



Datum
2021-05-18
Adress
Lugna gatan 82
Diarienummer
FSKF-2021-7413

Yttrande

Till
Kommunstyrelsen

Förslag till yttrande över Remiss från Finansdepartementet - Boverkets promemoria Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse

Sammanfattning

Förskolenämnden ser positivt på att den rättsliga statusen kring olika styrdokument som rör friytor tydliggörs. Förskolenämnden delar dock inte fullt ut Boverkets problembeskrivning om att ytorna vid förskolor blir allt mindre. Den problemformulering som Boverket har i sin promemoria synliggör det stadsbyggnadsperspektiv som råder kring friytor. Avsaknad av koppling till skolverksamhet och pedagogik i promemorian gör att det finns risker att föreskrifter om friytor skapar svårigheter att etablera nya förskolor i den täta staden. Förskolenämnden i Malmö vill delta i det fortsatta arbetet med att ta fram föreskrifter och allmänna råd för friytor.

Yttrande

Bakgrunden till att Boverket önskar utveckla de allmänna råden till föreskrifter anges vara att friytorna per elev tenderar att minska på nationell nivå samtidigt som ytorna i staden för barn minskar. De allmänna råd som finns om tillämpningen av plan- och bygglagen som anger att tillräckligt stor friyta ska finnas som är lämplig för lek och utevistelse har vid den praktiska tillämpningen visat sig ha liten effekt. Boverket vill genom nya föreskrifter om friyta stödja kommunerna att ge alla barn tillgång till en tillräckligt stor och välfungerande utemiljö.

Det framgår inte tydligt om det är de nuvarande allmänna råden som avses utvecklas till föreskrifter eller om nya föreskrifter med allmänna råd ska tas fram. Boverkets nu gällande allmänna råd (2015:1) till 8 kap. 9 § andra stycket, 10 och 11 §§ plan- och bygglagen (2010:900), PBL, innehåller generella rekommendationer om tillämpningen av föreskrifterna i ovannämnda författning och anger hur någon lämpligen kan eller bör handla för att uppfylla föreskrifterna. Kort kan de nu gällande allmänna råden sammanfattas med att friytans storlek, utformning, tillgänglighet, säkerhet och förutsättningarna att bedriva ändamålsenlig verksamhet särskilt bör beaktas. Friytan bör vara så rymlig att det utan svårighet eller risk för omfattande slitage går att ordna varierande terräng- och

vegetationsförhållanden. Friytan bör kännetecknas av goda sol- och skuggförhållanden, god luftkvalitet samt god ljudkvalitet. Friytan bör placeras i direkt anslutning till byggnadsverk som innehåller lokaler för förskola, förskoleklass, skola årskurs ett till sex, fritidshem eller liknande verksamhet och barnen och eleverna bör självständigt kunna ta sig mellan byggnadsverket och friytan.

Förskolenämnden delar inte fullt ut Boverkets problembeskrivningen om att ytorna vid förskolor blir allt mindre. Inom Malmö stad tillämpas sedan flera år särskilda riktlinjer för friytorna vid skolor och förskolor. Bedömningen är att friytorna vid förskolor har ökat per barn sedan cirka tio år tillbaka. Likaså har den så kallade lekvärdesfaktorn varit ett verktyg för att skapa kvalitativa och ändamålsenliga utemiljöer. Relaterat till Boverkets problemformulering har Malmö ett större problem i att det finns många äldre förskolor och ofta mindre enheter inom det befintliga lokalbeståndet som inte har tillräckliga friytor. Förskolenämnden driver ett aktivt arbete för att ersätta lokaler som inte har förutsättningar för tillräckliga friytor. Här finns också en problematik i att det inte är möjligt att ställa motsvarande krav på verksamheter med annan huvudman än kommunen. Likvärdighet kopplat till utemiljö är en ständigt aktuell fråga.

Vidare finns problematik kring att grönyttorna i den täta staden generellt sett blir färre och att det finns tendenser att i detaljplaner lägga funktioner som borde förläggas till allmän platsmark på förskolegårdarna. Till exempelvis förläggs skyfallshantering, mötesplatser, lekplats för allmänheten och biologisk mångfald ofta på förskolegårdar, när konkurrensen om marken ökar.

Förskolenämnden ser ett behov av att riktlinjer kring friytor tydliggörs ytterligare. Den rättsliga statusen på de krav som ställs på förskolans utemiljö är idag oklar, vilket också lyfts fram i Boverkets promemoria. I planeringen av nya förskolor finns osäkerheter kring tolkningar av styrdokuments relation till varandra. Likt Boverket tar upp är särskilt parkeringsfrågan en återkommande problematik där förskolenämnden i flera nybyggnadsprojekt hävdar att stadens byggnadsnämnd genom sina styrdokument prioriterar parkeringsplatser före friyta. Bedömningen är att otydligheterna också leder till ökade kostnader och förseningar i nybyggnadsprojekt. Likaså finns uppfattningar om förskolornas friytor inte alltid utgår från förskolans uppdrag och verksamhetens behov. Barnets bästa reduceras i planeringsprocessen till ett statistiskt mått på friyta per barn.

Till trots att förskolenämnden ser fördelar med att utveckla föreskrifter kring friytor som skyddar förskolans plats i staden finns flera problematiska ingångar i Boverkets promemoria. Mot bakgrund av att förskoleverksamheten är en skolform med egen läroplan har förskolornas storlek blivit en allt mer viktig faktor eller förutsättning för att verksamheten ska kunna leva upp till kvalitetskraven på en modern förskola. Förskolenämnden anser att antalet platser måste vara styrande och ses som en orubblig konstant framför att göra ytkraven till fixa värden. Visserligen säger Boverket att de inte har för avsikt att reglera storleken, men risken finns att anvisningarna leder fram till denna typ av reglering i

kvadratmeter per barn i de kommunala riktlinjerna. Boverket behöver vara tydliga med att det är skolverksamhet som ska bedrivas och att förskolor och skolor inte enkom är stadsbyggnadsprojekt. Statiska mått tenderar också att bli ett exakt värde som gör att det också blir ett maxtak. Avvägningar som ger en större utemiljö än den angivna normen blir i praktiken svåra att göra.

Det mest centrala bör vara att skapa förutsättningar för att möjliggöra lokalisering av en ny förskola av tillräcklig storlek även i mer centrala delar i en stad som växer. Samhällsservice som förskola måste kunna få plats och ges den prioritet som är nödvändig för ett hållbart samhälle. Återigen får inte Boverkets regleringar motverka detta utan istället stödja utvecklingen. En stor förskola innebär behov av en större utemiljö, men ytorna bör exempelvis inte ha ett linjärt samband. En förskola med exempelvis 200 platser bör kunna ges en utemiljö som har något färre kvadratmeter per barn än en förskola med 100 platser.

Det finns en inbyggd paradox i Boverkets promemoria som belyser den komplexitet det innebär att planera förskolor. Argumentationen kring behovet av föreskrifter hänvisar till storleken på friytan medan föreskrifterna inte kommer att hantera just detta. Kvaliteten på en förskolas gård är primärt avhängig storleken men det finns inget linjärt samband mellan kvaliteten på den undervisning som bedrivs och antalet kvadratmeter.

Promemorian förhåller sig inte till skollagen och läroplanen som styr de verksamheter som använder friytan. Sett till barnperspektivet hänvisar Boverket enbart till den artikel i barnkonventionen som stadsbyggandets perspektiv på förskolan tolkas ha bäring på (artikel 31, som kräver ett säkerställande av artikel 2, 6 och 12). Vid en prövning av barnets bästa gällande förskolor bör även artikel 6, 28 och 29 tas i beaktan - rätten till utbildning och goda förutsättningar för barnets optimala utveckling.

En annan viktig aspekt som inte Boverket belyser är vårdnadshavares tillgång till verksamheten genom möjligheten att få en plats i förskola inom rimligt avstånd från hemmet. Detta berörs inte i konsekvensbedömningen som biläggs. Att ha en centralt belägen förskola främjar den sociala hållbarheten. Ett nytt regelverk behöver kunna adressera komplexiteten med att etablera en ny förskola med barnens bästa i fokus, sett ur flera perspektiv. Det finns ingen skolplikt för förskolan men en ambition om att så många barn som möjligt ska gå i förskola. Om förskolans roll för det enskilda barnets livsvillkor och samhällsekonomiska konsekvenser av tidiga insatser finns mycket forskning, likväl som det finns forskning om utemiljöns roll för barnens hälsa, lek och välbefinnande.

Förskolenämnden instämmer i Boverkets slutsats att tillämpningen av 8 kap. 9§ andra stycket PBL i dagsläget är bristfälligt. Kommunerna bör ha möjlighet att göra avvägningar och bedömningar med hänsyn till situationen. Likaså behöver förskolan som skolform få större plats i den diskurs kring förskolans utemiljöer som idag till stor del formas av landskapsarkitekter.

Det är bra att det detaljplanetekniska förfarandet som det innebär att planera en förskola förtydligas. Tendensen är att detaljplanerna regleras allt hårdare för att friytan ska nå upp till de 30 kvadratmeter som är normen för Malmös förskolor. Konsekvensen blir att även byggrätten begränsas då förhållandet mellan byggnad och friyta blir konstant med de statiska, linjära samband som används. En mer flexibel syn på inne och ute och en mer tillitsfull syn på att förskoleverksamheten över dagen organiserar sig på ett sådant sätt att ute och inne är likvärdiga lärmiljöer. Särskilt under pandemin har en stor utveckling skett i hur förskolorna nyttjar sina utemiljöer.

Förskolenämnden bedömer att Boverket har avsikten att värna förskolornas utemiljöer, men att denna goda avsikt kan få motsatt effekt om ärendet inte hanteras med tydlig koppling till förskoleverksamhetens förutsättningar i sin helhet. Förskolan som skolform i Sverige bör tydligare vara en utgångspunkt i remissunderlaget, bland annat genom att inhämta kunskap om förskolans terminologi, behov och genom att bredda synen på vad som är barnens bästa.

Förskolenämnden i Malmö välkomnar en översyn av Boverkets allmänna råd och vill särskilt betona att det finns en vilja att delta i utformandet av föreskrifter. Malmö stad har sedan 2013 byggt cirka 60 nya förskolor och har kunskap om de perspektiv som föreliggande förslag inte förhåller sig till, bland annat förskolans behov av en kvalitativ utemiljö, familjernas behov av en närliggande förskola och förskolans kompensatoriska uppdrag.

Ordförande

.....
Rose-Marie Carlsson
.....

Nämndsekreterare

.....
Louise Säfström
.....

[Här anger du om det finns reservationer/särskilda yttranden]