

Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging



Barn under 18 år er umyndige og trenger regler og talspersoner som kan ivareta deres behov og interesser. Dette er nødvendig for å sikre et godt nærmiljø og som gir betingelser for god helse, utfoldelse, medvirkning, læring og mestring i ulike faser av oppveksten. FNs Barnekonvensjon, Norges Grunnlov, Plan- og bygningsloven, og Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging (RPRBU) lovfester at det skal tas hensyn til barn og unges behov og at de skal bli hørt i samfunnsplan-legging på alle nivåer. Reglene blir ikke godt nok brukt. Tiltaket beskriver lovverkets muligheter, ulike aktørers ansvar og forslag til forbedringer.

1 Problem og formål

Barn (alle under 18 år) trenger både regler og talspersoner som kan ivareta deres interesser og sikre dem et godt nærmiljø, gode livsbetingelser og helse i de ulike faser av oppveksten.

§ 104 i grunnloven, basert på FNs Barnekommissjon, ga i 2014 et sterkt lovfestet grunnlag for å ta hensyn til barn og unge og deres rett til medvirkning i samfunnsplanlegging.

«Barn har krav på respekt for sitt menneskeverd. De har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. Ved alle handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn. Barn har rett til vern om sin personlige integritet. Statens

myndigheter skal legge forholdene til rette for barnets utvikling, herunder sikre at barnet får den nødvendige økonomiske, sosiale og helsemessige trygghet, fortrinnsvis i egen familie.»
(Norges Grunnlov § 104. Lovdata 2014)

Tidligere hadde bilismens framvekst, økt urbanisering og manglende tilbud medført trafikkulykker og dårlige oppvekstmiljøer. 1970 døde 100 barn <15 år i trafikken og 1 500 ble skadet (SSB). NIBR, NBI og TØI fikk støtte fra SVV og flere departementer til et Barneforskningsprogram som skulle øke *kunnskap* og *prøve ut tiltak* (Haug mfl 1972). En Verktøykasse ble sendt til plan-, skole-, og helseetater i alle kommuner, 40 rapporter ble publisert i *Barn og bomiljø*-serien og *Barneplaner* ble med støtte fra FAD laget i 50% av kommunene.

Barn og trafikk ble hovedtema i Barneåret 1979 og Aksjon Skoleveg ble startet. 32 000 farlige steder ble registrert og 1/3 ble utbedret (Strand 1981). En rekke tiltak, se [Barnas transportplan](#) og redusert eksponering (fra 4% i barnehage i 1970 til 93,4% i 2022) har bidratt til at Norge nå har 1-2 drepte og ca 250 skadde barn årlig (SSB).

Barneombudets mange saker om problemer i oppvekstmiljøet bidro til at [Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging](#) (RPRBU), ble laget (Kolbenstvedt 1987), godkjent av Stortinget i 1989 og tatt inn i lovverket i 1995. RPRBU er hjemlet i [Plan- og bygningsloven](#), pbl, som lovfester at all planlegging og byggesaksbehandling skal ta hensyn til barn og unge.



Kilde: Verktøykassa 1979. Illustrasjon: Iben Sandemose

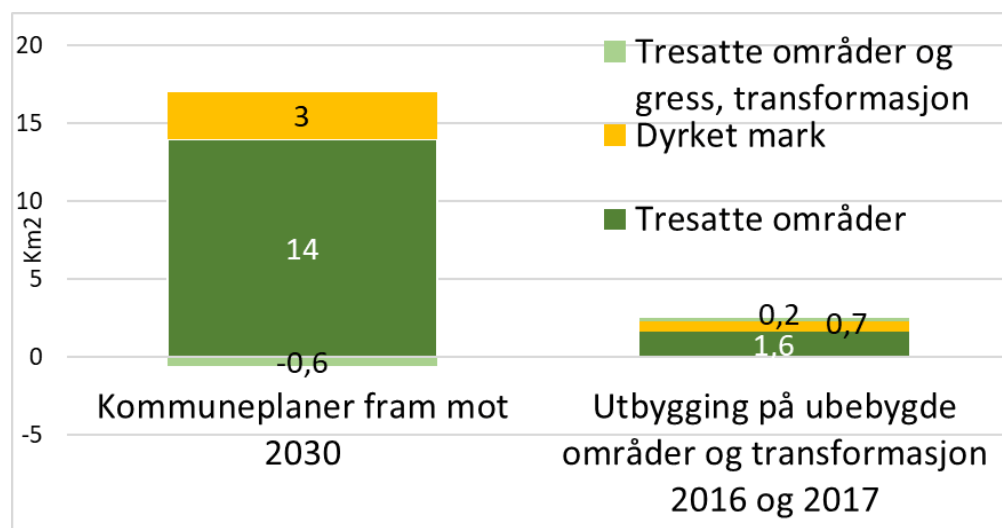
Ill: Iben Sandemose

RPRBUs formål er å ivareta samfunnets ansvar for å sikre barn og unge et oppvekstmiljø som omfatter fysiske, sosiale og kulturelle kvaliteter i vid forstand. Evalueringer av hvordan formålet følges opp viser utfordringer mht både prosess, planinnhold og kjennskap til reglene (Hanssen 2023, Meyer m fl 2021, Buanes og flere i kapittel 11). Det er mao fortsatt behov for å synliggjøre barn og unge og øke kompetansen – særlig i mindre kommuner. Mange kommuner mener at RPRBU er det nasjonale planvirkemiddel som flest kommuner mener påvirker deres planlegging (Hanssen 2023). I 54% av de minste (<2 000 innbyggere) og 91% av de større (<20 000) oppgir plansjefene dette.

Det er også nødvendig å håndtere nye utfordringer. Mindre uteaktivitet uten voksne (72% to timer daglig i 1985 mot 39% i 2014 (Kolbenstvedt 1986, Hjorthol & Nordbakke 2015) kan gå ut over fysisk og psykisk helse (Norges idrettshøyskole & Folkehelseinstituttet 2019. Hjellev (2020) spør: «Hvorfor sitte inne når alt håp er ute?»

Kun halvparten av 15-åringene følger helsemyndighetenes råd om 1 times fysisk aktivitet per dag for 6 – 17-åringene. 15 - 21% av barn og unge er overvektige (Folkehelseinstituttet 2022). Mer stillesittende aktivitet, bruk av sosiale media og en institusjonalisert barndom, kan hemme utvikling av selvstendighet og opplevelse av mestringfølelse (Hanssen 2018a, 2023). Ungdata viser at i 2022 brukte 74% av ungdom, minst 3 timer daglig foran en skjerm utenom skolen (Bakken 2022). Samtidig viser de at flere unge er ute om kveldene, enn i 2015.

Alt dette understreker behovet for gode utearealer for deres aktiviteter i nærmiljøet. I praksis forsvinner mange av de grønne arealene i norske byer og tettsteder. En studie av kommunal og fylkeskommunal planlegging (Thorén m.fl. 2018) viser at 70 -80% av grønnstrukturen som fantes i byer og tettsteder på 1950-tallet er borte.



Figur 2: Tap av grønnstruktur i

Oslo og Aker-hus Km². Kilde: Steinnes 2020 bearbeidet i Overordnet grønnstrukturplanlegging.

2 Beskrivelse av tiltaket

RPRBU synliggjør at det er viktig å vurdere konsekvenser for barn og unge. Tiltaket beskriver retningslinjenes krav, ulike aktørers ansvar og gir lenker til andre nyttige tiltak og noen eksempler på konkretisering av oppgaver. Tiltaket er basert på nyere evalueringer av hva som bidrar til manglende bruk av lovverkets regler (Hanssen 2018a, 2023, Hanssen & Aarseth 2018 a og b, Kolbenstvedt & Amundsen 2022, Meyer mfl 2021, Buanes 2024).

RPRBU er ikke endret siden 1995. Både Lovdata (2019), KDDs veileder om Barn og unge i plan og byggesak (2021) og NIBRs evalueringer (Hanssen 2023) mener *at retningslinjene må brukes med et utvidet perspektiv*. NIBRs forslag til kommunale endringer er:

- Endre «Barn og unges oppvekstvilkår» til å *inkludere «Livsmestring»*, dvs å forstå og ha mulighet for å påvirke avgjørende faktorer for mestring av eget liv

- Tilføye ordene «*ungdom og aktivitetsområder*» på steder der lovverket bruker ordet «lek»
- Inkludere krav om «*dialogarenaer*» for barn og unge. Å delta i kommunens og nærområdets planprosesser er en forutsetning for å oppleve at man kan influere på sine omgivelser
- Konkretisere krav om [Barnekonsekvensanalyser](#) for å få fram effekter av kommunens innsats for barn og unge. Dette kan bidra til bedre samordning mellom ulike sektorer i kommunen.
- Kreve systematisk bruk av [Barnetråkk](#) eller *tilsvarende* for å få fram barn og unges bruk av arealer som et grunnlag for planlegging.

Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging (RPRBU) krever:

- **Oppvekstmiljø** i tråd med foreliggende kompetanse
- **Egnede arealer** for god oppvekst skal sikres i tide
- **Fullverdig erstatning** når arealer blir borte
- **Innsigelser** skal gis når regler ikke ivaretas



Se KDDs veileder for Barn og unge i plan- og byggesak (2021)

Side

tøi | Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samfunnsforskning

RPRBU er barn og unges arbeidsmiljølov:

«Punkt 1 skal sikre et oppvekstmiljø med trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger på samme vis som arbeidsmiljøloven vil sikre et arbeidsmiljø som gir grunnlag for en helsefremmende og meningsfylt arbeidssituasjon som gir full trygghet mot fysiske og psykiske skadevirkninger. Barn har ingen egen lov som sikrer dette. RPRBU skal bidra til at dette ivaretas i planlegging og byggesaks-behandling.» (Lovdata 2019)

1. Nasjonale mål for barn og unges oppvekstmiljø:

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.

Økt institusjonalisering og mindre egenstyrt aktivitet gjør det nødvendig å utvikle kunnskap om hvilke aktiviteter som kan sikre barn og unges opplevelser og opplæring i «livsmestring». De må gis muligheter til å påvirke faktorer for mestring av eget liv. Tverrfaglig samarbeid mellom plan-, helse- og skolemyndigheter vil gi et godt grunnlag (Hanssen 2023). Dette gjelder fra overordnet kommuneplan til byggesaksbehandling, fra arealplaner til økonomiske program.

Formålet med rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen 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.

Synliggjøring og konkretisering av barn og unges behov gir grunnlag for å vurdere om konfliktsaker kan håndteres lokalt eller bør fremmes som innsigelser fra fylket eller statsforvalteren. Kommunen skal i alle saker undersøke om de vil få konsekvenser for barn og unge eller ikke. Der uheldige konsekvenser forventes, er det særlig viktig at barn og unge inviteres til å si sin mening. Se lenker til supplerende tiltak og eksempler i kapittel 3 og 5.

3. Ansvar et tillegges følgende instanser:

- a) Miljøverndept (nå Kommunal- og distriktsdept) har overordnet ansvar for generell oppfølging, utvikling og veiledning i forhold til disse retningslinjene. Ansvar et skal utøves i nært samarbeid med andre berørte departementer.
- b) Fylkeskommunene skal, i samråd med fylkesmannen (nå statsforvalteren), 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.
- c) Fylkeskommunen og statsforvalteren skal, der det er nødvendig for å ivareta formålet med pkt. 5, gi uttalelse og eventuelt framsette innsigelser til kommuneplan og reguleringsplan/bebyggelsesplan.
- d) Statsforvalteren skal ved utøvelse av sin virksomhet etter plan- og bygningsloven påse at kravene til behandling i pkt. 4 er ivaretatt.

- e) Kommunene skal sikre at pkt. 4 og 5 i retningslinjene blir ivare tatt og klargjøre hvor i kommunen ansvaret med å følge opp retningslinjene skal ligge.

RPRBU stadfester at statsforvalter, fylke og berørt statlig myndighet har *ansvar for å veilede kommunene, å påse at de følger opp og for å framsette innsigelser* hvis krav ikke blir oppfylt. RPRBU angir [innsigelser](#) som et virkemiddel hvis ikke konflikter løses i dialog. Innsigelser brukes lite. De fokuserer fysiske detaljkrav og tar i liten grad opp konflikter eller prosesskrav knyttet til involvering av barn og unge (Meyer m.fl. 2021, Hanssen 2023). Dette viser at mer presisere krav er nødvendig som *grunnlag for innsigelser*.

4. Krav til den kommunale planleggingsprosessen, kommunen skal:

- a) Vurdere konsekvenser for barn og unge i plan- og byggesaksbehandlingen etter pbl.
- 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.

Konsekvenser for ulike barne- og ungdomsgrupper må synliggjøres bedre og en samlet vurdering må inn i overordnede planer. Dette forutsetter at fakta om arealbruk, tjenestetilbud og barnefamiliers rammevilkår blir med i arealplaner og økonomiske planer. Pkt 4. klargjør at kommunene skal lage retningslinjer/vedtekter for arealer og anlegg barn og unge trenger og sikre medvirkning. Statsforvalteren og fylket har ansvar for å bistå kommunene.

5. Krav til fysisk utforming:

- 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 bland annet at arealene:
- er store nok og egner seg for lek og opphold
 - gir mulighet for ulike typer lek på ulike årstider
 - kan brukes av ulike aldersgrupper, og gir muligheter for samhandling mellom barn, unge og voksne.

- c) Kommunen skal avsette tilstrekkelige, store nok og egnede 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 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 5b ovenfor, for å møte dagens eller framtidens behov ikke blir oppfylt.

Kravene i punkt 5 blir stadig viktigere. Lovdatas kommentarer (2019) presiserer at:

«Punkt 5.d skal forhindre at arealer egnet til barn og unges aktiviteter og utfoldelse betraktes som reserveareal for utbyggingsformål og gjelder hva enten arealene er regulert eller ikke. Faren er særlig stor ved dispensasjoner og mindre reguleringsplaner.»

Det er derfor nødvendig å kartlegge bruk av arealer og anlegg sammen med barn og unge før det lages utbyggingsplaner. Kapittel 3 gir lenker til supplerende tiltak.

Barn og unges interesser svekkes pga:

- Manglende synliggjøring av motsetninger
 - Statlig konkretisering -- kommunalt selvstyre
 - Klimahensyn -- barne/nærmiljøhensyn
 - Utbygges interesser – barns opplevelse
 - Verdsetting bilisters tid – trygge ferdsels- og oppholdssteder
- Manglende forståelse for/kunnskap om at:
 - Et barneperspektiv ikke lik barnas perspektiv
 - Snever forståelse av hva som er et bra oppvekstmiljø. Sandkasser ikke er nok
 - En institusjonalisert barndom krever nye plangrep for å sikre utvikling, læring og mestring ved å gjøre ting selv
 - Planetater og etater med barnekompetanse må samarbeide
 - Fylker og statsforvaltere har ansvar for veiledning og oppfølging

A black and white line drawing of several children playing on a large, multi-tiered sandcastle or fort structure. One child is standing on the top tier, while others are climbing or sitting on the sides. The drawing is simple and illustrative, showing the children's engagement with the structure.

3 Supplerende tiltak

FNs Barnekonvensjon gir barn og unge sterke rettigheter. Siden RPRBU'en ikke alltid brukes godt nok, kan konvensjonens regler være et viktig supplerende tiltak å bruke for å synliggjøre barn og unges rettigheter. Tidligere studier viser at de fleste kommuner (70%) har fått inn mål om forebyggende tiltak for å øke livskvaliteten for barn og unge. Langt færre (30%) har dette med i økonomiplanen (Helgesen m.fl. 2017, Hanssen 2018a og 2023).

FNs Barnekonvensjon gir barn og unge sterke rettigheter. Siden RPRBU'en ikke alltid brukes godt nok, kan konvensjonens regler være et viktig supplerende tiltak å bruke for å synliggjøre barn og unges rettigheter. Siden disse ikke alltid brukes godt nok er det et viktig supplerende tiltak å bruke konvensjonens regler for å synliggjøre barn og unges rettigheter. Tidligere

studier viser at de fleste kommuner (70%) har fått inn mål om forebyggende tiltak for å øke livskvaliteten for barn og unge. Langt færre (30%) har dette med i økonomiplanen (Helgesen m. fl. 2017, Hanssen 2018a og 2023).

De *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging* (2019 - 2023) slår fast at Barnekonvensjonens prinsipper skal følges. De peker på at store, grønne arealer egnet for barn og unges frie uteaktiviteter, utfoldelse og sosiale samvær i nærmiljøet kan bli borte i fortetningsplaner med høy utnyttelse. Utbygging skal ikke øke naturens sårbarhet, forringe barn og unges oppvekstmiljø eller redusere tilgjengelighet til naturlige grønne områder for fri aktivitet som ikke er styrt av voksne. De nyeste forventningene (2023-2027) skriver:

«Barn og unge oppholder seg store deler av dagen i barnehagene eller på skolen. Gode og trygge uteområder er viktig og kan bidra til mer likeverdige oppvekstvilkår. Uteområder fungerer ofte som en ressurs i nærmiljøene etter åpningstid.» (KDD 2023a)

Stortingsmeldingen om *«Gode bysamfunn med små skillnader»* viser at regjeringen er opptatt av gode nærmiljøer (KDD 2023 b):

«Regjeringa er oppteken av at god byplanlegging, bustadpolitikk, trygge nærmiljø og gode nabolag er sentrale vilkår for at befolkninga kan leve gode liv, og for å motverke at økonomiske skilnader gir segregering..... Kommunane skal gjennom planlegginga si bidra til å sikre jambyrdig god kvalitet på by- og bustadområde. I område med levekårsutfordringar er det særleg viktig å jobbe for gode nærmiljø.» (Ibid, side 54, 2.avsnitt)

Tiltakene: [Bystruktur og trafikkreduksjon](#), [Fortetting med kvalitet](#), [Statlige føringer – samordnet areal- og transportplanlegging](#), [Barnas transportplan](#) og [Overordnet grøntstrukturplanlegging](#) gir supplerende informasjon.

Statens veileder Barn og unge i plan og byggesak (KDD 2021) gjennomgår krav som kan stilles til innhold og prosess i ulike faser. Betydningen av å sikre ressurser til medvirkning fra barn og unge og deres talspersoner i kommunale budsjetter vektlegges. Medvirkningstiltak kan være *dialogarenaer*, bidra til mer systematisk samarbeid med skolene og til at målet om demokratiopplæring i kunnskapsløftets læreplan kan nås (Hanssen 2023). Se [Barnekonsekvensanalyse](#) og [Barn og unges medvirkning i kommunal planlegging](#). KDDs veileder understreker betydningen av et *bredt perspektiv på planlegging*:

- *«Nesten alt av by-, sted- og boligplanlegging har innvirkning på nærmiljø og oppvekstvilkår for barn og unge, på kort eller lang sikt. De som planlegger og bygger bør derfor ta ekstra hensyn til barn og unge. I saker som angår barn og unge bør [Barnetråkk](#) og uttalelser fra barna og unge selv, elevråd, ungdomsråd m fl brukes som dokumentasjon»*

Økt samarbeid mellom planmyndigheter og etater med kompetanse på barn og unge, er et viktig supplerende tiltak for å sikre et bredere perspektiv på planlegging. Man må sørge for at Folkehelseovens krav om et folkehelseperspektiv blir fulgt opp (Helgesen mfl 2017, Helse- og omsorgsdepartementet 2020, Hanssen 2023). Mange andre lover har relevans for barn og unges oppvekstvilkår; Barnevernsloven, Forurensningsloven, Vegtrafikkloven og

Opplæringsloven. Sistnevnte skal åpne dører mot verden og bidra til at barn og unge skal:

«utvikle kunnskap, dugleik og holdninger for å kunne mestre livene sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.» (Lovdata 2019).

Kommuneloven lovfester at et *Ungdomsråd* skal være ungdommens talerør overfor politikere og beslutningstagere og ha en rådgivende rolle overfor kommunen og fylket. Rådet har rett til å uttale seg i alle saker som gjelder ungdom og kan ta opp egne saker. Medlemmene blir valgt for inntil to år om gangen.

[Barnetråkk](#) og Ungdomstråkk er digitale verktøy for kartlegging av barn og unges aktiviteter, ferdsel og for å få synliggjort hva de syns er bra og hva de vil ha annerledes. Barnetråkk ble i 2021 brukt av **211 kommuner**. Universitetet i Bergen er ansvarlig for håndtering og analyser av Barnetråkkdata.



Stortingsmeldingen om

«Gode bysamfunn med små skilnader» tar opp barn og unges behov for gode nærmiljøer (KDD 2023b):

«Regjeringa er oppteken av at barn og unge skal ha gode oppvekst- og nærmiljø med nok og varierte areal for leik og for å få utfalde seg. For å både ta omsyn til og leggje til rette for måten barn og unge bruker nærområda sine på, og ønska dei har for områda, er det viktig å innhente kunnskap tidleg i planprosessane. Regjeringa vil utvikle verktøy for styrkt medverknad i samfunns- og arealplanlegginga, mellom anna ved at opplevingane barn og unge har av nærmiljøet sitt blir kartfesta som ein del av kunnskapsgrunnlaget i planprosessane. Kartverket fekk i 2022 i oppdrag å utvikle Barnetråkk til å kunne brukast i det offentlege kartgrunnlaget.»

Fylkene har ikke alltid forstått at det er deres ansvar å informere, lære opp og veilede kommuner eller å påse at kommunene oppfyller de plikter om samarbeid som loven pålegger dem (Hanssen (2018a, 2023). En strategi kan være å invitere kommuner som følger opp RPRBU og kommuner som ikke har nådd så langt på felles seminarer. Aktuelle temaer for veiledning og diskusjon kan være:

- Fortetting der arealer som brukes av barn og unge blir tatt i bruk til andre formål. Her trengs både kunnskap, eksempler på konflikthåndtering og typer krav som kan stilles til utbyggere.
- Informasjonsopplegg om metoder for å trekke med barn og unge i prosessen.

- Informasjon om ulike typer registreringsmetoder for kartlegging og dokumentasjon
- Diskusjon om i hvilken grad barn og unges rett til et godt oppvekstmiljø er en nasjonal interesse av større betydning enn hensyn til kommunalt selvstyre eller utbyggers økonomiske interesser.

4 Hvor er tiltaket egnet

Å ivareta hensynet til barn og unge er viktig i alle kommuner og på alle plannivåer - fra oversiktsplaner, detaljplaner til utbygging og vedlikehold. Hensynet må inngå både i arealplanlegging og økonomiske planer og budsjetter. Det er særlig viktig å følge opp og konkretisere RPRBUs intensjoner på områder der en har erfaring for at det kan være konflikter mellom hensynet til barn og unge og andre interesser. Med byvekst og tilhørende arealknapphet er fortetting og parkering vs grønne utearealer vanlige konflikter (Bringeland 2017).

5 Eksempler - aktuelle spørsmål

RPRBU gjelder for hele landet og skal legges til grunn ved statlig, regional og kommunal planlegging og i enkeltvedtak som statlige, regionale og kommunale organer treffer etter loven. Evalueringer av RPRBU viser at retningslinjene trenger å konkretiseres og at det trengs gode modeller for ulike planoppgaver. (Hanssen 2023, Meyer m.fl. 2021). Dette er særlig viktig for de som har lite tid eller vil bygge mest mulig «lønnsomt» (Buanes 2024). På den annen side er det kommunene som selv skal lage retningslinjer som angir omfang og kvaliteter på arealer og anlegg av betydning for barn og unge. Dette betyr at de trenger mer informasjon og veiledning om hvilke krav de kan og bør stille.

Kommunen skal vurdere sin samlede innsats for barn og unge i sin samfunnsplanlegging, dvs se tjenestetilbudssiden (økonomisk prioritering), samordning av tjenester overfor barn og unge og arealplanleggingen *i sammenheng*. Dette er viktig ut fra et folkehelseperspektiv hvor forebyggende innsats og utjevning understrekes. I samfunnsdelen legges det overordnede føringer for arealdelen. Konsekvensene for barn og unge som følge av kommunens utvikling og planlagt utbygging må vurderes, f.eks.:

- Vil utviklingen påvirke barns og unges aktivitetsmuligheter?
- Hvordan kan barn og unge bevege seg rundt om i lokalmiljøet, til skolen, venner?
- Hvordan påvirker tiltaket barnas skolevei, gangveier og stier til lekeplassen eller parken?
- Hva betyr det som planlegges for grøntområder, utearealer og grønnstrukturen som sådan?
- Er det behov for å utarbeide egne oppvekstplaner, en folkehelseplan, helse- og omsorgsplan, plan for skoler etc. for å møte utfordringer?

Å få fram et bredt folkehelseperspektiv på hva som er et godt oppvekstmiljø er viktig. Tiltakene Barn og unges medvirkning i kommunal planlegging og Barnekonsekvensanalyser inneholder sjekklister kommunene kan bruke når de skal vurdere om planer berører barns og unges interesser. Andre veiledninger med sjekklister for involvering av barn og ungdommer finnes i KMD (2019a), Barne- og ungdomsdirektoratet (Bufdir 2019 og 2020), Redd Barna

(2020), det svenske Boverket (2017, 2020 a og b). Videre gir Barneombudets «Eksperthåndbok» god veiledning i hvordan man steg for steg kan gjøre en strukturert vurdering av barn og unges beste i saker som vedrører dem.

ENOC (European network for ombudspersons for children) har en modell som følger opp FNs Barnekonvensjon (Paine 2020). Deres barnerettighetsvurdering har 8 trinn med sjekk-lister for sentrale spørsmål, se tiltaket [Barnekonsekvensanalyse](#) (BKA). En BKA synliggjør hvordan planer påvirker barns og unges rettigheter og behov (et *barneperspektiv*) og når barna selv involveres – *barn og unges eget perspektiv*. Dette gir grunnlag for å sette inn tiltak der det trengs.

6 Miljø- og klimavirkninger

Å sørge for gode oppvekst- og nærmiljøer er en viktig del av en god lokal miljøpolitikk. Å tenke globalt og handle lokalt er viktig. Mer grøntarealer, trær, regnbed og andre naturelementer vil gi mer varierte utearealer, se tiltakene [Overordnet grønnstrukturplanlegging](#) og [Naturmangfold](#). De vil redusere støy og forurensning der barn oppholder seg samtidig som der er gode klimatilpasningstiltak. Hvis RPRBU blir etterlevd vil bomiljøene bli bedre både for barn, unge og voksne. Barn er opptatt av miljø og klima (Meyer mfl 2021). Hvis barn og unge venner seg til å gå, sykle og reisekollektivet vil de forhåpentligvis bli gode trafikanter for framtiden.

Å sikre den medvirkning for barn og unge RPRBU legger opp til, vil gi opplæring av talspersoner for bedre miljø og være i tråd med Opplæringslovens mål om å gi forståelse for demokratiske prosesse. Det handler om å «bygge medborgere» (Hanssen 2018b og 2023). Se tiltakene [Barnas Transportplan](#) (BTP) og [Barn og unges medvirkning i kommunal planlegging](#)

7 Andre virkninger

Klimamessig og økonomisk bærekraft kan gå på bekostning av sosial bærekraft. Fortetting i byområder er et eksempel. Det kan begrense transport, redusere klimautslipp og gi utbyggere økonomiske fordeler men samtidig gå ut over folkehelsen, fordeling og barnas uteaktivitet, sosiale liv og utvikling, se tiltaket [Fortetting med kvalitet](#).

I områder med mindre ressurssterke beboere er boligene mindre, trafikken større og behovet for gode utearealer langt større (Nordbakke 2018, Boverket 2020). Stortingsmeldingen «Gode bysamfunn med små forskjeller» (KDD 2023b) gir en bred beskrivelse av disse utfordringene og av grep regjeringen vil prioritere framover.

Oppfølging av krav i RPRBU vil også gi positive virkninger for barns frie mobilitet, trygghet i trafikken og helse. Regjeringen vil legge fram en stortingsmelding om sosial utjevning for barn og unge og deres familier. Her vektlegges bl a betydningen av samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging for sosial bærekraft og behovet for økt kompetanse i kommunene.

[Barnekonsekvensanalyser](#) (BKA) i Sverige har gitt barn og unge økt kunnskap om rettigheter. I 2008 kjente 20% til Barnekonvensjonen og i 2018 var dette økt til 50 og 40%. 70% hadde

fått kunnskap gjennom skolen og 25% fra foreldre. (Barnombudsmannen 2018).

8 Kostnader

Det er vanskelig beskrive kostnader for å ivareta hensyn til barn og unge i planleggingen vha RPRBU. Like vanskelig er det å angi langsiktige kostnader for å la andre interesser vinne over hensyn til barn og unge. Generelt har vi mindre kunnskap om gevinster ved å satse på barn og unges oppvekstmiljø enn om gevinster for andre grupper, for eksempel bilisters tidsgevinster. Å *synliggjøre gevinster av å ivareta barns interesser* i planlegging i generelle og samfunnsøkonomiske kalkyler vil være nyttig kunnskap til bruk i saker der barns interesser kommer i konflikt med utbygger- eller andre interesser.

Å gjennomføre registreringer og involvere barn og unge og hensynta deres interesser krever ressurser. Det er hensiktsmessig å samarbeide med skolene, og da er det nødvendig å ha ressurser til skolenes ekstraarbeid. Midler og tid til opplæring av barns talspersoner og til deres praktiske arbeid med vurdering av kommunens planarbeid er også nødvendig.

9 Formelt ansvar

RPRBU beskriver i detalj hvilke oppgaver som tilligger kommuner, fylkeskommuner og statsforvaltere. De viser at det kreves et bredt samarbeid på alle nivåer i alle sektorer for å nå målene og å sikre barn og unge et godt oppvekstmiljø. Statsforvalteren og fylkeskommunen er innsigelsesmyndigheter og har ansvar for informasjon til og veiledning av kommunene. Det er stor variasjon i hvordan kravene ivaretas (Hanssen 2023).



NIBR og NBI 1979: Det nytter.

Verktøykassa for barn og planlegging. Illustrasjon: Iben Sandemose.

10 Utfordringer og muligheter

RPRBU er et godt regelverk som sammen med, nasjonale forventninger, pbl og andre lover gir gode muligheter for å sikre barn og unge et godt oppvekstmiljø og at deres rett til å «bli hørt og fremme sine synspunkter i alle plan- og byggesaker som berører dem» blir ivaretatt. Likevel blir de oversett i flere sammenhenger. Det er behov for en styrket oppfølging av lovverket og et bredere folkehelseperspektiv på innsatsen.

Både pbl og kommuneloven krever at kommunene etablerer ordninger for å ivareta barn og unges interesser i planleggingen. I 2018 hadde 56% av kommunene en fast ordning med «*barn og unges representant*» og 25% hadde et Ungdomsråd. Mindre barn ble i liten grad involvert (Hanssen 2023). Dette fyller neppe Barnekonvensjonen krav.

Utfordringer til statlige og regionale myndigheter

Hanssen (2023) peker på behov for lovendringer for å sikre barn og unges interesser. Men også uten lovendringer kan statlige aktører og fylkeskommuner forbedre oppfølgingen av någjeldende retningslinjer i sin praksis. Men det vil kreve ressurser. Kommunene ønsker f.eks. en kontaktperson i fylket som de kan kontakte i barnerelaterte saker (Meyer m.fl. 2021).

Staten og fylkene må gi bedre veiledning til kommunene og påse at de følger opp Barnekonvensjonen, folkehelseperspektivet og at utbyggere og forslagsstillere følger opp pbl's krav (§5.1) om at alle som fremmer planforslag skal legge til rette for medvirkning. Dette kravet omfatter også barn og unge. Synliggjøring av konsekvenser av planbeslutninger (fra planstrategi og kommuneplaner til detaljregulering) er et annet viktig veiledningsområde.

Staten selv følger ikke nødvendigvis opp intensjonene i Barnekonvensjonen, lovverket og RPRBU i egne byggeprosjekt. Dette gjelder for eksempel sykehusbyggprosjekter, hvor mange av premissene legges i tidligfaseplanleggingen. Dette er problematisert i Taubøll og Hanssen (2023), hvor det pekes på et behov for å revidere Sykehusbyggs (2017) «Veileder for tidligfasen i sykehusbyggprosjekter».

Positive signaler fra staten er at KDD har støttet NIBRs evalueringer av RPRBU (Hanssen 2018a, 2019, 2023) og ga ut en ny temaveileder om *Barn og unge i plan og byggesak 2021* som viser konkrete temaer som bør vurderes i ulike plansaker. De har også sammen med Statens vegvesen og Viken fylkeskommune gitt midler til tiltaksbeskrivelser om barn og planlegging i ttk.test.dittweb.no.

Stortingsmeldingen «*Gode samfunn med små skilnader*» peker på betydningen av gode nærmiljøer:

«Regjeringa forventar at kommunane i arealplanlegginga si vektlegg å sikre gode nærmiljø med trygg tilgang til by- og bustadnære naturområde og grønne lunger. Grønne område gir naturopplevingar, rekerasjon og avkopling, dei innbyr til lek og fysisk aktivitet og fungerer som sosiale møteplassar.» (KDD 2023b)

Utfordringer kommunene kan ta fatt på mht planers innhold

- Regulere viktige grønne arealer i tide, dvs før utbyggingsplaner starter. Viktig i et system der 70-80% av detaljregulering utformes av private forslagsstillere (Hanssen 2023).
- Utarbeide egne mer presise krav og normer for hvilke arealer og avstander til disse som skal definere et godt oppvekstmiljø for barn i ulike aldre.
- Presisere krav om at konsekvenser for barn og unge skal belyses, se [Konsekvensutredning](#).
- Kartlegge og synliggjøre typiske konflikter mellom barns og andre interesser før vedtak fattes i areal- og transportplanlegging på overordnet og detaljplannivå.
- Definere krav for å håndtere dilemmaer mellom overordnede klimamål og nærmiljømål.

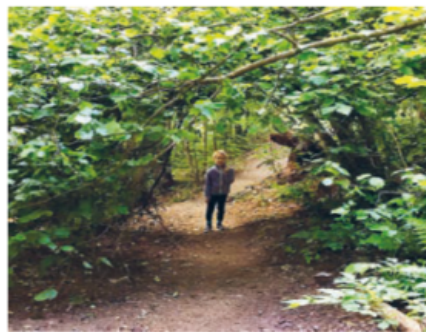
Utfordringer kommunene kan ta fatt på mht planprosessen

- Sørge for kartlegging av barn og unges bruk av arealer i nærmiljøet og ferdselsveier til ulike aktivtetsarenaer vha Barnetråkk/Ungdomstråkk.
- Følge opp kravet om å rapportere til fylkesmannen hvilken *særskilt ordning* de har for å få fram barn og unges synspunkter i prosessen, samt hvilke ressurser som er avsatt til dette.
- Presisere krav til medvirkning for barn og unge og angi hvilke saker som krever at barn og unge selv deltar samt hva som eventuelt kan grunngi en dissens eller innsigelse.
- Bruke retten til å kreve at private forslagstillere og utbyggere involverer barn og unge.
- Bruke retten til å kreve erstatningsareal av både offentlige og private forslagstillere og utbyggere. når barn og unges utfoldelses- og aktivtetsarealer blir brukt til andre formål.
- Legge opp kommunens planprosess slik at finansiering, samordning av tjenester overfor barn og unge og arealplanleggingen håndteres i Dette er særlig viktig ut fra et folkehelse-perspektiv hvor forebyggende innsats, og utjevning bør understrekes.
- Utarbeide sjekkliste der alle utbyggere må svare på i hvilken grad deres prosjekt berører barn og unges interesser. Dette kan forenkle kommunenes vurdering av hvilke saker som bør sjekkes ut.

Hanssen (2023) peker på at ønsket om opplæring i demokrati taler for økt samarbeid med skolene om involvering av barn og unge i planprosesser. Analyser av konsekvenser for barn og unge og registrering av deres aktiviteter er viktig for få et godt grunnlag for planlegging, se tiltaket [Barnekonsekvensanalyse](#). En mer konkret versjon av retningslinjene bør bruke et bredt livsmestringsperspektiv og i større grad reflektere rettighetsaspektet.

Barna og unge vil ha mer egenstyrt lek og ferdsel

- Mindre fysisk aktivitet rammer helse/ læring
- Institusjonalisert barndom
- Mindre fri utelek negativt for mestring og selvstendighet
- Halvparten har restriksjoner pga trafikken
- Grønne arealer bygges ned ved fortetting



100 meter skogen trengs

11 Referanser

Bakken A. (2022). Ungdata 2022. Nasjonale resultater. NOVA-rapport 5/2022. OsloMet/NOVA.

Barneombudet (2023). Hvordan vurdere barnets beste i saker som berører barn generelt. Veiledning og eksempler.

Barnombudsmannen, Sverige 2018. Barns kunnskap om sina rättigheter har ökat. Artikkel på

ombudets nätsida.

Bringeland, L. (2017). Barn og unges involvering og innflytelse i den kommunale planleggingen.

Boverket, Sverige:

- 2020 a: Barnkonventionen i fysisk planering och stadsutveckling - Kartläggning och analys. Rapport 2020:224.
- 2020 b: Metod för en Barnekonsekvensanalys.

Brodal, P. & Lunde, C. (2022). Lek og læring i et nevroperspektiv. Universitetsforlaget 2022.

Buanes, E. (2024). På barn og unges premissser? En kvalitativ studie om planleggeres erfaringer med å ivareta barn og unges interesser ved planlegging i fortetningsområder i Bergen kommune. Masteroppgave Høyskolen i Volda.

Buadir (2021). Veileder om Ungdomsråd hjemlet i kommuneloven. Utarbeidet i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Barne- og familiedepartementet. 5. mai 2021.

Dolven, A.S. (1974). Miljøkvaliteter. Sammenliknende undersøkelser av seks byområder. NIBR rapport 35/1974.

Folkehelseinstituttet (2022). Framtidens utfordringer for folkehelsen. Sykdomsbyrde, bruk av helse- og omsorgstjenester og smittsomme sykdommer. Folkehelse rapporten temautgave 2022.

Forbruker- og administrasjonsdepartementet

- 1977: St meld 17 (1977-78) Barns oppvekstmiljø.
- 1980: Barneplaner. Tilskott til arbeid med barneplaner i kommunene. Rundskriv P-25/80.

Hammarquist, K, Stenbråten/Harildstad, I. (2009). Bybarna i forskning og planlegging. En kunnskapsoversikt fra 1970- 80-tallet. Norsk form 2009.

Hanssen, M, A. (2006). Rikspolitiske retningslinjer for barn og unge. En evaluering. NIBR Notat 2006:127.

Hanssen, G.

- 2018a: Hvordan ivaretas hensynet til barn og unges oppvekstvilkår i planlegging etter plan - og bygningsloven (2008)? NIBR, Oslo Met. NIBR rapport 2018:12.
- 2018b: Barn og unges medvirkning i planleggingen, praksis og erfaringer. NIBR Oslo
- 2023: Oppsummering av evalueringer av hvordan hensynet til barn og unges oppvekstvilkår ivaretas i planleggingen. Kommentartutgave 12.10.23. NIBR/OsloMet/NMBU.

Hanssen, G.S. og Aarsæther, N. (red.)

- [Plan- og bygningsloven 2018 a - Fungerer loven etter intensjonene?](#) [Plan- og bygningsloven 2018 b – En lov for vår tid?](#) Universitetsforlaget.

Haug, R, Kolbenstvedt, M. Sæterdal, A.

- 1972: Barn og bomiljø. Motivasjon og program for studier. NIBR og NBI, Barna og bomiljø 1/1972.
- 1977: Ikke en gang en sandkasse. Eksempler på hvordan barns interesser blir tilsidesatt i planleggingen. NIBR og NBI, Barn og bomiljø 14/1977.

Helse- og omsorgsdepartementet (2020). Sammen om aktive liv. Handlingsplan for fysisk aktivitet 2020 - 2029. 4.juni 2020.

Helgesen, M.K., Abebe, D.S. & Schou, A. (2017). Oppmerksomhet mot barn i folkehelsearbeidet. Samarbeidsrapport NIBR/NOVA 2017.

Hjelle, O. P. (2020). Sterk hjerne med aktiv kropp. Kagge forlag 2020.

Hjorthol, R, Nordbakke, S. (2015). Barns daglige aktiviteter og reiser i 2013 og 2014. TØI rapport 1413/2015.

Kolbenstvedt, M.

- 1986: Trafikkulykker og reisevaner blant skolebarn i Østfold 1985. Resultater fra en spørreundersøkelse blant 10 500 grunnskoleelever. TØI prosjektrapport august 1986
- 2020 Forskning om fysisk planlegging for barn og unge – utfordringer og muligheter gjennom 50 år. PLAN 10,2,2020,

Kolbenstvedt, M. & Sæterdal, A. (1977). Barns interesser in planlegging. Hvordan offentlig mål for barns nærmiljø følges opp i regelverk og praksis. NIBR rapport 1977/42.

Kolbenstvedt, M. & Amundsen, A. (2022). Tiltak for å styrke svake interesser i kommunal planlegging - med søkelys på barn. TØI arbeidsdokument 51853/2022.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD);

- 2019a: Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019 - 2023. 4.5.2019.
- 2019b: Barn og unges medvirkning. Artikkel, sist oppdatert 11.09.2019.
- 2021: Barn og unge i plan og byggesak. Veileder H 2498-B

Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD):

- 2023a: Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023-2027. Kgl res 20.6.23.

2023b: Gode bysamfunn med små skilnader. Meld. St. 28 (2022-2023)

Lovdata;

- Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen
- 2018: Forskrift om konsekvensutredninger. FOR-2017-06-21-854.
- 2019: Plan- og bygningsloven (pbl)

Meyer, S, Kolbenstvedt, M. og Opheim, E.I. (2021). Tiltak for barns egenstyrte mobilitet og aktivitet. TØI rapport 1864/2021.

Nordbakke, S. (2018). Barn og unge i den kompakte byen. Plan 2, 2018.

Norges idrettshøgskole, Folkehelseinstituttet (2019). Kartlegging av fysisk aktivitet, sedat tid og fysisk form blant barn og unge 2018. Ungkan3.

Oslo kommune. Plan- og bygningsetaten. (2018). Utearealnormer. Normer for felles leke- og oppholdsarealer for boligbygging i Oslo

Paine, L. (2020). Veileder i barnerettighetsvurdering. European Network for Ombudspersons for Children, ENOC.

Samferdselsdepartementet:

- 2017: Nasjonal Transportplan (2018 - 2029). Meld. St. 33
- 2021: Nasjonal Transportplan (2022 - 2033). Meld. St. 33

Statistisk Sentralbyrå (SSB) Statistikkdatabase.

Stenbråten/Harildstad, I. (2009). Barndom i den tette byen. En diskursanalyse av hvordan man møter utfordringene i Oslo. Masteroppgave i samfunnsgeografi, Universitet i Oslo.

Steinnes, M. (2020). Endringer i arealbruk og grøntstruktur i Oslo og Akershus. Geografiske analyser basert på kartdata og satellittbilder. SSB Notater 2020-8.

Strand, A. (1981). Aksjon skoleveg 1979-80. Sammenfatning og analyse av foresattes svar på spørsmål i tilknytning til barnets skoleveg. NIBR-rapport 1981:8.

Taubøll, Henrik og Gro Sandkjær Hanssen (2023). Medvirkningsutfordringer i sykehusbyggprosjekter. Kommentartittel. KART OG PLAN - Årgang 116, bind 83, nr. 4-2023, s. 311-323

Thoren, K. H., Nordh, H. og Lund, H-A. (2018). Studie av kommunal og fylkeskommunal planlegging for NÆRTUR. Fagrapport NMBU.

Vegdirektoratet (1982). Aksjon skoleveg. Veiledning til kommunene. Utarbeidet i samarbeid med NIBR og TØI.

Sykehusbygg (2017). Veileder for tidligfasen i sykehusbyggprosjekter,

Vestby, GM, Kolbenstvedt, M. (1979a). Barneplan Ullensaker. NIBR og NBI Barn og bomiljø,

hefte 32.

Vestby, M, Kolbenstvedt, M. (1979b). Aksjon skoleveg. Registrering for den første landsomfattende aksjonen. Skolehefter og kommunehefter. NIBR og Vegdirektoratet.

Wilhjelm, H. (1997). Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen. En gjennomgang av evalueringer og forskning. Trondheim, Norsk senter for barneforskning. Arbeidsrapport nr. 27.