

# MOVIUM FAKTA

#6 • 2014



Foto: Elin Normann Bjarsell.

## SÄKERSTÄLL BARNENS UTEMILJÖER!

I dagens stadsplanering är konkurrensen om marken stor, särskilt i områden med höga ekonomiska mark- och fastighetsvärden. På grund av Plan- och bygglagens svaga stöd för hur stora ytor som krävs för att säkerställa barns utemiljöer i skola och förskola har en del kommuner infört egna riktlinjer. Men vilka dokument är det kommunerna stödjer sig på egentligen, och hur har de kommit till?

*Av Elin Normann Bjarsell & Maria Kylin*

## Brist på planeringsverktyg skapar otydliga riktlinjer

Idag går de flesta barn i förskolan. Eftersom det blir allt vanligare att barnfamiljer väljer att bo kvar i innerstaden istället för att flytta ut i ytterområdena ökar också behovet av förskolor i befintlig stadsmiljö. Kommunerna ställs därmed inför stora utmaningar.

Trycket på förskolor i innerstäderna ökar samtidigt som det finns en stor efterfrågan på bostäder och politiska mål om att klara bostadsförsörjningen. Det ökar konkurrensen om marken än mer i redan tätbebyggda områden. Eftersom barn inte betraktas som en tillräckligt stark intressegrupp när exploateringskrav ställs mot deras behov blir resultatet att kortsiktiga ekonomiska vinster vinner över långsiktiga allmänna investeringar.

På grund av Plan- och bygglagens, PBL:s, svaga stöd har några kommuner själva infört riktlinjer för hur stor en acceptabel förskolegård bör vara. Trots det är det svårt att planera in förskolegårdar i ny och befintlig stadsbebyggelse. Det saknas verktyg och incitament för att göra avvägningar mellan olika intressen. I en situation då kortsiktiga ekonomiska värden väger betydligt tyngre än värdet av barns utemiljöer är det svårt för barn och barns förespråkare att komma till tals.

### Tillräcklig yta

Vad finns det då för stöd i lagstiftningen?

- I *PBL* står det att det ska finnas en "tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse", men lagen anger inte vad som är "tillräckligt", eller hur den ska se ut.
- *Miljöbalken* kontrollerar om placering av en förskola är lämplig utifrån exempelvis buller och luftföroreningar, men anger inget om varken storlek eller utformning.
- Den tredje lagstiftningen angående förskolan är *Skollagen* med tillhörande läroplan. Det som anges i läroplanen för förskolan är mål för lärandet, som exempelvis att barnen ska tillägna sig ett varsamt förhållningssätt till naturen och en förståelse för naturens kretslopp, men det finns inga krav på *var* det ska ske och *hur* en pedagogisk förskolegård kan utformas.

Det är alltså ett otydligt regelverk som förväntas ge stöd för hur utemiljön ska utformas på en förskole- och skolgård. Utöver lagstiftningen finns ett antal säkerhetsföreskrifter såsom Boverkets byggregler och Produktsäkerhetslagen, samt Svensk standard för lekredskap.

### Regler saknas

PBL har alltså inga styrande riktvärden för förskolegårdar, och för innehåll och utformning finns inga nationella regler alls. PBL:s relativt svaga stöd "tillräcklig friyta" har inneburit att många kommuner på eget initiativ tagit fram planprogram och riktlinjer för att säkerställa tillgången till förskolor- och skolgårdar.

Normer som reglerar barns utemiljöer har förekommit tidigare i historien. Normering i

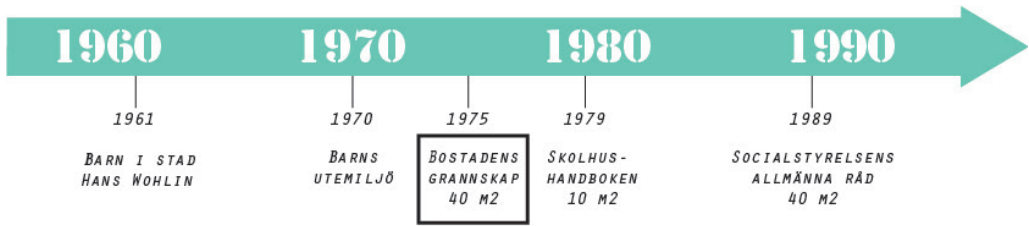
### Fortlöpande miljöanalys vid SLU

SLU arbetar med fortlöpande miljöanalys (FOMA) i program som anknyter till de tolv svenska miljömålen och till Sveriges internationella miljösamarbeten. Ett av programmen ansluter till målet "God bebyggd miljö" med fokus på tätorten och den tätortsnära miljön.

Detta faktablad är finansierat inom ramen för ett av de FOMA-finansierade projekt som ingår i en större satsning från SLU i syfte att möta målen för en god byggd miljö för barn och ungdomar. Projektet att ta fram faktabladet har skett i samarbete med Boverket och Movium vilka på uppdrag av regeringen under 2014 ska ta fram en nationell vägledning för planering, utformning och förvaltning av barns och ungas utemiljö. Vägledningen är ett förtydligande av hur PBL kan och bör tolkas, till exempel av bygglovshandläggare.

För ytterligare information om FOMA, se: [www.slu.se/sv/miljoanalys/program/program-bebyggd-miljo](http://www.slu.se/sv/miljoanalys/program/program-bebyggd-miljo)

För ytterligare information om vägledningsuppdraget, se: [www.boverket.se/Planera/Barn-och-byggd-miljo/Barn-och-ungas-utemiljo](http://www.boverket.se/Planera/Barn-och-byggd-miljo/Barn-och-ungas-utemiljo).



**Tidslinje över publikationer som tagit upp riktlinjer för barns utemiljöer.**

stadsplaneringen härstammar från industrialiseringen, då man genom standardisering ville uppnå effektivare byggande samtidigt som normerna garanterade en grundläggande kvalitet. Ett par kommuner nämner Socialstyrelsens norm 40 m<sup>2</sup> friyta per barn som underlag för sina nuvarande riktlinjer.

De normer för barns utemiljöer som i olika tidsperioder använts i den svenska planprocessen baseras till stor del på studier gjorda av arkitekt Hans Wohlin. I sin licentiatavhandling *Bostadsom-*

*rådet som uppväxtmiljö* (1961), studerade han barns beteende i bostadsområdet. Normerna han föreslog avsåg funktioner för lek som barn borde ha tillgång till inom ett visst avstånd från sin bostad. Wohlins normer vidareutvecklades på 1970-talet av Kommittén för barns utemiljö i betänkandet *Barns utemiljö* men handlade fortfarande bara om bostadsområdet.

Man ville då belysa och problematisera den ökade trafikens påverkan på barn och uppmana till diskussion.



Kvaliteten i barns utemiljöer prioriteras inte i planeringen.



"Tillräcklig friyta" ger inga garantier för kvaliteten i innehållet.

#### Riktlinjer för förskolan

Förskolan som begrepp nämndes inte alls i Hans Wohllins studier. Det var först 1975 en riktlinje för förskolegården dök upp i *Bostadens grannskap*, som var Statens planverks tillämpningsanvisningar till dåvarande Byggnadsstadga. Statens planverks riktlinje var 40 m<sup>2</sup> friyta per barn och baserades på "beprovade och goda lösningar". Tyvärr står det ingenstans varifrån de beprovade och goda lösningarna kom. Det är också osäkert vilken betydelse riktlinjerna fick eftersom bostadsbyggandet stagnerade under den ekonomiska krisen på 1970-talet. När den nya Plan- och bygglagen kom 1987 började de centrala myndigheternas kvalitetsstyrning att avvecklas. Ansvaret för kvalitet och utformning överläts till kommunerna, byggherrarna och bostadsföretagen.

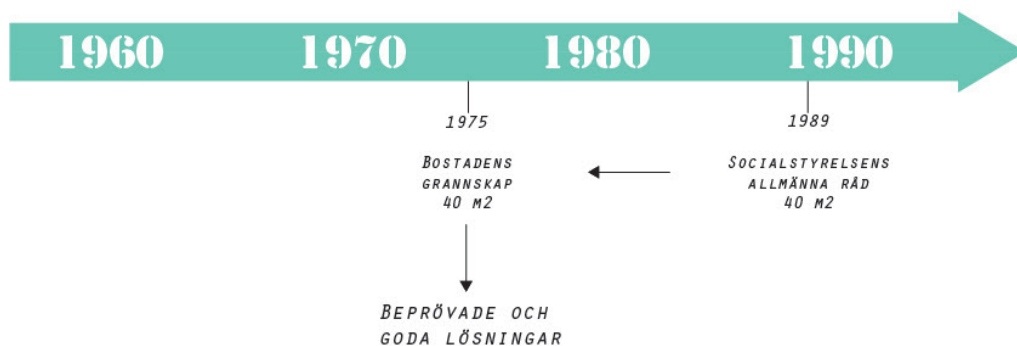
Vid studier av de äldre dokumenten framgår det att retoriken där är slående lik den som förs idag. Trafiken har varit och är fortfarande ett stort hinder för barn i staden. Diskussionen om att barn blir institutionaliserade, och förpassas enbart till platser i staden som är speciellt avsedda för dem, är inte heller ny. Detta har problematiserats ända sedan 1960-talet. Barns villkor

har förändrats till det sämre, trafiken har ökat och barns rörelsefrihet har minskat. Eftersom problemen kvarstår kan man konstatera att inget har gjorts för att förbättra barns utemiljöer. De många utredningar som publicerats i ämnet, särskilt under 1970-talet, verkar följaktligen inte ha fått något genomslag i den fysiska planeringen.

År 1989 dyker återigen riktlinjen 40 m<sup>2</sup> upp, men inte som en del av Byggnadsstadgan utan som ett allmänt råd från Socialstyrelsen. Riktlinjen baserades på *Bostadens grannskap* men var utformad som ett allmänt råd, och därmed inte juridiskt bindande. Målet med Socialstyrelsens allmänna råd var att de skulle fungera som inspiration för kommunala granskare, referens- och samrådsgrupper, projektörer och kommunala organ som planerar och administrerar förskolor, fritidshem och övrig barnomsorg. De allmänna råden försvann 1998 när frågor om förskoleverksamhet och skolbarnomsorg inte längre sorterades under Socialtjänstlagen utan under Skollagen.

#### Två studerade kommuner

Socialstyrelsens riktlinje 40 m<sup>2</sup> har använts som underlag för nya riktlinjer i Malmö och Lund,



Riktlinjen om 40 kvadratmeter friyta/barn dyker upp i "Bostadens grannskap" 1975.

två kommuner som studerats inför detta faktablad. Tjänstemännen har modifierat riktlinjen något efter egna studier som dock varit mycket knappa. Malmö har valt att studera hur många kvadratmeter som krävs för att slitaget ska anses måttligt på en förskolegård, medan man i Lund har jämfört två gårdar av olika storlek – en liten och en större – och studerat var barnen leker bäst. Efter dessa studier har rekommendationen hamnat på något färre kvadratmeter: i Malmö på 30 m<sup>2</sup> och i Lund på 30 m<sup>2</sup>–40 m<sup>2</sup>. Socialstyrelsens gamla riktlinje har inte ifrågasatts och ingen har heller fördjupat sig i vad den är baserad på.

Man kan konstatera att de gamla normerna utgick från praxis och att de inte var förankrade i vetenskaplig forskning. Är de som upprättar normer idag medvetna om att det kan vara problematiskt att använda sig av normer som är baserade på en helt annan situation än dagens? I

hur stor utsträckning tas aktuell kunskap tillvara i planeringen och framtagandet av nya normer?

#### Gemensamt språk

Kommunernas riktlinjer för antalet kvadratmeter ingår ofta i ett planprogram där andra mål anges. Programmen har för avsikt att effektivisera planprocessen och fastställa ett gemensamt språk mellan förvaltningarna. Gemensamt för de jämförda kommunerna är att flera förvaltningar är inblandade i planeringsprocessen och brist på samordning mellan förvaltningar verkar vara ett återkommande problem.

Planprogrammen ska underlätta samarbetet. Men i den undersökning vi gjort i sammanlagt tre kommuner, och som ligger till grund för detta faktablad, har vi kunnat konstatera att själva riktlinjerna för kvadratmeter ryckts ur sitt sammanhang – de har blivit till siffror som stannat

	PROGNOS	BESTÄLLNING	MARKRESERVATION	PLANLÄGGNING	BYGGLOV	GENOMFÖRANDE
GÖTEBORG	STADSELS-FÖRVALTNINGEN	STADSELS FÖRVALTNINGEN	LOKALSEKRETARIATET	STADSBYGGNADSKONTORET	STADSBYGGNADSKONTORET	LOKAL-FÖRVALTNINGEN
LUND	BARN- OCH SKOLFÖRVALTNINGEN	BARN- OCH SKOLFÖRVALTNINGEN	TEKNISKA FÖRVALTNINGEN	STADSBYGGNADSKONTORET	STADSBYGGNADSKONTORET	SERVICE-FÖRVALTNINGEN
MALMÖ	STADSKONTORET	AVD. F. FYSISK MILJÖ, FÖRSKOLE-FÖRVALTNINGEN	FASTIGHETSKONTORET	STADSBYGGNADSKONTORET	STADSBYGGNADSKONTORET	SERVICE-FÖRVALTNINGEN

Hur en förskolegård blir till. Planeringsprocess och ansvarig förvaltning i tre kommuner.



I en miljö som denna är lekvärdet högt.

kvar i planerarnas minne. Hur man kommit fram till den specifika siffran i respektive kommun, eller hur man enats kring andra kvaliteter utöver den storlek som planprogrammen beskrev, har varit mindre viktigt.

Eftersom många aktörer och flera förvaltningar är inblandade i planprocessen riskerar andra kvaliteter att falla mellan stolarna – fokus hamnar på antalet kvadratmeter. Om man enbart planerar utifrån det som är reglerat, vilket oftast är värden som går att mäta, kan värden som inte går att mäta – som utemiljöns kvalitet och utformning – falla bort.

Är det då lämpligt att bara ha normer för storleken som ett mått på kvalitet? Är gården tillräckligt stor innebär ju det att det också finns plats för ett innehåll. Dock garanterar inte storleken att innehållet i sig blir bra. Riktlinjer för antalet kvadratmeter borde istället ingå i en helhet, där andra kvaliteter får samma uppmärksamhet. Kvantitativa normer är begränsade om de inte följs upp med en bra utformning. Därför är storleken bara en kvalitet bland många andra.

I Malmö har man introducerat en matris för att räkna ut en faktor på kvaliteten i innehållet, en så kallad lekvärdesfaktor. Den används av planhandläggarna vid granskning av planer. Men

då har storleken redan bestämts i ett tidigare skede. Planerande och genomförande förvaltningar, som kommer in senare, kan sällan påverka den. Alltså är storlek och utformning inte sammankopplade i planprocessen.

#### Underlättar planeringen

Trots att det finns mycket kritik mot normer använder planerare ändå gärna kvantitativa normer för att de underlättar planeringsprocessen. I dagens situation, då konkurrensen om marken är så hård, får normer stor betydelse för att planerare ska kunna försäkra sig om marktytor så att det överhuvudtaget ska gå att bygga förskolegårdar – tidigare användes normerna för att upprätthålla en viss kvalitet medan avsikten idag är att *försvara* en yta.

I jämförelsen av de båda kommunerna ställdes frågan om vad som skulle ske om kommunen tog bort sin riktlinje. De flesta svarade att gårdarna med tiden skulle bli mindre och mindre. En aktuell avhandling av landskapsarkitekt Askild Nielsen (2014) visar att så också har skett i Norge. Där hänger förskolegårdarnas storlek tätt samman med den lagreglering som tillämpats: Gårdarna har blivit 20 procent mindre sedan normen om 25 m<sup>2</sup>/barn togs bort 2006.



Utemiljön tillhörande en förskola i bottenvåningen på ett bostadshus. Gården delas med de boende i fastigheten.



En utsläppsgård i Stockholm där barnen samlas upp innan avfärd till park eller grönområde. Foto: Emelie Brunge.

Flertalet svenska kommuner saknar riktlinjer som reglerar storleken på ytan. I till exempel Stockholm saknas riktlinjer helt. Det behövs uppenbarligen någon form av riktlinjer för att PBL:s ”tillräcklig friyta” inte ska kunna gå att tolka som noll kvadratmeter. Det som dock är lika viktigt att komma ihåg är att storleken bara är en kvalitet bland många – kvaliteten på gårdens utformning är en lika betydelsefull faktor och bör väga lika tungt som storleken.

#### Minimal yta

Som lösning på svårigheten att avsätta mark diskuterar kommunala planerare allt oftare alternativ, till exempel att placera förskolor på tak, i bottenvåningar på flerbostadshus eller i offentliga parker för att kompensera en, enligt rådande riktlinjer i kommunen, för liten gård. De vill alltså hitta strategier för att bygga på en så liten yta som möjligt.

Ett exempel från Stockholm är en typ av gård som kallas utsläppsgård. Det är en mycket liten gård med en enda funktion: att vara uppsamlingsplats. Där ska de redan påklädda barnen vänta medan pedagogerna gör alla redo för att vandra iväg till en park eller annat grönområde i närheten.

Förskolan har alltså ingen egen gård förutom utsläppsgården. Utevistelsen förläggs istället till offentliga parker och grönområden. Ett sådant samutnyttjande ställer för det första krav på högre skötselintensitet på grund av ökat slitage. För det andra är offentliga parker inte anpassade för barns lek.

Det har i andra forskarstudier – både i Askild Niensens ovan nämnda avhandling och i land-

skapsarkitekt Eva Kristensson avhandling *Rymlighetens betydelse* (Lunds tekniska högskola, 2003) – observerats att barn som delar yta med andra brukare blir ombedda av vuxna att ta hänsyn och vara försiktiga. Barnen hindras och begränsas av omgivningen och kan inte längre leka fritt.

En förskolegård är en plats där barn kan leka utan att behöva rätta sig efter vuxnas regler. Sådana platser blir allt viktigare eftersom även andra ytor för lek och rekreation krymper i våra urbana miljöer. När städerna förtätas exploateras gröna eller grå ytor som barn och ungdomar använder.

Planerares önskan att utnyttja obebyggda ytor i städerna leder, tillsammans med en ökad trafik som begränsar rörelsefriheten, till att barn i urbana miljöer inte längre kan finna informella platser, det vill säga platser som de kan utforma och använda som de själva vill. Istället hänvisas de till formella platser i staden, byggda för att tillgodose det vuxna tror är deras behov.

Detta är en ohållbar utveckling. Planeringen måste utgå från att barn och unga ska ha tillgång till sin omgivning och kunna hitta platser som känns meningsfulla.

#### Movium Fakta nr 6 & 7

Hösten 2014 ger Movium ut två extra faktablad som **endast publiceras digitalt**, Movium Fakta nr 5 och Movium Fakta nr 6. Båda belyser riktlinjers och normers betydelse i planeringen av barns utemiljöer. Faktabladen kan kostnadsfritt laddas hem via Moviums hemsida.



En grön och rymlig förskolegård har stora kvaliteter.

#### Litteraturtips:

Boverket. (2011). *Bygg barnsäkert – i byggnader, på tomter och i utemiljön*. Karlskrona.

Bodelius, S. & Kylin, M. (2014). *Plats för lek i översiktlig planering*. Movium Fakta nr. 5.

Kylin, M. & Bodelius, S. (2014). *Lek inom lagens ram*. LTV-nytt. Under publicering hösten 2014.

Lenninger, A. (2008). *Barns plats i staden*. Movium. SLU. Alnarp. Tillgänglig via Moviums hemsida: [www.movium.slu.se/system/files/news/7920/files/barns\\_plats\\_i\\_staden.pdf](http://www.movium.slu.se/system/files/news/7920/files/barns_plats_i_staden.pdf)

Normann Bjarsell, E. (2014). *Kvadratmeter per barn: ett planeringsverktyg som mäter kvalitet?* Landskapsarkitekturprogrammet. SLU. Alnarp.

Nilsen, A.H. & Hägerhäll, C. M. (2012). *Nordic Journal of Architectural Research*, vol. 2, ss. 8–28.

Nilsen, A. H. (2014). *Changes in play area size in kindergartens: tensions in the role of the landscape architect*. Doktorsavhandling. NMBU IBN 078-82-575-1199-9.

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

Detta Movium Fakta är skrivet av landskapsarkitekt Elin Normann Bjarsell och handlett av landskapsarkitekt Maria Kylin, institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning, SLU Alnarp. Texten är skriven inom ramen för det FOMA-finansierade projektet *Lek inom lagens ram* (se faktaruta sid 2) och är bland annat baserat på undersökningar gjorda i Elin Normann Bjarsells examensarbete *Kvadratmeter per barn – ett planeringsverktyg som mäter kvalitet?* Där jämfördes tre kommuner, vilket bland annat visade att olika kommuner använder olika riktlinjer och att det finns ett stort behov av en nationell diskussion om hur storlek och kvalitet på förskolegårdar ska hanteras i den kommunala planeringen. Examensarbetet, framlagt våren 2014 kan hämtas på <http://stud.epsilon.slu.se/>

Samtliga foton och illustrationer:  
Elin Normann Bjarsell.

**MOVIUM**  
SLU'S TANKESMEDJA FÖR HÅLLBAR STADSUTVECKLING

