

Handläggare

Stefan Kristensson
Telefon: 508 29 347
Jonas Lauri
Telefon: 508 29 575

**Remiss: förslag till Boverkets allmänna råd
(2015:xx) om friyta för fritidshem, förskolor,
skolor eller liknade verksamhet med tillhörande
konsekvensutredning m.m.****Sammanfattning**

Boverket önskar synpunkter på förslag till allmänna råd om friyta med tillhörande konsekvensutredning samt myndighetens utkast på vägledning om utemiljöer för barn och unga.

Utemiljön i förskolor och skolor är av stor betydelse för barn och elevers hälsa, utveckling och lärande och är en fråga som staden prioriterar i flera olika sammanhang. Staden anser dock att det är viktigt att lokala förutsättningar även fortsättningsvis är styrande och vill framföra att det är direkt olämpligt att reglera frågorna genom allmänna råd som riskerar att utvidga befintliga lagkrav.

Bakgrund

Boverket har fått i uppdrag av regeringen att ta fram en vägledning för barns och ungas utemiljö. Vägledningen ska användas vid planering, utformning, skötsel och förvaltning av förskolegårdar och skolgårdar.

Parallellt med vägledningen har Boverket tagit fram förslag på allmänna råd som stöd till vägledningen. Utöver bestämmelserna i plan- och bygglagen (PBL) saknas i dagsläget nationella riktlinjer för förskolegårdar och skolgårdar. Syftet med de nya allmänna råden är att förtydliga det regelverk som gäller för förskolegårdar och skolgårdar för att främja en enhetlig tillämpning av reglerna och för att bidra till en bättre utemiljö för barn och unga. Vägledningen är tänkt som ett stöd i den fysiska planeringen och i utvecklingsarbete för att säkerställa att barn och unga får tillgång till utemiljöer av god kvalitet.

Ärendet

Boverket önskar synpunkter på förslag till allmänna råd om friyta med tillhörande konsekvensutredning samt myndighetens utkast på vägledning om utemiljöer för barn och unga. Stockholms stad är remissinstans.

Ärendets beredning

Ett samlat svar för staden har beretts av stadsledningskontorets förnyelseavdelning.

Förslaget har remitterats till stadens stadsbyggnadskontor samt följande förvaltningar och bolag har getts möjlighet att lämna synpunkter:

- exploateringskontoret
- miljöförvaltningen
- trafikkontoret
- utbildningsförvaltningen
- Hägersten-Liljeholmens stadsdelsförvaltning
- Östermalms stadsdelsförvaltning
- AB Svenska Bostäder
- AB Familjebostäder
- AB Stockholmshem
- Skolfastigheter i Stockholm AB

Stadsledningskontorets synpunkter

Utemiljön i förskolor och skolor är av stor betydelse för barn och elevers hälsa, utveckling och lärande och är en fråga som staden prioriterar i flera olika sammanhang. Staden anser dock att det är viktigt att lokala förutsättningar även fortsättningsvis är styrande och vill framföra att det är direkt olämpligt att reglera frågorna genom allmänna råd som riskerar att utvidga befintliga lagkrav.

Behovet av en god utemiljö

Den fysiska miljö som barn och elever vistas i är en prioriterad fråga för staden. I stadens budget lyfts betydelsen av förskole- och skolgårdar fram och fullmäktige betonar särskilt att nämndernas ska verka för att förskolorna har gårdar som stimulerar lek och lärande. Boverkets förslag innebär vad gäller ambitionsnivån inte några förändringar jämfört med de riktlinjer, den inriktning och strävan som staden redan har i detta arbete. Under 2015 har utbildningsnämnden även fått i uppdrag av kommunfullmäktige att

kartlägga stadens samtliga skolgårdar och ta fram en så kallad lekvärdesfaktor för att ytterligare sätta fokus på frågan.

Stadsledningskontoret delar analysen om vikten av en god utemiljö och har förståelse för de rekommendationer som finns i vägledningen. De synpunkter som inhämtats in ifrån stadens olika förvaltningar styrker detta.

Stadsledningskontoret vill särskilt lyfta fram betydelsen av en god planering och förvaltningsövergripande samarbete för att uppnå ändamålsenliga lösningar. Det är dock viktigt att vägledning och riktlinjer utgår ifrån lokala förutsättningar, vilket skiljer sig åt kraftigt, inte bara mellan kommuner utan även inom en kommun som Stockholms stad.

Boverkets förslag till allmänna råd pekar på vilka kvalitetsaspekter som bör beaktas vid tillskapande av friyta för verksamheten utan att precisera ytans storlek. Stadsledningskontoret ställer sig positiv till denna utgångspunkt. Motsvarande resonemang hade dock behövts gällande skrivningen om att friytan i första hand ska ordnas på den tomt där verksamheten ska bedrivas. I det allmänna rådet bör det istället regleras att de kvaliteter som ska eftersträvas ska tillhandahållas i närområdet.

Flexibla lösningar för en växande stad

Stadsledningskontoret kan konstatera att stora delar av Stockholm, exempelvis innerstaden, i princip är fullbyggd. För att klara av ett ökat behov av platser är det i dessa områden helt avgörande att kunna utnyttja befintliga resurser, exempelvis genom utbyggnad och komplettering av befintliga skolor. Skolgårdar måste i dessa fall kunna utnyttjas. Inskränkningar i denna möjlighet kan staden inte acceptera.

Utvidgade kriterier för friytor kan få betydelse särskilt i samband med förtätning av befintlig bebyggelse. Om nya förskole- och skolplatser inte kan anordnas i närområdet blir eventuellt alternativet att förlägga dessa på långt avstånd från elevernas hem. Detta skulle kunna medföra ett ökat tryck på mer resor och andra negativa konsekvenser.

Över tiden varierar stadens utnyttjande av pedagogiska lokaler med tillhörande friytor. Det är vanligt att samma lokal under olika perioder utnyttjas för förskola, skola, fritidshem med mera. Lokaler är stationära och binder mycket kapital varför en flexibel

användning av det långsiktiga lokalinnehavet är nödvändig. Parallellt sker även omstruktureringar av befintliga resurser. Det är vanligt att staden bygger till befintliga skolor i områden med ökande elevantal genom kompletteringsbebyggelse på skoltomten. Även verksamhetsmässigt sker förändringar över tiden. Barngruppernas storlek och personaltäthet är exempel på faktorer som påverkar möjligheterna att bedriva och organisera den dagliga verksamheten. Förutsättningarna för att som komplement kunna utnyttja stadens allmänna friytor, till exempel näraliggande parker och grönområden, i det pedagogiska arbetet kommer därför att variera. Kontorets uppfattning är att stadens allmänna friytor ska ses som en resurs i detta sammanhang

Bebyggelsebar mark är en bristvara i Stockholm samtidigt som staden har höga ambitioner vad gäller bostadsbyggandet. Det långsiktiga målet är att bygga 140 000 nya lägenheter till 2030 varav 40 000 lägenheter ska vara klara till 2020. Samtidigt ska barnomsorgsgarantin och skolplikten klaras, det är absoluta krav. Mark kommer därför behöva avsättas för både förskolor och skolor. Det är ofrånkomligt att det finns en osäkerhet om det exakta behovet av förskolor och skolor vid tidpunkten för markplaneringen. Ibland behöver planeringen korrigeras i senare skeden och då är det ofta svårt att finna mark för ändamålet i närområdet. Förutsättningarna för att kunna inrätta till exempel nya förskolor måste då vara flexibla.

I samband med bostadsutbyggnadsprojekt kommer det vara nödvändigt att frekvent integrera pedagogiska lokaler, till exempel förskolor, i flerbostadshus. Det kräver, speciellt i tät stadsstruktur, ofta kompromisser vad gäller bebyggelsens utformning för att kunna skapa bland annat god utemiljö för både förskolans men även de boendes behov.

Med hänvisning till den flexibla användningen av pedagogiska lokaler och att de verksamhetsmässiga förutsättningarna varierar över tiden är det enligt stadsledningskontoret vanskligt att vid ett givet tillfälle allt för bestämt styra friytornas innehåll och utformning genom att utvidga lagkraven inom området. Det finns bakåt i tiden exempel på olika krav som haft sådan påverkan, krav som idag dessutom inte längre är relevanta. Det vore olyckligt om speciella krav på just friytor för pedagogiska lokaler får allt för långtgående påverkan på utformningen av den framtida bebyggelsestrukturen i Stockholm.

Staden har en mängd befintliga förskolor och skolor med tillhörande friytor i varierande omfattning och läge. Sammantaget finns det drygt 1 400 förskolor, grundskolor och gymnasieskolor, varav drygt hälften drivs i kommunall regi. Inte sällan är de föremål för anpassningar av olika slag. Omfattningen är ibland sådan att bygglov krävs för åtgärderna. Vad som sagts ovan om utvidgade lagkrav inom området riskerar givetvis att träffa även dessa befintliga enheter. Det finns därför en överhängande risk att det kan uppstå konflikter mellan två viktiga intressen för Stockholm – att genom förtätning kunna bygga en stor mängd bostäder samt att det i boendemiljön ska finnas förskolor med lämpliga gårdar som stimulerar lek och lärande. Att samtidigt uppfylla båda dessa intressen utan tillgång till flexibla lösningar framstår som svårt.

Allmänna råd som utvidgar lagrummet

Allmänna råd är inte bindande och det förligger därför inga krav på att följa dem. Däremot innehåller allmänna råd rekommendationer om hur någon bör agera för att följa de bindande bestämmelserna i lagstiftningen som råden är kopplade till. Allmänna råd ska därför inte heller ställa nya krav utöver lagens krav, utan endast förtydliga lagkraven.

Stadsledningskontoret vill understryka att bygglovsgivningen måste ske med stöd av PBL. Stadsledningskontoret vänder sig emot att förslaget till allmänna råd tillför nya begrepp och kriterier för tillämpningen av lagen vilket leder till en indirekt utvidgning av lagrummet. Ett exempel på detta är skrivningen att friytan bör ligga i direkt anslutning till förskolan jämfört med lagens formulering i 8 kap 9 § PBL om att friytan ska finnas på tomten eller i närheten. Ett annat exempel är hänvisningen till ”ändamålsenlig verksamhet” som rör hur skolverksamheten organiseras och bedrivs vilket istället bör regleras i skollagen.

PBL är en avvägningslagstiftning vilket innebär att olika allmänintressen ska beaktas och vägas mot varandra. Stadsledningskontoret noterar att Boverket i underlaget benämner lagen som en ”möjlighetslagstiftning” utan att närmare konkretisera vad denna möjlighet består i. Stadsledningskontoret anser att Boverket genom resonemang och begreppsanvändning ger ett felaktigt sken av att vad som helst skulle vara möjligt att åberopa vid tillämpningen av PBL, vilket inte är fallet.

Även om allmänna råd rent juridiskt endast utgör en rekommendation anser stadsledningskontoret att dessa

formuleringar ökar risken för att det bildas en hantering och praxis som står i strid med PBL:s lagrum och lagstiftarens intentioner. I vart fall finns det en uppenbar risk för att de allmänna råden på ett olämpligt sätt utökar snarare än klargör bestämmelserna i PBL.

I det fall förslaget till allmänna råd och vägledningen på området antas, är det av stor vikt att förutsättningarna för avvikelser från kravet på friytor m.m. tydliggörs. Det behöver på ett bättre sätt framgå när det är möjligt att frånga dessa då särskilda skäl antas föreligga.