

Barnkonsekvensanalyser i stadsplaneringen



Foto: Krister Spolander

Maria Nordström, SLU/Alnarp

8 juni 2020

Titel: Barnkonsekvensanalyser i stadsplaneringen

Författare: Maria Nordström, SLU/Alnarp

Rapporten är framtagen på uppdrag av Boverket inom regeringsuppdraget
Kartlägga och analysera den praktiska tillämpningen av barnkonventionen (dnr 4127/2019)
och finns i pdf-format på Boverkets webbplats.

Den kan också tas fram i alternativt format på begäran.

Barnkonsekvensanalyser i stadsplaneringen

Innehållsförteckning

Förord.....	5
Sammanfattning.....	7
Inledning.....	10
Bakgrund.....	11
Studiens syfte och inriktning.....	11
Genomförandet av studien.....	11
Presentation av rapporten.....	11
Några begrepp.....	13
Stadsplanering med tanke på barn – en kort tillbakablick.....	17
Exempel på barnperspektiv i stadsplaneringen.....	25
Stockholm.....	25
Göteborg.....	37
Malmö.....	43
Uppsala.....	48
Lund.....	52
Varberg.....	57
Karlskoga.....	61
Simrishamn.....	64
Hur barn kan medverka i stadsplaneringen.....	68
Barn har andra upplevelser och erfarenheter än vuxna.....	68
Dialoger med barn i form av gåturer.....	69
Barnkartor i GIS.....	71
Vad är delaktighet för barn? Olika i olika åldrar men med en sak gemensam – kontakten med vuxna.....	72
Kan Barnkonventionen och andra rättsregler vara ett stöd för barnens utemiljöer i en juridisk process?.....	74
Exemplet förskolan Cymbalen i Malmö.....	75
Slutsatser av studien.....	78
Referenser.....	81
Bilaga 1 - Ger Barnkonventionen barnen några rättigheter?.....	87

Förord

Som miljöpsykologisk forskare med inriktning på barns utemiljöer och utifrån erfarenheter av att arbeta med Barnkonsekvensanalyser i stadsplaneringen har jag på nära håll sett hur den pågående förtätningen av bebyggelsen i våra stora städer lämnar allt mindre plats över för barn i utemiljön. Samtidigt med den intensiva stadsutvecklingen ökar samhällets uppmärksamhet på frågan om barns behov av en bra uppväxtmiljö och barns möjligheter att uttrycka sina behov i samhällsplaneringen enligt FN:s Barnkonvention, nu lag i Sverige. Sverige har varit ett land med en barnvänlig stadsplanering men utifrån andra förutsättningar än de som finns idag. Stadsplanering har blivit en fråga för kommunerna och det är upp till dem att ordna sin stadsplanering. Kommunerna ska följa Barnkonventionens bestämmelse om att Barnets bästa alltid ska sättas i främsta rummet i alla beslut av betydelse för barnen, alltså också i frågan om en bra utemiljö för barn. Kan det krympande utrymmet för barn i dagens stadsmiljöer påverkas av att barn har denna rätt enligt principen om Barnets bästa i Barnkonventionen och kan instrumentet att förverkliga principen, Barnkonsekvensanalyser, vara ett effektivt redskap att använda i stadsplaneringen, är frågan för denna studie.

Studien *Barnkonsekvensanalyser i stadsplaneringen* är den första i sitt slag och ett steg mot att få klarhet i frågan om Barnkonventionens betydelse för stadsplaneringen. Studien är en del i ett Regeringsuppdrag till Boverket, enligt vilket det gäller att ”kartlägga och analysera den praktiska tillämpningen av kommunernas och länsstyrelsernas arbete med planering enligt plan- och bygglagen och stadsutveckling med anledning av att Barnkonventionen blir lag den 1 januari 2020” (2019-09-10). Boverket rapporterar separat sin studie av länsstyrelsernas arbete. Den här studien, som har genomförts våren 2020, beskriver hur åtta kommuner hanterar frågan om ett barnperspektiv i sin stadsplanering.

Regeringen påpekar att ”Barns och ungas livsvillkor påverkas av hur den byggda miljön planeras, gestaltas och förvaltas – men också av hur de själva kan påverka utvecklingen. Idag blir bebyggelsen allt tätare, särskilt i de större städerna. I den täta stadsbebyggelsen är det en stor utmaning att avsätta och bibehålla tillräckligt stora friytor för barns och ungas behov”.

Tack!

För att kunna genomföra studien har det varit avgörande att många personer har tagit sig tid att delge mig sina erfarenheter av och synpunkter på stadsplanering med ett barnperspektiv samt att de har läst och kommenterat texten.

Mitt främsta tack går till Elisabeth och Tor Edsjö, Lisa Klingwall och Bengt Sjövall.

Jag vill också tacka följande personer:

Katja Andersson Teleman, Pernilla Ankarberg, Pia Björklid, Jens Bengtsson, Maria Borisson Lindvall, Anne Brontér, Thomas Börje Larsson, Suzanne de Laval, Katharina Eisen, Linda Elmqvist, Liv Hellquist, Lise Hellström, Märith Jansson, Sofi Jonasson, Lars Jonsson, Lena Jungmark, Anna-Johanna Klassander, Maria Kylin, Vanja Larberg, Linda A Larsson, Carolina Lindeblad, Gunilla Lindholm, Cecilia Ljung, Ulrika Lundquist, Fredrika Mårtensson, Kerstin Nordin, Bodil Rasmusson, Karin Sjödin, Krister Spolander, Anna Squassina, Mie Svennberg, Katarina Vukoja Andersson, Mark Wales, Cecilia Werner, Lotta Wikegård, Lisa Wistrand, Anders Wånge Kjellson, Marina Ziakouli, Petter Åkerblom och Lisa Östman.

Ännu ett tack går till mina samarbetspersoner på Boverket Kerstin Hannrup Broad, Sofie Adolfsson, Ulrika Åkerlund, Ulrica Lidfors och sist men inte minst Emelie Ahlstrand.

Sammanfattning

Studien har undersökt hur åtta kommuner tillämpar ett barnperspektiv i sin fysiska planering: Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Lund, Varberg, Karlskoga och Simrishamn. Dessutom nämns med enstaka exempel på fysisk planering med ett barnperspektiv kommunerna Östersund och Sundbyberg. Alla kommunerna med undantag för Karlskoga och Simrishamn ingår i den sk Sverigeförhandlingen, vilket har medfört ett omfattande bostadsbyggande i kommunerna. Därmed har konkurrensen blivit tydlig mellan bostadsbyggandet med krympande plats utomhus som följd å ena sidan och barns behov av plats i utemiljön å den andra.

Studien har visat att kommunerna arbetar på olika sätt med frågan om hänsyn till barns behov av plats i stadsplaneringen och att bara två kommuner, Stockholm och Göteborg, använder barnkonsekvensanalyser/BKA i stadsplaneringen. Stockholm har troligen genomfört flest BKA. Här har också den mest omfattande byggnationen skett. Göteborg, också med en stort bostadsbyggande, har under flera år utformat en detaljerad modell för hur BKA och ett barnperspektiv ska genomsyra stadsplaneringen och stadens förvaltningar. I båda dessa kommuner tycks dock BKA inte ha haft någon stor framgång i den meningen att de har lett till bra utemiljöer för barn. De övriga kommunerna har valt att arbeta med riktlinjer eller på annat sätt för att säkerställa hänsyn till barns behov i planeringen av utemiljön.

Studiens slutsats är att för att skapa bra utemiljöer för barn krävs mer än en bra planeringsmodell eller bra riktlinjer; det krävs att kommunerna avsätter mark för barns utemiljöer och genomför resultaten av BKA och riktlinjer. Det är utfallet av BKA-modellen och riktlinjerna – förverkligandet av dem i detaljplaner med fysisk förändring som följd och byggande av platser för barn i utemiljön – som visar kommunernas villighet att avstå eller inte avstå mark till förmån för barn. Denna villighet är avgörande för att barn ska få plats i stadens utemiljö. Barnkonventionen kan inte ge någon ledning i frågan.

BKA innebär att ”tänka efter före”

De flesta intervjuade planerarna eller BKA-konsulterna i den här studien uppfattar inte BKA som ett bra instrument för att åstadkomma bra platser för barn i utemiljön, därför att BKA ofta inte leder till någon åtgärd för barn. Men BKA *kan* vara ett värdefullt planeringsinstrument om BKA används. BKA betyder att man ska ”tänka efter före” – att man beskriver befintliga förhållanden, utifrån både ett *barnperspektiv*, de vuxnas kunskaper om och erfarenheter av barns behov av fysisk miljö, och utifrån *barnens perspektiv*, de barn som kommer att beröras av en förändring i sin utemiljö, hur de använder, beskriver och värderar sin utemiljö. Dessa beskrivningar utgår från den plats det gäller. Detta sista är väsentligt att framhålla, därför att kunskapen om platsen är bunden till den lokala situationen och eventuella fysiska förändringar får lokal betydelse. BKA-beskrivningar är värdefulla, också därför att de genomförs vid ett särskilt tillfälle,

det som är aktuellt vid tiden för förändringen och såsom situationen just då ter sig – inte hur den var tidigare eller hur man föreställer sig att den kanske kommer att bli. En stor mängd för stadsplaneringen relevant och intressant kunskap och erfarenhet samlas in för att förankra en plan i bestämd lokal verklighet. Det är i förhållande till denna lokala verklighet som betydelsen för barnen av den eventuella förändringen – genom ett nytt planförslag – bäst förstås. *Vilka blir konsekvenserna av de planförslag som presenteras för barnens platser och hur kommer barnen att påverkas av dem, är frågorna som BKA ställer.* Vad som utmärker BKA är att barn, som antas bli påverkade av planeringen, medverkar i insamlingen av informationen om platsen. Barn tillfrågas om just den här platsen, med hjälp av olika metoder beskriver de sina erfarenheter och värderingar av platsen, de görs delaktiga i arbetet med den eventuella förändringen av platsen.

För att BKA ska betyda något för barnen och ge barnen bra utemiljöer måste resultatet av BKA få konsekvenser för hur marken fördelas. Markplaneringen måste bli *en följd* av att man har gjort en BKA och därigenom fått klarhet i vad som behövs för att barns behov ska kunna tillgodoses i den nya utemiljön. Ett bra exempel på detta är Lektredningen för Aspuddens skolgård. Exemplet från Sundbyberg med planeringen av bostadsområdet Ursviks västra delar visar att när avtalet om markanvändningen kopplas till villkor för planeringen ger detta som resultat en bättre utemiljö för barnen. Uppsala skriver i sin riktlinje om långsiktig stadsplanering att översiktsplanen ska peka ut lämpliga ytor för förskolor och grundskolor och att man ska skaffa sig en planreserv inför framtida behov. Bland villkoren för Varbergs markanvisningstävling för den nya stadsdelen Västerport ingår att byggaktörerna ska visa hur de tar hänsyn till gestaltungsprogrammet, där resultat av tidigare genomförda barndialoger ingår. Exemplen från Sundbyberg, Uppsala och Varberg visar betydelsen av markanvisningen och att barnperspektivet finns med i planeringen från början.

Förslag på fortsatt arbete för att genomföra barnperspektivet i stadsplaneringen

Utifrån studiens resultat framstår nedanstående förslag på fortsatt arbete för att genomföra barnperspektivet i stadsplaneringen och ge barn en bra utemiljö i staden som angelägna:

1. Avsätt friytor för barn och unga i samband med att beslut fattas om markanvändningen för ett projekt.

Det framgår av beskrivningarna i den här studien att mark för barns utemiljöer är det stora problemet i stadsplaneringen idag. Den hårda konkurrensen om marken gör att barns intressen kommer i andra hand, ”glöms bort”. Det finns inga instrument eller regler i Barnkonventionen som kan påverka detta förhållande. Markanvisningarna måste visa vilken mark som reserverats för barn i utemiljön. De bestämmer de grundläggande förhållanden för planeringen. Mark för barns utemiljö måste från början reserveras för att hänsyn till barn ska kunna förverkligas senare i planeringsprocessen. Det behövs en normerande bestämmelse om att mark ska avsättas för barns utemiljö i samband med planeringen av ett nytt projekt

för att stadsplaneringen ska kunna sägas ha ett barnperspektiv. Ingen annan åtgärd är lika viktig i stadsplaneringen för barn.

2. Gör uppföljningar av hur BKA och andra insatser för barn i stadsplanearbetet har påverkat detaljplanerna och ta reda på hur detaljplanerna har förverkligats.

3. Undersök betydelsen av begreppet riktlinjer, hur det används om friytor för barn i stadsplaneringen och vilka konsekvenser användningen av olika slags riktlinjer får för barns utemiljöer.

Det är uppenbart att riktlinjer används både om fysiska mått på friytor och om kvalitativa egenskaper hos friytorna. Det framgår i den här undersökningen att vissa kommuner använder en kombination av riktlinjer, som anger fysiska mått, och skattningar av kvaliteter på utemiljöer för barn; en del kommuner använder bara kvalitativa ”mått” i sina riktlinjer. Hur går planeringen till utifrån enbart kvalitativa ”mått” och vilka konsekvenser för barns utemiljöer får de olika innebörderna i planeringen och genomförandet i stadsplaneringen?

4. Ta reda på konsekvenserna för barn av att kommunerna i sin stadsplanering tillämpar riktlinjer på olika sätt i olika byggprojekt.

I vissa kommuner gäller riktlinjer i allt beslutsfattande om friytor för barn; i andra kommuner gäller projektriktlinjer, dvs. att riktlinjer enbart gäller för särskilda projekt och i särskilda områden. Hur hanterar kommunerna denna olikhet i kvaliteten i bostadsområdena för barn i sitt stadsplanerande? Skapar man med projektriktlinjer respektive riktlinjer bostadsområden med olika kvaliteter – sämre och bättre - för barnen och de unga? Vilka konsekvenser får detta för barnen i fråga om hälsa och social jämställdhet?

5. Gör fler studier av barnperspektivet i stadsplaneringen

så att det blir möjligt att få en beskrivning av kommunernas planering i alla delar av landet och få veta vilka insatser som är framgångsrika och hur de leder till bra utemiljöer för barn i de olika kommunerna. I en enkät från Boverket svarar drygt hälften av Sveriges kommuner att de har arbetat med att ”ta hänsyn till barns rättigheter i den fysiska planeringen utifrån Barnkonventionens artiklar” (Boverket 2010). Som framgår av resultaten i den här studien torde det ske på flera olika sätt.

Inledning

Fysisk miljö påverkar barns uppväxt, hälsa och välbefinnande. Tillgången till och kvaliteten på deras utemiljö är en viktig del av deras uppväxtvillkor. En stor förändring idag som påverkar barn är den nu pågående intensiva förtätningen av våra städer med ny bebyggelse. Det är i städerna de flesta barnen bor men där ännu fler barn kommer att bo och växa upp. Barn behöver plats i utemiljön men platsen för barnen krymper. Kvaliteten på barns utemiljö har försämrats i många städer. Sedan flera år pågår debatten om hur kommunerna hanterar frågan om planeringen för barns utemiljö i våra städer. Konkurrensen om marken är stor. Mätningar av storleken på marken för skolgårdar i grundskolan mellan 2014 och 2017 visar att skolgårdarnas yta, en av barns viktigaste utemiljöer, har minskat (SCB 2018). Generellt gäller att skolor i stora kommuner har mindre friyta än skolor i mindre kommuner. I mindre kommuner med litet eller inget bostadsbyggande finns det oftast mer plats för barn i den fysiska miljön. Villkoren skiftar mellan kommunerna inte bara beroende på storlek och utbyggnadstakt utan också på tradition och engagemang för barn och intresset att förverkliga Barnkonventionen.

Genom att arbeta med BKA i stadsplaneringen finns en möjlighet att ta hänsyn till barns behov i städernas fysiska planering och att låta dem få sina röster hörda. Barnkonsekvensanalyser är ett instrument för att förverkliga intentionerna i Barnkonventionen. I ett internationellt perspektiv framstår Sverige som unikt i och med att barns behov av en god utemiljö är i fokus för BKA i stadsplaneringen. I andra länder utgör barnperspektivet en del i en vidare planeringsmodell som kallas Sociala konsekvensanalyser/SKA (Mårtensson & Nordström 2017; Nordström 2017). I Göteborg och troligen också i andra svenska kommuner finns både BKA och SKA. Bara BKA lyfter tydligt fram barnperspektivet i den fysiska planeringen. Genom att använda BKA anknyter kommunerna till vår tradition av barnvänlig stadsplanering. Hur kommuner använder BKA i sin stadsplanering eller andra metoder för att ta hänsyn till barns behov i stadsplaneringen redovisas i denna studie av åtta kommuners stadsplanering.

Bakgrund

Studiens syfte och inriktning

Studiens syfte är att beskriva och analysera den praktiska tillämpningen av Barnkonventionen i några kommuners fysiska planering med särskild uppmärksamhet på hur och om Barnkonsekvensanalyser/BKA används.

Frågor som uppmärksammas är:

- Hur använder kommunerna BKA i planeringen?
- Vilka är fördelarna och svårigheterna med BKA?
- Underlättar BKA planeringen av platser för barn?
- Ifall kommunerna inte använder BKA – hur gör de istället?

Studien är kvalitativ och inriktad på att beskriva hur de studerade kommunerna har valt att arbeta med planeringen av barns utemiljö.

Genomförandet av studien

Flera kommuner har kontaktats via mail och telefon och åtta stycken svarade att de är intresserade av samarbete i den här studien. Intervjuer med fysiska planerare och andra sakkunniga har gjorts på plats i kommunerna, via telefon och mail. Dokument av olika slag, policydokument, strategidokument, översiktsplaner, detaljplaner, samrådsförslag och BKA har studerats. Uppföljningen av BKA dvs. om och hur de har påverkat detaljplanerna och om dessa har fastställts, har inte kunnat göras utom i enstaka fall beroende både på studiens begränsade tid och på att fastställandet av detaljplanerna, där man ser om och hur informationen från BKA:n har tagits tillvara, tar lång tid. För kontroll av riktigheten i beskrivningarna i den här rapporten har kommunerna fått möjlighet att yttra sig över beskrivningarna. Kontaktpersonerna inom stadsplaneringen, konsulter, som arbetat med Barnkonsekvensanalyser, forskare med inriktning mot barnmiljöstudier liksom andra sakkunniga personer har därutöver bistått med kommentarer, synpunkter och värdefull information.

Presentation av rapporten

Arbetet idag med frågan om barns behov av utemiljö sker mot bakgrund av tidigare satsningar i Sverige inom stadsplaneringen för barn och därför presenteras först en kort tillbakablick. Barnkonsekvensanalyser har använts länge i trafikplaneringen och har haft stor betydelse i synnerhet för det arbete som idag sker med BKA i stadsplaneringen. Trafikverket spelade en viktig roll i statens försöksverksamhet med att stärka barns och ungas delaktighet och inflytande i fysisk planering 2010-2012. Ett exempel på arbetet i försöksverksamheten lämnas från Östersund. Ett aktuellt sätt att arbeta med barnperspektivet i stadsplaneringen kommer från Sundbyberg för att belysa den komplicerade situationen idag med bristen på allmänna regler inom stadsplaneringen. Här arbetar man med

projektspecifika riktlinjer. Man hänvisar till begreppet Barnets bästa från Barnkonventionen i villkoren för markanvändningen i ett av kommunens stora bostadsbyggnadsprojekt och lyckas i just det projektet nå framgång för ett barnperspektiv.

Situationen för barnperspektivet i stadsplaneringen i Stockholm, Göteborg och Malmö beskrivs liksom i Uppsala, Lund, Varberg, Karlskoga och Simrishamn. I flera av kommunerna pågår ett omfattande bostadsbyggande, beroende på att kommunerna har ingått i den sk Sverigeförhandlingen. Sverigeförhandlingen är namnet på ett avtal mellan staten och vissa kommuner om finansieringen av Sveriges första höghastighetsjärnväg mellan de tre storstadsregionerna, mellanliggande regioner och övriga Sverige (*Infrastruktur och bostäder* 2017). I utbyte mot ny infrastruktur har kommunerna förbundit sig att bygga bostäder.

”Hur kan barn medverka i stadsplaneringen?” är frågan för nästsista avsnittet i rapporten.

Sista avsnittet beskriver en juridisk prövning av ifall storleken på en förskolegård kan påverka barnens hälsa i en tvist mellan förskolan och Malmö kommun. Frågan ställs om Barnkonventionen och andra rättsregler kan värna barnen och deras utemiljöer i en juridisk process.

Därefter presenteras studiens slutsatser.

Några begrepp

Begreppen **Barnkonsekvensanalys, barnens perspektiv och barnperspektiv, Barnets bästa, barnchecklistor, barnbokslut** och **barnombudsman** används av de kommuner som ingår i den här studien. De är hämtade från Barnkonventionen eller från kommentarer till och tolkningar av Barnkonventionen. Det är inga precisa begrepp och de används på skiftande sätt. Här görs ett försök att avgränsa dem. Det viktigaste begreppet för den här studien är Barnkonsekvensanalyser. Som kommer att framgå är innebörden i begreppet Barnkonsekvensanalys inte klart utan begreppet används på flera olika sätt. Ibland betyder det att kommunen allmänt arbetar med frågan om barns medverkan i samhällsplaneringen inklusive planeringen av barns utemiljö; ibland syftar begreppet på att kommunen arbetar med frågan om barns rättigheter i samhällsplaneringen men inte i stadsplaneringsfrågor och ibland syftar begreppet på en särskild metod att i olika steg av stadsplaneringsprocessen bevaka så att barns behov tillgodoses i planeringen av den fysiska miljön.

Barnkonsekvensanalyser lanserades som begrepp för att förverkliga Barnkonventionen, vilken ratificerades av Sverige 1990 och blev lag 2020. Barnombudsmannen, BO, inrättades 1993 för att genomföra Barnkonventionen. BO skapade en modell för arbetet med Barnkonventionen, kallad Barnkonsekvensanalys, för att uppmärksamma alla beslut som påverkar barn och som därför ska beaktas i allt beslutsfattande enligt Barnkonventionen (www.barnombudsmannen.se). Fokus i Barnkonventionen ligger på barnet som rättighetsbärare.

I den här studien presenteras *Barnkonsekvensanalyser inom den fysiska planeringen*, vilket innebär ett mera avgränsat område för

Barnkonsekvensanalyser. Barnkonsekvensanalyser i den fysiska planeringen kan beskrivas som en metod att använda när en förändring av fysisk miljö ska ske i stadsplaneringen för att visa vilka konsekvenserna av förändringen blir för barn av deras fysiska miljö samt värdera dessa konsekvenserna för barnen liksom att involvera barnen själva i planeringsprocessen. Det är denna definition av begreppet som kommer att användas i den här rapporten.

Barnkonsekvensanalyser i den fysiska planeringen genomförs i några enkla steg. Först beskrivs hur den fysiska miljön används av barnen före den planerade förändringen under medverkan av de berörda barnen så att de kan berätta hur de använder och värderar den fysiska miljön. De planerare eller konsulter som genomför BKA ska också på annat sätt skaffa sig kunskap om barnens användning av miljön. Därefter analyseras den föreslagna förändringen utifrån konsekvenserna för barnen av hur förändringen kan komma att påverka deras användning av miljön. Resultatet av BKA, om den fysiska planeringen har tagit hänsyn till barnen, visar sig i detaljplanen och slutligen i det fysiska genomförandet, där man kan se om BKA fick någon betydelse för hur utemiljön för barn utformades. Det är det fysiska resultatet som visar värdet av BKA.

För att ta reda på hur miljön används och upplevs av barn kan olika metoder användas. Det kan ske i observationer av barnens användning, genom samtal med barnen och med dem som arbetar med barnen och har kännedom om deras användning av platsen, i gåturer och på flera andra sätt. Under senare år har en rad metoder utvecklats för att få kännedom om hur platser utomhus används och värderas, också av mycket unga barn.

Genom sina utsagor om hur de använder, värderar och upplever den fysiska miljön uttrycker barnen sitt perspektiv på betydelsen av miljön för dem, **barnens perspektiv**. De vuxna visar ett **barnperspektiv** när de utifrån kunskaper om barn omsätter dessa i den fysiska planeringen utifrån hänsyn till miljöns betydelse för barnen.

Begreppet **Barnets bästa** härrör från artikel 3 i Barnkonventionen om att det är Barnets bästa som ska styra alla beslut om barn.

Barnchecklistor är en lista med frågor som enligt BO bör ställas inför varje beslut som fattas i kommunen och följa ett ärende från början till slut. Exempel på frågor är:

Hur påverkar detta förslag barns och ungdomars situation?

Har barn och ungdomar haft möjlighet att påverka eller lämna synpunkter på förslaget?

Barnbokslut

I samband med årligt bokslut kan en förvaltning göra en särskild utvärdering av hur fattade beslut påverkat barnens och de ungas villkor i verksamheten, ett sk barnbokslut. Exempel på kommuner som arbetar med barnbokslut är Simrishamn, Jönköping, Trelleborg och Södertälje.

Barnombudsmannen, lokala barnombudsmän

Den statliga myndigheten Barnombudsmannen

Myndigheten inrättades för att bevaka hur FN:s Barnkonvention efterlevs i samhället och för att driva på genomförandet av Barnkonventionen. Myndigheten ska uppmärksamma brister i tillämpningen av konventionen och föreslå förändringar i [lagar](#) och [förordningar till stöd för konventionen](#). Varje år lämnar Barnombudsmannen en rapport till [regeringen](#) med analyser och rekommendationer till förbättringar för barn och unga. Barnombudsmannen ska enligt lag informera och bilda opinion i angelägna frågor som rör barns och ungas rättigheter och intressen men inte ta upp enskilda fall, www.barnombudsmannen.se

Lokala Barnombudsmän

I en del kommuner finns lokala barnombudsmän. Dessa har olika inriktningar på sitt arbete och personerna har olika utbildningar, vilket framgår av nedanstående

exempel. Med undantag för Uppsalas barnombudsman är de anställda av kommunerna.

I Stockholm är den nuvarande lokala ombudsmannen jurist. Hon är placerad på stadsledningskontorets kansli för mänskliga rättigheter och demokratiutveckling.

I Botkyrka riktar sig barnombudsmannen, tidigare lärare, till barn och unga och till föräldrar. Barn och unga kan vända sig till barnombudsmannen för att ha någon att prata med, när de känner sig mobbade eller kränkta och när de anser sig orättvist behandlade av vuxna. Vuxna kan vända sig till barnombudsmannen, när de är oroliga för sina barn i olika sammanhang. Barnombudsmannens uppgift är också att underlätta möten mellan politiker och ungdomar och att informera om Barnkonventionen.

I Simrishamn är den lokala barnombudsmannen aktiv i det praktiska planeringsarbetet i kommunen, i direkta kontakter med barn, unga och deras företrädare liksom i utbildningen om barnrättsfrågor för kommunens anställda.

I Norrköping har barnombudsmannen, tidigare rektor, som uppgift att som barn- och elevombud stödja barn i grundskolan och förskolan. Han rapporterar regelbundet direkt till skolornas verksamhetschefer.

I Uppsala är den lokala barnombudsmannen, kallad barnombudet, en ideell förening som funnits sedan 1988 i Uppsala län. Barnombudsmannen är fristående från kommunen, regionen och staten. Barnombudsmannen bedriver en omfattande verksamhet både för barn och för vuxna. Ett exempel på verksamheterna för vuxna är ”samverkansdagen”, som Barnombudsmannen har tagit initiativ till, och vilken innebär en studiedag på Uppsala universitet mellan olika yrkesgrupper som arbetar med barnfrågor. Barnskyddsrådet, bildat av barnombudsmannen, erbjuder varje år utbildningsdagar för vuxna, som möter barn i sin yrkesroll. Barnombudsmannen har verksamhet både i staden och regionen.

Barnvänlig stadsplanering används ibland om kommuner inriktade särskilt på omsorg om barn i sin stadsplanering. Det är en översättning av begreppet *child-friendly planning*, som tillsammans med begreppet *child-friendly environments*, lanserades av UNICEF i samband med att Barnkonventionen, Convention on the Rights of the Child/CRC, trädde i kraft 1989, www.unicef.se

Friyta för lek och utevistelse

/PBL 8 kap. 9 § andra stycket/

Om tomten ska bebyggas med byggnadsverk som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, skola eller annan jämförlig verksamhet, ska det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse.

Förrådsbyggnader, bil- och cykelparkering samt ytor för lastning och lossning är otillgängliga för barnen och ingår därmed inte i friytan för lek och utevistelse. Takterrasser har begränsad tillgänglighet och betraktas därför som kompletterande ytor och ingår därmed inte heller i friytan

[www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/krav-pa-byggnadsverk-tomter mm/krav-pa-tomter/friyta-for-lek-och-utevistelse-for-forskolor-och-skolor/](http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/krav-pa-byggnadsverk-tomter-mm/krav-pa-tomter/friyta-for-lek-och-utevistelse-for-forskolor-och-skolor/)

Stadsplanering med tanke på barn – en kort tillbakablick

Barnvänlig stadsplanering är egentligen inte ny i Sverige. En sådan fanns under 1900-talet. I ett internationellt perspektiv framstår Sverige som ett land med en allmänt sett mycket positiv inställning till barn och med beredskap att tillgodose barns behov. Man kan se ett uttryck för denna inställning i två stora satsningar på barns utemiljö. Dessa insatser pågick från omkring slutet av 1800-talet och fram till slutet av 1980-talet. I och med dessa satsningar trädde barnen fram som en viktig grupp i befolkningen att värna om.

Den ena tidiga stora satsningen på barn i stadsplaneringen innebar att man beslöt att avsätta ytor för barn i stadsparkerna och grönområdena för att barn skulle få hälsosamma ytor att vistas på (Bucht 1997). Man ville värna barns hälsa och tillgodose deras behov av lek, när man uppförde Vasaparken i Stockholm 1897 och då för första gången placerade stora lekplatser centralt i en ny park (Nolin 1999). Satsningen på barns hälsa fortsatte senare bl.a. med anordnandet av parklekar i stadsparkerna i Stockholm och med lekplatser nära barns bostäder liksom rymliga bostadsgårdar i hela landet (ex. God Bostad 1960 och 1964; Wohlin & Sandels 1960; Wohlin 1961; Planstandard 1965; SOU, Barns utemiljö, 1970:1; Kristensson 2003). I samband med utbyggnaden på 1970-talet av barnomsorgen byggdes förskolor med stor gårdsyta, mycket natur och variation, i synnerhet på förskolorna i städernas ytterområden. Man angav 40 kvm per barn som grund för att beräkna förskolans gårdsyta (Bostadens grannskap 1975).

Den andra stora satsningen på barn inom stadsplaneringen i Sverige skedde på 1960-talet, då man skapade separata gång- och cykelvägar genom bl.a. planskilda korsningar. Härigenom gjorde man det möjligt för barn att på egen hand röra sig fritt. Denna satsning ledde till att barnadödligheten i trafiken i Sverige, som var hög när biltrafiken snabbt växte fram, minskade kraftigt. Idag har Sverige lägst barnadödlighet i trafiken i världen (www.internationaltransportforum.org/irtadpublic/Sweden).

Dessa båda stora satsningar på barns utemiljö skedde före och under tiden för den så kallade normplaneringen, då staten angav normer och regler för stadsplaneringen kopplade till ekonomiska lånevillkor för nybyggandet (Jansson, Bucht & Bodelius 2016) och från 1975 i Svensk Byggnorm och Bostadens Grannskap, som gällde allt byggande. År 1987 fastställdes en ny plan- och bygglag, PBL. I PBL anges i 8 kap 9-11 §§ i en allmänt hållen text att det ska finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse både i bostadsområden och på tomter med lokaler för fritidshem, förskola och skola. Kommunerna ska sedan 1987 själva besluta om innebörden i uttrycket ”tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse”.

Staten spelar idag en rådgivande roll i förhållande till kommunernas stadsplanering. En vägledning till politiker, planerare och förvaltare av barns utemiljö vid förskolor och skolor, är skriften *Gör plats för barn och unga!* Vägledningen, som publicerades av Boverket 2015, har som övergripande mål är att ”förtydliga friytans betydelse för barns och ungas lek, lärande och hälsa” (sid. 10). Samma år publicerade Boverket ett Allmänt råd om friytor för barns utemiljöer (BFS 2015:1, FRI). Ett allmänt råd är inte tvingande utan är generella rekommendationer om hur bindande regler kan uppfyllas.

För tillämpningen av 8 kap. 9 § andra stycket, 10 och 11 §§ plan- och bygglagen (2010:900), PBL, anger det allmänna rådet att

”Vid placering och anordnande av friytor för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor eller liknande verksamhet bör särskilt beaktas friytans storlek, utformning, tillgänglighet, säkerhet och förutsättningarna att bedriva ändamålsenlig verksamhet. Med ändamålsenlig verksamhet avses i dessa allmänna råd att friytan kan användas till lek, rekreation samt fysisk och pedagogisk aktivitet för den verksamhet som friytan är avsedd för. Friytan bör vara så rymlig att det utan svårighet eller risk för omfattande slitage går att ordna varierande terräng- och vegetationsförhållanden. Friytan bör kännetecknas av goda sol- och skuggförhållanden, god luftkvalitet samt god ljudkvalitet. Friytan bör placeras i direkt anslutning till byggnadsverk som innehåller lokaler för förskola, förskoleklass, skola årskurs ett till sex, fritidshem eller liknande verksamhet och barnen och eleverna bör självständigt kunna ta sig mellan byggnadsverket och friytan. Friytan bör placeras i direkt eller i nära anslutning till byggnadsverk som innehåller lokaler för skola årskurs sju till nio och eleverna bör självständigt kunna ta sig mellan byggnadsverket och friytan. För gymnasieskolor bör friyta placeras och ordnas på det sätt som är skäligt med hänsyn till elevernas och verksamhetens behov.”

Man påpekar att

”Friytan bör inte senare kunna tas i anspråk för annat ändamål utan att ersättas med friyta med likvärdiga möjligheter till varierande lek och utevistelse.”

När det gäller ordnande av friyta på bebyggd tomt bör det allmänna rådet tillämpas i ”skälig utsträckning”.

Barnkonsekvensanalyser i trafikplaneringen

När det gäller att tillgodose barns behov av en bra utemiljö i stadsplaneringen har Vägverkets, sedermera Trafikverket, arbete med barn, som bedrivits sedan lång tid tillbaka, utgjort en förebild. Under tiden 1992–1999 bedrev dåvarande Vägverket i samarbete med cirka 400 skolor projektet *Forska och lära i näringslivet*, vars utformning ”stämmer väl med modellen för Barnkonsekvensanalyser” enligt Björklid (2007). Vägverket knöt forskare till sig för att analysera och utvärdera sina olika samarbetsprojekt med barn.

Vägverket antog tidigt Barnkonventionens artiklar och införlivade dem i sina styrdokument. BO såg Vägverket som en föregångare bland de statliga myndigheterna att införa ett barnperspektiv i verksamheten (Björklid 2007, s. 143). Vägverket hade en för barn engagerad ledning av myndigheten och visade tidigt en vilja att genomföra Barnkonventionen i sin verksamhet, vilket saknades på ledningsnivå i andra myndigheter (BO 2004). Vägverket fortsatte alltså sitt arbete för barn i trafiken från tiden före Barnkonventionen, när det införlivade Barnkonventionen i detta arbete. Under början av 2000-talet genomfördes en processutvärdering av Vägverkets arbete med Barnkonsekvensanalyser med syfte att dokumentera erfarenheter och visioner (Björklid 2007).

Vägverket, efter 2010 med namnet Trafikverket, blev på grund av sin erfarenhet av och intresse för barn i stadsplaneringen en viktig samarbetspartner för andra statliga myndigheter som Boverket, Folkhälsomyndigheten och SKL/SKR i deras arbete med att stödja kommunerna i deras arbete med att genomföra Barnkonventionen i stadsplaneringen.

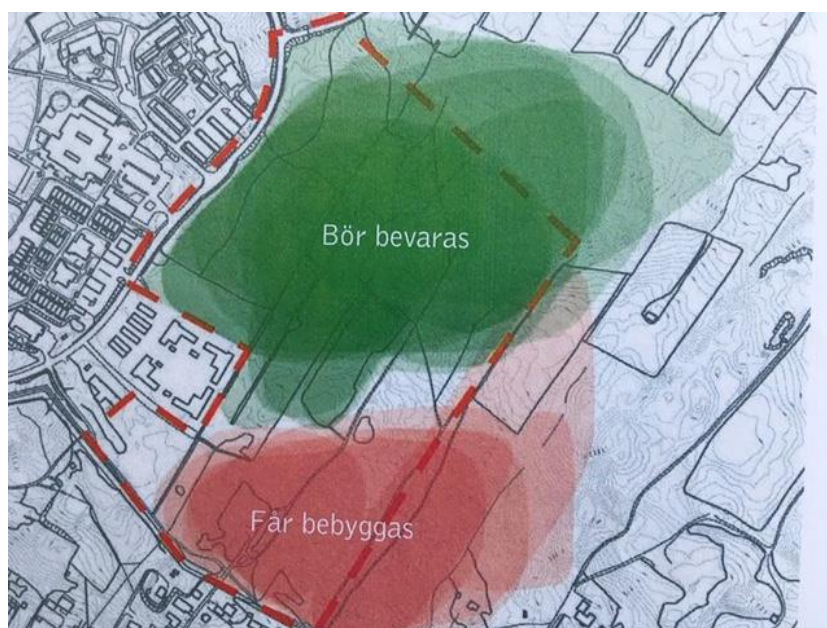
Försöksverksamhet i Östersund

År 2009 fick Vägverket i uppdrag att i samråd med Boverket ”initiera, samordna och stödja kommunala försöksverksamheter som involverar barn och unga i samhällsplaneringen”. Att uppdraget gick till Vägverket hade som bakgrund Vägverkets framgångsrika samarbete med barn kring vägprojekt. Boverket hade tidigare publicerat skriften *Unga är också medborgare* (2000) i samarbete med BO, Ungdomsstyrelsen, Svenska Kommunförbundet och Vägverket. År 2010 tog det nybildade Trafikverket över Vägverkets uppgifter. Tillsammans med Boverket och dåvarande Statens Folkhälsoinstitut följde myndigheterna arbetet med barn och unga i ett projekt, som handlade om att utveckla metoder och rutiner för att involvera barn och unga i samhällsplaneringen. Försöksverksamheten pågick mellan 2010–2012.

Trafikverket fick kontakt med flera kommuner, som visade intresse för att delta som försökskommuner och en av dessa var Östersund. I en rapport från kommunen visar man hur kommunen gick tillväga och vilket resultatet blev (*Barnkonsekvensanalys. Samrådshandling januari 2012. Bilaga till detaljplan för Torvalla, Småhus i Fjällmon, Östersunds kommun, 2012*).

I Östersunds kommun skulle 2009 bostadsområdet Fjällmon i stadsdelen Torvalla byggas ut med bostäder och en plan skulle upprättas för den nya delen av bostadsområdet. I en detaljplan från 1980-talet fanns planer för en annan typ av bebyggelse än den som kommunen nu ville uppföra. I anslutning till området fanns en skola och en förskola. I kommunen ansåg man att detta område, som låg nära de två skolorna, kunde vara lämpligt att analyseras utifrån ett barnperspektiv i samband med detaljplaneläggningen. Kommunen kontaktade skolorna hösten 2010 och började samarbeta med dem för att ta reda på hur området användes av barnen och vilka områdets kvaliteter var för barnen. På våren 2011 redovisade man sitt arbete med BKA. Resultatet blev att kommunen reviderade den tidigare befintliga detaljplanen.

Samarbetet med skolorna skedde genom att planerarna besökte området tillsammans med barnen och att planerarna berättade om vad som skulle hända med området. Planerarna visade området på kartor och barnen visade var de lekte i området både på plats i området och på planerarnas kartor. Pedagogerna berättade vad skolorna gjorde, när de var på utflykt till området. Barnen beskrev områdets kvaliteter på flera olika sätt. De gjorde modeller över området och de markerade på kartor de platser som var viktiga för dem. Barnen blev tillfrågade om hur de tyckte att området skulle bebyggas. Det framgick att för barnen var en del men inte hela området viktigt för dem och deras aktiviteter. Barnen gav uttryck för sitt perspektiv på området, *barnens perspektiv*.



Figur 1 Den gröna färgen på kartan ovan markerar den del av detaljplaneområdet i Fjällmon som barnen gärna ville behålla som sitt lek- och utflyktsområde. Den röda färgen markerar den del av området som de inte använde. Illustration: Östersunds kommun



Figur 2 På bilden ovan visas den reviderade detaljplanen till vänster och till höger ses det gamla detaljplaneförslaget. Revideringen skedde efter BKA. Illustration: Östersunds kommun

I kommunens rapport över genomförd BKA påpekas en viktig observation av barnens synpunkter på området, nämligen att dessa är ”direkt knutna till deras förhållande till just den här platsen”. Detta stämmer väl med barnens ålder, som för både förskolebarn och skolbarn medför ett nära förhållande till den fysiska omgivningen, något som vuxna inte lika ofta har. Detta betyder att barn kan förmedla detaljerad och konkret information om den utemiljö, som de använder och väl känner till. I planeringen av Fjällmon bidrog barnen med sina erfarenheter och synpunkter, vilket upplyste och berikade planerarna i deras förståelse av området och dess kvaliteter för barnen. Barnen lämnade också en del förslag på konkreta förbättringar.

Genom att observera barnens aktiviteter, lyssna på deras erfarenheter och synpunkter i arbetet med BKA för utbyggnadsområdet Fjällmon i Östersund gjorde planerarna barnen delaktiga i planeringsprocessen. De gav uttryck för ett *barnperspektiv* i planeringen. Och genom att låta barnen få behålla sina platser visade man att deras röster hade blivit hörda. Utgångspunkten för framgången var att man från planerarnas sida var beredd att ompröva sina egna uppfattningar och revidera sitt arbete med detaljplanen.

Projektriktlinjer i Sundbyberg för Barnets bästa

Avsaknaden av nationella riktlinjer har medfört att många kommuner har arbetat fram egna riktlinjer som ledstjärna för planeringen av barns utemiljöer. I en studie tillfrågades 27 kommuner om deras riktlinjer för skolgårdsplanering (Kylin & Bodelius 2015). Tio av kommunerna redovisade riktlinjer, både kvantitativa som storleken på yta, och kvalitativa, mätta utifrån en klassning av värden enligt exempelvis en så kallad lekvärdesfaktor. Det framkom att det främst var

kommuner med ett stort antal invånare som hade riktlinjer. Kommuner med litet invånarantal uppgav inte något behov av riktlinjer, eftersom det sällan råder platsbrist där. Enligt denna undersökning hade Helsingborgs kommun i Skåne det lägsta kvantitativa riktvärdet på 25 kvm/barn, medan det högsta riktvärdet fanns i Stockholmsförortskommunen Huddinge med 50 kvm/barn (Kylin & Bodelius, 2015, s. 21-22). Förklaringen torde vara att Helsingborgs stad, där de flesta människorna i kommunen bor, har tät gammal stenstadsbebyggelse, medan Huddinge, ett tidigare stationssamhälle, har en mera gles bebyggelse.

Riktlinjer används på olika sätt i kommunerna. Sundbyberg använder projektriktlinjer. Det finns riktlinjer för stadens lekmiljöer men inte för friyta. Likadant förhåller det sig med BKA. Kommunen har inte en generell BKA-modell utan arbetar ibland i projekten med BKA. Det övergripande begreppet för kommunens satsning på barnvänlig stadsplanering är Barnets bästa.

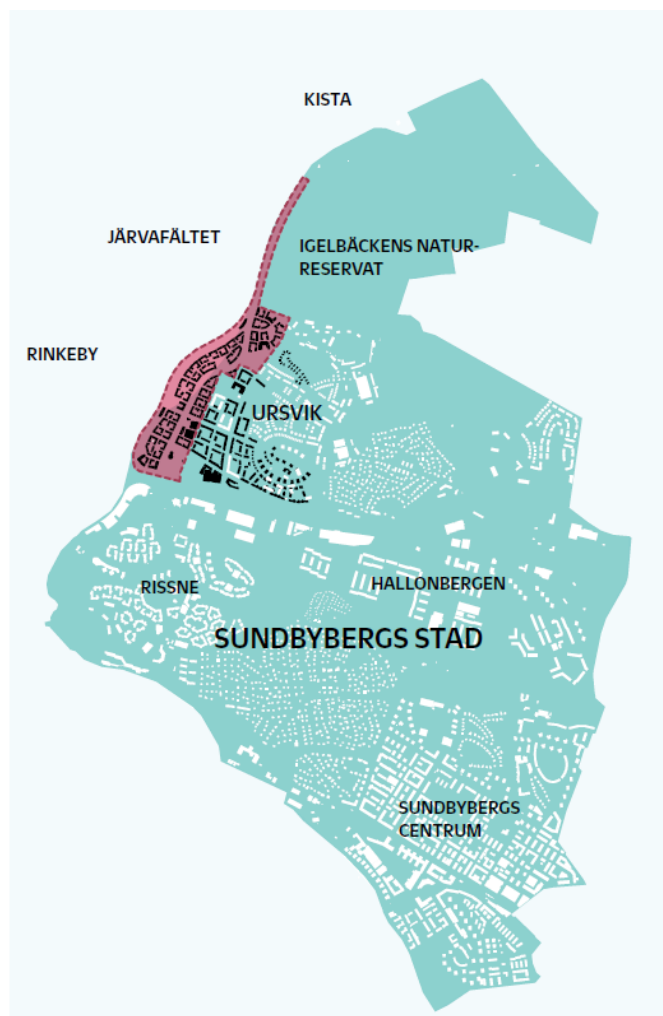
Sundbyberg uppstod som kommun 1971. Det är en till ytan liten kommun nära Stockholm med en växande befolkning. År 1990 hade kommunen 31.000 invånare och 2019 var antalet invånare 52.000. Nära nog en tredjedel av befolkningen i ett av kommunens stora utvecklingsområden, Ursvik, är idag barn, under 18 år. Sedan början av 2000-talet pågår här en stor utbyggnad. Kommunen ingår i Sverigeförhandlingen, vilket har inneburit ett åtagande att bygga många nya bostäder.

Översiktsplanen för Sundbybergs stadsutveckling innehåller bland andra följande ledord som stödjer värmandet av Barnets bästa:

- Det ska finnas plats för alla;
- Barnens perspektiv ska utgöra viktiga utgångspunkter i planeringen;
- Alla ska ges möjlighet att vara delaktiga i stadsutvecklingen.

Barnkonsekvensanalyser omtalas i kommunens dokument dels som strategi, dels som modell, dels som metod. Intrycket är att begreppet används på olika sätt i olika sammanhang. Att man har kunnat argumentera för och genomfört bra stadsplanering för barn beror på att man har följt andra kommuners arbete, Boverkets rekommendationer, forskningen om barns utemiljöer samt den allmänna debatten i frågan och främst av allt på att politikerna har engagerat sig för saken. I Ursvik har man haft en delprojektledare med uppgift att bevaka barnperspektivet och medverka till att planeringen sker utifrån begreppet Barnets bästa. Den personen har varit betydelsefull för arbetet och har kunnat följa hela den långa planeringsprocessen. Avgörande för att detta fick konsekvenser för utformningen av programområdet och efterföljande detaljplaner var att kommunen i förhandlingarna om markanvändningen hävdade Barnets bästa. Bilden visar programområdet för Ursviks västra delar i lila färg.

När området är fullt utbyggt väntas omkring 4.000 nya bostäder ha uppförts här. Tre av de första detaljplanerna för Ursviks västra delar är nu antagna.



Figur 3 Bilden visar programområdet för Ursviks västra delar i lila färg. Illustration: Sundbybergs stad

Prövningen av Barnets bästa har skett i form av BKA i följande steg:

- Projektspecifika riktlinjer för att kunna göra en prövning av innebörden av Barnets bästa
- Parametrar som kommunen har prövat:
 - Trafik (hastighet, säkra övergångar, rörelsefrihet)
 - Trygghet (aktiva stråk)
 - Sociotoper (funktioner och vistelsevärden i parker)
 - Friyta vid förskolegårdar (storlek, placering och avstånd)
 - Park- och lekplatsallokering (storlek, placering och avstånd)
 - Bollplansallokering (storlek, placering och avstånd)

Bilden visar det övergripande resultatet av prövningen Barnets bästa: ytorna för barnen har ökat från den första strukturplanen från 2013 till 2019. Detta syns tydligast i form av utökad yta för stadsdelsparker med stadsdelslekplats och

vidgade gårdsmiljöer till förmån för barnens tillgång till utemiljö och friyta vid planerade förskolor.



Figur 4 Bilden visar det övergripande resultatet av prövningen Barnets bästa: ytorna för barnen har ökat från den första strukturplanen från 2013 till 2019. Illustration: Sundbybergs stad

Exemplet från Ursviks västra delar i Sundbyberg visar alltså ett positivt resultat för hävdandet av Barnets bästa i planeringsprocessen. Hänvisningen till Barnkonventionen och Barnets bästa fick en konkret betydelse i förhandlingarna om markanvändningen.

Exempel på barnperspektiv i stadsplaneringen

Stockholm

/974.000 invånare/

Stockholms stads arbete med Barnkonsekvensanalyser/BKA, och Integrerade Barnkonsekvensanalyser/IBKA

Den största befolkningen och de flesta barnfamiljerna bor i Stockholm och det mest omfattande bostadsbyggandet i landet pågår nu i Stockholm. Staden har haft som mål att mellan 2010 och 2030 bygga 140.000 nya bostäder. Under perioden 2005–2019 har varje år 44 detaljplaner antagits i Stockholm. Under samma period har uppskattningsvis totalt 25 till 30 BKA, gjorts. Kommunen har lämnat i uppdrag till olika konsulter att göra BKA. År 2015 beslöt staden formellt att BKA ska användas vid varje beslut som rör stadsutveckling men innebörden i ordet ”användas” blev inte klargjord. Även före 2015 har BKA gjorts. Det finns inte någon utvärdering av hur BKA har använts och av vilka resultaten i den fysiska miljön har blivit. Det är därför svårt att veta hur bra planeringsverktyg BKA är/har varit för att skapa en bra utemiljö för barn i den nya stadsbebyggelsen. I början av 2010-talet utvecklades BKA som planeringsverktyg till IBKA, integrerad BKA. År 2020 tycks användningen av BKA/IBKA minska.

I kommunen finns inga riktlinjer för planeringen av barns utemiljöer såsom angivelser av friytor för skolgårdar, förskolegårdar, bostadsgårdar och andra ytor för barn. Stockholms stad har i ett remissvar till Boverket 2014 inför publiceringen av Boverkets vägledning *Gör plats för barn och unga* tagit ställning emot riktlinjer för ytor för barns utemiljöer i stadens fysiska planering. Staden skriver i sitt remissvar ”att det är direkt olämpligt att reglera frågorna/om barns utemiljöer/ genom allmänna råd som riskerar att utvidga befintliga lagkrav” (Stockholms stad, stadsledningskontoret, 2014-12-16). Det befintliga lagkravet i PBL 8 kap. 9 § andra stycket fastslår att ”det på tomten eller i närheten av den /ska/ finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse”. Med sitt remissvar visar staden att man i stadsplaneringen själv vill bestämma innebörden av begreppet ”tillräckligt stor friyta” eller låter det vara oprecist som i översiktsplanen från 2018, där staden skriver att:

”Tillräcklig mark behöver avsättas för allt det som skapar en väl fungerande stad och goda livsmiljöer också på lång sikt. Med ett växande antal barn krävs ett särskilt fokus på nya skolor och förskolor”.

Någon samstämmig uppfattning bland de konsulter som har utfört BKA/IBKA i Stockholm om BKA:s/IBKA:s kvaliteter som planeringsverktyg är svår att få utom på en punkt – att riktlinjer för barns utemiljöer hade gjort arbetet med BKA/IBKA enklare. En del konsulter efterlyser ett ”rättesnöre att gå efter”. Man

vädjar ofta i BKA till politikerna att avsätta mer mark utomhus för platser för barn och unga. Det blir synd om de barn som kommer växa upp i de täta miljöerna, menar konsulterna, och de tycker också att de som yrkespersoner inte har möjlighet att göra tillräckligt bra planer.

Hur bygga utemiljöer för barn i Stockholms innerstad?

Den nu pågående utbyggnaden av stadsmiljön i Stockholms centrala delar skedde först i långsam takt. I slutet av 1980-talet uppfördes enstaka bostadshus och några mindre bostadsområden. Ett par bostadsområden, uppförda mellan 1986 – 1995, utvärderades av Nilheim i en studie utifrån ett barnperspektiv på dessa bostadsområdets kvaliteter. Syftet med studien var att identifiera viktiga kriterier för en god utemiljö för barn i innerstaden eftersom det inte fanns ett barnperspektiv i stadsplaneringen och att föreslå kriterier som kunde användas i stadsplaneringen. ”I stadsbyggnadsprocessen finns inte barnen representerade. Systemet är bristfälligt för barn”, påpekade Nilheim (Nilheim s. 5).

Med sin rapport, *Kan ni gå ut och leka? Barn utomhusmiljö i Stockholms nybyggda innerstad* (1999), ville han bidra med förslag på hur man kan bygga bra innerstadsmiljöer för barn och han visar med exempel i sin rapport hur barns behov av en bra utemiljö i innerstaden kan tillgodoses. Att anlägga ett barnperspektiv på innerstadsmiljö var något helt nytt, eftersom man nästan inte alls hade byggt bostäder i innerstadsmiljö sedan tiden långt före miljonprogrammet, då förorterna var i fokus. Nilheims studie och rapport publicerades av Gat- och fastighetskontoret, Region Innerstad, i samverkan med KTH, men den fick inte något genomslag i stadsbyggnadspolitiken.

Ett för staden gemensamt program för barnvänlig stadsplanering kom först 2014 och då angavs BKA som ett lämpligt planeringsverktyg. Då hade några av de första mycket stora utbyggnadsprojekten genomförts och det nya täta stadsbyggandet framträdde. Hur användningen av BKA började i Stockholm är inte klart. Möjligen är det så som en tjänsteman på Stadsbyggnadskontoret menar att det under tidiga 2000-talet främst var stadsdelsförvaltningarna och de förvaltningar, som stod nära den fysiska och sociala verkligheten och som bevakade och hade kunskap i frågan om betydelsen för barn av en bra utemiljö, som tog initiativ till BKA. En viktig insats för att få en överblick över barns användning av den offentliga miljön var skapandet av Sociotopkartan från 2002. Bakom initiativet stod bland andra stadens tidigare stadsträdgårdsmästare, som var engagerad i att få kännedom om hur stadens parker och grönområden användes och värderades inom barnomsorgen. Informationen om användningen, som samlades in bland annat genom enkäter, lades in på en karta, Sociotopkartan. Sociotopkartan digitaliserades och finns tillgänglig på Stockholms stads hemsida. Den används som planeringsunderlag för planeringen av offentliga och gröna platser i staden (www.stockholm.se) och numera också i andra kommuner.

En del av förtätningen av stadsbebyggelsen i Stockholm under slutet av 1990-talet och början av 2000-talet skedde på mark som tillhörde staden. En hel del av denna mark i parker och grönområden användes av barn för lek och

skolrastsaktiviteter. Media uppmärksammade förhållandet att förtäningen begränsade barnens utevistelse och började driva frågan om barns rätt till sina platser. Ett exempel är Aspuddens skolgård i Hägersten som Svenska Dagbladet, SvD, uppmärksammade och följde noga. Möjligen var det här som den första BKA:n i Stockholm genomfördes.

Lekutredning för en skolgård

På grund av ett stort antal ökande elever på Aspuddens skola i Hägersten under början av 2000-talet räckte inte den gamla skolgården till för rastaktiviteterna och skolbarnen började därför använda ett intilliggande grönområde. Där uppehöll sig under skolrasterna främst de yngsta skolbarnen. Stadens beslut 2005 att uppföra fem punkthus för bostadsbebyggelse på marken lämnades för kännedom till skolan, som kontaktade föräldrarna. De protesterade mot den planerade nya bebyggelsen och samlade in ett stort antal underskrifter mot bostadsplanerna, vilka skickades till stadsbyggnadskontoret, SBK. Protesten uppmärksammades i SvD.

SBK kontaktade Stockholms universitet för att få hjälp med att ta reda på om det område, som skulle bebyggas, verkligen användes av barnen för deras rastaktiviteter som föräldrarna och skolan hävdade. Kommunen ville också veta varför dessa rastaktiviteter var viktiga för barnen. En undersökning genomfördes och en rapport om resultatet lämnades till SBK, som kallade den Lekutredningen (2005).

I Lekutredningen redovisas hur undersökningen gjordes: först genomfördes en oberoende observationsstudie av barnens lekaktiviteter för att ta reda på var på skolgården och grönområdet som barnen uppehöll sig och vad de gjorde där. Därefter kontaktades skolan, lärare intervjuades om barnens rastaktiviteter och barnen tillfrågades om var de lekte. Barnen fick markera på en enkel karta över området var deras lekplatser fanns. Observationerna jämfördes med de av barnen och lärarna uppgivna lekplatserna, vilka stämde överens. Resultatet visade att barnen lekte på en del av grönområdet som planerades för bostadsbebyggelsen men inte på hela området.

Denna lekutredning kan karakteriseras som en BKA i och med att den innehåller de för BKA typiska delarna. Först lämnas en redogörelse för de faktiska förhållandena: hur ser utemiljön ut före den planerade förändringen, hur används den av barnen och vilka är barnens åldrar. En dialog med barnen redovisas, vilken genomfördes i form av både samtal och kartmarkeringar. En diskussion fördes om konsekvenserna för barnen av att gå miste om sitt lekområde och det framgick tydligt i Lekutredningen varför rastaktiviteterna var viktiga för barnen med hänvisning till forskningen om barns allmänna behov av en bra utemiljö och till särskilda skolgårdsstudier om varför skolbarnen behövde plats utomhus för sina rastaktiviteter. Att gå miste om tillgången till det område som barnen använde på sina raster skulle få negativa konsekvenser för dem.

Staden tog emot Lektredningen och planingsprocessen fortsatte därefter men med hänsyn till resultatet i Lektredningen. Detaljplanen arbetades om. I stället för fem punkthus beslöt kommunen att uppföra tre punkthus och att placera dem så att de inte inkräktade på barnens lekrområde. Lektredningen ingick i underlagshandlingarna för den nya detaljplanen. Svenska Dagbladet redovisade det för barnen framgångsrika resultatet av stadens agerande.



Figur 5 Blå kvadrater visar var de planerade fem nya bostadshusen skulle placeras på grönområdet intill Aspuddens skola. (Samtidigt skulle en ny fritidsgård tillkomma och ytor för parkering). Illustration: Svenska Dagbladet

I en studie som senare genomfördes av en annan forskare på Stockholms universitet, gjordes en utvärdering av den nya miljön, som hade uppkommit efter uppförandet av de tre punkthusen. Utvärderingen visade att man hade löst den potentiella konflikten mellan skolbarnen och de boende i punkthusen på ett tillfredsställande sätt (Lidbrink 2010). Skolbarnen kunde fortsätta att använda sitt lekrområde utan att inkräkta på de boendes utemiljö. Den nya bebyggelsen fick därför inga negativa konsekvenser för skolbarnen. Detta kunde ske, därför att staden valde att tillfredsställa barnens behov av plats för sina rastaktiviteter.



Figur 6 Den slutliga planen för den nya bostadsbebyggelsen intill Aspuddens skola visar att antalet nya bostadshus reducerats till tre (röda kvadrater) och att dessa placerats så att de inte inkräktar på skolbarnens lekplatser. Illustration: Jonas Lidbrink



Figur 7 Aspuddens skolbyggnader (till vänster) och de nya bostadshusen (till höger) är tydligt åtskilda och lämnar plats för både skolbarn och boende genom skicklig placering av de nya bostadshusen. Foto: Maria Nordström

En ny stadsdel växer fram för boende utan barn

Det bostadsområde, som inledde eran av storskaligt bostadsbyggande i Stockholm, kan Hammarby Sjöstad sägas vara. Stadsdelen planerades som en förlängning av Stockholms innerstad. Avsikten från början var att

”bygga en mer integrerad stad, med nya kvartersmönster som skulle undvika innerstadens nackdelar men ändå hålla en hög exploatering med mera grönska och solljus. Hammarby Sjöstad skulle bli ett bostadsområde i staden att bo och trivas i. Fram till det första spadtaget togs 1998, när första etappen påbörjas av den nya stadsdelen, skedde dock många förändringar av den ursprungliga planen. Dessa innebar att det blev mindre fokus på grönska och barnens utemiljöer, skolor och förskolor. Det blev istället de nya tekniska lösningarna för att göra den nya stadsdelen mer miljövänlig att leva i, som ställdes i centrum för planeringen” (Becker 2015).

En annan ändring i planeringen var att fokus blev främst på äldre människor och deras behov. Först i efterhand har man inrättat förskolor och skolor i byggnader planerade för annan verksamhet och man har utökat befintliga grönområden och anlagt små lekplatser. Det visade sig – som det brukar göra – att barnfamiljer är en stor grupp inflyttare i nybyggda bostadsområden. Att denna bostadsområdesplanering kunde ske utan hänsyn till barn var en konsekvens av att staden inte hade några riktlinjer i stadsplaneringen för barns platser i utomhusmiljön.

BKA i Stockholms storskaliga stadsplanering

Tio år efter planeringen för Hammarby Sjöstad, påbörjades 2002 planeringen för en annan ny stadsdel, Lindhagen, på nordvästra Kungsholmen. Här skulle en ny – ”urban” – bebyggelse uppföras, där ytor för barns aktiviteter uppfattades som alltför begränsande för den täta stadsbebyggelse man önskade. Utan att diskutera saken slog kommunens planerare fast att ”Den täta staden är barnvänlig och miljövänlig”(Berglund 2008). Politiker och planerare hade uppfattningen att barnen skulle vistas på dagis under dagarna, medan föräldrarna arbetade, varför man inte behövde planera utemiljön särskilt med hänsyn till barn: ”När man är hemma/från arbetet/ går man till en park/med sina barn/”, hävdade planarkitekten i en intervju (Nordström 2013). Stadsbyggnadskontoret hävdade att ”Barnfamiljerna gör också ett val när man bosätter sig mitt i staden; man har ett eget ansvar” (Uusijärvi 2007). Innebörden av beskedet var att det inte är stadens uppgift att planera och bygga med tanke på barn.

Efter protester i media och på uppmaning av den politiska oppositionen tog staden initiativ till BKA 2008, då stadsplanearbetet huvudsakligen var klart och en del av bebyggelsen uppförd, *Barn i Lindhagen* (Magnusson & Matson 2008). Staden tog del av BKA:n och medgav att det fanns ”brister i form av barriärer och bullerutsatta områden”. Man gav stadsbyggnads- och exploateringskontoren i

uppgift att ”beakta analysen i den fortsatta planeringen”. Vad detta beaktande ledde till är okänt. BKA kom därefter bland många stadsplanerare och konsulter att uppfattas som ett ineffektivt planeringsinstrument, ett ”alibi” för att ha gjort något.

Några år senare, då flera nya stora stadsutvecklingsområden hade uppförts, vilka hade kritiserats för sina dåliga utemiljöer för barn, beslöt staden att i budgeten för 2015 anslå medel för ett fördjupat arbete med barns och ungas behov i stadsplaneringen.

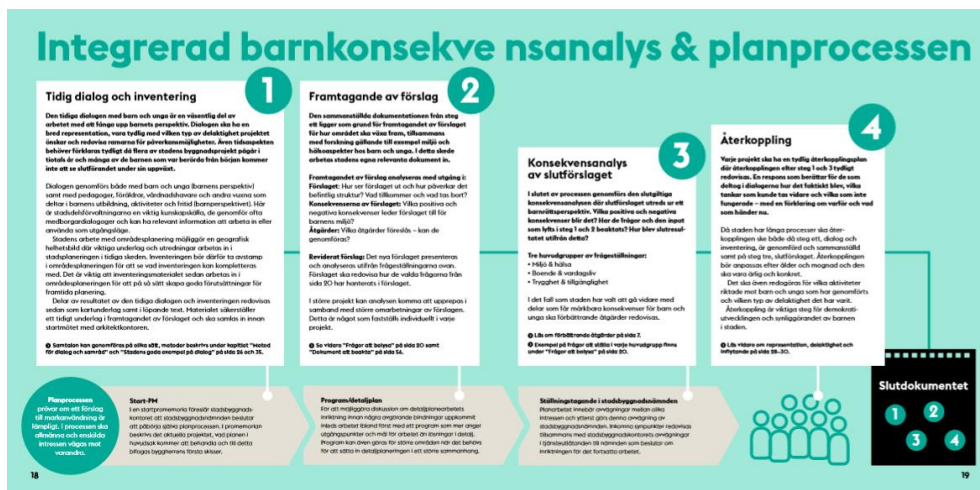
”Det är viktigt att barnperspektivet utvecklas i stadsplaneringen. Planeringen av staden ska ha Barnets bästa som utgångspunkt. För att säkerställa att barnens behov beaktas i all stadsutveckling ska Barnkonsekvensanalyser, med utgångspunkt i FN:s barnkonvention och forskning, användas inför varje beslut som rör stadsutveckling.”
(Stockholm stads budget 2015, sid. 186)

Detta var början till en mera samlad satsning på BKA i Stockholm och en utveckling av IBKA, integrerad BKA. Som en del av projektet *Kultur i ögonhöjd, för barn- och ungdomskultur*, som pågick mellan 2009 och 2012, hade nätverket *Staden i ögonhöjd* organiserats med medarbetare från stadens olika förvaltningar med fokus på stadsutvecklingsfrågor. År 2015 publicerade Boverket sin vägledning *Gör plats för barn och unga*.

När nätverket *Staden i ögonhöjd* 2016 publicerade en rapport med samma namn, *Staden i ögonhöjd. Utredning förskole- och skolgårdar* anknöt man till Boverkets vägledning. Rapporten kan sägas vara en variant av Boverkets vägledning med information och exempel på utformning, funktion och innehåll av gårdar liksom principer för lokalisering och exempel på samnyttjande. Många olika aspekter på skolmiljöer för barn diskuteras i rapporten och visas med tydliga illustrationer. Inledningsvis hänvisar man till stadens olika policydokument om barnvänlig stadsplanering och till skrivningen i budgeten om att alla barn har rätt till en god utemiljö och att förskolegårdar och skolgårdar ska förbättras. Ingenstans i rapporten nämns fysiska mått på gårdsmiljöerna. Denna exempelsamling med möjligheter att inspirera stadens fysiska planerare att förbättra barns skolgårdar godkändes inte av staden som policydokument och förblev därför ett utkast.

IBKA gör BKA mera effektiv

Planerare på stadsbyggnadskontoret fick däremot möjlighet att arbeta fram en utvidgad BKA som man kallade integrerad BKA, IBKA. Syftet med IBKA var att arbetet skulle följa hela planeringsprocessen från början och fram till färdig detaljplan. Den nya modell beskriver fyra steg i processen: (1) tidig dialog och inventering, (2) framtagande av förslag, (3) konsekvensanalys av förslaget och (4) återkoppling.



Figur 8 Stockholms stads modell för IBKA, Integrerad barnkonsekvensanalys, beskriver fyra faser i planprocessen, som successivt leder fram till ett slutdokument. Illustration: Stockholms stad

Det är tre teman, som ska täckas av IBKA-modellen: Miljö och hälsa, Boende och vardagsliv samt Trygghet och tillgänglighet. Dessa teman är valda för att göra fler förvaltningar än stadsbyggnadskontoret delaktiga i IBKA. Temana är ett sätt att påpeka att barns och ungas liv påverkas av många faktorer och att alla stadens förvaltningar har ett ansvar för dem.



Figur 9 Tre ämnesområden ska uppmärksammas i planprocessen med IBKA: miljö och hälsa, boende och vardagsliv samt trygghet och tillgänglighet. Illustration: Stockholms stad

I arbetet med IBKA ska de konsulter, som fått i uppdrag att genomföra IBKA:n, ingå i arbetsgruppen för det beslutade projektet. Det är ett stort framsteg och en helt annan arbetssituation för konsulterna än tidigare. IBKA-konsulterna får nu kontakt med alla medverkande i projektgruppen och kan föra en dialog direkt med samtliga under processen. De kan därför diskutera de punkter där barns intressen blir viktiga att uppmärksamma. På möten där byggaktörerna deltar kan detta utbyte ske direkt. I sådana möten får IBKA-konsulterna chans att konkret förtydliga och förklara barnuppdragets innebörd och samtidigt få kännedom om byggaktörernas ståndpunkter. I fallet med IBKA:n för Alvik Östra innebar det ingående diskussioner, vilket fick som konsekvenser att barnperspektivet på planeringen lättare fick gehör (IBKA Alvik Östra 2018). Avslutningsvis i IBKA:n för Alvik Östra summerar IBKA-teamet sitt arbete.

”Programsamrådsförslaget för Alvik Östra innehåller flera förbättringar ur ett barnperspektiv. Alviks Strand har utvecklats som parkstråk. En ny ö och en ny pir skapas för att utöka andelen sociotopyta med goda ljusförhållanden, och i Kalle Schröders Park vid Gustavslundsvägen anläggs en ny lekplats. Fler bostadshus har fått gårdar och i flera kvarter har gårdarna förstörats. I bostadskvarteren prioriteras förskolebarnens behov då ytbrist råder, vilket är positivt ur ett barnperspektiv, trots påtalad komplexitet i samutnyttjande.

Konsulterna konstaterar att vad som kvarstår som problem i planeringen ur ett barnperspektiv är

”bristen på friyta i relation till den höga exploateringsgrad som föreslås. Med stöd från aktuell forskning inom fältet barns utemiljö kan konstaterandet göras att programsamrådsförslaget inte redovisar en fullgod utemiljö för barn. Det finns även en differens mellan föreslagna planer och de ambitioner Stockholms stad och byggaktörer presenterar för sitt hållbarhetsarbete. IBKA-teamet förblir kritiskt till det höga exploateringsstalet som inte har tagit väsentlig påverkan från den Integrerade Barnkonsekvensanalysen för Alvik Östra”.

IBKA innebär alltså en förbättring av möjligheterna till inflytande för ett barnperspektiv i planeringsprocessen. En svårighet i ett stort projekt som Alvik Östra var att eftersom processen pågick under flera år, från 2015-2018, skedde byten av personer på viktiga positioner i planeringsarbetet, vilket ställde stora krav på ansträngningarna att upprätthålla kontinuiteten i dialogen med planerarna.

IBKA får en verklig chans i planeringen av Skärholmsdalen, Stockholm, och vinner Sverige Arkitekters PLAN-pris

Skärholmsdalen är en del av det större projektet Fokus Skärholmen. Kommunfullmäktige fattade 2016 beslutet att Fokus Skärholmen skulle bli ett sk profilprojekt för social hållbarhet på inrådan av Stockholms sociala hållbarhetskommission. Projektet startade vid samma tid som då modellen för integrerad Barnkonsekvensanalys, IBKA, hade arbetats fram.

Initialt genomfördes en kartläggning och dialog för hela området. Därefter anordnades ett startmöte/workshop, där representanter från nio utpekade delområden medverkade. Arbetsgrupperna bestod av projektledare från stadens

stadsbyggnadskontor och exploateringskontor samt konsulter med olika inriktning såsom arkitekter och landskapsarkitekter med olika erfarenheter av BKA. I ett av delområdena tog projektgruppen under processen fram projektmål som anknöt till IBKA-modellens tre temaområden Miljö och hälsa, Boende och vardagsliv samt Trygghet och tillgänglighet. Genom att dessa projektmål med ett barnperspektiv fastslogs i början av projektet, blev det möjligt att följa utvecklingen och behålla inriktningen på barnperspektivet under hela planeringsprocessen. Förslaget för delprojektet Skärholmsdalen är nu ute på granskning. IBKA:n pekar tydligt ut ett mått för barns platser i utemiljön med angivande av kvm/barn. I konsekvensbeskrivningen av slutförslaget står följande att läsa:

Förskolegårdarnas yta och miljölägen för förskolor har valts utifrån var det går att få ut minst 30 kvadratmeter förskolegård per barn. Vid möjlighet att upprätthålla denna yta finns vidare goda förutsättningar att gårdarna klarar att hålla naturliga material trots högt slitage. Det minskar i sin tur risken för att konstgjorda material tillförs, vilka många gånger innehåller olika typer av hormonstörande ämnen, ex mjukgörare i gummimattor.

Vid den icke markanvisade förskolan vid Skärholmsvägen uppnås detta med marginal, här erhålls ca 40 kvm/barn. Denna förskola klarar även riktvärden för trafikbuller och har nära till ett grönområde väster om förskolan. Området är mycket kuperat men Stockholms stad har för avsikt att utveckla den branta slänten till ett mer lättillgängligt rekreationsområde. Förutsatt att ambitionen förverkligas så finns goda förutsättningar till en god närmiljö till förskolan. Dagsljusförhållandena bedöms vara förhållandevis goda. Gården har inga problem med skugga tack vare skogsslänten väster om förskolan.

Fokus Skärholmen-projektet nominerades till och vann PLAN-priset 2019, Sveriges Arkitekters pris för bästa plan. I prisjuryns motivering framhöll PLAN:s jury betydelsen av användningen av IBKA men man noterade också det faktum att detta område inte utgjorde ett för marknaden, byggtreprenörerna, intressant område att investera i. Man kan tolka det senare – marknads ointresse för området - som att detta gav kommunen/stadsbyggnadskontoret en större frihet än annars att hävda sitt ansvar som myndighet:

”Med stadsbyggande som hävstång har Stockholms stad satsat långsiktigt för att driva på en positiv utveckling i områden där marknaden tidigare inte visat investeringsvilja. --- Här används bostäder som startmotor för stadsutveckling i processer som betonar dialog i lokalt förankrade projekt. Genom att en holistisk översyn av områdets struktur sker innan markanvisningar och att de ges på kvalitetskriterier kan kopplingar och målpunkter stärkas och fler funktioner få utrymme. Fokus på barnperspektivet märks bland annat via integrerade Barnkonsekvensanalyser och att tidigt kunna säkerställa adekvata skol- och förskolegårdar.”

www.arkitekt.se/nominerade-till-planpriset-2019

Workshops, egna undersökningar och olika sätt att skaffa sig kunskap om barn – konsulter tar initiativ för att skaffa sig kunskap

En synpunkt, som har förts fram av flera intervjuade BKA-konsulter, är att det är viktigt att hålla kontakten med stadens planerare under hela planeringsprocessen för att kunna göra ett bra arbete. De är därför mycket positiva till utvidgningen av BKA till IBKA, som har detta som syfte. En del konsulter har dessutom själva ordnat workshops, dit de bjudit in både planerare på SBK och byggaktörerna för att diskutera konsekvenserna av olika förslag till lösningar på frågan om utemiljö för barn i nya projekt. De har ibland lyckats föreslå vissa förbättringar som förändrade vägdragningar, placeringar av entréer och liknande. Konsulterna har själva också ibland kompletterat IBKA-dokumentet med matriser med rubriker som visar att man hoppas att en fortsatt diskussion om planförslaget ska äga rum. Exempel på rubriker i sådana matriser har varit: ”möjligheter/positiv inverkan; risker/negativ inverkan; går ej att bedöma; rekommendationer för kommande arbete samt vem äger frågan?”. Om man har lyckats väcka intresse bland planerarna och byggaktörerna för att återkomma för att diskutera dessa viktiga frågor är oklart men initiativet med de kompletterande matriserna är ett uttryck för konsulternas engagemang och återspeglar troligen också deras uppfattning att man anser att planeringen inte hade klargjort vissa viktiga aspekter på planförslaget och att processen behövde fortsätta.

De BKA-konsulter, som har intervjuats i den här studien, har i första hand varit landskapsarkitekter men de har även varit kulturgeografer, arkitekter och barnkulturdesigner. Konsulternas kunskap om barns behov av en bra utemiljö har varierat. För att skaffa sig kunskaper har en del konsulter gjort egna undersökningar. Ett exempel på en sådan undersökning gällde kvaliteterna på ytorna på några förskolegårdar. Gårdarnas kvaliteter är en fråga, framhåller man i rapporten, som är viktig både för barnen på gården och för bostadsområdet (White, *Förskolegårdens friyta i förhållande till naturliga material*, (WRL 2017:26). Man skriver att ”en gård i gummiasfalt ger noll möjlighet till lokalt omhändertagande av dagvatten, vilket krävs för att vi ska nyexploatera”. En undersökning genomfördes som en inventering, jämförelse och analys av 18 förskolegårdar i Stockholm avseende storleken på gårdarnas friyta och förekomsten på gårdarna av naturliga material. I rapporten redovisar arkitekterna för varje gård antal kvm/barn, total storlek på gården, andel naturliga material liksom förekomst av gräs och slitage. Deras slutsatser är att det är en kombination av olika förhållanden som ger en bra förskolegård: friytans storlek, utformning och användning av förskolegården samt upplevelsen av den. De redovisar också hur förskolegårdarnas kvaliteter gynnar hela grannskapet, där gårdarna ligger. Förskolegårdarnas kvaliteter skapar mervärden ”exempelvis genom att bidra till ekosystemtjänster som infiltration av dagvatten men även ökade sinnesintryck och en mer varierad lek” (WRL 2017:26, sid. 9).

I kontrast till detta ambitiösa sätt av konsulterna att själva undersöka hur förskolegårdarna fungerar för barnen i kommunen framstår andra konsulters försök att skaffa sig kunskap om barn genom att läsa enkla översikter och

projektbeskrivningar som mera godtyckligt. På frågan till konsulter som genomför BKA om hur de tillägnar sig kunskap om barn och utemiljö uppger en del att de "läser forskning helt enkelt och träffar folk som har intressanta saker att säga". De "tittar" också på olika trafiksäkerhetsrapporter och läser böcker tillsammans på kontoret. Ett exempel på en bok som några har läst tillsammans innehåller korta och mycket översiktliga beskrivningar av barnmiljöprojekt på olika platser i världen. En slutsats man kan dra av konsulternas val av litteratur som vägledning för deras arbete är att de har sökt efter kunskap om barns utemiljö men i huvudsak stannat för vad som har råkat komma i deras väg.

Marknadens krafter har troligen spelat en betydande roll för stadsledningens inställning till BKA. Ett tydligt exempel på detta förefaller byggnadsprojektet för Skärholmsdalen vara. Marknaden har varit ointresserad av investeringar i detta icke-centralt belägna område, vilket har gett andra för barn mera positiva krafter möjlighet att träda fram. I Skärholmsdalensprojektet har IBKA kunnat användas som det planeringsverktyg, som tjänstemännen på stadsbyggnadskontoret har arbetat för att det skulle bli.

Framtiden för användningen av BKA i Stockholms stadsplanering förefaller osäker. En ambitiös BKA gjordes för Marievik, ett tidigare renodlat kontorsområde vid Liljeholmskajen som ska byggas om till ett blandat område med 960 bostäder. I Marievik kommer många barn att bo och växa upp. Det framgår när man granskar detaljplanen för Marievik, som har godkänts av stadsbyggnadsnämnden, att inga hänsyn till BKA:n för Marievik har tagits i detaljplanen. Allt färre BKA/IBKA genomförs i Stockholm. Det blir exempelvis ingen BKA för den planerade bostadsbebyggelsen med mycket hög exploatering i Liljeholmen.

Ett nytt begrepp har lanserats som mål för stadsplaneringen, socialt värdeskapande analyser, SVA. Det är möjligt att barnperspektivet kan komma att inordnas under detta begrepp. Därmed skulle barnperspektivet i stadsplaneringen kanske helt förlora möjligheten till särskild uppmärksamhet.

Slutsats

Analysen av dagens planeringssituation för barn i Stockholm visar att inställningen hos de styrande till barns behov i stadsplaneringen är oklar. Barnkonsekvensanalyser har använts och fortsätter att användas men vilken effekt de får för planeringen varierar. Under många år har kommunen aktivt avstått och fortsätter att aktivt avstå från att fastställa riktlinjer eller rekommendera mått för barns utemiljö men det händer att mått på ytor för barn kan anges i enskilda fall som exempelvis Skärholmsdalen.

Göteborg

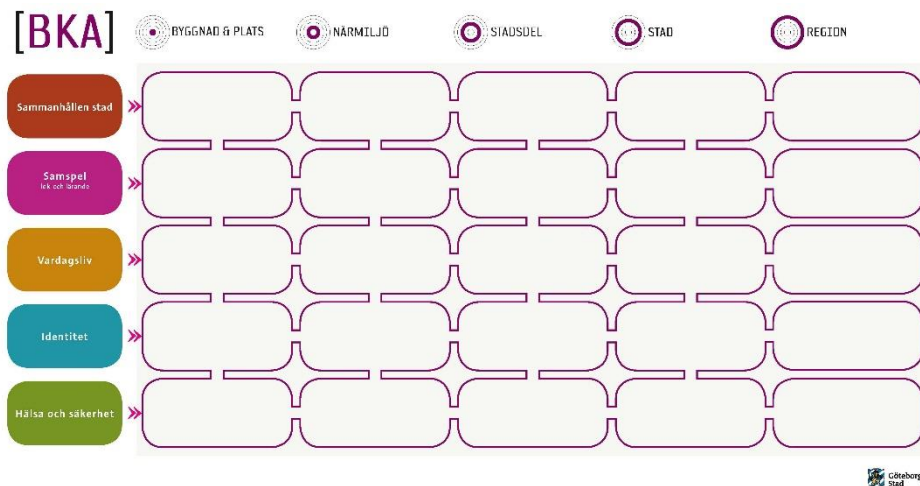
/578.000 invånare/

Göteborgsmodellen för BKA betonar barn och lokal förankring

I den stora stadsutveckling som nu sker i Göteborg räknar man med att staden ska växa med nästan en tredjedel. I det största stadsutvecklingsprojektet Älvstaden, störst i Norden, hävdar staden, vill man få fler delaktiga. Älvstadsprojektet innebär omfattande bebyggelse på båda sidorna av Göta älv. Man vill ta tillvara barns och ungas ”kreativitet i Älvstadens utveckling. ”Konst och kultur ska bidra till identitetsskapande, sammanhang och förändring”, skriver man på stadens hemsida (www.goteborg.se). Att arbeta med barn i stadsmiljön för att stimulera deras engagemang för och kunskap om sin stad och dess bebyggelse är inte nytt i Göteborg. Det går tillbaka till 1980-talet, då projekt som ”Med gatan som klassrum” (Williams 1987) drevs av arkitekter och konstvetare på Centrum för byggnadskultur vid Chalmers Tekniska Högskola, CTH. På CTH fanns ett stort engagemang både för barn och stadsutveckling. Man arbetade i arkitektutbildningen med stadens stadsutvecklingsfrågor. Detta engagemang fortsatte i och med att staden 2003 anställde sin – och Sveriges - första arkitekturkonsulent för barn och unga på Kulturförvaltningen.

År 2011 lanserade tjänstemän och politiker BKA som ett verktyg för att genomföra Barnkonventionen i stadsplaneringen, (*BKA*)*Barnkonsekvensanalys. Barn och unga i fokus. 1.0*. Lanseringen hade föregåtts av seminarier och en stor konferens 2010, Barn tar plats, där forskare och praktiker presenterade aktuella forskningsresultat och projekt om barns behov av en bra utemiljö. Parallellt med BKA-modellen lanserade kommunen en liknande modell för Sociala konsekvensanalyser/SKA för att vägleda planerare i frågor om social hållbarhet. SKA-modellen behandlas inte här.

Bakgrunden till den stora satsningen på BKA i Göteborg var nätverket ”Barn och unga i fysisk planering i Göteborg”, som bestod av ett antal personer från olika delar av Göteborgs stads organisation, vilka ville uppmärksamma barnperspektivet i stadsbyggandet. En strävan var också att förankra stadsplaneringsprocessen lokalt. Det bildades utvecklingsavdelningar i de tio stadsdelsförvaltningarna, vars uppgift blev att föra in sociala erfarenheter och behov hos stadsdelens befolkning i samhällsplaneringen. Utifrån dessa behov och erfarenheter upprättades lokala utvecklingsprogram LUP. Satsningen på den lokala förankringen av stadsplaneringen skedde alltså samtidigt som satsningen på att utveckla BKA som planeringsinstrument, vilket framgår av den matris, som man byggde upp för BKA. Matrisen har två dimensioner. Den ena dimensionen handlar om nivån för den fysiska planeringsuppgiften: byggnad och plats; närmiljö; stadsdel eller stad. Den andra dimensionen handlar om stadens fem grundläggande principer och ledord för stadsplaneringen: sammanhållen stad; samspel, lek och lärande; vardagsliv; identitet och hälsa och säkerhet.



Figur 10 Göteborgs stads modell för Barnkonsekvensanalys omfattar (tekniska) planeringsnivåer från byggnad och plats till hela regionen (vågrätt axel) liksom sociala och kulturella ämnesområden (lodrätt axel). Illustration: Göteborgs stad

Syftet med matrisen är att hjälpa planerare att strukturera och avgränsa sina arbetsuppgifter så att de enkelt kan få klarhet i vad de ska inventera (ex. hur fungerar platsen idag för barn?); vilka åtgärder de kan föreslå (ex. vilka brister ska åtgärdas?) och vilka konsekvenserna kan bli av deras förslag (ex. är förslaget ett steg mot en barnvänligare stad?).

Matrisen omfattar alla skedena i planprocessen. Resultatet av de planeringsinsatser, som man beslutar att genomföra, ska utvärderas och presenteras för dem som medverkat i processen genom återkoppling. Kommunen betonar att återkoppling är särskilt viktigt när barn och unga medverkar i processen.

För att kunna avgöra om en plan eller ett planområde kommer att beröra barn kan planerare ta hjälp av en matris som visar planens komplexitetsnivå. Varje plan eller planområde kan befinna sig på olika komplexitetsnivåer beroende på om och i så fall vilka samhällsfunktioner de omfattar. Ju högre komplexitetsnivå, från 1 till 4, desto fler samhällsfunktioner berörs. En hög komplexitetsnivå, som 3 eller 4, bestämmer om man behöver göra en inventering för att utreda eventuella målkonflikter. Exempel på målkonflikter är förtätning av bebyggelsen och barns behov av lekplatser. När konflikterna handlar om barn rekommenderas planerarna att kontakta arkitekturkonsulenten på kulturförvaltningen, som i sin tur kontaktar arkitekturpedagoger för att tillsammans med barn och unga ge synpunkter på planerna. De har sakkunskap om metoder att arbeta med barn i frågor som rör barns fysiska miljö.

Kulturförvaltningen

Kulturförvaltningen ingår i en utvecklingsgrupp tillsammans med andra förvaltningar i Göteborg för att genomföra stadens grundutbildning i BKA för alla nyanställda och för att pröva nya utvecklingsområden.

Uppföljning och fortsatt utbildning

Man kan karakterisera satsningen som Göteborgs kommun har gjort med lanseringen av sin BKA-modell som en långsiktig utbildningsinsats för hela personalen på hur man kan arbeta med barnperspektivet i stadsplaneringen. Utbildningsinsatserna har fortsatt med seminarier för information och diskussion av aktuell forskning och god praktik. Man har också fortlöpande låtit utvärdera sina insatser internt och av fristående forskare och konsulter. Tre sådana rapporter, från 2012, 2017 och 2019, kommer att presenteras här.

Samma år som BKA lanserades bjöd kommunen in planhandläggare på Stadsbyggnadskontoret, SBK, och tjänstemän på andra förvaltningar för att diskutera med utgångspunkt i fem planprojekt hur BKA skulle kunna tillämpas. Dessa projekt avsåg man att sedan följa utifrån riktlinjerna för BKA. Utifrån en analys av samtalen om de fem projekten blev det klart vad som behövde förtydligas och utifrån analysen kunde man ta fram riktlinjer inför utbildning och fortsatt implementering.

Planhandläggarna konstaterade att de behövde fortsätta att ”prova på, diskutera och medverka i vidareutvecklingen av verktygen”. De önskade mer kunskap om hur man frågar barn och ungdomar om deras uppfattningar och de ansåg att de för detta behövde en ”kontinuerlig stödfunktion”. De ville höra en ”klart uttalad hållning från politiken, stadsarkitekten, strategiska chefer och planchefer” som stöd för arbetet med BKA, vilket de ansåg att ”direktörer i gott samarbete med stadsdelsledningarna kan fylla”. Denna utvärdering var ett första steg att konkretisera BKA-modellen för stadsplanerarna i Göteborg.

Sex år senare gjordes en undersökning för att ta reda på hur stor omfattningen av användningen av BKA var, hur barnperspektivet redovisats i detaljplaner och hur BKA genomfördes och upplevdes (Bachs 2017). För detta studerades 27 detaljplaner och intervjuades fyra planhandläggare på SBK liksom två utvecklingsledare på två stadsdelsförvaltningar. Det framkom att de intervjuade personerna ansåg att det var svårt att under hela planprocessen behålla barnperspektivet och de efterfrågade därför en särskild processledare för att driva barnperspektivet i processen. Man tyckte också att man behövde veta mer om hur barnperspektivet skulle drivas genom processen. Utredaren konstaterade som sin allmänna slutsats att det är en ”stor utmaning /-/ att hitta sätt att översätta de teoretiska resonemangen till konkreta åtgärder och koppla det som kommer fram i BKA-processen till markanvändning” (Bachs s. 17).

År 2019 var det dags för en ny utredning för att ta reda på hur BKA-arbetet har fortsatt och för att ge förslag på hur BKA konkret kan omsättas och genomföras i stadsplaneringen – att bli den naturliga och självklara del av planeringsprocessen som varit målet med satsningen på BKA i kommunen (White 2019). Man konstaterar att BKA-modellen inte beskriver hur genomförandet av BKA ska ske. Man pekar på några svårigheter att genomföra BKA.

- Det är svårt att behålla BKA och barnperspektivet i långvariga planeringsprocesser; det behövs en organisation för det.
- Det saknas rutiner för överlämnandet av BKA mellan de olika faserna i planeringsprocessen; man behöver ha bättre dokumentation över hur man har arbetat med BKA så att man kan följa arbetet med BKA och se hur det ger resultat i den byggda miljön.
- BKA ska ses som en del i planeringsprocessen och inte som en separat utredning, vilket ofta är fallet.
- Vissa aspekter med stor påverkan på BKA avgörs innan planeringsprocessen sätter igång i och med att markanvisningarna redan har gjorts; genomslaget för BKA i projektdirektivet skulle bli mycket större om det hade gjorts i början av processen.

I utredningen föreslår man avslutningsvis fyra åtgärder – tre av dessa innebär ökad konkretion i arbetet med BKA.

1. När det gäller ansvarsfrågan förespråkar man ett riktat ansvar: det måste vara tydligt vems ansvar och uppgift det är att genomföra arbetet
2. När det gäller dokumentation ska den visa ”tydlig spårbarhet” och inte bara ”känsla”
och
3. Breda analyser ska leda vidare till ”skarpa åtgärder”.

Ett fjärde påpekande när det gäller processen poängterar att BKA-arbetet inte /bara/ ska resultera i en utredning utan i ett förhållningssätt under hela planeringsprocessen. Detta fjärde påpekande ter sig inte enkelt att uppnå om det inte konkretiseras mera. Därför gav kommunen ett uppdrag att arbeta vidare med denna fråga till en extern konsult för att lämna ett förslag på hur BKA i genomförandeskedet kan genomföras.

Samtidigt som staden gör utvärderingar ger man också kontinuerligt ut skrifter med handledning för planerare att få stöd av i lägen med målkonflikter och beskriver och differentierar olika sociala komplexitetsnivåer knutna till olika platser (Handledning för SKA och BKA i detaljplaneprocessen). Man har också utformat mallar för hur BKA ska ingå i projektdirektiv, projektplan och planbeskrivningar.

Barns fysiska platser i dagens stadsplanering

När man intervjuar personerna bakom Göteborgsmodellen för BKA om möjligheten att säkra fysiska platser för barn i dagens stadsplanering hänvisar man till stadens ramprogram om fysisk planering av förskolegårdar och till Park- och naturförvaltningen. Vid bygglov följer kommunen Boverkets råd och anvisningar.

Frågan om vilken utemiljö i staden som barn i Göteborgs nybyggda bostadsområden kan få genom att BKA används i stadsplaneringen återstår att se. Idag pågår en allt mer omfattande byggnadsverksamhet med många nya och stora

bostadsområden. Stadsplanerare anför som exempel på ett nybyggt dåligt område, Killebäcken, där kommunen ”glömde bort” att avsätta ytor för förskolor. Också i det stora stadsutvecklingsområdet Lindholmen sköt kommunen under hela planeringsprocessen på frågan om utemiljön för barn, inklusive gårdar på förskolor och skolor, så långt att det till slut bara återstod en fysisk yta. Den ytan skulle bli barnens utemiljö men då lät staden en stor industri ta över marken. Efter detta ur ett barnperspektiv misslyckade exempel på stadsplanering talar kommunen om att framöver måste det med bostadsbyggandet alltid också följa plats och utrymme för skolor, förskolor och utemiljöer för barn och att detta ska framgå redan i markanvisningarna.

Mer eller mindre mark till barnen på förskolan Grönebacken eller till parken?

I ett projekt kallat ”Arkitekturpedagogik +BKA” diskuterades två planeringsalternativ för storleken på en privat förskolegård och en intilliggande park. Utrymmet var givet men kunde delas upp på två sätt. Frågan till barnen och personalen på förskolan Grönebacken var vilket alternativ som de tyckte var bäst: en utemiljö om 35 kvm/barn, vilket är stadens riktlinje för förskolegårdar, varvid parken skulle bli mindre, eller en förskolegård om 25 kvm/barn, varvid parken skulle bli större. En arkitekturpedagogisk undersökning med barnen gjordes. Resultatet blev att staden beslutade om större yta för förskolegården, varvid parkytan blev mindre. Det var ett resultat som gynnade barnen på förskolan. Det är känt från forskningen att på en egen yta blir barns lek friare än på en plats som de ska dela, ofta med äldre barn och med vuxna, som lättare hävdar sina behov av utrymme gentemot yngre barn. Med beslutet om den större förskolegården följde ett annat, nämligen fler barn på förskolan. Så här resonerade stadsplanerarna när de motiverade valet av att göra förskolegården enligt stadens riktlinjer. Förskolegården enligt de rekommenderade riktlinjerna ger barnen

”bättre förutsättningar för motorisk och kognitiv utveckling hos barnen samt förbättringar i pedagogernas arbetsmiljö och i form av minskat slitage på den kvarstående parken. Det innebär också att allmän yta övergår till att vara privat på bekostnad av parkmarken.

Fler förskolebarn och fler boende som använder parken /enligt det andra alternativet/ innebär ett ökat slitage på parkens ytor med ökat behov av skötsel som resultat.”(”Arkitekturpedagogik +BKA, ett exempel”)

Slutsats

Med utvecklingen av sin BKA-modell har Göteborg på ett systematiskt sätt omsatt Barnombudsmannens modell till en modell för Barnkonsekvensanalyser i stadsplaneringen. Syftet har varit att påverka hela stadsbyggnadsprocessen och försöka ändra den så att präglas av ett barnperspektiv hos handläggare och beslutsfattare på alla nivåer inom stadsplaneringen. Genom utbildningsinsatser för alla tjänstemän på stadsbyggnadskontoret, i stadens och stadsdelarnas förvaltningar, har man beskrivit, förklarat och diskuterat innebörden i begreppet BKA och man har försökt omsätta den i praktisk handling.

De stadsplanerare, som var aktiva från början i stadens arbete med BKA, uttrycker idag tillfredsställelse över det uppnådda resultatet inom stadens förvaltningar, det vill säga att den utvecklade BKA-modellen i långa stycken har blivit rutin i ordinarie planeringsprocesser. Ett kvarstående och större - politiskt - problem gäller markanvisningar och ”kohandlande” på hög nivå om vem som ska få tillgång till kommunens mark. I Göteborg liksom i andra kommuner påpekar planerare att betydelsen av BKA avgörs i samband med markanvisningarna, innan själva planeringsprocessen sätter igång. BKA behöver förankras i verkligheten för att vara till nytta för barnen. Göteborgsexemplet visar att det inte räcker med kunniga, välorienterade och samarbetande förvaltningar utan att det behövs ett mandat från politiken. Det är upp till politikerna att ge förvaltningarna detta mandat för att förverkliga intentionerna bakom BKA.

Malmö

/340.000 invånare i kommunen; 317.000 invånare i staden/

Malmö betonar myndighetsperspektivet i planeringen av barns utemiljö

Malmö har en stor stenstadsbebyggelse från 1800-talet i de centrala delarna, där det också finns stora parker. Längre ut från centrum finns gles bebyggelse från olika delar av 1900-talet inklusive stora bostadsområden från miljonprogrammets tid. Idag pågår stor byggverksamhet i de västra delarna av staden vid vattnet mot Öresund. Här reser sig den nya sinnebilden för Malmö, bostadsskrapan Turning torso. I Malmö ska man ”bygga staden tät och samtidigt tillskapa grönskande närmiljöer och andra funktioner som tillgodoser barns och barnfamiljers behov och önskemål”.

I stadens *Utvecklingsplan för arbetet med barns rättigheter i Malmö stad, 2017-2020*, vilken beskrivs som en första del i en långsiktig process, presenteras Barnkonventionen och hur man avser att arbeta med den i stadens förvaltningar och verksamheter. Stadsplaneringen pekas inte ut särskilt; inte heller nämns BKA som redskap i arbetet för barns rättigheter. Utvecklingsplanen omfattar kunskap och statistik om barns livsvillkor, kunskaps- och kompetenshöjande insatser med information om Barnkonventionen, utveckling av verksamhetsnära metoder och arbetssätt, samverkan, kommunikation och spridning samt uppföljning och utvärdering av insatserna.

I översiktsplanen för Malmö stad (Malmö 31/5 2018) står att som en strategi för att genomföra barnperspektivet i stadsplaneringen ”kan Barnkonsekvansanalyser vara användbara redskap” men de används inte idag. För prövningen av nya detaljplaner med förskola och skola i stadsplaneringen används riktlinjer för friytornas dimensionering. I översiktsplanens beskrivning av stadens fysiska planering framhåller kommunen att:

”Barn som har tillgång till gröna och varierade utemiljöer har bättre möjligheter till lek och fysisk aktivitet, vilket får positiva effekter för hjärnans utveckling som inlärning och motoriska färdigheter. Barn behöver trygga och tillgängliga närmiljöer som är användbara, grönskande och upplevelserika. Utformningen av bostadsgårdar är särskilt viktig eftersom de är en betydande del i vardagsmiljön för barnfamiljer. I områden med stor barnfattigdom och trångboddhet kan extra omhändertagande av den yttre miljön fungera som kompenserande åtgärd”.

Detta är den allmänna bakgrunden till stadens fysiska planering utifrån ett barnperspektiv. Konkret visar sig barnperspektivet i vad man kallar ”tematiska planeringsriktlinjer” för platser där barn vistas, dvs. riktlinjer för skolgårdar och förskolegårdar liksom för gång- och cykelvägar.

Tematiska planeringsriktlinjer

Kommunens riktlinjer för planering av friytor för barn finns uttryckta i dokumentet *Friytor vid förskolor och skolor* (2016). Här står att:

”Riktlinjerna för friytor vid förskolor och skolor är tänkta att användas som stöd vid detaljplaneläggning och bygglovsprövning som är den myndighetsutövning som sker enligt PBL. Riktlinjerna har godkänts av stadsbyggnadsnämnden 2016-08-25”.

Riktlinjerna gäller privata och kommunala förskolor och skolor och för tidsbegränsade eller permanenta bygglov.

Man formulerar bakgrunden till inriktningen på riktlinjerna utifrån insikter om friytors betydelse för barn och man anger sina ”ytmässiga ambitioner”:

”Bostadsgårdar, lekplatser, parker, naturområden och skolvägar bildar tillsammans med förskolans och grundskolans friytor en infrastruktur för barns och ungas kontakt med natur och vardagsrörlighet. Tillräcklig friyta är en viktig förutsättning för att kunna uppnå en god kvalitet i förskolors och grundskolors utemiljö. Därför har det i Malmö stad formulerats ambitioner för friytan vid stadens förskolor och grundskolor. Den ytmässiga ambitionen för förskolor friyta är 30 m² per barn och motsvarande ambition för grundskolor är 15 m² per elev. Strävan ska vara att förskolor och grundskolor får tillräcklig egen friyta på kvartersmark inom fastigheten. I delar av staden där ambitionen om friytor inte kan uppnås bör stadens förvaltningar arbeta strukturerat med att kompensera ytbristen genom andra medel, såsom lekvärdesfaktor för förskolegårdar och friyrefaktor för skolgårdar.”

Riktlinjerna är framtagna utifrån:

”forskning, erfarenhet, PBL, Boverkets allmänna råd, Boverkets vägledning samt tidigare arbeten inom Malmö stad”.

Med ”tidigare arbeten inom Malmö stad” syftar man bla på att man har samlat och dokumenterat erfarenheter hos personalen inom barnomsorgen om hur förskolegårdarna har fungerat i verksamheten och man har från stadsbyggnadskontorets sida kompletterat detta med granskning av gårdarna ur ett planeringsperspektiv.

Tre skrifter redogör för vad riktlinjerna baseras på:

- Förskolor i stadsbyggandet. Dialog-pm 2006:2,
- Utemiljö vid förskolor – ett verktyg för planering, utformning och bygglovsgranskning
- Lekvärdesfaktor för förskolegårdar i Malmö med syfte att nå en högre kvalitet

Analysverktyget Lekvärdesfaktor

Några år före publiceringen av de senaste riktlinjerna för Malmös förskolor introducerades begreppet lekvärdesfaktor och kommunen föreslog att det skulle användas vid granskning av planer för bygglovsgivning. Lekvärdesfaktorn består av riktlinjer för lekkvaliteter på förskolebarns utemiljöer och innehåller sju kvalitetsaspekter. Dessa poängsätts vid granskningen av bygglovshandlingarna och används idag vid bedömningen av kvaliteten på barnens utemiljö.

De sju aspekterna är friyta, zonerings av gården, tillgänglighet, vegetation/topografi, integration av lekutrustning i landskapet, möjlighet till omvärldsförståelse samt utsikt över grönska/samspel ute/inne.

I arbetet med att ta fram modellen lekvärdesfaktor inventerades ett antal befintliga förskolegårdar i Malmö för att man skulle hitta en nivå för en normal och acceptabel kvalitet i utemiljön. Man inspirerades av miljöpsykologiska studier kring hälsofrämjande förskolegårdar att också inkludera aspekter som integration, vegetation/topografi och friyta i granskningen. Kommunen valde att göra detta för mindre förskolegårdar och avstod från att inkludera stora skolegårdar. Det är stora gårdar på mer än 3000 kvadratmeter som ger de bästa effekterna på barns hälsa och fysiska aktivitet (Mårtensson 2013).

Kommunen poängsätter både antal kvm friyta per barn och samlad kvm friyta för hela förskolegården. Man har konstaterat att 30 kvm friyta och/eller minimum 2000 kvm samlad friyta på förskolegården ska eftersträvas för att ge tillräckligt utrymme för barnens lek samt för att inte slitaget på gården ska bli för stort. Man påpekar att ifall lekmiljöerna slits förlorar de väsentligt i lekvärde.

Poängsättningen är följande avseende friytans storlek:

- +1 för 30 kvm eller större friyta per barn och 2000 kvm gårdsyta totalt eller mer,
- 0 för 25-30 kvm friyta per barn och minst 2000 kvm gårdsyta
- -1 för mindre än 25 kvm friyta per barn och mindre gårdsyta än 2000 kvm

Gårdar på tak

Malmö är troligen den stad i landet, som har flest taggårdar för barn (Larsson & Vamborg 2017). I Malmö finns både i äldre och nyare bebyggelse exempel på förskolor, där friytan är förlagd till ett tak. För att utemiljön ska få tillräcklig kvalitet är ambitionen att sådana utemiljöer ska kunna innehålla planteringar. Sedan 2016 finns riktlinjer för taggårdar och bland dem finns krav på dimensionering av bjälklag så att det ska gå att plantera på taket. Det ska vara möjligt att ha gräs, buskar och mindre träd på taggården. För att tåla planteringar krävs särskilt kraftigt bjälklag. Kommunen konstaterar att taggårdar är sämre för barn och att anläggningen av taggårdar för barn bara undantagsvis ska ske. Man menar också att taggårdens bristande kvaliteter måste kompenseras på olika sätt – genom att skapa en intilliggande park eller grönområde som vid nybyggnad eller att placera förskolan med taggård så att det finns en park i närheten. En undersökning av tre taggårdar för förskolebarn i centrala Malmö, där kvaliteterna utvärderades med Lekvärdesfaktorn och OPEC, Outdoor Play Environment Categories, visade att gårdarna på Triangelns, Södertulls och Spinneriets förskola generellt sett var för små utifrån rekommendationer från forskningen. Även andelen grönska och kuperade ytor var under rekommendationerna. En slutsats var att förutsättningarna är ”annorlunda på tak eftersom det saknas befintliga element att utgå ifrån. För att uppnå en lämplig förskolegård på tak krävs det därför en större insats. En avgörande faktor är att bjälklaget dimensioneras för

tunga laster så att skolgården kan rymma de kvaliteter i utemiljön som barn behöver” (Larsson & Vamborg 2017).

Trots stadens generella reservation mot byggande av takgårdar för barn har man just uppfört en stor skola, Neptuniskolan, i Varvsstaden i västra Malmö med takterrasser som en del av skolgården för skolbarn i årskurs 7-9, med resten av skolgården i markplan.

Samarbeten med barn och unga om utemiljön i staden

Fysiska planeringsinsatser för barn har ofta i Malmö haft en uttalad social inriktning och kommit till stånd för att hantera komplexa sociala problem. Ett exempel som blev mycket uppmärksammat var skapandet 2013 av en plats utomhus för flickor och unga kvinnor i stadsdelen Rosengård, *Rosens Röda Matta*. Utgångspunkten var att erbjuda flickor och unga kvinnor en särskild plats utomhus, en aktivitetsyta för dem att träffas och kunna vara tillsammans på, där de kunde känna sig trygga. Den offentliga miljön i det av invandrargrupper dominerade området präglades främst av pojkar och unga män. Valet av plats gjordes så att det kom att ligga i ett stråk som förband denna delvis isolerade del av staden med mer centrala delar av staden (Simicic 2015). Projektet var en satsning på att knyta samman stadens olika delar fysiskt och dämpa segregationseffekterna av den uppdelade staden.

Det har under flera år gjorts satsningar från Fastighets- och gatukontoret på samarbeten med barn och skolor i projekt för offentliga platser, i stadens strävan att göra barnen synliga i staden och att göra den tillgänglig och attraktiv för barn. Malmö har gjort stora insatser för barn i stadens offentliga miljöer. Särskilt kända är temalekplatserna (*Plats för lek* 2016). Temalekplatserna, idag 19 stycken, är spridda över hela staden, som ett led i stadens strävan att skapa liv och verksamheter i hela staden och att förbinda stadsbor i olika bostadsområden med varandra.

Forskningsarbeten

Analysverktyget OPEC, Outdoor Play Environment Categories, är hämtat från forskningen liksom begreppet Lekvärdesfaktor. Också på andra sätt har staden samarbetat med forskare i projekt till förmån för bättre miljöer för barn. Detta samarbete visar hur forskningsresultat kan fungera som inspiration för att uppnå konkreta mål i den praktiska verkligheten.

Ytterligare ett exempel på ett framgångsrikt forskningsarbete är projektet *Gröna skolgårdar*, som hade både en stark social inriktning och som syftade till att förbättra den fysiska miljön på några skolgårdar i staden. Det var serviceförvaltningen i staden som drev projektet tillsammans med miljöpsykologiska forskare vid SLU i Alnarp. Projektet, som startade 2010, omfattade 26 skolor och förskolor i Malmös olika stadsdelar och i projektet var flera förvaltningar och organisationer i kommunen aktiva (Mårtensson & Wales 2019). Från staden betonade man värdet av att eleverna och lärarna aktivt deltog i förändrings- och ombyggnadsarbetet. Man konstaterade också från stadens sida

att ”Vårt behov av grönska i en tätare stad är stort. Gröna skolgårdar och gärna mini-parker invid skolor måste ingå som koncept när nya större skolor och förskolor byggs framöver” (från pressmeddelandet till inbjudan till Gröna skolgårdskonferens 25/8/2014).

Efter två år kunde forskarna i en uppföljningsstudie av barnens aktiviteter på de ombyggda skolgårdarna konstatera att ”förgröningen” av skolgårdarna påverkade elevernas aktiviteter på flera olika sätt. Bland eleverna i årskurs 4 blev flickorna fysiskt mer aktiva, flickor och pojkar lekte mer tillsammans, det var större variation i lekarna och mer fantasilek. Förgröningen av skolgården innebar också att eleverna använde mer av skolgårdens hela yta än tidigare (Mårtensson 2020).

Slutsats

I olika projekt samarbetar stadens planerare ibland med skolor och förskolor; samarbetena är knutna till särskilda projekt. Kommunen har sedan många år tradition att samarbeta med forskare i olika miljöprojekt och att omsätta resultaten praktiskt. I översättningen av forskningsresultaten till planeringsbegrepp utvecklar man instrument för att värdera den fysiska miljön. Som i andra stora kommuner finns det konkurrens om marken och Malmö har problem med att tillgodose barns behov av friyta. Man hanterar problemet med brist på fysisk plats genom att komplettera med kvalitetsbegrepp som lekvärdesfaktor på utemiljön för barn.

Uppsala

(231.000 invånare i kommunen; 165.000 invånare i staden)

Uppsalas stora befolkningstillväxt har aktualiserat långsiktiga mål för stadsplaneringen och barnen ingår

Uppsalas läge nära Stockholm är en anledning till att kommunen expanderar starkt. Kommunen kallar sig själv ”Sveriges fjärde storstad”. Under det senaste året har det skett en hittills aldrig tidigare registrerad befolkningstillväxt och den kommer fortsätta i och med det så kallade Uppsalapaketet, vilket är resultatet av kommunens medverkan i Sverigeförhandlingen. I paketet ingår bland annat en utbyggnad till fyra järnvägsspår till Uppsala och en ny tågstation vid Bergsbrunna. I samrådsförslaget (2020) för den Fördjupade översiktsplanen för de Sydöstra stadsdelarna inklusive Bergsbrunna ingår planer för en ny kollektivtrafiklänk över Fyrisån, spårvägstrafik och 33.000 nya bostäder.

Enligt Översiktsplanen 2016 ska den nya bebyggelsen uppföras dels inom den befintliga innerstaden, dels i täta stadsnoder utanför den befintliga innerstaden.

I kommunen pågår ett arbete med att ta fram riktlinjer för utemiljöns yta och kvalitet i planeringen av förskola och grundskola. Dessa riktlinjer utgår från Barnkonventionen, PBL, Boverkets allmänna råd om friyta för lek och utevistelse, *Gör plats för barn och unga* från Boverket samt forskningsresultat och kunskapssammanställningar. Kommunen nämner i inriktningsmål 4 i *Mål och budget* att ”Barnets bästa ska alltid sättas i första rummet”.

I stadens pm Riktlinjer för utemiljöns yta och kvalitet vid förskola och grundskola (2020-04-16), som ska fastställas av kommunen, beskriver staden vilka principer som ska gälla för markplaneringen av förskolor och grundskolor liksom de kvaliteter som de ska hålla. De ska vara gemensamma för kommunens alla nämnder.

I en bakgrundsbeskrivning framhåller staden problemet med att barns ytor minskar i den täta staden, ”vilket kan ha en negativ påverkan på barns hälsa och utveckling.” Man anger som sin ambition att ”prioritera barn och ungdomar vilket bidrar till ett socialt och ekonomiskt hållbart Uppsala” genom att ”investera i tillräckligt stora friytor med god kvalitet”. I riktlinjerna beskriver man hur man avser uppnå detta.

Riktlinjerna har två huvudaspekter: storlek på friyta och gårdskvaliteter. Man beskriver först gårdskvaliteterna och betonar att de alltid ska gälla, oavsett hur storleken på friytan beräknas.

Gårdskvaliteterna ska vara följande:

- Gården ska utgöra en bra grund för utomhuspedagogik;
- Gården ska främja lek, fysisk aktivitet och socialt umgänge;
- Gården ska erbjuda en varierad miljö och innehålla grönska av naturkaraktär;

- Gården ska utgöra en trygg och lekfull miljö som stimulerar fysisk aktivitet;
- Gården ska ha ett bra mikroklimat som möjliggör utevistelser i både sol och skugga;
- Utemiljön ska vara användbar för alla;
- Gården ska ha lämpliga ytor för rening och fördröjning av dagvatten;
- Vid nylokalisering bör förskolor och grundskolor lokaliseras med närhet till grönområde.

Som en allmän princip för förläggningen av skolor och förskolor vid nylokalisering skriver staden att grundskolor bör lokaliseras så att de utgör en del av staden. Frågan är vad som är anledningen till kommunens påpekande om grundskolornas lokalisering. Kanske tänker kommunen sig att byggnaderna och gårdarna ska kunna användas efter skoltid för andra aktiviteter; kanske tänker de att eleverna, som kan komma från platser i kommunen utanför staden, ska ha nära till allmänna kommunikationer. Många grundskolor och gymnasier förläggs idag nära stationer. Tillgänglighet är viktig också när kommunen vill locka elever från andra kommuner att välja skolorna i Uppsala. Med tanke på att Uppsala liksom Lund är en skolstad utgör kanske kommunens skolverksamhet liksom i Lund en viktig inkomstkälla?

Friyta

I ett avsnitt om krav på friytans storlek formulerar kommunen sina grundkrav: för förskola minst 40 kvm/barn och total sammanhållen friyta på 3000 kvm/barn. För grundskola ska kraven var minst 30 kvm/elev och en lika stor sammanhållen friyta som på förskolor. Avsteg från grundkraven är möjliga att göra men kommunen framhåller att gårdskvaliteterna alltid ska gälla.

Avsteg från friyta

I zon 1, innerstaden, är minimikravet för förskola 20 kvm/barn och 2000 kvm för sammanhållen friyta; för grundskola är minimikravet 15 kvm/elev och 3000 kvm för sammanhållen yta.

I zon 2, stadsbebyggelse för tät stad, är minimikravet för förskola 30 kvm/barn och 3000 kvm för sammanhållen friyta; för grundskola är minimikravet 20 kvm/elev och 3000 kvm för sammanhållen yta.

I riktlinjerna står det att översiktsplanen ska peka ut ”lämpliga ytor för förskolor och grundskolor” för att ”långsiktigt bevaka ytor samt möjliggöra en planreserv för förskolor och grundskolor”. Vid förslag om lokalisering av förskolor och grundskolor ska grunden vara att det finns tillräckligt stor friyta och att det finns ”befintlig vegetation och närhet till grönområde”.

Det långsiktiga perspektivet präglar hela riktlinjen och förklaras av att kommunen ser det som sin uppgift i stadsplaneringen att skapa ekonomisk långsiktighet och social hållbarhet. Detta uppnås genom att ”satsa resurser på tidiga insatser”. Med tidiga insatser menar staden satsningar på barns utemiljöer.

Planering av stadens lekmiljöer utifrån ett barnperspektiv

I Uppsala finns riktlinjer för lekmiljöer i ett ”normerande styrdokument” från 2019. Här anges att placeringen av nya lekmiljöer på allmän platsmark ska göras utifrån typen av bebyggelse: tät, parknära och naturnära bebyggelse. Den första aspekten på alla dessa tre typer är hur biltrafiken ser ut, vilket är helt avgörande för om barn ska kunna ta sig till lekplatserna/lekmiljöerna på egen hand. Detta kan ses som uttryck för ett barnperspektiv hos planerarna. Kommunen betonar att för barn som bor i tät bebyggelse är behovet av lekplats särskilt stort, ett annat uttryck för ett barnperspektiv i planeringen, och att lekplatsen ska ligga inom 300 meter från barnens bostäder. Lekplatsen ska ha följande kvaliteter: en tredjedel blandad vegetation och en tredjedel oprogrammerade ytor och så lägger man till: ”Här är det extra viktigt med tillräckliga friytor för att skapa känsla av grönska med plats för avskildhet och ro”. Dessa noggranna detaljer visar omsorg om barns behov.

Hur medverkar barn och hur används kunskapen om barns favoritplatser i stadsplaneringen - exemplet Gottsunda

Gottsunda är en [stadsdel](#) i [Uppsala](#), sydväst om Uppsala centrum, med bebyggelse framför allt från 1960- och 1970-talen. Stadsdelens befolkning uppgår till cirka 10.000 personer, varav drygt hälften har [utländsk bakgrund](#). Gottsunda har haft sociala problem sedan många år och är idag klassat som ett [särskilt utsatt område](#) av polisen. I översiktsplanen pekas Gottsundaområdet ut som dubbelstadsnod tillsammans med Ultuna; Gottsunda med stadslivskvaliteter och Ultuna med fokus på utbildning och forskning. Utvecklingen av området ingår också som en del av avtalet med staten enligt Uppsalapaketet.

I planeringen av Gottsunda arbetar kommunen utifrån sina mål kring social hållbarhet. Det finns också en handlingsplan för sociala ”här och nu-insatser”. Arbetet med Gottsunda-centrum och skolan utgör de första delarna i stadsutvecklingsprojektet för Gottsunda. I detta arbete har planerare i kommunen genomfört dialoger med barn om deras favoritplatser kring skolan, användningen av skolan utanför skoltid, hur de upplever Gottsunda centrum, hur de tar sig till Gottsunda-centrum och hur de vill att torget i Gottsunda ska se ut.

Barnens synpunkter har samlats in och används som underlag i olika delar av planeringen för förändringen av Gottsunda:

- i detaljplanen för den nya skolan,
- i förstudien och arkitektritningarna för skolan,
- i arbetet med utvecklingen av centrumområdet

Så här beskriver planarkitekten hur återkopplingen till barnen ska ske:

”Vi planerar återkoppla på synpunkterna på lite olika sätt. Dels kommer de kommenteras - tillsammans med de övriga synpunkter ifrån samråd och granskning - i granskningsutlåtande, som ett försök att lyfta in i den formella processer även röster som inte vanligtvis hörs. Vi planerade även ett större återkopplingstillfälle – en pop up event i Gottsunda i mars – som inte blev av

pga coronasituationen. Vi ställer om och planerar ett digitalt tillfälle i juni. Vi har även tankar kring en utställning med barnens kreationer i Gottsunda centrum för att synliggöra deras röster” (Marina Ziakuli i mail 2020-05-15).

Planarkitekten nämner också att hon och hennes kollegor avser att fortsätta samarbetet med barnen i upprustningen av Gottsunda:

Vi planerar involvera barnen i det fortsatta arbete både med Gottsundaskolan, centrumutvecklingen och platsutveckling. Vi försöker skapa upplägg som sänker tröskeln för deltagandet och är lämpligt utifrån åldern. Det ska vara roligt att vara med, det ska vara tydligt syfte med dialogen, och vi försöker bara ställa frågor som handlar om påverkbara delar av vårt arbete. När vi träffade äldre barn och ungdomar lyfte vi även vikten med deltagande i de demokratiska processerna” (Marina Ziakuli i mail 2020-05-15).

Pilotprojektet ”Aktiv, trygg och jämställd skolväg” i samarbete med skolorna

Staden arbetar sedan många år med att göra skolvägarna säkra. Det nu pågående pilotprojektet ska skapa en skolväg ”på barnens villkor” genom dialog med eleverna på några skolor. Tanken är att undervisningen ska förenas med det som händer längs skolvägen. Undervisningstiden ska ingå i tiden barnen tar sig till skolan, när de tillsammans färdas längs denna skolväg. Detta är alltså ett samarbetsprojekt mellan staden, skolan och barnen. Vad som är särskilt intressant är att trafikplanerarna på plats med barnen får höra om deras synpunkter och erfarenheter. Ett utmärkt tillfälle för lärarna i samhällskunskap kan det också bli att använda detta möte med trafikplanerarna som ett konkret exempel på stadsplanering.

Slutsats

I den pågående förtätningen av stadsmiljön i Uppsala hävdar kommunen barns behov av plats och anger olika krav i planeringen av friytor för barn. Kommunen anger krav även på utemiljöns kvaliteter, olika för olika typer av bebyggelse. De ovan nämnda dokumenten med planeringsriktlinjer för barns utemiljö, av vilka dokumentet om utemiljö för förskola och skola ännu återstår för kommunledningen att godkänna, präglas av klarhet och tydlighet om vad som ska gälla. I ett avsnitt om Lekplatsens historik i dokumentet med riktlinjer för kommunens lekmiljöer skriver man om den sk normplaneringen på 1960-talet och påpekar att den byggde på kunskaper. Vad som utmärker dagens situation är otydliga krav på att skapa miljöer för barn, menar man och ser det som en förklaring till att ”barns utrymme i den byggda miljön krymper och att deras möjligheter till utelek i vardagen försämras”. Slutsatsen, som kommunen drar för egen del, är att det behövs tydliga regler i stadsplaneringen för att barn ska få bra utemiljöer.

Lund

/123.000 invånare i kommunen; 92.000 invånare staden/

Hur kan Lunds täta gamla stadsmiljö blir tätare på ett bra sätt för barn?

Lunds medeltida stadskärna är tät stenstadsbebyggelse. I övrigt består staden av mindre centralt belägna och tämligen glesa bostadsområden. Det finns ett grönt inre bälte tack vare universitetet och dess institutioner norr och öster om centrum. De västra och södra delarna av staden är mindre gröna. Utbyggnaden har varit relativt småskalig med mindre bostadsområden fram till och med 1950-talet. Därefter har större bostadsområden uppförts under miljonprogrammet. Vidsträckta områden av småhusbebyggelse finns från senare tid i utkanten av staden. En fråga som under årens lopp diskuterats med varierande intensitet är om bostäder ska byggas på den bördiga åkermark, som omger staden. Nordost om stadskärnan uppförs just nu på sådan mark stadsdelen Brunnsnäs intill forskningsanläggningarna Max IV och ESS. Kommunen räknar med att 40.000 människor kan komma att bo och arbeta i Brunnsnäs.

Inne i staden sker en förtätning av bebyggelsen. Där det tidigare har funnits små industrier och fabriker byggs nu bostäder i höghusformat. Täta höghusområden centralt i staden är en ny fas i Lunds bebyggelseutveckling och förändrar skalan på bebyggelsen. Dessa olika byggnadsprojekt ingår i kommunens åtagande enligt Sverigeförhandlingen, som innebär att Lund ska uppföra 15.000 nya bostäder.

Stadsplanerarna diskuterar hur de ska hantera planeringen av barns utemiljö i den nya situationen. I inledningen till kommunens dokument *Utemiljö vid förskolor i Lunds kommun. Råd och riktlinjer* (2018-03-22) skriver de att det under senare år har blivit svårare att ”avsätta stora ytor till förskolor på grund av en intensivare förtätning av staden”.

Det har tidigare funnits liknande dokument i Lund och man har haft en förvaltningsövergripande samverkansgrupp, som Naturskolan (se nedan) tog initiativ till, för att diskutera barnens miljö i staden. Förvaltningsövergripande samverkan i kommunen drev redan 1986 stadens lokala barnombud (Rasmusson 1990). Hon engagerade sig också i frågan om barns plats i de centrala delarna av staden. Ett projekt Barn i innerstad (1986–1990) skapades för att uppmärksamma barnens rätt till plats i den gamla täta stenstaden, barnens skolvägar och deras behov av en tillräckligt stor skolgård. Bakgrunden till projektet Barn i innerstad är att barnfamiljer hade flyttat in i centrala Lund, när nya bostadshus hade uppförts i ett tidigare förfallet område, Nöden. Barnfamiljerna letade efter en skola för sina barn. Vårfruskolan från 1868 fanns men var i dåligt skick. Barnfamiljerna slöt sig samman och yrkade på en upprustning av Vårfruskolan och en bättre skolgård. Detta hände i en tid då det allmänt, och även på social-och skolförvaltningarna i Lund, ansågs olämpligt att barn bodde och växte upp i tät innerstadsmiljö. Men skolgården på Vårfruskolan kom att utvidgas och skolbyggnaden kunde byggas ut tack vare att staden avstod mark till skolan från ett intilliggande busstorg. Vårfruskolan blev en populär skola. Den är fortfarande

populär. Skolgården är trång men har flera lager av upprustning med både gröna och hårdgjorda delar. Eleverna fördelas på sina raster efter årskurs för att hantera problemet med den begränsade tillgången på plats. Med projektet Barn i innerstaden började stadens gamla täta miljö anpassas till barn. För denna förändring i stadslivet och stadsplaneringen blev Vårfruskolan och dess skolgård en viktig symbol. Viktigt var också det arbete som projektet utförde för att skapa trygga skolvägar i den hårt trafikerade gamla stadsmiljön. Detta arbete lade grunden till att göra centrala Lund en trygg och tillgänglig livsmiljö för barn.

Lekvärde, lekkvalitet och lekvärdesfaktor

Hur man bör avsätta ytor till barn i förskolan diskuteras i kommunens dokument *Utemiljö vid förskolor i Lunds kommun – Råd och riktlinjer*. Ett liknande dokument *Utemiljö vid skolor i Lunds kommun – Råd och riktlinjer* är ute på remiss. Inledningsvis i dokumentet om förskolorna står det att det i Lund har saknats ”styrdokument som reglerar den kvalitativa utformningen av gårdarna.” Dokumentet är ett sådant styrdokument: ”Syftet med att ha ett verktyg är att kunna säkerställa kvaliteter och lekvärde på gården, särskilt om friytan inte når upp till de rekommenderade ytorna 40 kvm/barn och en totalyta om minst 3000 kvm (Boverkets vägledning). Ambitionen ska vara att nå de rekommenderade ytorna”. Dokumentets viktiga begrepp är lekvärde, lekkvaliteter och lekvärdesfaktor. Begreppet lekvärdesfaktor har kommunen inspirerats till av stadsplaneringen i Malmö men kommunen har anpassat det till situationen i Lund.

Lekvärdet utgörs av en sammanvägning av friyta med lekkvaliteter: ”En mindre friyta ska till viss del kunna kompenseras med en hög lekkvalitet på innehållet”.

Lekkviteterna på en förskolegård bestäms av den sk lekvärdesfaktorn, som är ett verktyg som kommunens olika förvaltningar arbetat fram för att ”hjälpa till att väga ihop det totala värdet av storlek och innehåll på en förskolegård”. Man påpekar att ”lekvärdesfaktorn ska användas tillsammans med Boverkets allmänna råd vid bedömningar av förskolegårdar”.

Lekvärdesfaktorn innebär en bedömning på sex punkter med tre möjliga utfall (+1,0,-1):

- Friyta – större, lika med eller mindre än 30-40 kvm/barn och 3000 kvm/gård;
- Zonering av gården – egenskaper från tre, två eller en zon: trygg, vidlyftig och vild;
- Vegetation och topografi – varierad topografi; enstaka kulle eller slänt, platt; varierad vegetation, sol och skugga;
- Integration av lekutrustning: en del av landskapet; delvis del av landskapet, inom inramade lekområden;
- Möjlighet till omvärldsforståelse – årstidsförändringar, odlingsmöjligheter och vatten och sand; inslag av årstidsförändringar mm; hårdgjord oföränderlig gårdsyta

- Samspel ute/inne – utsikt över grönska och direktutgångar till gården; utsikt från vissa rum och några dörrar med direktutgång; ingen grönska att uppleva inifrån och inga direktutgångar

I samband med bygglov beslutar byggnadsnämnden om hur ”stor” lekvärdesfaktorn ska vara, dvs. hur många poäng som ska anses nödvändiga för att en planerad förskolegård ska anses ha en bra kvalitet för barnen, och vad som ska anses utgöra ”tillräcklig yta”.

Med de kvalitativa begreppen för barns lek i kombination med storleken på friyta för barns uteplatser försöker kommunen liksom Malmö kommun att hantera problemet med bristande tillgång på tillräckligt stor friyta. Men tillräckligt stor friyta, skriver Mårtensson (2013), kan inte kompenseras av andra kvaliteter. Cele uttrycker samma uppfattning, när hon skriver att

”Den täta staden kräver kompetens i planering och arkitektur, den kräver en utformning som inte bara är tät utan som också innehåller så många kvaliteter att de kan skapa stimulans och möjlighet till lek på olika sätt. Men det finns också en gräns för när ett ökat antal kvaliteter kan kompensera för den radikala minskningen av kvantiteten av kvadratmeter.” (Cele, 2014, s. 48)

Barnchecklista för Barnets bästa men inte för utemiljön och inga Barnkonsekvensanalyser

Kommunen använder en barnchecklista, som fylls i för varje detaljplan och används i alla beslutsärenden i kommunen, uppger en landskapsarkitekt på stadsbyggnadskontoret men hon tillägger att den ”vägleder inte så specifikt kring planeringsfrågor” (mail 2020-03-05). Landskapsarkitekten har kännedom om användningen av Barnkonsekvensanalyser i andra kommuner och menar att de inte är en förebild för en barnvänlig stadsplanering, eftersom de ibland bara tycks bli ett dokument, ett ”alibi”. Hon tror i stället på en allmän kompetenshöjning om barn och unga i stadsplaneringen om vad som ”faktiskt är Barnets bästa”. Tillsammans med råd och riktlinjer är det vägen fram för bättre utemiljö för barnen i Lund, anser hon.

I ett dokument kallat *Barnets bästa* redovisar kommunen sin strategi för att stärka barnets rättigheter enligt Barnkonventionen (2012). Under sju olika punkter beskriver kommunen vilka åtgärder man vill genomföra och ger exempel på vad man har genomfört. Kommunen ser socialförvaltningens ”Barnkonventionspiloter” som uttryck för uppfattningen att ”beslutsfattare och relevanta yrkesgrupper ska ha kunskap om barnets rättigheter och omsätta denna kunskap i berörda verksamheter”. Dessa ”piloter” ska uppmärksamma förvaltningarna på ”svårigheter att genomföra Barnkonventionens artiklar i verksamheten och tipsa om övningar.” Också övriga åtgärder som presenteras i dokumentet *Barnets bästa* har ett socialt fokus. Inget nämns här om barns utemiljö.

Gröna skolgårdar – praktisk samverkan med skolbarn utomhus

Barns utemiljö står däremot i fokus för kommunens Naturskola. Naturskolan är ett resurs- och utvecklingsteam för alla skolor och förskolor i Lunds kommun. Teamet arbetar uppsökande, ute på skolorna eller på andra platser i kommunen. Man arbetar med skolbarnen och deras pedagoger och erbjuder fortbildning i utomhuspedagogik. Fokus ligger på naturvetenskap och hållbar utveckling och hur man kan använda grönska och natur för att lära om dessa ämnen. Naturskolan har identifierat platser i Lund med omnejd som lämpar sig för utomhuspedagogiska aktiviteter, sk uteklassrum. I ett program kallat Gröna Skolgårdar har Naturskolan i Lund sedan 1992 samarbetat med olika skolor varje år för att deras skol- eller förskolegårdar ska utformas så att de är till stöd för pedagogiska såväl som rekreativa behov. Vad som utmärker projekten Gröna Skolgårdar är bland annat att

- Att barnen och eleverna är involverade i hela processen – från början till slut, samt är med och tänker kring förvaltning.
- Att de olika momenten får ta tid (t.ex. studiebesök, modellbygge, rita skisser, osv.) Samtidigt får det inte dra ut på tiden utan att någonting görs, då riskerar inblandade att tappa tron eller intresset, eller att elever hinner sluta på skolan innan de får se resultatet.
- Att det förs en transparent diskussion kring vilka ramar som Gröna skolgårdsprojektet behöver hålla sig inom (kostnad, typ av material, funktion, hållbarhet, tillgänglighet) så det blir tydligt för alla ifall vissa idéer eller förslag inte är möjliga att genomföra.
- Att ha en tydlig arbetsfördelning - mellan vuxna och barn/elever.
- Att utvärdera ordentligt, med fokus på delaktighet och inflytande, både bland personal och barn: Blev det som vi ville? Varför, varför inte? Är det något vi vill ändra på i vårt sätt att göra saker? Vad var bra? Vad fattades?

I förändringsarbetet på skolgårdarna med eleverna använder Naturskolan flera olika metoder såsom gåturer, kartor, observationer; man gör studiebesök, bygger modeller, gör ritningar och bildkollage. Och Naturskolan engagerar skolgårdsförvaltaren och skötselpersonalen för att skapa en dialog om förändringsarbetet. Naturskolan konstaterar ”Att jobba för barns ökade delaktighet och inflytande ingår i allas uppdrag och det bör vara intressant både för myndigheter, politiker och andra aktörer i samhället att ta del av ungas röster och åsikter i frågor som rör deras egen livsmiljö”.

Slutsats

Insikten bland politikerna i Lund om barns behov av en bra utemiljö i staden och deras behov av att få göra sina röster hörda ledde till att en tjänst inrättades för en lokal barnombudsman strax efter det att Uppsala fått sin lokala ombudsman men långt före Barnkonventionen och myndigheten Barnombudsmannen. Stadens småskaliga struktur med gröna stråk och bilfria områden gör det tryggt för barn idag att röra sig och vistas i staden. Det är resultatet av en förändring i

inställningen till utemiljön i staden på 1980-talet, då den täta gamla stenstadsmiljön gjordes tillgänglig för barn både genom att ge plats för barn och genom att skydda deras skolvägar från trafik. Centrala Lund är idag en eftertraktad bostadsmiljö också för barnfamiljer. Naturskolan har länge arbetat för att skolgårdarna i staden ska bli både bra och intressanta utemiljöer för skolbarnen. Naturskolans medverkan i diskussionerna om stadsutvecklingen kan ha betydelse för att Lunds redan täta stad förtätas på ett sätt som gör att stadsmiljön förblir en bra plats för barn att växa upp på och en trygg miljö för dem att röra sig i.

Varberg

/64.000 invånare i kommunen; 35.000 invånare staden/

Stråk och noder är stadsbyggnadsprincip i Varbergs nya stadsdel Västerport med tanke på barn

Kommunen beskrivs av planerare som gles med relativt liten befolkning och utspridd bebyggelse. Varbergs stad, som karakteriseras av en av kommunens planerare som en plats med småstadskänsla, har en kompakt liten stadskärna, med ursprung i rutnätsstaden från 1600-talet. Stadskärnan är omgiven av områden med småhus och mindre flerbostadshus. Varbergs pågående stadsutvecklingsprojekt kommer att föra staden närmare havet. Två områden i Varberg har gjort staden allmänt känd och attraherar många besökare, särskilt på sommaren, Varbergs Fästning och Kallbadhuset med strandpromenaden. Dessa områden är också mycket uppskattade av Varbergsborna, inte minst av barnen och de unga. Områdena kommer knytas närmare staden i och med att järnvägen för Västkustbanan mellan Göteborg och Malmö/Köpenhamn, som tidigare hindrat en direkt kontakt mellan havet och staden, nu läggs i en tunnel under staden. Den nya tunneln är en del av Sverigeförhandlingen för Varberg, som också omfattar en utvidgning av hamnområdet med en ny stadsdel med 2.500 lägenheter, Västerport.

Riktlinjer för en del av kommunens planering av barns utemiljöer: förskolor och grundskolor

För anläggandet av förskolegårdar och skolgårdar på grundskolorna ansvarar förskole- och grundskoleförvaltningen och planeringen utförs av förvaltningens lokalstrateger. De samarbetar med andra förvaltningar under planeringsprocessen och har särskilt nära samarbete med förvaltningen för miljö och hälsa för att bevaka att tillräcklig friyta avsätts. Kommunens Ramprogram är styrdokumentet för projekteringen och byggandet av skolgårdar.

Nyckeltalen för den fysiska planeringen av förskolegårdar är 35-40 kvm/barn och 600-1000 kvm för hela tomten. Tillfartsvägar och parkeringsplatser räknas inte in. Man försöker placera förskolorna strategiskt i bostadsområdena så att förskolebarnens närområden lätt kan nå liksom stadens ytterområden.

För anläggandet av skolgårdar för grundskolorna gäller 35 kvm/elev i årskurs F-3 och 15 kvm/elev i årskurserna 4-9. I Ramprogrammet står att begränsad tomtstorlek kan uppvägas av närhet till allmän lekplats eller naturområde.

Lekplatser

Planeringen av lekplatser i kommunen hanteras av Hamn- och gatuförvaltningens särskilda avdelning Offentliga rummet. Anläggandet av lekplatser sker utifrån en lekplatsriktlinje, som inte innehåller några fysiska mått. Kommunens planerare arbetar i stället med dialoger med barn och unga tidigt i planeringsprocessen och ibland även med barn och unga genom hela processen. Ett förslag på gestaltning kan ingå i ett större projekt och vara en del i dialogerna – ett exempel är stadens

nya Brunnspark. Ambitionerna för medverkan av barn och unga bestäms av anslaget i budgeten.

Inför planeringen av en ny lekplats kan det ske så här enligt en planerare i kommunen:

”När vi tittar på lämpliga platser för att anlägga nya lekplatser så brukar vi säga att vi behöver minst 4000 kvadrat men då består inte hela ytan av ytor med fallunderlag och lekredskap utan en stor del är klippt gräsytor för bollspel, naturlek med dungar etc.

Även om storleken på lekplatsen inte är styrd så upplever vi att vi får ungefär så stora lekplatser eftersom man behöver få in de lekvärderna som riktlinjerna föreskriver, det är svårt att lyckas med det om man bara har 1000 kvadratmeter att nyttja” (Jens Bengtsson i mail 2020-06-04).

Planeraren framhåller att det finns konkurrens om marken. Det beror både på att staden i sina gamla delar är tät och på markägoförhållandena:

”Särskilt i de centrala delarna av tätorten men även ute på landsbygden är markfrågan ett problem, då framförallt eftersom kommunen äger relativt lite mark på landsbygden” (Jens Bengtsson i samma mail 2020-06-04).

Barnperspektivet i det pågående stadsutvecklingsarbetet: stadskärnan

Stadsutvecklingsarbetet har organiserats i tre olika projekt – för utbyggnaden av stadskärnan inklusive den nya järnvägsdragningen, hamnutbyggnaden och den nya stadsdelen Västerport. Som en del i stadsutvecklingsprojektet har olika projekt genomförts för att ta reda på vad barn i Varberg uppskattar i sin stad och vilka förslag barnen har på platser för dem i de delar av staden som kommer förändras, stadskärnan och det nya hamn- och bostadsområdet Västerport. Projekten har genomförts i samverkan med flera olika organisationer och förvaltningar i kommunen och utförts av externa konsulter på uppdrag av kommunen.

Stadsplanerarna har i översiktsplanen delat in staden i tre zoner: Varbergs stadskärna, central omvandling och förtätning inom 3 kilometer. Denna zoneringsplan är en del i stadens stadsbyggnadsstrategi och stadsplanerarna använder den som planeringsverktyg. Inom tre kilometers radie från torget kan hela stadsområdet nås till fots eller på cykel. Zoneringen av staden innebär en uppdelning i stadskärna, central omvandling och förtätning inom 3 kilometer. Inom de mest centrala delarna, zon 1 och zon 2, byts bebyggelsen på enstaka tomter ut några åtgångar för att behålla mångfalden i bebyggelsen. Större byggnader ersätter mindre och skalan ökar. Förtätningen, som inte kommer att bli omfattande i stadskärnan, kommer troligen främst att bestå i påbyggnader av den låga bebyggelsen. Zon 3 omfattar modernare bebyggelse med sammanhållna bostadsenkla, omgivna av parkområden och trafikleder. De nu pågående stadsutvecklingsprojekten gäller inte zon 3.

Projektet, kallat ”Var får jag vara? En barnkonsekvensanalys i Varbergs stadskärna”, har genomförts 2020 och har fokuserat på platser för barn och unga (Ankarberg & Hofbauer 2020). Detta projekt var en del av satsningen KUB/kreativitet under byggtiden i ett gemensamt arbete mellan Näringslivs- och destinationskontoret, Hamn- och gatuförvaltningen och Varbergs Fastighets AB. Projektet har delvis finansierats av ett EU-projekt, BAS/Bygg Attraktiva Samhällen för företag. Uppdraget till konsulterna kom från Näringslivs- och destinationskontoret. Näringslivet i Varberg är engagerat i tankar om hur stadskärnan ska kunna bli en attraktiv miljö för handel, näring och besökare men också för Varbergsborna och för barnen och de unga i Varberg.

Barnkonsekvensanalys innebar i det här fallet enbart dialogturer med 110 elever i åldrarna 7-8 år och 15-16 år från Påskbergsskolan. Dialogturer, en variant av gåtursmetoden, innebär att grupper av barn vandrar till utvalda platser i staden tillsammans med en planeringskunnig konsult och att barnen berättar hur de uppfattar och värderar dessa platser, vilket konsulterna dokumenterar på olika sätt och för vidare till kommunen. Förvaltningarna, som representerades av personer med kontakter med barn och unga, angav vilka platser som de ville få kunskap om hur barnen använde och värderade.

Konsulterna beskriver sitt arbete som en ”inventering av Varbergs stadskärna utifrån barns perspektiv”. Promenaden med barnen i staden redovisas på kartor, sammanfattar barnens uppgifter och lämnar rekommendationer till kommunens planerare för ”arbete framåt”. Syftet är att de insamlade uppgifterna med barnens beskrivningar, erfarenheter och värderingar ska kunna vara ett underlag i stadsplaneringen.

Resultatet av dialogturerna visade att de yngsta barnen, 7-8 år, som medverkade i dialogturen, inte vistas i stadskärnan på egen hand utan följer med sina föräldrar, när de går dit. Barnen såg stadskärnan som en farlig plats. Den enda platsen på dialogturen som av barnen upplevdes som trygg var Esplanadens lekplats, där barnen rörde sig fritt. Konsulternas slutsats blev att för att barnen ska känna sig trygga i stadskärnan måste trafiken i stadskärnan regleras. Ungdomarnas favoritställen i stadskärnan var platser där de kan träffa sina vänner och där de kan bada. Konsulternas rekommendation blev att planerarna rådgör med ungdomarna om att skapa fler platser för dem att träffas och umgås på och att hålla en dialog med ungdomarna under planeringsprocessen. Detta är något som kommunen redan gör i sin lekplatsplanering.

Den nya stadsdelen Västerport

Stadsdelen Västerort kommer att uppföras på obebyggd mark och innebär att den gamla hamnen omvandlas till bostadsområde. För att detta ska bli ett barnvänligt område har barndialoger genomförts av externa konsulter. Projektet ”Barndialog i Västerport” (2018) hade till syfte att ta reda på vad en ”lekbar” bostadsgata skulle innebära för barnen i det nya bostadsområdet och därför förde konsulter tre samtal/dialoger med barn 7, 9 och 10 år gamla. Resultatet är avsett att bli ett underlag som kommunen kunde arbeta med i sitt gestaltungsprogram för

området. Tanken med en ”lekbar” gata var att ett av de inre stråken i det nya bostadsområdet skulle löpa genom den nya stadsdelen så att det skulle bli tryggt för barn att röra sig där på egen hand. Stråket fick arbetsnamnet Barnens Boulevard/Barnens Blv. Utifrån en bedömning av barnens preferenser avseende kvaliteter i den fysiska miljön, att den kan tillåta och stimulera en rad olika aktiviteter, formulerade konsulterna och kommunen en ”stadsbyggnadsprincip” för den lekbara gatan om noder och stråk. Principen beskrivs på följande sätt:

”Stråket Barnens Blv rör sig genom hela området och rymmer biltrafik/nyttotrafik, cykel- och fotgängarrörelser. Dessa ytor tar ca 5,5-6 meter i anspråk av gatubredd. Gatan är mellan 12-14 meter i etapp 1. Det ger ca 6-8 meter för annat än trafikala funktioner.

Vid noderna öppnar stråket upp sig till en större yta. Noder i Västerport är Hamnplan, Lilla torget, Parken och ”Kroken” i Område C. I varje nod finns ett tema som får ta platsen i anspråk” (Barndialog i Västerport – del 2. Analys, sid. 2).

En karta pekar ut var noderna skulle kunna förläggas längs med Barnens boulevard med förslag på vilka aktiviteter som skulle kunna erbjudas barnen på de olika noderna. Kommunens planerare påpekar att samtidigt med planeringen för barnen ska en planering ingå som avser ekosystemtjänster, eftersom de ofta ”passar väl ihop med barnens egna önskemål”.

Slutsats

I sitt strategidokument ”Simma, lek och svärma. Grönstrategi för aktiviteter, upplevelser och biologisk mångfald i Varbergs kommun” (2013) formulerar kommunen fem delstrategier för stadsplaneringen, vilka samtidigt omfattar de övergripande målen för stadens planering. Barnkonventionen är ett av dessa övergripande målen. Barnundersökningarna för stadskärnan och Västerport är ett steg på väg att uppfylla detta mål i stadsplaneringen och samtidigt följa de utstakade stadsplaneringsstrategierna. I undersökningarna med barnen framgår att deras intresse för bad och strandliv är stort. Intresset fångas upp av kommunens grönstrategi och vävs samman med den. En av riktlinjerna i grönstrategin är att ”planera med vatten som en tillgång i bebyggd miljö”. Barnens intresse för bad och strandliv tycks lätt kunna fogas in denna riktlinje. Vattnet vid staden framstår som kärnan i stadens identitet för alla Varbergsbor.

Vad som utmärker kommunens planering för barns och ungas utemiljöer är att medverkan av barn och unga sker tidigt i planeringsprocesserna och att dialoger med barn och unga förefaller vara rutin vid planeringen av utemiljöer för barn och unga. Sådana dialoger ersätter ibland riktlinjer med fysiska mått.

Karlskoga

/30.300 invånare i kommunen; 27.500 invånare i staden/

Karlskoga inkluderar barn och unga i sitt arbete med hållbar utveckling

Kommunen är en gammal bruksort som ibland kallar sig Alfred Nobels Karlskoga, därför att Alfred Nobel bedrev vapentillverkning i Bofors i kommunen i slutet av 1800-talet. Kommunen, belägen i östra Värmland i Örebro län, drabbades av en kraftig befolkningsminskning under slutet av 1900-talet. Nu har befolkningen ökat, beroende delvis på kommunens starka satsning på regional samverkan med Örebro och Karlstad.

Kommunen visar en betydande satsning på hållbar utveckling. För att få in detta perspektiv i kommunens beslutsunderlag använder man en checklista. I denna checklista ingår punkten ”Barnkonventionen och barns och ungas bästa”. Punkten är inte preciserad men ska liksom övriga punkter på checklistan bedömas för sin relevans för de ärenden, som man behandlar och ska fatta beslut om. För att underlätta att sådana bedömningar görs på rätt sätt utifrån Barnkonventionen har personal från kommunens olika förvaltningar utbildats i barnrätt genom en intern utbildningsverksamhet. Ett samarbete har också skett med UNICEF-Sverige, som ville pröva hur de kunde utveckla metoder till stöd för kommuner, som ville ha utbildning i barnrätt. Karlskoga har därmed blivit en slags ”pilotkommun” för UNICEF-Sverige i deras arbete med utbildning i barnrätt och kommunen har certifierats som en barnrättskommun av UNICEF-Sverige. I den praktiska planeringsvardagen ger planerarna exempel på ett tydligt barnperspektiv. Ett exempel på kommunens sätt att på plats arbeta med frågan om en bra utemiljö för yngre barn är planeringen av förskolan Pärlan.

Att arbeta med barn direkt i kommunens planering

Planeringen skedde i ett par steg. Planerarna kontaktade personalen och barnen på två förskolor, belägna i samma område där den nya förskolan skulle uppföras, för att lyssna på deras erfarenheter av och synpunkter på deras förskolegårdar. Barnen intervjuades liksom personalen. Sedan gjorde man observationsstudier av barns fria lek på ytterligare en förskola. Kommunen kontaktade föräldrarna till de barn som skulle komma att gå på Pärkans förskola. Föräldrarna blev inbjudna till öppet hus för att få träffa representanterna för kommunens förskoleplanering och förskoleverksamhet. Föräldrarna fick därmed tillfälle att ställa frågor om den nya förskolan och föra fram sina synpunkter på planerna på den. På detta sätt förankrades projektet hos de familjer, vars barn skulle komma att gå på förskolan.

Kommunens egen beskrivning visar hur de gick till väga. I kontakten med barnen och pedagogerna på de två näraliggande förskolorna intervjuades barnen om

”vad som var roligt att göra ute och inne. Detta för att få input från dem som kunde tolkas vidare till vilka behov som fanns på utformning av inne- och utemiljön. Det som barnen tryckte mycket på var att det roligaste var att kunna göra saker tillsammans, t.ex. åka rutschkana ihop. Utöver intervju av

barnen så hölls ett antal möten ihop med förskolepedagogerna på de två utvalda förskolorna för att diskutera behov av utformning, innehåll etc för att deras verksamhet skulle fungera bäst. Vid dessa möten medverkade även representanter från folkhälsoförvaltningen. Slutligen så hölls ett antal kvällsmöten där föräldrar bjöds in för att kunna gå runt bland personal som representerade olika teman t.ex. trafik, utemiljö, verksamhet för att ställa frågor inför att förskolan skulle börja byggas.

Parallellt med dessa möten och intervjuer så gjordes en observationsundersökning av en praktikant som på håll betraktade barnen på en annan förskola i staden och noterade vad de gjorde på rasterna utomhus när det var fri lek. Även vid denna undersökning så noterades att barnen i stor utsträckning gärna gjorde saker tillsammans. Det noterades också delvis skillnader mellan pojkar och flickors lekar. Även denna observation tillsammans med liknande forskning på nationell nivå användes vid planeringen av den nya förskolan.

Slutresultatet blev att utemiljön på den nya förskolan fick temat 'experiment och natur' med lekutrustning och utformning som samstämde med önskemålen som samlats in".

I anläggningen av ytor för barns utemiljö på förskolor arbetar kommunen med Boverkets rekommendationer för friyta med 40 kvm/barn. Kommunen uppger att "vid samtliga pågående detaljplaner som berör befintlig eller kommande förskolor så räknas alltid på att antalet barn ska ha en friyta på 40 kvm/barn."

För närvarande har ett förslag till grönstrukturplan varit ute på samrådsremiss. I en bilaga till grönstrukturplanen redovisas svar från barn och förskolepersonal som har intervjuats om planen. Dessa svar har haft betydelse för planen: "De svar som kom in vid intervjuerna har diskuterats med tjänstemannagrupp samt politisk referensgrupp och fått ge stor tyngd i de ställningstaganden och analyser som grönstrukturplanen landat i."

Sporadiskt har man tidigare involverat ungdomar från Karlskogas Ungdomsfullmäktige i en del arbete i kommunen. Numera är Ungdomsfullmäktige en intern remissinstans för alla detaljplaner, som går ut på samråd.

Exempel på en medborgardialog med barn och unga om utomhusmiljöer i Karlskoga kommun

Under hösten 2018 genomfördes en medborgardialog vid Mark- och planeringsavdelningen på Samhällsbyggnadsförvaltningen i Karlskoga. Dialogen genomfördes av två studenter på Samhällsplanerarprogrammet vid Örebro respektive vid Karlstads Universitet.

Dialogen utformades som intervjuer och enkäter med skolelever i olika åldrar. Syftet var att få kunskap om barnens och de ungas användning av utemiljöer i kommunen för att kunna dra nytta av denna kunskap i framtida planering. En planering av ett nytt bostadsområde, Västra Möckelnstrand, utanför stadskärnan pågick samtidigt. Bostadsområdet är en del av ett större utvecklingsområde för bostäder som planeras utmed sjön Möckeln.

Skolelevernas erfarenheter och värderingar av kvaliteter i delar av kommunens utomhusmiljöer beskrivs detaljerat i rapporten om undersökningen. Flera för fysisk planering relevanta aspekter kom fram i barnens och ungdomarnas beskrivningar av de platser som de använde. En särskild betoning lades på att ta reda på hur eleverna använde gång- och cykelvägar på dagtid och på kvällstid och hur de valde att cykla eller gå beroende inte bara på tid på dygnet utan även beroende på miljöns karaktär och närhet till bebyggelse. Frågan om hur undersökningar liknande den genomförda kan samordnas med framtida projekt inom den fysiska planeringen och hur medverkan av barn och unga ska organiseras för en sådan samordning beskrivs avslutningsvis i rapporten. Detta framhålls som viktigt att beakta i kommunens barnrättsarbete och medborgardialogen har fungerat som stöd i kommunens fortsatta planering av utformningen av gång/cykelvägar.

Karlskoga ingår inte i Sverigeförhandlingen och har därmed ingen press att snabbt uppföra nya bostadsområden

Slutsats

Kommunens barnperspektiv är ett av flera perspektiv i stadsplaneringen och det ses som en del av en helhet. I kommunens skrift *Hållbar utveckling – en handledning* är det ett flergenerationsperspektiv som framkommer. Barnen och de unga är en del av samhället. Kommunens direkta sätt att arbeta med barn, föräldrar och personal inom barnomsorgen i kommunens fysiska planeringsarbete är möjligt – och effektivt – i ett mindre samhälle som Karlskoga, där kontakterna mellan invånarna är lätta att ta.

Simrishamn

/19.000 invånare i kommunen; 6.500 invånare i staden/

Simrishamn arbetar i nära samverkan med barn och unga

Simrishamn i östra Skåne var länge en viktig fiskehamn och hamnen är idag en stor mottagningshamn av fisk men fiske är inte längre en stor näringsgren i kommunen. Kommunen har en åldrande befolkning och en viktig uppgift för kommunen är att få de unga att stanna kvar i kommunen. Alltmer satsar kommunen på att ge stöd till skolorna.

I sin handlingsplan ”för att stärka barnets rättigheter i Simrishamns kommun 2019–2022” beskriver kommunen sin organisation för att sprida kunskap om barns rättigheter och för att genomföra förbättringar så att barns och ungas behov tillfredsställs och deras delaktighet i kommunens verksamhet förverkligas i enlighet med Barnkonventionen. Ett viktigt instrument är de årliga barnboksluten. De visar hur handlingsplanen genomförs av de olika förvaltningarna och redovisas till respektive nämnd. I samband med redovisningen av övriga bokslutsredovisningar i kommunen lämnas ett kommunövergripande barnbokslut.

Barnbokslut infördes i en tidigare handlingsplan från 2015. Årsresultaten av kommunens arbete presenteras under de nio principerna för den nationella strategin för att genomföra Barnkonventionen. Den första principen, om att alla beslut som rör barn ska utformas i överensstämmelse med Barnkonventionen, prövas i en barnchecklista. Barnchecklistan är ett sätt att sortera kommunens ärenden i sådana som rör barn och andra ärenden. Ifall ärendet berör barn genomför man en Barnkonsekvensanalys. Den följer samma mönster som i andra kommuner:

Kartläggning av förutsättningar och problem. Man tar reda på vilka kvaliteter ett område har ur ett barnperspektiv och man tillfrågar barn.

Man beskriver sedan konsekvenserna för barnen av genomförandet av ärendet/projektet. Man ska beskriva hur man har tagit reda på barnens synpunkter och hur de har tagits till vara liksom också varför man inte har kunnat ta till vara dem, ifall det förhåller sig så.

I Simrishamn understryker planerare starkt betydelsen av det sker en uppföljning av Barnkonsekvensanalysen. Det är viktigt så att barnen förstår varför resultatet av projektet blev som det blev. För en fortsatt bra kontakt med barnen är detta nödvändigt. Planerarna har märkt att barnen vill veta varför projekt inte blev genomförda såsom man från början hade tänkt genomföra dem. Kommunikation och kontakt är mycket viktiga, betonar de. Kanske är detta något som blir särskilt tydligt i en liten kommun som Simrishamn, där man fortsätter att ses och ha kontakt med varandra också efter det att projekt har avslutats.

Lokala barnombudsmannen arbetar ute på fältet

I Simrishamn finns en lokal barnombudsman, BO, anställd på 50% arbetstid. Den nuvarande ombudsmannen har haft sin anställning i tre år men tjänsten har

funnits sedan 2008, fram till nyligen på 25% arbetstid. Ökningen av arbetstiden ser den nuvarande BO som ett uttryck för att kommunens intresse för barnfrågor har ökat. BO bekräftar att hon har fått mycket mer att göra i kommunen. Hennes första prioritet är att vara barnens ”förlängda arm, kontakt och stöd”. Det är i övrigt ett brett fält av verksamheter där hon är aktiv:

- BO utbildar alla nyanställda och förtroendevalda i barnets rättigheter,
- Implementerar Barnkonventionen på olika nivåer,
- Initierar ungdomsråd,
- Samtalar med barn vid BKA,
- Elevrådsstöd,
- Föräldrautbildningar,
- Samverkansprojekt med föreningar och
- Samverkansråd, inflytandegrupper

BO är dessutom ansvarig för kommunövergripande barnboksut och hon leder kommunens barnrättsteam.

Barnrättsteam

Kommunens bevakning och hantering av barnfrågorna sker i det barnrättsteam, som BO leder. Detta team samlar representanter för kommunens förvaltningar och där deltar även samhällsbyggnadsförvaltningens barnteam, som ett led av en planarkitekt, som även har titeln barnrättsstrateg, och där förvaltningschefen, en fastighetsingenjör, en landskapsarkitekt och en kock också ingår.

BO får kännedom om detaljplaneförändringar från planarkitekterna och yttrar sig över dem muntligt i möten utifrån synpunkter främst på trafik, säkerhet och utemiljöns kvaliteter för barn.

Bostadsplanering

När det gäller barns och ungas medverkan i frågor som rör planeringen av den fysiska miljön är den begränsad beroende främst på att byggverksamheten i kommunen är liten.

I kommunen finns idag två aktuella planeringsprojekt. Det ena gäller ett mindre område i anslutning till en skola i ett av samhällena i kommunen. BO har tillsammans med skolbarnen ingått i en referensgrupp för planeringen av området. BO har besökt området tillsammans med skolbarnen och på plats diskuterat det med eleverna och hört deras synpunkter på området och på förändringen av området.

Det andra aktuella projektet gäller planerna på en framtida större exploatering för bostadsbebyggelse av området Skansen, som ligger centralt i Simrishamns stad. Här finns ännu ingen detaljplan men man har engagerat en av högstadieskolorna i samhällsbyggnadsprocessen för utvecklingen av området. I planarbetet för en eventuell förskola på Skansen följer man Boverkets rekommendationer. I

kommunen har det inte anlagts någon permanent förskola på länge. ”Vi har gott om mark”, påpekar planchefen.

Samarbete över förvaltningsgränserna och med kommunerna i regionen

Som i många andra kommuner arbetar Simrishamns kommun med att bevaka barnfrågorna i hela kommunen och organiserar därför samarbeten över förvaltningsgränserna. Samhällsbyggnadsförvaltningen samarbetar aktivt med barn- och utbildningsförvaltningen, kultur- och fritidsnämnden, socialförvaltningen och kommunledningskontoret i frågor där barn och unga berörs vad gäller infrastruktur, lokalförsörjning, lektytor och stadsbyggnad.

Kommunen deltar i ett regionalt nätverk för barnrättsstrategier i Skåne, genom vilket man får kännedom om exempelvis barns säkerhet i hemmet. Man konstaterar dock att de ämnen ”som ligger på samhällsbyggnadsförvaltningen bord” sällan blir diskuterade på nätverksträffarna. Likväl använder Sveriges Kommuner och Regioner, SKR, Simrishamns kommun som exempel och förebild på sin hemsida för arbetet med Barnkonsekvensanalyser.

Årliga samarbetsprojekt med kommunens högstadieskolor

Befolkningen i Simrishamns kommun karakteriseras av ett högt antal äldre invånare och ett lågt antal unga personer. I kommunen finns en betydande satsning på skolorna och inom detta område finns ett stort engagemang för Barnkonventionen. En av troligen flera anledningar till de starka inriktningen i kommunens samhällsplanering på skolorna kan vara att Simrishamn 2015 tog emot ett stort antal flyktningbarn. Det är inom skolans område som man särskilt mycket har använt Barnkonsekvensanalyser för att öka elevernas möjligheter till inflytande och delaktighet. Man har redovisat sina insatser i dokument från kommunen och medverkat med en artikel om kommunens arbete med Barnkonsekvensanalyser inom skolans område i boken *Perspektiv på Barnkonventionen. Forskning, teori och praktik* (2019).

Under de senaste åren har man haft ett samarbete med lärarna i samhällskunskap på kommunens högstadieskolor, vilket passat in i läroplanen för årskurs 8. I samband med projekten har kommunens planerare informerat om samhällsbyggnadsprocessen och orienterat eleverna om deras möjligheter att påverka vad som händer inom kommunens planering.

År 2017 arbetade man tillsammans med eleverna om stationsområdena i kommunen för att höra vilka erfarenheter och synpunkter eleverna hade. Två år senare lade kommunen fram sina utbyggnadsplaner för en av dessa stationer, stationen i Gärsnäs, och där elevernas erfarenheter och synpunkter hade arbetats in i detaljplanen. Stationen byggdes delvis ut under 2019.

Året därpå gällde samarbetet projekt Vägval. Projekt Vägval hade som syfte att namnge vägar inom kommunen, som geografiskt är spridd över en stor yta och består av en blandning av landsbygd och byar. Sammanlagt 300 vägar,

huvudsakligen på landsbygden, skulle namnges. Projektet byggde på medborgardialog och skedde tillsammans med olika grupper i kommunen som byalag, vägföreningar, boendegrupper men också två skolklasser på högstadiet i två av samhällena i kommunen, staden Simrishamn och det mindre samhället Borrby. För att få en bakgrund till projektet och bli orienterade om stadsplanering blev skoleleverna inbjudna till Rådhuset och fick veta varför staden fysiskt ser ut som den gör och vilka uppgifter som stadsplanerarna arbetar med. Eleverna fick också veta att och hur de har möjligheter att påverka kommunens arbete. Kommunens politiker informerade om beslutsfattande. Därefter beskrev ledaren för Projekt Vägval uppgiften för eleverna att namnge vägarna. Namnförslagen presenterades senare på stadsbiblioteket.

År 2019 handlade samarbetet om trygga skolvägar, ett angeläget ämne för många elever som bor långt ifrån sina skolor och åker skolbuss eller på annat sätt tar sig ofta långväga ifrån till skolan. Här medverkade också bussbolaget Transdev och polisen.

Slutsats

I en till befolkningen liten kommun som Simrishamn är det nära mellan beslutsfattare, förvaltningspersonal och barn och unga, vilket underlättar kontakterna och gör att frågan om ansvar blir viktig. I ett sådant sammanhang kan också en lokal BO uträtta och lösa problem snabbt och enkelt. Av stor betydelse för att utveckla förvaltningarnas samarbete med kommunens barn och unga är redovisningen i barnboksluten, där man visar vad man har uppnått men också framhåller det som man ännu inte har fått till stånd. Verksamhetsberättelsen för Samhällsbyggnadsförvaltningen för 2016 avslutades med en utvärdering av de egna insatserna och uttryck för insikten om att arbetet för barn och unga i kommunen behöver fortsätta:

”Det finns utrymme till förbättring men Samhällsbyggnadsförvaltningen har tagit ett kliv framåt under 2016.”

Liknande formuleringar finns i barnboksluten från efterföljande år. Man tar sin uppgift att bevaka barnens och de ungas behov i kommunens verksamheter på allvar.

Hur barn kan medverka i stadsplaneringen

Barnkonventionen framhåller barns rätt att betraktas som självständiga individer och att de ska ges möjlighet att medverka och få sina behov tillgodosedda i samhällsutvecklingen. Stadsplaneringen påverkar och är samtidigt ett uttryck för samhällsutvecklingen. Att hävda barns rätt juridiskt i stadsplaneringsfrågor enligt Barnkonventionen tycks inte vara lätt, vilket framgår i nästa avsnitt. Men det finns andra skäl att hävda betydelsen av barns medverkan i stadsplaneringen. Just därför att de är barn kan barn förmedla kunskap till oss om vår gemensamma miljö som vuxna inte alltid har. En annan inte mindre viktig aspekt på barns delaktighet i stadsutvecklingen är att den påverkar sammanhållningen i samhället. Genom att involvera barn i stadsplaneringen stöder vi deras spontana intresse för sin omgivning och genom vårt intresse för deras erfarenheter och upplevelser ger vi dem en plats bland oss andra i samhället.

Stadsplanerare och forskare med intresse för barn har länge ställt sig frågan om hur barn och unga kan bli delaktiga i stadsplaneringen och förmedla sina behov och erfarenheter av en bra utemiljö. Forskare har utvecklat en rad olika metoder för att ta reda på hur barn i olika åldrar upplever sin fysiska omgivning och vad de värderar i den (ex. Cele 2006). Också mycket unga barns beteende har studerats genom observationer och i lek har barnen kunnat förmedla sina erfarenheter.

Barn har andra upplevelser och erfarenheter än vuxna

Buller är ett stort och växande miljöproblem som påverkar många människor i såväl vardagen, på arbetet och i skolan som under fritiden. Det finns ett samband mellan bullerexponering och förekomst av olika hälsoeffekter såsom problem med inlärning, vila, återhämtning, högt blodtryck och olika hjärt- och kärlsjukdomar. En studie inriktad på att undersöka 12-åriga skolbarns förmåga att rapportera buller visade att barnen inte bara var pålitliga och vederhäftiga informanter utan också uppmärksamma på miljökvaliteter som vuxna inte uppfattar lika lätt eller inte alls men som kanske ändå påverkar oss lika mycket som skolbarn (Gentili 2009). Buller kan påverka oss utan att vi alltid ”hör” bullret. Kanske kan barn höra sådant som vi som vuxna av olika anledningar har upphört att höra men som vi behöver få kännedom om för att åtgärda problemet.

Gentilis undersökning genomfördes som gåturer. Tillsammans med skolbarnen besökte hon ett antal bullriga platser i närheten av barnens skola och bostadsområde på Kungsholmen i Stockholm. Syftet var att

”jämföra barnens bullerkunskaper med stadens uppgifter om buller och med forskningsresultat från nationella och internationella studier där bland annat Karolinska Institutet ingår.

Mina sex frågeställningar är följande:

- Kan barn fungera som miljöinformanter?
- Hur beskriver barnen sina upplevelser av att vara störda av buller?
- Var i utemiljön tycker barnen att de störs mest av buller?
- Vad kan barnens uppgifter tillföra?
- Hur kan barn förmedla information om buller?
- Är barn lika bra som vuxna på att uppleva och förmedla buller?

Min utgångspunkt är det som skrivits i ett stort forskningsprojekt med flera europeiska länder inblandade som har gjort flera olika slags studier om barn och buller. De hävdar nämligen att barn är lika duktiga som deras föräldrar på att bedöma ljudnivå och på att bedöma störande ljudlandskap. Barn är lika bra som vuxna på att utvärdera och reagera på ljud.” (Gentili 2009, s. 7).

I undersökningen med de 12-åriga skolbarnen fann Gentili att barnen

...förde fram sakliga och konkreta exempel på bullerstörningar på de olika platserna vi besökte och de kunde konkretisera under vilka förhållanden de blev störda samt vad det berodde på. Eftersom barn upplever miljö och platser påtagligt och intensivt har de ett annat perspektiv än vuxna vilket borde ses som en tillgång. Barn både ser miljön, upplever den samt använder den mer intensivt och därför är barn lämpade till att vara med under kartläggning av buller. Barnens uppgifter kan tillföra en sådan miljöinformation som annars inte skulle ha uppkommit om inte barnen hade varit med eftersom barn och vuxna använder sig av en och samma plats på olika sätt” (Gentili 2009, s. 32).

Resultatet av Gentilis undersökning hade kunnat förmedlas vidare och vara till nytta i stadsplaneringen. Nu blev undersökningen i första hand ett stöd för insikten om barns erfarenheter och deras förmåga att förmedla dem. Kanske blev undersökningen också en värdefull erfarenhet för de medverkande barnen? Men hur ska barns erfarenheter och kunskap bli till nytta för hela samhället och medverka till att barn inkluderas på ett naturligt sätt i stadsplaneringen?

Dialoger med barn i form av gåturer

Gåturen, som användes som metod i bullerundersökningen, är en metod som har visat sig vara givande, när det gäller att få veta hur barn uppfattar fysisk utemiljö och värderar den utifrån frågor som intresserar fysiska planerare. Som framhållits tidigare så präglas barn av ett konkret förhållningssätt till sin omvärld och det drar man nytta av i den här metoden. En gåtur är en på förhand planerad promenad med syfte att ta reda på hur bestämda platser uppfattas, upplevs och värderas av en person eller en grupp personer. Före gåturen väljer man ut de platser som man från forskarens eller stadsplanerarens sida är intresserad av att få information om tillsammans med gåturpersonerna. Man markerar i regel dessa platser på en karta och utifrån de valda markeringarna på kartan genomför man gåturen från den ena platsen till den andra. På varje plats stannar man upp och personerna skriver ned eller berättar hur de uppfattar platsen, hur de värderar den

och vilka erfarenheter de har av att tidigare ha vistats på platsen och eventuellt (de Laval 2014; Ankarberg & Hofbauer 2020).

Denna metod att skaffa sig kunskap om barns uppfattningar om fysisk miljö är värdefull i samarbetet med barn av två anledningar. En anledning är att eftersom fysisk planering handlar om plats och det är platsinformation som man behöver för den fysiska planeringen får man information om platserna, när de vars information man är intresserad av befinner sig där. Detta är ett effektivt sätt att få kunskap om en plats. På plats upplever man miljön där via sina sinnen och kan lätt erinra sig sina erfarenheter av platsen och kanske även vilka minnen man har av den. Den andra anledningen är att för barn, vilkas sinnesintryck är så mycket starkare än vuxnas, är platsupplevelser lättare att berätta om på plats än att erinra sig på avstånd från platsen. Barnen kan på plats peka ut vad de tycker är bra och dåligt.

Gåture har kommit att användas inom stadsplaneringen för att få kännedom om barns platserfarenheter och platsbedömningar. I en IBKA för Stångholmsbacken, som gjordes som en del av den tidigare nämnda IBKA:n för Skärholmsdalen i projektet Fokus Skärholmen, Stockholm, genomfördes en dialog i form av gåturer med tre skolklasser i årskurs 2, 9 år gamla, och årskurs 5, 12 år gamla. Tillsammans med en gåturledare gick skolbarnen runt i området, som var föremål för planering, och stannade till på fem i förväg utvalda ”stopplatser”. Skolbarnens uppgift var att där svara på tre frågor: ”vad är bra på den här platsen?”, ”vad är dåligt på den här platsen?” och ”vad skulle du föreslå att man gjorde med den här platsen för att den ska bli bättre?”. Gåturledaren sammanfattade efteråt skolbarnens synpunkter och lämnade dem till planerarna (IBKA, Stångholmsbacken 2018, de Laval).

Den avgörande frågan, om hur barnens synpunkter ska förmedlas vidare och föras in i planeringsprocessen, togs om hand av gåturledaren, som i egenskap av arkitekt väl visste hur detta kunde ske. Hon deltog i flera planeringsmöten och kunde tillföra fler synpunkter på planeringsförslaget för att hävda barnperspektivet i planeringen. Detta visar betydelsen av att vuxna för barns kunskaper vidare till ett sammanhang, som är svårt för barn att förstå och där de själva inte kan bli delaktiga. Så här beskriver gåturledare sin insats:

”My role as a ”Children’s consultant” during the planning process was also crucial for the final result. I participated in a number of planning meetings where we discussed where to place a future kindergarten and how the refurbished respective new built square with playground equipment should be designed. I also criticized the solutions for traffic and for children’s safe way to school and traffic questions for the playgrounds. So the children’s perspective was taken into account during the design process as well. Finally I made a statement in a document called Integrated Children’s Environmental Impact Assessment, where I commented the whole plan from the perspective of children’s use of the area” (De Laval 2020).

Barnkartor i GIS

Flera andra tekniker har utvecklats för att ta reda på hur barn rör sig i utemiljön, vilka platser de använder, vad de gör där och hur de värderar dem. En enkel teknik är noggranna och systematiska observationer, som användes i det ovannämnda projektet i Malmö ”Gröna skolgårdar” (Jansson, Mårtensson & Gunnarsson 2018). Från observationer av var på skolgården barnen befann sig vid vissa tidpunkter före och efter ombyggnaden kunde forskarna konstatera nya beteenden hos barnen och dra slutsatser om betydelsen för barnen av skolgårdsförändringen och därmed utvärdera förändringens kvaliteter. Observationerna blev också en bra utgångspunkt för samtal med barnen om betydelsen av de förändringar, som hade skett.

Ett exempel på ett digitalt hjälpmedel i dialogen med barn om deras utemiljö är Barnkartor i GIS, som är en kartenkät som har utvecklats för att kunna användas ”tillsammans med annan planeringsinformation som underlag främst för stadsutveckling och trafikplanering” (www.slu.se). GIS betyder Geografiskt Information System och är ett datorbaserat system för att samla in, lagra, analysera och presentera geografiska data. GIS används inom allt slags fysisk och rumslig planering. Datorprogrammet för Barn-GIS, som har utvecklats särskilt för barn om deras utemiljö, visar en karta över det område som man är intresserad av att få kunskap om från barnen. På den digitala kartan kan barnen markera var de bor, vilka vägar de använder till skolan, vilka vägar de använder på sin fritid, vilka platser de brukar vistas på utomhus, markera farliga och otrygga platser, ange favoritplatser och även uttrycka andra synpunkter och ge förslag på förbättringar i utemiljön. Det finns både öppna och fasta svarsalternativ. Undersökningarna med Barnkartor i GIS sker oftast i samverkan med skolor och med stöd av lärare. En handledare finns vid barnets sida, när barnet besvarar enkäten.

Sedan 2009 har flera kommuner använt sig av Barn-GIS för sina översiktsplaner, för stadsdelsuppgrustningar, trygghetsprojekt och skolvägsplanering. Resultaten från insamlade enkätsvar visar generellt att barns utemiljö omfattar mer än skolgården och lekplatsen, att barns rörelsemönster, när de är ute på egen hand, är kopplade till bebyggelsen i utemiljön och att skötsel och underhåll spelar roll för barnens bedömning av områdets kvaliteter.

Efter att i många år ha arbetat med att utveckla Barnkartor i GIS konstaterar upphovspersonerna att informationen från Barnkartor i GIS för att ingå i underlag för kommunernas planering behöver föras vidare av en sakkunnig person. Det behövs något mer än bara den ifyllda enkäten från barnen för att den ska få genomslag, nämligen någon som tolkar informationen och för den vidare till stadsplanerare. Detta kan de personer bäst göra som arbetar tillsammans med barnen, medan de fyller i den digitala enkäten, särskilt om de själva är planerare. En fördel med att handledaren är planerare – eller planeringskunnig person – är att hon får en möjlighet att sätta sig in i hur barn uppfattar fysisk miljö och kan föra denna kunskap vidare inom planeringen. Så här beskriver en av

upphovspersonerna till Barnkartor i GIS betydelsen av handledarens närvaro och hennes kontakt med barnet, när barnet fyller i enkäten:

”Handledaren som träffar barnen, när de svarar på enkäten, berättar om att de blir imponerade av barnens engagemang, kunnande och vilja att dela med sig (upp till åk 6). Flera av handledarna har kunnat berätta för kollegor om barnens sätt att ta sig an uppgiften. Ofta berättar barnen för handledaren mer än vad som finns dokumenterat i enkäten. Denna bonusinformation gör att handledaren kan förstå svaren och delvis förklara resultatet. *Vi menar att handledaren utbildas i ett barnperspektiv / barns perspektiv genom mötet i enkätsituationen.* Kunskap som hen kan använda i den dagliga verksamheten t ex på trafikkontor, som arbetsledare för parkskötsel eller som stadsplanerare. Handledaren kan ses som en onödig kostnad när man gör en enkät, men vi menar att det *kan ses som en strategisk satsning för att bredda kunskap om barns utemiljö till flera förvaltningar och på olika nivåer.* Därför har vi inte rekommenderat att enkäten ska genomföras av en konsult eller av studenter. I och för sig får de personlig kunskap och erfarenhet, men det är mindre sannolikt att situationen i den aktuella kommunen får del av den kunskapen (min kursivering; Kerstin Nordin i mail 2020-05-11).

Vad är delaktighet för barn? Olika i olika åldrar men med en sak gemensam – kontakten med vuxna.

Barns medverkan på olika sätt och i olika åldrar i projekt som knyts till stadsplanering kan inte ske utan samverkan med vuxna. De vuxna måste få barnen att förstå innebörden av vad de ber dem om och varför barnen ska medverka. Det är inte alltid lätt att förklara, särskilt för yngre barn, men beror på relationen till de vuxna och de vuxnas kunskaper om och förståelse för barn och barns upplevande. Medverkan med barn kan ske först när de vuxna har upprättat en relation till barnen. Det är detta som sker under gåturer med barn och i samarbetet med barn i Barnkartor i GIS. I mötet med barnen vidgas den vuxne personens förståelse för hur barnen upplever situationen. Att få en sådan förståelse är att arbeta med barn på deras villkor. Det är därför helt avgörande att de som arbetar med barn har kunskap om barns möjligheter att uttrycka sig och kan ”översätta” de erfarenheter som barnen berättar om.

För barnen kan erfarenheten av att medverka i ett projekt berika barnen och få dem att uppmärksamma och intressera sig för sin omgivning på nya sätt. Den vuxne förmedlar ett perspektiv på den fysiska omgivningen som kan medföra att barnen i sin tur förstår något nytt och kan knyta an sina egna erfarenheter och upplevelser, beroende på barnens ålder och möjligheter att förstå den vuxne.

”For the individual child, a well-organized consultation can be a rich source of exploration of the nearby environment. Getting to know places by experiencing, contemplating and expressing oneself about them can be a way of having a richer life and of establishing a social platform for interacting with people and places in the future” (Cele 2006, s. 213).

Slutsats

På plats i barnens miljöer med barnen kan den vuxne lättare förstå barnens upplevelser och erfarenheter och tillgodogöra sig mer av deras upplevelser och erfarenheter än vad som är möjligt, då man inte är på platsen och inte har kännedom om de barn, vars platser är föremål för planering. Också den vuxnes egen uppfattning av platsen påverkas av att vara där tillsammans med barnen och gör det lättare för henne att förstå innebörden i barnens berättelser. Hon kan därmed föra dem vidare i stadsplaneringen på bättre sätt än utan denna erfarenhet.

Kan Barnkonventionen och andra rättsregler vara ett stöd för barnens utemiljöer i en juridisk process?

Hur ska man förstå barns rätt till en bra uppväxtmiljö i det avseende som beskrivs i den här rapporten och i enlighet med Barnkonventionen? Barns behov av en hälsosam och stimulerande fysisk miljö bestäms i stor utsträckning av tillgången på plats utomhus och på platsens kvaliteter, dvs. hur utemiljön utformats i stadsplaneringen. Barn behöver utrymme för att kunna leka och röra sig, närhet till natur, tillgång till frisk luft, skydd mot sol, behov av dagsljus och andra grundläggande förhållanden för barns hälsa och utveckling men har barn rätt till en sådan miljö och kan de hävda denna rätt? Kan Barnkonventionen vara ett stöd för dem att hävda denna rätt? Som har framgått av den här genomgången av några olika kommuners sätt att arbeta med frågan om barns utemiljö i sin stadsplanering skiljer en del kommuner mellan fysisk planering och sitt arbete för barns rättigheter, medan andra ser dem som mera nära förbundna och kanske till och med som en del av samma ansvarsområde för kommunen.

Barnkonsekvensanalyser har ju rekommenderats av Barnombudsmannen som en metod att hävda barns rätt enligt Barnkonventionen. Men vilket stöd ger Barnkonventionen kommunerna i deras myndighetsutövning, när det gäller den fysiska planeringen? Malmö kommun påpekar i sina dokument att kommunen är en myndighet med ansvar för barnens miljö och Simrishamn visar detta tydligt i sina barnbokslut.

Frågan om vilket stöd Barnkonventionens bestämmelser och andra rättsregler ger kommunerna och andra intressenter som vill hävda barns rättigheter i stadsplanesammanhang hänger ytterst samman med frågan om vad en rättighet egentligen är och vad som krävs för att det som kallas för rättigheter skall kunna användas som ett effektivt verktyg för den som vill få barnens intressen tillgodosedda. Detta är en mer övergripande fråga som handlar om barns rättigheter i allmänhet, och diskussionen om den går i viss mån utanför ramarna för den här studien men har sammanfattats i en särskild bilaga.

Ett genomgående problem med de rättsregler som handlar om barns rättigheter, inte minst när det gäller tillgången till friytor, är att de är allmänt och vagt formulerade. Det får till konsekvens att den som vill hävda en rättighet för barn i ett visst konkret fall kan få svårt att få gehör för sin ståndpunkt, eftersom domstolar och andra myndigheter som skall tillämpa reglerna ställs i en situation där de har att ta hänsyn till en mängd motstridiga intressen. Detta gäller i hög grad för Barnkonventionens regler men också för en mängd andra bestämmelser i svensk rätt.

Exemplet förskolan Cymbalen i Malmö

Som har framgått använder inte Malmö Barnkonsekvensanalyser i sin stadsplanering. Malmö använder riktlinjer för ytor på barns utemiljöer som exempelvis när det gäller planeringen av förskolegårdar. Planeringen av förskolegårdarna i Malmö är inte bara en fråga om storleken på gårdens yta och gårdens kvaliteter utan även en fråga om hur många barn som kan vistas där så att de får möjlighet att leka och röra sig fritt på gården. Malmö kommuns ”ytmässiga ambition” i stadsplaneringen för förskolor är en friyta med 30 kvm per barn. Den ambitionen går inte alltid att förverkliga, inte ens i kommunens egen planering. Situationer uppstår då kommunen motsätter sig förslag som innebär mycket lägre ”ytmässiga ambitioner”. Man kan säga att staden i sådana situationer visar sitt myndighetsansvar gentemot förskolebarnen. Vid ett tillfälle har Malmö kommun prövat att hävda sitt ansvar juridiskt i en fråga om kvaliteterna för barnen på en privat förskolegård. Denna prövning belyser de svårigheter som kan möta när en kommun försöker stödja sig på juridiska regler i ett ärende om en förskolegård. Fallet handlar inte om Barnkonventionen utan gällde tillämpningen av en regel i Miljöbalken, men det illustrerar de problem som lätt uppkommer när rättsreglerna saknar konkreta riktlinjer för beslutsfattandet.

Den privata förskolan Cymbalen ansökte hos kommunen om att få utöka antalet barn i sin verksamhet från 30 till 35, vilket skulle innebära att friytan per barn skulle minska från 6,3 till 5,4 kvm, vilket är långt ifrån 30 kvm per barn som alltså är kommunens riktlinje. Miljönämnden i kommunen motsatte sig ökningen av antalet barn och menade att det förelåg en risk för barnens hälsa om man minskade utemiljön vid förskolan ytterligare. Det skulle bli för trångt på förskolegården. Kommunens beslut överklagades av Cymbalens ägare till Länsstyrelsen i Skåne, vilken upphävde miljönämndens beslut. Kommunen överklagade i sin tur Länsstyrelsens beslut till Mark- och miljödomstolen i Växjö. Domstolen inhämtade yttrande i målet från Folkhälsomyndigheten, Boverket, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) samt Arbets- och miljömedicin Syd vid Region Skåne (AMM Syd).

Till stöd för sin talan åberopade kommunen ett flertal forskningsstudier från åren 1988-2013 som kommunen menade påvisade behovet av större friytor. SLU och AMM Syd uttalade i sina yttranden att betydelsen av en god utemiljö för barns hälsa finns väl belagd i forskningen och att den föreslagna minskningen av friytan skulle medföra risk för sådan olägenhet för hälsan som avses i Miljöbalkens bestämmelser. Folkhälsomyndigheten och Boverket valde att i sina yttranden inte ta direkt ställning till den konkreta frågan om friytans storlek. Boverket ansåg sig inte vara sakkunnigt i ett mål om tillämpning av miljöbalken, och Folkhälsomyndigheten menade att närheten till andra grönområden kunde innebära att risken för olägenheter minskade men att detta var en fråga som domstolen fick ta ställning till.

Förskolan anförde bland annat att den inte ifrågasatte den forskning som finns men menade att parker som fanns i närmiljön utnyttjades och att alla barnen därför aldrig var ute samtidigt på samma platser. Dessutom menade förskolan att

utökningen av antalet barn var betingad av att syskon till vissa barn som var inskrivna vid förskolan behövde beredas plats och att, om detta inte var möjligt, vissa barn skulle bli tvungna att flytta till en annan förskola, vilket kunde medföra risk för stress. Ett argument var också att det i större och mellanstora städer var vanligt med relativt små förskolegårdar och att detta av praktiska skäl måste accepteras.

Mark-och miljödomstolen fastställde i sin dom länsstyrelsens beslut. I domskälen uttalade domstolen att den inte ifrågasatte den forskning som hade åberopats i målet och inte heller att ett underskridande av den minsta rekommenderade friytan skulle kunna riskera att menligt inverka på barns hälsa på det sätt som avses i miljöbalken. I det konkreta fallet fann emellertid domstolen att någon sådan risk inte förelåg. Förskolan fick anses ha visat att den arbetade aktivt och på daglig basis med att tillse att dess förskolebarn bereddes väl tilltagna möjligheter att vistas utomhus, både på den egna utegården och i närliggande parker och vid som var vanligt i stora och medelstora städers innerstadsområden. Domstolen tog också hänsyn till att ett motiv till utökningen av antalet platser var att se till att inte syskon till barn som redan hade plats på förskolan riskerade att bli utan berättigad och erforderlig förskoleplats under kortare eller längre tid. Mark-och miljödomstolens dom överklagades av kommunen till Mark-och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, som emellertid avlog överklagandet, i huvudsak med motiveringen att den delade Mark-och miljödomstolens bedömning.

Resultatet av domstolsprocessen blev att Malmö kommun inte kunde hävda vad man ansåg vara sitt ansvar gentemot förskolebarnen. Kommunen hade behövt en klarare formulerad juridisk regel.

Detta rättsfall handlade inte om tillämpningen av Barnkonventionen, men i ett vidare perspektiv kan man ändå fråga sig om utgången stod i överensstämmelse med principen om Barnets bästa, som är så central i Barnkonventionen. Barnkonventionens främsta kvalitet är att den ska skydda barnet som individ. Som stöd för sitt beslut anförde domstolen alltså bland sina olika skäl barnfamiljernas situation men ett sådant argument handlar inte om barnet som individ. Att åberopa familjsituationen förändrar inte för barnet det faktum att ytan är för liten på barnets förskolegård.

Från forskningen vet vi att argumenten som framfördes av Cymbalen inte alltid stämmer med verkligheten och att de därför är svaga argument. Det räcker exempelvis inte att hävda att det finns parker och grönområden i närheten av en förskola. Det krävs också att förskolan faktiskt använder dem. Att ordna promenader utanför förskolan till näraliggande parker och grönområden kräver olika säkerhetsåtgärder av personalen och därför behöver man vara tillräckligt många i personalen för att genomföra promenaden. När detta inte är fallet ställer man in promenaden och stannar kvar på förskolan. Denna insikt ligger till grund för Boverkets allmänna råd om att

”friytan bör placeras i direkt anslutning till byggnadsverk som innehåller lokaler för förskola /.../ och barnen /.../ bör självständigt kunna ta sig mellan byggnadsverket och friytan” Boverkets allmänna råd (2015:1).

Slutsats

Domstolens utslag om förskolan Cymbalen visar att vid en juridisk prövning var kunskap om barn och förskolegårdar inte tillräcklig för att barnets intressen som individ skulle tillgodoses. Det hade behövts ett tydligare juridiskt instrument för att denna kunskap skulle få genomslag i rättskipningen, en bindande norm.

Slutsatser av studien

Svaren på frågorna för den här studien:

- Hur använder kommunerna BKA i planeringen?
- Vilka är fördelarna och svårigheterna med BKA?
- Underlättar BKA planeringen av platser för barn?
- Ifall kommunerna inte använder BKA – hur gör de istället?

är att de svenska kommuner som här har studerats arbetar på olika sätt med frågan om hänsyn till barns behov i stadsplaneringen men att få arbetar med BKA. När det gäller satsningen på BKA är det Göteborg, som utmärker sig för den största satsningen. Hur framgångsrik den har varit, när det gäller att i staden faktiskt ge barn bättre utemiljöer, är svårt att få en klar uppfattning om men situationen i Göteborg liksom i Stockholm tyder på att politiker och tjänstmän på stadsbyggnadskontor och andra förvaltningar i kommunen måste samarbeta mera för att ge BKA betydelse och därmed förankra den i verkligheten. Framför allt måste mark avsättas för att genomföra BKA. Stockholm har låtit göra BKA under många år men utan någon tydlig plan eller målsättning. De andra kommunerna använder BKA för andra, oftast mer socialt präglade ärenden i kommunen och alltså inte i stadsplaneringen. Barnchecklistor tillämpas ibland inom den fysiska planeringen liksom i annan samhällsplanering. Detta gäller också barnbokslut. I Malmö framstår den fysiska planeringen som klart åtskild från kommunens sociala arbete. Malmö har egna riktlinjer om ytstorlek, som kompletteras med lekvärden som visar ytornas och utemiljöns kvaliteter för barn. I Uppsala och Lund används en kombination av riktlinjer och kvalitetsvärden. I Uppsala framhåller man att kraven på gårdskvaliteter alltid ska gälla vid planeringen av gårdar på förskolor och skolor, oavsett friytans storlek. Men man definierar samtidigt tydligt friytan och anger vilka avsteg från friytekraven som är acceptabla. I Sundbyberg har man inga generella riktlinjer utan anger för varje projekt vilka riktlinjer som ska gälla i projektet, projektriktlinjer. Stockholm har länge avstått från att binda sig för allmänna riktlinjer och tycks nu vara inriktad på att anamma samma begrepp som Sundbyberg, projektriktlinjer. Varberg, Karlskoga och Simrishamn arbetar ibland direkt på plats med barn och unga om förändringar i deras utemiljö.

De till invånarantalet stora kommunernas stadsplanerande påverkas starkt av bostadsbyggande och de ingår alla i Sverigeförhandlingen. I kommunerna finns stor konkurrens om utrymmet på marken. Dessa kommuner tycks ibland upptagna med att räkna ut hur lite plats barn ska få ta eller så bortser helt från att lämna plats för barns utemiljöer och därför ”glömmer bort” det som det hette i Göteborg. Expansionen av bebyggelsen sker idag till skillnad från under miljonprogrammets dagar i städernas centrala eller halvcentrala delar, där det från början finns lite plats som inte är bebyggd. Tätheten ökar liksom skalan på bebyggelsen. Motsättningen mellan barns behov av plats i staden och plats för

exploatering för bostadsbebyggelse finns inte i studiens två mindre kommuner, Karlskoga och Simrishamn, där det inte pågår något större bostadsbyggande, och där tillgången på mark inte ett problem. ”Vi har gott om mark”, säger planarkitekten i Simrishamn.

Är det därför bara mindre kommuner som kan ha en barnvänlig stadsplanering? Som uttryck för en mycket tydlig barnvänlig stadsplanering måste man se Simrishamns barnbokslut, där kommunen offentligt redovisar hur de har fullgjort – eller inte fullgjort - sina åtaganden gentemot barnen. Men också Uppsala kommun, en mycket större stad med stark tillväxt och ett omfattande bostadsbyggande, ger intryck av ansvarstagande. Uppsala har bestämt sig för att satsa på att skapa bra utemiljöer för barnen. Fastän det är svårt att skapa utrymme för barn i en situation med mycket byggande, anser kommunen att satsningen på barns utemiljöer är viktig och ser satsningen i ett vidare perspektiv som en satsning på social hållbarhet och ekonomisk långsiktighet för kommunen.

Vaga policydokument och oklara styrinstrument, kortsiktighet eller långsiktighet i stadsplaneringen

En annan övergripande fråga än frågan om att avsätta mark för barn i stadsplaneringen som den här studien aktualiserar är val av stadsplaneringsmodell och val av riktlinjer i stadsplaneringen. I en del policydokument finns begrepp, som ter sig – avsiktligt eller inte – vaga. Begreppen är diffusa och svåra att ge en bestämd innebörd. Hur ska man kunna planera utifrån dem, undrar läsaren ibland. Det undrar också en del fysiska planerare och försöker förstå hur de kan använda begreppen för att göra bra stadsplaner. Det tycks i vissa kommuner pågå ett letande efter förebilder för planeringen men detta letande tycks ibland bara föra längre bort från klarhet. Vi har sett som i fallet med domstolsbehandlingen av ärendet om en förskolegård i Malmö att oklara och allmänt formulerade rättsregler inte är till någon hjälp.

Ett exempel på ett nytt diffust begrepp inom stadsplaneringen är Socialt värdeskapande analyser/SVA, som lanseras i några kommuner. I en handledning om SVA skriver exempelvis Stockholms stad att syftet med begreppet inom stadsplaneringen är att nå stadens mål om social hållbarhet och samtidigt

”tillföra värden som saknas eller förstärka värden som redan finns på en plats.”

Vilka är dessa ”värden”, kan man undra. Modellen för tillämpningen av ett SVA-perspektiv leder till, menar kommunen, att man

”formulerar projektspecifika effekt- och projektmål” (Stockholm 1 juni 2019).

En slutsats man drar är att staden vill planera ”projektspecifikt”, kanske på samma sätt som man idag gör i Sundbyberg. Detta kommer att innebära att eventuella riktlinjer ska knytas till enskilda projekt. Att Stockholm inte vill binda sig vid några för hela staden gällande riktlinjer har tidigare framgått. I Stockholm

tyder mycket på att BKA kommer användas allt mindre ofta och att BKA kommer att ersättas av planeringsprinciperna SKA/Sociala konsekvensbeskrivningar och SVA. Detta är en helt annan utveckling av stadsplaneringen än den som Uppsalas riktlinjer, vilka, det måste påpekas, ännu är under framtagande, tyder på. Där framhåller man att riktlinjerna uttrycker en kommunövergripande samsyn och att grundprinciperna ska gälla i alla nämnder och bolagsstyrelser, för alla exploatörer och markägare i kommunen.

Erfarenheterna från arbetet med BKA och stadsplanering med ett barnperspektiv

Som har framgått av studien har BKA inte ett gott anseende bland de stadsplanerare och BKA-konsulter, som har intervjuats i den här studien. De tycker att BKA oftast inte leder någon vart och därför egentligen är utan betydelse för planeringens uppgift: att vara ett medel i förändringen av den fysiska miljön.

Det är samtidigt uppenbart att de flesta kommunerna i den här studien är intresserade av att förverkliga ett barnperspektiv i stadsplaneringen. Det är också uppenbart att de efterhand skaffar sig allt mer kunskap om barn och barns behov av en bra utemiljö.

I arbetet med barnperspektivet i stadsplaneringen har andra för stadsutvecklingen viktiga frågor väckts såsom de ekonomiska vinsterna av en mer effektiv stadsplanering, som när man beräknar kostnaderna för barns hälsa i ohälsosamma miljöer, eller betydelsen av att samordna ekosystemtjänster på olika fysiska nivåer i stadsstrukturen - bostadsområdet och stadsdelen, vilket blev tydligt i planeringen av miljön på förskolegårdar. Kanske beror intresset för sådana frågor inom stadsplaneringen på att arbetet med barnperspektivet ofta medför att olika kommunala förvaltningar och organisationer samarbetar och att planerare då inte bara finner nya och framgångsrika samarbetsformer utan också får nya idéer för utvecklingen av städerna. En sådan utveckling kommer kanske att leda till att barnperspektivet sätts i ett nytt och för samhällsplaneringen skarpare fokus (Nordström & Wales 2019).

Referenser

Ankarberg, P., Berner, J., Teimouri, M. & P. Wretlind (2015), *Att äga sin process. Ett verktyg för pedagoger och kulturutövare i arbetet med kreativa processer*, Västra Götalandsregionen, Göteborg

Ankarberg, P. & V. Hofbauer (2020), *Var får jag vara? En barnkonsekvensanalys i Varbergs stadskärna*, Varberg 2020

Bachs, A. (2017), *Barnperspektiv i detaljplaneringen*. En undersökning om processverktyget för barnkonsekvensanalyser, Strategiska avdelningen, Stadsbyggnadskontoret, Göteborgs Stad, augusti 2017

Barn i Lindhagen. Stadsutvecklingsområdet Lindhagen på nordvästra Kungsholmen ur ett barnperspektiv, Magnusson, L. & Matson, R., Exploateringskontoret, Stockholms stad, mars 2008

Barnets bästa (2012) Lunds kommun strategi för att stärka barnets rättigheter enligt Barnkonventionen.

Barnkartor i GIS, www.slu.se

Barnkonsekvensanalys. Samrådshandling januari 2012. Bilaga till detaljplan för Torvalla, Småhus i Fjällmon, Östersunds kommun, 2012

Barnkonventionen blir svensk lag, SOU 2016:19

Barnombudsmannen (2004), Mer plats för mindre medborgare. Barnperspektivet i statliga myndigheter 2003. Barnombudsmannens rapporter BR 2004:07

Barns utemiljö. SOU 1970:1, civildepartementet. Betänkandet avgivet av kommittén för barns utemiljö, Stockholm 1970

Becker, M. (2015), *Planeringsprocessens betydelse för att skapa barnvänliga bostadsområden – exemplet Hammarby Sjöstad*, SLU/Alnarp 2015

Berglund, T. (2008), Inget gehör för bra lekmiljö, *SvD* 5/5 2008

Björklid, P. (2007), *Barnkonsekvensanalys – erfarenheter och visioner*. Vägverksregionernas Barnkonsekvensanalyser – en processutvärdering, Lärarhögskolan i Stockholm, Forskningsgruppen för miljöpsykologi och pedagogik, Stockholm 2007

(BKA) *Barnkonsekvensanalys. Barn och unga i fokus. 1.0.*, Göteborgs Stad, oktober 2010

Bostadens grannskap (1975), Statens Planverk, Stockholm

Boverket (2020), Enkät till Sveriges kommuner med frågor om kommunernas arbete med fysisk planering utifrån Barnkonventionens artiklar, Karlskrona

Boverkets allmänna råd (2015:1) om fria för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor eller liknande verksamhet, BFS 2015:1, FRI

Bucht, E. (1997), *Public parks in Sweden 1860-1960: the planning and design discourse*, SLU/Alnarp 1997, avhandling

Cele, S. (2006). *Communicating place: methods for understanding children's experience of place*. Diss. Stockholm: Stockholms universitet.

Cele, S. (2014). Lyssnar du på riktigt? Kritiska punkter om barns delaktighet i planeringen. I: De Laval, S. (red.), *Skolans och förskolans utemiljöer: kunskap och inspiration till stöd vid planering av barnsutemiljö*. Stockholm: Arkus, ss. 45-49.

De Laval, S. (2014), *Gåtturer. Metod för dialog och analys*, Svensk Byggtjänst, Stockholm 2014

De Laval, S. (2020), *Children's Participation in the planning process*, Arkitekturanalys, Stockholm, pm

Friytor vid förskolor och skolor, 2016, Malmö

Förskolor i stadsbyggandet. Dialog-pm 2006:2, Malmö

Gentili, I. (2009): *Barn i Bullerbyn – Barn som miljöinformanter rörande bullerfrågor*

Samhällsplanering III. Grundnivå, examensarbete för kandidatexamen i samhällsplanering, Kulturgeografiska institutionen, Stockholms universitet 2009

God Bostad, 1960

God Bostad idag och imorgon, 1964

Grahn, L. (2012), Erfarenheter från fem följesprojekt – SKA och BKA i planprocesser. Inledande fas hösten 2011, Göteborgs stad, Stabsbyggnadskontoret, 2012-01-24

Gröna skolgårdar, slutrapport 2010-2013 Serviceförvaltningen, Hållbart Samhälle, Malmö kommun

Gör plats för barn och unga. En vägledning för planering, utformning och förvaltning av skolans och förskolans utemiljö, Boverket och Movium, Karlskrona 2015

Hållbar utveckling – en handledning, Karlskoga

IBKA Alvik Östra, 2018-03-02, Stockholms stad, Topia, Maria Nordström

IBKA Skärholmsdalen, Stockholms stad

IBKA Stångholmsbacken 2018, Stockholms stad, de Laval

Infrastruktur och bostäder – ett gemensamt samhällsbygge (SOU2017:107)

Jansson, M., Bucht, E. & S. Bodelius, ”Fri lek och fasta normer – om lekplatsernas reglering” (2016) i *Plats för lek. Svenska lekplatser förr och nu*, red. M. Jansson & Å. Klintborg Ahlklo, Svensk Byggtjänst, Stockholm

Jansson, M., Mårtensson, F. & A. Gunnarsson (2018) The meaning of participation in school ground greening: a study from project to everyday setting, *Landscape Research*, 43:1, 163-179,

Kristensson, E. (2003), *Rymlighetens betydelse: en undersökning av rymlighet i bostadsgårdens kontext*, SLU/Alnarp 2003, avhandling

Kylin, M. & S. Bodelius (2015), Riktlinjer för lek? Svenska kommuners arbete med planering av platser för barn Reflektioner kring hur föreställningar om barn och barndom påverkar utformningen av staden, rapport: 2015:21, SLU/Alnarp 2015

Larsson, A-S. & I. Vamborg (2017), *Är takgården lämplig som skolgård för barn? En empirisk studie av tre förskolegårdar på tak i Malmö*, Självständigt arbete, 30p., landskapsarkitektprogrammet, SLU/Alnarp

Lekutredning. Hur elever på Aspuddens skola i Liljeholmen, Stockholm, använder sin skolgård. Redogörelse utifrån observationer av yngre elevers aktiviteter och deras egna markeringar på en karta över skolans utemiljö i oktober 2005, Nordström, M. & I. Lagercrantz, Stockholms universitet

Lekvärdesfaktor för förskolegårdar i Malmö med syfte att nå en högre kvalitet (2010-2011), Malmö

Lidbrink, J. (2010), *Skolgårdar i stadsmiljö*. Utformning, nybyggnationer och utrustning. Studie av fem skolgårdar i Stockholms stad, Stockholm 2010.

Mårtensson F., (2013) Vägledande miljödimensioner för utomhuslek. *Socialmedicinsk Tidskrift*, 90 (4), 502-509.

Mårtensson, F. & M. Nordström (2017), Nordic Child friendly planning reconsidered I *Designing Cities with Children and Young People. Beyond Playgrounds and Skate Parks*, red. Bishop, K. & L. Corkery, Routledge

Mårtensson, F. & M. Wales (2019), Greening school grounds to promote children´s play and development, rapport från Movium Partnerskap projekt 124 14, Tankesmedjan Movium, SLU ISBN: 978-91-576-9654-0 (electronic)

Mårtensson, F. (2020), En aktiv och jämställd skolgård kräver natur, *Skolledaren*, nr 2/20 2020-04-01

Männik, M-L, Linnros, F. & K. Philipson (2017), *Förskolegårdens friyta i förhållande till naturliga material*, WR-rapport 2017:26, White 2018-06-21

Nilheim, J. (1999), *Kan ni gå ut och leka? Barn utomhusmiljö i Stockholms nybyggda innerstad*, KTH (1999)

- Nolin, C. (1999), *Till stadsbornas nytta och förlustelse: Den offentliga parken i Sverige under 1800-talet*, Stockholms universitet 1999, avhandling
- Nordström, M. (2013), Barnkonsekvensanalyser. Ett steg mot barnvänligare städer och bättre stadsplanering, *PLAN* 5-6, 2013
- Nordström, M. (2017), How are Child Impact Assessments used in planning child friendly environments? The Swedish experience I *Designing Cities with Children and Young People. Beyond Playgrounds and Skate Parks*, red. Bishop, K. & L. Corkery, Routledge
- Nordström, M. & M. Wales (2019), Enhancing urban transformative capacity through children's participation in planning I *Ambio, Urban Transformative Capacity*, January 9, 2019
- Normann Bjarsell, E. & Kylin, M. (2014). Säkerställ barnens utemiljöer! *Movium Fakta*, nr. 6.
- Perspektiv på Barnkonventionen. Forskning, teori och praktik*, red. L. Ponnert & A. Sonander, Studentlitteratur, Lund 2019
- Planstandard 1965;
- Plats för lek. Svenska lekplatser förr och nu*, (2016), red. M. Jansson & Å. Klintborg Ahlklo, Svensk Byggtjänst, Stockholm
- Pressmeddelande till inbjudan till Gröna skolgårdskonferens 25/8/2014, Malmö
- Rasmusson, B. (1990), Att växa som barnombud. Beskrivning av ett kommunalt utvecklingsarbete under åren 1986-90, pm, Lunds kommun 1991
- Regeringens uppdrag till Boverket 2019-09-12
- Riktlinjer för utemiljöns yta och kvalitet vid förskola och grundskola, Uppsala PM 2020-04-16
- Samrådsförslag (2020) för den Fördjupade översiktsplanen för de Sydöstra stadsdelarna inklusive Bergsbrunna, Uppsala
- SCB (2014): *Skolgårdar och friytor. En pilotstudie om förskolebarns och grundskoleelevers tillgång till lek- och rekreationsytor.*
- SCB (2018): *Grundskolor och friytor. Nationell kartläggning och uppföljning av grundskoleelevers tillgång till friytor 2014-2017*, Jerker Moström & Stefan Svanström, SCB:s enhet för Samhällsbyggnad och turism.
- Simicic, M. (2015), *Jämställda urbana aktivitetsytor för ungdomar – en fallstudie av Rosens röda matta i Rosengård*, magisterprogrammet, självständigt arbete, 15 p., Natur, hälsa och trädgård, SLU/Alnarp
- Simma, lek och svärma. Grönstrategi för aktiviteter, upplevelser och biologisk mångfald i Varbergs kommun*, Strategidokument, Varberg 2013-09-17

Sociotopkartan, www.stockholm.se

Stockholms stad, Stadsledningskontoret, tjänsteutlåtande 2014-12-16, Dr 319-1419/2014, remissyttrande om Boverksrapporten *Gör plats för barn och unga*

Stockholm stads budget 2015

Stockholms stad, SBK, Strategi- och utvecklingsenheten, *Staden i ögonhöjd*. Utredning förskole- och skolgårdar, utkast till underlagsrapport 2016-01-21

Svensk Byggnorm 1975

Trafikverket. (2013). *Det blir viktigt när det är på riktigt! - Att stärka barns och ungas delaktighet och inflytande i fysisk planering*. Del 1: Förslag för att dela erfarenheter samt fortsatt utveckling. (2012:248). Del 2: Genomförande och resultat. (2013:040). Del 3: Kunskap - erfarenhet – ansvar. (2012:250). *Det blir viktigt när det är på riktigt! - Del 4: Kommunernas rapporter* (2012:251).

Unga är också medborgare – om barns och ungdomars inflytande i planeringen, Boverket, Karlskrona 2000

Utemiljö vid förskolor i Lunds kommun. Råd och riktlinjer (2018-03-22)

Utemiljö vid skolor i Lunds kommun – Råd och riktlinjer, på remiss 2020

Utemiljö vid förskolor – ett verktyg för planering, utformning och bygglovsgranskning, Malmö

Utvecklingsplan för arbetet med barns rättigheter i Malmö stad, 2017-2020, Malmö

Uusjärvi, M. (2007), Ingen plats för stadsbarn. Forskare kritiserar planerna för nya stadsdelen Nordvästra Kungsholmen, *Dagens Nyheter* 2007-08-14

White (2019), *SKA/BKA i genomförandeskedet*, december 2019 - rapport

Vägverket. (1995). *Forska och lära i närsamhället*. Trafikverket. Artikelnr: TV10001

Vägverket. (1998). *Närsamhället*. Trafikverket. Artikelnr: TV10170

Vägverket & Skolverket. (2000). *Trafik, miljö och samhällsplanering - ger fakta och exempel på studier i närsamhället*. Trafikverket. Artikelnr: TV10009

Vägverket. (2003). *Värderingsunderlag för Barnkonsekvensanalyser*. Trafikverket. Artikelnr: TV11535

Vägverket. (2005). *Barnen och vägplaneringen*. En kunskapsöversikt. Trafikverket. Artikelnr: TV11970

Vägverket. (2006). *Skolan medverkar i Barnkonsekvensanalyser - genom studier i närsamhället*. Trafikverket. Artikelnr: TV12114

Vägverket. (2009). *Haffstaskolan deltar i Barnkonsekvensanalys*. Trafikverket. Artikelnr: TV16522

White, *Förskolegårdens friyta i förhållande till naturliga material*, WRL 2017:26

Williams, L. (1987), *Med gatan som klassrum – idéer och metoder för stadsstudier*, Centrum för Byggnadskultur, CTH

Wohlin, H. & S. Sandels (1960), Studier av förskolbarns lekvanor i modern bostadsbebyggelse: preliminär redovisning för en fältundersökning utförd 1960

Wohlin, H. (1961), *Barn i stad, en studie i tre delar av barns utelek och trafiksäkerhet i nya bostadsområden*, Stockholm

Översiktsplan för Malmö stad, Malmö 2018-05-31

www.arkitekt.se/nominerade-till-planpriset-2019

www.barnombudsmannen.se

[www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/krav-pa-byggnadsverk-tomter mm/krav-pa-tomter/friyta-for-lek-och-utevistelse-for-forskolor-och-skolor/](http://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/regler-om-byggande/krav-pa-byggnadsverk-tomter-mm/krav-pa-tomter/friyta-for-lek-och-utevistelse-for-forskolor-och-skolor/)

www.goteborg.se

www.internationaltransportforum.org/irtadpublic/Sweden

www.karlskoga.se

www.lund.se

www.malmo.se

www.playwales.org.uk

www.stockholm.se

www.simrishamn.se

www.uppsala.se

www.varberg.se

Bilaga 1 - Ger Barnkonventionen barnen några rättigheter?

En översiktlig genomgång av det juridiska rättighetsbegreppets innebörd, särskilt för frågan om Barnkonventionens betydelse för barns rätt till friyor vid lek och utevistelse

Av jur.kand. Bengt Sjövall

1. Barns rättigheter åberopas i många olika sammanhang, inte minst sedan riksdagen beslutat att FN:s barnkonvention från och med den 1 januari 2020 skall gälla som svensk lag. Frågan om vilka rättigheter barn har är mycket omfattande och sträcker sig till ett otal områden inom samhällslivet, t.ex. familjen, skolan, sociallagstiftningen, strafflagstiftningen och många andra. Den kan också aktualiseras i stadsplaneringsfrågor, där det kan bli fråga om att bedöma vilka rättigheter barn har när det gäller sådant som utformningen av lekplatser och storleken på skolgårdar.

2. I diskussionen om dessa frågor hänvisas det ofta till olika regler och principer som behandlar barns rättigheter och dessa åberopas till stöd för olika påståenden om att en viss åtgärd måste vidtas eller att en annan måste förhindras. Men vad innebär det egentligen att någon har en viss rättighet?

3. Det är en stor fråga, och en som har diskuterats inom rättsvetenskapen och rättsfilosofin i århundraden. Starkt förenklat kan man säga att inställningen till rättighetsbegreppet har varit och är beroende av hur man ser på rättens natur i allmänhet. Varifrån kommer rätten? Varför skall vi följa dess normer?

4. Oavsett vilket filosofiskt synsätt man anlägger på frågan om rättigheters existens eller betydelse, är det klart att en rättighet i juridisk mening är någonting annat än en rättighet i vardagligt språkbruk. Så t.ex. hör man ibland att barn har rätt till en kärleksfull uppfostran. Här talar man uppenbarligen om någonting annat än en rättighet som kan drivas igenom juridiskt. Men i vilken utsträckning man skall låta icke-juridiska föreställningar om rättvisa påverka den egentliga rättstillämpningen har varit en omstridd fråga.

5. I synen på rättens och rättigheters juridiska natur har två dominerande åsiktsriktningar framträtt: naturrätten och rättspositivismen. Enligt naturrätten härrör rättens innehåll ur fasta etiska värden som i sin tur kan härledas från naturen och som ofta anses gudomligt givna. Rätten är en riktig rätt endast om den överensstämmer med föreställningen om det rättfärdiga. Enligt rättspositivismen är naturrätten endast en metafysisk idealism. Det existerar inga naturligt eller gudomligt givna rättsprinciper. En regel är gällande bara om den är fastslagen i en rättskälla (lag eller rättspraxis).

6. Hur ser man då i dagens värld på rättighetsbegreppet i praktiken? Man kan nog säga att både det naturrättsliga betraktelsesättet och rättspositivismens idéer fortfarande utövar inflytande, men på olika plan. Naturrättsliga föreställningar anses t.ex. ligga bakom rättighetsdeklarationen i den amerikanska självständighetsförklaringen ("We hold these truths to be self-evident...") och, som ett utflöde därav, FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna.

7. I svensk rätt, däremot, har naturrättsliga uppfattningar under det senaste seklet haft, och har i dag, mycket litet inflytande. Det gäller särskilt inom den praktiska rättstillämpningen. En rättighet- vad det begreppet nu egentligen betyder- finns i svensk rätt i konkret form endast om den kan genomdrivas med stöd av rättsordningen. Det betyder att den måste kunna grundas på en existerande rättsregel och ytterst verkställas efter beslut av en domstol. Många svenska jurister skulle säga att rättighetsbegreppet som sådant saknar konkret innebörd. En rättighet manifesterar sig endast som ett rättsskydd som staten under vissa specifika förutsättningar bereder den som kan åberopa en viss rättsregel.

8. Ett skenbart undantag från den regeln bör nämnas. I den svenska grundlagen finns bestämmelser om s.k. sociala rättigheter (regeringsformen 1 kap. 2 § st.2-6). Det sägs där bl.a. att det allmänna skall trygga rätten till arbete, bostad och utbildning (2st.) och verka för att barns rätt tas till vara (5st.). Dessa bestämmelser är inga rättsregler utan brukar betecknas som målsättningsstadganden. Det innebär att de inte kan åberopas inför domstol och i realiteten inte är något annat än deklarationer. Ju närmre en regel ligger ett sådant målsättningsstadgande, desto svagare är de rättigheter som eventuellt kan knytas till regeln.

9. Det följande utgår från synsättet att en rättighet, för att vara meningsfull, också skall kunna genomdrivas. Det innebär att rättigheten skall kunna göras gällande mot någon som har en motsvarande skyldighet att agera på ett visst sätt. Denne andre kan vara antingen en annan privatperson eller t.ex. ett bolag eller det allmänna (stat och kommun). Det är inte meningsfullt att tala om att någon har en rättighet om man inte också samtidigt menar att någon annan har en motsvarande skyldighet.

10. Vad innebär då rent konkret en rättighet (för enkelhets skull kommer det begreppet att användas i det följande) enligt svensk rätt för den som anser sig ha en sådan?

11. Det betyder för det första att om rättigheten skall ha någon innebörd måste den åberopas. Och det räcker inte att i allmänna ordalag i vilket sammanhang som helst hänvisa till en rättighet som man menar sig ha. Åberopandet måste baseras på en rättsregel och ske inför en behörig myndighet eller domstol. Den som åberopar regeln måste därefter visa att den är relevant i den uppkomna situationen och att förutsättningarna för att tillämpa den föreligger.

12. Ett enkelt exempel kan illustrera vad som nyss sagts. Låt oss anta att jag har sålt en bil till en köpare. Jag har då rätt till betalning. Det föreskriver

rättsordningen. Anta nu vidare att köparen vägrar erlægga köpeskillingen. För att min rättighet -att få betalt- skall realiseras måste jag då stämma köparen inför domstol och kräva betalning. Det krävs då att jag åberopar en relevant rättsregel.

13. Detta betyder en rättsregel som är tillämplig på den föreliggande situationen, dvs. som tydligt anvisar att jag har den rättighet som jag åberopar. I detta fall är det fråga om köplagens bestämmelse om att köparen skall erlægga köpeskillingen när ett giltigt avtal har ingåtts och varan har levererats. Den bestämmelsen är utan tvekan relevant i den uppkomna situationen. Det är dock inte alltid som situationen är så klar. Regeln kan vara oklart utformad och det kan vara osäkert om den verkligen tillhandahåller den rättighet som jag då åberopar. I en sådan situation måste regeln tolkas med hjälp av andra tillgängliga rättskällor än själva rättsregeln. Typiska sådana rättskällor är prejudikat, dvs. domstolsavgöranden som ger vägledning om hur bestämmelsen skall förstås, och lagförarbeten.

14. I vårt exempel finns det alltså en rättsregel som är relevant. Men skall den också tillämpas i det konkreta fallet? För detta krävs att det visas att det faktiskt har ingåtts ett giltigt avtal och att bilen har levererats. Jag lägger då fram ett skriftligt köpeavtal och ett kvitto som bekräftar leveransen. Domstolen finner då att förutsättningarna för att tillämpa den relevanta lagregeln är uppfyllda och meddelar en dom som förpliktar köparen att betala. Han vägrar likväl. Jag vänder mig då till kronofogden som med stöd av domen utmäter egendom hos köparen som svarar mot det utdömda beloppet. Egendomen säljs och kronofogden redovisar beloppet till mig. Jag har fått betalt. Den rättighet jag haft enligt rättsordningen har realiserats.

15. Min rättighet kan alltså realiseras endast under helt specifika förutsättningar som måste prövas av domstol. I juridiska termer brukar man tala om att vissa rättsfakta måste vara uppfyllda. Rättsfakta är fakta som svarar mot de rekvisit-kriterier- som rättsregeln uppställer. Den nyss diskuterade regeln i köplagen innehåller två rekvisit: Det skall ha ingåtts ett giltigt köpeavtal och leverans skall ha skett. För att regeln skall vara tillämplig krävs därför att två rättsfakta skall ha inträffat i verkligheten: Avtal skall ha ingåtts och leverans skall ha ägt rum. Hur vet domstolen att så faktiskt är fallet? För att visa detta åberopar jag bevisning: Det skriftliga avtalet och kvittot.

16. För att min rättighet skall realiseras krävs alltså att en hel kedja av händelser inträffar: Att jag vänder mig till en domstol, att jag åberopar en relevant bestämmelse, att jag åberopar relevanta rättsfakta, att jag åberopar relevanta bevisfakta och slutligen att domstolen meddelar ett avgörande.

17. Vi skall nu undersöka hur dessa enkla principer kan tänkas fungera i praktiken när de tillämpas på det som brukar kallas barns rättigheter. Av särskilt intresse är här hur detta kan komma att bli fallet när det gäller att bevaka barns intressen i stadsplane- och bygglovsfrågor, t.ex. inrättandet av lekplatser och skolgårdar.

18. Begreppet ”Barns rättigheter” kan naturligtvis ges en ganska vidlyftig innebörd, särskilt om man därmed menar allt sådant som barn borde komma i åtnjutande av, oberoende av om detta är föreskrivet i en i särskild ordning antagen samling av regler eller ej. Här begränsar vi oss emellertid till de rättigheter som är formulerade i Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

19. Barnkonventionen har sedan länge ratificerats av Sverige men detta har inte inneburit att dess bestämmelser blivit omedelbart bindande för svenska myndigheter och domstolar. I stället har Sverige folkrättsligt- dvs. i förhållande till andra stater- blivit förpliktat att omsätta konventionens bestämmelser i sin nationella lagstiftning. Så har också skett i stor utsträckning.

20. Barnkonventionen har emellertid inte varit en del av svensk lag, och den har därför inte tillämpats av svenska myndigheter och domstolar. Det har inneburit att en viss regel i konventionen, exempelvis regeln om att barns bästa alltid skall tillgodoses (se vidare nedan), inte har kunnat åberopas av en part som menat att ett myndighetsbeslut stått i strid med den principen. Någon generell rättighet att i alla sammanhang få barnets bästa tillgodosett har därför inte existerat i svensk rätt. En annan sak är att den principen har kommit till uttryck i åtskilliga enskilda bestämmelser i svensk nationell lagstiftning.

21. Sedan den 1 januari 2020 är emellertid barnkonventionen en del av den svenska lagen. Det är därmed möjligt att i alla sammanhang inför svenska domstolar och myndigheter åberopa dess bestämmelser om barns rättigheter. Frågan är då vilken praktisk betydelse detta kan komma att få. Något generellt svar på den frågan är förstås inte möjligt att ge. Konventionen innehåller ett stort antal bestämmelser som säkert kan komma under bedömning i vitt skilda sammanhang.

22. Syftet är här i stället att illustrera de svårigheter som i allmänhet uppkommer när mycket allmänt formulerade rättighetsregler skall tillämpas i verkliga fall. För att visa detta kan det vara lämpligt att välja ut en viss bestämmelse och diskutera hur den skulle kunna fungera i ett konkret sammanhang.

23. Ett sådant konkret sammanhang är när beslut skall fattas om utformningen av skolgårdar och lekplatser. En bestämmelse om detta finns i plan- och bygglagen (2010:900), 8 kap 9 § st 2, där det föreskrivs följande:

Om tomten skall bebyggas med byggnadsverk som innehåller en eller flera bostäder eller lokaler för fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet, skall det på tomten eller i närheten av den finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse.

24. Bestämmelsen har funnits i plan- och bygglagen i stort sett i oförändrad form sedan den äldre plan- och bygglagen trädde i kraft den 1 juli 1987. Som man kan se ger regeln inte särskilt mycket vägledning när det i ett konkret fall gäller att avgöra hur exempelvis en skolgård skall utformas. Vad betyder det att friytan

skall vara ”tillräckligt” stor? Räcker 15 kvadratmeter per barn eller krävs det 100? Vad betyder det att friytan skall finnas på tomten ”eller i närheten av den”? Behövs det kanske ingen friyta alls på tomten och hur långt bort kan den andra tillgängliga friytan få ligga?

25. Förarbetena till detta stadgande ger ingen särskild vägledning när det gäller att finna svaret på dessa och liknande frågor. I propositionen till den äldre plan- och bygglagen (prop.1985/86:1), varigenom bestämmelsen infördes, uttalas bara i allmänna ordalag att det är ”närmast självklart att ytor för lek och utevistelse anordnas för sådana verksamheter” (prop. s. 521). Boverket har utfärdat s.k. allmänna råd (2015:1) om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor eller liknande verksamhet, men dessa är inte bindande. Någon rättspraxis torde inte finnas (se dock nedan avsnitt 52-53). Det finns emellertid ett avgörande om storleken på friytor vid en förskola som avsåg tillämpning av miljöbalkens bestämmelser och som är av intresse. En närmare redogörelse för detta kommer att ges nedan (se avsnitt 40 ff.).

26. För den som anser att exempelvis en kommunal skolgård som planeras kommer att bli alldeles för liten för barnens behov är det därför inte alldeles lätt att göra gällande någon rättighet för barnens del med stöd av stadgandet i plan- och bygglagen.. Ett kommunalt planbeslut eller beslut om t.ex. bygglov kan i princip överklagas och följaktligen komma under domstols prövning, men bestämmelsen är så allmänt utformad att man knappast i en process kan tänkas ha framgång med ett påstående att barnen har rätt till en skolgård av en viss storlek eller utformning.

27. Frågan är nu om det efter barnkonventionens ikraftträdande har kommit till stånd någon förändring i rättsläget så att man numera kan tala om verkliga rättigheter för barn när det gäller dessa frågor.

28. Barnkonventionens Avdelning I innehåller 41 artiklar om barns rättigheter. Fyra av dessa utgör de s.k. grundprinciperna om icke-diskriminering (artikel 2), om barnets bästa (artikel 3), om rätten till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6), och om barnets rätt att uttrycka sina åsikter och att bli hörd (artikel 12).

29. Av dessa grundprinciper kan åtminstone regeln om barnets bästa tänkas komma till användning i åtskilliga konkreta sammanhang som berör barns villkor och levnadsförhållanden. Utan tvivel kan det ligga nära till hands att hänvisa till en sådan princip när det skall fattas beslut som direkt ingriper i barns dagliga liv. Det kan därför finnas skäl att undersöka om barnkonventionens regel om barnets bästa kan tänkas innefatta någon förstärkning av barns rättigheter när det gäller utformningen av skolgårdar och lekplatser. Det skall kanske tilläggas att barnkonventionen också innehåller en regel (i artikel 31) om barns rätt till lek och fritid, men den regeln är knappast utformad så att den kan läggas till grund för några påståenden om barns rätt till viss bestämd friyta. Fortsättningsvis kommer därför regeln om barnets bästa att diskuteras.

30. Artikel 3.1 i barnkonventionen lyder:

Vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, skall barnets bästa komma i främsta rummet.

31. Detta är portalparagrafen. Artikel 3.2 och 3.3 innehåller därutöver regler om de åtaganden som konventionsstaterna gör när det gäller att se till att barnets bästa sätts i första rummet i olika sammanhang. Dessa regler kan inte åberopas i domstol.

32. Vi skall nu på denna regel tillämpa de kriterier för hur rättigheter ges en konkret innebörd som diskuterades i det föregående (avsnitt 12-16).

33. För det första måste den påstådda rättigheten åberopas. Vi antar att detta sker genom att ett barns vårdnadshavare i ett överklagande till domstol (som antas vara behörig) gör gällande att barnet har rätt till större friyta på sin skolgård än vad kommunens bygglovsbeslut medger. Närmare bestämt görs det gällande att barnet-och alla andra barn på skolan-har rätt till en friyta om minst 50 kvadratmeter. Bygglovet medger endast 15 kvadratmeter.

34. För det andra måste åberopandet av rättigheten baseras på en rättsregel. Vårdnadshavaren åberopar barnkonventionens artikel 3.1.

35. För det tredje skall den åberopade rättsregeln vara tillämplig, dvs. den skall utvisa att jag har den rättighet som jag åberopar. Frågan blir då: Utvisar barnkonventionens artikel 3.1 tydligt att barnet har rätt till en friyta som uppgår till 50 kvadratmeter? Det gör den naturligtvis inte. Bestämmelsen innebär bara att barnets bästa skall tillgodoses vid myndighetsbeslut. Den åberopade rättigheten framgår alltså inte direkt av den åberopade bestämmelsen. Regeln i barnkonventionen handlar över huvud taget inte om skolgårdar (eller om någon annan konkret rättighet heller, för den delen). Det är svårt att se att regeln ålägger myndigheter konkreta skyldigheter (att göra eller att avstå från att göra något visst).

36. Om vårdnadshavaren skall ha någon framgång med sin talan måste han eller hon därför övertyga domstolen om att regeln i detta fall också har den innebörden att barnets bästa inte kommer att tillgodoses om inte skolgården får en friyta på minst 50 kvadratmeter. Att påstå att en rättsregel har en innebörd som inte framgår av ordalydelsen innebär uppenbarligen alltid en svårighet för den som åberopar regeln.

37. Härutöver måste relevanta rättsfakta och relevant bevisning åberopas. I detta fall föreskriver rättsregeln att barnets bästa skall komma i främsta rummet vid alla myndighetsbeslut. Det rättsfaktum som åberopas är då naturligtvis att kommunen i sitt planbeslut inte har satt barnets bästa i främsta rummet, och bevisning kan åberopas för att styrka detta.

38. Det är nu lätt att inse att den som för en talan av det här slaget omedelbart stöter på en avgörande svårighet, nämligen att visa att barnets bästa kräver en friyta om minst 50 kvadratmeter. Om man lyckas med detta, innebär det att man

har visat att barnet har en sådan rättighet och, för att uttrycka det i juridiska termer, det rättsfaktum som man har åberopat, nämligen att kommunen har åsidosatt barnets bästa, har inträffat. Domstolen skall då meddela en dom som innebär att kommunens beslut skall upphävas och att den åberopade rättigheten därmed kan realiseras.

39. Men det kommer naturligtvis att bli komplicerat att åstadkomma detta. För att styrka påståendet att barnets bästa kräver att en viss friyta ställs till förfogande kan det uppenbarligen krävas en kvalificerad utredning, sannolikt i form av sakkunnigutlåtanden av olika slag. Ett påstående av det slaget kommer också med säkerhet att mötas av motargument som kanske inte utan vidare kan avvisas. Man skall också komma ihåg att även motparten kommer att åberopa bevisning, säkert bland annat egna sakkunniga. Utgången i en process av detta slag är därför typiskt sett oviss.

40. Ett exempel på ett avgörande där argument angående storleken på friytor stod emot varandra är Mark-och miljööverdomstolens dom den 20 juni 2018 i mål M1926-17. Målet hade sitt ursprung i ett beslut av miljönämnden i Malmö kommun, som den 16 september 2014 hade förbjudit Cymbalens förskola i Malmö att utöka antalet barn från 30 till 35, eftersom detta skulle innebära att andelen friyta per barn skulle minska från 6,3 till 5,4 kvadratmeter. Kommunen hade antagit en vägledning för dem som avsåg att starta förskola, och där angavs det att 30 kvadratmeter per barn fick anses som en nedre gräns för vad som var acceptabelt. Redan i utgångsläget underskred alltså den disponibla friytan per barn kraftigt vad som framgick av kommunens rekommendationer. Kommunen menade att en ytterligare minskning av friytan skulle innebära en risk för en sådan störning som avses i 9 kap. 3 § miljöbalken och som kan innebära en olägenhet för människors hälsa.

41. Förskolan överklagade kommunens beslut till länsstyrelsen i Skåne län, som upphävde beslutet. Detta avgörande överklagades i sin tur av kommunen till Mark-och miljödomstolen i Växjö. Domstolen inhämtade yttrande i målet från Folkhälsomyndigheten, Boverket, Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) samt Arbets-och miljömedicin Syd vid Region Skåne (AMM Syd).

42. Till stöd för sin talan åberopade kommunen ett flertal forskningsstudier från åren 1988-2013 som kommunen menade påvisade behovet av större friytor. SLU och AMM Syd uttalade i sina yttranden att betydelsen av en god utemiljö för barns hälsa är väl belagd i forskningen och att den föreslagna minskningen av friytan skulle medföra risk för sådan olägenhet för hälsan som avses i Miljöbalkens bestämmelser. Folkhälsomyndigheten och Boverket valde att i sina yttranden inte ta direkt ställning till den konkreta frågan om friytans storlek. Boverket ansåg sig inte vara sakkunnigt i ett mål om tillämpning av miljöbalken, och Folkhälsomyndigheten menade att närheten till andra grönområden kunde innebära att risken för olägenheter minskade men att detta var en fråga som domstolen fick ta ställning till.

43. Förskolan anförde bl.a. att den inte ifrågasatte den forskning som finns men menade att parker som fanns i närmiljön utnyttjades och att alla barnen därför aldrig var ute samtidigt på samma platser. Dessutom menade förskolan att utökningen av antalet barn var betingad av att syskon till vissa barn som var inskrivna vid förskolan behövde beredas plats och att om detta inte var möjligt, vissa barn skulle bli tvungna att flytta till en annan förskola, vilket kunde medföra risk för stress. Ett argument var också att det i större och mellanstora städer var vanligt med relativt små förskolegårdar och att detta av praktiska skäl måste accepteras.

44. Mark-och miljödomstolen fastställde i sin dom länsstyrelsens beslut. I domskälen uttalade domstolen att den inte ifrågasatte den forskning som hade åberopats i målet och inte heller att ett underskridande av den minsta rekommenderade friytan skulle kunna riskera att menligt inverka på barns hälsa på det sätt som avses i miljöbalken. I det konkreta fallet fann emellertid domstolen att någon sådan risk inte förelåg. Förskolan fick anses ha visat att den arbetade aktivt och på daglig basis med att tillse att dess förskolebarn bereddes väl tilltagna möjligheter att vistas utomhus, både på den egna utegården och i närliggande parker och vid utflykter i naturen. Förskolegårdens storlek kunde inte anses väsentligt skilja sig från vad som var vanligt i stora och medelstora städers innerstadsområden. Domstolen tog också hänsyn till att ett motiv till utökningen av antalet platser var att se till att inte syskon till barn som redan hade plats på förskolan riskerade att bli utan berättigad och erforderlig förskoleplats under kortare eller längre tid.

45. Mark-och miljödomstolens dom överklagades av kommunen till Mark-och miljööverdomstolen vid Svea hovrätt, som emellertid avslog överklagandet, i huvudsak med motiveringen att enbart den omständigheten att utearean vid en förskola uppgår till ett visst antal kvadratmeter per förskolebarn inte i sig kan anses innebära en olägenhet för barnens hälsa. Därmed torde Mark-och miljööverdomstolen ha fastslagit att frågan om hur många kvadratmeter friyta som står till varje barns förfogande inte är en fråga som faller under miljöbalkens bestämmelser. En liknande bedömning gjordes i mål M 3334-17.

46. För den fråga som diskuteras här, nämligen om barnkonventionens bestämmelser skulle kunna innebära någon förstärkning av barns rättsskydd, är emellertid underinstansens, alltså Mark-och miljödomstolens, resonemang av intresse på flera sätt. Avgörandet baserades visserligen inte på barnkonventionens regler- dessa hade vid tiden för domen ännu inte införlivats med svensk rätt- men det handlade om tillämpningen av en bestämmelse i miljöbalken som i likhet med reglerna i barnkonventionen är allmänt formulerad och öppnar för olika tolkningsmöjligheter. Regleringen i miljöbalken av den fråga som här är relevant innebär i korthet följande.

47. Alla som avser att bedriva en verksamhet eller vidta en åtgärd skall förebygga, hindra eller motverka skada eller olägenhet för människors hälsa (2 kap. 3 §). Med olägenhet för människors hälsa avses enligt 9 kap. 3 § en störning

som enligt medicinsk eller hygienisk bedömning kan påverka hälsan menligt och som inte är ringa eller helt tillfällig. Samtidigt finns i 2 kap. 7 § en regel om rimlighetsavvägning som innebär att kravet i 2 kap. 3 § om skyldigheten att motverka olägenhet för människors hälsa endast gäller i den utsträckning det inte kan anses orimligt att uppfylla det. Detta undantag från huvudregeln innebär i praktiken att det är en ren bedömningsfråga om och i så fall när skyddet för människors hälsa överhuvudtaget skall tillgodoses. Även om det så småningom i rättspraxis utbildas vissa riktpunkter för tillämpningen av kriteriet ”orimligt” är det oundvikligt att ett så allmänt formulerat rekvisit lämnar fältet öppet för vitt skilda tolkningar.

48. Domen i fallet med förskolan Cymbalen i Malmö illustrerar väl hur en sådan vagt utformad regel vid tillämpningen i ett konkret fall riskerar att bli tandlös därför att den inte erbjuder några bestämda hållpunkter för tolkningen. I en tvist om en regel av det slaget är det förhållandevis lätt för en part som motsätter sig tillämpningen av bestämmelsen att åberopa motskäl av de mest skiftande slag, som alla kan framstå som relevanta.

49. Det är t.ex. intressant att notera att både SLU och förskolan i sin argumentering i detta mål åberopade barnkonventionens princip om att barnens bästa skall komma i första rummet-men från helt olika utgångspunkter (barnkonventionen hade visserligen vid tiden för processen inte införlivats med svensk lagstiftning, men dess principer åberopades ändå). SLU menade att miljöbalkens bestämmelser om en hälsosam och god bebyggd miljö borde ha företräde med hänsyn till att barnets bästa skall sättas i första rummet. Förskolan menade att hänsynen till barnens bästa måste innebära att en befintlig förskola i ett bebyggt område i en storstad inte skall tvingas flytta på grund av regler om friyta och därmed orsaka otrygghet både för barn och föräldrar. Det illustrerar väl hur en allmänt formulerad princip kan åberopas till stöd för diametralt olika ståndpunkter.

50. Man kan kanske tycka att den part-kommunen-som i detta fall kunde åberopa forskning som inte ifrågasattes av motparten och vars resultat dessutom bekräftades av två sakkunniga remissinstanser borde ha haft en enkel uppgift i processen. Så visade sig dock inte vara fallet. Motargument som åtminstone delvis knappast hade bäring på frågan om hälsofarlighet ledde slutligen till att förskolan vann tvisten. En närmare granskning av domskälen bekräftar detta.

51. Den centrala frågan i målet får väl anses ha varit huruvida den begränsade friytan kunde anses innebära någon hälsofara för barnen. Det är åtminstone den fråga som behandlas i de lagrum i miljöbalken som åberopades i tvisten. Mark- och miljödomstolen tar också upp den frågan i sina domskäl när den konstaterar att det i det konkreta fallet inte kan anses ha förelegat någon risk för barnens hälsa. Domstolen anför emellertid ytterligare två argument till stöd för sin slutsats att verksamheten på förskolan borde tillåtas. Den konstaterar dels att förskolegårdens storlek inte kunde anses väsentligt skilja sig från vad som är vanligt i innerstadsområden, och dels att ett motiv till utökningen av antalet

platser var att vissa barn annars skulle kunna bli utan plats. Inget av dessa skäl har rimligen något att göra med frågan om förskolegårdens utformning kunde anses vara farlig för barnens hälsa. Gården kan naturligtvis vara hälsofarlig även om liknande gårdar är vanliga, och även om motivet för att inrätta den är att bereda plats åt många barn. Men domstolen har ändå beaktat dessa argument, och man måste utgå från att den då har tillämpat bestämmelsen om rimlighetsavvägning, vilket den också har haft full frihet att göra. Så kan det gå när de tillämpliga bestämmelserna är vaga och motsägelsefulla.

52. Här är inte platsen att lämna en utförlig redogörelse för den (sparsamma) rättspraxis som finns angående friytor för förskole- och skolverksamhet. Dock skall för fullständighetens skull nämnas ett avgörande av Mark-och miljööverdomstolen från den 7 oktober 2019 (P 8568-18) som är av visst intresse i detta sammanhang.

53. Avgörandet gällde frågan om en av Solna stad antagen detaljplan som medgav bl.a. förskoleverksamhet innefattade tillräcklig friyta för lek och utevistelse enligt bestämmelsen i 8 kap. 9 § plan-och bygglagen. Domstolen konstaterade att regeln i fråga inte är direkt tillämplig vid kommunens detaljplanering utan i stället tillämpas vid bygglovsprövningen. I detaljplanefrågor kan därför denna bestämmelse knappast komma att få annat än en i hög grad indirekt betydelse. Domstolen uttalade också att regleringen inte innehåller några preciserade bestämmelser om friytans storlek och att ”det ligger i sakens natur att möjligheten att erbjuda sådana ytor varierar beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet”. Detta påpekande från domstolens sida understryker ytterligare vilka svårigheter man konfronteras med om man åberopar en allmänt formulerad regel till stöd för ett preciserat yrkande.

54. För att nu återgå till den bestämmelse i barnkonventionen som diskuterades tidigare, alltså artikel 3.1, kan man med hänsyn till det som sagts i det föregående konstatera att den ger mycket svagt stöd åt den som vill åberopa en konkret rättighet som avser storleken på skolgårdar och lekplatser. Regeln är så vag att man inte utan mycket omfattande utredning kan dra några slutsatser om vad den har för verklig innebörd. Detta innebär visserligen inte att det alltid skulle vara omöjligt att åberopa barnkonventionens bestämmelser till stöd för påståenden om barns rättigheter. Det finns tolkningsregler i barnkonventionen som generellt ger företräde åt den lagtolkning som mest verkningsfullt tillgodoser barnets bästa, och i vissa fall kan det säkert vara mer eller mindre tydligt att ett visst myndighetsbeslut är dåligt för de berörda barnen.

55. Ändå måste man konstatera att omvandlingen av barnkonventionen till svensk lag förmodligen inte innebär någon stor förstärkning av barns konkreta rättigheter. När det gäller den speciella fråga som har diskuterats här, alltså rätten till friytor vid lek och utevistelse, skulle man till och med kunna påstå att de befintliga reglerna i plan-och bygglagen ger ett bättre skydd än barnkonventionens bestämmelser, eftersom de trots allt innefattar ett visst mått av konkretion såtillvida att de faktiskt handlar om friytor. Som påpekats ovan

(avsnitt 35) handlar barnkonventionen över huvud taget inte om friytor eller om någon annan konkret rättighet heller.

56. Den betydelse som barnkonventionens bestämmelser kan tänkas ha gäller kanske framför allt situationer då det är tydligt vad barnets bästa kräver, samtidigt som ett annat, motstående intresse talar för en annan tillämpning. I det fallet skulle barnkonventionens regel kunna fungera som en prioritetsregel som ger förtur åt barnets intresse. Det blir då fråga om att tolka vad konventionens skrivning om att barnets bästa skall komma ”i främsta rummet” betyder. Man kan också uttrycka det så, att en regel av detta slag egentligen inte har någon egen konkret rättslig innebörd men får betydelse för tillämpningen av andra rättsregler.

57. Av de skäl som anförts här är regler om allmänt formulerade rättigheter ofta, till exempel när de tar sig sådana uttryck som i barnkonventionen, ett mycket trubbigt verktyg för att tillgodose behoven hos dem som de avser att skydda. Juridiken kan vara användbar för sådana syften, men då måste de regler som skall tillämpas vara klart och precist formulerade. För att återgå till exemplet med skolgårdarna borde en effektiv rättsregel uttryckas som en bindande norm om att en skolgård måste omfatta ett visst antal kvadratmeter per elev. En sådan bestämmelse behöver inte tolkas och kräver ingen särskild utredning om den ifrågasätts.

Bengt Sjövall har varit hovrättsassessor i Hovrätten över Skåne och Blekinge. Han har också sysslat med lagstiftningsarbete i regeringskansliet och har därefter varit verksam som advokat.

