

Kommunstyrelsen

Remissvar - Regeringskansliets inbjudan om att lämna synpunkter på Boverkets promemoria Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet

Beslutsunderlag

- Remiss Regeringskansliets inbjudan om att lämna synpunkter på Boverkets promemoria Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet
- Förskolenämndens yttrande den 27 april 2021
- Grundskole- och gymnasienämndens yttrande den 27 april 2021
- Stadsledningskontorets skrivelse den 25 maj 2021
- Förslag till svar på remiss den 25 maj 2021

Sammanfattning

Finansdepartementet har bjudit in Sundbybergs stad att lämna synpunkter på Boverkets promemoria Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet. Ärendet har remitterats till förskolenämnden och grundskole- och gymnasienämnden. Därutöver har stadsledningskontoret under ärendets beredning inhämtat synpunkter från samhällsbyggnads- och serviceförvaltningens parkenhet vad gäller frågan om potentiellt utökad användning av stadens parker som friytor.

Krav på friytor regleras i plan och bygglagen (2010:900), PBL. Boverket tog år 2015, på uppdrag av regeringen, fram vägledningen "Gör plats för barn och unga! En vägledning för planering, utformning och förvaltning av skolors och förskolors 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. Trots vägledning, allmänna råd och att FN:s konvention om barnets rättigheter har blivit svensk lag – lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter finns en tydlig trend de senaste åren att barn får allt mindre utrymme i stadsmiljöer, vid till exempel förtätningar.

Boverket har utvärderat effekterna av regleringen av friytor i PLB, vägledningen och de allmänna råden. Analysen av utvärderingen visar på att tillämpningen av 8 kap. 9 § andra stycket i PBL är bristfällig när det gäller friytor för skolor och förskolor. Boverket önskar därför kunna ställa bindande krav på kvaliteter och placering av friytor för lek och utevistelse vid fritidshem, skolor, förskolor och annan jämförlig verksamhet. Men de har inte för avsikt att genom föreskrifter ställa krav på friytornas storlek.

Förslaget i promemorian 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. Bemyndigandet föreslås träda i kraft så snart som möjligt och ikraftträdandedatum för Boverkets föreskrifter kommer att bestämmas i samband med att föreskriften tas fram.

Stadsledningskontoret instämmer med Boverket att det finns behov av en ökad tydlighet gällande utformningen av friytor. Stadsledningskontoret instämmer med Boverket att det finns behov av en ökad tydlighet gällande utformningen av friytor och förslaget går i linje med både nationell lagstiftning, folkhälsomål, vägledningar samt stadens översiktsplan. Stadsledningskontoret håller också med förskolenämnden och grundskole- och gymnasienämnden att frågan om kvalitet i utevistelsen är komplex och att den påverkas av flera olika faktorer.

Förslaget anses generera en mer effektiv hantering av avvägningar inom ramen för detaljplaneprocessen, vilket förväntas leda till ökade möjligheter att säkerställa kvalitet i den fysiska planeringen. Det kommer också att ge en möjlighet till att säkerställa att alla barn ges jämlika rättigheter till hälsofrämjande och utvecklande verksamheter. Staden ges bättre förutsättningar att säkerställa ändamålsenlig markanvändning redan i tidig översiktsplanering.

En kommun ska också enligt skollagen erbjuda alla barn över ett år plats i förskola och annan pedagogisk verksamhet inom fyra månader. Detta ställer krav på kommunens lokalförsörjning och fysiska planering. En skärpt reglering av friyta gällande kvaliteter och placering kan därför komma att innebära utmaningar för en tätbefolkad och till ytan liten kommun som Sundbyberg. Förslaget kan komma att medföra att staden kan få svårigheter att säkerställa utbildningsplatser. Barnets bästa i Barnkonventionen är ett komplext begrepp och ska användas som vägledning i alla frågor som rör barn med fokus på att identifiera möjliga lösningar som ser till barnets bästa. Kompensatoriska åtgärder ska genomföras för att säkerställa att beslut så bra som möjligt utifrån förutsättningarna som finns i varje enskilt projekt, även om barnets bästa inte bedöms väga tyngst. Stadsledningskontoret skulle gärna se att det i eventuella föreskrifter förtydligas att kommuner vid behov ges möjlighet till att använda sig av kompensatoriska åtgärder. Som till exempel att vid planering av friytor kunna ta hänsyn till närliggande parker och grönområden som en resurs i en övergripande planering där friytan ej kan tillgodoses inne på egna fastigheten. Det skulle vara välkommet om Boverket i sina riktlinjer har möjligheter att ge exempel på kompensatoriska åtgärder där riktlinjerna ej kan uppfyllas av olika anledningar. Om inte kan förslaget generera ekonomiska konsekvenser i form av bromsat bostadsbyggande som leder till minskade skatteintäkter i en redan ansträngd kommunbudget. Obebyggd mark och fritytor är redan idag en brist i Sundbyberg. Stadsledningskontorets bedömning är att förslaget kan komma att bli kostnadsdrivande för stadens då det kommer att kräva både ett mer omfattande utredningsarbete samt krav på större och mer kvalitativa friytor för nya verksamheter.

Förslag till beslut

1. Förslag den 25 maj 2021 på svar på remiss godkänns och skickas som svar på Boverkets promemoria, Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet.

Jan Eriksson
stadsdirektör

Roger Sundholm
ekonomichef

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 skolors och förskolors 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. Trots vägledning och allmänna råd finns en tydlig trend de senaste åren att barn får allt mindre utrymme i stadsmiljöer. 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, vid till exempel förtätningar.

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.

Promemorian i korthet

Boverket har utvärderat effekterna av regleringen av friytor i PLB, vägledningen och de allmänna råden. I utvärderingen har de tittat på gällande regler, utvecklingen av friytor för barn och unga över tid, FN:s barnkonvention och ett antal rättsfall där 8 kap. 9 § PBL har prövats.

PBL är till sin karaktär en avvägningslag, och det är viktigt att kommunerna har möjlighet att göra avvägningar och bedömningar med hänsyn till situationen. Samtidigt behövs en tydlig ram för bedömningen för att syftet med bestämmelserna ska kunna tillgodoses. Boverkets allmänna råd (2015:1) ger inte heller ett 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 obebyggd. 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.

Anlysen av utvärderingen visar på att tillämpningen av 8 kap. 9 § andra stycket i PBL är bristfällig när det gäller friytor för skolor och förskolor. Boverket önskar därför kunna ställa bindande krav på kvaliteter och placering av friytor för lek och utevistelse vid fritidshem, skolor, förskolor och annan jämförlig verksamhet. Men de har inte för avsikt att genom föreskrifter ställa krav på friytornas storlek.

Boverket lämnar därmed 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.

Bemyndigandet föreslås träda i kraft så snart som möjligt och ikraftträdandedatum för Boverkets föreskrifter kommer att bestämmas i samband med att föreskriften tas fram.

Förskolenämndens yttrande

Nämnden tycker att det är positivt att författningsförslaget kommer att öka möjligheterna att säkerställa att alla barn ges jämlika rättigheter till hälsofrämjande och utvecklande verksamheter. Det ligger också i linje med Skolverkets allmänna råd om förskolan och fritidshemmet.

Frågan om kvalitet i utevistelsen är komplex. Kvaliteten i barn och elevers utevistelse påverkas delvis av utrymmet på förskole- och skolgårdarna. Men den påverkas också i betydande utsträckning av bredd och variation i lek- och lärmiljöerna och dess anpassning till olika åldrar. Det gäller såväl inom gårdarna som vilka möjligheter som ges i omgivningen. Hur de olika förutsättningarna tas tillvara är en organisations- och ledningsfråga. För att barn skall erbjudas jämlika rättigheter finns således även betydande väl så avgörande mjuka värden vilka kan vara svåra att kvantifiera.

Nämnden ställer sig frågande till vad konsekvenserna blir för Sundbybergs stad, som är mycket tätbefolkad och till ytan Sveriges minsta kommun, om Boverket skärper regleringen av friyta gällande kvaliteter och placering för skolor och förskolor. Kommunen har ett laglighetskrav att inom fyra månader tillhandahålla förskoleplats och kommunens exploateringstakt är hög.

Idag finns möjligheten att hantera friytan för verksamheten med alternativ där park- och naturområden används för att tillgodose behovet av utemiljö. Stadens fortsatta exploatering kommer med stor sannolikhet att begränsa möjligheterna till stora friytor i anslutning till skol- och förskolelokaler i stadens hela geografiska område. Att i stadens centrala delar etablera nya förskolor och skolor med stora friytor i takt med exploateringen blir i praktiken omöjligt. En alternativ hantering av friytan kommer att krävas om det ska vara möjligt att skapa skol- och förskoleplatser i staden.

Med bakgrund till att förslaget kan komma att medföra att staden kan få svårigheter att säkerställa utbildningsplatser föreslår nämnden att kommunstyrelsen avstyrker förslaget.

Grundskole och gymnasienämndens yttrande

Grundskole och gymnasienämnden är enig med förskolenämnden att förslaget kan komma att medföra att staden kan få svårigheter att säkerställa utbildningsplatser och föreslår nämnden att kommunstyrelsen avstyrker förslaget.

Stadsledningskontorets bedömning

Stadsledningskontoret instämmer med Boverket att det finns behov av en ökad tydlighet gällande utformningen av friytor och förslaget går i linje med både nationell lagstiftning, folkhälsomål, vägledningar samt stadens översiktsplan. Stadsledningskontoret ser positivt på att barns och ungas rätt till goda, välfungerande utemiljöer i anslutning till förskolor och skolor uppmärksammas.

I läroplanen lyfts vikten av en ändamålsenlig utemiljö i skolan och framför allt i förskolan. Barnen i förskolan ska till exempel kunna växla mellan olika aktiviteter under dagen och verksamheten ska ge utrymme för barnens egna planer, fantasi och kreativitet i lek och lärande såväl inomhus som utomhus. Utomhusvistelsen bör ge möjlighet till lek och andra aktiviteter i både planerad miljö och naturmiljö.

I skolverkets allmänna råd om förskolan och fritidshemmet anges att det behövs en utemiljö som ger utrymme för såväl platsbundna lekar som utforskande aktiviteter. Skolverkets allmänna råd för fritidshem anger att eleverna behöver tillgång till en utemiljö som ger utrymme för olika aktiviteter, lek och rörelse. Råden rekommenderar att barnen och eleverna får en utemiljö och en friyta att vistas på. Fritidshem för elever i

åldern 6–9 år ligger oftast i skolbyggnaden och det ökar behovet av stor friyta av god kvalitet.

Det övergripande nationella folkhälsomålet är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och att sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Stadens översiktsplan tar upp behovet av att säkerhetsställa ytor för stadens olika servicefunktioner såsom förskola, skola och äldreomsorg tidigt i planeringen, med utgångspunkt i stadens växande befolkning. Staden ska också sträva efter en bra balans mellan bostäder, arbetsplatser och service i stadsdelarna. Bostäder, arbetsplatser och service ska placeras så att visionen om den levande staden kan uppfyllas. I samband med att bostäder planeras behöver förskolor, skolor, äldreboenden, grönområden, näringsliv och annan service få plats. På skolor och förskolor ska det finnas tillräckliga och välplanerade ytor både inomhus och utomhus.

Förslaget anses generera en mer effektiv hantering av avvägningar inom ramen för detaljplaneprocessen, vilket förväntas leda till ökade möjligheter att säkerställa kvalitet i den fysiska planeringen. Det kommer också att ge en möjlighet till att säkerställa att alla barn ges jämlika rättigheter till hälsofrämjande och utvecklande verksamheter. Staden ges bättre förutsättningar att säkerställa ändamålsenlig markanvändning redan i tidig översiktsplanering.

Kommunen ska också enligt skollagen erbjuda alla barn över ett år plats i förskola och annan pedagogisk verksamhet inom fyra månader. Detta ställer krav på kommunens lokalförsörjning och fysiska planering. En skärpt reglering av friyta gällande kvaliteter och placering kan därför komma att innebära utmaningar för en tätbefolkad och till ytan liten kommun såsom Sundbybergs stad. Förslaget kan komma att medföra att staden kan få svårigheter att säkerställa utbildningsplatser då mark för verksamhetens ändamål står i hög konkurrens med andra intressen.

Författningsförslaget kan också medföra en ökad reglering av myndighetsutövandet inom kommunens planmonopol. Samtidigt har Boverket inte för avsikt att ställa krav på friytornas storlek så tydligt kopplat till mätbarhet vid prövning och avvägningar av olika intressen kommer att kvarstå. Avvägningar kommer fortsätta att ske godtyckligt från fall till fall och det kommer vara svårt att säkerställa att barnkonventionen följs.

Stadsledningskontoret instämmer med förskolenämnden och grundskole och gymnasienämnden att frågan om kvalitet i utevistelsen är komplex. Att olika förutsättningarna behöver tas med i bedömningen och det finns även betydande väl så avgörande mjuka värden att ta hänsyn till, vilka kan vara svåra att kvantifiera.

Förslaget kommer att föranleda utmaningar i form av mål- och intressekonflikter, både kopplade till nationell lagstiftning och stadens styrdokument. Målkonflikter som behöver tas hänsyn till i framtagande av eventuella föreskrifter samt i förlängningen vår möjlighet att möta upp eventuellt förtydligande föreskrifter. Reglering medför en lika behandling då skillnader mellan stadsdelar minimeras till följd av en tydligare reglering av friyta men en reglering medför också att vi inte kan säkerhetsställa att vi kan erbjuda förskolor och i alla våra stadsdelar, vilket är stadens ambition. En reglering som kommer att utmana stadens markanvändning och förtätningsbehov.

Barnets bästa, artikel 3 i barnkonventionen är ett komplext begrepp och ska användas som vägledning i alla frågor som rör barn med fokus på att identifiera möjliga lösningar som ser till barnets bästa. Det är upp till beslutsfattaren i det som ärendet gäller att göra avvägningen mellan olika intressen och bedöma vilket intresse som väger tyngst, där barnets bästa ska väga tungt. Det är inte bara ett intresse bland andra, utan ett intresse som måste ges särskild vikt. Vid beslut där barnets bästa inte bedöms väga tyngst ska kompensatoriska åtgärder vidtas för att väga upp. Kompensatoriska åtgärder ska genomföras för att säkerställa att beslut så bra som möjligt utifrån förutsättningarna



som finns i varje enskilt projekt, även om barnets bästa inte bedöms väga tyngst. Stadsledningskontoret anser därför att det i eventuella föreskrifter bör förtydligas att kommuner vid behov ges möjlighet till att använda sig av kompensatoriska åtgärder som till exempel, att vid planering av friytor kunna ta hänsyn till närliggande parker och grönområden som en resurs i en övergripande planering där friytan ej kan tillgodoses inne på egna fastigheten. Stadsledningskontoret skulle välkomna om Boverket i sina riktlinjer har möjligheter att ge exempel på kompensatoriska åtgärder där riktlinjerna ej kan uppfyllas av olika anledningar. Men användning av allmänna parker och grönområden är inte heller oproblematiskt, då stadens parker och grönområden som redan har ett högt besöksstryck kan förväntas få en högre användningsfrekvens och slitage. Det kan också medföra att barngrupper tar allmän platsmark i anspråk, vilket riskerar att stänga andra grupper ute.

Ekonomiska konsekvenser

Förslaget kan generera ekonomiska konsekvenser i form av bromsat bostadsbyggande som leder till minskade skatteintäkter i en redan ansträngd kommunbudget. Obebyggd mark och fritytor är redan idag en brist i Sundbyberg. Stadsledningskontorets bedömning är att förslaget kan komma att bli kostnadsdrivande för staden då det kommer att kräva både ett mer omfattande utredningsarbete samt större och mer kvalitativa fritytor för nya verksamheter.