



Datum
2021-05-27
Adress
Rönbladsgatan 1 B
Diarienummer
GRF-2021-10702

Yttrande

Till
Kommunstyrelsen

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

STK-2021-569

Grundskolenämnden beslutar att lämna följande yttrande:

Sammanfattning

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 avstyrker grundskolenämnden 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.

Yttrande

Föreliggande promemoria behandlar boverkets önskemål om utökat bemyndigande att meddela föreskrifter för friytor för lek och utevistelse vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet. Även om ett beslut om bemyndigande inte innebär att en föreskrift ska tas fram, utan bara att myndigheten får meddela föreskrifter på området, får man anta att syftet med ett bemyndigande i detta fall är att föreskrift på området ska meddelas.

Boverket vill genom denna föreskriftsrätt 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 friytors storlek.

Boverket ger idag ut Boverkets allmänna råd (2015:1) om friyta för lek och utevistelse vid fritidshem, förskolor, skolor eller liknande verksamhet (allmänna råden) som ett stöd i bedömningen av friytans storlek och innehåll på bland annat grundskolor. Anledningen till förelig-

gande förslag på föreskriftsrätt är att Boverket gör bedömningen att de allmänna råden inte ger tillräckligt stöd i bedömningen av friytans storlek och innehåll.

Med utgångspunkt i ovanstående, att myndighetsföreskrifter önskas meddelas avseende friytors utformning och att detta görs för att öka stödet och tydligheten i bedömning av friytors storlek och innehåll lämnar grundskolenämnden härmed sina synpunkter.

Rättsläge avseende friytor

När en obebyggd tomt ska bebyggas med byggnadsverk som innehåller bland annat lokaler för fritidshem, förskola och skola, ska det enligt 8 kap. 9 § andra stycket PBL, på tomten eller i närheten av denna finnas tillräckligt stor friyta som är lämplig för lek och utevistelse.

Enligt 8 kap. 10 § PBL ska reglerna i 8 kap. 9 § andra stycket tillämpas i skäligen utsträckning om tomten är bebyggd.

Enligt 8 kap. 11 § PBL ska reglerna i 8 kap. 9 § andra stycket tillämpas på bebyggda tomter också vid ändringar som kräver lov eller anmälan enligt PBL eller PBF, i den utsträckning som är skäligen med hänsyn till kostnaderna för arbetet och tomtens särskilda egenskaper.

Utöver dessa allmänt hållna krav finns det ingenting i PBL eller i förarbetena till lagen 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.

I de av Boverket framtagna allmänna råden står det att det ”vid placering och anordnande av friytor för lek och utevistelse [...] bör särskilt beaktas friytans storlek, utformning, tillgänglighet, säkerhet och förutsättningarna att bedriva ändamålsenlig verksamhet”. Vidare står det att ”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”.

Föreskrifter och allmänna råd

Enligt 8 kap. regeringsformen är det bara riksdagen och regeringen som har rätt att besluta om rättsregler, det vill säga sådana regler som är bindande för enskilda och myndigheter och som gäller generellt. Statliga myndigheter har inte någon direkt på regeringsformen grundad rätt att meddela föreskrifter. Regeringsformen medger dock att denna rätt i viss utsträckning delegeras till en myndighet. I dessa fall krävs ett bemyndigande, det vill säga en rätt att få ta fram föreskrifter. Bestämmelserna i föreskrifterna får dock inte tillföra något nytt i förhållande till lagen.

Utgångspunkten är dock att lagar och förordningar i så stor utsträckning som möjligt ska tas fram för att kunna tillämpas utan myndighetsföreskrifter, med hjälp av bland annat tydliga lagtexter, förarbeten och rättspraxis. Som en följd av detta ska bemyndiganden göras med återhållsamhet. Förvaltningspolitiska kommissionen framhöll i sitt betänkande I medborgar-

nas tjänst (SOU 1997:57) att tillväxten av myndighetsföreskrifter är ett centralt förvaltningspolitiskt problem och skapar inte mer tydlighet, vilket många gånger är ansatsen, utan snarare bidrar till otydlighet inom rättsområdet.

Allmänna råd är regler som skiljer sig från föreskrifter genom att de inte är bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. I 1 § författningssamlingsförordningen definieras allmänna råd som sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Det behövs inget särskilt bemyndigande för att en myndighet skall få besluta om allmänna råd på sitt område (prop. 1983/84:119 s. 24).

Grundskolenämndens ställningstagande

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.

Eftersom myndigheters föreskriftsrätt i allmänhet endast ger behörighet för myndigheten att meddela kompletterande föreskrifter till vad som regleras i lag eller en förordning kan dessa inte läsas och förstås fristående, utan måste tolkas ihop med aktuell lag, förarbeten och rättspraxis. Detta förhållande anser, till skillnad mot vad som hävdas i promemorian, grundskolenämnden kan orsaka mindre snarare än mer tydlighet inom rättsområdet.

Grundskolenämndens uppfattning är att den efterfrågade tydligheten avseende tillämpningen av plan och bygglagen (2010:900) inte uppnås genom myndighetsföreskrifter på området. Vidare anser nämnden att eftersom föreskrifterna inte får tillföra något nytt i förhållande till lagen kommer föreskrifterna heller inte resultera i en förändring i utformningen av friytor vid skolor, förskolor, fritidshem och annan jämförlig verksamhet.

Om Boverket ser ett behov av att skapa mer vägledning på området kan istället de allmänna råden utvecklas och skrivas om för att fylla denna roll. I dagsläget är de allmänna råden väldigt generellt hållna och ger inte så mycket vägledning på området.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår grundskoleförvaltningen 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.

Ordförande

.....
Sara Wettergren
.....

Direktör

.....
Anders Malmquist
.....

Lisa Stolpe (V) anmäler muntlig reservation.