



Handläggare
Linda Boxell
08-535 364 69
linda.boxell@huddinge.se

Tillsynsämnden

Remissyttrande gällande föreslagna riktlinjer för storlek på friyta vid förskolor och skolor, KS-2018/1337

Förslag till beslut

Tillsynsämnden beslutar:

1. Förvaltningens synpunkter godkänns och tjänsteutlåtandet daterat den 2018-09-10 överlämnas till kommunstyrelsen som tillsynsämndens yttrande i ärendet.

Sammanfattning

I Huddinge ska cirka 20 000 bostäder byggas mellan 2017 och 2030 och kommunen förväntas öka med 50 000 personer fram till 2030. Behovet av förskole- och skolplatser uppskattas öka.

Kommunstyrelseförvaltningen har tagit fram ett förslag på riktlinjer för storlek på friyta vid skolor och förskolor. Förslaget föreslår att kommunen delas in i tre zoner utifrån närheten till kollektivtrafik, zon A-C, och att storleken på de förskolegårdar ska avgöras utifrån närheten till spårbunden kollektivtrafik. I det fall ytan understiger den av Boverket rekommenderade ska närbelägna grönområden fungera som kompensation.

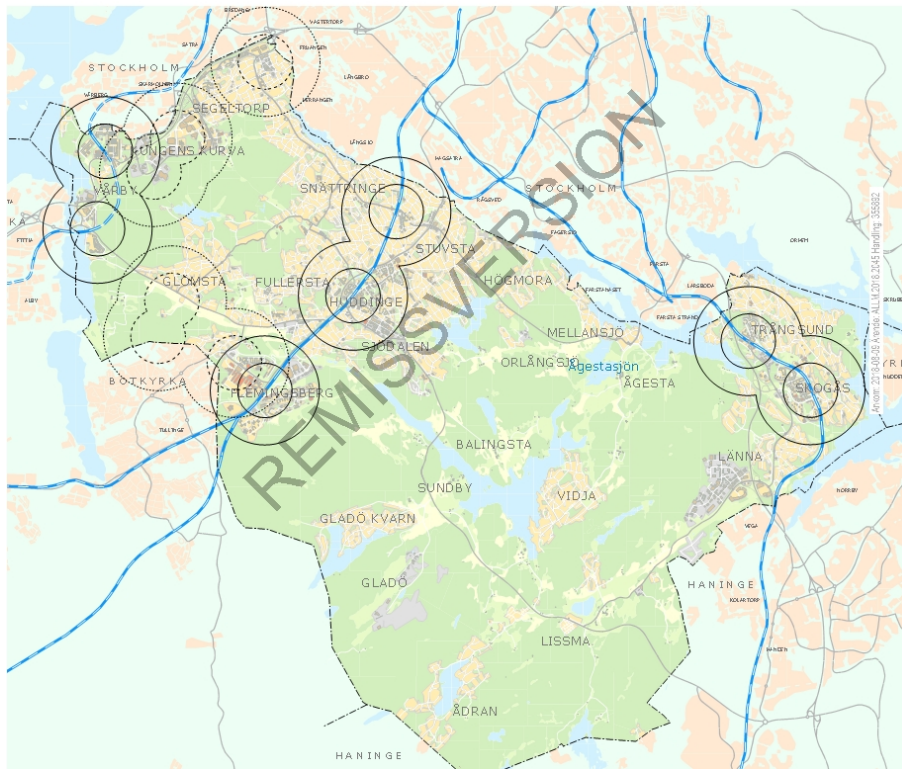
Beskrivning av ärendet

I Huddinge ska cirka 20 000 bostäder byggas mellan 2017 och 2030 och kommunen förväntas öka med 50 000 personer fram till 2030. Behovet av förskole- och skolplatser bedöms öka och i många lägen är det stor konkurrens om marken.

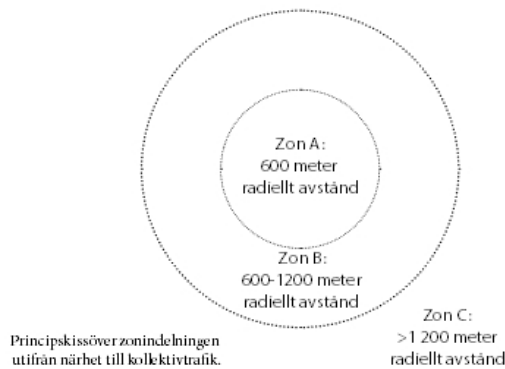
Kommunstyrelseförvaltningen har tagit fram ett förslag på riktlinjer för storlek på friyta vid skolor och förskolor.

Förslaget föreslår att kommunen delas in i tre zoner utifrån närheten till kollektivtrafik, zon A-C.

Handlingen upprättad av Staffan Stafström ,2018-09-10, ALLM.2018.2045



Storleken på den yta som i detaljplaner för skolverksamhet ska reserveras för skolgård och andra öppna ytor, friyta, avgörs därför utifrån närheten till kollektivtrafik som huvudsaklig faktor. Zon A definieras som områden som är mycket stationsnära (inom 600 meter från spårbunden kollektivtrafik), zon B som områden som är stationsnära (600-1 200 meter från spårbunden kollektivtrafik) och slutligen zon C som är resterande delar av kommunen (mer än 1 200 meter från spårbunden trafik).



ZON C	ZON B	ZON A
mer än 1200 m från spårbunden kollektivtrafik	600 -1200 m från spårbunden kollektivtrafik	600 m från spårbunden kollektivtrafik
Förskolans friyta dimensioneras till minst 40 m ² per barn och en sammanhängande yta om minst 3000 m ²	Förskolans friyta dimensioneras till minst 30 m ² per barn och en sammanhängande yta om minst 3000 m ²	Förskolans friyta dimensioneras till minst 20 m ² per barn och en sammanhängande yta om minst 2000 m ²
Grundskolans friyta dimensioneras till minst 30 m ² per barn och en sammanhängande yta om minst 3000 m ²	Grundskolans friyta dimensioneras till minst 23 m ² per barn och en sammanhängande yta om minst 3000 m ²	Grundskolans friyta dimensioneras till minst 15 m ² per barn och en sammanhängande yta om minst 2000 m ²
+ Tillgängliga stråk med koppling till naturområde är önskvärt	+ Tillgängliga stråk med koppling till naturområde	+ Tillgängliga och lekvänliga stråk med koppling till naturområde inom 500 meter eller verksamhet med buss/ cykel till naturen 2-3 ggr/vecka

I ovanstående figur är alla mått och avstånd ungefärliga. Vid bedömning av avsteg från riktlinjerna ska hänsyn tas till stadsväv, kontext och gångavstånd.

Friytans storlek inom zon C överensstämmer med Boverkets rekommendationer i vägledningen *Gör plats för barn och unga*. Zon B följer Boverkets rekommendationer vad gäller sammanhängande yta om 3 000 m², men gör avsteg avseende friyta per barn (30 m² jämfört med rekommenderade 40 m²). Zon A gör avsteg från både den sammanhängande ytan (2 000 m² jämfört med rekommenderade 3 000 m²) och friytan per barn (20 m² jämfört med rekommenderade 40 m²). I zon A krävs därför kompensering åtgärder genom exempelvis utformning av tillgängliga stråk där barnen kan färdas till alternativa ytor inom 500 meter.

Förvaltningens bedömning

Generella synpunkter

Natur- och byggnadsförvaltningen anser inte att de föreslagna riktlinjerna uppfyller kravet på en god bebyggd miljö utan snarare riskerar barn och ungas hälsa genom att de möjliggör skolgårdar och andra undervisningslokaler som enligt beprövad erfarenhet medför ökad risk för ohälsa, samt medför risk att lek och socialt samspel inte utvecklas på lämpligt vis. Det saknas också en barnkonsekvensanalys. Förvaltningen menar därför att riktlinjerna ska omarbetas och remitteras åter när det tydligare framgår vilka konsekvenser de föreslagna riktlinjerna får för barn och unga i kommunen.

Remissen inleds med en sammanställning av forskningsläget kring friytans betydelse för barns utveckling. Förvaltningen anser dock att de föreslagna ytorna inte har stöd i själva remissen. Om friytan har den stora betydelse som först lyfts

fram är det väldigt märkligt att i stora delar av kommunen göra avsteg från de ytor som enligt forskningen och Boverkets mening krävs för att barn ska kunna tillgodogöra sig undervisningsmiljön.

Förvaltningen har viss förståelse för att det i många områden är svårt att tillgodose barnens behov av tillräckliga friytor då det råder stor konkurrens om marken. Det är dock en fråga som måste lyftas i kommunen och tydligt avgöras genom ett principiellt resonemang. Är barnens utveckling, både i fysiskt och socialt hänseende, underordnat andra intressen såsom ytor för trafik och parkering, täthet i bebyggelsen eller plats för andra verksamheter? De föreslagna riktlinjerna tycks peka i den riktningen. Det saknas dock helt resonemang kring detta i de föreslagna riktlinjerna.

Förvaltningen vill i detta sammanhang påpeka att kommunen i flera styrdokument har uttalat att principen om barnets bästa ska vara en styrande princip. Den 1 januari 2020 kommer barnkonventionen att gälla som svensk lag. Det är en öppen fråga hur dessa riktlinjer kommer att stå sig när detta sker. Är de föreslagna riktlinjerna förenliga med barnkonventionen? Det är enligt förvaltningens mening svårt att ta ställning till detta eftersom det saknas en barnkonsekvensanalys i det remitterade materialet.

Förvaltningen befarar att om kommunen inför minimikrav på skolgårdar, som frångår Boverkets rekommenderade storlek, är det stor risk att minimikravet alltid kommer tillämpas, även om möjlighet finns att ordna med större gårdsyta. Generellt kan påpekas att riktlinjer med miniminivåer ofta får karaktären av den normala nivån när riktlinjerna tillämpas (här kan med fördel jämföras problematiken med de numera tillåtna bullerriktvärdena som i detaljplaner i regel tillåts uppgå till de högst tillåtna nivåerna). Det är heller inte möjligt att i en detaljplan styra vem som ska vara huvudman för en viss verksamhet inom kvartersmark eller i övrigt hur en sådan verksamhet ska bedrivas. Det som i detaljplanen framförallt prövas är markens lämplighet för bebyggelse av ett visst slag.

Det framgår inte i det remitterade materialet i vilka sammanhang riktlinjerna ska tillämpas: är det i planläggning, bygglov, miljötillsynen, projektering eller mer begränsat? Det är vidare tveksamt om kommunfullmäktige kan bestämma hur prövnings- och tillsynsmyndigheterna (tillsynsnämnden och natur- och byggnadsnämnden) ska agera i ett enskilt fall genom dessa riktlinjer. Ett sådant beslut skulle enligt förvaltningen riskera att strida mot bestämmelsen i 12 kap. 2 § regeringsformen. Det här måste förtydligas i riktlinjerna.

Slutligen vill förvaltningen framhålla att en annan möjlig konstruktion av riktlinjerna är att Boverkets rekommenderade storlek på friyta ska gälla som huvudregel i hela kommunen, men att det ska vara möjligt att i det enskilda fallet göra avsteg från dessa i plansammanhang om det är möjligt att kompensera genom tillgång till grönområden och parker i nära anslutning till

undervisningslokalen. Det är i detta fall en fördel om grönområdet är skyddat genom ett mer långsiktigt skydd, exempelvis detaljplan med lång genomförandetid eller att grönområdet är beläget inom ett naturreservat. Vid alla avstegsfall bör det enligt förvaltningen göras en barnkonsekvensanalys och tydligt uttalas att principen om barnets bästa ska vara vägledande när det handlar om planläggning som berör barn i stort avseende.

Särskilda synpunkter

500 meters gångavstånd

I det remitterade materialet framgår att ett avstånd om 500 meter till tillgängliga och lekvänliga stråk med koppling till naturområde ska sägas vara en lämplig kompenserande åtgärd. I SCB:s rapport (s. 18-19) framgår att man normalt utgår från ett gångavstånd på 300 meter eftersom längre avstånd medför att framförallt mindre barn har svårt att röra sig längre sträckor. Det ska också poängteras att det inte kan handla om radiella avstånd utan om faktiska gångsträckor. Avståndet 300 meter är också i enlighet med WHO:s rekommendationer (se bifogat e-postmeddelande från Boverket).

Det bör tydligare belysas varför det föreslås ett gångavstånd på 500 meter och inte 300 meter och vilka konsekvenser detta kan få på den kompenserande åtgärdens värde. Enligt förvaltningens mening är skrivningen att det "utifrån känd kunskap görs bedömningen att det krävs tillgång till alternativa ytor, framförallt skog, inom cirka 500 meter" är direkt felaktig. Förvaltningen anser inte att det är realistiskt att skolbarn ska hinna tillbringa rasterna på lekytor som inte angränsar till skolan.

Trafikbuller och luftföroreningar

När det gäller kvalitén på friytan anser förvaltningen att en viktig aspekt är att i riktlinjerna förtydliga vikten av en lämplig lokalisering med hänvisning till buller från väg- och spårtrafik. Barn är extra känsliga för buller. Kända konsekvenser av att vistas i höga bullernivåer är till exempel upplevelser av obehag, störd kommunikation, koncentrationssvårigheter, irritation och sömnlöshet. Förvaltningen anser att det vid nya skolor och förskolor alltid ska finnas tillgång till utevistelse på gård alternativt i närbelägen park/natur där inte 50 dB(A) överskrids. Vidare bör den maximala nivån 70 dBA underskridas på dessa ytor. I enlighet med Naturvårdsverket vägledning ”Riktvärden för buller på skolgårdar från spår-och vägtrafik”.

Trafiktäta lägen medför högre luftföroreningshalter. Barn är mer utsatta för luftföroreningar än vuxna, bland annat för att de andas in mer luft i förhållande till sin kroppsvikt. Varken miljö kvalitetsnormer eller det nationella miljömålet Frisk luft utgör någon gräns för när luftföroreningar ger hälsoeffekter. Sambandet mellan exponering av luftföroreningar och hälsopåverkan är linjärt, vilket innebär att ju mer föroreningar som de utsätts för desto större hälsopåverkan. Det ska därför alltid eftersträvas att placera vistelseytor för barn, på platser där luftföroreningshalterna är så låga som möjligt. Förvaltningen anser att även det

behöver förtydligas i riktlinjerna.

Vilka grönområden avses?

Olika grönområden och parker nyttjas olika mycket och har därför olika värde som kompensation för bristfällig friyta inom undervisningslokalen. Ett grönområde eller park med mycket hög nyttjandegrad kan inte kompensera i samma utsträckning som ett grönområde som nyttjas i mindre omfattning. Det här är en mycket viktig aspekt som inte berörs i det remitterade materialet.

Förvaltningen anser att riktlinjerna behöver kompletteras med krav på utredning som visar grönområdenas nyttjandegrad, speciellt inom zon A och B.

En hög nyttjandegrad ger även ett ökat slitage och ett större behov av drift och underhåll.

Aspekterna om själva kvalitén på friytorna berörs inte heller. Förvaltningen efterlyser även att kvalitativa egenskaper på friytorna - förutom själva storleken - bör finnas med i riktlinjerna, exempelvis att ytorna ska ha viss kupering, beskuggning och möjlighet till varierad lek.

I en studie (*Den byggda miljöns påverkan på fysisk aktivitet. En kunskaps-sammanställning för regeringsuppdraget "Byggd miljö och fysisk aktivitet"*, Johan Faskunger, Statens folkhälsoinstitut R 2007:3, s. 80) som har utförts på förskolebarn i Stockholms län jämfördes barns rörelsemönster utomhus på förskolegårdar med olika fysiska kvalitet. Studien visade att barn var mer fysiskt aktiva på gårdar som hade träd, buskar, ojämn, oregelbunden och kuperad terräng samt hade relativt stor yta. Barnen på de här gårdarna var 21 procent mer fysiskt aktiva och tog i genomsnitt nästan fyra steg mer per minut jämfört med barnen på de gårdar som var sämre ur rörelsesynpunkt, vilket ger betydande skillnader sett över en vecka, månad eller ett år.

Ur ett barnperspektiv ökar risken att för ojämlikheter mellan pojkar och flickor om friytorna minskar. Lia Karsten skriver i en artikel - *Children's use of public space: the gendered world of the playground, Childhood 2003* att mindre plats för lek på skol- och förskolegårdar innebär att flickors möjlighet till lek och utveckling minskas till förmån för pojkars.

Föreslagen storlek på friyta

Det är oklart hur de olika föreslagna ytorna (23 m² i zon B respektive 15 m² i zon A per barn) har beräknats. Detsamma gäller den minsta sammanhängande ytan. Förvaltningen ifrågasätter att barns behov skulle styras av närheten till kollektivtrafik, tvärtom är behovet av större ytor sannolikt mer påtagligt i centrala områden som även kan vara bullerpåverkande.

Förvaltningen efterfrågar även här en redovisning av hur denna beräkning har gjorts och vilket stöd det finns i forskning eller annat material för just dessa ytor.

Framtida utbyggnad och nya bostadsområden

Förvaltningen saknar ett resonemang i riktlinjerna om eventuell framtida utbyggnad av skolor eller förskolor. I sådant fall kan det vara lämpligt med planering av en större förskolegård för att ta höjd för framtida behov, så att inte friytan per barn blir för barn krymper ytterligare. De föreslagna riktlinjerna medför mycket små ytor som kan bli svåra att hantera även vid små utökningar av barngrupperna.

Förvaltningen anser att riktlinjerna kan ge stor påverkan på friytors storlek i planerande områden inom kommunen, där flera tusen bostäder ska byggas. Som i Loviseberg, ett planerat område i Spårväg syds sträckning, kan det blir så att ingen av de planerade förskolorna eller skolorna får en friyta som uppfyller Boverkets rekommendationer friytor. om riktlinjernas ytor används som standard och inte minsta accepterad yta befarar förvaltningen. En stor del av det planerade området kommer att hamna i zonen där den minsta friytan kommer att tillåtas. Just Loviseberg byggs i ett oexploaterat område, där det finns goda förutsättningar att planera för stora gårdar, eftersom skolor/förskolor inte behöver trängas in bland befintlig bebyggelse.

Staffan Stafström
Miljöchef

Linda Boxell
Miljöinspektör

Bilagor:

1. Remiss från kommunstyrelsen
2. *Den byggda miljöns påverkan på fysisk aktivitet. En kunskapssammanställning för regeringsuppdraget "Byggd miljö och fysisk aktivitet", Johan Faskunger, Statens folkhälsoinstitut R 2007:3, sidorna 79-90.*
3. E-post från Boverket, inkommet 2018-08-23

Delges beslut:
Kommunstyrelsen