

Finn Ove Båtevik

Barnerepresentantane i kommunane

- status for ordninga



HØGSKULEN I VOLDA



**MØREFORSKING
VOLDA**

Prosjekttittel	Evaluering av BR-representantar i kommunane
Prosjektansvarleg	Møreforsking Volda
Prosjektleder	Finn Ove Båtevik
Finansiering	Miljøverndepartementet
Ansvarleg utgjevar	Møreforsking Volda
ISBN	82-7692-240-6
ISSN	0805-6609
Sats	Finn Ove Båtevik
Distribusjon	http://www.moreforsk.no/volda.htm http://www.hivolda.no/fou

Arbeidsrapportserien er for faglege og vitskaplege arbeid som ikkje fullt ut stettar krava til forskingsrapportar. Det kan vere delrapportar innanfor større prosjekt, eller læremateriell knytt til undervisningsføremål.

Arbeidsrapportane skal vere godkjende av anten dekanus, gruppeleiar, prosjektleder (for IAAI: instituttleder) eller ein annan fagperson dei har utpeika. Kvalitetssikringa skal utførast av ein annan enn forfattar.

Forord

Rapporten *Barnerepresentantane i kommunane – status for ordninga* er utarbeidd på oppdrag frå Miljøverndepartementet.

Rapporten byggjer primært på tilbakemeldingar frå kontaktpersonane for barnerepresentantane hos fylkeskommunane og fylkesmennene. Stor takk til dei for raske tilbakemeldingar i eit prosjekt som skulle gjennomførast på svært kort tid. Takk også til dei barnerepresentantane vi har vore i kontakt med i kommunane.

Ei ekstra takk til Eva Spirdal-Jacobsen i Møre og Romsdal fylke som gav nyttige innspel på utkast til spørjeskjema.

Takk også til kontaktpersonane i Miljøverndepartementet, Kari Marie Swensen og Hilde Moe.

Finn Ove Båtevik

Volda, mars 2005

Forord.....	3
Innleiing	7
Datagrunnlag	9
Barnerepresentantordninga – nokre nøkkeltal.....	11
Behovet for barnefagleg kompetanse.....	13
Barnerepresentantordninga – slik den fungerer i dag	17
Grunnar til manglande gjennomslag.....	25
Innspel for å gjere ordninga betre	27
Ordninga sett frå kommunane	31
Barnefagleg kompetanse.....	32
Samarbeidsfora for barn og unge.....	33
Nettverk	33
Det faste planutvalet	33
Uavhengige barnerepresentantar?	34
Om å ta vare på interessene for barn og unge.....	35
Når ordninga ikkje fungerer.....	36
Eintydig bilete	36
Referansar	37

Innleiing

Barn og unge har særlege rettar i forhold til plan- og bygningslova. Det skal takast omsyn til interessene deira i arealplanlegginga. For å sikre dette skal kommunane oppnemne ein eigen barnerepresentant som skal møte i 'Det faste planutvalet'. Kommunane skal også vurdere eigne planar i forhold til dei interessene barn og unge representerer, og sjå til at 'Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barns og unges interesser i planleggingen' (RPR) blir følgde.

Denne analysen tek sikte på å vise status for ordninga med barnerepresentantar i kommunane. Vurderingane er basert på opplysningar frå fylker og kommunar. Målet er å få eit bilete av korleis ordninga fungerer per i dag. Vidare er målet å fram innspel på kva som eventuelt skal til for å få ordninga til å fungere betre enn ho har gjort så langt.

Det har ikkje vore rom for ei fagleg drøfting av funna. Viser her til tidlegare evalueringar av ordninga (Amdam og Barstad 1992, Barstad og Hanken 1993, Bergem og Hanken 1994).

Datagrunnlag

Opplysningane blei henta inn ved hjelp av spørjeskjema. Desse blei fylt ut av kontaktpersonane for barnerepresentantane hos fylkesmannen og fylkeskommunen. Det vart fylt ut eitt skjema for kvart fylke. I enkelte fylke vart skjema fylt ut av dei to kontaktpersonane i lag. I andre tilfelle vart skjemaet, etter avtale mellom dei to, fylt ut av den eine. Det var også ein del fylke som berre hadde ein kontaktperson.

Gjennom skjemaet tok vi sikte på å få eit oversyn over situasjonen for ordninga rundt om i kommunane i kvart enkelt fylke. For Oslo er det gitt svar om situasjonen i kvar bydel, i alt 15 bydelar. I første del av skjemaet skulle fylkeskontaktane gje opplysningar om konkrete tal, men i hovudsak gjaldt spørsmåla vurderingar av ordninga basert på den kjennskapen fylkeskontaktane sit inne med. I ein del tilfelle har fylkeskontaktane gått direkte til kommunane og henta den informasjonen dei sjølve ikkje hadde. I andre tilfelle har dei hatt nok informasjon frå tidlegare til å svare på spørsmåla.

Alle fylke, med eitt unntak har svart på skjemaet. Svara var rett nok ikkje komplette for alle dei andre fylka heller. Dette gjeld særleg i eitt fylke, der informantane berre kunne svare på delar av spørjeskjemaet. I tillegg har ein del av fylka markert at dei ikkje sit på nøyaktig informasjon om situasjonen i alle kommunane. Dette gjeld særleg spørsmål som krev nøyaktig opplysningar, knytt til spørsmål som ”I kor mange kommunar i ditt fylke har barnerepresentanten etablert nettverk med barnerepresentantar i andre kommunar?”. Dette har vi teke høgde for i forhold til korleis vi presenterer talmaterialet i analysen.

I tillegg til opplysningane frå fylka vart det henta inn informasjon frå ein del enkeltkommunar. I kvart fylke vart kontaktpersonane bedne om å gje namn på barnerepresentantar i to kommunar der ordninga fungerte godt og i to kommunar der ordninga fungerte dårleg. Det viste seg at det var veldig få som ville trekke fram dårlege eksempel. Det var også vanskeleg å få svar frå dei få kommunane som vart trekt fram som dårlege eksempel av fylkeskontaktane. Resultatet var vi fekk inn svar frå ein av kommunane der ordninga med barnerepresentantane fungerte dårleg. På den andre sida ser vi at barnerepresentantane i dei mest velfungerande kommunane også peikar på forhold som gjer at ordninga ikkje alltid fungerer som den skal. Slik sett kan vi få fram ulike sider ved ordninga, også gjennom analysen av dei mest velfungerande kommunane.

Vi tok kontakt med i alt nitten kommunar frå ulike delar av landet der ordninga i følge fylkeskontaktane fungerte bra. Fjorten av desse kommunane svara på skjemaet. Blant desse kommunane var det storbyar, mellomstore byar, mindre byar, forstadskommunar og små utkantkommunar.

Barnerepresentantordninga – nokre nøkkeltal

- I alt 96 prosent av kommunane har eigen barnerepresentant.¹

Dette byggjer på tal frå dei 18 fylka som svara på skjemaet. Det andre talmaterialet vi har, er av varierende kvalitet frå fylke til fylke. Vi har difor valt å legge tala frå sju av fylka til grunn for berekningane under. Dette er dei fylka som har gitt uttrykk for at dei sit på relativt sikre tal. Vi har sjekka desse tala opp mot dei fylka som har meir usikre tal. Så langt vi kan vurdere det, ser det ut som tala frå dei sju fylka er rimeleg representative for resten av landet også.

- Berre 36 prosent av barnerepresentantane har oppnemnt eigen vararepresentant.
- Med tanke på medverknad, har 33 prosent innarbeidd faste samarbeidsfora med barn og unge.
- Barnerepresentantane i 19 prosent av kommunane deltek i nettverk med barnerepresentantar i andre kommunar.
- Fleirtalet av barnerepresentantane her underordna eller "andre" stillingar i kommunen (57 + 8 prosent). Elles er dei avdelingsleiarar eller etatssjefar (31 prosent).² Det manglar opplysningar om stillingsnivå for fire prosent av barnerepresentantane i dei aktuelle kommunane.
- Fleirtalet av barnerepresentantane arbeider i skule-, kultur eller oppvekstsektoren (53 prosent), medan 22 prosent var i helse- og sosialetaten og 17 prosent i teknisk etat eller administrasjonen. Dei andre hadde anna tilknytning eller det mangla opplysningar om etat.
- Heile 90 prosent av barnerepresentantane har barnefagleg kompetanse, medan det er oppgitt at fire prosent ikkje har slik kompetanse. Resten manglar vi opplysningar om.

¹ Dette inkluderer 15 barnerepresentantar i bydelane i Oslo.

² Etter som eitt av dei sju fylka har slått saman etatssjefar og avdelingsleiarar, må vi vise desse tala slik. I dei seks fylka som skil mellom dei to kategoriane, var 13 prosent av barnerepresentantane etatssjefar, medan 22 prosent var avdelingsleiarar.

Behovet for barnefagleg kompetanse

Sett frå fylkesnivå, blir den barnefaglege kompetansen vurdert som viktig. Det er mellom anna gitt uttrykk for dette på følgjande måte: *Det er helt nødvendig at barnerepresentantene har barnefaglig kompetanse. Som representant for barn og unge i plansakene, er det avgjørende for vurdering av konsekvenser av planforslagene at representanten har innsikt i barn og unges normale bruk av arealer i forbindelse med lek og fritid – slik at argumentasjonen kan knyttes til dette.* Det er fleire grunnar til at mange understrekar nytten av barnefaglege kompetanse:

1. Det å kjenne til behov og interesser hos barn og unge på ulike alderstrinn.
2. Med bakgrunn i slik kunnskap kan dei uttale seg på vegne av barn og unge og lettare argumentere for sine synspunkt.
3. Barnefagleg kompetanse gjev grunnlag for god kommunikasjon med barn og unge i prosessar som krev medverknad.

Barnefaglege kompetanse blir likevel ikkje vurdert som tilstrekkeleg for å fylle oppgåvene. I tillegg blir det også argumentert for ei styrking av planfaglege kompetansen hos barnerepresentantane. Følgjande sitat frå eitt av fylka er dekkande for fleire: *Samtidig er det nyttig med planfaglig kompetanse og god kunnskap om hvordan kommunen som organisasjon fungerer for å kunne påse at kommunen følger opp RPR.*

I eitt av fylka blir den planfaglege kompetansen vurdert som viktigare enn den barnefaglege kompetansen: *Selv om de fleste kommunene har barnefaglig kompetanse, påpeker flere (barnerepresentantane i kommunane) at denne er av mindre betydning for å ivareta barn og ungdoms interesser – det er viktigere med planfaglig kompetanse.*

Behovet for barnefagleg kompetanse blir konkretisert gjennom at det er viktig at representantane har god kunnskap om barn og unge sine interesser knytt opp til leike- og opphaldsområde, skulevegar og lokalisering av barnehagar. Erfaringar med bruk av registrering av ”barnetråkk” i samband med utbyggingar blir av mange trekt fram som døme på at representantane tek i bruk den barnefaglege kompetansen.

I fleire tilfelle opplever ein at økonomiske interesser får dominere i mange utbyggingssaker. Då er det viktig at interessene til barn og unge er basert på fagleg kompetanse, som ei motvekt til dei interessene utbyggjar representerer:

Vår erfaring er at flertallet av saker der barneinteressene blir berørt gjelder omdisponering av grøntarealer/lekeområder til andre formål. Argumenter fra utbygger/kommune er da ofte at arealet ikkje blir nyttet til lek eller friluftaktiviteter. I en slik sammenheng er det viktig med gode kunnskaper om nærmiljøet og en person med barnekompetanse vil kanskje lettere kunne se verdien av områdene, både hva området brukes til i dag og muligheter videre.

Barnerepresentanten kan på bakgrunn av eigen kompetanse både gjere faglege vurderingar og argumentere for desse på vegne av barn: *Barnefaglig kompetanse gir mulighet for å vurdere når man befarer områder. Barnerepresentanten vil ofte trekkes med i en slags forhandlingsposisjon på vegne av barn og unges interesser. Det må da argumenteres godt for løsninger som vil fremme disse interessene.*

Medverknad frå barn og unge

Denne evalueringa gjev ikkje noko bilete på omfanget av direkte medverknad frå barn og unge i planprosessane. Det går likevel fram av svara at ein del av barnerepresentantane støtter seg til barne- og ungdomsråd, barn og unges kommunestyre eller elevråd i konkrete saker. Representantane på fylkesnivå har likevel lita tru på at medverknad frå barn og unge kan erstatte behovet for vaksne barnerepresentantar med barnefagleg bakgrunn. Medverknad blir i første rekkje vurdert som eit supplement, ikkje som ei erstatning for barne-representanten. Kontinuitet er stikkord her: *Det vil bli for sporadisk. Det viktigaste er at omsynet til barn og unge og krav om universell planlegging vert lagt inn i kommunen sitt verdigrunnlag/ kommuneplanen og at nokon følgjer det opp, til dømes barnerepresentanten.*

Eitt av fylka har erfaring med ein kommune som ikkje har eigen barne-representant, men 'barn og unges ordfører'. Det er eit barn som har denne posisjonen i kommunen. Det ser ikkje ut at dette fungerer som nokon erstatning for det å ha eigen barnerepresentant: *Man må ha en voksen person for å strekke perspektivet ut over nåtida. Som pekt på innledningsvis har én kommune denne ordningen, og kommunen skriver selv: "fra administrasjonens side han man forsøkt å få endret denne ordningen uten å lykkes" – selv om det ikke sies direkte (frå kommunen), tolker en det slik at ordningen har klare begrensninger.*

Fleire legg vekt på at medverknad er krevjande. Medverknad skjer ved at barn og unge deltek i prosessen. Samstundes er det viktig at andre sit med eit overordna ansvar:

Medvirkning er en krevende øvelse, og i forhold til arealplanleggingens fristregime, er dette problematisk. Antallet saker, sakenes kompleksitet og muligheten for å fremstille saken på en måte som er forståelig, er utfordrende. Planprosesser er ofte tidkrevende og det er ikkje umiddelbare konsekvenser av disse – noe barn og unge ofte forventer når de kommer med uttalelser. Utfordringen er å bruke barn og unges medvirkning til kartlegging og dokumentasjon, som så kan danne bakgrunn for barnerepresentantens uttalelser (dvs. legitmere faglige vurderingar). Det er en styrke for uttalelsene, men knyttet til problemer med gjennomføring bør det ikkje være en føresetnad for uttalelser. De må kunne ha vaksne "advokater" med troverdighet.

Barnerepresentantordninga – slik den fungerer i dag

Eit klart fleirtal av representantane for fylka meiner at ordninga med barnerepresentantar i kommunane ikkje fungerer godt og bør endrast. I alt fjorten svarar dette. Dei andre meiner at ordninga fungerer godt, men også blant desse er det kommentarar som viser at endringar kan gjerast for at ordninga kan fungere betre enn no. I dei siste tilfella blir det mellom anna lagt vekt på at barnerepresentantane ofte gjer ein god jobb innanfor dei rammene som dei har, men at dei fleste manglar ressursar i form av økonomi og tid til å utføre oppgåvene sine. Det blir mellom anna sagt følgjande: *Ordningen fungerer i alle fall rimelig godt. I forhold til at det blir sett av svært små ressurser, får man mye igjen. Barnerepresentantene blir ofte hørte i reguleringsaker. Problemet er at de ofte føler seg alene.*

Blant dei mange som er meir kritiske til ordninga, er også eit av ankepunktene at det er sett av for lite tid og ressursar for barnerepresentantane. Det blir vanskeleg for barnerepresentanten å fungere på ein tilfredstillande måte: ... *dette blir fort en rolle med mye "dårlig samvittighet", der de som har rollen ofte ikke har definert tid til å følge opp ansvaret.* Det har også tidlegare vore peikt på at manglande tid og ressursar er ein klar hemsko for ordninga. Evalueringa av det såkalla Bumsi-prosjektet viste at manglande tid gjorde at barnerepresentantar måtte bruke eiga fritid for å få følgje opp ordninga (Haukelien og Holsen 2004).

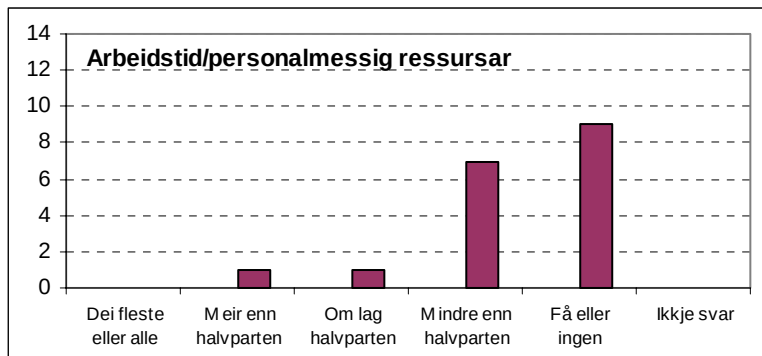
Men også andre faktorar blir nemnde av fylkeskontaktane:

- ordninga er for lite kjent i kommunen
- det manglar opplæring, ikkje minst i forhold til plansystemet og planprosessar på arealsida
- administrasjon og politikar har for lite kunnskap om ordninga
- det manglar rettleiingsmateriell, blant anna med klar kopling til folkehelsesatsinga
- det er for lite nettverk mellom kommunane
- mangel på nettverk på fylkesnivå
- det manglar etablerte samarbeidsformer innan kommunen (sakshandsamarar i plansaker, barnerepresentant, politikarar, andre aktuelle samt barn og unge)

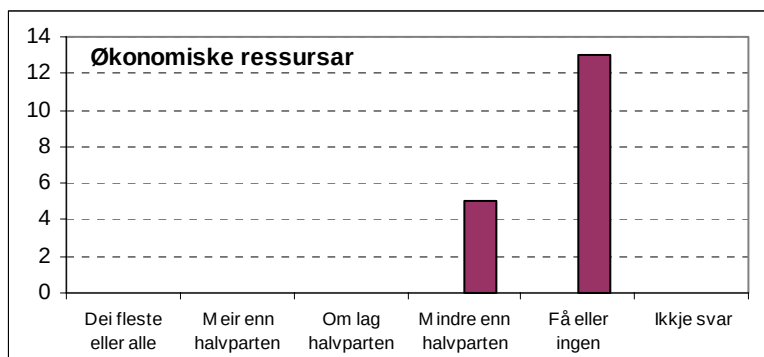
- mangel på klart definerte rolle i planprosessane (storby)
- koplinga til barne- og ungdomsråd eller barn og unges kommunestyre er ofte for svak
- manglande krav til at det skal setjast søkjelys på interessene til barn og unge i konsekvensvurderingar av planar
- det er for lite krav til dokumentasjon om barnerepresentantane har medverka i plansaker som påverkar interessene til barn
- barnerepresentanten kjem ofte for seint inn i planprosessen
- klarare liner for samband mellom plan- og bygningsetaten og brukarrepresentant
- behov for sjå nærare på rolla og ansvaret til fylkesnivået og å sette nettverkssamlingar i system

Fleire legg vekt på at erfaringane med barnerepresentantordninga varierer frå kommune til kommune. I eit forsøk på å gi eit inntrykk av statusen for ordninga for kommunane i landet, vart fylka utfordra til å ta stilling til ein del påstandar om korleis ordninga fungerer i kvart fylke. Målet var at fylkeskontaktane skulle, ut frå den oversikta dei sat inne med, gi eit overslag for kor stor del av kommunane dei enkelte påstandane var gjeldane for.

Manglande tid og ressursar er ein klar hemsko for ordninga i følge fylkeskontaktane. Dette blir også stadfesta når ein ser på statusen ordninga har i så måte i mange av kommunane.



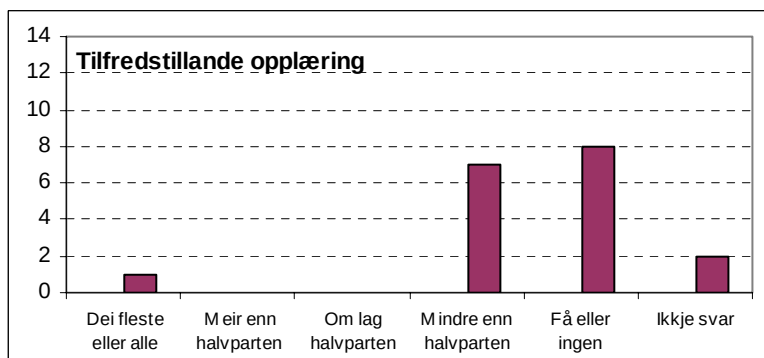
Figur 1. Andel kommunar i kvart fylke der fylkeskontaktane seier seg einige i påstanden "Det er sett av arbeidstid/personalmessige ressursar til ordninga med barnerepresentant".



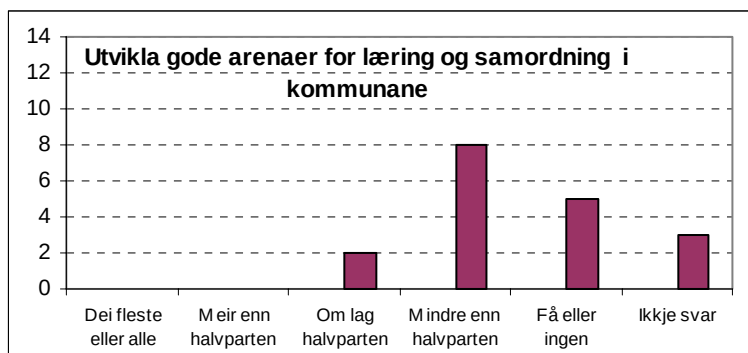
Figur 2. Andel kommunar i kvart fylke der fylkeskontaktane seier seg einige i påstaden "Det er sett av særskilte økonomiske ressursar til barnerepresentanten".

I ni av 18 fylke, er det er få eller ingen av kommunane har sett av arbeidstid eller personalmessige ressursar til barnerepresentantane. Berre i eitt av fylka har meir enn halvdelene av kommunane fått sett av slike ressursar.

Når det gjeld særskilte økonomiske ressursar er biletet endå meir eintydig. I alle fylka er det mindre enn halvparten av kommunane som har sett av slike ressursar. Det vanlege er at ingen eller eit fåtal kommunar har slike ordningar for barnerepresentantane.

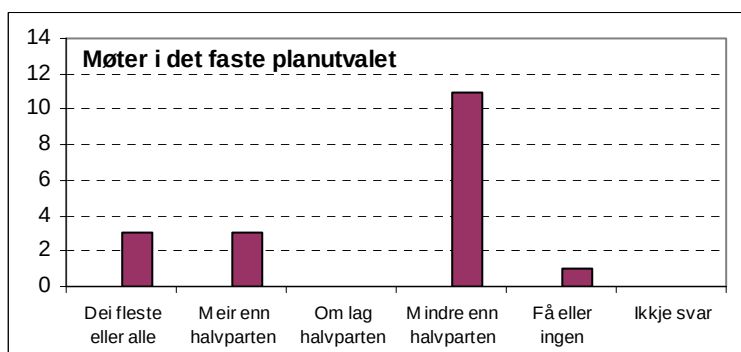


Figur 3. Andel kommunar i kvart fylke der fylkeskontaktane seier seg einige i påstaden "Kommunane gjev barnerepresentantane tilfredstillande opplæring".



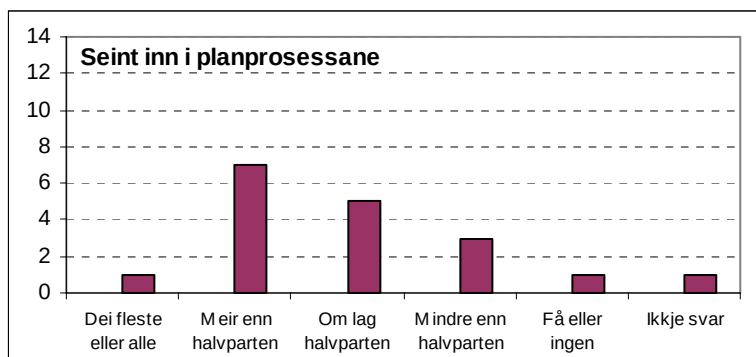
Figur 4. Andel kommunar i kvart fylke der fylkeskontaktane seier seg einige i påstaden "Kommunane har utvikla gode arenaer for læring og samordning om temaet barn og unge i planlegginga".

Også når det gjeld opplæring, har kommunane stort sett ein lag veg å gå. Eit fylke skil seg ut, ved at dei fleste av barnerepresentantane har fått tilfredstillande opplæring. Det store fleirtalet av kommunane har heller ikkje utvikla gode arenaer for læring og samordning om temaet barn og unge i planlegginga.



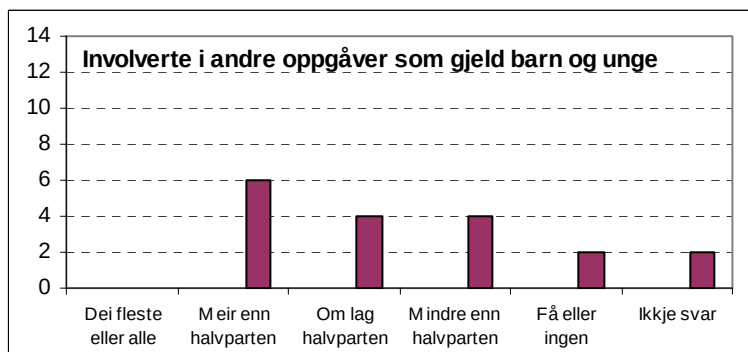
Figur 5. Andel kommunar i kvart fylke der fylkeskontaktane seier seg einige i påstaden "Barnerepresentanten møter fast i det faste planutvalet i kommunen".

Barnerepresentanten har møteplikt, talerett og rett til å stille forslag i det faste planutvalet. I realiteten ser det likevel ut til at barnerepresentantane i mange kommunar ikkje møter fast i dette utvalet. Det er stor forskjell mellom fylka. I tre av fylka er det vanlege at representantane møter i samsvar med møteplikta, medan dette langt frå er vanleg i mange av kommunane i dei andre fylka. I elleve av fylka er det mindre enn halvdel av barnerepresentantane som møter fast i det faste planutvalet.



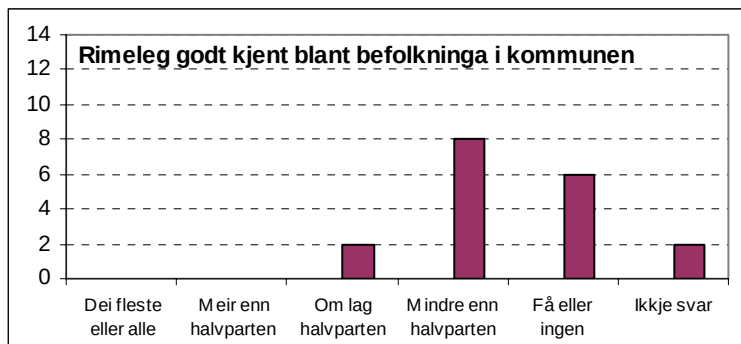
Figur 6. Andel kommunar i kvart fylke der fylkeskontaktane seier seg einige i påstanden "Barnerepresentantane kjem for seint inn i planprosessane i kommunane".

Ein viktig føresetnad for reell medverknad, er at barnerepresentantane kjem tidleg inn i planprosessane. Også her er det varierende erfaringar frå fylke til fylke. Eitt fylke skil seg ut ved at få eller ingen av barnerepresentantane kjem for seint inn i planprosessane. Sju av dei andre fylka er også med å trekke opp gjennomsnittet. I dei fleste fylke (13 av 17) er derimot situasjonen at halvparten eller fleire av barnerepresentantane kjem for seint inn i planprosessane.

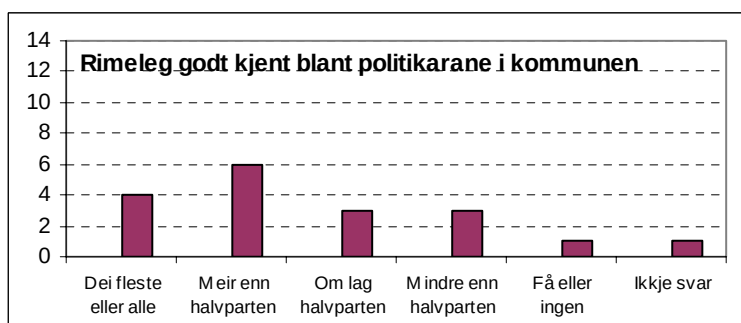


Figur 7. Andel kommunar i kvart fylke der fylkeskontaktane seier seg einige i påstanden "Barnerepresentantane er involverte i andre oppgåver (t.d. medverknad/deltaking i planprosessar) som gjeld interessene til barn og unge".

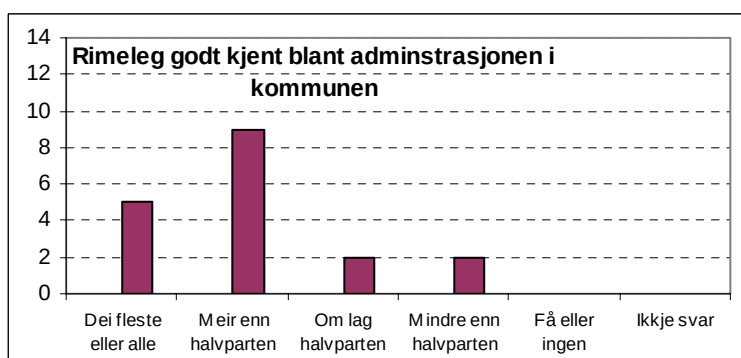
I følgje Miljøverndepartementet skal kommuneplanleggar, og ikkje barnerepresentanten, vere involverte i andre oppgåver som gjeld interessene til barn og unge, av typen medverknad/deltaking i planprosessar. Svara frå fylka tyder likevel på at det ikkje er så uvanleg at representantane er involverte i slike oppgåver, sjølv om hovudregelen er at halvparten eller ein mindre del av kommunane gjer det.



Figur 8. Andel kommunar i kvart fylke der fylkeskontaktane seier seg einige i påstaden "Ordninga med barnerepresentantar er rimeleg godt kjent blant befolkninga i kommunane".

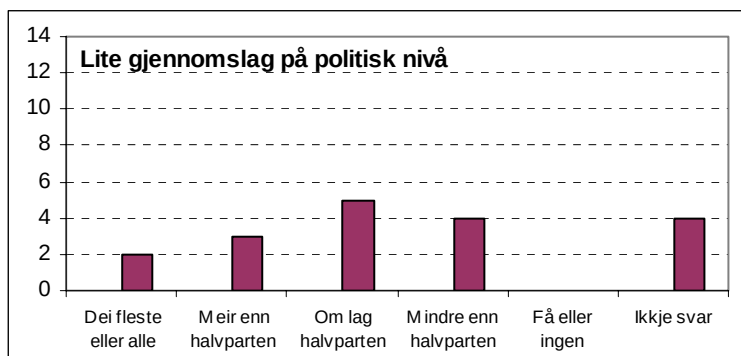


Figur 9. Andel kommunar i kvart fylke der fylkeskontaktane seier seg einige i påstaden "Ordninga med barnerepresentantar er rimeleg godt kjent blant politikarar i kommunane".



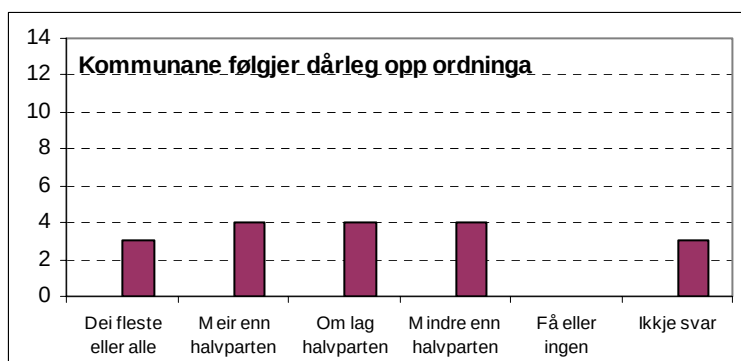
Figur 10. Andel kommunar i kvart fylke der fylkeskontaktane seier seg einige i påstaden "Ordninga med barnerepresentantar er rimeleg godt kjent blant administrasjonen i kommunane".

Legitimiteten til ordninga vil mellom anna avhenge av kor godt kjent den er. Slik rettleiarane på fylke ser det, er det relativt få kommunar der ordninga med barnerepresentanten er rimeleg godt kjent utanfor kommuneorganisasjonen. Blant politikarane er inntrykket at ordninga er meir kjent. I ti av fylka blir det sagt at ordninga er rimeleg godt blant politikarane i meir enn halvdelen av kommunane. Ordninga synest å vere best kjent blant administrasjonen i kommunane, der også dei fleste barnerepresentantane er rekrutterte frå.

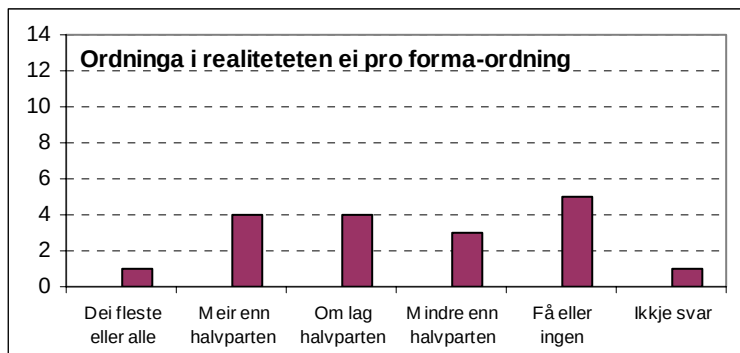


Figur 11. Andel kommunar i kvart fylke der fylkeskontaktane seier seg einige i påstanden "Barnerepresentantane har lite gjennomslag på politisk nivå i kommunane".

Når det gjeld gjennomslag, meiner ni av fylkeskontaktane at halvparten eller fleire av barnerepresentantane har lite gjennomslag på politisk nivå. Også her er det klare variasjonar mellom fylka. Dette tyder på at arbeidet til barnerepresentantane har større gjennomslag i enkelte fylke i landet enn andre.



Figur 12. Andel kommunar i kvart fylke der fylkeskontaktane seier seg einige i påstanden "Kommunane i ditt fylke følgjer for dårleg opp ordninga med barnerepresentantar".



Figur 13. Andel kommunar i kvart fylke der fylkeskontaktane seier seg einige i påstanden "Ordninga med barnerepresentantar i kommunane er i realiteten ei pro forma-ordning".

Dei to siste påstandane er eit forsøk på å gje ei oppsummering av status for ordninga slik den fungerer i dag. Situasjonen varierer også her ein god del frå fylke til fylke. Dei to siste figurane er med på understreke dette inntrykket. Medan det i tre av fylka blir rapportert om at dei fleste kommunane har ei dårleg oppfølging av ordninga, gjeld tilsvarande mindretalet av kommunane i fire av fylka. Likeins er det slik at medan ordninga blir oppfatta som ei pro forma-ordning i dei fleste av kommunane i eitt av fylka, blir det frå fem fylke rapportert om at ordninga fyller ein reell funksjon i dei fleste kommunane dei har ansvar for. Situasjonen i dei andre fylka ligg ein stad mellom desse ytterpunktene.

Grunnar til manglande gjennomslag

Dei fleste fylkeskontaktane meiner at interessene til barn og unge ikkje blir tilstrekkeleg godt teke vare på planlegginga. Dei er også i stor grad samde om grunnane til at det er slik. Svaret frå eitt av fylka dekkjer fleire punkt som går att i mange svar:

- *manglande politisk vilje (politisk flertall i kommunen)*
- *press fra utbyggere som ønsker mest mulig kortsiktig økonomisk uttelling*
- *mangel på avsatt tid for barnerepresentanten*
- *mangel på aksept og forståelse for barnerepresentantens rolle blant administrasjon og politikere*
- *mangel på kunnskap om betydningen av å ivareta barn og unges interesser (leke- og utfoldelsesarealer) i den fysiske planleggingen – jfr. forskning om bl.a. vektøkninger, muskel- og skjelettplager, motorisk, sosial, emosjonell og kognitiv utvikling, og folkehelseperspektivet*

Andre moment er:

- *ingen sterke krefter talar saka til barn og unge*
- *generelt lite fokus på kva det vil seie å ta vare på interessene til barn og unge*
- *dei som arbeider med reguleringsplanar og arealplanlegging har lite kunnskap om barn og unge*
- *dei som arbeider med reguleringsplanar og arealplanlegging legg i liten grad vekt på nasjonale mål og retningslinjer*
- *lite opplæring i skulen for å gjere barn og unge medvitne om sine rettar og kven som tek vare på desse*
- *manglande marknadsføring av interessene til barn og unge*
- *lite kunnskap om korleis ein skal involvere barn og unge i ein planprosess*
- *kommunal økonomi (kommunane har til dømes lite ressursar til å kjøpe opp friområde)*
- *interessekonfliktar ved fortetting*
- *kamp om friareal til mange gode formål*

Sett på bakgrunn av at det er stor variasjon i erfaringane frå fylke til fylke, er det også ein del fylkeskontaktar som legg vekt på at det fins heiderlege unntak, til dømes gjennom at barn og unge har sterke talsmenn eller talskvinner enkelte stader.

Innspel for å gjere ordninga betre

Ut frå at dei fleste fylkeskontaktane opplever at ordninga med barnerepresentantar ikkje fungerer tilfredstillande, ønskjer dei også tiltak for at den skal kunne fungere betre. Ingen av dei ønskjer å forkaste ordninga, men mange vil at det skal leggjast til rette for at den skal fungere betre. *Eg trur ordninga med barnerepresentant vanskeleg kan erstattast med noko heilt anna. Barnerepresentantane må få ein sjanse til å gjere jobben sin, ved at kommunane må gje dei ein instruks, tid og ressursar, seier ein av fylkeskontaktane og får støtte frå mange på dette. Følgjande punkt blir trekt fram for å kunne betre ordninga:*

- at det blir sett av tilstrekkeleg tid og ressursar til barnerepresentantane, med fast stilling i prosent
- krav om stillingsinstruks til funksjonen som barnerepresentant
- oppnemnt eige vararepresentant
- plassering av ansvar, kommunen er ansvarleg for at RPR blir følgde opp, ikkje barnerepresentanten
- møtearenaer og nettverksbygging for barnerepresentantane
- etablering av elektroniske nettverk
- barnerepresentantane må vere med på møte i planutvalet
- delta i administrativ planforum/plangruppe i kommunen, jamleg kontakt mellom barnerepresentant og aktuell sakshandsamar
- obligatorisk innføringskurs for nye barnerepresentantar
- opplæring i politikarskulen
- marknadsføring av ordninga i skule, samfunn, fritidsforeiningar og media
- nettverk og opplæring i kvar kommune, slik at andre enn barnerepresentanten også er meir medvitne om interessene til barn og unge i planlegginga
- betre og enklare verktøy
- midlar til og utvikling av verktøy for arealregistrering (Geodata) – Barnetråkk
- sterkare forankring av arealkartlegging i skulen
- god oppfølging frå det regionale nivået, at ein frå regionalt nivå stiller klarare krav til medverknad i viktige saker
- god oppfølging frå departementet, mellom anna med oppdatert rettleiingsmateriell

Innspela speglar langt på veg dei vanskane som ein opplever ved ordninga, slik den fungerer i dag. Det er likevel påfallande at enkelte fylkeskontaktar peikar på at barnerepresentantane må møte i planutvalet, når dei etter regelverket har møteplikt her. Det speglar likevel ein røyndom, der *barnerepresentantane stort sett ikkje møter i planutvalet og der berre ein kommune har instruks for barnerepresentanten*, slik det blir sagt frå eit av fylka.

Fleire legg også vekt på at andre system kan aktiverast meir, ikkje som erstatning, men som supplement til barnerepresentanten. Dette kan vere:

- aktive ungdomsråd, elevråd og bruk av ungdomshøyeringar
- krav om at det i alle planforslag, også private blir gjort greie for at barn og unge er høyrde
- gjere planavdelingane ansvarleg og dyktige i forhold til området
- styrke koplinga mellom barnerepresentant og plansystemet
- styrke koplinga mellom barnerepresentant og det politiske systemet
- gi kommunane klarare ansvar for å sikre medverknad og ta vare på interessene til grupper som ikkje kan ta del sjølv, til dømes ved at det i lova blir presisert at ein person har ansvar for å organisere medverknadsprosessen

Når det gjeld rolla til fylka, ser ein føre seg at ein kan drive rettleiing, tilsyn, nettverksbygging, opplæring, marknadsføring, koordinering og i det heile fungere som pådrivarar for å få til kommunal rettleiing. Enkelte fylker føler at dei er kome langt med desse oppgåvene, medan andre ser behov for å styrke eigen innsats. Eit av dei punkta fleire tar fram er det å skape nettverk og møteplassar for barnerepresentantane på tvers av kommunegrensene, for eksempel ved samle kommunar som opplever ein del av dei same problema i eigne diskusjonsfora. Vidare blir det mellom anna peikt på at eit godt samarbeid og avklaring av rollene til fylkesmannen og fylkeskommunen er ein føresetnad for å få dette arbeidet til å fungere.

Av fylka er det særleg eitt (Vestfold) som opplever at dei ut frå eigen erfaring har fått til eit opplegg som dei også vil råde andre til å prøve ut, anten i same eller liknande form:

Etter vårt skjønn er det viktigste å arbeide med:

- *det strategiske; samhandlingsavtaler med kommunene i forhold til temaet barn og unge*
- *utvikling av gode planverktøy; dvs. utarbeidelse og anvendelse av gode utfyllende bestemmelser og retningslinjer til kommuneplanens arealdel*

- utvikling og bruk av metoder for dokumentering av barn og unges bruk av arealer i plansaker inkl. temakart over arealer med bruksverdi for barn og unge
- kompetanseheving for barnerepresentantene
- veiledning og nettverksbygging for barnerepresentantene.
- i tillegg legges det vekt internt i fylkeskommunen på å følge opp barn og unges interesser i kommunale plansaker; dvs interne rutiner for behandling av kommunale plansaker

Dei fleste fylka etterlyser støtte og hjelp frå overordna nivå. Dette gjeld alt frå ein skikkeleg og ryddig presentasjon av relevant materiale på internett, opplæring og kurs, oppdatering av informasjon, deltaking på regionale samlingar og i nettverk for kontaktpersonane i fylka. Av meir positive tilbakemeldingar, er det særleg eitt fylke som skil seg ut: *Når vi spør får vi råd og veiledning, og også bidrag til regionale konferansar. Det er positivt dersom det frå overordna nivå no kjem signal som gjev større kommunal fokus på barn og unges oppvekstmiljø.*

I forhold til innspela for å kunne gjere ordninga betre, kjem til ei lita åtvaring frå ein fylkeskommune som har vore gjennom eit generasjonsskifte: *Det kan se ut til at rolla vitaliseres og bygges ut sterkere nå i forhold til medvirkning. Dumt å endre ordninga på en slik måte at man forkaster noe som kan bli. Endringa må bestå i ressurstilfang, både i tid og verktøy, og dyktiggjøring på arealplanprosesser.*

Ordninga sett frå kommunane

Analysen har primært prøvd å fange opp situasjonen for ordninga med eigen barnerepresentant, slik den fungerer i kommunane. Ein av fylkeskontaktane kommenterer dette: *Du har stilt spørsmål til fylkeskontaktene. Som du ser av svarene ovenfor er det begrenset hvilken detaljkunnskap vi sitter med om situasjonen i kommunene.* Det er sjølv sagt primært i kommunane at kunnskapen om ordninga er. Korkje ressursar eller tid gav grunnlag for ei brei undersøking av stoda i kommunane. På basis av opplysningar frå fylka kontakta vi eit mindre utval kommunar. Opphavleg var tanken at vi skulle hente inn svar både frå kommunar der ordninga fungerte bra og kommunar der ordninga fungerte dårleg. Som sagt innleiingsvis, var fylkeskontaktane lite villig til å trekke fram dårlege døme. I tillegg har det vore vanskeleg å svar frå dei siste kommunane, sjølv om det sjølv sagt ikkje gjekk fram frå vår side at vi tok kontakt med dei fordi ordninga fungerte dårleg i deira tilfelle. Vi sit såleis att med svar frå fjorten kommunar der ordninga fungere rimeleg bra og berre ein kommune der ordninga fungerer dårleg. Barnerepresentantane i dei kommunane der ordninga fungerer rimeleg bra representerer alt frå storbykommunar til små utkantkommunar.

I tal kan barnerepresentantordninga i dei fjorten kommunane beskrivast på følgjande måte:

- Fleirtalet har økonomisk kompensasjon for oppgåvene dei gjer som barnerepresentant, oftast som prosent av stilling eller "nødvendig tid". Andre har møtegodtgjersle. Tre av desse barnerepresentantane har ikkje noko form for økonomisk kompensasjon
- Elleve har eigen vararepresentant.
- Alle dei fjorten barnerepresentantane synest det er viktig med eigen vararepresentant, det vil seie at dei som ikkje har slik vararepresentant, kunne tenkt seg å ha det.
- Alle fjorten har barnefagleg kompetanse, medan seks av ti vararepresentantar har slik kompetanse.
- Dei aller fleste barnerepresentantane er knytt til skule- kultur- eller oppvekstetaten. I tillegg er helse- og sosialetaten og politisk leing representert. Også fleirtalet av vararepresentantane er knytt til skule- kultur- eller oppvekstetaten. I tillegg er det to frå administrativ og teknisk etat og to frå helse- og sosial blant desse.

- Fleirtalet av dei fjorten barnerepresentantane er anten i underordna stillingar eller avdelingsleiarar. Ein barnerepresentant og to vararepresentantar er etatssjefar.
- Fire av kommunane har innarbeidd faste samarbeidsfora for barn og unge.
- Fem av kommunane har etablert nettverk med barnerepresentantar i andre kommunar.
- Tolv av barnerepresentantane møter fast i det faste planutvalet i kommunen. Her svara ein nei, medan den siste ikkje svara på dette spørsmålet.
- Tre av barnerepresentantane sa seg einige i at dei som barnerepresentant følte at dei greidde å ta vare på interessene til barn og unge i kommunen sin. Ein av desse første svara ja og "både og". Elleve svara "både og". Ein av dei siste hadde i tillegg til å krysse av for "både og" også kryssa av for "nei". Dette viser at fleire av dei kommunane som har kome lengst med å få ordninga med eigen barnerepresentant til å fungere, samstundes føler at det er eit potensiale for å kome lengre i dette arbeidet.

Barnerepresentantane i dei fjorten kommunane har ein bakgrunn som ikkje skil seg ut frå kva som er tilfelle for resten av barnerepresentantane i landet. Om ein skal trekke fram to forhold som er annleis, er det langt vanlegare enn elles at desse barnerepresentantane har eigne vararepresentantar. I tillegg er det vanlegare enn elles at dei er etablerte i nettverk med barnerepresentantar i andre kommunar. Begge delar kan tolkast som uttrykk for at dette er kommunar der det er lagt til rette for å få ordninga til å fungere. Det at dei fleste av dei fjorten barnerepresentantane også har ei eller anna form for økonomisk kompensasjon for arbeidet dei gjer som barnerepresentant, kan i høgste grad tolkast som uttrykk for det same.

Barnefagleg kompetanse

Dei fleste barnerepresentantane føler at dei har god nytte av den barnefaglege bakgrunnen dei har. Fleire vil seie at det er nødvendig og avgjerande, mellom anna ved at den gjev:

- grunnlag for kunnskap og forståing for dei behov barn har
- innsikt i den kvardagen barn opplever
- og at ein på bakgrunn av slik kunnskap kan argumentere for dei innspel som dei fremjar som barnerepresentantar.

Følgjande sitat illustrerer noko av dette: *Det er svært viktig for jeg merker ofte at jeg har helt andre innfallsvinkler enn mange saksbehandlere og politikere*

eller Viktig når jeg skal begrunne og underbygge forslag til de løsninger som gavner barna og ungdom i en plansak.

Samstundes er det også fleire som understrekar at barnefagleg kompetanse ikkje er tilstrekkeleg for å fylle rolla som barnerepresentant: *Likevel er det slik at uten en tillært planfaglig innsikt er barnerepresentanten ofte hjelpeløs i møte med kommunen og utbyggere. Barnerepresentanten sin kunnskap om hvordan barns interesser sikres i plan og bestemmelser er avgjørende for å sikre at løsninger og tiltak som blir gjennomført. Det er selve planen og bestemmelsene som er hjemlet i plan og bygningsloven og ikke alle fine ord i saksbehandlingen som er viktig for barnas interesser.*

Samarbeidsfora for barn og unge

I dei kommunane der det er innarbeidd faste samarbeidsfora for barn og unge, er det varierende erfaringar med dette. Både elevråd og ungdomsråd har vore brukte. I nokre tilfelle ser det ut til å fungere bra, i andre ikkje. Her er det kommentarar som: *Min erfaring er at barn og unge syns plansaker er spennende og nyttig dersom det blir lagt frem på en forståelig måte og de ser resultatene eller Fungerer ikkje spesielt godt. Har ikkje avsatt tid til å forberede saker og legge dem fram. Dessuten er det en tungvint ordning som fungerer lite hensiktsmessig i aktuelle saker.*

Nettverk

Dei som er med i nettverk med barnerepresentantar i andre kommunar ser dette som ein viktig og nyttig arena. Vansken med å etablere slike nettverk er at mange ikkje har tid eller ressursar til å delta: *Svært nyttig, men noe fragmentert da det er stor variasjon i hvilke mandater og rammer den enkelte barnerepresentanten har for sin funksjon i den enkelte kommune. Svært få har anledning til å prioritere funksjonen.*

Det faste planutvalet

Barnerepresentantane ser det å møte i det faste planutvalet som vesentleg for å kunne ta vare på interessene til barn og unge. Kontakten med politikarane gjennom dette utvalet er eit kjernepunkt for mange. Ei knippe med tilbakemeldingar frå barnerepresentantane understrekar dette:

- *Ja, helt avgjørende (om det faste planutvalet). Dersom kommunens planetat eller andre ikke ønsker å ta barnas interesser på alvor og følge opp RPR, kommunens egne vedtekter og retningslinjer m.m. - kan*

barnerepresentanten legge fram dette for politikerne og selv fremme forslag til vedtak.

- *Her kan barnerepresentanten forklare politikerne det som er viktig. Skriftlige merknader blir ofte ikkje nok. Ofte er det saker som ikkje har vært på høring hos barnerepresentanten.*
- *Er viktig å være kjent med saksgang og ha et møtepunkt med politikere, får mer kjennskap til plansaker i kommunen*
- *Oftest blir avgjørelsen tatt i utvalget før den endelig vedtas i kommunestyret derfor er det viktig å ha muligheten til å fremme barns interesse i dette forumet. Men det er like viktig å delta i prosessen før den kommer til det politiske utvalget.*
- *Viktig å synliggjøre og forankre barn og unges interesser politisk.*
- *Påvirkningsmulighet på politikerne og deres planlegging av en by tilrettelagt for alle. Mulighet for å komme til orde i saker som er av betydning for barn og unge.*

I tillegg er det ein den del svar av typen, det er viktig å delta i det faste planutvalet, men Å delta i det faste planutvalet er såleis viktig, men ikkje tilstrekkeleg:

- *Ja, men det er også viktig å vere til stades på andre arenaer*
- *Ja, men det er viktigere å delta så tidlig som mulig i planprosessen. Når saken kommer til planutvalget er det meste avgjort allerede og det er i realiteten for sent å komme med innspill.*

Uavhengige barnerepresentantar?

Det er mellom anna kjent frå media at ein barnerepresentant har vorte har vorte friteken frå rolla si, fordi politikarane meinte at han skada omdømme til kommunen.³ Kommunen fekk refs for dette frå Sivilombodsmannen. Frå fylkeskontaktane blir det rapportert om fire konkrete døme på at det å vere barnerepresentant har ført til personalmessige problem for den som har hatt rolla. Vi har ikkje kunne gått inn på grunnlaget for desse tilfella. I dei kommunane vi har følgd opp, føler barnerepresentantane at dei står fritt til å utøve rolla si. Dette er jo også kommunar som er plukka ut fordi ordninga fungerer rimeleg greitt, så sånn sett er ikkje dette særleg overraskande. At dei av og til kan møte ein del motstand, er ei heilt anna sak. Motstand både frå administrasjon og politikarar er ein del av kvardagen for fleire. Følgjande sitat synest rimeleg representative:

³ Kommunal rapport nr 1 og nr 2 2005.

- *Jeg er helt fristilt – og ikke underlagt verken rådmannen eller etatssjefers instruksjonsmyndighet. Lojaliteten skal ligge i forhold til de løsninger som gavner barn og ungdom fra 0 til 18 år. (Noe som faller enkelte i administrasjonen tungt for brystet).*
- *Så langt har jeg stått svært fritt til å tale barn og unges sak. Møter saksbehandlere som har barn og unge på sin dagsorden. Får ofte gehør for leverte innspill både hos saksbehandlere og politikere (personavhengig).*

Om å ta vare på interessene for barn og unge

Barnerepresentantane vart utfordra til å seie noko om kva som var dei viktigaste grunnane til at dei kunne ta vare på interessene til barn og unge. Følgjande moment blei trekt fram:

- Avsett tidsressurs til oppgåvene.
- At ordninga er innarbeidd over lang tid.
- At sakshandsamarar og politikarar veit om barnerepresentanten.
- God opplæring og oppfølging frå fylkesnivå.
- Sterkt lovverk.
- Administrasjon som har kunnskap og er villig til å følgje opp Plan- og bygningslova, RPR, eigne vedtekter og retningslinjer i plan- og byggesaker.
- Politikarar som ønskjer å legge til rette for barn og unge i plan- og byggesaker.
- Planfagleg innsikt hos barnerepresentanten.
- Personleg eigenskapar hos barnerepresentanten.
- At barn og unge generelt blir oppfatta som ei viktig målgruppe.
- Medverknad der det ikkje berre er snakk om opplæring i demokrati, men også at barn og unge har ein reell sjanse til å påverke prosessen.
- Å ha kontakt med barn og unge gjennom jobben.

Ein av barnerepresentantane som har hatt mykje kontakt med andre barnerepresentantar, la stor vekt på at det var viktig å vere bevisst på kven som fekk rolla, samstundes som kulturen i den enkelte kommune hadde mykje å seie: *Samtaler med barnerepresentantar fra andre fylker tilsier at personlige egenskaper og kommunens egen "kultur og romslighet" for å bli korrigert og sett i kortene er avgjørende for om barnerepresentanten lykkes i å ta vare på barnas interesser i en plansak.*

Eitt eksempel viser litt kva som fungerer bra og mindre bra i ein av kommunane: *Først av alt er politikerne i min kommune flinke til selv å ta vare på dette. Administrasjonen likeså. Eg opplever dem som opptatt av å legge til*

rette for best mulig oppvekstmiljø der dette lar seg gjøre. Vi har et system for å få tak i synspunktene til barn og unge som gjerne ikkje fungerer helt optimalt. Innsamlinga av synspunktene foregår på skolen og skolen svikter i denne sammenheng. Der eg selv har involvert meg ved skolene har det alltid kommet uttalelser fra barn og unge.

Når det gjeld grunnar til at ein føler at det er vanskeleg å ta vare på interessene til barn og unge, er lista kort og i stor grad i samsvar med det fylkeskontaktane peikte på:

- Mangel på tid og økonomiske ressursar.
- Statusen barn har i forhold til andre interesser, som næringsinteresser.
- Mangel på eit forum for barn og unge: *Vi hadde det tidligere, men økonomiske hensyn gjorde at dette ble avvirket.*
- Usikkerheit om ein fangar opp dei reelle interessene barn og unge har.

Når ordninga ikkje fungerer

Dei fleste kommunar har ein barnerepresentant, men tilbakemeldingane frå fylkesnivå viser at det ordninga i mange tilfelle ikkje fungerer som den er tenkt. Vi har alt sett at barnerepresentantordninga blir vurdert som ei pro forma-ordning i mange kommunar. Vi har fått tilbakemelding frå ein slik kommune. Representanten frå denne kommunen kunne rapportere følgjande: *Ordninga fungerer ikkje kommunen min. Eg fekk heilt tilfeldigvis greie på at det finst ein perm for ei veke sidan, altså ingen informasjon.*

Eintydig bilete

Inntrykket rapportane frå kommunane gjev, samsvarar i høg grad med inntrykket fylkeskontaktane gav. Sjølv om det er døme på at ordninga med barnerepresentantar fungerer rimeleg bra i enkelte kommunar, har alle forbettringspotensiale. For mange er det snakk om ein lang veg å gå.

Referansar

- Amdam, Roar og Barstad, Johan. (1992). Variablar og verktøy i barne- og ungdomsplanlegginga. Evaluering av kommunal barne- og ungdomsplanlegging i Møre og Romsdal. Volda: Møreforsking Volda.
- Barstad, Johan og Hanken, Turid (1993). Barnerepresentantens plass i kommunane. Ei evaluering av barnerepresentantordninga i fire fylke, Buskerud, Møre og Romsdal, Sør-Trøndelag og Troms. Volda: Møreforsking Volda.
- Bergen, Randi og Hanken, Turid (1994). Fylket si rolle i den nasjonale satsinga på barn og plan. Volda: Møreforsking Volda.
- Haukelien, Heidi og Holsen, Terje (2004). *Evaluering av BUSMI-prosjektet*. Bø: Telemarksforsking, Ås: Norges landbrukshøgskole.

Finn Ove Båtevik

Barnerepresentantane i kommunane – status for ordninga

Rapporten *Barnerepresentantane i kommunane – status for ordninga* er utarbeidd på oppdrag frå Miljøverndepartementet.

Barn og unge har særlege rettar i forhold til plan- og bygningslova. Det skal takast omsyn til interessene deira i arealplanlegginga. For å sikre dette skal kommunane oppnemne ein eigen barnerepresentant som skal møte i 'Det faste planutvalet'. Kommunane skal også vurdere eigne planar i forhold til dei interessene barn og unge representerer, og sjå til at 'Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barns og unges interesser i planleggingen' (RPR) blir følgde.

Analysen tek sikte på å vise status for ordninga med barnerepresentantar i kommunane. Vurderingane er baserte på opplysningar frå fylker og kommunar. Målet var å få eit bilete av korleis ordninga fungerer per i dag. Vidare var målet å fram innspel på kva som eventuelt skal til for å få ordninga til å fungere betre enn ho har gjort så langt. Konklusjonen frå evalueringa er rimeleg eintydig. Sjølv om det er døme på at ordninga med barnerepresentantar fungerer rimeleg bra i enkelte kommunar, har alle forbettringspotensiale. For mange er det snakk om ein lang veg å gå.