

Från: Marija Grekovska <marija.grekovska@regeringskansliet.se> för FI SBA SPN <fi.sba.spn@regeringskansliet.se>

Skickat: den 8 april 2021 11:57

Till: info@byggforetagen.se; info@barnombudsmannen.se; info@bris.se; info@bjuv.se; kommunen@enkoping.se; info@fastighetsagarna.se; info@friskola.se; kontaktcenter@falun.se; info@folkhalsomyndigheten.se; gavle.kommun@gavle.se; registrator@gih.se; stadsledningskontoret@stadshuset.goteborg.se; kontaktcenter@helsingborg.se; kontaktaoss@hemso.se; info@iqs.se; kontaktcenter@jonkoping.se; karlstadskommun@karlstad.se; kommun@kiruna.se; knivsta@knivsta.se; kommun@kungälv.se; kommun@kungsbacka.se; kommun@lidköping.se; dalarna@lansstyrelsen.se; vastragotaland@lansstyrelsen.se; skane@lansstyrelsen.se; vastmanland@lansstyrelsen.se; malmstad@malmo.se; svea.avd6@dom.se; mmd.nacka@dom.se; mmd.umea@dom.se; Regelrådet; info@riksbyggen.se; riksidrottsförbundet@rf.se; info@samhallsbyggarna.org; kommunstyrelsen@solna.se; kommunstyrelsen@sundbyberg.se; info@arkdes.se; registrator@buv.su.se; kansli@arkitekt.se; registrator@skolverket.se; skolinspektionen@skolinspektionen.se; registrator@skr.se; registrator@slu.se; umea.kommun@umea.se; info@vaxjo.se; kundservice@vasakronan.se; servicecenter@orebro.se; kundtjänst@are.se; medborgarcenter@botkyrka.se; boras.stad@boras.se; kommunen@hoganas.se; kontakt@jarfalla.se; kommun@ostragoinge.se; kundtjänst@skelleftea.se; skovdekommun@skovde.se; kommunstyrelsen@stockholm.se; kommunen@ornskoldsvik.se; info@vasteras.se; info@ideburenskola.se; spsm@spsm.se; sameskolstyrelsen@sameskolstyrelsen.se; registrator@statenskonstrad.se; info; info@mfd.se; info@funktionsratt.se; natverket@nuft.nu; halland@lansstyrelsen.se; vasterbotten@lansstyrelsen.se; matz.larsson@byggnads.se; norrbotten@lansstyrelsen.se; stockholm@lansstyrelsen.se

Kopia: FI Registrator; Katarina Welin; Lina Martinson; Hanna Ridefelt

Ämne: Remiss Fi2021/01561 Boverkets promemoria Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet

Bifogade filer: Remissmissiv.pdf

Uppföljningsflagga: Följ upp

Flagga: Har meddelandeflagga

Länk : [Remiss av Boverkets promemoria Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet - Regeringen.se](#)

Dokumenterna som är föremål för remiss ligger under rubriken "genvägar" uppe till höger och heter Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet.

Remissinstanser

Barnens rätt i samhället (BRIS)

Barnombudsmannen

Bjuvs kommun

Borås kommun

Botkyrka kommun

Byggföretagen

Enköpings kommun

Falu kommun

Fastighetsägarna

Folkhälsomyndigheten

Friskolornas riksförbund

Funktionsrätt Sverige

Gymnastik- och idrottshögskolan (Institutionen för rörelse, kultur och samhälle)

Gävle kommun

Göteborgs kommun

Helsingborgs kommun

Hemsö Fastighets AB

Höganäs kommun

Idéburna skolors riksförbund

IQ Samhällsbyggnad

Jönköpings kommun

Järfälla kommun

Karlstads kommun

Kiruna kommun

Knivsta kommun

Kungsbacka kommun

Kungälv kommun

Lidköpings kommun

Länsstyrelsen i Dalarnas län

Länsstyrelsen i Hallands län

Länsstyrelsen i Norrbottens län

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Stockholms län

Länsstyrelsen i Västerbottens län

Länsstyrelsen i Västmanlands län

Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Malmö kommun
Myndigheten för delaktighet
Nacka tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
Nätverket Unga för tillgänglighet
Regelrådet
Riksbyggen
Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar
Riksidrottsförbundet
Samhällsbyggarna
Sameskolstyrelsen
Skellefteå kommun
Skövde kommun
Solna kommun
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Statens centrum för arkitektur och design
Statens konstråd
Statens skolinspektion
Statens skolverk
Stockholms kommun
Stockholms universitet (Avdelningen för barn- och ungdomsvetenskap)
Sundbybergs kommun
Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen
Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads)
Sveriges arkitekter
Sveriges Kommuner och Regioner
Sveriges lantbruksuniversitet (Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning)
Umeå kommun
Umeå tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
Vasakronan
Västerås kommun
Växjö kommun
Åre kommun
Örebro kommun
Örnsköldsviks kommun
Östra Göinge kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 7 juli 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till fi.sba.spn@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2021/01561 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Finansdepartementet

Avdelningen för samhällsplanering och bostäder,
Enheten för samhällsplanering

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

Remissinstanser

Barnens rätt i samhället (BRIS)

Barnombudsmannen

Bjuvs kommun

Borås kommun

Botkyrka kommun

Byggföretagen

Enköpings kommun

Falu kommun

Fastighetsägarna

Folkhälsomyndigheten

Friskolornas riksförbund

Funktionsrätt Sverige

Gymnastik- och idrottshögskolan (Institutionen för rörelse, kultur och samhälle)

Gävle kommun

Göteborgs kommun

Helsingborgs kommun

Hemsö Fastighets AB

Höganäs kommun

Idéburna skolors riksförbund

IQ Samhällsbyggnad

Jönköpings kommun

Järfälla kommun

Karlstads kommun
Kiruna kommun
Knivsta kommun
Kungsbacka kommun
Kungälv kommun
Lidköpings kommun
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Västerbottens län
Länsstyrelsen i Västmanlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Malmö kommun
Myndigheten för delaktighet
Nacka tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
Nätverket Unga för tillgänglighet
Regelrådet
Riksbyggen
Riksförbundet för rörelsehindrade barn och ungdomar
Riksidrottsförbundet
Samhällsbyggarna
Sameskolstyrelsen
Skellefteå kommun
Skövde kommun
Solna kommun
Specialpedagogiska skolmyndigheten
Statens centrum för arkitektur och design
Statens konstråd
Statens skolinspektion
Statens skolverk
Stockholms kommun
Stockholms universitet (Avdelningen för barn- och ungdomsvetenskap)
Sundbybergs kommun
Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen
Svenska Byggnadsarbetareförbundet (Byggnads)
Sveriges arkitekter
Sveriges Kommuner och Regioner

Sveriges lantbruksuniversitet (Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning)
Umeå kommun
Umeå tingsrätt, Mark- och miljödomstolen
Vasakronan
Västerås kommun
Växjö kommun
Åre kommun
Örebro kommun
Örnsköldsviks kommun
Östra Göinge kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Finansdepartementet **senast den 7 juli 2021**. Svaren bör lämnas per e-post till fi.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till fi.sba.spn@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Fi2021/01561 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i promemorian.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Promemorian kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss – hur och varför (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Katarina Welin
Ämnesråd

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

Boverket lämnar härmed förslag till ändring i 10 kap. 9 § plan- och byggförordningen (2011:338), PBF. Förslaget avser ett utökat bemyndigande för Boverket att meddela föreskrifter om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, skolor, förskolor och annan jämförlig verksamhet enligt 8 kap. 9 § andra stycket samt 10 och 11 §§ plan- och bygglagen (2010:900), PBL.

Boverket önskar ett utökat bemyndigande att meddela föreskrifter om friyta för lek och utevistelse enligt 8 kap. 9 § andra stycket samt 10 och 11 §§ PBL. Boverket vill kunna ställa bindande krav på kvaliteter och placering av friytor för lek och utevistelse vid fritidshem, skolor, förskolor och annan jämförlig verksamhet. Boverket har dock inte för avsikt att genom föreskrifter ställa krav på friytornas storlek.

Bakgrund

Boverket tog år 2015, på uppdrag av regeringen, fram vägledningen ”Gör plats för barn och unga! En vägledning för planering, utformning och förvaltning av skolans och förskolans utemiljö”. I samband med vägledningen utarbetade och beslutade Boverket också allmänna råd – Boverkets allmänna råd (2015:1) om friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor och fritidshem.

Under remissen av de allmänna råden framförde flera remissinstanser att det är nödvändigt med föreskrifter för att tvinga kommuner och byggaktörer att se till att behovet av tillräckligt stor friyta vid skola och förskola tillgodoses. Boverket bedömde emellertid att det då var lämpligt att som första steg besluta om vägledning och allmänna råd och att en så ingripande reglering som föreskrifter inte var motiverad. Boverket skrev dock i konsekvensutredningen att man avsåg att utvärdera effekterna av de allmänna råden. Om utvärderingen

visade att den avsedda effekten inte skulle ha uppnåtts, skulle Boverket överväga att begära föreskriftsrätt.¹

Trender

Trots forskning och kunskap om utemiljöns viktiga roll för barns och ungas lek, lärande och hälsa, finns en tydlig trend de senaste åren att barn får allt mindre utrymme i stadsmiljöer.

Utemiljöer vid förskolor och skolor bli allt mindre. Inte sällan hamnar de på bostadsgårdar och/eller ska kompletteras med utevistelse i närliggande parker. I takt med att vi bygger allt tätare stadsmiljöer trängs barnen ihop på små gårdar som hårdgörs för att klara slitaget.

Även tillgången till grönområden minskar generellt i stadsmiljöer. Med förtätning ökar antalet användare av befintliga parker och nyare parker är ofta små och hårdgjorda.

Ytterligare en trend är att rörelsefriheten för barn och unga minskar. Allt färre barn går och cyklar till skola och fritidsaktiviteter.

Sammantaget innebär detta utemiljöerna vid skola och förskola får en allt större betydelse för att tillgodose barns behov av fysisk aktivitet, rekreation och lek. Dessa miljöer blir de utemiljöer som barn har störst chans att utnyttja i vardagen.

Nationell kartläggning av skolgårdar visar att friytorna blir mindre

Trenden bekräftas i SCB:s och Boverkets nationella kartläggning av landets skolgårdar 2013–2017. Kartläggningen visar att skolgårdarna krymper. Mellan 2014–2017 minskade den genomsnittliga friytan per elev från 48,5 kvadratmeter till 44,8 kvadratmeter. I genomsnitt fick alltså grundskoleeleverna 3,7 kvadratmeter mindre friyta per person på tre år. Det är stora skillnader runt om i landet, särskilt på kommunnivå. Eleverna i Storumans kommun har till exempel tio gånger så mycket yta som eleverna i Stockholm, drygt 148 kvadratmeter i Storuman mot knappt 15 kvadratmeter i Stockholm. Nästan en halv miljon barn har mindre än 30 kvadratmeter per elev. Orsaken till minskningen är ökat antal elever, förtätning på skolgårdar och att nya skolor byggs med allt mindre friyta.²

Ny vägledning på gång

I Boverkets uppdrag om arkitektur och gestaltad livsmiljö tar myndigheten fram en ny vägledning för skolors och förskolors inomhus- och utomhusmiljöer. Boverket har besökt ett flertal skolor och förskolor och kan

¹ Konsekvensutredning till Boverkets allmänna råd (2015:1), s. 17.

<https://www.boverket.se/contentassets/ba825e66cbcd4d2188e727459c53beb7/konsekvensutredning-fri-1.pdf> Hämtat 2021-03-18.

² <https://www.boverket.se/contentassets/7f6b1586a5504fcfa11ea370f73b2b05/rapport-grundskolor-och-friytor.pdf> Hämtat 2021-03-18.

konstatera att flera av dessa både är små och har bristande kvaliteter för lek och utevistelse.

Barnkonventionen är svensk lag

Sedan den 1 januari 2020 är FN:s konvention om barnets rättigheter svensk lag – lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Konventionen slår fast att alla barn har samma rättigheter och lika värde. Huvudprincipen är att barnets bästa alltid ska komma i första rummet (artikel 3). För att detta ska kunna uppfyllas måste barnets rättigheter enligt artiklarna 2, 6 och 12 vara säkerställda.

Ett stadsbyggande för att främja barns och ungas rörelsefrihet och tillgång till attraktiva och trygga platser i det offentliga rummet är i linje med samhällets åtagande gentemot barnkonventionen. Det handlar om att säkerställa och utveckla miljöer i tätorten och staden som barn och unga finner trygga, trivsamma och tillgängliga och där de kan mötas och vistas på egna villkor.

Barnkonventionens artikel 31 handlar om barns rätt till lek, vila och fritid. Lek är barns och ungas naturliga sätt att förhålla sig till omvärlden. Oavsett hur man väljer att definiera lek, bidrar leken till barnets fysiska och psykiska utveckling, samt till dess hälsa och välbefinnande.

I den allmänna kommentaren (nr 17) till artikel 31 betonas det nära sambandet mellan barnets rättigheter i artikel 31 och barnkonventionens huvudprinciper (artikel 2, 3, 6 och 12) och konventionsstaternas skyldigheter att stärka det sambandet förtydligas. Här betonas kommunal planering och skola som viktiga åtgärder för att förverkliga artikelns intentioner. Bland annat bör kommunen bedöma beståndet av lek- och rekreationsanläggningar för att garantera samma tillgänglighet för alla grupper av barn.

I överensstämmelse med skyldigheterna enligt artikel 31 bör den offentliga planeringen prioritera att skapa miljöer som främjar barnets välbefinnande. Skolan bör därför utrustas med lämpliga inom- och utomhusutrymmen för lek, idrott, spel och drama, både under skoldagen och i anslutning till denna.³

Utöver ovan nämnda artiklar säger artikel 4 att staten har en skyldighet att till det yttersta av sina resurser tillgodose barnets sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter.

Om gällande regler om friyta och tillämpning

PBL är den enda lagstiftning som ställer ett uttalat krav på att det ska finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och liknande. Friytor för lek och utevistelse är enligt 2 kap. 7 § PBL ett allmänt intresse som ska tillgodoses i planläggning. Det allmänna intresset av lämpliga platser för lek och utevistelse preciseras också

³ Barnombudsmannen. Barnets rätt till vila, fritid, lek och rekreation samt till det kulturella och konstnärliga livet (art.31). Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 17 (2013). Stockholm: Barnombudsmannen, 2014.

som ett krav på tomter att det ska finnas tillräckligt stor friyta lämplig för lek och utevistelse (8 kap. 9 § andra stycket PBL).

Krav på friyta när tomter ska bebyggas

När en obebyggd tomt ska bebyggas med byggnadsverk som innehåller bland annat lokaler för fritidshem, förskola och skola, ska det enligt 8 kap. 9 § andra stycket PBL, på tomten eller i närheten av denna finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Om det inte finns tillräckliga utrymmen för att ordna både friyta och parkering, ska man i första hand ordna friyta enligt 8 kap. 9 § andra stycket PBL.

Enligt 8 kap. 10 § PBL ska reglerna i 8 kap. 9 § andra stycket tillämpas i skälig utsträckning om tomten är bebyggd.

Enligt 8 kap. 11 § PBL ska reglerna i 8 kap. 9 § andra stycket tillämpas på bebyggda tomter också vid ändringar som kräver lov eller anmälan enligt PBL eller PBF, i den utsträckning som är skälig med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper.

8 kap. 9 § PBL anger krav på tomter. Med tomt avses ett område som ligger i direkt anslutning till en byggnad och som behövs för att byggnaden ska kunna användas för avsett ändamål (1 kap. 4 § PBL). När det gäller fritidshem, förskola, skola eller jämförlig verksamhet behöver därför bedömas om det på tomten eller i närheten av denna finns en friyta som uppfyller de krav som ställs i 8 kap. 9 § andra stycket. Friytan ska både vara tillräckligt stor och vara lämplig för lek och utevistelse.

Utöver dessa allmänt hållna krav finns det ingenting i PBL eller i förarbetena till lagen som anger hur bedömningen ska göras, hur stor yta som är tillräcklig eller hur den kan utformas för att vara lämplig för lek och utevistelse och svara mot barns behov av en god utemiljö.

Boverkets allmänna råd (2015:1) är baserade på forskning och beprövad erfarenhet med syftet att utgöra ett stöd vid bedömningen av friytans storlek och lämplighet för lek och utevistelse.⁴ De allmänna råden anger bland annat vilka faktorer som bör vara avgörande vid prövning av friytans lämplighet, att friytan bör placeras i direkt anslutning till den byggnad som innehåller lokaler för förskola och liknande, samt att friytan inte bör kunna tas i anspråk för ett annat ändamål utan att ersättas med friyta med likvärdiga egenskaper.

Syftet med de allmänna råden är att ge rekommendationer och stödja kommunerna i tolkningen av PBL:s bestämmelser om friyta, så att alla barn och unga får tillgång till en tillräckligt stor och välfungerande utemiljö.

⁴ <https://www.boverket.se/sv/lag--ratt/forfattningssamling/gallande/fri---bfs-20151/> Hämtat 2021-03-18.

Särskilt om friyta vid detaljplanläggning

Enligt 2 kap. 7 § 4 PBL ska vid planläggning hänsyn tas till behovet av att det inom eller i nära anslutning till områden med sammanhållen bebyggelse finns lämpliga platser för lek, motion och annan utevistelse.

8 kap. 9 § PBL är tillämplig på tomter, utan någon begränsning till ärendetyp, att jämföra med 2 kap. 7 § PBL som endast är tillämplig vid planläggning. Det finns ingen uttrycklig bestämmelse som anger att 8 kap. 9 § PBL är tillämplig vid planläggning. Däremot måste detaljplanen vara genomförbar och utformas med hänsyn till befintliga förhållanden (4 kap. 36 § PBL). För att detaljplanen ska vara möjlig att genomföra ska den därför utformas så att det är möjligt att uppfylla kraven i 8 kap. 9 § PBL.

Om en detaljplan som innehåller exempelvis en skola ska kunna antas, måste kommunen ta ställning till behovet av en lämplig plats för lek, motion och utevistelse enligt 2 kap. 7 § PBL. Eftersom 8 kap. 9 § andra stycket PBL anger att det måste finnas en friyta i anslutning till en skola, kan det i en sådan situation alltid antas att ett sådant behov som anges i 2 kap. 7 § PBL finns. Det ska också finnas förutsättningar för att kunna uppfylla kravet på friyta enligt 8 kap. 9 § andra stycket PBL. Dessa förutsättningar måste utredas i planen och vid behov ska kommunen införa de bindande planbestämmelser som behövs.

Kravet på friyta handlar ofta om att lämna mark obebyggd, eller reservera mark. Det kan därför ofta vara lämpligt att säkra att marken är obebyggd genom planens reglering. Samtidigt finns det inget hinder mot att kommunen antar en flexibel detaljplan även i situationer där det finns behov av friyta. I en sådan detaljplan prövas kravet på friyta enbart vid bygglovet.

Vid bygglovsprövning finns dock i princip ingen möjlighet att ompröva en fråga som redan avgjorts genom en detaljplan. Enligt 9 kap. 30 § 2 och 4 PBL ska både detaljplanens bestämmelser följas, och 8 kap. 9–11 §§ PBL. Det innebär i vissa situationer att byggnadsnämnden vid lovprövning inom detaljpanelagt område med stöd av 8 kap. 9 § PBL kan kräva en viss placering av friytan om detaljplanen inte redan bestämt en exakt placering. Däremot kan 8 kap. 9 § inte leda till att byggrätten enligt detaljplanen minskas, till exempel så att den utnyttjandegrad som planen medger inte kan nyttjas fullt ut. För att säkra friyta kan det därför vara nödvändigt att reglera friytan särskilt genom planens bestämmelser.

En viktig fråga är vilka omständigheter kommunen är skyldig att beakta när det bestäms om detaljplanen uttryckligen ska reglera friytan. Exempelvis är det vid prövningen av hur stor friyta som behövs viktigt att beakta formerna för skolverksamheten, exempelvis antalet barn och barnens ålder. Detta är omständigheter som inte alltid är kända vid planens antagande. Boverket anser att frågan måste bedömas från fall till fall. I situationer där det kan befaras att behovet av friyta inte kommer kunna tillgodoses utan tvingande reglering, bör kommunen välja att reglera detta i planen. Även om det inte alltid går att garantera formerna för verksamheten, går det alltid att göra ett antagande baserat på

omständigheterna, exempelvis statistik och behovet av den verksamhet friytan ska vara till för.

I detta sammanhang kan en föreskrift göra nytta. Genom att det slås fast genom tvingande reglering vilka egenskaper friytan kommer ha, blir det lättare att avgöra om friytan kommer behöva säkras genom planens reglering. Frågor om hur bedömningen ska göras i praktiska situationer beskrivs däremot lämpligast genom vägledning och/eller allmänna råd.

Kommunala riktlinjer kan behövas för att tillgodose det allmänna intresset och kravet på friyta i PBL

Det är upp till kommunen att bedöma vad som är tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Bedömningen av tillräckligt stor friyta behöver ta hänsyn till både friytan per barn och till den totala storleken på friytan.

Som stöd för sina bedömningar i enskilda plan- eller bygglovsärenden kan kommunen anta riktlinjer. Här kan man sammanställa principer för hur kommunen ska tillgodose friytebehoven i olika typer av bebyggelse, lösa samutnyttjande av friytor, behov av tredimensionell fastighetsbildning och faktamaterial. Detta för att underlätta vid detaljplanering och bygglovsprövning.

Boverket ser att fler kommuner tar fram egna riktlinjer för friytor vid skolor och förskolor, både avseende kvantitativa och kvalitativa aspekter, men också att kommunerna har vissa svårigheter att hävda dem i praktiken.

Exempel på rättsfall

I domstolarna har frågan om hur 8 kap. 9 § PBL ska prövas varit uppe ett fåtal gånger.

I en dom från Mark- och miljööverdomstolen, MÖD, från 2019, bedömdes tillgången på friyta i en detaljplan som antagits av Solna kommun (mål nr P 8568–18). Planen medgav främst bostadsändamål, men även förskola i byggnadernas bottenvåning. Detaljplanen hade som syfte att ett befintligt kvarter med innergård delvis skulle rivras och bebyggas med nya, ytterligare bostadshus. Vid antagandet fanns två förskolor som bedrev verksamhet på fastigheten. Boverket yttrade sig i målet och ansåg att den friyta som kommunen disponerat i detaljplanen inte var tillräckligt stor och att den efter genomförandet inte hade sådana kvaliteter att 8 kap. 9 § PBL gick att uppfylla. MÖD ansåg dock att detaljplanens utformning låg inom det handlingsutrymme som lagen ger kommunen och avslag överklagandena.

Det finns även en dom från MÖD från 2018 som behandlade ett tillsynsärende enligt miljöbalken, MB, (mål nr M 1926–17). Kommunen hade med stöd av 9 kap. 9 § MB fattat ett beslut om förbud mot utökning av en befintlig förskoleverksamhet, eftersom det saknades tillräckligt stor yta för lek och utevistelse i anslutning till förskolan. Kommunen bedömde att detta innebar sådan olägenhet för människors hälsa som avses i 9 kap. 9 § MB. MÖD ansåg dock att enbart det faktum att utearean vid en förskola uppgår till ett visst

kvadratmeterantal per förskolebarn inte i sig kan anses innebära en olägenhet för barnens hälsa. MÖD skrev:

”Stort antal barn på en mindre area kan emellertid leda till konsekvenser som kan innebära olägenhet för barnens hälsa. Exempel på det kan vara höga bullernivåer. Att främja fysiska aktiviteter är visserligen ett angeläget intresse i ett folkhälso-perspektiv men sådana hälsofrämjande aktiviteter, eller frånvaron av dessa, är inte något som regleras i miljöbalken. Avsaknad av fysisk aktivitet kan således inte betraktas som en sådan störning som enligt miljöbalken kan anses utgöra en olägenhet för människors hälsa.” (Mål nr M 1926-17, s. 3.)

Eftersom domen bara hanterar frågan om olägenhet för människors hälsa enligt MB, har den ett mycket begränsat värde för frågan om friyta enligt PBL. Däremot har den ett signalvärde för den kommunala planeringen. Det är också ett tydligt exempel på hur viktig tillämpningen av PBL, och särskilt detaljplaneringen, är för att säkra barns tillgång till ytor för lek och utevistelse. Det finns egentligen ingen annan lagstiftning som kan ställa relevanta krav i det avseendet.

Kommunen i tillsynsärendet har sedan 2011 haft egna riktlinjer för förskolegårdar på 30 kvm per barn, vilka återopades från kommunens sida. På begäran av kommunen yttrade sig Boverket till Mark- och miljödomstolen i Växjö i ärendet 2016⁵. Med domen från MÖD godtogs en friyta på 6 kvm per barn.

En jämförelse kan också göras med hur kravet på parkering i 8 kap. 9 § PBL tillämpats i rättspraxis. Bland annat har MÖD uttryckt att vid detaljplane-läggning för bebyggelse bör det framgå att parkeringsbehovet som bebyggelsen genererar kan tillgodoses (mål nr P 3739–19). I ett annat fall från 2013 upphävde MÖD del av en detaljplan, eftersom det inte framgick att planen kunde fungera självständigt och att parkeringsbehovet gick att lösa på ett godtagbart sätt (mål nr P 1584–13). Boverket anser att det framgår av dessa domar att kravet på parkering tillämpas på ett mer strikt sätt än kravet på friyta i praxis.

Analys och slutsatser

Tillämpningen av 8 kap. 9 § andra stycket PBL är i dagsläget bristfällig när det gäller friytor för skolor och förskolor. Utifrån Boverkets löpande omvärldsbevakning och kontakter med kommuner och andra myndigheter kan följande konstateras:

- De bestämmelser som prövningen grundas på är oklara. PBL är till sin karaktär en avvägningslag, och det är viktigt att kommunerna har möjlighet att göra avvägningar och bedömningar med hänsyn till situationen.

⁵ Boverkets dnr 2875/2016.

Samtidigt behövs en tydlig ram för bedömningen för att syftet med bestämmelserna ska kunna tillgodoses.

- Boverkets allmänna råd (2015:1) ger inte tillräckligt stöd i bedömningen av friytans storlek och innehåll. Detta kan bero på att de bestämmelser som de allmänna råden grundas på är för vagt formulerade för att dessa råd ska kunna få avsedd effekt.
- Prövningen av bygglov samt framtagandet av detaljplaner är arbetsuppgifter som ofta sköts under tidspress och med påtryckningar från externa aktörer. För att kunna utgöra ett gott stöd för bedömningen av friyta är det viktigt att reglerna är klara och tydliga.
- I avvägningen mellan behovet av friyta och intresset av att exploatera mark för exempelvis bostäder, får det senare intresset ofta företräde. Det saknas ofta ekonomiska incitament i enskilda projekt för att lämna mark obyggd.
- I rättspraxis om detaljplan har kravet på parkering ofta tillämpats på ett mer strikt sätt än kravet på friyta, trots att kraven finns i samma bestämmelse i PBL. Det kan indikera att lagens krav avseende friyta inte i sig är tillräckliga för att åstadkomma samma skydd som finns för parkeringsbehovet.

Överväganden

Mot bakgrund av ovanstående har Boverket analyserat fyra olika alternativ för att säkerställa barns rätt till en bra utemiljö vid fritidshem, skola och förskola och annan jämförlig verksamhet med avseende på arbetsinsats och nytta i stort. Alternativen har varit:

- Att utveckla nuvarande allmänna råd (2015:1) till föreskrifter.
- Ändra nuvarande allmänna råd (2015:1).
- Ta fram föreskrifter med allmänna råd.
- Förbättra och förtydliga vår vägledning utifrån nuvarande allmänna råd.

Resultatet av analysen har lett fram till att det mest effektiva skulle vara att ta fram bindande regler för friytor vid fritidshem, skolor, förskolor och annan liknande verksamhet. Detta innebär att Boverket behöver begära föreskriftsrätt hos regeringen.

Föreskriftsrätt

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har redan idag bemyndigande att meddela de föreskrifter om krav på tomter som omfattas av 8 kap. och som utöver bestämmelserna i 8 kap. behövs för en lämplig utformning av tomter (16 kap. 5 § 2 PBL).

Regeringen har med stöd av detta gett Boverket bemyndigande att besluta om föreskrifter om tomter som krävs för tillämpningen av 8 kap 9 § första stycket 2, 3, 5 och 6 PBL (10 kap 9 § PBF). Det saknas dock bemyndigande för att

skriva föreskrifter till 8 kap 9 § andra stycket PBL, där friyta för lek och utevistelse regleras.

Författningstekniskt skulle en lösning kunna vara att Boverkets nuvarande bemyndigande i 10 kap. 9 § PBF utökas till att omfatta även 8 kap. 9 § andra stycket PBL. Detta kräver inga ändringar i lag eftersom regeringen enligt ovan redan har bemyndigande genom 16 kap. 5 § 2 PBL.

Bemyndigandet behöver, enligt Boverkets mening, även omfatta 8 kap. 10–11 §§ PBL, eftersom dessa bestämmelser anger i vilken omfattning kravet på friyta enligt 8 kap. 9 § andra stycket PBL ska tillämpas för bebyggda tomter. För att regleringen ska bli tydlig och för att ett helhetsperspektiv på behovet av friyta ska uppnås behöver föreskrifterna även ange i vilken omfattning de ska tillämpas för bebyggda tomter.

I bemyndigandet bör framgå att Boverket bara får meddela föreskrifter om krav på friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet.

Bemyndigandet föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Ikraftträdandedatum för Boverkets föreskrifter kommer övervägas i samband med att sådana tas fram.

Författningsförslag

Boverket föreslår att 10 kap. 9 § PBF ges följande lydelse:

9 § Boverket får i fråga om tomter, allmänna platser och områden för andra anläggningar än byggnader meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av 8 kap. 9 § första stycket 2, 3, 5 och 6 samt 12 § första stycket plan- och bygglagen (2010:900).

Boverket får i fråga om tomter även meddela de föreskrifter om krav på friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet som behövs för tillämpningen av 8 kap. 9 § andra stycket, 10 och 11 §§ plan- och bygglagen.

I detta ärende har rättschef Yvonne Svensson signerat dokumentet elektroniskt. Föredragande har varit landskapsarkitekt Ulrika Åkerlund.

Yvonne Svensson
rättschef

Ulrika Åkerlund
landskapsarkitekt

Bilagor:

1. Exempel på föreskrift om friyta.
2. Konsekvensbedömning av ett utökat bemyndigande.

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

Friyta vid skola, förskola, fritidshem eller annan jämförlig verksamhet

X § En tomt som ska bebyggas med fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet ska ha tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse. Friytan ska finnas på tomten eller i närheten av den.

Definitioner

X § Termer som används i detta avsnitt ska ha följande betydelse.

Friyta

Den utomhusmiljö som är tillgänglig för lek, rekreation och utevistelse. Förrådsbyggnader, bil- och cykelparkering samt ytor för lastning och lossning ingår inte i friytan.

Krav på friyta vid skola, förskola, fritidshem eller annan jämförlig verksamhet

X § När friytor för lek och utevistelse planeras ska särskilt beaktas friytans storlek, utformning, tillgänglighet, slitage, terrängförhållanden, vegetationsförhållanden, säkerhet och förutsättningar för att bedriva ändamålsenlig verksamhet. Med ändamålsenlig verksamhet avses att friytan kan användas till lek, rekreation samt fysisk och pedagogisk aktivitet för den verksamhet som friytan är avsedd för.

Friytor för lek och utevistelse ska vara lätt åtkomliga och tillgängliga samt lämpligt belägna med hänsyn till terrängen, landskapsbilden och befintliga miljökvaliteter.

Friytor ska ha goda sol- och skuggförhållanden, god luftkvalitet, goda ljudförhållanden och låg risk för olyckor. Friyta för lek och utevistelse ska vara placerad så att minst halva friytan har förutsättningar att bli solbelyst minst 5 timmar mellan kl. 9 och 17 vår- och höstdagjämningen.

Friytans placering vid skola, förskola, fritidshem och liknande verksamhet

X § Friytan för förskola, förskoleklass, skola årskurs ett till sex, fritidshem eller liknande verksamhet ska placeras i direkt anslutning till byggnaden och barnen och eleverna ska självständigt kunna förflytta sig mellan byggnaden och friytan.

Friytan för elever i årskurs sju till nio ska placeras i direkt eller i nära anslutning till lokaler för skola och eleverna ska självständigt kunna ta sig mellan byggnadsverket och friytan. För gymnasieskolor ska friyta placeras och ordnas på det sätt som är skäligt med hänsyn till elevernas och verksamhetens behov.

Bilaga 2. Konsekvensbedömning av ett utökat bemyndigande för Boverket att meddela föreskrifter om friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet

Inledning

Föreliggande dokument utgör Boverkets översiktliga konsekvensbedömning av vilka aktörer som kan komma att påverkas av föreskrifter om friytor för lek och utevistelse, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet, samt på vilket sätt dessa aktörer och samhället i stort kan påverkas.

En utförlig konsekvensutredning av de faktiska konsekvenserna av en eventuell föreskrift kommer att tas fram och beslutas i samband med framtagning av sådana föreskrifter i enlighet med förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. I den processen ingår samarbete med referensgrupper med berörda aktörer som kommuner, byggaktörer och huvudmän för skola och förskola samt ett remissförfarande.

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

En föreskrift om friytor vid skolor och förskolor riktar sig till kommunerna då det är kommunerna som i sin planering enligt PBL och beslut om lov ska hantera frågorna om friytor vid skolor och förskolor. Kommunen har också enligt skollagen (2010:800) ett centralt ansvar för att tillgodose behovet av platser i skola och förskola och är i många fall huvudman för skolor och förskolor. Föreskriften får också konsekvenser för enskilda aktörer som agerar som huvudmän för fristående skolor och förskolor. Det kan handla om större skolföretag såväl som om mindre idéburna föreningar och stiftelser som bygger om befintliga lokaler till skol- och förskoleverksamhet och/eller bygger nya lokaler. Föreskriften får även konsekvenser generellt för små och stora byggföretag, arkitekter och liknande som arbetar med att utforma och gestalta skolor.

Kostnadsrämsiga konsekvenser

Tydligare regler förenklar processen

En vanlig synpunkt från aktörer i samhällsbyggnadsprocessen är att tid är den viktigaste aspekten vad gäller plan- och byggprocessen. Klara och tydliga regler sparar tid i planering och byggande och därmed pengar. Föreskrifter skulle medföra tydligare regler för alla inblandade. Även för kommunernas del kan ett tydligare regelverk underlätta processen.

Lika regler ger bättre konkurrens och högre kvalitet

Enligt Boverkets uppfattning leder nuvarande regelverk till olika tolkningar mellan olika kommuner av hur kravet på friyta ska tillgodoses. Genom mer detaljerade regler skapas bättre förutsättningar för mer likartade tolkningar. Detta skapar rättssäkerhet och kan också underlätta en god konkurrens på området. Kommuner och andra byggaktörer anger ofta att de vill leverera bra kvalitet och bra livsmiljöer men att konkurrensen gör att de behöver pressa sina

projekt kostnadsmässigt för att vinna olika upphandlingar i processen. Om konkurrensvillkoren (kraven) är lika för alla och icke valbara stödjer detta en högre kvalitet.

Konkurrensen om marken är kostnadsdrivande

För skolornas och förskolornas huvudmän är de kostnadsmässiga konsekvenserna helt beroende av var verksamheten planeras eller bedrivs. När kommunerna ska bygga en förskola eller skola kan det kosta mycket mer att bygga centralt än i ytterstaden. I många större städer och kommuner är mark en bristvara, vilket driver upp priset på marken. Det är stor prisskillnad att bygga en förskola eller en skola på obebyggd mark i stadsranden och att bygga centralt i staden i ett omvandlingsområde. Orsakerna, förutom att tillgången på friytor där är liten, kan vara att marken är förorenad och behöver saneras vilket medför stora kostnader.

Samtidigt försöker de ansvariga skolförvaltningarna eller motsvarande bygga så kostnadseffektivt som möjligt och har svårt att avsätta de extra medel som behövs för att uppnå lika stora ytor och kvalitet i ett dyrare läge som i ett billigare. Behovet av större ytor och mer kvalitativa ytor kan bli kostnadsdrivande för både kommunala och fristående huvudmän för skola och förskola, särskilt i förtättningsområden.

Samhällsekonomiska konsekvenser

Barns hälsa och välmående

Hur barn och unga mår när de är i skolan påverkar såväl skolresultat som livsstil. På kort tid har det skett en ökning av övervikt och fetma och en ökande psykisk ohälsa hos barn och unga. En viktig orsak till detta är mindre rörelse i vardagen och ökade stillasittande aktiviteter. Brist på fysisk aktivitet är ett globalt problem och Världshälsoorganisationen (WHO) beräknar att fysisk inaktivitet är den fjärde största riskfaktorn till att dö i förtid.⁶ Förebyggande arbete är att se till att det finns tid och rum för fysisk aktivitet i skolan och förskolan. Planering och utformning av utemiljöer påverkar den goda jämlika hälsan och att planering av friytor utifrån ett socioekonomiskt perspektiv kan förstärka eller försvaga förutsättningar för detta. Skolgården och skolans närområden är viktiga arenor för den dagliga fysiska aktiviteten.

Leken och utevistelsen på förskole- och skolgården gynnar förutom barns fysiska aktivitet den sociala och mentala hälsan. Väl utformade utemiljöer kombinerar flera hälsovinster på samma gång: motorik, inlärning, social kompetens och ökad koncentration. Det kan i sin tur minska sjukfrånvaron och motverkar stress.⁷

⁶ WHO. (2009). Global Health Risks - mortality and burden of disease attributable to selective mayor risks. World Health Organization of United Nations.

⁷ Söderström, M. B. (2013). The quality of outdoor influences childrens' health – a cross-sectional study of pre-schools. Acta Paediatrica 102, s. 83–91.