

Gro Sandkjær Hanssen

Hvordan ivaretas hensynet til barn og unge i planlegging etter plan- og bygningsloven (2008)?

NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Hvordan ivaretas hensynet til barn og unge i planleggingen etter plan- og bygningsloven (2008)?

Andre publikasjoner fra NIBR:

**Samarbeidsrapport
NIBR/Uni Rokkansenteret 2013**

NIBR-rapport 2009:34

**Medvirkning med virkning?
Innbyggermedvirkning i den
kommunale beslutningsprosessen**

**De unge stemmene
Innflytelsesorgan for barn og unge i
kommuner og fylker**

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

Gro Sandkjær Hanssen

Hvordan ivaretas hensynet til barn og unge i planleggingen etter plan- og bygningsloven (2008)?

NIBR-rapport 2018:19

Tittel: Hvordan ivaretas hensynet til barn og unge i planlegging etter plan- og bygningsloven (2008)?

Forfatter: Gro Sandkjær Hanssen

NIBR-rapport: 2018:19

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-262-2 (Elektronisk)

Prosjektnummer: NFR: 237680/H20

Prosjektnavn: Evaplan 2008: Evalueringen av plandelen av plan- og bygningsloven (2008). Tilleggsoppdrag fra KS med tilskudd fra KMD, for å innhente særskilt dokumentasjon av barn og unges interesser i planlegging.

Oppdragsgiver: Norges forskningsråd, KS/KMD

Prosjektleder: Gro Sandkjær Hanssen

Referat: Rapporten belyser hvordan hensynet til barn og unge ivaretas i planlegging etter plan- og bygningsloven (2008), basert på empiriske studier av kommuner og fylkesmannsembeter.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juni 2018

Antall sider: 122

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Forord

Rapporten oppsummerer resultatene fra evalueringen av plan- og bygningsloven (Evaplan 2008), som gjelder hvordan hensynet til barn og unges oppvekstvilkår ivaretas i planleggingen. Prosjektet har vært finansiert av DEMOSREG-programmet i Norges forskningsråd. I tillegg svarer rapporten på et tilleggsoppdrag som KS har fått finansiert med tilskudd fra KMD, for å innhente særskilt dokumentasjon av barne- og unges interesser i planlegging.

Analysene er gjennomført av Gro Sandkjær Hanssen, som har skrevet rapporten.

Oslo, desember 2018

Erik Henningsen
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt	5
Sammendrag.....	6
Summary	16
1 Innledning.....	23
1.1 Tema og problemstillinger.....	23
1.2 Metode og data.....	25
1.2.1 Survey.....	25
1.2.2 Kvalitative data.....	26
1.2.3 Undersøkelse i fylkesmannsembetene.....	26
2 Hvordan er hensynet til barn og unge operasjonalisert i pbl (2008)?.....	28
2.1 Generelt.....	28
2.2 Fra barnerepresentant til «særskilt ordning».....	32
3 Hva sier nasjonale styringssignaler gjennom plansystemet?... 34	
3.1 Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging... 34	
3.2 Nasjonale forventninger.....	36
3.3 Tildelingsbrev til fylkesmannsembetene.....	37
4 Begrunnelser.....	39
4.1 Begrunnelser for et proseduralt krav om medvirkning fra barn og unge.....	39
4.2 Begrunnelser for et substansielt krav i loven om å ivareta hensynet til barn og unges oppvekstvilkår.....	42
5 Hvordan ivaretas det prosedurale kravet om aktiv medvirkning fra barn og unge i dagens planpraksis?.....	47
5.1 Har kommunene særskilte ordninger?	47
5.2 Hvilke ordninger har kommunene?.....	53
5.3 Vurdering av medvirkningsmetoder.....	57

5.3.1	Hvordan fungerer ordningen med barnerepresentant i plansaker?	57
5.3.2	Hvordan fungerer ordningen med barn og unges kommunestyre /ungdomsråd i plansaker?	61
5.4	Hvordan fungerer ordningen med Barnetråkk i plansaker?	62
5.4.1	Oppsummert om barn og unges medvirkning	68
6	Hvordan ivaretas kravet om å ivareta hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i planleggingen?.....	71
6.1	Hvordan vurderer kommunene selv at de ivaretar hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i planleggingen?.....	71
6.2	Ekstra utfordringer i kompakt byutvikling?	75
6.2.1	Fører kompakt byutvikling til dårligere oppvekstvilkår?	75
6.2.2	Medvirkning og kanalisering av relevant informasjon for å sikre barn og unges oppvekstvilkår.....	78
7	I hvor stor grad påvirker nasjonale planvirkemidler kommunenes politikk?	82
7.1	Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging og Rikspolitisk retningslinje for å styrke barn og unges interesser i planleggingen.	82
7.2	Hvordan følger fylkesmannsembetene opp kommunene på dette området?.....	84
7.2.1	Veiledning	85
7.2.2	Høringsuttalelser til planforslag	88
7.2.3	Oppfølging av kommunene når det gjelder den særskilte ordningen for barn og unge.....	90
7.2.4	Opphevelse av planvedtak og klage	92
7.2.5	Bruk av innsigelse.....	93
8	Oppsummering av empiriske funn	98
8.1	Stor variasjon i hvordan kommunene ivaretar kravene.....	98
8.1.1	Mangel på operasjonalisering av hva som er gode oppvekstvilkår.....	98
8.1.2	Systematiske forskjeller etter kommunestørrelse – små kommuner rapporterer i mindre grad at de ivaretar kravene	99

8.2	Hensynet til barn og unges oppvekstvilkår vektes ofte ned i kommunale planbeslutninger	101
8.3	Stor variasjon i hvordan fylkesmannsembetene følger opp kommunene – uklarhet rundt krav til oppfølging	102
8.3.1	Oppfølging av ordningen som kreves i pbl § 3-3.....	102
8.3.2	Oppfølging av RPR'ens ulike deler	103
9	Forslag til endringer i pbl (2008) og RPR	105
9.1	Endring av begrepet «barn og unges oppvekstvilkår» i § 1-1 til å inkludere «divsmestring»	105
9.2	Ta inn Barnekonvensjonen i lovteksten	106
9.3	Endring i medvirkningskapittelet i loven.....	106
9.3.1	§ 5-1 bør inneholde krav om dialog-arenaer for barn (og for voksne) i planprosesser	106
9.3.2	Presisering av hva kommunen har hjemmel til gjennom påse-ansvaret i § 5-1.....	107
9.3.3	Medvirkning har et demokratiopplæringsformål – dette må stadfestes eksplisitt	108
9.3.4	Kommunen må kunne stille krav til medvirkning fra barn og unge i prosjektets utformingsfase (byggesak).....	108
9.4	Manglende styringsinstrument i detaljplanleggingen?	109
9.5	Krav om barnekonsekvensanalyser	110
9.6	Systematisk bruk av barnetråkk i kommunal planstrategi/planer etter pbl (2008).....	113
9.7	Revidering av Rikspolitiske retningslinjer for barn og planleggingen (1995)	115
	Litteratur	117

Figuroversikt

Figur 4.1: ..	<i>Oversikt over sentrale helsedeterminanter i folkehelsearbeidet.</i>	43
Figur 4.2: ..	<i>Hovedutfordringer i folkehelse- og forebyggingsarbeidet i 2017 og 2011.</i>	45
Figur 5.1: ..	<i>Har kommunen ordninger som systematisk sikrer hensynet til barn og unges oppvekstvilkår? Survey til alle landets kommuner.</i>	49
Figur 5.2: ..	<i>Andel kommuner som oppgir at de har ordninger som systematisk sikrer hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i planarbeidet. Fordelt etter gruppert kommunestørrelse. Survey til alle landets kommuner.</i>	50
Figur 5.3: ..	<i>Prosentandel kommuner som i åpent spørsmål rapporterer om hvilke ordninger kommunen har for å sikre barn og unges oppvekstvilkår i planleggingen.</i>	54
Figur 5.4: ..	<i>Illustrasjon fra Ski og Giske kommune.</i>	63
Figur 6.1: ..	<i>Hvordan kommuner rapporterer at de ivaretar hensynet til gode oppvekst- og levekår i sin planlegging.</i>	72
Figur 6.2: ..	<i>Andel kommuner som oppgir at prioriteringer i oversikten har blitt fulgt opp. 2014 og 2017</i>	74
Figur 7.1: ..	<i>Hvordan kommunene opplever at nasjonale planvirkemidler påvirker kommunens planlegging.</i>	83
Figur 7.2: ..	<i>Prosentandel kommuner som opplever at nasjonale planvirkemidler i stor grad/ svært stor grad påvirker kommunens planlegging: RPR barn og unge</i>	84
Figur 7.3: ..	<i>Antall innsigelser fremmet med begrunnelse barn og unges oppvekstvilkår (KOSTRA 2017).</i>	93
Figur 7.4: ..	<i>Variasjon i hvor hyppig ulike fylkesmannsembeter fremmer innsigelser (KOSTRA 2017).</i>	95
Figur 9.1: ..	<i>Eksempel på barnekonsekvensanalyse fra Göteborg</i>	111

Sammendrag

Gro S. Hanssen

Hvordan ivaretas hensynet til barn og unge i planlegging etter plan- og bygningsloven (2008)?

NIBR-rapport 2018:19

Det er ti år siden plan- og bygningsloven (2008) ble vedtatt, og den har nå vært gjenstand for en forskningsbasert evaluering (EVAPLAN 2008). I pbl (2008) er et viktig prinsipp å ivareta hensynet til barn og unges oppvekstvilkår. I evalueringen har vi ønsket å belyse hvordan barn og unge ivaretas i planlegging etter pbl (2008). Spørsmål som belyses i evalueringen er 1) Hvordan er hensynet til barn og unge operasjonalisert i pbl (2008)? 2) Hva er begrunnelsene for at barn og unge er spesielt lagt vekt på i loven? 3) Hvordan ivaretas det substansielle hensynet og det proseduralt kravet om å sikre medvirkning for barn og unge i planleggingen i dagens planpraksis i kommunene? Fungerer loven etter intensjonene, eller er det bare ønsketenkning i lovs form?

I denne rapporten gjør vi rede for svar evalueringen gir på disse spørsmålene. Rapporten svarer i tillegg på et tilleggsoppdrag som KS har fått finansiert med tilskudd fra KMD, for å innhente særskilt dokumentasjon av barne- og unges interesser i planlegging. Her ønsket man også å belyse a) Utfordringene med å ivareta barn og unges interesser i *kompakt byutvikling*, i og med at man her ser en tilspisset kamp om arealene. Her vil det også være aktuelt å drøfte hvordan disse interessene kan forsterkes. b) Hvordan dagens Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge (RPR-barn og unge) forstås og ivaretas, og om det er behov for endringer i denne. c) Hvordan den planfaglige veiledningen eller ordningen etter pbl § 3-3 fungerer, og hvordan den eventuelt kan forsterkes. Rapporten bygger på et kapittel i sluttbøkene til Evaplan-prosjektet (Hanssen 2018, Hanssen og Aarsæther 2018a,b), men er supplert med en

undersøkelse av fylkesmannsembetene og nye analyser av surveydata.

Hvordan ivaretas hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i planleggingen? Empiriske funn

Stor variasjon i hvordan kommunene ivaretar kravene

Hovedinntrykket fra de empiriske studiene våre, og andre relevante studier vi har referert til, er at dagens praksis ikke i tilstrekkelig grad oppfyller intensjonene i pbl (2008) med hensyn til barn og unge. Utfordringen er for det første, en mangel på operasjonalisering av hva som er gode oppvekstvilkår. Mens enkelte kommuner har operasjonalisert hva de mener med gode oppvekstvilkår og institusjonalisert det som normer og krav i planleggingen, mangler en stor andel kommuner bevissthet om dette.

For det andre viser studiene våre systematiske forskjeller etter kommunestørrelse. Små kommuner rapporterer i mye mindre grad enn store kommuner at de ivaretar hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i sin planlegging. Vi finner markante forskjeller etter kommunestørrelse når det gjelder forekomsten av ordninger som systematisk ivaretar hensynet til barn og unges oppvekstvilkår. Vi finner videre markante forskjeller etter kommunestørrelse når det gjelder hvordan kommunene rapporterer at Rikspolitiske retningslinjer for å ivareta barn og unge påvirker kommunens planlegging. Det samlede inntrykket er at små kommuner mangler både kompetanse og kapasitet til å ivareta hensynet til barn og unge i planleggingen på en god nok måte.

Medvirkningsbestemmelsene i loven er ment å virke som medvirknings- og kunnskapskanaler, også for å kanalisere inn kunnskap om barn og unges behov og preferanser for å ivareta deres oppvekstvilkår i planleggingen. Barns bruk av nærområdet er essensiell kunnskap arealplanleggingen må bygge på. Enkelte fylkesmannsembeter oppgir at de sliter med å få kommunene til å oppfylle lovens krav når det gjelder barn og medvirkning, og mener at det planlegges for barn på voksnes premisser uten at barn er involvert. Enkelte embeter medgir at dette er et tema de burde jobbe mer med.

Et viktig funn er at kommunene i hovedsak bruker «advocacy»-ordninger, i form av barnerepresentant, og i mindre grad aktivt involverer barna selv. I NOU 2003:12 understreket planlovutvalget

imidlertid hvor viktig det var at barn selv ble involvert og fikk representere seg selv. Informantene fra Barneombudet påpeker at kommunene ikke bør forskuttere hva barn har behov for og hva som er gode oppvekstvilkår og utviklingsarena for barn og unge. De mener at det å snakke med barnet er en svært nyttig kilde til nyttig informasjon og at man kan slipper mange klageprosesser om man gjør dette grundig.

Informanter stiller også spørsmålstegn ved om kommunene legger til rette for at barn og unge er tilstrekkelig informert til å medvirke på en god måte, når kommunene ikke nødvendigvis benytter seg av et klart og barnevennlig språk.

En annen ting som løftes frem i studien vår er den manglende koblingen mellom utdanningssektoren og planleggingssektoren, både i kommuner og på nasjonalt nivå.

Ut fra det vi finner i våre og andres studier så representerer de presiseringene som ble gjort i loven, ikke tilstrekkelig konkretisering av kommunenes forpliktelser.

Videre viser studiene i Evaplan at hensynet til barn og unges oppvekstvilkår ofte vektet ned i kommunale planbeslutninger. Når det gjelder arealplanlegging, så viser både casestudier og intervjuer med sentrale aktører (fylkesmannsembeter, Barneombudet) at bestemmelser om lekeareal fungerer – slik at lekeareal sikres i detaljreguleringer. Men studien viser også at der barn og unges interesser står imot viktige nærings- eller utbyggingsinteresser, så taper de ofte kampen (Bringeland 2017, Martinsen 2018, Netland).

Videre er det knyttet konkrete krav til å belyse konsekvensene for barn og unge i planprosesser. Hovedinntrykket er av dette ikke i tilstrekkelig grad ivaretas. Ofte tematiseres ikke konsekvensene for barn og unge i planene.

En av de største utfordringene er knyttet til at kommunen ikke tenker helhetlig rundt hvordan små og store prioriteringer og vedtak *i sum* får av konsekvenser for barn og unges oppvekstvilkår. Mye av premissene for barn og unges oppvekstvilkår legges i *budsjettprosessen*, og de færreste kommuner har involverende budsjettprosesser. Mens planprosesser har strenge krav til seg for offentlighet og medvirkning, er ikke budsjettprosesser underlagt samme prosesskrav. En annen utfordring som trekkes frem av

informanter i kommunene, fylkeskommunene, og hos fylkesmannen er at det ofte er *betydelige utfordringer med å få til godt samarbeid mellom skolesektoren og plansektoren* i kommunene. Dette innebærer at kommunenes samfunnsplanleggingen etter pbl (2008) i mye større grad enn i dag bør brukes til å legge gode rammer for tverrsektorielt samarbeid for å sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge – og for å sikre at kommunen faktisk prioriterer dette området også økonomisk.

Spørsmålet er derfor hvordan veilednings- og innsigelsesmyndigheten følger opp kommunene.

Stor variasjon i hvordan fylkesmannsembetene følger opp kommunene – uklarhet rundt krav til oppfølging

Studien har spesielt sett på hvordan fylkesmannsembetene arbeider for å følge opp kommunene. Vi finner stor variasjon mellom embetene på hvordan de følger opp de enkelte områdene i RPR-barn og planlegging. Hovedinntrykket er at fylkesmannsembetene følger opp de konkrete kravene til lekeareal i arealplaner, men at de mindre håndfaste kravene – ikke følges like godt opp.

I fylkesmannsundersøkelsen går det frem at det er uklarheter rundt KMDs veileder for ordningen som kreves i henhold til § 3-3 om særskilt ordning for å ivareta hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i planleggingen. For det første er det diskusjon rundt kommunens rapporteringsplikt om ordningen. I veilederen heter det at kommunene etter § 3-3 skal ha en særskilt ordning for barn og unge, og at når denne er valgt, så skal dette meldes til fylkesmannen med kopi til fylkeskommunen. Der må det opplyses om hvordan ordningen er organisert. Det må likeså opplyses om hvordan forholdene i kommunen er lagt til rette slik at vedkommende som er utpekt kan ivareta barn og unges interesser i plan- og byggesaksbehandlingen. På spørsmål til embetene om de har samlet inn informasjonen de får når kommunene melder inn ordning, og laget en oversikt over det, får vi ulike svar. Omtrent halvparten av embetene som har svart, har oversikt over kommunenes ordninger. Men det er også embeter som ikke oppfatter at det i de nasjonale styringssignalene foreligger en rapportplikt for kommunene til å melde inn hvilke ordninger de har. Særlig trekkes det frem at rapporteringen ikke er en direkte del av rundskriv T-2/08 «Om barn og planlegging», og at de rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i

planleggingen (RPR-barn og unge) ikke er reviderte etter at pbl (2008) trådte i kraft. Rapporteringsplikten forstås som å være innfortolket i de rikspolitiske retningslinjene av departementet i temaveileder T-1513, pkt. 5.2 bokstav J (s. 20-21), men at den bare har status som veileder. Vi ser altså at det er et behov for avklaring rundt hvordan fylkesmannsembetene skal følge opp hvorvidt kommunene følger lovens krav eller ei.

Et av hovedinntrykkene er at fylkesmannsembetene følger opp de konkrete kravene til lekeareal i arealplaner, men at de mindre håndfaste kravene – ikke følges like godt opp. Både i sin høringspraksis og innsigelsespraksis har de fleste embetene et fokus på arealplanlegging, mer spesifikt å sikre lekeareal, og ikke på den bredere samfunnsplanleggingen eller handlingsdelen/økonomiplan.

Pbl (2008) er operasjonalisert gjennom RPR-barn og unges punkt 4a, og ivaretar her barnekonvensjonens krav til at kommunene skal vurdere konsekvenser for barn og unge i plan- og byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Flere embeter sier at de etterspør konsekvenser av tiltaket for barn og unge, et krav som står mest eksplisitt nedfelt i RPR- barn og unge, punkt 4a, og de har påberopt saksbehandlingsfeil i saker der dette kravet ikke har vært ivaretatt. Men ikke alle oppgir en slik praksis.

Inntrykket fra undersøkelsen til fylkesmannsembetene er at de i mindre grad følger opp barns rett til medvirkning, altså RPRs punkt 4d om at kommunen skal 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. Flere informanter fra embetene uttrykker at det er vanskelig å vite hva som skal være innslagspunktet for innsigelse her, også siden det nå har kommet styringssignaler gjennom rundskriv om å vekte kommunalt selvstyre tyngre (og dermed redusere antall innsigelser).

Studien kan derfor tyde på at RPR'ens bredde snevres innholdsmessig inn i fylkesmannsembetenes innsigelsespraksis, hvor svært mange embeter opplever at det er vanskelig å følge opp hvordan kommunene involverer barn og unge gjennom innsigelsesordningen. Disse signalene tas opp av kommunene. Det er derfor viktig at det kommende utkastet til retningslinjer for

innsigelse som Helsedirektoratet nå utarbeider, har et bredere fokus enn kun å omhandle fysisk planlegging.

Slik vi forstår dette sikrer derfor fylkesmannsembetenes oppfølging av kommunen gjennom høringsuttalelser og innsigelser *i liten grad* et helhetlig perspektiv på kommunens samlede innsats for barn og unge i samfunnsplanlegging, som ser helhetlig på tjenestetilbudssiden, samordning av tjenester overfor barn og unge, samt arealplanleggingen. Dette er særlig viktig ut fra et folkehelseperspektiv hvor forebyggende innsats, og utjevning understrekes.

Med tanke på det samlede inntrukket av at små kommuner mangler kompetanse og kapasitet til å ivareta hensynet til barn og unge i planleggingen på en god nok måte, må oppfølgingen fra fylkesmannsembetene styrkes. Eventuelt må en del av veiledningsansvaret overføres til fylkeskommunene, som allerede har et viktig ansvar.

Forslag til endringer i pbl (2008) og Rikspolitisk retningslinje for barn og planlegging

Med utgangspunkt i de empiriske studiene, samt andre studier vi har referert til, foreslås følgende endringer:

- **Endring av begrepet «barn og unges oppvekstvilkår» i § 1-1 til å inkludere «livsmestring».** For å synliggjøre at kommunene må ha en helhetlig tilnærming til å ivareta hensynet til barn og unges oppvekstvilkår, og at kravet omhandler alt fra kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel, arealdel (og andre arealplaner), og handlingsdel/ økonomiplan, så bør et nytt begrep legges til. Også ut fra et folkehelseperspektiv, som legger stor vekt på forebygging, er dette viktig. Begrepet «livsmestring» handler om å kunne forstå og ha mulighet til å påvirke avgjørende faktorer for mestring av eget liv. Det er derfor gode argumenter for å speile dette begrepet i pbl (2008), i tillegg til gode oppvekstvilkår, fordi det vil representere en dypere forståelse av som er målet med gode oppvekstvilkår. Det vi i tillegg representere en god kobling til skolens målstrukturer.

- **Ta inn Barnekonvensjonen i lovteksten:** I tillegg kan det være gode argumenter for å forankre både substanskravet og deltakelseskravet i FNs Barnekonvensjon. Her bør også kommunens plikt til å gi opplæring i de rettigheter og plikter som følger av pbl inn.
- **Endring i medvirkningskapittelet i loven:**
 - *§ 5-1 bør inneholde krav om dialog-arenaer for barn (og for voksne) i planprosesser slik at det kan legges til rette for meningsfull deltakelse.*
 - *Presisering av hva kommunen har hjemmel til gjennom «påse»-ansvaret i § 5-1. I detaljreguleringer må det spesifiseres et ansvar for å involvere barn og unge, slik at kommunene ikke er i tvil om at de har hjemmel til å bruke «påse-ansvaret» i § 5-1 til å avkreve av forslagstillere at de involverer barn og unge aktivt gjennom medvirkningstiltak utover minstekravet.*
 - *Medvirkning har et demokratiopplæringsformål – dette må stadfestes eksplisitt:* Det er også gode argumenter for å eksplisitt gi uttrykk for medvirkningens demokratiopplæringsformål i lovparagrafen. At medvirkning er viktig som en skole i demokrati og samfunnsdeltakelse trekkes frem i NOU 2003:14 og NOU 2001:7.
- **Kommunen må kunne stille krav til medvirkning fra barn og unge i prosjektets utformingsfase (byggesak)**

Dagens planpraksis har ført til et nytt demokratisk underskudd, og et nytt behov for å sikre medvirkning og kanalisering av lokalkunnskap inn i utformingsfasen av offentlige rom eller andre tiltak – selv om de er privat eid, privat planlagt og blir utformet av private aktører (byggesak, utforming av konkret prosjekt). Det bør derfor innføres *reguleringsbestemmelser* i område- og detaljreguleringer som gir kommunene mulighet til å stille krav om medvirkning fra barn og unge, og også nærmiljøet generelt, i utformingsfasen.

- **Manglende styringsinstrument i detaljplanleggingen?** Pbl §12-7 punkt 4 sier «...og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal», og flere erfarer at ordet «lek» ofte kun blir oppfattet som «et klatrestativ, en huske og en sandkasse» (noe som ikke passer like godt for ungdom, eldre mm). Om det i lovens tekst føyes til «ungdom og aktivitetsområder» - vil man fremtvinge en større diskusjon om hva behovene er for ulike aldersgrupper av barn og unge i det spesifikke området.
- **Krav om barnekonsekvensanalyser.** Lovverket skjerper utredningsplikten når det treffes vedtak som angår barn og unge, noe som er spesifisert i RPR-barn og planlegging (pkt 4a). Kunnskap om konsekvensene av kommunens samlede innsats for barn – både av tjenestetilbud og arealpolitikken – må ligge til grunn for ny samfunns- og arealplanlegging. I likhet med Barneombudet (2017) vil vi derfor argumentere for at det bør innføres krav om «Barnekonsekvensanalyser» i kommunenes plansyklus, for å sikre at dette kravet oppfylles, primært i arbeidet med kommunal planstrategi eller kommuneplanen. Denne bør være basert på omfattende involvering fra barn og unge, men også andre kunnskapskilder, og gi innspill til både kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.
- **Systematisk bruk av barnetråkk i kommunal planstrategi/planer etter pbl (2008)** Kommunens samfunnsdel og arealdel virker direkte inn på barns oppvekstvilkår, og i forarbeidene til pbl (2008) vektlegges barn og unges rett til medvirkning i planlegging, særlig i overordnede planer. De bør derfor trekkes systematisk med i dette arbeidet. Særlig i arealplaner (arealdel, områderegulering, detaljregulering) er barns bruk og opplevelse av nærmiljøet «taus» kunnskap som er relevant å hente inn, og oversette til mer «eksplisitte» kunnskapsformer.
- **Revidering av Rikspolitiske retningslinjer for barn og planleggingen (1995)** Resultatene fra undersøkelsene, både i kommuner og fylkesmannsembetene, viser et stort behov for å revidere «Rikspolitiske retningslinjer for barn

og planleggingen» fra 1995. Det er flere argumenter for dette.

- a) For det første brukes mangelen på revidering siden 1995 som selvstendig argument av fylkesmannsembetene for å prioritere ned oppfølgingen av kommunene på dette punktet. Særlig trekkes det frem at rapporteringen ikke er en direkte del av rundskriv T-2/08 «Om barn og planlegging», og at rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (RPR-barn og unge) ikke er reviderte etter at PBL 2008 tredde i kraft. Etter pbl (2008) brukes dessuten ikke betegnelsen 'rikspolitisk retningslinje' lenger, men snarere 'statlige planretningslinjer'.
- b) For det andre må RPR'en moderniseres innholdsmessig, slik at den i større grad reflekterer lovens intensjon og et bredere folkehelseperspektiv. Dagens innsigelsespraksis hos fylkesmannsembetene viser en tendens til å først og fremst fokusere på krav til fysisk utforming; lekeareal og lekemiljø. Svært mange embeter opplever at det er vanskelig å følge opp hvordan kommunene involverer barn og unge gjennom innsigelsesordningen, fordi de er usikre på hvor hardt de skal sanksjonere manglende involvering. Med utkastet til retningslinjer for innsigelse, som Helsedirektoratet nå utarbeider, risikerer man at det snevre fokuset vil bli ytterligere innsnevret. Under punktet for RPR'en fremheves bare det fysiske aspektet.

En modernisert versjon må i større grad reflektere rettighetsaspektet i Barnekonvensjonen, i tillegg til et bredere folkehelseperspektiv. Den må da vektlegge følgende aspekter:

- Arealplanlegging vil fremdeles være viktig, og kravene om sikring av lekearealer etc må bli stående.
- Kravene til medvirkning for barn og unge må presiseres – i så stor grad at man kan fremme innsigelse om kravene ikke er oppfylt. I detaljreguleringer må det spesifiseres et ansvar for å involvere barn og unge, slik at kommunene ikke er i tvil om at de har hjemmel til å bruke «påse-ansvaret» i § 5-1 til å avkreve av forslagstillere at de involverer barn og unge aktivt gjennom medvirkningstiltak utover minstekravet.

- Kravene til å belyse konsekvensene av planbeslutninger (fra kommunal planstrategi og kommuneplaner, og helt ned til detaljreguleringer) må presiseres – i så stor grad at man kan fremme innsigelse om kravene ikke er oppfylt.
- Krav til at kommunen skal vurdere sin samlede innsats for barn og unge i sin samfunnsplanlegging, noe som krever at kommunen ser tjenestetilbudssiden (økonomisk prioritering og tjenesteutvikling), samordning av tjenester overfor barn og unge og arealplanleggingen *i sammenheng*. Dette er særlig viktig ut fra et folkehelseperspektiv hvor forebyggende innsats, og utjevning understrekes. Departementenes og direktoratenes retningslinjer for innsigelse, som presiserer innslagspunktet for innsigelse, må ikke bidra til å innsnevre hvordan veilednings- og innsigelsesmyndigheten følger opp kommunene (for eksempel bare til å fremheve det fysiske aspektet).

Summary

Gro S. Hanssen

How is the concerns of children and youth ensured in local planning?

NIBR Report 2018:19

It has been ten years since the Planning and Building Act (PBA) (2008) was adopted, and it has now been the subject of a research-based evaluation (EVAPLAN 2008). In PBA(2008), an important principle is to take care of the childhood and young people's upbringing conditions. In the evaluation we discuss: 1) How is the consideration of children and young people operationalized in PBA (2008)? 2) What are the reasons why children and young people are particularly emphasized in the law? 3) How are the substantive considerations and the procedural requirement to ensure child and youth involvement in planning incorporated into current planning practices in the municipalities? Does the law work according to the intentions?

In addition, the report corresponds to an additional assignment from KS, funded by grants from the Norwegian Ministry for Local Government and Modernisation. Here, the following themes are illuminated; a) the challenges of safeguarding the interests of children and young people in compact urban development, and how these interests can be enhanced. b) how the current "National Planning Guidelines for children and planning" is understood and taken care of and whether there is a need for changes in the guidelines, c) how the scholarly guidance or scheme according to PBA § 3-3 works and how it can be reinforced. The report is based on a chapter in the final books of EVAPLAN (Hanssen 2018, Hanssen and Aarsæther 2018a, b), and is supplemented by a survey of county councils and new analyses of survey data.

How is the consideration of children and young people's upbringing conditions taken into account in planning?

Children and young people's abilities for participation received stronger legal protection through the ratification of the UN Convention on the Rights of the Child in 1991, which was passed into Norwegian Law in 2003 (Ministry of Environment, 2009). Norway is thus obliged to comply with the UN Convention on the Rights of the Child in national law, including Article 12, which states that the child has the right to express his or her opinion on all matters relating to it and to emphasise her/his opinions. The article also includes children's participation in a wider sense, as active participants in society. The principles are reflected in the Norwegian PBA (2008), which included these concerns from 1985, and strengthened the principle in the PBA (2008).

So, then, is the consideration of children and young people's upbringing conditions taken into account in planning?

The main impression from our empirical studies and other relevant studies we have referred to is that current practice does not adequately meet these intentions. The challenge is, first of all, a lack of operationalization of what good conditions for upbringing means. While some municipalities have operationalized it and institutionalized it as norms and requirements in planning, a large proportion of municipalities lack awareness about this.

Secondly, our studies show systematic differences by municipality size. Small municipalities, to a much smaller extent than large municipalities, report that they take care of the childhood and young people's upbringing conditions in their planning. We also find significant differences by municipality size when it comes to having routines that systematically take care of children and young people's upbringing conditions in planning. Similar differences by municipality size are observed in how municipalities report that "National Planning Guidelines for children and planning" affect their planning practices. The overall impression is that small municipalities lack both competence and capacity to ensure the concerns of children and young people in planning. The PBA has provisions to ensure participation channels for children and youth. Children's use of their neighbourhoods is essential knowledge for which planning must be based on.

An important finding is that the municipalities mainly use "advocacy" schemes, in the form of an adult "children's representative", and to a lesser degree actively involve the children themselves. However, in NOU 2003: 12, the Planning Law Committee emphasized the importance of children being involved and representing *themselves*, which is also stressed by the informants from the Children's Ombudsman. Some County governors report that they struggle to get the municipalities to comply with the requirements of the law, and have observed that planning are mainly conducted on the adults' premises without involving children. Some officials acknowledge that this is a topic they should have given much more attention.

Furthermore, the studies in Evaplan show that the requirements regarding playgrounds for children in urban planning work. However, the study also shows that children and young people's interests are often opposed, and often subordinated to, important business or development interests (Bringeland 2017, Martinsen 2018, Netland 2008).

Furthermore, specific requirements are needed to highlight the consequences for children and young people in planning processes. One of the biggest challenges is that the municipality does not take into consideration the aggregated effects for children of municipal priorities and decisions. For example, important premises for the upbringing conditions for children are decided in the budget process. Very few municipalities involve this constituency in budget processes. While planning processes have strict requirements for publicity and participation, budget processes are not subject to the same procedural requirements.

Another challenge noted by informants is that there are often significant challenges in achieving good cooperation between the school sector and the planning sector in the municipalities. Thus, the societal part of the Municipal plan should to a greater extent be used to establish a good framework for cross-sectoral cooperation in order to ensure good conditions for children and young people. The question is therefore how the municipalities are followed up by the guidance and opposition authority.

Large variation in how county councils follow up the municipalities - ambiguity around requirements for follow-up

The study has specifically looked at how the County Governors supervises and control the municipalities. We find a large variation between the topics on how they follow up the individual areas of the National Planning Regulations for Children in Planning. The main impression is that the County Governors follow up the specific requirements for playgrounds, but without simultaneously following up the less rigorous requirements.

The study also reveals that the requirement of a “special arrangement” for ensuring the concerns of children in planning (§ 3-3) gives too much room for interpretation. Firstly, there is discussion about the municipality's reporting obligations. The guide mentions that the municipalities pursuant to section 3-3 shall have a special arrangement for children and young people and that when this is chosen, this must be reported to the County governor with a copy to the County municipality. There must be information about how the scheme is organized. Likewise, there must be information about how the conditions in the municipality are facilitated so that the person appointed can safeguard the interests of children and young people in the planning. When asked about whether this information is collected from the municipalities we got different answers. About half of the nine County governors in the study had complete overviews. Other County governors did not consider this to be an important part of their job, and did not have an overview. Thus, there is a need for clarification.

In view of the overall argument that small municipalities lack the competence and capacity to take care of children and young people in planning in a good enough way, the follow-up from the County governors must be strengthened. One solution could be a transfer of the responsibility to provide guidance to the county municipalities, which already have an important responsibility.

Proposals for changes in PBA (2008) and the National Policy Guidelines for Children and Planning

Based on the empirical studies, as well as other studies we have referred to, we propose the following changes:

- To demonstrate that municipalities must have a holistic approach to addressing the concerns of children and adolescents, a new term “handling life” (“livsmestring”) should be added to section 1-1. The concept incorporates a broader approach, also stressing the opportunity to influence decisive factors for managing your own life. There are therefore good arguments for including this term in PBA (2008), as well as good upbringing conditions, because it will represent a deeper understanding of the overall goal of good upbringing conditions.
- Include the UN Convention on the Rights of the Child in the text.
- § 5-1 should include requirements for dialogue arenas for children (and for adults) in planning processes so that meaningful participation can be facilitated. Clarification of the municipalities’ competences vis-a-vis the responsibility in § 5-1 is needed. For detailed zoning plans, the specific obligations to involve children and young people must be stressed, so that municipalities have a clear mandate to ask private developers to involve children and young people actively through co-operation beyond the minimum requirement.
- There are also good arguments for explicitly giving an expression of the democratic education objective of the participation in the Act. That participation is important as a school in democracy and social participation is described in NOU 2003: 14 and NOU 2001: 7.
- The municipality must be able to set requirements for the participation of children and young people in the project design phase (building projects). Today's practice has led to a new democratic deficit, and a new need to ensure participation and channeling of local knowledge into the design phase of public space or other measures. Consequently, regulatory provisions should be introduced in area and detail regulations that allow municipalities to demand participation from children and young people, as well as the local community in general during the design phase.

-
- Lack of management tools in the detailed planning. PBL §12-7 paragraph 4 says, "... and children's special needs for play and outdoor area". If the law's text adds to "youth and activity areas" - this would imply a larger discussion on what the needs are for different age groups of children and young people in the specific area.
 - Requirements for Child Impact Assessments. The legislation raises the obligation to investigate when decisions concern children and adolescents, which are specified in National planning guidelines for children in planning (section 4a). Knowledge of the consequences of the municipality's overall efforts for children - both of school and welfare-services and land-use policy - must form the basis for new plans. Thus, like the Ombudsman for Children (2017), we would argue that "Child Impact Assessments" should be introduced in the municipal planning cycle to ensure that this requirement is met, primarily in the work of municipal plan strategy or the municipal plan. This should be based on extensive involvement from children and young people, but also other sources of knowledge, and provide input to both the municipal plan's social section and area.
 - Systematic use of "Children's track"-methodology in municipal planning strategies / plans. Particularly in area plans (area-regulation, detail-regulation), children's use and experience of the local community is 'tacit' knowledge, which is relevant to retrieve and translate into more "explicit" forms of knowledge.
 - Revision of the National planning Guidelines for Children in Planning (1995). The results show a major need to revise these guidelines:
 - a) Firstly, the lack of revision has been used since 1995 as an independent argument by the county governors to prioritize the follow-up of the municipalities at this point. In particular, it is stated that reporting is not a direct part of circular T 2/08 "About children and planning" and that the

guidelines have not been revised after PBA 2008 came into force.

- b) Secondly, the National planning Guidelines for Children in Planning must be modernized in terms of content so that it reflects more widely the intention of the law and a wider public health perspective. Today's practices of objection from the County governor focus primarily on physical design requirements; playgrounds and play-area. Very many officials find it difficult to use this tool when it comes to the participation rights of children and youth.

A modernized version must reflect more fully the rights aspect of the Children's Convention, as well as a broader public health perspective. It must emphasize all these aspects:

- * The requirements for securing playgrounds etc is still important.
- * The requirements for participation for children and young people need to be clarified - to such an extent that one can raise objections if the requirements are not met. The Act must specify the responsibility to involve children and young people in detailed zoning-plans, so that the municipalities' authority is clearly spelled out.
- * The requirements to highlight the consequences of planning decisions (from municipal plan strategy and municipal plans, and down to detailed regulations) must be emphasized - to the extent that the County governor can raise objections if the requirements are not met.
- * Requirements for the municipality to have a comprehensive approach to children and young people in their societal part of their municipal plan. A comprehensive approach can thus bridge the welfare-services (School, health care, social care), land-use planning and economic prioritization that is relevant for children and youth. This is particularly important from a public health perspective, emphasizing preventive efforts and equalization.

1 Innledning

1.1 Tema og problemstillinger

Planlegging har lenge vært en del av lokaldemokratiet i Norge, og prinsippet om medvirkning fra berørte parter ble eksplisitt nedfelt i lovverket i Plan- og bygningsloven av 1985, og pbl (2008) styrket prinsippet ytterligere. Medvirkningsprinsippet har lenge vært vektlagt i planleggingslitteratur (Healey 1997, Innes & Booher 2004) og i lokaldemokratilitteratur (Copus 2003; Farrelly 2009, Fung and Wright 2001), særlig knyttet til «tause» grupper som barn og unge.

Barn og unges mulighet til å høres fikk et sterkere rettsvern gjennom ratifiseringen av FNs barnekonvensjon i 1991, og ved at den ble gjort til norsk lov i 2003 (MD 2009). Norge er således forpliktet til å følge FNs barnekonvensjon i nasjonal lovgivning, også artikkel 12 som sier at barnet har rett til å si sin mening i alt som vedrører det og barnets meninger skal tillegges vekt. Dette er nedfelt i Grunnlovens § 104. Artikkelen omfatter også barns deltakelse i videre forstand, som aktive deltakere i samfunnet. Prinsippene speiles i pbl (2008). Pbl (2008) inneholder for det første *prosedurale medvirkningskrav for barn og unge*. Loven sier at kommuner har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge” (§ 5-2). Loven inneholder for det andre et *substansielt hensyn* om at planlegging etter loven skal *ivareta barn og unges oppvekstvilkår*. NOU 2001:7 kobler de to kravene, og sier at «Deres medvirkning kan være ganske avgjørende for blant annet utviklingen av oppvekstmiljøet» (s. 196). Det er ti år siden loven ble vedtatt, og den har nå vært gjenstand for en forskningsbasert evaluering (Evaplan 2008). I evalueringen har vi ønsket å belyse hvordan barn

og unge ivaretas i planlegging etter pbl (2008). Dette gjøres ved å svare på følgende spørsmål:

- 1) Hvordan er hensynet til barn og unge operasjonalisert i pbl (2008)?
- 2) Hva er begrunnelsene for at barn og unge er spesielt lagt vekt på i loven?
- 3) Hvordan ivaretas det substansielle hensynet og det proseduralt kravet om å sikre medvirkning for barn og unge i planleggingen i dagens planpraksis i kommunene? Fungerer loven etter intensjonene, eller er det bare ønsketenkning i lovs form?

I denne rapporten gjør vi rede for svarene evalueringen gir på disse spørsmålene. Rapporten svarer også på et tilleggsoppdrag som KS har fått finansiert med tilskudd fra KMD, for å innhente særskilt dokumentasjon av barne- og unges interesser i planlegging.

Tilleggsoppdraget skal belyse:

- 4) Utfordringene med å ivareta barn og unges interesser i *kompakt byutvikling*, i og med at man her ser en tilspisset kamp om arealene. Her vil det også være aktuelt å drøfte hvordan disse interessene kan forsterkes.
- 5) Hvordan dagens Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for barn og unge forstås og ivaretas, og om det er behov for endringer i denne.
- 6) Hvordan den planfaglig veiledning eller ordningen etter pbl § 3-3 fungerer, og hvordan den eventuelt kan forsterkes.

Vi skal i det videre svare på disse seks problemstillingene, men vil først gjøre rede for grunnlaget for vurderingene i rapporten. Rapporten bygger på et kapittel i sluttbøkene til Evaplan (Hanssen 2018, Hanssen og Aarsæther 2018a, b), men er supplert med undersøkelsen av fylkesmannsembetene og nye analyser av surveydata.

1.2 Metode og data

Spørsmålene besvares ved hjelp av kvantitative og kvalitative undersøkelser gjennomført i evalueringen av plan- og bygningsloven (2008) (Evaplan), samt annen relevant forskning. Evalueringen er gjennomført av en tverrfaglig prosjektgruppe på 15 personer, med professorer, forskere og ph.d.-stipendiater fra fagene jus, arkitektur, sosiologi, statsvitenskap, urbanisme, planlegging og teknologi-/ingeniørfag. Disse representerer forsknings- og utdanningsinstitusjonene NIBR-OsloMet (prosjektleder), NMBU, Universitetet i Tromsø, NORUT, TØI og Høgskolen i Innlandet. Prosjektgruppen er tverrfaglig sammensatt, men har samarbeidet om å framskaffe og analysere et felles empirisk datagrunnlag. I tillegg til forskergruppen har fem professorer fra utenlandske universiteter vært tilknyttet prosjektet, disse representerer Universitetet i Umeå, KTH i Stockholm, Universitetet i København, Universitetet i Ålborg og Technische Universität i Berlin. Prosjektet har også knyttet til seg seks masterstudenter som har gjennomført undersøkelser og skrevet masteroppgave innenfor prosjektet.

1.2.1 Survey

For å få en oversikt over aktørenes bruk og vurdering av planinstrumentene i loven har vi gjennomført en survey blant de planansvarlige i alle landets kommuner. Surveien bygger på tidligere landsdekkende surveyer vi har gjennomført i 2007 og 2012/2013 (DEMOSREGprosjekt) og har i tillegg inkludert nye spørsmål om erfaringer med ulike deler av loven. Dermed har det på noen områder vært mulig å se endret bruk og oppfatning av planverktøy over tid. Dataene er blitt satt sammen med bakgrunnsdata fra SSBs KOSTRAstatistikk, slik at vi kunne se variasjon etter mer strukturelle variabler som kommunestørrelse, sentralitet, press/fracflytting.

Surveien ble gjennomført høsten 2017–vinter 2018 og sendt som e-postinvitasjoner ved hjelp av Questback-verktøyet. Den ble sendt ut til planansvarlige i kommunen etter lister innhentet fra Kommuneforlaget. Etter fire purringer fikk vi inn 202 svar fra de 428 utsendte forespørslene til planansvarlige i kommunene. Dette gir en svarprosent på ca. 48, altså nesten halvparten av

kommunene. Dette kan betraktes som en relativ god svarprosent, i en tid hvor det ofte er svært vanskelig å få kommuner til å svare på digitale spørreundersøkelser. På listene var det mange generelle postmottaksadresser, noe som kan bidra til å forklare at svarprosenten ikke ble høyere.

1.2.2 Kvalitative data

Til sammen er det i prosjektet blitt gjennomført 251 dybdeintervjuer med nøkkelaktører i kommunene, fylkeskommunene, statlige sektormyndigheter, private aktører og sivilsamfunnsaktører. Intervjuene er blitt tatt opp på digitale opptakere og transkribert ordrett i ettertid. Til sammen utgjør intervjuene over 2000 sider med tekst.

1.2.3 Undersøkelse i fylkesmannsembetene

Det er i tillegg gjennomført en egen spørreundersøkelse til alle fylkesmannsembetene, ved hjelp av spørsmål sendt på e-post. Undersøkelsen ble sendt ut i april 2018, og fikk svar fra 9 av 16 embeter: Agder, Buskerud, Oslo- og Akershus, Hedmark, Oppland, Nordland, Troms, Møre- og Romsdal, Sogn og Fjordane. Embetene fikk følgende spørsmål:

1. Etter § 3-3 skal kommunene ha en særskilt ordning for barn og unge. Når kommunen har valgt ordning etter § 3-3 tredje ledd i plan- og bygningsloven, skal dette meldes til Fylkesmannen, med kopi til fylkeskommunen. Der det må opplyses om hvordan ordningen er organisert. Likeså hvordan forholdene i kommunen er lagt til rette slik at vedkommende som er utpekt kan ivareta barn og unges interesser i plan- og byggesaksbehandlingen.

- a) Har dere laget en slik oversikt?
- b) Og kunne vi få oversendt denne?

2. HVORDAN OPPFYLLES PÅSE-ANSVARET?

Som det går frem av plan- og bygningslovens § 3-2 skal fylkesmannen påse at kommunen oppfyller plikten til planlegging etter loven. Slik sett har fylkesmannen ansvar for at den særskilte ordningen blir gjennomført etter intensjonene i loven.

Hvordan påser dere at kommunene:

- a) Har en slik ordning?
- b) At ordningen fungerer etter intensjonen i loven?

3. HVORDAN BRUKER DERE INNSIGELSESDORDNINGEN FOR Å SIKRE KRAVENE? HVA ER PRAKSIS?

I Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unge i planleggingen stilles det flere krav til den kommunale planleggingsprosessen. Kommunen skal blant annet vurdere konsekvenser for barn og unge i plan- og byggesaksbehandlingen. Av planbeskrivelsen skal det fremgå hvordan hensynet til barn og unges interesser er ivaretatt og hvordan medvirkningsprosessen for disse gruppene har vært lagt til rette. Hvis ikke lovens krav er oppfylt vil det være saksbehandlingsfeil som etter en konkret vurdering kan føre til at planvedtaket blir ugyldig jf §§ 11-14 og 12-12 i plan- og bygningsloven og § 41 i forvaltningsloven. Forøvrig vises til det ordinære innsigelsesinstituttet, og rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unge i planleggingen.

- a) Hvordan er praksisen i deres fylkesmannsembete, både når det gjelder oppheving av planvedtak (ugyldige) og fremming av innsigelser på dette grunnlaget?

2 Hvordan er hensynet til barn og unge operasjonalisert i pbl (2008)?

2.1 Generelt

Prinsippet om medvirkning fra berørte parter ble eksplisitt nedfelt i lovverket i Plan- og bygningsloven av 1985, og loven av 2008 styrker prinsippet ytterligere. Hensynet til medvirkning har nå fått forankring i formålsbestemmelsen, som sier at planlegging skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser (§1.1). I tillegg kom målet om bærekraftig utvikling inn i formålsparagrafen, og NOU 2001:7 understreker at det i et bærekraftperspektiv er spesielt viktig at barn og unge må gis mulighet til innflytelse på samfunnsutviklingen (s.196). Det samme vektlegges i Ot.prp 32 (2007-8): «Hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og utformingen av samfunn og omgivelser med sikte på at nye generasjoner skal få tjenlige livs- og utviklingsmuligheter er helt grunnleggende» (s. 62). Uttrykket barn og unge gjelder aldersgruppen 0-18 år (umyndige). Loven og dens forarbeider (NOU 2001:7, Ot.prp 32. (2007-2008, s.81) legger større vekt på at kommuner skal sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, og barn og unge nevnes spesielt.

Lovhjemlene som omtaler prosedurale krav til barn og unges medvirkning er som følger:

§ 5-1 Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.»

PBL § 3-3 tredje ledd: «Kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen.»

Til § 5-1 er det viktig å merke seg det særlige ansvaret kommunene har for å «sikre aktiv medvirkning» fra barn og unge. Ot.prp 32. (2007-2008) utdyper: «Det følger av andre ledd at kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging for å kunne delta, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte» (s.189)

Dette må også sees i sammenheng med resten av paragrafen, som påpeker kommunenes «påse»ansvar i planer som ikke utarbeides av kommunen: «Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private» (s. 81). Ot.prp 32. (2007-2008) sier her at «plikten til å sørge for en tilrettelegging for aktiv medvirkning skal være den samme enten det er planmyndigheten selv, andre myndigheter eller private som utarbeider planforslaget. Imidlertid vil det etter lovforslaget påhvile kommunen som planmyndighet en særskilt plikt og oppgave med å påse at kravet om å tilrettelegge for medvirkning er fulgt der andre myndigheter og private har utarbeidet planforslaget. Dette er nødvendig for å kvalitetssikre saksbehandlingen i forhold til medvirkningskravet generelt. Dessuten har kommunen etter forslaget en særlig oppgave med å tilrettelegge for at grupper som ellers ikke så lett kommer til orde i planprosesser, aktivt skal bringes inn. I loven er barn og unge nevnt direkte som en slik gruppe, men også grupper med forskjellige funksjonsnedsettelse kan ha behov for slik tilrettelegging» (s. 81). Videre sies det at «Departementet er enig i at barn og unge står i en særstilling som gruppe i forhold til andre som krever spesiell tilrettelegging i forhold til planarbeidet, og derfor bør framheves spesielt i loven» (Ot.prp 32. (2007-2008, s.81),

Til § 3-3 må bemerkes, at det i 1989 ble innført et krav i pbl (1985) om at kommunene skulle utpeke en «barnerepresentant», en spesielt utpekt etatssjef eller annen tjenestemann, mens kravet i pbl (2008) er «å etablere en særskilt ordning». I § 5-1 i den nye loven understrekes kommunens *særlige ansvar* for å legge til rette for medvirkning enda tydeligere. Lovkommentaren sier at dette innebærer *plikten* for planmyndigheten til å iverksette aktive tiltak for å få til ønske medvirkning (Innjord mfl 2010).

Hensynet til barn og unge er også ivaretatt gjennom et tydelig *substantielt hensyn* som skal ivaretas i planlegging etter loven. Allerede i 1985-loven fremhevet pbl hensynet til denne gruppen i § 2: «Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår». Dette hensynet videreføres i den nye loven av 2008, løftet frem i formålsparagrafen og § 3-1 e.

§ 1-1 Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene

§ 3-1 e) legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet

Ot.prop 32. (2007-2008) understreker betydningen av å fremheve barn og unge i både formålsparagraf og § 3-1: «Ved å markere gode oppvekstkår både i formålsparagrafen og i paragrafen om oppgaver og hensyn tas det sikte på å understreke planleggingens betydning for å ivareta interessene til barn og unge. I gjeldende lov er «å sikre barn gode oppvekstvilkår» nevnt uttrykkelig. Hensynet til barns interesser skal fortsatt være viktig i planlegging og utbygging. Justeringen av formuleringen er ikke ment å redusere betydningen av hensynet til barn, men vil i tillegg inkludere hensynet til ungdom.» (s. 179).

Proposisjonen utdyper også § 3-1,e: «Bokstav e angir at planleggingen skal legge til rette for god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår. Med dette menes det at den estetiske og funksjonelle utformingen av omgivelsene er viktig ved utarbeiding av planer. Med gode bomiljøer siktes det både til en god boligdekning og en god kvalitet

i boligene og i nærmiljøet. Boligene skal ikke bare være gode i seg selv, men også ha en god beliggenhet i forhold til tilgjengelighet, utemiljø, grønnstruktur i byggesonen mv. Gjennom arealplanleggingen kan det sikres nødvendige og hensiktsmessige arealer for boligformål for å ivareta disse målene. Lovens regler om bygninger og byggesaksbehandlingen skal ivareta hensyn til sikkerhet og kvalitet i den enkelte bolig» (s. 179).

For å få gode bomiljøer og oppvekstvilkår for barn legger forarbeidene opp til at arealplanleggingen skal sikre at uteoppholdsarealer spesielt for barn og unge vies stor oppmerksomhet. For å sikre dette kan alle kommunen bruke bestemmelser i reguleringsplan¹.

§ 12-7, fjerde ledd: funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal

Samtidig er det krav om å belyse konsekvensene for barn og unge, nedfelt i Konsekvensutrednings-forskriften (2017). Her sier § 21 om «Beskrivelse av faktorer som kan bli påvirket og vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn», at konsekvensutredningen skal identifisere og beskrive de faktorer som kan bli påvirket og vurdere vesentlige virkninger for miljø og samfunn, herunder barn og unges oppvekstvilkår. Det sies også at beskrivelsen skal omfatte positive, negative, direkte, indirekte, midlertidige, varige, kortsiktige og langsiktige virkninger.

Ut fra et helhetlig perspektiv ser man nå at både formålsbestemmelse, kapittel 5 om medvirkning, hensynsbestemmelsene i kapittel 3 og de mer detaljerte kravene om utredningskrav – skal sikre åpne og (lokal)kunnskapsbaserte planprosesser med mulighet for bred medvirkning av alle berørte interesser. Dette gjelder også svake gruppers, og særlig barn og unge (Bugge 2016).

¹ <https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/fagtema-i-planlegging1/barn-og-unges-interesser-i-planleggingen/id418042/>

2.2 Fra barnerepresentant til «særskilt ordning»

En faktor som her er viktig å se på, er endringen fra pbl (1985) sitt krav om *barnerepresentant* i plansaker, til pbl (2008) sin generelle formulering om å etablere *en særskilt ordning* for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen – men hvor kommunene står fritt til å velge ordning.

Planlovutvalget argumenterte i 2001 (NOU 2001:7) for at ordningen med barnerepresentant måtte sikres bedre. De presiserte at barnerepresentanten må ha barnefaglig kompetanse og tilrettelegging av det fysiske miljøet for barn, og få tilstrekkelig tid og ressurser til å ivareta vervet. Planlovutvalget var imidlertid noe mer forbeholdne i 2003, og understreket her at «barns innflytelse primært må komme gjennom barn og unges egen medvirkning» (NOU 2003-14, s 251). Likevel foreslo utvalget en medvirkningsparagraf som også inneholdt følgende krav «Kommunestyret skal også oppnevne en representant med særlig ansvar for å stimulere og organisere barn og unges medvirkning og på annen måte varetta deres interesser i planleggingen» (s.197). Her legger utvalget altså vekt på at denne representanten skal påse at både det prosedurale og det substansielle kravet ivaretas. I departementets bearbeiding kommer det inn en mer kritisk holdning, hvor man peker på blandede erfaringer med ordningen. I Ot.prp. 32 (2007-2008) står det at «I forhold til kommunene har det vært et spørsmål om det fortsatt skal være en særskilt barnerepresentant. Departementet har kommet til at begrunnelsen for å ha en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser fortsatt er gyldig. En lovfesting av kravet om at det skal utpekes en person i kommunens administrasjon er imidlertid ikke i samsvar med kommunelovens prinsipp om rådmannen som administrativ leder for hele kommunens virksomhet. Det foreslås derfor i stedet at kommunene skal sørge for en ordning som viderefører intensjonene i dagens bestemmelse» (s. 80) Det er denne ordlyden som blir valgt, og § 3-3, fjerde ledd lyder nå: «Kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen.» Her er det ikke presisert at ordningen både skal ivareta prosedurale og substansielle kravet, som NOU 2003:14 la vekt på. Det at pbl (2008) gikk bort fra kravet om en bestemt ordning har gitt kommunene større handlingsrom, og et

viktig spørsmål i evalueringen har derfor vært hva slags ordninger som i dag er valgt.

Som har vist, var planlovutvalget opptatt av at kommunene måtte legge *systematisk* til rette for medvirkning fra barn og unge i planleggingen. De viste til studier som fant at 60 prosent av kommunene ikke hadde lagt til rette for dette på en systematisk måte (NOU 2003-14). Hvordan er situasjonen i dag?

I Miljøverndepartementets tematiske veileder «Barn og unge og planlegging etter plan- og bygningslov»² kommer departementet med konkrete anbefalinger om gjennomføring av den særskilte ordningen, og om fylkesmannens og fylkeskommunenes oppfølging av kommunene på dette området (MD 2012). Her går det frem at det i planbeskrivelsen skal fremgå hvordan hensynet til barn og unges interesser er ivaretatt og hvordan medvirkningsprosessen for disse gruppene har vært lagt til rette. Hvis ikke lovens krav er oppfylt vil det være saksbehandlingsfeil som etter en konkret vurdering kan føre til at *planvedtaket blir ugyldig* jf §§ 11-14 og 12-12 i plan- og bygningsloven og § 41 i forvaltningsloven. Det vises også til det *ordinære innsigelsesinstituttet*, dersom planene ikke følger opp rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unge i planleggingen.

Videre fremheves fylkeskommunens og fylkesmannens *veiledningsansvar* overfor kommunen slik at de ivaretar barn og unges interesser i planleggingen, *jfr* Rikspolitiske retningslinjer for barn og planleggingen, og Rundskriv T-2/08 Om barn og planlegging. Dette ansvaret innebærer også *veiledning til de som er tildelt funksjonen som særskilt ordning* for å ivareta barn og unge i planleggingen. Som en del av denne oppfølgingen av kommunene står det i punkt J «Melding til Fylkesmannen om valg av ordning. Når kommunen har valgt ordning etter § 3-3 etter plan- og bygningsloven, skal dette meldes til Fylkesmannen, med kopi til fylkeskommunen».

²<https://www.regjeringen.no/contentassets/bccd028e3b494d2fa8c6840851f2f2f2/t-1513.pdf>

3 Hva sier nasjonale styringssignaler gjennom plansystemet?

3.1 Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging

Hensynet til barn og unge er blitt operasjonalisert gjennom nasjonale planinstrumentene. Allerede i 1989 vedtok regjeringen i statsråd Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen, og denne er siden revidert i «Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging» i 1995 (FOR-1995-09-204146). Rikspolitiske retningslinjer er et nasjonalt planverktøy som brukes til å operasjonalisere lovens krav om hva kommunal og regional planlegging skal ivareta. I følge disse retningslinjene er kommunene blant annet pålagt å vurdere konsekvenser for barn og unge i saksbehandlingen etter plan- og bygningsloven, sikre at planprosesser er organisert slik at synspunkter vedrørende barn som berørt part kommer frem, og at ulike grupper av barn og unge selv gis anledning til å delta i disse prosessene (Aune 2015).

Boks 3.1. Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging (1995)

1. Nasjonale mål for barn og unges oppvekstmiljø. Viktige nasjonale mål er å:

- 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.
- 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

Ansaret 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. Ansaret 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 ansaret 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.

(<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1995-09-20-4146?q=rikspolitisk%20planretningslinje>)

Disse formålene understreker ikke bare at man skal belyse og synliggjøre barn og unges interesser i all planlegging og byggesaksbehandling. Det sies videre at viktige krav til den kommunale planleggingen er å *vurdere konsekvenser* for barn og unge i plan- og byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven (4a, b), gjerne gjennom at saken belyses ved direkte medvirkning (4d).

Dette vil være et viktig punkt å studere i den kommunale planpraksis, altså hvorvidt og hvordan denne belysningen og vurderingen av konsekvenser for barn og unge skjer. Men konsekvensene for gruppen skal ikke bare belyses. Retningslinjene sier også at disse interessene skal *styrkes*. Dette innebærer en forventning om at hensynene skal få mer gjennomslag, gjennom at det utarbeides retningslinjer og bestemmelser i planene 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 (4c). I tillegg har RPR'en *krav til fysisk utforming* for å sikre hensynet til barn og unges oppvekstvilkår (5a-d).

Sammen med veilederen Barn og unge og planlegging etter plan- og bygningsloven (Miljøverndepartementets 2012) utgjør dette de mest operasjonaliserte føringene på hvordan kommunene skal ivareta barn og unges oppvekstvilkår i planleggingsprosesser. Vi har i empiriske studier forsøkt å belyse hvordan disse følges opp i praksis.

3.2 Nasjonale forventninger

Fra 2009 fikk man *Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging*. I de nyeste forventningene, som ble vedtatt i 2015, finner man igjen kravene i loven. Under overskriften «Gode og effektive planprosesser» vektlegges gode prosedyrer, med «tidlig og forpliktende involvering av allmennheten» (Nasjonale forventninger

til regional og kommunal planlegging, 2015:7), men man understreker ikke her medvirkningskravet som gjelder barn og unge spesielt. Dette kommer imidlertid senere, under overskriften «Helse og trivsel». Her er det imidlertid «eldre» som særlig trekkes frem.

I beskrivelsen av målet om «å skape et samfunn som fremmer helse hos hele befolkningen, som reduserer sosiale helseforskjeller og som fremmer helsevennlige valg» (ibid.s. 21), så understrekes imidlertid betydningen av nærmiljøet for helse, trivsel og *oppvekst*. Og det fremheves at støy og lokal luftforurensning gir negative helseeffekter i flere byer og tettsteder, og at *barn*, eldre og hjerte- og lungesyke er spesielt sårbare for luftforurensning (fra trafikk) (ibid. s. 21). Planleggingen bør derfor legge gode rammer for en sunnere livsstil med økt aktivitet for alle grupper i befolkningen, og her trekkes barn og unge tydeligere frem som målgruppe:

«Kommunene kan bidra til økt fysisk aktivitet gjennom å gjøre det mulig for befolkningen å sykle og gå mer i dagliglivet, og ved å sikre god tilgang til områder for lek, idrett, rekreasjon og nærfriluftsliv for både barn, unge og voksne. Disse områdene bør være tilgjengelige uten bruk av bil. Arbeidet med å tilrettelegge for fysisk aktivitet bør foregå i samarbeid mellom kommunene, grunneiere og idretts- og friluftslivsorganisasjoner. Barn og unge har rett til å delta og ha innflytelse i planarbeidet, og de kan gi viktige innspill om eget oppvekstmiljø» (ibid. s. 21-22, min understrekning).

Her uttrykkes det forventinger både i henhold til de prosedurale og substansielle kravene i loven. De eksplisitte uttrykte forventningene omhandler imidlertid bare det substansielle kravet «Kommunene sikrer trygge og helsefremmende bo- og oppvekstmiljøer, frie for skadelig støy og luftforurensning» (s. 23, min understrekning).

3.3 Tildelingsbrev til fylkesmannsembetene

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) gir gjennom tildelingsbrevet styringssignaler og tildeler midler til fylkesmannen i 2017, jf. Prop. 1 S (2016–2017) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Innst. 16 S (2016-2017) vedtatt

15.12.2016. Dette legger, sammen med virksomhets- og økonomiinstruksen (gjeldende fra 01.01.2017) rammene for fylkesmannens virksomhet. I tildelingsbrevet for 2017³ vektlegges kravene i pbl (2008) som omhandler barn og unge på følgende måte. Først under overskrift «2.1. Tverrsektorielle utfordringer og prioriteringer» hvor det står at «Det er flere områder i fylkesmannsembetenes portefølje hvor god måloppnåelse er avhengig av samordning og samarbeid mellom flere departementer. Dette gjelder spesielt arealforvaltning, og by- og samfunnsutvikling hvor landet står overfor utfordringer knyttet til klimaendringer, samt miljø, urbanisering og befolkningsvekst. For å møte disse utfordringene, er det viktig å ivareta helhet og effektivitet i areal- og samfunnsplanleggingen gjennom samarbeid på tvers av flere sektorer. I 2017 er det viktig at fylkesmannen bidrar til å identifisere tiltak for mer effektive planprosesser og bedre plankvalitet. Det er høy erkjennelse innenfor de ulike sektorene om at det er viktig og nødvendig å samhandle mer helhetlig om barn og unges utvikling og læring». (s. 1). Videre står det under oppdrag «Areal, by og samfunn (3.1.1.1.6.)» at «Fylkesmannen skal i dialog med kommunene om planarbeid, integrering, folkehelse, helse- og omsorgstjenester, barn- og unges oppvekstvilkår, universell utforming og sosiale tjenester, etterspørre og oppfordre kommunene til og å ta opp boligsosiale hensyn». Mer spesifikt enn dette blir ikke kravene i pbl (2008) som omhandler barn og unge omtalt.

³<https://styringsportalen.fylkesmannen.no/2017/Styringsdokumenter/>

4 Begrunnelser

4.1 Begrunnelser for et proseduralt krav om medvirkning fra barn og unge

Det er mange gode grunner til at medvirkning fra barn og unge er viktig for både individet og samfunnet. Teoretiske begrunnelser for medvirkning fra barn og unge deles blant annet inn demokrati- og rettighetsbegrunnelser, sosialpolitiske begrunnelser og lokal- og stedsutviklingsbegrunnelser (Vestby og Ruud 2012).

Ofte begrunnes medvirkning fra barn og unge med demokrati- og rettighetsbegrunnelser (Vestby og Ruud 2012, Aune 2015). Det er vanlig å fremheve fire rettighetsområder som kjernen i FNs barnekonvensjon, som Norge har ratifisert (Unicef 2004, s. 8), hvor barns rett til deltakelse er en av dem, sammen med barns rett til ikke-diskriminering, hensynet til barns beste, og rett til liv og utvikling (Aune 2015:8). Retten til deltakelse for barn er i Norge også forankret i Grunnlovens § 104, som følger opp FNs barnekonvensjon. Etter barnekonvensjonens artikkel 12 har barnet rett til å si sin mening i alt som vedrører det og barnets meninger skal tillegges vekt. Artikkelen innebærer at barnet deltar aktivt eller medvirker i egen sak. Artikkelen omfatter også barns deltakelse i videre forstand, som aktive deltakere i samfunnet (MD 2012: 7). Høringsretten gjelder ikke bare det enkelte barn, men også barn som opptrer som gruppe for å ivareta barns interesser.

Retten til deltakelse hviler på en demokratisk tilnærming til at barn er samfunnsborgere, og bør involveres i prosessene som former nærmiljøet og stedet de bor. De bør derfor anses som potensielt aktive samfunnsaktører med meninger og energi til å delta i å forme byutviklingen (Chawla 2002).

Demokratibegrunnelser hviler også på argumentet om at barn og unge under 18 år ikke har stemmerett, og dermed bør kompenseres for dette gjennom direkte deltakelse i plan- og beslutningsprosesser. Barn og unge er heller ikke rettighetshavere i formell forstand ved at de blir varslet som grunneier eller nabo når et prosjekt skal igangsettes, og de er ofte ikke i stand til selv å formulere eller ta opp sine krav (MD 2012, Bringeland 2017). For det andre bygger det på et viktig demokratisk prinsipp at alle interesser og grupper bør høres, og det å gi stemme til en tradisjonell «taus gruppe» i planleggingen kan bedre lokaldemokratiet i stort og gi en mer legitim by- og stedsutvikling (input-legitimitet, Scharpf 1999).

Videre er en viktig demokratibegrunnelse vektleggingen av at barn- og unges skal involveres for å oppleve at de er meningsberettiget (bemyndigelse, empowerment), at dette former dem som medborgere som er engasjert i sitt lokalsamfunn (Pateman 1970). Medvirkning er dermed en skole i demokrati, som Pateman (1970) var opptatt av. Dette bæres frem som et viktig argument i forarbeidene til loven, og i NOU 2003:14 understrekes det at «Barn og unges opplæring i rollen som samfunnsborgere bør også vektlegges. Skolen bør oppmuntre til større grad av entreprenørskap og til å ta opp i seg viktige sider ved lokalsamfunnets historie og framtidig utvikling» (s. 171). Det interessante her er at utvalget tar til orde for å se skolens innhold og lokalsamfunnets planlegging og utvikling mer i sammenheng, blant annet ved å koble formålsparagrafer i sektorlover og pbl bedre sammen med understrekingen av gode oppvekstvilkår. Dermed blir opplæringsloven, med tilhørende forskrift (læreplanen), særlig relevant for barns evne og mulighet til å delta i planleggingen. Også her finner man en sterk vektlegging av denne demokratibegrunnelsen; formålsparagraf (§ 1-1) sier at barn skal utvikle «utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne mestre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet», og at «Dei skal ha medansvar og rett til medverknad» (se også Stray 2014). Læreplanens nye overordnede del vektlegger utvikling av demokratisk kompetanse: «Demokrati og medborgerskap som tverrfaglig tema i skolen skal gi elevene kunnskap om demokratiets forutsetninger, verdier og spilleregler, og gjøre dem i stand til å delta i demokratiske prosesser» (punkt 2.5.2, basert på NOU 2015:8, og Meld. St. 28 (2015–2016)). NOU

2001:7:196 peker på en annen kobling, nemlig hvordan pbl innvirker på lokalsamfunnenes forutsetninger (for eksempel at det finnes nærnatur) for å sikre læreplanens betoning av naturopplevelser og miljølære.

I det siste ser man flere som argumenterer ut fra et mer sosialpolitiske perspektiv og stedsutviklingsperspektiv (Vestby og Ruud 2012). Ut i fra et folkehelse- og tankegang kan medvirkning fra barn og unge bidra til å styrke deres selvfølelse, noe som er et viktig forebyggende tiltak. Andre igjen legger vekt på at innspillene fra barn og unge bidrar med unik kunnskap om barns livsverden, forståelse og bruk av stedet, som kan informere og belyse planleggingen og gi mer informerte politiske beslutninger. Hovind (2014) vektlegger at det er viktig at vi tar med barn og unge i disse vurderingene, dersom det er dem vi ønsker å planlegge for. Jan Gehl – som er kjent for bøkene *Livet mellom husene* (1971) og *Byer for mennesker* (2010) mener at vi kan påvirke innbyggernes bruk av byen gjennom den fysiske planleggingen. Dermed er det viktig å innhente informasjon fra innbyggerne om hvordan de ønsker å bruke byen, og hvordan de fysiske omgivelsene da må se ut. Barn er i stand til å påpeke problemer som må endres i et samfunn, og deres synspunkter og vurderinger er viktig fordi politikerne og kommunene ofte ikke har kjennskap til hva denne brukergruppen mener i saker som angår dem (Bringeland 2017). I tillegg er barn og unges vurderinger og opplevelser forskjellig fra voksnes (BFD 1999, Bringeland 2017), og de bruker ofte lokalmiljøet aktivt og vil derfor ha mer kunnskap om hvordan deres nærmiljø bør tilrettelegges. Dette vektlegges også i den internasjonale byutviklingsdiskusjonen, som argumenterer for større involvering av barn i byplanlegging og utformingen av de fysiske omgivelsene, fordi «built environment solutions developed through engagement with children, parents/carers and the wider community will be richer, while the process itself will directly benefit those who participate» (ARUP 2017: 55). Å kanalisere inn kunnskapen og livsopplevelsen de besitter kan derfor føre til bedre resultat og mer hensiktsmessig by, steds- og tjenesteutvikling (outputlegitimitet, Scharpf 1999). Dette finner vi også igjen i NOU 2001:7.

4.2 Begrunnelser for et substansielt krav i loven om å ivareta hensynet til barn og unges oppvekstvilkår

Som tidligere nevnt fremheves fire rettighetsområder som kjernen i barnekonvensjonen (Unicef 2004, s. 8), hvor barns rett til deltakelse allerede er diskutert, men hvor de tre resterende er barns rett til ikke-diskriminering, hensynet til barns beste, og rett til liv og utvikling (Aune 2015:8). Denne tankegangen refereres til, og ligger til grunn, for planlovutvalgets diskusjoner (NOU 2001:7, NOU 2003:14).

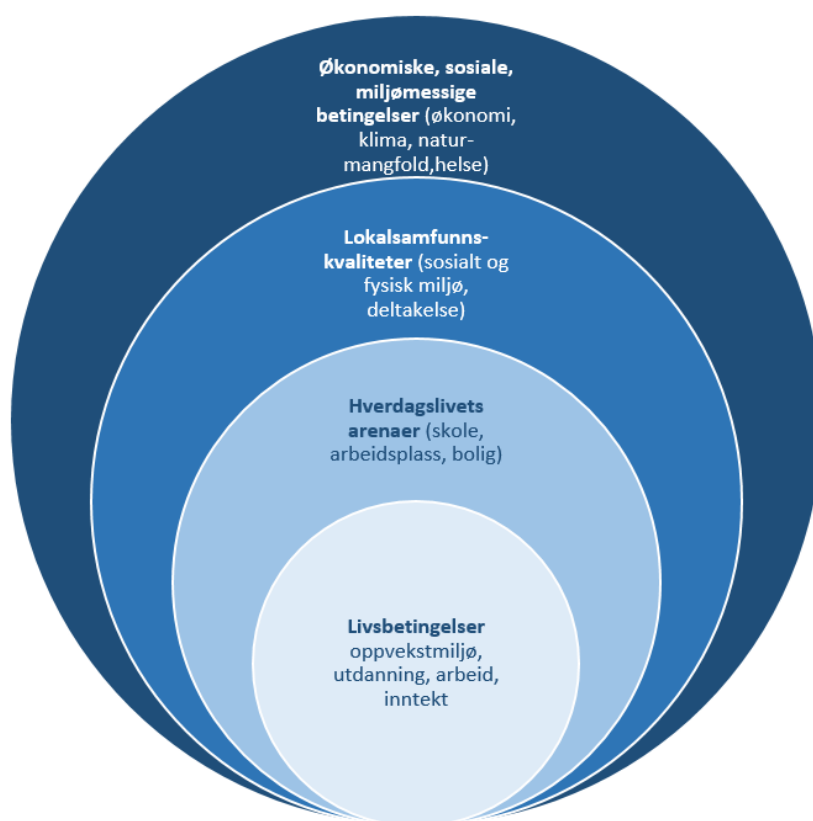
I NOU 2003:14 er dette operasjonalisert til et substansielt krav om å ivareta «hensynet til barn og unges oppvekstvilkår» i planleggingen. Mest eksplisitt er dette knyttet til arealplanlegging. I NOU 2003: 14 knyttes det særlig til mulighet for variert aktivitet i programmerte rom, som sikrer gode aktivitetsområder for barn, og til muligheter for fri utfoldelse (i uprogrammerte) grønne areal, og møteplasser for sosial interaksjon i nabolaget. Tilgangen til et variert terreng i nærområdet er svært viktig for å sikre og å stimulere til økt aktivitet og trivsel. NOU 2003:14 understreker at viktige grønnstrukturer som må sikres for barn er 100-meterskoger, åpne løkker, leke- og samlingsplasser, fjellknauser, småbekker og grøntdrag mellom bebygde områder, også fordi disse ofte er snarveier til skoler, barnehage og fritidsaktiviteter (s 170). Behovet for å legge til rette for sosial interaksjon og samhold fremheves som viktig. Dette understrekes også i folkehelseovens forarbeider, som ble vedtatt et par år senere.

Disse begrunnelsene gjentas i Ot.prp 32. (2007-2008, s.32), hvor det uttrykkes bekymring for utviklingen i den stadig tettere byen. I RPR- barn og unge følges dette opp av mer konkrete krav til fysisk utforming. Planlovutvalget tar til orde for å gjøre RPR barn og unge mer forpliktende for å sikre dette.

I de senere årene har folkehelseperspektivet styrket argumentet for å ivareta hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i planleggingen (Grande Henriksen 2014). Folkehelseovens formål er å bidra til en samfunnsutvikling som fremmer folkehelse, herunder utjevner sosiale helseforskjeller (Folkehelseoven 2011, §1). Folkehelseperspektivet får derfor tydelig frem at oppvekstvilkår

må sikres både gjennom samfunnsplanleggingen og arealplanleggingen. Økonomi, oppvekstvilkår, arbeids- og bomiljø, helseatferd og bruk av helsetjenester utgjør alle faktorer som påvirker helsen og som samtidig er ujevnt fordelt i befolkningen (Hofstad 2018). Utjevningsmålet forutsetter tidlig innsats, rettet mot barn og unge, og at politikken defineres bredt og inkluderer alle sektorer, inkludert arealpolitikken. Determinanter – faktorer som påvirker helsen – er både knyttet til individet og til mer sosiale strukturer og samfunnsforhold.

Figur 4.1: *Oversikt over sentrale helsedeterminanter i folkehelsearbeidet (fra Hofstad 2018, inspirert av Dahlgren og Whitehead 1991, Barton og Grant 2006 og Opp 2017).*



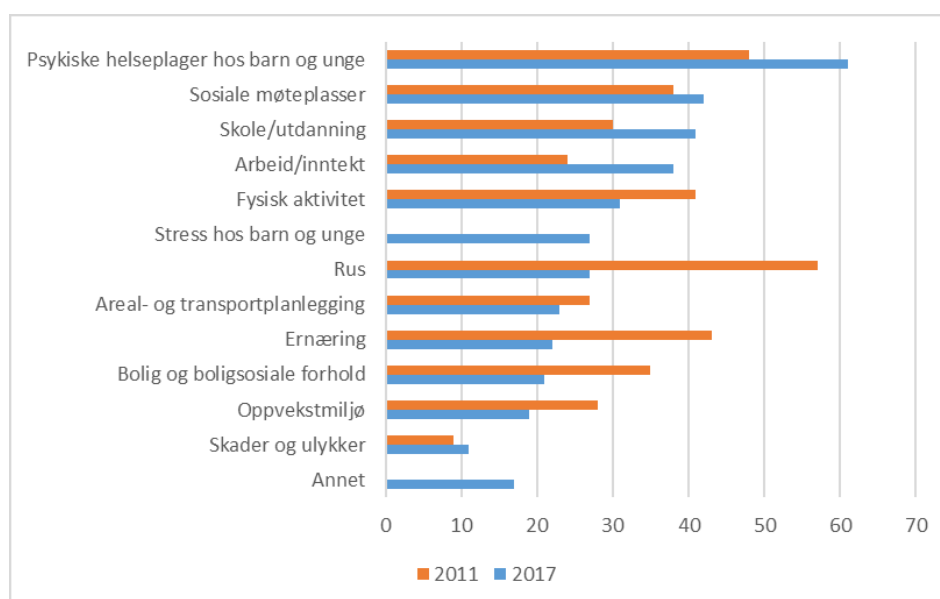
Figur 4.1 understreker bredden i hva planleggingen skal adressere ut fra et folkehelseperspektiv – som for det første viser at *de fysiske omgivelsene er essensielle* for barn og unges utvikling og selvstendighet (Hovind 2014, Freeman og Tranter 2011). Dermed er det viktig at

det finnes gode og egnede uteområder for barn og unge, som er tilstrekkelig sikre til at barn kan utfolde seg der, utvikle selvstendighet, kroppsmestring og utvikle tilhørighet til stedet. Koblingen mellom gode oppvekststeder, folkehelse og sosial bærekraft ser vi i økende grad vektlegges også i internasjonal byutviklingslitteratur, som Jerome Frost, Global Planning and Cities Leader i Arup sier «The choices we make in the built environment can help to ensure children are given respect, fair treatment, a healthy life and the best chances of tackling the challenges of tomorrow. By highlighting children's needs, we will be helping to solve other urban challenges, leading to cities that are better for everyone.» (Arup 2017: 7). I temaveilederen til MD (2008) sies det klart at folkehelse må være et hovedhensyn ved all areal- og samfunnsplanlegging. Den viser til St.meld nr 16 (2002-2003) som vektlegger at kommunene i større grad må høre på barns meninger om deres møtesteder og lekemiljø og bruke deres meninger og synspunkter aktivt i plan- og beslutningsprosessene i kommunene.

Men det viktigste folkehelseperspektivet bringer inn – er den helhetlige tenkningen rundt de mer strukturelle faktorene som er helsedeterminanter. Økonomi, oppvekstvilkår, arbeids- og bomiljø, helseatferd og bruk av helsetjenester utgjør alle faktorer som påvirker helsen og som samtidig er ujevnt fordelt i befolkningen (Hofstad 2018). Dermed blir kommunens arbeid med hverdagens arenaer (skole, barnehage, arbeidsplass), lokalsamfunnet og økonomiske, sosiale og miljømessige betingelser viktig. Dette er dypstrukturene i et samfunn, og krever et helhetsperspektiv om man ønsker å forebygge sosiale forskjeller og helseforskjeller.

Hva opplever så kommunen er utfordringsbildet når det gjelder folkehelsearbeidet og forebygging? Helgesen mfl (2017:42) har kartlagt hva kommunene rapporterer, og viser at utfordringene berører alle sentrale helsedeterminanter i forrige figur. Dette betyr at et folkehelseperspektiv på barn og unges oppvekstvilkår fordrer en stor bredde i planleggingen.

Figur 4.2: *Hovedutfordringer i folkehelse- og forebyggingsarbeidet i 2017 og 2011. Prosent, Flere svar mulig. 2017: N=212, 2011: N=304.*



Direkte relevant for arealplanleggingen er faktorer som sosiale møteplasser, fysisk aktivitet, areal og transportplanlegging og bolig- og boligsosiale forhold. Men utfordringsbilde fordrer vel så mye samfunnsplanleggingen. Særlig viser betoningen av utfordringen med psykiske helseplager hos barn og unge (over 60 % av kommunene oppgir dette) at kommunene ikke har bygd opp sitt opplærings- og tjenestetilbud på en god nok måte til at de klarer å forbygge dette.

Kommunenes utfordringsbilde og figur 1 viser tydelig at for å ivareta hensynet til barn og unges oppvekstvilkår så må dette *ikke* være innsnevret til kun å gjelde den omgivelser (arealplanlegging, lekeareal), men vel så mye omfordelings-politikken i kommunen, satsing på tjenester til barn og unge, og ivaretagelse av deres livsbetingelser (hvor foreldrene er grunnleggende faktorer). Samfunnsplanleggingen er vel så relevant som arealplanleggingen!

Formålet til folkehelseloven, som speiles i pbl (2008) § 3-1 f er å «fremme befolkningens helse og motvirke sosiale helseforskjeller». Dermed må man arbeide med universelle, primærforebyggende tiltak (Helsedirektoratet 2010), basert på erkjennelsen om at

økonomi, oppvekstvilkår, arbeids- og bomiljø, helseatferd og bruk av helsetjenester utgjør alle faktorer som påvirker helsen og som samtidig er ujevnt fordelt i befolkningen (Hofstad 2018).

Folkehelseslovens – og pbl (2008) § 3-1 har som mål å utjevne slike helseforskjeller. Dette må gjøres ved å sette inn tiltak der folk bor, arbeider, går på skole og der de ferdes. Spørsmålet er altså ikke bare hvordan arealene brukes (og tilgang og fordeling av bruk), men også hvordan kommunale budsjetter og satsinger fordeles. De strukturelle økonomiske, sosiale og miljømessige faktorene representerer dypstrukturene som påvirker folkehelsen. Å sikre hensynet til barn og unges oppvekstvilkår er derfor vel så mye relatert til samfunns- og økonomiplanlegging, som til arealplanlegging.

5 Hvordan ivaretas det prosedurale kravet om aktiv medvirkning fra barn og unge i dagens planpraksis?

Ut fra et helhetlig perspektiv ser man altså at formålsbestemmelse, medvirkningsbestemmelser, hensynsbestemmelsene og mer detaljerte utredningskrav – er ment å sikre åpne og (lokal)kunnskapsbaserte planprosesser med mulighet for bred medvirkning av alle berørte interesser, særlig barn og unge. Men dette forutsetter at ansvarlig myndigheter har bevissthet, kompetanse og kapasitet til å ivareta det prosedurale og substansielle kravet i loven. Vi skal her se nærmere på hvordan dette gjøres i kommunene.

5.1 Har kommunene særskilte ordninger?

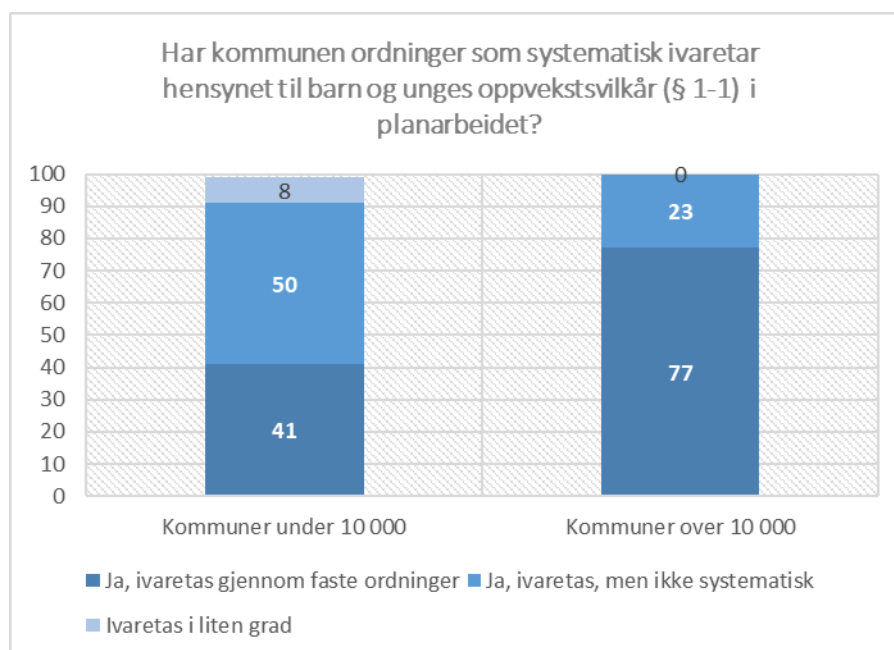
Som vi så tidligere i rapporten så er krav om medvirkning fra barn og unge nedfelt både i § 5-1 og § 3-3, tredje ledd. Den nye loven gikk bort fra kravet om barnerepresentant i plansaker, og den nye paragrafen sier at kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen. Dette kan tolkes som at man gikk bort fra en «advocacy»-ordning til å gi kommunen større handlingsrom for å lage ordninger hvor barn og unge selv kan representeres. Dette er en vektlegging vi til dels finner i NOU 2003: 14, som presiserer at «barns innflytelse primært må komme gjennom barn og unges egen medvirkning» (NOU 2003-14, s 251), men planlovutvalget argumenterte i begge NOUene for å styrke barnerepresentantrollen også. Departementet fikk likevel endringen inn i loven, og

deres forslag om at kommunene skal sørge for en ordning som viderefører intensjonene i dagens bestemmelse, men som gir kommunene større handlingsrom (Ot.prp. 32 (2007-8): s 80) ble vedtatt. I § 3-3 fjerde ledd sies det nå: «Kommunestyret skal sørge for å etablere en særskilt ordning for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen». Det ble i ordningen med barnerepresentanten forutsatt at vedkommende skulle være et supplement til og en faglig styrke av det organet som fremmet og godtok planer, og KMD (veiledning⁴) mener ordningen etter § 3-3 tredje ledd fortsatt skal være i tråd med de opprinnelige intensjoner, og kan derfor ikke anbefale at den som pekes ut er politisk valgt og sitter i planutvalg eller det organet som behandler planer og byggesaker.

Planlovutvalget var opptatt av at kommunene måtte legge systematisk til rette for medvirkning fra barn og unge i planleggingen. De viste til studier som fant at 60 prosent av kommunene ikke hadde lagt til rette for dette på en systematisk måte (NOU 2003-14). Hvordan er dette i dag? Har pbl (2008) bidratt til at kommunene har lagt systematisk til rette for medvirkning fra barn og unge, og hva slags ordninger er det som i dag er valgt? Nedenfor vises en oversikt over kommunene som rapporterer at de har ordninger som systematisk sikrer hensynet til barn og unges oppvekstvilkår (§ 1-1) i planarbeidet.

⁴file:///C:/Users/groha/Documents/PBL/Publikasjon/Antologi/kapittelutkast_BOK%20II/Barn%20og%20unge/pbl_barnogunge3_3_tredje_ledd.pdf

Figur 5.1: *Har kommunen ordninger som systematisk sikrer hensynet til barn og unges oppvekstvilkår? Survey til alle landets kommuner (Prosent, planansvarlige, N=202, 2018).*



Figuren viser for det første at et klart flertall av alle kommuner har ordninger som ivaretar hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i planarbeidet. Men det er stor variasjon mellom kommuner hvorvidt dette er systematiske, faste ordninger eller ikke. Mens 77 prosent av kommunene over 10 000 innbyggere oppgir at de har faste ordninger, så gjør bare 41 prosent av de små kommunene det samme⁵. En stor andel norske kommuner har altså ikke ordninger som systematisk sikrer dette. Dette er også hovedinntrykket i mange casestudier av plansaker. I Knudtzons phd-arbeid (2018) finner hun at ingen av planprosessene i hennes studie eksplisitt hadde invitert representanter fra barn og unge. Eiendomsutviklere i studien understreket i tillegg at kommunen ikke hadde bedt dem om å inkludere barn og unges perspektiv. Knudtzon (2018) har sett på en del fortettingcase, blant annet flere plansaker hvor sivilsamfunnet har en viktig funksjon for å forsvare truede kollektive kvaliteter. I denne sammenhengen ville barn og unges

⁵ *** Signifikant på 0,00 nivå og 0,05nivå (ivaretas i liten grad).

perspektiv kunne ha bidratt inn i vurderingen av hvilke kollektive kvaliteter som var viktig for denne målgruppen.

Også når det gjelder medvirkning generelt ser vi klar tendens til at store kommuner i større grad enn små sikrer medvirkning fra innbyggerne i samfunnsdelen gjennom ulike medvirkningsmåter (Ringholm og Nyseth 2018). Når kommunene deles opp i grupper etter kommunestørrelse, vises variasjonen enda tydeligere. Figuren under viser en klar økning etter størrelse i hvor stor andel kommuner som oppgir at de har systematiske ordninger.

Figur 5.2: *Andel kommuner som oppgir at de har ordninger som systematisk sikrer hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i planarbeidet. Fordelt etter gruppert kommunestørrelse. Survey til alle landets kommuner (planansvarlige, 202 svar, 2018).*



Om man tar utgangspunkt i minimumsgrensen til ekspertutvalget i 2014, så ser vi at kommuner over 20 000 i all hovedsak har faste ordninger, mens 61 prosent av kommuner mellom 10-20 000 oppgir det samme. Blant kommunene under 10 000 er det under halvparten som rapporterer at de har en fast ordning, og blant kommuner under 2000 innbyggere er andelen bare 28 prosent. Dette indikerer at lovkravet om deltakelse fra barn og unge, i mindre grad overholdes i små kommuner enn i store. Argumentet om at nærheten mellom folk og folkevalgte er større i små kommuner, og at man derfor ikke trenger systematiske ordninger,

er i liten grad gyldige for barn og unge. Reell deltakelse fra deres side forutsetter mer systematisk tilretteleggelse.

Variasjonen etter størrelse finner vi igjen i tidligere studier av barn og unges medvirkning (Klausen mfl 2013, Knudtzon og Tjerbo 2009). Over 90 prosent av kommunene har i dag etablert representative organer i kommunene for å trekke barn og unge med i kommunens beslutningsfetting, ofte kalt barn- og unges kommunestyre, ungdomsråd eller liknende (Barneombudet 2017, Klausen mfl 2013, Knudtzon og Tjerbo 2009). Disse organene er involvert i ulike beslutningsprosesser, for eksempel i høringsprosesser til planer, budsjettprosessen eller liknende. Knudtzon og Tjerbo (2009:55) finner en tydelig variasjon mellom kommuner, ut fra størrelse, ved at kun 74 prosent av de minste kommunene (under 5000) har slike organer, mens 90 prosent av de mellomste (5-20 000) og 100 prosent av de største (over 20 000) har tilsvarende. Dette styrkes av en lineær regresjonsanalyse: jo flere innbyggere en kommune har dess større er sannsynligheten for at kommunen har et slikt råd eller styre. Studier viser at dette skyldes kapasitetsbegrensninger «En liten kommune har dessverre i altfor liten grad kapasitet til å gjennomføre medvirkningsprosesser utover de tradisjonelle (og lovpålagte) prosessene. Gode prosesser med politikere blir prioritert fremfor omfattende innbyggerinvolvering» (respondent fra liten kommune, DogA 2017). I en spørreundersøkelse gjennomført av DogA (Hegna 2017⁶) rapporterer imidlertid 70 prosent av kommunen at de har kompetanse til å gjennomføre medvirkningsprosesser.

De kvalitative intervjuene fremhever også at *små kommuner har liten kapasitet* til å ivareta hensynet til barn og unge i planleggingen, noe informanter fra Barneombudet også trekker frem. Informanter i flere av fylkesmannsembetene opplever den samme utfordringen i små kommuner. Som en av dem sa;

«de (pbls krav) kan nok være ekstra krevende, man har jo for eksempel barn og unges interesse. Det er jo en egen ordning at dette skal ivaretas. Tidligere hadde du jo en egen representant inne i kommunestyre. Nå skal de i alle fall ha noen som ivaretar den biten. Men det å huske at, når det at vi har en sånn type plan så må vi se

⁶ DogAs undersøkelse ble sendt til alle landets kommuner, og fikk inn 167 svar.

spesielt på arealer for barn og unge ... det er jo noe av den kompleksiteten som ligger i hele plan- og bygningsloven med tilhørende herligheter altså.. Det er ganske krevende å holde oversikten, og ikke minst for mindre kommuner som ikke har mange saker om det»

I fylkesmannsundersøkelsen går det også frem at det er uklareheter rundt KMDs veileder for ordningen som kreves i henhold til § 3-3. For det første er det diskusjon rundt kommunens rapporteringsplikt om ordningen. I veilederen heter det at kommunene etter § 3-3 skal ha en særskilt ordning for barn og unge, og at når denne er valgt, så skal dette meldes til fylkesmannen med kopi til fylkeskommunen. Der det må opplyses om hvordan ordningen er organisert. Likeså må det opplyses om hvordan forholdene i kommunen er lagt til rette slik at vedkommende som er utpekt kan ivareta barn og unges interesser i plan- og byggesaksbehandlingen.

På spørsmål til embetene om de har samlet inn denne informasjonen de får når kommunene melder inn ordninger, og laget en oversikt over det, får vi ulike svar. Omtrent halvparten av embetene som har svart har oversikt over kommunenes ordninger, som er sendt oss. En representant fra et fylkesmannsembete skriver imidlertid i en e-post at:

«Kommunane si rapporteringsplikt etter § 3-3 tredje ledd, jf. T-1513 pkt. 5.2 bokstav J, har altså i praksis blitt oppfatta som ei norm for god planleggingsskikk og oppfylling for oppfylling av § 3-3 tredje ledd, meir enn eit strengt juridisk krav om å underrette Fylkesmannen og fylkeskommunen om lokal ordning. Dette er ein av grunnane til at Fylkesmannen ikkje har utarbeidd ei særskilt oversikt som etterspurt i bokstav a. Fylkesmannen har såleis ikkje handheva eller følgd opp denne rapporteringsplikta meir løpande eller konkret overfor kommunane» (e-post-dato).

Embetet oppfatter altså ikke at det i de nasjonale styringssignalene foreligger en rapportplikt for kommunene til å melde inn hvilke ordninger de har. Særlig trekkes det frem at rapporteringen ikke er en direkte del av rundskriv T-2/08 «Om barn og planlegging», og at de rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges

interesser i planleggingen (RPR-barn og unge) ikke er reviderte etter at PBL 2008 trådte i kraft.

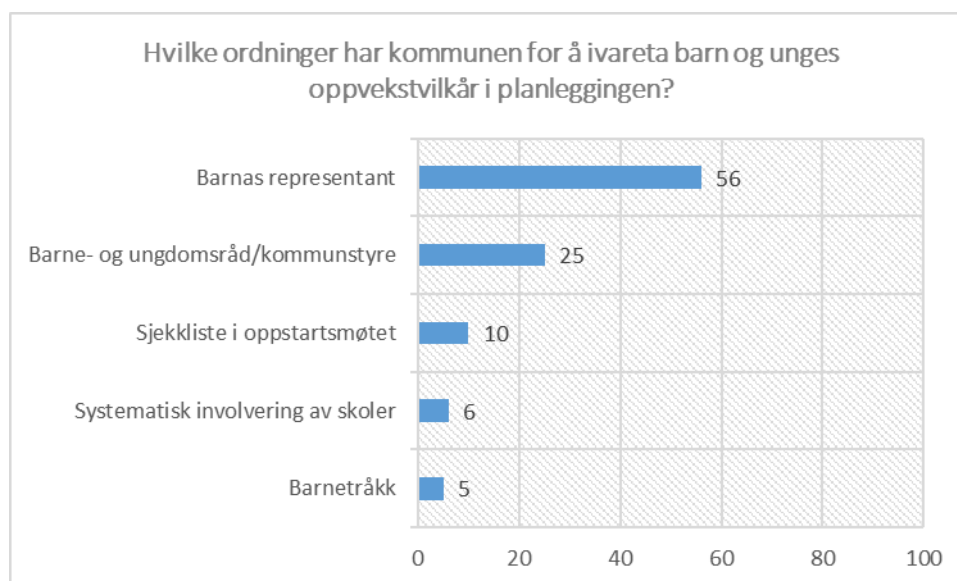
Rapporteringsplikten forstås som å være «innfortolka i dei rikspolitiske retningslinjene av departementet i temaveileder T-1513, pkt. 5.2 bokstav J (s. 20-21)». Men dette dokumentet har status som veileder og en angivelse av hva som var Miljøverndepartementets anbefalinger om gjennomføring av den særskilte ordningen, med ordninger som departementet gir uttrykk for bør gjelde.

Vi ser altså at det er et behov for avklaring rundt hvordan fylkesmannsembetene skal følge opp hvorvidt kommunene følger lovens krav eller ei.

5.2 Hvilke ordninger har kommunene?

Hvilke ordninger har så kommunen for å ivareta barn og unges oppvekstvilkår i planleggingen, nå som kravet om barnerepresentanten er fjernet? De planansvarlige i kommunene fikk spørsmål om dette i surveyen, og figuren nedenfor viser en oversikt over ordninger som ble rapportert (mange kommuner rapporterte om flere).

Figur 5.3: *Prosentandel kommuner som i åpent spørsmål rapporterer om hvilke ordninger kommunen har for å sikre barn og unges oppvekstvilkår i planleggingen (N=planansvarlig, 202).*



Figuren viser flere interessante tendenser. Selv om kravet om barnerepresentant ble fjernet i pbl (2008), er det over 60 prosent av de 202 kommunene som har svart på surveyen som oppgir at de fremdeles har funksjonen barnas representant i plansaker. Dette kan betraktes som en relativ stor andel. Videre har rundt en fjerdedel av kommunene oppgitt at de ivaretar barn og unges oppvekstvilkår i planleggingen ved å involvere barn- og unges kommunestyre. Dette er representanter som velges gjennom elevråd, og kan sies å være mer i tråd med planlovutvalgets betoning av at «barn og unges medvirkning må primært komme gjennom barn og unges egen medvirkning» (NOU 2003:4:251). Andelen er imidlertid ikke vesentlig høyere enn vi finner i en evaluering fra 2006 (Hanssen 2006), hvor rundt 20 prosent oppga at de stor grad organiserer kommunen planprosesser slik at barn- og unge selv deltar og kommer frem med synspunkter.

Det som er noe overraskende er hvor få det er som oppgir at de har en systematisk involvering av skolene i overordnende planprosesser. I skolen har man både representative ordninger (elevråd) som kunne trekkes inn, eller «advocacy»-personer som vet mye om barns behov (rektor, lærere). Omfanget av kommuner

som har tatt i bruk barnetråkk er også overraskende lavt, kun 4 prosent. Dette stemmer overens med tidligere studier, hvor 5 prosent av kommunene oppgir bruk av barnetråkk i Hegnas (2017) studie. Også casestudiene i Evaplan styrker dette inntrykket. Blant annet sier en stor utbygger på østlandsområdet «vi holder på med femti prosjekter, så det er på en måte overalt i alle kommuner. Det er veldig få som bruker Barnetråkk da».

Hedmark fylkeskommune har gått mer i detalj og undersøkt hvordan kommunene i fylket ivaretar § 3-3 (Vikerødegården 2016). Funnene fra Hedmark følger i hovedsak det samme mønsteret som i figuren over. Av de ti kommunene som har svart (av totalt 22 kommuner i Hedmark) oppgir 50 prosent av de har videreført ordningen med barnerepresentant, mens 35 prosent kombinerer denne funksjonen med sekretær for barne- og/eller ungdomsråd. En kommune har enhetsleder for oppvekst i funksjonen, mens en annen har spesielt utpekt medlem av kommunens faste utvalg som behandler planspørsmål. Disse funksjonene brukes også for å ivareta det nye kravet i loven (§ 5-1) om å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, spesielt barn og unge.

Det må også sies at flere kommuner arbeider forbilledlig med barn og unge i planleggingen. En planlegger i en kommune rapporterer om at «barn og unges representant møter fast i hovedutvalget for plan- og byggesaker samt i tverrsektorielle samarbeidsgrupper. Vi har egne rutiner for medvirkning i plansaker. I tillegg har oppvekstsektoren en egen ansatt rådgiver for tilrettelegging av medvirkning i arealsaker. Kommunen har også eget ungdomsutvalg for øvrige plansaker og medvirkningsprosesser. I forbindelse med siste revisjon av samfunnsdelen ble ungt entreprenørskap benyttet for å gi tilbakemelding».

Hva slags planprosesser er det så medvirkningen er knyttet opp mot? De kvalitative studiene våre viser tydelig at det jobbes mer med at medvirkning fra barn og unge sikres i overordnet planlegging enn i reguleringsplanlegging (detaljregulering). Likevel opplever mange av informantene at det er i detaljreguleringene de gode hensiktene man har blitt enige om i overordnede planer faller. I praksis er mye av ansvaret for tidlig medvirkning i reguleringsplanprosesser skjøvet over på forslagstillere av innsendte planer (Hanssen 2013), og av den grunn fikk man i pbl

(2008) en presisering i loven om at kommunen skal «påse» at dette skjer (§ 5-1). Flere casestudier beskriver hvordan kommuner bruker kapasitet til å involvere barn og unge i overordnede planprosesser, men har dårligere rutiner for involvering i detaljregulering (Netland 2008, Bringeland 2017):

«Når det er detaljplan så komme ikke barn så lett til ordet. Så de tar for gitt at noen snakker for dem, og de tar gitt at deres hensyn med lekeplass-størrelse og trygge skoleveier at det er sikret i områdeplanen eller i kommuneplanen» (Bringeland 2017:51).

Dette er i tråd med hva andre studier finner, at det generelt ikke legges opp til medvirkning utover minstekravet i reguleringsaker (Hanssen 2013, Hanssen og Falleth 2014), til tross for det nye «påse»-ansvaret. I en survey fra 2015 oppga 67 prosent at kommunene at private forslagstillere ikke legger til rette for medvirkning utover lovens minstekrav (Hanssen et al. 2015).

Informanter fra kommunene opplever i tillegg at det er utfordrende å for politikerne å sikre prinsippene (som medvirkning har bidratt til) som er nedfelt i overordnede planer, når de konkrete detaljreguleringene kommer:

«Jeg synes det blir bedre og bedre det som blir fremstilt i forhold til barn og unge. Noe kan være veldig bra, spesielt større planer. Men det er i mindre plansaker det blir vanskelig, slik jeg opplever det».

I studien i Sandnes konkluderer Bringeland (2017) med at hennes to case; ny stadion-saken og ny barnehage-saken, godt illustrerer hvordan barn og unges stemmer ikke kommer godt nok frem, og at deres argumenter ikke gis vekt opp mot andre (økonomiske) hensyn. Hovedtendensen synes å være at jo mer håndfast planen er, dess svakere blir stemmene. Dette handler også om evnen til å bruke kommuneplanen (og sentrumsplanen) som styringsdokument, for å gi retning til – og rammer for – innsendte detaljreguleringer. Dermed går det også på viljen til å stå bak prinsippene man har blitt enige om.

5.3 Vurdering av medvirkningsmetoder

Hvordan vurderes så ordningene som kommunene ofte brukes til å sikre barn og unges medvirkning; 1) barnerepresentanten i plansaker, 2) barn- og unges kommunestyre og 3) Barnetråkk.

5.3.1 Hvordan fungerer ordningen med barnerepresentant i plansaker?

Rundt 60 prosent av kommunene har valgt å videreføre ordningen med barnerepresentant, selv om det ikke lenger er et lovkrav. KMDs forventninger er knyttet til at ordningen er en spesiell person⁷, som utpekes som barn- og unges talsperson eller barne- og ungdomsrepresentant. De mener videre at presisering i NOU 2001:7 av at barnerepresentanten må ha barnefaglig kompetanse og tilrettelegging av det fysiske miljøet for barn, tilsier at den rekrutteres fra en sektor med kompetanse og kunnskaper om barn og ungdom. Barnerepresentanten er ikke ment å være en del av kommunens plan- og byggesaksavdeling. Den særskilte ordningen er ikke ment å være et lokalt barneombud, men skal konsentrere seg om å ivareta barn og unges interesser i plan og byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. I NOU 2003-14 vektla planlovutvalget å «oppnevne en representant med særlig ansvar for å stimulere og organisere barn og unges medvirkning og på annen måte varetta deres interesser i planleggingen» (s. 169) - altså både det prosedurale og det substansielle kravet. Spørsmålet er hvorvidt ordningen fungerer tilfredsstillende i de kommuner som har den?

Hvordan involveres barnerepresentanten? Departementet sier i sin veiledning at de forutsetter at barn- og unges talsperson deltar i alle oppstartsmøter for plansaker og blir tatt med som en del av kommunens behandling av saker som angår barn og unge. I surveyen til kommunenes plansjefer er det flere som rapporterer at de har en slik ordning, slik en av dem illustrerer:

«Barn og unges representant innkalles fast til alle oppstartsmøter (med utbyggere) deltar på

⁷https://www.regjeringen.no/contentassets/9d4808665d124e1d85d59c4863d64da2/pbl_barnogunge3_3_tredje_ledd.pdf

seksjonsmøter og kommer med innspill i de fleste større saker. Vedkommende har også spilt en aktiv rolle i utarbeidingen av kommuneplanens samfunnsdel som aktivt brukes i enkeltplaner».

I studien av kommunene i Hedmark (Vikerødegården 2016) oppga nesten alle kommunene som har ordningen at planavdelingen rutinemessig oversender alle plansaker til barnerepresentanten. I noen kommuner oppga de i tillegg at representanten deltar i lokalt planforum og møter i planavdeling, og i tre av kommunene samarbeider de med sekretær for ungdomsråd. I surveyen trekker enkelte plansjefer frem at den faste barnerepresentanten ikke nødvendigvis fungerer etter intensjonen på grunn av mangel på kapasitet; «Fungerer ikke særlig godt ettersom utpekt barnerepresentant er en produksjonssjef med lite tid til å følge opp. Det er overlatt til planavdelingen å "kreve" uttalelse fra vedkommende når det anses som åpenbart nødvendig» (planansvarlig i kommune). Dette inntrykket er i overensstemmelse med en eldre evaluering, hvor Hanssen (2006:21) i en survey til landets kommuner finner stillingen har en til dels svært lav stillingsbrøk, eller ingen stillingsbrøk i det hele tatt. Dette kapasitetsproblemet fremstilles av informanter i evalueringen fra 2006 som det største problemet ved rollen.

En annen plansjef sier at «Vi har beholdt barnas representant i plansaker, men det er sjeldent vedkommende har mye å hjelpe med. Har også folkehelsekoordinator som kan være til god hjelp i denne type problemstillinger. Kunne kanskje brukt kommunelegen mer?» Det er altså ikke utelukkende kapasitet som er utfordrende, men også hva slags kompetanse, kunnskap og perspektiv vedkommende representeres.

Flere casestudier viser stor variasjon i hvordan *representasjonsrollen* utøves. Det finnes mange eksempler på god utøvelse av representasjonsrollen. Flere involverer barn direkte (befaring), de involverer elevråd eller barn og unges kommunestyre eller de rådfører seg med talspersoner som rektor eller ansatte i barnehagen, om barn (i det relevante geografiske området) (Bringeland 2017). Likevel har informanter fra Barneombudet inntrykk av at barnas representant ikke alltid har systematiske rutiner for å møte barn og unge, og at det er stor variasjon mellom kommuner – avhengig av barnerepresentantens rolleutøvelse.

Studier finner at barnerepresentanten ikke nødvendigvis innhenter barns eller pårørendes synspunkt når de skal utøve «advocacy»-rollen og ivareta barns interesser i plansaker (Netland 2008).

Barnerepresentanten har i tillegg en viktig – men vanskelig – oversetterrolle, i arbeidet med å få inn gode innspill fra barna. Kompliserte plansaker skal formidles til barn, og barns innspill skal gis et språk og en form som skal inn i den påfølgende planprosessen. Informantene fra Barneombudet opplever at oversetterrollen ikke utøves på en god måte i alle kommuner. De trekker imidlertid frem et best-case:

Så viser hun (barnerepresentanten) et helt konkret eksempel på at planen (i utgangspunktet) ser fin ut. Kan godt legge det ake- og friarealet for barn og unge her. Men så viser det seg at terrenget var så slapt, det var ikke en akebakke i sikte. Selv med mye god snø så ville du ikke få effekten, sammenliknet med det området de hadde i dag. ..Og det hun hadde gjort da, var å dra ungene ut i terrenget og si, her er bakken dere har, og så gikk man videre. Her er bakken dere får. Hvilken bakke? (hadde barna spurt da).

Barneombudet understreket hvor nødvendig det var å få barna med på befaring i denne konkrete saken, fordi det ikke umiddelbart var mulig – verken for barn eller voksne – å se for seg vinkelen i akebakken fra kartillustrasjonen. De mente imidlertid at et slikt engasjement fra barnerepresentanten var forbilledlig, og mer unntaket enn regelen. Etter informantens inntrykk har barnetalspersonen et uklart mandat, særlig med hensyn til hva det betyr å få barn og unge til å medvirke. Det kan også oppstå utfordringer med lojalitet, om barnerepresentanten skal ha sin primære lojalitet hos barn og unge, eller hos sin arbeidsgiver kommunen, som i noen tilfeller kan ha utformet planen. Som en barnerepresentant uttrykte; «jeg er veldig usikker på hva jeg har lov å si, for når vi legger fram en reguleringsplan som jeg vet er sterke politiske krefter til, så føler jeg meg ganske styrt i forhold til å gi informasjon om ulempene dette også kan ha...» (gjengitt av informant fra Barneombudet).

Plansjefer i surveyen opplever også at;

Arbeidet med barn og unge er veldig avhengig av "personlig" engasjement hos saksbehandler. Noen velger å nesten ikke gjøre noe med det... Arbeidet har blitt satt fokus på de siste to årene, før lå det relativt dødt. Burde være like ordninger i alle kommuner, samt at det burde være klargjort bedre/forventet at vedkommende som blir satt til jobben også får det innarbeidet som en %-stilling og IKKE lønnet etter deltakelse på politiske møter (slik det er her). Mye av arbeidet foregår som et samarbeid mellom representant og administrasjon, FØR politisk behandling (planansvarlig i kommune).

Dette gjelder også hvordan barnerepresentanten siler ut saker som han regner som aktuelle for barn og unge. En informant fra en casekommune sier; «saksbehandler glemmer å gi beskjed eller vurderer saken som 'ikke aktuell for 'barn og unges bystyre'. Dette kan i verstefall utgjør at 'barn og unges bystyre' ikke får medvirke tidlig i en planprosess, som igjen gjør det vanskeligere å få sin stemme frem på et senere tidspunkt, slik som ny stadion-saken illustrerer».

Så er spørsmålet om hvor synlig innspillene er – opp mot det politiske organ som skal vedta sakene? I studien av kommunene i Hedmark (Vikerødegården 2016) svarte kun en tredjedel av kommunene – uavhengig av hva slags ordning de hadde – at barn og unges interesser blir systematisk synliggjort i sakspapirene. De fleste oppga at innspillene blir innarbeidet, om ikke synliggjort. Informantene fra Barneombudet trakk frem et viktig medieringsproblem, at mange som arbeider med barn hevder at de vet hva som er til barnas beste, uten nødvendigvis å spørre dem:

De som sitter med planarbeid i en kommune eller i barnevern eller skole tror at deres intensjoner om å ønske noe godt for barn, det tror de har oppfylt lovkravet...De tror at det er godt for barn og at voksne er de som ønsker noe bra for barn. Helt uten å si, men hva er bra for barn i det enkelte tilfellet? (Vi prøver å) utfordre dem på hva er en barnas beste vurdering? Hva er en prosess som er god for barn? Da kommer de til kort... Hva er reelt bra for barn? Det

enkelte barnet og som gruppe? Da klarer de ikke å konkretisere det.

Et annet innspill fra plansjefene i surveyen er at barnerepresentantordningen ofte har arealplanleggingen som sitt primære fokus, mens det å sikre barn og unges oppvekstvilkår forutsetter en helt annen helhetlig tankegang som også inkluderer samfunnsplanleggingen:

Det er også krevende å få alle til å se at arbeid med barn og unge i plan er svært tverrfaglig og krever helhetlig planlegging - ikke bare areal, men samfunnsplanlegging (i små kommuner er det kanskje ikke egne samfunnsplanleggere).» (planansvarlig i kommune)

Det kan tyde på at de svakheter ved ordningen, som departementet brukte som begrunnelse for å fjerne kravet i loven, fremdeles er tilstede.

5.3.2 Hvordan fungerer ordningen med barn og unges kommunestyre /ungdomsråd i plansaker?

Tidligere studier viser som sagt at de fleste kommuner har innført slike råd, men at små kommuner i mindre grad enn større har slike (Knudtzon og Tjerbo 2009, Ødegård 2011, Vestby og Ruud 2012). Hvordan fungerer rådene generelt? Studier viser at disse organene oppleves å speile barn og ungdomsgruppene i lokalsamfunnet, og at de har noe innflytelse på kommunale beslutningsprosesser (Knudtzon og Tjerbo 2009). De kommunale sektorene med best erfaringer var de med ansvar for fysisk planlegging, mens oppvekst- og kultursektoren hadde delt syn. Politikerne er generelt mer positive til organene enn administrasjonen. I andre studier av barn og unges eget syn på deltakelse i lokalpolitikken og sivilsamfunnet går det frem at de i noen grad er enige i at disse organene fungerer som ungdomspolitiske alibi (Frøyland 2011). Ødegård (2011) argumenterer for at ungdomsrådene ofte har en uklar posisjon i lokaldemokratiet, mye fordi de henter sin legitimitet til innflytelse fra brukere av offentlige velferdsgoder eller enn borgere med rettigheter og plikter.

I surveyen vår til kommunenes plansjefer oppgir 23 prosent at de bruker barn- og unges kommunestyre/ungdomsråd for å sikre hensynet til barn og unges i planleggingen. I Hegna (2017) forteller en kommune om hvordan de bruker slike råd i plansammenheng. Som oftest orienterer planleggerne om en sak, så ber de om tilbakemeldinger og videreformidler disse til kommunestyret. Et interessant eksempel løftes frem i Evaplanstudien, hvor Bringedal (2017) viser at Sandnes kommune har de gitt barn og unges kommunestyre fem minutters taletid på hvert bystyremøte, samt to dialogmøter i året med politikerne. Dermed får barn og unge en *direkte* kanal til det øverste beslutningsorganet i kommunen. Som en av informantene sa til Bringedal; «Da møter ung ordfører og ung varaordfører fra Sandnes unge bystyre, og tar opp de tingene som de er opptatt av. De er opptatt av alt i fra skolehverdagen til planleggingen eller kanskje spesielt sentrum har de vært opptatt av i det siste» (Bringedal 2017). Dermed kobles medvirkningsorganet også opp mot de *ordinære* beslutningsprosessene, også planprosesser, og har større mulighet til å influere. Andre kommuner mener at «det ligger et potensiale i BUK som kanskje ikke forløses helt» (Hegna 2017: 16).

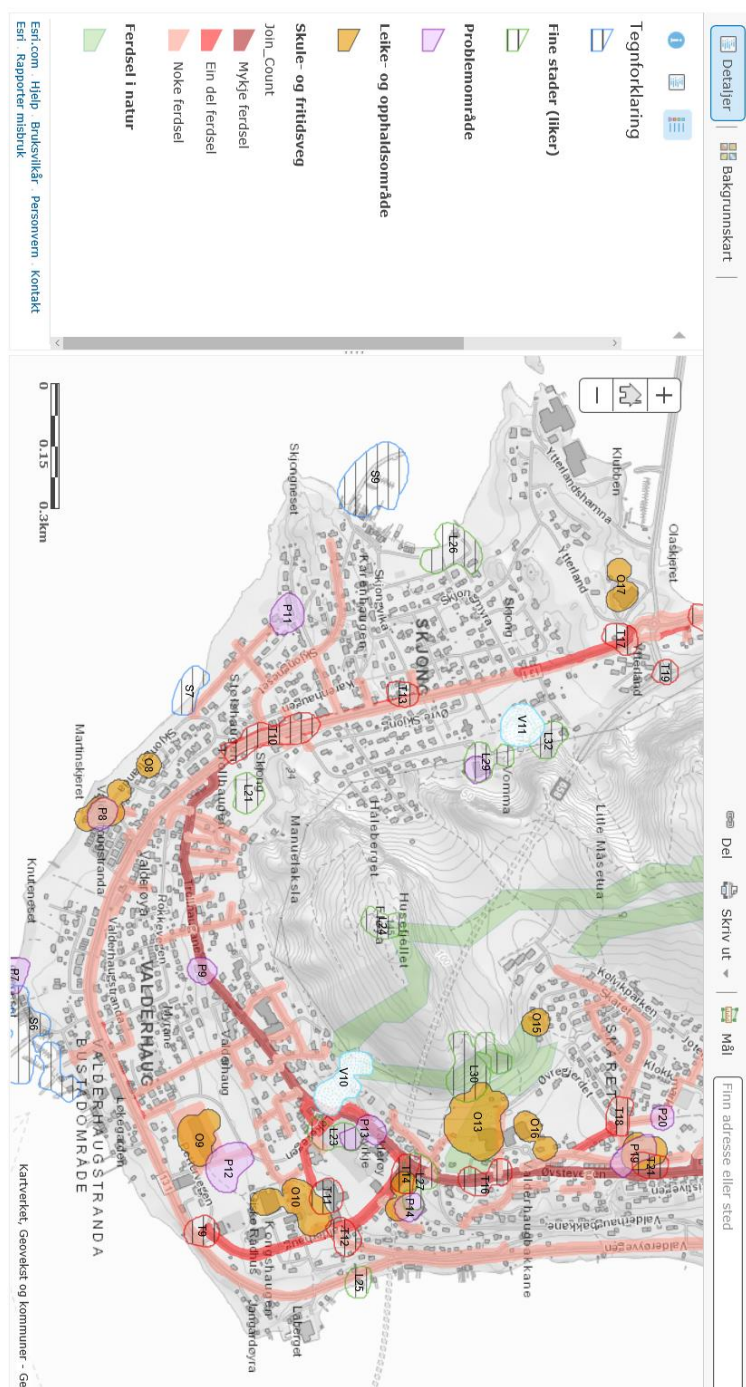
5.4 Hvordan fungerer ordningen med Barnetråkk i plansaker?

På 1990-tallet ble det utviklet metoder for å fange den kunnskap og livsopplevelse som barn sitter med, som Eva Almhjells barnetråkkmetodikk i 1993 (Bringeland 2017). Barnetråkk er nå blitt videreutviklet til et digitalt verktøy, utviklet av DogA, hvor barna registrerer på kart hvordan de opplever sine omgivelser⁸. Kommuner blir nå tilbudt metoden for aktiv medvirkning i planprosesser, og som et undervisningsopplegg for interaktiv og engasjerende demokratiopplæring. Barna registrerer tråkkene via enkle symboler på digitale kart over to til tre klasses timer, for eksempel skoleveien, hvor de leker, synes det er skummelt (må forbedres), hva som er bra. De kan også legge inn kommentarer som tekstbokser, som gir mer kvalitativ informasjon. Det samlede resultatet blir oversendt lokale planmyndigheter. Metoden kanalisere inn lokal kunnskap i forkant av, eller tidlig i,

⁸ <http://doga.no/nyhet/med-rett-til-å-synes>, <http://www.barnetraakk.no>

planprosesser, eller som kunnskapsgrunnlag for senere planprosesser.

Figur 5.4: *Illustrasjon fra Ski og Giske kommune.*



BARNETRÅKK

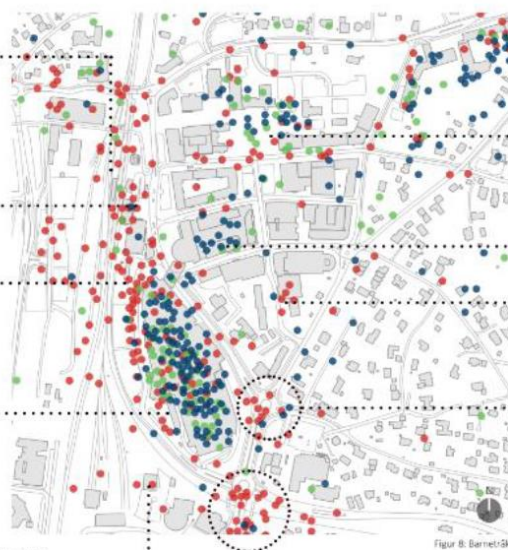
På Ski stasjon er det mange mennesker og tog som beveger seg hele tiden. Dette kan virke uoversiktlig for barn og få overganger gjør det vanskelig å krysse jernbanen.

Barna påpeker at det er mye støy i sentrum og skumle folk.

McDonalds er et område som stikker seg ut som negativt. Dette kan være fordi det er mye trafikk utenfor, og McDonalds tiltrekker seg uforutsigbare folk.

Det er mange meninger om Ski Storsenter både positivt og negativt. Det virker som mange av barna bruker senteret som en møteplass.

Område med mange større bedrifter og verksteder. Her er det mange biler og mye parkeringsareal som er lite tilrettelagt for gående.



"Det er mye trafikk og uoversiktlig"

Rådhusplassen er et sted med mye aktivitet og barna liker dette. Mange sier de oppholder seg på skateområdet og at de møter venner her. Flere av barna sier de ønsker seg større skatepark.

Dette er et område som stikker seg ut på en positiv måte. Her er det både kino og bibliotek som er mye brukt.

Ski Elektriske, parkeringsområde og varelevering.

Dette er et punkt som barna har markert som negativt. Dette er antageligvis fordi dette er en rundkjøring med mye trafikk.

Figur 8: Barnetråkk

Dette er en viktig skolevei som mange barn ved Ski Skole bruker hver dag. Her er det flere veier som møtes i 2 rundkjøringer samt et opphøyd jernbanespor. Barna har skrevet at det er mye trafikk her og at flere kjører over fartsgrænsen, barna ønsker seg trafikklys.

Hvor mange kommuner benytter seg så av denne metodikken? Som vist ovenfor er det kun 4 prosent av kommunene i vår studie, og 5 prosent i studien til Hegna (2017) som oppgir at de bruker dette. Utbredelsen er altså ikke så stor, selv om langt flere har gjennomført barnetråkk en eller annen gang. Regresjonsanalyse av DogA-studien til kommunene viser at kommunestørrelse har signifikant effekt, altså at det primært er større kommuner som tar metoden i bruk. (se vedlegg 1). I tillegg har egen vurderingen av kompetanse positiv effekt, altså at kommunene vurderer at deres egen kommune har kompetanse på å gjennomføre medvirkningsprosesser innenfor kommuneplanlegging. I tillegg har det positiv effekt om kommunene bruker å involvere innbyggere i reguleringsplanlegging. Det å ha en kultur for å involvere innbyggere i planlegging ser altså ut til å spille over på involvering av barn og unge gjennom barnetråkkmetodikken.

Hvordan vurderes så metodikken? Erfaringer fra DogAs piloter i Bodø, Giske og Ski viser at barnetråkk kan brukes både i kommuneplanens samfunnsdel, arealdel, områdereguleringer,

detaljreguleringer, eller for å ligge klart som kunnskapsgrunnlag når innsendte forlag kommer (avslutningsseminaret mars 2016). I vår og andres studier av kommuner som har brukt barnetråkk er det et klart funn at metoden styrker hensynet til barn og unge i planleggingen (Martinsen 2018, Aune mfl 2015, Hegna 2017). Metodikken fører både til større tillit til prosess og prosedyrer, og mer hensiktsmessig stedsutvikling. De ansvarlige for pilotene i Bodø, Giske og Ski (fra avslutningsseminaret mars 2016) pekte på at barnetråkene førte til bedre og mer demokratiske planprosesser, og at pilotforsøkene var en skole i demokrati, både for kommunalt ansatte og for skolene og elevene selv. I to kommuner hadde det også en dominoeffekt og stimulerte til andre medvirkningstiltak. Kommunene opplevde at de fikk flere stemmer inn i planprosessene, og barna selv fikk følelse av å kunne influere sine omgivelser og påvirke beslutningstakere. De ansvarlige for pilotene i Bodø, Giske og Ski rapporterer om at fikk økt kunnskap om barnas bruk av nærområdene sine, som bidro til å belyse konkrete plansaker bedre. Visualiseringen gav også grunnlag for nytenkning omkring arealbruken. Metoden og verktøyet opplevdes som enkelt å bruke (Hegna 2017). Kommunene opplever i tillegg at resultatet kommer i form av kart gjør det enklere å inkludere i plandokumentene «Fordelen med barnetråkk er at resultatene er tilgjengelige som kartlag i kommunens karttjeneste» (sluttrapport, Ski kommune 2016). I DogAs undersøkelse (Hegna 2017) sier kommunene som har gjennomført barnetråkk at man gjennom metoden har fått samlet inn mye informasjon direkte fra barna, en gruppe de opplever er vanskelig å få tak i ellers.

I andre studier av barnetråkk fremheves det hvordan barnetråkk-metodikken kan få frem hvordan barn bruker og opplever uplanlagte element i omgivelsene og at man derfor kan oppnå interessante resultat for planleggingen. I studien til Aune (2015) av et utbyggingsområde i Trondheim uttalte en arkitektfaglig planlegger at;

«Også har jeg vært med en gang på sånn barnetråkk på en skole for eksempel, og det er nå. Det var en barneskole og du ble, det var veldig sånn tankevekkende hvordan det supplerte hva vi ser. (...) De her litt uplanlagte tingene, at det brukes som akebakke og en del sånne ting som ikke nødvendigvis er sånn som du tenker over.» (2015: 87)

Sitatet viser at man gjennom denne metodikken fanger opp lokalkunnskap som er vanskelig å fange opp ellers, knyttet til den faktiske bruken av arealer (ikke bare planlagt bruk).

Det aktørene i pilotkommunene i DogAs satsing i tillegg får frem i sine sluttrapporter (Bodø, Giske, Ski, se også Martinsen 2018) er at oversettelsen fra taus kunnskap til eksplisitt kartfestet kunnskap faktisk gjør at de hensyn barna bringer frem – blir tydelige, og får økt tyngde. Metoden fanger slik sett opp en *helt unik (tacit)* kunnskap fra barns livsverden, og omgjør denne til «eksplisitt» kunnskap etter Nonaka og Takeuchis (1995) vokabular. Som ansvarlig for barnetråkk i en av kommunene sa: «Hadde vi fått barnetråkk tidligere så hadde vi fått større tyngde i dialog med utbyggere om bevaring av 100-meterskog i en detaljregulering». Hverdagsbruken av omgivelsene oversettes slik til planleggenes språk, som er kart. Visualiseringen gjennom symbolbruk på kart er viktig som politisk språk, og på aggregert nivå viser de fysiske mønstre. Slik får planleggerne tidlig inn kunnskap om barns bruk av lokalmiljøet, som gir bedre forutsetninger for å sikre gode livsmiljøer og trygge omgivelser. Kommunene rapporterer også at politikkområder som folkehelse og kultur, som tradisjonelt ikke har rutiner for å bruke kart i sitt arbeid, også har nytte av barnetråkk (Hovden 2016). Dermed unngår man den ulempen høringsinstituttet har, ved at det kommer i etterkant av utformingsfasen. Barnetråkk kan dermed bidra til at den faktiske utformingen av barns lokalmiljø (utbyggingsprosjekt, gatemiljøer, grønnstrukturer, parker) kan bli mer tilpasset barns behov (og barn i alle aldre), og at man får en mer hensiktsmessig arealutvikling for et bredere spekter av mål.

Erfaringene viser også at barnetråkkregistreringene ofte er en inngangsport til å arbeide tverretattlig og tverrfaglig (helhetstenkning) rundt barn, og fremtvinge et helhetlig barnefokus i kommunal planlegging og forvaltning, på skoler, barnehager, barnevernet, PP-kontoret, helsetjenester, NAV-kontoret, idrett og mer (Grete Vandvik, Redd Barna, foredrag i Vestfold 12.5.2015). En informant fra en pilotkommune mener metodikken har klart å koble skoleetaten og planetaten på en helt annen måte enn de har klart tidligere; «Barnetråkk har gitt oss godt påskudd til å komme ut til skolene. Vi får informert rektor og lærere om planene i byen» (planlegger). I denne kommunen

involveres også kommunalteknikk når trafikksikkerhetstiltak skal iverksettes (Hovden 2016).

Alle tre pilotkommunene trekker frem at forankring i kommuneadministrasjonen er avgjørende for at man gjennom barnetråkk oppnår større forståelse for barns opplevelse av nærmiljøet. I intervjuene går det frem at den største utfordringen er å få aksept av rektor, og derfor blir rådmannen en viktig brekkstang. I tillegg er politisk forankring viktig, særlig om man vil at barnetråkkregistreringer skal institusjonaliseres som et medvirkningstiltak i kommunen. Å forankre registreringene til en aktuell planprosess, slik at de blir brukt som kartlag umiddelbart, er av betydning for at kartene ikke «legges i en skuff». Det gir også et prosessforløp; en arealplan har tidsfrister, prosjektgruppe, rutiner for informering av politikere osv.

Gjennomføringer av barnetråkk krever at skolen bidrar ved å legge til rette for det. Det betyr at både rektorer, lærere og kommunens ledelse må gå god for det. For å arbeide frem denne aksepten trengs det stort engasjement, ikke minst om barnetråkkregistreringer skal være en fast rutine, siden kunnskapen er en form for «ferskvare». Også i Bringedal (2017:73) og Martinsen (2018) vektlegges det at registreringene må være oppdatert for å bli brukt og at aktørene kan stole på informasjonen.

Det som også fortelles fra casekommunene er at bruken av barnetråkk har økt bevisstheten om at involvering av barn og unge i saker som angår dem er viktig. Sluttrapporten fra Ski kommune forteller at dette nå har ført til en sterkere strategisk forankring av barn og unges deltakelse i kommunen; «Skis politikere har i sin samarbeidsplattform for perioden 2015-2019 at barn og unge skal ha økt politisk innflytelse. De vil at barn og unge skal ha en tydelig stemme i utviklingen av samfunnet, og barn og unge skal involveres i saker som spesielt angår dem. Barnetråkk i plansaker skal videreføres. Det er sannsynlig at resultatet (byutviklingen) blir bedre. Medvirkning kan ta tid innledningsvis i en planprosess. Avslutningen av en planprosess kan bli bedre ved at innholdet i planen har bedre oppslutning i befolkningen» (Ski kommune 2016).

Sluttbøkene i evalueringen av pbl (2008) (Hanssen og Aarsæther 2018 a,b) viser at digitale plankart og kommunalt planarkiv har blitt

styrket som planverktøy (Rutledal 2017). Dette forutsetter en identifisering av hva som er mulig å vise med kart og hva som krever andre former for informasjon enn et grafisk språk for å fremstille. Det må derfor være en bevissthet til stede hos planleggerne om at metodikken reduserer «tjukk» taus kunnskap om barns opplevelse av sted, til snever kartmessig uttrykt informasjon. Som en planlegger uttrykker det: «Ulempen med barnetråkk er at den ikke innebærer direkte dialog med barna, og at en del informasjon uteblir» (Ski kommune 2016). Et annet punkt som trekkes frem er derfor at planleggere bør delta i alle registreringer på skolene, for også ta del i all den «tause» kunnskapen som kommer frem i barns samtaler rundt registreringene. En planlegger fra en annen kommune sier at «Problemet er at dataene blir liggende i barnetråkk-løsningen. Det blir skrevet rapporter med tall, tabeller og statiske kart, som er lite tilgjengelig for planleggere og publikum». Andre studier får også frem at metoden i liten grad tillater barns egen kreativitet til å spille seg ut, for eksempel til å komme med forslag om prosjekter osv – i denne deltakelsesformen (Aune mfl 2015). Den er i stor grad formet i de voksnes perspektiv. Fordelen med metodikken er altså at den fanger noen aspekter av barns opplevelse av sted, og omgjør det til en mer grafisk fremstillingsvennlig kunnskapstype som er relativt lett å integrere i plandokumenter. Men kartformatet er ikke nødvendigvis en formidlingsform som treffer alle – særlig ikke det brede lag av innbyggere.

5.4.1 Oppsummert om barn og unges medvirkning

Planlegging som sikrer lovens intensjon om barn og unges medvirkning i planlegging, må også bygge på Barnekonvensjonens forståelse av barns rett til medvirkning (NOU 2003:14, kapittel 5). En rettighetsbasert tilnærming stiller krav om at barn på en meningsfull måte involveres i prosessene som former byen. Lokale myndigheter må derfor se på barn som potensielt aktive samfunnsaktører med meninger og energi til å delta i å forme byutviklingen (Aune 2015, Chawla 2002a,b).

I studiene våre finner vi store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvordan de involverer barn og unge, og om de har systematiske ordninger for å gjøre dette. Vi finner systematiske forskjeller mellom store og små kommuner, når det gjelder å ha

systematiske ordninger for å sikre hensynet til barn og unges oppvekstvilkår, på gjennomføring av Barnetråkk som metodikk, og når det gjelder å følge opp Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging (1995).

I et plansystem som det norske, hvor arbeidsdelingen de siste tiårene har blitt slik at rundt 70-80 prosent av alle detaljreguleringer gjennomføres av private aktører, så har også private aktører fått større ansvar for involvering. Særlig er dette knyttet til utformingsfasen av reguleringsplanen, og til utformingen av prosjektet (byggesak). Dermed er det et stort mangfold av aktører som bidrar til å forme barns urbane omgivelser i en moderne planleggingskontekst, fra kommunens planleggere, folkehelsekoordinatorer, andre fagansatte, politikere, men også arkitekter og utbyggeraktører som representerer private forslagstillere.

Selv om lovens intensjoner om medvirkning er ambisiøse, så reflekteres altså ikke dette i minimumskravene til medvirkning. Disse er knyttet til annonsering av oppstart og høring/offentlig ettersyn i plansaker, og til større plansaker med planprogram der det også er medvirkningsmuligheter. Likevel viser studier at barn og unges deltakelse først og fremst skjer i overordnet planlegging, men i mindre grad i den mer detaljerte planleggingen. Studier (Aune 2015, Hanssen og Aarsæther 2018b) finner at det hos kommunale aktører er en sterk bevissthet rundt at barn og unge skal hensyntas i planleggingen. Men Aune (2015) viser i sin casestudie behovet for at denne bevisstheten også forankres blant ulike private aktører som bidrar til å forme barns omgivelser. Arkitektene i hennes studie fremhevet selv at mangel på bindende føringer for utbyggingsprosjekt når det gjelder hensynet til barn, per i dag bidrar til å hindre barns deltakelse i utbyggingsprosjekt (Aune 2015: 111). På lignende vis gir også arkitektene uttrykk for at deres mulighet til å involvere barn i prosessene knyttet til planlegging og tegning av nye bygninger i stor grad begrenses av at arkitektfirmaene må konkurrere på pris, og at ethvert element som bidrar til å fordyre tilbudet derfor kan føre til at tilbudet utdefineres fra konkurransen. En av arkitektene mener dagens byggebransje preges av rammer som gjør det vanskelig å prioritere barn i planleggingen (Aune 2015:102). Generelt fant hun at hos aktørene som bidrar til byutviklingen ved forvaltning av borettslag eller som byggherre og arkitekter i fysiske utbyggingsprosjekt,

fremstår barns rettigheter i den urbane konteksten som noe som kommer i andre rekke, etter realiseringen av byggeprosjektet eller ivaretagelsen av beboernes interesser. Den arbeidsdelingen som finnes i dagens plansystem, hvor rundt 70-80 prosent av detaljreguleringene utformes av privat forslagstiller, fordrer derfor økte muligheter for kommunene til å stille eksplisitte krav til barn og unges medvirkning også i byggesak og utformingsprosess (se forslag i siste kapittel).

6 Hvordan ivaretas kravet om å ivareta hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i planleggingen?

6.1 Hvordan vurderer kommunene selv at de ivaretar hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i planleggingen?

NOU 2003:14 vektlegger det substansielle kravet om å ivareta hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i planleggingen. Utvalget sier at «god arealplanlegging skal sikre barn og unge trygge, tilstrekkelige og varierte områder for lek og utfoldelse, noe en ser på som en viktig forutsetning for en trygg oppvekst. Barn og unge har behov for møteplasser, både formelle og uformelle, ute og inne, i nærmiljøet» (NOU 2003:14). Det substansielle kravet er nå nedfelt i § 1-1, § 3-1, samt i § 12-7.

Av Barneombudets innspill i høringen gikk det frem at de erfarer at barns interesser får *liten vekt* i forhold til økonomi og andre interesser (NOU 2003:14, s 169), noe Bringelands studie (2017) illustrerer. Også andre studier peker det på utfordringen med maktulikheter mellom aktørene, og at barns synspunkter har vanskelig for å få gjennomslag – selv om de deltar (Bringeland 2017, Knowles-Yáñez 2005). Det er derfor interessant å se om lovens bestemmelser har bidratt til at hensynet til barn og unges oppvekstvilkår tillegges vekt, og ivaretas, gjennom den nye loven.

I spørreundersøkelsen til landets plansjefer refererte vi til § 3-1, om hvilke hensyn som skal ivaretas i planleggingen etter loven, og ba dem redegjøre for om hensynet til gode oppvekst og levekår var ivaretatt i kommunens planlegging. Resultatet fremgår av diagrammet nedenfor.

Figur 6.1: *Hvordan kommuner rapporterer at de ivaretar hensynet til gode oppvekst- og levekår i sin planlegging. (Plansjefer, N= 159, Prosentandel).*



Figuren viser at 8 prosent av kommunene rapporterer at de i svært stor grad ivaretar hensynet til gode oppvekst- og levekår, mens 47 prosent oppgir at de i stor grad gjør dette. Til sammen blir dette en majoritet av kommunene; 55 prosent. Resten av kommunene, 45 prosent, oppgir lavere skår.

Også i de kvalitative studiene går det frem at hensynet til barn og unges oppvekstvilkår ikke nødvendigvis oppleves å ivaretas like godt i alle kommuner. Problemet er ofte en mangel på operasjonalisering av hva som er barns beste, og hva som er gode oppvekstvilkår. Mens enkelte kommuner har operasjonalisert hva de mener med gode oppvekstvilkår og institusjonalisert det som normer og krav i planleggingen, mangler en stor andel kommuner bevissthet om dette. Dette kan være krav til detaljreguleringer og områdereguleringer, som normer for lekeplasser (størrelse, utforming, møblering) som blir lagt til grunn i planlegginga. I evalueringen fra 2006 gikk det frem at kun 36 prosent av

kommunene hadde utarbeidet egne retningslinjer, vedtekter eller bestemmelser om omfang og kvalitet av arealer og anlegg for barn og unge. Andre har hensynet til barn og unges oppvekstvilkår som et punkt på sjekklisten som går gjennom med utbyggere / konsulenter ved planoppstart. Likevel trekker både kommunene selv, fylkesmannsembetene og Barneombudet frem utfordringen med manglende bevissthet rundt temaet. Et av problemene er at kommunene ikke bringer sammen den samlede kompetansen de har i sin organisasjon – for å konkretisere hva «gode oppvekstvilkår» innebærer; «hvis ikke du vet hva som er gode oppvekstvilkår for barn, da må du snakke med de som kan det, miljøterapeutene, skolehelsetjenesten, må koble inn andre fagmiljøer som sier at det vet vi litt granne om» (informant fra Barneombudet).

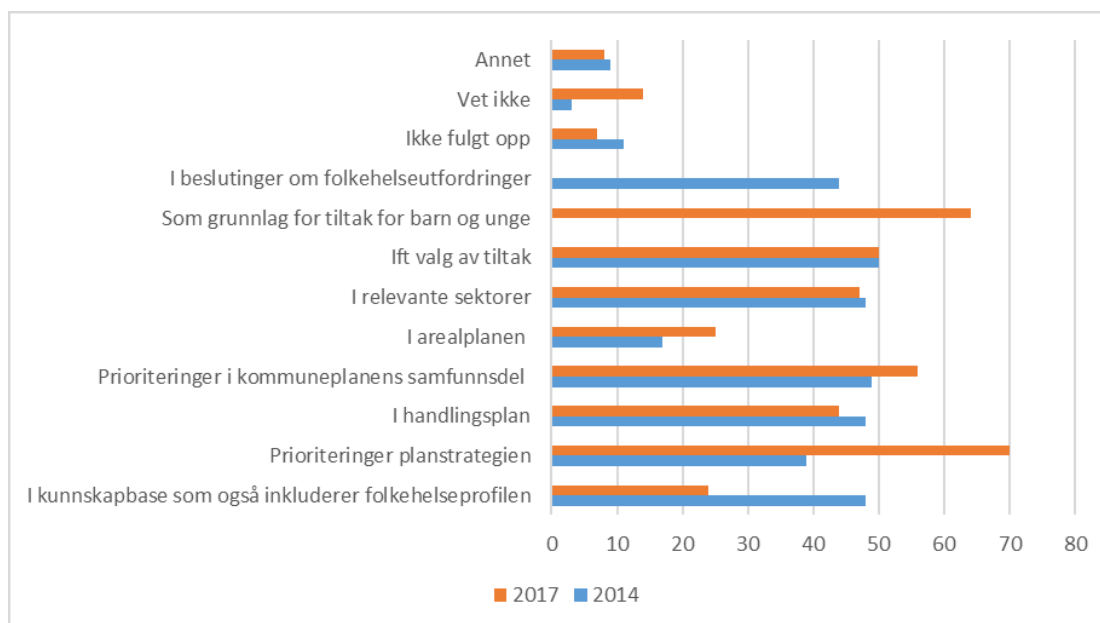
Dette bringer oss over til det bredere folkehelseperspektivet på barn og unges oppvekstvilkår. Som det ble understreket ovenfor fordrer et slikt perspektiv at ivaretagelse av barn og unges fysiske oppvekstmiljø *ikke* må være innsnevret til kun å gjelde lekeareal og skolegårder. Det gjelder vel så mye hvordan kommunen i sin samfunnsplanlegging legger rammer for oppbygging av sitt helhetlige opplærings- og tjenestetilbud rettet mot barn (barnehage, skole, nærmiljø, ungdomstilbud, barnevern, sosiale tjenester) men også mot deres familier (sosiale tjenester, arbeidsmarkedspolitikk, omfordelingspolitikk transportplanlegging) på en måte som klarer å sikre gode oppvekstvilkår.

Også i Riksrevisjonens undersøkelse om folkehelse i plan (Dok 3:11, 2014-2015) framheves viktigheten av at lovkrav er forankret både i folkehelseloven og i plan- og bygningsloven, fordi man ved dette kan dreie problematikken fra å kun være knyttet til utsatte gruppers helse til å bli en generell oppgave i planleggingen.

Skjer så dette i praksis, at det bredere folkehelseperspektivet på barn og unges oppvekstvilkår nedfelles i kommunens planverk?

Helgesen mfl (2017) spør i sin studie kommunene om hvordan de har fulgt opp prioriteringene som er gjort i folkehelsearbeidet rundt barn og unge, blant annet i kommunens planverk.

Figur 6.2: *Andel kommuner som oppgir at prioriteringer i oversikten har blitt fulgt opp. 2014 og 2017. Prosent. Flere svar mulig. N=2014:109 og 2017:203 (Helgesen mfl 2017: 67)*



Figuren viser at prioriteringene i folkehelsearbeidet i størst grad er blitt nedfelt som prioriteringer i kommunal planstrategi (70 prosent), kommuneplanens samfunnsdel (ca 56 prosent) og handlingsplanen (ca 42 prosent). Også riksrevisjonen finner at 71 prosent av kommunene har drøftet folkehelseutfordringer i planstrategien (Dok 3:11, 2014-2015). Prioriteringene i folkehelsearbeidet rapporteres i liten grad å ha blitt nedfelt i arealdelen av kommuneplanen, noe bare rundt 25 prosent oppgir.

I Riksrevisjonen undersøkelse (Dok 3:11, 2014-2015) finner variasjon etter kommunestørrelse i dette arbeidet med å inkludere folkehelse i plan, hvor de minste kommunene i langt mindre grad enn de større rapporterer at de har kommet langt i dette arbeidet.

Helgesen mfl (2017:69) ser også på om kommunene har fått inn forebyggende tiltak og tiltak for å øke livskvaliteten for barn og unge, som en del av planverket. Her finner de at de fleste kommuner har fått det inn i folkehelseplanen (omtrent 70 prosent om forebygging av psykiske lidelser, 55 prosent har fått inn mål om å øke livskvaliteten), mens omtrent 50 prosent av kommunene har fått det inn i kommuneplanens samfunnsdel. Det er likevel langt færre som oppgir

at de også har fått det inn i økonomiplanen (38 prosent oppgir tiltak for å forbygge psykiske lidelser, og 30% mål om økt livskvalitet for barn og unge), som i større grad sier noe om kommunens prioriteringer.

Oppsummert kan det dermed virke som at folkehelsearbeidets forebyggende perspektiv når det gjelder barn og unge – i større grad nedfeller seg i kommunens overordnede strategier og planverk – enn i de mer konkrete planene hvor mye av den faktiske arealmessige og økonomiske prioriteringen skjer.

6.2 Ekstra utfordringer i kompakt byutvikling?

6.2.1 Fører kompakt byutvikling til dårligere oppvekstvilkår?

Norske byer og tettsteder har over lengre tid hatt en betydelig tilvekst av innbyggere. Bykommunene har fulgt opp overordnede nasjonale mål med å bygge innenfor byggesonen og gjennom omfattende omforming av tidligere næringsarealer. Fortetting og høy tomteutnyttelse fører i mange tilfeller til løsninger der utbyggingen går på bekostning av arealer til lek og rekreasjon. Dette øker behovet for å sikre ute- og oppholdsarealer for både barn, unge og voksne. Tett utbygging øker også behovet for å stille krav til sol og lysforhold, både for utearealer og de nederste leilighetene i nye og eksisterende bygg.

Tidligere studier viser generelt at miljømessig bærekraft (klimaargumentet) og økonomisk bærekraft har fått stor oppmerksomhet i kompakt byutvikling, ofte på bekostning av sosial bærekraft (Hanssen mfl 2015, Schmidt 2015). Studier viser at grøntområder bygges ned (Thoren 2016), noe som igjen påvirker mulighetene innbyggerne har til å være aktive i hverdagen. Samtidig gir kompakt byutvikling høye inntjeningsmuligheter, og denne muligheten har kommuner brukt til å avkreve utbyggeraktører grunneierbidrag til blågrønn infrastruktur (park, grøntdrag, vannveier) og rekkefølgekrav om opparbeidelse av lekeplasser. Dermed kan barns muligheter for lek og hverdagsaktivitet i umiddelbart nærområde også øke med økt fortetting.

Det er imidlertid vanskelig å operasjonalisere og kartlegge hva som er de faktiske effektene av fortetting på barn og unges oppvekstvilkår. Men generelt ser man i Norge en nedgang de siste årene i barn og unges lek uten voksne i det offentlige rom (Nordbakke 2018). Forskning viser at det er sammenheng mellom avstand til og tilgang til parker, grøntområder og ballbaner og barns bruk av disse (Nordbakke 2018).

I en ny studie (Nordbakke 2018) er ambisjonene nettopp å belyse dette. Nordbakke ser på forholdene for barn og unge i den kompakte byen, nærmere bestemt Oslo. Hun definerer oppvekstmiljø som fysiske nærmiljøkvaliteter som fremmer aktivitet og trivsel for barn (Nordbakke 2018: 20). I Norge er andelen barn som sier de daglig leker ute hver dag sunket fra 52% i 2005 til 39% i 2014. Og for Oslo, som er den mest kompakte byen i Norge, så var andelen i utgangspunktet 42 (2005) og den sank til 24 (2014). Forklaringene som Nordbakke (2018) finner i studien er at fortetting ofte fører til mer urbanisering av områder og at dette avstedkommer mer trafikk, og større risiko for barn. Dermed reduseres områder som er trygge for frilek for barn. Andre forklaringer er teknologiutviklingen, økt organisert aktivitet blant barn (Hjorthol og Nordbakke 2015), intensivt foreldreskap etc.

Nordbakke (2018:22-23) ser på sammenhengen mellom befolkningstetthet per areal (SSB) og mer subjektive mål som sier noe om hvordan folk selv vurderer tilgang til parker og friområder. Hun finner at det er større press på uteområder i tette bydeler i Oslo, og at dette gjenspeiles i folks fornøydhet med parker friområder for barn. Andelen som er fornøyd med dette er noe høyere enn gjennomsnittet i de minst tette bydelene, og noe lavere enn snittet i de tettste bydelene. Hun finner også at på spørsmålet om hvor fornøyd/ misfornøyd innbyggerne er med barn og unges oppvekstmiljø der de bor, så er folk minst fornøyde i de tettste bydelene i Oslo (Nordbakke 2018: 25). De mest fornøyde finnes i de minst tette bydelene. Disse forskjellene gjenspeiler levekårsforskjeller, men levekårsforskjeller kan ikke forklare all variasjonen.

For også å sikre en sosialt bærekraftig byutvikling, er det viktig at bykommunene benytter plan- og bygningslovens muligheter til å stille krav til kvalitet i utforming av uteområdene, både til offentlige og private aktører. I Evaplan-studien ser vi at flere byer

har operasjonalisert lovens krav om at planlegging skal *sikre barn og unges oppvekstvilkår* til utearealsnormer og uteoppholdsnormer som brukes i arealplanleggingen. Stavanger kommune har vedtatt utearealsnorm for barnehager (Stavanger kommune 2017) som utfyller Barnehagebruksplanen 2017- 2021. Planen beskriver lokale og sentrale rammefaktorer som påvirker vurderingene av barnehagekapasitet, samt vedtatte prinsipper for utbygging og utvikling av barnehageplasser i Stavanger. Disse normene er dessuten operasjonaliseringer av normer i regional plan etter pbl (2008); Norm for utomhusanlegg i Sør-Rogaland.

Oslo kommune har lenge hatt et eksplisitt mål om fortetting og kompakt byutvikling, og er den kommunen som i henhold til SSBs statistikk er mest konsekvent i sin faktiske arealpolitikk (Hanssen, Hofstad og Saglie 2015). Oslo kommune har siden 2012 operasjonalisert det substansielle målet i loven (også i pbl 1985) og i Rikspolitiske retningslinjer (jf. rundskriv T-2/08), med blant annet å utforme normer for gode uteoppholdsarealer for å sikre at behovet for lek og hverdagsaktivitet ivaretas. Normen sier eksplisitt at den er et virkemiddel for å styrke barn og unges interesser i planleggingen, og slår fast at det er et viktig nasjonalt mål å sikre barn og unges oppvekstmiljø (Oslo kommune 2018). Normene begrunnes også med at gode oppvekstvilkår vil gjøre at barnefamilier blir værende i byen, noe som kan styrke byutviklingen som representerer den mest bærekraftige boformen, og motvirke byspredning (Oslo kommune 2018:4).

Normen er ikke i seg selv juridisk bindende, men er et «verktøy for å sikre gode utearealer i det enkelte utbyggingsprosjekt», som utgangspunkt for forhandlinger. Den brukes også som et insentiv til raskere behandling av innsendte planforslag. Normen sier eksplisitt at utearealkrav må sikres gjennom reguleringsplan: «Ved utarbeidelse av reguleringsplan skal størrelse og kvaliteter til utearealet sikres i reguleringsbestemmelsene (normens del 2-4). Det er viktig å påpeke at dette er en minimumsnorm og at det er fullt mulig å sikre større arealer og mer solbelyste arealer, flere bruksmuligheter og mer spesifikke utformingskrav» (Oslo kommune 2018, s.5). Det går også frem at normen er et elastisk styringsgrep, som åpner for avvik der det er høye bevaringsverdier eller der bebyggelsesstrukturer er førende for plassering av ny bebyggelse.

Men som understreket overfor fordrer sosial bærekraft, bedret folkehelse og reduksjon av forskjeller i helse et bredere forebyggingsperspektiv. Et slikt perspektiv får utover lekeplasser og grøntområder, selv om dette er viktige faktorer. Disse målene kan ikke bare sikres gjennom arealplanlegging, men må også sikres gjennom kommunenes bredere samfunnsplanlegging og økonomiplanlegging. Evaplan-studien viser at det som kreves er for det første et bredere og dypere kunnskapsgrunnlag for byutviklingen, som danner utgangspunkt både for en *helhetlig* planlegging – av både sektorplanlegging utenfor pbl (som skole, tjenestetilbud etc), fysiske tiltak, boligsammensetning, samordnet areal- og transport og økonomiplanlegging (Hofstad 2018, Hanssen og Aarsæther 2018b). I tillegg må folkehelseperspektivet nedfelle seg i konkrete tiltak for barn og unge, som reflekteres i de arealmessige og økonomiske prioriteringene i kommuneplanens arealdel og kommunens økonomiplan.

6.2.2 Medvirkning og kanalisering av relevant informasjon for å sikre barn og unges oppvekstvilkår

Som nevnt i forrige avsnitt, så gir ikke kompakt byutvikling nødvendigvis dårligere oppvekstvilkår, det kan også sikre bedre oppvekstvilkår enn i spredtbygde strøk. Dette skjer imidlertid ikke automatisk. I kompakt byutvikling er det nødvendig å være bevisst dette hensynet, og arbeide aktivt for å sikre det.

Hva sier våre studier om hvorvidt dette gjøres i kompakt byutvikling? I Knudtzons phd-arbeid (2018) finner hun at ingen av planprosessene i hennes studie eksplisitt hadde invitert representanter fra barn og unge. Eiendomsutviklere i studien understreket i tillegg at Stavanger kommunen ikke hadde bedt dem om å inkludere barn og unges perspektiv. Knudtzon (2018) har sett på en del fortettingscase, blant annet flere plansaker hvor sivilsamfunnet har en viktig funksjon for å forsvare truede kollektive kvaliteter. I denne sammenhengen ville barn og unges perspektiv kunne ha bidratt inn i vurderingen av hvilke kollektive kvaliteter som var viktig for denne målgruppen.

Likevel viser surveyen i EVAPLAN at det er de største kommunene – over 20 000 innbyggere – hvor det er vanligst å ha

systematiske ordninger for å sikre hensynet til barn og unge, for eksempel gjennom at de er representert. Andre studier finner liknende tendenser på forekomsten av barn og unges kommunestyre/ungdomsråd. I store kommuner skjer det også mest fortetting (Hanssen mfl 2015).

Noe av utfordringen i kompakt byutvikling er at selv om kommunene er store, og har god kompetanse, så kan *kunnskapsgrunnlaget om levekårsforholdene* være svakt. EVAPLAN-undersøkelsen har studert enkelte kommuner som har gjort et forbilledlig arbeid på dette området, med Stavanger kommune som best-case. Utgangspunktet var, ifølge mange av informantene, at de i ettertid så at de hadde vært for ettergivende overfor utbyggingsaktørers ønsker i kompakt byutvikling. For å kompensere for dette ønsket de nå å rette opp en skjev sammensetning av boligene i området. I dette arbeidet brukte de levekårsundersøkelser. Kommunen har de seneste årene gjennomført grundige levekårsundersøkelser, og har visualisert enkelte av funnene i områdekart. Informanter forteller at levekårsundersøkelsen har skapt en bevissthet om hvordan boligsammensetningen, tilgjengelig grønnstruktur samt skole- og barnehagetjenester påvirker befolkningssammensetningen – og dermed også barn og unges oppvekstvilkår. Som en politiker sier:

En har bygd opp så mange små leiligheter. Mange bor der midlertidig, engasjerer seg da mindre i det som skjer av planer og prosjekter og sånt (...) en har glemt skole og barnehage og idrettshaller og grøntarealer (medlem i bydelsutvalget).

Her ser vi altså at et bedre kunnskapsgrunnlag stimulerer aktørene til å få et tydeligere fokus på levekår og oppvekstvilkår. Dette taler for at man i forbindelse med rullering av deler av kommunens planverk i større grad må ha krav om å innhente grundigere kunnskapsgrunnlag om barn og unges oppvekstvilkår, for eksempel i form av levekårsstudier.

I Stavanger trekkes rekkefølgebestemmelser frem som verktøy for å sikre bedre boområder – som gir gode forutsetninger for barns lek, utvikling og autonome utforskning av stedet. Disse brukes for å kreve at sosial og grønn infrastruktur er på plass før man bygger.

En annen forklaring som løftes frem av informantene er at når hensynet til barn og unges oppvekstvilkår er strid med de økonomiske interesser til utbyggeraktører, så *veier de økonomiske interessene tyngre*. Informanter fra fylkesmannsembeter opplever at det er en utfordring å sikre kvalitativt gode lekeområder i arealplanleggingen; «lekeplasser ryker ofte, blir ofte andreklassesområder, områder der det ikke er nok lys f.eks. særlig i fortetningsområder». Også casestudier i Evaplan viser dette (Bringeland 2017). Ot.prp.32 (2007-8) sier ettertrykkelig at «Dersom det oppstår konflikt om et areal, f.eks. konkurranse mellom parkeringsarealer og grønne uteoppholdsarealer, skal hensynet til barns interesser gå foran andre interesser eller prioriteres høyest» (s. 32). Likevel mener mange at det er her kjernen i problemet ligger. Dette var den samme observasjon som Barneombudet beskrev i deres innspill til pbl (2008), at de erfarte at barns interesser fikk *liten vekt* i forhold til økonomi og andre interesser (NOU 2003:14, s 169). Informanter fra Barneombudet opplever at beskrivelsen er gjeldende også i dag.

Aune (2015) påpeker i sin undersøkelse at noe av årsaken også ligger i ulike forståelser om målsettingen om barnevennlig byutvikling hos aktørene som er involvert i fortetningsprosesser.

Som vi var inne på tidligere i rapporten kan man med utgangspunkt i Barnekonvensjonen se på barnevennlig byutvikling som en rettighetsbasert prosess, der målet er å realisere barns rettigheter i den urbane konteksten. Barnekonvensjonens rettighetsområder knyttet til ikke-diskriminering, tilrettelegging for barnets beste, barnets rett til liv og utvikling og deltakelse, kan forstås som del av den urbane planlegging og utvikling.

Mye av premissene for barn og unges oppvekstvilkår legges i *budsjettprosessen*, men de færreste kommuner har involverende budsjettprosesser. Mens planprosesser har strenge krav til seg for offentlighet og medvirkning, er ikke budsjettprosesser underlagt samme prosesskrav.

Det pekes også på *betydelige utfordringer med å få til godt samarbeid mellom skolesektoren og plansektoren* – både i kommunene, fylkeskommunene, og hos fylkesmannen. Det er ofte frustrasjon hos planleggerne over mangel på vilje fra skolesektoren, i å la seg involvere i kommunens planlegging. Denne utfordringen går utover disse to sektorene. Informanter forteller om store svakheter

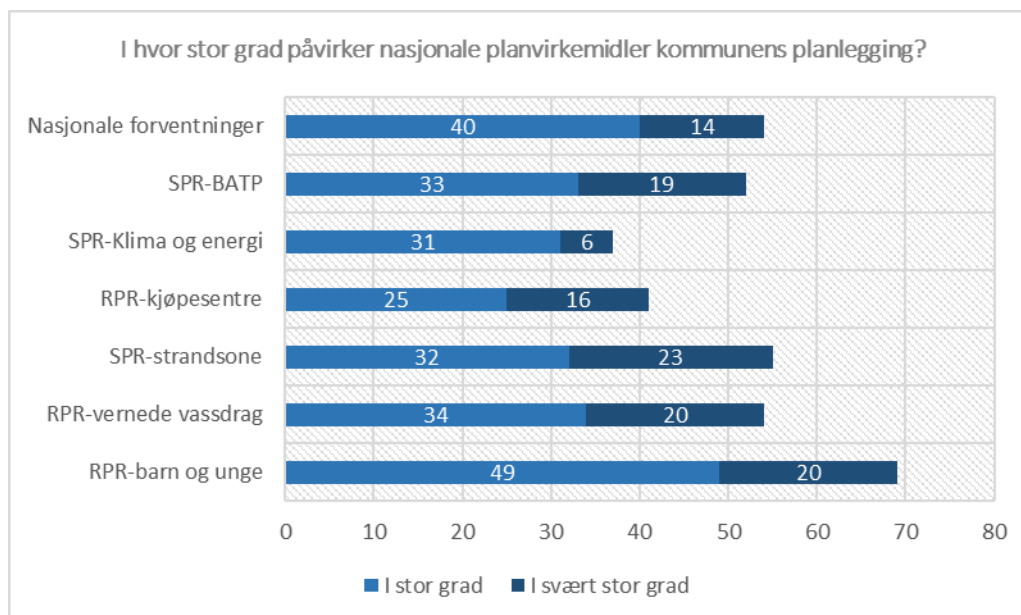
generelt når det gjelder å tenke helhetlig rundt barn og unge i kommunene. Som en informant fra Barneombudet sier «En ting til som er kjempeviktig, samarbeid tverrfaglighet og koordinerte tjenester. Det er en utfordring som går igjen i stort sett alle kommuner. Det er nærmest en uløselig greie som vi ikke får til, vi finner ikke ut av hvordan vi skal løse det. Vi er nå der at vi tenker at nå må barn få en lovfestet rett til koordinerte tjenester for at de faktisk skal kunne klage på at de ikke får de tjenestene de skal ha i samarbeid. Hvorfor er det så vanskelig for oss å løse dette i praksis? En stor utfordring for mange barn og unge».

7 I hvor stor grad påvirker nasjonale planvirkemidler kommunenes politikk?

7.1 Nasjonale forventninger til kommunal og regional planlegging og Rikspolitisk retningslinje for å styrke barn og unges interesser i planleggingen.

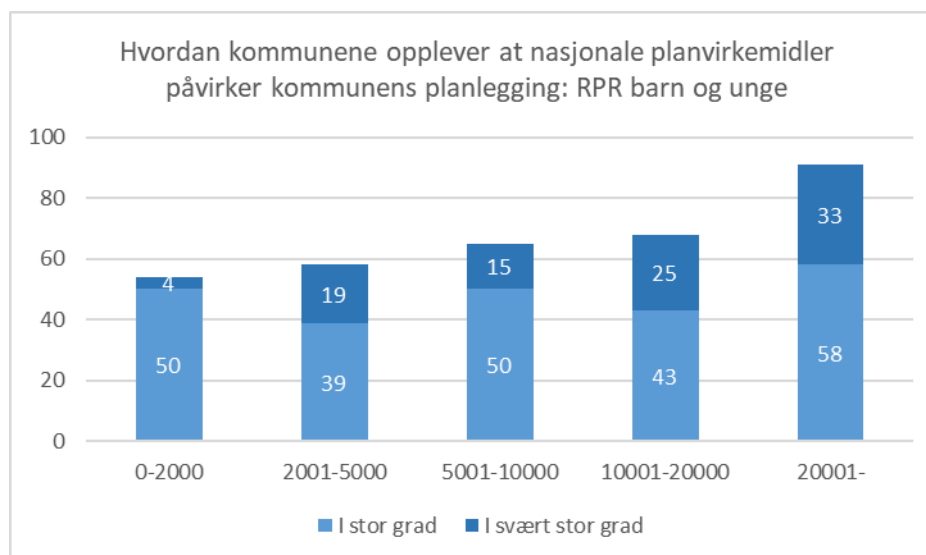
De sterkeste nasjonale føringene når det gjelder planlegging finner vi i Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planlegging (RPR-barn og unge, MD 1991). Tidligere studier viser at RPR - barn og unge er en av de statlige retningslinjene som står høyt på dagsorden hos kommunene, og at den er et godt grunnlag for samhandling med regionale myndigheter. I Akershus brukes det ikke innsigelse knyttet til RPR for barn- og unge. Noen kommuner pekte på at de kunne ønsket at regionale myndigheter hadde vært tydeligere på å følge opp retningslinjen (Asplan viak 2016). Flere trakk fram at planretningslinjer som er konkrete er lettere å bruke. Her blir spesielt RPR for barn og unge trukket frem som en som er lett å følge, mens SPR for bolig, areal og transport er litt vanskeligere. Denne fungerer bra på et overordnet nivå og oppleves som nyttig der. Det er praksisen som oppleves som utfordrende, ikke retningslinjen i seg selv (Asplan viak 2016). Hvordan vurderes den, sammenliknet med de andre statlige planretningslinjene? Nedenfor vises resultatet fra surveyen vår.

Figur 7.1: *Hvordan kommunene opplever at nasjonale planvirkemidler påvirker kommunens planlegging (N= 202, 2018).*



Figuren viser den samme tendensen som ble trukket frem i tidligere evalueringer (Hanssen 2006, Asplan Viaks 2016). Vi ser at RPR-barn og unge har en betydelig effekt på kommunenes arbeid med barn og unges interesser i planleggingen og at det er den retningslinjen som står høyest på dagsorden hos kommunene. Men ser vi nøyere på tallene finner vi igjen forskjell mellom små og store kommuner. Figuren nedenfor viser kommuner som har svart at de i stor/svært stor grad opplever at RPR barn og unge påvirker deres kommunes planlegging. Svarene er gruppert etter kommunestørrelse.

Figur 7.2: Prosentandel kommuner som opplever at nasjonale planvirkemidler i stor grad/svært stor grad påvirker kommunens planlegging: RPR barn og unge (N= 202, plansjefer i kommunene, 2018).



* Forskjellen mellom kommuner over 20 000 og under er signifikant på 0,01-nivå.

Figuren viser at det er markante forskjeller mellom store og små kommuner når det gjelder hvordan de rapporterer at RPR-barn og unge påvirker kommunens planlegging. Dette styrker inntrykket fra tidligere kapitler i rapporten, om at små kommuner har liten kapasitet til å ivareta hensynet til barn og unge i planleggingen.

Samtidig er det en indikasjon på at store kommuner, som ofte har en fortettingspolitikk, arbeider mer systematisk med hensynet til barn og unge iht RPR-barn og planlegging.

7.2 Hvordan følger fylkesmannsembetene opp kommunene på dette området?

Vi spurte i en undersøkelse til alle fylkesmannsembeter (rettet til leder for planavdeling eller juridisk avdeling, våren 2018) om hvordan de fulgte opp kommunene når det gjaldt lovens bestemmelser om barn og unge. Her spurte vi om hvordan de brukte veilednings- og innsigelsesmyndigheten sin for å sikre

lovens krav, samt kravene i Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unge i planleggingen. Vi skal her bruke svarene fra de ni fylkesmannsembetene som svarte, i tillegg til KOSTRA-statistikk og de generelle intervjuene i studien til å få en oversikt over praksis.

Det generelle inntrykket fra undersøkelsen til embetene er at oppfølgingsansvaret av RPR-barn og unge, som er en operasjonalisering av lovens krav har blitt tonet ned fra nasjonalt hold det siste tiåret. Departementsstrukturen gjør at ansvaret etter Barnekonvensjonen er fragmentert og delt mellom ulike departementer, og dermed må følges opp av ulike avdelinger hos fylkesmannen. I tillegg opplever flere informanter at det mangler et politisk påtrykk for å prioritere oppfølgingen av dette hensynet. Informanter fra fylkesmannsembetene opplever ikke at temaet tas tilstrekkelig opp på nettverkssamlinger i regi av departementet. Flere av embetene bruker dette som begrunnelse for hvorfor de ikke prioriterer å bruke tid på oppfølging av RPR-barn og unge.

7.2.1 Veiledning

Tidligere studier har vist at det har skortet på den faglige veiledningen fra fylkesmannen og fylkeskommunen, og Hanssen (2006) viser at kun 11 prosent av kommunene rapporterer at dette skjer i stor grad.

I studiene våre er hovedinntrykket av de fleste av fylkesmannsembetene samarbeider med fylkeskommunene i sin veilederrolle ift plan- og bygningslovens krav. Blant annet arrangerer de fleste felles plannettverkssamlinger for planleggere i alle kommunene i fylket en gang i året. Flere av embetene forteller at barn og unges deltakelse og oppvekstvilkår har vært et tema på slike konferanser de siste årene. Men enkelte av embetene rapporterer også at slike ressurskrevende arrangementer ikke er prioritert i embetet i dag.

Når det gjelder veiledningspraksisen så forsøker enkelte fylkesmannsembeter å styrke bevisstheten ved å ha årlige møter med barnerepresentantene i kommunene. I Troms arrangerte embetet i samarbeid med fylkeskommunen, et opplæringsseminar i planbehandling for barnerepresentantene i 2015. Erfaringen var da at ingen hadde tidligere fått opplæring i planbehandling, og at det

ble registrert et stort behov for veiledning i behandling av reguleringsplaner. Dette har de forsøkt å imøtekomme med å gjennomføre årlige samlinger og å kontakte barnerepresentantene i enkeltsaker for å gi individuell opplæring. Det har ikke vært gjennomført årlige samlinger, men ideen er tatt opp igjen nå.

Fylkesmannsembetene i Møre og Romsdal, Agder og Kristiansand kommune arbeider i tillegg med å revidere en veileder for barnerepresentantordningen. Men som vi så tidligere i kapitlet, så er det ikke alle kommuner som i dag har en barnerepresentant, blant annet fordi det ikke er et krav i loven mer.

Et av embetene som har arbeidet mest systematisk med temaet er Møre og Romsdal. Siden 2012 har de gjennom satsingen «Betre oppvekst», som går på tvers av fagavdelingene, hatt dette som et samordningstiltak for hele embetet. De har forankret satsingen i strategiplanen, og satt seg som mål at barn og unges oppvekstvilkår skal vurderes i alle beslutninger og aktiviteter som embetet har. Slik mener embetet at de følger opp Barnekonvensjonen på en helhetlig og målrettet måte. Nå retter de også arbeidet utover, og jobber mot kommuner, fylkeskommunen og andre samarbeidspartnere. Som et resultat har de utarbeidet en kvalitetstrategi som munner ut i en tematisk sjekklister til daglig bruk hos de ansatte i embetet. De har i tillegg sendt ut konkrete råd i plansaker om lokalisering og utforming av lekeplasser.

I Møre og Romsdal er samarbeidet mellom fylkesmannen og fylkeskommunen enda tettere enn hva vi finner i de andre fylkene. Dette gjelder for planområdet generelt, og på tema barn og unge spesielt, hvor de har inngått en særskilt samarbeidsavtale. Denne har igjen lagt grunnlag for samarbeid om kurs, konferansar, planveiledning og løpende plansaksbehandling. Her har barn og unge, og barnerepresentantrollen vært gjentagende temaer. I tillegg tok fylkesmannsambetet og fylkeskommunen sammen et initiativ for å få opp et bedre kunnskapsgrunnlag. De gjennomførte en bred kartlegging av barn og unge sine oppvekstvilkår i kommunane i Møre og Romsdal i 2015 -2016, som endte opp i rapporten «Barnebyks».

I den kvalitative studien etterlyser Barneombudet at fylkesmannsembetene følger opp og veileder kommunene på en bedre måte enn hva som er praksis i dag. Dette gjelder både hvordan kommunene følger opp Barnekonvensjonen, og hvordan

de følger opp kravene i pbl (2008). For det første etterlyses det oppfølging av barns rett til *selv* å medvirke i planprosesser, og barns rett til å bli hørt (Barnekonvensjonen).

«Vi har lærere på skolen som sier at ja, men vi hører barn, vi møter ungene i korridoren her og i timene våre hver eneste dag. Men det å møte et barn er jo ikke det juridiske kravet om å hvordan høre et barn? Og hva skal ligge i det, hvordan skal prosessen være, hvordan skal det fasiliteres?» (Barneombudet).

I tillegg etterlyses det en større bevissthet hos kommuner, og fylkesmannens oppfølgingen av dem, knyttet til hva som er forutsetningene for at barn kan medvirke i planprosesser og uttale seg om saker:

Hvilken informasjon gis i forkant? Hva skal til for at barn kan uttale seg om en sak? Et eksempel fra hun (planleggeren) som .. sa: 'hvor mye kan jeg informere elevene om at den planen de skal ta stilling til egentlig er veldig dårlig. Jeg må tipse dem om at dette er en dårlig plan... Ok, uten å si noe, så tar jeg dem med på befaring?'. Noe med å skjønne hva du skal uttale deg om og faktisk kunne ha reell innflytelse. (Barneombudet).

I tillegg opplever Barneombudet at fylkesmannsembetene ikke nødvendigvis utfører gode barns-beste-vurderinger i sin klagesaksbehandling, f eks ved klager på en reguleringsplan. Som en representant fra Barneombudet sa:

Så sier de at det å få en sak klagebehandlet er i seg selv bra for barn. Det er ikke det som det er snakk om. Det er snakk om hvilke vurderinger har man gjort? Det og det og det er bra for barn. Hvordan har jeg vektet det i forhold til andre hensyn i saken? Og hvorfor har jeg gitt det vekten jeg har gitt det? Ofte ser vi at det er helt fravær av å se en barns-beste-vurdering i sammenheng med å høre barn... Der skorter det veldig, jeg tror rett og slett det er kunnskapen om regelverket, kunnskapen om hva sier folkehelseloven? Hva er et godt miljø for barn? Hva er god oppvekst? Hvilke

faglige kriterier skal ligge til grunn for en sånn vurdering, det virker det som det skorter litt på.

7.2.2 Høringsuttalelser til planforslag

De fleste fylkesmannsembetene oppgir at de ivaretar barn og unges interesser gjennom sine høringsuttalelser til planforslag. Hovedinntrykket er at fylkesmannsembetene følger opp de konkrete kravene til lekeareal i arealplaner, men at de mindre håndfaste kravene ikke følges like godt opp.

Fylkesmannsembetene oppgir, nesten uten unntak, at de har sjekklistor for å se hvorvidt kommunene i reguleringsplaner (områdereguleringer og detaljreguleringer) sikrer RPR-barn og unges 4 c⁹ og 5 b, d¹⁰, som alle er knyttet til å sikre lekearealer for barn.

For eksempel oppgir informanten fra fylkesmannsmbetet i Hedmark at de i sine høringsuttalelser til alle reguleringsplanforslag kommenterer rundt følgende konkrete tema:

- a) Areal til lekeplasser. De ser også på at areal til leke/uteopphold/møteplasser og rekkefølgekrav til opparbeiding er tatt inn i reguleringsbestemmelsene og kart, og følger opp kommuneplankrav om lekeplassdekning.
- b) Tilgang til og sammenheng med grønnstruktur rundt planområdet

⁹ 4c «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.»

¹⁰ 5. Krav til fysisk utforming. Følgende skal vies spesiell oppmerksomhet:
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. 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.

c) Trafikksikre forbindelser (gang- og sykkelveger).

Andre embeter svarer mer generelt og sier at de har et blikk på det når de gjennomgår planmaterialer, blant annet ved å utarbeide et planskjema/sjekkliste hvor temaet inngår og som kommunene må fylle ut ved oversending av planmaterialet.

Andre embeter igjen legger vekt på at hensynet til barn og unge som fast sjekkpunkt for planarbeid som de får på høring, og som særlig tar utgangspunkt i jf. plb. §§ 5-2 flg., jf. særleg T-2/08 og T-1513, iht. rundskriv H-2/14

Informanter fra flere embeter sier at de etterspør konsekvenser av tiltakene for barn og unge, et krav som står mest eksplisitt nedfelt i RPR- barn og unge, punkt 4 b «Vurdere konsekvenser for barn og unge i plan- og byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven». Flere embeter har påberopt saksbehandlingsfeil i saker der dette kravet i punkt 4b ikke har vært ivaretatt, men ikke alle oppgir en slik praksis.

Enkelte embeter oppgir at det er utfordrende å få kommunene til å oppfylle lovens krav når det gjelder barn og medvirkning. I punkt 4d i RPR-barn og unge er lovens krav operasjonalisert som «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». En av informantene fra et embete sier: «Det planlegges for barn på voksnes premisser uten at barn er involvert. Dette er noe vi burde jobbe mere med».

Det er flere fylkesmannsembeter som også oppgir at de har en mer helhetlig tilnærming, og ser på hvorvidt barn og unges interesser, oppvekstmiljø og folkehelse er ivaretatt på en god måte i *kommuneplaner*. Dette for blant annet å se om kommunene svarer ut punkt 4c i RPR-barn og unge «Foreta en samlet vurdering av barn og unges oppvekstmiljø for å innarbeide mål og tiltak i kommuneplanarbeidet». De bruker da blant annet nasjonal statistikk og folkehelseprofiler for å følge med på barns vilkår i kommunene. Disse embetene oppgir at både oppvekstavdelingen, helse- og sosialavdelingen og miljøvernavdelingen bidrar her – siden dette også gjelder samfunnsplanlegging.

7.2.3 Oppfølging av kommunene når det gjelder den særskilte ordningen for barn og unge.

Etter § 3-3 i pbl (2008) skal altså kommunene ha en særskilt ordning for barn og unge. I temaveilederen (MD 2012) står det at når kommunen har valgt ordning, skal dette meldes til Fylkesmannen, med kopi til fylkeskommunen, og opplyses om hvordan ordningen er organisert. Likeså skal det opplyses hvordan forholdene i kommunen er lagt til rette slik at vedkommende som er utpekt kan ivareta barn og unges interesser i plan- og byggesaksbehandlingen.

Som det går frem av plan- og bygningslovens § 3-2 skal fylkesmannen påse at kommunen oppfyller plikten til planlegging etter loven. Vi spurte hvordan fylkesmannsembetene fulgte opp kommunene på dette området; både om kommunene hadde en slik ordning, og om ordningen fungerte etter intensjonene i loven.

De fleste fylkesmannsembetene innhenter informasjon om hvilke ordninger kommunene har, og utarbeider oversikter med beskrivelse av ordninger og kontaktpersoner for ordningene i hver kommune.

En informant fra Fylkesmannsembetet i Vest-Agder (nå Agder) forteller at de ved flere anledninger har bedt kommunene om å oversende informasjon om hvorvidt de har en slik ordning, og hvordan den fungerer mv. Dette har i noen tilfeller bidratt til at kommuner som ikke har hatt en ordning, har opprettet en ordning. I en liste som embetet har utarbeidet, fremgår det at 19 kommuner har ordning, mens 11 ikke har det.

Andre fylkesmannsembeter har god oversikt, ikke bare over hvilken ordning kommunene har, men også hvordan den fungerer. I Troms gir informanten eksempel på et best-case, hvor barnerepresentanten *har* fast oppmøte på plankontoret i forbindelse med oppstartsmøter. Dette vurderes som en ordning som er ideell i forhold til å sikre barns interesser i detaljreguleringer.

Fylkesmannsembetet i Nordland spurte i 2014 kommunene om hvilke ordninger de hadde, hvem som var kontaktperson, og om hvordan ordningene fungerte. Her spurte de blant annet om kontaktpersonene ble innkalt til møter, om de hadde avsatt tid til

oppgaven, tilgang til arbeidsgruppe, hadde arbeids- og stillingsinstruks, hvordan de rapporterte, om de hadde fått opplæring, hvordan de brukte ungdomsråd o.l. Det ble laget en oversikt (her manglet bare 9 av 44 kommuner), som senere er supplert og oppdatert med de endringer de har fått beskjed om. Ingen av embetene oppgir imidlertid at rutinen med å sende kopi til fylkesmannen når kommunen gjør eventuelle endringer i den særskilte ordningen fungerer.

Oversiktene som er sendt oss styrker inntrykket fra surveyen, av at de langt fleste kommunene fremdeles holder på ordningen med barnerepresentant.

Opptil flere av embetene oppgir imidlertid at de *ikke* følger opp hvorvidt kommunene har en særskilt ordning. Informanten fra Fylkesmannsembetet i Oslo og Akershus oppgir at de innenfor dagens kapasitet og rammer ikke har mulighet til å påse at kommunen oppfylder plikten til planlegging ut over det de gjør gjennom å gi tilbakemeldinger i det løpende planarbeidet.

Fylkesmannsembetet i Sogn og Fjordane har prioritert å veilede kommunene rundt plikten til å opprette en særskilt ordning, men de har ikke noen formell oppfølging av de ordningene som er etablert (eller om de finnes). De skriver at de ikke oppfatter «påseansvaret» i pbl (2008) § 3-2 siste ledd som å innebære en «sjølvstendig kontroll- eller innsynsheimel utover dei generelle reglane i kommunelova jf. kulepunkt 1 over, supplert av reglane i PBL Kap. 5 om statleg medverknad i planlegginga».

Her vises det også til Ot.prp nr. 32 (2007-2008) hvor de vurderer lovgivers intensjon som at fylkesmannen gir kommunene veiledning og råd om juridiske og andre spørsmål etter loven som en del av embetsoppdraget. Her ser vi imidlertid en overlapp med fylkeskommunenes rolle, som i samme lovparagraf sies å være dem som «skal veilede og bistå kommunene i deres planleggingsoppgaver».

Studien til fylkesmennene avdekker dermed at det er uklart hvor mye fylkesmannsembetet skal følge opp *om* kommunene oppretter en særskilt ordning, og om påseansvaret i § 3-2 også gjelder den særskilte ordningen som kreves i § 3-3.

7.2.4 Opphevelse av planvedtak og klage

I NOU 2001:7 påpekes det at det er saksbehandlingsfeil og grunnlag for opphevelse av kommunale planvedtak (og innsigelsesgrunnlag), dersom prinsippet om barn rett til å bli hørt ikke følges opp i plansaker.

I undersøkelsen til fylkesmannsembetene går det frem at de fleste av embetene som har opphevet plansaker ikke har gjort det med denne begrunnelsen, men snarere med begrunnelse i manglende lekeareal, eller manglende erstatningsareal for nedbygd friområde. Fylkesmannen i Oslo og Akershus har opphevet kommunale planvedtak der det ikke var funnet erstatningsareal for områder som er i bruk til lek i dag. Flere embeter opplever imidlertid at det er vanskelig å bruke manglende medvirkning fra barn og unge som begrunnelse for å oppheve kommunale planvedtak. Fylkesmannen i Nordland har ett tilfelle av oppheving av planvedtak som følge av mangelfull utredning, men sier at det skal mye til for oppheving så lenge temaet er forsvarlig utredet.

Fylkesmannen i Nordland skriver at mangelfull ivaretagelse av barn og unges interesser også blir påberopt som klagegrunn i klagesak, særlig i forbindelse med nedbygging av friområder. Også fylkesmannen i Sogn og Fjordane viser til saker der forvaltningsklager fra private parter, med tilvising til T-2/08, har fått medhold i at nasjonale retningslinjer ikke er ivarettatt, og at reguleringsplaner har blitt opphevet som ugyldige.

Embetet utdyper her sin praksis i klagesaker som gjelder barn og unge. De oppgir at moment som gjelder fysisk utforming av areal (uteoppholds-, leke- og oppvekst mv.) blir vurdert der det er anført av klager, og elles der det er relevant for klagebehandlingen (jf. fvl. § 34). De opplever imidlertid at moment som gjelder de andre sidene ved RPR'en (eks. reell medvirkning og ordning i § 3-3 (2) er mer utfordrende å fange opp og å etterprøve ved behandling av klager, enn det den fysiske utformingen av planen er. Slike moment blir gjerne vektlagt som del av en samlet vurdering av forsvarlig saksutredning (fvl. § 17). De har imidlertid ikke eksempler på at slike moment alene har ført til oppheving av kommunale planer. Manglende medvirkning for barn og unge oppgis sjelden som en klagegrunn.

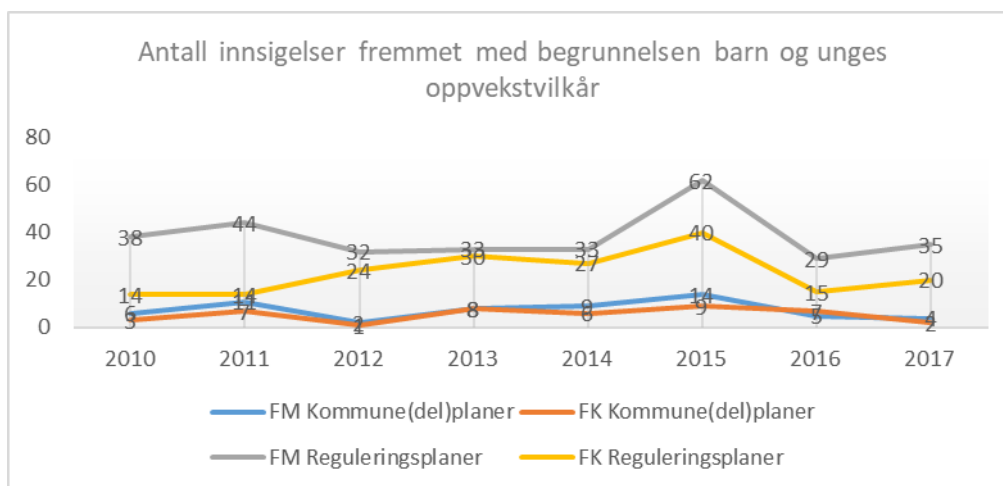
Det samme embetet opplever at lovhjemmelen for slik oppheving er uklar¹¹.

7.2.5 Bruk av innsigelse

Reglene om innsigelse begrenser kommunens myndighet, der det er nødvendig, for å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser blir godt nok ivaretatt i arealplanleggingen. Innsigelsesmyndigheten er hjemlet i pbl (2008) § 5-4.

KOSTRA-statistikken viser at fylkesmannsembetenes bruk av innsigelse for å sikre hensynet til barn og unges oppvekstvilkår varierer mellom overordnede planer (blå linje) og reguleringsplaner (grå linje), vist i figuren under.

Figur 7.3: *Antall innsigelser fremmet med begrunnelse barn og unges oppvekstvilkår (KOSTRA 2017).*

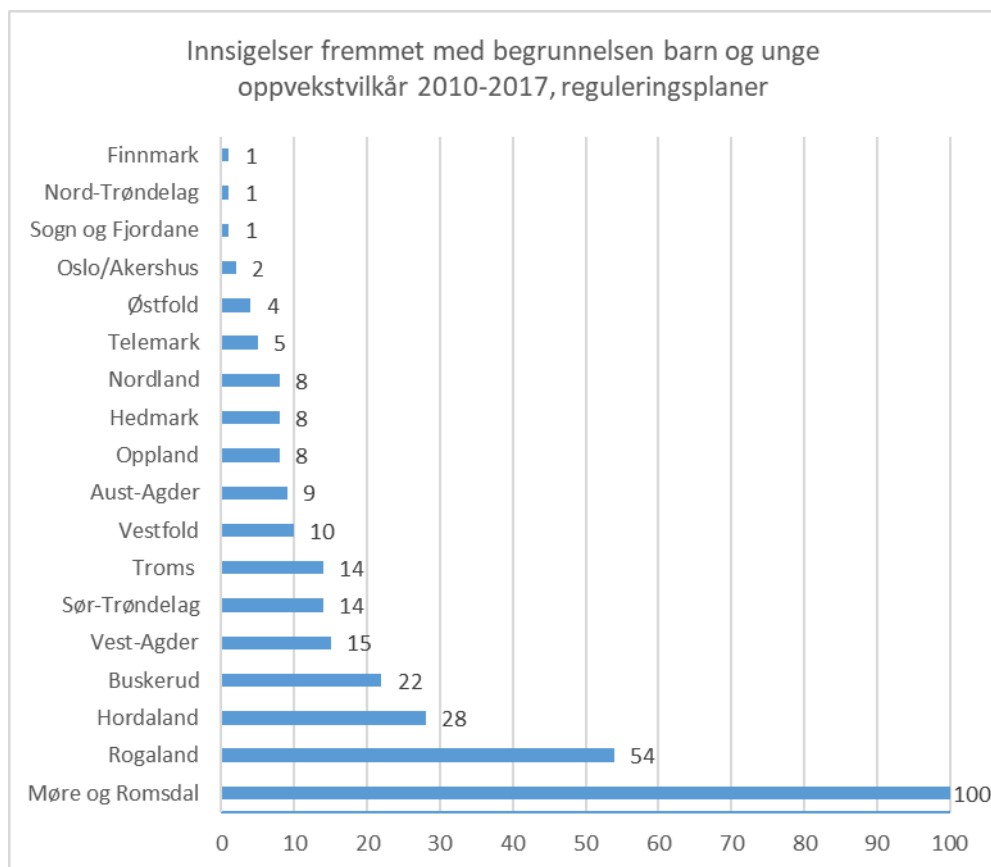


¹¹ Funksjonen som klageinstans for kommunale enkeltvedtak er delegert frå KMD til Fylkesmannen (pbl. § 1-9 femte ledd, jf. T-8/86, vidareført i T-2/09). Myndigheit til å oppheve kommunale planar av eige tiltak (utan klage) er derimot ikkje delegert. Etter plan- og bygningslova §§ 11-16 tredje ledd og 12-13 tredje ledd er det departementet (KMD) som har myndigheit til oppheve kommunale planar på grunn av strid med nasjonale interesser. Denne myndigheita er ikkje delegert til Fylkesmannen, og vi har lagt dette til grunn i Sogn og Fjordane. Det må altså skiljast mellom saker vi får som klageinstans etter klage frå private partar og organisasjonar mv. (jf. pbl. § 12-12 tredje ledd, jf. § 1-9), og legalitetskontroll/ oppheving av eige initiativ.

De fleste innsigelser med begrunnelse at hensynet til barn og unges oppvekstvilkår ikke er ivaretatt fremmes til reguleringsplaner. Her ser vi at antall innsigelser har økt jevnt fra året etter loven trådte i kraft og til 2015, med det høyeste antallet. Selv om fylkesmannsembetene er de som fremmer flest innsigelser med denne begrunnelsen, ser vi at fylkeskommunene fremmet 14 innsigelser til kommuneplaner og 9 til reguleringsplaner i toppåret 2015. Etter 2015 ser vi en nedgang igjen, før antallet i 2017 har stabilisert seg noenlunde på samme nivå som før toppåret i 2015, dog kun for kommuneplaner.

Dersom vi sammenlikner de ulike embetene finner vi imidlertid en stor forskjell mellom embetene, illustrert i figuren under. Denne figuren viser hvor hyppig ulike embeter fremmet innsigelse til reguleringsplaner i samme periode (2010-2017).

Figur 7.4: *Variasjon i hvor hyppig ulike fylkesmannsembeter fremmer innsigelser (KOSTRA 2017).*



Figuren viser stor variasjon mellom fylkesmannsembetene, i hvor hyppig de fremmer innsigelse med begrunnelse barn og unges oppvekstvilkår. Det er ikke fylkene med størst forekomst av reguleringsplaner som fremmer det oftest.

Spørsmålet er om dette er en forskjell i organisasjonskultur, eller faktisk reflekterer forslagstillers evne til å ivareta hensynet til barn og unges oppvekstvilkår. I de kvalitative studien går det frem at det er ulik praksis når det gjelder hva embetene fremmer innsigelse på grunnlag av.

De aller fleste av embetene som fremmer innsigelse, gjør det på grunnlag av mangler ift krav om utforming av areal for barn og unge (lek-/friområde og uteoppholdsareal) funksjons- og

kvalitetskrav til slike areal, eller manglende erstatningsareal for nedbygging av friområde.

Fylkesmannsembetet i Nordland rapporterer at de har fremmet tre innsigelser i 2014, tre i 2016 og to i 2017 – alle til reguleringsplaner. De skriver at innsigelse er knyttet til manglende oppfølging av rikspolitiske retningslinjer for barn og unge, og fremmes der det ikke er foretatt en vurdering av hensynet til barn og unge og der arealer for lek og uteopphold ikke er sikret.

Fylkesmannsembetet i Hedmark oppgir også at de vurderer om hensynet til barn og unge er vurdert i arealplansaker, og om nødvendig fremmer de innsigelse. Slike innsigelser løses ved dialog med kommunen, og har ikke vært tema i noen sak som er sendt til departementet de siste 10 årene.

Også fylkesmannsembetet i Troms har fremmet flere innsigelser (6 bare i 2017) på bakgrunn av at hensynet til barn og unge ikke var tilstrekkelig ivaretatt. Informanten fra embetet oppgir at hovedparten av innsigelsene var knyttet til byutvikling og manglende lekearealer og nærmiljøanlegg. Andre årsaker, som oppgis å være en gjenganger er snødeponier på lekeplasser.

Flere embeter, som Sogn og Fjordane og Agder rapporterer at de fremmer innsigelse begrunnet i kravet om areal for barn og unge (leik-/friområde og uteoppholdsareal) ikke er overholdt, men de opplever det er vanskeligere å fremme innsigelse når det prosessuelle kravet om medvirkning ikke er ivaretatt. Prosessuelle mangler oppleves å være vanskelig å følge opp fordi de er vanskelig å fange opp i høringsdokumentene. I slike saker følger de heller opp kommunen med veiledning og innspill. Også kommuner rapporterer om at fylkesmannen er særlig oppmerksom på kravet om lekearealer;

«Det vi har merket mest borte med oss er faktisk dette her med forholdet barn og unge, i detaljreguleringsplanene. At det blir satt av nok til lekearealet, til grøntarealet til rekreasjonsområde og det er jo det som oftest går til fylkesmannen»
(ordfører, liten kommune).

Et av de embetene som arbeider mest systematisk med barn og unge, Møre og Romsdal, er også det som har fremmet langt flest

innsigelser med begrunnelse i barn og unges oppvekstvilkår. Informanten fra embetet sier at dette er det av plantemaene de har fremmet mest innsigelser til, både til kommuneplaner- og reguleringsplaner. Det spesielle her er at innsigelsene ikke bare er fremmet på grunnlag av manglende substansielle forhold som lekeplasser, men også på grunnlag av manglende deltaking og medvirkning fra barn i planprosessen. Gjennom innsigelsene, tilbakemeldinger og videre dialog er mangler på dette området rettet opp.

Andre fylkesmannsembeter har i liten grad brukt innsigelsesmyndigheten. Og et interessant innspill fra et av embetene er at regjeringens rundskriv H-2/14 som omhandler en tilstramning av innsigelsespraksisen, også slår ut når det gjelder fylkesmannsembetenes oppfølging av hvordan kommunene ivaretar deltakelse fra barn og unge. Informanten sier at innsigelser iflg H-2/14 bare skal brukes der det er klar motstrid med nasjonale eller vesentlige regionale interesser, og bare hvor innsigelser er nødvendig. Embetet tolker derfor at «Reine prosessuelle manglar, som ikkje nødvendigvis har påverka høyringsutkastet, og heller ikkje det endelege planvedtaket, vert i forvaltningspraksis derfor ikkje følgt opp som ein motsegn grunn. Unntak vil kunne tenkast, men terskelen for motsegn vil truleg vere høg».

8 Oppsummering av empiriske funn

8.1 Stor variasjon i hvordan kommunene ivaretar kravene

Planlovutvalget (NOU 2001:7) bemerket i 2001 at «Det kan virke som at plan- og bygningsloven og de rikspolitiske bestemmelsene i dag fremstår som lite konkrete og uforpliktende for kommunene» (s. 197). I tillegg sier forarbeidene til loven tydelig at hensynet til barn og unge, en relativ svak gruppe, skal veie tungt. Fremstår de eksisterende rettsreglene i pbl (2008) som mer konkrete og forpliktende? Og tillegges dette hensynet tilstrekkelig vekt? Hovedinntrykket fra de empiriske studiene våre, og andre relevante studier vi har referert til, er at dagens praksis ikke i tilstrekkelig grad oppfyller disse intensjonene.

8.1.1 Mangel på operasjonalisering av hva som er gode oppvekstvilkår

Utfordringen er for det første, en mangel på operasjonalisering av hva som er gode oppvekstvilkår. Mens enkelte kommuner har operasjonalisert hva de mener med gode oppvekstvilkår og institusjonalisert det som normer og krav i planleggingen, mangler en stor andel kommuner bevissthet om dette.

8.1.2 Systematiske forskjeller etter kommunestørrelse – små kommuner rapporterer i mindre grad at de ivaretar kravene

For det andre viser studiene våre *systematiske forskjeller etter kommunestørrelse*, hvor små kommuner i mye mindre grad enn store kommuner rapporterer at de ivaretar hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i sin planlegging. Vi finner markante forskjeller etter kommunestørrelse når det gjelder å ha ordninger som systematisk ivaretar hensynet til barn og unges oppvekstvilkår. Vi finner videre markante forskjeller etter kommunestørrelse når det gjelder hvordan de rapporterer at Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging påvirker kommunens planlegging. Det samlede inntrykket er at små kommuner mangler både kompetanse og kapasitet til å ivareta hensynet til barn og unge i planleggingen på en god nok måte.

Medvirkningsbestemmelsene i loven er ment å virke som medvirknings- og kunnskapskanaler, også for å kanalisere inn kunnskap om barn og unges behov og preferanser for å ivareta deres oppvekstvilkår i planleggingen. Barns bruk av nærområdet er essensiell kunnskap arealplanleggingen må bygge på. Enkelte fylkesmannsembeter oppgir at de sliter med å få kommunene til å oppfylle lovens krav når det gjelder barn og medvirkning, og mener at det planlegges for barn på voksnes premisser uten at barn er involvert. Enkelte embeter medgir at dette er et tema de burde jobbe mer med.

Dette er også vektlagt i MDs temaveileder (MD 2012). Siden de fleste planene har konsekvenser for barn og unge er det viktig at beslutningstakerne (både faglige og politiske) får informasjon og kunnskap om hvordan barn og unge bruker, beveger seg i og vurderer nærmiljøet. Det er planleggernes ansvar å synliggjøre dette i saksframstilling og kartgrunnlag i plan- og byggesaker, slik at politikerne har god kunnskap om saken når de skal fatte beslutninger. MDs temaveileder viser også til kravene i forvaltningslovens § 17, og forskrift om konsekvensutredninger § 1. Vi stiller oss bak temaveilederens betoning av at barnetråkkregistreringene er viktige fordi de er basert på barns og unges egne kunnskaper. Informanter stiller også spørsmålsteget ved om kommunene legger til rette for at barn og unge er tilstrekkelig

informert til å medvirke på en god måte, når kommunene ikke nødvendigvis sikrer et klart og barnevennlig språk. Barneombudet legger vekt på at språk kan være svært fremmedgjørende, både for barn og voksne, og at man bør etterstrebe informasjon om planene (for eksempel på nettsidene) tilpasset 12-åringene. Dette vil også sørge for bedre formidling til voksne, i og med at pbl (2008) har et juridisk språk som innbyggerne ikke nødvendigvis kjenner seg igjen i.

Et viktig funn er at kommunene i hovedsak bruker «advocacy»-ordninger, i form av barnerepresentant, og i mindre grad aktivt involverer barna selv. I NOU 2003:12 understreket planlovutvalget imidlertid hvor viktig det var at barn selv ble involvert og fikk representere seg selv. Informantene fra Barneombudet påpeker at kommunene ikke bør forsuttere hva barn har behov for og hva som er gode oppvekstvilkår og utviklingsarenaer for barn og unge. De mener at det å snakke med barnet er en svært nyttig kilde til nyttig informasjon og at man kan slipper mange klageprosesser om man gjør dette grundig.

En ting som løftes frem i studien vår er den manglende koblingen mellom utdanningssektoren og planleggingssektoren, både i kommuner og på nasjonalt nivå. Som en avdelingsleder i et fylkesmannsembete uttalte:

«(krav til medvirkning fra barn og unge) følger pbl her, ikke noen vei utenom det, det er jo et prosesskrav. På landbruk og reindrift, samfunnsikkerhet har de struktur, ..(men) det mangler helt på helse og utdanning, er helt fraværende. Dårligst på utdanning. .. i den interdepartementale gruppe som jobber med pbl (hadde de) sagt at det har jo ikke vi noe med! Da faller jo barn og unge ut av mye av samfunnsplanlegginga».

Ut fra det vi finner i våre og andres studier så representerer presiseringene som ble gjort i loven, *ikke tilstrekkelig konkretisering* av kommunenes forpliktelser.

8.2 Hensynet til barn og unges oppvekstvilkår vektet ofte ned i kommunale planbeslutninger

Barneombudet erfarte i forkant av pbl (2008) at barns interesser fikk *liten vekt* i forhold til økonomi og andre interesser (NOU 2003:14, s 169). I forarbeidene til loven ble det derfor understreket at «Dersom det oppstår konflikt om et areal, skal barns interesser gå foran andre interesser» (Ot.prp. nr.32 (2007-2008), se også MD 2012:9-10).

De sterkeste virkemidlene i pbl (2008) er knyttet til arealplanlegging, og til barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal (reguleringsbestemmelser § 12-7,4). Når det gjelder arealplanlegging, så viser både casestudier og intervjuer med sentrale aktører (fylkesmannsembeter, Barneombudet) at bestemmelser om lekeareal fungerer – slik at lekeareal sikres i detaljreguleringer. Men studien viser også at der barn og unges interesser står imot viktige nærings- eller utbyggingsinteresser, så taper de ofte kampen (Bringeland 2017, Martinsen 2018, Netland 2008). Våre studier tyder altså på at intensjonen ved loven, om at barns interesser skal gå foran andre interesser ved konflikt, ikke ivaretas.

Det er altså knyttet konkrete krav til å belyse konsekvensene for barn og unge i planprosesser. Hovedinntrykket er at dette ikke i tilstrekkelig grad ivaretas. Ofte tematiseres ikke konsekvensene for barn og unge i planene. Videre er en av de største utfordringene knyttet til at kommunen ikke tenker helhetlig rundt hva små og store prioriteringer og vedtak *i sum* får av konsekvenser for barn og unges oppvekstvilkår. Mye av premissene for barn og unges oppvekstvilkår legges i *budsjettprosessen*, og de færreste kommuner har involverende budsjettprosesser. Mens planprosesser har strenge krav til seg for offentlighet og medvirkning, er ikke budsjettprosesser underlagt samme prosesskrav. En annen utfordring som trekkes frem av informanter i kommunene, fylkeskommunene, og hos fylkesmannen er at det ofte er *betydelige utfordringer med å få til godt samarbeid mellom skolesektoren og plansektoren* i kommunene. Dette innebærer at kommunenes samfunnsplanleggingen etter pbl (2008) i mye større grad enn i dag bør brukes til å legge gode rammer for tverrsektorielt samarbeid

for å sikre gode oppvekstvilkår for barn og unge – og for å sikre at kommunen faktisk prioriterer dette området også økonomisk.

8.3 Stor variasjon i hvordan fylkesmannsembetene følger opp kommunene – uklarhet rundt krav til oppfølging

Studien har spesielt sett på hvordan fylkesmannsembetene arbeider for å følge opp kommunene. Vi finner stor variasjon mellom embetene på hvordan de følger opp de enkelte områdene i RPR-barn og planlegging. Hovedinntrykket er at fylkesmannsembetene følger opp de konkrete kravene til lekeareal i arealplaner, men at de mindre håndfaste kravene – som dette - ikke følges like godt opp.

8.3.1 Oppfølging av ordningen som kreves i pbl § 3-3

I fylkesmannsundersøkelsen går det frem at det er uklarheter rundt KMDs veileder for ordningen som kreves i henhold til § 3-3. For det første er det diskusjon rundt kommunens rapporteringsplikt om ordningen. I veilederen heter det at kommunene etter § 3-3 skal ha en særskilt ordning for barn og unge, og at når denne er valgt, så skal dette meldes til fylkesmannen med kopi til fylkeskommunen, hvor det må opplyses om hvordan ordningen er organisert. Likeså må det opplyses om hvordan forholdene i kommunen er lagt til rette slik at vedkommende som er utpekt kan ivareta barn og unges interesser i plan- og byggesaksbehandlingen. På spørsmål til embetene om de har samlet inn denne informasjonen de får når kommunene melder inn ordning, og laget en oversikt over det, så får vi ulike svar. Omtrent halvparten av embetene som har svart har oversikt over kommunenes ordninger, som er sendt oss. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane skriver imidlertid i en e-post at:

«Kommunane si rapporteringsplikt etter § 3-3 tredje ledd, jf. T-1513 pkt. 5.2 bokstav J, har altså i praksis blitt oppfatta som ei norm for god planleggingsskikk og oppfylging for oppfylging av § 3-3 tredje ledd, meir enn eit strengt juridisk krav om å underrette

Fylkesmannen og fylkeskommunen om lokal ordning. Dette er ein av grunnane til at Fylkesmannen ikkje har utarbeidd ei særskilt oversikt som etterspurt i bokstav a. Fylkesmannen har såleis ikkje handheva eller følgd opp denne rapporteringsplikta meir løpande eller konkret overfor kommunane».

Embetet oppfatter altså ikke at det i de nasjonale styringssignalene foreligger en rapporteringsplikt for kommunene til å melde inn hvilke ordninger de har. Særlig trekkes det frem at rapporteringen ikke er en direkte del av rundskriv T-2/08 «Om barn og planlegging», og at de RPR-barn og unge ikke er reviderte etter at pbl (2008) trådte i kraft. Rapporteringsplikten forstås som å være innfortolket i de rikspolitiske retningslinjene av departementet i temaveileder T-1513, pkt. 5.2 bokstav J (s. 20-21), men embetet presiserer at denne bare har status som veileder.

Vi ser altså at det er et behov for avklaring rundt hvordan fylkesmannsembetene skal følge opp hvorvidt kommunene følger lovens krav eller ei.

8.3.2 Oppfølging av RPR'ens ulike deler

Hovedinntrykket er at fylkesmannsembetene følger opp de konkrete kravene til lekeareal i arealplaner, men at de mindre håndfaste kravene ikke følges like godt opp. Både i sin høringspraksis og innsigelsespraksis har de fleste embetene et fokus på arealplanlegging, mer spesifikt å sikre lekeareal, og ikke på den bredere samfunnsplanleggingen eller handlingsdelen/økonomiplan.

Pbl (2008), operasjonalisert gjennom RPR-barn og unges punkt 4a, ivaretar barnekonvensjonens krav til at kommunene skal vurdere konsekvenser for barn og unge i plan- og byggesaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven. Flere embeter sier at de etterspør konsekvenser av tiltaket for barn og unge, et krav som står mest eksplisitt nedfelt i RPR- barn og unge, punkt 4, og har påberopt saksbehandlingsfeil i saker der dette kravet ikke har vært ivaretatt. Men ikke alle oppgir en slik praksis.

Inntrykket fra undersøkelsen til fylkesmannsembetene er at de i mindre grad følger opp barns rett til medvirkning, altså RPRs

punkt 4d om at kommunen skal 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. Flere informanter fra embetene uttrykker at det er vanskelig å vite hva som skal være innslagspunktet for innsigelse her, også siden det nå har kommet styringssignaler gjennom rundskriv om å vekke kommunalt selvstyre tyngre (og dermed redusere antall innsigelser).

Studien kan tyde på at RPR'en bredde snevres innholdsmessig inn i fylkesmannsembetenes innsigelsespraksis, hvor svært mange embeter opplever at det er vanskelig å følge opp hvordan kommunene involverer barn og unge gjennom innsigelsesordningen. Med utkastet til retningslinjer for innsigelse, som Helsedirektoratet nå utarbeider, risikerer man ytterligere innsnevret. Under punktet for RPR'en fremheves bare det fysiske aspektet.

Slik vi forstår det, sikrer derfor fylkesmannsembetenes oppfølging av kommunen gjennom høringsuttalelser og innsigelser *i liten grad* et helhetlig perspektiv på kommunens samlede innsats for barn og unge i samfunnsplanlegging. Et slikt perspektiv ser helhetlig på tjenestetilbudssiden, samordning av tjenester overfor barn og unge, samt arealplanleggingen. Dette er særlig viktig ut fra et folkehelseperspektiv hvor forebyggende innsats, og utjevning understrekes.

9 Forslag til endringer i pbl (2008) og RPR

9.1 Endring av begrepet «barn og unges oppvekstvilkår» i § 1-1 til å inkludere «livsmestring»

De empiriske studiene viser et sterkt fokus på arealplanlegging, og krav til fysiske omgivelser. Barn og unges oppvekstvilkårene er vel så sterkt påvirket av den helhetlige samfunnsplanleggingen som legger rammer for kommunens tjenesteutvikling, samordning av tjenester og innsats overfor målgruppen og økonomiske prioriteringer.

For å synliggjøre at kommunene må ha en helhetlig tilnærming til å ivareta hensynet til barn og unges oppvekstvilkår, og at kravet omhandler alt fra kommunal planstrategi, kommuneplanens samfunnsdel, arealdel (og andre arealplaner), og handlingsdel/økonomiplan, så bør et nytt begrep legges til. Også ut fra et folkehelseperspektiv, som legger stor vekt på forebygging, er dette viktig.

Begrepet «livsmestring» er et viktig flerfaglig tema i den fagfornyelsen som foregår i kunnskapsløftet i skoleverket. Begrepet «livsmestring» handler om å kunne forstå og ha mulighet til å påvirke avgjørende faktorer for mestring av eget liv. Dette forutsetter en god balanse mellom de krav omgivelsene stiller og de forutsetninger som enkeltmennesket har¹². I fagfornyelsen av Kunnskapsløftet (læreplanen) vil «folkehelse og livsmestring» være

¹² <https://helsedirektoratet.no/folkehelse/psykisk-helse-og-rus/psykisk-helse-i-skolen/psykisk-helse-og-livsmestring-i-skolen>

ett av tre flerfaglige temaer. Det er derfor gode argumenter for å speile dette begrepet i pbl (2008), i tillegg til gode oppvekstvilkår, fordi det vil representere en dypere forståelse av som er målet med gode oppvekstvilkår. Det vil i tillegg representere en god kobling til skolens målstrukturer. Dette er viktig, fordi både vår og andre studier peker på at mangel på tverrsektorielt samarbeid overfor barn, for eksempel mellom planetat og skoleetat, er en stor utfordring.

9.2 Ta inn Barnekonvensjonen i lovteksten

I tillegg kan det være gode argumenter for å forankre både substanskravet og deltakelseskravet i FNs Barnekonvensjon. Her bør også kommunens plikt til å gi opplæring i de rettigheter og plikter som følger av pbl inn. Dette understrekes av representanter fra Barneombudet: «Hvis du får henvise til Barnekonvensjonens bestemmelser, om høring av barn og barns beste vurderinger, så vil du med en gang sånn som vi gjorde i opplæringsloven nå, tok inn Barnekonvensjonen i teksten, nettopp for å synliggjøre at dette ikke bare er en intensjon eller en anbefaling, men faktisk et lovkrav».

9.3 Endring i medvirkningskapittelet i loven

9.3.1 § 5-1 bør inneholde krav om dialog-arenaer for barn (og for voksne) i planprosesser

I forarbeidene til loven (NOU 2003:14) understrekes betydningen av at medieringen av barns livsopplevelser og interesser best skjer av dem selv. Barneombudet rapporterer om at voksne tror deres intensjoner om å ønske noe godt for barn oppfyller lovkravene. I henhold til Barnekonvensjonen, hvor barns rett til deltakelse er forankret i et rettighetsperspektiv, er ikke dette tilstrekkelig.

Som det understrekes i oppsummeringen fra Evaplan (Hanssen og Aarsæther 2018b) så er en grunnleggende tankegang i planlovutvalgets arbeider (NOU 2001: 7, 2003: 14) at diskusjon og deliberasjon fører til et mer kunnskapsbasert og bedre sluttresultat av planleggingen. I tillegg bidrar det ofte til høyere tillit og

legitimitet til planprosess og det folkevalgte organ som gjør endelig vedtak. Det er derfor gode argumenter for at det i prosessene rundt kommuneplanens samfunnsdel og arealdel, bør være krav om medvirkningstiltak som kan karakteriseres som «dialogarenaer» (folkemøter, plansmier, workshops osv). Det bør også finnes dialog-arenaer tilpasset barn og unge i slike planprosesser.

§ 5-1 bør derfor inkludere krav til medvirkningstiltak som kan kategoriseres som «dialog-arenaer» - for barn (og voksne), slik at det kan legges til rette for meningsfull deltakelse.

9.3.2 Presisering av hva kommunen har hjemmel til gjennom påse-ansvaret i § 5-1.

I detaljreguleringer må det spesifiseres et ansvar for å involvere barn og unge, slik at kommunene ikke er i tvil om at de har hjemmel til å bruke «påse-ansvaret» i § 5-1 til å avkreve av forslagsstillere at de involverer barn og unge aktivt gjennom medvirkningstiltak utover minstekravet.

Dette er i tråd med hva Evaplan-undersøkelsen konkluderer med for medvirkning generelt (Hanssen og Aarsæther (2018b)). Kommunenes «påse-ansvar» skal sikre at private forslagsstillere legger til rette for medvirkning, men kravet i loven oppleves å være for lite presist formulert. I dag står det i § 5-1: «Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private» Kommunene opplever at det er uklart hva de har hjemmel til å avkreve av de private forslagsstillerne når det gjelder gjennomføring av medvirkningsprosesser utover minstekravet. Har de for eksempel hjemmel til å be forslagsstillere gjennomføre tid- og kostnadskrevende plansmieprosesser i et stort utbyggingsområde? Har de hjemmel til å be om folkemøter, etc.? Som vi derfor konkluderer med i Hanssen og Aarsæther (2018b), så er det behov for presisering i loven som istandsetter kommunene til å sikre det lovforarbeidet legger opp til: sterke forventninger om relativt omfattende tidligmedvirkning, også i detaljreguleringer som utformes av private forslagsstillere.

9.3.3 Medvirkning har et demokratiopplæringsformål – dette må stadfestes eksplisitt

Det er også gode argumenter for å eksplisitt gi uttrykk for medvirkningens demokratiopplæringsformål i lovparagrafen. At medvirkning er viktig som en skole i demokrati og samfunnsdeltakelse trekkes frem i NOU 2003:14 og NOU 2001:7.

I tillegg må medvirkning fra barn og unge sees i sammenheng med det tydelige demokratikompetansebyggingsmandatet skolen når har fått, etter opplæringsloven – men særlig i fagfornyelsen av Kunnskapsløftet (læreplanen). Å delta i kommunens og nærområdets planprosesser er en forutsetning for at man tidlig i livet får oppleve at man kan influere sine omgivelser. Da bør også kommunen sikre at det finnes medvirkningstiltak i planprosessen som er med på å «bygge borgere». Dette mandatet fordrer et systematisk samarbeid mellom skolene og kommunens planavdeling i det kommunale planleggingsarbeidet – på alle plannivåer. Arbeidet må bygge på en erkjennelse av at å delta i planarbeid også er en *skole i medborgerskap*. Til dette formål er det ikke sikkert dagens krav om annonsering av oppstart, høring og offentlig ettersyn er tilstrekkelig.

Informanter i studien vår, som representerer fylkesmannsembetet, etterlyser en bedre kobling mellom skolesektoren og planleggingen etter pbl (2008) i kommunene – særlig knyttet til medvirkningskravene fra barn og unge. Om man ikke bedrer denne koblingen uttaler en informant «Da faller jo barn og unge ut av mye av samfunnsplanlegginga». Den gjensidige avhengigheten skoleverket og planetatene har av å samarbeide – som forutsetning for å nå sine mål - bør derfor speiles i pbl.

9.3.4 Kommunen må kunne stille krav til medvirkning fra barn og unge i prosjektets utformingsfase (byggesak)

Studiene av kompakt byutvikling (Hanssen og Aarsæther 2018 a,b, Hanssen mfl 2015, Nordbakke 2018) viser at byrdefordelingen i byutviklingen har endret seg, og at dette innebærer større behov for å styre prosessen også etter detaljreguleringen er vedtatt (Hanssen mfl. 2015). Kommunene krever i større grad at private

utbyggingsaktører tilbyr offentlige rom, som parker, møteplasser og torg, som en del av grunneierbidraget i store utbyggingsprosjekter. Byrdefordelingen vedtas gjennom rekkefølgekrav og planbestemmelser i detaljreguleringene og gjennom utbyggingsavtaler. Kommunene har imidlertid få muligheter gjennom pbl. til å avkreve medvirkning fra naboer, kommende brukere eller barn og unge *i utformingen av de offentlige rommene*, for å kanalisere inn behov, preferanser og lokalkunnskap i denne fasen. Dagens planpraksis har dermed ført til et nytt demokratisk underskudd, og et nytt behov for å sikre medvirkning og kanalisering av lokalkunnskap inn i utformingsfasen av slike offentlige rom eller andre tiltak – selv om de er privat eid, privat planlagt og blir utformet av private aktører (byggesak, utforming av konkret prosjekt). Det bør derfor innføres *reguleringsbestemmelser* i område- og detaljreguleringer som gir kommunene mulighet til å stille krav om medvirkning fra barn og unge, og også nærmiljøet generelt, i utformingsfasen.

9.4 Manglende styringsinstrument i detaljplanleggingen?

En representant fra KS trekker i et innspill frem at ordlyden i lovparagrafene bør endres, for også å ivareta behovene til ungdom – ikke bare små barn. Pbl §12-7 punkt 4 sier «...og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal», og flere erfarer at ordet «lek» ofte kun blir oppfattet som «et klatrestativ, en huske og en sandkasse» (noe som ikke passer like godt for ungdom, eldre mm). Også andre studier (se Aune 2015) finner at dagens ordlyd fortolkes som lekearealer for de minste barna, siden disse regnes som å være minst arealkrevende.

Om det i lovens tekst føyes til «ungdom og aktivitetsområder» - vil man fremtvinge en større diskusjon om hva behovene er for ulike aldersgrupper av barn og unge i det spesifikke området. Dessuten erfarer flere at selv om forslagstillerne ivaretar kravet om lekeplasser, så plasseres de ofte på det mest ugunstige punktet på eiendommen. Dermed bør kommunen stille krav til plassering av aktuelt område (slik at det ikke bare blir et prosenttall utbygger må forhold seg til i forhold til «blå/grønn struktur»). Dette er det allerede åpning for i loven.

9.5 Krav om barnekonsekvensanalyser

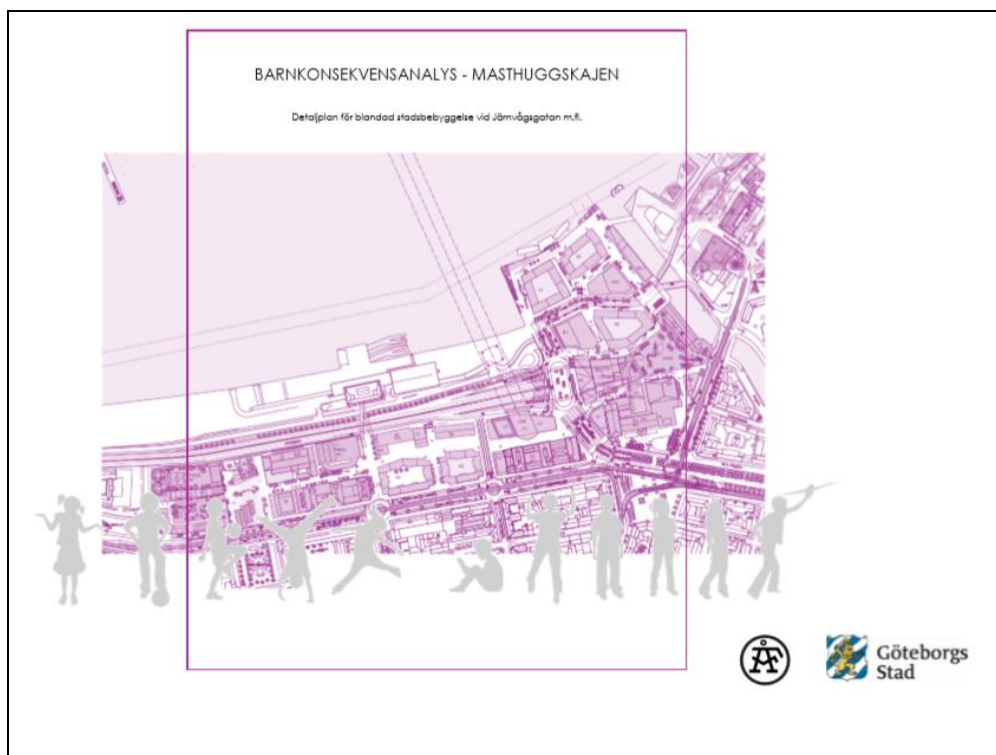
Lovverket skjerper utredningsplikten når det treffes vedtak som angår barn og unge (Winge 2018), noe som er spesifisert i RPR-barn og planlegging (pkt 4a). Denne er en operasjonalisering av Barnekonvensjonens krav, og dermed av Grunnlovens § 104. Kunnskap om konsekvensene av kommunens samlede innsats for barn – både av tjenestetilbud og arealpolitikken – må ligge til grunn for ny samfunns- og arealplanlegging. I likhet med Barneombudet (2017) vil vi derfor argumentere for at det bør innføres krav om «Barnekonsekvensanalyser» i kommunenes plansyklus, for å sikre at dette kravet oppfylles, primært i arbeidet med kommunal planstrategi eller kommuneplanen. Denne bør være basert på omfattende involvering fra barn og unge, men også andre kunnskapskilder, og gi innspill til både kommuneplanens samfunnsdel og arealdel.

Dette har lenge vært en svensk praksis. Den svenske Barneombudsmannen utformet allerede i 2001 en modell for barnekonsekvensanalyser som skulle understøtte kommuners, fylkeskommuners (landsting) og statlige myndigheter i arbeidet med å ivareta barnets beste i beslutningstakingen. Den nyeste versjonen av modellen omtales som «et verktøy for å omsette barnekonvensjonen i handling og synliggjøre barnets beste... Hensikten er både på kort og lang sikt, å forbedre barn og unges oppvekstvilkår»¹³. Modellen bygger på en forståelse av FNs barnekonvensjon som fremholder at barnet selv skal høres. Som Barnombudsmannen sier på samme nettside:

«En annan viktig vägledning finns i artikel 12, om respekten för barnets åsikter, som är intimt förknippad med artikel 3. För att man ska kunna bedöma barnets bästa måste barnet själv ges möjlighet att framföra sina synpunkter. För att barnets bästa ska kunna tillgodoses måste barnets åsikter tillmätas betydelse. Först när barnet själv fått uttrycka sina åsikter och de tas med i besluten, kan barnets bästa i egentlig mening lyftas fram och sättas i främsta rummet».

¹³ https://www.barnombudsmannen.se/globalassets/dokument-for-nedladdning/publikationer/faktablad/faktablad2_uppna11.pdf

Figur 9.1: *Eksempel på barnekonsekvensanalyse fra Göteborg*¹⁴



Det er viktig å ikke redusere hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i en barnekonsekvensanalyse til bare å være relevant for arealplanleggingen (lekeplasser, trygge skoleveier etc). Som tidligere kapitler får frem, så må plantiltak for å bedre folkehelsen følges av sosial- og velferdstjenester og tiltak som støtter opp om de fysiske tiltakene. Den generelle samfunnsplanleggingen, og budsjettprosessen, er viktig. Også Barneombudet understreker samfunnsplanleggingen; «Men hvis du tenker samfunnsplanlegging, så skorter det mye på forståelsen av forpliktelsene generelt, spesielt to ting vi er opptatt av, vurderingen av hva som er best for barna og barns rett til å bli hørt. Som individ og som gruppe. Særlig gruppetenkingen, den grupperettigheten som er viktig her.

¹⁴ [http://www5.goteborg.se/prod/fastighetskontoret/etjanst/planbygg.nsf/vyFiler/Masthugget%20-%20järnvägsgatan-Plan%20-%20granskning-Barnkonsekvensanalys/\\$File/07_Barnkonsekvensanalys%20BKA%202016-10.pdf?OpenElement](http://www5.goteborg.se/prod/fastighetskontoret/etjanst/planbygg.nsf/vyFiler/Masthugget%20-%20järnvägsgatan-Plan%20-%20granskning-Barnkonsekvensanalys/$File/07_Barnkonsekvensanalys%20BKA%202016-10.pdf?OpenElement)

Hvordan kan barn medvirke i å lage tjenester som er gode for dem?».

Særlig kan en barnekonsekvensanalyse få frem implikasjonene av manglende samarbeid mellom kommunale etater og virksomheter. Dette samordningsbehovet er prekært overalt, men effekten av manglende samordning slår ekstra hardt ut for barn. De kan ikke selv gå inn og ta en koordineringsrolle overfor et ukoordinert tjenesteapparat, mens en bruker som er voksen kan skrape på dørene og avkreve tjenesteapparatet å snakke sammen. Det kan ikke barn selv, og sårbare barn har ofte ikke foreldrene som er ressurssterke nok til å ta en slik rolle. Representanter for Barneombudet understreker problemet: «Og der står det veldig klart at i alle avgjørelser og organisering, all handling, så skal barnets beste være et grunnleggende utgangspunkt. Da må man se på, er det til barnets beste at forvaltningen har veldig sektorinndeling? Er det til barns beste at klageinstansen hos fylkesmannen er veldig sektorinndelt? Eller er det dette at man må se ting i sammenheng?» En barnekonsekvensanalyse kan være et samordningsverktøy (eller bevisstgjøringsverktøy) for å få mer helhetlig tenkning rundt barn i kommunen.

En barnekonsekvensanalyse kan blant annet inneholde (Opplæringslovutvalget, notat 28.2.2018):

a) Beskrivelse av dagens utfordringsbilde for barn og unge, relatert til temaer i samfunnsdelen

Her kan analysen bygge på oppdaterte folkehelsesdata om barn og unge, og diskutere konsekvensene av situasjonen i velferdstjenester relevant for barn og unge, i de budsjettmessige prioriteringene som gjøres hvert år, og om hvilke implikasjoner samordning/ mangel på samordning innad i kommunen (og utad) får for barn og unge.

b) Beskrivelse av utfordringsbildet knyttet til eksisterende arealdel/ arealutvikling

Analysen bør også inkludere en analyse av hvordan den eksisterende arealdelen får konsekvenser for hensynet til barn og unges oppvekstvilkår. Dette kan blant annet bygge på barnetråkk (se punkt 8.2), og kan også være et kunnskapsgrunnlag for påfølgende arbeid med kommuneplanens samfunnsdel og arealdel. Temaer som bør tas opp her er hvordan situasjonen er for trygge

skoleveier og mobilitetsakser for barn, hverdagsaktiviserende omgivelser etc., autonom bruk av nærmiljø til lek og sosial aktivitet. Her er det viktig å ikke bare se på forekomsten av punktvisse lekeplasser (som det er i dag) –men nettverkene og sammenkoblingen, og muligheten for fysisk mobilitet. I internasjonal litteratur vektlegges det at “Strategies should move away from addressing children’s needs primarily through playground provision to an integrated approach that can deliver the full range of streets and spaces needed for a successful children’s infrastructure network”. (ARUP 2017: 55).

9.6 Systematisk bruk av barnetråkk i kommunal planstrategi/planer etter pbl (2008)

Kommunens samfunnsdel og arealdel virker direkte inn på barns oppvekstvilkår, og i forarbeidene til pbl (2008) vektlegges barn og unges rett til medvirkning i planlegging, særlig i overordnede planer. De bør derfor trekkes systematisk med i dette arbeidet. Særlig i arealplaner (arealdel, områderegulering, detaljregulering) er barns bruk og opplevelse av nærmiljøet «taus» kunnskap (Nonaka og Takeuchi 1995) som er relevant å hente inn, og oversette til mer «eksplisitte» kunnskapsformer. Også tidligere evalueringer har anbefalt at det innføres et krav i RPR-BU om å dokumentere barn og unges arealbruk (Hanssen 2006). Barnetråkk er en metode som oversetter barns vurdering av nærområdet til kart- og symbolspråk, med tekstlige bidrag. Barnetråkk representerer dermed en viktig metodikk for å fange kunnskap som ikke på annen måte er tilgjengelig i planprosesser. Vi vil derfor anbefale at pbl (2008) inkluderer krav om systematisk bruk av barnetråkk i sitt overordnede planarbeid, primært knyttet til planstrategiarbeidet (evt også kommuneplanens arealdel). Dette kan være en obligatorisk del av en «barnekonsekvensanalyse», og representere et viktig kunnskapsgrunnlag for planstrategiens utfordringsbilde, samt påfølgende planprosesser. Ved å knytte gjennomføringen til planstrategiarbeidet, vil barnetråkk bli gjennomført jevnlig hvert fjerde år, og dermed representere oppdatert kunnskap. Dette er i tråd med den internasjonale byutviklingsdiskusjonen, hvor det argumenteres for at «Child-friendly planning must also be

evidence-based and user-centred» (ARUP 2017: 55), og bygge på «Neighbourhood mapping» (ARUP 2017: 52).

Et krav om systematisk bruk av barnetråkk fordrer et fast samarbeid mellom skolen og ansvarlig for kommunens planlegging om å involvere skoleelever gjennom barnetråkk.

Medvirkningsmetoden vil bidra til en høyere grad av måloppnåelse for et svært viktig mål i opplæringsloven § 1-1, og målene i læreplanen. Dette vektlegges av informanter fra Barneombudet; «hvis du ser på formålsbestemmelsene etter opplæringsloven, dette med at opplæringsformålet er å åpne dører mot verden.

Demokrati og medvirkning. Det er opplæringslovens bestemmelse § 1-1. Den har veldig gode formuleringer om hva opplæring er og skal være. Selv om ikke det er en rettighetsbestemmelse, så er det veldig mye der som kan forankres og speiles i pbl.»

Et av formålene til opplæringsloven er at barn skal utvikle «utvikle kunnskap, dugleik og holdninger for å kunne mestre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet», og at: «Dei skal ha medansvar og rett til medverknad» (se også Stray 2014). Læreplanens nye overordnede del, vektlegger utvikling av demokratisk kompetanse: «Demokrati og medborgerskap som tverrfaglig tema i skolen skal gi elevene kunnskap om demokratiets forutsetninger, verdier og spilleregler, og gjøre dem i stand til å delta i demokratiske prosesser» (punkt 2.5.2, basert NOU 2015:8, og Meld. St. 28 (2015–2016)). Meld. St. 28 (2015–2016) sier eksplisitt at «temaet er forankret i formålsparagrafen som understreker at opplæringen skal fremme demokrati, og at elevene har rett til medbestemmelse. Demokrati og medborgerskap som tema i skolen skal legge til rette for læring som styrker elevenes demokratiforståelse og evne til å delta i demokratiske prosesser og fellesskap»¹⁵. I læringsplakaten i Kunnskapsløftet er et av punktene at skolen skal «stimulere elevane og lærlingane/lærekandidatane i personleg utvikling og i styrking av eigen identitet, i det å utvikle etisk, sosial og kulturell kompetanse og evne til demokratiforståing og demokratisk deltaking» (boks 3.2 Meld. St. 28 (2015–2016)). Videre sier læreplanens overordnede del (i punkt 1.6) at «skolen skal være et sted der barn og unge opplever demokrati i praksis. Elevene skal erfare at de blir lyttet til i skolehverdagen, at de har

¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20152016/id2483955/sec4?q=demokrati>

reell innflytelse, og at de kan påvirke det som angår dem. De skal få erfaring med og praktisere ulike former for demokratisk deltakelse og medvirkning... Når elevenes stemme blir hørt i skolen, opplever de hvordan de selv kan ta egne bevisste valg. Slike erfaringer har en verdi her og nå, og forbereder elevene på å bli ansvarlige samfunnsborgere». Dette nedfeller seg i læreplanens mål for fagene, som for eksempel for samfunnsfag 7.trinn: «gjere greie for kva for moglegheiter, plikter og rettar barn og unge har til medverknad», i 10.trinn «gje døme på kva samarbeid, medverknad og demokrati inneber nasjonalt, lokalt, i organisasjonar og i skolen» og i Vg1/2 «utforske og diskutere korleis ein kan vere med i og påvirke det politiske systemet gjennom å bruke ulike kanalar for påverknad».

Informanter fra Barneombudet mener derfor at «det å forstå en planprosess, det å kunne delta i en planprosess, det innfrir en del av de kunnskapsplanene barn skal ha fra tidlig alder».

9.7 Revidering av Rikspolitiske retningslinjer for barn og planleggingen (1995)

Resultatene fra undersøkelsene, både i kommuner og fylkesmannsembetene, viser et stort behov for å revidere Rikspolitiske retningslinjer for barn og planleggingen fra 1995. Det er flere argumenter for dette.

a) For det første brukes mangelen på revidering siden 1995 som selvstendig argument av fylkesmannsembetene for å prioritere ned oppfølgingen av kommunene på dette området. Særlig trekkes det frem at rapporteringen ikke er en direkte del av rundskriv T-2/08 «Om barn og planlegging», og at RPR-barn og unge ikke er reviderte etter at pbl (2008) trådte i kraft.

Etter pbl (2008) brukes dessuten ikke betegnelsen 'rikspolitisk retningslinje' lenger, men snarere 'statlige planretningslinjer'.

b) For det andre må RPR'en moderniseres innholdsmessig, slik at den i større grad reflekterer lovens intensjon og et bredere folkehelseperspektiv (ikke kun et fysiske aspektet).

En modernisert versjon må i større grad reflektere rettighetsaspektet i Barnekonvensjonen, i tillegg til et bredere folkehelseperspektiv. Den må da vektlegge alle disse aspektene:

- Arealplanlegging vil fremdeles være viktig, og kravene om sikring av lekearealer etc må bli stående.
- Kravene til medvirkning for barn og unge må presiseres – i så stor grad at man kan fremme innsigelse om kravene ikke er oppfylt. I detaljreguleringer må det spesifiseres et ansvar for å involvere barn og unge, slik at kommunene ikke er i tvil om at de har hjemmel til å bruke «påse-ansvaret» i § 5-1 til å avkreve av forslagstillere at de involverer barn og unge aktivt gjennom medvirkningstiltak utover minstekravet.
- Kravene til å belyse konsekvensene av planbeslutninger (fra kommunal planstrategi og kommuneplaner, og helt ned til detaljreguleringer) må presiseres – i så stor grad at man kan fremme innsigelse om kravene ikke er oppfylt.
- Krav til at kommunen skal vurdere sin samlede innsats for barn og unge i sin samfunnsplanlegging, som avkrever at kommunen ser tjenestetilbudssiden (økonomisk prioritering og tjenesteutvikling), samordning av tjenester overfor barn og unge og arealplanleggingen *i sammenheng*. Dette er særlig viktig ut fra et folkehelseperspektiv hvor forebyggende innsats, og utjevning understrekes.

Departementenes og direktoratenes retningslinjer for innsigelse, som presiserer innslagspunktet for innsigelse, må ikke bidra til å innsnevre hvordan veilednings- og innsigelsesmyndigheten følger opp kommunene (for eksempel bare til å fremheve det fysiske aspektet).

Litteratur

- ARUP (2017) «Cities alive. Designes for urban childhoods».
London: Arup
- Aune, Mari Johansen (2015) *Planlegging for barnevennlig byutvikling: En studie av hvordan barns rettigheter forstås av aktørene i den urbane planleggingen på Saupstad-Kolstad i Trondheim*. Masteroppgave i samfunnsgeografi, UiO.
<https://www.duo.uio.no/handle/10852/45379>
- Aune, Mari, Mari Olimstad, Martin Svingen Refseth, Ulrike Helene Zamudio (2015) Children's Tracks: Advancing children's rights to participate in land-use planning? E-Government & Spatial Planning Decision-Making, ECTP-CEU Young Planners Workshop 2015, 11th Biennial of European Towns & Town Planners DUBLIN, pp. 86-99.
- Barneombudet (2017) Barns rettigheter i Norge 2017.
Barneombudets supplerende rapport til FN's barnekomite.
http://www.mynewsdesk.com/no/geodata-as/news/smart-bruk-av-barnetraakk-i-giske-kommune-153144?utm_source=Kommune%20nyhetsbrev%20&utm_medium=Nyhetsbrev&utm_content=Nyhetsbrev%20februar&utm_campaign=Nyhetsbrev%20kommune
- Barne- og familiedepartementet. (1999). Barnerepresentantens faktaperm. familiedepartementet, B.-o. Oslo.
- Bringeland, Linn (2017) Barn og unges involvering og innflytelse i den kommunale planleggingen - En kvalitativ casestudie i Sandnes kommune. Masteroppgave i by- og regionplanlegging. NMBU.

- Cele, Sofia & Danielle van der Burgt (2015) Participation, consultation, confusion: professionals' understandings of children's participation in physical planning, *Children's Geographies*, 13:1, 14-29, DOI: 10.1080/14733285.2013.827873
- Chawla, L. (red.) 2002a. *Growing Up in an Urbanising World*. Earthscan Publications, London.
- Chawla, L. 2002b. "Insight, creativity and thoughts on the environment": integrating children and youth into human settlement development. *Environment & Urbanization*, 14, 2. 11-22.
- Copus, C. (2003) Re-Engaging Citizens and Councils: The Importance of the Councillor to Enhanced Citizen Involvement, *Local Government Studies*, 29(2) 32-51.
- Derr, Victoria (2015) Integrating community engagement and children's voices into design and planning education, *CoDesign*, 11:2, 119-133, DOI: 10.1080/15710882.2015.1054842
- Farrelly, M. (2009) Citizen Participation and neighborhood Governance: Analysing Democratic Practice, *Local Government Studies*, 35(4), 387-400.
- Fung, A. and E. Olin Wright (2001) Deepening Democracy: Innovation in Empowered Participatory Governance, *Politics and Society*, 29 (1), 5-41.
- Gehl, Jan (2010) *Byen for mennesker*. Bogværket.
- Gehl, Jan (1971) *Livet mellom husene*. Arkitektens forlag.
- Gill, Tim (2018) *Reviving neighbourhoods: Case studies of child-friendly urban planning and design in Europe and Canada*. Report (to be published this autumn)
- Hanssen, Gro Sandkjær, Hege Hofstad og Inger-Lise Saglie (red) (2015). *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget AS.

-
- Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (2018a) Plan- og bygningsloven 2008: Fungerer loven etter intensjonene? Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjær og Nils Aarsæther (2018b) Plan- og bygningsloven 2008: En lov for vår tid? Oslo: Universitetsforlaget.
- Hanssen, Gro Sandkjær (2013) Negotiating urban space. Challenges of legitimacy in market-oriented urban planning. PhD-avhandling. Institutt for statsvitenskap, Universitetet I Oslo.
- Hanssen, Gro Sandkjær and Eva Irene Falleth (2014) 'Market-oriented Urban Planning – Constraining Citizen Participation', *Local Government Studies*, 40 (3), 403-428, DOI: 10.1080/03003930.2013.834254
- Hanssen, Martin (2006) Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge. En evaluering. NIBR-notat 2006: 127. Oslo: NIBR
- Healey, Patsey (1997) Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. Macmillian Press Ltd
- Hegna, Ingvild Aarholt (2017) Hvilke medvirkningsverktøy- og metoder brukes i norske kommuner og hvordan fungerer de? Folkestråkk 2017. DogA, juni 2017
- Helgesen, Marit K., Dawid S. Abebe og Arild Schou (2017) Oppmerksomhet mot barn og unge I folkehelsearbeidet. Nullpunktundersøkelse for Program for folkehelsearbeid settes i verk. Samarbeidsrapport NIBR/NOVA 2017.
- Henriksen, S.G. (2014) Barn og unges medvirkning i planprosesser gjennom Ungdomsråd - en kvalitativ casestudie av to norske kommuner. Master thesis. Ås: NMBU (University of Life Science)
- Hovden, Erik (2016) Erfaringer med barnestråkk i Ski kommune. Foredrag 26.4.2016.

- Hovind, Anne Kamstrup (2014) Utemiljø for barn og unge i Jessheim sentrum. Masteroppgave ved Instituttet for Landskapsplanlegging. NMBU
- Innes, J. and D. Booher (2004) Reframing public participation: strategies for the 21st Century, *Planning Theory and Practice*, 5 (4) pp. 419–436
- Knowles-Yáñez, Kimberley L. (2005) Children's Participation in Planning Processes, *Journal of Planning Literature*, Vol. 20, No. 1 (August 2005). DOI: 10.1177/0885412205277032
- Knudtzon, Lillin og Trond Tjerbo (2009) De unge stemmene. Innflytelsesorgan for barn og unge i kommuner og fylker. NIBR-rapport 2009:34)
- Knudtzon, Lillin (2018) *Kan vi snakke om medvirkning? Sivilsamfunnets innflytelse og bidrag i reguleringsprosesser*. PhD-avhandling. NMBU.
- Martinsen, Christina (2018) Decoration or participation? Children's Tracks and the zoning planning of an area undergoing development and densification. Master thesis. Faculty of Landscape and Society. NMBU
- MD (Miljøverndepartementet) (2012) Temaveileder: Barn og unge og planlegging etter plan- og bygningsloven <https://www.regjeringen.no/contentassets/bccd028e3b494d2fa8c6840851f2f2f2/t-1513.pdf>
- Meld. St. 28 (2015–2016) Fag – Fordypning – Forståelse — En fornyelse av kunnskapsløftet
- Netland, M. E. (2008) Rom for dissens? Medvirkning og governance i privat planleggingskontekst. Masteroppgave, Institutt for landskapsplanlegging, Universitet for miljø- og biovitenskap.
- Nonaka, I. and H. Takeuchi (1995) *The knowledge creative company: How Japanese companies create the dynamic of innovation*. Oxford: Oxford University Press.

- Nordbakke, Susanne T Dale (2018) Barn og unge I den kompakte byen. PLAN, 2/2018, 20-27.
- NOU 2015:8 Fremtidens skole – fornyelse av fag og kompetanser.
- Opplæringslovutvalget (2018) Barnekonsekvensutredninger i utvalgets arbeid og utvalgets utredning. Notat fra sekretariatet, datert 28.2.2018.
- Oslo kommune, Plan og bygningsetaten (2018) Utearealnormer Normer for felles leke- og uteoppholdsarealer for boligbygging i Oslo.
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/1328825/Innhold/Plan%20C%20bygg%20og%20eiendom/Byggesaksveiledere%20C%20normer%20og%20skjemaer/Utearealnormer%20-%20normer%20for%20felles%20leke-%20og%20uteoppholdsarealer.pdf>
- Ot.prp. nr.32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
- Stavanger kommune (2017) Barnehagebruksplanen 2017- 2021
- Stavanger kommune (2017) Stavangerbarnehagens uteareal. Vedtatt norm. Vedtatt i Kommunalstyret for miljø og utbygging som sak 145/17 og Kommunalstyret for oppvekst som sak 49/17 i <https://www.stavanger.kommune.no/siteassets/samfunnsutvikling/planer/temaplaner/barnehageplaner/stavangerbarnehagens-uteareal.pdf>
- Stray, J. (2014) Skolens demokratimandat, I Stray, J. and Wittek, L. (2014) Pedagogikk – en grunnbok [Pedagogy – an introduction]. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. Page 651-663.
- Thomas, N. 2011. Towards a theory of Children's participation. I: Freeman, M. (red) Children's Rights: Progress and Perspectives: Essays from the International Journal of Children's Rights, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden. 48-71.

- Thoren, Anne Karine Halvorsen (2017) Grønnstruktur i norsk tapning. Idégrunnlag og inspirasjon. Nordisk arkitekturforskning 2017/1: 109-129
- Veitch, J. Bagley, S., Ball, K. and Salmon, J. (2006) Where do children usually play? A qualitative study of parents' perceptions of influences on children's active free-play. Health Place, 12(4): 383-93.
- Vestby, Guri Mette og Marit Ekne Ruud (2012) Ungdom og lokal samfunnsutvikling. Hvordan involveres ungdom på fylkeskommunalt nivå. NIBR-rapport 2012: 16.
- Winge, Nikolai (2018) i "Kritisk til SFO-kutt" I Drammens tidende, 12.4.2018.