

Barn og planlegging

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

Om plan- og bygningslovens §10-2 – krav om at kommunestyret utpeker en etatssjef eller tjenestemann med særskilt ansvar for barns interesser i bygningsrådet. (T-745).

Om gjenoppnevning av etatssjef eller tjenestemann med særskilt ansvar for barns interesser i bygningsrådet.

Forord

Regjeringen har prioritert barn og barndommens vilkår som et satsningsområde for sin virksomhet. Miljøverndepartementet fikk i 1989 ansvar for å sikre at Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen blir kjent og brukt som ledesnor for det offentliges arbeid med rettferdig og fornuftig areal- og ressursforvaltning.

Departementet har funnet det hensiktsmessig å samle retningslinjer og rundskriv i en publikasjon for å lette dette arbeid.

A handwritten signature in black ink, reading 'Thorbjørn Berntsen'. The signature is written in a cursive, flowing style with some loops and flourishes.

Thorbjørn Berntsen

Departementene
Fylkesmennene
Fylkeskommunene
Kommunene

Barn og planlegging

- 1. Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen, vedtatt i statsråd 1. september 1989.
Notat fra Miljøverndepartementet utsendt til kommunene og fylkesmennene, datert 29. august 1989.**
- 2. Plan- og bygningslovens § 10-2 – krav om at kommunestyret utpeker en etatssjef eller tjenestemann med særskilt ansvar for barns interesser i bygningsrådet. (tidligere rundskriv T- 745)**
- 3. Om gjenoppnevning av etatssjef eller tjenestemann med særskilt ansvar for barns interesser i bygningsrådet.**

1. RIKSPOLITISK 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 et 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 forurensing, 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.

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 1b. Dette gjelder ikke minst for grupper med ulike former for funksjonshemming. Det innebærer også at kommunene skaffer seg innsikt om innvandrerbarns og unge innvandreres interesser.

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

2. Begrunnelse og premisser for punkt 2.

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

Dette syn kom klart til uttrykk i regjeringens handlingsprogram for barn og ungdom 1988, og blir ytterligere understøttet av endringen av PBLs formålsparagraf (§ 2), som innebærer at det skal legges spesielt tilrette 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 fratår 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 barns og unges interesser synliggjøres i prosessen. De er derfor vel så avgjørende for en god utvikling av det kommunale planarbeidet, som innholds krav. 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. Idag 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 ansvarsapulveriseringen. Saker kan skyves fra instans til instans, de som vil ta opp problemer vet ikke hvem de skal vende seg til osv. Dette anses så viktig at det er et eget punkt som avklarer ansvaret for å følge opp de rikspolitiske retningslinjene.

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

På statlig plan forutsettes det etter punkt 3a et samarbeid mellom Miljøverndepartementet som plandepartement og departementer med ansvar for barn og unge, som Barne- og familiedepartementet, Sosialdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Kulturdepartementet og også andre planleggingsdepartement som Kommunaldepartementet

og Samferdselsdepartementet. Dette er viktig for at også statlige organer på fylkesnivå skal få veiledning om hvordan de kan bidra til å ivareta hensynet til barn og unge i planleggingen.

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

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

Kommunestyret og den administrative leder har det primære og overordnede ansvar for barn og unges oppvekstmiljø og dermed for oppgaver ifølge 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 situ-

asjon kommer med i vurderingene. Det tenkes spesielt på fylkesmannens sosial- og familieavdeling og miljøvernnavdeling.

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 miljøvernnavdeling 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 opp spesielt 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 tilsettes 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 fortløpende 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 overhode 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.

2. PLAN- OG BYGNINGSLOVENS § 10-2 – KRAV OM AT KOMMUNESTYRET UTPEKER EN ETATSSJEF ELLER TJENESTEMANN MED SÆRSKILT ANSVAR FOR BARNES INTERESSE I BYGNINGSRÅDET (TIDLIGERE RUNDSKRIV T- 745)

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 vedtatt med virkning fra 1. juli 1989. På grunn av plan- og byggesakenes betydning for barns situasjon ble det tatt inn i § 10-2 en bestemmelse om at kommunestyret har plikt til å utpeke en av kommunens etatsjefer eller en annen tjenestemann til å møte i bygningsrådet for å ivareta barns interesser.

Dette rundskriv tar sikte på å utdype en del spørsmål som har reist seg i forbindelse med gjennomføringen av PBL §10-2. Departementet har ingen total oversikt over hvilke kommuner som har utpekt barneansvarlig representant til å delta i bygningsrådets møter. Vi har imidlertid inntrykk av at det fordeler seg svært ulikt mellom fylkene.

Følgende tas opp:

1. Plikter og rettigheter
2. Hvem bør utpekes til å ivareta barns interesser?
3. Kan den utpekte ha andre verv/oppgaver for bygningsrådet.?

1. Plikter og rettigheter.

Den utpekte representant har møteplikt, talerett og rett til å stille forslag overfor bygningsrådet. Bygningsrådet står imid-

lertid fritt til å avgjøre om forslag skal realitetsbehandles. Representanten har rett til å få gjort protokollmerknader til bygningsrådets protokoll, men han/hun har som representant ikke adgang til å klage over bygningsrådets vedtak.

Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen har som formål å synliggjøre og styrke barns og unges interesser i all planlegging og byggesaksbehandling etter plan- og bygningsloven.

Den utpekte etatsjef/tjenestemann (den barneansvarlige) vil få innsikt og uttalerett i de deler av denne planlegging og saksbehandling som er tillagt bygningsrådet. Hensikten er først og fremst å få hensynet til barn og unge inn i plan- og byggesaksbehandlingen på et tidlig tidspunkt og dermed kunne *vektlegge disse hensyn kraftigere* enn det som blir gjort i dag.

Retningslinjene gjelder all saksbehandling og vedtak etter PBL. Dette medfører at kommunene også må trekke inn den etat som er ansvarlig for å følge opp retningslinjene (RPR) i kommuneplanarbeidet, enten det måtte være arealplan, handlingsplan eller budsjett. Den barneansvarlige representant som deltar i bygningsrådets møter bør gis mulighet for å delta aktivt i dette arbeidet.

2. Hvem bør utpekes til å ivareta barns interesser?

I rundskriv T-5/89 av 9. juni 1989 ble det pekt på at vedkommende som utpekes bør ha særlig barnefaglig kompetanse. Det bemerkes i tillegg at helse- og sosialsjefen eller skolesjefen kunne være personer med barnefaglig kompetanse.

Et stort antall kommuner har gjennom flere år drevet barne- og ungdomsplanlegging. Dette har vært delvis finansiert med statlige midler. Planarbeidet har vært kompetanseoppbyggende for kommunene. Departementet ser det som naturlig om kommunene i sin gjennomgang av aktuelle personer som innehar særlig barnefaglig kompetanse ser etter etatsjefer, prosjektledere eller tjenestemenn som har vært engasjert i arbeid med barne- og ungdomsplanlegging.

I notatet til rundskrivet av 5. september 1989 om de rikspolitiske retningslinjer sies det at kommunen må se valget av §

10-2 representanten i sammenheng med valg av etat som får ansvar for oppfølgingen av de rikspolitiske retningslinjene (RPR).

3. Kan den utpekte representant for barna ha andre verv/oppgaver for bygningsrådet?

Lovteksten sier direkte at den utpekte representant ikke er bygningsrådsmedlem. Den gir utover dette ingen bestemmelse om hvem som kan utpekes som barnas representant. Teksten sier imidlertid at denne person skal ha et særlig ansvar for å ivareta barns interesser.

Departementet mener det skal legges vekt på at den person som utpekes skal ha særlig ansvar for barns interesser. Motivene for endringen av § 10-2 er at barns interesser ikke blir tilstrekkelig ivaretatt i dag. Den barneansvarlige skal være et supplement og en faglig styrking av bygningsrådet for å sikre barns interesser bedre enn det som blir gjort i dag.

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 bygningsrådet. Dette gjelder spesielt for personer som har et alminnelig samordningsansvar i planleggingen som f.eks. bygningssjef og reguleringsjef.

Departementet er kjent med at enkelte kommuner har utpekt personer som fra før møter i bygningsrådet og som har samordningsansvar (teknisk sjef, bygningssjef eller reguleringsjef). Ut i fra de betraktninger som er gjort ovenfor finner departementet det hensiktsmessig å foreslå for disse kommunene at det senest foretas nyvalg ved tiltredelsen av nytt kommunestyre i 1991.

3. OM GJENOPPNEVNING AV ETATSSJEF ELLER TJENESTEMANN MED SÆRSKILT ANSVAR FOR BARNES INTERESSER I BYGNINGSRADET

Innledning

Reformene som skal styrke barn og unges interesser i arealplanleggingen og ressursforvaltningen har vært i funksjon siden 1989. I forbindelse med nye kommunestyre er det behov for å klargjøre enkelte forhold.

Ot. prop. nr. 42 1991-92 Om lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) vil trolig bli behandlet av Stortinget i 1992. Medfører nevnte proposisjon endringer for de organer som skal ivareta barns interesser i planlegging og enkeltsaksbehandling etter plan- og bygningsloven vil vi komme tilbake med nærmere orientering om dette.

Følgende tas opp:

1. Oppnevning
2. Tilrettelegging for barnerepresentanten
3. Melding

1. Oppnevning

Representanten for barn og unges interesser, kalt **barne- representanten** (BR) i bygningsrådet, utpekes av kommunestyret. Ved ny kommunestyreperiode skal valget av barnerepresentant tas opp til behandling. Selv om representanten skal være fra den kommunale administrasjonen skal kommunestyret gis anledning til å stadfeste eller endre valg av representant. Departementet anbefaler kommunene å utpeke vararepresentant slik at man unngår situasjoner hvor man er uten representant i bygningsrådet.

Det er flere forhold som bør vurderes dersom kommunen velger nyvalg. For det første barnerepresentantens posisjon og plassering i den kommunale administrasjon, og for det andre den administrative plassering av ansvaret for å følge opp de rikspolitiske retningslinjer. Vi minner om at kommunen er

pålagt å plassere det administrative ansvar for RPR jfr RPR. Målet er å sikre at barn og unges interesser kan bli ivaretatt.

Det er naturlig å legge vekt på kontinuitet i arbeidet for barn slik at kommunene kan utnytte den kompetanse som barnerepresentanten evt har bygget opp i den foregående perioden.

2. Tilrettelegging for barnerepresentanten

Departementet har tidligere i rundskriv T-745 pekt på at retningslinjene gjelder alle deler av den kommunale virksomhet som plan- og bygningsloven gir hjemmel for. Det betyr at den ansvarlige etat og barnerepresentanten i bygningsrådet 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 som skal ha barnefaglig kompetanse settes i stand til å behandle og forstå de problemstillinger som bygningsrådet behandler.

Erfaringene har vist at det er hensiktsmessig å opprette arbeidsgruppe, styrings- eller referansegruppe fra de etater som har størst betydning for barns levekår. Denne kan samtidig fungere som støtte for barnerepresentanten. Departementet mener samtidig det kan være hensiktsmessig for kommunestyret å vedta instruks for barnerepresentanten. Kommunen bør sikre at det blir avgitt en årlig rapport om barnerepresentantens arbeid til kommunestyret. Nye reformer som denne forutsetter prøving for å komme frem til resultater som er i samsvar med forutsetningene om å prioritere barn og unges interesser.

3. Melding

Departementet ber kommunene gi melding til fylkesmannen med kopi til fylkeskommunen om endringer i forhold til hvem som er oppnevnt som barnerepresentant med særskilt ansvar for barns interesser i bygningsrådet.

Flere eksemplarer av denne publikasjonen kan bestilles fra:
Statens forurensningstilsyn (SFT)
Strømsvn. 96, Postboks 8100 Dep., 0032 Oslo
Tlf. (02) 57 35 94 – Telefax (02) 67 67 06
Grafisk utforming – omslag: Stayer a.s
Trykt på papir produsert uten bruk av klor