



Datum

2021-06-21

Vår referens

Kajsa Magnusson

Utvecklingssekreterare

kajsa.magnusson@malmo.se

Tjänsteskrivelse

Remiss från Finansdepartementet - Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet STK-2021-569

Sammanfattning

I Boverkets promemoria föreslås en ändring i plan- och byggförordningen som ger Boverket ett ökat bemyndigande att meddela föreskrifter om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor och annan jämförlig verksamhet enligt plan- och bygglagen. Boverket vill kunna ställa bindande krav på kvaliteter och placering av friytor men har inte för avsikt att genom föreskrifter ställa krav på friytornas storlek. I ärendets beredning har förskolenämnden, grundskolenämnden och stadsbyggnadsnämnden getts möjlighet att yttra sig. Bedömningen är sammanfattningsvis att det är positivt att regleringen kring friytor ses över, men att myndighetsföreskrifter gällande friytors utformning kan bidra till en rättslig otydlighet på området, exempelvis hur föreskrifterna förhåller sig till annan lagstiftning. En alltför statisk bedömning av friytor riskerar att försvåra möjligheten att tillgodose behovet av skolor och förskolor i mer tätbebyggda områden.

Förslaget är att godkänna förslag till yttrande och skicka yttrandet till Finansdepartementet.

Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. Kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Finansdepartementet.

Beslutsunderlag

- Remiss från Finansdepartementet - Boverkets promemoria Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem
- Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet
- Fritidsnämnden avstår från att yttrande
- Remissvar från grundskolenämnden
- Grundskolenämnden beslut 210526 § 82 med muntlig Reservation (V)
- Remissvar från stadsbyggnadsnämnden
- Stadsbyggnadsnämnden beslut 210527 § 184 med Särskilt yttrande (M+C)

- Remissvar från förskolenämnden
- Förskolenämnden beslut 210526 § 80 med Reservation (MP) och (M) och Särskilt yttrande från (V) och (SD)
- Tjänsteskrivelse KSAU 210621 Remiss från Finansdepartementet - Boverkets promemoria Önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse
- Förslag till yttrande

Beslutsplanering

Kommunstyrelsens arbetsutskott 2021-06-21

Kommunstyrelsen 2021-06-29

Beslutet skickas till

Fritidsnämnden

Förskolenämnden

Grundskolenämnden

Stadsbyggnadsnämnden

Ärendet

Malmö stad har av Finansdepartementet fått möjlighet 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* (dnr 1201/2021).

Boverkets förslag

I promemorian föreslås en ändring i 10 kap. 9 § plan- och byggförordningen (2011:338).

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. Boverket vill kunna ställa bindande krav på kvaliteter och placering av friytor för lek och utevistelse vid fritidshem, skolor, förskolor och annan jämförlig verksamhet. Boverket har dock inte för avsikt att genom föreskrifter ställa krav på friytornas storlek.

Bakgrund till Boverkets förslag

Bakgrunden till Boverkets förslag är följande. Boverket utarbetade och beslutade 2015 allmänna råd – Boverkets allmänna råd (2015:1) om friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor och fritidshem. Under remissen av de allmänna råden framförde flera remissinstanser att det är nödvändigt med föreskrifter för att tvinga kommuner och byggaktörer att se till att behovet av tillräckligt stor friyta vid skola och förskola tillgodoses. Boverket bedömde då att det var lämpligt att som första steg besluta om vägledning och allmänna råd men att man avsåg att utvärdera effekterna av de allmänna råden. Om utvärderingen visade att den avsedda effekten inte skulle ha uppnåtts, skulle Boverket överväga att begära föreskriftsrätt.

Enligt SCB:s och Boverkets nationella kartläggning av landets skolgårdar 2013 - 2017 får barn allt mindre utrymme i stadsmiljöer. Enligt kartläggningen krymper skolgårdarna. I genomsnitt fick grundskoleeleverna 3,7 kvadratmeter mindre friyta per person på tre år. Det är stora skillnader runt om i landet, särskilt på kommunnivå. Orsaken till minskningen är ökat antal elever, förtätning på skolgårdar och att nya skolor byggs med allt mindre friyta.

Sedan den 1 januari 2020 är FN:s konvention om barnets rättigheter svensk lag.

Barnkonventionens artikel 31 handlar om barns rätt till lek, vila och fritid. I den allmänna kommentaren till artikel 31 betonas det nära sambandet mellan barnets rättigheter i artikel 31 och barnkonventionens huvudprinciper (artikel 2, 3, 6, 12). Kommunal planering och skola betonas som viktiga åtgärder för att förverkliga artikelns intentioner. Bland annat bör kommunen bedöma beståndet av lek- och rekreationsanläggningar för att garantera samma tillgänglighet för alla grupper av barn. Den offentliga planeringen bör prioritera att skapa miljöer som främjar barnets välbefinnande. Skolan bör därför utrustas med lämpliga inom- och utomhusutrymmen för lek, idrott, spel och drama, både under skoldagen och i anslutning till denna. Staten har även enligt artikel 4 en skyldighet att till det yttersta av sina resurser tillgodose barnets sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter.

Plan- och bygglagen (2010:900), PBL, är den lagstiftning som ställer ett uttalat krav på att det ska finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och liknande. Friytor för lek och utevistelse är enligt 2 kap. 7 § PBL ett allmänt intresse som ska tillgodoses i planläggning. Det allmänna intresset av lämpliga platser för lek och utevistelse preciseras också som ett krav på tomter att det ska finnas tillräckligt stor friyta lämplig för lek och utevistelse (8 kap. 9 § andra stycket PBL). Utöver de allmänt hållna kraven på tomter som anges i 8 kap. 9-11 §§ PBL finns ingenting i PBL eller i lagens förarbeten som anger hur bedömningen ska göras, hur stor yta som är tillräcklig eller hur den kan utformas för att vara lämplig för lek och utevistelse och svara mot barns behov av en god utemiljö. Boverkets allmänna råd (2015:1) anger bland annat vilka faktorer som bör vara avgörande vid prövning av friytans lämplighet, att friytan bör placeras i direkt anslutning till den byggnad som innehåller lokaler för förskola och liknande, samt att friytan inte bör kunna tas i anspråk för ett annat ändamål utan att ersättas med friyta med likvärdiga egenskaper. Syftet med de allmänna råden är att ge rekommendationer och stödja kommunerna i tolkningen av PBL:s bestämmelser om friyta, så att alla barn och unga får tillgång till en tillräckligt stor och välfungerande utemiljö.

Tillämpningen av 8 kap. 9 § andra stycket PBL är i dagsläget bristfällig när det gäller friytor för skolor och förskolor. Utifrån Boverkets löpande omvärldsbevakning och kontakter med kommuner och andra myndigheter konstaterar Boverket följande:

- De bestämmelser som prövningen grundas på är oklara. 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 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.

Boverket föreslår därför att 10 kap. 9 § plan- och byggförordningen (2011:338) ändras så att Boverket får i fråga om tomter även meddela de föreskrifter om krav på friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskola, skola eller annan jämförlig verksamhet som behövs för tillämpningen av 8 kap. 9 § andra stycket, 10 § och 11 § PBL.

Remissinstansernas yttrande

Förslaget har skickats på remiss till förskolenämnden, grundskolenämnden och stadsbyggnadsnämnden. Nedan redogörs sammanfattningsvis nämndernas yttrande. Yttrandena i sin helhet bifogas ärendet. Fördjupade kommentarer och synpunkter från nämnderna lämnas i förslag till yttrande.

Förskolenämnden

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.

I ärendet har MP och M lämnat skriftliga reservationer. V och SD har lämnat in särskilda yttranden.

Grundskolenämnden

Grundskolenämnden anser att myndighetsföreskrifter gällande friytors utformning vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet kan bidra till en ökad rättslig otydlighet på området. Denna risk för otydlighet tillsammans med vikten av att kommunerna har möjlighet att göra avvägningar och bedömningar utifrån bestämmelserna i plan- och bygglagen (2010:900) mot bakgrund av förutsättningar i varje enskilt fall innebär att grundskolenämnden avstyrker förslaget i föreliggande promemoria att ge Boverket utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet.

V har i ärendet lämnat muntlig reservation.

Stadsbyggnadsnämnden

Stadsbyggnadsnämnden ställer sig positiv till att Boverket får ett utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet. Friytornas storlek är en grundkvalitet och den enda kvalitetsaspekt som genom plan- och bygglagen kan säkerställas över tid, medan andra kvaliteter i utemiljön i

huvudsak måste hanteras i annan ordning.

M och C har i ärendet lämnat in ett särskilt yttrande.

Stadskontorets bedömning

Riktlinjer för friyta i Malmö stad

Stadsbyggnadsnämnden antog 2016 *Friytor vid förskolor och skolor. Riktlinjer från Stadsbyggnadsnämnden i Malmö*.¹ Riktlinjerna är tänkta att användas som stöd vid detaljplaneläggning och bygglovsprövning. Riktlinjerna är framtagna utifrån forskning, erfarenheter och gällande lagstiftning genom PBL, Boverkets allmänna råd BFS 2015:1 FRI 1 och Boverkets vägledning 2015 ”Gör plats för barn och unga! – En vägledning för planering, utformning och förvaltning av skolan och förskolans utemiljö”.

Vad gäller riktlinjer för förskolor (barn i åldern 1-6 år) planeras nya kommunala förskolor för minst 80 barn för att vara rationella att driva. Malmö stads ambition är 30 m² friyta per barn med en sammanhängande friyta på minst 2000 kvadratmeter belägen inom fastigheten med direkt anslutning till förskoleverksamhetens lokaler. Det finns möjlighet till vissa avsteg från denna ambition, till exempel vid tät stadsbebyggelse med tillgång till park inom 500 kvadratmeter.

Riktlinjerna för friyta vid grundskolor (årskurs F-9) anger att Malmö stads ambition är en friyta på 15 kvadratmeter per elev. Det finns även vad gäller grundskolor möjlighet till vissa avsteg, till exempel vid tät stadsbebyggelse med tillgång till park inom 500 kvadratmeter.

Stadskontorets bedömning

Stadskontoret ser positivt på Boverkets ansats, att garantera barn och unga tillräckliga friytor för att säkerställa möjlighet till lek, fritid och utveckling. Vidare har de tillfrågade nämnderna anfört att de nuvarande allmänna råden är otydliga och det finns ett behov av att tydliggöra bestämmelserna på området. En översyn av de allmänna råden är därför välkommen. De allmänna råden bör däremot inte omvandlas till föreskrifter.

Bedömningen är att myndighetsföreskrifter gällande friytors utformning vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet kan bidra till en ökad rättslig otydlighet på området, till exempel hur föreskrifterna förhåller sig till annan lagstiftning. Förslaget har en påverkan på det kommunala självstyret och stadskontoret anser utifrån nämndernas remissvar att det är av vikt att kommunen fortsatt kan göra avvägningar och bedömningar utifrån PBL i varje enskilt fall. Liksom Boverket konstaterar i sin promemoria har olika kommuner olika förutsättningar att säkerställa större friytor i anslutning till förskolor och grundskolor. En alltför statisk bedömning kring friytor riskerar att försvåra möjligheterna att tillgodose behovet av förskolor och skolor i närområdet för de invånare som bor i mer tätbebyggda områden, till exempel i Malmös innerstad. Stadskontoret vill därför lyfta fram att det är av vikt att Boverket i sin fortsatta process tar hänsyn till verksamheternas behov och perspektiv.

Förslag till yttrande har tagits fram med beaktande av ovan samt remissinstansernas yttrande.

¹ I riktlinjerna definieras friyta för lek och utevistelse som den yta som barnen kan använda på egen hand vid sin utevistelse. Områden som är otillgängliga för barnen, som till exempel förrådsbyggnader, bil- och cykelparkering samt ytor för lastning och lossning, ingår inte i denna friyta. Takterrasser har begränsad tillgänglighet och betraktas därför som kompletterande utemiljö.

Stadskontorets förslag

Förslaget är att kommunstyrelsen godkänner förslag till yttrande och skickar yttrandet till Finansdepartementet.

Ansvariga

Jonas Rosenkvist Avdelningschef

Magdalena Bondeson

Andreas Norbrant