



Stadsledningsförvaltningen

Tjänsteskrivelse

2021-06-07
KS/2021:65

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

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar att som eget yttrande översända stadsledningsförvaltningens tjänsteskrivelse.

Sammanfattning

Solna stad har fått promemorian *Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet* på remiss för yttrande senast den 7 juli 2021. Boverket säger sig se en trend att friyta vid skola och förskola minskar och anser att verkets vägledning samt allmänna råd om friytor för lek inte följs. Därför vill Boverket få ett utökat bemyndigande att meddela föreskrifter om bindande krav på friytor. De allmänna råden kan då omformas till föreskrifter och utformas som skallkrav och därmed bli tvingande.

Stadsledningsförvaltningen delar utgångspunkten om att det är viktigt att i den fysiska planeringen tillgodose behovet av en god utemiljö för alla barn och har förståelse för Boverkets ambition om en hög målsättning för friytor. Men även om Boverkets ambitionsnivå är önskvärd att eftersträva där så är möjligt, så är PBL en avvägningslag där olika allmänna intressen måste vägas mot varandra. I tätbebyggda städer som Solna är intresse- och målkonflikter vanligt i planeringen. Staden måste därför prioritera mellan en stor mängd behov och krav, väga samman och balansera dessa för att slutligen fatta beslut utifrån vad som lokalt bedöms bäst för helheten. Det finns heller ingen möjlighet att, enligt plan- och bygglagen, reglera hur många barn det ska finnas i skolverksamheten eller förskoleverksamheten. Istället kan en reglering av friytan få andra negativa effekter för verksamheterna, så som att förskolor inte kommer att kunna tillhandahållas i nära anslutning till barnets eget hem. Solna stad anser att det även fortsättningsvis ska vara respektive kommun som utifrån sina lokala förutsättningar beslutar om den närmare utformningen och storleken av friytor för lek och utevistelse i samband med planering och uppförande av lokaler för skola, förskola och fritidshem.

Detta ärende har beretts gemensamt av stadsledningsförvaltningen, miljö- och byggnadsförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen. Kommunstyrelsen föreslås att som eget yttrande översända stadsledningsförvaltningens tjänsteskrivelse.

Kristina Tidestav
Stadsdirektör

Anders Offerlind
Förvaltningschef



Bakgrund

Solna stad har fått promemorian *Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet* på remiss för yttrande senast den 7 juli 2021. Bakgrunden är att Boverket säger sig se en trend att friyta vid skola och förskola minskar samtidigt som ytan får en allt större betydelse för att tillgodose barns behov av fysisk aktivitet i täta stadsmiljöer. Varken Plan- och bygglagen (PBL) eller dess förarbeten anger hur stor yta som är tillräcklig eller vilka egenskaper den bör ha för att vara lämplig för lek och utevistelse. Boverket anser att verkets egen vägledning samt allmänna råd om friytor för lek från 2015 inte följs och Boverket vill därför få ett utökat bemyndigande att meddela föreskrifter om bindande krav på friytor. De allmänna råden kan då omformas till föreskrifter och utformas som skallkrav och därmed bli tvingande.

Detta ärende har beretts gemensamt av stadsledningsförvaltningen, miljö- och byggnadsförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen.

Förvaltningens synpunkter

Stadsledningsförvaltningen vill inledningsvis framföra att det är viktigt att i den fysiska planeringen tillgodose behovet av en god utemiljö för alla barn. Förvaltningen har även förståelse för Boverkets ambition och vilja att rekommendera en hög målsättning för friytors omfattning. Boverkets ambitionsnivå är önskvärd att eftersträva där så är möjligt. Friytor i direkt anslutning till förskolor och skolor i den fysiska planeringen måste dock i många fall ställas mot andra angelägna behov för såväl barn som vuxna. PBL är en avvägningslag mellan olika allmänna intressen och i tätbebyggda städer som Solna är intresse- och målkonflikter vanligt i planeringen. Staden måste därför prioritera mellan en stor mängd behov och krav, väga samman och balansera dessa för att slutligen fatta beslut utifrån vad som lokalt bedöms bäst för helheten.

Solna stad anser att Boverket inte tillräckligt tar hänsyn till storstadsregionernas utmaningar, där omfattande stadsutveckling kontinuerligt pågår. Solna stad har, som landets tredje minsta kommun till ytan där en tredjedel av ytan är nationalstadspark och det finns tre naturreservat, en mycket begränsad tillgång till byggbar mark och med en betydande befolkningstillväxt med stort behov av nya bostäder i redan tätbebyggd miljö. Detaljplaner i redan tätbebyggda områden inriktas ofta på omvandling och förtätning av befintlig bebyggelse. I sådana ärenden uppkommer ofta frågor om vad som utgör en lämplig avvägning mellan olika intressen. Det gäller bland annat intressekonflikter mellan behovet av utrymme för ny bebyggelse och av intresset att bevara tillräckligt utrymme för utevistelse av olika slag.

Möjligheten till en väl avvägd helhetsbedömning påverkas därför av om den enskilda frågan kring friytor detaljregleras på det sätt som föreslås. Det begränsar stadens rådighet att göra avvägningar mellan dessa olika allmänna intressen, när det är en handlingsfrihet att utforma, bedriva och vidareutveckla pedagogisk verksamhet utifrån lokala förutsättningar som borde eftersträvas. När städer vill bygga tätt med bostäder i kollektivtrafiknära lägen, inte minst för att det är rätt av miljö- och klimatstrategiska skäl, riskerar effekten bli att förskolor och skolor måste planeras på längre avstånd och att de förväntade miljövinsterna går förlorade på annat sätt. Det står då i motsatsförhållande till att staden ska kunna uppfylla kravet i skollagen om att barn ska erbjudas plats vid en förskoleenhet så nära barnets eget hem som möjligt. Av praxis framgår att staden i viss utsträckning kan erbjuda plats på längre avstånd från hemmet men att avsteg ska ske



restriktivt. Sådant platserbjudande bör dock inte få till följd att en familj nödgas avsätta restid varje dag för att transportera barn mellan hem och förskola. Att ha nationella föreskrifter om friytans storlek kommer innebära att många skolor och förskolor i stadsmiljö inte kommer kunna uppföras då den av Boverket föreslagna friytan inte kan uppfyllas. Detta kommer i sin tur att innebära att det inte går att leva upp till kravet på att förskolor ska finnas så nära barnets eget hem som möjligt. Det är viktigt att förskolorna och skolorna fortsatt kan planera utevistelsen både på de egna gårdarna och i de närbelägna grönområdena för att säkerställa barnens rätt till lek och utevistelse. Det finns även en uppenbar risk för att friytor för förskolor och skolor kommer att ställas mot allmänt tillgängliga friytor/parker, vilket är olyckligt. I arbetet med att ta fram tydligare reglering för friytor för skolor och förskolor måste det vara möjligt att ta hänsyn till att olika regioner, kommuner och även kommundelar eller stadsdelar faktiskt har olika förutsättningar för sin planering. Bedömningen av vad som kan anses vara en tillräcklig och lämpligt utformad friyta för förskolor och skolor måste få göras med hänsyn till omständigheterna i det specifika fallet.

Vidare är Boverkets inriktning i nuvarande allmänna råd (som ska bli föreskrifter) så allmänt hållna att de är svåra att tolka. Exempelvis framgår det inte om friytor i verksamhetslokalens absoluta, men inte direkta, närhet kan ingå i bedömningen av friytan. Det förs heller inga resonemang om själva verksamheterna i förskole-/skollokalerna. Frågan om friyta tar exempelvis ingen hänsyn till verksamheter vars pedagogiska idé är att bedriva utomhusverksamhet (ur och skur) och som av det skälet inte om dagarna uppehåller sig i direkt anslutning till förskolelokalen. I Solna kan verksamheterna exempelvis vara i nationalstadsparken (en tredjedel av kommunens yta) eller något av stadens tre naturreservat. Det finns inte heller anggett om regelverket om friyta avses tillämpas för all ”liknande verksamhet”, det vill säga exempelvis även för pedagogisk omsorg (familjedaghem).

Det finns inte heller i övrigt en heltäckande konsekvensanalys gjord i anslutning till förslaget. Om det blir svårt att få till stånd nya förskolor och skolor eftersom ett ovillkorligt krav på friyta ska tillämpas kan det få betydande påverkan på redan befintlig verksamhet. En planbestämmelse kan reglera hur stor en förskola är till ytan och även hur stor friyta som finns i anslutning till byggnaden. Det är dock inte möjligt att i detaljplanen reglera hur många barn som hyresgästen kan ha i sin verksamhet. Därmed har bestämmelsen ingen faktisk betydelse i verkligheten, då det av planbestämmelsen inte kan dras slutsatser om friytans storlek i förhållande till antal barn. För att kunna erbjuda tillräckligt många nya förskoleplatser i en tätbebyggd stad finns det därför en uppenbar risk att den enda lösningen är att öka antalet platser på befintliga förskolor och/eller skolor, vilket i sin tur medför mindre friyta för de barn som går i dessa förskolor och skolor. Det kommer helt enkelt inte gå att reglera friytan per barn genom tillämpning av PBL, även om Boverket får en rätt att ta fram föreskrifter.

De föreslagna föreskrifterna (nuvarande allmänna råd) avses endast gälla nyplanerade verksamheter och inte redan befintliga verksamheter. Det framgår inte tydligt om en redan antagen detaljplan, som ännu inte är bebyggd, kan komma att omfattas av regelverket om bygglovet ges efter att de allmänna råden blivit föreskrifter. Det skulle innebära en betydande rättsosäkerhet för exploatörerna. Inte heller framgår det om regelverket ska gälla befintliga förskolor och skolor som finns kvar oförändrat efter att en befintlig detaljplan *delvis* ändrats utan att det berör själva förskolan/skolan. Det skulle kunna handla om en ändring som exempelvis tillåter ytterligare en våning för bostäder eller en rätt att inreda en befintlig vindsvåning i ett befintligt bostadshus.



Solna stad anser att nuvarande nationella reglering i plan- och bygglagen (PBL) och att barnkonventionen är lag, tillsammans med Boverkets rådgivande och stödjande uppdrag är tillräcklig som statlig styrning. Det innebär att Solna inte anser att Boverket ska ges rätt att besluta om bindande föreskrifter om friytans storlek för lek och utevistelse på det sätt som verket själva föreslår. Det ska fortsatt vara respektive kommun som utifrån sina lokala förutsättningar beslutar om den närmare utformningen och omfattningen av friytor för lek och utevistelse i direkt anslutning till lokaler för skola, förskola och fritidshem, samt jämförlig verksamhet.

Om alternativet ändå övervägs förutsätter Solna stad att det genomförs en mer genomgripande konsekvensutredning för att reda ut de många frågetecken som finns med förslaget.