

Martin A. Hanssen

Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge

En evaluering

Tittel: **Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge**

Forfatter: Martin A. Hansen

NIBR-notat: 2006:127

ISSN: 0809-6929
ISBN: 82-7071-627-8
Prosjektnummer: O-2385
Prosjektnavn: Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge

Oppdragsgiver: Muljøverndepartementet

Prosjektleder: Martin A. Hanssen

Referat: Notatet er en evaluering av rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven

Sammendrag: Norsk

Dato: Juni 2006

Antall sider: 47

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning
Sinsenvn. 47 B, Postboks 44 Blindern
0313 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00
Telefaks: 22 22 37 02
E-post: nibr@nibr.no
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2006

Forord

Notatet er skrevet på oppdrag fra Miljøverndepartementet og er en evaluering av Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge etter plan- og bygningsloven (RPR-BU).

Retningslinjene er evaluert ved hjelp av spørreskjema til alle norske kommuner, samt med intervjuundersøkelser til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn. Tidligere evalueringer av RPRene er også anvendt. Dernest er det gitt noen råd om hvordan RPR-BU bør utvikles og hvordan det bør arbeides med å fremme bruken av den.

Undersøkelsen er gjennomført av og notatet er skrevet av Martin A. Hanssen, mens Kjell A. Harvold har deltatt på møter, med gjennomlesning og diskusjoner, samt levert noen tekstelementer.

Oslo, juni 2006

Berit Nordal
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt.....	4
Sammendrag	6
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn	7
1.2 Metode.....	7
2 RPR etter plan- og bygningsloven og erfaringene med disse	9
2.1 RPR- et element i kommunenes planlegging	9
2.2 Utarbeidede rikspolitiske retningslinjer	10
2.3 Erfaringer med RPR	11
2.4 RPR – et virkemiddel som ikke har funnet sin form?	12
2.5 Gjennomførte studiers betydning for evalueringen av RPR-BU.....	13
3 Kommunenes arbeid med RPR-BU	14
3.1 Innledning	14
3.2 Kjennskap til RPR-BU	14
3.3 Vurderinger av RPR-BUs bidrag	15
3.3.1 Synliggjør og styrker RPRen barns og unges interesser?.....	16
3.3.2 RPR-BU som grunnlag for å integrere og ivareta barns og unges interesser	17
3.4 Konfliktområdene med barn og unges interesser	18
3.4.1 Innledning	18
3.4.2 By- og tettstedsmessig foretting.....	18
3.4.3 RPR-BU som grunnlag for konfliktvurdering med andre interesser.....	19
3.5 Organisatoriske grep i kommunene.....	20
3.5.1 Barnerepresentanten	21
3.6 Vurdering av konsekvenser for barn og unge	22
3.7 Samlet vurdering av barn og unges oppvekstmiljø i kommuneplan- arbeidet.....	22
3.8 Egne kommunale retningslinjer, vedtekter eller bestemmelser for barn og unge?	23
3.9 Sørge for sikring mot forurensing og fare	24
3.10 Egnede arealer	25
3.11 Forholdet til private planleggere	25
3.12 Erstatte kommunen fellesareal eller friområder?	26
3.13 Hvor ofte skaffes det fullverdig erstatningsareal?.....	27
3.14 Universell utforming	28
3.15 Korrelasjoner mellom par av svar	29
3.16 Avslutning	30
4 Statens og fylkeskommunes arbeid.....	31
4.1 Innledning	31

4.2	Fylkeskommuner og fylkesmenn	31
4.2.1	Opplæring og veiledning.....	31
4.2.2	Merknader, innsigelse og klage.....	32
4.2.3	Hva kan fylkene gjøre i tillegg til det ”vanlige” informasjonsopplegget?	33
4.2.4	Synspunkter på RPR-BU.....	33
4.3	Barneombudet	34
4.4	Miljøverndepartementets rolle	34
4.4.1	Bør staten velge andre virkemidler?.....	35
4.5	Avslutning	35
5	Innspill til endringer og anbefalinger	36
5.1	Innledning	36
5.2	Innspill til og drøftning av endringer	36
5.2.1	Innspill fra kommuner og fylker	36
5.2.2	Drøftning av mulige endringer	38
5.3	Forslag til endringer	39
	Litteratur	40
Vedlegg 1	Spørreskjema.....	42
Vedlegg 2	Tabeller	49
Vedlegg 3	Spørsmål til fylkesmenn, fylkeskommuner (og barneombudet)	56
Vedlegg 4	Spørsmål til kommunene.....	58
Vedlegg 5	Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging	59

Figuroversikt

Figur 2.1	Styringssignal til kommunal planlegging.....	10
Figur 2.2	Virkeområde for RPR. Oversikten viser de fem RPR som gjelder i dag.	11
Figur 3.1	Hvilken kjennskap har kommunens planleggere til RPR-BU? Sett et kryss fra 1 til 5 der 1 = ingen kjennskap og 5 = meget god kjennskap.	15
Figur 3.2	I hvilken utstrekning har RPR-BU bidratt til å styrke barn og unges interesser? Sett et kryss fra 1 til 5 der 1 = ikke i det hele tatt og 5 = i stor utstrekning.....	16
Figur 3.3	Gir RPR-BU et godt nok grunnlag for å integrere og ivareta barn og unges interesser i kommunens planlegging og byggesaksbehandling? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = ikke i det hele tatt og 5 = i stor utstrekning.....	18
Figur 3.4	Gir RPR-BU et godt nok grunnlag for å vurdere saker der barn og unges interesser kommer i konflikt med andre interesser? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = ikke i det hele tatt og 5 = i stor utstrekning.	19
Figur 3.5	I hvor stor grad organiserer kommunen planprosesser slik at barn- og unge selv deltar og kommer frem med synspunkter? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = aldri og 5 = alltid	20
Figur 3.6	Hvor i kommunen ligger ansvaret for å følge opp RPR-BU?	21
Figur 3.7	Hvor ofte blir konsekvenser for barn- og unge vurdert i plan- og byggesaksbehandlingen? Sett ett kryss.	22
Figur 3.8	Hvor ofte blir det gjort en samlet vurdering av barn og unges oppvekstmiljø for å innarbeide mål og tiltak i kommuneplanarbeidet? Sett ett kryss.	23
Figur 3.9	I hvor stor grad sørger kommunen for at barn og unges arealer er sikret mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = aldri og 5 = alltid.	24
Figur 3.10	I hvor stor grad sørger kommunen for, gjennom egen eller andres planlegging, at det i nærmiljøet finnes arealer som egner seg for barn og unges lek og opphold, gir mulighet til ulike typer lek på ulike årstider, kan brukes av ulike aldersgrupper, gir mulighet til samhandling mellom barn, unge og voksne og egner seg til barnehager? Sett et kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.....	25
Figur 3.11	I hvilken utstrekning er kommunen aktiv overfor private forslagsstillere/utformere av reguleringsplaner for å sikre at de tar hensyn til RPR-BU? Sett ett kryss der 1 = gjør ingenting og 5 = svært aktiv.	26
Figur 3.12	Erstatter kommunen fellesareal eller friområder som er i bruk til/egnet for lek, hvis disse omdisponeres? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = aldri og 5 = alltid.	27
Figur 3.13	Hvor ofte skaffer kommunen fullverdig erstatningsareal ved utbygging og omregulering av uregulert areal som barn bruker som lekeareal? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = aldri og 5 = alltid.....	28

Figur 3.14	I hvor stor grad sørger kommunen for, gjennom egen eller andres planlegging, at det i nærmiljøene finnes arealer som gir mulighet til samhandling mellom barn, unge og voksne? Sett ett kryss på hver linje på en skala fra 1 til 5	29
Figur 4.1	Gir fylkesmannen og/eller fylkeskommunen faglig støtte til kommunen i arbeidet med å sikre barn og unges interesser? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.	32
Figur 4.2	I hvilken grad har merknader/innsigelser bidratt til endringer i de aktuelle planene? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad (N=101).....	33

Sammendrag

Martin A. Hanssen

Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge – en evaluering

NIBR-notat 2006:127

Studien er en evaluering av Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge etter plan- og bygningsloven (RPR-BU), på oppdrag for Miljøverndepartementet. Den har et todelt formål. Det er for det første å kartlegge hvordan arbeidet med RPR-BU i kommuner og fylker, samt få synspunkter på retningslinjen fra disse. For det andre er formålet å komme med noen anbefalinger om endringer i RPR-teksten eller hvordan det bør arbeides med å fremme bruken av den.

Undersøkelsen viser at RPR-BU har en betydelig effekt på kommunenes arbeid med barn og unges interesser i planleggingen og byggesaksbehandlingen. Det er dermed mulig å slå fast at RPR-BU fungerer godt, en konklusjon som også underbygges av en vurdering i forhold til allmenne kriterier for hvordan en RPR bør utformes for å fungere godt. Om disse interessene er i varetatt i *tilstrekkelig* grad er selvsagt allikevel et diskusjonspunkt.

Våre anbefalinger er:

- Det bør innføres et krav i RPR-BU om å dokumentere barn og unges arealbruk
- Konkretiseringer av arealnormer bør vurderes
- By- og tettstedsmessig fortetting bør omtales i RPR-BU, og muligheten for å komme med spesifikke normer som forholder seg til områdenes egenskaper i form av egnethet og ønskarhet av arealkvaliteter for barn og unge bør adresseres
- Staten bør rette ny oppmerksomhet mot dette feltet, og bør bl.a. legge opp til at fylkeskommuner/fylkesmenn inngår en avtale med kommunene der de får hjelp til å arbeide aktivt med barn og unge i planleggingen og forplikter seg på viktige ting. En modell for dette foreligger i Vestfold
- Det bør utvikles et informasjonsopplegg for hvordan kommunene kan arbeide med barn og unges deltakelse i planprosessene

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge¹ (RPR-BU), etter plan- og bygningsloven ble vedtatt i 1989. Miljøverndepartementet har bedt NIBR om å evaluere retningslinjene. Departementet ønsket at evalueringen skulle ta for seg:

- praksis i kommunene: hvordan RPR-BU blir brukt som verktøy av kommunen i selve planleggingsprosessen:
 - oppfyller kommunene kravene til konsekvensutredninger, og organisering av synspunkter fra barn og unge?
 - er den et grunnlag for utarbeidelse av retningslinjer, bestemmelser, vedtekter?
 - stilles det krav eller sørge for å innfri krav til fysisk utforming (herunder krav erstatningsarealer)?
 - hvordan forholder kommunene seg til RPR-BU når reguleringsplaner fremmes av private utbyggere?
- praksis i fylkeskommuner og hos fylkesmenn,
 - deres opplevelse av bruken og verdien av RPR-BU for dem selv og for kommunene, bla. i forhold til innsigelsesproblematikken
 - om de har noen tanker om hvordan retningslinjene kan revideres for eventuelt å bli bedre?

Evalueringen skal brukes som bakgrunn for å vurdere om det er behov for endringer i RPRens ordlyd for å oppnå at barn og unges interesser blir ivaretatt i planlegging og i resultatet av planleggingen, og for å vurdere om RPRens virkemåte kan bedres gjennom den forvaltningen Miljøverndepartementet står for.

I arbeidet er det utviklet en rekke mer spesifikke problemstillinger. Disse fremgår av gjennomgangen i dette notatet og er samlet i det vedlagte spørreskjemaet.

1.2 Metode

Det ble sendt ut et eget spørreskjema til alle kommunene (Vedlegg 1). Spørreskjemaets hensikt var å avdekke kommunenes forhold til RPR-BU bredt. Deretter ble det tatt et utvalg av 3 casekommuner og gjennomført dybdeintervjuer på telefon med en bredde av kommunale aktører. Hensikten med casestudiene har vært å få noen utdypende svar på sentrale problemstillinger (se Vedlegg 4). Vi har snakket med personer i 6 typer stillinger.

¹ Det formelt riktige navnet er ”Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging”.

Det er plansjef, kommuneplanlegger, barnerepresentanten, planutvalgspolitiker, rådmann og ordfører.

Kommunene som ble valgt er Sunndal, Horten og Oppegård. Det første kriteriet for valget er at de gjennom spørreskjemaundersøkelsen fremstod som om de har arbeidet mye for å ivareta hensynene i RPR-BU. Derneft la vi vekt på en viss geografisk spredning. Til slutt var det viktig å ha kommuner med utbyggings- og fortetningspress, fordi samtalene med fylkesleddet avdekket at dette er den viktigste utfordringen i arbeidet med barn og unges interesser i planleggingen. Vi har tenkt at de som arbeider godt med barn og unges interesser under en utfordrende situasjon trolig er de som har aller mest å fortelle oss. Horten og Oppegård deler begge kombinasjonen av disse to kjennetegnene, mens Sunndal ikke står overfor denne typen press.

Det er også gjennomført dybdeintervjuer med den mest sentral medarbeideren på området hos 3 fylkesmenn, 3 fylkeskommuner og Barneombudet. Dette har vært gjort både for å få et bredere bilde av hvordan det arbeides i kommunene, men ikke minst å få fylkesleddets eget perspektiv på det de selv gjør i denne sammenhengen. Fylkesmennene og fylkeskommunene er valgt ut på grunnlag av hvilke enkeltpersoner som har spesielt mye kunnskap om dette. Til sammen seks forskjellige fylker er representert, selv om det ikke har vært et eget poeng at vi ikke skal ha to forskjellige fra hvert fylke. Oslo/Akershus, Vestfold, Telemark, Vest-Agder, Hordaland og Troms er representert. Fremstillingen skiller ikke synspunkter fra henholdsvis fylkesmann og fylkeskommune.

Spørreskjemaet ble sendt ut elektronisk til alle kommunene. Vi har, etter purring, fått svar fra 229, noe som er en svarprosent på 53. N er alltid 229, med noen unntak der bare et utvalg har gått videre til å svare på et oppfølgingsspørsmål. N er da oppgitt spesielt. Vi ser ingen tydelig skjevhet i forhold til fylkesrepresentasjon og størrelse (storby sett opp mot de andre). Ut fra denne relativt enkle representativitetstesten velger vi å si at det ikke er noen skjevheter i materialet som forhindrer oss å generalisere resultatene fra utvalget av kommuner og til alle kommuner.

Vi presenterer resultatene av spørreskjemaundersøkelsen og alle innspill på forhold i kommunene, som vi får gjennom intervjuene, samlet, fordi problemstillingene er sterkt sammenflettet, og det gir en bedre flyt i fremstillingen frem og tilbake mellom disse datakildene. For å skille dem fra hverandre kaller vi de som har svart på spørreskjema for 'respondenter', men de vi har hatt samtaler med for 'informanter'. Ytterligere et grep man kan være oppmerksom på, for å skille hvor data kommer fra, er at alle prosentsetser viser til funn i spørreskjemaundersøkelsen.

Spørreskjemaet er Vedlegg 1, utskriften av svarfordelingen på spørreskjemaet er Vedlegg 2, intervjuguiden til fylkesleddet er Vedlegg 3 og intervjuguiden til kommunene er Vedlegg 4.

2 RPR etter plan- og bygningsloven og erfaringene med disse

2.1 RPR- et element i kommunenes planlegging

Plan- og bygningsloven gir staten en rekke virkemidler for å styre og påvirke kommunenes planlegging. Noen av disse er utformet med sikte på å påvirke planleggingen *før* den tar til, mens andre handler om å gripe inn i planleggingen. Et klassisk problem i kommunal planlegging er at viktige instanser ofte gir innspill sent i prosessen. Ideelt sett skal RPR motvirke dette, ved at retningslinjene foreligger *før* planprosessen begynner – og formidler målsettinger på et viktig politikkområde. RPR er altså primært et virkemiddel rettet inn mot å legge premisser før planleggingen starter (men det er også et hjelpemiddel for flere aktører etter at selve planprosessen har kommet i gang).

Samtidig er RPR et relativt *generelt* virkemiddel. Loven gir staten hjemmel til å kunne ”..stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utviklingen i fylker og kommuner som skal legges til grunn for planleggingen etter denne lov”, som det heter i § 17-1 første ledd i plan- og bygningsloven. RPR vedtas ved kongelig resolusjon. RPR er ikke først og fremst et detaljert utformet pålegg om hvordan bestemte hensyn skal ivaretas i planleggingen. Det dreier det seg i større grad om en formidling av nasjonale mål og interesser, som staten vil legge særlig tyngde bak. En RPR kan altså ikke diktere innholdet i en kommunal plan, men retningslinjene kan fremheve et hensyn sterkt.

I tabellen nedenfor har vi skjematisk vist hvordan signaler i kommuneplanprosessen kan gis fra staten: de kan være generelle eller mer spesifikke – og de kan gis tidlig eller senere i planprosessen (Harvold m.fl. 2004:36).

Figur 2.1 *Styringsignal til kommunal planlegging*

	Styringsignal i forkant av planarbeidet	Styringsignal underveis eller i etterkant av planarbeidet
Generelle styringsignal	Situasjon 1: Eks: Generelle målformuleringer i stortingsmeldinger Eks: Bestemmelsen i PBL § 17-1 om RPR	Situasjon 2: Eks: Fylkeskommunens veiledningsansvar etter PBL
Mer spesifikke styringsignal	Situasjon 3: Eks: Bestemmelsen i PBL § 17-2 om 100-metersbeltet	Situasjon 4: Eks: Innsigelse etter at kommunens plan foreligger

RPR som styringsignal, i forkant av planarbeidet, hører definitivt hjemme i venstre del av tabellen (rute 1 eller 3). Den generelle formen de eksisterende retningslinjene har fått, gjør at det kanskje er riktig å plassere dem i rute 1, sammen med for eksempel generelle målformuleringer gitt i stortingsmeldinger. I det neste avsnittet gis det en gjennomgang av de RPRene som faktisk har blitt utarbeidet.

2.2 Utarbeidede rikspolitiske retningslinjer

Det er i alt utarbeidet syv rikspolitiske retningslinjer (RPR). Den første RPR som ble utarbeidet var "Rikspolitiske retningslinjer for regional planlegging og miljøkrav i forbindelse med Hurumprosjektet (Hovedflyplass og tilbringersystem)". Denne RPR-en ble gitt som kongelig resolusjon 30. juni 1989. Noen måneder senere kom den andre, "RPR for å styrke barn og unges interesser i planleggingen", gitt ved kongelig resolusjon 1. september 1989.

Listen nedenfor viser titlene på de syv rikspolitiske retningslinjene. I parentes står årstallet de ble gitt ved kongelig resolusjon.

- RPR for regional planlegging og miljøkrav i forbindelse med Hurumprosjektet (Hovedflyplass og tilbringersystem) (1989)
- RPR for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (1989)
- RPR for regional planlegging og miljøkrav i forbindelse med hovedflyplass på Gardermoen (1991)
- RPR for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen (1993)
- RPR for samordnet areal- og transportplanlegging (1993)
- RPR for planlegging i forbindelse med hovedflyplass på Gardermoen (1994)
- RPR for vernede vassdrag (1994)

Listen viser at samtlige sju RPR ble utarbeidet i seksårsperioden 1989-1994. Tre av retningslinjene omhandler planlegging i forbindelse med ny hovedflyplass og to av disse er ikke lenger aktuelle; RPR for Hurumprosjektet fra 1989 og den første retningslinjen for

Gardermoen fra 1991, som ble erstattet med en ny RPR for Gardermoen i 1994. Det er altså fem rikspolitiske retningslinjer som fortsatt gjelder.

De rikspolitiske retningslinjene er korte. Typisk er de på tre til fire sider og inndelt i fem til seks hovedavsnitt. Retningslinjene er ikke standardisert i disposisjonsmessig forstand, for eksempel med likelydende punktoverskrifter. Likevel er det en viss likhet i selve oppbyggingen av dokumentene. Det virkeområdet RPR-en omhandler er presisert, når retningslinjene ikke omhandler alle landets kommuner og fylkeskommuner. Videre blir overordnende eller nasjonale mål omtalt – og deretter blir dette presisert med delmål og mer konkrete retningslinjer.

Vanligvis omtales retningslinjens virkeområde eksplisitt. Tabellen nedenfor viser hvordan det kommunale og fylkeskommunale nivået berøres av de ulike RPRene. Som det framgår av tabellen, er det bare to rikspolitiske retningslinjer som gjelder alle kommuner ('Barn og unge' og 'Areal- og transportplanlegging'). Retningslinjene for Oslofjorden og Vernede vassdrag er eksempler på RPR som bare gjelder et begrenset antall kommuner. I begge disse tilfellene gjelder for øvrig heller ikke RPR hele arealet i kommunen.

Figur 2.2 Virkeområde for RPR. Oversikten viser de fem RPR som gjelder i dag.²

RPR	Virkeområde
Barn og unge	Gjelder alle kommuner og fylkeskommuner
Oslofjorden	Berører 37 kommuner og fem fylkeskommuner
Areal og transport	Gjelder alle kommuner og fylkeskommuner. I by- og tettstedsområder stilles det særskilte samarbeidskrav
Gardermoen	Gjelder 14 kommuner samt det fylkeskommunale nivå
Vernede vassdrag	"Berørte kommuner og fylkeskommuner" (i praksis alle fylkeskommuner og 319 kommuner)

Alle retningslinjene har generelle målformuleringer innarbeidet. Av de fem retningslinjene som fortsatt gjelder, omtaler tre (barn og unge, vernede vassdrag, Oslofjorden) eksplisitt nasjonale mål. De to øvrige omtaler også overordnede mål, selv om de her ikke blir kalt "nasjonale". Disse målsetningene er, ikke overraskende, generelt formulert. Deretter omtaler alle retningslinjene mer eksplisitte formål eller delmål. Felles for alle RPRene er at også disse delmålsetningene er *vagt* formulert.

2.3 Erfaringer med RPR

Som nevnt tidligere er målformuleringene i de eksisterende rikspolitiske retningslinjene generelt sett relativt vage. ECON argumenterer imidlertid i rapporten *Bruk av rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven (1995:29)* for at RPR for vernede vassdrag er sterkere enn de øvrige. Den er mer strukturert "og delmålene er i stor grad formulert slik at de kan knyttes opp mot observerbare størrelser, noe som styrker mulighetene for ens praktisering og etterprøving". Kanskje like viktig er det at retningslinjene "er klart forankret i verneplaner vedtatt av Stortinget, hvor retningslinjene kommer inn som en oppfølging av disse" (ibid). Målene er med andre ord klare fordi de bygger på andre dokumenter som er klare. Dette understreker at det sannsynligvis er

² Hentet fra Harvold m.fl. 2004

vanskelig å bedømme RPR som et isolert dokument: det må ses i sammenheng med både andre dokumenter og med prosessene rundt retningslinjene.

Når kommunene må forholde seg til en RPR på et område der det fins flere andre styringsdokumenter, og disse peker i en annen retning, er det rimelig å anta at det kan bli vanskelig å forholde seg til for planmyndigheten. Hvis kommunene skal arbeide etter statens mål, må målsetningene være sammenfallende (ECON 1995:6). Når dette ikke er tilfelle – og det oppstår målkonflikter – kan disse påvirke bruken av RPR (Johnsen et. al 1996:125). Sett ut fra et slikt perspektiv kan det være behov for at RPR består av presise mål, og er saksmessig avgrenset (ECON 1995:24) – og det kan argumenteres for at retningslinjene fokuserer på ”skal” i stedet for ”bør”(Johnsen et. al 1996:125).

I forhold til den firefeltstabellen som ble presentert innledningsvis, kan disse ønskene om avgrensning og klarhet være argumenter for at de rikspolitiske retningslinjene plasseres i rute 3 (i stedet for rute 1).

Samtidig ligger det en opplagt fare i en konkretisering og spesifisering: ”alle” vil gjerne ha særbestemmelser som sikrer sine sektorinteresser. Kommunene skal på sin side sørge for at planleggingen ivareta helheten. Desto flere konkrete bestemmelser kommunene må ta hensyn til på sektorområder, jo vanskeligere blir det å ivareta en lokal avveining og samordning.

2.4 RPR – et virkemiddel som ikke har funnet sin form?

De studier som har vært gjort, tyder altså på at RPR ikke bare kan vurderes ut fra selve teksten i retningslinjene. I tillegg har både prosessen i forkant av selve RPR-en og forholdet til andre bestemmelser stor betydning. Etter en relativt aktiv fase i seksårsperioden 1989-1994, hvor det ble gitt syv ulike rikspolitiske retningslinjer, har det nå fulgt en tiårsperiode der det ikke er utarbeidet en eneste RPR. Det har blitt stilt spørsmål ved hvor relevant RPR er, og om ikke lov, forskrift, rundskriv og andre styringsverktøy er like hensiktsmessige.

Planlovutvalget har imidlertid i sine utredninger tatt til orde for en revitalisering av RPR som virkemiddel. Utvalget tar til orde for å opprettholde hjemmelsgrunnlaget for RPR, selv om erfaringene så langt ikke har vært entydig positive. Utvalget mener også at dette virkemidlet bør benyttes mer *aktivt* av staten, innenfor det virkeområdet som i hovedsak er etablert for de rikspolitiske retningslinjene i dag. I sin andre delutredning (NOU 2003:14), tar Planlovutvalget til orde for en sterkere markering av RPR i en ny plan- og bygningslov. Det foreslås bl.a. at det, etter samråd med fylkeskommunene og kommunene, skal utarbeides en samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging, som skal legges til grunn for eller innpasses i planleggingen etter denne lov, og legges til grunn for statens oppfølging. Hvis planlovutvalgets forslag skulle bli tatt til følge, ville dette innebære en avklaring og opprustning av RPR-bestemmelsene i forhold til dagens lov.

Planlovutvalgets forslag er interessante. Samtidig er de uttrykk for at dagens plattform for RPR er uklar. Evalueringene så langt etterlater liten tvil om at erfaringene med bruk av RPR hittil har vært blandete. Dette skyldes både at anvisningene i retningslinjene har vært uklare og at de ofte vil befinne seg i en konflikt med andre viktige statlige målsetninger. For RPR-BU er målsetningen om fortetting i by- og tettsteder en slik konflikt, peker flere av våre informanter på. Som kjent finnes det en RPR også på dette området, nemlig for areal- og transportplanlegging.

RPR som *idé* er god, i den forstand at den er et innspill til planleggingen tidlig i prosessen, samtidig som den sier noe om viktige statlige prioriteringer.

2.5 Gjennomførte studiers betydning for evalueringen av RPR-BU

Flere forskningsbidrag har berørt akkurat denne RPRen. Johnsen et. al (1996) er ikke tydelig på om denne RPR-BU har egenskaper som gjør at den fungerer godt eller dårlig, mens Econ (1995:16) mener at "det vil være naturlig å legge opp kommunens planleggingsrutiner" etter RPR-BU. Econ skriver også at disse retningslinjene har "som sin viktigste styrke at de er konkrete og operasjonelle i utformingen", og at dette særlig gjelder kravene til planprosessen (ibid:28).

Wilhjelm (1997) oppsummerer forskningen på RPR-BU så langt. Her berøres noen av de samme temaene som vi gjør i denne undersøkelsen. Vi vil relatere våre funn til de Wilhjelm redegjør for når vi berører de temaene i vår gjennomgang. Wilhjelm tar også i et senere notat opp hvordan en ny evaluering av RPR-BU bør fokusere. Hovedanbefalingen er at evalueringen bør se på hvordan retningslinjene fungerer i dag (Wilhjelm 2003:12). Denne evalueringen gjør nettopp det, i forhold til et bredt spekter av problemstillinger.

Det er også på det rene at de allmenne kriteriene som forskningen har produsert for hva som skal til for at en RPR skal fungere godt, kan brukes for å vurdere RPR-BU. Her fremstår *klare målsetninger* og *observerbare størrelser* (Econ 1995) og *entydig form i forhold til tydelighet på plikter* (Johnsen et. al 1995) som de mest direkte anvendbare kriteriene på RPR-teksten.

Det minst problematiske området med RPR-BU teksten, hvis man skal følge disse kriteriene og Econs direkte konklusjon, er at prosess- og samarbeidsdelen *i teorien* fungerer godt. Det er derimot mer diskutabelt om RPR-BU fremstår med klare målsetninger i den forstand at det er lett å måle, for kommunen eller andre, om målsettingene er nådd, om RPR-BU dermed er "innarbeidet" eller "oppfylt". Samtidig er RPR-BU, etter vår oppfatning, tydelig på i hvilken retning den tar sikte på å påvirke utviklingen. RPR-BU tar for seg det ene konkrete hensyn, konfliktsituasjon og ønskelige situasjon etter det neste. Så det er liten tvil om at RPR-BU viser til en rekke observerbare størrelser. Det er også vår oppfatning at den har målsetninger som man bør kunne skjønne hvordan man skal arbeide mot. Dette siste er allikevel et spørsmål som man bør spørre brukerne om, og som blir belyst gjennom denne undersøkelsen.

3 Kommunenes arbeid med RPR-BU

3.1 Innledning

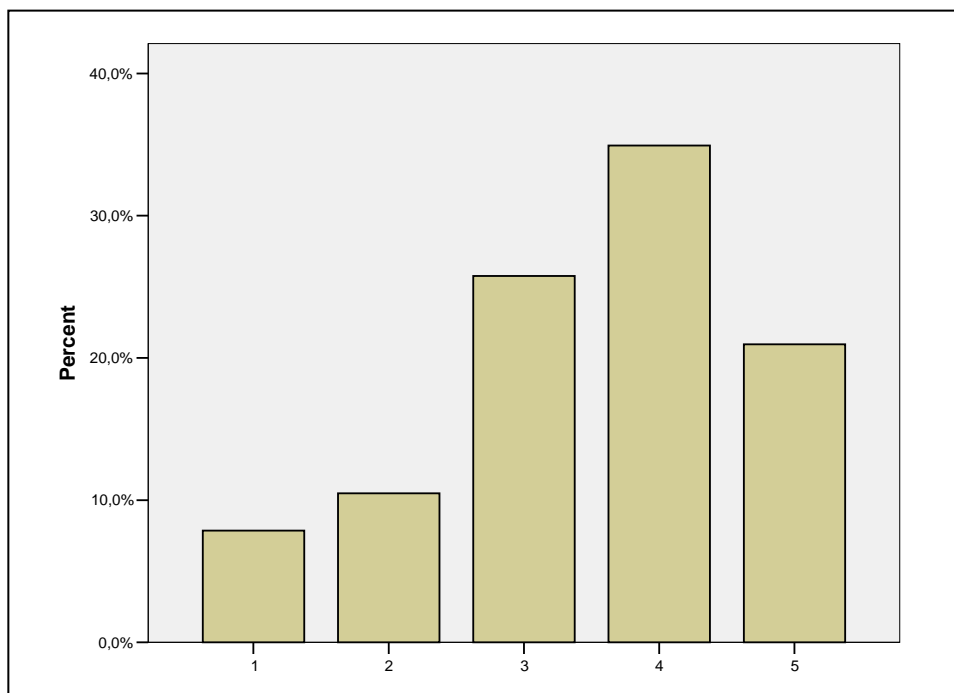
Hovedgrepet i denne evalueringen er altså, som anbefalt av Wilhjelm (2003), å undersøke situasjonen i kommunene slik den er i dag. Det første grepet vi har tatt for å belyse dette er spørreskjemaundersøkelsen til kommunene. Vi har tatt direkte utgangspunkt i RPRen og stilt spørsmål som har et fokus på hvordan spesielle formål blir nådd, hvordan spesielle formuleringer blir oppfattet og om bestemte retningslinjer er etterfulgt. Svarene på disse spørsmålene blir gjennomgått her.

3.2 Kjennskap til RPR-BU

Spørreskjemaet, som altså ble sendt til planenheten i kommunene, inneholdt først av alt et spørsmål om hvilken kjennskap ”kommunens planleggere” har til denne RPRen. Vi ba dem gradere dette på en skala fra 1 til 5, der 1 er ingen kjennskap og 5 er svært god kjennskap. 7,9 % har ingen kjennskap, mens 21 % sier at de har meget god kjennskap. Fordelingen for øvrig viser en sterk tendens til at det svares 4 i stedet for 3: 34,9 mot 11 %, se Figur 3.1.

Det er 81,7 % som svarer 3 eller høyere på kjennskap, og slik vi ser det, blir vel dette uansett et godt grunnlag for å si at kommunene i allmennhet har en god kjennskap til RPR-BU.

Figur 3.1 *Hvilken kjennskap har kommunens planleggere til RPR-BU? Sett et kryss fra 1 til 5 der 1 = ingen kjennskap og 5 = meget god kjennskap.*



Kjennskap er naturlig nok en første forutsetning for å kunne legge RPRen til grunn, og den vil derfor direkte påvirke de svarene vi får på andre spørsmål. Vi har derfor korrelert svarene her med noen andre spørsmål som direkte måler hvor tett man arbeider med RPR-BU. Dette viser at de som kjenner RPRen godt også svarer at de har ivaretatt hensynene i den langt bedre enn de som ikke kjenner den særlig godt. Dette kan synes åpenbart, men det forteller oss vel at RPR-BU i dette har en form for anvendbarhet.

3.3 Vurderinger av RPR-BUs bidrag

I tillegg til vurderingene som kommunene har gitt på spørsmålene om RPRen har bidratt til å synliggjøre, styrke, integrere og ivareta barn og unges interesser i spørreskjemaet, har vi fått den type vurderinger av samtlige informanter i intervjuene. Svarene her er like forskjellige som det vi skal se under at kommunene gir. Men her følger det en interessant linje. Mens de tre kommunene vi har snakket med (som altså er blant de aller flinkeste i henhold til svarene i spørreskjemaet) er unisone og tydelige på at RPR ikke har hatt noen betydning for dem, så har fylkesleddet det stikk motsatte perspektivet på RPR-BUs betydning i kommunene. Her blir det fremhevet at denne har hatt en stor betydning for kommunene arbeid med barn og unges interesser. En forklaring, som ikke innebærer at det er konflikt mellom disse to synspunktene, kan være at RPR-BU har hatt større betydning for de som har vært svakere på dette området enn for de som har vært gode. Dette motsies imidlertid av korrelasjonsanalyser som forteller oss at det er en svak tendens til at de som ser positivt på RPR-BUs bidrag også er de som presterer best i

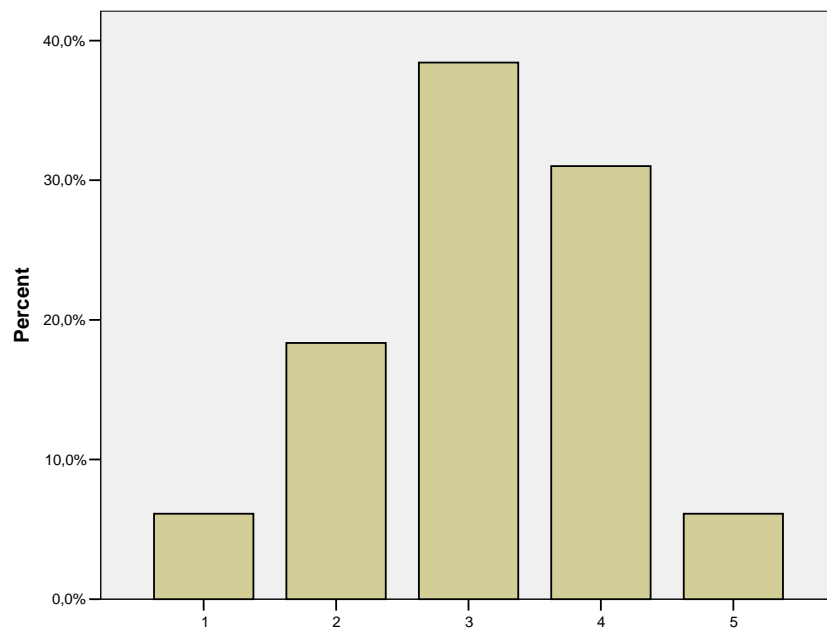
henhold til den.³ Her ser det ut som vi må leve med et motsetningsforhold i datamaterialet.

I den utstrekning RPR-BU har gitt et bidrag slik som nevnt overfor, hva er det ved den som gjør dette? Veldig få setter her fokuset på innholdet i RPRen. En informant mener at den er den mest konkrete og at det har bidratt mye, mens de fleste andre setter fokus på selve RPR-statusen. Det er på det rene at mange ser det slik at en RPR på dette området alene har bidratt sterkt til at dette hensynet har kommet i fokus. Dette kommer vi tilbake til.

3.3.1 Synliggjør og styrker RPRen barns og unges interesser?

Vi spurte også kommunene om i hvilken utstrekning RPR-BU har bidratt til å synliggjøre og styrke barns og unges interesser. Også her ble de bedt om å angi på en skala fra 1 til 5, der 1 betyr "ikke i det hele tatt" og 5 betyr "i stor utstrekning". Fordelingen her viser at 37,1 % svarer 4 eller 5. Det er 38,4 % som svarer 3. Det er med andre ord svært mange som mener at RPR-BU har bidratt noe eller mye på denne måten. Se detaljene på fordelingen i Figur 3.2.

Figur 3.2 *I hvilken utstrekning har RPR-BU bidratt til å styrke barn og unges interesser? Sett et kryss fra 1 til 5 der 1 = ikke i det hele tatt og 5 = i stor utstrekning.*



³ Kombinasjonen av de tre spørsmålene (1) "...RPR-BUs bidrag til å synliggjøre og styrke..." (2) "...godt nok grunnlag for å integrere og ivareta..." og (3) "...godt nok grunnlag for å vurdere..." gir korrelert mot kombinasjonen av prestasjonsspørsmål i pkt 3.9 en Tau-verdi på 0,17 (statistisk signifikant på 1 %) og mot prestasjonsspørsmålene i pkt. 3.10 en Tau-verdi på 0,14 (statistisk signifikant på 1 %) (for en kort introduksjon til lesning av Tau-verdiene, se punkt 3.15).

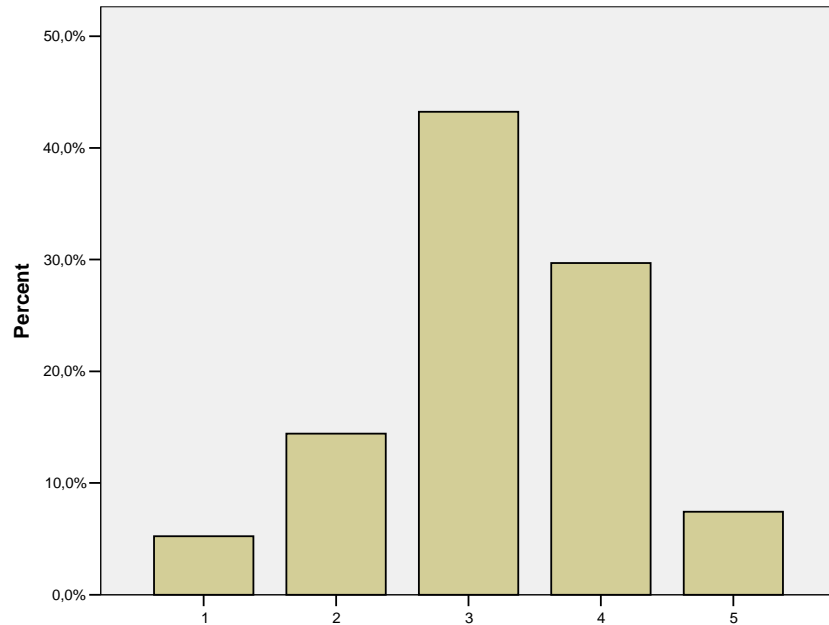
Kanskje måler vi her et uttrykk for fornøydhet med RPR, eller kanskje det strengt tatt bare er et uttrykk for RPRens effektivitet. Kanskje dette er to sider av samme sak. Den mangelen på konkrete innspill vi har fått på oppfordringen om å gi oss forslag til endringer i RPRen (se for øvrig punkt 5.2.1), er kanskje enda et uttrykk for den samme fornøydheten. Det er allikevel svært vanskelig å si hva ved RPRen det er som har gitt denne vurderingen. Skyldes dette egenskaper ved den, eller rett og slett bare det at den eksisterer? Det er et gjennomgående tema i denne undersøkelsen å avdekke denne forskjellen.

3.3.2 RPR-BU som grunnlag for å integrere og ivareta barns og unges interesser

Et beslektet spørsmål til det i 3.3.1 er om RPR-BU gir et godt nok grunnlag til å integrere og ivareta barns og unges interesser. Det er allikevel en forskjell i forhold til spørsmålet over. Her settes fokuset om RPRen gir et godt nok grunnlag for å integrere barn og unge, ikke bare om det bidrar til å styrke arbeidet på dette området. Svaret på dette spørsmålet, sammen med svarene på hva kommunene ønsker å styrke med RPR, gir til sammen det mest direkte målet på hvor fornøyde kommunene er med RPRen.

Slektskapet med spørsmålet over blir også tydelig nå vi ser at svarfordelingen temmelig lik den i Figur 3.2, se Figur 3.3. 37,1 % til sammen svarer her 4 eller 5, noe som altså indikerer at de i stor grad eller relativt stor grad ser på RPRen som et godt nok grunnlag for å integrere og ivareta barns og unges interesser. Her er det 43,2 % som svarer 3. Det er altså mange som er lunkne til dette spørsmålet, så mange som 62,8 % som har svart 3 eller lavere. Dette forteller oss vel om et betydelig forbedringspotensial for selve RPR-teksten. Vi tolker det i alle fall slik at det ikke her er snakk om et fokus på noen andre sider ved arbeidet med RPR enn selve teksten.

Figur 3.3 *Gir RPR-BU et godt nok grunnlag for å integrere og ivareta barn og unges interesser i kommunens planlegging og byggesaksbehandling? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = ikke i det hele tatt og 5 = i stor utstrekning.*



3.4 Konfliktområdene med barn og unges interesser

3.4.1 Innledning

Mens viljen til å peke på konflikt mellom barn og unge på den ene siden og andre interesser, på den andre, varierer enormt mellom informantene våre, er det svært unisont hvilke planproblemstillinger som utfordrer barn og unges interesser. Forskjellene i konfliktoppfatning beror mye på at mens enkelte er fornøyde med at minimumsstandarden følges på de lekearealene som etableres i forbindelse med utbygging og fortetting, så har andre fokus på at det ikke representerer "fullverdig erstatning" slik RPR-BU pkt 5 d snakker om, og/eller at man har større ambisjoner om utviklingen av slike arealer.

3.4.2 By- og tettstedsmessig fortetting

Alle informantene våre sier at fortetting i by og tettsteder er den største utfordringen i forhold til barn og unges interesser. Dette skyldes naturlig nok av slik bygging reduserer arealene som er tilgjengelige for lek.

En informant er opptatt av at fortettingsambisjonene bør være forskjellige i forskjellige deler av kommunen og at dette bør fastsettes i bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Dermed kan man ha en ulik politikk i forhold til hvor mye fortettingen tillates å gå ut over barn og unge i forskjellige deler av kommunen. Vedkommende informant var svært opptatt av at dette vil gi en økt bevissthet i forhold til hensynet til barn og unge.

En informant var svært opptatt av at mange hytteområder i dag bygges helt uten hensyn til arealer for barn og unge. Det bør derfor presiseres, i den utdypende delen til RPRen at den også omfatter denne formen for planlegging og utbygging.

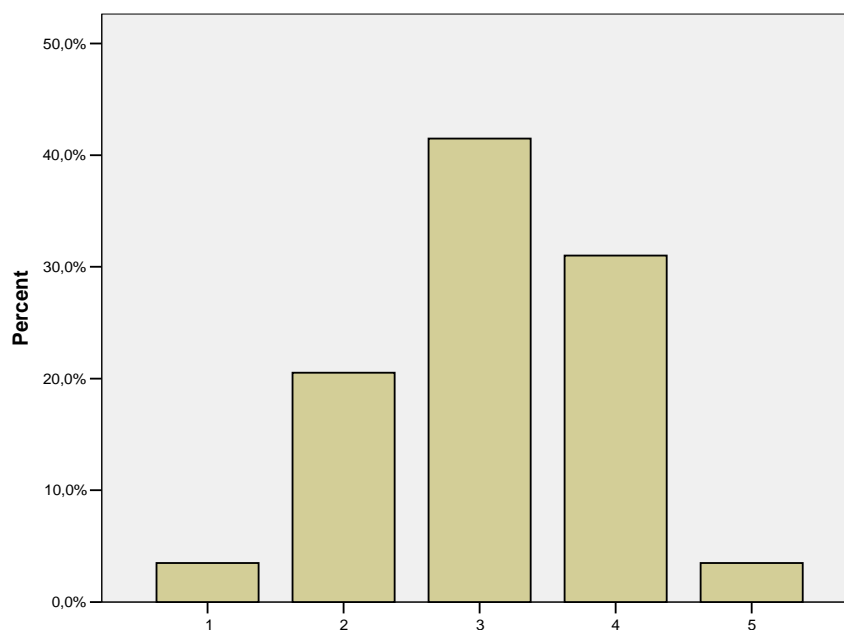
Forholdet til fortetting er interessant ikke minst fordi man på dette området har en annen RPR, RPR for samordnet areal- og transportplanlegging (RPR-ATP). I den utstrekning våre informanter hadde erfaring om møtet mellom disse var det en observasjon av at RPR-ATP representerte et tyngre hensyn og ville gå foran RPR-BU, men at RPR-BU igjen blir sterkere hvis disse hensynene faller sammen med grønne strukturer (som jo har sin vekt uavhengig av hensynet til barn og unge).

3.4.3 RPR-BU som grunnlag for konfliktvurdering med andre interesser

Vi spurte også om RPR-BU er et godt grunnlag for å vurdere saker der barn og unges interesser kommer i konflikt med andre interesser. Også dette spørsmålet har likhetstrekk med de to foregående, men her settes fokus spesielt på grunnlaget for konfliktavveilingen. Her er vi ved kjernen av formålet med en RPR, som er nettopp det å fortelle kommunene at dette bestemte hensynet skal veie spesielt tungt når det er konflikt med andre interesser, samt angi hvilke konkrete hensyn som skal gis spesiell vekt. Dette er derfor det spørsmålet som i størst utstrekning måler om statens hensikt med RPRen er oppfylt.

34,5 % av kommunene svarer her 4 eller 5 på en skal fra 1 til 5. 41,5 % har svart 3, se figur 3.4. Det er altså noen flere som ligger over 3 enn under. Kommunene ser dermed svakt positivt på RPRens egenskaper i forhold til dette.

Figur 3.4 *Gir RPR-BU et godt nok grunnlag for å vurdere saker der barn og unges interesser kommer i konflikt med andre interesser? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = ikke i det hele tatt og 5 = i stor utstrekning.*

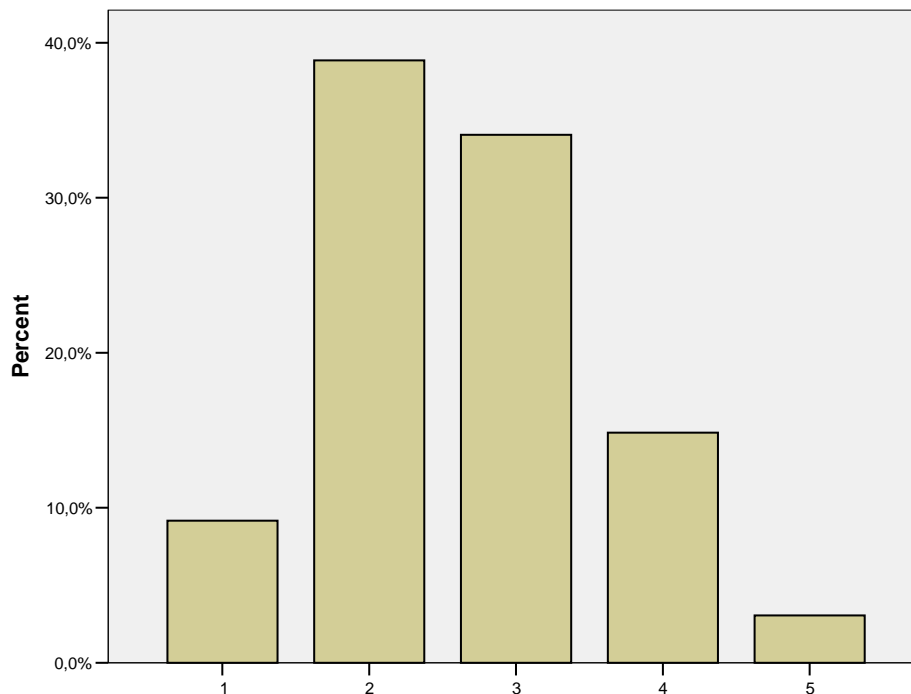


3.5 Organisatoriske grep i kommunene

En rekke grep er mulige å gjøre i kommunene for å fremme barn og unges interesser generelt, og for å ta i bruk RPR-BU spesielt. Gjennom spørreskjemaundersøkelsen har vi sett på en del av dette. Gjennom intervjuene med kommunene og fylkene har vi fått kartlagt nærmere hvordan spesielle organisatoriske grep og metoder fungerer. Formålet med å se nærmere på dette her er at det kan være aktuelt å anbefale at god praksis omtales i RPRen eller i veiledningen til den, ved en eventuell fremtidig revisjon.

Spørreskjemaundersøkelsen viser at kommunene ikke i særlig stor grad klarer å organisere deltakelse fra barn og unge planprosesser, jf. Figur 3.5. Nesten 50 % svarer 1 eller 2 på en skala som beskrevet i figurteksten. Det som er en erkjennelse her, er at denne deltakelsen må ta andre former enn voksnes. Tradisjonell høring og møtevirksomhet, uten spesiell tilrettelegging, vil ikke fungere. Dermed er det en utbredt oppfatning blant våre intervjuinformanter at barns deltakelse i planleggingen er svært ressurskrevende, samtidig som dette er lite utprøvd, der man i liten utstrekning har oversikt over de mulige gevinstene av denne deltakelsen. Det er vårt inntrykk at denne mangelen på oversikt skyldes manglende erfaring. Der det finnes erfaring (inkludert på fylkesnivå) er disse gode. Men husk her at vi bare har snakket med tre kommuner. Det å bistå kommunene med å få på plass ordninger og metoder for barn og unges deltakelse fremstår dermed som et tydelig behov.

Figur 3.5 *I hvor stor grad organiserer kommunen planprosesser slik at barn- og unge selv deltar og kommer frem med synspunkter? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = aldri og 5 = alltid*

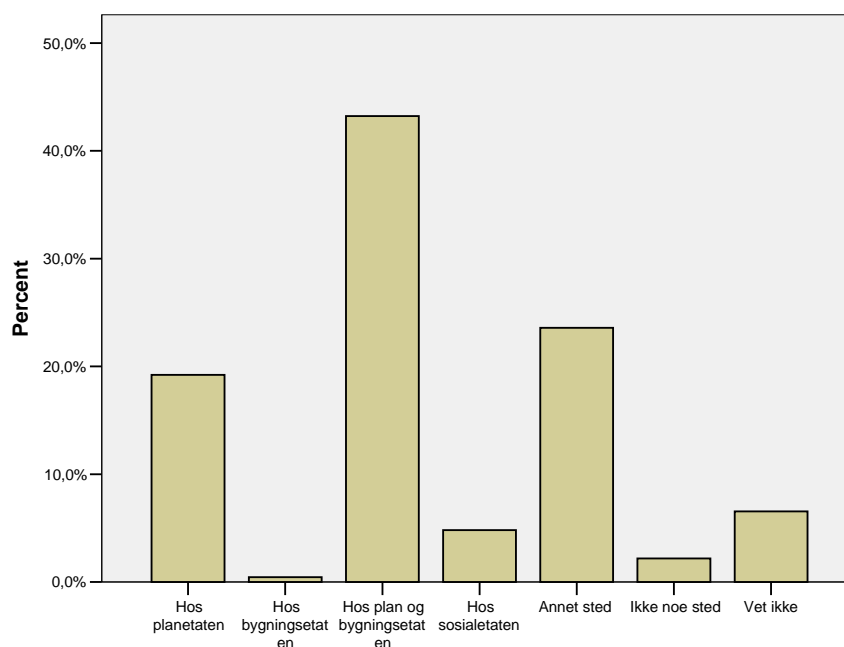


En informant, som har mye erfaring med en metode for kartlegging av barns interesser som kalles Barnetråkk, sier at nytten av denne involveringen er enormt stor. Barnetråkk er en metode for å kartlegge barn og unges arealbruk gjennom deres egen deltakelse. Denne

metoden er godt utviklet og anvendt i flere kommuner (Vestfold fylkeskommune 1998:43). Slik vi kan vurdere det, bør det foreligge et tilstrekkelig grunnlag til at denne metoden bør nevnes i det forklarende notatet til RPR-BU. Som vi er inne på i avsnittet om RPR-teksten, bør RPR-BU inneholde et krav om at barn og unges arealbruk dokumenteres. Dermed vil man, som en informant uttrykker det, snakke planleggernes språk og stille veldig mye sterkere i forhold til det å ivareta disse interessene.

RPR-BU krever at kommunen skal legge ansvaret for RPR-BU et bestemt sted, men presiserer ikke hvor dette skal være. Det er nærliggende at dette blir plassert i plan-etat/bygningsetat/plan- og bygningsetat siden RPR retter seg mot planlegging og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. Det er da også 62,8 % som har plassert ansvaret i en av disse etatene, se figur 3.6. En relativt stor andel (23,6 %) har plassert ansvaret verken hos en av disse tre eller hos sosialetaten. Her dreier det seg for det meste om skole- og oppvekstetater, selv om også mange andre etater i tillegg til rådmannsnivået blir nevnt.

Figur 3.6 *Hvor i kommunen ligger ansvaret for å følge opp RPR-BU?*



3.5.1 Barnerepresentanten

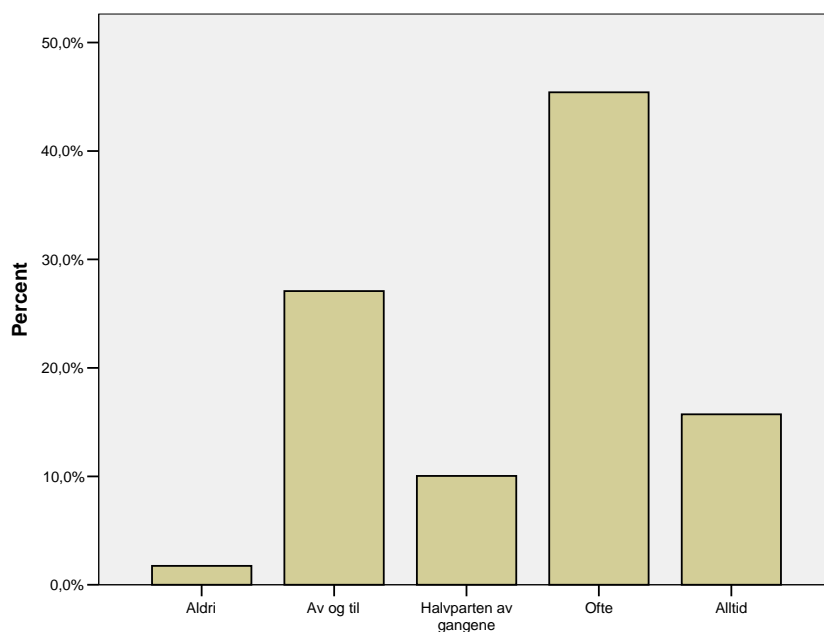
Kommunene har en plikt til å tillegge en stilling funksjonen som ”barnerepresentant”, i plan- og bygningsloven § 9-1. Det er et gjennomgående bilde at denne stillingen har en til dels svært lav stillingsbrøk, eller ingen stillingsbrøk i det hele tatt. Ned i 10 % selv blant kommuner som ellers fremstår som ”flinke” på dette området. Det er imidlertid vanlig at denne involveres svært mye. I spørreskjemaundersøkelsen vår svarer 71,6 % 4 eller 5 på en skala fra 1 til 5 der 5 vil si at de trekker inn barnerepresentanten svært aktivt, der 1 vil si at de ikke gjør det i det hele tatt (se Vedlegg 2 for flere detaljer). Det oppstår dermed en stort ressursproblem for barnerepresentanten. Dette fremstilles av våre informanter som det største problemet ved rollen. Det er også et problem med denne rollen at den er

så sterkt knyttet til plan- og bygningsloven, men påfølgende uklarhet om grader av ansvar for plansakene.

3.6 Vurdering av konsekvenser for barn og unge

Vurdering av konsekvenser for barn og unge er et av kravene i RPR-BU. I følge forklaringsnotatet til RPR-BU fra Miljøverndepartementet av 29. august 1989 (se Vedlegg 5), så finnes det en bestemmelse om dette i RPR-BU for å sikre en synliggjøring i all planlegging og byggesaksbehandling. En villighet til å kartlegge interessene og vurdere konsekvensene er et første stadium mot det å ta hensynet til barn og unge på alvor. Vi vurderer det som bra at 61,1 % (se Figur 3.7) gjør dette alltid eller ofte.

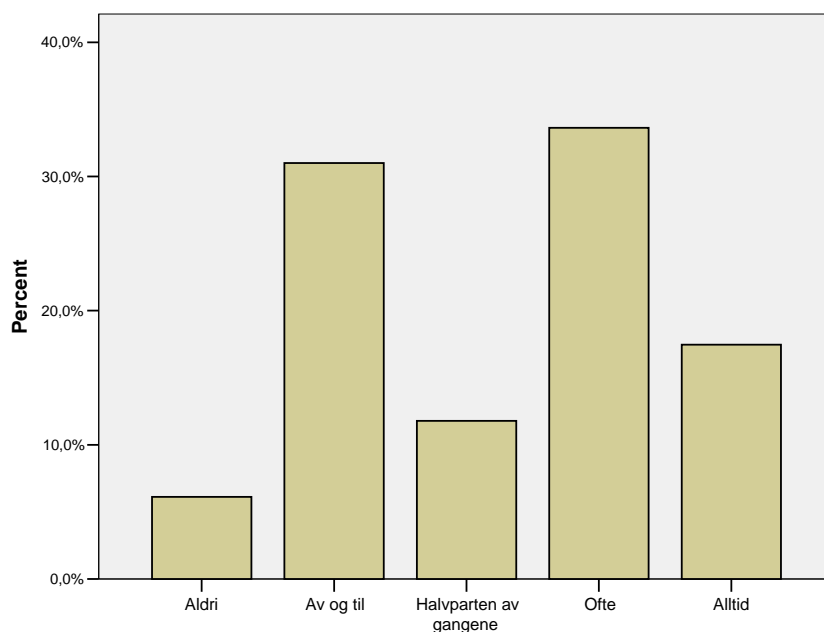
Figur 3.7 *Hvor ofte blir konsekvenser for barn- og unge vurdert i plan- og byggesaksbehandlingen? Sett ett kryss.*



3.7 Samlet vurdering av barn og unges oppvekstmiljø i kommuneplanarbeidet

Her ligger fokuset på kommuneplanarbeidet, og bakgrunnen for den formuleringen i RPRen som sier at det skal gjennomføres en "samlet vurdering..." er, i følge Miljøverndepartementets forklaringsnotat av 29. august 1989 (Vedlegg 5) at det skal utvikles en helhetlig politikk for barn og unge oppvekstmiljø på en slik måte av kommuneplanen gir grunnlag for avgjørelser i enkeltsaker. Dette er et krav som det er vanskelig å vite helt rekkevidden av å gjennomføre. Det er derfor verd å merke seg at såpass mange som 51,1 % av kommunene sier de klarer det ofte eller alltid.

Figur 3.8 *Hvor ofte blir det gjort en samlet vurdering av barn og unges oppvekstmiljø for å innarbeide mål og tiltak i kommuneplanarbeidet? Sett ett kryss.*



3.8 Egne kommunale retningslinjer, vedtekter eller bestemmelser for barn og unge?

Plan- og bygningsloven åpner for at kommunene utarbeider retningslinjer og bestemmelser til planer, og vedtekter utenom konkrete planer, men slik at disse har virkning for planene. Felles for disse er at de sier noe om hvordan en plan er eller hvordan den skal utformes. Det er derfor mulig å bruke disse virkemidlene for å fremme bestemte hensyn i planleggingen. I forhold til retningslinjer og bestemmelser trenger ikke terskelen ligge høyt for at man gjør det. Her handler det om at konkrete forhold blir omtalt og at bestemte hensyn blir ivaretatt.

Vi spurte om kommunen har utarbeidet egne retningslinjer, vedtekter eller bestemmelser om omfang og kvalitet av arealer og anlegg for barn- og unge? Det skal altså ikke så mye til før man har gjort dette en eller annen gang i en plan. Allikevel er det 64,2 % av kommunene som svarer at de ikke har utarbeidet slike, mens de resterende 35,8 sier at de har. Det å verken ha utarbeidet en bestemmelse eller retningslinje til en plan, er etter vår oppfatning, et godt konkret uttrykk for at man ikke arbeider aktivt med barn og unges interesser. Det er trolig også et bedre mål på hvor godt man har arbeidet med dette feltet, enn spørsmål der man i større grad vurderer sin egen oppfølging av dette hensynet, for eksempel gjennom de litt løse vurderingene av "hvor ofte", slik disse fremgår under 3.7 og 3.8.

Blant de som har svar 'nei' på dette spørsmålet, fulgte vi opp med et spørsmål om hva kommunen bruker som alternativ for å sikre barn og unges interesser. Her har vi fått en god del forskjellige svar som er verdt å referere, og som også viser at spørsmålet var litt krevende: "Representant i Planutvalet snakkar deira sak", "Vurdering i hver enkelt sak", "Plan- og regelverk", "Miljøverndepartementets, Direktoratet for naturforvaltning og

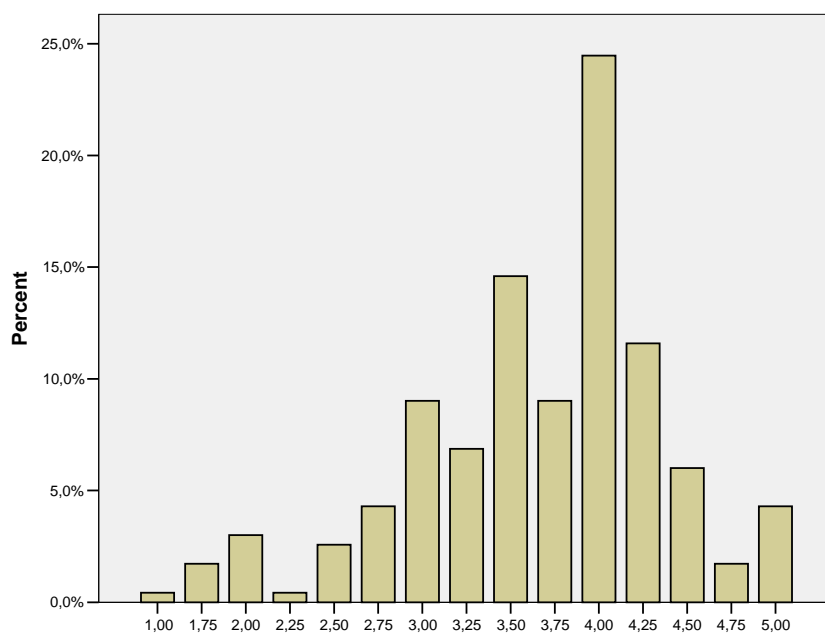
Byggforsk sine retningslinjer og veiledere”, ”barnas representant”, ”RPR for barn og unge”, ”lokalt skjønn fra sak til sak”, ”ungdomsråd”, ”lokal kjennskap” og ”åpen dialog”, ”subjektiv vurdering”, ”kommunens plankompetanse”. Det er mange som nevner disse tingene”. I tillegg blir også ”normtall”, og, i intervjuene, ”minimumsstandarder” nevnt.

3.9 Sørge for sikring mot forurensing og fare

RPR-BU pålegger kommune å være spesielt oppmerksomme på at arealer og anlegg som brukes av barn og unge er sikret mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare. Vi valgte å spørre kommunene om de faktisk har sørget for det, ikke bare om de er oppmerksomme på det. Vi stilte spørsmålet i forhold til hver enkelt av disse komponentene, og har derfor langt mer detaljerte svar enn det som fremgår av Figur 3.6. Disse detaljene finnes i Vedlegg 2.

Figur 3.9 forteller oss den prosentvise fordelingen på kommunenes gjennomsnittlige⁴ svar på de fire områdene (spørsmålene). Fordelingen viser en klar forskyvning bort fra midtpunktet mellom ’aldri’ og ’alltid’, i retning ’alltid’. Fordelingen er omtrent den samme for alle de fire områdene, bortsett fra ’trafikkfare’ som har en sterkere orientering mot de høye verdiene, se Vedlegg 2.

Figur 3.9 *I hvor stor grad sørger kommunen for at barn og unges arealer er sikret mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = aldri og 5 = alltid.*



⁴ Statistikkprogrammet gir oss desimaler i denne beregningen av gjennomsnitt. Det er altså ingen som har svar 4,75 eller liknende.

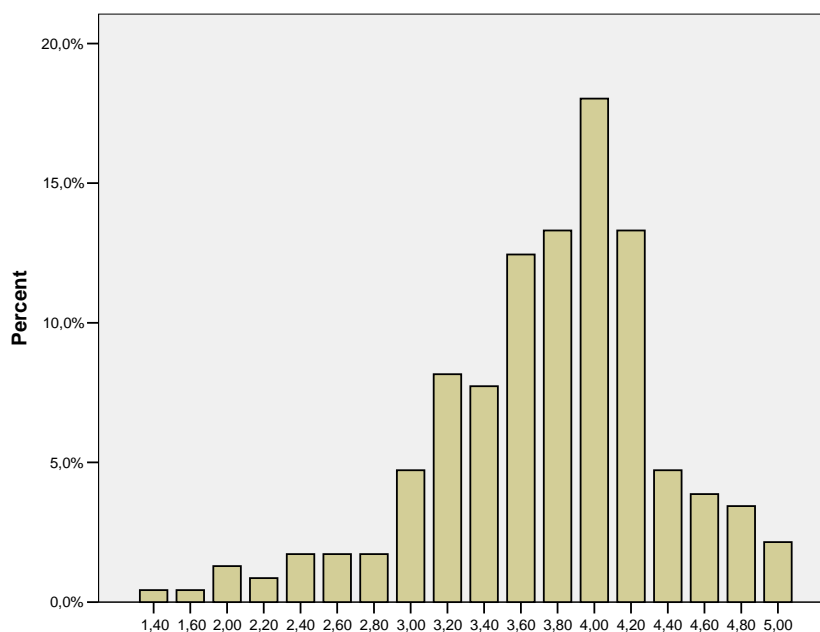
3.10 Egnede arealer

RPR-BU er veldig fokusert på at kommunen skal sørge for arealer som egner seg til ulike formål. Vi har stilt 5 slike spørsmål, og har derfor egnethetsangivelser på alle disse. De finnes i Vedlegg 2. Her har vi imidlertid slått alle disse sammen og fått en samlet egnethetsangivelse. Figur 3.10 forteller oss den prosentvise fordelingen på kommunenes gjennomsnittlige svar på de fem områdene (spørsmålene).

Fordelingen viser en klar forskyvning bort fra midtpunktet mellom 'aldri' og 'alltid', i retning 'alltid'. Trenden er den samme for alle de fem områdene, med unntak av "...gir mulighet for samhandling mellom barn unge og voksne", som er mer orientert mot midten enn de andre, se Vedlegg 2.

En forståelse av dette er at tendensen til at kommunene sørger for at det finnes egnede arealer er sterkere enn tendensen til at de ikke gjør det.

Figur 3.10 *I hvor stor grad sørger kommunen for, gjennom egen eller andres planlegging, at det i nærmiljøet finnes arealer som egner seg for barn og unges lek og opphold, gir mulighet til ulike typer lek på ulike årstider, kan brukes av ulike aldersgrupper, gir mulighet til samhandling mellom barn, unge og voksne og egner seg til barnehager? Sett et kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.*

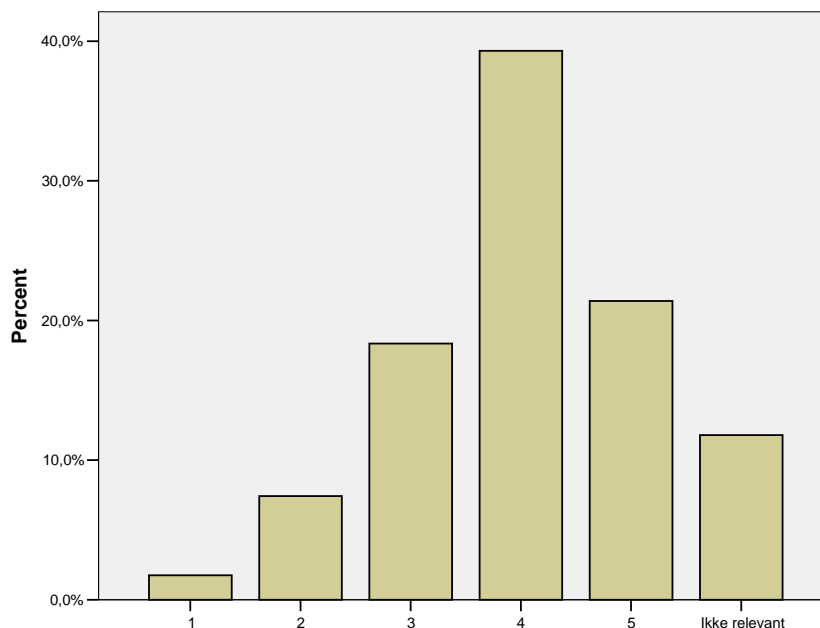


3.11 Forholdet til private planleggere

Det er blitt en selvfølge i dagens plan-Norge at kommunen ikke stiller svakere krav til privates planlegging enn til sin egen. Det er allikevel relevant å få målt dette, så spørreskjemaet vårt inneholdt også spørsmål om dette. I Figur 3.11 har vi også inkludert de som ikke ser dette som relevant i deres kommune, noe som er 11,8 %. Hvis vi tar bort

disse, så er det til sammen 62,6 % som svarer 4 eller 5, altså som har høy grad av aktivitet overfor private forslagsstillere/utformere av reguleringsplaner. Måten dette gjøres på er i alt dominerende grad former for kommunikasjon tidlig i planprosessen. Dette dreier seg i stor grad om ting som orienteringer under forhåndskonferanse, gjøre oppmerksomme på krav kommunen setter til all planlegging.

Figur 3.11 *I hvilken utstrekning er kommunen aktiv overfor private forslagsstillere/utformere av reguleringsplaner for å sikre at de tar hensyn til RPR-BU? Sett ett kryss der 1 = gjør ingenting og 5 = svært aktiv.*

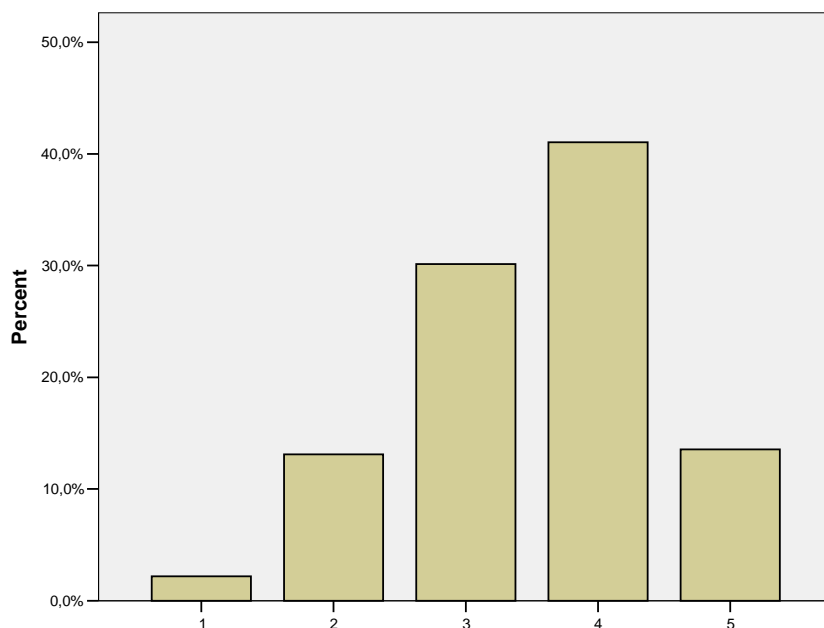


I informantintervjuene hadde vi også et fokus på bruk av RPR-BU spesielt, men også barn og unges interesser generelt, som et element i utbyggingsavtaler mellom kommunen og private utbyggere. Informantene våre hadde gjennomgående lite kunnskap om dette, men noen få hadde kjennskap til at det hadde forekommet, om enn ikke med et spesielt fokus på RPR-BU.

3.12 Erstatte kommunen fellesareal eller friområder?

Spørsmålet om kommunen erstatter fellesareal eller friområder som er i bruk til/egnet for lek er svært relevant i forhold til det problemområdet som er det viktigste for barn og unges interesser, nemlig tap av arealer gjennom utbygging. Siden forventning her er at arealer alltid erstattes, jf. Punkt 5 d i RPR-BU, må disse tallene sies å være skuffende. Det er bare 13,5 % som sier at de alltid gjør det alltid, og 41 % som sier de gjør det relativt hyppig (4), se Figur 3.12.

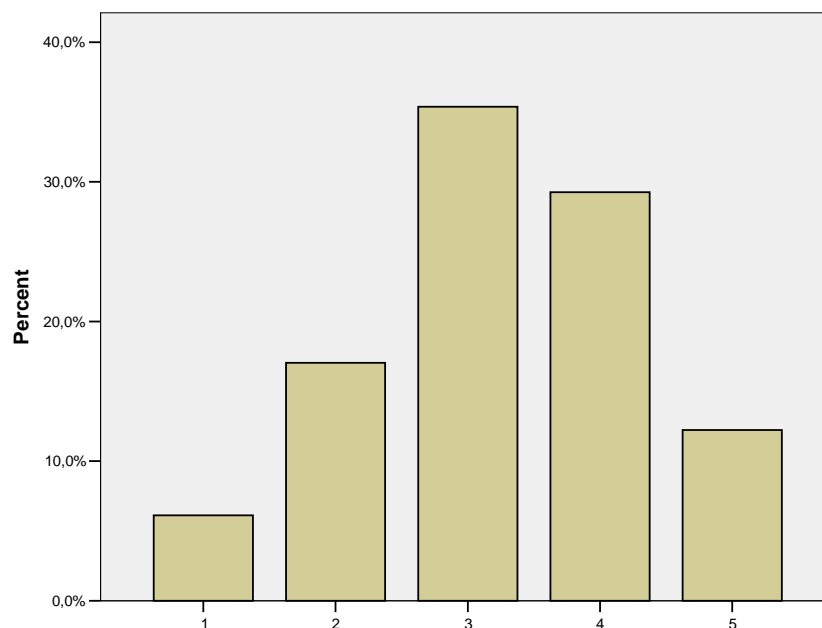
Figur 3.12 Erstatter kommunen fellesareal eller friområder som er i bruk til/egnet for lek, hvis disse omdisponeres? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = aldri og 5 = alltid.



3.13 Hvor ofte skaffes det fullverdig erstatningsareal?

Hvor ofte skaffer kommunen fullverdig erstatningsareal ved utbygging og omregulering av uregulert areal som barn bruker som lekeareal? Dette spørsmålet likner en del på det foregående i punkt 3.12, men har et spesielt fokus på "fullverdig erstatning". Hvis man skal ta utgangspunkt i at dette alltid skal gjøres, er dette nok en gang svært svake tall. Her er det 12,2 % som svarer at de alltid gjør dette, mens under 30 % angir at de gjør det relativt hyppig (4), se Figur 3.13. Resultatet faller allikevel godt sammen med det intervjuinformantene forteller oss at tilnærmingen, selv i de flinke kommunene vil være en tilbøyelighet til å oppfylle minstestandarder i stedet for å tenke fullverdig erstatning.

Figur 3.13 *Hvor ofte skaffer kommunen fullverdig erstatningsareal ved utbygging og omregulering av uregulert areal som barn bruker som lekeareal? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = aldri og 5 = alltid*



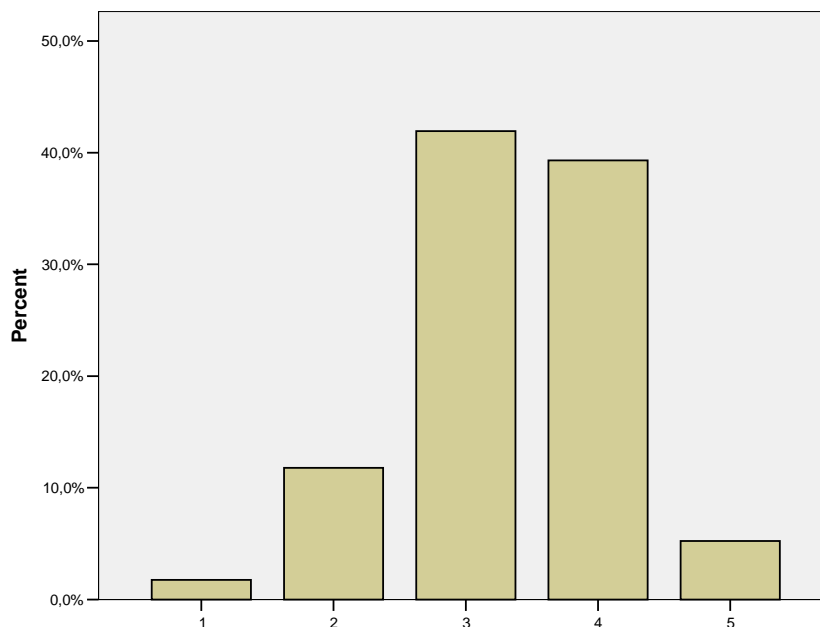
3.14 Universell utforming

Selv om det vi tar opp her er et tema som lett kunne vært passet inn et annet sted, så velger vi allikevel å lage en egen overskrift om universell utforming. Dette temaet er sterkt i vinden for tiden, og det vurderes en egen RPR for dette. Miljøverndepartementet har derfor bedt oss om å se vår tematikk i forhold til universell utforming.

Det er liten tvil om at det finnes en forbindelse her. Helt allment kan man se det slik at løsninger som er universelt utformet (i betydningen 'passer for alle') også passer for barn og unge, og dermed er en form for ivaretagelse av deres interesser. Samtidig er det mulig å se for seg at løsninger først egner seg godt for barn når de også er attraktive for voksne. En av våre informanter var svært opptatt av dette i forhold til områder som egner seg for lek. Hvis man tilrettelegger slike områder som møteplasser for mange, også voksne, så vil det kunne være mer attraktivt for barn å bruke dem. For de minste barna vil dette være helt nødvendig. Det er vel også på det rene, som en annen informant uttrykte det, at løsninger som er gode for voksensamfunnet og familien, også ofte er gode for barn. Dette perspektivet er allikevel ikke representert i RPR-BU. Fokuset i RPRen ligger på hvordan barns *særskilte* behov ivaretas, når disse kommer i konflikt med andre hensyn i planleggingen. En tilnærming til universell utforming bør nok ikke medføre at man forlater dette fokuset, men at man i den forklarende veilederen legger større vekt på at løsninger som tar utgangspunkt i barn og unges særskilte behov også kan egne seg for voksne, uten at det trenger å være konflikt, slik vi har vist med eksempelet over.

I forhold til denne problematikken kan det være morsomt å trekke frem de tallene vi fikk ved å spørre kommunene om arealer som egner seg for samhandling, se Figur 3.14. Svarene her viser at dette har latt seg ordne i ganske stort omfang, og at tanken om universell utforming kanskje er ganske nærliggende.

Figur 3.14 *I hvor stor grad sørger kommunen for, gjennom egen eller andres planlegging, at det i nærmiljøene finnes arealer som gir mulighet til samhandling mellom barn, unge og voksne? Sett ett kryss på hver linje på en skala fra 1 til 5*



3.15 Korrelasjoner mellom par av svar

Ofte er det interessant å se i et statistisk materiale hvordan svar på ulike par av spørsmål kan tendere til å gå sammen (korrelere). Slik korrelasjon kan enten oppstå fordi det er et årsak-virkning forhold mellom spørsmålene (det som blir målt), fordi det er mye av det samme som blir målt eller fordi den finnes et bakenforliggende forhold som påvirker begge på den måten at de korrelerer. I denne analysen har vi ikke som formål å avdekke noen slike relasjoner. Hvor sterk korrelasjon vi har i materialet og hva disse kan skyldes blir derfor mest et morsomt lite sidesprang.

Vi har brukt et korrelasjonsmål (Tau) som varierer mellom 1 og -1, der 0 er ingen korrelasjon (det vil si at ingen egenskaper tenderer til å gå sammen). De svaralternativene vi anser for å være bra fra et RPR-BU-standpunkt har fått de høye verdiene (opp til 5), mens de vi anser for å være dårlige har fått de lave (ned til 1). Positiv korrelasjon innebærer da at "gode" svar på det ene av de *to* spørsmålene som korreleres tenderer til å gå sammen med "gode" svar på det andre spørsmålet, hos våre 229 respondenter.

De viktigste funnene i korrelasjonsanalysen er at det er en sterk tendens til at kommuner som svarer at de sikrer arealer mot støy, forurensning, trafikkfare **eller** annen helsefare, også sikrer arealene mot andre av disse nevnte farene/plagene. Mellom forurensning og støy er det 0,61, og mellom annen helsefare og forurensning er det 0,64. Begge disse er sterke korrelasjoner som begge er statistisk signifikante på 1 %. Det er ikke spesielt interessant å tenke seg mulige årsakssammenhenger mellom disse, snarere at denne korrelasjonen er utløst av den samme bakenforliggende "flinkheten". Det samme gjelder andre sterke korrelasjoner, som for eksempel den mellom det å sørge for at arealer kan

brukes av ulike aldergrupper og det å sørge for at arealene gir mulighet for ulike typer lek på ulike årstider. Den er på 0,68 og statistisk signifikant på 1 % nivå.

3.16 Avslutning

I dette kapittelet har vi, gjennom et spørreskjema til kommunen og intervjusamtaler med 6 forskjellige stillingsgrupper i tre kommuner fått et bilde av hvordan det arbeides i forhold til barn og unge generelt, RPR-BU spesielt og noe om hvilke holdninger man har i kommunene til dette.

Undersøkelsen viser graderinger i hvordan arbeidet på dette området har vært. Det som hele tiden er et spørsmål, er om resultatene viser at RPR-BU blir godt ivaretatt, om den ikke blir det, eller om man skal konkludere med en form for mellomposisjon. Hvis man har referanser til klare forventninger, så er kan det være lett å konkludere med hvor godt RPRen er ivaretatt. Men dersom man finner det problematisk å sette opp selv den forventningen at RPR-BU skal ivaretas på en god måte, blir det også vanskelig å si om graden av oppfyllelse er god eller ikke. Når man spør informantene om betydningen av RPR for kommunenes arbeid, er det interessant å se på forskjeller mellom kommunene svar og fylkene. Hos fylkesinformantene er det en veldig sterk konklusjon at RPR-BU har hatt en svært viktig rolle å spille. Kommuneinformantene, derimot, er opptatt av å tone ned RPR-BUs rolle som forklaring på hvorfor de presterer godt, men har samtidig svært lite å komme med i forhold til hva som er mulige forklaringer, annet enn at de har klart å organisere dette på en god måte.

Siden fylkenes representanter både har en god oversikt over forholdene i kommunene og har drevet med dette arbeidsfeltet lenge, er det nærliggende å legge avgjørende vekt på deres vurdering og dermed konkludere med at RPR-BU har hatt en betydelig effekt på kommunenes arbeid med barn og unges interesser. Samtidig er det mulig å si at det kan være opp til enhver leser av de forliggende statistiske dataene å vurdere hvor gode prestasjonene er.

4 Statens og fylkeskommunes arbeid

4.1 Innledning

Siden Rikspolitiske retningslinjer er statens forsøk på å påvirke kommunenes planlegging, finnes det en ansvarsfordeling på statlig hold og gjennom statens tildeling av oppgaver til fylkeskommune på dette feltet. Her vil vi beskrive hvilke roller det dreier seg om, hvordan de praktiseres, og til slutt sette søkelys på om det finnes noe den øverste forvalteren av retningslinjene (Miljøverndepartementet) kan gjøre for fremme bruken av RPR-BU.

4.2 Fylkeskommuner og fylkesmenn

Fylkesmenn og fylkeskommuner har en viktig rolle i forhold til RPR. Den handler mest om det rådgivningsansvaret de har overfor kommunene, men også om rollen regionale forvaltere med innsigelsesmyndighet har, der RPR er et eget grunnlag for innsigelse. I denne undersøkelsen har vi hatt et spesielt fokus på disse myndighetene. En egen intervjuguide for fylkesleddet finnes i vedlegg 3.

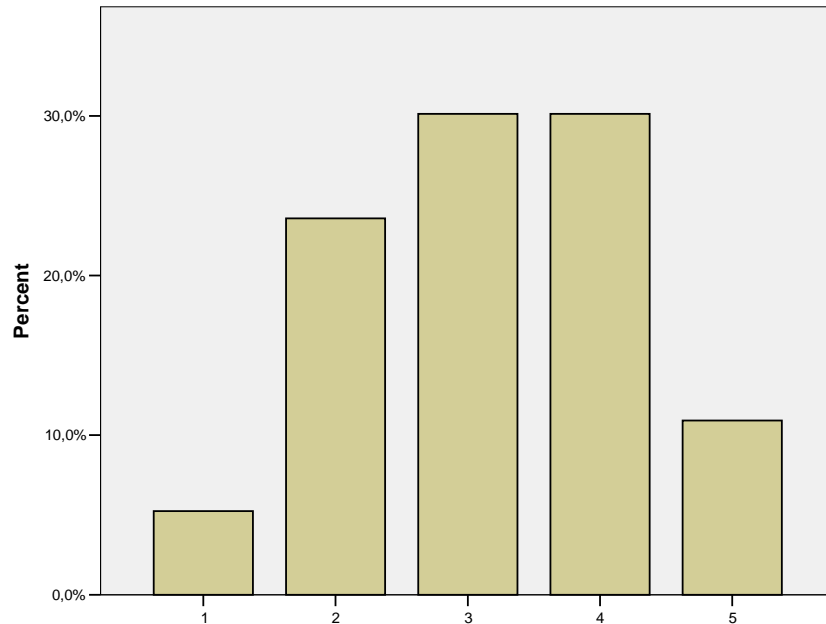
4.2.1 Opplæring og veiledning

Fylkesmannen og fylkeskommunen har ansvar for å samarbeide om opplæringen overfor kommunene i RPR. Det er svært vanlig at fylkesleddet står for et informasjonsopplegg med årlige samlinger av barnerepresentantene i kommunene. I tillegg er det vanlig med planforum, som samler berørte rundt aktuelle problemstillinger i planleggingen, inkludert barn og unge. I følge vår fylkesinformanter er det svært gode erfaringer med dette samarbeidet. Alle de fylkene vi snakket med sier også at de stiller opp med en veiledningstjeneste.

Vi spurte kommunene om omfanget på den faglige støtten fra fylkeskommunen og/eller fylkesmannen, se Figur 4.1. Resultatene viser at det er få som mener dette skjer i stor grad (10,9 %) og få som mener i liten grad (5,2 %). De aller fleste fordeler seg på de tre mellomgraderingene, med en overvekt i retning av 'i stor grad'.

En av våre respondenter mente at en tydeligere ansvarsdeling mellom de to kunne være en god ide, langs de etablerte linjene for henholdsvis fylkeskommunen og fylkesmannens roller. Det ville gå ut på at fylkeskommunen ville være opplæringsmyndigheten, mens fylkesmannen ville stå for tilsynssider av dette. For fylkesmannen er den nåværende involveringen noen fremmedartet. Vi har allikevel ikke fått signaler fra noen andre om at dette har vært et problem.

Figur 4.1 *Gir fylkesmannen og/eller fylkeskommunen faglig støtte til kommunen i arbeidet med å sikre barn og unges interesser? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.*



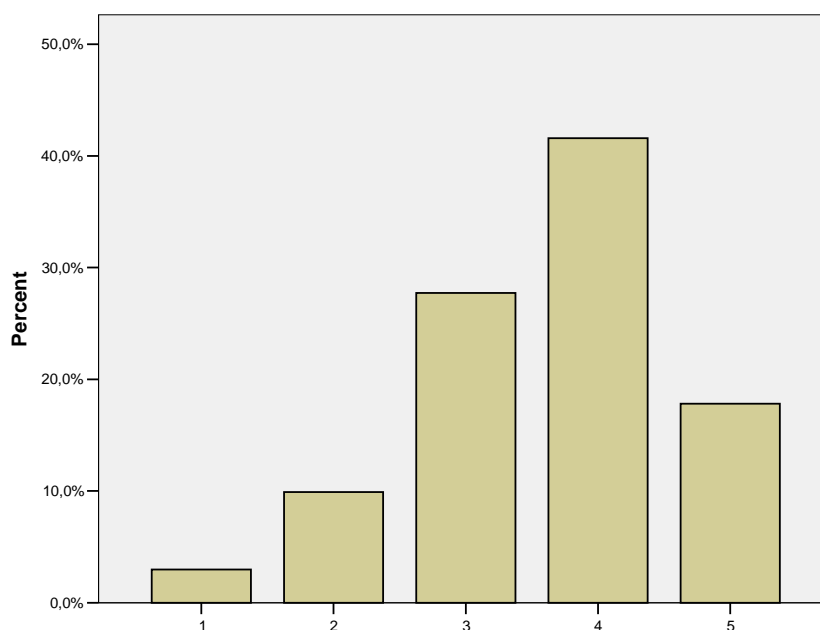
4.2.2 Merknader, innsigelse og klage

Fylkesmann og fylkeskommune er ofte involvert tidlig i planleggingen til kommunene, og leverer merknader til planene. Merknader som virkemiddel har god effekt, i følge flere av våre informanter, selv om noen sier at det er vanskelig å vite hvor god den er. I forhold til innsigelse er det stor variasjon mellom fylkene. Mens ett av dem er opp i et gjennomsnitt på omtrent 10 i året knyttet til barn og unge, er det flere som ikke har hatt noen på flere år. For de sistnevnte er forklaringen på dette at de når frem med innspill i planprosessen hele tiden, mens for den førstnevnte er det innsigelsen gitt endringer i de aller fleste tilfellene. Slik sett fremstår det regionale leddet som effektive i forhold til det å fremme barn og unges interesser, enten innsigelse blir tatt i bruk eller ikke.

I spørreskjemaet har vi spurt både om det har vært gitt merknader eller innsigelse i noen plansaker. På dette svarer 44,1 % av kommunene 'ja', mens 55,9 % svarer 'nei'. Vi har også spurt kommunene i spørreskjema om merknader og innsigelser har bidratt til endringer i de aktuelle planene. Dette spørsmålet ble bare stilt til de som hadde opplevd merknader eller innsigelse i noen plansaker. Her får vi et bilde som viser en overvekt i retning av at dette skjer 'i stor grad', se Figur 4.2. Samtidig er det klart at det svært ofte ikke skjer. Dette forteller oss at det finnes en del konflikter mellom barn og unges interesser på den ene siden og andre interesser, der kommunene ikke lett vil gi opp det de ønsker seg.

Kjennskapen til klagesaker der barn og unges interesser er utgangspunktet er svært begrenset blant våre informanter. Ingen av dem er oppmerksomme på saker der klage har ført til ugyldighet.

Figur 4.2 *I hvilken grad har merknader/innsigelser bidratt til endringer i de aktuelle planene? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad (N=101).*



4.2.3 Hva kan fylkene gjøre i tillegg til det ”vanlige” informasjonsopplegget?

Ett fylke gir uttrykk for at det å jobbe mot at kommunene innarbeider bestemmelser i kommuneplanens arealdel har vist seg å være et effektivt virkemiddel i forhold til arbeidet med detaljplanene. Deretter har man i konkrete plansaker kunnet vise til kommunenes egne bestemmelser på området, noe som har fremstått som mer virkningsfullt enn selv henvisninger til RPR, i følge denne informanten.

Vestfold fylkeskommunen har vært med på å etablere et system med en avtale (Kommuneplanavtalen www.vlp.no) kommunene kan inngå med fylkeskommunen (og fylkesmannen, Vegvesenet og Norges vassdrags- og energidirektorat). Formålet med avtalen er å få behandlet enkeltinteresser (bl.a. barn og unge) på en slik måte i kommuneplanen at dersom dette følges opp i reguleringsplaner, skal det være mulig å gjennomføre en forenklet behandling av disse hos de regionale myndighetene som er med på avtalen. Vi har ikke evaluert dette opplegget, men de to informantene som har omtalt dette for oss, har sett det som spesielt fruktbart, ikke minst i forhold til barn og unges interesser.

4.2.4 Synspunkter på RPR-BU

Mens kommuneinformantene (i intervjuer) våre tenderer til å ikke gi RPR-BU noe av æren for at de presterer godt i forhold til barn og unges interesser, så ser fylkesrepresentantene helt annerledes på dette. Her er synspunktet det at RPR har betydd mye for arbeidet med barn og unges interesser i kommunenes planlegging, og at den gir et godt grunnlag for arbeidet på dette feltet. Dette skyldes RPRs eksistens som sådan. Selv

om vi har stilt et direkte spørsmål til alle om RPR-BUs innhold, så har vi nesten ikke fått synspunkter på det.

Informantene våre har vært opptatt av RPRens rolle i fysisk planlegging, og at de situasjonene der den har relevans handler om nedbygging av arealer som egner seg for barn og unge, som oftest i forbindelse med fortetting. RPR-BU har allerede et sterkt fokus på denne situasjonen. Vi har fått innspill til forbedring av RPR-BU som handler om å differensiere retningslinjene i forhold til ulike områder i by- og tettsted, både fordi behovene for utbygging og barn og unges behov varierer mellom ulike områder.

Også fylkesrepresentantene setter ofte fokus på barnerepresentanten. De har et spesielt nært forhold til denne, siden opplæringen deres er sterkt rettet mot denne. Det gjennomgående synspunktet er at barnerepresentanten har for lite ressurser.

Barns og unges deltakelse i planprosesser pekes på som en særskilt utfordring i planleggingen. Slik også resultatene fra spørreundersøkelsen viser, pekes det på at dette er dårlig i kommunene. Det pekes på at dette byr på helt spesielle utfordringer som få kommuner har tatt tak i. Allikevel finnes det konkrete forslag til å løse dette, som flere av våre informanter peker på. "Barnetråkk" er en metode som bare får positiv omtale blant de som tar opp denne med oss.

Fylkeskommunene er selv planmyndigheter under plan- og bygningsloven. Det betyr at RPR-BU har relevans for deres planlegging, og hvordan den brukes av fylkeskommunen selv blir dermed et interessant spørsmål. Det var vanskelig å få gode svar på dette, kanskje mye fordi fylkeskommunene driver lite (detaljert) arealplanlegging, der RPR-BU har en spesiell relevans.

4.3 Barneombudet

Barneombudet arbeider naturlig nok med mange sider at barns situasjon, og en del av dette er også det som berøres av kommunal planlegging. Ombudet er allikevel ikke involvert rutinemessig i noen form for forvaltning etter plan- og bygningsloven. Perspektivet fra ombudet er at både RPR-BU og barnerepresentanten (jf PBL §9-1) er viktige deler av helheten for å sikre barn og unges interesser. Barneombudet ser det som sin rolle, i forhold til planlegging og forvaltning etter PBL, å henvise enkelthenvendelser videre til de riktige stedene i systemet. Det er også budskapet fra fylkesleddet at Barneombudet ikke har noen rolle i forhold til arbeidet med å fremme bruken av RPR-BU. Hvorvidt barneombudet bør være involvert i en prosess rundt revisjon av RPR-BU er et åpent spørsmål. At det finnes en viss interesse for planleggingsspørsmål hos Barneombudet, er allikevel på det rene.

4.4 Miljøverndepartementets rolle

Miljøverndepartementet er øverste forvalter for de rikspolitiske retningslinjene. Hvilke signaler og hvilken hjelp som kommer fra dette departementet eller dets statlige samarbeidspartnere er av svært stor betydning for hvilken anvendelse RPRen får i praksis. Vi har her vært ute etter å avdekke hvordan forholdet er mellom det regional leddet og den sentrale staten. I våre samtaler understrekes det sterkt hvor viktig det er at den sentrale staten er opptatt av å markere dette feltet, og sette politisk oppmerksomhet på det. Vi har avdekket en betydelig frustrasjon over at dette har vært svakt i flere år, men mange av informantene våre ser også en bedring på dette området i det aller siste, men

samlinger som Miljøverndepartementet har hatt og kommer til å ha. Økt opplæring av de regionale støttespillerne, og kommunene, som oftest ved barnerepresentanten, er et tiltak som settes stor pris på. En av informantene våre mente også at slik opplæring burde omfatte politikere.

4.4.1 Bør staten velge andre virkemidler?

Staten står for den overordnede virkemiddelbruken i forhold til barn og unges interesser. I samtaler om statens rolle har derfor mange av våre informanter benyttet anledningen til å foreslå at barn og unges interesser bør sikres sterkere gjennom regulering i lov eller forskrift. Det er et vanlig synspunkt blant våre informanter at sentrale aktører i planlegging bare ønsker å gjøre minimum, ved å følge loven, og at (rikspolitiske) retningslinjer dermed blir for svakt.

4.5 Avslutning

Men selv om noen mener at RPR er for svakt og ideelt sett ønsker seg sterkere virkemidler for å sikre barn og unges interesser, er det allikevel en av våre konklusjoner at, basert på intervjuer med fylkesleddet, at RPR-BU har gitt et betydelig bidrag til å fremme barn og unges interesser i kommunenes planlegging. Det faktum at man har en RPR på området, er i seg selv er en sterk signaleffekt og en oppdragende effekt, i følge våre informanter. Det er helt entydig i denne undersøkelsen. Det er dermed også mulig å slå fast at RPR-BU fungerer godt. Vi har allikevel fått noen innspill på endringer, som vi drøfter nærmere i neste kapittel.

5 Innspill til endringer og anbefalinger

5.1 Innledning

Som vi var inne på under ”erfaringer med RPR” bør RPRene i liten grad vurderes isolert fra de virkemidlene som omgir den. En beslektet problemstilling til det er riktigere å sette fokus på dens *status*, snarere enn dens *konkrete innhold*. Det er en gjennomgående observasjon blant våre informanter at RPR-BU sin eksistens som sådan og dens fremheving av et viktig hensyn (barn og unge) er viktigere enn dens konkrete ordlyd. Det er påfallende få, selv blant de mest kunnskapsrike av de regionale informantene som har konkrete innspill til endringer i selve RPR-teksten. Kommunene, som har fått det samme spørsmålet, både i spørreskjemaet og i intervjusamtalene har også lite å komme med til RPR-teksten.

Noen innspill har det allikevel kommet, og her vil vi presentere et utvalg av disse, for dernest å komme med noen anbefalinger både i forhold til RPR-teksten og arbeidet med å fremme bruken av den. Her vil vi bygge på egne kunnskaper om hvordan en RPR er anbefalt å være, slik vi har presentert disse i kapittel 2.

5.2 Innspill til og drøftning av endringer

Som vi tidligere har vært inne på, gjennom henvisninger til foregående studier av RPR, så er selve dokument-teksten et tema som bys en del oppmerksomhet, og som vi har sett blir det formulert kriterier for hvordan en slik tekst bør være. Allikevel er det slik at RPR-BU har en veiledningstekst i tillegg til selve RPR-teksten. I tillegg kan andre typer veiledning tenkes koblet til RPR. Det er ikke vår mening at det som foreslås av endringer nødvendigvis skal gjøres i selve RPR-teksten. Vår mening er at disse forslagene bør tas videre i forvaltningsarbeide med RPR-BU, med sikte på å bidra til at de hensynene RPR-BU trekker opp blir bedre ivaretatt.

5.2.1 Innspill fra kommuner og fylker

Vi har fått en god del innspill gjennom spørreskjemaet, og vi skal presentere en seleksjon av disse. Det er ofte ikke entydig om et gitt innspill knytter seg til selve teksten eller til det vi kanskje kan kalle forvaltningen av RPR-BU. Det er også langt fra gitt at vi selv skjønner implikasjonene av de stikkordene vi har fått på spørreskjema og som vi ikke har fått diskutert med informantene. Vi inkluderer derfor langt mer i vår oversikt enn det vi selv får behandlet, også som et tilbud til andre som måtte ønske å se hva de kan få ut av det. Listen inneholder også innspill fra fylkene.

Punktene fra kommunene har sitats form. Bare noen språkfeil er fjernet. Synspunkter fra fylkene, som er de fire siste, har ikke sitats form.

- Klarere bestemmelser
- Enda viktigere å ta vare på allereie etablerte areal. Strengere krav spesielt i byar og større bumiljø
- Gjøre de mer forpliktende i alle ledd
- Krav om tid og ressurser til barn og unges representant
- Det må være noe som presser politikerne til å ta like mye hensyn til barn og unge som til næringsinteresser og grunneierinteresser
- Retningslinjene er bra nok, men kan nok brukes mer/bedre
- En veileder med flere gode eksempler på hvordan man skaffer til veie erstatningsareal og hvordan man får til et godt samarbeid med private forslagsstillere
- En pris for å vise at man aktivt bruker RPR BU
- Synes de fungerer greit (dette synspunktet er gitt 8 ganger)
- Detaljerte krav til ulike typer areal
- Ennå mer spesifiserte krav med ordlyd som skal og ikke bør
- Presisering av arealkrav
- Sterkere fokus på RPR sin betydning og bruk i forbindelse med byggesak. RPR er en viktig premissgiver og styrende ved vår plansaksbehandling, mens byggesak ikke bruker, og knapt kjenner til retningslinjene
- Sette fokus på hvor viktig det er at barn og unge, blir tatt med på råd, og blir hørt
- Større rom for lokal tilpassing
- De hensyn retningslinjene skal ivareta må i de fleste tilfeller vurderes mot andre hensyn. Kanskje særlig når det gjelder fortetting, eks. bygging av leiligheter sentrumsnært der kundegruppen i mindre grad er småbarnsfamilier. Kanskje burde retningslinjene være noe mer tydelige på at (også) hensyn til barn og unge må veies mot øvrige hensyn
- Det må konkretiseres. I veiledningen må det finnes gode eksempler på hvordan man kan tilrettelegge et område til barn i alle aldrer og gjennom hele året
- Differensiering av krav til lekeareal i forskjellige boligområder, som sentrumsblokker/bybebyggelse og boligfelt. Det er stor variasjon i barnetetthet
- At det etableres egne fora for ungdom/barn der deres oppvekstvilkår diskuteres. Ungdomsråd er godt egnet til dette
- Høyere grad av konkretisering ved f.eks. veileder. En slik veileder kunne ha en slik form at den kan benyttes som retningslinje for kommunene. Da vil flere kommuner få retningslinjer, og en kan oppnå at kravene blir like i alle kommunene
- Ordningen bør opphøre. Det bør tilligge planmyndigheten å ta hensyn til barn og unges interesser på samme måte som andre interesser
- Strukturere temaer: Infrastruktur/Sikkerhet/Skole, Fritid/Lek, Miljø/Klima
- Konkretisering av arealkrav til lekeareal/friareal for boliger, skoler, barnehager m.m
- Ikke operere med egne RPR men inbake det som er viktig direkte i planlovgivningen
- Rekkefølgekrav i reguleringsplaner burde være krav, slik at det alltid må opparbeides gode uteområder for barn og unge, før evt. boliger kan taes i bruk
- Mer nyanserte retningslinjer ut fra forskjellige utfordringer for bygd og by

- Klarere krav til utgreiing og dokumentasjon (f.eks. barntråkk i plan- og byggesak). Minstemål for dialog/kommunikasjon med barn/unge i plansaker
- Ta inn konkrete, retningsgjevande normtal for fysisk utforming
- Det måtte være å gå gjennom retningslinene på nytt (ev. forenkle og tydeliggjøre) og vurdere å gi retningslinene status som forskrift.
- Det hadde vært greit om det ble innarbeidet noe om areal og egnethet i retningslinjen, fordi det kan være vanskelig å argumentere for disse arealbehovene i forhold til politikere og utbyggere - "vi kan ikke kreve alt mulig, vi må være litt rimelige". Det blir fort sett på som urimelig og ikke faglig å kreve kvalitet på slike arealer i pressområder
- Generelt er det viktig at RPR gir konkrete, tydelige råd og føringer
- For det første burde status for RPR-BU heves overfor politikerne. Barn og natur er ofte tapere ift nærings- og utbyggingsinteresser, uansett hvor ubetydelig næring det er
- Fullverdig erstatning i RPR-BU pkt 5c er ikke realistisk og representerer derfor et krav som ofte oversees
- Det bør kreves at barn og unges arealbruk dokumenteres
- Områders egnethet og ønskbarheten av at de skal ha visse kvaliteter som passer for barn og unge bør nyanseres i RPRen
- Kommunene bør inviteres til et samarbeid med det regionale nivået, der hjelp til å håndtere barn og unges interesser i overordnede planer sikrer en mer effektiv behandling av disse i påfølgende detaljplaner.

5.2.2 Drøftning av mulige endringer

I dette avsnittet drøfter vi de blekkpunktene som presenteres i neste avsnitt, punkt 5.3, og begrunner hvorfor disse er anbefalinger i denne undersøkelsen.

Hva er det planleggingen trenger for bedre å ivareta barns og unges interesser? Ett nærliggende svar på dette er, slik vi og to av våre informanter ser det, at det bør innføres et eget krav om at det skal utarbeides egen dokumentasjon av barn og unges arealbruk. Arealbruken er det mest sentrale anliggende til RPRene, og vil derfor være svært sentralt for de avveiningene som er viktige for barn og unges interesser. Både i følge Lindemark (1999:70) og Backer (1985:134) er det rettslig grunnlag for å skrive "skal" i en RPR når det gjelder utredningsgrunnlaget. Vi vil derfor sterkt anbefale at RPR-teksten endres for å inkludere dette.

Skal man legge vekt på de ideelle sidene av barn og unges interesser, eller gi retningslinjer som viser til det som er vanlige eller relativt høye ambisjoner, og dermed oppnåelige? I alle fall ett element i RPR-BU har dette ved seg. Det er "fullverdig erstatning" i pkt 5c. Dette overses lett, i følge våre informanter og i følge spørreskjemaresultatene i punkt 3.13, og man går for regelverksbaserte minimumsløsninger i stedet. Dermed står man i en situasjon der "fullverdig erstatning" ikke blir tatt på alvor. Dermed svekkes gjennomførbarheten og etterprøvnbarheten, som ECON er opptatt av i sin evaluering (1995:25). Dette bør man se nærmere på. En videreutvikling av konkrete arealnormer, som eventuelt kan få forskrifts form eller illudere en slik form i RPR vil dekke manges behov for konkretisering av de mest sentrale forholdene RPR-BU er fokusert på.

I følge alle våre informanter, er utbyggingspresset i allerede tettbygde områder, det største problemet i forhold til barn og unges interesser. Områder som egner seg til lek kan bli tatt til andre arealbruksformål. Her foreligger det derfor en mulighet til å være mer spesifikk forhold til de problemstillingene man måtte være oppmerksomme på. En mulighet i forhold til dette er når en av våre informanter peker på at ikke alle områder trenger å ha de samme kvalitetene for barn og unge som andre, delvis fordi områdene har liten tetthet av barn og unge og delvis fordi de i stor grad tjener spesielle formål. Dette er et vanskelig spørsmål. Vår anbefaling vil derfor være at dersom staten skulle ha spesielle målsetninger og retningslinjer for arbeidet med barn og unges interesser i fortettings-situasjoner, så bør man vurdere muligheten for presiseringer i forhold til dette, siden dette vil være spesielt relevant i RPR-BU.

Spørreundersøkelsen til kommunen viser at kommune er relativt dårlige i forhold til det å sørge for barn og unges deltakelse i planprosessene. Dette er også blitt påpekt gjennom intervjuene våre både med kommuner og fylker. Det er på det rene at det eksisterer mye usikkerhet om hvordan man skal gjøre det. Det fremstår derfor som tydelig at det bør gis mer informasjon om hvordan dette kan og bør gjøres. Flere av våre informanter peker på at metoden "Barnetråkk" bør anvendes.

5.3 Forslag til endringer

Forslagene til endring er drøftet og begrunnet i det foregående punktet (5.2.2). For det fjerde blekkpunktet henvises det allikevel til punkt 4.2.3.

- Det bør innføres et krav i RPR-BU om å dokumentere barn og unges arealbruk
- Konkretiseringer av arealnormer bør vurderes
- By- og tettstedsmessig fortetting bør omtales i RPR-BU, og muligheten for å komme med spesifikke normer som forholder seg til områdenes egenskaper i form av egnethet og ønskarhet av arealkvaliteter for barn og unge bør behandles.
- Staten bør rette ny oppmerksomhet mot dette feltet, og bør bl.a. arbeide mot at fylkeskommuner/fylkesmenn kan inngå en avtale med kommunene der de får hjelp til å arbeide aktivt med barn og unge i den overordnede planleggingen og slik at den senere saksbehandlingen på dette feltet kan forenkles. En modell for dette foreligger i Vestfold.
- Det bør utvikles et informasjonsopplegg for hvordan kommunene kan arbeide med barn og unges deltakelse i planprosessene

Litteratur

- Abrahamsen, I. (2000): Høringsordninger – en kanal for innflytelse: en analyse av høringsprosessen til forslag om rikspolitiske retningslinjer for Oslofjorden. Hovedoppgave i statsvitenskap, UiO 2000.
- Backer, Inge Lorange (1995): Innføring i naturressurs- og miljørett. Gyldendal.
- Barstad, Johan, and Turid Hanken. 1993. Barnerepresentantens plass i kommunane : ei evaluering av barnerepresentantordninga i fire fylke, Buskerud, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Troms. Volda: Møreforskning Volda.
- Bartley, Kristina. 1998. Barnpolitikk och barnets rättigheter. Avhandling (doktorgrad), Sociologiska institutionen. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Bergem, Randi, and Turid Hanken. 1994. Fylkets si rolle i den nasjonale satsinga på barn og plan. Volda.
- Bygningslovutvalget. 2003. Mer effektiv bygningslovgivning: NOU 2003: 24: Kommunal- og regionaldepartementet.
- ECON. 1995. Bruk av rikspolitiske retningslinjer etter plan- og bygningsloven. Oslo: ECON.
- Galteland, Rita. 2002. Barn og arealplanlegging – med vekt på regulerings- og bebyggelsesplaner. Veileder for barnerepresentanten. Kristiansand, Vest-Agder fylkeskommune 2002.
- Harvold, Kjell, Martin Hanssen og Arvid Strand. 2004. Rikspolitiske retningslinjer for jordvernet? NIBR-rapport 2004:24.
- Holsen, Terje, John Pløger, and Terje Skjeggedal. 1998. Den vanskelige samordningen: Om regionale myndigheter og kommunale plan- og byggesaker. Oslo: NIBR.
- Johnsen, V., Klausen, J.E. og Røe, P.G. 1996. "Du må ikke komme her og bygge der". Oslo: Norsk institutt og by- og regionforskning.
- Kommunal- og regionaldepartementet. 2003. St.meld.nr.31 (2002-2003): Storbymeldingen: Om utvikling av storbypolitikk. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.
- Lindemark, Solveig Ingeløv. 1999. Rikspolitiske retningslinjer: et virkemiddel i miljøpolitikken. særavhandling, Institutt for offentlig rett, Universitetet i Oslo, Oslo.

-
- Miljøverndepartementet. 1989. Notat fra Miljøverndepartementet utsendt til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn av 29. august 1989.
- Miljøverndepartementet. 1997. St meld nr 29 (1996-97). Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. 1998 (1995). Barn og planlegging. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. 2002. Bedre miljø i byer og tettsteder. Oslo: Miljøverndepartementet.
- NOU (2003:14): Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II. Planlovutvalgets utredning med lovforslag.
- Statskonsult . 1994. Evaluering av prosessen med utvikling og gjennomføring av rikspolitiske retningslinjer for planlegging i kyst- og sjøområder i Oslofjordregionen. Rapport 1994:2
- Tangen, Jan Ove. 1993. Barn og Plan - en gjennomgang og sammenstilling av foreliggende data om RPR, BR og planlegging for barn og unge i norske kommuner. Bø: Telemarksforskning.
- Vestfold fylkeskommune (1998): "...men vi kan'ke utsette barndommen". En undersøkelse om barn og unges interesser i planleggingen i vestfold sett i lys av utviklingen av rammebetingelser for planlegging, praktisering av, erfaringer og holdninger med disse.
- Wilhjelm, Hanne. 1997. Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen - en gjennomgang av evalueringer og forskning. Trondheim: Norsk senter for barneforskning.
- Wilhjelm, Hanne. 2003. RPR-BU – et forarbeid til en evaluering. Upublisert notat.

Vedlegg 1

Spørreskjema

KJENNER

**Hvilken kjennskap har kommunens planleggere til RPR-BU?
Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = ingen kjennskap og 5 = meget god kjennskap.**

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

TOA

I hvilken utstrekning har RPR-BU bidratt til å synliggjøre og styrke barn og unges interesser? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = ikke i det hele tatt og 5 = i stor utstrekning.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

TOB

Gir RPR-BU et godt nok grunnlag for å integrere og ivareta barn og unges interesser i kommunens planlegging og byggesaksbehandling? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = ikke i det hele tatt og 5 = i stor utstrekning.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

TOC

Gir RPR-BU et godt nok grunnlag for å vurdere saker der barn og unges interesser kommer i konflikt med andre interesser? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = ikke i det hele tatt og 5 = i stor utstrekning.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

TREC

Hvor i kommunen ligger ansvaret for å følge opp RPR-BU?

- Hos planetaten

- Hos bygningsetaten
- Hos plan og bygningsetaten
- Hos sosialetaten
- Annet sted
- Ikke noe sted
- Vet ikke

TRECA

Presiser hvis "annet sted".

FIREA

Hvor ofte blir konsekvenser for barn- og unge vurdert i plan- og byggesaksbehandlingen? Sett ett kryss.

- Aldri
- Av og til
- Halvparten av gangene
- Ofte
- Alltid

FIREB

Hvor ofte blir det gjort en samlet vurdering av barn og unges oppvekstmiljø for å innarbeide mål og tiltak i kommuneplanarbeidet? Sett ett kryss.

- Aldri
- Av og til
- Halvparten av gangene
- Ofte
- Alltid

FIRECA

Har kommunen utarbeidet egne retningslinjer, vedtekter eller bestemmelser om omfang og kvalitet av arealer og anlegg for barn- og unge?

- Ja
- Nei

FIRECB

Hva bruker kommunen da for å sikre barn og unges interesser?

FIREB

I hvor stor grad organiserer kommunen planprosesser slik at barn- og unge selv deltar og kommer frem med synspunkter? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = aldri og 5 = alltid

- 1
 2
 3
 4
 5

FEMA

I hvor stor grad sørger kommunen for at barn og unges arealer er sikret mot følgende forhold? Sett ett kryss på hver linje på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.

	1	2	3	4	5
Forurensning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Støy	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Trafikkfare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annen helsefare	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

FEMB

I hvor stor grad sørger kommunen for, gjennom egen eller andres planlegging, at det i nærmiljøene finnes arealer som har følgende egenskaper? Sett ett kryss på hver linje på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.

	1	2	3	4	5
Egner seg for barn og unges lek og opphold	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gir mulighet til ulike typer lek på ulike årstider	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Kan brukes av ulike aldergrupper	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gir mulighet til samhandling mellom barn, unge og voksne	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

FEMC

I hvor stor grad sørger kommunen for at det er store nok og

egnede areal for barnehager? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

FEMDA

Erstatter kommunen fellesareal eller friområder som er i bruk til/egnet for lek, hvis disse omdisponeres? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = aldri og 5 = alltid.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

FEMDB

Hvor ofte skaffer kommunen fullverdig erstatningsareal ved utbygging og omregulering av uregulert areal som barn bruker som lekeareal? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = aldri og 5 = alltid.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

BARNEREPRESENTANTEN

Blir barnerepresentanten i kommunen trukket inn i plan- og byggesaker som berører barn og unges interesser? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = ikke i det hele tatt og 5 = svært aktivt.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

PRIVATEA

I hvilken utstrekning er kommunen aktiv overfor private forslagsstillere/utformere av reguleringsplaner for å sikre at de tar hensyn til RPR-BU? Sett ett kryss der 1 = gjør ingenting og 5 = svært aktiv.

- 1

- 2
- 3
- 4
- 5
- Ikke relevant

PRIVATEB

Når i planprosessen og på hvilken måte gjøres dette?

FYLKESLEDDETA

Gir fylkesmannen og/eller fylkeskommunen faglig støtte til kommunen i arbeidet med å sikre barn og unges interesser? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

FYLKESLEDDETB

Har det i noen plansaker vært gitt merknad/innsigelse fra fylkesmannen eller fylkeskommunen i spørsmål knyttet til barn og unge?

- Ja
- Nei

FYLKESLEDDETC

I hvilken grad har merknader/innsigelser bidratt til endringer i de aktuelle planene? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.

- 1
- 2
- 3
- 4
- 5

ENDRINGER

Hvis du skulle foreslå endringer i Rikspolitiske retningslinjer for

Barn og Unge, som kan bidra til å gjøre de bedre, hva ville det være?

Vedlegg 2

Tabeller

Frequencies

Frequency Table

Hvilken kjennskap har kommunens planleggere til RPR-BU? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = ingen kjennskap og 5 = meget god kjennskap.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	18	7,9	7,9	7,9
2	24	10,5	10,5	18,3
3	59	25,8	25,8	44,1
4	80	34,9	34,9	79,0
5	48	21,0	21,0	100,0
Total	229	100,0	100,0	

I hvilken utstrekning har RPR-BU bidratt til å synliggjøre og styrke barn og unges interesser? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = ikke i det hele tatt og 5 = i stor utstrekning.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	14	6,1	6,1	6,1
2	42	18,3	18,3	24,5
3	88	38,4	38,4	62,9
4	71	31,0	31,0	93,9
5	14	6,1	6,1	100,0
Total	229	100,0	100,0	

Gir RPR-BU et godt nok grunnlag for å integrere og ivareta barn og unges interesser i kommunens planlegging og byggesaksbehandling? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = ikke i det hele tatt og 5 = i stor utstrekning.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	12	5,2	5,2	5,2
2	33	14,4	14,4	19,7
3	99	43,2	43,2	62,9
4	68	29,7	29,7	92,6
5	17	7,4	7,4	100,0
Total	229	100,0	100,0	

Gir RPR-BU et godt nok grunnlag for å vurdere saker der barn og unges interesser kommer i konflikt med andre interesser? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = ikke i det hele tatt og 5 = i stor utstrekning.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	8	3,5	3,5	3,5
2	47	20,5	20,5	24,0
3	95	41,5	41,5	65,5
4	71	31,0	31,0	96,5
5	8	3,5	3,5	100,0
Total	229	100,0	100,0	

Hvor i kommunen ligger ansvaret for å følge opp RPR-BU?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Hos planetaten	44	19,2	19,2	19,2
	Hos bygningsetaten	1	,4	,4	19,7
	Hos plan og bygningsetaten	99	43,2	43,2	62,9
	Hos sosialetaten	11	4,8	4,8	67,7
	Annet sted	54	23,6	23,6	91,3
	Ikke noe sted	5	2,2	2,2	93,4
	Vet ikke	15	6,6	6,6	100,0
	Total	229	100,0	100,0	

Hvor ofte blir konsekvenser for barn- og unge vurdert i plan- og byggesaksbehandlingen? Sett ett kryss.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Aldri	4	1,7	1,7	1,7
	Av og til	62	27,1	27,1	28,8
	Halvparten av gangene	23	10,0	10,0	38,9
	Ofte	104	45,4	45,4	84,3
	Alltid	36	15,7	15,7	100,0
	Total	229	100,0	100,0	

Hvor ofte blir det gjort en samlet vurdering av barn og unges oppvekstmiljø for å innarbeide mål og tiltak i kommuneplanarbeidet? Sett ett kryss.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Aldri	14	6,1	6,1	6,1
	Av og til	71	31,0	31,0	37,1
	Halvparten av gangene	27	11,8	11,8	48,9
	Ofte	77	33,6	33,6	82,5
	Alltid	40	17,5	17,5	100,0
	Total	229	100,0	100,0	

Har kommunen utarbeidet egne retningslinjer, vedtekter eller bestemmelser om omfang og kvalitet av arealer og anlegg for barn- og unge?

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Ja	82	35,8	35,8	35,8
	Nei	147	64,2	64,2	100,0
	Total	229	100,0	100,0	

**I hvor stor grad organiserer kommunen planprosesser slik at barn- og unge selv deltar og kommer frem med synspunkter?
Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = aldri og 5 = alltid**

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	21	9,2	9,2	9,2
	2	89	38,9	38,9	48,0
	3	78	34,1	34,1	82,1
	4	34	14,8	14,8	96,9
	5	7	3,1	3,1	100,0
	Total	229	100,0	100,0	

Forurensning : I hvor stor grad sørger kommunen for at barn og unges arealer er sikret mot følgende forhold? Sett ett kryss på hver linje på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	11	4,8	4,8	4,8
	2	19	8,3	8,3	13,1
	3	58	25,3	25,3	38,4
	4	100	43,7	43,7	82,1
	5	41	17,9	17,9	100,0
	Total	229	100,0	100,0	

Støy : I hvor stor grad sørger kommunen for at barn og unges arealer er sikret mot følgende forhold? Sett ett kryss på hver linje på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	6	2,6	2,6	2,6
	2	24	10,5	10,5	13,1
	3	65	28,4	28,4	41,5
	4	107	46,7	46,7	88,2
	5	27	11,8	11,8	100,0
	Total	229	100,0	100,0	

Trafikkfare : I hvor stor grad sørger kommunen for at barn og unges arealer er sikret mot følgende forhold? Sett ett kryss på hver linje på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	1	,4	,4	,4
	2	6	2,6	2,6	3,1
	3	37	16,2	16,2	19,2
	4	130	56,8	56,8	76,0
	5	55	24,0	24,0	100,0
	Total	229	100,0	100,0	

Annen helsefare : I hvor stor grad sørger kommunen for at barn og unges arealer er sikret mot følgende forhold? Sett ett kryss på hver linje på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.

		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	1	5	2,2	2,2	2,2
	2	19	8,3	8,3	10,5
	3	84	36,7	36,7	47,2
	4	103	45,0	45,0	92,1
	5	18	7,9	7,9	100,0
	Total	229	100,0	100,0	

Egner seg for barn og unges lek og opphold : I hvor stor grad sørger kommunen for, gjennom egen eller andres planlegging, at det i nærmiljøene finnes arealer som har følgende egenskaper? Sett ett kryss på hver linje på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	2	,9	,9	,9
2	7	3,1	3,1	3,9
3	35	15,3	15,3	19,2
4	118	51,5	51,5	70,7
5	67	29,3	29,3	100,0
Total	229	100,0	100,0	

Gir mulighet til ulike typer lek på ulike årstider : I hvor stor grad sørger kommunen for, gjennom egen eller andres planlegging, at det i nærmiljøene finnes arealer som har følgende egenskaper? Sett ett kryss på hver linje på en skala fra 1 til 5 der 1 =

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	2	,9	,9	,9
2	15	6,6	6,6	7,4
3	67	29,3	29,3	36,7
4	116	50,7	50,7	87,3
5	29	12,7	12,7	100,0
Total	229	100,0	100,0	

Kan brukes av ulike aldergrupper : I hvor stor grad sørger kommunen for, gjennom egen eller andres planlegging, at det i nærmiljøene finnes arealer som har følgende egenskaper? Sett ett kryss på hver linje på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	2	,9	,9	,9
2	18	7,9	7,9	8,7
3	73	31,9	31,9	40,6
4	112	48,9	48,9	89,5
5	24	10,5	10,5	100,0
Total	229	100,0	100,0	

'Gir mulighet til samhandling mellom barn, unge og voksne' : I hvor stor grad sørger kommunen for, gjennom egen eller andres planlegging, at det i nærmiljøene finnes arealer som har følgende egenskaper? Sett ett kryss på hver linje på en skala fra 1 til 5

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	4	1,7	1,7	1,7
2	27	11,8	11,8	13,5
3	96	41,9	41,9	55,5
4	90	39,3	39,3	94,8
5	12	5,2	5,2	100,0
Total	229	100,0	100,0	

I hvor stor grad sørger kommunen for at det er store nok og egnede areal for barnehager? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	1	,4	,4	,4
2	10	4,4	4,4	4,8
3	45	19,7	19,7	24,5
4	93	40,6	40,6	65,1
5	80	34,9	34,9	100,0
Total	229	100,0	100,0	

Erstatter kommunen fellesareal eller friområder som er i bruk til/egnet for lek, hvis disse omdisponeres? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = aldri og 5 = alltid.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	5	2,2	2,2	2,2
2	30	13,1	13,1	15,3
3	69	30,1	30,1	45,4
4	94	41,0	41,0	86,5
5	31	13,5	13,5	100,0
Total	229	100,0	100,0	

Hvor ofte skaffer kommunen fullverdig erstatningsareal ved utbygging og omregulering av uregulert areal som barn bruker som lekeareal? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = aldri og 5 = alltid.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	14	6,1	6,1	6,1
2	39	17,0	17,0	23,1
3	81	35,4	35,4	58,5
4	67	29,3	29,3	87,8
5	28	12,2	12,2	100,0
Total	229	100,0	100,0	

Blir barnerepresentanten i kommunen trukket inn i plan- og byggesaker som berører barn og unges interesser? Sett ett kryss fra 1 til 5 der 1 = ikke i det hele tatt og 5 = svært aktivt.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	4	1,7	1,7	1,7
2	18	7,9	7,9	9,6
3	43	18,8	18,8	28,4
4	69	30,1	30,1	58,5
5	95	41,5	41,5	100,0
Total	229	100,0	100,0	

I hvilken utstrekning er kommunen aktiv overfor private forslagsstillere/utformere av reguleringsplaner for å sikre at de tar hensyn til RPR-BU? Sett ett kryss der 1 = gjør ingenting og 5 = svært aktiv.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	4	1,7	1,7	1,7
2	17	7,4	7,4	9,2
3	42	18,3	18,3	27,5
4	90	39,3	39,3	66,8
5	49	21,4	21,4	88,2
Ikke relevant	27	11,8	11,8	100,0
Total	229	100,0	100,0	

Gir fylkesmannen og/eller fylkeskommunen faglig støtte til kommunen i arbeidet med å sikre barn og unges interesser? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	12	5,2	5,2	5,2
2	54	23,6	23,6	28,8
3	69	30,1	30,1	59,0
4	69	30,1	30,1	89,1
5	25	10,9	10,9	100,0
Total	229	100,0	100,0	

Har det i noen plansaker vært gitt merknad/innsigelse fra fylkesmannen eller fylkeskommunen i spørsmål knyttet til barn og unge?

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid Ja	101	44,1	44,1	44,1
Nei	128	55,9	55,9	100,0
Total	229	100,0	100,0	

I hvilken grad har merknader/innsigelser bidratt til endringer i de aktuelle planene? Sett ett kryss på en skala fra 1 til 5 der 1 = i liten grad og 5 = i stor grad.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid 1	3	1,3	3,0	3,0
2	10	4,4	9,9	12,9
3	28	12,2	27,7	40,6
4	42	18,3	41,6	82,2
5	18	7,9	17,8	100,0
Total	101	44,1	100,0	
Missing System	128	55,9		
Total	229	100,0		

Vedlegg 3

Spørsmål til fylkesmenn, fylkeskommuner (og barneombudet)

Ivaretagelse av formålet

I hvilken utstrekning har RPR-BU bidratt til å synliggjøre og styrke barns og unges interesser?

Gir RPR-BU et godt grunnlag for å integrere og ivareta barn og unges interesser i kommunens planlegging og byggesaksbehandling?

Gir RPR-BU et godt nok grunnlag for å vurdere saker der barn og unges interesser kommer i konflikt med andre saker?

Krav til planprosessen

Hvilke planoppgaver blir i kommunene vurdert som de ”rette” for barns deltakelse?

Hvordan gjennomføres barn og unges deltakelse sett for eksempel på bakgrunn av voksnes deltakelse?

Krav til fysisk utforming

Hva er de mest tydelige problemstillingene i forhold til barn og unge i kommunenes fysiske planlegging?

Hva er det allmenne inntrykket av hvordan hensynet til barn og unge ivaretas i kommunenes fysiske planlegging?

Barnerepresentanten

Hva er det allmenne inntrykket av barnerepresentantens rolle i planleggingen i kommunene?

Privat planlegging

I hvilken utstrekning er kommunene aktive overfor private forslagsstillere/utformere av reguleringsplaner for å sikre at de tar hensyn til RPR BU?

-Hvordan gjøres dette eventuelt?

Finnes det noen kjennskap til at RPR har fått noen rolle i forhold til utbyggingsavtaler med private.

Fylkesleddet

Er det satt noen organisatoriske rammene hos fylkesmannen og fylkeskommunen for håndteringen av RPR?

I hvilke utstrekning bruker fylkeskommunen selv RPR i sin planlegging.

Hvordan bruker fylkesmannen denne RPRen?

Har man sett noe samarbeid mellom FM og FK i forhold til denne RPRen? Samfylke.

Gir FK/FM faglig støtte til kommunene i arbeidet med å sikre barn og unges interesser? I så fall på hvilke måte?

Har det i noen plansaker vært gitt merknader/innsigelse fra FM/FK i spørsmål knyttet til barn og unge?

Kjennskap til klage på planer på bakgrunn av hensynet til barn og unge. Kjennskap til klagesaker der manglende hensyntaken eller utredningen av barn og unges interesser har vært vurdert som en saksbehandlingsfeil som har ført til ugyldighet?

Hvor ofte er innsigelser knyttet til RPR-BU? Hva er de vanligste fokusene i innsigelser på bakgrunn av RPR-BU? Har vi sett endringer i bruken av innsigelse?

I hvilken grad har merknader/innsigelser bidratt til endringer i de aktuelle planene?

Hvilke støtte får regionale myndigheter fra sentralt hold i arbeidet med å sikre at RPR BU blir fulgt? Felles front fra MD og BFD? Hva savnes?

Hvordan opplever man at politikken på dette feltet synliggjøres på statlig hold? Hva savnes?

Hvilken faglig bakgrunn opplever FM og FK at de har for å veilede kommunene?

Hvordan foretas veiledningen overfor kommunene?

Er barneombudet synlig i fylkene?

På hvilke måter og i hvilken grad RPR-BU har oppdragende effekter.

Utformingen av og mulige endringer i RPR BU

Fra flere offentlige dokumenter (Innst.S.nr.246 (2001-2002), St.prp. nr 1 (2004-2005), NOU 2003:14) har pekt på behovet for å gjøre RPR-BU mer "forpliktene". Hvordan ser dere på det?

Andre forslag til endringer i RPR-teksten.

Hvordan ser dere på anvendbarheten av RPR? Konkretiseringsnivå.

Hvilke verktøy fungerer best i forhold til det å fremme hensynet til barn og unge? Sett allment, og av de som FM og FK kan bruke?

Hvor relevant er det å endre RPR for å bedre kommunene arbeide med barn og unges interesser? Bør man gjøre andre ting enn å endre RPR BU?

Vedlegg 4

Spørsmål til kommunene

Når man lykkes med å ivareta barn og unges interesser i planleggingen i din kommune, hva er årsakene til dette, etter din mening?

-spesielle organisatoriske grep?

-spesielle retningslinjer/bestemmelser/vedtekter

Har du opplevd endringer i dette de senere årene? Hva er i så fall årsakene til disse?

Hva er problemene med å innarbeide barns og unges interesser i plan- og byggesaker?

Når bør barn og unges interesser gå foran andre interesser?

Kjenner du til RPR-BU? Er du fornøyd med måten bringes RPR-BU inn i planleggingen?

Virker den som en inspirator? Har du spesielle synspunkter på RPR-BU?

De gangene kommunen klarer å ivareta barn og unges interesser i plan- og byggesaksbehandlingen, hvilken rolle spiller RPR-BU i det arbeidet?

Hva gjør kommunen for å påvirke private utbyggere til å innarbeide hensynet til barn og unge?

-RPR-BU i utbyggingsavtaler

Vedlegg 5

Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging



FOR 1995-09-20 nr 4146: Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging.

[Utskriftsvennlig versjon]

DATO: FOR-1995-09-20-4146
DEPARTEMENT: MD (Miljøverndepartementet)
AVD/DIR: Planavd.
PUBLISERT:
IKRAFTTREDELSE:
SIST-ENDRET:
ENDRER:
GJELDER FOR: Norge
HJEMMEL: LOV-1985-06-14-77-§9-1

For å lenke til dette dokumentet bruk: <http://www.lovdatab.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-19950920-4146.html>

INNHold

Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging.

1. Plan- og bygningslovens § 9-1: Krav om at kommunestyret utpeker en etatssjef eller tjenestemann med særskilt ansvar for barn og unges interesser i planbehandlingen
 1. Hvem bør utpekes til å ivareta barn og unges interesser
 2. Oppnevning
 3. Plikter og rettigheter
 4. Tilrettelegging og opplæring for barnerepresentanten
 5. Melding
 6. Departementenes samarbeid
2. Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen
 1. Nasjonale mål for barn og unges oppvekstmiljø
 2. Formålet med rikspolitiske retningslinjer (RPR) for å styrke barn og unges interesser i planleggingen
 3. Ansvarsforhold
 4. Krav til den kommunale planleggingsprosessen
 5. Krav til fysisk utforming
 6. Endringer i retningslinjene
3. Notat fra Miljøverndepartementet utsendt til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn 29. august 1989
 1. Begrunnelse og premisser til punkt 1
 2. Begrunnelse og premisser for punkt 2
 3. Begrunnelse og premisser for punkt 3
 4. Begrunnelse og premisser for punkt 4
 5. Begrunnelser og premisser for punkt 5

Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging.

Fastsatt av Miljøverndepartementet 20. september 1995 som en del av den norske tilretteleggingen for å oppfylle forpliktelsene i FNs barnekonvensjon, ratifisert av Stortinget 8. januar 1991.

1. Plan- og bygningslovens § 9-1: Krav om at kommunestyret utpeker en etatssjef eller tjenestemann med særskilt ansvar for barn og unges interesser i planbehandlingen

Innledning

I 1989 ble det gjennomført to viktige reformer for barn og unges interesser i samfunnsplanleggingen. Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen ble gitt ved kgl.res. av 1. september 1989. En rekke endringer i plan- og bygningsloven ble vedtatt med virkning fra 1. juli 1989. I formålsparagrafen § 2 ble det tatt inn at: « Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår », og det ble tatt inn en bestemmelse om at kommunestyret har plikt til å utpeke en etatssjef eller en tjenestemann til å ivareta barn og unges interesser. Ved plan- og bygningslovens tilpasning til ny kommunelov, som trådte i kraft 1. januar 1994 ble hjemlen for barnerepresentanten endret og flyttet til § 9-1. Lovteksten ble utvidet slik at medvirkning i planarbeidet ble tatt inn: « Kommunestyret skal peke ut en etatssjef eller en annen tjenestemann som skal ha særlig ansvar for å ivareta barns interesser når det faste utvalg etter denne paragraf utarbeider og behandler forslag til planer ». Barn i lovteksten betyr barn og unge inntil 18 år.

I rundskriv H-52/93 har Kommunaldepartementet og Miljøverndepartementet pekt på at ordningen med barnerepresentant er en del av den norske tilrettelegging for å oppfylle forpliktelsene i FNs barnekonvensjon. Stortinget ratifiserte barnekonvensjonen 8. januar 1991.

Denne del av rundskrivet erstatter pkt. 2 og 3 i Rundskriv T-2/92 og tar sikte på å utdype endringene av 1. januar 1994 og en del spørsmål som er viktige for gjennomføringen av ordningen med representant for barn og unge, kalt barnerepresentant (BR) i det faste planutvalg.

Følgende tas opp:

1. Hvem bør utpekes til å ivareta barn og unges interesser
2. Oppnevning
3. Plikter og rettigheter
4. Tilrettelegging og opplæring for barnerepresentanten.
5. Melding
6. Departementenes samarbeid

1. Hvem bør utpekes til å ivareta barn og unges interesser

I rundskriv T-5/89 av 9. juni 1989 ble det pekt på at vedkommende som utpekes bør ha særlig barnefaglig kompetanse. Departementet mener det skal legges vekt på at den person som utpekes skal ha særlig ansvar for barn og unges interesser. Motivene for endringen av § 9-1 (tidligere § 10-2) var at barn og unges interesser ikke ble tilstrekkelig ivaretatt. Barnerepresentanten skal være et supplement og en faglig styrking av det faste planutvalg for å sikre at barn og unges interesser blir synliggjort bedre. Departementet antar derfor at det ikke vil være i overensstemmelse med lovens intensjoner å utpeke en person som også har andre oppgaver å ivareta for det faste planutvalget. Dette gjelder spesielt for personer som har et alminnelig samordningsansvar i planleggingen som f.eks. reguleringssjef, bygningsjef, miljøvernleder eller kommuneplanlegger.

Departementet ser det som naturlig om kommunen i sin gjennomgang av aktuelle personer som innehar særlig barnefaglig kompetanse ser etter etatsjef, prosjektleder eller tjenestemann som har vært engasjert i arbeid med barne- og ungdomsplanlegging, nærmiljøplanlegging eller annet tverrsektorielt arbeid med tilrettelegging av barn og unges fysiske miljø.

I notatet om de rikspolitiske retningslinjer (RPR) (rundskrivets punkt 3), sies det at kommunen må se valget av barnerepresentant i sammenheng med valg av etat som får ansvar for oppfølgingen.

Lovteksten sier direkte at den utpekte representanten ikke kan være et politisk medlem av det faste planutvalg. Teksten gir utover dette ingen bestemmelse om hvem som kan utpekes.

2. Oppnevning

Barnerepresentanten (BR) utpekes av kommunestyret. Ved ny kommunestyreperiode skal valget av BR tas opp til behandling. Selv om representanten skal være fra den kommunale administrasjonen, skal kommunestyret gis anledning til å stadfeste eller endre valg av BR.

Departementet anbefaler kommunene å utpeke vararepresentant slik at kommunen unngår situasjoner hvor man er uten representant. I uheldige tilfelle vil det kunne være tale om saksbehandlingsfeil, dersom kommunen ikke oppfylder lovkravet. Det vil være uheldig for kommunen ved klagebehandling av reguleringsplan eller bebyggelsesplan, dersom hensyn og konsekvenser for barn og unge ikke er blitt tilstrekkelig belyst som følge av manglende oppfølging fra eller tilstedeværelse av barnerepresentanten.

Det er flere forhold som kommunen må legge vekt på ved oppnevning/gjenoppnevning. Reformen har nå vært i funksjon i nesten 6 år. Evaluering som departementet har gjennomført viser at det er meget store ulikheter mellom hvordan kommunene har tilrettelagt for å oppfylle lovkravet. Departementet regner med at kommunen ved oppnevning/gjenoppnevning ved årsskiftet 1995/96, gjennomgår administrativ plassering av og tilrettelegging for BR.

Barnerepresentantens muligheter for å fungere aktivt og tidlig i planprosessen må være en viktig begrunnelse for valg. Enkelte kommuner har valgt å utpeke en BR som i sin arbeidssituasjon er plassert langt (geografisk) fra planadministrasjonen. Det har vist seg at en slik løsning er uheldig. Departementet vil peke på at lovens nye understreking av medvirkning under planarbeidet forutsetter lett adgang for barnerepresentanten til å formidle synspunkter på hensyn som bør ivaretas.

Det er også naturlig å legge vekt på kontinuitet i arbeidet for barn og unge slik at kommunen ved gjenoppnevning kan utnytte den kompetanse som barnerepresentanten og/eller etaten med ansvar for RPR har bygget opp.

3. Plikter og rettigheter

Den utpekte representanten har møteplikt, talerett og rett til å stille forslag overfor det faste planutvalg. Planutvalget står imidlertid fritt til å avgjøre om forslag skal realitetsbehandles. Barnerepresentanten har rett til å få gjort protokollmerknader til det faste planutvalgs protokoll, men (han/hun) har som kommunalt oppnevnt ikke adgang til å klage over vedtak.

RPR har som formål å synliggjøre og styrke barn og unges interesser i all planlegging og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven. BR skal gis innsiktsmulighet og uttalerett i de deler av denne planleggingen, og saksbehandling som er tillagt det faste planutvalg. Hensikten er først og fremst å få hensynet til barn og unge inn i planbehandlingen på et tidlig tidspunkt og dermed kunne prioritere disse hensyn høyere enn det som blir gjort i dag.

Endringen fra 1. januar 1994 fører til at barnerepresentanten også skal dras inn i selve planprosessen. Det vil si at den barnefaglige kompetansen, som det forutsettes at barnerepresentanten har, skal nyttiggjøres. Departementet er klar over at mange kommuner praktiserer dette i dag.

RPR gjelder saksbehandling og vedtak etter plan- og bygningsloven. Dette medfører at kommunene også må trekke inn den etat som er ansvarlig for å følge opp RPR i kommuneplanarbeidet, enten dette er arealplan, handlingsplan eller budsjett. Etter endringen i plan- og bygningsloven, som trådte i kraft 1. januar 1994, står kommunen fritt til å organisere sin byggesaksbehandling. Mange kommuner har fortsatt valgt å ha det tradisjonelle bygningsråd, som behandler byggesaker og plansaker, og mange kommuner har valgt å legge planbehandlingen til formannskapet. Barnerepresentanten er i loven knyttet til det faste utvalg for plansaker.

Departementet vil imidlertid understreke at RPR gjelder både plan- og byggesaksbehandlingen. Kommunen må derfor sørge for at de hensyn som skal ivaretas jf. RPR blir synliggjort, at de behandles forsvarlig under saksforberedelse og at det folkevalgte organ som behandler disse saker gis innsikt og anledning til å sette seg inn i de problemer/valg som berører barn og unges interesser.

4. Tilrettelegging og opplæring for barnerepresentanten

Departementet har tidligere, i rundskriv T-745, pekt på at RPR gjelder alle deler av den kommunale virksomhet som plan- og bygningsloven gir hjemmel for. Det betyr at den ansvarlige

etat og barnerepresentanten må gis mulighet til et nært samarbeid i etaten og med de etater som har ansvar for den kommunale planleggingen. Kommunestyret må legge vekt på hvordan det best kan sikre at representanten settes i stand til å behandle og forstå de problemstillinger som det faste planutvalg lar utarbeide.

Erfaringene har vist at det er hensiktsmessig å opprette en arbeidsgruppe eller referansegruppe fra de etater som har størst betydning for barns levekår, som støtte for barnerepresentanten. I de kommuner der det er opprettet oppvekstetat er det naturlig at ansvar for RPR er plassert i denne, samt at BR rekrutteres fra etaten. Departementet mener det er hensiktsmessig for kommunestyret å vedta instruks for barnerepresentanten. Kommunen bør sikre at det blir avgitt en årlig rapport om barnerepresentantens arbeid. Nye reformer som denne forutsetter prøving for å komme frem til resultater som er i samsvar med Stortingets og regjeringens forutsetninger om å prioritere barn og unges interesser.

Det ble i forbindelse med Miljøverndepartementets prosjekt « Barn og Plan » utarbeidet en « Barnerepresentantenes Faktaperm ». Denne ble delt ut til barnerepresentantene i alle landets kommuner. Faktapermen er et hjelpemiddel for barnerepresentantene. Den skal følge barnerepresentanten og ikke eies « personlig ». Permen er lagt opp med et oppdaterbart skillearksystem. Miljøverndepartementet vil foreta en gjennomgang av innhold og erfaringer med permen, med en påfølgende revisjon.

Forøvrig vil vi presisere at fylkesnivået spiller en viktig rolle i gjennomføringen av BR reformen. Fylkesmannen har ansvaret for at barnerepresentantordningen er gjennomført i kommunene. Fylkesmannen og fylkeskommunene kan selv organisere veiledningen og tilretteleggingen på den måten de selv finner mest hensiktsmessig, men slik at den er godt samkjørt med fylkeskommunens planfaglige veiledningsfunksjon.

5. Melding

Departementet ber kommunene gi melding til fylkesmannen med kopi til fylkeskommunen om endring i forhold til hvem som er oppnevnt som barnerepresentant med særskilt ansvar for barn og unges interesser i det faste planutvalget.

6. Departementenes samarbeid

Etter RPR pkt. 3a har Miljøverndepartementet ansvar for generell oppfølging, utvikling og veiledning i forhold til RPR. Ansvaret skal utøves i nært samarbeid med andre berørte departementer. Miljøverndepartementet har også ansvar for oppfølging av § 9-1 i plan- og bygningsloven. Regjeringen har i sin rapportering til FNs Barnekommisjon gjort det klart at oppfølging av reformene vil få større oppmerksomhet. Barne- og familiedepartementet vil fremover ha et hovedansvar for å utforme det barnefaglige innholdet i veiledningen i forhold til RPR og BR.

2. Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen

1. Nasjonale mål for barn og unges oppvekstmiljø

Viktige nasjonale mål er å:

- a. Sikre et oppvekstmiljø som gir barn og unge trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger, og som har de fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter som til enhver tid er i samsvar med eksisterende kunnskap om barn og unges behov.
- b. Ivareta det offentlige ansvar for å sikre barn og unge de tilbud og muligheter som samlet kan gi den enkelte utfordringer og en meningsfylt oppvekst uansett bosted, sosial og kulturell bakgrunn.

2. Formålet med rikspolitiske retningslinjer (RPR) for å styrke barn og unges interesser i planleggingen

Formålet med disse rikspolitiske retningslinjene er å:

- a. Synliggjøre og styrke barn og unges interesser i all planlegging og byggesaksbehandling etter

plan- og bygningsloven.

- b. Gi kommunene bedre grunnlag for å integrere og ivareta barn og unges interesser i sin løpende planlegging og byggesaksbehandling.
- c. Gi et grunnlag for å vurdere saker der barn og unges interesser kommer i konflikt med andre hensyn/interesser.

3. Ansvarsforhold

Ansvar for å ivareta intensjonene og kravene i disse retningslinjene tillegges følgende instanser:

- a. Miljøverndepartementet har overordnet ansvar for generell oppfølging, utvikling og veiledning i forhold til disse retningslinjene. Ansvar skal utøves i nært samarbeid med andre berørte departementer.
- b. Fylkeskommunene skal, i samråd med fylkesmannen, så langt det er mulig veilede og gi kommunene nødvendig støtte til å sikre barn og unges interesser i kommunens planarbeid i henhold til pkt. 4 og 5 i disse retningslinjene.

Fylkeskommunen og fylkesmannen skal, der det er nødvendig for å ivareta formålet med pkt. 5, gi uttalelse og eventuelt framsette innsigelser til kommuneplan og reguleringsplan/bebyggelsesplan. Fylkesmannen skal ved utøvelse av sin virksomhet etter plan- og bygningsloven påse at kravene til behandling i pkt. 4 er ivaretatt.

- c. Kommunene skal sikre at pkt. 4 og 5 i retningslinjene blir ivaretatt og klargjøre hvor i kommunen ansvaret med å følge opp retningslinjene skal ligge.

4. Krav til den kommunale planleggingsprosessen

Kommunen skal:

- a. Vurdere konsekvenser for barn og unge i plan- og byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven.
- b. Foreta en samlet vurdering av barn og unges oppvekstmiljø for å innarbeide mål og tiltak i kommuneplanarbeidet.
- c. Utarbeide retningslinjer, bestemmelser eller vedtekter om omfang og kvalitet av arealer og anlegg av betydning for barn og unge, som skal sikres i planer der barn og unge er berørt.
- d. Organisere planprosessen slik at synspunkter som gjelder barn som berørt part kommer fram og at ulike grupper barn og unge selv gis anledning til å delta.

5. Krav til fysisk utforming

Følgende skal vies spesiell oppmerksomhet:

- a. Arealer og anlegg som skal brukes av barn og unge skal være sikret mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare.
- b. I nærmiljøet skal det finnes arealer hvor barn kan utfolde seg og skape sitt eget lekemiljø. Dette forutsetter blant annet at arealene:
 - er store nok og egner seg for lek og opphold
 - gir muligheter for ulike typer lek på ulike årstider
 - kan brukes av ulike aldersgrupper, og gir muligheter for samhandling mellom barn, unge og voksne.
- c. Kommunene skal avsette tilstrekkelige, store nok og egnet areal til barnehager.
- d. Ved omdisponering av arealer som i planer er avsatt til fellesareal eller friområde som er i bruk eller er egnet for lek, skal det skaffes fullverdig erstatning. Erstatning skal også skaffes ved utbygging eller omdisponering av uregulert areal som barn bruker som lekeareal, eller dersom omdisponering av areal egnet for lek fører til at de hensyn som er nevnt i punkt b ovenfor, for å møte dagens eller framtidens behov ikke blir oppfylt.

6. Endringer i retningslinjene

Mindre vesentlige endringer i retningslinjene kan foretas av departementet.

3. Notat fra Miljøverndepartementet utsendt til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn 29. august 1989

Begrunnelse for de enkelte punktene i de rikspolitiske retningslinjene for å styrke barn og unges interesser i planleggingen

1. Begrunnelse og premisser til punkt 1

Punkt 1 tar utgangspunkt i at rikspolitiske retningslinjer skal gi nasjonale mål eller signaler fra regjeringen, jf. plan- og bygningslovens § 17-1, 1. ledd. Lovteksten lyder:

« Kongen kan stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utvikling i fylker og kommuner som skal legges til grunn for planleggingen etter denne lov. »

Formålet med de rikspolitiske retningslinjene er å klargjøre nasjonale eller regionale interesser på områder der dette er nødvendig for å sikre at disse interessene blir ivaretatt i den kommunale og fylkeskommunale planleggingen.

Retningslinjene skal gi regjeringens syn på hvilke spørsmål det skal legges særlig vekt på, eller på hvordan avveininger i konfliktsituasjoner skal skje.

Fysisk, økonomisk og sosial utvikling av betydning for barn og unge fastlegges ikke bare gjennom virksomhet etter plan- og bygningsloven (PBL). Andre lover og andre virksomheter har vel så stor betydning. De ulike virksomheter og virkemidler må sees i sammenheng.

Punkt 1 gir derfor overordnede mål for barn og unges oppvekstmiljø som gjelder generelt, men som gir en ramme for det virkeområdet rikspolitiske retningslinjer tar opp, dvs. planlegging og utbygging etter PBL.

Punktet er en parallell til de første leddene i arbeidsmiljølovens formålsparagraf. Samfunnet har med andre ord en tilsvarende bestemmelse for miljøet til den voksne del av befolkningen. Parallellen med arbeidsmiljøloven kan også illustrere at gode mål først og fremst nås gjennom de konkrete tiltak som supplerer loven.

Innholdet er i samsvar med nasjonale mål, som tidligere har kommet til uttrykk i stortingsmeldinger og offentlige utredninger om barn og unges oppvekstmiljø. Stortingsbehandlingen av disse meldingene har vist at det er allmenn enighet om de mål punkt 1 setter opp. Det er også allment akseptert at det er et offentlig ansvar å sikre barn og unge gode oppvekstkår, jf. punkt 1b. Dette gjelder ikke minst for grupper med ulike former for funksjonshemming. Det innebærer også at kommunene skaffer seg innsikt om innvandrerbarns og unge innvandreres interesser.

Utfordringen nå ligger derfor ikke i å formulere nye mål, men i å konkretisere hvordan de skal ivaretas i den løpende virksomhet i stat, fylker og kommuner. Uttrykket barn og unge gjelder aldersgruppen 0-18 år (umyndige). Innenfor denne gruppen vil behov og forutsetninger være sterkt forskjellige, og tiltak for å sikre oppvekstvilkårene må vurderes ut fra de behov barn i ulike aldre har. Jo yngre barna er, desto mer avhengig er de av at de voksne ivaretar deres tarv.

2. Begrunnelse og premisser for punkt 2

Punkt 2 innsnevrer retningslinjenes virkeområde til virksomhet etter PBL, og understreker samtidig at denne er et sentralt virkemiddel for å nå målene i punkt 1. Planlegging og utbygging etter PBL har store konsekvenser for kvaliteten på barn og unges oppvekstmiljø. De mange konfliktsaker Barneombudet får vedrørende barn og planlegging, viser at kunnskapen om barn og unges behov ikke er godt nok ivaretatt i den måte vi forvalter samfunnets ressurser på gjennom planlegging etter PBL. Det er derfor særdeles viktig å gi signaler om tiltak som, med utgangspunkt i de ulike grupperes behov, kan styrke barn og unges interesser i planlegging og utbygging etter PBL.

Dette syn kom klart til uttrykk i regjeringens handlingsprogram for barn og ungdom 1988, og blir ytterligere understøttet av endringen av PBLs formålsparagraf (§ 2). Dette innebærer at det skal legges spesielt til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår ved planlegging etter loven.

Punkt 2a presiserer at styringssignalene gjelder all planlegging og utbygging etter PBL. Hovedvekten legges imidlertid gjennom de konkrete retningslinjene i punkt 4 og 5 for kommunenes planlegging. Det er samtidig klart at også fylkesplanene må ta hensyn til retningslinjenes intensjoner.

Punkt 2b understreker at hensikten med retningslinjene er å støtte kommunene i deres arbeid for barn og unge. Retningslinjene fratar ikke kommunene ansvar og selvråderett i planarbeidet, men vil gi kommunene et grunnlag for å utvikle en planleggingsprosess som sikrer at hensynet til barn og unge blir synliggjort og bedre ivaretatt. Også dette er en parallell til arbeidsmiljøloven (formålsparagrafens 3. ledd), der loven beskrives som et hjelpemiddel for den enkelte virksomhet.

Punkt 2c presiserer at de rikspolitiske retningslinjene vil veie tyngre enn veiledning og retningslinjer fra departementene ved avveining av konflikter. Avvik skal gi grunnlag for å reise innsigelser mot kommunale arealplaner, slik at de ikke kan egengodkjennes.

Retningslinjene vil bli lagt til grunn for vurdering av konfliktsaker som fremmes for sentral behandling etter plan- og bygningslovens § 20-5, tredje ledd og § 27-2, nr. 2.

Vanligvis vil innsigelser gjelde fysiske forhold. Retningslinjene omfatter imidlertid også prosesskrav i punkt 4. Disse gir ikke veiledning om det konkrete innhold i planer, men er ment å sikre at barn og unges interesser synliggjøres i prosessen. De er derfor vel så avgjørende for en god utvikling av det kommunale planarbeidet, som innholdskrav. Dersom ikke prosesskravene i punkt 4 overholdes, kan dette gi grunnlag for å påberope feil saksbehandling i forbindelse med arealplansaker.

Innsigelsesretten understreker betydningen av å gi veiledning i barneplanfaglige spørsmål tidlig i prosessen. Hensikten er å stimulere til et planleggingsarbeid som fyller de prosess- og kvalitetskrav retningslinjene angir, slik at det ikke blir nødvendig å fremsette innsigelser.

En viktig hensikt med retningslinjene er å styrke og gi økt innflytelse til barn og unges talspersoner i kommunene. Dette er ikke nevnt eksplisitt i punkt 2. Det er likevel helt klart at lokale organisasjoner, foreldregrupper, fagfolk innen kommunens administrasjon, politikere m.fl. som er opptatt av barn og unge, med utgangspunkt i retningslinjene vil stå sterkere når de tar opp barnekrav. I dag er et av problemene at barn og unges talspersoner ikke har noe å sette opp mot argumenter fra andre interesser som har sterke lover/retningslinjer/organisasjoner i ryggen.

Retningslinjene gjelder behandlingen innenfor plan- og bygningslovens system, og gir ikke enkeltpersoner rettigheter utover det som følger av bygningslovens bestemmelser.

3. Begrunnelse og premisser for punkt 3

Det generelle ansvar for plan- og byggesaksbehandling etter PBL er gitt i loven. Punkt 3 er en konkretisering av de generelle regler i forhold til de rikspolitiske retningslinjene, og slår fast hvem som skal ha spesielt ansvar for oppgaver som følger av disse retningslinjene.

Et av de store problemene mht. å ivareta barn og unges interesser i planleggingen, er nettopp ansvarspulveriseringen. Saker kan skyves fra instans til instans og de som vil ta opp problemer vet ikke hvem de skal vende seg til osv. Dette anses så viktig at det er et eget punkt som avklarer ansvaret for å følge opp de rikspolitiske retningslinjene.

Ansvarspunktet innebærer ikke at det må opprettes nye organer, men understreker behovet for samarbeid på tvers av sektorer og nivåer. Særlig viktig er det å få til et samarbeid mellom instanser med planfaglig kompetanse og instanser med kunnskap om barn og unges behov og situasjon.

På statlig plan forutsettes det etter punkt 3a et samarbeid mellom Miljøverndepartementet som plandepartement og departementer med ansvar for barn og unge, som Barne- og familiedepartementet, Sosialdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kulturdepartementet og også andre planleggingsdepartement, som Kommunaldepartementet og Samferdselsdepartementet. Dette er viktig for at også statlige organer på fylkesnivå skal få veiledning om hvordan de kan bidra til å ivareta hensynet til barn og unge i planleggingen.

På fylkesnivå forutsettes etter punkt 3b, et nært samarbeid mellom fylkeskommunen som planfaglig instans og fylkesmannen, både ved familie- og sosialavdelingen og miljøvernavdelingen. Også andre instanser kan være aktuelle som samarbeidspartnere, bl.a. skoledirektøren, fylkeslegen, fylkeskommunens kulturavdeling, barne- og ungdomskonsulenten og vegsjefen.

Det er også en klar forutsetning at kommunenes planlegging for barn og unge skal bygge på tverrsektorielt samarbeid. Dette er ikke eksplisitt angitt i punkt 3c, som gjelder kommunenes ansvar i forhold til retningslinjene. Det tverrsektorielle er dels sikret ved at hovedansvaret for kommunenes planlegging ligger hos kommunestyret og lederen av kommunens administrasjon (jf. PBL § 9-1 og § 9-2), og kravet om en samlet vurdering av barn og unges oppvekstmiljø, jf. punkt 4b.

Kommunestyret og den administrative leder har det primære og overordnede ansvar for barn og unges oppvekstmiljø og dermed for oppgaver i følge retningslinjene.

Punkt 3c fastslår likevel at kommunen skal klargjøre hvem som skal ha et spesielt ansvar for å følge opp retningslinjene. Dette er viktig med tanke på henvendelser fra lokale grupper o.l. Dette kan være et av de mange utvalg som arbeider med barn og unge (skole, sosial, kultur, teknisk), eller et eget, dersom kommunen finner dette hensiktsmessig. Kommunen står fritt til å finne den formen som passer ut fra lokale forhold.

Det vil være naturlig at etatsjefen fra den etat som utpekes som spesielt ansvarlig for retningslinjene, også møter i bygningsrådet, slik endringene i plan- og bygningslovens § 10-2 forutsetter.

Punkt 3b tar også opp retten til å fremsette innsigelser. Generelt har både fylkeskommunen og berørt statlig myndighet innsigelsesrett til planer etter PBL, §§ 20-5, 27-2 og 28-2. Fylkeskommunen er gitt et særlig ansvar for å følge opp de rikspolitiske retningslinjene ut fra ansvaret for å gi planfaglig veiledning til kommunene. Formuleringen « samråd med fylkesmannen » søker å sikre at kunnskap om barn og unges behov og situasjon kommer med i vurderingene. Det tenkes spesielt på fylkesmannens sosial- og familieavdeling og miljøvernavdelingen.

Fylkeskommunen har adgang til å gi uttalelser til kommunale planer. Retningslinjene understreker at fylkeskommunens faglige ansvar i slike saker omfatter barn og unges interesser og at fylkeskommunens innsigelsesrett også knytter seg til disse interessene. En innfører dermed ikke noen ny behandlingsrutine, men understreker at retningslinjene betyr at også barne- og ungdomsperspektiv må tas med i de planfaglige vurderinger som likevel gjøres.

Oslo har en spesiell situasjon som både fylke og kommune. Fylkesmannen for Oslo og Akershus har egen barne- og ungdomskonsulent og en miljøvernavdeling som dekker viktige sider av barn og unges oppvekstmiljø. Fylkesmannen vil derfor i dette tilfellet ha et spesielt ansvar for å følge opp planer og reise innsigelser til planer i Oslo som ikke er i samsvar med retningslinjene. Fylkesmennene har ellers som vanlig adgang til å reise innsigelser ut fra sitt fagansvar.

Dersom de krav til planprosess som framgår av punkt 4 ikke er fulgt, kan fylkesmannen påberope saksbehandlingsfeil i forbindelse med arealplansaker.

Ansvar for behandling av klagesaker er ikke tatt spesielt opp i punkt 3. Her følges generelle bestemmelser. Også i disse saker vil punkt 4 og 5 i retningslinjene med tilhørende veiledning gi støtte for barneplanfaglige vurderinger.

4. Begrunnelse og premisser for punkt 4

Punkt 4 stiller krav til den kommunale planprosessen. Kommuneplanleggingen gjelder kommunen som organisasjon og samfunn. Utvikling av kommuneplanlegging etter PBL kan også dreie seg om å endre arbeidsformer i kommunene. Hensikten med kravene er å sikre at barn og unges situasjon kommer på den politiske dagsorden i kommunene når plansaker diskuteres. Prosesskravene finnes i hovedsak i generell form i PBLs retningslinjer: De representerer ikke noe nytt, men er en konkretisering av hvordan generelle krav i PBL skal brukes for å styrke barn og unges interesser i planleggingen, for dermed å nå de nasjonale mål i punkt 1.

En grunn til at barn og unges interesser tilsesettes i den kommunale planleggingen kan være at politikere ikke er klar over planenes konsekvenser for disse gruppene. Et krav om at planenes

konsekvenser for barn og unge skal være vurdert i den enkelte sak, vil kunne gi en bedre saksframstilling, bringe barne- og ungdomsspørsmål inn i den politiske diskusjonen og øke bevisstheten om barn og unges situasjon. Beskrivelser og vurderinger må skje med utgangspunkt i de ulike alderskategoriers forutsetninger og behov. Et godt beslutningsgrunnlag er avhengig av at konsekvensene både for mindre barn og unge blir tilstrekkelig belyst.

Punkt 4a skal sikre at barn og unges interesser også blir synliggjort i de plan- og byggesaker som ikke spesielt tar utgangspunkt i barn og unge, dvs. hovedtyngden av kommunenes planlegging. Krav om vurdering innebærer at konsekvensene for barn og unge skal beskrives i de saker der barn og unges interesser berøres. Punkt 4b stiller krav om at kommunen skal foreta en samlet vurdering av barn og unges oppvekstmiljø som ledd i kommuneplanarbeidet. Målet er at barn og unges interesser skal integreres i all kommunal planlegging.

Etter punkt 4b er kommunene gitt valgfrihet mht. hvordan de skal få fram en samlet vurdering av barn og unges oppvekstmiljø i kommuneplanarbeidet. Hovedbudskapet er at det skal utvikles en helhetlig politikk for barn og unges oppvekstmiljø på en slik måte at kommuneplanen gir grunnlag for avgjørelser i enkeltsaker.

Dette kan gjøres gjennom egne kommunedelplaner for barn og unge, eller på annen måte. De fleste kommuner er allerede fortrolige med barne- og ungdomsplaner. 350 av ca. 450 kommuner arbeider med 1. generasjons barne- og ungdomsplaner, dvs. beskrivelser av barn og unges situasjon. Det er viktig å sikre at disse planene blir integrert i et rullerende kommuneplanarbeid.

Punkt 4c stiller krav om at kommunene skal utarbeide egne retningslinjer eller bestemmelser om omfang og kvalitet på arealer og anlegg av betydning for barn og unge. Retningslinjene kan f.eks. gis som vedtekt (jf. PBL § 3 og § 69.3) eller som del av kommuneplanen (§ 20-1). De bør senere innarbeides i reguleringsplaner og kommuneplanens arealdel (§ 20-4), slik som endringene i plan- og bygningsloven nå gir adgang til.

Slike retningslinjer er ment å skulle utdype de generelle anvisninger i retningslinjenes punkt 5. Det er ikke aktuelt å lage nasjonale vedtekter som skal kunne gjelde i ulike områdetyper eller i kommuner med svært varierende utbyggingsmønstre m.v. Detaljerte retningslinjer om fysiske forhold må utformes av den enkelte kommune, slik at de kan tilpasses lokale forhold.

Slike vedtekter eller retningslinjer vil forenkle den kommunale saksbehandling av enkeltsaker. Man avklarer ting på forhånd og trenger ikke gå inn i detaljerte diskusjoner om prinsipper for lekearealer m.v. for hver enkelt sak.

Punkt 4c kan også sees som en oppfordring til kommunene om å gå gjennom samtlige vedtekter etter PBL ut fra hensynet til barn.

Punkt 4d har til hensikt å gjøre kommunene oppmerksom på at barn og unge ofte berøres av planer, selv om de ikke faller inn under den gjengse forståelse av begrepet « berørt part ». Barn og unge er ikke rettighetshavere i formell forstand. De blir ikke varslet som grunneiere eller naboer og kan heller ikke alltid selv formulere eller ta opp sine krav. Det er derfor viktig at de ulike personer, grupper eller instanser som kan representere barn og unges sak, gis anledning til å fremme synspunkter.

Punkt 4d oppfordrer spesielt til å trekke barn og unge selv mer aktivt inn i planleggingen. Dette er en ren presisering av PBLs generelle krav om medvirkning (§ 16). Det er imidlertid ikke selvsagt for alle at PBLs krav omfatter barn og unge. Det krever spesiell omtanke og spesielle metoder for å tilrettelegge dette. Kravet gjelder ikke all planlegging, men de saker barn og unge berøres av, og der de har ønsker om eller forutsetning for å delta.

5. Begrunnelser og premisser for punkt 5

Punkt 5a og b inneholder krav til fysisk planutforming. Punkt 5b gjelder spesielt mindre barns nærmiljø. Blant de som arbeider med planlegging for barn og unge er det allmenn enighet om at de forhold som tas opp er helt sentrale for å sikre et fysisk godt oppvekst- eller lekemiljø.

Vi vet at barn har begrenset aksjonsradius og at god tilgjengelighet til arealer og anlegg som barn og unge bruker er viktig. Særlig gjelder dette tilgjengelighet til fots og på sykkel. Vi vet at barn og unge ikke har forutsetninger for å mestre kompliserte trafikk situasjoner og at det derfor er svært

viktig med trafikksikre arealer og ferdselsårer. Vi vet at barn er særlig utsatt for helseskader som følge av luftforurensning osv.

Kravene i punkt 5a og b er generelle og peker bare på forhold som skal vurderes. De gir ikke nok veiledning om hvordan kravene kan ivaretas i ulike typer områder. Dette vil bli fulgt opp med veiledning fra statens side. Kravene konkretiserer likevel forhold som eventuelle innsigelser, protester, klager eller merknader til planer og enkeltsaker må vurderes ut i fra.

Punkt 5c stiller krav om at kommunene skal avsette tilstrekkelig og egnet areal til barnehager. Arealbehovet må sees i sammenheng med målet om full behovsdekning, jf. St.meld. nr. 8 (1987-88), barnehager mot år 2000, og Innst.S. nr. 157 (1977-88). Det forutsettes her at kommunene innen utgangen av 1989 utarbeider en fornyet barnehageplan om utbyggingen fram mot full behovsdekning. Planene skal så langt som mulig beskrive barnehagene i kommunen ved full utbygging, og bl.a. angi lokalisering av hver enkelt barnehage. Det er viktig å sikre arealer ut fra at barnehager bør være en integrert del av lokalmiljøet med muligheter for gjensidig kontakt, samspill og eventuelt sambruk med andre institusjoner og fellesanlegg i lokalsamfunnet.

Punkt 5d om erstatningsarealer har til hensikt å forhindre at lekearealer betraktes som reservearealer for utbyggingsformål. Svært mange av plankonfliktene i tilknytning til barn går nettopp på at lekeområder tas i bruk til andre formål. Dette gjelder både naturlige lekeområder (skogholt, ubebygde tomter, løkker o.l. der barn leker og har gode utfoldelsesmuligheter), og arealer som er spesielt regulert til lek eller utendørs opphold. Selv om barn og unge har brukt et område i generasjoner, får de ikke « hevd » på det. « Fullverdig erstatning » betyr at de nye arealene som gis som kompensasjon, skal fylle kravene i punkt 5a og b.

Punkt 5d forutsettes å gjelde alle slags omdisponeringer, dvs. både utbygging og omregulering. De gjelder også uavhengig av om endringene skjer som vesentlig eller mindre vesentlig reguleringsendring, eller som dispensasjon fra gjeldende regulering. Det er viktig å presisere dette. Faren for at barns og unges interesser skal tilsidesettes er nemlig særlig stor i dispensasjonssaker og ved mindre vesentlige reguleringsendringer. I disse saker følger en ikke samme prosedyre mht. offentlighet og samarbeid med andre etater som ved vanlige planer. Det finnes heller ikke klare regler for hva som kan betraktes som en mindre vesentlig endring ut fra hensynet til barn og unge. Barneombudets erfaringer viser at forringelse eller reduksjon av lekearealer ofte skjer gjennom dispensasjon eller såkalt mindre vesentlig reguleringsendring.

Retningslinjene tar utgangspunkt i faktisk bruk av arealet eller arealets nytteverdi for lek og opphold, og ikke i de formelle eller reguleringsmessige forhold som gjelder for arealer. Det er bruks- eller nytteverdien som er relevant for barn og unge og ikke hva arealet faktisk er regulert til, om det er regulert eller uregulert og hvem som eier det.

Kravet til erstatning vil ikke gjelde ethvert areal som er egnet for lek, men skal sikre at slike områder ikke blir tatt til utbygging før en har forvissnet seg om at de generelle kravene til lekemuligheter i punkt 5a og b kan oppfylles, og på hvilken måte dette skal skje.

I konfliktsaker vil det gjerne være forskjellig syn på om arealer faktisk er i bruk eller ikke. Barneombudet har hatt saker der barn og unge hevder at de bruker et lekeareale som står i fare for å bli regulert til annet formål, mens de som er ansvarlige for reguleringen hevder at arealet overhodet ikke brukes av barn og unge. I denne type saker er det derfor spesielt viktig å trekke barn og unge selv inn i planleggingen (jf. punkt 4d).

Formuleringen om « fremtidens behov » viser til problemet med at antall barn i et område varierer over tid. En kan derfor ikke bare ta hensyn til de barn som til enhver tid bor i et område, men må også sikre fremtidige barnegenerasjoners behov. Forslag til omdisponering av lekeareal kommer lettere fram i perioder med lavt antall barn i et område.

Punkt 6 gjør det mulig å foreta nødvendige tilpasninger i retningslinjene som følge av lovendringer e.l., uten at dette behøver å gjøres av regjeringen i statsråd.