



Datum
2021-06-22
Adress
August Palms Plats 1
Diarienummer
STK-2021-569

Yttrande

Till
Regeringskansliet
Finansdepartementet

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

Sammanfattning

Malmö stad välkomnar en översyn av de allmänna råden och regleringen kring friytor. Malmö stad kan dock notera vissa oklarheter i Boverkets promemoria och om Boverket avser att göra om de befintliga allmänna råden till föreskrifter. Malmö stad anser att myndighetsföreskrifter gällande friytors utformning vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet kan bidra till en ökad rättslig otydlighet på området och avstyrker därför förslaget i föreliggande promemoria. Skulle ändå föreskrifter tas fram är det viktigt att dels tydligare definiera vilka verksamheter som ska omfattas, dels ge utrymme för omställning av verksamhet och särskiljning av nyplanering av förskolor och skolor och befintliga verksamheter samt medge andra sätt att organisera utevistelse än på egen gård. Verksamhetsperspektivet måste tilldelas större plats istället för att ytstorlek görs till fixa värden och det måste även fortsättningsvis vara möjligt att förlägga förskole- och skolverksamhet till centrala delar av den täta staden. Boverkets konsekvensbeskrivning behöver dessutom utvecklas och hänsyn tas till fler artiklar i barnkonventionen.

Yttrande

Inledande synpunkter

Malmö stad motsätter sig förslagen att genom föreskrifter reglera friytor m.m. enligt förslagen i Boverket promemoria. Malmö stad välkomnar dock en översyn av de allmänna råden och regleringen kring friytor. Tillämpningen av 8 kap. 9 § andra stycket plan- och bygglagen (PBL) är i dagsläget bristfällig och det finns ett behov av att riktlinjerna kring friytor tydliggörs ytterligare. Förtydligande bör ske i form av råd och rekommendationer för att därigenom bibehålla kommunernas möjlighet till flexibla lösningar.

Synpunkter kring framtagande av föreskrifter

Malmö stad kan notera vissa oklarheter i Boverkets promemoria. Boverkets argumentation kring behovet av föreskrifter hänvisar till storleken på friytorna medan Boverket även anger

att föreskrifterna inte kommer att hantera just detta. Det framgår inte heller om avsikten är att göra om de befintliga allmänna råden till föreskrifter. I dagsläget är de allmänna råden generellt hållna och ger inte så mycket vägledning på området och utgör inte heller tillräckligt stöd för kommunens processer. En översyn av de allmänna råden välkomnas därför. Där emot anser Malmö stad att de allmänna råden inte bör omvandlas till föreskrifter då det kan leda till ökad otydlighet på området, till exempel hur de förhåller sig till annan lagstiftning. Det riskerar också leda till en minskad flexibilitet och i värsta fall till mindre friytor än vad som finns idag då en starkare reglering kan uppfattas som ett maxtak snarare än ett minimum. Malmö stad avstyrker därför förslagen i Boverkets promemoria.

Om sådana föreskrifter trots detta tas fram är det viktigt att definiera vilka verksamheter som ska omfattas, för att det ska vara tydligt när de ska tillämpas. De exempel som anges – ”skola, förskola, fritidshem eller annan jämförlig verksamhet” lämnar alltför mycket tolkningsutrymme. Det finns idag många olika sätt att bedriva förskole- och grundskoleverksamhet och välfungerande verksamheter med snålt tilltagna friytor har hittat sätt att kompensera för detta. Det kan också finnas behov av mer flexibla lösningar en viss period eftersom efterfrågan på förskole- och grundskoleplatser varierar över tid och befintliga förskolor och skolor bör ges möjlighet att ställa om verksamheten över längre tid. En föreskrift behöver därför ge utrymme för att särskilja nyplanering av skolor och förskolor och befintliga verksamheter. Det finns också skolor och förskolor som hittar andra sätt att organisera utvistelsen än på egen gård, till exempel olika former av utförskolor eller förskolor som har en utflyktsbuss. Det bör även framåt vara möjligt att medge denna typ av verksamhet som ett komplement till ordinarie planeringsmodell. Den goda avsikten att värna förskolans utemiljöer kan få motsatt effekt om ärendet inte hanteras med tydlig koppling till förskoleverksamhetens förutsättningar i sin helhet. Där kan exempelvis Malmö stads förskolenämnd, som byggt cirka 60 nya förskolor sedan 2013, vara delaktiga i Boverkets fortsatta arbete med att ta fram eventuella föreskrifter.

Bygglovsplikten och planering av friyta vid detaljplanering

Det är viktigt att de krav på förändrad friyta som en eventuell föreskrift anger, följer vad som anses vara bygglovspliktigt. Malmö stad anser att det är bygglovspliktigt att byta mellan förskola och grundskola, medan att byta årskurser för en befintlig grundskola inte är skäl för ny bygglovsprövning, och behöver därför inte heller prövas mot PBL. Därför är det följaktligen inte lämpligt att ställa andra krav för friytans omfattning för olika årskurser inom grundskola.

Det förekommer att en verksamhet helt eller delvis ställer om mellan grundskola och förskola, vilka ställer olika krav på storleken för friytan. Boverket menar att det inte går att hindra att bygglov medges för att genomföra hela den byggrätt som detaljplanen medger, även om det innebär att friytan kommer att bli för liten för den tilltänkta verksamheten. Malmö stad vill lyfta att konsekvensen av ett sådant synsätt innebär att detaljplanen alltid behöver precisera användningen (exempelvis S1 – förskola), vilket minskar flexibiliteten av detaljplanen över tid.

Verksamhetshänsyn

Ur ett stadsbyggnadsperspektiv anser Malmö stad att en definition av friytans minsta mått skulle kunna leda till ökad förutsägbarhet i planeringsprocessen. Reglering av friytan är det enda verktyg som PBL ger vad gäller att säkerställa en kvalitativ utemiljö och det går därmed inte att i detaljplaneprocessen säkerställa att verksamheten kompenseras för en mindre friyta på annat sätt. Det finns dock fler aspekter att ta hänsyn till vad gäller den verksamhet som ska bedrivas i skolor och förskolor varför Malmö stad utifrån ett helhetsperspektiv avstyrker förslaget i föreliggande promemoria. Malmö stad delar inte fullt ut Boverkets problembeskrivning om att ytorna vid förskolorna blir allt mindre. Inom Malmö stad tillämpas särskilda riktlinjer för friytorna vid skolor och förskolor och Malmö stads förskolenämnd har bedömt att friytorna vid förskolorna har ökat per barn sedan cirka tio år tillbaka. Malmö stad uppfattar att det är ett större problem att det finns många äldre förskolor och ofta mindre enheter som inte har tillräckliga friytor. Det är också en problematik i att det inte är möjligt att ställa motsvarande krav på verksamheter med annan huvudman än kommunen.

Vidare vad gäller förskoleverksamhet vill Malmö stad lyfta fram att det inte finns något linjärt samband mellan kvaliteten på undervisningen som bedrivs på en förskola och antalet kvadratmeter friyta. Det hade varit välkommet med större studier av tillämpad forskning som på ett tydligare sätt kan belägga relationen mellan storlek och kvalitet.

Det är bra om det detaljplanetekniska förfarandet som det innebär att planera en förskola förtydligas. Tendensen är att detaljplanerna regleras allt hårdare med konsekvensen att även byggrätten begränsas då förhållandet mellan byggnad och friyta blir konstant med de statistiska linjära samband som används. Statiska mått tenderar också att i praktiken bli ett maxtak och det blir svårare att göra avvägningar som leder till en större utemiljö än den angivna normen. PBL är till sin karaktär en avvägningslag och det är viktigt att kommunerna ges möjlighet och utrymme att göra avvägningar och bedömningar utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Vad gäller förskoleverksamhet behöver förskolan som skolform få större plats i diskursen kring förskolans utemiljöer. Antal platser på en förskola måste vara styrande istället för att krav på ytstorlek görs till fixa värden. Det måste till exempel finnas förutsättningar för att möjliggöra lokalisering av en ny förskola av tillräcklig storlek även i mer centrala delar av en stad som växer, utan att Boverkets regleringar motverkar detta. Centralt belägna förskolor främjar social hållbarhet och underlättar ambitionen om att så många barn som möjligt ska gå i förskola. Ytorna bör inte ha ett linjärt samband utan en större förskola bör kunna ges en utemiljö som har något färre kvadratmeter per barn än en mindre förskola. Det behöver finnas 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. 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 sy-

nen på vad som är barnens bästa. Boverket behöver vara tydliga med att det är skolverksamhet som ska bedrivas och att förskolor och skolor inte enkom är stadsbyggnadsprojekt.

Synpunkter på Boverkets konsekvensbeskrivning av utökad bemyndigande av föreskriftsrätt

I konsekvensbeskrivningen vad gäller hänvisningar till barnkonventionen bör även de artiklar som berör rätten till utbildning och goda förutsättningar för barnets optimala utveckling (artikel 6, 28 och 29) tas i beaktande. Konsekvensbeskrivningen bör även utvecklas med hur pågående och befintliga verksamheter berörs av föreslagen ändring.

Ordförande

.....
[Förnamn Efternamn]

[Fyll i titel]

.....
[Förnamn Efternamn]

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