

T - 1 / 95

RUNDSKRIV

R U N D S K R I V

Barn og planlegging

R U N D S K R I V

**Barn og
planlegging**

Innhold

Forord	3
1. Plan- og bygningslovens §9-1: Krav om at kommunestyret utpeker en etatssjef eller tjenestemann med særskilt ansvar for barn og unges interesser i planbehandlingen.	4
2. Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen, vedtatt i statsråd 1. september 1989.	10
3. Notat fra Miljøverndepartementet utsendt til kommunene og fylkesmennene, datert 29. august 1989.	13

Forord

Dette rundskrivet erstatter rundskriv T-2/92, og foreliggende utgave fanger bl.a. opp endringer i Plan- og bygningsloven av 1. januar 1994. Det er skrevet et nytt første punkt som omhandler Plan- og bygningslovens §9-1: Krav om at kommunestyret utpeker en etatssjef eller tjenstemann med særskilt ansvar for barn og unges interesser i planbehandlingen. Forøvrig er det ikke gjort endringer i selve retningslinjene (punkt 2), eller i notat fra Miljøverndepartementet til kommunene og fylkesmennene, datert 29. august 1989 (punkt 3).

Barn og unges oppvekstvilkår er et av regjeringens satsingsområder. De rikspolitiske retningslinjene er et viktig virkemiddel for gjennomføring av reformene på dette området, og regjeringen vil derfor gi dette arbeidet høy prioritet.

Rundskriv T 1/95

Arkiv 725.4

20. sept. 1995

Departementene
Fylkesmennene
Fylkeskommunene
Kommunene

Barn og planlegging

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

Innledning

I 1989 ble det gjennomført to viktige reformer for barn og unges interesser i samfunnsplanleggingen. Rikspolitiske retningslinjer (RPR) for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen ble gitt ved kgl.res av 1. september 1989. En rekke endringer i plan- og bygningsloven ble vedtatt med virkning fra 1. juli 1989.

I formålsparagrafen §2 ble det tatt inn at: «*Ved planlegging etter loven her skal det spesielt legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår*», og det ble tatt inn en bestemmelse om at kommunestyret har plikt til å utpeke en etatssjef eller en tjenestemann til å ivareta barn og unges interesser. Ved plan- og bygningslovens tilpasning til ny kommunelov, som trådte i kraft 1. januar 1994 ble hjemlen for barnerepresentanten endret og flyttet til §9-1. Lovteksten ble utvidet slik at medvirkning i planarbeidet ble tatt inn: «*Kommunestyret skal peke ut en etatssjef eller en annen tjenestemann som skal ha særlig ansvar for å ivareta barns interesser når det faste utvalg etter denne*

paragraf utarbeider og behandler forslag til planer». Barn i lovteksten betyr barn og unge inntil 18 år.

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

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

Følgende tas opp:

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

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

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

Departementet ser det som naturlig om kommunen i sin

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

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

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

2. Oppnevning

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

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

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

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

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

3. Plikter og rettigheter

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

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

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

RPR gjelder saksbehandling og vedtak etter plan- og bygningsloven. Dette medfører at kommunene også må trekke inn den etat som er ansvarlig for å følge opp RPR i kommune-

planarbeidet, enten dette er arealplan, handlingsplan eller budsjett. Etter endringen i plan- og bygningsloven, som trådte i kraft 1. januar 1994, står kommunen fritt til å organisere sin byggesaksbehandling. Mange kommuner har fortsatt valgt å ha det tradisjonelle bygningsråd, som behandler byggesaker og plansaker, og mange kommuner har valgt å legge planbehandling til formannskapet. Barnerepresentanten er i loven knyttet til det faste utvalg for plansaker.

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

4. Tilrettelegging og opplæring for barnerepresentanten.

Departementet har tidligere, i rundskriv T-745, pekt på at RPR gjelder alle deler av den kommunale virksomhet som plan- og bygningsloven gir hjemmel for. Det betyr at den ansvarlige etat og barnerepresentanten må gis mulighet til et nært samarbeid i etaten og med de etater som har ansvar for den kommunale planleggingen. Kommunestyret må legge vekt på hvordan det best kan sikre at representanten settes i stand til å behandle og forstå de problemstillinger som det faste planutvalg lar utarbeide.

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

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

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

5. Melding

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

6. Departementenes samarbeid

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

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

1. Nasjonale mål for barn og unges oppvekstmiljø

Viktige nasjonale mål er å:

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

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

Formålet med disse rikspolitiske retningslinjene er å:

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

3. Ansvarsforhold

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

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

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

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

4. Krav til den kommunale planleggingsprosessen

Kommunen skal:

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

5. Krav til fysisk utforming

Følgende skal vies spesiell oppmerksomhet:

- a. Arealer og anlegg som skal brukes av barn og unge skal være sikret mot forurensning, støy, trafikkfare og annen helsefare.
- b. I nærmiljøet skal det finnes arealer hvor barn kan utfolde seg og skape sitt eget lekemiljø. Dette forutsetter blant annet at arealene:
 - er store nok og egner seg for lek og opphold
 - gir muligheter for ulike typer lek på ulike årstider
 - kan brukes av ulike aldersgrupper, og gir muligheter for samhandling mellom barn, unge og voksne.

- c. Kommunene skal avsette tilstrekkelige, store nok og egnet areal til barnehager.
- d. Ved omdisponering av arealer som i planer er avsatt til fellesareal eller friområde som er i bruk eller er egnet for lek, skal det skaffes fullverdig erstatning. Erstatning skal også skaffes ved utbygging eller omdisponering av uregulert areal som barn bruker som lekeareal, eller dersom omdisponering av areal egnet for lek fører til at de hensyn som er nevnt i punkt b ovenfor, for å møte dagens eller framtidens behov ikke blir oppfylt.

6. Endringer i retningslinjene

Mindre vesentlige endringer i retningslinjene kan foretas av departementet.

3. Notat fra Miljøverndepartementet utsendt til kommuner, fylkeskommuner og fylkesmenn 29.08.1989

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

1. Begrunnelse og premisser til punkt 1

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

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

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

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

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

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

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

Innholdet er i samsvar med nasjonale mål, som tidligere har kommet til uttrykk i stortingsmeldinger og offentlige utredninger

om barn og unges oppvekstmiljø. Stortingsbehandlingen av disse meldingene har vist at det er allmenn enighet om de mål punkt 1 setter opp. Det er også allment akseptert at det er et offentlig ansvar å sikre barn og unge gode oppvekstkår, jf. punkt lb. Dette gjelder ikke minst for grupper med ulike former for funksjonshemming. Det innebærer også at kommunene skaffer seg innsikt om innvandrerbarns og unge innvandreres interesser.

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

2. Begrunnelse og premisser for punkt 2

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

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

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

fylkesplanene må ta hensyn til retningslinjenes intensjoner.

Punkt 2b understreker at hensikten med retningslinjene er å støtte kommunene i deres arbeid for barn og unge.

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

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

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

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

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

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

ikke har noe å sette opp mot argumenter fra andre interesser som har sterke lover / retningslinjer / organisasjoner i ryggen.

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

3. Begrunnelse og premisser for punkt 3.

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

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

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

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

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

fylkeskommunens kulturavdeling, barne- og ungdomskonsulentene og vegsjefen.

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

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

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

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

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

Fylkeskommunen har adgang til å gi uttalelser til kommunale planer. Retningslinjene understreker at fylkeskommunens faglige ansvar i slike saker omfatter barn og unges interesser og at fylkeskommunens innsigelsesrett også

knytter seg til disse interessene. En innfører dermed ikke noen ny behandlingsrutine, men understreker at retningslinjene betyr at også barne- og ungdomsperspektiv må tas med i de planfaglige vurderinger som likevel gjøres.

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

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

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

4. Begrunnelse og premisser for punkt 4

Punkt 4 stiller krav til den kommunale planprosessen.

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

En grunn til at barn og unges interesser tilsidesettes i den kommunale planleggingen kan være at politikere ikke er klar over planenes konsekvenser for disse gruppene. Et krav om at planenes konsekvenser for barn og unge skal være vurdert i den enkelte sak, vil kunne gi en bedre saksframstilling, bringe barne-

og ungdomsspørsmål inn i den politiske diskusjonen og øke bevisstheten om barn og unges situasjon. Beskrivelser og vurderinger må skje med utgangspunkt i de ulike alderskategoriers forutsetninger og behov. Et godt beslutningsgrunnlag er avhengig av at konsekvensene både for mindre barn og unge blir tilstrekkelig belyst.

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

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

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

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

Slike retningslinjer er ment å skulle utdype de generelle anvisninger i retningslinjenes punkt 5. Det er ikke aktuelt å lage

nasjonale vedtekter som skal kunne gjelde i ulike områdetyper eller i kommuner med svært varierende utbyggingsmønstre mv. Detaljerte retningslinjer om fysiske forhold må utformes av den enkelte kommune, slik at de kan tilpasses lokale forhold.

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

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

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

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

5. Begrunnelser og premisser for punkt 5

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

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

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

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

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

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

Punkt 5d forutsettes å gjelde alle slags omdisponeringer, dvs. både utbygging og omregulering. De gjelder også uavhengig av om endringene skjer som vesentlig eller mindre vesentlig reguleringsendring, eller som dispensasjon fra gjeldende regulering. Det er viktig å presisere dette. Faren for at barns og

unges interesser skal tilsidesettes er nemlig særlig stor i dispensasjonssaker og ved mindre vesentlige reguleringsendringer. I disse saker følger en ikke samme prosedyre mht. offentlighet og samarbeid med andre etater som ved vanlige planer. Det finnes heller ikke klare regler for hva som kan betraktes som en mindre vesentlig endring ut fra hensynet til barn og unge. Barneombudets erfaringer viser at forringelse eller reduksjon av lekearealer ofte skjer gjennom dispensasjon eller såkalt mindre vesentlig reguleringsendring.

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

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

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

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

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

R U N D S K R I V

Flere eksemplarer av denne
publikasjonen kan bestilles fra:

Statens forurensningstilsyn (SFT)

Strømsveien 96
Postboks 8100 Dep.
0032 Oslo
Telefon 22 57 34 00
Telefax 22 67 67 06

