika förutsättningar.

7.4.2 Barn som målgrupp i Boverkets kommunikation

Boverkets uppdrag riktar sig i allmänhet till regeringen, myndigheter eller olika aktörer i samhällsplaneringen och byggsektorn som exempelvis planerare och byggherrar. Barn utgör oftast en sekundär målgrupp för myndighetens kommunikation. Vissa barn eller ungdomsgrupper kan dock vara primär målgrupp vid särskilda kommunikationsuppdrag och insatser.

Exempel på när barn och ungdomar kan vara primär målgrupp är när Boverket hanterar verksamhetutvecklingsbidrag för att anpassa allmänna samlingslokaler till ungdomsverksamhet. Tidigare har Boverket administrerat bidrag för stöd till utemiljöer och för att rusta upp skolor och skolans miljöer.

Vid enstaka tillfällen har material tagits fram som har riktat sig särskilt till barn eller skolor. Exempel på detta är ”Hus smakar hallon”, ”Jag vill bo i en svamp” och skolaffischer, till exempel för stödet till att rusta upp skolor och skolans miljöer. Enskilda medarbetare har också föreläst på skolor, och Boverket har intervjuats för Lyckoslanten och Lilla aktuellt.

Boverket har även lättlästa sidor, som kan fungera för både barn och vuxna att läsa, men de är inte alltid uppdaterade och de täcker inte hela verksamheten.

7.5 Behov av fortsatt utbildning om barns rättigheter och barnkonventionen

7.5.1 Behöver alla lika kunskap, är det några funktioner som behöver särskild kompetens?

Av kartläggningen framgår det att vissa enheter är mer berörda än andra, liksom vissa processer. Men såväl de enheter som arbetar med verksamhetsstöd, som de enheter som arbetar med boendesociala frågor, Boverkets byggregler, vägledning inom PBL, tillsyn eller stöd och bidrag berörs av barnkonventionen. Det är ofta lättare att se behovet och utgå från barnets bästa i de specifika uppdrag och arbetsuppgifter som handlar om barn, men det är en större utmaning att få med barnets bästa i de uppdrag som inte direkt berör barn.

Beroende på vad medarbetarna har för huvudsakliga arbetsuppgifter och bakgrund, bör utbildning och workshop målgruppsanpassas för att göras mer relevant för det som de enskilda medarbetarna arbetar med.

Särskilt viktiga funktioner är ledning, chefer och beställare inom organisationen, då det är de som tillsammans med projektledarna ansvarar för de olika projekten och uppdragen som Boverket arbetar med. Kunskap och kompetenshöjning är viktig inom hela organisationen. Det är också viktigt att projektledarna får det stöd de behöver för att implementera barnkonventionen i de olika uppdragen och projekten.

7.6 Reflektioner över hur Boverket kan integrera barnkonventionen i verksamheten på bästa sätt

Arbetet med detta uppdrag har hanterats inom Boverkets projektprocess (3.4.1 Genomföra projekt). Av processbeskrivningarna framgår att:

Förvaltning och effektanalys ligger utanför processen men är minst lika viktig som genomförandet av projektet. Att ha uppnått och fått projektmålet godkänt är ingen garanti för att effektmålet kommer att uppnås. Den nytta ett projekt är tänkt att skapa uppstår vanligtvis först en tid efter att projektet är avslutat. Beroende av projekt finns det ett slutresultat som ska tas hand om inom ramen för Boverkets ordinarie förvaltning. Under slutförandefasen ska en plan för förvaltning och effektanalys tas fram samt vem som är ansvarig för detta arbete.

Projektgruppen för uppdraget förslår följande plan för förvaltning:

7.6.1 Införande av mål för barnrättsarbetet

De två effektmålen nedan, som tagits fram inom projektet bör göras om till nyckeltal i Boverkets målkarta och följs därefter upp årligen.

”Barnrättsperspektiv, som del i mänskliga rättigheter, ska finnas med i Boverkets processer och introduktionsutbildningar samt vara ett återkommande inslag på Boverket.”

”Alla på Boverket ska känna till och ska beakta barnperspektivet i arbetet.”

Införandet av mål kan bidra till en tydlighet i organisationen och att arbete med barnrättsperspektivet är viktigt.

7.6.2 Öka kunskapen om barnkonventionens artiklar

En av de viktigaste grundstenarna för att framgångsrikt integrera barnkonventionen i verksamheten är kunskap. Boverket behöver kontinuerligt genomföra kunskaphöjande insatser om barnkonventionen och barns bästa.

7.6.3 Öka kunskapen om barns olika förutsättningar

Boverkets verksamhetsområde är brett och våra beslut berör alla barn. Kunskap och möjlighet till reflektion om barn och ungas olika förutsättningar är därför viktigt som del av medarbetarnas kompetensutveckling.

7.6.4 Omsätta barnkonventionens artiklar i Boverkets uppgifter

Chefer och medarbetare behöver även ges möjlighet att reflektera och sätta artiklarna i samband med de vardagliga arbetsuppgifterna. Det är oftast i de uppdrag och uppgifter som direkt berör barn där barnkonventionen och resonemang kring barns bästa främst lyfts, som till exempel uppdrag och arbete kring barns utemiljöer. De delar av myndighetens verksamhet som inte primärt handlar om barn behöver utvecklas, som till exempel vid analyser av bostadsmarknaden, vid regelframtagning som indirekt berör barn.

7.6.5 Stöd till projektledare, projektägare, beställare och medarbetare

Projektledare likväl som projektägare, beställare och andra medarbetare måste kunna få stöd för att tvärgående perspektiv som barnkonventionen ska genomsyra projekten. Exempelvis kan projektprocessen kompletteras med en idébank där erfarenheter av hur olika perspektiv har tagits om hand kan delas. Om det i uppföljningen av varje projekt/uppdrag ingår att beskriva hur projektet planerade att ta med olika aspekter, hur detta genomfördes och slutligen också kort beskriver bra och mindre bra erfarenheter i arbetet och dess resultat med avseende på de olika aspekterna och rubricerar varje beskrivning med den aspekt som avses (efter rubrikerna i checklisten eller annan fast lista).

7.6.6 Inrätta ett barnombud

På motsvarande sätt som flera kommuner och myndigheter har gjort bör Boverket inrätta barnombud, en funktion som kan delas av mer än en person. Uppdraget skulle vara att ansvara för uppföljning och utvärdering av Boverkets efterlevnad av barnkonventionen, utifrån de riktlinjer som ges av detta projekt. Barnombudet bör ingå i den nyetablerade jämlikhetsgruppen där också funktionshinderspolitiken,

jämställdhetsintegrering och digital tillgänglighet ingår. Därtill kan ett internt nätverk med en kontaktperson på varje enhet inrättas, för att förbättra kommunikationen och underlätta för det huvudansvariga barnombudet.

Till barnombudets uppgiftsbeskrivning bör ingå att initiera kompetenshöjande insatser samt delta i introduktionsutbildningar för nyanställda. Barnkonventionen tillsammans med övriga perspektiv inom jämlikhetsparaplyet bör även ingå i projektledarutbildningen. Barnombudets ansvar blir även att följa upp de effektmål som tagits fram i projektplanen. Barnombudet blir Boverkets kontaktperson gentemot Barnombudsmannen och deltar aktivt i aktuella nätverk. Barnombudet kan även stötta projektledare och beställare vid uppstart av nya projekt.

Efter tre år bör en utvärdering av organisationen för barnombudet genomföras, för att se om organisationen är funktionell och fyller sitt syfte. Vid behov kan även en särskild handlingsplan för Boverkets arbete med barnkonventionen tas fram, något som rekommenderas av Barnombudsmannen. Projektgruppen föreslår att en sådan tas fram av barnombudet, om det efter utvärdering och uppföljning av implementeringen av barnkonventionen framgår att det finns brister som motiverar en handlingsplan.

7.6.7 Behov av ytterligare utredning i vissa frågor

Det har under projektets gång konstaterats att fortsatt utredning och utvärdering är nödvändig längre fram. Exempelvis behöver den nyligen framtagna checklistan till projektprocessen utvärderas och vid behov vidareutvecklas för att den ska ge ett bra stöd till användarna. Därtill har projektet konstaterat att det är värdefullt att delta i nätverk, men det finns väldigt många som kan vara aktuella och det behöver utredas vidare vilka utöver Barnombudsmannens nätverk för Barnrätt i Praktiken som Boverket bör delta i och samråda med. I samband med detta bör det utredas vilka samverkansytter som redan finns och behovet av att inrätta ett ytterligare externt nätverk för barnfrågor i samhällsplanering, boende och byggande utredas. Därtill behöver det utredas om det finns behov av en tydligare skrivning i instruktionen kring barnkonventionen, liksom skrivningarna för funktionshinderpolitiken.

8. Boverkets samlade slutsatser

8.1 Slutsatser utifrån stadsutvecklingsperspektiv

- Förtätningen av offentliga platser och miljöer slår extra hårt mot barn och unga då det leder till mindre ytor, sämre förutsättningar för fysisk aktivitet och minskad rörelseglädje. Trångboddheten bland barn och unga ökar och de offentliga miljöerna fyller därför ur socialt och utrymmesmässigt hänseende en viktig funktion. Utöver tillgången på ytor så är användbarheten, det vill säga att platserna upplevs trygga och tillgängliga, en förutsättning för att och hur de kan nyttjas.
- En stor del av den miljö som barn vistas i har hög trafikintensitet och därför är det viktigt att utforma säkra och trygga trafikmiljöer, särskilt angeläget är det i miljöer där barn och unga vistas oftare. Det är särskilt viktigt att barnens gång- och cykelvägar till skolor, förskolor, fritidsaktiviteter och bostäder är gena, trygga och säkra. Många barn och unga åker med kollektivtrafik och därför behöver särskild hänsyn till dem tas vid utformningen av trafikmiljöer, särskilt vid på- och avstigningsplatser i områden där barnen ofta rör sig.
- Utemiljöer vid förskolor och skolor tenderar att bli allt mindre och även tillgången till grönområden minskar generellt i stadsmiljöer.
- Barns medverkan i stadsutveckling är viktig för att behålla, skapa och utveckla goda livsmiljöer för alla.
- Förvaltning och underhåll är en förutsättning för att behålla de kvaliteter som skapats. Risker med bristande förvaltning är exempelvis att det kan leda till klotter och nedskräpning och på grund av det kan ett område upplevas som otryggt.

8.2 Slutsatser utifrån aktörsperspektiv

8.2.1 Kommunerna

- Expansiva kommuner arbetar med barnperspektivet. Kommuner som har incitament för att engagera barn gör det i högre grad (tillväxtkommuner).
- Skillnaderna mellan de tre storstadsregionerna som kommit fram i enkäten visar på kulturskillnader i arbetsmetoder och arbetssätt.

- Svaren i enkäten visar på skillnader i hur kommunerna är organiserade. Det är svårt att se om kommunens organisation påverkar hur barnrättsfrågor och barnkonventionen tas om hand i den fysiska planeringen.
- Alla de i rapporten om barnkonsekvensanalyser kartlagda kommunerna med undantag för Karlskoga och Simrishamn ingår i Sverigeförhandlingen, vilket har medfört ett omfattande bostadsbyggande i kommunerna. Därmed har konkurrensen blivit tydlig mellan bostadsbyggandet med krympande plats utomhus som följd och barns behov av plats i utemiljön.

8.2.2 Länsstyrelserna

- Det är stor variation mellan länsstyrelserna hur mycket de internt har arbetat med barnkonventionen. De har bland annat haft olika förutsättningar med resurser. Om de redan har ett samarbete i tvärsektorieella frågor har det varit positivt för arbetet med barnkonventionen.
- Boverket behöver bidra med vägledning och lärande exempel till kommuner och länsstyrelser. Det som behövs är bland annat råd och hjälp med hur barnkonventionen mer konkret kan användas i fysisk planering, men även hur barnperspektivet kan behållas genom hela planeringskedjan för att få ett önskat resultat. Lärande exempel behövs om hur kommuner, regioner och länsstyrelser har arbetat.
- Nationella myndigheters vägledning och rekommendationer behöver vara samordnade. Exempelvis när det gäller barnkonsekvensanalyser och prövningar av barns bästa används olika modeller hos olika myndigheter. De modellerna och den information som finns borde samordnas och de metoder som eventuellt förordas kan gärna lyftas fram.
- Kompetensutveckling behövs på såväl kommuner som länsstyrelser.
- Flera länsstyrelser efterlyser en genomlysning av huruvida nuvarande lagstiftning ger ett tillräckligt stöd för barnperspektivet, om det behövs tydligare riktlinjer eller rent av en skärpning med hårdare krav i PBL. En del länsstyrelser menar att det inte alltid räcker att ge stöd och rekommendationer, utan att det också kan behövas ett ökat mandat för att hävda social hållbarhet i planfrågor.

8.2.3 Boverket

- Boverket berörs av barnkonventionen i flera avseenden men kunskapen varierar i organisationen.
- Ledningen bör ta fram och driva mål för barnrättsarbetet. Målen bör kunna följas upp.
- Boverket behöver öka kunskapen om barnkonventionens artiklar och olika barns förutsättningar samt omsätta barnkonventionens artiklar i Boverkets uppgifter. Chefer och medarbetare behöver kontinuerligt ges möjlighet att reflektera och sätta artiklarna i samband med de vardagliga arbetsuppgifterna.
- Projektledare, beställare och andra medarbetare måste kunna få stöd för att tvärgående perspektiv som barnkonventionen ska genomsyra projekten. Perspektivfrågor bör vara en utbildningsdel för projektledare och beställare av uppdrag.
- På motsvarande sätt som flera kommuner och myndigheter har gjort bör Boverket inrätta barnombud. Funktionen bör delas av flera personer. Uppdraget skulle vara att ansvara för uppföljning och utvärdering av Boverkets efterlevnad av barnkonventionen, initiera kunskapshöjande insatser och delta i introduktionsutbildningar, samt vara kontaktperson i aktuella nätverk. Efter tre år bör en utvärdering av organisationen för barnombudet genomföras, för att se om organisationen är funktionell och fyller sitt syfte.
- Det finns behov av ytterligare utredning i vissa frågor. Exempelvis behöver den nyligen framtagna checklisten till projektprocessen utvärderas och vid behov vidareutvecklas för att den ska ge ett bra stöd till användarna. Det behöver utredas vidare vilka nätverk utöver Barnombudsmannens nätverk för Barnrätt i Praktiken som Boverket bör delta i och samråda med. I samband med detta bör det utredas vilka samverkansytter som redan finns och behovet av att inrätta ett ytterligare externt nätverk för barnfrågor i samhällsplanering, boende och byggande. Det bör även utredas om det finns behov av en tydligare skrivning i instruktionen likt skrivningarna för funktionshinderpolitiken.

8.3 Viktiga insatser för att nå resultat

Barnkonventionen som lag ska förstärka barnrätten vid tillämpningen av andra lagar. Barns intressen ingår i princip i alla de intressen som anges i 2 kap. PBL och även i en del andra bestämmelser i PBL uttrycks barns

intressen. Många av kommunerna och länsstyrelserna uttrycker dock en osäkerhet på hur barnrätten ska omsättas och bevakas i PBL. Det kan delvis förklaras med att PBL är en avvägningslag och att barn inte har andra rättigheter och skyldigheter än andra grupper. Risken med denna osäkerhet bland de som ska tillämpa PBL och barnkonventionen är att barnrätten inte får ett tydligt avtryck i samhällsplaneringen. PBL kan förtydligas antingen genom lagändringar, praxis från domstolar eller vägledning.

Boverket föreslår utifrån kartläggningen och de slutsatser som redovisats att det fortsatta arbetet för den externa delen av uppdraget består i att:

- **Boverket får i uppdrag att ta fram vägledning med lärande exempel**

Vägledning behövs bland annat för att ge råd och hjälp med hur barnkonventionen ska användas i fysisk planering, men även hur barnperspektivet kan behållas genom hela planeringskedjan för att få ett önskat resultat. Lärande exempel behövs om hur kommuner, regioner och länsstyrelser har arbetat med barnperspektivet i både planering och stadsutveckling. Koppling bör göras till Agenda 2030, vilket har varit en framgångsfaktor i flera kommuner i Norge. Då barnkonventionen ligger utanför Boverkets direkta verksamhetsområde behöver vägledningen arbetas fram tillsammans med andra myndigheter.

- **Länsstyrelsen får ett utökat uppdrag att driva barnrättsfrågor**

I kartläggningen och analysen av kommunernas och länsstyrelsernas arbete konstateras vikten av kunskap och kompetensutveckling hos såväl kommuner som länsstyrelser. Länsstyrelserna bör få ett utökat uppdrag att även arbeta med stöd och råd till kommunerna när det gäller implementering av barnkonventionen i fysisk planering.

- **Det behöver klargöras vilket utrymme sociala hållbarhetsfrågor har/bör ha i PBL**

Vilka möjligheter länsstyrelserna har att ingripa mot planläggning som inte beaktar barns rättigheter är otydligt. Detsamma gäller intresseavvägningarna i 2 kap. PBL. Ett sådant klargörande bör även omfatta andra sociala hållbarhetsfrågor, som jämställdhet och funktionsnedsättning.

Bilaga 1 Frågeunderlag till länsstyrelserna

- Arbetar ni på länsstyrelsen med barnkonventionen när det gäller planering- och stadsutvecklingsfrågor? Om ja, hur i så fall? (Internt eller externt)
- Har ni några konkreta exempel på projekt eller åtgärd ni på LST har gjort för att stötta tillämpningen av barnkonventionen?
- Arbetar ni eller kommer ni att arbeta på något nytt sätt i och med anledning av att barnkonventionen nu har blivit lag, hur har ni arbetat tidigare och sedan hur lång tid tillbaka?
- Bevakar ni att barns rättigheter har tillvaratagits i den fysiska planeringen? Hur gör ni detta?
- Hur agerar ni när ni bedömer att det finns brister? Om ni gör det, hur gör ni det?
- Har ni någon uppfattning om barn och ungas delaktighet har ökat i den fysiska planeringen, sedan hur lång tid tillbaka?
- Har ni några samarbeten med andra länsstyrelser/regioner/parter/SKR i frågor när det gäller barnkonventionen i fysisk planering?
- Har ni på LST någon som är generellt ansvarig för tillämpningen av barnkonventionen? (Om ja, var är de placerade och hur samarbetar planavdelningen med dem?)
- Har ni påbörjat något uppföljningsarbete när det gäller ert arbete med barnkonventionen?
- Stödjer den nuvarande lagstiftningen ett arbetssätt för att tillämpa barnrättsperspektivet i den fysiska planeringen?
- Ser ni några brister med hur planeringsprocessen enligt PBL tar hänsyn till barnrättsperspektivet?
- Ser ni några förslag på ändringar i PBL eller PBF som kan göras för att förbättra?
- Har ni behov av stöd om detta från Boverket eller annan myndighet?

Frågor till länsstyrelsen om kommunernas arbete

- Ser ni att kommunerna i sina planer tar hänsyn till barnkonventionen eller barnrättsperspektivet?
- Tar de upp de i planbeskrivningarna? Finns det/har ni sett specifikt underlag kopplat till barn? (Tex att ni kommunen tar upp barnperspektivet)
- Har ni något exempel på ett projekt eller planeringssituation där ni anser att någon av kommunerna har tagit väl tillvara på barnets bästa, eller där barn har kommit till tals på ett bra sätt i ert län?
- Men barn är det extra viktigt att få återkoppling på sina idéer, har ni något exempel på hur man arbetar med just återkoppling?
- Om kommunen har svarat att barn i vissa fall medverkar i planprocessen, ser ni på länsstyrelsen någon skillnad på underlaget eller detaljplanen har utformats?
- Stöttar ni på LST kommunerna när det gäller barnkonventionen i planeringen? i så fall hur?
- Stöttar ni kommunerna på andra sätt när det gäller arbetet generellt när det gäller barnkonventionen?
- Har kommunerna efterfrågat stöd när det gäller tillämpning av barnkonventionen i den fysiska planeringen?
- Anser ni att kommunerna behöver stöd i detta? Och om ja, i så fall på vilket sätt?
- Utifrån er överblick kan ni beskriva kommunernas arbete med barnkonventionen i fysisk planering och stadsutveckling.
- Hur långt har de kommit i sitt arbete?
- Upplever ni att det är en prioriterad fråga hos kommunerna?



Boverket

Myndigheten för samhällsplanering,
byggande och boende

Box 534, 371 23 Karlskrona
Telefon: 0455-35 30 00
Webbplats: www.boverket.se